

סמכות ואחריות בחזית האזרחית

מאיר אלרון ואלכס אלטשולר

כללי

לסבבי ההסלמה האחרונים בדרום, בחודשים מרס (9–16) ויוני (18–26) 2012, היו כמה מאפיינים שהותירו מידה של שביעות רצון בישראל: חמאס נמנע מהשתתפות בראשון והפגין איפוק יחסי בשני; בצד הישראלי היה הרוג אחד ופצועים ספורים, למרות יותר מ-450 שיגורים מהרצועה, בשני הסבבים, לטווח שעד 40 ק"מ, שבו מתגוררים כמיליון אזרחים ישראליים; הפסקת אש הושגה במהירות יחסית, ומערכת "כיפת ברזל" הפגינה ביצועים מרשימים למדי¹. עם זאת, בסבבים אלה נחשפו גם תופעות מעוררות דאגה לגבי מרקם היחסים ומאפייני שיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים בניהול החזית האזרחית בישראל, ובעיקר בין פיקוד העורף לבין הרשויות המקומיות. מן הידוע שההבנה ההדדית ושיתוף הפעולה המערכתי הינם אבני יסוד בניהול המערכה בחזית האזרחית. דווקא משום כך יש חשיבות מיוחדת באיתור מוקדם של נקודות חיכוך מהותיות, העלולות לשמש, חלילה, מנוף לכישלון במצבים של עימות נרחב אפשרי בעתיד.

מטרת מאמר זה היא לנתח את הבעייתיות שנחשפה בסבבי ההסלמה האחרונים בדרום בסוגיית הסמכות והאחריות בחזית האזרחית בכלל, ובנוגע לשאלה הסבוכה של הפעלת מוסדות החינוך בשעת חירום, כמקרה-בווחן משקף, בפרט. לאור הניתוח יוצגו המלצות לבנייה מוסדרת יותר של המערכת.

הבעיה: למי הסמכות, למי האחריות?

שאלת הסמכות והאחריות היא מהותית לכל דיון בעל משמעויות ארגוניות מערכתיות. גם בנושא החזית האזרחית בישראל בולטת סוגיה זו כמרכזית, ועדיין בלתי-פתורה מבחינה חוקית, נוהלית ומעשית. דו"ח מבקר המדינה כבר

מאיר אלרון הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אלכס אלטשולר הוא חוקר במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון
למחקרי ביטחון לאומי

עסק בהרחבה ובביקורתיות בנושא זה בעקבות מלחמת לבנון השנייה, וקבע כי "הדין הקיים... מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים... מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות... אין גוף לאומי מרכזי האחראי להיערכות הכוללת... מול האיומים המשתנים".²

הטענה המרכזית של מאמר זה היא שמאז לא השתנה מצב לקוי זה מעיקרו. הדבר חמור במיוחד נוכח החרפת האיום. אמנם בשנת 2007 הוקמה רשות החירום הלאומית (רח"ל), וב-2011 הוקם המשרד להגנת העורף. אולם, שני מהלכים אלה לא שינו באופן מהותי את המצב הבעייתי. רח"ל – שבתוכה הוטמע מערך מל"ח – אמנם פועלת כגורם מטה מתאם ליד שר הביטחון (עד ינואר 2011) והשר להגנת העורף (החל מינואר 2011),³ אולם היא אינה מהווה התשובה הראויה לצורך בכתובת מרכזית, בעלת יכולת שליטה ואכיפה בחזית האזרחית. יש גם מקום לטענה שרח"ל אף סיבכה את המצב הארגוני ברמה הממלכתית, בכך שעצם קיומה הוסיף גורם רוחבי שתורם ליתר מבוכה וערפול. המשרד להגנת העורף, שהוקם בעיקר על רקע שיקולים פוליטיים קואליציוניים, לא שינה את המצב בעיקרו, גם לפי עדותו החוזרת ונשנית של השר הממונה,⁴ למעט, אולי, יצירת עוגן ייצוגי מיניסטרילי לעיסוק הממלכתי בדרג בכיר בסוגיות העומדות על הפרק.

