

פינוי יישובים בשעת חירום: דילמות ופתרונות

יונתן שחם ומאיר אלרן

בשנים האחרונות גובר השיח בציבור ובמערכת הביטחון על פינוי יישובים במהלך עימות עתידי. המאמר סוקר את תמונת המצב הנוכחית באשר לתפיסות ולתוכניות בתחום פינוי יזום של אוכלוסייה, תוך התמקדות בשיקולי המדיניות ובתהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית. המאמר עוסק גם בטיפול המתוכנן באוכלוסייה המתפנה באופן עצמאי, ובאוכלוסייה השוהה ברציפות במקלטים. הממצא העיקרי הוא שבהיעדר תפיסה לאומית מוסכמת ומחייבת בנושא הפינוי, נאלצים גופי הביצוע לפעול ללא הנחיה ברורה, והתוצאה היא חוסר תיאום. מצב זה עלול להוביל להחלטה מאוחרת על פינוי מאורגן, בשעה שחלקים באוכלוסייה מתפנים בכוחות עצמם. אנו ממליצים על גיבוש תפיסה לאומית שעיקרה הרחבת היקף האוכלוסייה המיועדת לפינוי מיישובים ברמת סיכון גבוהה ביותר, תוך מתן עדיפות גבוהה לקבוצות מוחלשות, לצד חיזוק משמעותי של מנגנוני החוסן החברתי של הרשויות המקומיות החלשות יותר, הנמצאות ברמת סיכון בינונית-גבוהה.

מילות מפתח: החזית האזרחית, חברה וביטחון, פינוי אוכלוסייה, רשות חירום לאומית, פיקוד העורף, אסון טבע, רעידת אדמה.

בשנים האחרונות ובמיוחד מאז מבצע 'צוק איתן', מתגבר השיח הציבורי ובתוך מערכת הביטחון על פינוי יישובים במהלך עימות עתידי. ביטוי ממסדי לכך נמצא במשחק המנהלים בנושא מפונים ומתפנים, שיזמה רשות החירום הלאומית (רח"ל) במסגרת שבוע החירום הלאומי בחודש יוני 2016. במאמר זה ייבחנו סוגיות הפינוי

יונתן שחם הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

היזום, הטיפול באלה המתפנים באופן עצמאי והטיפול באוכלוסייה שתישאר ביישובים המאוימים במהלכו של עימות עתידי. על פי הערכת הממסד הביטחוני, תמונת העימות הצבאי העתידי חמורה בצורה משמעותית מבעבר. לדברי ראש רח"ל, תרחיש הייחוס החדש למלחמה שאושר על ידי הממשלה קובע שיש להיערך בעורף למאות הרוגים, אלפי פצועים, עשרות אלפי מפונים ומספר משמעותי של נפגעי חרדה. בנוסף צפויים הפסקות חשמל ממושכות וניתוקי תקשורת משמעותיים, ומוערך כי אוכלוסיות מתקשות (קשישים, עולים, נכים ואחרים) יעמדו בפני קשיי תפקוד משמעותיים במרחבים המאוימים.¹

פינוי אוכלוסייה, בין אם במלחמה או בעקבות אסון טבע, הוא פעולה מסובכת ורגישה ביותר. זו מקפלת בתוכה אתוס ציבורי ושיקולי מדיניות, לצד שיקולים תקציביים, חוקתיים, לוגיסטיים ומבצעיים מורכבים ביותר. במאמר זה יוצגו תמונת המצב העכשווית, הדילמות העיקריות בנושא, וכן המלצות להתמודדות מערכתית. לצורך זה יפורטו המונחים המוסכמים בקרב גופי החירום לגבי האוכלוסיות הנדונות: מפונים הם אלה שהוחלט לפנותם באופן יזום ולהעבירם לקליטה מוסדרת על ידי המדינה. מתפנים הם אלה שהחליטו להתפנות על דעת עצמם או על דעת ראשי היישובים שלהם. מתמקלטים או אוכלוסייה השווה ברציפות במרחב מוגן הם אלה השווהים פרק זמן ממושך של ימים ואף שבועות במקלטים באזור מגוריהם, ואינם יכולים או אינם מסכימים לצאת. מחוסרי דיור הם אלה שבתייהם נהרסו ואין להם פתרון דיור, גם זמני. משימת הקליטה של המפונים באתרי הקליטה היא מורכבת ביותר, אך אנו מניחים שביכולתה של המדינה לממשה, ולפיכך מאמר זה לא יעסוק בה בפירוט.²

