

מערך החירום האזרחי בישראל

פרספקטיבה בין-לאומית,
היסטורית ומשפטית

כתיבה ועריכה:

פרופ' לימור סמימיאן-דרש

ד"ר רננה עטייה

תת אלוף במיל' בצלאל טרייבר

עו"ד מלכיאל בלס

גב' שירה גולדברג

מרכז ג'יימס ג. שאשא למחקרים אסטרטגיים

האוניברסיטה העברית בירושלים

ירושלים | חשוון תשפ"ה | נובמבר 2025

מרכז ג'יימס ג. שאשא למחקרים אסטרטגיים
מודה לצוות המייעץ בפרויקט
שהתקיים בנושא "היערכות לחירום בישראל"
בשנת תשפ"ה:

ד"ר עמית שיניאק

פרופ' יגיל לוי

ד"ר טלי לוי

פרופ' דורית ניצן

ד"ר איריס פוסקלינסקי

ד"ר תהילה קלעג'י

גב' רעות שפריר

א. מערך החירום האזרחי בישראל: עקרונות מנחים לאסדרה

5	
7	הקדמה
9	צירים מרכזיים, שאלות מפתח ועקרונות מנחים
12	מתווה עקרוני למערכת היערכות וניהול חירום אזרחי בישראל

ב. מודלים בין-לאומיים להתמודדות עם חירום – סקירה השוואתית

13	
15	מוכנות למצבי חירום והתמודדות עמם בצרפת
21	מוכנות למצבי חירום והתמודדות עמם ביפן
26	מוכנות למצבי חירום והתמודדות עמם בארצות הברית
32	מוכנות למצבי חירום והתמודדות עמם באיטליה
38	היערכות למצבי חירום והתמודדות עמם בגרמניה

ג. מערך מוכנות המשק לשעת חירום – סקירה היסטורית וניתוח

53	
55	התפתחות מערך המשק לשעת חירום
59	משמעויות מרכזיות של התפתחות האיומים והתהליכים הלאומיים לאורך השנים
64	הגישה הרב-מערכתית
66	תפיסת הניהול הלאומי וה"שחקנים" ברמות השונות
72	מתווה הניהול הלאומי העתידי

ד. משפט וחירום בישראל

75	
78	על מדינת ישראל ומצב חירום
80	התפתחות דיני שעת חירום בישראל
82	ההסדר של מצב חירום בחוק יסוד
84	היקף השימוש בחקיקה חדשה לשעת חירום בשנים האחרונות
85	הגנות על חוקי יסוד מפני תקנות שעת חירום
87	חוקים ייעודיים להתמודדות עם מצב חירום
92	חוקים "רגילים" הכוללים סעיפים פרטניים בנושא מצב חירום (דוגמאות)
102	החלטות ממשלה לגבי מערך ההיערכות למצבי חירום (רשימה חלקית)
104	הגנת מערכות מידע
105	פסיקת בתי משפט בענייני היערכות והתמודדות עם מצבי חירום – דוגמאות
106	הצעות חקיקה ממשלתית ופרטית להסדרת היערכות הזירה האזרחית למצב חירום
110	על המדינה הדמוקרטית : דבר המחבר

מערך החירום האזרחי בישראל: עקרונות מנחים לאסדרה

פרופ' לימור סמימיאן-דרש

ד"ר רננה עטייה

תת אלוף במיל' בצלאל טרייבר

עו"ד מלכיאל בלס

גב' שירה גולדברג

ניהול החירום האזרחי בישראל נמצא כבר כמה שנים בצומת דרכים, שבבסיסו השאלה על מי תוטל האחריות להיערכות למצבי חירום בתחום האזרחי, ולניהולם כשהם מתרחשים. לאורך השנים התקבעה בישראל תפיסה שהשאירה את האחריות על תחומי חירום רבים בידי הצבא, ובמיוחד בידי פיקוד העורף, בעוד שהמערכת השלטונית האזרחית, כל גורם בתחומי אחריותו, נותרה מפוצלת וללא ראייה רחבה וכוללת של ההיערכות למצב חירום שבו היא תידרש לספק שירותים לאוכלוסייה. מצב זה מטשטש את גבולות האחריות, מחליש את יכולתה של המערכת השלטונית האזרחית להיערכות ולתפקוד עצמאי, ומקשה על יצירת מנגנוני ניהול, בקרה והפקת לקחים אפקטיביים.

בבסיס כל מערכת לאומית לניהול חירום חייבת לעמוד תפיסה ברורה של מבנה, אחריות וסמכות. ניהול ברמה הלאומית מחייב מערכת רב-שכבתית הפועלת בכמה רבדים במקביל – מהדרג הבכיר ביותר ועד לרמת הביצוע הבסיסית – כשהיא נשענת על היררכיה ברורה ותהליכי קבלת החלטות מובנים ובהירים. מערכת כזו צריכה להבטיח כי כל דרג במבנה הניהולי נושא באחריות ובסמכות מוגדרות היטב, ומסוגל לפעול מתוך ראייה רחבה ואסטרטגית. בנוסף, ניהול לאומי אפקטיבי דורש גם שילוב בין יציבות ארוכת טווח לבין גמישות ויכולת הסתגלות למצבי חירום חדשים. לצד שמירה על עקרונות קבועים של תיאום, אחריות ובקרה, שינויים במציאות יכולים לשמש הזדמנות לחיזוק המערכת ולהטמעת טכנולוגיות חדשות. התשתית הניהולית הנדרשת אינה מסתכמת במענה מידי למשבר, אלא שהיא חייבת לכלול גם יכולת להפיק לקחים, לשמר ידע ולבנות מנגנוני למידה מתמשכים לאורך זמן.

כדי להתמודד עם אתגר זה, יזם **מרכז ג'יימס ג' שאשא למחקרים אסטרטגיים** פרויקט מקיף לבחינת ניהול החירום האזרחי בישראל. שלוש סקירות שגובשו במסגרת הפרויקט – סקירה היסטורית של התפתחות המערך בישראל, סקירה משפטית של המסגרת החוקית והסמכויות הקיימות בישראל, וסקירה בין-לאומית של מודלים בכמה מדינות מובילות – סיפקו בסיס רחב לדיון ואפשרו זיהוי של דפוסי אתגר מתמשכים בישראל ופערים מוסדיים וחוקתיים, והשוואה שלהם לחלופות שונות הנהוגות בעולם.

על בסיס הסקירות השונות, מסמך זה מבקש להציג את הדגשים הקריטיים שמומלץ לקחת בחשבון בעת הקמת גוף ייעודי לחירום אזרחי או בעת הסבת גוף קיים לתפקיד זה. המטרה איננה להמליץ רק על מודל מסוים, מיקום מוסדי של גוף אחראי במנהל הציבורי או חלוקת סמכויות קונקרטיות, אלא להצביע על הצירים השאלות והעקרונות שמדיניות אחראית חייבת לשקול בכל תצורה עתידית. ביסוד הדברים עומדת ההכרה כי חירום אזרחי מחייב מערכת גופים המתמחה (לאורך זמן) בהיערכות למצבי חירום אזרחיים וניהולם. זאת, באמצעות הבנת הצורך להבחין ולעיתים גם להפריד בין ניהול צבאי וניהול אזרחי, הקצאת משאבים ייעודיים והגדרת סמכויות ואחריות באופן בהיר, שיבטיחו מענה מקצועי ויציב למשברים עתידיים. לצד זאת, נדרשת הקפדה על עקרונות משלימים – תיאום בין-מערכתי לרבות בין הגופים האזרחיים והצבאיים, רציפות משגרה לחירום, הפקת לקחים מתמשכת, גמישות הסתגלותית וחדשנות – ובראשם עקרון התקצוב: ללא משאבים סדירים וייעודיים, לא יוכל לקום מנגנון אפקטיבי שייערך למצבי חירום אזרחיים ויתמודד עימם, בין אם חדש ובין אם משודרג.

המסמך הנוכחי מציע לבחון את ניהול החירום האזרחי בישראל דרך ארבעה צירים מרכזיים: הציר הצבאי-אזרחי, ציר שגרה-חירום, הציר הממשלתי-מקומי, וציר מדיניות/היערכות-ביצוע. כל ציר מגלם שאלות מהותיות שעל המחוקק והדרג המדיני לתת עליהן את הדעת בעת עיצוב המערכת. השאלות לא נועדו להוביל למבנה אחד ויחיד, אלא לשמש מסגרת עבודה שדרכה ניתן לגבש כל מתווה מוסדי שייבחר. בתחתית כל ציר מוצג העקרון המנחה שלו, שנועד להעמיד בפני מקבלי ההחלטות את השיקולים שהמענה עליהם הוא תנאי ליצירת גוף אזרחי עצמאי, מתפקד ועמיד לאורך זמן, שיהיה אחראי לתחום החירום האזרחי.

הממצאים וההמלצות הכלולים במסמך זה קיבלו חיזוק משמעותי עם פרסומו של דו"ח מיוחד של מבקר המדינה בנושא **הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל**, שבו קבע המבקר, בין היתר, כדלקמן:

במשך 17 השנים שחלפו ממלחמת לבנון השנייה, הממשלה לא השלימה את הפעולות למינוי גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף בשעת חירום [...]. בשעתה הקשה של מדינת ישראל החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הניהול הכולל של הצד האזרחי היה לקוי, חסר וחלש בגין שישה פערים יסודיים:

- היערכות לקויה לפני המלחמה להעמדת גורם מוביל אחד הנתמך במערך אופרטיבי לצורך ניהול הצד האזרחי של המלחמה;
- פעילותם הלכה למעשה של גופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון – רח"ל ופקע"ר ואי-מימוש "אחריות-העל" של שר הביטחון לטיפול בעורף, עקב אי-השלמת הטיפול הממשלתי בהקניית סמכויות מתאימות לגורם מוביל ומרכז;
- כישלון הניסיון להעמיד מבנה תפקודי יציב לאחר פרוץ המלחמה, ותחת זאת קיום מבנה משתנה, לא סדיר, שלבש ופשט צורה מפעם לפעם;
- פעולה מצומצמת ודלילה של הפורום המדיני המוביל – הקבינט החברתי-כלכלי;
- המל"ל לא סיפק באמצעות המנ"ל את תמונת המצב הלאומית והאינטגרטיבית בזמן המלחמה – בפרט בהיבטי הטיפול האזרחי, כנדרש ממנו.

צירים מרכזיים, שאלות מפתח ועקרונות מנחים

מהבדיקה שערכנו בתחומים השונים עולה כי קיימים צירי פעילות בתחומי תכנון, ניהול ותפעול, הפועלים לאורך השנים בלי שיחסי הגומלין ביניהם מעוגנים באופן ברור. בולט היעדרה של מערכת ייעודית הבנויה כחלק משרשרת הניהול הלאומית, בעלת האחריות והסמכות הנדרשות. מצב זה יוצר חוסר בהירות ומוביל לאי-הבנות ולחוסר ארגון המלווים בהיעדר הסכמות ובניגודי אינטרסים.

להלן פירוט של מערכות היחסים השונות שמתחייב כי יפעלו בתיאום ובהכוונה תחת אחריות וסמכויות ברורות כמעט בכל מישורי הפעילויות:

הציר הצבאי-אזרחי

הזיקה בין הצבא לגופים אזרחיים מעלה שאלות מהותיות: על מה ומדוע מופקד צה"ל, ועד כמה נכון המצב שצה"ל ופיקוד העורף יפעלו בתחומים אזרחיים, כגון סיוע לניהול עיר בשעת חירום (באירועים של מגיפות, רעידות אדמה וכו')? יש לבחון באיזו מידה הנטייה של הממשלה להטיל תפקידים על צה"ל או נטיית צה"ל ליטול אחריות בתחומים אזרחיים, "משחררת" את המערכות הממשלתיות האזרחיות הבכירות מתפקידן ואחריותן. מעורבות הצבא בתחומים אזרחיים מטשטשת את גבולות האחריות בין רשויות המדינה ועלולה להוביל להיחלשות המערכות האזרחיות. תהליך כזה מאפשר לאחרונות להימנע מהגדרת יכולות, מקבלת אחריות ומהיערכות נאותה ותקצוב ראוי בתחומים שבאחריותן.

שאלת גבולות האחריות בין הצבא למערכת האזרחית היא מהקריטיות ביותר. לצבא יש יכולות לוגיסטיות ותפעוליות מהירות שאין למערכות האזרחיות, והצורך בסיוע בעתות משבר מובן מאליו. עם זאת, מעורבות עודפת של הצבא לאורך השנים יצרה תלות אזרחית בו, העלולה להחליש את מערכות הממשלה והרשויות המקומיות ולמנוע היערכות עצמאית. כיום קיימת הפרדה פורמלית בדמות רשות החירום הלאומית (רח"ל), אך בפועל סמכויות רבות מיושמות בידי פיקוד העורף. השאלה היא כיצד מוודאים שהצבא יתרום יכולות תומכות נקודתיות ונדרשות בלבד, בעוד האחריות הכוללת על ניהול המשבר האזרחי נותרת אזרחית.

העקרון המנחה המומלץ: חירום אזרחי מחייב ניהול אזרחי. רק באמצעות הפרדה ברורה בין תחומי האחריות ניתן להבטיח שהמערכת האזרחית לא תישאר חלשה ותלויה. המשימות האזרחיות המובהקות, לרבות ההיערכות להן, כגון בריאות הציבור, שיקום תשתיות אזרחיות, פינוי וטיפול באוכלוסייה – חייבות להתנהל תחת אחריות אזרחית, בעוד הצבא תורם סיוע טכני ותפעולי בלבד. לשם כך יש להבטיח גם תקצוב ייעודי וציב המאפשר בניית יכולות לטווח ארוך במקום התמקדות בתגובה נקודתית לאחר מעשה.

ציר שגרה-חירות

הזיקה שבין גופים אזרחיים הפועלים בשגרה לבין אלה הפועלים בשעת החירות מעלה סוגיות מהותיות על מידת החיוניות של ההיערכות בימי שגרה, ועל התהליכים המחייבים מעבר מתואם לחירות. נדגיש כי המעבר משגרה לחירות מעלה שאלות יסוד לגבי תפקוד המערכת. האם גוף שאינו פעיל בשגרה יוכל להופיע פתאום ולהוביל בשעת משבר? כיצד מבטיחים תרגול רציף לקראת מצבי חירות, בניית קשרים ארגוניים וקיבוע סמכות מקצועית לאורך זמן? בנוסף, כיצד ניתן להגדיר שלבי ביניים – מעבר הדרגתי משגרה לחירות – במקום קפיצה חדה ופתאומית? ללא מנגנונים ברורים יש סכנה כי בשעת הצורך הגוף האזרחי ייחלש, והובלת האירוע תישאר בידי הצבא או גופים אחרים שכבר מתורגלים בכך. השאלות העולות בסוגיה זו עשויות להכתיב גם את מיקום הגוף שיעסוק בחירות אזרחי, בין אם תחת משרד רה"מ או במיקום אחר.

העקרון המנחה המומלץ: הגוף האמון על ההיערכות וניהול החירות האזרחי חייב להיות זה שפועל ורלוונטי גם בשגרה. רק כך נבנים קשרים מקצועיים בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וארגונים אזרחיים; רק כך נוצרות סמכות בשטח ויכולת לתכלל את כלל השחקנים. גוף שמופיע יש מאין בשעת חירות יהיה חסר קשרים ולגיטימציה, ולא יהיה מסוגל להוביל את המערכת באופן אפקטיבי.

הציר הממשלתי-מקומי

במדינת ישראל מתקיימת מערכת יחסים ישירה, לעיתים מתוחה, בין הדרג הממשלתי לרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות הן הגורם הקרוב ביותר לאזרח ולצרכיו המיידיים, אך לא תמיד הן מצוידות בסמכויות, ביכולות ובמשאבים הנדרשים. מהצד השני, החלטות ברמת הממשלה אינן מיושמות תמיד היטב ברמה המקומית. השאלות כאן נוגעות לחלוקת הסמכויות: מה הן המשימות שיש להשאיר בידי השלטון המקומי, מה הן המשימות שדורשות הובלה לאומית, וכיצד ניתן למנוע חפיפות או התנגשויות בין שתי הרמות.

