



מוכון ראות

THE REUT INSTITUTE

**עמידה איתנה'
לניצחון בחזית האזרחית**

מסגרת תפיסתית

**הוגש לוועדת אילון לבחינת מוכנות העורף
מוצג בכנס שדרות לחברה**

גרסה א'

חשוון תשס"ט

נובמבר 2008

**”יש לישראל נשק גרעיני
וגם את הכוח האווירי החזק ביותר באזור,
אבל היא חלשה יותר מקורי עכביש”**
(חסן נסראללה, 26/5/2000)

....

**”עמידותם של קורי העכביש
מאפשרת להם לספוג לחץ ממוקד של משקל
הגדול פי 10 מן הסיב המלאכותי העמיד ביותר”**
(Hillyard P., The Book of the Spider, 1994)

....

”כל העם צבא, כל הארץ חזית”
(דוד בן-גוריון, 1948)

סיפור הניצחון בחזית האזרחית – 'עמידה איתנה'

אם תרצו, אין זו אגדה...

ההיערכות

על בסיס הלקחים שהופקו מאירועי מלחמת לבנון השנייה נערכו החברה האזרחית, המגזר העסקי ומוסדות הממשלה למצבי חירום. החברה הישראלית כולה הבינה את עיקרון 'העמידה האיתנה' על שלל משמעויותיו: הוגדרו שני ימי מוכנות לאומיים שנתיים, ששימשו להטמעת סיפור הניצחון ולהגברת המוכנות; ממשלת ישראל, כנסת ישראל והרשויות המקומיות פעלו באופן שוטף לשיפור היערכותן; כוננו מסגרות לשיתוף פעולה בין מוסדות הממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי; מונה 'נאמן היערכות לחירום' בכל ארגון; משקי בית ומקומות עבודה הצטיידו בערכות חירום; אלפי אזרחים קיבלו על עצמם אחריות כמגיבים-ראשוניים בשעת חירום והוכשרו לתפקידים של עזרה ראשונה רפואית, כיבוי שריפות, מענה ראשוני באתרי אסון והכוונת התנועה. הציבור הבין שסוד ההצלחה בשעת חירום הוא 'תרבות של מוכנות' ומשמעת, לצד ערכים כרעות, ערבות הדדית ואיפוק.

ההתעשתות וההתארגנות מחדש

עם תחילת מצב החירום ולמרות ההפתעה, אלפי אזרחים שימשו בהצלחה כמגיבים-ראשוניים במוקדי ההרס והנפגעים; צירי התנועה נשארו פתוחים ומיליוני אזרחים הצליחו להגיע ליעדם בתוך פרק זמן סביר; למרות הפגיעה ברשתות התקשורת, הציבור קיבל מידע אמין והנחיות ברורות. בתוך ארבעים ושמונה שעות מפרוץ המשבר הגיעו אזרחי המדינה למרכזי ההתייצבות וליעדיהם במהלך מצב החירום.

ההתנהלות בחירום

שגרת החירום התנהלה בצורה יעילה. עובדי ציבור בכל מוסדות הציבור התייצבו במקומות עבודתם, כפי שהוגדר מראש למצב החירום; שולחן עגול, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, קבע סדרי עדיפויות וחילק תחומי אחריות וסמכות בין זרועות המדינה לבין רשת הארגונים האזרחיים.

בנוסף, אספקת מוצרי היסוד נמשכה כסדרה; עובדים במפעלים חיוניים התייצבו לעבודתם; פעילויות חיוניות נמשכו למרות מצב החירום; מערך של מתנדבים הבטיח את המשך פעולות הסעד והרווחה החיוניות ברשויות המקומיות; פינוי אוכלוסיה מאזורי אסון נעשה בצורה יזומה ומסודרת; מערכת החינוך פעלה במתכונת חירום מיוחדת לאורך כל תקופת החירום; גיוס החירום של הקהילות היהודיות בתפוצות הגיע ליעדו ומילא את ייעודו; הציבור קיבל מידע אמין והנחיות ברורות.

במהלך המשבר היו מופעים רבים של גבורה ומסירות נפש; איפוק לנוכח אירועים של הרס ונפגעים; וגם התנדבות, רעות, נדיבות וערבות הדדית.

היום שאחרי

לאחר סיום מצב החירום, מונתה ועדה ציבורית לתחקור האירועים ולהפקת לקחים; הגיבורים של החזית האזרחית עוטרם ומעשיהם תועדו; הדין מוצה עם גופים ופרטים שתפקדו בצורה לקויה. נזקים תוקנו ובמקום מבנים שנהרסו נבנו מבנים חדשים וטובים יותר.

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 4 | תוכן עניינים |
| 5 | תקציר |
| 7 | הנחיות לקריאה מהירה |
| 7 | מבוא ורקע |
| 8 | מהי 'חזית אזרחית'? |
| 9 | החזית האזרחית היא חוליה חלשה בביטחון הלאומי של ישראל |
| 14 | סיפור הניצחון בחזית האזרחית: 'עמידה איתנה' |
| 17 | 'תרבות של מוכנות' (Culture of Preparedness) |
| 19 | המלצות לפעולה מיידית: ליצוק את היסודות של 'העמידה האיתנה' |
| 21 | סדר יום להמשך הבנייה של החזית האזרחית |
| 22 | סוף |
| 23 | נספח א': סיפור הניצחון של החזית האזרחית – 'עמידה איתנה' |
| 24 | נספח ב': שאלת הסמכות והאחריות על מערך העורף |
| 26 | נספח ג': רשימת פגישות עם מומחים |
| 28 | נספח ד': רשימת מקורות |

תקציר

1. **המושג 'חזית אזרחית'** דן בהתמודדותה של מדינת ישראל ושל החברה הישראלית עם מצבי חירום שעלולים להיווצר כתוצאה ממלחמה או מאסון טבע.
2. **'חזית אזרחית' מורכבת משתי מערכות עיקריות:**
 - א. **מוסדות המדינה** ובכללם הממשלה, הכנסת, צה"ל, כוחות הביטחון, כוחות החירום וההצלה, רשויות מקומיות וכל גורם אחר שהוא בעל סמכות מכוחה של המדינה;
 - ב. **'רשת אזרחית'** שכוללת את כלל האוכלוסייה, את גופי החברה האזרחית, את המגזר העסקי, ואף משקי בית ופרטים. מרכיב נוסף וייחודי ברשת האזרחית של ישראל הוא העולם היהודי והפזורה הישראלית.

מערכות אלה שלובות זו בזו אך גם שונות האחת מהשנייה במגוון היבטים כגון מבנה, ערכים, ניהול או מקורות ההנעה וההשראה.
3. **בעשרים השנים האחרונות החזית האזרחית הופכת חזית מרכזית** – יריביה המרכזיים של ישראל מפנים את עוצמתם הצבאית אל עבר 'הבטן הרכה' של ישראל שהיא העורף. הם עושים זאת כדי לסכל ניצחונות ישראלים בזירה הצבאית והמדינית. זאת ועוד, בתרחישים מסוימים החזית האזרחית תהיה הזירה המרכזית ואולי אף הזירה היחידה שבה תעמוד מדינת ישראל למבחן עליון (כפי שקרה במלחמת המפרץ הראשונה (1991) או בתרחיש של אסון טבע).
4. **ואולם, תפיסת הביטחון הלאומי הנוכחית מייחסת לחזית האזרחית חשיבות משנית** – על פי תפיסה זו, הניצחון של ישראל יושג בחזית הצבאית. לכן, שאר הזירות – האזרחית, המדינית, הדיפלומטית או התקשורתית – סובלות מהזנחה מבחינת היקף המשאבים החומריים, החשיבה ותשומת הלב של מקבלי ההחלטות. לכן, קיים פער בין האתגר שניצב לפתחה של ישראל, מצד אחד, לבין תפיסת הביטחון הלאומי וטיב המענה, מצד שני.
5. **לכן, ישראל צריכה לדעת לנצח גם בחזית האזרחית** – סיפור הניצחון הלאומי של מדינת ישראל במקרה של מלחמה צריך להתבסס על שני סיפורי ניצחון השזורים זה בזה: בחזית הצבאית ובחזית האזרחית כאחד.
6. **'סיפור הניצחון' בחזית האזרחית יהיה סיפור של 'עמידה איתנה'** – 'עמידה איתנה' משמעה היכולת לעבור משבר מבלי לשבור את המרקם החברתי או להתנכר לערכים אנושיים ולאומיים. עם תום המשבר, האתגר הוא לשוב למצב המקורי ואף לצאת מחוזקים. עמידה איתנה של ישראל עשויה להפוך לנכס אסטרטגי ואף לחלק מן ההרתעה הישראלית.
7. **סיפור הניצחון של החזית האזרחית יתגבש בהתנהלות ויקבע בתודעה. הוא לא יקבע על-פי מספר ההרוגים או מידת ההרס** – הניסיון ההיסטורי מראה שסיפורי ניצחון של חברות שעמדו בפני אתגר עליון שהופנה אל אוכלוסייתן תלויים בראש ובראשונה באופן שבו נענתה החברה לאתגר שניצב לפתחה. זהו הניסיון של בריטניה (1940) או ניו-יורק (2001). קרי, מספר הנפגעים או היקף ההרס אינם הגורמים המרכזיים שמעצבים את סיפור הניצחון.
8. **ארבעה מבחנים של החזית האזרחית יעצבו את ארבעת הפרקים של סיפור הניצחון** – קיימים ארבעה שלבים שבהם תיבחן 'העמידה האיתנה' של מדינת ישראל והם אלה שמעצבים את סיפור הניצחון: היערכות; התעשתות והתארגנות מחדש; התנהלות בחירום; ומבחן 'היום שאחרי'.
9. **אבן הראשה של העמידה האיתנה היא 'סיפור ניצחון' לאומי שייכתב מראש ויהפוך לנחלת הכלל** – עמידה איתנה של החזית האזרחית מחייבת הירתמות של כלל האוכלוסייה כולל פרטים, משקי בית, עסקים ועמותות. כדי שרבות רבות של אנשים וארגונים ידעו להיערך כיאות מבעוד מועד ולפעול נכון בשעת חירום יש להגדיר את מערך הציפיות בבירור ומראש.

10. **כדי לנצח בחזית האזרחית יש להטמיע 'תרבות של מוכנות'** – המושג 'תרבות של מוכנות' מתייחס למכלול של ערכים, סדרי עדיפויות, תבניות התנהלות והרגלים שמוטמעים בכל הרבדים של החברה במטרה להכינה להתמודדות עם מצבי חירום.
11. **שותפות בין מוסדות הממשלה לרשת האזרחית יוצרת את התשתית ל'תרבות של מוכנות'** – תרבות של מוכנות מחייבת מסגרת של התארגנות ותיאום בין מוסדות המדינה לרשת האזרחית. במסגרת זו, מוסדות המדינה צריכים להמשיך בתפקידם המסורתי של אימון והכשרת כוחות מערך העורף; טיפוח מוסדות, חקיקה, רגולציה, תקינה ואכיפה; יצירת תמריצים ובניית התשתיות הפיזיות הנדרשות לצורך פעולת הרשת האזרחית בשעת חירום.
12. **לפיכך מכון ראות ממליץ –**
- א. **לאמץ את סיפור הניצחון של 'העמידה האיתנה'** כסיפור הניצחון הלאומי (ר' נספח א').
- ב. **בשלב הראשון – ליצוק את היסודות של 'העמידה האיתנה'**. בין השאר, יש להקים פורום להיערכות לשעת חירום שהוא משותף למוסדות המדינה ולרשת האזרחית; לקיים דיונים קבועים בממשלה, בכנסת וברשויות המקומיות אודות היערכות לשעת חירום; לקבוע ימי מוכנות לאומיים; לחייב ארגונים ומוסדות להיערך לשעת חירום; להכשיר אלפי אזרחים כמגיבים ראשוניים; ולעודד משקי בית להצטייד בערכות חירום מבעוד מועד.
- ג. **לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ולכלול בה פרק המתייחס לניצחון בחזית האזרחית על בסיס 'עמידה איתנה'**. בהקשר זה, אנו ממליצים למנות את המועצה לביטחון לאומי כגוף האחראי לעיצוב האסטרטגיה הלאומית בחזית האזרחית ולכלול פרק העוסק בנושא זה בהערכת המצב הלאומית המוצגת לממשלה.
- ד. **להרחיב את משמעויותיו של סיפור הניצחון בחזית האזרחית למספר זירות בעלות חשיבות לאומית במצבי חירום** כגון: שימוש בתשתיות אזרחיות; חקיקה, רגולציה ותקינה; תקשורת והסברה; רתימת העולם העסקי; תפקידו של העולם היהודי; או המדיניות כלפי אזרחי ישראל הערבים.

עמידה איתנה' לניצחון בחזית האזרחית

חסגרת תפיסתית

מוגש לוועדת אילון לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום

הנחיות לקריאה מהירה

לנוחות הקוראים, בכל פסקה במסמך זה יש רעיון אחד בלבד שמסוכם במשפט אחד **מודגש**. בדרך כלל זהו המשפט הראשון בפסקה. גם בהערות השוליים אין רעיונות חדשים שלא נזכרים בגוף המסמך. לכן, ניתן לקרוא מסמך זה במהירות באמצעות קריאת המשפטים המודגשים.

חבוא ורקע

1. **מטרת מסמך זה היא להציע מסגרת תפיסתית לארגון החזית האזרחית בישראל על יסוד ניתוח האתגרים הניצבים לפתחה של מדינת ישראל בתחום זה, ומגוון האמצעים העומדים לרשותה לצורך המענה.**
2. **מסמך זה מוגש לוועדת אילון לבחינת החזית האזרחית ומהווה גרסה ראשונה.** המסמך מסכם את העבודה של מכון ראות בחודשים האחרונים. בעתיד, בכוונתנו להמשיך ולהציג את המסמך בפני קהלים רלוונטיים כדי להרחיבו ולשפרו וכן לבדוק נושאים נוספים שהם חיוניים להצלחת החזית האזרחית.
3. **מכון ראות הוא עמותה שהוקמה בינואר 2004 על מנת לתמוך בתהליכי שינוי אסטרטגיים במדינת ישראל. המכון מספק את שירותיו ללא תמורה. הערך המוסף הייחודי של מכון ראות נובע ממומחיותו בזיהוי הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות הניצבות בפני מדינת ישראל, בפיתוח ידע אודותן וברתימת הקהילה הרלוונטית לשינויים הנדרשים.**
4. **מלחמת לבנון השנייה חשפה משבר בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל – מאז מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, מכון ראות מקדיש משאבים רבים לבחינת תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל לנוכח האתגרים המדיניים והביטחוניים שמציב בפניה מערך ההתנגדות, בראשות איראן וחיזבאללה, השולל את קיומה של ישראל.¹ עבודתו בנושא חשפה כי תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל נחותה בהשוואה לאוסף העקרונות האסטרטגיים שמנחים את מערך ההתנגדות.**
5. **אחת הזירות שבהן ישראל חלשה היא החזית האזרחית – העבודה הנ"ל אודות תפיסת הביטחון הלאומי הביאה את מכון ראות למסקנה שאחת הזירות שיוצרות את נחיתותה האסטרטגית של ישראל היא החזית האזרחית וחולשתו של העורף הישראלי במצבי חירום.**
6. **למרות הפקת הלקחים, לכאורה, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, ישראל חשופה לאפשרות של אכזבה נוספת בעימות עתידי – מכון ראות הגיע למסקנה שישראל חשופה לאפשרות של אכזבה נוספת במקרה של עימות צבאי שבמהלכו יותקף המרחב האזרחי של המדינה כפי שהיה בקיץ 2006 או במקרה של אסון טבע. זאת למרות הפקת הלקחים מן המלחמה, לכאורה, הקמת רח"ל וההשקעה בפיקוד העורף.**

¹ ר' המסמכים שהגיש מכון ראות לוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון בשנת 2006 (ועדת וינוגרד): [עדכון תפיסת הביטחון הלאומי בעקבות מלחמת לבנון השנייה \(4/07\)](#); [הקמת צוות בקרה אסטרטגית לתמיכה בראש הממשלה \(4/07\)](#); [ארגון מחדש של מדיניות החוץ בתפיסת הביטחון הלאומי \(7/07\)](#). וכן, ר' מסמכי מכון ראות: [אסטרטגיית הקריסה: ההיגיון המדיני של מערך ההתנגדות, הקוד של ישראל פוצח; הטרור הוא בעיה קיומית.](#)

7. **מכון ראות מקדיש צוות לאתגר שדרוג החזית האזרחית** – לאור זאת, החליט מכון ראות להקדיש את אחד הצוותים שלו, בראשות גבי דנה פרייזלר,² לשיפור ההיערכות של ישראל בחזית האזרחית. צוות זה החל לפעול בחודש מרץ 2008.
8. **מסמך זה מבוסס על תהליך פיתוח הידע שביצע הצוות**, שכלל בחינה של ספרות מקצועית מן העולם, לימוד המסמכים שפורסמו בנושא זה בישראל, מחקר השוואתי בין-לאומי וראיונות עומק עם נציגי מערך העורף בממשלה וברשויות המקומיות, עם נציגי עמותות וארגוני המגזר השלישי, ועם נציגי המגזר העסקי והתקשורת.³ שיטת העבודה התבססה על חבילה של תיאוריה, מתודולוגיה וכלי מחשוב מבית היוצר של חברת פרקסיס בראשות ד"ר צבי לניר.⁴
9. **העבודות המרכזיות שנכתבו בנושא החזית האזרחית במדינת ישראל מאז מלחמת לבנון השנייה** – מסמך זה מתבסס על העבודות המרכזיות שנכתבו בנושא מאז מלחמת לבנון השנייה ובראשם מסמכי 'ועדת אילון' לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דוח 'מחשבה' בנושא חוסן לאומי, ודוח מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (לרשימה המלאה ר' נספח ד').
10. **בשירות ועדת אילון** – במסגרת זו, הציע מכון ראות להעמיד את משאביו לרשות הוועדה הממשלתית לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום בראשות השר עמי אילון. מסמך זה יוגש לוועדה כדי שישמש אותה בעבודתה.

מהי 'חזית אזרחית'?

11. **המושג 'חזית אזרחית'** דן בהתמודדותה של מדינת ישראל והחברה הישראלית עם מצבי חירום שעלולים להיווצר כתוצאה ממלחמה או מאסון טבע.
12. **ה'חזית האזרחית' כוללת את מוסדות המדינה הרשמיים ואת הרשת האזרחית שאמורים להתמודד עם מצבי חירום** – במילים אחרות, בחזית האזרחית ניצבים כל 'בעלי העניין' שיושפעו ממצב החירום.⁵ 'בעלי עניין' אלה משתייכים לשתי מערכות עיקריות:
- **מוסדות המדינה** – מערכת זו כוללת את כנסת ישראל, את נשיא המדינה, את הממשלה וסוכנויותיה כגון צה"ל, כוחות הביטחון, מערך העורף ורח"ל, את הרשויות המקומיות וכל גורם אחר שהוא בעל סמכות מכוחה של המדינה. בעלי עניין אלה פועלים מכוח הסמכות והאחריות שנקבעו על פי חוק, ומכוח הלגיטימיות לה זכו כגופים נבחרים.⁶
 - **ה'רשת האזרחית'** – מערכת זו כוללת את כל בעלי העניין שאינם חלק ממוסדות המדינה וסוכנויותיה כהגדרתם לעיל. רשת זו כוללת, בין השאר, משקי בית, קהילות, עסקים, ועמותות, כלי תקשורת ואקדמיה.
- מרכיב חשוב נוסף וייחודי ברשת האזרחית של ישראל הוא העולם היהודי והפזורה הישראלית** שמשמשים כ'עומק אסטרטגי' בשעת חירום בשל תמיכתם הכספית והציבורית.
13. **הממשק בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית הוא אתגר לשני הצדדים** – שתי המערכות הנזכרו לעיל שמרכיבות את החזית האזרחית הן בעלות מבנה ודפוסי התנהלות שונים. על פי רוב, מוסדות המדינה מאורגנים בצורה היררכית ברורה ומנוהלים באמצעות

² חברי הצוות: גבי יעל וייס, מר דניאל קרני ומר יוסי חורש. סייעו בתהליך פיתוח הידע: מר עמרי זגן – סמנכ"ל מכון ראות וכן צוות מבנים ואסטרטגיה בראשות מר יריב מן שכלל את גבי רונית גודס, מר יובל הולצמן ומר עמרי זגן. כמו-כן, תרמה לתהליך פיתוח הידע גבי גיורדנה זינגר.

³ לרשימת הראיונות ראה נספח ג'. לרשימת המקורות ראה נספח ד'.

⁴ ר' אתר חברת פרקסיס, www.praxis.co.il.

⁵ ר' Michael Lindell, Carla Prater, Ronald Perry, **Emergency Management**, (NJ: John Wiely & Sons, 2007), pp. 25-41.

⁶ שם, ע' 41.

החלטות שמתקבלות על בסיס עבודת מטה מסודרת, לעומת זאת, הרשת האזרחית מתאפיינת במבנים גמישים יותר שמצויים בהתהוות תמידית על בסיס שיתופי פעולה ושותפויות שמשתנים תדיר.⁷

החזית האזרחית היא חוליה חלשה בביטחון הלאומי של ישראל⁸

התפיסה הקיימת:

המבנה וההיערכות הנוכחיים של החזית האזרחית בישראל מבוססים על שורה של הנחות שעיקרן:

14. **הגנת העורף היא באחריות המדינה; הרשויות המקומיות הן לבנות היסוד של העורף** – ביטחון האזרחים נחשב ל'מוצר ציבורי מובהק' ולכן על מוסדות המדינה לוודא את אספקתו בשגרה ובחירום.⁹ בהקשר זה, הרשויות המקומיות הן 'לבנות היסוד' לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, כיחידות המקשרות בין המדינה לבין האזרחים.¹⁰

15. **הניצחון יושג בזירה הצבאית ולכן היא הזירה המרכזית** – תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל מדגישה את פיתוח 'כוח המחץ' ואת עליונותה הצבאית של ישראל, תוך שהיא מזניחה

את פיתוח 'כוח העמידה' של החברה הישראלית בעורף. לפי תפיסה זו, יכולתו של צה"ל להכריע בחזית, תקבע את 'תמונת הניצחון' הלאומית ותבטיח את קיומה של מדינת ישראל.

"את תורת הביטחון של ישראל ניתן להגדיר במשפט אחד:
ויתור כמעט מוחלט על כוח העמידה
לטובת מירב כוח המחץ".

ישראל טל, ביטחון לאומי: מעטים מול רבים

תפיסה זו שרירה וקיימת

למרות העלייה ההדרגתית בחשיבות העורף שהחלה במלחמת המפרץ (1991) והגיעה לשיאה במהלך מלחמת לבנון השנייה (2006) ולמרות דוח ועדת מרידור שקרא להפוך את ההתגוננות למרכיב מרכזי בתפיסת הביטחון הלאומי.

16. **מערך העורף¹¹ עוסק במגננה (כי הניצחון מושג בחזית הצבאית)** – ייעודו של העורף בעת חירום הוא לתמוך במאמץ המלחמתי ולהעניק 'מרחב תמרון' למקבלי החלטות בישראל עד

7 אודות מוסדות המדינה, ר' סמואל י., **ארגונים מבנים ותהליכים**, (חיפה: זמורה ביתן), עמ' 107-73. אודות הרשת האזרחית, ר' ברבשי, **קישורים, המדע החדש של הרשתות**, (הוצאת ידיעות אחרונות, 2004), עמ' 261-285.

8 על גיבוש מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומי בראשית דרכה של המדינה ר' ביצור אברהם, **מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומי בישראל בין השנים 1948-1956**, חיבור לשם קבלת התואר 'דוקטור בפילוסופיה', (אוניברסיטת בר-אילן, תשס"ג).

9 רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה: טוען כי "על הממשלה לדאוג לשירותי יסוד וחובה ואילו ארגוני החברה האזרחית ידאגו לשירותי הרשות". (ר' **רשות מקומית חזית ועורף!!** פרסום מיוחד בנושא ביטחון, (מרכז השלטון המקומי בישראל, נובמבר, 2007), ע' 23).

10 "הרשות המקומית תמשיך גם בשעת חירום לשאת באחריות ולהוות את 'אבן היסוד' לניהול החיים בעורף, כממשק העיקרי שבין האזרח לשלטון" (**עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, (פברואר 2007), ע' 7). ר' גם דוח מבקר המדינה: "הרשות המקומית המספקת את צורכי התושבים בעת רגיעה אמורה להמשיך ולספק את מרבית הצרכים בעתות חירום וגם למלא משימות נוספות הנובעות מהמצב." (**דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד**, 18/07/2007, עמ' 399-397).

11 'מערך העורף' כולל את הגופים האלה: (1) משטרת ישראל (כפופה למשרד לביטחון פנים); (2) פיקוד העורף (כפוף לצה"ל – משרד הביטחון); (3) משק לשעת חירום (מל"ח) (כפוף למשרד הביטחון); (4) מד"א; מערך בתי החולים והמרפאות (כפוף למשרד הבריאות); (5) מערך כיבוי האש (כפוף למשרד הפנים); (6) פס"ח (פינוי, סעד וחללים) (כפוף למשרד הפנים); (7) יחידות ניטור חומרים מסוכנים (כפופות למשרד להגנת הסביבה); (8) רח"ל (כפופה למשרד הביטחון). (ר' **עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, (פברואר 2007), עמ' 12-13).

אשר ימומשו מטרות המערכה הצבאית.¹² כך, המסגרת התפיסתית שמנחה את הפעילות של מערך העורף בחירום היא של מגננה והישרדות עד יעבור הזעם.¹³ אין למערך העורף אמירה ברורה על מהות הניצחון בעורף או תוכנית להשיג ניצחון כזה.

17. **יש קשר הדוק בין החזית הצבאית לבין הנעשה בעורף; לכן, מערכת הביטחון אחראית על החזית והעורף כאחד** – מערכת הביטחון אחראית על מערך העורף על פי התפיסה שאין להפריד בין ניהול החזית הצבאית לבין ניהול המתרחש בעורף.¹⁴ לאחר מלחמת לבנון השנייה הוקמה רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון (12/2007), על מנת לשמש כגוף התיאום הלאומי של מערך העורף.¹⁵

18. **היקף משאבים מצומצם לעורף בשגרה ובחירום** – העורף כזירה משנית בתפיסת הביטחון הישראלית, סובל מהקצאה מצומצמת של משאבים וכוח אדם מתוך כלל המשאבים העומדים לרשות מערכת הביטחון בשגרה.¹⁶ מצב זה משתקף גם בעת חירום, אז מופנים מירב המשאבים הלאומיים לחזית הצבאית.

19. **היערכות בעורף נעשית על פי תרחישי חירום** – מערך העורף נערך לפי תרחישי יחוס'. בהתאם לכך, מעבר מוצלח ממצב שגרה למצב חירום מותנה בזיהוי מהיר של התרחיש ובהכרזה רשמית על מצב החירום או על מצב מיוחד בעורף. בשעת חירום תופעלנה יכולות רבות שלא קיימות בשגרה.

20. **תמיכתו של העולם היהודי בעת חירום משמעותית ומובטחת** – בשעת חירום, הקהילות היהודיות בתפוצות יתגייסו לסייע למדינת ישראל בין השאר באמצעות מגביות חירום.¹⁷

*"הוועדה לא דנה בסוגיות נוספות
כגון מיגון העורף..."*

הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט,

12 בעת חירום, המטרות העיקריות של החזית האזרחית הן: (1) המשכיות תפקודית של מערך המדינה ומוסדותיה; (2) קיום מרקם חיים וחוסן לפרט והקהילה; (3) מזעור הפגיעה בנפש, ברכוש ובתשתיות. (שיחה עם ראש רשות החירום הלאומית, תא"ל זאב צוק-רם, 03/09/08).

13 מערך העורף בנוי כמערך מקצועי ומצומצם שמתמקד בהצלת חיים, מזעור הפגיעה ברכוש, אספקת מוצרי יסוד לאוכלוסייה וכו'. מבין המשימות העיקריות של מערך העורף: הדרכת אוכלוסייה להתנהגות נכונה במצבי חירום, אספקת חבילת מיגון בסיסית לאוכלוסייה (מקלוט, ערכות מגן) והפעלת יחידות חילוץ והצלה. (שיחה עם ד"ר אברהם ביצור, 21/9/08); [ואתר פיקוד העורף](#).

14 ר' בנושא זה נספח ב': שאלת הסמכות והאחריות על מערך העורף.

15 רח"ל הוקמה לאור ההמלצות שהתגבשו במספר דוחות שבחנו את היערכות החירום במדינת ישראל והמליצו על הקמתו של 'גוף מתכללי' למערך העורף: "על הממשלה לבחון בהקדם את האפשרות שגוף מרכזי לאומי יאחד אחריות וסמכות ויכול לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום, לרבות גיבוש התפיסה, בניין הכוח ותרגולו". (ר' [דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד](#), 18/07/2007, ע' 4).

גם דוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום המליץ: "הוועדה ממליצה על הקמתה של 'רשות לאומית לחירום' אשר תהווה למעשה 'מתכלל לאומי לחירום' שתפקידו יהיה לרכז, לתקצב, ולתעדף את כלל העשייה הקשורה לבניין והיערכות הכוח ולהפעלת כלל מערך העורף מול תרחישי האיום במדינת ישראל בשגרה ובחירום". (ר' [עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, פברואר 2007, ע' 7).

16 על אף שמערכת הביטחון מופקדת לכאורה על סוגיית העורף, תקציב העורף לא נחשב כחלק מובנה מתקציב הביטחון. (ר' [דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון](#), בראשות דוד ברודט, מאי 2007, ע' 16). גם סגן שר הביטחון מתן וילנאי התייחס לבעיית הגיבוש של תקציב העורף: "הפער האמיתי הוא תקציבי... אנחנו צריכים להגיע לתקציב עורף לאומי, חיצוני לתקציב הביטחון, שיחולק בין משרדי הממשלה כשהוא מיועד לצורכי העורף בלבד. זה יקרה, להערכתי, ב-2010." (עמוס הראל, "ישראל לא מוגנת ממתקפת טילים על העורף", [הארץ](#), 5/9/08).

17 קהילות יהודיות רבות בתפוצות תומכות באופן שוטף ברשת האזרחית הישראלית בכלל ובתושבי הצפון, שדרות ועוטף עזה בפרט. (ר' [Jewish Agency Mobilization During the Second Lebanon War – and Moving Forward to Rebuild the Galilee](#), (The Jewish Agency for Israel, December 2006); [ואזרחים בחזית – דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית](#), (שת"ל, 2/07), ע' 24).

המציאות המשתנה

בפועל, מתהוות מגמות אשר מערערות את הנחות היסוד הנזכרו לעיל עד כדי הפיכתן ללא רלוונטיות:

21. **מוסדות המדינה והרשויות המקומיות חלשים ונחלשים** – חלק ממוסדות המדינה סובלים מרמה נמוכה של תפקוד בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. ממשלת ישראל מתקשה לתכנן ולבצע מדיניות בכל תחום שדורש שיתוף פעולה בין-זרועי. כתוצאה מכך, קיים משבר אמון חריף בין אזרחי המדינה לבין הרשויות. גם רשויות מקומיות רבות מתקשות למלא את תפקידיהן בשגרה.¹⁸ לאור זאת, קשה לצפות ממוסדות אלה שימלאו את תפקידם בחירום כנדרש וכמצופה.¹⁹

22. **חשיבותה של החזית האזרחית לביטחון הלאומי הישראלי עולה** – בעימותים שהתרחשו בעשרים השנים האחרונות – במלחמת המפרץ (1991), באינתיפאדה השנייה (2000-2005), במלחמת לבנון השנייה (2006) ובמהלך המאבק סביב עזה (2005-08) – החזית האזרחית הפכה למוקד מרכזי של העימות בין ישראל ליריביה ולמטרה המרכזית שלהם. לכן תוצאת המאבק נקבעת במידה רבה בזירה זו.²⁰

23. **גם בחזית האזרחית יש 'סיפור ניצחון'** – למרות הפגיעה בנפש וברכוש בקרב אזרחים בעורף, ההיסטוריה מוכיחה כי התנהלות נכונה של המדינה ואזרחיה עשויה ליצור תמונה של ניצחון גם בחזית האזרחית. לדוגמה, כך היה בבריטניה במלחמת העולם השנייה וכך היה גם בניו-יורק בספטמבר 2001.

"אזרחים הם לא חיילים של הרשות המקומית, הם חברים בקהילה".

"בדומה לחוסן בגוף האדם גם חוסן קהילתי מחייב כפילויות – מספר מערכות שונות שירותים, תוך כדי עבודה משותפת. רק כך אפשר להבטיח חוסן בעת משבר".

ד"ר ברוך שוגרמן, ואבי סנדר
משרד הרווחה, ירושלים, ספט' 2008

24. **החזית האזרחית והחזית הצבאית פועלות לפי תפיסות שונות** – בעוד בחזית הצבאית יש לשאוף להכרעה והשמדה, בחזית האזרחית יש לשאוף ל'עמידה איתנה' (ר' להלן). צרכי החזית האזרחית, ערכיה, שיטות הניהול שלה ותורת הפעלתה שונים מהותית מאלו של החזית הצבאית עד כדי ניגוד (ר' לעיל).

25. **היקף צרכים עצום בחירום** – במצב חירום לאומי צפויים להיווצר צרכים בהיקפים עצומים – כגון טיפול בנפגעים ובמוקדי הרס, סיוע נפשי לפרטים, משקי בית וקהילות, סעד לאוכלוסיות

הכספים שגויסו על ידי קהילות יהודיות בתפוצות ועל ידי ארגונים נוצריים תומכי ישראל, הפכו למקור תקציבי מרכזי למימון פעולות שיקום ולשדרוג תשתיות המיקלוט בצפון המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה. (ר' רותי סיני, [הארץ](#), 11/07/07; אלי אשכנזי, [הארץ](#), 24/09/07).

18 דוח מבקר המדינה חשף תמונה עגומה לגבי רמת ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות בעת חירום והצביע על פער גדול ויסודי בין הנהלים וההנחיות שנקבעו בידי הגורמים הממלכתיים לבין פעולות ההיערכות שנעשו במהלך השנים האחרונות על ידי הרשויות המקומיות. (ר' [דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד](#), 18/07/2007, ע' 493).

19 במלחמת לבנון השנייה ובשדרות ועוטף עזה, מילאו ארגוני המגזר השלישי ונציגי העולם היהודי תפקיד מרכזי, שבעבר היה מנת חלקה של הממשלה. (ר' ח. כץ, י. אלון, ב. גדרון, ה. יוגב, מ. יעקובי, א. לוינסון, ע. רביב, ["המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה"](#), חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, א (1), 2007, עמ' 39-64; וכן: [אזרחים בחזית – דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית](#), שתי"ל, 2/07).

ר' גם את דברי ראש הממשלה, אהוד אולמרט: *"...בישראל הולך וגדל חלקם של ארגונים חוץ-ממשלתיים באספקת שירותים חברתיים, פעמים רבות בחסות הממשלה, במימונה ומטעמה. בד בבד הולכת ומתפתחת תפיסת האחריות והמחויבות החברתית גם בקהילה העסקית"*, (בתוך: [ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות](#), משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, ע' 4, פברואר 2008).

20 ר' דבריו של ראש הממשלה אהוד אולמרט בנושא: *"המלחמה [הבאה] תגיע גם לערים ולבתים של אזרחי ישראל והיעד של אויבנו יהיה לפגוע בעורף... לא יהיה יותר מצב שבו המלחמה תתנהל בשדה קרב עלום ומרוחק ובערים הגדולות יימשכו החיים כהרגלם..."* ([הארץ](#), 20/8/08).

נוקקות, תקשורת והסברה, לחצי תנועה, אספקת מוצרי יסוד או הבטחת שירותים חיוניים – אשר עולים על היכולות של מערך העורף גם בהיקפו הרחב ביותר.

26. **קושי גובר להתנהל על פי תרחישים** – הנחת העבודה להתנהלות על פי תרחישים היא שלישית תהיה התרעה שתאפשר לה להיערך בהתאם. בפועל, בעיקר בתחום הביטחון הלאומי מגוון התרחישים הקיים רחב. זאת ועוד, במצבים כאלה, להכרזה על מצב חירום יש משמעות פוליטית, תקציבית וחוקיות משמעותית. לנוכח זאת, יש לציין את המכנה המשותף הרחב של המענה שיינתן לתרחישים רבים, כך שלבית היכולות שיופעלו במצב חירום דומות בכל מקרה.²¹

27. **העולם היהודי מתרחק מישראל** – התרחקות זו נובעת מתהליכים עקביים של שינוי אידיאולוגי, כלכלי, חברתי ודמוגרפי שפוקדים את העם היהודי בתפוצות.²² יתרה מכך, גם בעולם היהודי קיים משבר אמון ביחס לממשלת ישראל וליכולותיה. לבסוף, השילוב בין המשבר הכלכלי העולמי, שמצמצם את היקף המשאבים העומדים לרשות העולם היהודי, לבין הביקורת על השימוש שנעשה בתרומות של יהדות התפוצות בעת מלחמת לבנון השנייה, עלול ליצור אכזבה עמוקה בצד הישראלי מהירתמותו של העולם היהודי בהשוואה להתגייסות שאליה הורגלנו בעבר.²³

מסקנות

28. **ניצחון בחזית האזרחית דורש שותפויות בין המדינה לרשת האזרחית** – אתגר החזית האזרחית גדול ממידותיהם של מוסדות המדינה ומערך העורף ולכן הוא מחייב שילוב כוחות שיטתי עם הרשת האזרחית והעולם היהודי.²⁴

29. **עדכון תפיסת הביטחון הלאומי ואימוץ רעיון 'הניצחונות השלובים' הכולל ניצחון בחזית האזרחית** – במילים אחרות, ניצחון של ישראל יתגבש במספר זירות וחזיתות – כולל בחזית האזרחית, בחזית התקשורתית וההסברתית ובחזית הדיפלומטית – ולא רק בחזית הצבאית. לכן, ניצחון בחזית האזרחית הוא תנאי הכרחי לניצחון של ישראל. יתרה מכך, במצבים מסוימים, כגון במקרה של אסון טבע או בעימות דומה לזה של מלחמת המפרץ (1991), החזית האזרחית עשויה להיות החזית המרכזית ואולי אף החזית היחידה.

כל זאת ועוד, חזית אזרחית חזקה ו'עמידה איתנה' של העורף הישראלי עשויים להיות נכס של הביטחון הלאומי הישראלי וחלק מההרתעה הישראלית.

יש לציין, שבשנת 2006 המליצה ועדת מרידור להוסיף את מרכיב ההתגוננות לתפיסת הביטחון הקיימת, שכללה את מרכיבי ההרתעה, ההתרעה וההכרעה הצבאית. מסמך זה ממליץ להרחיק לכת, לנוכח העלייה בחשיבותה של החזית האזרחית והאפשרות שתהיה לעיתים חזית יחידה, ולעדכן את מעמדה של החזית האזרחית בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

²¹ החזית האזרחית אמורה להתמודד עם שורה ארוכה של תרחישים כגון: אסונות טבע, משברי ביטחון לאומי, טרור, מתקפות טילים, איומים בלתי-קונבנציונאליים, אסונות אקולוגיים, אירועים רב חזיתיים, משברים חברתיים-כלכליים ועוד.

ר' לדוגמה את הקושי שהתברר בישראל להכריז על מצב חירום בשבועות הראשונים של מלחמת לבנון השנייה. ר' **עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, פברואר 2007, ע' 16.

²² בנושא זה ר' לדוגמה Barry Geltman, Rami Tal (eds.), **Tomorrow: Facing Tomorrow – Background Policy Documents**, (Jerusalem: The Jewish People Policy Planning Institute, May 2008).

²³ למשל: לאחרונה התגלו לקויים קשים במצב המקלטים הפרטיים ששופצו לאחר מלחמת לבנון השנייה בכספי התרומות של הארגון הנוצרי 'הקרן לידידות'. (ר' אשכנזי, **הארץ**, 23/9/08).

²⁴ כיום, מרבית הציבור בישראל אינו מעורב בהיערכות החזית האזרחית. כך לדוגמה, פרט ל'מערך העורף', הרשויות המקומיות ומערכת החינוך, מרבית אזרחי ישראל כלל לא שותפו בתרגיל העורף הגדול שנערך בישראל (4/08), 'נקודת מפנה 2'. (ר': מאיר אלרון, "נקודת מפנה (2) במוכנות החזית האזרחית? – תרגיל העורף הגדול: לקחים עיקריים", **עדכון אסטרטגי**, INSS, כרך 11, גיליון 1, יוני 2008, עמ' 17-22).

30. **נדרש לפתח את סיפור הניצחון בחזית האזרחית ולאמצו** – בישראל קיימת תפיסת ביטחון צבאית שמנסה להגדיר בצורה מפורשת את מהותו של הניצחון הצבאי. הגדרה זו היא חיונית לפעולות הצבא וכוחות הביטחון. לעומת זאת, כאמור, אין לישראל הגדרה ברורה של ניצחון בחזית האזרחית. לפיכך, יש לפתח סיפור כזה ולהנחיל אותו לכלל האוכלוסייה. (ר' להלן 'סיפור הניצחון בחזית האזרחית': עמידה איתנה!).
31. **היערכות על פי יכולות והתנהלות ולא על פי תרחישים** – הצורך לרתום את הרשת האזרחית להיערכות והקושי הצפוי בזיהוי מדויק של תרחיש הייחוס, מחזקים את הצורך לבנות 'יכולות בסיסיות' בחזית האזרחית שיהיו ישימות למספר רב של תרחישים.²⁵
32. **שילוב יהדות התפוצות בעיצוב תפיסה חדשה לחזית האזרחית** – לנוכח המגמות החדשות והשינוי במערכת היחסים בין ישראל לתפוצות, עולה הצורך לגבש תפיסה חדשה שתשלב את יהדות התפוצות בהיערכות הכוללת של החזית האזרחית.

טבלה מספר 1: סיכום הפערים בין התפיסה הקיימת למציאות המשתנה

| מסקנות | המציאות המשתנה | התפיסה הקיימת |
|--|--|---|
| ניצחון ב'חזית האזרחית' דורש שותפות בין המדינה לרשת האזרחית שמהותה רתימת הרשת האזרחית לטובת היערכות החירום. | מוסדות המדינה והרשויות המקומיות נחלשים. ישראל חלשה במיוחד בתחומים שמחייבים שת"פ בין משרדי הממשלה כפי שמחייבת ההתארגנות של העורף. | הגנת העורף היא באחריות המדינה; העיריות הן 'לבנות היסוד' של העורף. |
| יש לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי לאור ההיגיון של 'ניצחונות שלובים' שקורא להגדיר במפורש את סיפור הניצחון במספר חזיתות חשובות (כולל בחזית האזרחית) ולהירתם להשגתו. | חשיבותה של החזית האזרחית בביטחון הלאומי הישראלי עולה. היא צפויה להיות זירה חשובה בעימותים עתידיים ויתכן אף שתהיה הזירה המרכזית. | החזית הצבאית עומדת בראש סדר העדיפויות בביטחון הלאומי הישראלי. החזית האזרחית משנית. |
| נדרש לפתח את סיפור הניצחון בחזית האזרחית כך שיהיה ברור לרבבות רבות של אזרחים וארגונים. | גם בעורף יש סיפורי ניצחון כפי שהודגם בבריטניה או בניו-יורק. המפתח לניצחון בעורף הוא התנהלות שמבוססת על הגיון של 'עמידה איתנה'. | מערך העורף עוסק במגננה כי הניצחון מושג החזית הצבאית. מטרותיו ממוקדות בהצלת חיים ובשגרת חיים. |
| יש ליצור את הכלים הארגוניים לרתימת הרשת האזרחית. | החזית האזרחית והחזית הצבאית פועלות לפי ערכים, שיטות ניהול והנעה שונים. | יש קשר הדוק בין הנעשה בחזית הצבאית לנעשה בעורף (החזית האזרחית). לכן משרד הביטחון אחראי על פיקוד העורף ועל רח"ל. |
| יש לרתום את הרשת האזרחית מבעוד מועד על בסיס של שותפות בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית. | היקף צרכים עצום במצבי חירום לאומיים שעולה על המשאבים העומדים לרשות מערך העורף. | היקף משאבים מצומצם לעורף בשגרה ובחירום |
| הסטת דגש להקניית יכולות בסיסיות לרשת האזרחית. | מגוון תרחישים רחב, לנוכח האתגרים העתידיים ומכנה משותף רחב ביכולות הנדרשות לצורך המענה. | ההיערכות בעורף היא על פי תרחישי חירום. לכל תרחיש יש מענה. |
| יש חשש שבמצב החירום הבא העולם היהודי לא יתייצב לימינה | העולם היהודי הולך ומתרחק מישראל. מלחמת לבנון השנייה | תמיכתו של העולם היהודי בעת חירום מובטחת. |

²⁵ דוגמאות ליכולות בסיסיות הן: עזרה ראשונה, הכוונת תנועה, מוסדות לשיתוף פעולה בשגרה ובחירום בין ארגוני המגזר השלישי לבין הרשויות המקומיות ומוסדות המדינה ועוד. להרחבה ראו את הפרק: 'המלצות לפעולה מיידית' ואת המושג: 'תרבות של מוכנות' להלן.

| מסקנות | המציאות המשתנה | התפיסה הקיימת |
|--|--|---------------|
| של ישראל כפי שקרה בעבר. לכן, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לשילובו של העולם היהודי במערך החירום הישראלי. | נתפסת כאירוע שבו היה בזבוז רב של משאבים. המשבר הכלכלי פגע במוסדות היהודים. | |

סיפור הניצחון בחזית האזרחית: 'עמידה איתנה'

33. מהי 'עמידה איתנה'? משמעות המושג 'עמידה איתנה' היא היכולת לצלוח מצב חירום חמור ללא שחיקה בליבת הערכים או קריעת המרקם החברתי ולחזור למצב שקדם למשבר.²⁶ ברמה הלאומית משמעות המושג היא יכולתה של החזית האזרחית להתנהל בהצלחה במהלך המשבר ולספר סיפור של ניצחון עם סיומו.

"הניצחון שלנו היה שהמשכנו לקטוף את האפרסקים מהמטעים בסמוך לגבול בזמן המלחמה."
אורה ערמוני, קיבוץ מלכיה, ספט' 2008

34. מהם מרכיבי היסוד של 'סיפור הניצחון' בחזית האזרחית ושל 'עמידה איתנה'? – לכאורה, כל מצב חירום לאומי, שמעמיד את החזית האזרחית למבחן, כולל את כל המרכיבים לסיפור של כישלון: מספר רב של מוקדי הרס ונפגעים, מידע חלקי, חוסר בהירות, מהומה, מחסור במותרות ואולי אף במוצרי יסוד, ועוד.

ואולם, גם בתנאים אלה יכולה מדינה להתנהל כך שבסוף המשבר היא תראה עצמה כמי שניצחה. כזהו הסיפור של העם הבריטי במהלך הקרב על בריטניה בשנת 1940 או סיפורה של ניו-יורק לאחר אירועי ה-11 בספטמבר 2001.

לפיכך, חשוב לזהות את מרכיבי היסוד של סיפור הניצחון בחזית האזרחית ולהגדירם בהירות. מכון ראות מזהה את המרכיבים הבאים:

■ **המבחן במצב החירום הוא מבחן של יכולות והתנהלות ולא מבחן הנפגעים** – לימוד של סיפורי ניצחון של מדינות מעלה שסיפורים אלה מדגישים ערכים כגון מסירות נפש, ערבות הדדית, התגייסות כללית ועוד.²⁷ מספר הנפגעים או היקף ההרס מקבלים מקום משני בסיפורים אלה. יתרה מכך, בעוד שההיערכות וההתנהלות הם בשליטתנו, מספר הנפגעים וההרס מושפעים במידה רבה מהתנהגות היריב ואף מגורל.

■ **ייעוד** – בעתות משבר מתחדד הצורך להבין מהי מטרת העל המשותפת ומדוע אנו צריכים לעבור את המשבר ולשרוד. התודעה וההבנה של הייעוד מחזקים את יכולת העמידה החברתית לעבור את המשבר.²⁸

²⁶ המושג עמידות - Resilience (בעברית אין הבחנה בין 'חוסן' ל'עמידות') משמעו היכולת לעבור משבר ולחזור למצב הקדם משברי (to bounce back). (רי למשל Brigit Maguire, Patrick Hagan, "Disasters and communities understanding social resilience", *The Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 22 No. 2, May 2007. W. Neil Adger, "Social and ecological resilience are they related", *Progress in Human Geography* 24, 3 (2000) pp. 347-364).

²⁷ על חשיבות ההתנהלות בעת משבר בחזית האזרחית ר' [דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד](#), 18/07/2007.

²⁸ ממצאי סקר הפטרוטיות מצביעים על מוטיבציה גבוהה מאוד בקרב ישראלים להילחם למען המולדת ולהישאר נטועים על אדמתה. (רי עוזי ארד וגל אלון, [פטרוטיות וחוסן לאומי בישראל](#), המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי - הרצליה, כנס הרצליה השישי, 21-24/01/2006).

האינטיפאדה השנייה גבתה מחיר קשה מאזרחי ישראל, כ-1000 הרוגים בפיגועי טרור רצופים. ואולם על פי סקרים הפגין הציבור הישראלי עמידות לנוכח אירועים אלה, וחזר לדפוס ההתנהלות שלו. (רי מאיר אלרון, [חוסן לאומי בישראל](#), (ת"א: מרכז יפה למחקרים אסטרטגים, אוניברסיטת ת"א, מזכר 81, ינואר 2006)).

■ **מנהיגות** – תפקידה המרכזי של מנהיגות במשבר הוא להבהיר את הייעוד ולשמר את האמונה והתקווה שהניצחון אפשרי; להגן על ערכי הליבה של החברה; לסמן מהם הערכים, סדרי העדיפויות, תבניות ההתנהלות וההרגלים הנדרשים לצורך הניצחון; לרתום אנשים וקבוצות לפעולה; ולטפל בכוחות שביכולתם לחתור תחת חוסנה של החברה.²⁹ בשעת משבר, מנהיגות יכולה להגיע מכל מקום בחברה – מנבחרי הציבור, ממשרתי הציבור בגופים הממשלתיים השונים, וגם מגופי החברה האזרחית ומאנשי עסקים.³⁰

■ **סולידריות, ערכים וציפיות להתנהגות** – ניצחון בחזית האזרחית מותנה באיפוק, רעות, ערבות הדדית, משמעת, אמון, ואף הקרבה ומסירות נפש. ערכים אלה נובעים מרמת 'ההון החברתי', קרי מרמת הקשרים שבין הפרטים בחברה ומעוצמתם. ככל שעולה רמת ההון החברתי מתעצמת הלכידות החברתית ומשתפרת היכולת לעמוד באתגר שמציב מצב חירום לאומי.³¹

35. **ארבעת הפרקים של סיפור הניצחון בחזית האזרחית; ארבעת המבחנים של 'העמידה האיתנה'** – קיימים ארבעה שלבים בהם תיבחן העמידה האיתנה והם אלה שיכתיבו את סיפור הניצחון:³²

■ **היערכות**³³ – שלב זה מורכב ממגוון הפעולות שהחזית האזרחית ביצעה בצורה רציפה בתקופה שקדמה למשבר כדי להבטיח את הניצחון. היערכות טובה מחייבת הטמעה של 'תרבות של מוכנות' (ר' להלן) במשקי הבית, במקומות העבודה, במוסדות ציבור ובכל המקומות הציבוריים; אימון כוחות ההצלה והחילוץ; הכנת תוכניות חירום הכרחיות; שמירה על מלאים במחסני החירום; הכנת תשתיות פיזיות; כתיבת נהלים, ביצוע הכשרות ואימונים; בניית מנגנונים של שותפויות בין גורמי המדינה לבין הרשת האזרחית ועוד. בישראל, שלב זה מחייב תחקור התנהלותה של החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה ובישובי עוטף עזה, הפקת לקחים והטמעתם.

ר' גם ויקטור פרנקל על עיקרי היסוד של הלוגותרפיה: "...בראש מאווייו של אדם... למצוא פשר בחייו. אכן, אדם נכון לסבול, בתנאי שימצא משמעות לסבלו." (ויקטור פרנקל, **האדם מחפש משמעות**, (ת"א: הוצאת דביר, 1970, ע' 137).

ר' גם דבריו של צ'רצ'יל במהלך הקרב על בריטניה: "I have nothing to offer but blood, toil, tears, and sweat ... You ask, what is our aim? I can answer in one word: It is victory, victory at all costs, victory in spite of all terror, victory, however long and hard the road may be; for without victory, there is no survival." (Churchill, May 13, 1940)

29 על מנהיגות במשבר ר' Dean Williams, **Real Leadership – Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges**, (Berrett-Koehler Publishers, 2005), pp. 189-215.

30 על מנהיגות עם סמכות וללא סמכות ר' Heifetz R.A., **Leadership Without Easy Answers**, (Harvard University Press, 1994), pp. 67-69, 181-183.

31 בנושא הון חברתי ר' Putnam, R., **Bowling Alone: The collapse and revival of American community**, (Simon & Schuster, 2001).

ר' בנושא גם גידנס: "...The state of *anomie* is impossible whenever interdependent organs are sufficiently in contact and sufficiently extensive. If they are close to each other, they are readily aware, in every situation, of the need which they have of one-another, and consequently they have an active and permanent feeling of mutual dependence."

Giddens, A., **Emile Durkheim; Selected Writings**, (London: Cambridge University Press, 1972), p.184.

32 אודות ארבעת שלבי ההתנהלות בחזית האזרחית, ר' Lindell, M., Prater, C., Perry, R., **Introduction to Emergency Management**, (NJ: John Wiley and Sons, 2007) pp.11-13, 260-341.

33 ר' דוח הממשל האמריקני בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, 2001: "Emergency response is a product of preparedness, in (p. 278 . [the 9/11 Commission Report](#))

■ **התעשתות והתארגנות מחדש** – אורכו של שלב זה הוא כ- 48 שעות מתחילת המשבר והוא עלול להתאפיין בחוסר בהירות ('ערפל קרבי'), באי סדר ואולי אף בבהלה נרחבת. במהלכו תינתן תגובה ראשונית להצלת חיים ורכוש במוקדים רבים תוך שהמדינה עוברת להיערכות חירום. בשלב זה יעמדו למבחן עליון מערכות הבריאות, התחבורה והתקשורת וגם יכולתם של אזרחים רבים לפעול ביעילות ובמקצועיות לצד כוחות החילוץ וההצלה ובשילוב עמם. בסופו של שלב זה המדינה כולה עברה למצב של 'חירום' וכל מסגרות החירום הרלוונטיות נפתחו והופעלו.

"..אנחנו עוברים עכשיו מהגנה להתקפה :
פיתוח שמעניק לתושבים משמעות.."
ניתאי שרייבר, מנכ"ל עמותת גוונים, שדרות,
יולי 2008

■ **התנהלות בחירום** – בשלב זה המדינה פועלת ב'מצב חירום' במטרה להבטיח את העמידה האיתנה. עובדי הציבור ומשרתיו בכל מוסדות הציבור מתייצבים במקומות עבודתם כפי שהוגדר מראש למצב החירום; שולחן עגול בהשתתפות משרדי הממשלה ונציגי

הרשת האזרחית קובע סדרי עדיפויות ומחלק תחומי אחריות וסמכות; אספקת מוצרי היסוד נמשכת כסדרה; עובדים במפעלים חיוניים מתייצבים לעבודתם; פעילויות חיוניות, כפי שהוגדרו מראש, נמשכות למרות מצב החירום; מערך של מתנדבים מבטיח את המשך פעולות הסעד והרווחה החיוניות ברשויות המקומיות; פינוי אוכלוסייה מאזורי אסון נעשה בצורה יזומה ומסודרת; מערכת החינוך פועלת במתכונת חירום מיוחדת; גיוס החירום של הקהילות היהודיות בתפוצות מגיע ליעדו וממלא את ייעודו; הציבור מקבל מידע אמין והנחיות ברורות.

בנוסף, במהלך המשבר יש מופעים רבים של גבורה, חירוף ומסירות נפש; איפוק לנוכח אירועים של הרס ונפגעים; וגם התנדבות, רעות, נדיבות וערבות הדדית.³⁴

■ **היום שאחרי** – בשלב זה, שעשוי להימשך חודשים ואף שנים, החזית האזרחית חוזרת למצב של שגרה. המטרה הלאומית היא שמצבה של המדינה יהיה טוב יותר מכפי שהיה טרם המשבר. ההתנהלות הלאומית בשלב זה תימדד בארבעה ממדים: תחקור המשבר, הפקת לקחים והטמעתם; תיקון נזקים מהיר ובניה מחדש של ההריסות כך שההרס יהפוך להזדמנות לפיתוח; עיטור הגיבורים של החזית האזרחית; ומיצוי הדין המשפטי והציבורי עם כל מי שלא עמד בחובותיו או בציפיות.

טבלה מספר 2: 4 השלבים של העמידה האיתנה; 4 הפרקים של סיפור הניצחון בחזית האזרחית

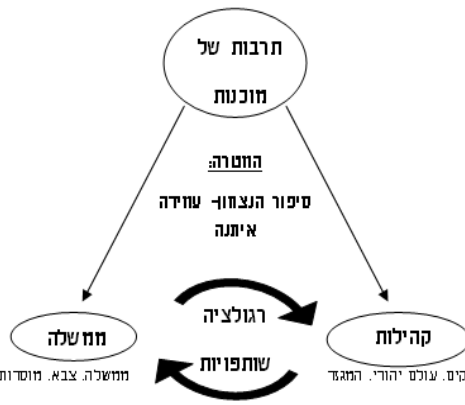
| שלב | פרק זמן | עיקרי הדברים |
|------------------------|-------------------------|--|
| היערכות | עד למשבר | היערכות בכל המגזרים של המדינה והחברה, הכוללת הפצת מידע והעלאת המודעות למצבי משבר; ביסוס מערכת ציפיות שבין האזרח למדינה לשעת חירום; הכנת תוכניות מיגון ופינוי, שדרוג תשתיות לאומיות חיוניות למצבי חירום; בניית שותפויות בין גורמי המדינה והרשת האזרחית. |
| התעשתות והתארגנות מחדש | 48 השעות הראשונות למשבר | פעולות הצלת חיים ורכוש; כיוון התנועה בצמתים מרכזיים ע"י מתנדבים; התייצבות של בעלי התפקידים בחירום; פתיחת מרכזי מידע לאומיים ואזוריים. בתום פרק זמן זה כל אזרחי המדינה נמצאים במקום שבו הם צריכים להיות במהלך המשבר. |
| התנהלות בחירום | עד לסיום המשבר | משרתי ציבור ועובדים חיוניים מתייצבים במקום עבודתם; אספקת מוצרי יסוד ושירותים בסיסיים נמשכת; מערך הסעד מופעל במתכונת חירום על בסיס מתנדבים; מופעלות תוכניות חינוך, תעסוקה ורווחה מיוחדות; פינוי מסודר של אוכלוסיות מאזורי הסיכון. |

אם מתארך המשבר, כפי שקרה בישובי גבול הצפון בעבר הרחוק יותר ובישובי עוטף עזה בשנים האחרונות, ניתן אף לחשוב על 'פיתוח תחת אש'. (להרחבה, ר' את פעילות [עמותת גוונים](#) בעיר שדרות).

| שלב | פרק זמן | עיקרי הדברים |
|------------|-----------------|--|
| היום שאחרי | לאחר סיום המשבר | תחקור, הפקת לקחים והטמעתם; עיטור הגיבורים; מיצוי הדין המשפטי והציבורי עם עבריינים; תיקון נזקים מהיר ובנייה מחדש של ההרסות. |

תרבות של חוכנות' (Culture of Preparedness)

36. מהי 'תרבות של מוכנות'?³⁵ – מושג זה מתייחס למכלול של ערכים, סדרי עדיפויות, תבניות התנהלות והרגלים המוטמעים בכל הרבדים של החברה – ברמת משקי הבית והפרטים, בקהילה, בעיריות, במגזר השלישי ובמגזר העסקי, בממשלה ובסוכנויותיה – שמטרתם להבטיח את המוכנות להתמודדות עם מצבי חירום.



תחשבה. צבא. מוסדות. רשויות מקומיות

בתי אב. עסקים. עולם יהודי. המגזר השלישי

37. 'תרבות של מוכנות' מחייבת שותפות בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית – תרבות של מוכנות מחייבת שיתוף פעולה ותיאום בין מוסדות המדינה ובכללם מערך העורף, מצד אחד, לבין הרשת האזרחית הכוללת את המגזר העסקי והמגזר השלישי, מצד שני:

■ 'תרבות של מוכנות' במוסדות המדינה: התווית מדיניות כוללת, הנחת תשתיות, חקיקה, תקינה ואכיפה –

תרבות של מוכנות' משמעה כי מוסדות המדינה – הכנסת, הממשלה וסוכנויותיה לרבות הצבא, מערך העורף, רשויות מקומיות וגופים נוספים – מתנהלים מתוך מודעות גבוהה לאחריותם העליונה בעת משבר לאומי, מתוך הבנה של האתגרים שעומדים בפניהם ותוך שימוש בכוחות ובסמכויות שעומדים לרשותם. תפקידיהם העיקריים הם לקבוע את המדיניות הכוללת, לאמן את הכוחות והארגונים הנתונים למרותם, לבנות יכולות ומוסדות שחיוניים לשעת חירום, לחוקק, ליצור תקנים ולאכוף.³⁶

■ 'תרבות של מוכנות' ברשת האזרחית שמבוססת על חוסן קהילתי – תרבות של מוכנות מייעדת תפקיד מרכזי לרשת האזרחית – למשקי בית, לפרטים, לקהילות, למגזר השלישי, לעסקים, ולעולם היהודי – בשיפור ההיערכות לפני משבר ובהתנהלות

35. ההגדרה לקוחה מאתר המשרד לביטחון פנים של ממשלת ארה"ב:

<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.html>

תרבות של מוכנות אמורה לאפשר למדינות להתמודד עם שורה של משברים, אסונות טבע, משברי ביטחון לאומי ועד למשברים חברתיים וכלכליים בקנה מידה לאומי.

לדוגמה: 'תרבות של מוכנות' כזו מתקיימת בפלורידה שבארה"ב מול איום סופות ההוריקן. פעילות המדינה כוללת מערכת תקשורת אלחוטית מתקדמת המגיעה לכל התושבים; תוכניות פינוי מסודרות כדי למנוע עומס על צירי התנועה; חוקי בנייה מחמירים ועוד. אלפים מתושבי המדינה מתגייסים מיידית בעת משבר לכוחות ההצלה של המדינה (המונים כ-200 איש בלבד); המדינה מקיימת שותפויות עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, שאמורים לספק תמיכה הומניטארית מיידית. (ר' Bush, J., "A Bottom-Up Strategy for Catastrophic Events", in: Himberger, D., Sulek, D., Krill, S., "When there is no Cavalry", **Strategy + Business**, No. 48, 2007).

36. אי מילוי של תפקידי המדינה או רמת ציפיות לא ברורה בין המדינה לציבור עלולים להביא למשבר אמון בין הציבור לבין רשויות המדינה כפי שנוצר בעקבות מלחמת לבנון השנייה. (ר' למשל [כנס חיפה לאחריות חברתית](#) העוסק בנושא זה).

במהלכו. לקהילה³⁷ תפקיד מרכזי בהכשרת האזרחים ובהגברת מודעותם להתנהלות נכונה בעת חירום. קהילות יכולות לקחת חלק פעיל בהיערכות החברה והמדינה למצבי חירום, לעורר שיח ציבורי, לעודד התנדבות פעילה, יוזמה ופיתוח ידע בנושא חירום. בכוחה של הקהילה לסייע לחבריה להתמודד עם מצבי חירום טוב יותר ולהשתקם מהם יחדיו.³⁸

שותפות בין הרשת האזרחית לבין מוסדות המדינה בהיערכות לחירום – תנאי הכרחי לגיבושה של חזית אזרחית מנצחת הוא שילוב כוחות בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית.³⁹

38. **המטרה: יצירת סיפור הניצחון של העמידה האיתנה'** – הטמעת תרבות של מוכנות נועדה ליצור את העמידות שתאפשר לישראל לצלוח מצב חירום חמור בהצלחה ולספר סיפור של ניצחון אחריו. עמידות זאת תושג באמצעות שדרוג רמת המוכנות של מדינת ישראל למשבר על ידי רתימת הרשת האזרחית ושילובה בחזית האזרחית.⁴⁰

39. **התחומים המרכזיים שבהם יעמדו למבחן החזית האזרחית ו'העמידה האיתנה'** – יש להטמיע תרבות של מוכנות על פי המודל הבא:⁴¹

- **בריאות** – הגשת עזרה ראשונה באתרים רבים בו-זמנית; הפעלת מערך הבריאות של בתי החולים וקופות החולים במתכונת חירום; הפעלת מערך של מתנדבים בבתי החולים; טיפול בנפגעי חרדה רבים; מימון והטסה של ציוד חיוני מחו"ל; חלוקת תרופות לאנשים עריריים באמצעות מערך מתנדבים.
- **רווחה** – מיפוי צרכים מיידיים של אוכלוסיות נזקקות; הבטחת אספקת מוצרי יסוד ושירותים בסיסיים לאוכלוסיות חלשות; הקמת מרכז מידע ופתיחת 'קו חם' לקבלת פניות; טיפול בנזקקים במסגרת הקהילה; ריכוז ותגבור מערך המתנדבים למוקדי אוכלוסייה שונים; הקמת מרכזים ניידיים לחלוקת מזון; הפעלת צוות חירום ישובי (צח"י); מתן סעד נפשי.
- **תחבורה** – הבטחת תנועה מהירה של כוחות הצבא וחירום; הבטחת חופש גישה מהיר למוקדי אסון לכוחות החילוץ, ההצלה והסיוע; זירוז תהליכי פריקה והטענה בנמלים; ניוד יעיל של עובדים וציוד.

37 המושג קהילה מוגדר כ"מערך של קשרים חברתיים, המבוסס על מכנה משותף בין חבריו, בדרך כלל תחושת זהות משותפת." ר' Scott J. and Marshall G., "Community", A Dictionary of Sociology, Oxford (University Press, 2005).

38 ר' שיחה עם ד"ר ברוך שוגרמן ואבי סנדר, האגף לחוסן קהילתי, משרד הרווחה, ירושלים, 17/9/08.

39 אודות המושג שותפויות בין-מגזריות ר' Nicholas Deakin, Marilyn Taylor: **Citizenship, Civil Society and Governance**, presented at [International Society for Third – Sector Research Workshop](#), Trento, December 2002).

שותפויות בין-מגזריות נבדלות ממודלים מסורתיים לשיתוף פעולה בכל הנוגע למפת ההשפעה וחלוקת הכוח, כשמקורות ההנעה ומטרותיה תועלתניות במהותן ומנסות להתעלם מהמטענים הערכיים של השותפים השונים. (ר' מוטי טליאס, אפרת ידן, שמעון בן יאיר ודר' חיים אמסל, **מדריך לפיתוח ולניהול שותפויות בין-ארגוניות במגזר הציבורי**, ירושלים: אלכ"א – גוינט, 2008), ע' 8.

ר' פורום השולחנות העגולים במשרד ראש הממשלה (**ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות**, משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, פברואר 2008), וברמה המקומית, שולחן עגול אותו מפעילה עמותת 'גוונים' בשותפות עם העירייה, קהילות ועמותות נוספות בעיר שדרות. (מיכל גרינברג, "עיר דרומית ובלילה עמותה", **הארץ**, 5/8/08).

40 ישראל שונה ממדינות רבות מכיוון שהיא מצויה במצב ייחודי של 'שגרת חירום'. מציאות זו גם יוצרת בחברה נטייה לראות בממשלה כמי שאחראית לכל וגם אשמה בכל. (ראיון עם ד"ר קובי פלג, מנהל המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה, מכון גרטנר, תל השומר, 24/09/2008 וראיון עם ד"ר רוני ברגר, נט"ל, תל אביב, 30/7/08).

41 רשימת הנושאים מתבססת על 'דוח מחשבה', **חוסן לאומי**, יולי 2007.

- **חינוך** – מערך עזרה ראשונה וכיבוי אש במרכזי החינוך השונים; מתן סעד נפשי לתלמידים; המשך תוכנית הלימודים במתכונת חירום; הפצת דפי מידע להורים; שימוש במקלטים ציבוריים להפעלת ילדים ומבוגרים; הפיכת בתי ספר וסניפי תנועות הנוער למוקדי התנדבות וחלוקת אספקה בעת הצורך.
- **חוק וסדר** – הבטחת חוק וסדר באזרחים בעלי חשיבות כגון מרכזי חלוקה של מזון; הפעלת מערך מתנדבים; פתיחת חדר מצב לפניות הציבור ומתן מענה מהיר לאזרח; המשך הפעלת מוסדות אכיפת החוק ברשויות המקומיות במתכונת חירום; הפעלת צוות חירום ישובי (צח"י) וצוות חירום שכונתי (צח"ש) בקהילות השונות; מניעת ביזה והפרות סדר; חלוקת משאבים הוגנת המבוססת על סדר עדיפות אשר נקבע לפי עיקרון השוויון.
- **תקשורת** – בניית מערך לקבלת מידע בזמן אמת; הכנת אתרי אינטרנט לשרות הציבור; המשך חלוקת הדואר; הבטחת המשך הפעולה של הרשתות הסלולריות; חיבור אתרים מובילים למרכז המידע של מערך העורף.
- **משק כלכלי חיוני** – הפעלת מפעלים חיוניים; קביעת מכסות צריכה פרטנית של מוצרים; אספקת מצרכים חיוניים לאזרחים כגון מים, מזון, דלק וחשמל; תגבור מפעלי התעשייה הביטחונית; פתיחת בנקים ובתי מרקחת ויודא תקינות כספומטים; הרמת לקטיף ולחלוקת תוצרת חקלאית חיונית; סיוע לבתי מלון; תרגום מידע, עדכון ומיגון תיירים.

לדוגמה, סיפור הניצחון בתחום התחבורה: עם היווצרות מצב החירום, התייצבו מאות מתנדבים בצמתים הראשיים על מנת לכוון את התנועה ולמנוע פקקי תנועה. כך הובטחה הגישה של כוחות החילוץ וההצלה למוקדי האסון. בחדר המצב, שנפתח במשרד התחבורה עת ההכרזה על מצב חירום, החלו בתיאום הפעולות של חברות התחבורה הציבורית, רשות הרכבות והנמלים, צה"ל ומשרדי הממשלה השונים. תוכנית פינוי האזרחים מהערים, אשר הוכנה מבעוד מועד, יצאה לדרך אלפי תושבי הערים המופגזות פונו לערים מאמצות באמצעות רכבת ישראל ואוטובוסים של 'אגד'. חוליות של מע"צ היו ערוכות לתיקון מפגעי הבטיחות בכבישים על מנת לאפשר תנועה בטוחה בעורקי התנועה הראשיים.

המלצות לפעולה חיידיית: ליצוק את היסודות של 'העמידה האיתנה'

40. **ליצוק את היסודות של העמידה האיתנה** – על יסוד הניתוח הנזכר לעיל, מכון ראות ממליץ לוועדת אילון למקד את המלצותיה ביציקת היסודות של העמידה האיתנה באמצעות המהלכים הבאים:

- א. **אימוץ סיפור הניצחון של העמידה האיתנה וקביעת ארבעת המבחנים שלה** – מכון ראות ממליץ בפני הוועדה לאמץ את סיפור הניצחון של העמידה האיתנה כסיפור הניצחון הלאומי. בהמשך יש לפעול ליישום סיפור הניצחון על ארבעת שלביו והטמעת תרבות המוכנות.
- ב. **הקמת פורום השותפות הלאומי לחירום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה** – במסגרת פורום השותפות שהוקם במשרד ראש הממשלה לתיאום בין המגזר השלישי לבין משרדי הממשלה השונים, יוקם פורום שיעסוק בהיערכות לשעת חירום. פורום זה יכלול את נציגי משרדי הממשלה השונים שעוסקים בארגון העורף וכן את הנציגות של ארגוני המגזר השלישי החשובים ביותר. יש לקבוע כי אחת לחודשיים תתקיים ישיבת מליאה בהשתתפות אישית של אלוף פיקוד העורף, ראש רח"ל והמנכ"לים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, יו"ר ההסתדרות וראש התאחדות התעשיינים. תהליכים אלה יעוגנו בחקיקה. עבודת המטה של פורום זה תיעשה בידי המל"ל.
- ג. **בכל רשות מקומית יוקם פורום היערכות לשעת חירום בראשות ראש העיר או ראש המועצה** – פורום זה יכלול את גופי העירייה הרלוונטיים, את נציגי הממשלה כגון אנשי משטרה או מכבי אש, נציגות של ארגוני המגזר השלישי החשובים ביותר הפועלים

באזור ושל המגזר העסקי. גם תהליכים אלה יעוגנו בחקיקה והאחריות לביצועם תוטל על שר הפנים.

- ד. **הגדרת רשימת הנושאים המרכזיים שדורשים טיפול במצב חירום** – מכון ראות ממליץ בפני הוועדה לקבוע את רשימת התחומים שבהם יש לעצב את סיפור הניצחון. מכון ראות ממליץ על הרשימה הבאה: בריאות, רווחה, חינוך, תחבורה, חוק וסדר, תקשורת ומשק כלכלי חיוני.
- ה. **הגדרת דרישות המוכנות בכל אחד מהתחומים המרכזיים האלו** – ממשלת ישראל תטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לכוון מיזמים ברוח תרבות המוכנות, לקיים פורום של שותפות, לכתוב סיפור ניצחון ולהטמיע תרבות של מוכנות בכל אחד מן התחומים המרכזיים שבהם תעמוד החזית האזרחית למבחן.
- ו. **הגדרת שני ימי מוכנות לאומיים בשנה** – מכון ראות ממליץ בפני הוועדה להגדיר כי פעמיים בשנה במועדים קבועים יתקיימו ימי מוכנות לאומיים שבמהלכם ישונן סיפור הניצחון, ירועננו נהלים והנחיות ויתקיימו תרגולים. מומלץ שימים אלה יצוינו בחודש ספטמבר ובחודש מרץ בכל שנה.⁴²
- ז. **יוגדרו דרישות מוכנות למצבי חירום במוסדות ציבור ובמקומות עבודה** – רח"ל תגדיר את דרישות המוכנות למצבי חירום במוסדות ציבור ובמקומות עבודה. הכנסת תחוקק חוק שיחייב עמידה בדרישות אלה.
- ח. **ערכת חירום בכל בית אב ובכל ארגון** – רח"ל תגדיר את תכולתה של ערכת חירום משפחתית שמטרתה להבטיח אספקה של מוצרי יסוד למשך פרק זמן של שבוע לפחות. ערכה תקנית זו תימכר לאזרחים בעלות שתסובסד בידי המדינה.
- ט. **ייקבע נאמן מוכנות לחירום בכל עסק שבו עשרה עובדים לפחות** – בכל עסק שבו יש עשרה עובדים לפחות יוגדר נאמן חירום. חובותיו יוגדרו ע"י רח"ל.
- י. **הכשרת אלפי אזרחים לתפקיד של 'מגיבים-ראשונים'** – מערך העורף יגדיר את כמות האנשים ואת טיב ההכשרות הנדרשות לצורך עמידה איתנה ויצור את התמריצים להכשרת מערך זה. סל ההכשרות יכלול עזרה ראשונה, כיבוי שריפות, הכוונת תנועה וניהול אזורי אסון.
- יא. **תמיכה בעמותות שעוסקות בהטמעת 'תרבות של מוכנות'** – מדינת ישראל תקצה תקציב שנתי של עשרה מיליון שקל לטובת עמותות שעוסקות בהטמעת 'תרבות של מוכנות' לקראת מצבי חירום.
- יב. **אימוץ 'תרבות המוכנות' כחלק מהאחריות התאגידית בישראל** – הממשלה תעודד את המגזר העסקי לאמץ את מרכיבי תרבות המוכנות באופן רשמי כחלק מאחריותו התאגידית. רח"ל תגדיר את משמעות צעד זה בצוותא עם הארגונים המייצגים את המגזר העסקי.
- יג. **מליאת הממשלה תדון בהיערכות למצבי חירום פעמיים בשנה** – הממשלה תדון בהיערכות הלאומית למצבי חירום בשתי ישיבות קבועות שייערכו לקראת ימי המוכנות הלאומיים. בישיבות אלה ישתתפו נציגי המשרד האחראי על מערך העורף ומנכ"ל משרד ראש הממשלה וכן המנכ"לים של כל משרדי הממשלה האחראים לתחומים המרכזיים של החזית האזרחית (ר' לעיל). דיונים אלה יעוגנו בתקנון הממשלה.

⁴² ימי המוכנות יתקיימו בתאריכים קבועים במהלך השנה. כך למשל בדרום קוריאא מתקיימים ימי היערכות בכל רשות מקומית אחת לחודש: (ר' [National Reporting and Information on Disaster Republic of Korea](#), Reduction (World Conference on Disaster Reduction, 2004, p. 9).

יד. **ועדה בכנסת** – הכנסת תמנה ועדה קבועה שתהיה אחראית על מוכנות העורף ותבדוק את פעולות הממשלה. מכון ראות ממליץ שוועדה זו תהיה תת-ועדה משותפת לוועדת הפנים ולוועדת החוץ והביטחון.

סדר יום להמשך הבנייה של החזית האזרחית

41. לאור התפיסה הנזכרת לעיל, מכון ראות מזהה את הנושאים הבאים ככאלה שמחייבים עיצוב של מדיניות על מנת לחזק את החזית האזרחית. לפיכך, מכון ראות ממליץ בפני הוועדה לבקש מממשלת ישראל כתב מינוי מעודכן שיקבע את סמכותה או את סמכויותיהם של גופים אחרים כדי להמשיך ולעסוק בזירות הבאות:

א. **עדכון הפרק העוסק בחזית האזרחית בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל** – כאמור לעיל, יש לעדכן בתפיסת הביטחון הלאומי את מעמדה המרכזי של החזית האזרחית⁴³ ולשלב בהערכת המצב הלאומית המוצגת לממשלה כל שנה.

ב. **הגדרת המועצה לביטחון לאומי כגוף החשיבה האסטרטגית של הממשלה בנושא החזית האזרחית** – תפקיד המל"ל יהיה ליצור תפיסת ביטחון לאומי שמשלבת בין החזית הצבאית לבין החזית האזרחית – בהקשר זה, יש לשלב גם את החזית המדינית-דיפלומטית ואת החזית התקשורתית – וזאת על יסוד תשומותיהם של כלל המוסדות הלאומיים. כמו-כן, המל"ל תסייע לגופי הממשלה השונים להתכונן למצב החירום. בנוסף, המל"ל ימליץ על היקף המשאבים שיוקדשו להתארגנות העורף.⁴⁴

ג. **המשרד האחראי על מערך החירום הלאומי** – בשנים האחרונות מתחולל ויכוח בשאלת הסמכות והאחריות על מערך העורף (ר' נספח ב' לעבודה). להלן עיקרי הטיעונים:⁴⁵

■ **טיעונים למינוי משרד אזרחי (ככל הנראה, המשרד לביטחון פנים) כאחראי על החזית האזרחית:** שחרור מערכת הביטחון מענייני העורף לשם התרכזות בחזית הצבאית;⁴⁶ מניעת ניגוד אינטרסים בין מערך העורף לצרכי הצבא;⁴⁷ הגדרת גורם ממשלתי בעל סמכות כוללת ואחריות בנוגע למערך העורף;⁴⁸ הכפפת מערך העורף, הנשען על גורמים אזרחיים, למשרד אזרחי.⁴⁹

■ **טיעונים לשימור הסמכות על החזית האזרחית במשרד הביטחון:** היעדר תשתית מקצועית במשרד לביטחון הפנים;⁵⁰ צורך בריכוז קבלת החלטות בידי גוף דומיננטי;⁵¹ אחדות הסמכות המיניסטריאלית אינה מבטיחה תיאום.⁵²

43 כאמור, ב-2006 המליצה ועדת מרידור, לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, על הוספת ממד רביעי (ההתגוננות) למרכיביה המסורתיים של תפיסת הביטחון של ישראל: הרתעה, התרעה והכרעה (ר' [הארץ](#), 3/10/06).

44 סגן שר הביטחון מתן וילנאי התייחס להיעדר סמכות אחראית על תקציב העורף: "הפער האמיתי הוא תקציבי... אנחנו צריכים להגיע לתקציב עורף לאומי, חיצוני לתקציב הביטחון, שיחולק בין משרדי הממשלה כשהוא מיועד לצורכי העורף בלבד. זה יקרה, להערכתי, ב-2010." (עמוס הראל, "ישראל לא מוגנת ממתקפת טילים על העורף", [הארץ](#), 5/9/08).

45 על רקע מלחמת לבנון השנייה, נקבע בהחלטת ממשלה כי משרד הביטחון ימשיך לשאת באחריות ובסמכות להיערכות החזית האזרחית, למשך חמש השנים הקרובות, עד לשנת 2012.

46 שפיר הרצל ואחי' (1992), **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר, צה"ל, אגף התכנון.

47 שפיר הרצל ואחי' (2002 א'), **מערך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד, מסמך עבודה**, מתוך: מאזן החוסן והביטחון הלאומי, כנס הרצליה 2002.