רקע

העיסוק המוגבר בנושא פינוי יישובים החל עוד בטרם מבצע 'צוק איתן' (יולי-אוגוסט 2014). בשנת 2012 החליטה הממשלה על תוכנית 'מלון אורחים' לקליטת אוכלוסייה מפונה. במסגרת תוכנית זו נדרשה כל רשות מקומית לבנות יכולת לקליטת מפונים בהיקף של ארבעה אחוזים מאוכלוסייתה, והתהליך נמצא בעיצומו.³ מאז 'צוק איתן' ניכרת קפיצת מדרגה ברמת העיסוק הממסדי בנושא, מכיוון שבמהלכו לא הופעלה תוכנית 'מלון אורחים' ותושבי יישובים רבים, בעיקר קיבוצי קו העימות ב"עוטף עזה", בחרו להתפנות בעצמם עקב החלטה אישית-משפחתית או החלטה יישובית, בשעה שגורמי הממשלה הפגינו מדיניות פסיבית ובלתי אחידה. זו הגיעה לשיא ב"נאום הכלניות" שבו קרא הרמטכ"ל לתושבים לחזור לבתייהם, ולאחר זמן קצר התחדשה האש ותושבים התפנו בשנית.⁴ בנוסף, מותו הטרגי של הילד דניאל טרגרמן ז"ל בקיבוץ נחל עוז הוסיף ממד נוקב לשאלת פינוי אוכלוסייה. בנחל עוז ובמקומות אחרים טענו כי "גם לפנות זה ציוני, אמיץ ונכון".⁵ בכך צף מחדש הוויכוח

האידיא־נרטיבי לגבי מהות ההתפנות של אזרחים בתנאים של מלחמה וסיכון גבוה. זאת, לאחר שבשנים האחרונות הובלטה התפיסה ה"לאומית" כביכול, שלפיה "אין מפנים אזרחים מול אש אויב", וכי יש בכך, לכאורה, משום כניעה ללחץ חיצוני. האמת ההיסטורית היא כמובן שונה. יישובים פונו גם במלחמת העצמאות ובמלחמת יום הכיפורים, ביוזמת הממשלה.⁶ יישובים רבים התפנו מחלק גדול של תושביהם ללא החלטת ממשלה בתקופות של עימותים בעלי עצימות נמוכה, כמו בצפון בתקופת ההתשה שלפני מלחמת לבנון הראשונה ובמלחמת לבנון השנייה, כאשר התפנו מאות אלפי אזרחים והוקמו "ערי אוהלים" שחלקן נשענו על נדבנים.⁷ חלק מתושבי תל־אביב התפנו בזמן מלחמת המפרץ הראשונה (דצמבר 1990 – ינואר 1991), עת הותקפה העיר על ידי טילי סקאד עיראקיים.⁸ אין זה המקום לדון בשאלה כיצד התפתח הנרטיב ה"לאומי" של "עמידה זקופה" והימנעות מפינוי. לא ברור גם מה משקלו של המרכיב התקציבי־משפטי של היעדר החלטה ממשלתית על פינוי. העובדה היא שבתקופה האחרונה של עימותים בעצימות נמוכה נמנעה הממשלה מקבלת החלטה על מצב חירום, המהווה בסיס חוקתי ותפעולי לפינוי. ברור שאין זה מקרה, וכי השיקול התקציבי הוא חלק מכך.

מכל מקום, כבר במהלך 'צוק איתן' ולאחריו התבטאו בכירים בצה"ל, כולל מפקד פיקוד הדרום, כי היעדר החלטה על פינוי היישובים היה שגוי. נראה כי מאז התפתחה הבנה במערכת הביטחון שבעימות עתידי נרחב יבקשו רבים להתפנות, וכי יש גם ערך ביטחוני־מבצעי בפינוי יישובים מסוימים הסמוכים לגדר הגבול. בהתאם לכך נערכות תוכניות אופרטיביות לפינוי יזום של יישובים על ידי צה"ל ולקליטת תושביהם במתקנים אזרחיים על ידי רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) במשרד הפנים, בשיתוף פיקוד העורף ורח"ל. עם זאת, יודגש כבר כאן כי למרות העיסוק המתפתח בסוגיות המבצעיות והלוגיסטיות, לא קיימת תפיסה

לאומית ברורה ומגובשת בדמותה של החלטה או הנחיה ממשלתית, או מדיניות מוצהרת של הדרג המדיני. היעדרה של תפיסה לאומית מוסכמת מוביל לכך שכל גוף מפתח תפיסה עצמאית, ועל כן יש כיום התנגשויות ואי־הסכמות משמעותיות בין הגופים השונים העוסקים במלאכה.