העקרון המנחה המומלץ: יש להבטיח חלוקת סמכויות ברורה בין הדרג הממשלתי לדרג המקומי, ולעגן זאת בחקיקה מחייבת. חלוקה לא ברורה יוצרת ואקום של אחריות המוביל להישענות יתרה על הצבא, פוגע בתיאום ומחליש את המערכת כולה. גוף ההיערכות לחירות חייב לעודד שילוביות ותיאום בין הרמות, כך שכל רשות תדע את מקומה ותפעל מתוך אחריות מחייבת.

ציר מדיניות-ביצוע

יחסי הגומלין שבין תכנון מדיניות לאומית למצבי חירום לבין מערכות הביצוע ממשלתיות השונות מעלים את השאלה עד כמה רצוי שהמערכת הלאומית תהיה מעורבת ברמת הביצוע בשטח, או כיצד עליה לייצר כלים למערכות הביצוע. על המערכת הלאומית לספק לגורמים סמכויות מוגדרות, אחריות ברורה ואמצעים שיאפשרו מתן מענה יעיל המבוסס על יכולות ממשיות. בהקשר זה ראוי להעמיד באופן ברור והחלטי את מרחב הסמכויות, האחריות והזיקות בין הגורמים הבאים:

- בין המטה לביטחון לאומי (מל"ל) לרשות החירום הלאומית (רח"ל)
- בין משרד רה"מ לרח"ל והמל"ל
- בין רח"ל/משרד הביטחון (משהב"ט) לפיקוד העורף (פקע"ר)
- בין המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לבין צה"ל ופקע"ר
- בין משרד הבריאות ומשטרת ישראל למגן דוד אדום (מד"א)
- בין משטרת ישראל לרשויות המקומיות
- בין רח"ל לרשויות המקומיות
- בין משרד הפנים (כולל רשות פס"ח) לרח"ל
- בין משרדי הממשלה לרשויות הייעודיות שתחת אחריותם, גם אם הן נהנות מעצמאות מקצועית
- בין גורמי המקצוע המרכזיים שצפוי שיפעלו בחירום בכל משרד ורשות, בדגש על דרגים בכירים, לבין הגורמים האחראים על חירום.

העקרון המנחה המומלץ: יש להבטיח שילוב ותיאום בין-מערכתיים תוך הבהרת סמכויות ואחריות. לכל גוף – מטה או שטח – חייב להיות תחום אחריות מובהק, מעוגן בחוק או לכל הפחות בהחלטת ממשלה, המאפשר שיתוף פעולה ונמנע מיצירת כפילויות. בכך ניתן למנוע מצבי ואקום או חפיפה, ולבסס מערכת מתפקדת ומסונכרנת. בנוסף, ניהול חירום אפקטיבי מחייב שילוב של תכנון שיטתי, למידה מתמשכת והפקת לקחים לצד גמישות וחדשנות. המערכת חייבת להיות מסוגלת להעריך סיכונים, לבדוק חלופות וליישם תובנות מאירועים קודמים, ובו בזמן לשמור על יכולת הסתגלות לאיומים משתנים.

מתווה עקרוני למערכת היערכות וניהול חירום אזרחי בישראל

מן העקרונות שהוצגו עולה כי נדרשת מערכת היערכות וניהול לאומית שתהיה הציר המרכזי לבחינת הסיכונים של מצבי חירום אזרחיים. עליה לאתר קשיים אפשריים בהיערכות אליהם ובניהולם, להעמיד מולם תוכניות לאומיות נרחבות ולגבש את הפערים הקיימים לתוכניות מעשיות, כולל לטווח ארוך. מערכת זו תידרש לבחון באופן שוטף את האיומים והסיכונים ואת התפתחותם, ואת היכולות הקיימות והדרכים להיערכות נרחבת להבטחת רציפות תפקודית של המערכות האזרחיות לשם מתן השירותים הנדרשים לתושבי המדינה. גוף כזה ישמש כעוגן לאומי להיערכות לחירום אזרחי: הוא יתכן, יתכלל ויבקר את כלל התהליכים, יבטיח רציפות בין שגרה לחירום ויוביל תהליך מתמשך של למידה והפקת לקחים.

מערכת זו צריכה לקבל מעמד לאומי בכיר במיוחד ויכולות תכנון, ניהול ובקרה ממשיות ועצמאיות, וכן תקצוב ייעודי לתהליכי ההיערכות ולעתות משבר, שאינו תלוי במשרד זה או אחר. סמכויות הגוף יעוגנו בחקיקה ראשית וייתמכו בתקציב יציב ורב-שנתי, שיאפשר לו לפעול באופן עצמאי ולא להישען על משרדים אחרים או על המערכת הצבאית, לקיים תהליכי התקשרויות בעצמו, ועוד.

תחת הגוף הלאומי יפעלו גופי ביצוע ייעודיים – מנהלות או פרויקטורים – שיוקמו בהתאם לסוגי המשבר ויופעלו בשגרה ובחירום בתיאום מלא עם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והמערכות הייעודיות. יהיה צורך להבטיח שבגוף זה יימצאו הכוחות המקצועיים האיכותיים והייעודיים לניהול ברמה לאומית, ובהם, בין השאר, גורמי שיכון, תכנון, תשתיות, תקצוב, מערכת המשפט ועוד. הגוף ישלב גם מומחים מתחומים נוספים – בריאות הציבור, פסיכולוגיה, תכנון עירוני ומדיניות ציבורית – כדי להבטיח גמישות מחשבתית וחדשנות בפתרון בעיות.

יש לציין כי על הגוף שיוקם לעמוד מעל לגופים האחרים, וכי הקמתו תחייב ביטול גופים כפולים. ביישום כל ההמלצות והתובנות שלעיל יתאפשר לישראל להעמיד מערכת חירום אזרחי יציבה בעלת סמכות ברורה, המתפקדת כעמוד שדרה נפרד מהמערכת הצבאית אך מתואם עמה, ואינה נדרשת להיבנות מחדש בכל פעם שמתחולל משבר.

1 חירום אזרחי הוא מצב המשבש או מונע באופן משמעותי את שגרת חיי התושבים במדינה ואת השירותים המסופקים להם בתחומים כמו מזון, חשמל, מים, תקשורת, תחבורה, בריאות, חינוך ואפילו מגורים. מצב כזה יכול להיווצר מסיבות מגוונות ובהן אסון טבע או פעילות צבאית עוינת.

2 זאת, כמובן, בניגוד להגדרת התפקיד של רח"ל (רשות החירום הלאומית), שהוקמה ב-2007 אך ברבות השנים השתנה תפקידה בפועל.

3 קישור לדו"ח שפורסם ביום 3.9.2025 – <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2025/Government-Management/2025-Government-Management.pdf>

4 דו"ח מבקר המדינה, 3.9.2025, הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל, עמ' 120-121.



מודלים בין-לאומיים להתמודדות עם חירום - סקירה השוואתית

ד"ר רננה עטייה



השאלה המנחה פרק זה היא מה הוא המודל הלאומי האופטימלי לארגון וניהול של מצבי חירום במדינה. לצורך גיבוש המלצות מבוססות מתארת הסקירה את מערכי ההיערכות וההתמודדות עם מצבי חירום בחמש מדינות מובילות: צרפת, יפן, ארצות הברית, איטליה וגרמניה. כל מדינה נבחנת לפי פרמטרים אחידים המאפשרים השוואה ביניהן, כדלקמן:

1. ההיררכיה הארגונית של מערך החירום:

מיפוי מבנה השליטה והסמכות, מהרמה הממשלתית ועד לרשויות מקומיות וארגוני חברה אזרחית, וניתוח חלוקת הסמכויות, האחריות והתקציבים בין הגורמים השונים.

2. היערכות, התמודדות וכוסם-אירוע:

בחינת התהליכים והמנגנונים הפועלים לפני אירוע חירום, במהלכו ולאחריו, וזיהוי הגופים האחראים לכל שלב והממשקים ביניהם.

3. מעורבות צבאית בחירום אזרחי:

בחינת המעורבות של כוחות צבאיים במערך החירום האזרחי, והבנת האיזון בין היערכות ביטחונית להיערכות אזרחית בניהול מצבי חירום. **המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות:** סקירת המסגרת החוקית הכוללת חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות, וזיהוי של פרקטיקות לא-פורמליות שהתפתחו בשטח ושל השפעתן על ניהול החירום.

4. הבחנה בין סוגי אירועי חירום:

השוואה בין המענה לאסונות טבע, לאירועים ביטחוניים, למגפות ולאירועים מעשה ידי אדם, וזיהוי גופים ייעודיים לסוגי אירועים שונים, או מערך אחוד.

מוכנות למצבי חירום והתמודדות עםם בצרפת

אפיון המודל הצרפתי

צרפת משתמשת במערך משולב לניהול חירום מסוגים שונים, כשתוכנית ORSEC היא הבסיס לתגובה לסוגים שונים של איומים תחת מסגרת אחת. ניתן לסמן את המערך הצרפתי כמערך בגישת "כל הסיכונים" (All-hazards approach) או "מערך אחד", "מערך אחד" או "מערך מתכלל", אך יש גם גופים ייעודיים ותוכניות ספציפיות המותאמות לסוגי אירועים שונים, כפי שיפורט מטה (למשל ORSAN למצבי חירום בריאותיים).¹ למערך הצרפתי, המנוהל כאמור בגישת "כל הסיכונים", יש מבנה ארגוני ריכוזי (בשל התנקזות הסמכויות אל ראש הממשלה ככל שחומרת המצב עולה) אך מבוצר בחלקו (בשל החלוקה לארבע רמות וריבוי הגופים העוסקים בסוגי חירום שונים).

להלן סיכום תוכן המסמך למודל הצרפתי, וחמשת צירי הניתוח:

מאפיינים מרכזיים	ציר / מימד
- גישת כל הסיכונים המבוססת על תוכנית ORSEC - מבנה ריכוזי במצבי קיצון, עם חלוקה לארבע רמות פעולה (לאומית, אזורית, מחוזית ומוניציפלית) - תיאום רב-מוסדי בין גופים ייעודיים לסוגי אירועים (כגון ORSAN לעניין מגפות)	1. אפיון המודל
- ראש הממשלה – אחראי לניהול המאקרו - משרד הפנים (DGSCGC) – תיאום משאבים - SGDSN – ביטחון לאומי - CDCS – סיוע במשברים בינ"ל - נציבים אזוריים ומחוזיים – תפעול בשטח - ראשי ערים – תגובה ראשונית - מרכזי תיאום: COGIC (ארצי), COD/COZ (אזוריים) - שיתוף עם גופי חברה אזרחית (FNPC, קרן צרפת)	2. היררכיה ארגונית
- היערכות: מיפוי סיכונים, תרגילים שנתיים, הכשרות חובה, מערכות התרעה מתקדמות (GIS, סירנות) - תגובה: הפעלת תוכניות לפי סוג האירוע, הקמת תאי משבר בכל הרמות, שיתוף פעולה הדוק בין כוחות - פוסט-אירוע: הערכת נזקים, שיקום (כולל מימון NextGenerationEU), סיוע נפשי (CUMP), הפקת לקחים מערכתית	3. היערכות, התמרזדות ופוסט-אירוע
- אסונות טבע: ניהול דרך ORSEC, תיאום עם שירותי הצלה, תוכניות לחום/קור קיצוניים. - אירועים ביטחוניים: תוכנית Vigipirate, מבצע Sentinelle, תיאום בין-משרדי - מגפות: ORSAN, בהובלת משרד הבריאות, בשיתוף עם WHO - אירועים מעשה ידי אדם: תוכניות פנימיות (PUI), יחידות חומרים מסוכנים (HMRT) בכבאות	4. הבחנה בין סוגי אירועים
- שילוב יחידות צבאיות ייעודיות (FORMISC) במשימות חירום אזרחיות - צבא תומך בשיטור, לוגיסטיקה, תגובה לאירועי טרור ואסונות - Sentinelle כדוגמה לשילוב צבא בביטחון פנים - הבחנה תפקודית בין אחריות ביטחונית-אזרחית אך עם שיתוף בפועל בעת הצורך	5. מעורבות צבאית בחירום אזרחי
- מסגרת חוקית מקיפה: קוד ביטחון הפנים, חוק 2004, חוקים ייעודיים למצבים שונים - אימוץ תקנים בינ"ל: IDRL, ISO 21110 - פעילות לא-פורמלית: מתנדבים, יוזמות קהילתיות, רשתות מידע	6. מסגרת חוקית

ציר ההיררכיה הארגונית של מערך החירום בצרפת

ברמה הלאומית, ראש הממשלה נושא באחריות הכוללת לניהול מצבי חירום גדולים יחד עם המזכירות הכללית להגנה וביטחון לאומי,² בעוד שמשדד הפנים אחראי על התיאום ועל הפיקוח על משאבי חירום לאומיים באמצעות המנהל הכללי לביטחון אזרחי וניהול משברים (Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises) (DGSCGC), שהוקם ב-2011 כחלק מהתפתחות המבנה הריכוזי בצרפת. משרד הבריאות מתאם את המענה למצבי חירום בריאותיים, וה-SGDSN מופקד על תכנון הביטחון הלאומי. מרכז המשברים והתמיכה של משרד החוץ (CDCS), אחראי לטיפול במשברים מחוץ לגבולות המדינה ולתיאום הסיוע ההומניטרי הבין-לאומי.³⁴

ברמה האזורית והמחוזית, הנציב המחוזי (Prefect) הוא מנהל הפעולות העיקרי בשעת משבר, והוא מופקד על הכנת המענה להפעלת תוכניות חירום ועל התיאום בין שחקנים ציבוריים, פרטיים ורשויות מקומיות (Renda-Tanali & Mancebo, 2010; Hartenstein et al., 2006). הנציב האזורי (Zone Prefect) משמש כמתאם כשהשלכות האירוע חורגות ממחוז יחיד. לצידם פועלים מרכזי תפעול אזוריים ומחוזיים (COZ / COD) המסייעים בתיאום הפעולות ובזרימת המידע בין הרמות.

ברמה המקומית, ראש העיר הוא הגורם הראשון המגיב בשטח, והוא אחראי על הפעלת אמצעים ראשוניים ויידוע הרשויות ברמות האחרות, בהתאם לתוכנית החירום המקומית (LERP – Local Emergency Response Plan) הנגזרת מתוכנית ORSEC הכללית.⁵

לצד הגורמים הרשמיים, ארגוני החברה האזרחית ממלאים תפקיד מרכזי – הן בסיוע ראשוני והן בתמיכה ארוכת טווח בנפגעים, ביניהם FNPC וקרן צרפת (Fondation de France).⁶

כדי להבטיח תיאום אפקטיבי בין הרמות פועלת מערכת תיאום היררכית שבמרכזה ה-COGIC,⁷ גוף לתיאום בין-משרדי הפועל 24/7 ומשמש נקודת קשר מרכזית בין הגופים השונים. תפקידו כולל יידוע של שר הפנים, תיאום משברים באזורים שונים, ניהול יחידת משבר בין-משרדית, שליחת אמצעים לאומיים ותיאום עם מנגנון ההגנה האזרחית של האיחוד האירופי.⁸

לצד ה-COGIC פועלת SGDSN כאחראית על התכנון הבין-משרדי לביטחון לאומי ועל ניטור הפעילות המבצעית. נציבי ההגנה האזוריים (PZDS) הם הגורם המקשר בין הרמות הלאומית והטריטוריאלית, ומוסמכים לתאם ולגייס משאבים במצבי חירום מורכבים. לשם כך הם מפעילים מפקדות (EMIZ) ומרכזי תפעול אזוריים (COZ).

