

# הרשות המקומית כלבנת היסוד בהתמודדות עם הפרעות - מהלכה למעשה

הקורונה סימנה מטרה מסוג חדש לישראל בכל הקשור להתמודדות עם אסונות המוניים. לפקע"ר יש תפקיד לדאוג לכך שישראל תהיה מוכנה טוב יותר לתרחישי קיצון כאלה. יש להכיר בחשיבות הנושא, ולקבל החלטה לבנות את המערכות על כל מרכיביהן, באורח שיתבסס על הציר המחבר בין פקע"ר לרשות המקומית כלבנת היסוד

אל"ם אריאל בליץ, לשעבר מפקד מחוז דן בפקע"ר  
תא"ל (מיל') ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS),  
ראש קבוצת התוכניות לחקר הזירה הישראלית



ביקור מפקד פקע"ר וראש עיריית רמת גן בזירת פגיעת רקטה ברמת גן במהלך מבצע "שומר החומות" (מאי, 2021).  
הרשויות שונות זו מזו גם במסגרות של המנגנון הרשמי, במנהיגותו של ראש הרשות, בעוצמתן הכלכלית ועוד

לשעת חירום) מקומית שסמכויותיה מפורטות בחוק, בצו המועצות המקומיות תשי"א-1950<sup>5</sup> ובצו המועצות האזוריות תשי"ח-1958.<sup>6</sup> לפי דינים אלה ראש הרשות המקומית יהיה, בתוקף משרתו, יו"ר ועדת המל"ח המקומית. כבר בהחלטת הממשלה מס' 1716 מיולי 1986 נקבע כי: "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על-פי הוראת החוק". עם זאת, נורמות אלה התמקדו בגישה המסורתית, הרואה במל"ח את המכשיר העיקרי לניהול החירום.

בשונה מכך, המושג "הרשות המקומית כלבנת היסוד" להתמודדות במצבי חירום מבטא תפיסה עקרונית מעדכנת, שבבסיסה האמירה כי לרשות המקומית אחריות לניהול

המושג "לבנת היסוד" המוכר כיום כמשקף את מיקומה של הרשות המקומית בהיערכות ובמענה לקראת ובזמן חירום ואת תפקידה, חדש באופן יחסי. רק בעקבות המהפכה בתחום ניהול החירום בישראל לאחר מלחמת לבנון השנייה, התפתחה ההכרה שלרשות המקומית תפקיד מרכזי בתחום חיוני זה.<sup>2</sup> הרעיון המכונן של תפיסה זו אינו ישראלי. הוא מבוסס על ההנחה הרווחת בספרות המקצועית מזה זמן, שלפיה "כל האסונות הם מקומיים; כך גם החוסך".<sup>3</sup> מי שחרט על דגלו תפיסה מעודכנת זו בישראל היה פיקוד העורף (פקע"ר), הפועל על-פי גישה זו ושוקד על חיזוקה והטמעתה אצלו ובקרב הרשויות עצמן, כמו גם עם כל האחרים העוסקים במלאכה. בדיעבד ניתן לומר כי זהו השינוי המהותי ביותר שהפיקוד מוביל ב-15 השנים האחרונות. לתפיסה המדוברת יש גם בסיס ערכי ונורמטיבי. פקודת העיריות<sup>4</sup> קובעת, כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח (משק

המרחיב של מצבי חירום בגזרתה, ביחד עם גורמים ממלכתיים וציבוריים אחרים. מימוש תפיסה זו הלכה למעשה הוא אתגר מרכזי שאת מימושו בפועל מקדמים על-פי הסכמה משותפת הגורמים השונים, ובראשם פקע"ר והרשויות המקומיות. מסמך אסטרטגיית פקע"ר העדכני מפרט את יעדי הפיקוד והמשימות הנדרשות "לחיוזק והעצמת הרשות המקומית כלבנת היסוד במענה המשולב בעורף".<sup>7</sup>

במאמר זה בחרנו לבחון את אופן יישומה של התפיסה המעודכנת, בדגש על האופן שבו פקע"ר מממש אותה בשטח, וזאת באמצעות שני מקרי בוחן משמעותיים בתקופה האחרונה: הפעילות במסגרת המאבק האזרחי במגפת הקורונה,<sup>8</sup> ומבצע "שומר החומות" (10-21 במאי 2021), שבמסגרתו אותגרה החזית האזרחית במישור הביטחוני בירי של כ-4,360 רקטות ופצצות מרגמה מרצועת עזה בכעשרה ימי לחימה, לרבות ירי רקטי משמעותי לגזרת גוש דן.<sup>9</sup> כמו כן, במהלך אותם ימים אירעו מהומות בין יהודים לערבים, בעיקר בערים המעורבות, שאתגרו אף הן את החזית האזרחית.

במאמר ננסה לבסס את הטענה כי לפעולות שנקטו עוד לפני תקופת הקורונה ובעיקר במהלכה, הייתה תרומה משמעותית גם לתפקוד הרשויות המקומיות במהלך מבצע "שומר החומות". על בסיס זה נציג את עיקרי התובנות והלקחים, ונצביע על כיווני פעולה מומלצים לעתיד, כדי לוודא מימוש מיטבי שיבטיח שיפור במסוגלות החזית האזרחית בישראל להתמודד עם הפרעות קשות בעתיד.

