

ניהול ההתנדבות בעורף בזמן חירום



בוגרי קורס מד"א למתנדבי נוער, זכרון יעקב, אפריל 2011 | התנהגות נכונה של הציבור בעת אסון מגדילה את הסיכויים להציל חיים



אל"ם (מיל') ד"ר חיליק סופר
לשעבר רמ"ח אוכלוסייה בפיקוד
העורף



בעת אסון המוני מגיעים מתנדבים רבים כדי לסייע לפעולות החילוץ, ההצלה והשיקום. הסיוע שלהם הוא חיוני ביותר לעבודתם של כוחות החילוץ וההצלה המקצועיים, וכדי לייעל אותו רצוי לארגן את המתנדבים מראש, בעיתות השגרה. המאמר מסביר כיצד מתכנן פיקוד העורף להפעיל את המתנדבים בעת הצורך

מבוא

באסונות ובמצבי חירום הציבור הוא המושא לפעולות החילוץ וההצלה, אולם בה בעת הוא עשוי להידרש להיות חלק מכוחות החילוץ.¹ התנהגות נכונה של הציבור מגדילה את הסיכויים להציל חיים. לכן בעת שעושים תוכניות והכנות למקרים של פגיעה המונית בעורף, יש להביא בחשבון את השתתפות הציבור בחלק מפעולות הסיוע באירוע עצמו ואת שיתוף הפעולה עם ארגוני מתנדבים.² למאמר הזה יש ארבע מטרות:

1. לבחון את המונח "אירוע חירום" באמצעות כמה דוגמאות מהארץ ומעולם.
2. לבדוק מיהם המתנדבים המגיעים לסייע בשעת חירום והאם ניתן לנהל אותם לפני האירוע, במהלכו ולאחריו.
3. לבחון - באמצעות כמה דוגמאות ממקומות שונים בעולם - האם ניתן להפעיל מדיניות כוללת של ניהול ההתנדבות בעת חירום.
4. להראות כיצד ניהול נכון של מתנדבים באירועי חירום יכול לסייע לקהילה בשעת משבר ולבצר את חוסנה.

אירוע חירום - הגדרות

מדינות שונות מגדירות לרוב באופן שונה אירועי חירום ואסון - בהתאם לניסיון ההיסטורי של כל אחת מהן, אך לרוב ישנו מכה משותף לכל ההגדרות האלה. ההגדרה של פיקוד העורף לאירועי חירום היא: אירוע שיש בו "איום על אינטרס חיוני - במקרים קיצוניים על חיי אדם או על חיי הקרובים לו - בלי שיהיה זמן להיערך אליו. ככל שהאינטרס המאויים חיוני יותר, וככל שזמן ההיערכות לקראתו קצר יותר - תחושת החירום גדולה יותר".

המתנדבים באירועי חירום - סוגים ומאפיינים

המחקרים מבחינים בין שני סוגים מרכזיים של מתנדבים בעיתות חירום: מתנדבים מאורגנים ומתנדבים ספונטניים. המתנדבים המאורגנים נחלקים לשתי תת-קבוצות:

1. מתנדבים השייכים לגופי הביטחון וההצלה. המתנדבים האלה משולבים בדרך כלל באופן קבוע במערך המקומי או הארצי של אותם הגופים ומופעלים בעיתות שגרה ובעיתות חירום.
2. מתנדבים ששייכים לארגונים שאין להם בדרך כלל קשר למצבי חירום או לאסונות, אך במהלך אירועים חריגים מקצים אותם הארגונים את מתנדביהם למשימות סיוע. למתנדבים המאורגנים יש כמה מאפיינים משותפים:

- **כישורים מקצועיים.** המתנדבים האלה עברו הכשרות לקראת אירועי חירום ולעיתים אף צברו ניסיון בטיפול באירועים כאלה, ולכן הם מאומנים היטב ויודעים מהו תפקידם בשטח ביום פקודה.
- **כישורים מנטליים.** המתנדבים המאורגנים - ובמיוחד אלה שמשתייכים לגופי הביטחון וההצלה - רגילים לפעול בסביבה לחוצה, ולכן יש להם יכולת נפשית גבוהה להתמודד עם מצבי סיכון, והם מודעים להיותם חשופים לסיכונים נפשיים ופיזיים. בשל כך הם גם מפגינים בדרך כלל רמה גבוהה של משמעת.