48 שם, ע' 14.

49 שם, ע' 23.

50 שם, ע' 22.

51 קמחי יובל, "תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון פנים – האם היא ריאלית במציאות ישראלית?", **המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות המכללה לביטחון לאומי**, צה"ל, ינואר 2007.

- ד. **תקשורת והסברה כלפי פנים וחוץ** – מצב חירום שנובע ממלחמה שבה נפגע העורף הוא אתגר למערך ההסברה והתקשורת הבין-לאומי של ישראל. במקביל, מצב חירום הוא אתגר מורכב של תקשורת והסברה כלפי פנים. יש להכשיר את מערך ההסברה הלאומי לאתגרים אלה.⁵³
- ה. **תוכניות פינוי מוסדרות** – במלחמת לבנון השנייה התרחשה נטישה של אוכלוסיה גדולה מאזור הצפון עד כדי היווצרותה של בעיית פליטים. לכן, יש לגבש מדיניות ברורה בנושא פינויים ולהבטיח שיבוצעו בצורה יזומה ומסודרת.
- ו. **שילובם של ערביי ישראל בחזית האזרחית** – שילובם של הערבים אזרחי ישראל בחזית האזרחית והחזון של עמידה איתנה מגלם אתגר ייחודי הנובע מנקודת המוצא הירודה של מגזר זה בכל הקשור לתפקוד הרשויות המקומיות, רמת תשתיות ואיכות השירותים.⁵⁴
- ז. **העולם היהודי** – יהדות התפוצות מהווה מרכיב חשוב ביכולת העמידה האיתנה של החזית האזרחית בישראל.⁵⁵ ראשית, היערכות למצב חירום עתידי מחייבת הפקת לקחים מתהליך גיוס מגבית החירום של שנת 2006 וחלוקתה שנחשבת, בדיעבד, כלא-יעילה והגיעה עד כדי בזבוז של עשרות מיליוני דולרים, שנית, עיצוב העקרונות והקווים המנחים למגבית חירום עתידית ולחלוקת הכספים.

סוף.

52 שם, ע' 34.

53 להרחבה ראה דוח מחשבה, **חוסן לאומי**, יולי 2007, פרק 5.

54 לדוגמה: מניעת תופעות של אפליית ישובים הערבים על ידי המגזר השלישי כפי שבאו לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה. (ר' בשיך נביה, "החברה הפלסטינית בישראל במצבי חירום", **עטאא – המרכז הערבי לייעוץ והדרכה במצבי חירום**, 2007).

55 ר' **נאום ראש הממשלה אוהד אולמרט למושב חבר הנאמנים של הסוכנות היהודית**, 22/6/08: "הגיעה השעה לשנות באופן משמעותי את הפרדיגמה של יחסי ישראל-התפוצות, ועל ממשלת ישראל לקחת על עצמה אחריות גדולה בהרבה על העתיד היהודי ברחבי העולם. במונחים פרקטיים, אחריות גדולה יותר מיתרגמת להשקעה גדולה יותר. השקעה חדשה זו חייבת להיעשות בשותפות ובהתייעצות עם הקהילות היהודיות בחו"ל"

נספח א': סיפור הניצחון של החזית האזרחית – 'עמידה איתנה'

אם תרצו אין זו אגדה...

ההיערכות

על בסיס הלקחים שהופקו מאירועי מלחמת לבנון השנייה נערכו החברה האזרחית, המגזר העסקי ומוסדות הממשלה למצבי חירום. החברה הישראלית כולה הבינה את עיקרון 'העמידה האיתנה' על שלל משמעויותיו: הוגדרו שני ימי מוכנות לאומיים שנתיים אשר שימשו להטמעת סיפור הניצחון ולהגברת המוכנות; ממשלת ישראל, כנסת ישראל והרשויות המקומיות פעלו באופן שוטף לשיפור היערכותן; כוננו מסגרות לשיתוף פעולה בין מוסדות הממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי; מונה 'נאמן היערכות לחירום' בכל ארגון; משקי בית ומקומות עבודה הצטיידו בערכות חירום; אלפי אזרחים קיבלו על עצמם אחריות כמגיבים-ראשוניים בשעת חירום והוכשרו לתפקידים של עזרה ראשונה רפואית, כבוי שריפות, מענה ראשוני באתרי אסון והכוונת התנועה. הציבור הבין שסוד ההצלחה בשעת חירום הוא תרבות של מוכנות, משמעת, רעות וערבות הדדית איפוק וחריקת שיניים.

ההתעשתות וההתארגנות מחדש

עם תחילת מצב החירום ולמרות ההפתעה, אלפי אזרחים שימשו בהצלחה כמגיבים-ראשוניים במוקדי ההרס והנפגעים; צירי התנועה נשארו פתוחים ומיליוני אזרחים הצליחו להגיע ליעדם בתוך פרק זמן סביר; למרות הפגיעה ברשתות התקשורת, הציבור קיבל מידע אמין והנחיות ברורות. בתוך ארבעים ושמונה שעות מפרוץ המשבר הגיעו אזרחי המדינה למרכזי ההתייצבות ולמקומות שבו הם אמורים להיות במהלך מצב החירום.

ההתנהלות בחירום

שגרת החירום התנהלה בצורה יעילה. עובדי הציבור ומשרתיו בכל מוסדות הציבור התייצבו במקומות עבודתם כפי שהוגדר מראש למצב החירום; השולחן עגול, בראשות מנכ"ל משרד רה"מ, קבע סדרי עדיפויות וחילק תחומי אחריות וסמכות בין זרועות המדינה לבין רשת הארגונים האזרחיים.

ובנוסף, אספקת מוצרי היסוד נמשכה כסדרה; עובדים במפעלים חיוניים התייצבו לעבודתם; פעילויות חיוניות נמשכו למרות מצב החירום; מערך של מתנדבים הבטיח את המשך פעולות הסעד והרווחה החיוניות ברשויות המקומיות; פינוי אוכלוסיה מאזורי אסון נעשה בצורה יזומה ומסודרת; מערכת החינוך פעלה במתכונת חירום מיוחדת לאורך כל תקופת החירום; גיוס החירום של הקהילות היהודיות בתפוצות הגיע ליעדו ומילא את ייעודו; הציבור קיבל מידע אמין והנחיות ברורות.

במהלך המשבר היו מופעים רבים של גבורה ומסירות נפש; איפוק וחריקת שיניים לנוכח אירועים של הרס ונפגעים; וגם התנדבות, רעות, נדיבות וערבות הדדית.

היום שאחרי

לאחר סיום מצב החירום, מונתה ועדה ציבורית לתחקור האירועים ולהפקת לקחים; הגיבורים של החזית האזרחית עוטרו ומעשיהם תועדו; הדין מוצה עם מי שתפקד בצורה לקויה. נזקים תוקנו ובמקום מבנים שנהרסו נבנו מבנים חדשים וטובים יותר.

נספח ב': שאלת הסמכות והאחריות על מערך העורף

בשנים האחרונות מתנהל דיון סביב שאלת האחריות והסמכות המיניסטריאלית על מערך העורף. בלב הדיון ניצבת השאלה אם הסמכות הכוללת והאחריות על מערך העורף צריכה להיות בידי משרד הביטחון או בידי משרד אזרחי (ככל הנראה, המשרד לביטחון פנים). להלן עיקרי הטענות:¹

טיעונים בעד משרד אזרחי כגון המשרד לביטחון פנים כאחראי על החזית האזרחית

- **מיקוד מערכת הביטחון בלחימה בחזית** – העברת האחריות על מערך העורף ממשרד הביטחון ומצה"ל למשרד אזרחי, תביא לחלוקת הנטל הביטחוני הכולל ותאפשר לצה"ל להתמקד בהתמודדות עם איומי החוץ.²
- **מניעת ניגוד אינטרסים בין מערך העורף לצרכי הצבא** – העברת האחריות על מערך העורף ממשרד הביטחון תפיג את ניגוד האינטרסים במשרד הביטחון סביב נושא הקצאת המשאבים בין מערך העורף לצה"ל.³
- **סוגיה אזרחית מחייבת טיפול של גורם אזרחי** – תפקידי ההגנה של מערך העורף הם בעלי אוריינטציה אזרחית מובהקת ונסמכים על גורמים אזרחיים. השליטה על גורמים אלו ופעילות הגומלין עמם, צפויים להיות אפקטיביים יותר אם יופקדו בידי משרד אזרחי.⁴

טיעונים לשימור הסמכות על החזית האזרחית במשרד הביטחון

- **היעדר תשתית מקצועית במשרד לביטחון פנים או בכל משרד אזרחי אחר** – למשרד לביטחון פנים חסרה התשתית המקצועית, העומדת לרשות משרד הביטחון. המשרד לביטחון פנים סובל מהיעדר ידע מקצועי זמין והעברת הסמכות אליו תיצור הפרדה בין הידע והאמצעים (הקיימים במשרד הביטחון) לבין הסמכות.⁵
- **צורך בריכוז קבלת ההחלטות בידי גוף דומיננטי** – בגלל מורכבות סוגיית הביטחון, קיים צורך בריכוז קבלת ההחלטות הלאומיות בידי גוף שיש לו יכולות רבות ומוכחות; צה"ל הוא הגוף הדומיננטי ביותר בתחום הביטחון ובכוחו ליצוא תפיסה כוללת ולאפשר שיתוף פעולה בין כלל הגופים שפועלים בתחום.⁶
- **אחדות הסמכות המיניסטריאלית אינה מבטיחה תיאום** – העובדה שגופים נשלטים על ידי רמה מיניסטריאלית אחת אינה מבטיחה תיאום ביניהם. לדוגמה, היחסים הבעייתיים שבין שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל, הנשלטים כיום על ידי המשרד לביטחון פנים.⁷

1 על רקע מלחמת לבנון השנייה, נקבע בהחלטת ממשלה כי משרד הביטחון ימשיך לשאת באחריות ובסמכות להיערכות החזית האזרחית, למשך חמש השנים הקרובות, עד לשנת 2012.

2 שפיר הרצל ואחי' (1992), **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר, צה"ל, אגף התכנון.

3 שפיר הרצל ואחי' (2002 א'), **מעריך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד, מסמך עבודה**, מתוך: מאזן החוסן והביטחון הלאומי, כנס הרצליה 2002.

4 שם, עמ' 23.

5 שם, עמ' 22.

6 קמחי יובל, "תפיסת ביטחון פנים של המשרד לביטחון פנים – האם היא ריאלית במציאות ישראלית?", **המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות המכללה לביטחון לאומי**, צה"ל, ינואר 2007.

7 שם, עמ' 34.

תנאים להעברת האחריות על החזית האזרחית לידי משרד אזרחי

להלן המלצה לתנאים שיאפשרו את מימוש האופציה של העברת האחריות על החזית האזרחית לידי משרד אזרחי:

- גיבוש תורת הפעלה למערך העורף המתאימה למציאות האזרחית;
- הסדרת העברת מסגרות התקציב ממערכת הביטחון למסגרת האזרחית;
- עבודת מטה מקדימה שכוללת יצירת מסגרת עבודה של נהלים וכללים;
- קביעת מנגנון מוסדר ומבוקר של העברת הסמכויות;⁸
- הקמת מנגנון של שיתוף פעולה בין מערך החזית האזרחית לצה"ל.

⁸ כולל לוחות זמנים ומדדי התארגנות לכל שלב של העברת הסמכויות. פועל יוצא הוא הגדרה ברורה של תחומי האחריות והסמכות בעת תקופת העברת הסמכויות.

נספח ג': רשימת פגישות עם מומחים

סוכנויות ממשלתיות

- אילון עמי, שר במשרד רה"מ, ראש הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום
- ד"ר ביצור אבי, מנכ"ל משרד הגמלאים
- תא"ל (מיל.), צוק-רם זאב (וזה), ראש רח"ל
- ניצב רוני דן, לשעבר מפקד המחוז הצפוני במשטרה
- ד"ר שי שאול, מל"ל
- ד"ר שוגרמן ברוך, אגף חוסן קהילתי, משרד הרווחה
- סנדר אבי, אגף חוסן קהילתי, משרד הרווחה

רשויות מקומיות

- אלון נילי, חברת מל"ח, מועצה אזורית מטה אשר
- גורן תמר, עובדת סוציאלית, מועצה אזורית שער הנגב
- גנץ שמואל, מנכ"ל עיריית חיפה
- ולרשטיין פנחס, מועצת יש"ע
- נור אינג' אלדן, ראש מינהל התפעול, עיריית חיפה
- עלי חסן, אסטרטג, מועצה מקומית סג'ור
- פילוט עודד, אסטרטג, מועצה אזורית שער הנגב
- קורן יונית, מנכ"ל מועצה אזורית הגליל העליון
- שטיפט יהודה, קב"ט, מועצה אזורית מטה אשר

אקדמיה

- פרופ' בהם אמנון, ביי"ס לעבודה סוציאלית, אוני' חיפה
- ד"ר ביליג מרים, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון
- פרופ' סלומון זהבה, ביי"ס לעבודה סוציאלית, אוני' ת"א
- ד"ר פודולר גיא, חוג ללימודי מזרח אסיה, אוני' חיפה
- ד"ר פלג קובי, מנהל המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה, מכון גרטנר, תל השומר
- ד"ר קינן עירית, אוני' חיפה, יועצת הנשיא לאחריות חברתית

מגזר שלישי

- ד"ר ברגר רוני, נט"ל
- דראושה מוחמד, מנכ"ל משותף קרן אברהם
- פרופ' לאור נתי, מנהל מרכזי חוסן
- לבנון טלי, הקואליציה הישראלית לטראומה

