

פינוי הישובים במלחמת "חרבות ברזל" - תכניות, ביצוע, וחשיבה מחודשת על הקריטריונים לפינוי

אריאל היימן ואלון ברקמן | 19 במארס, 2024 | גיליון 1838

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה את הממשלה להורות על פינוי ישובים הסמוכים לקווי החזית בחזיתות הדרומית והצפונית ועל קליטתם במסגרות ברחבי הארץ. במקביל, התפנו ישובים ותושבים נוספים באופן עצמאי. מנתוני רשות החירום הלאומית (רח"ל), המובאים [בסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#), עולה כי עד ל-1 בנובמבר פונו או התפנו כ-253,000 תושבים מבתיהם. תהליך זה לווה בקשיים רבים לתושבים, למשק ולחברה הישראלית. במאמר זה נסקור את הקריטריונים והתוכניות לפינוי וקליטה של תושבים [שגובשו לפני המלחמה](#) ואת [אופן יישומן במהלכה](#). כן נציע קריטריונים אלטרנטיביים לפינוי אוכלוסייה במצבי חירום בעתיד לאור הלקחים שנלמדו מאז ה-7 לאוקטובר.

מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בחזיתות הדרומיות והצפוניות ב-7 באוקטובר 2023, הביאה את הממשלה להורות על פינוי ישובים הסמוכים לקווי החזית ועל קליטתם במסגרות ברחבי הארץ. במקביל, התפנו ישובים ותושבים נוספים באופן עצמאי. מנתוני רשות החירום הלאומית (רח"ל), המובאים [בסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#), עולה כי עד ל-1 בנובמבר פונו או התפנו כ-253,000 תושבים מבתיהם. מתוכם, כ-94,000 פונו או התפנו לקהילה, כ-88,000 פונו למלונות, וכ-70,000 התפנו עצמאית. מדובר בפינוי הגדול ביותר של אזרחים שהתבצע בישראל מאז קום המדינה. תהליך זה לווה בקשיים רבים לתושבים, למשק ולחברה הישראלית. במאמר זה, נסקור את הקריטריונים והתוכניות לפינוי וקליטה של תושבים [שגובשו לפני המלחמה](#) ואת [אופן יישומן במהלכה](#). כמו כן, נציע קריטריונים אלטרנטיביים לפינוי אוכלוסייה במצבי חירום בעתיד לאור הלקחים שנלמדו ב-7 לאוקטובר. הנחת המוצא היא שמדינת ישראל תחליט על פינוי אוכלוסייה בשל סיכון חיים או אם נותרה ללא קורת גג. לא אמור להתבצע פינוי מסיבות אחרות, למשל לרווחת התושבים.

החלטה על פינוי אוכלוסייה צריכה להתקבל על ידי הממשלה בהמלצת הצבא במקרה ביטחוני, ובהמלצת המשטרה במקרה אסון אזרחי. ההחלטה לפנות (או לא לפנות) אמורה להתקבל אך ורק משיקולים ענייניים, שנועדה למקד את משאבי המדינה בעיתות חירום ולהקל עליה בהתמודדות עם דרישות לפינוי שמגיעות מישובים שאינם עומדים בקריטריונים.

פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל (פיקוד העורף) ו/או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע ולהחלטת הדרג המדיני. משלים הפינוי היא הקליטה, האמורה להתבצע על ידי אגף

פס"ח (פינוי, סעד, חללים), השייך למשרד הפנים. תפקידו להכין את מתקני הקליטה למפונים (בתי ספר, מוסדות ציבור, פנימיות ואכסניות, ובתי מלון) בעתות שגרה, ולהפעילם בעתות חירום. גורמים נוספים המעורבים בטיפול במפונים הם משרדי ממשלה שונים, דוגמת החינוך, הבריאות והרווחה. מעל כל אלה נמצאת רח"ל (רשות החירום הלאומית) השייכת למשרד הביטחון, ושתפקידה לתאם בין כלל הגופים ולתת את המעטפת הלאומית לתהליך הפינוי והקליטה.

כפי שניתן להבין, אין במדינת ישראל גוף אחד בעל אחריות וסמכות לתכנון מראש ולניהול בפועל של תהליך הפינוי, ועוסקים בנושא מספר גופים – מערך מורכב, המכביד על תכנון התהליך ובודאי ביצועו.

המסקנה המתבקשת היא שצה"ל, כדורש המבצעי לפינוי אוכלוסייה בעת מלחמה, יהיה האחראי על גיבוש תוכנית הפינוי, בעוד שרח"ל, פס"ח, ומשרדי הממשלה צריכים להתאים עצמם לתכנית זו ולגבות אותה ברמה הלאומית. ואולם, במספר לא קטן של מקרים – המצב בפועל היה הפוך.

תכניות הפינוי שגובשו טרום ה-7 באוקטובר

צה"ל וממשלת ישראל גיבשו במהלך שמונה השנים האחרונות מספר תוכניות לפינוי אוכלוסייה בעת מלחמה או אסון טבע. ככלל, פינוי תושבים אמור להתבצע למתקני קליטה ציבוריים (בעיקר בתי ספר) או פרטיים (בתי מלון, אכסניות, ובתי הארחה) ברחבי הארץ.

"סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה לשנים 2004-2006" (החלטות ממשלה מה-4 ביולי 2004 ומה-1 באוגוסט 2004). החלטות אלו הגדירו לראשונה את אזור עוטף עזה לצרכי תמיכה כלכלית וחברתית בשגרה, וכללה את העיר שדרות ו-44 ישובים במועצות האזוריות שער הנגב, חוף אשקלון, שדות נגב ואשכול, אשר שוכנים בטווח השבעה קילומטר מגדר הגבול עם עזה. הגדרה זו של עוטף עזה תנחה בהמשך גם את תוכניות הפינוי של האזור בעת מצב חירום ביטחוני. הרציונל בקביעת קריטריון השבעה קילומטר נגע לטווח הרקטות והטילים המשוער של חמאס באותה העת.

"מלון אורחים" (החלטת ממשלה מה-6 ביולי 2012) נועדה לתת מענה לפינוי המוני מאורגן של עד כ- 300,000 איש וקליטתם עקב מצב חירום ביטחוני או אסון טבע (ללא הגדרת מרחק מהגבול). הפינוי יתבצע על ידי צה"ל או הרשויות המקומיות (בהתאם לאופי האירוע). במסגרת ההיערכות לתרחיש חירום, הוטל על משרד הפנים לאתר מתקני קליטה ברחבי הארץ העומדים בהנחיות המיגון של פיקוד העורף. סדרי העדיפויות לקליטת מפונים היו: ראשית בתשתית בתי ספר ומוסדות ציבור, ובמקרה הצורך תורחב הקליטה לפנימיות ואכסניות, ואף לבתי מלון. הרשויות המקומיות נדרשו להיערך לקליטת אוכלוסייה מפונה בהיקף של ארבעה אחוזים מאוכלוסייתן.

תוכנית מלונית (2015 - 2018) גובשה בשיתוף פעולה בין צה"ל ומשרד הפנים ונועדה לתת מענה לפינוי וקליטה של כ-75 אחוזים מתושבי היישובים בטווח הארבעה קילומטר מגבול עזה, לבנון, וסוריה (כ-60,000 תושבים) לפרק זמן מוגבל בשל מצב חירום ביטחוני. תוכנית מלונית מעולם לא הובאה לאישור הממשלה ואינה נותנת מענה לערים בטווח הארבעה קילומטר מהגבול.

תוכנית מרחק בטוח (2015) תוכננה לפינוי וקליטת אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר בדרום ובצפון הארץ בעקבות מצב חירום ביטחוני: 25 יישובים בטווח הארבעה קילומטר מגבול רצועת עזה ו-50 יישובים בגליל בטווח החמישה קילומטר מגבול לבנון. איום הייחוס שעמו התוכנית נועדה להתמודד הוא התרעה על או תקיפה של יישובי הגבול בירי תלול מסלול, טילי נ"ט, צלפים, או חדירה קרקעית או תת-קרקעית של מחבלים.

תוכנית משב רוח (מצויה במעמד טיוטה) גובשה על ידי משרד הביטחון בשנת 2022 ומטרתה מתן תקציב לרשויות המקומיות בעוטף עזה והעיר שדרות על מנת שיוציאו את תושביהן ל"ריענון" (מענה אזרחי ליציאה להפוגות) בעת מלחמה. ההחלטה על אודות הפעלת התכנית אמורה להתקבל אם צה"ל ימליץ לא להפעיל את תכנית "מרחק בטוח". התוכנית יושמה במהלך מבצע "שומר החומות" במאי 2021 ומבצע "עלות השחר" באוגוסט 2022.

מלחמת חרבות ברזל - הפינוי בפועל

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל", מערכת הביטחון וממשלת ישראל יישמו בעיקר את תכנית "מרחק בטוח". תכנית "מלון אורחים" כלל לא הופעלה ולכן הרשויות המקומיות לא נדרשו לטפל במפונים. עם זאת, רשויות מסוימות לקחו אחריות וטיפלו במפונים שפנו למלונות במרחב שלהם (דוגמת תל אביב, הרצליה ואילת). במקרים אחרים, דוגמת מועצה אזורית תמר (מועצה קטנה), היה קושי אובייקטיבי בטיפול באוכלוסייה רבה שפונתה למלונות ים המלח.

החלטת הממשלה מה-12 באוקטובר 2023 אישרה בדיעבד את פינוי אוכלוסייה המצויה בטווח הארבעה קילומטר (כ-15,800 תושבים) מגדר רצועת עזה, בהתאם לתוכנית "מרחק בטוח" שהחלה מעשית כבר ב-7 באוקטובר. בנוסף נקבע מתן מענק כספי לתושבים הגרים בטווח 0-7 קילומטר מגדר הרצועה אשר החליטו להתפנות באופן עצמאי.