## פעילות פקע"ר במסגרת המאבק במגפת הקורונה

מגפת הקורונה גבתה עד ראשית אוגוסט 2021 את חייהם של כ-6,500 בני אדם בישראל לבדה, וכ-4 מיליון ברחבי העולם. החל באמצע מרס 2020, ועד לכתובת שורות אלו, עת מתמודדת מדינת ישראל עם התפרצות "הגל הרביעי", מתקיים מאמץ סיוע של פקע"ר ברבדים שונים, לרבות לרשויות המקומיות. הסיוע של פקע"ר, החל בשלביו הראשונים, התמקד ברשויות המקומיות, בעיקר באמצעות מחוזות פקע"ר ובשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות.

על אף שההיערכות לסוג כזה של מגפה לא נכללה במסגרת פעולות ההכנה המשותפות לפקע"ר ולרשויות המקומיות, הרי שהיערכות המתבססת על גישת "כלל הסיכונים"<sup>10</sup> אפשרה תשתית ארגונית ומבצעית להתמודדות סבירה של רוב הרשויות עם תרחיש ייחודי ועוצמתי שלא היה מוכר בארץ בעבר.

המרכיבים המשמעותיים ביותר למימוש תפיסה זו בחירום הם:

- תורה אחידה לארגון, להיערכות ולתפקוד הרשות המקומית לקראת ובשעת חירום, כפי שקיימת בתיק האב להיערכות הרשות המקומית לחירום (שזכה לריענון לאחרונה).<sup>11</sup>

- מערכת הכשרות לבעלי תפקידים ברשות המקומית, שהתפתחה עם הקמתה של המכללה הלאומית לאיתנות.
- מחזוריות אימונים ומנגנון אימונים אפקטיבי של פקע"ר שמתאם לצורכי הרשות.<sup>12</sup>

- מערכת שו"ב (שליטה ובקרה) אפקטיבית שתאפשר לרשות המקומית לקיים תהליכים מבצעיים, ושתתמוך את

קבלת ההחלטות של בעלי התפקידים ברשות ובראשם של ראש הרשות.

- יקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית) - יחידת מילואים אורגנית שמקשרת בין הרשות המקומית לפקע"ר.<sup>13</sup>

עם התפרצות המגפה סייע פקע"ר לרשויות המקומיות במגוון רחב של דרכים. למרות שאחריות ניהול המשבר ברמה הלאומית לא הוטלה עליו, מימש הפיקוד מגוון רחב של משימות, שהלכו והתרחבו ככל שחלף הזמן. חלק מהמשימות התמקדו ברמה הלאומית, כדוגמת הקמת "מפקדת אלון" וסיוע במאמצי ההסברה; חלקן הגדול ברמה המקומית.

- הסיוע לרשויות המקומיות כלל, בין היתר, את הפעולות הבאות:

- גיוס היקל"רים לתמיכה במנגנון הרשותי ובמסגרתו גיבוש תמונת המצב המתמשכת.
- הפעלת מלונות קורונה וסיוע בפניו חולים ונדרשי בידוד נזקקים.

- סיוע בהכשרת והפעלת מתחמים אפידמיולוגיים ברשויות.
- הפעלת מתחמי בידוק קורונה ברשויות.

- גיבוש והנגשת מפרטים המאפשרים תפעול של מערכת שו"ב ברשויות המקומיות, המספקת מידע חיוני לניהול ההתמודדות עם המגפה.

- הרחבת תפוצת מערכת השו"ב שוע"ל (שו"ב עורף לאומי) לרוב הרשויות, באמצעות, בין היתר, גיבוש מנגנון הטמעה ממוקד וזמין.

- סיוע לרשויות המקומיות במימוש פעולות הסברה בהתאמה למאפייני האוכלוסייה.

- ביצוע משימות מזדמנות, לפי הצורך, כמו ביצוע בדיקות סרולוגיות לילדים בגילאי 3-12, בשלהי אוגוסט 2021.<sup>14</sup>

בתחילת המשבר נחשף הקושי של הרשויות לממש את תפיסת "לבנת היסוד". למרות שקיימת שונות רבה בין הרשויות ברמת המוכנות, המודעות והמסוגלות, הסתמן כי עיקר הפער היה טמון בקושי של השלטון המרכזי דווקא לאפשר עצמאות של הרשויות בהתמודדות עם המשבר, בעיקר עקב חסמים תפיסתיים מסורתיים היוצרים ריכוזיות שלטונית בקרב משרדי הממשלה. אתגרים אלה באו לידי ביטוי בתחומים שונים כמו:

חסמים בהפצת מידע לשטח; פער בסנכרון בין משרדי הממשלה השונים; הנחיות סותרות או כאלה שמקשות על תפקוד הרשויות, כמו בניהול הסברה יעילה והפצת מידע לציבור. מול תופעות אלה יצא קצפם של ראשי רשויות, שהתקשו לממש מענה עצמאי הנוגע לצרכים הבסיסיים ולמצוקות של תושביהם. חלקם, בצורה בהירה יותר או פחות, תבעו בתחילת המשבר שהסמכויות לניהול המשבר יועברו לידיהם, תוך שהדגישו כי רק הרשויות הן היודעות איך לבנות מענה מותאם לצורכי תושביהן.

עם הזמן נראה כי המענה הממשלתי הלך והשתפר, בעיקר נוכח ההבנה הגוברת ליכולותיו של השלטון המקומי. היו כמובן מקרים יוצאי דופן, שבהם רשויות ציפו למענה מדינתית שאינו עולה בקנה אחד עם תפיסת "לבנת היסוד". הגם שמדובר במיעוט, במרבית המקרים לא הייתה זו הפתעה. לרשויות

אלה, שרובן מתקשות לנהל ענייניהן גם בשגרה, נבנו בפקע"ר מראש תוכניות מקיפות יותר המאפשרות רמה גבוהה יותר של

קשב, השקעת משאבים, שילוב בתוכניות סיוע מדינתיות (כגון תוכנית "אנשי חיל"<sup>15</sup>) ועוד.

במרחב מחוז דן שוכנות 37 רשויות מקומיות, מהן 20 ערים, 13 מועצות מקומיות ו-4 מועצות אזוריות. לכל אחת מהקבוצות האלה, וליישובים שבהן, מאפיינים ייחודיים. לבני ברק החרדית ושכנתה הצמודה רמת גן מאפיינים שונים מאוד המחייבים התייחסות דיפרנציאלית, ודאי בשעת חירום, על אף קרבתן הגיאוגרפית. כך גם המועצה המקומית אליכין, שכל תושביה יהודים, לעומת המועצה המקומית זמר שכל תושביה ערבים מוסלמים.

הרשויות שונות זו מזו גם במסוגלותו של המנגנון הרשותי, במנהיגותו של ראש הרשות, בעוצמתן הכלכלית ועוד. רוב הבעיות הנחשפות בחריפות במצב החירום, קיימות שם עוד בשגרה. ככלל, יש מתאם מובהק בין רמת השירותים המוניציפליים הרשות מספקת לתושביה בשגרה, לרמת המוכנות שלה לחירום. עם זאת, למרות הפערים בין הרשויות אפשר וצריך לצמצמם. לצורך כך, למשל, בארבע השנים האחרונות השקיע פקע"ר, בשיתוף משרד הפנים, כ-70 מיליון שקלים בהקמה ובשיפוץ של מרכזי הפעלה ובקידום מוכנות וכשירות לשעת חירום ברשויות הערביות, שרמת מוכנותן לשעת חירום נמוכה יותר ככלל.<sup>16</sup>

לא פחות משמעותית מכך היא השונות הניכרת בתוך הרשויות המקומיות. דוגמה בולטת לכך היא בני ברק, שבה שונות מובהקת בין שכונות וקהילות בהתאם לזרמים השונים בתוך העדה החרדית. לכן הקפידו בפקע"ר על עיקרון מרכזי: כל רשות מקומית היא זו שמובילה את ההתמודדות במשבר מול התושבים. כוחות פקע"ר מסייעים ותומכים, אך לעולם לא יחליפו את הרשות והמנהיגות המקומית ולא יעשו שום פעילות שאינה מתואמת עם הרשות.

תחת עיקרון מוביל זה פעלו כוחות מחוז דן של פקע"ר, בדגש ממוקד על הייחודיות של קהלי היעד השונים. לדוגמה כוחות נפת גנים במחוז דן סייעו לעיריית בני ברק בכתובת מסרי הסברה ייחודיים לקהילות השונות. חלק מהחומרים הוכנו ביידיש, ובלטה בהם ההתאמה לקהילה מתוך ההבנה שהפנייה לציבור הזרם החסידי בחסידות ויז'ניץ שונה משכניו מהזרם הליטאי בישיבת פוניבז'.

המיקוד הקהילתי הפך עקב ההתנסות בשטח עם המגפה

**המושג "הרשות המקומית כלבנת היסוד" להתמודדות במצבי חירום מבטא תפיסה עקרונית מעדכנת, שבבסיסה האמירה כי לרשות המקומית אחריות לניהול המרחבי של מצבי חירום בגזרתה, ביחד עם גורמים ממלכתיים וציבוריים אחרים**

לעיקרון מוביל נוסף. כך נוצר קשר ישיר בין הנפה שבני ברק בגזרתה ובין מוסדות וישיבות שונים בעיר, לאחר שנמצא כי הקשר של הרשות המקומית עמם אינו מספק, מסיבות רבות, כדי להתמודד באופן יעיל עם הקורונה. על רקע זה מיפתה הנפה מוסדות וישיבות, כדי לייצר מנגנון שיאפשר קשר שוטף ויעיל עם ראשיהן. לטובת המבצע הוקם צוות מילואים מיוחד של אנשי מקצוע בעלי אוריינטציה לעולם החרדי, שזכה לברכת ראש העירייה ומפקד פקע"ר. למרות הספקות הראשוניים, הצוות פעל בהצלחה והשכיל לכוון תשתית מידע מפורטת יש מאין, שסייעה בניהול המערכה. הצלחה זו יצרה גם תשתית חזקה של אמון בין פקע"ר לראשי הישיבות והמוסדות, בינו ובין הרשות המקומית וכך גם לאזרחים רבים - קשר שסייע במשך זמן לניהול המערכה, והמחיש היטב את חשיבות ההתמקדות בעשייה המקומית, הקהילתית והדיפרנציאלית הנדרשת.

גם אם עיקרון זה תופס בכל רשות מקומית בנוגע לכל אירוע חריג, הוא נכון במיוחד בפעולה הנדרשת מול האוכלוסייה החרדית והערבית. מדובר ברשויות שבהן נוצרו, במהלך ההתמודדות עם הקורונה, תשתיות חדשות לצורך כינון שותפויות אפקטיביות בין גורמי פקע"ר לרשויות ולתושביהן.

## **הפעלת יקל"ר (יחידות הקישור לרשויות)**

אחד המרכיבים הבולטים בתפקוד פקע"ר במשבר הקורונה הייתה הפעלת מערך יחידות הקישור לרשויות. המדובר ביחידות צבאיות אורגניות המוצבות בכל אחת מהרשויות המקומיות, כאשר גודלן, הרכבן ובכירותן בעלי התפקידים משתנה בין רשות לרשות בהתאמה למאפייני כל רשות. ממרס 2020 ה-יקל"רים פועלים בעצימות משתנה, כדי לתמוך ברשויות המקומיות בהתמודדותן עם המגפה.

מערך היקל"ר, כמו רוב יחידות פקע"ר, מבוסס על אנשי מילואים. אלה נדרשים למאמץ ניכר ומתמשך בהתמודדות עם מצב חירום מאתגר, רווי אי ודאות, שהמוכנות לו הייתה מצומצמת. זאת בעיקר משום שהמענה של פקע"ר לאירוע מגפתי אינו דומה למצב חירום ביטחוני השוכן תחת ההגדרות של חוק הג"א שלפיו פועל פקע"ר. גם האישור שניתן על-ידי שר הביטחון דאז, מתוקף חוק הג"א, לסייע למערכת הבריאות בהיערכות לטיפול באירוע התפרצות נגיף הקורונה ולתפקד במהלכו,<sup>17</sup> לא שינה את האתגר הסמכותי של פקע"ר וכך גם של פעילות היקל"ר ברשויות המקומיות.

האתגר הפך למורכב יותר כתוצאה מכך שהיקל"ר נדרשו לפעול במגפה מול בעלי תפקידים וגופים ברשות המקומית, שאינם אלה המופקדים על תחומי החירום והביטחון בלבד. עד פרוץ הקורונה פעלו ביקל"ר בעיקר מול ראש הרשות, ובשיתוף עם גורמי הביטחון שלה. ההתמודדות עם המגפה חיבה אותם להרחיב את שיתוף הפעולה מול פונקציות רשותיות נוספות ובלתי מוכרות, כמו גורמי השירותים החברתיים, החינוך, או אחרים שהתמנו אד-הוק לעסוק במגפה.

מורכבותו של אתגר זה הלכה ופחתה עם הזמן, אולם הגם שכך, היקף פעילות היקל"רים ותרומתם להתמודדות אפקטיבית עם מצב החירום עודנה חסרת תקדים.

תרומה משמעותית זו התאפשרה הודות לכמה סיבות:

- קשר הדוק וממושך בין היקל"רים לרשויות, לרבות במהלך אימונים ותרגילים. מפקדי היקל"ר, קציני מילואים מקצועיים ומנוסים, פועלים ברוח אחריות מרחיבה וערכית.
- העובדה שהיקל"ר היא יחידה אורגנית, קבועה ויציבה לאורך זמן, בשונה ממקומות אחרים בעולם, שבהם נשלח קצין קישור של הגוף המסייע לרשות המקומית לצורך משימה נקודתית.
- פקע"ר הוא הגוף היחיד בישראל שפועל באופן ישיר ובאורח ממוסד מול הרשויות המקומיות, כשכל מהות קיומו היא הערכות לחירום ותפקוד במהלכו. אין לפקע"ר ולנציגו ברשות תפקידים הקשורים לשגרה, תופעה הממזבת אותו כסמכות בתחום החירום בכלל וברשויות המקומיות בפרט.
- פעילות פקע"ר ויקל"ר כשלוחו ברשויות המקומיות נתפסת כנטולת פניות, וכזאת המאפשרת שיתוף פעולה וסיוע אפקטיבי לפי הצורך המקומי.

### סיוע פקע"ר לרשויות המקומיות במבצע "שומר החומות"

- תחילתו של מבצע "שומר החומות" הייתה בהפתעה, ולא קדמה לו היערכות קונקרטית. בכך יש לקח ליחסים המקצועיים בין פקע"ר לרשויות המקומיות, ולפיה הנחת היסוד גם בעתיד תהיה שהלחימה ברוב המקרים תהיה בהפתעה וללא היערכות מקדימה קונקרטית. על אף תפקודו המרשים של מערך ההגנה המשולב בפני רקטות, התממשו פגיעות ישירות בגוש דן. במחוז דן של פקע"ר לבדו נמנו 6 פגיעות בלב השטח העירוני הצפוף, מתוך עשרות רבות של רקטות שנורו לגזרתו. הפגיעות התרחשו בתחומי הערים תל-אביב-יפו, רמת גן, גבעת שמואל, גבעתיים, חולון ויהוד-מונטסון, נוסף על הפגיעות הסמוכות בראשון לציון, פתח תקווה ובכפר הלא מוכר דהמש הסמוך ללוד. במקביל היו נפילות בשטחים פתוחים. פגיעות אלה הביאו לנפגעים בגוף ובנפש ולנזק משמעותי לרכוש. שגרת החירום של תושבי מרכז הארץ הופרה על-ידי עשרות אזעקות ונפילה של שברי יירוט. במהלך מבצע "שומר החומות", ובאופן הדרגתי מול הערכת המצב המשתנה, סייע פקע"ר לרשויות המקומיות בגזרת מחוז דן במגוון רחב של פעולות:
- גיוס כלל היקל"רים בגזרת המחוז.
  - גיוס חפ"קים (חבורות פיקוד קדמיות) של כלל גדודי המחוז והפעלתם בשטח בהתאם לצורך.
  - פריסת כוחות חילוץ, בסדיר ובמילואים.
  - מענה מבצעי משולב עם משטרת ישראל, ארגוני החירום והרשויות המקומיות בזירות פגיעת רקטות.
  - תמיכה וליווי הרשויות בהפעלת מערכת השו"ב שוע"ל.
  - ליווי הרשויות במימוש תהליכים מבצעיים ובראשם גיבוש תמונת המצב הרשויות, וביצוע הערכת מצב עיתית ומתמשכת הפצה יומית (ובהתאם לצורך) של מדיניות ההתגוננות המפרטת על אודות המגבלות החלות על פעילות הציבור והמשק בהתאמה לאזורים השונים.
  - הפצה של חומרי הסברה ממוקדים לרשויות המקומיות בהתאמה לפלטפורמות ההפצה השונות, וקיום קשר רציף

של המחוז עם מנהלי מכלולי המידע לציבור ברשויות. במסגרת זו בלטה הנגשת חומרים ייעודיים לקהילה החרדית בבני ברק, במקביל להנגשת חומרים בשפה הערבית לרשויות המשולש.

סיוע אזרחי ממוקד לאוכלוסיות מצוקה, כמו בסיוע בתיווך ההנחיות.

סיוע לבתי החולים באמצעות הקצאת כוח אדם יחצ"ב (יחידות צבאיות לבתי חולים).

ניתוח פערי התרעה שעלו מהרשויות המקומיות, ומתן מענה בהתאם לסדר העדיפות. במסגרת פעילות זו אף הותקנו צופרים חדשים במקומות בהם הפער חייב זאת.

תרגול המנגנון הרשותי תוך כדי המערכה מול תרחישים רלוונטיים, במקביל לאימון יחידות הרשות לסע"ר (סיוע עצמי ראשוני) כדי לשפר את רמת כשירותן.

הרשויות המקומיות בגזרת המחוז פעלו במתכונת חירום במהלך ימי המבצע. ברוב הרשויות בגזרת המחוז מומשו כלל הפעולות הנדרשות, בהתאם לתפיסת ההפעלה ולאופן שבו מוכשרים בעלי התפקידים לתפקידם בחירום בהובלת פקע"ר ובשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים. בתוך כך ניתן למנות את הפעולות העיקריות הבאות:

- פתיחת מרכזי ההפעלה במתכונת חירום.
- קיום תהליכים מבצעיים ובראשם גיבוש תמונת המצב וקיום הערכת מצב עיתית.
- אספקת מידע רלוונטי ושוטף לתושבים במגוון אמצעי ההפצה. הפעלת צוותי שטח, לרבות גיוס ותרגול יחידות הסע"ר במשימות חילוץ והצלה מהרס קל ויחידות חילוץ רשותיות. טיפול ממוקד באוכלוסיות נזקקות.
- סיוע לאוכלוסייה בזירות פגיעת רקטות, כמו מענה דיור חלופי ומענה ארוך טווח לחסרי קורת גג, שרות סוציאלי מידע, ליווי הנדסי, כמו גם סיוע למשטרת ישראל בחסימת צירים.
- הפעלת מערך מתנדבים לצרכים שונים.
- חשוב בהקשר זה להבליט את המאפיינים הייחודיים של מימוש האיום הרקטי במרחב גוש דן במהלך מבצע "שומר החומות". זאת, בהנחה שמערכה צבאית עתידית לא תהיה בהכרח דומה לחולפת:
- ביצועים גבוהים של מערך ההגנה המשולב בפני טילים ורקטות.
- ריבוי יחסי של פגיעות לא ישירות במבנים, כמו הפגיעה במרכז רחוב ברמת גן ובחולון, פגיעה במרכז חניון מרוחק ממבנים בגבעת שמואל.
- משמעת ציבורית גבוהה מאוד שתרמה לצמצום הנפגעים בנפש.
- אמצעי לחימה מוגבלים יחסית בכמות חומר הנפץ בראש הקרבי של הרקטה.
- מקורות, כמו פגיעה בבסיסו של בניין חדש שעבר תהליך בינוי פינוי בגבעתיים שמסביבו מבנים ישנים ופגיעים בהרבה, או פגיעה בכניסה לחניון תת קרקעי בשכונה חדשה בתל-אביב-יפו. בשני אלה נרשמו פגיעות ישירות בבנייה חדישה וחזקה, הכוללת זמינות של ממ"דים, בשונה מהמצוי בחלקים עירוניים אחרים בגוש דן.

- המשך סיוע פקע"ר, ככל הניתן ובכל התחומים הנדרשים לעניין ירי הרקטות, כולל באמצעות היקל"רים.
- הצבת היקל"רים במפקדות הנפה הרלוונטיות מחוץ לישובים הערביים.
- מימוש כלל התהליכים המבצעיים הנדרשים, כולל ביצוע הערכת מצב יומית בראשות ראש הרשות.
- גיבוש מתווה לכניסת כוחות פקע"ר, בליווי משטרת ישראל, במידה ותתממש פגיעה בשטח העירוני או במקרה של נפגעים או נזק.

על אף עוצמתם של האירועים האלימים, ובלי להפחית מחומרתם, תחושת מפקדי פקע"ר ברמות השונות הייתה שרמת הקשר עם המנהיגות ברשויות הערביות שרירה ואיתנה. באותם מקומות ואירועים שבהם אותגר שיתוף הפעולה המבצעי וחייב שינוי ותפקוד מרוחק, הדבר נבע מרצון משותף למנוע התנגשויות נוספות ומהצורך לצנן את הרוחות.

### לקחים והמלצות

פקע"ר נקרא לממש את ייעודו בשנים 2020-2021 על-פי התפיסה המרחיבה בשני אירועים שונים, חלקם במקביל: ההתמודדות הלאומית המתמשכת עם מגפת הקורונה, ומבצע "שומר החומות" על שני חלקיו - המערכה הצבאית-הגנתית מול ירי התמ"ס, והשלכות המהומות בין ערבים ליהודים. שתי הפרעות הללו הציגו איומים מסוגים שונים לחלוטין: המגפה ממשפחת הסיכונים מן הטבע, והתקפת הרקטות ממשפחת הסיכונים מידי אדם. לשתייהן לא הייתה התרעה קונקרטי, והן מאפשרות שורה של לקחים שעיקר חשיבותם בשיפור בהיערכות לקראת הבאות, ועיקר בשאלת המפתח של תפקידה של הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" בהתמודדות עימן. הלקח העיקרי הוא שראוי ונכון לרכז מאמץ ממוקד וממושר, לרבות (אך לא רק) בחקיקה ובהעצמה של ציר זה, לצורך המשך השיפור של היכולת הישראלית להתמודד עם אסונות המוניים מכל סוג, בדגש על מוכנות הרשות המקומית, על בסיס תפיסת הרשות כ"לבנת היסוד".

מלקחי הפרעות האחרונות למדנו (שוב) על המשמעות הרבה של השונות בין הרשויות ובתוך מגוון הקהילות שבתוך מרביתן, אפילו אלה הנראות מבחוץ לכאורה כהומוגניות, כמו הרשויות החרדיות והערביות. אם למדנו משהו מההתמודדות עם מגפת הקורונה, זה הצורך המכריע בהתייחסות דיפרנציאלית למגוון של קהלי היעד בין הרשויות המקומיות ובתוכן. כתוצאה מכך יש משמעות מכליגות בתחום התפיסתי, הארגוני, המבצעי והמשאבי. אבל יתרה מזאת, הוא מחזק את הצורך של חיזוק הקשר המקצועי בין פקע"ר לרשויות המקומיות, שמי יותר מהן מכיר את הפסיפס המגוון של הקבוצות השונות בהן. לקח נוסף הוא שארגון מצליח הוא ארגון לומד. לעולם תציב הפרעה, ודאי אם היא חמורה, אתגרים חדשים. שאלת מפתח היא באיזו מידה האזרחים והמעטפות המוסדיות סביבם משכילים ללמוד מהניסיון ולייצר מענים מעודכנים, תפיסתיים, ארגוניים או טכנולוגיים, לצמצום הנזקים באופן שגם הפרעה קשה ובלתי מוכרת בהמשך הדרך תאפשר רציפות תפקודית

בתנאים מאתגרים אלה עסק פקע"ר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, גם בטיפול הנדרש בפערי ההתרעה שהתגלו תוך כדי המבצע, על רקע ההיקף הניכר של ירי הרקטות למרחב גוש דן. זאת, במיוחד מול הקשב הציבורי הנדרש להנחיות ההתגוננות מפני רקטות והציפייה לקבלת התרעה איכותית, בזמן רלוונטי ככל הניתן. נוכח חשיבות נושא ההתרעה הזמינה פעל פקע"ר מול הרשויות המקומיות לנתח את הפערים, משמעויותיהם והשלכותיהם האפשריות ולגבש בהתאם מענה הולם. אחד המענים המידיים היה התקנת צופרים חדשים, תוך כדי הלחימה, במקומות שהדבר היה נדרש. חלק מהפערים נבעו מחוסר הכרה מספקת של התשתיות הקיימות בשכונות שאוכלסו לאחרונה. מעבר לכך, טמון בנושא זה לקח מבצעי, המכתיב הקפדה ובניית מנגנונים למעקב ואיתור צרכים משתנים ומילויים גם בנסיבות של העתקת תשומת הלב של המערכת להתפתחויות אקוטיות בשטח. בפקע"ר ובקרב ראשי הרשויות ניכרת הסכמה על אודות רמת התפקוד הגבוהה של מרבית הרשויות המקומיות במהלך המבצע, ובעיקר על הקשר התפקודי המוצלח בין לבין פקע"ר במהלכו. בסיכום לקחי המבצע שנערך במפקדת מחוז דן, בהשתתפות ראשי הרשויות, הוצגה הפעילות הצבאית והאזרחית המשולבת, לצד לקחים וסוגיות שיש לוודא טיפול בהן כדי להיערך ולהגיב טוב יותר למצבי החירום השונים בעתיד. מפקד פקע"ר, אלוף אורי גורדין, ציין באותו מפגש כי ההתמודדות הממושכת של הרשויות המקומיות עם התפשטות נגיף הקורונה, סייעה רבות להתמודדותן המוצלחת עם האתגר המלחמתי בעורף. עוד ציין מפקד פקע"ר כי בזכות השיח הכנה והמקדם בין פקע"ר לרשויות המקומיות, ניתן היה להבין טוב יותר את תמונת המצב, ובדרך זו לאפשר הליך קבלת החלטות מדויק וממוקד מול הצורך.<sup>18</sup>

### פעילות פקע"ר בצל המהומות בין ערבים ליהודים

במקביל להתגוננות החזית האזרחית מפני מטחי הרקטות מרצועת עזה, אירעו במהלך המבצע הצבאי מהומות בערים הערביות ובערים המעורבות ברחבי ישראל.<sup>19</sup> כך גם בגזרת מחוז דן שבתחומו שוכנות שבע רשויות ערביות (במרחב הידוע בשם "המשולש") התרחשו מהומות רחבות היקף, לרבות שימוש בנשק חם, זריקת בקבוקי תבערה לעבר כוחות המשטרה, הבערת צמיגים ושריפת תחנת משטרה.

מציאות זו אתגרה את המענה המשולב שתרגל פקע"ר עם רשויות אלה במשך השנים שקדמו למערכה. תחושת האמון ההדדי ושביעות הרצון משיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן במהלך תקופת ההתמודדות עם הקורונה, נסדקה נוכח המהומות ביישובים הערביים והמעורבים. משום כך נדרש היה לגבש בזמן קצר מתכונת פעילות שונה, שתאפשר מענה לצורכי הרשויות ותושביהן במצב החירום הביטחוני זאת באופן שלא יופרע על-ידי המהומות ותוצאותיהן ויאפשר סיוע נדרש גם לאוכלוסייה הערבית.

נוכח כך הוחלט במפקדת מחוז דן, לאחר התייעצות עם ראשי הרשויות הערביות, על ארבעה עקרונות הפעלה מובילים בישובים אלה:

והתאוששות מערכתית מהירה. כך גם בחיבור בין שתי הפרעות הנדונות כאן: נראה כי ההצלחה ההגנתית ב"שומר חומות" התבססה גם על ההתנסות והלמידה הממושכת של האזרחים, של הרשויות המקומיות ושל פקע"ר. ברור שהכושר התפעולי אצלם והקשר המקצועי ביניהם השתפר במהלך משבר הקורונה, גם בקרב אותן רשויות שהערכת מסוגלותן להתמודד עם הפרעות הייתה נמוכה. ניכר היה שגם בקרב אלה ההתמודדות עם המגפה שיפרה – גם אם לא תמיד במידה מספקת – יכולות ומערכות. זאת, כאשר התקופה הארוכה של המאבק בקורונה, לצד תרומתה כאמור, יוצרת מידה של עייפות אצל הרשויות בתחום ההיערכות החיונית לחירום ביטחוני.

הלקח השלישי הוא שיש להמשיך ולהשקיע מאמץ מיוחד בחיזוק היכולות של הרשויות המקומיות החלשות, שמתקשות יותר בהתמודדות עם הפרעות. זה ראוי להיות מאמץ לאומי ופקע"ר בעדיפות גבוהה, בתחומי ההכנה לחירום, לצד תמרוץ ההיערכות לחירום בכלים שונים על-ידי פקע"ר ומשרדי הממשלה השונים. הלקח הרביעי הוא החשיבות בהרחבת האימוץ של גישת "כל הסיכונים" בגיבוש התורה התפעולית ובבניין הכוח בציר המחבר בין הרשויות המקומיות ופקע"ר. הגישה העקרונית נמצאה ראויה ומתאימה לצרכים. זה מחייב להעניק דגש בהיערכות לחירום לתהליכים המבצעיים ולפעולת המנגנונים בפקע"ר וברשות המקומיות, באופן אפקטיבי ומתואם, גם על חשבון פיתוח היכולות מול ההפרעה המחוללת את מצב החירום. פקע"ר מכין את הרשויות המקומיות על בסיס גישה זו, לרוב ובעיקר מול תרחיש חירום ביטחוני, על-פי תרחיש הייחוס המקובלים. נראה כי במציאות הישראלית אין מנוס מהתבססות בעיקר על תרחישים ביטחוניים כפלטפורמה להיערכות ולתרגול לחירום. כמו כן יש צורך לגוון את התרחישים ולכלול בהם גם תרחיש אסון מהטבע, כמו רעידת אדמה.