- מועלם סאמר, מנכ"ל מרכז מובאזרה
- ד"ר סוקולוב ירון, מנכ"ל 'מנהיגות אזרחית'
- סמולש יונית, מנהלת תוכניות באלכ"א, גוינט
- ד"ר קסלר אתוש, מנהלת מתו"ב, אגף להתנדבות ופילנתרופיה, גוינט
- שרייבר ניתאי, מנכ"ל עמותת גוונים

מגזר עסקי ותקשורת

- ערמוני אורה, עיתונאית, חברת קיבוץ מלכיה
- ד"ר תמיר בעז, אסטרטג עסקי, ראש קבוצת המחקר Worldview

נספח ד': רשימת מקורות

זוחות ומסמכים רשמיים:

- ועדת אילון, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח ראשוני](#), ירושלים, 2006.
- ועדת אילון, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח שני](#), ירושלים, 2007.
- דוח 'מחשבה' בנושא [חוסן לאומי](#), סדנה חמישית, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים: זיכרון יעקב, יולי 2007.
- מבקר המדינה, [דוח בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה](#), ירושלים, 2007.
- דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, בראשות דן מרידור, אפריל 2006. (החלק הגלוי שפורסם בעיתונות הישראלית).
- דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, בראשות דוד ברודט, 2007.
- ועדת וינוגרד, [דוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006](#), ירושלים, 2008.
- ארגון שתי"ל, [דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית](#), 2007.
- ברגר ר. וגלקופף מ., [השפעותיו של מצב הדחק המתמשך בשדרות](#), מחקר ארגון נט"ל בשדרות, 2007.
- ועדת משנה לכוננות וביטחון שוטף, [דוח מיוחד בסוגיית מוכנות העורף לאיומים בלתי קונבנציונליים](#), ועדת החוץ והביטחון, ירושלים: כנסת ישראל, 2007.
- גרינפלד ג., [התנהלות המועצה במלחמת לבנון השנייה: דוח מיוחד](#), מועצה אזורית הגליל העליון, פברואר 2007.
- חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

ניירות עבודה:

- ארד ע., אלון ג., ["פטריוטיות וחוסן לאומי בישראל"](#), המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי - הרצליה, כנס הרצליה השישי, 21-24/01/2006.
- בן בסט א., דהן מ., ["המשבר ברשויות מקומיות – יעילות מול ייצוגיות"](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עבודה, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.
- ברודט ד., מרידור ד., ["העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים"](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה ה-15, יוני 2007.
- חושן ג., ["צה"ל – כיוונים להתחדשות והתעצמות חיזוק עוצמות הארגון"](#), המרכז הבינתחומי הרצליה, נייר עבודה, כנס הרצליה ה-7, 21-24 בינואר 2007.
- משרד העבודה והרווחה "צוות חירום ישובי (צח"י)", [האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית](#), יוני 2002.
- משרד העבודה והרווחה, "צוות חירום שכונתי (צח"ש) – תיק אב", [האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית](#), יולי 2004.
- משרד העבודה והרווחה, "תיק צוות חירום שכונתי (צח"ש) – חלק שני", [האגף לשירותים חברתיים ואישיים: השירות לעבודה קהילתית](#), מאי 2004.
- שאול ש., "מערך העורף במדינת ישראל", [המועצה לביטחון לאומי](#), נייר עבודה עבור צוות בראשות השר עמי אילון, אפריל 2008.

- שפיר ה. ואח', "ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל", **צוות בחינה בראשות האלוף במיל' הרצל שפיר**, צה"ל, אגף התכנון, 1992.
- שפיר ה. ואח', "**מערך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד**", מסמך עבודה מתוך: **מאזן החוסן והביטחון הלאומי**, כנס הרצליה ה-3, 2-4 בדצמבר 2002.

מאמרים:

- אלרן מ., "**בל נפנה עורף לחזית האזרחית**", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2, INSS, אוגוסט 2007.
- אלרן מ., "**רשות החירום הלאומית: סיכוי חדש או עוד מאותו הדבר?**", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 3, INSS, נובמבר 2007.
- אלרן מ., "**נקודת מפנה (2) במוכנות החזית האזרחית? – תרגיל העורף הגדול: לקחים עיקריים**", **עדכן אסטרטגי**, כרך 11, גיליון 1, INSS, יוני 2008.
- כץ ח., אלון י., גדרון ב., יוגב ה., יעקובי מ., לוינסון א., רביב ע., "**המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה**", **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, א (1), המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון, 2007.
- לאור נ., ספירמן ס., "אודות מודל 'תעצומות': מוכנות עירונית וחוסן אזרחי אל מול אסון המוני", **מרכז חוסן להתערבות בטראומה ואסון המוני ע"ש כהן-האריס**, יוני 2008.
- להבי א., "**קהילות מגורים חדשות בישראל - בין הפרטה להפרדה**", **דין ודברים**, ב' (1), 2005.
- משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, "**ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות**", ירושלים, פברואר 2008.
- סופר ח., "רעידת אדמה בישראל – האתגר והמענה", **מערכות**, גיליון 418, אפריל 2008.
- קובר א., "מה קרה לחשיבה הישראלית הצבאית? היערכות צה"ל לאתגרים עתידיים", **מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים**, אוניברסיטת בר-אילן, יולי 2008.

ספרים וחברות:

- אלרן מ., **חוסן לאומי בישראל: השפעת האינתיפאדה השנייה על החברה הישראלית**, INSS, אוניברסיטת ת"א, 2006.
- אנדרסון ב., **קהילות מדומיינות: הגיגים על מקורות הלאומיות ועל התפשטותה**, האוניברסיטה הפתוחה, 1991.
- בהם א., **פיתוח מודל של חוסן בארגונים קהילתיים במצב של מלחמה בעורף**, **כנס חיפה השני לאחריות חברתית**, אוניברסיטת חיפה, 2008.
- ביליג מ., סורקראוט ש., **החוסן הקהילתי של יישובי מטה בנימין**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008.
- ביצור א., **מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומי בישראל בין השנים 1948-1956**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור בפילוסופיה, אוניברסיטת בר-אילן, 2003.
- בר זהר מ., **בן גוריון: ביוגרפיה**, הוצאת משרד הביטחון, 1994.
- ברבאשי ל., **קישורים: המדע החדש של רשתות**, ידיעות אחרונות, 2004.
- גרנות ח., **שעת הזהב: היחיד והחברה בלחץ החירום**, הוצאת דקל בשיתוף מפקדת פיקוד העורף, 1994.
- דרור י., **איגרת למנהיג יהודי-ציוני-ישראלי**, הוצאת כרמל, 2005.

- טל י., ביטחון לאומי: מעטים מול רבים, הוצאת דביר, 1996.
- טליאס מ., ידן א., בן יאיר ש., אמסל ח., מדריך לפיתוח ולניהול שותפויות בין-ארגוניות במגזר הציבורי, אלכ"א – ג'וינט, 2008.
- מרכז השלטון המקומי בישראל, רשות מקומית חזית ועורף!?, פרסום מיוחד בנושא ביטחון, אוניברסיטת ת"א, 2007.
- נביה ב., החברה הפלסטינית בישראל במצבי חירום, עטאא – המרכז הערבי לייעוץ והדרכה במצבי חירום, 2007.
- סופר א., ביסטרוב י., מדינת תל אביב – איום על ישראל, קתדרת חייקין לגיאוסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה, 2006.
- פארן ג., פדהצור ע., פרליגר א., התמודדות מול טרור בירושלים 1967-2002, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.
- פרידמן ת., העולם הוא שטוח: העולם הגלובלי – החיים במציאות חדשה, הוצאת אריה ניר, 2006.
- פרנקל ו., האדם מחפש משמעות, הוצאת דביר, 1970.
- קליין ד., התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר מס' 58, אוניברסיטת ת"א, 2001.
- קמחי י., תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון פנים – האם היא ריאלית במציאות ישראלית?!, המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, 2007.

מצגות מקצועיות:

- לאור נ., מוכנות עירונית וחוסן אזרחי אל מול אסון המוני, מרכז חוסן להתערבות בטראומה ואסון המוני ע"ש כהן-האריס.
- משרד העבודה והרווחה, בניית קהילות חסונות במציאות מורכבת, המרכז לשירות עבודה קהילתית.
- משרד ראש הממשלה, העורף האזרחי בשעת חירום, כנס 'הרשות המקומית: עורף או חזית', נובמבר 2006.
- סלומון ז., מה 'מחזיק' אותנו במהלך 57 שנות מלחמה וטרור?, אירוע 'איים של חוסן', מרכז המשאבים, פברואר 2006.
- פיקוד העורף, המיגון הפיזי ושיפור המיגון לחירום, בית ספר לחילוף, להצלה, ולהתגוננות אזרחית.
- פיקוד העורף, התורה לטיפול באירוע הרס, בית ספר לחילוף, להצלה, ולהתגוננות אזרחית.
- פיקוד העורף, התנהגות אוכלוסייה והכנת עובד בחירום, מחלקת או"ר, ענף רשויות ומשרדי ממשלה.

אתרי אינטרנט:

- המוקד לאחריות חברתית באוניברסיטת חיפה (<http://socres.haifa.ac.il>)
- משאבים: מיסודו של המרכז לשעת חירום (www.icspc.org)
- משרד הרווחה (www.molsa.gov.il)
- משרד ראש הממשלה (www.pmo.gov.il)

Articles and Reports:

- [Towards National Resilience: Good Practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction](#), International Strategy for Disaster Reduction, United Nations, 2008.
- [Disaster Risk Management Profile](#), Kobe, Japan, April 2006.
- [The 9/11 Commission Report](#), National Commission on Terrorist Attacks Upon the US, July 2004.
- [National Reporting and Information on Disaster Reduction](#), Republic of Korea, World Conference on Disaster Reduction, 2004.
- Adger, N., "Social and ecological resilience - are they related?", **Progress in Human Geography**, Vol. 24, No. 3, 2000.
- Amit, K., Fleischer, N., "Between Social Resilience and Social Capital", [The Concept of Social Resilience](#), Samuel Neaman Institute, 2005.
- Bush, J., "A Bottom-Up Strategy for Catastrophic Events", in: Hemberger, D., Sulek, D., Krill, S., "When there is no Cavalry", **Strategy + Business**, No. 48, 2007.
- Elimeleh, N., [Crisis Management in the Community: Preparedness, Coping, Reconstruction](#), Training Manual, The Jewish People Policy Planning Institute, 2007.
- Kapucu, N., Van Wart, M., "[The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned](#)", **Administration & Society**, Vol. 38, No. 3, 2006.
- Maguire, B., Hagan, P., "[Disasters and Communities: Understanding Social Resilience](#)", **The Australian Journal of Emergency Management**, Vol. 22, No. 2, 2007.
- Maor, M., Local Government Training and Development: A Theoretical Analysis and Illustrations from the US, UK, Denmark and Israel, **ELCA, JDC**.
- Norris, F., Friedman, M., Watson, P., Byrne, C., Diaz, E., Kaniasty, K., "[60,000 Disaster Victims Speak: Part I - An Empirical Review of the Empirical Literature, 1981–2001](#)", **Psychiatry**, Vol. 65, No. 3, 2002.
- Norris, F., Friedman, M., Watson, P., "[60,000 Disaster Victims Speak: Part II - Summary and Implications of the Disaster Mental Health Research](#)", **Psychiatry**, Vol. 65, No. 3, 2002.
- Schafer, W., Haynes, S., Carroll, J., Abrams, S., "[Emergency Management Planning as Collaborative Community Work](#)", **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, Vol. 5, No. 1, Article 10, 2008.

Books and Memorandums:

- Ben Meir, Y., Shaked D., **The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007**, The Institute for National Security Studies, Memorandum No. 90, 2007.
- Dean, W., **Real Leadership – Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges**, Berrett-Koehler Publishers, 2005.
- Dror, Y., **The Capacity to Govern**, London, Frank Cass Publishers, 2001.
- Haddow, G., Bullock, J., Coppola, D., **Introduction to Emergency Management** (3rd Edition), Elsevier, 2008.
- Heifetz, R., **Leadership Without Easy Answers**, Harvard University Press, 2003.
- Inbar, E., **Israel's National Security: Issues and Challenges since the Yom Kippur War**, Routledge, 2008.
- Inbar, E., **Israel's Strategic Agenda**, Routledge, 2007.
- Lindell, M., Prater, C., Perry, R., **Introduction to Emergency Management**, John Wiley and Sons, 2007.
- Pollit, C., Bouckaert, G., **Public Management Reform**, Oxford University Press, 2004.
- Putnam, R., **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, Simon & Schuster, 2001.
- Rennick, K., [Process: A Strategy for Developing Community Life and Place Attachment](#), Thesis submitted to the faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Landscape Architecture, May 2003.
- Scott, J., Marshall, G., **A Dictionary of Sociology**, Oxford University Press, 2005.
- Van Lee, R., Gerencser, M., Napolitano, F., Kelly, C., **Megacommunities: How Leaders of Government, Business and Non-Profits Can Tackle Today's Global Challenges Together**, Palgrave Macmillan, 2008.

Policy Papers:

- Deakin, N., Taylor, M., [Citizenship, Civil Society and Governance](#), Paper Presented at the International Society for Third-Sector Research Workshop, December 2002.
- Cabinet Office, [The National Security Strategy of United Kingdom: Security in an Interdependent World](#), Cabinet Office, Presented to Parliament by the Prime Minister, by command of Her Majesty, March 2008.

Websites:

- US Home Land Security Office: www.whitehouse.gov/infocus/homeland/
- FEMA - Federal Emergency Management Agency: www.fema.gov
- International Strategy for Disaster Reduction: www.unisdr.org
- National Disaster Management Institute: <http://eng.ndmi.go.kr/Main.asp>
- Tokyo Metropolitan Government: www.bousai.metro.tokyo.jp
- UK Resilience: www.ukresilience.gov.uk