



הכנסת
ועדת החוץ והביטחון

הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום

דו"ח שני

עיצוב מערך העורף במדינת ישראל

שבט התשס"ז – פברואר 2007

חברי הועדה

חה"כ עמי אילון – יושב ראש

חה"כ יצחק אהרונוביץ

חה"כ בני אלון

חה"כ מתן וילנאי

חה"כ ישראל חסון

חה"כ לימור לבנת

חה"כ עתניאל שנלר

חלק ראשון – מבוא

- | | |
|--------|-------------------------|
| עמוד 2 | א. הקדמת יושב ראש הועדה |
| עמוד 4 | ב. עיקרי דברים |
| עמוד 9 | ג. רקע לעבודת הועדה |

חלק שני – מערך העורך הקיים

- | | |
|---------|--------------------------------|
| עמוד 11 | ד. מערך העורך |
| עמוד 15 | ה. חסרונות המצב הקיים |
| עמוד 18 | ו. החלטות ממשלה והמלצות קודמות |

חלק שלישי – הנחות יסוד והמלצות הועדה

- | | |
|---------|------------------|
| עמוד 20 | ז. הנחות יסוד |
| עמוד 21 | ח. המלצות הועדה |
| עמוד 24 | ט. סוגיות נוספות |

חלק ראשון – מבוא

א. הקדמת יו"ר

יום ראשון 4 בפברואר, 2007
טז' בשבט התשס"ז

לכבוד
חה"כ צחי הנגבי – יו"ר ועדת החוץ והביטחון

הנדון: עיצוב מערך העורף במדינת ישראל – דין וחשבון שני של ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום

הנני מתכבד להגיש למליאת ועדת החוץ והביטחון את הדו"ח השני של ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום.

ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף פועלת מזה כחצי שנה בכל הקשור לבדיקה, פיקוח ובקרה של מוכנות העורף האזרחי של מדינת ישראל למצבי חירום. הועדה סיירה וקיימה תצפיות בשטח במהלך ולאחר מלחמת לבנון השנייה, נפגשה וערכה דיונים עם נציגי הגופים השונים האמונים על היערכות ותפעול מערך העורף.

כחודש לאחר המלחמה, פרסמה הועדה דו"ח¹ מסקנות ראשוניות, ובו הגדרנו כהנחת עבודה, כי בכל מלחמה עתידית, כמו במלחמה האחרונה, ייהפך העורף לחזית. הדיון בנושא העורף חייב לצאת מנקודת מוצא, כי אופי המלחמה השתנה, וכי למלחמות של היום יש חזית צבאית וחזית אזרחית, וכמו שעלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת את החזית הצבאית, כך עלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת גם את החזית האזרחית.

עוד נכתב בדו"ח, כי אחד מתפקידיה החשובים ביותר של המנהיגות המדינית, בעת משבר, הוא לזהות ולהגדיר את נקודת הזמן בה יש לעבור ממצב שגרה למצב חירום, ולהיערך למצב החדש בהתאם, וכל זאת, בשאיפה לקיום מרקם חיים תקין, ככל האפשר, בנסיבות הקיימות. להערכת הועדה, כישלונה של הממשלה להגדיר במהלך המלחמה את המעבר משגרה למציאות של חירום, היה להערכת הועדה הסיבה המרכזית לכשל המתמשך של טיפול משרדי הממשלה, בכל הקשור לניהול החזית האזרחית.

הדו"ח הראשוני של הועדה התמקד בסוגיות רבות שעיקרן, הבעיות שנחשפו במהלך המלחמה. הדו"ח הנוכחי צופה פני עתיד ומסכם את המלצות הועדה באשר להערכות הממשלה לקראת מלחמות העתיד. הדו"ח מתמקד בשתי סוגיות אשר נבחנו ונלמדו לעומק על ידי הועדה – גורם מתכלל לאומי וארגון מערך העורף.

לעניין המתכלל הלאומי, הדגשנו והרחבנו בדו"ח הראשוני על הנחיצות והחשיבות של גורם מתכלל מרכזי, בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול החזית האזרחית של המלחמה. גורם מתכלל

¹ הועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דו"ח ראשוני – ספטמבר 2006

לאומי, המסוגל ברגע הקריטי, להפיק תמונת מצב כוללת ומדויקת, לזהות את הצרכים בשטח, להגדיר את הקריטריונים לסיוע, לקבוע את סדרי העדיפויות ולכוון ולהנחות את גורמי הביצוע. בתפקיד זה, כשלה הממשלה, במלחמת לבנון השנייה, כישלון נוקב. במהלך ניהול החזית האזרחית של המלחמה האחרונה לא היה "בעל בית" אחד, כי אם מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תיפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את כלל הגופים שפעלו במרחב.

לעניין ארגונו של מערך העורף, התרשמה הועדה כי שורש הבעיה טמון, בין היתר, במבנה ובכפיפות הלוקים בחסר של מערך העורף הלאומי. תחומי האחריות והסמכות במערך מתפצלים בין מספר גדול מדי של גופים ומשרדי ממשלה, באופן שאינו מאפשר היערכות והתגוננות מיטביים בפני מכלול האיומים האפשריים. פיצול זה מורכב ובעייתי.

במסגרת ניהול החזית האזרחית בשעת חירום, תפקידם העיקרי של מכלול הגופים במערך העורף הינו לתת מענה ולסייע לרשויות המקומיות, המהוות את הממשק העיקרי שבין האוכלוסייה לבין המדינה, על מנת שאלו תוכלנה להמשיך ולספק בעת משבר את השירותים העירוניים שבתחום שיפוטן, במטרה למזער ככל שניתן את הפגיעה במרקם החיים של התושבים.

כפי שצויין בדו"ח הראשוני, כל היערכות והפעלת המערך צריכה לצאת מנקודת המוצא של צרכי האזרח – יכולתו לשרוד ולהמשיך ולתפקד בתקופת החירום ובמגוון התרחישים – ועל פי אמות מידה אלו, צריכה גם להיבחן הצלחת המערכת בזמן אמת.

אין ספק כי הטיפול בנושא הוא מורכב, אך למרות זאת הוא מחייב פתרון מערכתי מלא ודחוף. יש להגדיר ולארגן מחדש את מערך העורף, באופן שייתן מענה כולל לניהול החזית האזרחית, במכלול התרחישים בשגרה ובחירום, תוך שאיפה שהפעלתו תתבצע בשעת חירום בדפוסי חלוקת האחריות והסמכות המתקיימים בשעת רגיעה, מתוך תפיסה "שמה שלא עובד בשגרה, לא יעבוד גם בחירום".

במהלך עבודת הועדה, הוצגו בפנינו שורה של החלטות ממשלה והמלצות צוותי עבודה קודמים, המפורטים בדו"ח זה, אשר מזה כחמש עשרה שנה, חוזרים פחות או יותר על אותן המסקנות וההמלצות, שעיקרן – מבנה מערך העורף הנוכחי אינו מאפשר את הגשמת ייעודו באופן מיטבי, ויש לארגנו מחדש תחת משרד ממשלתי אחד, המשרד לביטחון פנים. במידה רבה, מתבססות חלק מהמלצות הועדה המופיעות בדו"ח זה על אותן עבודות קודמות שהוצגו בפניה.

תחושתני היא, כי אילו היתה הממשלה מעניקה להמלצות אלו את תשומת הלב הראויה, ומיישמת את החלטותיה שלה עצמה, ייתכן כי היו נחסכות מאיתנו חלק מהתמונות העגומות להן נחשפנו במהלך המלחמה האחרונה, בכל הקשור לניהול החזית האזרחית של המלחמה.

מטרתו העיקרית של דו"ח זה היא להצביע על שורה של הנחות יסוד והמלצות, שתכליתן, הקמתו של גוף מתכלל לאומי וארגון מחדש של גופי מערך העורף במדינת ישראל, תחת המשרד לביטחון פנים, מתוך מטרה להשפיע על מקבלי החלטות בממשלה לבצע את השינויים הנדרשים תוך הפגנת המנהיגות והראייה הממלכתית הדרושות והתעלמות משיקולים פוליטיים זרים, כאלו ואחרים.

חה"כ עמי אילון
יו"ר הועדה

ב. עיקרי דברים

רקע

ביום ז' באב התשס"ו (1 באוגוסט 2006), במהלך מלחמת לבנון השנייה, הוקמה ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום (להלן – הועדה), במטרה לסקור ולבקר את פעילותה ותפקודה של הרשות המבצעת, על זרועותיה, בטיפול באוכלוסיה האזרחית בעת הלחימה.

כשישה שבועות לאחר הקמתה, הגישה הועדה דו"ח ראשוני, במטרה לסכם את השלב הראשון של פעילותה, החל מיום הקמתה ועד ליום כתיבת הדו"ח. בדו"ח שפורסם הצביעה הועדה על חסרוננו של גוף מתכלל לאומי (Integrator), בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, כאחד הכשלים המשמעותיים ביותר שנתגלו במהלך המלחמה.

לאחר פרסום הדו"ח, מיקדה הועדה את המשך פעילותה בבירור סוגיה זו, חקרה ובחנה את מבנה מערך העורף וניתחה את המשמעויות וההשלכות השונות למבנה הנוכחי. הועדה נפגשה וקיבלה סקירות מפורטות באשר לעבודות והמלצות קודמות שנעשו בתחום זה במהלך חמש עשרה השנים האחרונות.

הועדה נפגשה, בין היתר, עם האלוף במיל' הרצל שפיר, האלוף במיל' רן גורן, תת אלוף במיל' אבי בכר וכן, עם ראש המועצה לביטחון לאומי, מר אילן מזרחי וצוותו. בנוסף, ביקרה הועדה במפקדת פיקוד העורף והוצגה בפניה מערכת השליטה ובקרה הארצית של הפיקוד. כמו כן, נפגשה הועדה עם נציגי הגופים השונים הפועלים במסגרת מערך העורף.

לאור סדרת המפגשים והדיונים שקיימה הועדה בנושא, ולאחר שחקרה ולמדה את היבטיו השונים ובחנה לעומק את העבודות, מוצאת הועדה לנכון לפרסם דו"ח זה המכיל ניתוח של המצב הקיים וזיהוי חסרונותיו וכן, את התובנות אליהן הגיע הועדה והמלצותיה הקונקרטיות לעיצוב מערך העורף במדינת ישראל. עבודת הועדה אינה מסתיימת עם פרסום דו"ח זה, והיא תמשיך בבדיקת מכלול הנושאים הקשורים לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום.

מערך העורף

ייעודו של מערך העורף במדינת ישראל, בעת שגרה, הינו לאפשר התגברות והתמודדות מהירה עם אירועי אסונות המוניים ותוצאותיהם, שנגרמו ע"י פעילות פח"ע, תאונות או אסונות טבע. בשעת משבר, החזית האזרחית מורכבת מרבדים שונים הארוגים זה בזה, שהעיקרי מביניהם הוא הרשות המקומית, שבתחום שיפוטה מתגורר האזרח. ייעודו של מערך העורף, בעת חירום, הוא לתת מענה וסיוע להנהגת הרשות המקומית. מלחמת לבנון השנייה חזרה והציגה את מרכזיותה של הרשות המקומית, בכל הקשור למתן מענה לצרכי האזרחים בשעת חירום, כממשק העיקרי למפגש שבין האוכלוסייה לבין כלל משרדי הממשלה וגופי מערך העורף הפועלים בתחומה.

בהעדר הגדרה מוסמכת של "מערך העורף", מקובל להכליל בתוכו מספר גופים המפוצלים בכפיפותם בין מספר משרדי ממשלה – משטרת ישראל, הכפופה למשרד לביטחון פנים. פיקוד העורף, כפוף לצה"ל ולמשרד הביטחון. מערך מל"ח, כפוף למשרד הביטחון. המערך הרפואי, הכפוף ברובו למשרד הבריאות. מערך כיבוי האש, הכפוף למשרד הפנים. מערך פס"ח, הכפוף למשרד הפנים וכן, יחידות ניטור חומרים מסוכנים, הכפופות למשרד להגנת הסביבה.

פיקוד ושליטה – ניתן לומר בהכללה כי ישנם שני גופים מרכזיים החולקים את תחומי האחריות והסמכות לפיקוד ושליטה בתחום העורף – המשרד לביטחון פנים (משטרת ישראל) ומשרד הביטחון (פיקוד העורף, בחירום ובמצבים חריגים) – ולצידם פועלים כוחות הסיוע וההצלה. בתקופה של לחימה או בסמוך לה, וכן בתקופת רגיעה, רשאית הממשלה, להפעיל את מערך המל"ח וכן לקצוב את זמן פעילותו.

תרחיש הייחוס לעורף – תרחיש הייחוס לעורף מהווה הנחייה באשר לרמת המענה הנדרשת מכלל המערכות השלטוניות למצבי חירום בעורף. ככזה, התרחיש הוא כלי מרכזי לניהול ההיערכות

לחירום. מספר גופים חולקים באחריות ובסמכות להגדרתו צה"ל, מל"ח והועדה הבין משרדית להיערכות מדינת ישראל לתרחיש רעידות אדמה.

מערכת שליטה ובקרה – כל אחד מגופי מערך העורף מפעיל מערכת שליטה ובקרה (שו"ב) נפרדת, ללא כל ממשק ויכולת העברת מידע בין המערכות השונות.

חסרונות המצב הקיים

אירועי מלחמת לבנון השנייה הדגישו את העובדה כי אין גוף ממשלתי המייצג את צרכי העורף. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך שנושא מוכנות העורף לא נלקח בחשבון במסגרת השיקולים ליציאה למלחמה. על אף הצורך הקריטי, לא הוכרז במלחמה האחרונה מצב מל"ח ולא הופעל נוהל "שעת חירום" לפינוי אזרחים. סוגיות אלו כלל לא הועלו לדיון בממשלה.

לאור השינויים באופי האיום, נתנה המלחמה האחרונה תוקף לעלייה בחשיבות האסטרטגית של החזית האזרחית, אל מול החזית הצבאית, ולמרכזיותו של "כושר העמידה של העורף" בהשגת יעדי המלחמה.

החלוקה הנוכחית של תחומי האחריות והסמכות למערך העורף הינה מורכבת ובעייתית. הגופים העוסקים כיום בהתכוננות למצבי חירום מפוזרים בין מספר גדול של משרדי ממשלה, כאשר כל אחד מהם נערך, מצטייד ומתכונן בנפרד.

אין כיום גורם מיניסטרילי אחד הנושא באחריות ובסמכות למערך העורף ברגיעה ובחירום ולא קיימת מסגרת שלטונית אחת האחראית על בנין הכוח ועל הפעלתו בראיה אינטגרטיבית, בעיתות שגרה וחירום.

התרשמות הועדה היא כי המערכת הלאומית להתמודדות עם מצבי חירום נבנתה בעיקר למצבי המלחמה הקלאסית, תוך הנחה שהלחימה בחזית היא המאמץ הלאומי העיקרי ושהעורף מהווה זירה משנית. צה"ל, כגוף בעל עוצמה רבה הבנוי לפעולה במצבי חירום, מהווה את המרכיב העיקרי להתמודדות גם עם מצבי החירום בעורף, וכנגזרת מכך, מערכת הביטחון היא הדומיננטית בקביעת סדרי העדיפויות ובניהול הלאומי של מצבי החירום.

במצב דברים שכזה, מוסטת תשומת הלב של צה"ל ומשרד הביטחון, מלהתרכז בייעודם העיקרי – הלחימה בחזית הצבאית והגנה על גבולות המדינה. לאור האיומים המתגברים על מדינת ישראל, קובעת הועדה כי אין לראשי מערכת הביטחון וצה"ל את הקשב הנדרש לסוגיות העורף על מנת לתת להם את הפתרון המיטבי.

כפיפות פיקוד העורף ומל"ח למשרד הביטחון, טומן בחובו בעיה מהותית הנובעת מניגוד אינטרסים בין צרכי הצבא לבין צרכי המערך האזרחי, כאשר סמכות ההכרעה בנושאי חלוקת המשאבים להפעלת המשק האזרחי בשעת מלחמה, מצויה בידי משרד הביטחון – צד מוטה בעל מטרות וקדימויות משלו.

העברת תחומים מרכזיים במשק הישראלי לשר הביטחון, מתוך תפיסה שמתפקידו לאזן את חלוקת המשאבים בין המערכת הצבאית למערך האזרחי, מבוססת, להערכת הועדה, על הנחת העבודה של מציאות העבר, בה ראש הממשלה משמש גם בתפקיד שר הביטחון – הנחת עבודה שהיתה נכונה בימי קום המדינה, אך כיום נראית אנכרוניסטית ואינה תואמת את המציאות.

מערך העורף בנוי ביסודו על ארגונים וגופים אזרחיים, הפועלים בתפקידיהם, בשגרה ובחירום כאחד. העברת האחריות במצבי חירום, מהגופים האזרחיים לפיקוד העורף, גורמת לאובדן האפשרות להביא לידי ביטוי את המקצוענות והניסיון של גופים אלה, דווקא בשעה בה הם הכי נחוצים.

חלוקת האחריות הנוכחית בין משטרת ישראל לפיקוד העורף, יוצרת מציאות של חוסר המשכיות ורצף בפיקוד ושליטה במעבר ממצבי שגרה לחירום. מצב זה יוצר כפילות מיותרת של מערכות זהות המוחזקות על ידי שני הארגונים.

כפי שציינה הועדה בדו"ח הקודם שלה, מלאו ארגוני המתנדבים ותורמים פרטיים חלל גדול במהלך מלחמת לבנון השנייה, אולם במרבית שלבי המלחמה, לא היה אף גוף ממלכתי אשר ימפה את הצרכים האמיתיים הכוללים של תושבי הצפון, ויתאים את התרומה או הסיוע לנוקמים להם.

לא קיימת מערכת הסברה אחת כוללת ומתואמת להכנת האוכלוסייה לאיומים השונים בשגרה ובחרום ולא קיים מרכז מידע לאומי לאוכלוסייה בעת מצב חירום. בנוסף, המציאות בה כל אחד מהגופים מפעיל מערכת שליטה ובקרה נפרדת, ללא יכולת ממשק עם המערכות המקבילות, אינה מאפשרת יצירה תמונת מצב כוללת ומעודכנת.

לא קיימת מערכת בעלת ראייה כוללת לקביעת החוקים והתקנות הנדרשים לצורך מיסוד ומתן תוקף לפעילות הגופים השונים בשגרה ובחירום. היעדר חקיקה של "חוק מערך העורף", ושל "חוק מל"ח", מקשים על הפעלת מערך העורף בכללותו.

מסקנת הועדה הינה כי מבנה וכפיפות מערך העורף הנוכחיים לוקים בחסר. ריבוי הגופים העוסקים בהיערכות ובהתגוננות העורף בפני מכלול איומי תרחישי הייחוס, אינו מאפשר הגשמה מיטבית של ייעוד המערך ויש לשנות את המצב הקיים.

החלטות ממשלה והמלצות קודמות

במשך חמש עשרה השנים האחרונות, החל מיום ההחלטה על הקמת פיקוד העורף ועד היום, נתקבלו שורה של החלטות ממשלה והמלצות מספר ועדות עבודה מיוחדות, שעיקרן – מבנה מערך העורף הנוכחי אינו מאפשר את הגשמת ייעודו באופן מיטבי, ויש לארגנו מחדש תחת משרד ממשלתי אחד, המשרד לביטחון פנים. על אף העובדה כי במשך פרק זמן כה ארוך, ההמלצות וההחלטות חזרו על עצמן שוב ושוב, הן מעולם לא זכו להגיע לידי מימוש.

כבר בשנת 1991, בעת ההחלטה על הקמת פיקוד העורף, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, הביעו מספר שרים את הדעה כי ראוי שהתגוננות העורף תהא באחריות של גורם ממלכתי אחר ולא צה"ל, ונקבע שהנושא יבחן שוב לאחר תקופה של שנה. בשנת 1995, קיבלה הממשלה החלטה על העברת האחריות לכל הכרוך בהגנה על העורף, למשרד לביטחון פנים.

הממשלה חזרה על החלטה זו גם בשנת 1997, והטילה על צוות מנכ"לים מיוחד להכין בתוך שלושה חודשים, עבודת מטה להעברת האחריות למשרד לביטחון פנים.

צוות מיוחד לבחינת הנושא, אשר הקים משרד הביטחון בשנת 1998, בראשותו של רא"ל (מילי) משה לוי, חזר בעיקרון על אותן ההמלצות. הדבר נכון גם לגבי המלצות צוות נוסף, בראשותו של האלוף (במילי) הרצל שפיר, ובשיתוף המועצה לביטחון לאומי, שהוקם בשנת 2000 ע"י ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון פנים.

המלצות ברוח דומה, הוגשו גם ע"י האלוף (במילי) רן גורן, במסגרת עבודת בחינה עצמאית שהוטלה עליו, בשנת 2003, ע"י המשרד לביטחון פנים.

בחינת מחודשת של המצב, שבוצעה ע"י המועצה לביטחון לאומי לאחר מלחמת לבנון השנייה, הביאה, ברמה העקרונית, לאותן התוצאות.

הנחות יסוד לפיתרון

יש להגדיר ולבנות את מערך העורף באופן שייתן מענה כולל למכלול התרחישים והאיומים, בשגרה ובחירום. יש לשאוף לכך שהפעלת המערך תתבצע בשעת חירום בדפוסי חלוקת האחריות, הסמכות והכפיפות המתקיימים בשעת רגיעה, וזאת מתוך תפיסה "שמה שלא עובד בשגרה, לא יעבוד גם בחירום".

ייעודו העיקרי של צה"ל הוא הלחימה בחזית הצבאית והגנה על גבולות המדינה. את ניהול מערך העורף יש להעביר לגורם אחר, אשר יוכל להקדיש את הקשב הראוי לנושאי החזית האזרחית בשגרה ובחירום.

יש לרכז את האחריות והסמכות להיערכות ולהפעלת מערך העורף בשגרה ובחירום, תחת קורת גג מיניסטרטאלית אחת. משרדי הממשלה השונים, האחראים בעת שגרה לנושאים הרלבנטיים לטיפול בעורף, צריכים להמשיך ולשאת באחריות זו גם בשעת חירום.

קיים צורך בהקמת מסגרת ארגונית מרכזית שתהווה את "המתכלל הלאומי" לנושא מערך העורף, על כלל היבטיו בשגרה ובחירום. על "המתכלל הלאומי" להפעיל מערכת שליטה ובקרה מרכזית, אשר תוכל לקבל ולהעביר מידע בממשק עם כלל המערכות המופעלות בגופי מערך העורף השונים.

הרשות המקומית תמשיך גם בשעת חירום לשאת באחריות ולהוות את "אבן היסוד" לניהול החיים בעורף כממשק העיקרי שבין האזרח לשלטון. יש להעמיד לטובתה את הכלים והאמצעים הדרושים להיערכות המתאימה ולבסס ולהרחיב את כוחה של הנהגת היישוב להנהיגו בשעת משבר. בשעת חירום תקבל הרשות המקומית סיוע מגופי מערך העורף ומשרדי הממשלה השונים.

האחריות לפיקוד ושליטה על מרחב העורף צריכה להישאר בידי משטרת ישראל בכל מצבי החירום. כמו כן, מבנה וכפיפות מערך העורף צריכים להיות מוסדרים בחוקים ותקנות, כולל חקיקה ראשית.

המלצות הועדה

לאור ניתוח המצב הקיים ובהתאם להנחות היסוד שהוצגו, מוצאת הועדה לנכון להמליץ על ביצוע שורה של צעדים לשינוי מבני כולל בסוגיית מערך העורף. לאור המצב הביטחוני הרגיש, יש לבצע את השינויים המתבקשים באופן מדורג ומבוקר, כך שבכל נקודת זמן ניתן יהיה לתת את המענה המיטבי בהפעלת כלל המערכות העוסקות בהגנה וטיפול בעורף.

הועדה ממליצה על ריכוז כלל האחריות והסמכות להיערכות והפעלת מערך העורף בשגרה ובחירום תחת המשרד לביטחון פנים. ריכוז האחריות והסמכות במשרד לביטחון פנים תבטיח רציפות באחזות הפיקוד והשליטה ובאחריות הטריטוריאלית בשגרה ובחירום בכל רמות הביצוע, ללא צורך ב"העברת מקל" ברגע הקריטי.

הועדה ממליצה על הקמתה של "רשות לאומית לחירום", תחת המשרד לביטחון פנים, אשר תהווה למעשה כ"מתכלל הלאומי לחירום" שתפקידו יהיה לרכז, לתכלל, לתקצב ולתעדף את כלל העשייה הקשורה לבניין והיערכות הכוח ולהפעלת כלל מערך העורף מול תרחישי החירום במדינת ישראל בשגרה ובחירום. בנוסף, תהיה "הרשות הלאומית לחירום" אחראית על הכנת הרשויות המקומיות להתמודדות עם מצבי חירום ועל תיאום ושילוב הפעילות של ארגוני המתנדבים ותורמים פרטיים.

עוד ממליצה הועדה, כי הסמכות להכריז על מצב מיוחד בעורף תינתן גם לשר לביטחון פנים וכי משמעות ההכרזה תורחב כך שגם הסמכויות והכלים המופעלים כיום באמצעות מצב מל"ח יכללו בה, כמו גם האפשרות להפעלת נוהל "שעת פיננסי" ע"י השר לביטחון פנים.

הועדה ממליצה גם כי בשעת חירום, ימשיכו מפקדי המחוזות האזוריים של משטרת ישראל לשאת באחריות המרחבית לפיקוד ושליטה.

הועדה ממליצה עוד, כי כחלק מארגונו מחדש של המערך, יועברו פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח, והועדה הבין-משרדית להיערכות מדינת ישראל לתרחיש רעידות אדמה, על כל סמכויותיהם, למשרד לביטחון פנים, כגופים עצמאיים אשר יונחו ע"י "הרשות הלאומית לחירום" ויופעלו תחת הפיקוד והשליטה המרחביים של משטרת ישראל.

הועדה מוצאת לנכון להדגיש את חשיבות חיזוק אחריות הרשויות המקומיות לקיום המשך מרקם החיים ברשות גם בשעת החירום. הרשות המקומית תהיה אחראית להיערכות המערכת היישובית ולהפעלתה בחירום. בעת הצורך, תקבל הרשות המקומית סיוע מגופי החירום ומשרדי הממשלה השונים, אולם תמשיך לשאת באחריות לרווחת התושבים.

על מנת לחדד את תחושת האחריות ולחזק את יכולת נבחרי הציבור העומדים בראש הרשויות המקומיות, ממליצה הועדה כי באחריות "הרשות הלאומית לחירום" לקיים תרגול להתנהלות הרשויות המקומיות בחירום במהלך חצי השנה הראשונה שלאחר כל מערכת בחירות מוניציפאליות.

עוד ממליצה הועדה על הקמה מיידית של מערכת מידע, שליטה ובקרה אזרחית ארצית, אשר תכלול רישום מידע פרטני של אזרחי המדינה ותאפשר קבלת תמונת מצב כוללת ומעודכנת וכן, תאפשר מתן שירותים בנקודות מוגדרות, מוגנות, המאפשרות מגע בין האזרחים למערכות המספקות שירותים חיוניים וקיומיים.

הועדה ממליצה על הקמת צוות מיוחד לטיפול בכל צרכי "חקיקת העורף" הנובעים מהשינויים המוצעים, בו ייקחו חלק נציגי כל המשרדים הנוגעים בדבר.

הועדה רואה לנכון להמליץ על הקמתה של ועדת שרים מיוחדת לנושא היערכות העורף שתתפקד בשגרה ובחירום. בנוסף לשר לביטחון פנים, שיעמוד בראשה, יהיו חברים בוועדה גם שר הביטחון, שר האוצר, שר הפנים, שר התמ"ת ושר הרווחה.

בנוסף, ממליצה הועדה על הקמתה של ועדה נפרדת בכנסת, לנושאי ביטחון הפנים, אשר תעסוק בכל היבטי החקיקה והפיקוח הפרלמנטארי על פעילות הרשות המבצעת וזרועותיה, בנושאי ביטחון הפנים והיערכות העורף למצבי חירום.

המלצות מיידיות

קבלת החלטת ממשלה עקרונית על ריכוז הגופים, האחריות, הסמכות והתקציבים במשרד לביטחון פנים ועל הקמת ה"רשות הלאומית לחירום" כאגף במשרד, במקביל הקמת ועדת שרים מיוחדת לנושא היערכות העורף למצבי חירום.

הקמת צוות בין-משרדי שיבחן בתוך חצי שנה את משמעות מימוש ההמלצות, לרבות הגדרת הצרכים ומציאת המקורות לתקציבים ולכוח אדם, הסדרת יחסי הגומלין בתוך המבנה החדש של המשרד לביטחון פנים, הסדרת יחסי הגומלין בין המשרד לביטחון פנים לבין גופים חיצוניים לו, בדגש על צה"ל ומשרד הביטחון וכן, הסדרת ההיבטים המשפטיים הרלבנטיים.

הנעת התהליך, קביעת לוחות זמנים, אבני דרך ומשמעויות למימוש ההמלצות, בדגש על הקמת "הרשות הלאומית לחירום" והעברת פיקוד העורף ומל"ח לאחריות המשרד לביטחון פנים.

הקמת מערכת מידע, שליטה ובקרה אזרחית ארצית, אשר תיתן מענה בראיית צרכי האזרח.

בחינה מיידית של כלל ארגוני החירום, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות למוכנות למתן מענה לטיפול בעורף וקיום תרגול לאומי של המערכות במהלך השנה הקרובה, בדגש על הקמת מערכת מידע, שליטה ובקרה אזרחית ארצית, אשר תיתן מענה בראיית צרכי האזרח.

סוגיות נוספות

שירות לכל – לדעת הועדה, יתכן כי נוצרה הזדמנות, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, לפיתרון חברתי מוסכם, אשר ייתן מענה משולב לסוגיות דחיית השירות לתלמידי ישיבות (חוק טל) ולמחסור בכוח אדם, שנתגלה במהלך המלחמה במערך העורף, וזאת ע"י מיסודה של מערכת שירות אזרחי בגופי מערך העורף, בדגש על הפעלתו במצבי חירום ומשבר לאומיים. מתכונת השירות האזרחי, אשר תהווה אלטרנטיבה חוקית למקבלי הפטור מהשירות הצבאי, תעניק למשרתים בה, הכשרה בסיסית קצרה לשמש בתפקידי חירום בגופי מערך העורף השונים, תוך שמירת כשירות שנתית בהיקף של מספר שבועות מצומצם, בדומה לשירות המילואים הרגיל. בשעת חירום לאומית, יגויסו אנשי המערך לשירות פעיל, כנאמר במישנה: "בְּמִלְחָמָת מִצְרָה - הַכֹּל יוֹצֵאֵין, אֶפְלוּ חֵתָן מִחֻדְרוֹ וְכֻלָּה מִחֻפְתָּה."

בחינת תפישת ומדיניות המיגון בעורף – הועדה חוזרת וממליצה לקיים בדיקה מחודשת של כל תפיסת מיגון האזרחים הן מבחינת ההגנה הפיסית והן מבחינת ההשלכות הנגזרות מבחינת היכולת להיכנס אליהם בזמן ולשהות בהם תקופות ארוכות, כולל היבטים חברתיים. הועדה רואה

לנכון לשקול, בין השאר, מעבר לשימוש בחללים ציבוריים תת-קרקעיים, כחלק מתפיסת המיגון הלאומית. דגש מיוחד, יש לדעת הועדה לתת, לנושא המיגון התשתיות האסטרטגיות בכל רחבי הארץ.

ג. רקע לעבודת הועדה

1. ביום ז' באב התשס"ו (1 באוגוסט 2006), במהלך מלחמת לבנון השנייה, הוקמה ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום (להלן – הועדה), במטרה לסקור ולבקר את פעילותה ותפקודה של הרשות המבצעת, על זרועותיה, בטיפול באוכלוסיה האזרחית בעת הלחימה. במסגרת פיקוח זה בחנה הועדה במהלך המלחמה את התמודדות העורף בתחומי החיים השונים.
2. שישה שבועות לאחר הקמתה, ביום יט' באלול התשס"ו (12 בספטמבר 2006), הגישה הועדה דו"ח ראשוני, במטרה לסכם את השלב הראשון של פעילותה, החל מיום הקמתה ועד ליום כתיבת הדו"ח.
3. הדברים שנכתבו בדו"ח היוו התרשמות ראשונית לתמונת המצב, כפי שהצטיירה בעיני חברי הועדה על בסיס סיורים בשטח, תצפיות, פגישות ודיונים שקיימה הועדה במהלך המלחמה ולאחריה. הדו"ח התווה את הנושאים המרכזיים בהם ראתה הועדה לנכון להמשיך ולעסוק בהמשך עבודתה, והצביע על כיוונים ראשוניים לפיתרון נושאים המרכזיים שעלו בו.
4. בדו"ח שפורסם הצביעה הועדה על חסרוננו של גוף מתכלל לאומי (Integrator), בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, כאחד הכשלים המשמעותיים ביותר שנתגלו במהלך המלחמה. הועדה הרחיבה בדו"ח בנושא זה² וכך כתבה:

"בפועל לא היה 'בעל בית' אחד אלא מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תיפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את הפעילויות. הגדרת גוף מתכלל שכזה מהווה אחד הצרכים הדחופים בהקשר של הטיפול בעורף.

לגוף המתכלל צריכה להיות תמונת מצב כוללת, מכל ההיבטים. על הגוף הזה לזהות את הצרכים בשטח, להגדיר את הקריטריונים לסיוע, לקבוע את סדרי העדיפויות, והוא הגוף שינחה ויחליט על אופי הפעילויות הנדרשות, ינחה את גורמי הביצוע ויקיים בקרה כוללת על רמת הביצוע.

יש לשקול שינוי מבני כולל בדמות הקמתה של רשות חירום לאומית, תחת משרד ראש הממשלה או המשרד לביטחון פנים, אשר תהווה את הגוף המתכלל הלאומי ואשר גופי פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח יועברו באופן קבוע לשליטתה. "

5. לאחר פרסום הדו"ח, מיקדה הועדה את המשך פעילותה בבירור סוגיה זו, ובנוסף חקרה ובחנה את מבנה מערך העורף וניתחה את המשמעויות וההשלכות השונות למבנה הנוכחי, מתוך מטרה לנסות ולהגיע לתובנות והמלצות באשר למבנה המתאים ביותר למערך העורף במדינת ישראל.

² הועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דו"ח ראשוני – ספטמבר 2006 – עמ' 31

6. הועדה נפגשה וקיבלה סקירות מפורטות באשר לעבודות והמלצות קודמות שנעשו בתחום זה במהלך חמש עשרה השנים האחרונות. הועדה נפגשה, בין היתר, עם האלוף במיל' הרצל שפיר, אשר עמד לאורך השנים בראשותם של מספר צוותי עבודה, אשר עסקו וגיבשו המלצות בנושא זה.
7. עוד נפגשה הועדה עם האלוף במיל' רן גורן, אשר ביצע בחינה עצמאית וגיבש המלצות בנושא מערך העורף עבור המשרד לביטחון פנים. כמו כן, נפגשה הועדה עם תת אלוף במיל' אבי בכר, מהדמויות הבולטות בהקמת פיקוד העורף, אשר שימש גם בתפקיד ראש מטה הפיקוד והיה שותף למספר צוותי עבודה, אשר עסקו וגיבשו המלצות בנושא, בין השאר, במסגרת הועדה לבחינת תפיסת הביטחון, בראשותו של רב אלוף במיל' משה לוי.
8. הועדה נפגשה גם עם ראש המועצה לביטחון לאומי, מר אילן מזרחי וצוותו, וקיבלה מהם סקירה מפורטת באשר לתפיסת היערכות מערך העורף וביטחון הפנים, שגובשה על ידם לאחר מלחמת לבנון השנייה.
9. בנוסף, ביקרה הועדה במפקדת פיקוד העורף והוצגה בפניה מערכת השליטה ובקרה הארצית של הפיקוד. כמו כן, נפגשה הועדה עם נציגי הגופים השונים, אשר חלקם פועלים במסגרת מערך העורף – משטרת ישראל, מל"ח, כיבוי אש, מד"א נציגי השלטון המקומי, הועדה הבין-משרדית לתרחיש רעידות אדמה ונציגי משרד ראש הממשלה.
10. לאור סדרת המפגשים והדיונים שקיימה הועדה בנושא, ולאחר שחקרה ולמדה את היבטיו השונים ובחנה לעומק את העבודות, ההמלצות וההחלטות הקודמות שהוצגו בפניה, מוצאת הועדה לנכון לפרסם דו"ח זה המכיל ניתוח של המצב הקיים וזיהוי חסרונותיו וכן, את התובנות אליהן הגיע הועדה והמלצותיה הקונקרטיות לעיצוב מערך העורף במדינת ישראל.
11. עבודת הועדה אינה מסתיימת עם פרסום דו"ח זה, והיא תמשיך בבדיקת מכלול הנושאים הקשורים לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, במסגרת הפיקוח הפרלמנטארי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, על פעילות הממשלה וזרועותיה.

חלק שני – מערך העורף הקיים

ד. מערך העורף

כללי

12. ייעודו של מערך העורף במדינת ישראל, בעת שגרה, הינו, בין היתר, לאפשר התגברות והתמודדות מהירה עם אירועי אסונות המוניים ותוצאותיהם, שנגרמו ע"י פעילות חבלנית עוינת, תאונות או אסונות טבע, וזאת במטרה להחזיר את המצב לקדמותו, תוך מספר מינימאלי של נפגעים ונזק.

13. בשעת משבר, החזית האזרחית מורכבת מרבדים שונים הארוגים זה בזה, שהעיקרי מביניהם הוא הרשות המקומית, שבתחום שיפוטה מתגורר האזרח. ייעודו של מערך העורף, בעת חירום, הוא לתת מענה וסיוע להנהגת הרשות המקומית, על מנת שזו תוכל להמשיך ולספק את השירותים העירוניים לתושבים שבתחום שיפוטה, בהתחשב במגבלות ובתנאים שנוצרים בעת כזו, וזאת במטרה למזער ככל האפשר את הפגיעה במרקם החיים של התושבים. מלחמת לבנון השנייה חזרה והציגה את מרכזיותה של הרשות המקומית, בכל הקשור למתן מענה לצרכי האזרחים בשעת חירום, כממשק העיקרי למפגש שבין האוכלוסייה לבין כלל משרדי הממשלה וגופי מערך העורף הפועלים בתחומה.

14. בהעדר הגדרה מוסמכת של "מערך העורף", מקובל להכליל בתוכו מספר ארגונים המפוצלים בכפיפותם בין מספר משרדי ממשלה:

15. משטרת ישראל – בעלת תפקיד מרכזי במערך העורף ואחראית בשגרה לביטחון הפנים במדינה. בשנים האחרונות צברה המשטרה ניסיון רב בטיפול באירועי טרור, תוך תאום והפעלה של גופי החירום השונים. ישנם מצבים מיוחדים בהם הצבא מקבל סמכויות מסוימות, אך הן אינן גורעות מאחריות המשטרה³. המשרד הממשלתי הממונה על משטרת ישראל הוא המשרד לביטחון פנים.

16. פיקוד העורף – פיקוד העורף הוקם בפברואר 1992, בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי⁴. פיקוד העורף, כפי שהוגדר בהוראות הפיקוד העליון⁵ נועד, בין היתר, להוות את שירות ההתגוננות האזרחית שהוקם מכוח חוק ההתגוננות האזרחית ולשמש כסמכות מקצועית ראשית בנושאי ההתגוננות האזרחית כהגדרתה באותו חוק⁶. לפיקוד העורף שני "כובעים" - הכובע הצבאי והכובע האזרחי. הסמכויות והיכולת לפעול ניתנות לו באמצעות שני תחומים אלה. בראש פיקוד העורף עומד מפקד פיקוד העורף, הכפוף לרמטכ"ל, אולם בתחומי תפקידו כראש שירות ההתגוננות האזרחית, כפוף הוא לשר הביטחון. פיקוד העורף

³ באירוע אסון המוני יש מספר תרחישים, שבחלקם עוברת האחריות לצבא ובחלקם לא. ההחלטה נתונה בידי השר לבטחון הפנים, שר הביטחון או ראש הממשלה, בהתאם לתרחיש]

⁴ החלטה מס' 172/ב של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 13 בנובמבר 1991.

⁵ הפ"ע 2.0304.

⁶ "התגוננות אזרחית" מוגדרת בחוק ההתגוננות האזרחית כאמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי-לחימה שלא להגנה עצמית.

הינו גוף ייחודי במערכת הצבאית, וזאת בשל העובדה כי רוב שטחי פעולתו הינם בתחום הפעילות האזרחית, מול השלטון המקומי, משרדי ממשלה, גופי עזר, מפעלים ומוסדות אזרחיים. עיקר תקציבו מגיע ממקורות "אזרחיים" (משרדי הממשלה השונים) ולא מתקציב משרד הביטחון.

17. מל"ח (משק לשעת חירום) - מערך מל"ח הוא גוף בין משרדי שתכליתו לשמש כגוף מתאם ומרכז של פעילות הגופים בשלטון המקומי והמרכזי כאחד, בעת פגיעה בעורף הגורמת לשיבוש מהותי בשגרת החיים, על מנת להבטיח את הפעלת המפעלים החיוניים ולדאוג לאספקה ומתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה בעורף בשעת חירום. בנוסף, תפקידו של מל"ח הוא להכין את הרשויות המקומיות - האחראיות כל אחת בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת המל"ח המקומית⁷ - להתמודדות עם מצבי חירום וכן, להיערך לטיפול באוכלוסייה מפונה. מערך מל"ח כפוף למשרד הביטחון.

18. המערך הרפואי – מגן דוד אדום (מד"א), מערך האשפוז (בתי חולים) והבריאות בקהילה (מרפאות). מד"א הינה אגודה להגשת עזרה ראשונה רפואית⁸ אשר הוכרה ע"י ממשלת ישראל. למד"א יחסי גומלין עם משרד הבריאות, המממן חלקית את תקציבו. המערך הרפואי כפוף ברובו למשרד הבריאות.

19. מערך כיבוי האש – מערך כיבוי האש אינו ערוך ומאורגן כמערך ממלכתי ארצי. המערך בנוי מ-22 איגודי ערים עצמאיים הנמצאים בקשרי גומלין עם הרשויות המקומיות. מערך הכיבוי איננו כפוף לפיקוד העורף, אך קיימת לפיקוד הסמכות לתאם ולהנחות את הפעלתו, כולל תרגולו לקראת ובעת שע"ח. תפקידו העיקריים של מערך הכיבוי, בשגרה ובחירום, הם מניעת וכיבוי שריפות ושימוש ככוח חילוץ והצלה ראשוני. מערך כיבוי האש כפוף למשרד הפנים.

20. פס"ח (פינוי, סעד, חללים) – רשות ייעודית לשעת חירום במשרד הפנים, הפועלת במסגרת מערך מל"ח, אשר באחריותה לארגן ולהפעיל מרכזי קליטה לאזרחים מפונים, להגיש להם סיוע במקומות שהותם ולטפל בזיהוי חללים ובקבורתם. כאמור, כפופה פס"ח למשרד הפנים.

21. יחידות ניטור חומרים מסוכנים של המשרד להגנת הסביבה.

⁷ ועדות מל"ח עירוניות פועלות מכוח סעיף 149א לפקודת העיריות.

⁸ הוקמה בשנת 1930 ופועלת עפ"י חוק משנת 1950.

פיקוד ושליטה (פו"ש)

22. ניתן לומר בהכללה כי ישנם שני גופים מרכזיים החולקים את תחומי האחריות והסמכות לפיקוד ושליטה בתחום העורף – משטרת ישראל ופיקוד העורף, ולצידם פועלים כוחות הסיוע וההצלה.

23. במצב שגרה, האחריות לביטחון הפנים ברחבי מדינת ישראל היא על השר לביטחון פנים, למעט האחריות על אזורי קו העימות בגבולות ובשטחים המוחזקים ועל מספר נושאים מיוחדים, אשר באחריות שר הביטחון. הסמכות להכריז על אירוע אסון המוני, לפי סעיף 90ב לפקודת המשטרה, נתונה ככלל בידי השר לביטחון פנים והפיקוד והשליטה נתונים בידי משטרת ישראל. המערכת הביטחונית תומכת ומסייעת, ובמצבים מיוחדים, המפורטים בפקודת המשטרה, סמכות ההכרזה היא של ראש הממשלה או שר הביטחון, והאחריות לפיקוד ושליטה היא של צה"ל.

24. בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף, לפי סעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ניתנת לשר הביטחון הסמכות לתת הוראות לאזרחים, ככל שהדבר נועד לשם הצלת חי אדם. לפי סעיף 90ב(3) לפקודת המשטרה, הסמכות להכריז על אירוע אסון המוני, באזור בו הוכרז מצב מיוחד בעורף, ניתנת גם כן, בתקופת ההכרזה, לשר הביטחון. הפיקוד והשליטה נשארים באחריות המשטרה אך לפי סעיף 90ב(ב) לפקודת המשטרה, רשאי שר הביטחון, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, להעבירם לצה"ל.

25. בתקופה של לחימה או בסמוך לה, וכאשר נמנעת פעולה תקינה של המשק, כולו או חלקו, וכן בתקופות רגיעה, רשאית הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, להפעיל את מערך המל"ח וכן לקצוב את זמן פעילותו.⁹

תרחיש הייחוס לעורף

26. תרחיש הייחוס לעורף מהווה הנחייה באשר לרמת המענה הנדרשת מכלל המערכות השלטוניות למצבי חירום בעורף. ככזה, התרחיש הוא כלי מרכזי לניהול ההיערכות לחירום. גם בנושא זה חולקים מספר גופים באחריות ובסמכות להגדרתו: איום הייחוס הצבאי מופק ע"י צה"ל (אג"ת), תרחישי העורף מופקים ע"י מטה מל"ח ותרחישי רעידות אדמה מופקים ע"י הועדה הבין משרדית להיערכות מדינת ישראל לתרחיש רעידות אדמה ("ועדת לאור"), הפועלת תחת משרד התשתיות הלאומיות.

⁹ החלטת הממשלה מס' 1716, מיום כ"ט בסיון התשמ"ו (6 ביולי 1986). ההחלטה מפרטת גם את מבנה מערך מל"ח.

מערכת שליטה ובקרה (שו"ב)

27. כל אחד מגופי מערך העורף מפעיל מערכת שליטה ובקרה (שו"ב) נפרדת. במשטרת ישראל פועלת מערכת "תמונת נוף" לניהול כל שלבי התהליך באירוע נתון. פיקוד העורף פועל בעזרת מערכת "תמונת עורף" המחוברת לגורמי ההתרעה והביצוע בשטח. חלק מהרשויות המקומיות מחזיקות מערכת שו"ב פרטית באפיון אינדיבידואלי של הרשות. מערך המל"ח פועל בעזרת מספר של תתי מערכות שו"ב ללא מערכת אחת מרכזית, הנמצאת בימים אלה בשלבי אפיון. למד"א ישנה מערכת שו"ב הנותנת מענה לניהול האירוע הבודד ובימים אלה מתבצע אפיון למערכת ניהול כוללת. למערך כיבוי האש אין מערכת שו"ב ארצית. כל אחד מאיגודי הערים מחזיק מערכת שונה ונפרדת, בהתאם ליכולת המימון של הרשות המוניציפאלית באזורו. בנוסף, קיימת מערכת מידע ארצית ממחושבת של המרכז למיפוי ישראל (הממ"ג הלאומי), לריכוז נתונים של מבנים וטופוגרפיה. אין כל ממשק ויכולת העברת מידע בין המערכות השונות.

ה. חסרונות המצב הקיים

28. אירועי מלחמת לבנון השנייה הדגישו את העובדה כי אין גוף ממשלתי המייצג את צרכי העורף. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך שנושא מוכנות העורף לא נלקח בחשבון במסגרת השיקולים ליציאה למלחמה. משרד הביטחון, אשר באופן פורמאלי נשא באחריות זו, התמקד בעיקר בצרכי החזית הצבאית. כמו כן, לא נקבעו כללים לפינוי אוכלוסייה ולתמיכה בנשאים תוך התחשבות בהבדלי המיגון וההתרעה הקיימת באזורים השונים. על אף הצורך הקריטי, לא הוכרז במלחמה האחרונה מצב מל"ח ולא הופעל נוהל "שעת חירום" לפינוי אזרחים. סוגיות אלו כלל לא הועלו לדיון בממשלה.

29. לאור השינויים באופי האיום – איום רצוף וממושך המקשה על המשך קיום שגרת חיים בעורף, נתנה המלחמה תוקף לעלייה בחשיבות האסטרטגית של החזית האזרחית, אל מול החזית הצבאית, ולמרכזיותו של "כושר העמידה של העורף" בהשגת יעדי המלחמה. עוד הוכיחה המלחמה, כי לאור ההתפתחות במשק המדינה, אין עוד להסתפק בשעת חירום רק בייצור החיוני לצרכי הקיום והמערכה, אלא לאפשר התמדת קיומם של כלל האינטרסים של המדינה, כולל יצוא וייצור.

30. החלוקה הנוכחית של תחומי האחריות והסמכות למערך העורף הינה מורכבת ובעייתית. הגופים העוסקים כיום בהתכוננות למצבי חירום מפוזרים בין מספר גדול של משרדי ממשלה, כאשר כל אחד מהם נערך, מצטייד ומתכונן בנפרד, ללא בחינה כוללת של נהלים, תקנים ותקציבים.

31. אין כיום גורם מיניסטריאלי אחד הנושא באחריות ובסמכות למערך העורף ברגיעה ובחירום ולא קיימת מסגרת שלטונית אחת האחראית על בנין הכוח ועל הפעלתו בראיה אינטגרטיבית בעיתות שגרה, חירום ומלחמה כוללת, הערכת המצב וקביעת תרחישי ייחוס, קביעת סדרי עדיפויות לאומיים בסוגיות הקשורות להגנת העורף, הן בהיבטים התקציביים והן בקביעת סטנדרטים למיגון וכן, קביעת תכניות עבודה רב שנתיות, תוך הגדרת תקציבים ייעודיים (כולל במשרדי ממשלה אחרים) הנדרשים לביצוען.

32. התרשמות הועדה היא כי המערכת הלאומית להתמודדות עם מצבי חירום נבנתה בעיקר למצבי המלחמה הקלאסית, תוך הנחה שהלחימה בחזית היא המאמץ הלאומי העיקרי ושהעורף מהווה זירה משנית. ההערכות הבסיסית של המערכת הינה לפעולה כוללת, המקיפה את רוב שטחי המדינה ואוכלוסייתה ותמיכת מערך העורף בחזית – בכ"א, ברכב ובאמצעים, באמצעי ייצור וכיו"ב – מהווה את היעד המרכזי להיערכות העורף. צה"ל, כגוף בעל עוצמה רבה הבנוי לפעולה במצבי חירום, מהווה את המרכיב העיקרי להתמודדות גם עם מצבי החירום בעורף, וכנגזרת מכך, מערכת הביטחון היא הדומיננטית בקביעת סדרי העדיפויות ובניהול הלאומי של מצבי החירום.

33. במצב דברים שכזה, בו נדרשים צה"ל ומערכת הביטחון להיות אחראים למעשה על ניהול החזית הצבאית והאזרחית של המערכה גם יחד, מוסטת תשומת הלב של משרד הביטחון וצה"ל מלהתרכז ביעודם העיקרי – הלחימה בחזית הצבאית והגנה על גבולות המדינה. לאור האימונים המתגברים על מדינת ישראל, קובעת הועדה כי אין לראשי מערכת הביטחון וצה"ל

את הקשב הנדרש לסוגיות העורף על מנת לתת להם את הפתרון המיטבי. גם בעת שגרה, זוכים הג"א ומל"ח למיקום נמוך בסדר העדיפויות של ראשי מערכת הביטחון.

34. חלוקת המשאבים להפעלת המשק האזרחי בשעת מלחמה, נעשית ע"י מל"ח ופיקוד העורף לאחר שהוקצו האמצעים הנדרשים לצורכי צה"ל ומערכת הביטחון. כפיפות פיקוד העורף ומל"ח למשרד הביטחון, טומן בחובו בעיה מהותית הנובעת מניגוד אינטרסים בין צרכי הצבא לבין צרכי המערך האזרחי, כאשר סמכות ההכרעה, בדגש על הקצאת אמצעים, מצויה בידי משרד הביטחון – צד מוטה בעל מטרות וקדימויות משלו.

35. העברת תחומים מרכזיים במשק הישראלי לשר הביטחון, מתוך תפיסה שמתפקידיו לאזן את חלוקת המשאבים בין המערכת הצבאית למערך האזרחי, מבוססת, להערכת הועדה, על הנחת העבודה של מציאות העבר, בה ראש הממשלה משמש גם בתפקיד שר הביטחון – הנחת עבודה שהיתה נכונה בימי קום המדינה, אך כיום נראית אנכרוניסטית ואינה תואמת את המציאות.

36. מערך העורף בנוי ביסודו על ארגונים וגופים אזרחיים (משטרת ישראל, כיבוי-אש, מד"א, הרשויות המקומיות והרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה השונים), הפועלים בתפקידיהם בשגרה ובחירום כאחד. תפקידי ההגנה האזרחית הנם תפקידים בעלי אוריינטציה אזרחית מובהקת. העברת האחריות במצבי חירום, מהגופים האזרחיים לפיקוד העורף, גורמת לאובדן האפשרות להביא לידי ביטוי את המקצוענות והניסיון של הגופים האזרחיים, דווקא בשעה בה הם הכי נחוצים.

37. חלוקת האחריות הנוכחית בין משטרת ישראל לפיקוד העורף, יוצרת מציאות של חוסר המשכיות ורצף בפיקוד ושליטה במעבר ממצבי שגרה לחירום. האחריות לביטחון הפנים בשגרה מוטלת על משטרת ישראל ועם המעבר למצב חירום, יכולה לעבור לאחריותו לש פיקוד העורף. מצב זה יוצר כפילות מיותרת של מערכות זהות המוחזקות על ידי שני הארגונים.

38. כפי שציינה הועדה בדו"ח הקודם שלה¹⁰, מלאו ארגוני המתנדבים ותורמים פרטיים חלל גדול במהלך מלחמת לבנון השנייה. העדרו של גוף מיניסטריאלי אחראי, גרם לכך כי במרבית שלבי המלחמה לא היה אף גוף ממלכתי אשר ימפה את הצרכים האמיתיים הכוללים של תושבי הצפון, ויתאים את התרומה או הסיוע לנזקקים להם, לפי קריטריונים שווים. בפועל, התרשמה הועדה כי היו כפילויות רבות בפעילות הגופים החוץ-ממלכתיים כתוצאה מחוסר התיאום ובמקביל נזקקים רבים לא זכו כלל לסיוע כאמור.

39. לא קיימת מערכת הסברה אחת כוללת ומתואמת להכנת האוכלוסייה לאיומים השונים בשגרה ובחירום ולא קיים מרכז מידע לאומי לאוכלוסייה בעת מצב חירום. כיום מופעלים מרכזים כאלה במספר גופים במקביל, תוך כפילות מבנית וללא ראייה כוללת.

¹⁰ הועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דו"ח ראשוני – ספטמבר 2006 – עמ' 20

40. המציאות בה כל אחד מהגופים מפעיל מערכת שליטה ובקרה נפרדת, ללא יכולת ממשק עם המערכות המקבילות, אינה מאפשרת יצירה תמונת מצב לאומית כוללת ומעודכנת.

41. לא קיימת מערכת בעלת ראייה כוללת לקביעת החוקים והתקנות הנדרשים לצורך מיסוד ומתן תוקף לפעילות הגופים השונים בשגרה ובחירום. היעדר חקיקה של "חוק מערך העורף", המגדיר את האחריות, הסמכות ואת יחסי הגומלין בין הגורמים השונים העוסקים בעורף, ושל "חוק מל"ח", המאפשר הפעלת מערך מל"ח באחריות ובסמכות תוך יכולת להטיל מרות – מקשים על הפעלת מערך העורף בכללותו. חוק הג"א משנת 1951, אינו תואם את המציאות ואינו נותן את המענה החקיקתי הנדרש.

42. מסקנת הועדה הינה כי מבנה וכפיפות מערך העורף הנוכחיים לוקים בחסר. ריבוי הגופים העוסקים בהיערכות ובהתגוננות העורף בפני מכלול האיומים ותרחישי הייחוס, אינו מאפשר הגשמה מיטבית של ייעוד המערך ויש לשנות את המצב הקיים.

ו. החלטות ממשלה והמלצות קודמות

43. במשך חמש עשרה השנים האחרונות, החל מיום ההחלטה על הקמת פיקוד העורף ועד היום, נתקבלו שורה של החלטות ממשלה והמלצות מספר ועדות עבודה מיוחדות, שעיקרן – מבנה מערך העורף הנוכחי אינו מאפשר את הגשמת ייעודו באופן מיטבי, ויש לארגנו מחדש תחת משרד ממשלתי אחד, המשרד לביטחון פנים. על אף העובדה כי במשך פרק זמן כה ארוך, ההמלצות וההחלטות חזרו על עצמן שוב ושוב, הן מעולם לא זכו להגיע לידי מימוש.

44. בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/172, מתאריך 13.11.1991, העוסקת בהקמתו של פיקוד העורף, נכתב כי "שרים אחדים הביעו את הדעה, כי אכן ראוי שהתגוננות העורף תהא באחריות גורם ממלכתי אחר ולא צה"ל". עוד נקבע בהחלטה כי "תישאר בשלב זה האחריות בידי משרד הביטחון וצה"ל, למשך השנה הקרובה", ובנוסף נקבע כי "היערכות זו תיעשה באורח שיאפשר העברת האחריות לה לאחר שנה, אם כך יוחלט, לגורם ממלכתי אחר".

45. בחודש נובמבר 1992, ועדה לקביעת הארגון והתפעול של מערך העורף, בראשותו של אלוף (מיל') הרצל, המליצה בין היתר, כי יש לאפשר למשהב"ט/צה"ל זמן של 2-3 שנים כדי להשלים הארגון מחדש של מערך העורף. נושא הכפיפות יידון לאחר השלמת ההתארגנות מחדש. עוד המליצה הועדה כי בתכנון ארגונו והפעלתו של מערך העורף, יש לוודא כי לא ייקבעו תחומים, קשרי-גומלין ונהלים אשר יקשו בעתיד על קבלת החלטות באשר למעמד ולכפיפות מערך העורף.

46. בהחלטת הממשלה מספר 39, מתאריך 26.11.1995, נקבע כי "בהמשך להחלטה בדבר הקמת המשרד לביטחון הפנים, להטיל על שר הביטחון, השר לביטחון פנים ושר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, לטפל בכל הכרוך בהעברת הגנת העורף, או שטחי פעולה בתחום הגנת-העורף ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים".

47. בהחלטת הממשלה מספר 2632, מתאריך 08.09.1997, הוחלט בין השאר, "לרכז את הסמכויות והאחריות לנושא הגנת העורף במשרד לביטחון פנים" וכן, "להטיל על צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ובהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד הביטחון ונציג משרד המשפטים, להכין את עבודת המטה הנדרשת לביצוע החלטה זו, בתוך שלושה חודשים".

48. בחודש יולי 1998, הקים שר הביטחון צוות לבחינת מערך העורף, בראשותו של רא"ל (מיל') משה לוי, אשר המליץ על העברת כלל מערך העורף למשרד לביטחון פנים, בשני שלבים עיקריים. ההמלצות הוצגו בפני השר לביטחון פנים שקיבל את ההמלצות.

49. בחודש אפריל 2000, החליטו ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון פנים, על הקמת צוות בראשותו של האלוף (מיל') הרצל שפיר ובשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי, לבחינת העברת האחריות על תחום העורף למשרד לביטחון פנים. המלצת הצוות הייתה לקבל החלטה עקרונית על העברת האחריות על פיקוד העורף למשרד לביטחון פנים, ועל ביצוע עבודת מטה משלימה לבחון ולסכם את המשמעויות המעשיות הנובעות מהעברת אחריות זו ולהציג את הדרכים לביצוע ההעברה.

50. בין נימוקי הצוות נאמר, בין השאר, כי "יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה (חזית ועורף כאחד), על משרד הביטחון וצה"ל. האם נכון להניח כי מערכת אחת (תהיה טובה ככל שניתן), מסוגלת וצריכה להיות מופקדת על אחריות טוטלית כזו? יש להטיל ספק ביכולתם של ראשי מערכת הביטחון ומפקדי צה"ל, להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף, בשגרה ובמיוחד במלחמה (בהנחות הקיימות של תרחיש הייחוס, כאשר האיומים והסיכונים על העורף צפויים לקרות במקביל לחימה בחזית), כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת הניצחון בחזית". עוד נאמר כי "הקמת פיקוד העורף, כפיקוד מרחבי-צבאי, פגם במעמד האזרחי של הג"א אשר במהותו נבנה כארגון אזרחי, מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל (אף כי באחריות שר הביטחון)". עבודת הצוות הוצגה בפני המטה הכללי של צה"ל והמטה הארצי של משטרת ישראל, אשר קבלו את המלצותיו. המלצות אלו אושרו גם ע"י ראש הממשלה והשר לביטחון פנים.

51. בשנת 2002 הטיל המרכז הבין תחומי, עבור כנס הרצליה, על האלוף (מיל') הרצל שפיר לעדכן את עבודתו לגבי בחינת מערך העורף. הרצל שפיר חזר על כל עמדותיו הקודמות בנושאים המרכזיים.

52. בשנת 2003 הטיל המשרד לביטחון פנים על האלוף (מיל') רן גורן לבצע בחינה עצמאית לבחינת מערך העורף. המלצותיו העיקריות: גורם ארגוני אחד, המשרד לביטחון פנים ישא באחריות הכוללת לביטחון הפנים, כאשר לא כל גופי החירום יהיו כפופים לו. המשרד לביטחון פנים יהיה מתכלל העל ויעסוק בתכנון אסטרטגי, תקצוב, פיתוח התורה והתאום האופרטיבי, ביצוע הלחימה עצמה וניהול הבקרה. עוד הומלץ כי מערך מל"ח יוכפף ישירות לשר לביטחון פנים, שישמש גם כיו"ר ועדת מל"ח עליונה וכי פיקוד העורף וכיבוי האש יוכפפו אף הם למשרד לביטחון פנים.

53. בסוף שנת 2006, לאחר מלחמת לבנון השנייה, הטיל ראש הממשלה על המועצה לביטחון לאומי להציג תפישה היערכות חדשה למצבי חירום שונים בעורף מדינת ישראל, אשר תיתן מענה לפערים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה והיערכות נדרשת למלחמה עתידית. עיקרי התפישה החדשה הוצגו ע"י ראש המל"ל בפני ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף: גורם ממשלתי אחד שישמש כאחראי וכמתכלל הלאומי למצבי חירום, חשיבות תפקיד הרשות המקומית להמשך ניהול החיים בעורף במצבי חירום, סמכות כוללת לפיקוד ושליטה באחריות משטרת ישראל, העברת פיקוד העורף, מל"ח וועדת ההיגוי לנושא רעידות אדמה למשרד לביטחון פנים וכן, מטה מל"ח יהווה את הבסיס "לרשות הלאומית האזרחית לניהול מצבי חירום".

חלק שלישי – הנחות יסוד והמלצות הועדה

ז. הנחות יסוד

54. יש להגדיר ולבנות את מערך העורף באופן שייתן מענה כולל למכלול התרחישים והאיזמים, בשגרה ובחירום. יש לשאוף לכך שהפעלת המערך תתבצע בשעת חירום בדפוסי חלוקת האחריות, הסמכות והכפיפות המתקיימים בשעת רגיעה, בדגש על מניעת כפילויות ותוך ניצול הניסיון והעדיפות המקצועית של כל אחד מהגופים הפועלים בשגרה, וזאת מתוך תפיסה שמה שלא עובד בשגרה, לא יעבוד גם בחירום.

55. ייעודו העיקרי של צה"ל הוא הלחימה בחזית הצבאית והגנה על גבולות המדינה. את ניהול מערך העורף יש להעביר לגורם אחר, אשר יוכל להקדיש את הקשב הראוי לנושאי החזית האזרחית בשגרה ובחירום.

56. יש לרכז את האחריות והסמכות להיערכות ולהפעלת מערך העורף בשגרה ובחירום, תחת קורת גג מיניסטריאלית אחת.

57. משרדי הממשלה השונים האחראים בעת שגרה לנושאים הרלבנטיים לטיפול בעורף (מתן שירותים לאזרח, החזקת מלאי חירום וכדומה), צריכים להמשיך ולשאת באחריות זו גם בשעת חירום.

58. קיים צורך בהקמת מסגרת ארגונית מרכזית שתהווה את "המתכלל הלאומי" לנושא מערך העורף, על כלל היבטיו בשגרה ובחירום – קביעת סדרי עדיפויות לאומיים בסוגיות הקשורות להגנת העורף, תכנון אסטרטגי וקביעת תוכניות עבודה, פיתוח התורה והגדרת הנהלים, בנין הכוח והפעלתו בראיה אינטגרטיבית, הערכת המצב וקביעת תרחישי הייחוס, הגדרת סטנדרטים למיגון, תיאום ושליטה על המשימות הרלבנטיות אשר באחריות שאר משרדי הממשלה, ביו היתר באמצעות מערכת שליטה ובקרה מרכזית אשר תוכל לקבל ולהעביר מידע בממשק עם כלל המערכות המופעלות בגופי מערך העורף השונים וכן, תיאום פעילות ארגונית המתנדבים ותרומות המגזר העסקי. "המתכלל הלאומי" ינהל בשליטה מרכזית את כלל התקציבים הקשורים לבניית מוכנות העורף למצבי חירום, כולל "הגנה" על תקציבים ייעודיים במשרדי הממשלה השונים.

59. הרשות המקומית תמשיך גם בשעת חירום לשאת באחריות ולהוות את "אבן היסוד" לניהול החיים בעורף כממשק העיקרי שבין האזרח לשלטון. יש להעמיד לטובתה את הכלים והאמצעים הדרושים להיערכות המתאימה ולבסס ולהרחיב את כוחה של הנהגת היישוב, על מנת שתוכל להנהיגו בשעת משבר. בשעת חירום תקבל הרשות המקומית סיוע מגופי מערך העורף ומשרדי הממשלה השונים.

60. האחריות לפיקוד ושליטה על מרחב העורף צריכה להישאר בידי משטרת ישראל בכל מצבי החירום.

61. מבנה וכפיפות מערך העורף צריכים להיות מוסדרים בחוקים ותקנות, כולל חקיקה ראשית.

ח. המלצות הועדה

62. לאור ניתוח המצב הקיים ובהתאם להנחות היסוד שהוצגו, מוצאת הועדה לנכון להמליץ על ביצוע שורה של צעדים לשינוי מבני כולל בסוגיית מערך העורף. יש לבצע את השינויים המתבקשים באופן מדורג ומבוקר, כך שבכל נקודת זמן במהלך התהליך ניתן יהיה לתת את המענה המיטבי בהפעלת כלל המערכות העוסקות בהגנה ובטיפול בעורף.
63. הועדה ממליצה על ריכוז כלל האחריות והסמכות להיערכות והפעלת מערך העורף בשגרה ובחירום תחת המשרד לביטחון פנים. במדינות רבות בעולם נכלל תחום העורף במסגרת משרד הפנים. במדינת ישראל, עקב התנאים והנסיבות, הוקם המשרד לביטחון פנים הנושא באחריות לביטחון הפנים ברחבי המדינה. המשרד מהווה למעשה אכסניה טבעית, היכולה לרכז את האחריות והסמכות הכוללת להגנה האזרחית על העורף.
64. ריכוז האחריות והסמכות במשרד לביטחון פנים תבטיח רציפות באחדות הפיקוד והשליטה ובאחריות הטריטוריאלית בשגרה ובחירום בכל רמות הביצוע, ללא צורך ב"העברת מקל" ברגע הקריטי. כגוף המיוצג בממשלה, יהווה המשרד לביטחון פנים גורם ממלכתי ארצי אשר יוכל בשעת חירום להקדיש את הקשב ותשומת הלב הראויים לניהול החזית האזרחית של המערכה, יעריך נכונה את צרכי מערך העורף והמשק האזרחי ויפנה את צה"ל ומשרד הביטחון להתרכז ביעודם העיקרי – הלחימה בחזית והגנה על גבולות המדינה.
65. הועדה ממליצה על הקמתה של "רשות לאומית לחירום", תחת המשרד לביטחון פנים, אשר תהווה למעשה כ"מתכלל הלאומי לחירום" שתפקידו יהיה לרכז, לתכלל, לתקצב ולתעדף את כלל העשייה הקשורה לבניין והיערכות הכוח ולהפעלת כלל מערך העורף מול תרחישי החירום במדינת ישראל בשגרה ובחירום.
66. "הרשות הלאומית לחירום" תהיה אחראית, בין השאר, על כתיבת איומי הייחוס ותרחישי הייחוס לעורף, תכנון אסטרטגי וקביעת סדרי עדיפויות לאומיים, פיתוח תפישת הפעלה ותורות לחימה אחודות ומתואמות לכלל הגופים הפועלים במסגרת מערך העורף, כולל אגפי החירום בכלל משרדי הממשלה, הסדרת סוגיות ארגון, תקינה וכוח אדם בכל המסגרות, הגדרת טכנולוגיות ואמצעי לחימה אחידים, הגדרת מערך המפעלים החיוניים ומלאי החירום, בנין הכוח והפעלתו בראיה אינטגרטיבית, קיום אימונים משותפים לכלל הכוחות, קביעת מדיניות למיגון, ריכוז כלל התקציבים המיועדים למתן מענה להגנה על העורף, בניית מרכז מידע לאומי ומתן הנחיות לאוכלוסייה בשעת חירום וכן, תהיה אחראית על מערך ההתראה והצפירה ברחבי המדינה.
67. בנוסף, תהיה "הרשות הלאומית לחירום" אחראית על הכנת הרשויות המקומיות להתמודדות עם מצבי חירום ועל תיאום ושילוב הפעילות של ארגוני המתנדבים ותורמים פרטיים.
68. עוד ממליצה הועדה, כי הסמכות להכריז על מצב מיוחד בעורף תינתן גם לשר לביטחון פנים וכי משמעות ההכרזה תורחב כך שגם הסמכויות והכלים המופעלים כיום באמצעות מצב מל"ח יכללו בה, כמו גם האפשרות להפעלת נוהל "שעת פינוי" ע"י השר לביטחון פנים.

"הרשות הלאומית לחירום" תקבע רמות פעולה שונות של המערכות שתחת פיקודה, והמעבר ביניהן יעשה עפ"י שיקול דעתו של השר לביטחון פנים, בהתייעצות עם ראש הממשלה.

69. הועדה ממליצה גם כי בשעת חירום, ימשיכו מפקדי המחוזות האזוריים של משטרת ישראל לשאת באחריות המרחבית לפיקוד ושליטה.

70. הועדה ממליצה עוד, כי כחלק מארגונו מחדש של המערך, יועברו פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח, על כל סמכויותיהם, למשרד לביטחון פנים. גופים אלו יונחו ע"י "הרשות הלאומית לחירום" ויופעלו תחת הפיקוד והשליטה המרחביים של משטרת ישראל. הועדה הבין-משרדית להיערכות מדינת ישראל לתרחיש רעידות אדמה ("ועדת לאור") תועבר גם כן ממשרד התשתיות הלאומיות למשרד לביטחון פנים, ותפעל תחת "הרשות הלאומית לחירום". ריכוז האחריות לגופים אלו תחת המשרד לביטחון פנים, תאפשר הצגת תמונה והערכת מצב לאומית כוללת לכלל מרכיבי ביטחון הפנים, הגנת העורף וצרכי המשק לשעת חירום.

71. הועדה מוצאת לנכון להדגיש את חשיבות חיזוק אחריות הרשויות המקומיות לקיום המשך מרקם החיים ברשות גם בשעת החירום. הרשות המקומית תהיה אחראית להיערכות המערכת היישובית ולהפעלתה בחירום. בעת הצורך, תקבל הרשות המקומית סיוע מגופי החירום ומשרדי הממשלה השונים, אולם תמשיך לשאת באחריות לרווחת התושבים.

72. על מנת לחדד את תחושת האחריות ולחזק את יכולת נבחרי הציבור העומדים בראש הרשויות המקומיות, ממליצה הועדה כי באחריות "הרשות הלאומית לחירום" לקיים תרגול להתנהלות הרשויות המקומיות בחירום במהלך חצי השנה הראשונה שלאחר כל מערכת בחירות מוניציפאליות. כמו כן, תקיים "הרשות הלאומית לחירום" תרגול לאומי למצבי חירום אחת לשנתיים.

73. באשר למערך כיבוי האש, יש לשקול את ביטול איגודי הערים והקמתה של נציבות ארצית מרכזית לכבאות, לחילוץ ולהצלה תחת המשרד לביטחון פנים. הועדה אינה קובעת עמדה חד משמעית בעניין זה ומשאירה את הנושא בצריך עיון.

74. הועדה ממליצה כי יש להשאיר את מד"א כאגודה סטטוטורית עצמאית, תחת משרד הבריאות, מאחר וגם במצבי חירום, מרבית ההתמודדות הארצית של מד"א מתרכזת בפעילות השוטפת ולא בפעילות הקשורה למצבי החירום. בעת הצורך, תסייע מד"א לפעילות החירום על בסיס הנחיות משטרת ישראל ובתיאום משרד הבריאות.

75. הועדה רואה לנכון כי יושארו יחידות השטח של המשרד להגנת הסביבה תחת אחריותו וכי פעילותם בשטח באירועי חירום תהיה על בסיס הנחיות משטרת ישראל.

76. עוד ממליצה הועדה על הקמה מיידית של מערכת מידע, שליטה ובקרה אזרחית ארצית, אשר תכלול רישום מידע פרטני של אזרחי המדינה ותאפשר קבלת תמונת מצב כוללת ומעודכנת וכן, תאפשר מתן שירותים בנקודות מוגדרות, מוגנות, המאפשרות מגע בין האזרחים למערכות המספקות שירותים חיוניים וקיומיים.

77. הועדה ממליצה על הקמת צוות מיוחד לטיפול בכל צרכי "חקיקת העורף" הנובעים מהשינויים המוצעים, בו ייקחו חלק נציגי כל המשרדים הנוגעים בדבר.

78. הועדה רואה לנכון להמליץ על הקמתה של ועדת שרים מיוחדת לנושא היערכות העורף שתתפקד בשגרה ובחירום. הועדה תאשר את איומי ותרחישי הייחוס לעורף ואת התקציבים וסדר העדיפויות לכלל נושאי היערכות העורף למצבי חירום. בנוסף לשר לביטחון פנים, שיעמוד בראשה, יהיו חברים בוועדה גם שר הביטחון, שר האוצר, שר הפנים, שר התמ"ת ושר הרווחה.

79. בנוסף, ממליצה הועדה על הקמתה של ועדה נפרדת בכנסת לנושאי ביטחון הפנים, אשר תעסוק בכל היבטי החקיקה והפיקוח הפרלמנטארי על פעילות הרשות המבצעת וזרועותיה, בנושאי ביטחון הפנים והיערכות העורף למצבי חירום.

המלצות מיידיות

80. הועדה מוצאת לנכון להדגיש שורה של צעדים והמלצות, אשר לדעת חברי הועדה, יש להתחיל לבצען באופן מידי וללא דיחוי :

81. קבלת החלטת ממשלה עקרונית על ריכוז הגופים, האחראיות, הסמכות והתקציבים במשרד לביטחון פנים ועל הקמת ה"רשות הלאומית לחירום" כאגף במשרד.

82. הקמת ועדת שרים מיוחדת לנושא היערכות העורף למצבי חירום.

83. הקמת צוות בין-משרדי שיבחן בתוך חצי שנה את משמעויות מימוש ההמלצות, לרבות הגדרת הצרכים ומציאת המקורות לתקציבים ולכוח אדם, הסדרת יחסי הגומלין בתוך המבנה החדש של המשרד לביטחון פנים, הסדרת יחסי הגומלין בין המשרד לביטחון פנים לבין גופים חיצוניים לו, בדגש על צה"ל ומשרד הביטחון וכן, הסדרת ההיבטים המשפטיים הרלבנטיים.

84. הנעת התהליך, קביעת לוחות זמנים, אבני דרך ומשמעויות למימוש ההמלצות, בדגש על הקמת "הרשות הלאומית לחירום" והעברת פיקוד העורף ומל"ח לאחראיות המשרד לביטחון פנים.

85. הקמת מערכת מידע, שליטה ובקרה אזורית ארצית, אשר תיתן מענה בראיית צרכי האזרח.

86. בחינה מיידית של כלל ארגוני החירום, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות למוכנות למתן מענה לטיפול בעורף וקיום תרגול לאומי של כלל המערכות במהלך השנה הקרובה.

ט. סוגיות נוספות

שירות לכל

87. אי גיוסם לשירות צבאי של ציבורים שלמים בחברה הישראלית, בעיקר מהמגזרים החרדי והערבי, מעורר מאז קום המדינה בעיות חברתיות, צבאיות ואידיאולוגיות קשות ומורכבות. הסוגיה חורגת מעבר לבעייתם האינדיבידואלית של הפטורים משירות. היא מהווה בעיה חברתית כללית של המגזרים הללו ושל החברה הישראלית כולה. פתרונה של הבעיה שנוי במחלוקת קשה בין חלקי החברה בישראל, והדרך היחידה לגשר עליה, היא באמצעות פשרה חברתית מוסכמת, המבוססת על סובלנות והבנה.

88. מלחמת לבנון השנייה חשפה בפנינו את המחסור העמוק בכוח אדם מסייע, בפעילות מערך העורף. עשרות עמותות וארגוני סיוע, שבשורותיהם אלפי מתנדבים, מלאו את החלל הגדול שנוצר ועל כך חבה להם אוכלוסיית הצפון, כמו גם החברה הישראלית כולה, תודה והערכה. מעורבותם של אנשי הציבור החרדי בכל אותם עמותות וארגוני סיוע היא גדולה ומשמעותית, ואילו הרשויות המקומיות הערביות בצפון, נזקקו במהלך המלחמה ביתר שאת לסיוע ותמיכה חיצונית של אותם עמותות וארגונים.

89. יתכן אפוא, כי בעקבות מלחמת לבנון השנייה נוצרה ההזדמנות לפיתרון חברתי מוסכם, אשר ייתן מענה לשתי הסוגיות הללו גם יחד, וזאת ע"י מיסודה של מערכת שירות אזרחי בגופי מערך העורף, בדגש על הפעלתו במצבי חירום ומשבר לאומיים.

90. מתכונת השירות האזרחי, אשר תהווה אלטרנטיבה חוקית למקבלי הפטור מהשירות הצבאי, תעניק למשרתים בה, הכשרה בסיסית קצרה לשמש בתפקידי חירום בגופי מערך העורף השונים, תוך שמירת כשירות שנתית בהיקף של מספר שבועות מצומצם, בדומה לשירות המילואים הרגיל. בשעת חירום לאומית, יגויסו אנשי המערך לשירות פעיל, כנאמר במישנה: "בְּמִלְחָמַת מִצְנָה - הַכֹּל יוֹצֵאִין, אֲפֹלוּ חֵתָן מִחֲדָרוֹ וְכֻלָּה מִחֲפָתָה."¹¹

91. האפשרויות העומדות בבסיס הרעיון הן רבות. החל משירות בגופי פיקוד העורף והג"א, במערכי מד"א וכיבוי אש, ועד סיוע לאוכלוסייה האזרחית ומוסדותיה בתחומי הבריאות, הסעד, האבטחה והשיקום, כאשר המשרד לביטחון פנים יכול לשמש כאכסניה טובה לביצוע הנושא.

¹¹ סוטה, פרק ח' מישנה ו' ומישנה ז'

בחינת תפישת ומדיניות המיגון בעורף

92. בשנת 1992, בעקבות מלחמת המפרץ, נקבעה תפישת המיגון הכוללת מעבר ממקלטים לממ"דים, כמרכיב התגוננות עיקרי. כפי שצוין בדו"ח הועדה הראשון¹², חוזרת הועדה וממליצה לקיים בדיקה מחודשת של כל תפישת המיגון האזרחית, הן מבחינת ההגנה הפיסית והן מבחינת ההשלכות הנגזרות מבחינת היכולת להיכנס אליהם בזמן ולשהות בהם תקופות ארוכות, כולל היבטים חברתיים. הועדה רואה לנכון לשקול, בין השאר, מעבר לשימוש בחללים ציבוריים תת-קרקעיים, כחלק מתפישת המיגון הלאומית.

93. דגש מיוחד, יש לדעת הועדה לתת, לנושא המיגון התשתיות האסטרטגיות בכל רחבי הארץ. פגיעה ישירה של טיל הנושא מאות ק"ג של חומר נפץ או פגיעה בלתי קונבנציונאלית במתקן אחסון לחומרים מסוכנים אשר אינו ממוגן כראוי עלולה לגרום להרג אזרחים המוני.

¹² הועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דו"ח ראשוני – ספטמבר 2006 – עמ' 34