ההתייחסות לשאלת המפונים ביוזמה ממשלתית

כיום קיימות שתי תוכניות ממסדיות לפינוי יזום ולקליטת המפונים, שיקבלו אספקת מזון וטיפול בצורכי השהייה: הראשונה היא תוכנית 'מלון אזרחים', המיועדת לקליטה של אוכלוסייה בהיקף גדול – עד כ־100 אלף איש. עיקר יעדי הקליטה בתוכנית זו הם בתי ספר. התוכנית השנייה היא 'מלונית', המיועדת לקליטה של

במהלך 'צוק איתן' ולאחריו התבטאו בכירים בצה"ל, כולל מפקד פיקוד הדרום, כי היעדר החלטה על פינוי היישובים היה שגוי.

אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר בעלי מאפיינים קהילתיים מובנים, כמו קיבוצים ומושבים. בתוכנית זו אמורה כל הקהילה להיקלט באותו יעד קליטה, תוך שאיפה לשמר את המסגרת הקהילתית.⁹ שתי תוכניות אלו ממוקדות בפן המבצעי-לוגיסטי של הפינוי והקליטה כגון סימון מתקני הקליטה והכשרתם, ואיתור אוכלוסיות הזקוקות לתשומת לב מיוחדת. במקביל מכינים משרדי הבריאות, הקליטה והרווחה תוכניות משלהם לפינוי אוכלוסיות מיוחדות הדורשות השגחה צמודה, כגון חוסים במוסדות ומטופלים מונשמים שיפוננו למוסדות קולטים או יחד עם קהילתם, אם זו תפונה כולה. צה"ל מכין את התוכניות האופרטיביות לביצוע הפינוי עצמו, והחל לתרגל אותן בשיתוף היישובים.¹⁰ ההערכות הן שגם לאחר פינוי תישאר אוכלוסייה מצומצמת ביישוב, לצורך שימור הפעילות המשקית ברמה המינימלית. כלקח מ'צוק איתן' נכללת כיום שאלת הפינוי בהערכות המצב בצה"ל, והיא צפויה להיבחן ברציפות החל מפתחת מערכה. כיום ישנה הסכמה כללית בין הגופים השונים כי יש לשקול פינוי יישוב בקרבת הגבול במספר מקרים: הראשון – כאשר האיום הפיזי על היישוב משמעותי ביותר ולא ניתן לספק לו הגנה, כדוגמת איום נרחב של פצצות מרגמה או איום חדירה ממנהרות; השני – אם הערכת צה"ל תהיה שההשקעה במאמץ המבצעי להגן על היישוב עולה על הנדרש במאמץ לפינויו; השלישי – במקרה שלא ניתן לקיים שגרת חיים ביישוב, בשל מדיניות ההתגוננות המחייבת שהייה רצופה של מעל 72 שעות במתחם ממוגן, או בעת הפסקות חשמל רצופות של מספר יממות. באופן עקרוני, פינוי של אוכלוסיות מיוחדות צפוי להתבצע לפני פינוי של אוכלוסייה כללית מאותו יישוב, עקב הקשיים הלוגיסטיים הכרוכים בכך. אוכלוסיות אלו יפוננו גם מתוך

יישובים שאינם מיועדים לפינוי מלא.

נראה כי השאלה לגבי הפעלת התוכניות הללו היא פוליטית ביסודה, ותלויה גם בעומק האיום שיתפתח בעת עימות עתידי. על בסיס העבר, אפשר להעריך כי הממשלה תעדיף להימנע מקבלת החלטה, ודאי מקדימה או עקרונית ומחייבת, ותבכר לדחות ככל האפשר החלטה על הפעלת התוכניות, במיוחד זו הרחבה יותר, אלא אם כן יתפתח לחץ ציבורי חזק. בדרגי הביצוע מעריכים כי יש סיכוי סביר שתוכניות 'מלונית' המצומצמת תופעל במהלך עימות עתידי בגזרת הצפון או הדרום, וכי הסבירות להפעלת 'מלון אורחים' נמוכה בהרבה. אחד הגורמים להערכה זו

על בסיס העבר, אפשר להעריך כי הממשלה תעדיף להימנע מקבלת החלטה, ודאי מקדימה או עקרונית ומחייבת, ותבכר לדחות ככל האפשר החלטה על הפעלת תוכניות הפינוי, במיוחד זו הרחבה יותר, אלא אם כן יתפתח לחץ ציבורי חזק.