הממשלה המרכזית מופקדת על תכנון אסטרטגי, חקיקה וניהול משברים רחבי היקף,⁹ בעוד שהרשויות המקומיות אחראיות ליישום התוכניות בשטח ולניהול מענה ראשוני (Marchesini, 2023).²³ התקצוב משקף את סדרי העדיפויות הלאומיים וכולל תמיכה שוטפת של משרד הפנים בפלטפורמות מניעה ואת קרן FUH למשברים בין-לאומיים.³

ציר היערכות, התמודדות וכוסט-אירוע בצרפת

תהליכי היערכות ומנגנונים לפני אירוע חירום

הערכת סיכונים ומיפוי אזורים פגיעים הם מרכיבים מרכזיים בתהליך ההיערכות הצרפתית.⁴ המדינה מבצעת ניתוח פגיעות ברמה הלאומית והמקומית כדי לזהות אזורים וקבוצות אוכלוסייה בסיכון גבוה.¹ צרפת גם מקיימת אימונים ותרגילים קבועים של כוחות הביטחון האזרחיים, צוותי ההצלה והכבאים,^{10,11} כשמאז 2002 נערכים תרגילים שנתיים ברמה הלאומית הכוללים את כל הגורמים הלאומיים השונים, לרבות סימולציה של לחץ תקשורתי.

כדי לקדם היערכות ומוכנות מיטבית החוק מחייב מוסדות ציבוריים ופרטיים לערוך אימונים שנתיים,⁴ ובנוסף נערכים תרגילים ברמה המחוזית והאזורית. צרפת גם משתתפת בתרגילים בין-לאומיים ברמה האירופית, מה שמעיד על מחויבות לשיתוף פעולה ולשיפור מתמיד של יכולות התגובה. לדוגמה, בשנת 2020 נערך בשינון (Chinon) תרגיל לאומי לתרחיש של תאונה גרעינית, שהמחיש את ההכנה המיוחדת לסיכונים בעלי השלכות מרחיקות לכת.¹²

בהיערכותה למצבי חירום, צרפת מפעילה מגוון של מערכות התרעה מוקדמות לאיומים כמו מזג אוויר קיצוני, רעידות אדמה ואירועים בריאותיים.⁴ היא משתפת פעולה עם גופים כגון METEO France, VIGIE CRUES ו-CNALT, ומפעילה רשתות התרעה ייעודיות, ביניהן רשת הסירנות הלאומית (RNA) SENTINELLE, להתרעות בריאותיות, GALA ברמה המוניציפלית ו-CEDRE לזיהום מקרי.⁷ מערכות אלה משתמשות בטכנולוגיות של מיפוי ומידע גיאוגרפי (GIS),^{13, 14} ומשקפות גישה מקיפה אך גם מורכבת ביורוקרטית לניהול התרעות.

התמודדות במהלך אירוע חירום בצרפת: הפעלת תוכניות ותיאום בין גופים

כאמור, במהלך אירוע חירום הרמה המוניציפלית היא הנדרשת להגיב ראשונה, כשראש העיר הוא האחראי על התיאום בין הגופים השונים בעלי האחריות והסמכויות הנפרדות,^{15, 16} ועל בחירת תכנית החירום שלפיה יש לפעול, בהתאם לסוג האירוע.¹⁰ במהלך אירוע חירום מוקמים תאי ניהול משברים ברמות שונות כדי להבטיח תיאום ושליטה אפקטיביים.¹⁷

מעבר לכך, כוחות כיבוי האש, שירותי הרפואה הדחופה (SAMU), המשטרה, הז'נדרמריה וארגוני החברה האזרחית פועלים בשיתוף פעולה הדוק כדי לספק מענה מקיף לנפגעים ולמצב החירום עצמו.¹⁵ שירותי הרפואה הדחופה, למשל, פועל ברציפות ומשתף פעולה עם כוחות הכיבוי בשטח.¹⁸

תהליכים ומנגנונים לבוסט-אירוע: שיקום וחזרה לשגרה

אחרי אירוע חירום מופעלים מנגנונים לשיקום וחזרה לשגרה.¹⁹ השלב הראשון כולל הערכת נזקים וצרכים לשם הבנת היקף הפגיעה באוכלוסייה ובתשתיות,^{19,20} ואחריו ניתן סיוע הומניטרי ראשוני – מזון, מים, מחסה וטיפול רפואי.²¹ מרכז המשברים והתמיכה (CDCS) מתאם את הסיוע של צרפת בחו"ל, בין היתר דרך קרן החירום ההומניטרית (FUH) המספקת מענה מהיר לצרכים דחופים.^{22,3}

שיקום תשתיות חיוניות ושירותים ציבוריים מהווה שלב מרכזי, ומתבצע גם הוא במסגרת תוכנית ההתאוששות והחוסן הלאומית, כחלק מה-NextGenerationEU הכוללת השקעות בשיקום ובניהול פסולת אסון – למשל בעקבות הסערה "אלכס" בעמק רויה.^{23,20} סיוע פסיכולוגי ניתן באמצעות יחידות CUMP, המספקות תמיכה נפשית מיידית לנפגעים,^{25,24} לצד סיוע כלכלי להתאוששות אישית וקהילתית – כמו שוברי מזון ותמיכה בעסקים קטנים – שמובילה Fondation de France.²³ ולבסוף, תהליך הבוסט-אירוע כולל גם הערכה של תגובת החירום. כך למשל, אחרי מתקפות הטרור בפריז ב-2015 בוצע ניתוח יסודי של ניהול המשבר לצורך הפקת לקחים ושיפור עתידי.^{27,26}

מעורבות צבאית בחירום אזרחי

צרפת שואפת לאיזון בין היערכות ביטחונית להיערכות אזרחית בניהול מצבי חירום.¹⁹ בעוד שההיערכות הביטחונית מתמקדת בעיקר בהגנה מפני איומים חיצוניים ופנימיים, לרבות טרור, ההיערכות האזרחית נועדה להגן על האוכלוסייה ממגוון רחב של סיכונים כגון אסונות טבע, מגפות ותאונות תעשייתיות.²⁸

לצבא צרפת יש תפקיד משמעותי בתמיכה במערך החירום האזרחי, במיוחד במצבי חירום בקנה מידה גדול או כשנדרשות יכולות מיוחדות. יחידות צבאיות של ההגנה האזרחית (FORMISC), שהן חלק מזרוע ההנדסה של הצבא, עומדות לרשות משרד הפנים ומשתתפות במגוון רחב של משימות חירום, כולל כיבוי שריפות יער, סיוע באסונות טבע וטכנולוגיה, ותמיכה במשטרה במאבק נגד טרור.

מבצע "סנטינל" (Sentinelle), שהחל אחרי מתקפות הטרור בפריז ב-2015, הוא דוגמה בולטת למעורבות הצבא בביטחון הפנים.¹⁰ במסגרתו נפרסו אלפי חיילים ברחבי צרפת כדי לאבטח אתרים רגישים ולסייע למשטרה במשימות שיטור ולוחמה בטרור. הם ביצעו סיורים, הגנו על תשתיות קריטיות וסייעו במתן מענה לאירועי טרור.

בנוסף למשימות של ביטחון פנים, הצבא הצרפתי מספק סיוע הומניטרי ותמיכה לוגיסטית במקרים של אסונות טבע בצרפת ובחו"ל. הוא יכול לסייע בהובלת ציוד, פינוי נפגעים, הקמת בתי חולים שדה ומתן שירותים חיוניים אחרים.

המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות

מערך ניהול החירום בצרפת נשען על מסגרת חוקית מקיפה, שראשיתה בקוד ביטחון הפנים (Code de la sécurité intérieure) המגדיר את ארגון הסיוע ברמה הלאומית ואת תפקידי הביטחון האזרחי.^{8,19} רפורמה מרכזית שבוצעה ב-2004 עדכנה את תוכנית ORSEC, הסדירה את סמכויות הרשויות המקומיות וחייבה הכנת תוכניות היערכות ברמה הטריטוריאלית.²⁹

בנוסף, יש חוקים ייעודיים למצבי חירום: **מצב חירום כללי** (état d'urgence), **מצור** (état de siège) ו**חירום סניטרי** (état d'urgence sanitaire), המעניקים סמכויות מיוחדות לממשלה בעת משבר.³⁰ החוק מגדיר את סמכויות הדרגים השונים – מהשלטון המרכזי ועד לראשי הערים, כשהנציבים המחוזיים מוסמכים להפעיל את ORSEC ולתאם את פעולות החירום.⁸

במישור הבין-לאומי אימצה צרפת את ההנחיות הבין-לאומיות להקלת סיוע חירום (IDRL),³¹ כולל פטור ממכס, אשרות מהירות והכרה בכישורים מקצועיים. היא גם יישמה את תקן ISO 21110 בתחום היערכות מוסדות התרבות, שהותאם לתקן לאומי.³² ארגון Blue Shield France, שקיבל הסמכה לאומית ביוני 2023, פועל מאז כגוף סיוע מוכר בשעת חירום, בשיתוף מוסדות תרבות ושירותי חירום, להגנה על מורשת תרבותית.³³

יוזמות אזרחיות לא-פורמליות נוספות – כמו קבוצות קהילתיות ורשתות שיתוף מידע – מתקיימות, אך הציבור עדיין מצפה שהרשויות יובילו את ניהול המשבר והשיקום.³⁴ במקביל, הרשויות מעודדות אחריות אישית, בעיקר במקרי שיטפונות. עם זאת, יש סתירה בין הגישה המרכזית לבין רמות נמוכות של מעורבות אזרחית: רק 44.6% ממשקי הבית מביעים נכונות להיערך פיזית למקרי חירום.³⁵

הבחנה בין סוגי אירועים

כאמור, צרפת מפעילה את תוכנית ORSEC כמסגרת אחידה וגמישה להתמודדות עם מגוון של מצבי חירום. תוכניות ייעודיות מותאמות לאופי האירוע. **אסונות טבע** מנוהלים בתיאום בין הנציב המחוזי, כוחות ההצלה ושירותי החירום, עם תוכניות ספציפיות לגלי חום וקור ומערכות התרעה מוקדמות.^{36,37,38} **אירועים ביטחוניים** מטופלים לפי תוכנית Vigipirate, וברמות חירום מוקמות יחידות ניהול משבר בין-משרדיות. חיזוק מערך הרפואה הדחופה היה מרכיב מרכזי אחרי מתקפות הטרור ב-2015.^{17,39} **מגפות** מנוהלות על ידי משרד הבריאות, בשיתוף פעולה עם WHO והפעלת מערכות מעקב והנחיות לציבור. ולבסוף, **אירועים מעשה ידי אדם** כוללים תאונות תעשייה וזיהומים מסוכנים. המענה כולל תוכניות חירום פנימיות במפעלים, הפעלת ORSEC ברמה המקומית, ויחידות מתמחות של שירותי הכבאות.^{8,29}

מוכנות למצבי חירום והתמודדות עם ביפן

אפיון המודל היפני

יפן פועלת לפי **מודל רב-שכבתי** גמיש אך מבוסס חוק, הכולל תיאום בין שלוש רמות שלטון: הלאומית (הממשלה המרכזית), המחוזית (47 מחוזות המכונים "פרפקטורות"), והמוניציפלית (עיריות, עיירות וכפרים). המערכת פועלת בגישת **כל הסיכונים**, כלומר מסגרת אחת המתמודדת עם מגוון רחב של איומים – טבעיים, טכנולוגיים, ביולוגיים וביטחוניים – תוך התאמה לצרכים מקומיים. החוק המרכזי – חוק היסוד לניהול אסונות – משמש תשתית מוסדית לכל תהליכי ההיערכות, התגובה והשיקום. המודל פועל לפי גישה אינטגרטיבית המשלבת בין מדיניות לאומית, חינוך ציבורי ותרגול מתמיד, וכולל תשתיות התרעה מתקדמות, שגרות מוכנות וחינוך מגיל צעיר. לצד הממשל, הקבינט, הסוכנות לניהול אסונות ולחילוץ – גם החברה האזרחית שותפה לתכנון, תפעול ולמידה באמצעות ארגונים קהילתיים (Jishubo), מתנדבים ומשקי בית מתורגלים. המודל כולל מדיניות פורמלית וגם פרקטיקות לא-פורמליות, שילוב המקנה לו גמישות ומחזק את הטמעתו בציבור.

להלן סיכום תוכן המסמך למודל היפני, וחמשת צירי הניתוח:

מאפיינים מרכזיים	ציר / מימד
- גישת כל הסיכונים עם הבחנה בין סוגי איומים מודל מבוזר רב-שכבתי (לאומי, מחוזי, מוניציפלי) - מבוסס על חוק יסוד לניהול אסונות (1961) - שילוב בין מדיניות פורמלית לפרקטיקות קהילתיות (Jishubo)	1. אפיון המודל
ראש הממשלה מוביל את קבינט ניהול האסונות והמועצה הבין-משרדית הרשויות המקומיות אחראיות על תגובה מיידית המושל המחוזי מפעיל את כוחות JSDF באישור הממשלה גופים מתמחים: FDMA (כיבוי אש), MLIT (תשתיות, תחזיות שיטפונות), JMA (התרעות) - קיומם של מרכזי תיאום לאומיים והכשרות משולבות ברמות השלטון	2. היררכיה ארגונית
היערכות: תרגולים שנתיים (כולל "יום מניעת אסונות"), הכשרות מגיל הגן, סימולציות ותוכניות פינוי התמודדות: מערכת J-Alert בשליטה הדרגתית (מקומי-מחוזי-לאומי), בשיתוף המגזר העסקי פוסט-אירוע: חוק שיקום מאסונות (2011), סיוע פסיכו-חברתי, עקרונות שיקום מהותיים (למידה, קהילה, חוסן)	3. היערכות, התמור דדות ופוסט-אירוע
אסונות טבע: JMA (רעידות אדמה, צונאמי, הרי געש), MLIT (שיטפונות), ביטוח חיים מסובסדים איומים ביטחוניים: המועצה לביטחון לאומי, אבטחת תשתיות, טיפול בטרור וביו-אירועים מגפות: המכון למחלות זיהומיות, משרד הבריאות, רפורמות תיאום בעקבות הקורונה	4. הבחנה בין סוגי אירועים

• 5. מעורבות צבאית בחירום אזרחי • כוחות ההגנה העצמית (JSDF) פועלים תחת פיקוד אזרחי בלבד (מושל או ראש הממשלה), תרומתם העיקרית בחילוץ, לוגיסטיקה, ופתיחת דרכים • הפעלת הכוחות מוסדרת בחוק כוחות ההגנה העצמית • חל שינוי בגישת המדינה אחרי אסון טוהוקו, עם הרחבת התפקיד האזרחי של הצבא, תוך הישמעות לדרג האזרחי	
• 6. מסגרת חוקית • חוק יסוד לניהול אסונות (1961) ותוכנית ניהול אסונות בסיסית (1963), עדכון ב-1995 • חוק שיקום מאסונות (2011) וחוק ייעודי לשיקום פוקושימה (2012) • חוקים נלווים: חוק הסיוע לנפגעים, מנגנוני תיאום אזרחיים-צבאיים • הסדרה של פרקטיקות אזרחיות – תרגולים, חינוך, מתנדבים, מוכנות משפחתית	

ציר ההיררכיה הארגונית של מערך החירום

המבנה הארגוני של ניהול מצבי חירום ביפן מאופיין בהיררכיה ברורה, כשהממשלה המרכזית קובעת מדיניות והרשויות המקומיות אחראיות ליישמה בשטח, בתיאום עם גופים נוספים.⁴⁰ לכל רמה ניהולית יש אחריות מלאה לתחום שיפוט, במבנה המזכיר מדינה עצמאית קטנה, ותוכניות מניעת אסונות מקיפות מפותחות בהתאם לתפקידים שיש למלא בכל שלב.⁴¹ אך אין רשות אחת או גוף אחד האחראי באופן מלא וסינגולרי על היערכות, תגובה ושיקום.^{42,43}

כמו בצרפת, גם ביפן הרמה המקומית היא האחראית על התגובה המיידית לאירוע,⁴⁴ אך זו לוקה בחוסר ניסיון בניהול ובטיפול במשברים ואסונות, ונדרשת תמיכה של שחקנים נוספים ברמות הלאומית והמקומית, בעזרת מתנדבים.⁴⁴ כשהאירוע חורג מיכולתן של הרשויות המקומיות, נכנסים לפעולה המחוזות; באירועים גדולים במיוחד מגויסת תמיכה לאומית.⁴⁵ אחרי אסון טוהוקו ב-2011 פיתחה יפן מערכת תיאום תלת-שלבית שבה העירייה מתמקדת בהתערבויות לשיקום, מיקום מחדש ופעולות ממוקדות קהילה. התיאום בין העיריות השונות נעשה באמצעות המחוזות, וקבינט השיקום המרכזי בראשות ראש הממשלה מתאם את כל המאמצים הלאומיים.⁴⁶

ברמה הלאומית, ראש הממשלה עומד בראש המועצה הלאומית לניהול אסונות, גוף בין-משרדי המתאם את המאמצים הלאומיים בעת אסונות ומקבל החלטות אסטרטגיות בעניינם.^{41,46} המועצה כוללת נציגים ממשרדי התחבורה, הבריאות, הביטחון, הפנים והסביבה. יחד אתם, סוכנות ניהול האש והאסונות (FDMA) פועלת תחת משרדי הפנים והתקשורת, ומפקחת על סוכנויות כיבוי אש ועל מחלקות האסון של רשויות מקומיות;⁴³ משרד הקרקע, התשתיות, התחבורה והתיירות (MLIT) מנהל את השליטה בנהרות ראשיים ומוציא תחזית שיטפונות.⁴³ ולבסוף, הסוכנות המטאורולוגית (JMA) מספקת תחזיות והתרעות בזמן אמת, באמצעות מערכות התרעה מתקדמות המסוגלות להתריע שניות לפני רעידת אדמה.