נראה כי אין צורך להכביר מילים על חשיבות הנושא. ישראל נמצאת כבר מזה שנות דור במצב ביטחוני המציב את העורף האזרחי במוקד העימותים עם אויביה הפעילים. הבעיה של העדר גורם בעל סמכות ואחריות מובהקות לתפקודה של החזית האזרחית – גם להתכוננות וגם לניהול העימות – אינה טמונה רק בצורך להעניק מענה מערכתי הולם מול האיום. היא גם נעוצה בעובדה שהחזית האזרחית מפוזרת ומבוזרת מטבעה, ומספר הגורמים הפועלים במסגרתה הוא רב, במישור האורכי והרוחבי כאחד. גורמים אלה אינם בנויים לפעול במשותף; לעתים יש ביניהם קונפליקטים מובנים; הם נעדרי שפה וחזון משותפים, וחלקם חלש מבחינה ארגונית ותפקודית ומחייב בנייה מחדש, כמו מערך הכבאות וההצלה. הסדרת המערכת האזרחית לחירום היא אכן אתגר קשה, אולם חיוניותה של הסדרה כזו רבה מקשיי מימושה.

העדר הסדרה של מערכות הטיפול בחזית האזרחית מאפיין הן את הממשלה הלאומית, והן את המישור הרוחבי, הממלכתי-לאומי, והן את המישור האנכי, ביחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות. ברמה הכלל-לאומית ניצב פיקוד העורף כגורם המבצעי החזק ביותר הן בתוקף החוק, במיוחד אם הממשלה מחליטה על "מצב מיוחד בעורף", הן בזכות משאביו הרבים, הן בשל

היעדר הסדרה של מערכות הטיפול בחזית האזרחית מאפיין הן את המישור הרוחבי, הממלכתי-לאומי, והן את המישור האנכי, ביחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות

פריסתו הרחבה והן הודות ליוקרתו היחסית כשלוחה של צה"ל. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ולנוכח לקחיה עבר פיקוד העורף שינוי דגשים חשוב, לכיוון של מעורבות רחבה בכל הקשור לצורכי האוכלוסייה האזרחית. זאת, גם בשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות (ראו הקמת היקל"ר – יחידות קישור צבאיות לרשות המקומית), עם הגורמים המבצעיים ועם המגזר השלישי. עם זאת, מעמדו החוקי של פיקוד העורף אינו מוסדר ביחס לסמכותו ואחריותו לטיפול באוכלוסייה האזרחית במצבי ביניים, שאינם מצבי חירום מובהקים ומוכרזים, וכן בקשר ליחסו עם הגורמים האחרים הפועלים בחזית האזרחית.⁵

בשנים האחרונות התחדדה השאלה באשר לגבולות המדויקים של האחריות והסמכות בין המשרד להגנת העורף ורח"ל מחד גיסא, לבין צה"ל ופיקוד העורף מאידך גיסא. זו אינה רק שאלה נורמטיבית, יש לה ממדים מעשיים ברורים: מי מביניהם נושא ב"אחריות על" להכנות לשעת חירום בחזית האזרחית ולניהולה בשעת משבר? מי מנחה את מי, מתי ובאילו נושאים? מי קובע מה יעשו גורמי השטח, ומהו סדר העדיפויות הרצוי ביחס לתחומי הפעילות השונים? עד עתה לא נערכה "הסדרה רבת" נדרשת בנדון.

המצב אינו טוב יותר במישור האנכי, מול הרשויות המקומיות. לכאורה, מוסכם על קובעי המדיניות כי הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בחזית האזרחית⁶, אולם בפועל, לא ברור מה משמעותה החוקית, התפעולית והארגונית של אמירה זו. נקודת הייחוס להערכת יכולתן של הרשויות לתפקד בשעת חירום הייתה נמוכה. כך קבע מבקר המדינה כי במלחמת לבנון השנייה נחשפה תמונה עגומה, שמראה כי רמת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום... הייתה ירודה ביותר.⁷ חמש שנים וחצי לאחר מכן חזר מבקר המדינה עם מסקנות דומות. בדצמבר 2011 חוזר המבקר ומציין כי "עדיין לא הוסדר... באופן מחייב וחד-משמעי, נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים (האחראי מטעם הממשלה על תפקוד הרשויות המקומיות בשגרה ובחירום), פיקוד העורף ורח"ל, להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום".⁸

השאלה המרכזית הניצבת כאן היא, באיזו מידה יש לראש הרשות המקומית סמכויות ואחריות – על כל המשתמע מכך מבחינה חוקית, ארגונית ותקציבית – לנהל את עירו ואת האזרחים והמוסדות שבה בחירום? מבחינה חוקית⁹, אין לראש הרשות סמכויות הפעלה ושליטה, מעבר לסמכויותיו במנגנון הרשות עצמו, וכן כראש ועדת משק לשעת חירום (מל"ח) מקומית.¹⁰ אמנם, חוק העיריות קובע באופן כללי בפרק סמכויות העירייה כי "לעירייה סמכות כללית לעשות... כל מעשה הדרוש לשם שמירה על... בריאות הציבור והביטחון בו", אולם זאת ללא פירוט של סמכויות ודרכי ביצוען. חוק העיריות מתייחס לנושא החירום בצורה שולית ומצומצמת ביותר.

שאלה נפרדת היא, עד כמה מעוניינים ראשי הערים לקבל על עצמם את האחריות הטמונה בעמדה מסובכת ומלאה סיכונים (גם פוליטיים) של הובלת המערכת בחירום. גם אם התשובה לשתי השאלות הללו תהיה חיובית, עדיין יוותר ספק האם הגורמים המבצעיים – כמו משטרת ישראל, מד"א ופיקוד העורף – מוכנים וערוכים לעמוד לרשותו ולשירותו של ראש הרשות המקומית, ולפעול על פי הנחיותיו. נראה כי על מנת ליישם גישה כזו תידרש דוקטרינה חדשה והטמעה ארוכה של תהליך בין-ארגוני מורכב.

התשובה המעשית לשאלת יכולתם, מוכנותם ונכונותם של ראשי הרשויות לשאת בסמכות ובאחריות במצבי חירום אינה ברורה, ואינה דומה בכל המקרים. היא תלויה בגורמים רבים, וביניהם גם עוצמת המנהיגות של ראש הרשות ומידת נכונותו לקבל על עצמו את האחריות לניהול כולל של העיר במצבי חירום, כמו גם בעוצמתה הפוליטית, הכלכלית והארגונית של הרשות. ביצועי המגזר המוניציפלי אינם נתפסים כמעולים גם במשימות השגרה.¹¹ עם זאת, יש בארץ לא מעט רשויות מקומיות שקיבלו על עצמן כבר מזמן חלק הולך וגדל של האחריות בחירום ונערכות לכך בהתאם זה שנים, כולל הקצאה של משאבים ממקורותיהן העצמאיים. אולם נראה כי רבות מהרשויות עדיין אינן מעוניינות או מסוגלות לעסוק באופן נרחב ורציני כנדרש בנושאי החירום, כאשר בחלק מהמקרים, ראשיהן משחקים במגרש רגיש זה משחק כפול, אם לא סחטני.

מקרה־בוחן: הפעלת מוסדות חינוך בזמן אירוע ביטחוני מאתגר

הפעלת מוסדות חינוך בחירום, או מניעת הפעלתם, היא אחת מהפעולות הרגישות והחשובות בניהול שגרת החיים ושגרת החירום בישראל. בהחלטה בעניין זה יש משום ביטוי לשאלה הנבחנת כאן. הפתיחה או הסגירה של מוסדות החינוך משפיעה לא רק על נשוא העניין, אלא גם על חלקים רחבים בציבור, ובעיקר על עובדי ההוראה והעובדים האחרים במוסדות החינוך וספקיהם במעגלים רחבים, כמו גם על שיעורי ההתייצבות לעבודה של ההורים, לפחות אלה שילדיהם בגילאי הגן ובית־הספר היסודי. אי־התייצבות לעבודה של עובדים רבים יוצרת, בתורה, השפעות ניכרות על המשק כולו. היא גם משפיעה על תודעת הציבור הרחב ועל הנראות של החוסן החברתי מול אתגרי הביטחון. משום כך, החלטה בנדון מחייבת שיקול דעת רציני, המביא בחשבון שורה של שיקולים ברמה המקומית והלאומית, בעיקר אם מדובר על תקופה מתמשכת ועל יותר מעיר אחת.

בחינת ההתרחשויות בסבבים האחרונים בדרום. ב־13 במרס, לאחר חמישה ימי ירי, החליטו ראשי הערים בדרום בשיתוף פיקוד העורף, כי למחרת יחזרו 207 אלף תלמידי הדרום ללימודיהם.¹² לאחר שהופצה הודעה זו נמשך "הטפטוף" של

הירי.¹³ במצב זה, פיקוד העורף סבר והנחה כי ניתן לקיים את הלימודים באזור הדרום. לעומתו, מספר ראשי ערים, ובראשם ראש העיר באר-שבע, סברו כי המצב אינו מאפשר להמשיך לקיים את שגרת הלימודים, והודיעו על החלטתם להשבית את הלימודים.¹⁴ ראשי הרשויות הללו טענו כי הם קשובים לרחשי הלב של התושבים ונוקטים מדיניות של משנה-זהירות.¹⁵ על רקע חילוקי דעות אלה טען פיקוד העורף בהודעה רשמית כי "בהתבסס על התמונה המודיעינית ונתוני המיגון ברשויות ... ניתן לחזור ללימודים... (ואולם) בסמכות ראשי הרשויות להחמיר את הנחיות פיקוד העורף" (כלומר, לא לקיים את הלימודים).¹⁶ משמעות הדבר היא שכמה ראשי ערים, כולל שלוש הגדולות באזור, סגרו את מוסדות החינוך למרות הנחיית פיקוד העורף.¹⁷ בתגובה יוחס לפיקוד העורף כי אי-חזרה לשגרה פוגעת במשק... מהווה פגיעה במוראל¹⁸ המחלוקת הגלויה למחצה בין ראשי הרשויות לבין פיקוד העורף זכתה ביוני 2012 להתייחסות רשמית מצד רשות המיסים, שהודיעה לתושבי הדרום שנעדרו מעבודה במועדים שהיו במחלוקת בהקשר של פתיחת מוסדות החינוך כי הם יהיו זכאים לפיצוי על היעדרותם. בכך הכיר משרד האוצר בלגיטימיות של החלטות ראשי הערים בנדון.

בסבב הירי של חודש יוני 2102 נרשמו שני מקרים שבהם מוסדות החינוך לא נפתחו, אף על פי שלא הייתה הוראה של פיקוד העורף בנדון.¹⁹ ב-21 ביוני הודיע ראש עיריית אשקלון על החלטתו כי באותו יום לא יתקיימו לימודים בעיר.²⁰ בסבב זה בלט מקומם של ועדי ההורים, דבר העלול לבטא מגמה של התרופפות-מה של הסמכות הממלכתית.

מה שנחשף כאן מעלה תהיות לגבי השאלה הנדונה במאמר זה: למי הסמכות ולמי האחריות? ויותר מכך: מה יקרה אם יתעורר ויכוח בין הגורמים במקרים קשים של אסון המוני, כמו רעידת אדמה, התפשטות של חומרים מסוכנים או תרחיש של נפילת רקטות עם חומרי לחימה כימיים? מי יחליט אז מה יעשו האזרחים? מי יחליט ומי יבצע במקרה של תרחיש המחייב פינוי המוני של תושבים?

לכאורה, למשרד החינוך ולפיקוד העורף, בהסדר שגם הוא אינו מוגדר היטב ביניהם, נתונה הסמכות להורות על הפסקת לימודים במוסדות החינוך, ודאי בשעת חירום מוצהרת (לא זה היה המצב במקרים הנדונים, המוגדרים בפיקוד העורף כ"שעת התקפה"). זאת, מתוקף האחריות הכוללת של משרד החינוך על מוסדות החינוך בישראל מחד גיסא, ומתוקף מעמדו של פיקוד העורף כפי שנותח לעיל, מאידך גיסא.²¹ נוסף לכך, ב"מצב מיוחד בעורף" מוסמך אלוף הפיקוד, או מי שהוסמך על ידיו, "להנחות על פי שיקולים צבאיים-ביטחוניים על אי-קיום הלימודים במרחב פיקודו. במקרים אלה, ההוראות למוסדות החינוך על הפסקת הלימודים ימסרו על ידי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ו/או על ידי הלשכות

המחוזיות של משרד החינוך.²² הדברים מעוגנים גם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך²³ וגם בהנחיות פיקוד העורף לגבי "שעת התקפה", כפי שהופצו ב־אוגוסט 2011.²⁴ כלומר, למרות הניסיונות לייצר אווירה של שיתוף פעולה עם הרשות המקומית ולהעניק לה מקום מרכזי הן בתהליך קבלת ההחלטות והן בביצוען, רואה עצמו הפיקוד כגורם המוסמך להוביל את ההתארגנות לצורך התגוננות ולהנחות את הגופים האחרים, כולל הרשויות המקומיות.

המשמעויות העולות ממקרה־בוחן זה:

- א. עד כה, חילוקי הדעות בין פיקוד העורף לראשי הרשויות בדרום (לא כולם) היו נעוצים במגמה של ראשי הערים להחמיר את הנחיות ההתגוננות, ולא ההיפך. לא היה מקרה – ואף לא צפוי שיהיה כזה – שפיקוד העורף ינחה על הפסקת לימודים וראשי הערים יחליטו על פתיחת מוסדות החינוך. אין להניח כי אלה יקבלו על עצמם אחריות המסכנת חיי אדם.
- ב. התופעה של חילוקי הדעות בעניין זה בין פיקוד העורף לבין חלק מהרשויות המקומיות החלה מאז "עופרת יצוקה", והתפשטה מאז. היא משקפת, ככל הנראה, בעיקר את כוונתם של ראשי הרשויות להפגין כלפי פנים דאגה לתושביהם, לצד מידה של התרסה כלפי הממשלה בירושלים, שלכאורה אינה עושה די על מנת למנוע את התופעה של ירי על ריכוזי האוכלוסייה.
- ג. ראשי הרשויות אינם עשויים מקשה אחת או מייצגים עמדה מאוחדת, גם בעניין ההיערכות למצבי חירום. ההבדלים הרבים ביניהם נעוצים בסיבות רבות. חלקם נובע מתפיסת עולמם השלטונית והפוליטית של ראשי הרשויות, חלקם – מהיקף משאביה של הרשות המקומית וחלקם ממידת יכולתם לקבל על עצמם עמדה של הובלה, המחייבת גישה אקטיביסטית ויכולת להשקיע משאבים רבים בתחומי החירום. מטבע הדברים, חלק מהרשויות משקיעות מעט מאוד משלהן, ואינן מסוגלות לבטא את מעמדן כ"לבנת יסוד" בהיערכות לחירום.
- ד. ככלל, קיימים שיתוף פעולה רצוף והידברות ישירה, על פי נוהל מוסכם, בין ראשי הרשויות, כולם יחד וכל אחד לחוד, לבין מפקדי פיקוד העורף, רח"ל והמשרד להגנת העורף, כולל הדרג הבכיר ביותר. פיקוד העורף אכן מתייחס לרשויות כאל גורם מרכזי במערכת ההתגוננות האזרחית, ומדגיש זאת הן בהנחיות הפנימיות והן בהתנהלות השוטפת שלו עם הרשויות. הפיקוד גם נוטה להדגיש בפומבי כי לראשי הרשויות יש הזכות והסמכות להחמיר, ולמנוע לימודים במוסדות החינוך.
- ה. הבעיה נעוצה בצורך להיערך למצבים חמורים ורחבי־היקף יותר מאלה שהתרחשו בדרום מאז "עופרת יצוקה". במקרים כאלה, ייתכן שלא יהיה

מספיק זמן להתייעצויות ולחילוקי דעות, ויהיה צורך בקבלת החלטות מהירות וקשות, העלולות לחייב גם נטילת סיכונים. מי יהיה זה שיחליט במצבים כאלה? ברור שלמשלה יש סמכות עליונה. ברור גם שפיקוד העורף יבצע כלשונן את החלטות הממשלה. אולם מה מקומם של ראשי הרשויות בתרחישים כאלה, ומה תהיה מידת השפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות ברמה המקומית? כאמור, המערכת אינה מוסדרת בנושא קריטי זה.