הוא שבמקרה השני מדובר באוכלוסייה רחבה הרבה יותר, והדבר יחייב היערכות מקדימה נרחבת והתייחסות לוגיסטית מאתגרת מאוד. בין השאר יחייב הדבר קליטה של מפונים רבים בבתי ספר – דבר הצפוי להוביל לשיבוש משמעותי של הפעלת

מוסדות חינוך ביישובים הקולטים, ולפגיעה ביכולת לקיים שגרת חיים ביישובים אלו. קיום רציפות תפקודית בשעת חירום, מה שמכונה בעגה הביטחונית "שגרת חירום", נתפס כמרכיב חיוני בשימור החוסן החברתי בזמן עימות.

אחת המשמעויות העיקרית של גישה זו היא שהיישובים העירוניים הגדולים הסמוכים לגבול – כמו קריית שמונה, שלומי ושדרות – לא יפוגו במהלך עימות עתידי.¹¹ מכאן ניתן אף להסיק שהסבירות לפינוי יזום של יישובים עירוניים גדולים במרכז הארץ נמוכה מאוד, למרות הדיבורים על תרחיש של "מהלומה" מרוכזת על מרכז עירוני.

ההתייחסות לשאלת המתפנים ביוזמה עצמית

בניגוד לסוגיית הפינוי היזום, שבמענה לה קיימות תוכניות משותפות בין גופי החירום, הרי בנוגע לסוגיית המתפנים בעצמם שורר חוסר הסכמה עמוק בין הגופים השונים, וביניהם לבין מנהיגי הרשויות המקומיות. ראשית, קיימים חוסר הסכמה וחוסר בהירות באשר לממדיה ומאפייניה הצפויים של התופעה, שהיו לה דפוסים שונים בנסיבות שונות בעבר. סקר שערכה רח"ל במאי 2016 מעלה כי 14 אחוזים מהאוכלוסייה יבקשו להתפנות במקרה של התקפת טילים משמעותית.¹² להערכת מפקד פיקוד העורף, 20 עד 30 אחוזים מהאוכלוסייה שחוזה "איום משמעותי" (לא ברור מה כוונתו בכך) יתפנו על דעת עצמם.¹³ היות שבמחוזות הצפון וחיפה מתגוררים כשני מיליון איש, המשמעות היא שהיקף האוכלוסייה שתבקש פינוי או שתתפנה בעצמה בצפון בלבד צפוי לעלות על 200 אלף איש. ההערכה היא שהמתפנים ישתכנו בבתי מלון ובבתי הארחה, אצל קרובים או משפחות "מאמצות" במסגרת התארגנות מקומית, או יחנו בשטחים פתוחים כגון פארקים וגנים לאומיים. צה"ל ופיקוד העורף תומכים בעיקרון בעידוד האוכלוסייה לא להתפנות, על פי הגישה שהבית הוא המקום "הכי מוגן שיש". לתפיסתם, בתרחיש המלחמה העתידי צפוי איום טילים על כל שטחי המדינה כמעט, ולכן מי שיתפנה לא ייהנה

צה"ל ופיקוד העורף תומכים בעיקרון בעידוד האוכלוסייה לא להתפנות, על פי הגישה שהבית הוא המקום "הכי מוגן שיש".

משיפור של ממש בביטחון האישי. לעומת זאת, הישגות בבית במסגרת הקהילה, מציאת פתרון המיגון הטוב ביותר והיענות להוראות פיקוד העורף יאפשרו שמירה מיטבית על "שגרת חירום", תוך הישענות על הקהילה ועל התשתיות המקומיות. על פי דעה זו, הפגנת מחויבות של המדינה לדאוג לאלה המתפנים באופן עצמאי תגדיל את ממדי התופעה, ולכן צפויה מדיניות המסרים של פיקוד העורף

לעודד את האזרחים להישאר באזור המגורים. מנגד סבורים גורמים אחרים כדוגמת אנשי המועצה לביטחון לאומי כי יש למדינה מחויבות גבוהה, אם לא זהה, כלפי מי שמפונה באופן יזום וכלפי מי שמתפנה באופן עצמאי. להערכת סגן ראש המועצה

לביטחון לאומי לעורף, בזמן מלחמה יורה הדרג המדיני על טיפול במתפנים, ועל כן יש להיערך לכך כבר עתה. להערכתו, חלק מהאוכלוסייה המאוימת תבחר להתפנות גם לנוכח המסרים הממסדיים בדבר הישארות במקום המגורים.¹⁴ עמדת רח"ל בנושא זה אינה מגובשת עדיין, אך נעשים ניסיונות למציאת פתרונות ביניים כמו קליטת מתפנים במתקנים שייועדו לתוכנית 'מלון אורחים' והבטחת קורת גג בלבד, ללא אספקת מזון ושירותים אחרים.

לצד הבדלי הגישות בין הגופים, כולם שותפים לתפיסה כי אם יקומו שוב "ערי האוהלים", כפי שקרה בזמן מלחמת לבנון השנייה, יהיה זה כישלון של המדינה. לכן, ההערכה היא שאם תתרחש תופעה זו, יינתן למתפנים סיוע באופן מוגבל בהתאם להערכת המצב, באמצעות הרשויות המקומיות ובסיוע הגורמים הממלכתיים.¹⁵ ברקע לכך עומדת טענת הרשויות המקומיות, כולל החזקות שביניהן, שאין ביכולתן לתת מענה לכמות משמעותית של מתפנים בשטחיהן ללא סיוע מהמדינה. כאמור, הבדלי הגישות בין הגופים השונים מונעים כיום גיבוש של תוכנית או תפיסה לאומית מעשית בנושא.

ההתייחסות לתופעת המתמקלטים

העיסוק בסוגיה אינו שלם מבלי להתייחס לאוכלוסייה שצפויה להישאר ביישובים המאוימים, ובפרט לאוכלוסיית המתמקלטים – אלה השוהים פרק זמן ממושך של ימים ואף שבועות במקלטים, ואינם יכולים או אינם מסכימים לצאת עקב האיום והאזעקות התכופות, קשיים פיזיים או פחד. תופעה קשה זו התקיימה בסבבי הלחימה ברצועת עזה ובמלחמת לבנון השנייה. התופעה מוערכת במספרים גדולים, עד מאות אלפי אנשים ברחבי הארץ במהלך לחימה נרחבת. פעולות פיקוד העורף לשיפור מערך ההתרעה כך שיינתנו התרעות ממוקדות ככל האפשר בזמן ובמרחב הן אחד המאמצים לצמצום התופעה. ההערכה היא שתופעה זו תהיה שכיחה יותר בשכונות ישנות שבהן לא קיימים ממ"דים, ובהן מתגוררת לרוב אוכלוסייה מוחלשת כגון קשישים, עולים, אנשים במצב סוציו-אקונומי נמוך, נכים ועוד. סוגיה נפרדת וחשובה בעניין זה קשורה להתנהלות האוכלוסייה הערבית בישראל, שכבר נפגעה בעבר בעימותים ביטחוניים, ואשר רמת המיגון וההיערכות שלה לשעת חירום נמוכה בהרבה מזו של האוכלוסייה היהודית.

האתגר המרכזי בטיפול במתמקלטים הוא אספקת שירותים חיוניים כמו מים ומזון, לצד שמירה על תנאי תברואה והיגיינה נאותים. מכיוון שעלולה להתרחש פגיעה רחבה ומתמשכת בתשתיות חיוניות כמו חשמל, תחבורה ותקשורת, קשה יהיה לספק את השירותים הנדרשים. במקרים חמורים, ההישארות הממושכת בתוך המקלטים תמנע הצטיידות באספקה ותוביל להתפתחות בעיות תברואה וביוב.

לצד השהייה הממושכת בתנאי לחץ צפויות בעיות אלו להוביל גם להתפתחות מתחים ואף לאלימות בין שוכני המקלטים.

כלל גופי החירום מאוחדים בגישה כי הטיפול במתמקלטים הוא באחריות הרשות המקומית, במקלטים עירוניים או פרטיים כאחד. יחד עם זאת, ברור כי לא כל הרשויות המקומיות מסוגלות לעמוד במשימה. אחראי הביטחון ברשויות מקומיות חזקות סבורים כי ביכולתם לעמוד במשימה, בתנאי שאספקת מים ומזון תגיע לתחומי הרשות המקומית. כך למשל העלה ראש עיריית חיפה את הדאגה מכך שנהגי משאיות מזון לא יסכימו להיכנס לעיר, וכי תידרש "משיכה" של המזון לתחומי העיר.¹⁶

קיים חשש משמעותי באשר ליכולת של רשויות מקומיות חלשות, הסובלות מקשיי תפקוד בשגרה, לדאוג לאוכלוסיית המתמקלטים. חשש זה מתעצם נוכח הצהרות בכירי צה"ל ופיקוד העורף כי על כל גוף להתכונן לתפקוד ללא סיוע, וכי לא ניתן להבטיח שצה"ל או פיקוד העורף יסייעו לרשויות המקומיות בהגעה ובחלוקה למתמקלטים,¹⁷ כפי שנעשה למשל בצפת בעת מלחמת לבנון השנייה. מנגד, חשוב לציין שפיקוד העורף משקיע בשנים האחרונות מאמצים משמעותיים בחיזוק יכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם מצבי חירום, ולמרות שיש עדיין מקום נרחב לשיפור, הרי רוב הרשויות חוו קפיצת מדרגה ביכולתן. בנוסף, משיחות שערכנו עולה כי על אף הצהרות הבכירים, כוחות פיקוד העורף נערכים להעניק סיוע משמעותי לרשויות מקומיות מתקשות, לצד העברה ממוקדת של

מסרים המעודדים את אוכלוסיית המתמקלטים לצאת מהמקלט בהפוגות שבין ההתראות. בסיכומו של דבר, נראה בעליל שסוגיית המתמקלטים אינה פתורה, והיא עלולה להציג אתגר ניכר נוסף בעימות עתידי.