ברמה המחוזית, המושל אחראי להפעיל תוכניות פעולה וכוחות מקומיים – לרבות הזעקת המשמר הלאומי וכוחות ההגנה העצמית (JSDF), באישור הממשלה.⁴³ במקביל, המחלקות לעבודות ציבוריות מנהלות אזורים

קטנים יותר, תשתיות, גשרים ונהרות, ומשתפות פעולה עם סוכנויות ממשלתיות כדי לחזות לאסונות.⁴³

ברמה המקומית, ראשי עיריות מחזיקים בסמכות להכריז על פינוי, הפעלת מקלטים ואזורי פינוי (LDRP), הגדרת אזורים מוגבלים והקצאת שימוש בקרקע ומתקנים פרטיים במצבי חירום,⁴³ ומנהלי חירום מקומיים אחראים על פיתוח תוכניות היערכות מקומיות, ביצוע הערכות סיכונים וניהול תרגילים.⁴³

המודל היפני מאפשר תיאום מבוזר: כל רמה פועלת לפי אותו עקרון פעולה, אך מתאימה את הביצוע ליכולות ולמשאבים המקומיים. מבנה זה מאפשר תגובה מהירה מצד הרשות המקומית, בסיוע ותמיכה ממשלתיים בעת הצורך.

ציר היערכות, התמודדות ופוסט-אירוע ביפן

תהליכי היערכות ומנגנונים לבני אירוע חירום

מאז טיפון איסוואן ב-1961, פועלת יפן תחת חוק יסוד לניהול אסונות,⁴⁷ המגדיר את תפקידי הממשלה, הרשויות המקומיות והציבור.⁴³ לחיזוק מוכנות האזרחים מתקיימים מדי שנה "יום מניעת אסונות" (1 בספטמבר, יום רעידת האדמה בקנטו ב-1923) ו"שבוע מניעת אסונות", הכוללים תרגולים ארציים של פינוי, כיבוי אש והגשת עזרה ראשונה.⁴³ בנוסף, הציבור מודע מראש לקיומם של מקלטים ואתרי פינוי ייעודיים.⁴⁸

בעקבות אסון הצונאמי בטוהוקו (2011) אימצה יפן מודל דו-שלבי להיערכות: השלב הראשון מתמקד במניעה, המאפיינת גישה קודמת לגישת ההיערכות והמוכנות בשל ההבנה שיש אירועים שלא ניתן למנוע, כולל כאלה המתרחשים אחת ל-150 שנה ומצריכים בניית תשתיות והתרעות מוקדמות.⁴⁹ השלב השני עוסק בהפחתת נזקים (מיטיגציה) באירועים קיצוניים במיוחד, דרך ניהול אסון מקיף הכולל הגנה חופית, תכנון עירוני, מערכי פינוי והעלאת מודעות ציבורית.⁵⁰ בהתאם לכך, יפן השקיעה הרבה בבניית סוללות, חומות ים ושוברי גלים – כדוגמת זה שבקמאשי.^{51,52} מאז אמצע שנות ה-2000 מקודמת במדינה גישה ייחודית בשם Gensai (הפחתת אסון), המתמקדת באמצעים לא-פיזיים כמו סימולציות נזקים, תכנון פינוי, ושיקום.^{53,54} מטרתה היא להפחית את התלות בפתרונות הנדסיים כמו תכנון ערים וחומות הגנה, ולהשקיע גם בהיערכות קהילתית ויכולת פעולה לאחר האסון.⁴³

בנוסף, הרשויות המקומיות מגייסות מבעוד מועד את המגזר העסקי למתן שירותים קריטיים בזמן חירום – הסעות, אספקה, סיוע לוגיסטי ועוד.⁵⁵ ביפן פועלים גם ארגונים קהילתיים אוטונומיים למניעת אסונות (Jishubo/Chonaikai) בתמיכת הממשל המקומי, המתמקדים בהכנת הקהילה לפעולה בחירום,^{52,56,57} ומכוון לאומי להכשרה לניהול אסונות הכוללת תרגילים משולבים של כל רמות הממשל, המגזר הפרטי, ארגונים ללא מטרות רווח,⁴¹ ומרכזי תיאום לאומיים שמפעילה הממשלה בתגובה לאירועי חירום משמעותיים.

התמודדות במהלך אירוע חירום: הפעלת תוכניות ותיאום בין גופים

בעת התרחשות אסון מופעלת ביפן מערכת תגובה היררכית וברורה. הרשויות המקומיות הן כאמור קו ההגנה הראשון, והן מקבלות סיוע ממשרדי ממשלה לפי הצורך.⁴¹ כוחות ההגנה העצמית מסייעים בחילוץ, פינוי והקמת מקלטים זמניים,⁵⁸ ואף שלא פעם אינם נדרשים מיידית, הם תורמים גם באירועים מתונים כמו פינוי דרכים, חלוקת ציוד וסיוע לוגיסטי. בשנת 2022 הופעלו יותר ממחצית מחיילי המשמר הלאומי לטיפול באירועים שונים, כולל שריפות יער.⁴³ פעולתם מותנית ביכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם המשבר.⁵⁹

התרעות נמסרות בזמן אמת במערכת J-Alert הפועלת בטלויזיה, רדיו, טלפונים ניידים ורמקולים ציבוריים.⁴¹ במקרה של אסון גדול מזומן למשרד ראש הממשלה תוך 30 דקות **צוות תגובה ממשלתי ברמת הנהלה**.⁴⁵ לאחר מכן נפגש קבינט החירום ומוקם מטה ניהול אסונות בראשות ראש הממשלה, האחראי על קביעת מדיניות ותיאום כלל-מערכתי.

תהליכים ומנגנונים לכוסט-אירוע: שיקום וחזרה לשגרה

כאמור, אחרי אסון טהוקו ב-2011 הוקמה מסגרת לאומית לשיקום מאסונות⁶⁰ ולניהול תהליכי התאוששות.⁶¹ המיקוד המרכזי הוא בשיקום תשתיות חיוניות כמו מים, חשמל, תחבורה ותקשורת, לצד שיקום מבני חינוך ובריאות.⁴⁶ נוסף לשיקום הפיזי יש גם תמיכה פסיכו-סוציאלית באוכלוסייה שנפגעה, כולל טיפול מקצועי, פרטני וקהילתי, לנפגעי חרדה וטראומה.⁴⁶ במישור הכלכלי המדינה מספקת דיור זמני, מעניקה הלוואות מיוחדות למשקי בית ולעסקים, ומסייעת בהשמה תעסוקתית למי שאיבדו את מקור פרנסתם.⁶²

ייחודה של יפן טמון באימוץ **שבעה עקרונות מנחים לשיקום**, שעוצבו אחרי אסון טהוקו: (1) למידה מהאסון, (2) שיקום מבוסס קהילה, (3) בנייה לעתיד, (4) בנייה עם חוסן ויעילות אנרגטית, (5) שיקום וחידוש כלכלי, (6) ריכוז משאבים לאזורים שנפגעו, ו- (7) שיקום מתוך סולידריות.⁶³ זו גישה המשלבת בין פרקטיקות טכניות לערכים חברתיים, במטרה לבנות מחדש חברה חזקה, עמידה ומלוכדת יותר לאחר האסון.

מעורבות צבאית בזמן חירום אזרחי

מעורבות כוחות ההגנה העצמית של יפן במערך החירום האזרחי מוגבלת ומוסדרת בחוקת יפן, המדגישה את עקרון הפיקוד האזרחי.⁵⁵ חוק כוחות ההגנה העצמית מגדיר את התנאים והנהלים לשילובם במענה אזרחי, לרבות שיתוף פעולה עם רשויות אזרחיות.⁴¹ למרות כפיפותו לפיקוד אזרחי, יש ל-JSDF תפקיד מרכזי בהתמודדות עם אסונות גדולים, בעיקר בתחומי חילוץ, לוגיסטיקה והקמת תשתיות חירום.⁴³ בעת אסון הוא כפוף למושל הפרפקטורה או לראש הממשלה, וכך למשל הורה האחרון באסון טהוקו על גיוס 100,000 חיילי JSDF לסיוע וחילוץ. אלה הצליחו לחלץ כ-19,000 בני אדם – שהיו כ-70% מכלל המחולצים.⁴²

לאורך השנים הרחיבה יפן את תפיסת הביטחון שלה מאיומים צבאיים בלבד להתמודדות כוללת עם אסונות אזרחיים – מגמה שהחלה עם חקיקת חוק יסוד לניהול אסונות ב-1961 והתחזקה בעקבות אסונות קובה (1995) וטוהוקו.⁵¹ השינויים כללו את חיזוק המערך האזרחי והגדרה מחדש של תפקידי ה-JSDF בשעת חירום. לשם שמירה על האיזון בין התחומים מפעילה יפן מנגנוני תיאום רשמיים בין גופי הביטחון לבין סוכנויות אזרחיות, תחת המועצה הלאומית לניהול אסונות המשלבת מרכיבים ביטחוניים ואזרחיים.⁴¹

המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות

כאמור, חוק יסוד לניהול אסונות (1961) מגדיר את המבנה המוסדי, את סמכויות הגופים השונים ואת חלוקת האחריות בין הממשלה המרכזית, הפרפקטורות והרשויות המקומיות.^{43,44} לצדו קיימת תכנית לניהול אסונות בסיסית (1963, עודכנה ב-1995), הקובעת את חלוקת הסמכויות והאחריות בין הרשויות ומסדירה את תהליך קבלת ההחלטות, את התיאום הבין-משרדי ואת ההתמודדות עם שלבי האסון השונים – מהכנה ועד לשיקום.⁴¹

חוק הסיוע באסונות מסדיר את הסיוע הראשוני לנפגעים כולל אספקת דיור, מזון ושירותים בסיסיים,⁴³ ובנוסף לו נחקק אחרי האסון הגרעיני גם חוק אמצעים מיוחדים לשיקום פוקושימה (2012) המסדיר את שיקום האזור.⁶² חוק שיקום כללי נוסף נחקק ב-2011 בעקבות אסון טוהוקו, והוא משמש מסגרת לשיקום אזורים פגועים, לצד הנחיות ייעודיות שנוסחו בעקבות רעידת האדמה במזרח יפן.⁶²

רבות מהפרקטיקות הלא-פורמליות שהתגבשו ביפן קיבלו הכרה חוקית או הוסדרו בדרכים שונות, כמו למשל תרגילי החירום הקהילתיים, במיוחד סביב "יום מניעת אסונות" (1 בספטמבר), בשיתוף פעולה הדוק של התושבים והרשויות.⁵¹ דוגמה נוספת היא שילוב של חינוך להתמודדות עם אסונות כבר בגיל הגן, כדי להטמיע תרבות של מוכנות אישית וקהילתית.⁶⁵

בנוסף לתשתית הפורמלית, גם ארגונים קהילתיים עצמאיים (Jishu-bosai-soshiki), הפועלים לצד הממשל המקומי הם רכיב חיוני בניהול הסיכונים הקהילתיים.^{66,67} במקביל, מרכזי מתנדבים קהילתיים מספקים סיוע קריטי, בעיקר באזורים כפריים ומרוחקים.⁴⁶ ולבסוף, ההיערכות המשפחתית העצמאית, הכוללת הכנת ערכות חירום, תוכניות פינוי והיכרות עם מקלטים אזרחיים **כחלק מהשגרה הביתית**, גם היא חלק מהייחודיות של המערכת ביפן.⁶⁸

הבחנה בין סוגים של אירועי חירום

תוכנית ניהול האסונות הבסיסית קובעת את חלוקת הסמכויות בין הממשלה, הפרפקטורות והרשויות המקומיות, ומפרטת רצף של פעולות: הכנה, תגובה, התאוששות ושיקום – בהתאם לסוג האירוע.⁴¹ יישומה נעשה באמצעות גופים שונים המופקדים על סוגי איומים ייחודיים, כשגם המשאבים מוקצים לפי סוג האירוע, עם דגש על השקעות באזורים מועדים לאסונות טבע המאפיינים את ההיסטוריה של יפן.⁴⁶

בגזרת **אסונות הטבע** מפעילה הסוכנות המטאורולוגית היפנית מערכות התרעה מתקדמות לרעידות אדמה, צונאמי והתפרצויות געשיות. אחרי אסון טוהוקו יושמה גישת "שני השלבים" להיערכות לצונאמי,⁵¹ בנוסף לפעולה של ה-JMA ורשויות מקומיות באזורים געשיים בהתאם לרמות הסיכון, עם תוכניות פינוי ייעודיות. משרד התשתיות אחראי על תחזיות שיטפונות וניהול נהרות, ויש גם ביטוח לאומי מסובסד לאזורים העומדים בתקנות ניהול ההצפות.⁴³

המועצה לביטחון לאומי מתכללת את **מדיניות הביטחון**, כולל התגובה **לטרור**.⁵⁵ כחלק מהיערכות זו פועלת מערכת לאומית להגנה על תשתיות קריטיות כמו מתקני גרעין, תחבורה ותקשורת.⁶⁹ בנוסף, המרכז לניהול משברים ביולוגיים פועל בשיתוף מערכת הבריאות הציבורית,⁴¹ והמכון הלאומי למחלות זיהומיות מוביל את התגובה **למגפות** בשיתוף משרד הבריאות. בעקבות מגפת הקורונה הוחלו רפורמות משמעותיות של חיזוק התיאום בין הסוכנויות והקמת מנגנוני תגובה מהירים יותר.⁷⁰

מוכנות למצבי חירום והתמודדות עמם

בארצות הברית

אפיון המודל האמריקאי

מודל ניהול החירום של ארצות הברית מבוסס על **מבנה פדרלי ביזורי** שבו שלוש רמות שלטון – פדרלית, מדינתית ומקומית – חולקות אחריות תפעולית וניהולית בהתאם לעיקרון הסובסידריות. גישת הפעולה הלאומית נשענת על **תפיסת כל הסיכונים** המאגדת מענה לאירועי טבע, טרור, מגפות, סייבר ותקלות טכנולוגיות, בהתאמות פרטניות לכל תחום. FEMA, הפועלת תחת מחלקת ביטחון המולדת (DHS), אחראית על תיאום פדרלי, הכשרה, רגולציה והעברת מענקי מוכנות ושיקום. לכל אחת מ-50 המדינות יש סוכנות חירום עצמאית, ולעיתים גם רשויות חירום ברמה מחוזית או עירונית. מסגרת התגובה הלאומית (NRF) מגדירה את חלוקת הסמכויות בין הרמות ואת הממשקים בין 15 תחומי אחריות תפקודיים (ESFs). תהליך השיקום לאחר אירוע חירום נעשה לפי מסגרת התאוששות לאומית (NDRF), ונתמך במענקי סיוע ובשיתופי פעולה אזוריים. לבסוף, יש שיתוף פעולה בין צבא ארה"ב, המגזר הפרטי וארגוני התנדבות מוסדרים כחלק מהמודל, בהתאם לחקיקה ולהסכמות בין-סוכנותיות.

להלן סיכום תוכן המסמך למודל האמריקאי, וחמשת צירי הניתוח:

ציר / מימד	מאפיינים מרכזיים
1. אפיון המודל	- גישת כל הסיכונים (במסגרת ה-NRF) (National Response Framework) - עקרון הסובסידריות התגובה מתחילה ברמה המקומית - חלוקה ל-15 תחומי מענה (ESFs) בהתאם לסוג האירוע
2. היררכיה ארגונית	- FEMA פועלת תחת מחלקת ביטחון המולדת (DHS) - שלוש רמות פעולה: מקומית, מדינתית, פדרלית - מערך תיאום הכולל את המרכז הלאומי לניהול תגובה (NRCC) ואת לשכות החירום המדינתיות (EOC)
3. היערכות, התמר דדות ופוסט-אירוע	- תרגולים והכשרות תקופתיות לפי HSEEP ו-NIMS - שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לניטור והתראה - פריסת המשמר הלאומי וסוכנויות פדרליות לתגובה מהירה - תוכניות שיקום נרחבות הכוללות דיור, הלוואות, תמיכה פסיכולוגית
4. הבחנה בין סוגי אירועים	- חלוקה מוסדית לפי תחום: אסונות טבע, מגפות, טרור, תעשייה וכו' - לכל תחום סוכנויות ייעודיות ו-ESF מותאם - גמישות בהתאמת המשאבים לפי סוג האירוע
5. מעורבות צבאית בחירום אזרחי	- צבא פועל תחת מגבלות חוקתיות (Posse Comitatus), עם חריגים בעת חירום - המשמר הלאומי פועל בפיקוד מושל המדינה ומסייע במבצעים אזרחיים עם סיוע לוגיסטי, פתיחת דרכים, פינוי, אספקת מים וחשמל
6. מסגרת חוקית	- חוקים מרכזיים - Stafford Act, Homeland Security Act, NIMS - שיתוף פעולה עם מגזר פרטי וארגונים וולונטריים - מדיניות של למידה רציפה ושיפור מתמיד - עידוד מוכנות קהילתית, מתנדבים, ומערכות תגובה מבוזרות

ציר ההיררכיה הארגונית של מערך החירום

מערכת ניהול החירום האמריקאית משקפת את המבנה הפדרלי של ארצות הברית ומושתתת על עקרון של אחריות מקומית ראשונית. גישה זו, המכונה "פדרליזם של אסונות" (disaster federalism), שומרת על האוטונומיה של הרשויות המקומיות והמדינתיות תוך הבטחת סיוע ותיאום ממשלתי ברמה הפדרלית בעת אסונות נרחבים.⁷¹

התגובה לאירועי חירום נבנית מלמטה למעלה (bottom-up): **הרשויות המקומיות**, באמצעות שירותי החירום (כיבוי אש, משטרה, רפואת חירום), נושאות באחריות הראשונית. כשהמשאבים המקומיים אינם מספיקים, **המדינה** נכנסת לפעולה – לרוב באמצעות סוכנות החירום המדינתית והפעלת המשמר הלאומי שבפיקוד המושל.⁷² אם גם רמת המדינה אינה מספקת, המושל מגיש בקשה רשמית לסיוע פדרלי, ובהתאם לכך **הנשיא רשאי להכריז על מצב חירום או על אסון** – תהליך המפעיל את הסיוע הפדרלי.^{73,74}

ברמה הפדרלית מובילה הסוכנות הפדרלית לניהול חירום, הפועלת תחת מחלקת ביטחון המולדת (DHS), את התיאום והסיוע. לצדה פועלים 15 משרדי ממשלה ו-27 סוכנויות פדרליות נוספים, במסגרת מבנה תיאום הנקרא (Emergency Support Functions) ESFs. אלה מחולקים לפי תחומי פעילות כמו תחבורה, בריאות או תקשורת.⁷⁵ מערכת החירום כוללת מנגנונים פורמליים למקרים של הסלמה ולשיתוף פעולה בין רשויות. הסכמי סיוע הדדי, כולל הסכמים בין-מדינתיים (EMAC), מאפשרים לרשויות מקומיות ולמדינות שונות לתמוך זו בזו בעת הצורך.⁷⁶

במקביל פועל גם מרכז תיאום התגובה הלאומי (NRCC), המופעל על ידי FEMA ומשמש כמרכז הפיקוד הפדרלי בעת משברים בקנה מידה גדול.⁷⁷

מסמך ההפעלה המרכזי במצבי חירום הוא מסגרת התגובה הלאומית (National Response Framework – NRF), המגדירה את העקרונות, התפקידים והאחריות של כלל הגופים המעורבים בתגובה, תוך שימת דגש על גמישות, שיתוף פעולה והיערכות רב-שלבית.⁷⁶ בתוך כך מיושמת גם מערכת פיקוד אירועים (Incident Command System – ICS), המספקת מתודולוגיה אחידה לניהול תגובה בכל הרמות – מקומית, מדינתית ופדרלית.⁷⁸

ציר היערכות, התמודדות וכוסט-אירוע בארה"ב

תהליכי היערכות ומנגנונים לפני אירוע חירום

מערכת ניהול החירום של ארצות הברית פועלת לפי "המחזור המשולב לניהול חירום" (Integrated Emergency Management Cycle), הכולל שלושה שלבים מרכזיים: היערכות, תגובה ושיקום. מאז שנות ה-70 התפתחה גישה זו ממיקוד בתגובה בלבד למודל מקיף המדגיש גם מוכנות מוקדמת והתאוששות ארוכת טווח.⁷⁹ בשנים האחרונות הורחבה הגישה עם שילוב עקרונות של צדק חברתי (equity) וחוסן קהילתי (community resilience) בתכנון והפעלה,⁸⁰ כשמושם דגש על המשכיות ושילוב בין השלבים. מבחינה מוסדית הדבר מתבטא בכך שאותם גופים מרכזיים (FEMA, סוכנויות מדינתיות ומנהלי חירום מקומיים) נושאים באחריות לאורך כל מחזור החירום, תוך התאמת תפקידיהם לצרכים המשתנים. המשמעות היא שמתאפשרות רציפות ואינטגרציה של מאמצי ניהול החירום.

תהליך ההיערכות בארה"ב נשען על שיטות מתקדמות להערכת סיכונים, בניית יכולות והקצאת משאבים. בראשם עומד תהליך THIRA–SPR (Threat and Hazard Identification and Risk Assessment / Stakeholder Preparedness Review) – מתודולוגיה לאומית להערכת איומים וניתוח פערים ביכולת, המיושמת ברמות המקומית, המדינתית והפדרלית.⁸¹ תהליך זה מניע תכנון מבוסס ראיות ומייצר זרימת מידע שיטתית ל-FEMA, לצורך תיאום ותיעדוף.

מרכיב נוסף הוא "מערכת ההיערכות הלאומית" (National Preparedness System), הכוללת שישה שלבים: הערכת סיכונים, הערכת צרכים, בניית יכולות, תכנון, תרגול והערכה.⁸² FEMA מפעילה לשם כך את מכון ההכשרה לניהול חירום (EMI) ומובילה תרגילים לאומיים רחבים (National Level Exercises) עם כלל מגזרי החברה.

במקביל פועלת מערכת מענקים רחבת היקף, הכוללת מענקי מוכנות (Preparedness Grants) – כמו EMPG ו-HSGP – וכן את תכנית BRIC (Building Resilient Infrastructure and Communities) שמקדמת חיזוק תשתיות והפחתת סיכונים. מעבר להעברת תקציבים, מענקים אלה מחייבים עמידה בדרישות תכנון ודיווח, ובכך מייצרים מנגנוני תיאום מחייבים בין הרשויות.⁸³

התמודדות במהלך אירוע חירום: הפעלת תוכניות ותיאום בין גופים

בעת אירוע מופעלת "מסגרת התגובה הלאומית" (National Response Framework – NRF) – מסמך עקרונות המגדיר אחריות ותיאום בין כלל הגופים המעורבים, בהתאם ל-15 תחומי פונקציה (ESFs) כמו תחבורה, בריאות, תקשורת וביטחון.⁷⁶ לצדה פועלת מערכת פיקוד האירועים (Incident Command System – ICS), שהיא מתודולוגיה אחידה לניהול פיקוד ושליטה (FEMA, 2019b). התגובה נבנית מלמטה למעלה: הרשויות המקומיות אחראיות ראשונות ומפעילות מרכזי חירום (EOC); המדינה מגייסת סיוע נוסף, לרבות הפעלת המשמר הלאומי (Title 32); ורק אם משאבי המדינה אינם מספיקים – מוגשת בקשה לנשיא להכריז על אסון, שמפעילה את הסיוע הפדרלי לפי חוק סטאפורד.

הסיוע הפדרלי מתואם דרך FEMA, המפעילה את מרכז תיאום התגובה הלאומי (NRCC) ומשגרת משלחות למדינה הנפגעת. מענה זה כולל שיתוף פעולה עם סוכנויות פדרליות נוספות (EPA, HHS, DoD) לפי תחומי התמחות, ולעיתים אף סיוע של כוחות צבא סדירים תחת מגבלות החוק (DSCA, Posse Comitatus Act). המגזר הפרטי וארגוני סיוע (כמו הצלב האדום ו-VOADs) משולבים בתגובה באמצעות המרכז הלאומי למבצעים עסקיים (NBEOC), ותורמים תשתיות, אספקה, תקשורת ומקלטים לאוכלוסייה.⁸⁴

תהליכים ומנגנונים לבוסט-אירוע: שיקום וחזרה לשגרה

שלב ההתאוששות נשען על "מסגרת ההתאוששות הלאומית" (National Disaster Recovery Framework – NDRF), המגדירה שישה תחומי תמיכה (RSFs) – דיור, תשתיות, שירותים חברתיים, תכנון מרחבי, פיתוח כלכלי והתאוששות קהילתית. כל תחום מנוהל על ידי סוכנות פדרלית ייעודית, ובמקרי אסון חמורים ממונה גם מתאם התאוששות פדרלי (FDRC).⁸⁵

לרמה המקומית תפקיד מרכזי בהובלת ההתאוששות. מנהלי התאוששות מקומיים ומדינתיים מתאמים את פעולות השיקום בתמיכת FEMA וסוכנויות פדרליות. בשלב זה מעורבים גם המגזר הפילנתרופי והעסקי – דוגמת Habitat for Humanity – שמסייעים במיוחד לאוכלוסיות פגיעות שאינן מקבלות מענה מספק מהמערכת הציבורית.⁸⁶

משנת 2018, בעקבות חוק הרפורמה להתאוששות,⁸⁷ יש השקעה גוברת בהתאוששות מונעת – כלומר ב"שיקום טוב יותר" (Building Back Better) שמטרתו לחזק את החוסן לעתיד. הגישה הזו כוללת לא רק תיקון נזקים אלא גם התאמות מבניות, רגולטוריות וחברתיות המקטינות את החשיפה לסיכון בעתיד.

מעורבות צבאית במצב חירום אזרחי

היחסים בין הגופים הביטחוניים לגופים האזרחיים בארצות הברית הם תולדה של תהליכים היסטוריים ארוכים, והם ממשיכים לעמוד במתח שבין פרדיגמות ניהול שונות: היררכית-צבאית מול מבוזרת-אזרחית.⁸⁸ שלוש תקופות מרכזיות מעצבות את הממשק הזה: עידן המלחמה הקרה, שהתמקד בהגנה מתקיפות צבאיות,

העשורים המאוחרים של המאה העשרים, שהתמקדו באסונות טבע, והתקופה שאחרי פיגועי 11 בספטמבר 2001 – שבה אוחדו מרכיבים אזרחיים וביטחוניים תחת משרד ביטחון המולדת (DHS).⁷⁴

אחת מההתפתחויות המרכזיות בעשורים האחרונים היא עליית חשיבותו של המשמר הלאומי (National Guard) כגוף צבאי-למחצה הפועל לצורכי חירום אזרחיים, בעיקר תחת סמכות המושל (Title 32). בשנים האחרונות ניכרת התרחבות של מעורבותו באירועים אזרחיים מגוונים – ממשברי בריאות ועד הפרות סדר – מה שמדגיש את הצורך בהגדרות ברורות ומוסכמות לשיתוף הפעולה בין הצבא למערכת האזרחית.^{89,90}

הפעלת כוחות צבאיים באירועי חירום אזרחיים כפופה למסגרות חוקיות מחמירות. חוק Posse Comitatus (1878) אוסר על שימוש בכוחות צבא סדירים (Title 10) לאכיפת חוק אזרחית, אלא אם נקבע אחרת בחוק (U.S.C. § 1385 18). עם זאת, צבא ארה"ב רשאי לספק סיוע לרשויות אזרחיות במצבי חירום לפי דוקטרינת DSCA – Defense Support of Civil Authorities – הכוללת כוח אדם, ציוד ומשאבים לפי בקשה ואישור מסודר.⁹¹

לשם תיאום צבאי-אזרחי הוקם ב-2002 פיקוד צפון ארה"ב (USNORTHCOM), שתפקידו לתאם סיוע צבאי פדרלי באירועי חירום, אסונות טבע ואירועי טרור.⁹² בנוסף יש גם מנגנוני תיאום בין-סוכנותיים בין FEMA לגופים ביטחוניים כמו ה-FBI, במיוחד בתגובה לאירועי טרור.⁹³

המעבר ההיסטורי מהתמקדות בהגנה אזרחית צבאית למיקוד רב-סיכוני רחב יותר, ולאחר מכן שילוב FEMA תחת משרד ביטחון המולדת, משקף חיפוש אחר איזון בין היערכות ביטחונית לאזרחית. רפורמות שנחקקו בעקבות ההוריקן קתרינה, ובראשן חוק PKEMRA (2006), ביקשו להחזיר ל-FEMA את הסמכות והיכולת לטפל באסונות "רגילים" גם בתוך מסגרת ביטחון המולדת. בתוך כך פותחו תוכניות של המשכיות ממשל (Continuity of Government), המשלבות רכיבים ביטחוניים ואזרחיים לשם שמירה על תפקוד המדינה במצבי קיצון.⁹⁴

בשלב זה ניתן להצביע על כך שהאתגר המרכזי טמון בגיבוש ממשקי עבודה מוגדרים, ברורים ומתואמים, המאפשרים לשתי המערכות לפעול יחד אך לא להתערבב – תוך שמירה על יתרונותיהן היחסיים.⁹⁵

המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות

המסגרת הפורמלית מתבססת על חקיקה פדרלית מקיפה. חוק סטאפורד (Stafford Act, 1988) מספק את הבסיס החוקי להכרזה על מצבי חירום ולהפעלת סיוע פדרלי. רפורמות עיקריות כללו את חוק PKEMRA (2006), שהרחיב את סמכויות FEMA לאחר ההוריקן קתרינה, את חוק SRIA (2013) שהאיץ תהליכי שיקום, ואת חוק רפורמת השיקום (2018) שהדגיש את חשיבות ההיערכות המונעת ובניית חוסן. חקיקה זו מגלמת ניסיון לשפר את המערכת בתגובה לכשלים קודמים, ולהתאים את המדיניות לצרכים המתפתחים בשטח.⁷⁴

לצד החקיקה יש מערכת של מסגרות מדיניות והנחיות מקצועיות. הנחיות נשיאותיות (HSPDs) – כמו HSPD-5 שייסדה את מערכת ניהול האירועים הלאומית (NIMS) – מגדירות מבני פעולה ותיאום. מסמכים כמו מסגרת התגובה הלאומית (NRF) ומסגרת ההתאוששות הלאומית (NDRF) מתווים את העקרונות

והאחריות של כל רמות הממשל והשותפים.⁷⁶ FEMA מפעילה את מכון ההכשרה הלאומי לניהול חירום, המכשיר אלפי אנשי מקצוע בשנה, ומקדמת אחדות מקצועית ותחקיקתית. בנוסף, יש תקנים ומודלים פדרליים לשימושי קרקע ולבניית תשתיות, לרבות מפות סיכון שיטפונות של תכנית הביטוח הלאומית (NFIP), המיושמים ברמות המקומית והמדינתית.⁷⁶

לצד המערכת הממוסדת פועלת רשת לא-פורמלית משמעותית של שחקנים מהחברה האזרחית. ארגוני התנדבות פעילים באסונות (VOADs), ובראשם הארגון הלאומי NVOAD, ממלאים תפקידים קריטיים בכל שלבי החירום. תוכניות כמו CERT (צוותי תגובה קהילתיים) ו-MRC (יחידות מילואים רפואיות) מתבססות על גיוס והכשרה של אזרחים להתמודדות בשטח. כמו כן יש שותפויות ציבוריות-פרטיות המשלבות את המגזר העסקי בתכנון, היערכות ותגובה, לרבות המרכז הלאומי למבצעים עסקיים (NBEOC). ולבסוף, רשתות תמיכה חברתית בלתי פורמליות ממלאות תפקיד מרכזי בזיהוי צרכים, בתמיכה באוכלוסיות פגיעות ובשימור חוסן קהילתי לאורך זמן.⁸⁷

הבחנה בין סוגים של אירועי חירום

המודל האמריקאי פועל על פי גישת "כל הסיכונים", אך מבדיל בין סוגי החירום באמצעות מערכות ייעודיות, רגולציה שונה וייעוד תקציבי נפרד. FEMA מתכללת את רוב תחומי הסיכון, אך סמכויות אופרטיביות והתמחויות טכניות נחלקות בין סוכנויות פדרליות שונות בהתאם לאופי האיום.⁹⁷ בגזרת **אסונות הטבע**, FEMA מפעילה תוכניות תגובה והפחתת סיכון לרעידות אדמה, סופות, שיטפונות ושריפות יער, לרבות תוכניות ייעודיות כגון Fire Management Assistance Grant ו-NFIP לביטוח שיטפונות.⁹⁸ שותפויות בין-סוכנותיות עם שירות מזג האוויר הלאומי (NOAA) ושירות היערות האמריקאי (U.S. Forest Service) מקדמות מערכות התרעה, ניהול סיכונים ותגבור חוסן קהילתי.