סיכום והמלצות

המסקנה הברורה העולה מניתוח זה היא, שיש צורך דחוף לקבוע גבולות ברורים לסמכויות ולאחריות של הגופים העוסקים בניהול מצבי חירום, בטרם תהפוך אי-הבהירות הקיימת לאנדרלמוסיה. בהתאם להחלטות שיתקבלו, יש להעניק לגופים הרלוונטיים משאבים ומנגנונים שלטוניים למימוש סמכותם ואחריותם. המשך המצב הקיים אינו אופציה ראויה, למרות שיש להניח שקיימים גורמים שערפול בנושא חיוני זה משרת, לכאורה, את האינטרסים שלהם. זו כנראה הסיבה לכך שהנושא לא הוסדר עד כה. מכל מקום, הסדרה באמצעות חקיקה יסודית כזו הינה תנאי הכרחי, גם אם אינו מספיק, כדי לאפשר תהליך רציני של בניית המערכת הניהולית של החזית האזרחית, המתאפיינת עדיין בסרבול רב.

נציג כאן כמה המלצות להסדרת הנושא. חלק לא-מבוטל מהן כבר עלה בפורומים שונים. מסיבות שונות אך לא מספקות, הן לא הפכו עדיין מהמלצות לפעולה לכדי פעולה תחיקתית וארגונית:

א. כל ההיבטים של סוגיית הסמכות והאחריות חייבים להיות מעוגנים בחוק. אמנם, ברור כי במציאות הישראלית החקיקה אינה מספיקה כדי ליצור מציאות בשטח, אולם היא עשויה להוות בסיס איתן להסדרה, ובלבד שתקבע בצורה חד-משמעית את המסגרות ואת היחסים הנדרשים בין הגורמים השונים, ותיתן תשובה ברורה וחד-ערכית לשתי שאלות יסוד: (1) מיהו הגורם האחראי, או מהי שרשרת הסמכויות במדינת ישראל להכנת החזית האזרחית לתרחישי חירום ואסונות המוניים רלוונטיים – מידי אדם (מלחמה, טרור וטילים, וכן עקב התפשטות של חומרים מסוכנים), ומאסונות טבע (רעידת אדמה, שריפות גדולות, ועוד). (2) מיהו הגורם האחראי, או מהי שרשרת הסמכויות במדינת ישראל לניהול זירת אירוע של אסון המוני מהמקורות הנ"ל. יש גם לקבוע מיהו הגורם האחראי לתהליכי השיקום, שיידרשו לאחר מצבי חירום רחבי-היקף. חוק העורף, שניזום על ידי השר מתן וילנאי לפני שנים אחדות, אינו מצליח לעשות דרכו אל ובתוך

- מסדרונות הכנסת מן הכוח אלא הפועל, ולדעתנו, הדבר אינו מקרי. יש "לשחרר את הפקק" ולקבוע לוח זמנים קרוב להעברת החוק.
- ב. יש לקבע בחוק העורף את מעמדם וסמכויותיהם של הגורמים הממלכתיים, ואת הממשקים המדויקים ביניהם: ממשלת ישראל (ראש הממשלה וועדת השרים לביטחון לאומי), משרד הביטחון, המשרד להגנת העורף (מול משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים), רשות החירום הלאומית, צה"ל ופיקוד העורף, וכן גורמי ההצלה הממלכתיים כמו משטרת ישראל, נציבות כבאות והצלה ארצית, מגן דוד אדום ועוד. מערכת היחסים הבלתי-ברורה ביניהם מחייבת הסדרה והבהרה, כך שיהיה ברור לכל הגורמים בזירה הממלכתית מי נותן הוראות למי, ומתי. נציין כי לדעתנו אין מנוס מקביעת הגורם הממלכתי המוביל, ולא רק המתאם, ברמה המיניסטרילית, כחלק בלתי-נפרד ממשרד ראש הממשלה.
- ג. יש לקבע בחוק העורף ובחוק העיריות את מעמדם וסמכויותיהם של הגורמים הממלכתיים, ואת קשרי-הגומלין המדויקים ביניהם לבין הרשויות המקומיות. מעבר לקביעה בחוק, אנו ממליצים ליצור מצב שיהפוך קביעה זו לאפשרית ומעשית מבחינת כל הגורמים הרלוונטיים. על הממשלה להקצות תקציבים וקשב שלטוני כדי לאפשר תהליך מהיר של הכשרה, חיזוק ותחזוק הרשויות החלשות יותר, על מנת שיעמדו במטלה כזו. למאמץ כזה תהיה השפעה בונה על יכולות הרשויות גם בתקופות שגרה.
- ד. מוסכם על הכל כי לחברה האזרחית ולארגוני המתנדבים יש תפקיד חשוב בחיזוק החוסן החברתי. גם אם אין מקום להגדיר בחוק את פעילותם של אלה בחירום, חשוב לייצר מנגנונים לשילובם המיטבי באמצעות דיאלוג מתמשך ותרגילים משותפים.
- ה. אך בחוק אין די: על הגורמים המוסמכים על פי החוק לדאוג לכך שהמציאות בשטח תענה על הצרכים הייחודיים ועל האתגרים הצפויים לנו (וברור שאין אפשרות להתכונן לתרחישים של הפתעה כוללת). זהו אתגר מהמעלה הראשונה, אולם הסכנות מחייבות עשייה – ויפה שעה אחת קודם. מידה של אופטימיות ניתן לשאוב מהעובדה שבאחרונה (גם אם באיחור) נטל ראש הממשלה את המושכות, והוא מקיים באופן סדיר ותדיר ישיבות היערכות עם הגורמים האחראיים ברמה הלאומית בנושא העורף. במציאות הישראלית, אין מנוס מכך שבנושא חיוני כל כך כמו החזית האזרחית יהיה ראש הממשלה מעורב עד צוואר בחשיבה, בתכנון ובהנחיות לגורמים הממלכתיים. מבחנו יהיה גם בשמירת המומנטום, גם ביצירת תהליכים של התקדמות ברורה, וכמובן, בבנייה מסודרת ובתהליכי הטמעה ארוכי-טווח לחיזוק היערכות של החזית האזרחית לימי פקודה.

הערות

- 1 עוזי רובין, הקרב בין "כיפת ברזל" לבין ה"גראד": חזרה כללית לקראת מלחמה כוללת? BESA Center Perspectives Papers, No. 171, April 19, 2012.
- 2 דוח מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, 2007 ירושלים, אב התשס"ז, יולי 2007, עיקרי הממצאים. כמו כן, ראו: גם פרק משנה: הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף. (ההדגשות – של המחברים).
- 3 רשות חירום לאומית (רח"ל) הוקמה בהחלטה מס. ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מה-19 בדצמבר 2007.
- 4 מתן וילנאי, "החזון להגנת העורף ויישומו", בתוך: **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מאיר אלרן ואלכס אלטשולר (עורכים), מזכר 120, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.
- 5 מצב בעייתי זה לא השתנה ביסודו גם לאחר העברת תיקונים מס' 15 ו-16 של חוק הג"א המקורי מ-1951, שנעשו בחקיקה במרס ובאוגוסט 2011. <http://okneset.org/vote/4050/>
- 6 ראו דברי מפקד פקוד העורף בתוך: **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מאיר אלרן ואלכס אלטשולר (עורכים), מזכר 120, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.
- 7 דוח מבקר המדינה (2007), **שם**, עמ' 96.
- 8 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השלטון המקומי**, דצמבר 2011, ע"ע 3-89.
- 9 חוק העיריות (נוסח חדש) מ-2006 קובע בסעיף 248 (א) כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו באותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכול בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך".
- 10 מטה מל"ח ארצי, **תכנון, ארגון, ותפעול ברשות המקומית / כללי**, דצמבר 2004.
- 11 עובדי העיריות והרשויות המקומיות נהנו מאמון נמוך יחסית למגזרים אחרים בשירות הציבורי, כשרק המגזר של שירותי דת נמצא מעט מתחתם. ראו: ערן ויגודה גדות ושלמה מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה מספר 6, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה, 2006.
- 12 יגנה, י', כהן, ג', רביד, ב', וחורי, ג'. "בעוטף עזה טוענים: אצלנו אין הפסקת אש". **הארץ**, 14 במארס 2012.
- 13 רקטת גראד בנתיבות גרמה לפציעתו של אדם אחד ולכ-20 נפגעי חרדה. כמו-כן, נפלו 12 רקטות ופצצות מרגמה בשטחים פתוחים. למחרת אכן חודשו הלימודים בערי הדרום. ואולם, במהלך ה-14 במארס 2012 נורו רקטות נוספות, לעבר אשדוד, מועצות אזוריות אשכול וחוף אשקלון, באר-שבע ונתיבות. הרקטות הללו יורטו על-ידי מערכת 'כיפת ברזל' או נפלו בשטחים פתוחים. כהן, ג., יגנה, י'. "רקטה נורתה לעבר אשכול; הבוקר שוב אין לימודים", **הארץ**, 15 במארס 2012.
- 14 הערים שבהם לא התקיימו לימודים ב-15 במארס כללו את אשדוד, אשקלון, באר שבע, גן יבנה, קריית גת וקריית מלאכי.
- 15 ביישובי הדרום שבהם כן התקיימו לימודים, הגיעו לבתי-הספר כ-70% מהתלמידים.
- 16 כהן, ג., יגנה, י'. "התחדש הירי על בירת הנגב. ראשי הערים בדרום נגד פיקוד העורף: "שהם ידברו עם ההורים והתלמידים". **הארץ**, 15 במארס 2012.

