

## חוסן עירוני בשגרה ובחירום

אסטרטגיות, פרקטיקות והמלצות לרשויות המקומיות

**- מהדורה ראשונה -**

יוני 2020, סיון תש"פ

**עריכה והנחייה:**

עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15

**כתיבה ועריכה:**

מאיה קרבטרי, מנהלת תחום סביבה ותכנון, פורום ה-15  
תמר שטרצר, מנהלת פרויקטים סביבה ותכנון, פורום ה-15

## תקציר מנהלים

משבר הקורונה העמיד את הרשויות המקומיות בישראל ובעולם בפני דילמות ואתגרים קריטיים. לצד המחיר הכבד שהמשבר גבה וממשיך לגבות מהתושבים, מהעסקים ומהרשויות המקומיות עצמן, מבטאת תקופה זו ביתר שאת את תפקידו המרכזי של השלטון המקומי - לא רק בהוצאה לפועל של מדיניות הממשלה ובהפעלת מערכי חירום, אלא גם בהובלה של יוזמות ומהלכים מקומיים, המספקים לתושבים מענה משלים והכרחי, המתבסס על צרכי המקום ונסיבותיו הייחודיות.

המשבר הדגיש את החשיבות המכרעת של בניית "חוסן עירוני" – חיזוק הרשות המקומית, תושביה וכלל המערכות הפועלות בה, באופן שיביא לייעול תפקודם בשגרה ובחירום. תהליך בניית החוסן כולל שיפור של השירות לתושב, איכות חייו ורווחתו, וכן חיזוק המוכנות הכלל מערכתית למצבי חירום ומשבר, תוך הגברת העמידות וצמצום הפגיעות.

אנו סבורים כי התקופה הקרובה, של יציאה ממצב של סגר מלא למצב של חיים לצד מגיפת הקורונה, היא הזדמנות חשובה להתניע מהלך כזה. דפוסי הפעולה בהם נפעל בחודשים הקרובים בהקשר חשוב זה יכולים להשפיע לא רק על ההתמודדות עם המשבר הנוכחי, אלא הרבה מעבר לכך – על התפתחותה הכלכלית, הסביבתית והקהילתית של הרשות המקומית בעשורים הקרובים.

המסמך המובא בפניכם גובש ונוסח על-ידי פורום ה-15, על-מנת לסייע לרשויות המקומיות בהתנעת מהלך לבניית חוסן עירוני, לאור תובנות ומסקנות שעלו מהתמודדות של רשויות מקומיות בישראל ובעולם עם משבר הקורונה ומשברים נוספים. המסמך מציע עקרונות ומסגרת פעולה לקידום הנושא, וכן אוסף רחב ומגוון של המלצות מעשיות לרשויות המקומיות בתחומי התוכן השונים בהם הן פועלות.

במסגרת "תקציר מנהלים" זה יוצגו **עיקרי הנושאים וההמלצות העקרוניות** בכל אחד מהם. כדי ללמוד ולהתרשם מרשימת ההמלצות, הפרקטיקות והמיזמים המלאה בכל נושא ונושא – אין מנוס מקריאת מסמך זה ופרקיו השונים קריאה מלאה.

להלן עיקרי ההמלצות שמעלה מסמך זה:

- 1. הכנת תכנית לבניית חוסן עירוני:** מומלץ להתניע מהלך מוסדר ורב מערכתי, לבניית תכנית חוסן עירוני לטווח הארוך, שתפעל לחיזוק חוסנם של התושבים, המערכות, והגופים הפועלים ברשות המקומית, בחירום ובשגרה. בין היתר מומלץ לחזק את הכלים והתהליכים לתכנון אסטרטגי ברשות המקומית, לאמץ יעדים ומדדים בתחומי הכלכלה המקומית, הקהילה והסביבה, למפות את הצרכים והאתגרים המקומיים – בשגרה ובחירום, ולגבש מערך מגוון של פתרונות, בשיתוף רחב של בעלי עניין. מומלץ שהתכנית תכלול התייחסות משמעותית לכלכלה המקומית כמנוף מרכזי לטיפול חוסן ותחתור לחיזוק וגיוון העסקים המקומיים; תשפר את הנגישות של תושבי הרשות המקומית למירב השירותים ומקומות התעסוקה בקרבה לביתם וללא תלות ברכב הפרטי; תעודד צריכה מושכלת, מקיימת, יעילה ובת-השגה; תחזק ותעצים את מערכי הקהילה והבריאות בראייה שכונתית ובדגש על אוכלוסיות פגיעות; תחזק את הטבע בעיר, ותקדם מדיניות חסכונית במשאבים שתתרום לאיכות החיים העירונית ולייעול הוצאות הרשות המקומית.
- 2. היערכות ממוקדת למצבי חירום ומשבר:** מומלץ לחזק ולהרחיב את ההיערכות המקומית למצבי משבר, באמצעות מינוי "ממונה על היערכות מוקדמת למצבי חירום" וצוות חשיבה רב אגפי/מחלקתי, אשר ימפו את פגיעותה של הרשות המקומית – על תשתיותיה, תושביה ומגוון הגורמים הפועלים בה – ביחס למגוון תרחישי משבר. מיפוי זה יהווה בסיס לבניית תכנית להיערכות מראש למגוון רחב של תרחישי חירום, בהתייחס בין היתר לרכש ותחזוקה של ציוד ומערכות, הגנה על תשתיות, השמת עובדי הרשות המקומית בהתאם לצרכי החירום, תפקוד מערכת מבני החינוך, עבודה מול ספקים וגורמי חוץ, וכיו"ב. מומלץ לשתף את הציבור במידע ובפתרונות לקראת ובזמן המשבר.
- 3. איזון תקציבי:** המשבר הנוכחי פגע באופן משמעותי במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות, וכפועל יוצא ביכולתן להמשיך ולספק את מגוון השירותים לציבור. מוצע לתכנן את התקציב העירוני בעקבות שינויים אלה, באופן שיצמצם את הפגיעה בשירותים ובמיזמים התורמים להגברת החוסן העירוני. מומלץ להימנע ככל האפשר מקיצוץ רוחבי אוטומטי, ולאתר ככל הניתן אפיקים יצירתיים להתייעלות וצמיחה. זאת, במקביל לפעולה מול הממשלה להרחבת הגמישות התקציבית של הרשויות המקומיות בתקופות משבר.