החלטת הממשלה מה-18 באוקטובר 2023 אישרה בדיעבד את החלטת מערכת הביטחון לפינוי יישובים בטווח שני קילומטר מהגבול בצפון (כ-27,000 תושבים), בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח צפון". בנוסף, ההחלטה הסמיכה את שר הביטחון לקבוע תוכניות לפינוי האוכלוסייה ביישובים בטווח שניים - חמישה קילומטר. מכח סמכות זו ובהתאם להמלצת צה"ל הנחה שר הביטחון ב-20 באוקטובר לפנות את תושבי קריית שמונה (23,000 תושבים) ואת התושבים בטווח שניים - שלושה וחצי קילומטר (22 באוקטובר 2023, 11,000 תושבים).

כיום, רוב גדול של היישובים בטווח שלושה וחצי – חמישה קילומטר התפנו באופן עצמאי משהוחלט שלא לפנותם, אך כ-3,000 תושבים נותרו בביתם.

החלטת הממשלה מה-19 אוקטובר 2023 נועדה לסייע בפינוי שתי קבוצות מובחנות בקרב תושבי אשקלון: תושבים המתגוררים במבנים ללא מרחב מוגן דירתי או קומתי (כ-24,000 תושבים) וקשישים ומחוסרי עורף משפחתי יציב (כ-3,000 תושבים). סיוע זה, בדרך של לינה ושירותי הארחה, נקבע לאור המספר הרב במיוחד של רקטות וטילים שכוונו לעבר אשקלון בשבועות הראשונים למלחמה.

החלטת הממשלה מה-23 באוקטובר 2023 אישרה בדיעבד את פינוי תושבי שדרות (כ-31,000 תושבים) וישובים בטווח של ארבעה-שבעה קילומטר מגבול עזה (כ-17,500 תושבים) במסגרת תוכנית "משב רוח".

תקופת הפינוי הוארכה מספר פעמים ונכון לכתיבת שורות אלה נקבע כי מפונים שפוננו למלונות יוכלו לשהות בהם עד ל-7 ביולי 2024 (פרט לתושבי אשקלון, שמועד הפינוי שלהם הסתיים בנובמבר 2023). לצד זאת, המדינה מאפשרת חזרה של תושבים ליישובי העוטף, ומספר גובר של תושבים בוחרים באפשרות זו.

סיכום תמונת המצב

נכון לכתיבת מאמר זה פונו או התפנו עצמאית כ-253,000 אזרחים. לאחרונה, החל תהליך חזרה של תושבים לגזרת עוטף עזה. הנושא מצוי במחלוקת בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין ראשי הרשויות. ישנם תושבים שרוצים לחזור ואחרים המתנגדים לחזרה תוך התייחסות לשיקולים ביטחוניים, כלכליים, או רגשיים. קיים קושי אובייקטיבי של הרשויות להעניק את כלל השירותים לתושביהן – מה שמקשה על החזרה.

הקריטריונים המומלצים לפינוי

חשוב לחזור ולהדגיש: הקריטריון האחד והיחיד לפינוי במצב מלחמתי צריך להיות קריטריון הצלת חיים.

מוצעים להלן ארבעה קריטריונים, שעל פיהם נכון לפעול, ועל פיהם אמורה מערכת הביטחון לקבל את החלטותיה. קריטריונים אלו אמורים למנוע לחצים שונים העלולים להביא לפינוי נוסף מעבר לצורך האובייקטיבי:

1. סכנה של חדירה קרקעית ואפשרות של השתלטות על ישוב.
2. סכנה של ירי טילי נ"ט כולל המתוחכמים יותר, בעלי ביות אופטי.
3. סכנת צליפה ישירה.
4. מידע מודיעיני לגבי פעילות עוינת ספציפית המסכנת תושבים באופן חמור ומידי.

ברשימה זו לא נכלל קריטריון של ירי תלול מסלול, משום שלחייבאללה יש יכולת ירי תלול מסלול שמכסה בפועל את כל שטח מדינת ישראל ולכן אין משמעות לטווח. בהתלבטות לגבי נושא זה יש לקחת בחשבון מחד גיסא שהישובים הקרובים לגבול חשופים לירי תלול מסלול, שלא מספק להם זמן להגיע למרחבים מוגנים, ולחלקם גם אין מרחב מוגן מספק, אך מאידך גיסא יש בידי ישראל מערכות התראה והגנה (כיפת ברזל ואחרות).

קריטריון המרחק לכשעצמו איננו קריטריון לפינוי אלא נדרש לנקוב בשמות ישובים ספציפיים כפי שנעשה בהחלטות הממשלה. עם זאת, בחינת הקריטריונים המוצעים מעלה סיכוי גבוה שישוברים קרובים לגבול יפוננו, ולכן המרחק מהגבול מצוין כשפה משותפת, ותו לא.

לסיכום: מומלץ לממשלת ישראל ולמשרד הביטחון (רח"ל) לאמץ פורמלית את הקריטריונים שהוצגו לעיל כאשר, בדומה למתרחש כיום, את ההחלטה על פינוי אוכלוסייה יקבל הדרג המדיני, והפינוי יבוצע בידי צה"ל (פיקוד העורף) ו/או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט