

פיקוד העורף בישראל: משימות, אתגרים ותחזיות לעתיד

מאיר אלרן

פיקוד העורף של צה"ל הוקם כפיקוד צבאי מרחבי ב־1992, כחלק מהלקחים שהופקו ממלחמת המפרץ, לאחר שהעורף הישראלי הותקף על ידי 39 טילי "סקאד" בליסטיים מעיראק. הנזק בפועל של ירי הטילים היה שולי, אולם האפקט הפסיכולוגי היה עמוק. הוא פתח למעשה עידן חדש בעימותים הצבאיים בין ישראל לאויביה. משלב זה ואילך השתנה טבען של המלחמות באזור. בניגוד גמור לעימותי העבר, אשר התרחשו בין יחידות צבאיות בגבולות ובעיקר מעבר להם, מעתה עמד העורף הישראלי בלב של פעולות האיבה. שינוי היסטורי זה עורר שורה של שאלות מהותיות, שעדיין נדונות בשיח הצבאי הישראלי: מהי האסטרטגיה הטובה ביותר להגן על העורף האזרחי? מהו תפקיד ההגנה לעומת הרתעה והתקפה במרחב זה? האם הגנה על החזית האזרחית מפני האיומים הביטחוניים התדירים המופנים כלפיה היא חלק ממשימות הצבא? אלו הסוגיות המרכזיות בהן עוסק מאמר זה, הפותח בניתוח היסטורי, ולאחר מכן עובר לבחינת האתגרים הנוכחיים והצפויים לעמוד בפני פיקוד העורף. בסיום יוצגו כמה מחשבות בנוגע לתפקידו העתידי של פיקוד העורף, ושל גופים נוספים, במתן מענה הולם למגוון האיומים הצפויים לאתגר את החזית האזרחית בישראל.

רקע היסטורי (1948–1992)

עם ההכרזה על הקמת מדינת ישראל במאי 1948, בעיצומה של מלחמה ארוכה ורווית קורבנות עם מדינות ערב, ובמקביל לתהליך עיצובו של צה"ל, הוקמה גם ה"התגוננות האזרחית" (הג"א). סגן אלוף מרדכי נמצא־בי (1903–1949) מונה

תא"ל (מיל.) מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לעמוד בראש הכוח החדש.¹ בעקבות ההפצצות היומיות הכבדות של חיל האוויר המצרי על תל אביב, שגבו 172 קורבנות, רבים מתוכם נשים וילדים,² הופקד הג"א על המשימה לפעול כ"שירות התגוננות בפני הפצצות".³ ב־1951 קיבלה הכנסת חוק שהסדיר את מעמדו הנורמטיבי של הג"א. החוק ציין את משימתו של גוף ההתגוננות האזרחית באופן הבא: "לנקוט את כל האמצעים... לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת".⁴

מאז מלחמת העצמאות ועד 1990/1991, העורף בישראל לא עמד ככלל בפני איום ממשי מבחון, למעט מתקפות טרור מפעם לפעם. כך היה במהלך מערכת סיני ב־1956, במלחמת ששת הימים ב־1967, במלחמת ההתשה לאורך תעלת סואץ בשנים 1968–1970, במלחמת יום הכיפורים ב־1973 ובמלחמת לבנון הראשונה ב־1982. עימותים אלה לא היוו נטל מיוחד על ההגנה האזרחית, ויחידות הג"א לא צוידו ולא אורגנו לקראת אפשרות של איומים גדולים על האוכלוסייה האזרחית. התפיסה השלטת הייתה שצה"ל מסוגל לאטום את הגבולות במידה כזו, שדי בכוחות שיטור, לצד גופים אזרחיים נוספים, כדי לספק את המענה ההולם לכל איום שיופנה כלפי העורף האזרחי. התוצאה הייתה הידרדרות איטית אך מתמדת באפקטיביות המקצועית של הג"א, שנדחק הצידה בכל היבט של משאבים פוטנציאליים.

בנוסף להג"א, שולבו בכוחות העורף אלמנטים מיחידת ההגנה המרחבית (הגמ"ר), גוף שהוקם בצה"ל כגוף צבאי למחצה, שנועד להגן על היישובים לאורך הגבולות, כדי להתמודד עם הסתננויות למיניה. בעקבות מלחמת יום הכיפורים הוחלט לחזק את הגמ"ר, ובאוגוסט 1977 הוא שולב בתוך הג"א.⁵

הרקע המיידי להקמת פיקוד העורף

מבצע "סופה במדבר" בעיראק שינה לחלוטין את מהלך הדברים.⁶ פלישת עיראק לכוויית באוגוסט 1990 הביאה למתקפה של קואליציה בין־לאומית בהובלה אמריקאית, שפתחה מערכה בת 42 ימים בעיראק. במהלכה של מערכה זו ניסתה עיראק לגרור את ישראל לתוך העימות, באמצעות מתקפה על העורף האזרחי. ואמנם, לילה לאחר שהקואליציה הבין־לאומית פתחה במתקפה על עיראק, נורה על ישראל מטח של שישה טילי "סקאד" ששוגרו ממערב עיראק (17–18 בינואר 1991). שיגור טילים דומה המשיך כמעט מדי לילה לכל אורך מלחמת המפרץ, כשהם מכוונים בעיקר לתל אביב וסביבותיה. בסך הכול נפלו בשטח ישראל עד 28 בפברואר 1991 39 טילים. אדם אחד מת במהלך תקופה זו ושלושה אחרים סבלו מהתקפי לב.⁷