4. **עובדי הרשות המקומית**: מגבלות התנועה במשבר הנוכחי חשפו את המשק, ובכלל זה את המגזר הציבורי, לעולם של אפשרויות בכל הקשור בהגמשת דפוסי העבודה, לרבות עבודה מהבית, עבודה במשמרות וגיוון שעות ההגעה למשרד. מוצע לשאוב מהניסיון שהצטבר בתקופה זו כדי לבחון דרכים להגביר את הגמישות בעבודתם של עובדי הרשות המקומית, בין היתר על ידי המשך העדפה לשיבות מקוונות, הגמשה ודירוג של שעות ההגעה והיציאה מהמשרד, הגברת השליטה של העובד בלוח הזמנים האישי, ועוד.
5. **דיגיטציה ברשות המקומית**: המשבר הנוכחי חידד את הצורך ואף האיץ את העברתם של שירותים מקומיים לפלטפורמות מקוונות, באופן שאיפשר לציבור לבצע פעולות מרחוק, ללא צורך בהגעה למשרדי הרשות המקומית. מומלץ להנגיש כמה שיותר משירותי הרשות המקומית באינטרנט ובטלפון, באופן נוח, מאובטח, ונגיש לכל סוגי האוכלוסיות. כמו כן, מומלץ לקדם מערכים של שיתוף נתונים בין מחלקות הרשות המקומית ולהנגיש את מירב המידע באתר האינטרנט העירוני. כל זאת, במטרה לשפר את השירות לתושב, לייעל תהליכים, לשפר את השקיפות השלטונית, ולשדרג את היערכותה של הרשות המקומית למשברים הבאים.
6. **מערכת החינוך המקומית**: ההיערכות שדרש המשבר הנוכחי ממערכת החינוך העירונית מהווה הזדמנות ללמוד ולפתח אפיקים חדשים לטווח הארוך, שיגבירו את החוסן העירוני ויסייעו בהתמודדות עם משברים עתידיים. מוצע להעצים את מערכת החינוך בראי תפיסה זו, לחזק את הגמישות הניהולית, לגוון את השימושים במבני החינוך גם מחוץ לשעות הפעילות הרגילות, ולחזק את מעמדו של בית הספר כעוגן קהילתי בשגרה ובחירום. מומלץ לחזק את המוכנות של בית הספר וצוותו למגוון רחב של תרחישי חירום, לאמץ באופן קבוע מרכיב של למידה מקוונת, לחזק את מסגרות החינוך המשלימות ולפתח אפיקי למידה להורים.
7. **בריאות הציבור, שירותים חברתיים וקהילתיים**: הרשויות המקומיות מספקות מעטפת רחבה של שירותים חברתיים וקהילתיים, לרבות בתחום בריאות הציבור, גם בשגרה וגם בחירום. מומלץ לגבש חזון ותכנית פעולה עירונית בתחומים אלה, ולהקים "צוותי שלומות (well being) שכונתיים", שיסייעו לרשות המקומית במיפוי, זיהוי ושמירה על קשר שוטף עם תושבים פגיעים. כמו כן, מומלץ לפעול לשדרוג והנגשה של המרחב הציבורי וכלל השירותים העירוניים לאזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות, להמשיך ולהעצים מיזמים ופרויקטים לעידוד אורח חיים בריא וחיזוק קשרי קהילה, ולהבטיח את המשך פעילותם של מערכי סיוע לאזרחים, בדגש על מצוקה ואלימות במשפחה.
8. **הכלכלה המקומית**: העסקים הקטנים והמקומיים, כולל השוקים העירוניים, הם מאבני היסוד של החוסן העירוני – הם מהווים חלק בלתי נפרד מאופיה הייחודי של הרשות המקומית, מעודדים הליכה ברגל, מחיים את הרחוב העירוני, מייצרים מפגשים בין אוכלוסיות, מספקים מקומות עבודה ומחזקים את הכלכלה המקומית. כל אלה מהווים מפתח מרכזי לבניית חוסן. מוצע להתניע מהלך רחב לחיזוק הכלכלה המקומית, לרבות באמצעות הדרכה וייעוץ לעסקים קטנים בנושאי התייעלות ודיגיטציה, הקמת פלטפורמות ומיזמים לעידוד הרכישה בעסקים קטנים ומקומיים, והקמת מינהלות עסקים במרכזים המסחריים והרחובות המסחריים. בנוסף, מומלץ לקדם יוזמות מקומיות משלימות, כגון הדרכת תושבים בנושא גידול מזון בעיר וחיזוק הגינות הקהילתיות, קידום מטבעות מקומיים, תמיכה באמנים ומיזמי תרבות מקומיים וכיו"ב.
9. **המרחב הציבורי**: המשבר הנוכחי חידד ביתר שאת את תפקידו המכריע של מרחב ציבורי זמין, נגיש ואיכותי בחיי היומיום של התושבים. מוצע להתניע מהלך רחב להרחבה ושדרוג המרחבים הציבוריים ברשות המקומית, בהתבסס על עקרונות של נגישות, מגוון, רב-שימושיות, גמישות, ואיכות ויזואלית, תפקודית ותכנונית. מומלץ לייצר התערבויות טקטיות במרחב הציבורי, להסב מרחבים קיימים לשימושים חדשים בהתאם לצרכים העירוניים ובאופן שמגדיל ומשפר את המרחב הזמין להולכי הרגל, לעודד את הטיפוח והשימוש בשפ"פים בחצרות הבניינים, ולבחון אפשרויות להפעלת מבני ציבור, כדוגמת משרדי הרשות המקומית והיכלי תרבות, מעבר לשעות הפעילות רגילות לצורך מגוון שימושים ופעילויות.

10. **תכנון ובנייה**: המשבר הנוכחי הדגיש את חשיבותה והשפעתה של סביבת המגורים – בדירה, בבניין ובסביבה הקרובה, על איכות החיים האישית של תושבי הרשות המקומית ועל נגישותם לשירותים הכרחיים. מוצע כי הרשות המקומית תקדם תכנון של סביבות מגורים משוכללות יותר, שיאפשרו גם שהייה ממושכת בדלת אמות בזמני משבר, ויאפשרו לתושבים לצרוך את מירב השירותים באופן מקומי, בעסקים קטנים ובסביבה הקרובה. תכנון שכונות המבוססות על 'תכנון קומפקטי', בנייה מרקמית מגוונת ועירוב שימושים. תכנון עירוני המתמקד באיכויות הבניין והשכונה ולוקח בחשבון את כלל היבטי החיים, מעצים את החוסן העירוני, מחזק את הכלכלה המקומית ומצמצם את התלות ברכב הפרטי. מומלץ לאמץ מדיניות עירונית לקידום בנייה איכותית, יעילה, בריאה ומקיימת, שמשפרת את איכות השהייה במבנה גם בשגרה וגם בחירום, המותאמת למגמות שינויי האקלים וערוכה לאירועי מזג אוויר קיצוניים.