המתנדבים הספונטניים אינם מאורגנים, והחלטתם לבוא לאזור האסון ולהושיט עזרה היא יוזמה אישית שנובעת בדרך כלל מהזדהותם עם הנפגעים ומהאמונה שיש בידם לסייע להם



- **שייכות ארגונית.** להלן רשימה חלקית של הארגונים שמפעילים מתנדבים בעיתות שגרה ובעיתות חירום: גופים ממלכתיים שעוסקים בהצלה ובחילוץ (מד"א, מכבי אש, פיקוד העורף), גופים וולונטריים שעוסקים בהצלה (כמו זק"א), עמותות וארגונים חברתיים מהמגזר השלישי שפועלים בקהילה (כמו מתן ושתיל). המסגרות האלה מכשירות את המתנדבים בעוד מועד, כך שכל מתנדב יודע מה תפקידו בעת חירום. נוסף על כך שומרת כל אחת מהמסגרות האלה על קשר רצוף עם מתנדביה בעיתות שגרה ובעיתות חירום, מעבירה להם מידע חיוני ומפקחת על שלומם הפיזי והנפשי.

המתנדבים הספונטניים הם אזרחים שמגיעים לאזורי אסון כדי לסייע כמיטב יכולתם. המתנדבים האלה אינם מאורגנים, והחלטתם לבוא לאזור האסון ולהושיט עזרה היא יוזמה אישית שנובעת בדרך כלל מהזדהותם עם הנפגעים ומהאמונה שיש בידם לסייע להם. חשיבותם של המתנדבים האלה היא רבה, ופעילותם יכולה להיות גורלית לחילוץ נפגעים ולהצלתם. במקרים רבים יש למתנדבים

האלה יכולות מיוחדות וכישורים מקצועיים, והעזרה שהם מציעים מאפשרת לכוחות החילוץ לפעול במהירות וביעילות ולחסוך באופן משמעותי בעלויות הכספיות.³ יתר על כן, המתנדבים הספונטניים באים לרוב מתוך הקהילה שבה התרחש האסון, ולכן יש להם מידע חיוני שעשוי לסייע לכוחות ולארגונים שפועלים באזור.

למשל, ברעידת האדמה בקובה שביפן (ינואר 1995, יותר מ-6,400 הרוגים) הגיעו לאזור האסון באופן ספונטני כמיליון מתנדבים. למרות מספרם הרב התארגנו המתנדבים במהירות, ופעילותם תרמה רבות לתפקודם של כוחות ההצלה בשטח.

לאחר אסון התאומים סייעו מתנדבים ספונטניים רבים לא רק במקום האירוע אלא גם במדינות רבות אחרות ברחבי ארה"ב באמצעות מתן תמיכה נפשית ורגשית למשפחות הפצועים וההרוגים. מהדברים האלה עולה שפעילות המתנדבים מהקבוצות השונות היא חיונית ואף קריטית בעיתות חירום - בין אם מדובר במתנדבים מקצועיים שהוכשרו ותורגלו להתמודד עם אסונות ובין אם מדובר במתנדבים חסרי הכשרה ומסגרת ארגונית שהגיעו מיד למקום האירוע כדי להושיט יד בתחומים רבים. מגופי החירום נדרש לדעת כיצד לנהוג בכל אחת משתי הקבוצות האלה של מתנדבים כדי להפיק מהם את מרב התועלת.

ניהול והפעלה של מתנדבים בשעת חירום

בעת אסון אין בדרך כלל מחסור במתנדבים או במשאבים. לעיתים אף יש עודף במתנדבים - מצב שעלול ליצור בעיה נוספת למי שמנהלים את פעולות החילוץ וההצלה - במיוחד במקרים שבהם לא ניתן לניידם למקומות הזקוקים להם באמת.

תפקוד מוצלח בזמן אסון של גוף שמפעיל מתנדבים מחייב היערכות מוקדמת וארגון יעיל של מערך ההתנדבות. ההיערכות הזאת כוללת גיוס, הכשרה, הסדרת סוגיות בירוקרטיות שונות כמו ביטוח רפואי למתנדבים, פיקוח ושימור הידע.

הצלב האדום הוא אחד מארגוני ההתנדבות הגדולים בעולם. בפרסומיו הוא כותב שתקופות של שקט ושל שגרה הן הזמן הטוב ביותר לארגון לגייס את מתנדביו ולהכשירם. כך נוהג, למשל, הצלב האדום בארה"ב. בעיתות שגרה הוא מגייס מתנדבים, מכשיר אותם וקובע להם משימות לעת חירום. בכל אחד מסניפי הארגון ברחבי ארה"ב ישנו מאגר נתונים על המתנדבים. כל מאגר כזה כולל את פרטיהם האישיים של המתנדבים, את ניסיונם ואת כישוריהם כדי שניתן יהיה בזמן חירום להפנות כל מתנדב מהר ככל האפשר למשימה המתאימה לו ביותר.⁴

ניהול נכון של המתנדבים הוא קריטי בעת חירום. מתנדבים שאינם מוכנים נפשית ופיזית למשימותיהם או שאינם יודעים מהן משימותיהם עלולים להזיק יותר מאשר להועיל. הצלב האדום של ארה"ב מדגיש שהתארגנות מהירה של מתנדבי הארגון בעת אסון מאפשרת לקלוט גם את המתנדבים הספונטניים ולשבץ אותם במסגרות המתאימות. הנוהל הוא שהצלב האדום מקים באזור אסון מרכז קליטה שבו נערך לכל מתנדב ריאיון קצר בן שלוש דקות כדי לבדוק מהם כישוריו והעדפותיו. לאחר מכן ניתנת במרכז המאולתר הכשרה קצרה שכוללת מתן מידע על אזור האסון. רק לאחר מכן

מאפשרים למתנדבים לצאת לשטח ולפעול. את ההתנדבות יש לנהל גם לאחר שהוכרז רשמית על סיום האירוע. תהליך השיקום של הקהילה ושל האזור שנפגעו באסון הוא לרוב ארוך ומורכב ונמשך זמן רב אחרי שכוחות החילוץ וההצלה התפנו מהשטח. חוקרים רבים קובעים שבשלב השיקום יש למקד את תשומת הלב במתן סיוע פסיכולוגי לאוכלוסייה שנפגעה כדי שתוכל להתמודד עם הטראומה שחוותה. כרמל כותב שגם המתנדבים זקוקים לעיתים לסיוע נפשי. לדבריו, לאחר שמסתיים שלב החילוץ וההצלה באזור האסון יש לנכס את המתנדבים שהשתתפו בפעולות, לסכם איתם את האירוע, לבקש מהם משוב, לדון איתם בתחושותיהם ובצרכים שלהם ורק לאחר מכן לשחרר אותם לבתיהם. יתר על כן, הוא כותב שיש לעקוב במשך זמן מה לאחר מכן אחר שלומם הפיזי והנפשי של המתנדבים.⁵

התוויית מדיניות לניהול מתנדבים בשעת חירום

בעקבות המסקנות שהוסקו ממלחמת לבנון השנייה גיבש פיקוד העורף תפיסה להפעלת מתנדבים. על פי התפיסה הזאת, הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בטיפול באוכלוסייה בעורף, ולכן יש להכינה כבר בעיתות השגרה לקראת ההתמודדות עם מצבי

תפקוד מוצלח בזמן אסון של גוף שמפעיל מתנדבים מחייב היערכות מוקדמת וארגון יעיל של מערך ההתנדבות



חירום. מאחר שלרשויות המקומיות אין די כוח אדם שיכול לתת מענה לכל הצרכים בעיתות חירום, מכשיר למענן פיקוד העורף מתנדבים מארגוני סיוע ובני נוער, תלמידי כיתות י'-י"ב. ההכשרה נעשית בעיתות שגרה וכוללת הרצאות על מצבי חירום - בין היתר על התנהגות האוכלוסייה בעיתות חירום ועל המשימות הצפויות לכוחות הסיוע.

אף שפיקוד העורף מכשיר את המתנדבים, הרי ההנחה המרכזית היא שלארגונם ולהפעלתם צריכה להיות אחראית הרשות המקומית. הפעלת המתנדבים בשטח הרשות המקומית חוסכת את הצורך לנייד כוח אדם ומחזקת את החוסן הקהילתי. במילים אחרות: מתנדב מהקהילה בזמן חירום הוא בעל חוסן אישי גבוה ומסייע לרשות ולקהילה בלי להפוך לנטל לוגיסטי.

פיקוד העורף מסייע לרשות המקומית בארגון המתנדבים ובהכשרתם לעת חירום בשלושה מישורים:

1. סיוע בהכשרת מתנדבים שפועלים ברשות המקומית בעיתות שגרה.
2. מיפוי של ארגוני המתנדבים הארציים, גיוסם ו"שידוכם" לרשויות המקומיות.





בני נוער ממלאים שקי חול במלחמת יום הכיפורים | כשני העשורים האחרונים חל פיחות בהערכת היכולות של בני הנוער

פיקוד העורף מציב בכל רשות מקומית יחידת קישור לרשות (יקל"ר) המונה לרוב שמונה קציני מילואים. תפקידה של יחידת הקישור הוא לסייע לניהול הרשות המקומית בעת חירום - בין היתר באמצעות הפעלת מתנדבים על פי הצרכים שעולים מהשטח. היקל"ר נמצא בקשר עם מערך המתנדבים המחוזי והפיקודי, ובמידת הצורך ניתן לנייד מתנדבים מרשות לרשות.

נוסף על הפעלת המתנדבים המאורגנים ערוך פיקוד העורף להפעלת מתנדבים ספונטניים בשטח. ההנחה היא שבכל אירוע יגיעו אזרחים לא מאורגנים כדי לסייע לאוכלוסייה שנפגעה ולכוחות ההצלה. את המתנדבים הספונטניים יפעילו הכוחות בשטח כמו יחידות החילוץ וההצלה והמפקדות שלהן.

התפיסה בישראל ובעולם היא שאי אפשר לוותר על שיתוף הפעולה בין ארגוני המגזר השלישי לגופי הסיוע הממשלתיים. בפיקוד העורף סוברים ששיתוף פעולה יעיל צריך להתחיל ברמה המקומית: בין הרשויות המקומיות לבין הארגונים שפועלים בהן. אחת המסקנות הבולטות בדו"ח של "מנהיגות אזרחית"⁶ ושל פיקוד העורף היא הצורך הקריטי בעבודה משותפת ובתיאום בין הרשויות המקומיות לארגוני המגזר השלישי. הרשות המקומית היא הגורם שאחראי על פי החוק לסייע לתושבים, והיא הכתובת המרכזית בעבורם במצבי מצוקה. המחלקות השונות שנותנות מענה לתושבים בזמן שגרה כמו חינוך, רווחה ובריאות צריכות להמשיך לסייע לתושבים גם בשעת חירום. הארגונים החברתיים המקומיים שפועלים ברשות מכירים היטב את התשתית הקיימת בה ובעת חירום הם יכולים לסייע במהירות, בעילות ובשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

היבט חשוב נוסף הוא הצורך במעורבות התושבים: מתנדבים מקומיים הם הראשונים שמגיעים לסייע בזמני מצוקה, חלקם באופן עצמאי. שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית ויחידותיה לבין ארגוני המתנדבים משפיע על מעורבות התושבים ועל הכוונה יעילה של המתנדבים לסייע במקומות שבהם יש צורך בעזרה. גדרון ועמיתיו

3. הכשרת בני נוער למשימות בעיתות חירום.

בעבר הופעלו בני הנוער ברבות ממלחמות ישראל והיו כוח עזר איכותי ומשמעותי. אולם בשני העשורים האחרונים חל פיחות בהערכת היכולות של בני הנוער. הדבר בא לידי ביטוי בולט במלחמת לבנון השנייה שבה נאסר על בני נוער להשתתף במאמץ לסייע לאוכלוסייה בצפון שספגה ירי רקטות במשך 34 יום. פיקוד העורף מכשיר בני נוער שמאורגנים במסגרות חינוכיות כמו מכינות קדם צבאיות ותנועות נוער וכן בני נוער בשנת שירות ובכיתות י'-י"ב שאינם מאורגנים במסגרות חברתיות, אך הרשות המקומית רואה בהם כוח עזר בשעת חירום.

המשימות הצפויות לבני הנוער בעיתות חירום הן רבות ומגוונות. בין המשימות האלה: חלוקת תרופות ומזון לקשישים ולאוכלוסיות מוגבלות, סיוע לקשישים ולמוגבלים באיטום בתים, סיוע בפינוי אוכלוסייה מאזורים פגועים, ניקיון מקלטים ותגבור מוקדי מידע של הרשויות.