גבולות אחריות המדינה והאפשרות לפער ציפיות

הסוגיות הנדונות במאמר מעצימות את הצורך לקדם בחינה מחדש של גבול האחריות והסמכות בין המדינה, על מוסדותיה, לבין האזרחים. ניכר כי קיים חשש בקרב העוסקים במלאכה מכך שחלקים גדולים בציבור מצפים שהמדינה תדאג לכול בשעת חירום, ועל כן לא יבצעו הכנות ולו מינימליות כגון הצטיידות במלאי מים, מזון ותרופות

למספר ימים, אמצעי תקשורת וכדומה. ברור כי ככל שיגדל החלק בציבור שיוכל להסתדר לבדו בשעת חירום, ולו למספר ימים, כך תוכל המדינה לסייע למי שאינם יכולים לעמוד באתגר. בנוסף, קיים חשש כי ההישגים המבצעיים הטובים יחסית,

קיים חשש כי ההישגים המבצעיים הטובים יחסית, כולל המענה ההגנתי שמעניקה מערכת 'כיפת ברזל' והמצב הסביר בעורף במהלך 'צוק איתן', ייצרו ציפיות לא מציאותיות בקרב הציבור בנוגע למלחמה עתידית שתכלול איום נרחב על החזית האזרחית.

כולל המענה ההגנתי שמעניקה מערכת 'כיפת ברזל' והמצב הסביר בעורף במהלך 'צוק איתן', ייצרו ציפיות לא מציאותיות בקרב הציבור בנוגע למלחמה עתידית שתכלול איום נרחב על החזית האזרחית. לנוכח זאת הוחלט לפתוח בקמפיין ציבורי החל משנת 2016, בהובלת פיקוד העורף, לשיפור המוכנות העצמאית של הציבור למצבי חירום, בין אם מלחמה או אסון טבע.

בהקשרים אלו עולה סוגיית המסרים לציבור, לפני המלחמה ובמהלכה, כחשובה ביותר. מצד אחד, שיתוף הציבור בתמונת המלחמה העתידית עשוי לתרום להיערכותו ולהקטנת מספר המתפנים באופן עצמאי, בהנחה שהציבור יבין שטילים עלולים לפגוע בכל הארץ, ולכן אין טעם להתפנות. מצד שני, לא ניתן להעריך את ההשפעה של מסר זה על מספר המתפנים. הדילמה מעמיקה כאשר כל אחד מהשניים – היקף התפנות גדול או תמונת איום חמורה במיוחד – יפגע בחוסן של האוכלוסייה וביכולתה להתמודד עם אתגרי המלחמה. הגישה כיום היא שיש לעודד את האזרחים להתכונן לאיום משמעותי עוד בזמן שגרה, אך ללא פירוט התמונה המלאה. בזמן אמת יינתנו מסרים שתכליתם להגביר את יכולת ההתמודדות של הציבור, מתוך תפיסה שמסרים אלו יסייעו גם בצמצום תופעות ההתפנות העצמאית וההתמקלטות.

סיכום, תובנות והמלצות

העיסוק המתגבר בפינוי, במתפנים ובמתמקלטים משקף שינוי גישה במערכת הביטחון ובחלק מהציבור הרחב. קיימת הכרה גוברת כי האתוס של הישארות בכל מחיר ביישובים מאוימים אינו רלוונטי עוד נוכח עוצמת האיום, והוא ממילא נשחק עקב העובדה שבמהלך מלחמת לבנון השנייה והמבצעים ברצועת עזה, התפנות עצמאית של התושבים הייתה עובדה מוגמרת ורחבת היקף. במהלך אירועים אלה נגררו הממשלה ומערכת הביטחון אחר ההתפתחויות בשטח, וסיפקו מענה חלקי בלבד רק לקראת סוף הלחימה. כיום קיים רצון מצד הגופים הממשלתיים לעבור לעמדת ההובלה. ניכר כי בשנים האחרונות נרשמה התקדמות משמעותית ביכולת לפנות אוכלוסייה, לפחות במספרים מוגבלים, ולטפל בה בצורה מינימלית. יחד עם זאת, קיימות שאלות וסוגיות משמעותיות מאוד שטרם ניתן להן מענה. מצב זה עלול להוביל לפגיעה משמעותית באוכלוסייה ובחוסנה של החברה.