בתחום הביטחוני, מחלקת ביטחון המולדת (DHS) מתכללת את ההיערכות לאיומי טרור, מתקפות סייבר וחבלה פיזית בתשתיות קריטיות. הסוכנות לאבטחת סייבר ותשתיות (CISA) מובילה את תחום ההגנה על 16 סקטורים קריטיים, וה-FBI אחראי על תגובה לאירועי טרור מבצעיים.⁹⁹

ולבסוף, **במגפות ואירועי בריאות הציבור**, המרכז לבקרת מחלות (CDC) ומחלקת הבריאות הפדרלית (HHS) מובילים את ההיערכות, המעקב והתגובה. FEMA שותפה בניהול הלוגיסטי ובתיאום בין גופי הממשלה. בעקבות מגפת הקורונה הוקמו מנגנוני תיאום חדשים ושודרגו המלאים הלאומיים לאספקה רפואית וציוד מגן.¹⁰⁰

מערכות התרעה בארה"ב פועלות באופן מבוזר לפי תחום, תחת מסגרת מאוחדת בשם IPAWS – מערכת ההתרעה והאזהרה הציבורית המשולבת.¹⁰¹ המערכת מאפשרת העברת התרעות בכל הערוצים המרכזיים (סלולר, רדיו, טלוויזיה ושלטים) בהתאם להתרעות מזג אוויר, שריפות, נעדרים ואירועים ביטחוניים. בנוסף, יש מערכת ShakeAlert¹⁰² לרעידות אדמה בחוף המערבי, ומערכת NTAS להתרעות טרור באחריות DHS.

מוכנות למצבי חירום והתמודדות עםם באיטליה

אפיון המודל האיטלקי

איטליה פועלת לפי **מודל מבוזר ורב-שכבתי** לניהול מצבי חירום, הנשען על **עקרון הסובסידריות** ועל תיאום בין **שלוש רמות שלטון** – מקומית, אזורית וארצית – במסגרת השירות הלאומי להגנה אזרחית.^{104,103} מחלקת ההגנה האזרחית, הפועלת תחת משרד ראש הממשלה, מתאמת את פעולות ההיערכות, המניעה, ההתמודדות והשיקום, תוך ריכוז ידע, תרגול והובלה מבצעית.¹⁰⁵

המערכת האיטלקית פועלת לפי **גישת כל הסיכונים**, ומיועדת לתת מענה לאיומים מגוונים – טבעיים, טכנולוגיים, תעשייתיים ובריאותיים.¹⁰⁶ שיטת התכנון הלאומית – Metodo Augustus – מתמקדת במה שצריך לעשות בכל מצב חירום (כמו פינוי, חילוץ, טיפול רפואי או תקשורת עם הציבור), ולא בשאלה מה גרם לחירום. כלומר, במקום להכין תוכנית שונה לרעידת אדמה, הצפה או מתקפת סייבר, המערכת מתוכננת להפעיל במהירות את אותם תפקודים חיוניים – בלי תלות בסוג האסון.¹⁰⁶

המודל משלב גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, מתנדבים, מוסדות אקדמיים, כוחות הביטחון, שירותי בריאות, מגזר פרטי וקהילה אזרחית. כל הגופים פועלים במסגרת היררכיה אזרחית מתואמת, עם מענה מתמשך הכולל גם התאוששות, שיקום, ולמידה מאירועים קודמים – כחלק אינטגרלי ממדיניות מוכנות לאומית.^{108,107,104}

להלן סיכום תוכן המסמך למודל האיטלקי, וחמשת צירי הניתוח:

מאפיינים מרכזיים	ציר / הימד
- גישת כל הסיכונים עם שיטת תכנון מבוססת תפקוד מודל מבוזר ורב-שכבתי (לאומי, אזורי, מקומי) תחת השירות הלאומי להגנה אזרחית - תיאום הדוק בין שלבי היערכות, תגובה ושיקום - שילוב בין גופים פורמליים, מתנדבים ומרכזי מומחיות	1. אפיון המודל
- ראש מחלקת ההגנה האזרחית מוביל את הוועדה התפעולית ברמה הלאומית הרשויות המקומיות הן קו תגובה ראשון; האזורים אחראים על תיאום אזורי מועצת השרים יכולה להכריז מצב חירום ולהפעיל סמכויות מיוחדות - מרכזים תפקודיים אזוריים, מרכז תפקודי מרכזי ומרכזי מומחיות תומכים בהערכה וקבלת החלטות	2. היררכיה ארגונית
היערכות: מערך תרגולים רב-רמתי, מערכות התרעה מתקדמות (IT-alert), תוכניות חינוך והכשרות התמודדות: מערכת תגובה היררכית, הפעלת CROSS לפינוי רפואי, סיוע ספונטני של מתנדבים פוסט-אירוע: סיוע כלכלי, דיור זמני (CAS), שיקום תשתיות וקהילה, הפקת לקחים	3. היערכות, התמור דדות ופוסט-אירוע

• הבחנה לפי אופי הסיכון והצרכים (רעידות אדמה, שיטפונות, התפרצויות געשיות וכד') • שימוש בכלי הערכת סיכון מרובי-מדדים לזיהוי נקודות חמות • הפעלת מודלים ייעודיים בהתאם לסוג האירוע כמו במקרים של סיכון געשי	4. הבחנה בין סוגי אירועים
• אין גוף צבאי קבוע למענה אזרחי, אך כוחות הביטחון עשויים להשתלב במידת הצורך • תפקידי הביטחון מרוכזים תחת מערכת אזרחית ומתואמים דרך הגופים האזרחיים והמרכזיים • ניכר פער בין מוכנות צבאית לבין הכשרות מקצועיות אזרחיות כמו רפואה ציבורית	5. מעורבות צבאית בחירום אזרחי
• חוק ההגנה האזרחית (2018) מסדיר את כלל שלבי ניהול החירום (מניעה, תגובה, שיקום) • המסגרת כוללת גם חקיקה ייעודית לצמצום סיכונים (RPM), תכנון סיכונים והכנה קהילתית	6. מסגרת חוקית

ציר ההיררכיה הארגונית של מערך החירום

המודל הארגוני מעוגן בקוד ההגנה האזרחית (2018), שגובש בשיתוף מגוון של גופים ציבוריים ומתנדבים, ומגדיר מבנה היררכי המבוסס על עקרון הסובסידריות – תגובה ראשונה ניתנת ברמה המקומית-ביותר האפשרית, כשמעבר בין הרמות מתבצע לפי חומרת האירוע.^{104,109} שלוש דרגות חומרה מגדירות את סוגי ההתערבות: מקומית רגילה, אזרחית מתואמת עם סמכויות חריגות, ולאומית – במקרים חריגים שבהם הממשלה מכריזה על מצב חירום.¹⁰⁶

ברמה הלאומית אחראי ראש הממשלה, באמצעות מחלקת ההגנה האזרחית, להכריז על מצבי חירום לאומיים, על גיוס הכוחות הנדרשים ועל תיאום כלל פעולות החירום ברמה הארצית, לרבות כלפי האיחוד האירופי.¹⁰⁶ ועדה תפעולית בראשות ראש המחלקה מתכנסת בעתות חירום כדי להעריך את המצב, לגבש אסטרטגיות פעולה ולתאם בין כלל הגופים המעורבים.¹⁰⁴

ברמה האזורית, נשיאי האזורים מופקדים על ניהול החירום בתחומם, על פיתוח תוכניות ייעודיות ועל הפעלת מרכזי תיאום אזרחיים – גשר חשוב בין הרשויות המקומיות לממשלה.¹⁰⁴ **ברמה המקומית** נושאים ראשי הערים באחריות לביצוע תוכניות חירום, לפינוי אוכלוסייה ולהפעלת מרכזי פעולה עירוניים (COC) האחראים על התגובה הראשונית לכל אירוע.¹⁰⁶

השירות הלאומי להגנה אזרחית מתכלל את כל השחקנים – ממשלה, אזורים, עיריות, כוחות ביטחון, מתנדבים וקהילה מדעית – הפועלים ביחד במצבי חירום.¹⁰⁴ מרכזי המומחיות, שהם גופי ידע מוכרים, מעניקים תמיכה טכנית-מדעית לשירות ומפיקים נתונים, תחזיות וייעוץ מתמחה.¹⁰⁶ הקהילה המדעית עצמה מוגדרת כשותפה רשמית, והיא מעורבת בשלבי גיבוש המדיניות ובהערכת הסיכון.¹⁰⁴

ולבסוף, מתנדבים הם נדבך מרכזי בפעילות ומשולבים במערך כגופים תפעוליים, תוך עידוד מעורבות אזרחית ופיתוח חוסן קהילתי. עם זאת, מתנדבים לא-מאורגנים אינם נחשבים למשאב מלא בגלל חוסר בהכשרות וקושי בתיאום עם הרשויות.¹¹⁰ דוגמה לכך הייתה באירוע השיטפון בבנבנטו (2015), שבו שיתוף פעולה בין צבא, תלמידים ומתנדבים אזרחיים סייע להתאוששות מהירה של האזור אך גם חשף את האתגרים של הובלה משולבת.¹¹⁰

ציר היערכות, התמודדות וכוסט-אירוע באיטליה

תהליכי היערכות ומנגנונים לפני אירוע חירום

איטליה מפעילה מערכת רב-שכבתית לניהול מצבי חירום הכוללת מסגרת חוקית סדורה, תשתיות ניהול וניטור מתקדמות וכלים לחיזוק מוכנות קהילתית. מאז 2008 פועלת במדינה **הפלטפורמה הלאומית להפחתת סיכוני אסונות**, שהוקמה כחלק ממחויבות למסגרת Hyogo של האו"ם ומשלבת שחקנים ממשלתיים, מקומיים ומקצועיים לתיאום ניתוח סיכונים, חיזוי, הכשרה והפצת ידע.¹¹¹ המערכת מבוססת על קוד ההגנה האזרחית (2018) המשלב בין פעילויות חיזוי מבניות ולא-מבניות, ומופעל באמצעות מרכזי מומחיות (Centres of Competence), כלים כמו DRAT להערכת חשיפה ופגיעות,¹⁰⁵ ומערך ניטור המשתמש במודלים מטאורולוגיים והידרולוגיים.¹⁰⁶

מעבר לכך, מרכזי פעולה תפקודיים (FMCs) הפועלים ברמות הלאומית והאזורית משמשים כבסיס המבצעי לניטור רצוף של תנאים סביבתיים ולהנחיית פעולות ההגנה האזרחית.¹⁰⁸ כל המידע מתכנס בפלטפורמת myDewetra, מערכת דיגיטלית שפותחה על ידי קרן המחקר CIMA והמאפשרת שיתוף ותיאום בין גופי ממשל ומחקר בזמן אמת. במישור התקשורתי-מבצעי נעשה שימוש בפרוטוקול CAP (Common Alerting Protocol) להבטחת זרימת מידע בין כוחות החילוץ, המשטרה, מערכות התחבורה וגורמי חירום אחרים. שילוב זה של תשתיות טכנולוגיות עם מנגנוני תיאום משפר את היכולת להגיב במהירות לאירועים מורכבים.

בהתבסס על כל השחקנים והמערכות, התכנון לקראת אירועי חירום מבוסס על ניתוח תרחישים אפשריים וזיהוי "נקודות חמות" – אזורים המועדים לפגיעות מצטברות מכמה סיכונים בו-זמנית, כפי שהודגם במחקרי שדה בערים כמו נאפולי ופוצ'ולי.¹¹² בהתאם לכך הוכנו תוכניות חירום מותאמות לאזורי סיכון מוגדרים, לרבות תוכניות פינוי להר וזוב ולאי וולקנו, שבהם מוגדרים אזורי "אדומים" ו"צהובים" לפינוי וסיכון.¹²¹

בנוסף למרכיבים הטכנולוגיים והחוקיים מושקעים מאמצים גם בהגברת מוכנות אזרחית. קמפיין "I don't take risks" הפועל מאז 2011 נועד לעודד התנהלות אזרחית אחראית מול סיכונים כמו רעידות אדמה, שיטפונות והתפרצויות געשיות.^{107,106} לצד זאת מתקיימים תרגילי מוכנות תקופתיים ברמות המקומית, האזורית והלאומית, לרבות בשיתוף פעולה בין-לאומי כמו Neiflex.¹¹³ ברמה התקציבית הוקצו כ-200 מיליון אירו לשנים 2024-2029 במסגרת הקרן הלאומית למניעת סיכון סיסמי, לצורך חיזוק מבני ציבור, תשתיות חיוניות ובתי ספר.¹¹⁴

עם זאת, זוהו גם פערים בהכשרת אנשי מקצוע אזרחיים – במיוחד בתחום בריאות הציבור. סקר שנערך בקרב רופאים מתמחים העלה כי כ-90% מהם לא עברו קורסים ייעודיים בניהול מצבי חירום, למרות רוב ברור שהכיר בחשיבות הנושא והביע בו עניין.¹¹⁵ הפער בין תשתית ההפעלה הביטחונית-טכנולוגית לבין המוכנות האזרחית-מקצועית ממחיש את הצורך בהרחבת ההכשרה וההתמקצעות גם במערכות אזרחיות.

התמודדות במהלך אירוע חירום: הפעלת תוכניות ותיאום בין גופים

לצורך התרעה מיידיית במקרי אסון פועלת באיטליה מאז 2024 מערכת IT-alert, השולחת התרעות ישירות למכשירים ניידים באזורים הנמצאים בסיכון מיידי, למגוון של סוגי איומים.¹¹⁶ מערכת זו מיועדת להניע את כלל מערך ההגנה האזרחית ברמות הטריטוריאליים השונות.

במצבי חירום רחבים מופעלת הוועדה התפעולית להגנה אזרחית, המשמשת כגוף תיאום מרכזי. תפקידה לאסוף מידע בזמן אמת, לעבד בקשות מהאזורים הנפגעים, להגדיר אסטרטגיות תגובה ולתאם את כלל הגופים המעורבים – כולל צבא, כוחות חילוץ, גורמי רפואה ומתנדבים.^{104,106} מועצת השרים יכולה להכריז על מצב חירום בהמלצת ראש הממשלה ובהסכמת האזור הרלוונטי, כולל גם מקרים של אסונות מחוץ לאיטליה שבהם נדרשת מעורבות ישירה של ההגנה האזרחית.¹⁰⁸ הכרזה על מצב חירום מאפשרת הפעלה של סמכויות מיוחדות ונקיטת אמצעים חריגים, לרוב לפרק זמן מוגדר. במקביל, במקרה של צורך רפואי משמעותי מופעל מרכז CROSS – גוף תיאום ייעודי לפינוי רפואי בין-אזורי ולניהול משאבים רפואיים זמינים.¹⁰⁷

לצד מערך התגובה הרשמי, ההתמודדות בשטח כוללת אתגרים לוגיסטיים משמעותיים: פינוי אוכלוסייה, מתן מחסה זמני ותיאום משאבים תחת לחץ. במצבים אלה יש למסוגלות של הרשויות המקומיות תפקיד קריטי, שכן סיוע כספי ממלכתי ניתן לרוב אד-הוק וללא חקיקה סדורה.¹⁰⁵

תהליכים ומנגנונים לבוסט-אירוע: שיקום וחזרה לשגרה

לאחר אירוע חירום מופעלת באיטליה מסגרת לאומית לשיקום מאסונות, שנועדה להשיב את הפעילות החברתית והכלכלית לסדרה ולשקם את האזורים שנפגעו.¹¹⁷ האחריות לשיקום, כמו גם לניהול האירוע עצמו ולהיערכות אליו, היא בידי אותו גוף – מחלקת ההגנה האזרחית (Dipartimento della Protezione Civile). בכך נשמרת רציפות מוסדית ותפקודית בין שלבי ההיערכות, ההתמודדות וההתאוששות, והגוף המוביל נשאר אחיד לאורך כל מחזור הניהול של הסיכון.¹⁰⁶ במסגרת זו פועלת בתוך המחלקה **יחידה ייעודית** – Office III – for Emergency Recovery – האחראית על תכנון וביצוע תהליכי השיקום, תיאום עם הרשויות המקומיות והפעלת כלים משפטיים ומנהליים לשיקום תשתיות קריטיות כמו מים, חשמל, תקשורת ותחבורה.^{104,117}

המערכת כוללת גם סיוע כלכלי ישיר, לרבות הלוואות מיוחדות למשקי בית ולעסקים, ו"מענק לדיור עצמאי" (CAS) לאזרחים שבתיהם נהרסו או הפכו לבלתי ראויים למגורים.¹⁰⁶ לעיתים, כפי שקרה אחרי רעידת האדמה במולידה (2002), מועתקת אוכלוסייה שלמה למתחמי מגורים זמניים. במקביל, מחלקת ההגנה האזרחית ממשיכה להפעיל גם מודלים תפעוליים לניהול מתמשך של סיכונים, לדוגמה – במקרה של פעילות געשית מוגברת מופעלות רמות התרעה בהתאם לניטור השינויים.¹¹⁷

ולבסוף, לצד הפעולה הממסדית יש גם המשכיות אזרחית – אזרחים שהתנדבו בשעת חירום ממשיכים לעיתים לפעול גם בשלב השיקום, ולהקים ועדות קהילתיות הפועלות לשיפור ההיערכות ולהגברת השקיפות של המערכת הציבורית.¹¹⁰

מעורבות צבאית בחירום אזרחי

המערכת האיטלקית לניהול חירום מדגישה שיתוף פעולה בין גופים אזרחיים וביטחוניים, תוך הקפדה על מבנה פיקוד אזרחי ברור.¹⁰⁴ השירות הלאומי להגנה אזרחית כולל כאמור מגוון רחב של שחקנים, שהם חלק מהמבנים האופרטיביים של השירות לצד כיבוי אש, משטרה, הכוחות הלאומיים ליערנות, הקהילה המדעית, הצלב האדום האיטלקי, השירות הבריאות הלאומי, והחילוץ הלאומי ההררי והאלפיני. הכוחות הביטחוניים מופעלים תחת פיקוד אזרחי, במסגרת הממשלה המרכזית האחראית לתיאום ולהכוונת ה-NCPS בהתאם לעקרון הסובסידריות.¹⁰⁵

הכוחות המזוינים משתלבים בפעולות לוגיסטיות ותפעוליות בעיקר בעת אסונות רחבי היקף, תוך שמירה על כפיפות לפיקוד אזרחי. שיתופי פעולה מסוג שימוש כפול מתקיימים בתרגילים כמו Neiflex, שבוצע בשיתוף רגימנט הצבא האיטלקי ובבסיסו, אך תחת ניהול הארגון האזרחי.¹¹⁴

כך בא האיזון בין היערכות אזרחית לביטחונות באיטליה לביטוי בהגדרת תפקידים ברורה: ההובלה היא אזרחית, והסיוע הצבאי ממוקד במשימות מוגדרות, במיוחד לוגיסטיקה, תובלה וחילוץ.¹¹⁴ שיתופי פעולה בין הגופים מוסדרים בתוכניות חירום ייעודיות ונעשים תוך עידוד מעורבות אזרחית רחבה – בהכשרות, בתכנון ובמגזר ההתנדבותי – כאמצעי לחיזוק החוסן הקהילתי.¹¹⁹

המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות

הבסיס החוקי העדכני של מערכת ניהול החירום באיטליה הוא קוד ההגנה האזרחית (2018), המאחד ומפשט את כל התקנות הקודמות בטקסט אחד נגיש לכל בעלי התפקידים.¹¹⁹ לצידו קיימים צווים ייעודיים – לדוגמה, להתמודדות עם מצבי חירום רדיולוגיים¹¹⁸ – ותוכניות חירום ספציפיות לפי רמת הסיכון וסוגו.¹¹⁹ המסגרת החוקית מחייבת כל רשות מקומית להעריך סיכונים בתחומה ולהתאים את התוכניות למציאות המקומית, בהתאם לחוק ההגנה האזרחית מספר 100 משנת 2012.¹¹³ עם זאת, בתחום השיקום אחרי אסונות יש פערים, משום שהמדינה אינה מפעילה מנגנון ביטוח חובה והפיצוי הוא לרוב במענקים או הטבות מס הנקבעים אד-הוק אחרי כל אירוע.¹⁰⁵ בעקבות רעידת האדמה ב-2016 הופעלו פתרונות ייעודיים, כמו מענק CAS לדיור עצמאי לאזרחים שבתיהם נהרסו (Italy Desk Research IFRC, YEAR).

איטליה מחויבת גם למסגרת סנדאי של האו"ם (2015-2030), המעודדת מעבר מניהול אסונות לניהול סיכונים ומדגישה את עקרון הסובסידריות כבסיס פעולה.¹¹⁴ עם זאת, יש פער בין המסגרת הפורמלית לבין היישום בפועל: ב-2019 פיתחו רק 15 מתוך 19 האזורים באיטליה הנחיות לתיאום פעולות חירום,¹²⁰ ומחקרים מראים שבין האזרחים רווחת תפיסה כי האחריות להתמודדות עם אסונות היא של המדינה בלבד – תוצאה של "תרבות סיכון מוכוונת מדינה".¹²²

בשנים האחרונות החלו קובעי מדיניות ומדענים לאמץ גישות גמישות ואדפטיביות המבוססות על חוסן קהילתי, במקום ניהול ריכוזי של פגיעות.¹¹³ לצד המסגרות הפורמליות מתפתחות רשתות סיוע קהילתיות

לא-פורמליות המעניקות סיוע מידי לפני הגעת הרשויות.¹¹⁴ קוד ההגנה האזרחית מדגיש את תפקידם של האזרחים כחלק מהמערך – דרך הכשרה, מעורבות בתכנון וקמפיינים ציבוריים לעידוד מוכנות אישית וקהילתית.^{114,119} מתנדבים המאורגנים בגופים מוסמכים משתתפים באופן פעיל בתרגילים ובמבצעים בשטח, והם מרכיב מהותי של השירות הלאומי.¹¹⁹

הבחנה בין סוגים של אירועי חירום

לצד מוכנות לאסונות טבע כמו רעידות אדמה, שיטפונות, התפרצויות געשיות ושריפות, איטליה מתכוננת גם לסיכונים תעשייתיים, רדיולוגיים וביולוגיים.¹¹⁹ ההיערכות נעשית דרך תוכניות ייעודיות לכל סוג סיכון ושימוש במודלים גאוגרפיים, הידרולוגיים וגאולוגיים המותאמים למאפייני השטח ולחומרת האיום (GSI).¹⁰⁸ גופים ייעודיים, כמו רשות האגן של קמפניה המרכזית, מפתחים שיטות פעולה ייחודיות לכל סיכון.

בתחום **רעידות האדמה** פועלת "התוכנית הלאומית לסיוע בסיכון סיסמי", לצד הנחיות לתיאום הערכת הנזק אחרי רעידות.^{122,121} באזורים געשיים מגדירות תוכניות החירום אזורי פינוי, כמו "האזור האדום" שסביב הוויזוב.¹²¹ בתחום **השיטפונות** מחולקת המדינה ל-170 אזורי התרעה המבוססים על תחזיות מטאורולוגיות והידרולוגיות, כשמידע מרוכז מתפרסם מדי יום ב"עלון הביקורתיות הלאומי".¹²¹ בנוסף, מתקיימים תרגילים תקופתיים של היערכות להצפות.¹¹⁴

סיכונים גרעיניים ורדיולוגיים מנוהלים באמצעות מסמך טכני עדכני שבנתה ועדת מידע ציבורית, הכולל הנחיות ומידע מונע לציבור, לעובדי חירום ולרשויות.¹²⁰ מערכת ההתראה הלאומית IT-alert מופעלת מול שבעה סוגי איומים מרכזיים, כולל תאונות גרעיניות, התפרצויות געשיות, קריסת סכרים ואירועים תעשייתיים חמורים.¹²¹ כל איום מנוהל בידי גוף מקצועי רלוונטי – לדוגמה כוחות הכיבוי לאירועי שריפה, ומערכת CROSS לאירועים רפואיים.¹²⁰

לכל תחום סיכון מותאמות מתודולוגיות מתקדמות: לרעידות אדמה – מפות תאוצת קרקע שמפיק המכון הלאומי לגיאופיזיקה וגעשיות (INGV); לשיטפונות – סימולציות הידרולוגיות באמצעות HEC-RAS; למפולות – מיפוי רגישות תלת-ממדי, ולשחיקת חופים – סקרי שדה המעריכים חוזק גיאולוגי (GSI).¹⁰⁸ עם זאת, תוכניות החירום המקומיות ממוקדות בעיקר בפעולות תגובה ואינן כוללות המלצות למניעה ומזעור של נזקים מבניים, לאינטגרציה עם תכנון שימושי קרקע ולהתייחסות לאינטראקציות בין סוגי סיכון שונים. כתוצאה מכך, הגישה הסקטוריאלית הקיימת מקשה על תכנון אפקטיבי ברמה המקומית ועל הערכת סיכונים הוליסטית.¹²³

היערכות למצבי חירום והתמודדות עמם בגרמניה

אכיון המודל הגרמני

גרמניה פועלת לפי **מודל פדרלי מבוזר** הנשען על **שלוש רמות שלטון**: הפדרלית, מדינות המחוז (Länder), והרשויות המקומיות. המערכת פועלת על פי עקרון הסובסידריות – כלומר, כל רמה אחראית לניהול מצבי החירום בשטחה, וסיוע מהרמות הגבוהות יותר ניתן רק כשהמשאבים המקומיים אינם מספיקים. למרות שאין גוף מרכזי אחד המרכז את כלל הסמכויות, יש תיאום הדוק בין הרמות השונות באמצעות גופים ייעודיים כמו BBK (המשרד הפדרלי להגנה אזרחית וסיוע באסונות), GMLZ (מרכז ניהול המידע והמצב) ו-THW (הסוכנות הפדרלית לסיוע טכני), לצד מעורבות ממוקדת של משרדי ממשלה בהתאם לאופי האיום.

לצד עיקרון זה מזדהה גרמניה עם **גישת כל הסיכונים**, כפי שמוצג במסמכים רשמיים של ה-BBK. עם זאת, היישום בפועל מבטא הבחנה מבנית בין סוגי האיומים – למשל, באמצעות פיצול סמכויות בין סוכנויות פדרליות שונות (BSI לאיומי סייבר, BfS לאירועים גרעיניים, THW לסיוע טכני). ניהול חירום נעשה באמצעות תוכניות פעולה ייעודיות במדינות המחוז, ואינו כפוף למסגרת תפעולית אחודה ברמה הלאומית. בהיעדר היררכיה ריכוזית, חוזקו של המודל טמון ביכולת ההתאמה הגמישה של מוסדות קיימים, בתשתית נורמטיבית מבוזרת ובשיתוף פעולה רב-רמות. עם זאת, הוא דורש תיאום שוטף, אחידות תקשורתית והכרה הדדית ביכולותיו של כל שחקן.

לצד המבנה החוקי והפורמלי נשען המודל הגרמני על מסורת ארגונית חזקה של התנדבות אזרחית, במיוחד דרך ארגונים כמו THW, הצלב האדום וכוחות כיבוי אש מתנדבים. זו מאפשרת שילוב בין פרקטיקות ממוסדות ללא-פורמליות, תוך שיתוף פעולה בין הציבור לרשויות ויצירת חוסן קהילתי המבוסס על השתתפות אזרחית.

להלן סיכום תוכן המסמך למודל הגרמני, וחמשת צירי הניתוח:

מאפיינים מרכזיים	ציר / מימד
- גישת כל הסיכונים כפי שמזוהה על ידי BBK, אך עם הבחנה מוסדית בין סוגי איומים - מודל פדרלי מבוזר ורב-שכבתי (פדרלי, מדינתי, מוניציפלי) - מבוסס על עקרון הסובסידריות - שילוב בין תשתיות פורמליות (BBK, GMLZ, THW) לתרבות התנדבות קהילתית	1. אפיון המודל
- אין גוף מרכזי; BBK מתאם תשתיות לאומיות ותמיכה - מדינות המחוז אחראיות לניהול ישיר, רשויות מקומיות לפעולה מיידית - המרכז לניהול מצב ומידע (GMLZ) מתאם זרימת מידע וסיוע - סוכנויות מתמחות: THW (סיוע טכני), BSI (סייבר), BfS (קרינה)	2. היררכיה ארגונית

• היערכות : תוכניות מחוזיות עצמאיות, תרגולים בין-רמות (LÜKEX) ופרסומים לציבור • התמודדות : סיוע הדרגתי מהרשות המקומית לפדרלית, שימוש במערכות התרעה כמו MoWaS ו-NINA • פוסט-אירוע : שיקום תשתיות, תמיכה פסיכו-חברתית דרך GRC וארגונים אזרחיים, מנגנוני תיעוד ופיצוי	3. היערכות, התמור דדות ופוסט-אירוע
• אסונות טבע : מנוהלים בעיקר על ידי ה-Länder. סיוע BBK/THW; DWD אחראי על תחזיות מזג אוויר • אירועי ביטחון : מנוהלים פדרלית על ידי BMI, BKA, BSI (סייבר) • מגפות : ניהול על ידי RKI ומשרד הבריאות הפדרלי, בהתאם ל-IfSG • אירועי קרינה : BfS, צוותי חירום מיוחדים לאירועים גרעיניים	4. הבחנה בין סוגי אירועים
• אין סמכות הפעלה עצמאית; הצבא פועל רק בסיוע אזרחי לבקשת המחוזות • תפקידים : חילוץ, לוגיסטיקה, פינוי, הקמת תשתיות חירום • מוקדי תיאום צבאיים-אזרחיים (Kreisverbindungskommandos) מתווכים בין רמות השלטון	5. מעורבות צבאית בחירום אזרחי
• חוק היסוד, סעיף 35 – הגדרת סמכויות סיוע אזרחי • ZSKG – חוק ההגנה האזרחית וסיוע באסון (1997) • חוקים ייעודיים למצבי חירום (Verteidigungsfall, IfSG למגפות) • פרקטיקות לא-פורמליות – הכשרה, מתנדבים, מערכי חינוך ותרגול	6. מסגרת חוקית