בישראל פועלים ארגוני מתנדבים רבים ועמותות שמסייעים בעיתות שגרה לאוכלוסיות נזקקות וחלשות. אולם לארגונים האלה אין הכשרה לפעול בעיתות חירום, ועל פי רוב הם אינם פועלים בתיאום עם הרשויות המקומיות. פיקוד העורף הגדיר כמה קריטריונים להכשרת ארגוני מתנדבים לעיתות חירום: הארגונים צריכים להיות בפריסה ארצית, לכלול לפחות אלף חברים, להיות בעלי מבנה היררכי ודרכי תקשורת להפעלת חברי הארגון. עד היום הכשיר פיקוד העורף מתנדבים מהארגונים ומהגופים הבאים: צוות, עזר מציון, יד שרה, שירות לאומי, זק"א, רוטרי ישראל, ישיבות ההסדר, ישיבות על-תיכוניות ואולפנות.

נוסף על הפעלת המתנדבים המאורגנים ערוך פיקוד העורף להפעלת מתנדבים ספונטניים בשטח



מהארגונים ומהגופים האלה מצפים שהם יסייעו לרשויות המקומיות בשעת חירום - לאחר שאנשיהם יקבלו את ההכשרה המתאימה. הכוונה היא שהסיוע יינתן על פי צורכי הרשות המקומית ועל פי היתרון היחסי שיש לכל ארגון. לדוגמה, ארגון צוות, הכולל את גמלאי צה"ל, יכול לסייע לרשויות המקומיות בניהול מרכזי ההפעלה שלהן, בניהול רובעי הערים ובסיוע במתקני שהייה וקליטה.

מעבר להכשרתם של ארגוני המתנדבים ושל בני הנוער פועל פיקוד העורף מול משרדי הממשלה והגופים שמסייעים לארגון את מערכי המתנדבים ברשויות המקומיות. הכוונה היא לגופים כמו משרד הפנים, משרד הרווחה, משרד החינוך, ג'וינט ישראל - במסגרת התוכניות עיר מתנדבת נוער (עמ"ן) ותיאום ותמיכה בהתנדבות (מתו"ב) - המוסד לביטוח לאומי, השלטון המקומי והמועצה הלאומית להתנדבות.

הגיעו למסקנה שרשויות מקומיות שפעלו בשיתוף פעולה מלא עם ארגוני המגזר השלישי טיפלו היטב במצוקות שהתעוררו ביישוביהם, הצליחו לגייס משאבים, להניע משרדי ממשלה לפעול באותם היישובים ונתנו את המידע הראוי לתושבים. ארגוני המגזר השלישי נתנו שירותים נחוצים לאוכלוסייה והפעילו מתנדבים רבים.⁷

התנדבות - אמצעי לחיזוק החוסן קהילתי

מי שמתנדב בשעת חירום עוזר לא רק לקהילה שבה הוא חי אלא גם מסייע לעצמו להתמודד טוב יותר עם האסון. מחקרים רבים שעסקו בהתנדבות בעיתות חירום הגיעו למסקנה שמעורבות של אזרחים בשיקום האוכלוסייה וסביבתה לאחר אסון תורמת באופן ישיר להבראת הקהילה ולביצוע חוסנה, אך גם תורמת רבות לבריאותם הנפשית ולחוסנם של המתנדבים.

עוד עולה ממחקרים שנעשו על תופעת ההתנדבות שהמניע המרכזי להתנדבות הוא הרצון של היחיד לתרום לקהילה שבה הוא חי ולחזק אותה. הרצון הזה גובר בזמן חירום. מתנדבים מעידים שההתנדבות בזמן חירום מחזקת אצלם את תחושת השייכות ואת תחושת האחריות לקהילה.⁸

ניתן לראות אפוא שההתנדבות בשעת חירום תורמת לקהילות הפגועות ובמקביל עוזרת למתנדבים - שלרוב באים מהקהילות הפגועות - להתמודד טוב יותר עם תוצאות האסון. בקרב המתנדבים יש לרוב פחות מקרי טראומה מאשר בקרב שאר האוכלוסייה. הסיוע לאוכלוסייה הפגועה מייצר אצל המתנדבים תחושת מסוגלות - מה שתורם לחוסן הנפשי שלהם. את החוסן הזה הם מקרינים על כל מי שהם באים עימו במגע, כך שהתוצאה הסופית היא הגברת הלכידות החברתית ותחושת השייכות. כל אלה מסייעים לשיקום הקהילה ומגבירים את חוסנה.