היעדרה של תפיסה לאומית מחייבת, שמקורה בדרג המדיני, הוא כשל ניכר בעל השלכות משמעותיות. לא קיימת תפיסה לאומית מגובשת בנוגע לשאלות עקרוניות כמו את מי לפנות, על פי איזה סדר עדיפויות ובאילו נסיבות, ומי הוא הגורם המחליט.

ראשית, היעדרה של תפיסה לאומית מחייבת, שמקורה בדרג המדיני, הוא כשל ניכר בעל השלכות משמעותיות. הוא אופייני לגישתה של הממשלה, המעדיפה

בדרך כלל לא לקבל על עצמה מראש אילוצים מחייבים. אמנם קיימת הנחיית דרג מדיני באשר לפינוי יזום בדמות תוכנית 'מלון אורחים', אך זו מתמקדת בהיבטים המבצעיים-לוגיסטיים. לא קיימת תפיסה לאומית מגובשת בנוגע לשאלות עקרוניות כמו את מי לפנות, על פי איזה סדר עדיפויות ובאילו נסיבות, ומי הוא הגורם המחליט. במצב זה מפרשים הגופים הפועלים בשטח את המצב "מלמטה" ומנסים לגבש תפיסה. אמנם קיימת תפיסה מוסכמת בקרב גופי החירום בנושא פינוי יזום, אך אין ערובה שתפיסה זו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של הדרג המדיני. דוגמה בולטת היא ההסכמה של הגופים על הימנעות מפינוי ערים כמו קריית שמונה ושדרות. נושא מרכזי זה – הקשור לבעייתיות הכללית הקיימת בתחום הסמכות והאחריות במדינת ישראל בהקשר לחזית האזרחית – מחייב הסדרה שתתקבל גם על דעתם של ראשי הרשויות המקומיות. אלה יהיו, בכל מקרה, גורם מהותי בהתנהלות עתידית בשעת חירום, לצד גורמי הביטחון.

האמירות החוזרות על כך שהחלטה על פינוי ועל טיפול במפונים ובמתמקלטים תתקבל לפי הערכת המצב בשטח מעלות חשש כי גם במלחמה עתידית תיגרר הממשלה אחרי האירועים והלחצים בשטח, או שהיא תפעל משיקולים פוליטיים, תדמיתיים או כלכליים צרים. חשש זה מתבטא בהצהרות של תושבים ונהגות ביישובים הסמוכים לגדר בדרום כי אינם סומכים על כך שיפוננו ביוזמת הממשלה. על כן הם החליטו להיערך לפינוי עצמאי לא מתואם, תוך נשיאה בכלל העלויות המשתמעות. אם בתחום הפינוי היזום עוד קיימת תפיסה כללית הנשענת על הנחיה חלקית של הדרג המדיני, הרי בנוגע למתפנים בצורה עצמאית ולמתמקלטים קיימים הבדלי תפיסה עמוקים בין הגופים השונים. בשל מורכבות הנושא והצורך בתיאום ברמה גבוהה, קיים חשש משמעותי שלא תתבצע פעולה אפקטיבית בזמן אמת.

אם בתחום הפינוי היזום עוד קיימת תפיסה כללית הנשענת על הנחיה חלקית של הדרג המדיני, הרי בנוגע למתפנים בצורה עצמאית ולמתמקלטים קיימים הבדלי תפיסה עמוקים בין הגופים השונים.

בחינה של כלל התוכניות והגישות הקיימות מעלה חשש כי המדיניות הקיימת תחזק את החזקים ותחליש את החלשים. האוכלוסייה המיועדת לפינוי יזום במסגרת תוכנית 'מלונות' היא אוכלוסייה חזקה, המאורגנת במסגרות קהילתיות בקיבוצים ומושבים. לעומתה, האוכלוסייה העירונית המאווימת אינה מתוכננת לפינוי יזום באף תרחיש. החזקים מבין אלו שלא יפוננו באופן יזום יתפנו בעצמם, החלשים יותר יתקשו במציאת פתרון. ניכר כי הטיפול במתמקלטים הוא התחום הפחות מאורגן

מבין כולם. טיפול זה נסמך בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות, כאשר חלק מהן חלשות ויתקשו לתמוך באוכלוסייה, ואף ידרשו לסיוע משמעותי מפקוד העורף. התממשות מצב זה צפויה לעורר מתחים פנימיים חזקים מאוד באוכלוסייה,

שיעצו מתחים הקיימים בשגרה ויפגעו בחוסן החברתי דווקא בנסיבות שבהן הוא מעורער וחשוב במיוחד.