אפשר לקבוע שישראל הייתה רחוקה מלהיות מוכנה למתקפת הטילים העיראקית. כדי להתגונן באופן צבאי, היא הזדקקה לסיוע אמריקאי ישיר, שסופק באמצעות סוללות טילי "פטריוט". ההגנה הפיזית הפסיבית הייתה מועטה, וודאי כזו שנועדה לתת מענה לראשי נפץ כימיים. יכולות המענה האזרחי היו מינימליות, וכללו בעיקר מערכות בסיסיות להתרעה מוקדמת ולאזעקה, "חדרים אטומים" מאולתרים, מסכות גז שחולקו בחופזה, וכן מערכות הפצת מידע מאולתרות, שנמצאו יעילות למדי. רבים מתושבי תל אביב עזבו את בתיהם, במיוחד לקראת הלילה, ועוררו בכך ויכוח ציבורי נוקב סביב הסוגיה של פינוי המוני תחת אש. באופן כללי, החרדה הציבורית הייתה גבוהה למדי,⁸ אולם במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההשפעה הכוללת של אירוע זה על דוקטרינת הביטחון של ישראל הייתה מזערית. מדינת ישראל לא הייתה מוכנה לאיום מסוג זה. אלוף זאב ליבנה, המפקד הראשון של פיקוד העורף, ציין בראיון שנתן שני עשורים מאוחר יותר (אוקטובר 2011) כי העורף האזרחי היה מוכן למלחמה בסטנדרטים של מלחמת העולם השנייה,⁹ מבחינה תפיסתית ומעשית גם יחד. ההפתעה שנפלה על המדינה כאשר הותקפה בטיילים בליסטיים מעוררת תמיהה, שכן היה ידוע היטב שהעיראקים מחזיקים ביכולת כזו וכנראה גם מתכוונים להשתמש בה. זו לא הייתה ההפתעה האסטרטגית הגדולה הראשונה של ישראל, והיא שימשה כתזכורת בולטת לצורך להתכונן להפתעות אסטרטגיות עתידיות בזירה הצבאית. בכל מקרה, היה ברור שמוכנות העורף הישראלי זקוקה לשיפור דרסטי.

הקמת פיקוד העורף

ב־2 בפברואר 1992, כמעט שנה לאחר תום מלחמת המפרץ, הוקם פיקוד העורף כפיקוד המרחבי הרביעי של צה"ל. אלוף זאב ליבנה מונה, כאמור, למפקדו הראשון. הקמת פיקוד העורף לא הייתה החלטה קלה לראשי צה"ל. הרעיון שפיקוד זה יהיה שווה ערך, ולו פורמאלית, לשלושת הפיקודים המרחביים היה זר לדנ"א הצה"לי, שעדיין התנגד לתפיסה של הגנה כאסטרטגיה בת־קיימא. לפיכך, למרות שפיקוד העורף הוכרז רשמית כפיקוד מרחבי, היה ברור מלכתחילה שמעמדו, וכפועל יוצא מכך משאביו, לא ישתוו לאלה של שאר שלושת הפיקודים, אשר ימשיכו לחלוק ביניהם את הנטל והאחריות העיקריים לפעולת כוחות הקרקע, כל פיקוד בגזרתו. יתרה מכך, בשל סיבות היסטוריות, שניים משלושת הפיקודים האזוריים (פיקוד הצפון ופיקוד הדרום) נותרו עם האחריות הכוללת על המשימות המבצעיות של פיקוד העורף באזורים הסמוכים לגבולות. הרעיון מאחורי תפיסה זו היה שלא ניתן להפקיד בידי פיקוד העורף את האחריות על עימות עם כוחות עוינים הפועלים בזירות הקריטיות.

פיקוד העורף הוקם במקורו על בסיס שלושה שיקולים מרכזיים:¹⁰

- שיקול משפטי, שהעניק לו אחריות מקצועית על העורף האזרחי, אולם שלל ממנו כל סמכות או אחריות בשטח. היה זה בניגוד לחוק ההתגוננות האזרחית משנת 1951, שהעניק להג"א את האוטונומיה להגן על העורף.
 - שיקול מבצעי, שהניח את הבסיס למעורבות מקבילה בעתות מלחמה או במצבי קרב. הרעיון היה שפיקוד העורף אמור לשחרר את הפיקודים האזוריים מלעסוק בעורף האזרחי, וכך לאפשר להם להתמקד בצרכים המבצעיים של כוחות הלחימה בחזית הצבאית.
 - השיקול הארגוני, שנועד לסלול את הדרך לשיתוף פעולה ולתיאום בין פיקוד העורף לבין הארגונים האזרחיים וכוחות החירום.
- על בסיס עקרונות אלה, ניסחה הממשלה את המשימה הראשונית של הפיקוד החדש באופן הבא:
- לתכנן ולהפיץ את הדוקטרינה של התגוננות אזרחית.
 - ביחד עם גופים אזרחיים, להנחות ולהדריך את האוכלוסייה האזרחית כדי להכינה לשעת חירום ולצייד אותה באמצעים הנחוצים להגנה; להנחות את הציבור בעתות חירום בנושאים שנוגעים להתגוננות אזרחית.
 - להנחות ולהדריך גופים שאמונים על מתן מענה ראשוני בזמן חירום במילוי חובותיהם במרחב ההתגוננות האזרחית, ולהפעיל אותם ואת הציוד שברשותם במצבי מלחמה ובתרגילי חירום.
 - לתאם את הפעילויות בין משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות והמגזר הפרטי בתחום ההתגוננות האזרחית.
 - לפעול תחת הסמכות של משרד הביטחון כדי לשמור על חיים ורכוש גם בנסיבות משבריות שאינן בהכרח קשורות ישירות להתגוננות אזרחית (הכוונה היתה לאסונות המוניים מהטבע).

- הפונקציות של פיקוד העורף הוגדרו באופן רשמי כדלקמן:¹¹
- לשמש כסמכות המקצועית הראשית בנושאים הקשורים להתגוננות אזרחית, לרבות פעולות חילוץ והצלה וטיפול בחומרים מסוכנים.
 - לשמש כשירות התגוננות אזרחית (על פי מובנו המקורי בחוק).
 - לשמש כפיקוד המבצעי העליון להפעלת היחידות הרלוונטיות לעורף.
 - לשמש כמטה הצבאי לצורך בניית מערך הכוחות של יחידות פיקוד העורף.
 - לשמש כפיקוד מרחבי.

למרות הכוונות החיוביות, הנחיות בסיסיות אלו עוררו מלכתחילה כמה סוגיות קריטיות, שעתידות להפוך לאבני נגף בדרכו של פיקוד העורף לפעול ביעילות בשנים שיבואו. פיקוד העורף הוקם מלכתחילה כזרוע חלשה ושולית יחסית, המהווה טריז בין הפיקודים הצבאיים האזוריים ובין הגופים האזרחיים. היה

עליו לעצב את בסיס הפעולה המקצועי שלו בתוך המרווח הצר שנותר בין גופים מבוססים היטב ואיתנים למדי, שנהנו מלגיטימיות, מוניטין, משאבים ויתרון מקצועי. התוצאה הברורה של מצב זה כפתה מגבלות קשות על פיקוד העורף הצעיר, שנאנק תחת כובד האחריות אך לא קיבל את האמצעים הדרושים למילוי משימתו כראוי.

הפיקוד העליון בצבא, שלא תמך בהקמת פיקוד העורף¹², כמו גם כמה מהקצינים הבכירים של פיקוד העורף החדש, לא תפסו את מלוא המשמעות והעומק של אחריותם. דומה שעבורם, הגוף החדש נועד בסך הכול לשמש כפיתוח כמותי או טכני של תפקידי שירות ההתגוננות האזרחית המסורתית. ההבדל היחיד בעיני אלה היה שאת איום המטוסים, שנגדו הצליח חיל האוויר הישראלי לבנות הגנה חזקה ויעילה, החליף עתה איום הרקטות והטילים.

במשך 15 שנים ארוכות לאחר הקמתו, פיקוד העורף אמור היה לשמש בעיקר כארגון צבאי, שנועד להגן על העורף האזרחי מפני הפצצות האויב ולהציל חיים. המצב הביטחוני במהלך שנים אלו (1992–2006) תרם לגישה צרה זו ולמקומו השולי של פיקוד העורף. למעשה, הוא כמעט לא נקרא להשתתף בעימותים הביטחוניים הדרמטיים של התקופה – האינתיפאדה הראשונה (1987–1993) והשנייה (2000–2004) – שבמהלכן מצאה עצמה האוכלוסייה האזרחית תחת איום חמור.

התפתחות חשובה אחת חלה בכל זאת בתחילת דרכו של פיקוד העורף, והיא ההתמקדות בשיפור ההגנה הפסיבית, שבין היתר באה לידי ביטוי בתקנות בנוגע למיגון בתי מגורים. כלקח מרכזי ממלחמת המפרץ, ישראל נכנסה לעידן חדש, שבו הוטלה החובה לבנות בכל בית חדר ממוגן (ממ"ד) שיוכל להעניק הגנה מספקת מפני פצצות קונבנציונליות ונשק כימי. בעקבות זאת, כל בתי המגורים החדשים שנבנים בישראל מאז 1994 מצוידים בממ"ד. נכון להיום, מדובר בסביבות שליש מכלל הדירות במדינה, שהממ"דים בהן מספקים הגנה לא רק מפני טילים, אלא גם, במידה מסוימת, מפני פגיעות אפשריות של רעידות אדמה.

נקודת המכנה

מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006¹³ מצאה את פיקוד העורף בנקודת שפל בכל הנוגע ליכולתו המבצעית.¹⁴ שנים של הזנחה, מחסור באמצעים, אבל בעיקר מסגרת תפיסתית בעייתית, תרמו למצב שבו העורף הישראלי לא היה מוכן ללוחמה האסימטרית נגד חזבאללה. בעימות זה סבל צה"ל מחסרונות רבים,¹⁵ שרק כמה מהם היו קשורים לפיקוד העורף. ואכן האתגר לחזית האזרחית במהלך 33 ימי העימות היה ניכר: בסך הכול שוגרו בתקופה זו קרוב ל-4,000 רקטות לעבר מטרות אזרחיות בצפון הארץ (ממוצע של 120 רקטות ליום). למרות שרק פחות מרבע

מהן הגיע בפועל למרכזי אוכלוסייה, די היה בכך כדי לגרום להרג של 39 אזרחים, ליותר מאלפיים פצועים, ולנזק לכמעט 12,000 מבנים (ברובו נזק קל). מאות אלפי תושבים נטשו את בתיהם במשך העימות, והנזק הכולל לכלכלה הלאומית הגיע לכדי שלושים מיליארד שקלים.

למרות הנזקים המתונים יחסית, אין מחלוקת על כך שהחזית האזרחית הייתה רחוקה ב-2006 מלהיות מוכנה למתקפה. מצבה הגרוע נבע מכמה סיבות, שהבולטת שבהן הייתה קשורה לאחריות ולסמכות על החזית האזרחית ולניהול המוכנות של זירות האיום בזמן חירום. למעשה, גם כיום אין עדיין בישראל גוף לאומי מוביל שנושא באחריות מוצהרת ומוסכמת על השילוב והתיאום בשטח, ואשר יכול לקבוע מדיניות לטווח ארוך, להציב סדרי עדיפויות, לבנות ולעצב את המסגרת הנחוצה לפעולה, ולבקר ולשלוט על כלל הפעילויות בחזית האזרחית.

תיאורטית, החוקים הרלוונטיים שנכתבו לראשונה ב-1951 ופותחו בשנות התשעים של המאה הקודמת העניקו למערכת ההתגוננות האזרחית, ולאחר מכן לפיקוד העורף (פקע"ר), את הסמכות הספציפית לספק הגנה לעורף האזרחי; אולם חוקים ותקנות אלה רחוקים מלספק את המטרייה החקיקתית הדרושה לפקע"ר גם היום, כדי שיוכל לפעול ביעילות בשטח. למעשה, מלחמת לבנון השנייה הוכיחה את העובדה שפיקוד העורף לא היה מסוגל לספק לאזרחים את ההגנה הנדרשת מול ירי של רקטות וטילים, הן במובן הפיזי של אמצעי הגנה פסיבית או אחרים, והן במובן הרחב של מענה אזרחי במישור הפסיכו-סוציאלי. בפועל, לא רק שפיקוד העורף נמצא לא מוכן לספק את השירותים הדרושים, גם גופים אחרים, לרבות המשטרה וארגוני חירום אזרחיים וכן עמותות חוץ-ממשלתיות, היו רחוקים ממוכנות לספק את התמיכה הדרושה, וזאת מבלי לציין את היעדר שיתוף הפעולה המתחייב ביניהם.¹⁶

בנסיבות אלו, ההתנהלות המבצעית של פיקוד העורף הייתה מוגבלת במקרה הטוב. הבעיה הייתה שבשנים שקדמו למלחמת לבנון השנייה, פיקוד העורף התמקד בהקמה ובהכנה של יחידות חילוץ והצלה¹⁷ וכוחות טקטיים ולוגיסטיים אחרים, אך לא ראה ואימץ את התפיסה הוליסטית של הכנה וסיוע נדרש לאוכלוסייה האזרחית בזמן חירום כחלק מהמשימה שלו. התוצאה הייתה שפיקוד העורף, שסבר בטעות שהוא ערוך לאיומים, לא היה מוכן להתמודד אתם ותפקד בצורה מוגבלת מאוד במהלך המלחמה.

פיקוד העורף המחודש – פרופיל ואתגרים

מלחמת לבנון השנייה סימנה נקודת מפנה בהיסטוריה של פקע"ר ובגישה כלפי החזית האזרחית בישראל בכלל. הכישלונות של פיקוד העורף והלקחים שהופקו מעימותים קודמים הביאו להתפתחויות ולשינויים רבים שתרמו לשיפור ההתנהלות

בחזית האזרחית. אולם, שינויים אלה עדיין לא הביאו לטרנספורמציה הדרושה בהכנת כלל החזית האזרחית להתמודדות אפקטיבית עם האתגרים הגוברים, בין אם אתגרים אלה הם תוצאה של מעשה ידי אדם, כמו מלחמה וטרור נרחב ומתמשך ובין אם הם אסונות מהטבע.

מלחמת לבנון בשנת 2006 הייתה השנייה לאחר מלחמת המפרץ ב־1990/1991 שבה העורף האזרחי מצא עצמו תחת מתקפה נרחבת של רקטות וטילים. היה זה המקרה הראשון שהכניס לזירה הישראלית את העימות הצבאי ההיברידי, המאופיין בניהול חזית צבאית וחזית אזרחית בו־זמנית. מצב זה הציב אתגר משמעותי לצה"ל, שפקע"ר היה אמור לפתור. התפיסה המקורית גרסה שפיקוד העורף אמור לשחרר את הצבא מהדאגה לאזרחים, כדי לאפשר לו להתמקד במרחב הצבאי בלבד. הנחה זו התגלתה כשגויה. אחד הלקחים המרכזיים של מלחמת לבנון השנייה היה שלא ניתן להפריד בין שתי החזיתות ולפעול בכל אחת מהן בנפרד, שכן כל חזית משפיעה על השנייה, אם כי באופנים שונים: מהצד האחד, סכנה לאזרחים היא גורם מרכזי עבור מקבלי ההחלטות בבואם להנחות את הצבא כיצד לפעול בחזית הצבאית כדי למזער או להסיר איומים על העורף; מצד שני, לאירועים בחזית הצבאית יש השפעה רבה על מצב הרוח ועל החוסן של האזרחים. סוגיות מרכזיות אלו עדיין רלוונטיות היום ומחייבות התייחסות מערכתית קפדנית.

לקחים אלה הביאו לטרנספורמציה, לפחות תיאורטית, באסטרטגיה הלאומית של החזית האזרחית, שתחילתה במעבר קונצפטואלי מגישה "צרה" לגישה "מרחיבה".¹⁸ לאור שינוי זה, פקע"ר תופס עצמו היום כגוף המוביל שאחראי לא רק לפעולות פיזיות, לוגיסטיות וטכניות במרחב האזרחי, אלא גם לכלל המרחב של שגרת החירום האזרחית. פירוש הדבר הוא שפקע"ר מתכוון לפעולה בערוצים מקבילים: הוא מבצע את משימותיו המסורתיות, שכוללות אספקת מערכות מתוחכמות והולמות להתרעה מוקדמת, הוצאת הנחיות לשימוש במקלטים,¹⁹ חילוץ אזרחים מהריסות והפצת מידע לציבור גם בעתות שלום, ובמיוחד בזמני חירום, בנוגע להתגוננות מפני סכנות קונבנציונליות ובלתי קונבנציונליות. כל עוד האיום הכימי היה תקף (עד שנוטרל בסוריה בידי מעצמות המערב²⁰), פיקוד העורף היה מעורב גם בחלוקת ערכות מגן – משימה לוגיסטית ניכרת בשעתה.²¹ במקביל, פיקוד העורף נטל לעצמו בהדרגה, במידה רבה ביוזמתו שלו, תחומי אחריות רחבים יותר לצורך שיפור החוסן החברתי, גם אם בכך פלש לפרקים לפונקציות שבעבר היו בתחומי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות. פיקוד העורף של היום מבין ומשקיע רבות בתחום התנהגות האוכלוסייה האזרחית במצבי חירום, הן בשלבי ההתכוננות והן במהלך מצבי חירום ועימות.²²

התפתחויות אלו בתוך פקע"ר לא היו הגורמים היחידים שהביאו לשינויים בחזית האזרחית בשנים האחרונות. גורמים חשובים אחרים צמחו מהשטח, והפכו

את תחום הביטחון בישראל למורכב ומאתגר יותר, דבר שבתורו השפיע מאוד על תפקיד פקע"ר ועל יכולותיו:

- מערכות הנשק לירי טילים ורקטות שנמצאות בידי אויביה המידיים של ישראל הפכו בהדרגה ליעילות ומגוונות יותר. נכון להיום, ישראל ניצבת בפני איום של טילים ורקטות מסוגים שונים ובכמויות ניכרות. ההערכה היא שיש בידי חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה מעל 150,000 טילים ורקטות, שלא רק מכסים את כלל ריכוזי האוכלוסייה בישראל, אלא גם שחלקם (הקטן) בעלי תחכום ודיוק משופרים. המגמה לעתיד תהיה שילוב קטלני של רקטות בירי סטטיסטי לטווחים קצרים ובינוניים עם מהלומות עזות של מטחי טילים מונחים ארוכי טווח – מצב שייצור איום חמור, בעיקר על מרחבים אורבאניים, תשתיות חיוניות ובסיסים צבאיים. תרחישים שפרסם פיקוד העורף מדברים על מתקפה אפשרית של עד 700 רקטות וטילים ליום, למשך פרק זמן שעולה על שלושים יום.
- איום הטיילים והרקטות מציב איום משמעותי למדינת ישראל ואתגר מבצעי לפקע"ר, גם אם לוקחים בחשבון את מערכת ההגנה האקטיבית התלת-שכבתית שנכנסת בהדרגה לשימוש בצה"ל.²³ למרות שהתחכום והיעילות של מערכת זו הועמדו למבחן בסבבי הלחימה האחרונים עם חמאס ברצועת עזה וזכו להצלחה מרובה, יש לזכור שאין בנמצא מערכת הגנה שיכולה לספק מענה מוחלט. כמויות חומרי הנפץ וראשי הנפץ שצפויים להיות משוגרים על מטרות ישראליות יציבו אתגר ניכר לאוכלוסייה האזרחית ולתשתיות הקריטיות, ומתוך כך לפקע"ר.²⁴ ניתן גם לטעון שעצם האמון שרוחשים האזרחים למערכות ההגנה האקטיבית, עלול כשלעצמו להציב אתגר מיוחד בפני פקע"ר, שכן אנשים עלולים להימנע מלהישמע לקריאות ההתרעה המוקדמת ולא לנקוט את אמצעי הזהירות הדרושים.
- מאז 2006 חוותה ישראל שלושה סבבים של עימותים עם חמאס ברצועת עזה.²⁵ כל אחד מסבבים אלה הביא לירי רקטות בעוצמות משתנות נגד ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בישראל. הסבב האחרון (קיץ 2014) נמשך חמישים ואחד ימים, במהלכם שוגרו מדי יום יותר ממאה רקטות ופצצות מרגמה לעבר ישראל.²⁶ המכנה המשותף לאירועים אלה, מבחינת פקע"ר הוא שכולם היו מינוריים יחסית בהשוואה לנזק הפוטנציאלי הכולל שבידי האויב, ובמיוחד חזבאללה. פירוש הדבר הוא שפקע"ר חייב להיות מוכן לתרחישים הרבה יותר חמורים בעתיד. לקח נוסף שהופק מסבבים אלה היה שהאוכלוסייה האזרחית בישראל מפגינה חוסן חברתי גבוה למדי, גם אם יש לקחת בחשבון שאיומים עתידיים יציבו אתגרים גדולים יותר, שיאפילו על ניסיון העבר.
- למרות התמקדותו הברורה בעימותים ביטחוניים מעשה ידי אדם, פקע"ר ער לסכנות של אסונות טבע ונוטה להשקיע חלק ממשאביו בכך. בישראל מדובר

בעיקר בסיכון של רעידות אדמה, שעלולות לחייב מעורבות אינטנסיבית של פקע"ר הן בפעולות חילוץ והצלה והן בפינוי המונים.²⁷ מדובר בתחום תובעני עבור הרשויות בישראל, וההערכה הכללית היא שהן אינן ערוכות כנדרש²⁸ כדי לעמוד באתגר רציני זה, בהשוואה למוכנות לסכנות ביטחוניות מעשה ידי אדם.²⁹

כדי למלא את משימותיו בנסיבות משתנות אלו ולתת מענה לצרכים השונים והגוברים, עבר פקע"ר טרנספורמציה משמעותית בארגון ובסדר הכוחות. נכון להיום כולל הפיקוד כ-65,000 חיילים, כאשר תשעים אחוזים מהם לערך הם חיילי מילואים (שמספרם יורד עקב קיצוצים בכלל כוחות המילואים בצה"ל). מלבד המטה המקצועי של הפיקוד, הממוקם ברמלה, הוא כולל שישה מטות אזוריים, שמקבילים לחלוקה המחוזית של המשטרה; ארבעה גדודי חילוץ סדירים ("שחר", "קדם", "רם", "תבור") שמשולבים בחטיבה סדירה חדשה; מספר של חטיבות מילואים, חלקן ייעודיות למשימות הצלה; יחידות רפואה, לוגיסטיקה וח"ר קל. פקע"ר גם מפעיל בסיס הדרכה ואימונים (בה"ד 16), שבו מתאמנים כל המתגייסים החדשים וכן היחידות הקיימות.³⁰

לצד בניית מערך הכוחות, פקע"ר משקיע רבות בשני תחומים מרכזיים: ראשית, הוא מקיים אימון שוטף ליחידותיו, במטרה לשפר את התנהלותן המקצועית, ומבצע מספר רב של תרגולים ביחד עם כוחות חירום אחרים ובשילוב האוכלוסייה האזרחית; שנית, הוא שם דגש רב על התרעה מוקדמת, שנתפסת כמצילת חיים מצד אחד, וכחיונית לשימור "שגרת חירום" עבור מרבית האוכלוסייה בעתות סכנה, מצד שני.³¹

כדי להעריך נכונה את תפקידו של פיקוד העורף בטיפול בביטחונה של האוכלוסייה הישראלית, יש לבחון את המערכת הממשלתית הכוללת המטפלת בחזית האזרחית. בישראל אין גוף פיקוח רשמי (רגולטור), המוגדר בחוק כסמכות העליונה לענייני החזית האזרחית. שלא כמו הממסד הצבאי, המצוי תחת פיקוח של משרד הביטחון, למערכת האזרחית אין גורם מקביל. בעבר נטען לא אחת שבשל המורכבות והרגישות של החזית האזרחית, חיוני שגוף כזה יוקם ויהיה אחראי להכוונת הגופים הרבים שממלאים תפקיד בחזית זו. גוף כזה נדרש כדי להנחות ולתאם בין ארגונים ברמה הארצית והמקומית, לרבות המגזר העסקי והפרטי, התעשייה וארגונים חוץ-ממשלתיים (NGO).³² צורך זה כמעט נענה ב-2011, כאשר הוקם המשרד להגנת העורף, אלא שמשרד זה נסגר בתוך שלוש שנים, בעיקר בשל התנגדות עזה עד כדי התערבות של ממש מצד משרד הביטחון ופקע"ר.³³ בעקבות הלקחים המרכזיים של מלחמת לבנון השנייה, הוקמה ב-2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל³⁴). במקור נועדה רשות זו לתאם ולסנכרן את הפעילויות של הארגונים השונים הפועלים בחזית האזרחית, מבלי לפלוש לסמכות השיפוט

של רשות ממשלתית אחרת. רח"ל עברה כמה וכמה שלבים מאז הקמתה, לרבות תקופה קצרה שבה הייתה חלק עיקרי מהמשרד להגנת העורף. נכון להיום, רח"ל נמצאת במסגרת משרד הביטחון, אולם גם היא עדיין נאבקת על מקומה כגורם מתכלל לאומי, הבונה ומפקח על השילוב הנאות בין הגורמים הממשלתיים והאחרים הרבים הפועלים במרחב החזית האזרחית.³⁵ אין זה המקום להרחיב בהישגים ובחסרונות של רח"ל מאז הקמתה. די אם נציין שהיחסים בין פיקוד העורף ובין רח"ל והעומדים בראשם ידעו עליות ומורדות, אפילו יותר ממה שניתן היה לצפות משני ארגונים החולקים את אותה משבצת, אך חסרים הסכמה על הקווים המחלקים את תחומי האחריות ביניהם. ב־2016 סוכמה בין ראשי רח"ל ופקע"ר "הסדרה" ביחסים ביניהם, הקובעת שרח"ל מופקדת בעיקר על התיאום ברמה הלאומית ואילו פקע"ר מופקד על התיאום ברמת השות, מהרשויות המקומיות כלפי מטה. ימים יגידו באיזו מידה הסדרה זו תתממש ותייצר את האפקטיביות הנדרשת. מכל מקום, למרות שהוקמה כגוף מטה, רח"ל נתפסה מלכתחילה על ידי בכירי פקע"ר (שהוא בעיקרו גוף מבצעי) כרשות המאתגרת את מעמדו המוביל בחזית האזרחית. זאת, כאשר פקע"ר, מצדו, רואה עצמו כגוף הגדול והמשמעותי ביותר בין הגורמים המטפלים בחזית האזרחית, אשר לא רק מכיר היטב ומבין את הצרכים, אלא גם מחזיק במשאבים ובאגרטיביות ליישם את התובנות והיכולות שלו בזירה המבצעית האזרחית המשולבת.

אולם לא רק פקע"ר ורח"ל אמורים למצוא את הדרך הראויה לעבוד ביחד, אלא גם שניהם אמורים לפתח מודל משתף עם שאר הגופים הרלוונטיים לטיפול בחזית האזרחית. לפקע"ר אין סמכות פורמאלית או עדיפות על פני משרדי ממשלה וגופים אחרים בתחום הפעולה של חירום, והוא זקוק למסגרת הנורמטיבית הנכונה לצורך פיתוח וקיום של שיתוף פעולה רוחבי. במרבית המקרים אכן מתקיים שיתוף פעולה סביר, אולם נסיבות קיצון מאתגרות, או התנגשות בינאישית עלולות לגרום לכדי מחלוקות וקרע. דוגמה לכך ניתן למצוא ביחסי פקע"ר עם הרשויות המקומיות. אלה נתפסים כקריטיים להשגת שיתוף הפעולה של האזרחים. זה הרקע להקמת "יחידות הקישור לרשות המקומית" (יקל"ר).³⁶ הרציונל שמאחורי התפתחות זו הוא שהקהילה, כפי שהיא מיוצגת על ידי הרשות המקומית, צריכה להיות אבן הפינה של מערכת ניהול החירום. אולם תפיסה זו, שתיאורטית נשמעת נכונה, רחוקה מלהיות ממומשת בפועל ברשויות רבות בישראל, במיוחד באלו הפחות מפותחות. למרות זאת, נמצא שהיקל"ר פועל ככוח המסייע לשיתוף פעולה בשטח ומעניק לפיקוד העורף גישה טובה לרשויות המקומיות, ודרכן לקהילה.

מסקנות

ב־23 השנים שחלפו מאז שהוקם, פקע"ר ביסס עצמו כארגון מבצעי יציב וכגוף המוביל והגדול ביותר בחזית האזרחית של ישראל. אי אפשר לראות את הזירה הביטחונית בישראל בלעדיו וללא נוכחותו הבולטת במצבי חירום. פקע"ר פועל כגוף דינמי, עם יכולות למידה גבוהות, גמישות ורמת ביצועים ראויה ומוכחת. האמת היא שלמעט מלחמת לבנון השנייה, שבה הוא כִּשֵּׁל מלמלא את משימתו כראוי, פיקוד העורף לא עמד בפני אתגרים גדולים במיוחד, שכן שלושת הסבבים של ירי רקטות על אוכלוסייה אזרחית שהיו מאז, הציבו איום בשיעור בינוני עד נמוך. המבחן האמיתי עדיין לפניו, בין אם יתממש כמעשה ידי אדם (עימות צבאי או טרור נרחב ומתמשך) או כאסון טבע. פיקוד העורף מודע היטב לאתגרים הרבים ומשקיע רבות בהתכוננות לצפוי ולבלתי צפוי, במסע המאתגר והארוך העומד בפניו.

המפתח להצלחתו של פקע"ר העורף בעתיד טמון באופן שבו הוא יתפוס את ליבת המשימה הלאומית שלו ובתרומתו לשיפור ולשימור החוסן החברתי בעתות חירום. ב־2009 ביטא הפיקוד את גישתו לתפיסת החוסן הלאומי בישראל באופן הבא:

אנו בוחנים את אפשרויות ההשפעה של פיקוד העורף על החוסן הלאומי במצבי חירום ונוקטים בהקשר זה גישה רחבה [...] הפיקוד בוחן באופן מתמיד כיצד הוא יכול לתרום לחיזוק החוסן [...] ובפרט כיצד הוא משפיע על מוכנותם של האזרח, של הרשויות המקומיות ושל משרדי הממשלה. תרומתו של הפיקוד לכל אחד מהם נעשית בעיקר בהכוונתם ובהכנתם בתחומי ההתגוננות האזרחית [...] הפיקוד יהיה נכון לסייע ככל יכולתו, וביוזמתו, גם בנושאים שאינם בתחומי אחריותו על פי חוק, אלא מתוך הבנת הצורך הלאומי וכתמיכה בהמשך תפקודם ובשמירה על שגרת חיים סבירה. [כתוצאה מכך:] היכולת של הפיקוד להשפיע ולתרום לחיזוק החוסן הלאומי, באות לידי ביטוי בעיקר בשני תחומים: האחד, **בבניין הכוח ובהפעלתו** [...] והשני, **הכנת האוכלוסייה והמרחב העורפי** בשגרה לשיפור מוכנותה למצבי חירום – הכנת האוכלוסייה תיעשה בעיקר בתחום תשתיות המיגון, בתחום הדרכה והנחיה של האוכלוסייה ובתחום ההיערכות לתמיכה באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים.³⁷

ההתמקדות בחוסן האוכלוסייה מעידה על הבנה מעמיקה במהות של ניהול אסונות המוניים. ראוי לשבח את פקע"ר על גישה זו, ועל מאמציו לשפר את היכולות האזרחיות, החברתיות והפיזיות, שתורמות תרומה ניכרת לחוסן החברתי. עם זאת, הדבר מעלה שאלה בסיסית בנוגע לתפקיד הצבא, ופקע"ר כזרוע שלו, בסוגיות ובתהליכים שהם אזרחיים במובהק, במיוחד בחברה דמוקרטית. בדרך כלל, תחום זה נתפס כנמצא באחריותן של רשויות אזרחיות וייצוגיות, המוכשרות להתמודד עם אוכלוסייה אזרחית בעתות שגרה ובמשברים. אין מחלוקת סביב

תפקיד הצבא לספק הגנה לאזרחים מפני מתקפות אויב או לתמוך בהם במתן סיוע פיזי ולוגיסטי בעת הצורך. אולם צבא שנוטל תפקיד פעיל, וליתר דיוק תפקיד פרואקטיבי בנושאים אזרחיים, כגון התנהלות בתי ספר או התנהלות מול אנשים עם צרכים מיוחדים, הוא עניין אחר. גבול דק מפריד בין מה שראוי ומועיל שהצבא יהיה מעורב בו, לבין מה שלא ראוי ולא מועיל. על פקע"ר להיות רגיש להבחנה זו, במיוחד נוכח היעדר הנחיות נורמטיביות וחלוקת עבודה ברורה בין צה"ל ובין הרשויות האמונות על ביטחון האזרחים.

לסיכום, כדאי לשוב ולפנות לשאלות שהוצגו במבוא למאמר זה ולהציע את התשובות להן:

- מהי האסטרטגיה הראויה ביותר להגנה על החזית האזרחית בישראל? התשובה לשאלה מורכבת זו היא שיש צורך בגישה של "מכלול הסיכונים" (All Hazard Approach), שתהיה מאוזנת, תורמת ורלוונטית לאתגרים הביטחוניים של העימותים הצבאיים המאפיינים את המציאות הישראלית, אך תדע לתת מענה ראוי ומידתי גם לאתגרים הקשורים לאסונות טבע. אסטרטגיה הולמת היא זו שתמצא את האיזון הנכון בין השקעה מסיבית בתחום העמידות (Resistance) קרי הרתעה, הגנה, הגנה אקטיבית וצמצום נזקים מצד אחד, ובין השקעות מספקות בתחום החוסן (resilience) מצד שני. זאת, הן במרחב הקהילתי והן בתחום התשתיות הלאומיות הקריטיות.
- מה תפקיד ההגנה לעומת ההרתעה וההתקפה במרחב זה? לצד המקום המוביל של הגישה ההתקפית ולהרתעה הנגזרת ממנה, ישראל למדה לאורך שנים ארוכות של עימותים היברידיים, בעצימות נמוכה, כי המודל ההתקפי וההרתעתי כשלעצמו נושא עמו אתגרים ניכרים, מבצעיים ודיפלומטיים גם יחד. אלה אמורים להעמיד את הגישה ההגנתית כאסטרטגיה משלימה, שכמובן מחייבת הקצאת המשאבים הדרושים להגנה אקטיבית ופסיבית גם יחד, אך לא פחות מכך מצדיקה השקעות נרחבות להבטחת החוסן של המערכות הלאומיות.
- האם הגנה על החזית האזרחית מפני האיומים הביטחוניים החוזרים ונשנים היא משימתו של הצבא? התשובה לשאלה זו מורכבת. בעיקרון, מצופה מכל צבא בכל מקום לרתום את משאביו המרובים כדי לסייע לאזרחים בעת הצורך. שאלה נוספת היא באיזו מידה יש להטיל על הצבא, ובמקרה זה צה"ל, את המשימה לשמש כגוף החירום הלאומי המוביל. במדינת ישראל, המאופיינת באתגרים ביטחוניים רצופים וניכרים, פקע"ר הוא המועמד הסביר היחיד למלא משימה זו. לאור זאת, הוא חייב להיות מוכן היטב לעמוד באתגר, דבר שפירושו, בין היתר, שיפור יכולות מקצועיות להתמודדות עם סביבה אזרחית בנסיבות הקשות ביותר. החשובה ביניהם היא בנייה מתמשכת של יחסי עבודה הדוקים ושיתופיות מכילה עם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והאזרחים עצמם.

לפקע"ר יש עדיין דרך ארוכה לעבור כדי לבנות עצמו למשימה זו, בעיקר מול אתגרים ביטחוניים וכאלה מין הטבע, בהיקפים שלא הכרנו בעבר.. כדי לעמוד באתגרים כאלה הוא גם יזדקק להבנה ותמיכה כלל-צה"לית.

הערות

- 1 מרדכי נמצא-בי כיהן כראש מחלקת מכבי האש בחיפה וכקצין בכיר במשטרה. כתב חוברת תחת הכותרת "ביתך כמקלט בעת הפצצות מהאוויר", מאמר שכותרתו "ההגנה נגד מטוסים באנגליה ובישראל" שפורסם בכתב העת הצבאי **מערכות**, 2 (נובמבר 1939), וספר בשם **הדגל** (תל אביב, 1948), המציג גרסאות שונות לדגל המדינה ודרכים לנהוג בו בציבור. ראו:
- Rachel Neiman, "Every Home a Shelter," *Israel 21c*, July 13, 2014, <http://il.bidspirit.com/portal/?lang=en&searchAgentRequest=true>: על הספר **הדגל** ראו: <http://il.bidspirit.com/portal/?lang=en&searchAgentRequest=true> &sessionId=02ee9caa6fc5439f8bc206877736ae9#!/lotPage/source/catalog/auction/548d4f9ae4b057edd0377479/lot/550bfcc1e4b0943ee74294a4
- 2 משה נאור, **בחזית העורף – תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות**, יד יצחק בן צבי ועמותה לחקר כוח המגן על שם ישראל גלילי, ירושלים 2009, עמ' 161–168.
- 3 **העורף במימד הזמן**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx>.
- 4 **חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א–1951**.
- 5 יצחק זייד, "ההגנה המרחבית וההגנה האזרחית במלחמת המחר", **מערכות**, 270–271 (אוקטובר 1979), עמ' 81–84.
- 6 Josph Alpher, ed., *War in the Gulf: Implications for Israel* (Jerusalem: Westview Press and the Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, 1992).
- 7 Aharon Levran, *Israeli Strategy after Desert Storm: Lessons of the Second Gulf War* (London: Psychology Press, 1997).
- 8 Moshe Zeidner and Hasida Ben-Zur, "Coping with a National Crisis: The Israeli Experience with the Threat of Missile Attacks," *Personality and Individual Differences* 14, no. 1 (1993): pp. 209–224.
- 9 תומר סימון, "נחש צפע" – מאז ועד עתה בעורף הישראלי, **Ready**, 24 באוקטובר 2011.
- 10 *Home Front Command*, "Home Front Command Throughout the Years," <http://www.oref.org.il/1045-en/Pakar.aspx>.
- 11 **ייעוד, חזון וערכים**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/10862-he/Pakar.aspx>.
- 12 תומר סימון, 24 באוקטובר 2011.
- 13 מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007.
- 14 מאיר אלרון, "החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה", בתוך: מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007, עמ' 101–119.
- 15 גבי סיבוני, "המערכה הצבאית בלבנון", בתוך: מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007, עמ' 58–74.
- 16 מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, ירושלים 2007.
- 17 **יחידת החילוץ וההצלה (יחצ"א)**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/10953-he/Pakar.aspx>.

- 18 Amir Rapaport, "The IDF and the Lessons of the Second Lebanon War," *Mideast Security and Policy Studies* no. 85 (Ramat Gan: Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, December 2010).
- 19 **תורת המיגון הפיזי – מיגון משפחתי, מיגון מוסדי ומיגון ציבורי**, מחלקת המיגון, מפקדת פיקוד העורף, מאי 2010.
- 20 מאיר אלרן ודוד פרידמן, "ערכות המגן – עד כאן?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 487, 20 בנובמבר 2013.
- 21 **חומרי לחימה כימיים**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/11133-he/Pakar.aspx>.
- 22 **תורת התנהגות האוכלוסייה במצבי חירום**, ענף מדעי ההתנהגות, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, יוני 2011.
- 23 "Iron Dome: Defense Against Artillery Rockets," *Rafael, Advanced Defense Systems, Ltd.*, <http://www.rafael.co.il/Marketing/186-1530-en/Marketing.aspx>; "Stunner (David's Sling), Terminal Missile Defense Interceptor," *Rafael Advanced Defense Systems, Ltd.*, <http://www.rafael.co.il/Marketing/186-1607-en/Marketing.aspx>;
- 24 **התנהגות האוכלוסייה בעת עימות ביטחוני (מלחמה ועימות מוגבל) ועקרונות ההתערבות**, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, יולי 2011.
- 25 על תפקיד פיקוד העורף בסבבים אלה ראו: מאיר אלרן, "מוכנות החזית האזרחית: הפערים בין הצרכים למענים", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2009, עמ' 25–37; מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, "החזית האזרחית במבצע 'צוק איתן'", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **'צוק איתן' – השלכות ולקחים**, עורכים ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2014, עמ' 107–112;
- Meir Elran and Alex Altshuler, "The Civilian Front in Operation Protective Edge," in *The Lessons of Operation Protective Edge*, eds. Anat Kurz and Shlomo Brom (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2014), pp. 121–127.
- 26 מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, "'צוק איתן' – סיכום ביניים: לקחי החזית האזרחית", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 581, 29 ביולי 2014.
- 27 **התנהגות האוכלוסייה באירוע רעידת אדמה ועקרונות התערבות**, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, פברואר 2012.
- 28 מבקר המדינה, **עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה – תמונת מצב**, ירושלים מארס 2011.
- 29 מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, "עד כמה מוכנה ישראל לרעידות אדמה?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 380, 30 באוקטובר 2012.
- 30 אמיר בוחבוט, "טילים במגדלים בתל אביב: העורף מוכן לרגע האמת מול חיזבאללה?", *Walla News*, 25 במארס 2015; "פיקוד העורף מתרחב לגדוד סדיר נוסף", **צבא ההגנה לישראל**, 19 במארס 2012.
- 31 ב־1990 חולקה ישראל לשישה אזורים התרעה. ב־2007 היו כבר 25 אזורים, וכיום היא מחולקת ל־250 אזורים התרעה, שמאפשרים למרבית האזרחים להמשיך בשגרת החירום, גם כאשר מזהה ירי על אזור ספציפי סמוך או רחוק. ראו: יוסי הטוני, "פיקוד העורף משקיע 400 מיליון שקלים בפיתוח מערכת התרעות לחירום", **אנשים ומחשבים**, 8 באוקטובר 2015.

- 32 מאיר אלון ואלכס אלטשולר, "(היעדר) סמכות ואחריות בניהול העורף הישראלי", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 452, 30 ביולי 2013.
- 33 מאיר אלון ואלכס אלטשולר, "משמעויות ביטולו של המשרד להגנת העורף", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 545, 4 במאי 2014.
- 34 Jack L. Rozdilsky, "Emergency Management in Israel: Context and Characteristics," in *Academic Emergency Management and Related Courses (AEMRC) for the Higher Education Program*, Emergency Management Institute, U.S. Department of Homeland Security, FEMA, 2009, <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compemmgmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20em%20in%20israel-%20context%20and%20characteristics.pdf>
- 35 מבקר המדינה ציין בספטמבר 2015: "עדיין לא קיים הסדר חקיקתי מקיף שמרכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, ואשר מבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה והגופים המטפלים בעורף בחירום. אי-קיומו של הסדר כאמור הוא בגדר ליקוי חמור"; מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום**, ירושלים 2015.
- 36 **יחידת הקישור לרשות המקומית (היקל"ר)**, ענף רשויות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, דצמבר 2013.
- 37 " **תפיסת היסוד לפיקוד העורף – התפיסה המבצעית**, ענף התורה וההדרכה, מחלקת התורה והפיתוח, מפקדת פיקוד העורף, ספטמבר 2009, עמ' 38–39.