הלקח החמישי הוא שיש לרכז מאמץ בקידום כל הנושאים הללו, כדי להבטיח יכולות לאומיות ומקומיות של רציפות תפקודית בעת משבר או אסון המוני, שתאפשר התאוששות מהירה של המערכת על כל מרכיביה, כולל אלה המשקיים והחברתיים-אנושיים, ותבטיח צמיחה מהירה לאחר המשבר הבא. כך יובטח לישראל החוסן הלאומי הנדרש כמשימה הלאומית המובילה מול הפרעות קשות שוודאי עוד תגענה לתחנו.

סוגיות נוספות, פרטניות יותר, שיכולות לחזק את הלקחים העיקריים עליהם הצבענו הן:

- להכיר במורכבות ההפרעות, לא רק בהקשר של יותר מהפרעה אחת בזמן נתון, אלא גם בנסיבות של יותר ממחולל אחד.
- לחזק את היקל"רים ואת המשאבים העומדים לרשותם (כולל בהקצאה של ימי מילואים שאינם רק תוצר של פעילות מבצעית), בצורה פונקציונלית, בהדגשה של הרשויות החלשות יותר, שזקוקות לתמיכה מקצועית של פקע"ר. במסגרת זו יש צורך במיזון קפדני של בעלי התפקידים, ובראשם מפקדי היקל"רים, ובהכשרות מקצועיות בהתאמה אישיותית לפעילות בסביבה ייחודית שאינה צבאית, בהמשך לעבודה שעוסקת בתקינת

היקל"רים על-פי מאפיינים ייחודיים של כל רשות. יש להקפיד על שכלול מנגנוני ההסברה והפצת המידע, כך שלא רק שיהיו אמיינים, בהירים ומדויקים, אלא שיפנו לכל הקבוצות השונות על פי לשונן וייחודן תוך חיזוק המנגנון ברמת המחוז-רשות מקומית.

יש לבנות תוכניות הכשרה, גם דיפרנציאליות, להעצמת היכולות המקצועיות של הרשויות המקומיות לחירום. ראוי לתת עדיפות לרשויות חלשות יותר ולהעניק להן תמריצים להתקדמות מקצועית על-פי מדדים איכותיים וכמותיים. ההשקעה בכך תהיה ברורה. המכללה לאיתנות היא הכלי הנכון לצורך המאמץ, וראוי לתת דגש על מנגנון הכשרה לראשי הרשויות, שבשלב זה אינו קיים, ולהשתלמויות שמירת ורענון כשירות לבעלי תפקידים מוכשרים ברשויות.

## סיכום

במאמר זה עמדנו על החוט המקשר בין תקופת המאבק המתמשך במגפת הקורונה, לנקודת הפתיחה המוצלחת יחסית ורמת התפקוד בעקבותיה של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם האיום הרקטי מעזה במבצע "שומר החומות". לדעתנו, התפקוד המוצלח התאפשר בשל היערכות משותפת ארוכת שנים, אך בעיקר נוכח עצימות הפעילות המשותפת של פקע"ר והרשויות המקומיות בחודשי ההתמודדות עם הקורונה. מיקומה של הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" ומעמדה הלכו והתעצבו באירועי הקורונה, ואפשרו התמודדות טובה באופן יחסי עם מצב החירום הביטחוני במאי האחרון. כך, תהליך הלמידה הנמשך הוכיח עצמו, גם כמו תפיסות היסוד שגובשו בפקע"ר בעשור האחרון. עם זאת, המבחן האמיתי אינו רק בהצלחה להתמודד עם הפרעות מגוונות, אלא בהיערכות המיטבית לקראת הפרעות קשות הרבה יותר, בעיקר כאלה אקוטיות, מהטבע ומידי אדם, שזקוק צפוי להיות גדול בהרבה ממה שחווינו לאחרונה, כמו למשל עקב רעידת אדמה קשה או מלחמה משולבת רבת עצימות על החזית האזרחית.

האתגר עתה הוא להימנע משביעות רצון מתפקוד המערך, ולהתמקד במה עוד צריך לעשות כדי לבנות אותו בהתאמה לצרכים חזויים ולא להאמין שאינם צפויים, שיגמדו את הנזקים של ההפרעות האחרונות. מבחינה זו, הקורונה סימנה בבירור מטרה מסוג חדש לישראל בכל הקשור להתמודדות עם אסונות המוניים. לפקע"ר, כמו לגורמים ממסדיים אחרים במדינה ולרשויות המקומיות, יש תפקיד ואחריות מלאה לדאוג לכך שישראל תהיה מוכנה טוב יותר לתרחיש קיצון כאלה. יש להכיר בחשיבות הנושא, ולקבל החלטה לבנות את המערכות על כל מרכיביהן, באורח שיתבסס על הציר המחבר בין פקע"ר לרשות המקומית כלבנת היסוד, בצורה הולמת את הצרכים המעודכנים בראייה עתידית. כל השקעה מושכלת במוכנות מקדימה של מערכת ההתגוננות בפני אסונות המוניים, תביא לתשואה ניכרת מול הנזקים הקשים הצפויים, בנפש וברכוש, כולל בתשתיות לאומיות חיוניות.

**ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.**