ממצאי המחקר מצביעים על הצורך בקידום נושא הפינוי והטיפול במתפנים ובנשארים באזורים המאוימים. ההמלצה העיקרית היא גיבוש תפיסה לאומית כוללת ומחייבת. בראייתנו, עיקרי התפיסה צריכים להיות פינוי יזום של יישובים סמוכי גדר, כולל עירוניים, בהתאם להתממשות האיום עליהם, והעתקת מאמץ הקליטה למתקנים שאינם בתי ספר, כמו מתנ"סים ומוסדות להשכלה גבוהה, כדי לצמצם את ההפרעה לשגרה ביישובים הקולטים. להבנתנו, בהיעדר הכנה מקדימה רחבת היקף, אין אפשרות של ממש לטפל בצורה יעילה ובמקביל באוכלוסיית מתפנים גדולה. על כן, יש להעביר מסר לאוכלוסייה – עוד בטרם עימות – לגבי היתרונות בהישארות בבית, ודאי אם הוא ממוגן, כמקום הבטוח יותר לשהייה בעת איום מתמש. זאת, במקביל לחיזוק יכולתו של הציבור להיערך לאיומים ובמיוחד הקצאת משאבים משמעותית לחיזוק הרשויות המקומיות, בדגש על אוכלוסיות מוחלשות – חיזוק שייתן את פירותיו גם בשגרה.

עד עתה, כולל בעימותים הקשים יותר כמו מלחמת לבנון השנייה, היה האתגר הביטחוני מוגבל והיכולת של החזית האזרחית לעמוד בו הייתה סבירה. תרחישים עתידיים עלולים להציג אתגר חמור בהרבה, שיחייב סוגים חדשים של מענה. פינוי של אוכלוסייה רחבה לפרקי זמן ארוכים יחסית יכול להיות אתגר כזה. שומה על ממשלת ישראל להיערך מעתה בצורה מלאה, על מנת שניתן יהיה למצות בשעת חירום את כל הנדרש לכך שהפינוי ההמוני האפשרי לא יהפוך לאסון המוני בפני עצמו, ובכך יפגע בחוסן הלאומי.

הערות

- 1 דברי ראש רשות החירום הלאומית, תא"ל (מיל') בצלאל טרייבר, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 2 לצורך מחקר זה בוצעו במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2016 ראיונות עם בעלי תפקידים ברח"ל, בפיקוד העורף (פקע"ר) ובמועצה לביטחון לאומי (מל"ל), עם אחראי ביטחון ברשויות מקומיות ועם תושבים ובעלי תפקידים ביישובים סמוכי גדר או מיועדים לפינוי.
- 3 החלטת ממשלה מס' 4877.
- 4 יוסי יהושוע, "נאום הכלניות", ynet, 10 באוגוסט 2014.
- 5 ראיון שנערך ב-28 ביוני 2016.
- 6 עדי חשמונאי, "הסיפור שלא סופר על פינוי יישובי הגולן", nrg-מעריב, 11 בספטמבר 2013.
- 7 יעל ברנובסקי, "הפקנו לקחים מעיר האוהלים בניצנים", ynet, 23 במאי 2007.
- 8 "מלחמת המפרץ בתל אביב", הארכיון העירוני של תל אביב-יפו, 17 בינואר 1991, <http://tel-aviv.millennium.org.il/NR/exeres/6F3B8AFC-6AB0-47AC-A624-E72CDE059538>

- 9 יואב זייתון, "91% מהישראלים: לא נשלח את ילדינו לבית ספר בעת מתקפת טילים", ynet, 29 במאי 2016.
- 10 אחיה ראב"ד, "נערכים ללבנון השלישית: תרגיל פינוי תושבים בגבול הצפון", ynet, 14 ביוני 2016; נעם אמיר, "איזנקוט מחכה לנסראללה", מעריב, 14 בספטמבר 2016.
- 11 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 12 "רק 14% מהאזרחים: נרצה להתפנות בשעת מתקפת טילים", חדשות 2, 29 במאי 2016.
- 13 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 14 ראיון עם סגן ראש המועצה לביטחון לאומי לעורף, תא"ל (מיל') זאב (ווה) צוק־רם, 4 ביולי 2016.
- 15 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016. דברי סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר גולן, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 16 ראש עיריית חיפה, יונה יהב, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 17 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016. דברי סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר גולן, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.