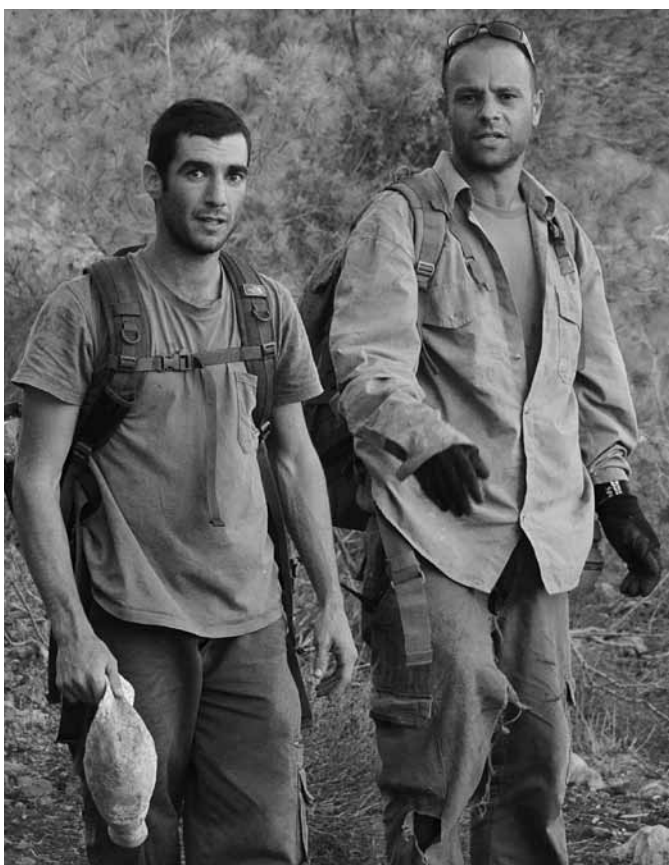
ניהול ההתנדבות בזמן שגרה הוא הכרחי, ונדרשים משאבים רבים ושיתופי פעולה בין גופים וארגונים כדי להכין בעוד מועד את הפעלת המתנדבים בעת חירום



סיכום

אירוע חירום הוא לרוב בלתי צפוי ודורש פעילות מהירה ויעילה כדי לתת מענה לאוכלוסיות הנפגעות. באירועים כאלה נוהרים מתנדבים רבים - ובהם תושבים מקומיים - כדי לסייע והם כוח מרכזי בשיקום הקהילות. רצוי מאוד לארגן את המתנדבים מראש - כדי שבעת חירום יידע כל אחד מהם היכן להתייצב ומה לעשות - אך גם למתנדבים הספונטניים, אלה שלא אורגנו מראש, יש חשיבות רבה, וצריך לדעת איך להפעיל אותם.

ניהול ההתנדבות בזמן שגרה הוא אפוא הכרחי, ונדרשים משאבים רבים ושיתופי פעולה בין גופים וארגונים כדי להכין בעוד מועד את הפעלת המתנדבים בעת חירום. הפעלה יעילה של המתנדבים תגביר



אנשי רשות שמורות הטבע והגנים בשריפה בכרמל
 | מתנדבים מקומיים הם הראשונים שמגישים לסייע
 בזמני מצוקה, חלקם באופן עצמאי

את האפקטיביות של כוחות החילוץ וההצלה המקצועיים, תציל חיים ותתרום לשיקום הקהילה ולהגברת חוסנה.

השתתפו בכתיבת המאמר:

מיטל אבירם - עמ"ן (ארגון "עיר מתנדבת נוער" של הג'וינט)
 לילך שיינגורטן - עמ"ן

הערות

1. י' סופר, מודל לאומי רב-ארגוני להצלת חיים באירוע רעידת אדמה, אוניברסיטת בן-גוריון, 2009
2. Enrico L. Quaratelli, "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters", *Disasters*, vol. 21(1), March 1997, pp. 39-56
3. א' כרמל, "סוגיות נבחרות בהפעלת מתנדבים בשעות חירום", *העלון המקוון של המכון לניהול התנדבות ע"ש לר*, 2007
4. J. Milligan, "Habit of the Heart: Volunteering in Disasters", *The World Disasters Report*, Chapter 7, International Federation of Red Cross, 2001
5. כרמל, שם
6. ב' גדרון, א' ינאי, ר' ליאל, ל' ניסן, י' סוקולוב, ש' עמיחי, י' קטן, מ' שלומי, דו"ח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, ארגון מנהיגות אזרחית, 2007, עמ' 15
7. שם
8. A. Forthgill, S. Lowe, *A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior After 9/11*, University of Colorado, 2002