11. **תחבורה**: מגבלות התנועה שהוטלו במסגרת המשבר הנוכחי הבהירו ביתר שאת את הצורך ב"היפוך הפירמידה", קרי מעבר למצב בו תינתן עדיפות להולכי רגל, רוכבי אופניים ותחבורה ציבורית בשטח הרשות המקומית, על חשבון העדיפות הכמעט מוחלטת הניתנת כיום לרכב הפרטי. מוצע לשדרג ולהגדיל את המרחב העומד לרשות הולכי הרגל ורוכבי האופניים, במטרה להקל את התניידותם ברשות המקומית וכן לצמצם את הגודש וזיהום האוויר. בין היתר, מומלץ להרחיב את רשתות ומסלולי ההליכה והרכיבה באמצעות התערבויות טקטיות לצד שינויים ארוכי טווח, להרחיב את התשתיות המשלימות כגון חניות אופניים, ברזיות, אמצעי הצללה, שילוט מעודד הליכה, וכיו"ב, ולהנגיש לתושבים מגוון רחב ככל הניתן של אמצעים חלופיים לרכב הפרטי.

12. **סביבה וקיימות**: במשבר הנוכחי הודגשה חשיבותם של הסביבה והטבע בעיר לקידום הבריאות, הרווחה הנפשית ואיכות חיי התושבים. מוצע לקדם מדיניות סביבתית עירונית שתחזק ותרחיב את הטבע העירוני, תפחית את זיהום האוויר ופליטות גזי החממה, תצמצם את הפסולת המועברת להטמנה, ותגביר את מוכנותה של הרשות המקומית לשינויי האקלים. זאת בין היתר באמצעות אימוץ מדיניות אקלים וקיימות מקומית, חיזוק הפרישה והמגוון של אתרי הטבע בעיר, גינון יעיל, חסכוני ומותאם אקלים, עידוד צריכה בת-קיימא ומסחר יד שנייה, הסתייעות בטכנולוגיה לצורך ניטור מפגעים, ועוד.

13. **אנרגיה**: התייעלות אנרגטית, לצד ייצור מקומי של אנרגיה, מפחיתים את התלות במערכת החשמל הלאומית, מבזרים את מקורות האנרגיה, ובכך תורמים לחוסן העירוני ומחזקים את היערכותה של הרשות המקומית למצבי משבר. מומלץ לנהל את האנרגיה ברשות כמשאב, לקדם התייעלות אנרגטית במבני ציבור ותאורת רחוב, פרישה של רשת חשמל מקומית (מיקרוגריד), ייצור אנרגיה במבני ציבור, ופרישת פאנלים פוטו-וולטאיים במבני מגורים, מסחר ותעשייה, למשל באמצעות הנגשת מידע והעמדת הלוואות ללא ריבית לדיירים בבתים משותפים.

מסמך זה כולל מגוון רחב של המלצות, ממגוון דיסציפלינות ותחומי פעילות, וכן רמות שונות של מדיניות – החל משינויים סטטוטוריים ורגולטוריים, דרך הנגשת שירותים ותשתיות, ועד אמצעים "רכים", כגון פעילויות קהילתיות, וכן פעולות זמניות וטקטיות. חלק מההמלצות ניתן ליישום באופן מיידי וללא עלות, חלקן נושא עלות נמוכה, חלקן נושא בעלות שתוחזר לאורך זמן, וחלקן הקטן כרוך בהשקעה משמעותית ודורש סיוע ותמיכה ממשלתיים. מצורף למסמך זה נספח הכולל רשימה ראשונית של פעולות שנדרשות מהממשלה על-מנת לאפשר ולסייע לרשויות לממש חלק מההמלצות הכלולות במסמך זה.

אנו מקווים שתמצאו במסמך כלים ומידע שימושי שיסייעו בידכם להתניע מהלך לבנייה וחיזוק החוסן ברשות המקומית.

\*\*\*\*\*