- 17 כך קבע ראש העיר באר־שבע כי העיר תחזור לשגרה מלאה רק כאשר יהיה שקט מוחלט. "כל עוד יורים טילים... לא נחזור ללימודים", אמר. "יש ראשי רשויות עם ראש קטן שמקבלים את הנחיות פיקוד העורף, אך אנחנו חושבים אחרת". לדבריו, "אנחנו משתפים פעולה עם פיקוד העורף, אבל יש הנחיות מסוימות שאנחנו חולקים עליהן, ויש דברים שקשורים לרווחה ולבתי ספר ולא קשורים לענייני צבא. במציאות הזאת אי אפשר להמשיך ככה.. נשכנו שפתיים לבקשת פיקוד העורף... אני לא מוכן לשגרה הזאת. מדינת ישראל צריכה לקבל החלטה אם הם מוכנים לקבל את הטפטופים האלה על מוסדות חינוך בערים בדרום". **הארץ**, 15 מרס 2012
- 18 **שם**.
- 19 ב־20 ביוני 2012 החליט ועד ההורים של בית הספר היסודי במעגלים (ליד נתיבות) כי בשל העובדה, כי בית הספר אינו ממוגן, לא יתקיימו בו לימודים. בינדר, א. וסוכנויות הידיעות. "ההסלמה בדרום: צה"ל תקף ברצועה, ארבע רקטות נוספות נורו". **NRG**, 20 ביוני 2012.
- 20 ברנר, נ'. "כבר 130 נפילות: ילדים לא ישנו בלילה". **ynet**, 21 ביוני 2012.
- 21 כך נקבע כי "הוראה על קיום הלימודים או על ביטולם בהיקף חלקי או ארצי תינתן על ידי שר החינוך עפ"י החלטת הממשלה ובתאום עם שלטונות צה"ל, אולם כל הוראה והנחיה, המתפרסמות בעת חירום באופן רשמי באמצעות התקשורת מטעם דובר צה"ל או מטעם מפקדת פיקוד העורף, חלות מיידית גם על מוסדות החינוך, ואין להמתין להנחיות מיוחדות של מערכת החינוך.
- 22 הרשות העליונה לחינוך בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי, **תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית / חינוך**, 2002, עמ' 3.
- 23 "תפעל מערכת החינוך ותקיים את הלימודים בשעת חירום בכל מוסדות החינוך בהתאם לאפשרויות ולתנאים המשתנים כתוצאה ממצבי חירום שונים, אלא אם כן צה"ל/פיקוד העורף במרחב האחריות הגיאוגרפי יקבעו אחרת ויורו על סגירת מוסדות החינוך ועל אי־קיום הלימודים" חוזר מנכ"ל משרד החינוך, בטיחות, ביטחון ושעת חירום, מרס 2004, http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/sd7bk5_4_6.htm
- 24 "שעת התקפה" על פי חוק ההתגוננות האזרחית תיקון מס. 15, 2011 – הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם ועד מתן אות ארגעה, או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של עשרים וארבע שעות, יחל מניין עשרים וארבע השעות האמורות מההתקפה הראשונה". עם התרחשותה של "שעת התקפה" אלוף פיקוד העורף מוסמך לקבוע את מדיניות ההתגוננות ומכוחה לתת את ההנחיות המחייבות לאוכלוסייה. ההנחיות יכולות להיות לסוג מסוים של בני אדם או לאוכלוסייה כולה, והן כוללות כל הוראה הנדרשת להצלתם או לשמירתם של חיי אדם או רכוש.