ציר ההיררכיה הארגונית של מערך החירום

כאמור, מערך ניהול החירום בגרמניה מתבסס על מבנה פדרלי רב-שכבתי הנשען על עקרון הסובסידריות, שלפיו האחריות להתמודדות עם מצבי חירום מתחילה ברמה המקומית ומטפסת כלפי מעלה רק כשהמשאבים הקיימים אינם מספקים.¹²⁴ חלוקת הסמכויות והאחריות בין הממשלה הפדרלית, מדינות המחוז והרשויות המקומיות מבטאת איזון בין אוטונומיה אזורית לתיאום לאומי, כשאין גוף יחיד המרכז את כלל הסמכויות בתחום.¹²⁵

ברמה המקומית, העיריות והמחוזות הם קו ההגנה הראשון. הם אחראים למענה ראשוני לאירועים, כולל כיבוי אש, הצלה, סיוע טכני והקמת צוותי חירום מקומיים. לראשי הערים ומנהלי המחוזות יש סמכויות לניהול אסון, והם משתפים פעולה עם גופי סיוע אזרחיים ומתנדבים.¹²⁶

ברמת מדינות המחוז, הסמכות לניהול אסונות בעת שלום היא של כל מחוז, תוך חקיקת מדיניות חירום ויישום עצמאי שלה. לכל מדינה יש חוקים ייחודיים, צוותי ניהול משברים בין-משרדיים ומערכות שיטור, בריאות וביטחון משלה, הפועלות בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ובתיאום עם הממשל הפדרלי לפי הצורך.¹²⁷

ברמה הפדרלית מתמקדת האחריות בעיקר בהגנה אזרחית בעתות מלחמה, בתמיכה טכנית ולוגיסטית ובתיאום בין-מדינתי במצבי חירום רחבי היקף. משרד הפנים הפדרלי (BMI) אחראי על קביעת מדיניות העל ופועל באמצעות גופים ייעודיים. ראשית כל – המשרד הפדרלי להגנה אזרחית וסיוע באסונות (BBK) אחראי על ניתוח סיכונים, תיאום משאבים, מערכות התרעה, הכשרות ותרגילים לאומיים,¹²⁶ ותחתיו פועל גם מרכז ניהול המידע והמצב המשותף (Gemeinsames Melde-und Lagezentrum – GMLZ), האחראי על איסוף, עיבוד ותיאום של מידע בזמן אמת ממוקדי חירום ומרשויות שונות.¹²⁷

שנית, הסוכנות הפדרלית לסיוע טכני (THW) פועלת כגוף מבצעי, בעיקר באמצעות מתנדבים, ומספקת סיוע טכני במצבי חירום בגרמניה ומחוץ לה.¹²⁸ גורמים נוספים, כמו משרדי הבריאות, הסביבה והתחבורה, מעורבים במצבים ייחודיים של מגפות, אסונות גרעיניים או אירועי תשתית.

בעתות חירום משמעותיות מופעלים כוחות משימה משותפים (בין משרדי ממשלה או בין מדינות מחוז) לתיאום פעולות. הצבא הגרמני רשאי להשתלב ככוח מסייע, בכפוף למגבלות חוקתיות ברורות ולשליטה אזרחית מלאה.¹²⁹ מבנה זה מאפשר פעולה מדרגית ומותאמת למשאבים המקומיים, עם אפשרות לתמיכה מדינתית או לאומית בעת הצורך.

ציר היערכות, התמודדות וכוסט-אירוע בגרמניה

תהליכי היערכות ומנגנונים לפני אירוע חירום

בגרמניה, היערכות למצבי חירום נשענת על שילוב בין ניתוח סיכונים, אימונים רב-רמתיים, פיתוח מערכות התרעה מתקדמות וחקיקה תומכת. ההיערכות מתבצעת ברמה הפדרלית וברמות המדינה והמקומית, תוך תיאום בין-סוכנותי קבוע.¹²⁷ ניתוח סיכונים הוא רכיב מפתח בתכנון הלאומי: המשרד הפדרלי להגנה אזרחית וסיוע באסונות (BBK) מבצע הערכות תקופתיות של סיכונים טבעיים, טכנולוגיים ובריאותיים, ומפתח בהתאם תוכניות חוסן ואמצעים להתמודדות עם תרחישים עתידיים.¹³⁰ כמו כן, כל אחת מ-16 מדינות המחוז עורכת ניתוחים ייעודיים ברמת השטח, לרבות מיפוי אזורים פגיעים והכנת תוכניות חירום מקומיות.¹²⁶

לצד כל אלה, גרמניה מקיימת אימונים ותרגילים שיטתיים בכל רמות הממשל. אחת מהיוזמות המרכזיות היא תרגיל LÜKEX – סימולציה לאומית דו-שנתית לניהול מצבי חירום רחבי היקף המדמה תרחישים כמו מגפות, הפסקות חשמל או מתקפות סייבר, ומשתפת גורמים ממשרד הפנים, מהצבא, משירותי החירום ומהרשויות המקומיות.¹³¹ ברמות המדינות והרשויות המקומיות מתקיימים תרגילים נוספים כחלק מדרישות החקיקה, המחייבת אימונים שנתיים במוסדות ציבוריים ובארגונים קריטיים.¹²⁷

ההתרעה משולב גם היא במערך ההיערכות: מערכת MoWaS הלאומית, שפותחה על ידי ה-BBK, מאפשרת הפצה מהירה של התרעות באמצעים מגוונים. לצידה פועלות אפליקציות ייעודיות כגון NINA ו-KATWARN, המספקות התרעות מותאמות מיקום ואזהרות מזג אוויר, לצד אפליקציית WarnWetter של השירות המטאורולוגי הלאומי.¹³² מ-2022 מקיימת גרמניה יום התרעה ארצי (Bundesweiter Warntag) לבחינת התפקוד של כל מערכות ההתרעה ולהגברת המודעות הציבורית.

ה-BBK אחראי גם על פיתוח קמפיינים להעלאת מוכנות אישית בציבור, אך בניגוד לצרפת – שם מושם דגש על רגולציה והנחיה מוסדית – בגרמניה יש גם השקעה נרחבת בפיתוח כלים חינוכיים, כמו משחקים דיגיטליים וסימולציות קהילתיות להגברת החוסן.^{133, 134}

ולבסוף, השתתפות גרמניה בתרגילים אירופיים ובשיתוף פעולה חוצה גבולות היא רכיב נוסף במערך ההיערכות, המקדם סטנדרטים משותפים למוכנות, ניהול מידע ותגובה משולבת.¹²⁶

התמודדות במהלך אירוע חירום: הפעלת תוכניות ותיאום בין גופים

בעת אירוע חירום גרמניה מפעילה מנגנון תגובה רב-שכבתי. ראשי העיריות או מנהלי המחוזות מובילים, כאמור, את התגובה המקומית, בסיוע צוותי חירום ומתנדבים. במקביל מוקמים צוותים ייעודיים לניהול המשבר ברמות שונות. מערכת זו מתבססת על כך שבגרמניה יש מסגרת מוסדית להקמת צוותי ניהול משברים (Krisenstäbe),¹³⁵ המשמשים לתיאום מערכתי בין רשויות ומשרדים ממשלתיים בעתות חירום, בהתאם להנחיות משרד הפנים הפדרלי.¹³⁶ בזמן אמת ממשיכות מערכות ההתראה הקבועות לפעול ומספקות התרעות מבוססות מיקום והנחיות לפעולה.¹³⁴

כשמדובר באירועים רחבי היקף המאיימים על ביטחון הפנים או החורגים מגבולות מדינה אחת, מוביל משרד הפנים הפדרלי את התיאום הבין-משרדי, לעיתים באמצעות כוחות משימה משותפים עם משרדי הבריאות, התחבורה והסביבה.¹²⁷ מעבר לכך, אם המשאבים המקומיים אינם מספקים ניתן להפעיל את הצבא תחת סעיף 35 לחוק היסוד למתן סיוע מנהלי, הכולל פריסת כוח אדם, מסוקים, ציוד הנדסי, גשרים ניידים ואמצעים לוגיסטיים – תוך שמירה על שליטה אזרחית מלאה.¹³¹ הצבא הופעל באירועים כגון שיטפונות 2021, מגפת הקורונה וסופות שלגים. במקביל, מנגנון הסיוע ההדדי בין מדינות המחוז מאפשר גיוס תגבורת ממדינות שכנות או מהשלטון הפדרלי.¹²⁷

ולבסוף, במצב חירום רפואי או בריאותי, מערכת הרפואה הדחופה בגרמניה פועלת לפי עקרון "שרשרת ההצלה" (Rettungskette), המדגיש התערבות מהירה, תיאום בין גופים והעברת נפגעים לטיפול רפואי בתוך "שעת הזהב".¹³⁷

תהליכים ומנגנונים לבוסט-אירוע: שיקום וחזרה לשגרה

לאחר אירוע חירום מופעלים בגרמניה מנגנונים לשיקום תשתיות, סיוע לאוכלוסייה והפקת לקחים מוסדית. בשלב הראשון מבצעות הרשויות המקומיות והמדינות הערכת נזקים שיטתית בתיאום עם משרד הפנים הפדרלי, לצורך מיפוי הפגיעה באוכלוסייה, בתשתיות ובשירותים חיוניים.¹³⁸ במקרים של אסונות רחבי היקף מופעלות קרנות ייעודיות כמו קרן הסיוע לבנייה מחדש,¹³⁹ בהתאם לחקיקה פדרלית. הקרן מאפשרת סיוע כספי של עד 80% מהנזק, ולעיתים אף 100%. הקצאת המשאבים נעשית לפי מפת נזקים רשמית, ותהליך הזכאות עובר בבדיקת התביעות והוכחות מצד הנפגעים, במסלול המנוהל על ידי הרשויות המקומיות והמחוזיות יחד עם משרדי האוצר והפנים של המדינות.¹⁴⁰ במקביל, תהליך הפוסט-אירוע כולל גם ניהול תביעות ביטוח פרטיות, הגנה על מסמכים ורישומים, והשבת הפעילות המנהלית לתפקוד סדיר. חלק זה מתבצע על ידי שילוב כוחות בין הרשויות המקומיות, חברות הביטוח, גופי סיוע לאומיים וה-BBK.¹⁴⁰

שיקום התשתיות החיוניות, כגון מים, חשמל, תחבורה ובריאות, הוא יעד מרכזי. לצד הרשויות המקומיות והמדינות, גם הצבא משתתף בפעולות אלה כשהיכולות האזרחיות אינן מספיקות. הסיוע הצבאי ניתן בכפוף לבקשת הרשויות ובהתאם למנגנון הסיוע המנהלי, המעוגן בסעיף 35 לחוק היסוד. במסגרת זו תורם הצבא

יצירת מעברי תחבורה חלופיים, הפעלת ציוד כבד, פינוי, תובלה והקמה של תשתיות לוגיסטיות בשטח. בדוגמה הבולטת של שיטפונות 2021 נפרסו כוחות הנדסה, מסוקים, יחידות אספקה ושירותים רפואיים ניידים לשיקום ראשוני של אזורים שנפגעו.^{131,141}

בממד הפסיכו-חברתי מופעלת מערכת ממלכתית סדורה לתמיכה בנפגעים ובנותני שירות – Psychosoziale (Notfallversorgung (PSNV) – המנוהלת על ידי משרד הפנים הפדרלי וה-BBK. המערכת כוללת צוותי התערבות במשבר (KITs), פסיכולוגים ומתנדבים העוברים הכשרות ייעודיות ופועלים בסמוך לאירוע ולאורך שלב השיקום. שירות זה מופעל ברמות המקומית והאזורית, וכולל קווים מנחים רשמיים שהוגדרו על ידי הממשלה הפדרלית החל מ-2009.^{143,142}

ולבסוף, מתקיימים תהליכי הפקת לקחים וסקירת תגובת המדינה, בין אם באמצעות ועדות חקירה פדרליות, דו"חות של גופי ממשלה או סקירות אקדמיות, כדי לשפר את המוכנות ואת התגובה העתידית.

מעורבות צבאית בחירום אזרחי

מעורבות הצבא בניהול מצבי חירום אזרחיים התפתחה לאורך השנים תחת מגבלות חוקתיות קפדניות, שנקבעו בעקבות תקופת השלטון הנאצי. בהתאם לחוק היסוד מותרת פעילות הצבא בתוך המדינה רק במצבים חריגים ולצורכי סיוע אזרחי לבקשת הרשויות. למרות מגבלות אלה היה הצבא לאורך השנים שחקן מרכזי בהתמודדות עם אסונות טבע ומצבי חירום גדולים – כמו שיטפונות האלבה (2002), מגפת הקורונה (2020-2022) ושיטפונות מערב גרמניה (2021), שבמהלכם גויסו אלפי חיילים לפעולות חילוץ, תמיכה לוגיסטית והקמת תשתיות חירום. פסיקות של בית המשפט החוקתי הפדרלי חיזקו את העיקרון שלפיו פעילות זו כפופה לפיקוד אזרחי ולצורך מוכח, כחלק מהמחויבות הדמוקרטית לשמירה על הפרדה בין סמכות צבאית לאזרחית.¹⁴⁴

כיום, בהתאם לחוק היסוד, הצבא אינו יוזם פעילות עצמאית ופועל תחת פיקוד אזרחי מלא. התיאום בינו לבין הרשויות האזרחיות מתבצע באמצעות יחידות קשר צבאיות ברמה האזורית והמקומית,¹⁴⁵ שהן חלק ממערך הזיקה האזרחית-צבאית.¹⁴⁶ מבנה זה נועד לאפשר תגובה מהירה ומתואמת, תוך שמירה על עקרונות הפיקוד האזרחי.

המסגרת החוקית: חוקים, תקנות וסמכויות מעוגנות

לצד חוק היסוד, חוק הגנת האוכלוסייה וסיוע בעת אסון הוא התשתית המרכזית לפעולת המדינה הפדרלית בתחום ההיערכות והתגובה.¹⁴⁷ חוק זה מגדיר את תפקידיה, לרבות אחזקת מלאים, פיתוח מערכות התרעה, הכשרה טכנית ומימון אמצעים להגנה אזרחית.

המסגרת החוקית כוללת גם חוקים ייעודיים לשעת חירום, כמו חוק ההגנה (Verteidigungsfall), המפעיל סמכויות מיוחדות בעת איומים צבאיים חמורים אך כמעט שאינו מופעל בשגרה. מנגד, היבטים רחבים של היערכות לשעת חירום מוסדרים בתקנות פנימיות של מדינות המחוז, ולעיתים גם על ידי הנחיות של המשרד הפדרלי לענייני פנים.

אף שבגרמניה אין מערכת חוקית אחודה לביצוע הפקת לקחים אחרי חירום, דו"חות ביקורת של גופים

פדרליים (כמו משרדי הפנים או ההגנה) וחקירות פרלמנטריות זמניות מהווים כלים עיקריים ללמידה ושיפור.¹⁴⁸ כך, למשל, אחרי שיטפונות 2021 נכתבו כמה דו"חות ממשלתיים שזיהו כשלים בתיאום ובהתרעה, והובילו לקריאות לרפורמה מבנית ולחיוזוק שיתוף הפעולה בין המדינות למדינה הפדרלית.

הבחנה בין הסוגים של אירועי חירום

בגרמניה מותאם המענה למצבי חירום לסוג האירוע, תוך שמירה על עקרון הסובסידריות ותיאום בין רמות השלטון. במקרים של אסונות טבע כמו שיטפונות, סופות ושריפות יער, אחראיות מדינות המחוז לניהול ישיר של התגובה אך נעזרות בעת הצורך בסיוע טכני ולוגיסטי מהשלטון הפדרלי. גם הצבא עשוי, כאמור, להפעיל יכולות סיוע אזרחיות באישור המוסדות האזרחיים המוסמכים. במקרה של איומים ביטחוניים, ובעיקר טרור ואירועי סייבר, סמכויות המענה מצויות בעיקר בידי הממשלה הפדרלית – בייחוד משרד הפנים, המשטרה הפדרלית (Bundespolizei), המשרד הפדרלי לחקירות פליליות והמשרד הפדרלי לאבטחת מידע, המקדם שיתוף פעולה בין-סוכנותי בניהול מתקפות סייבר.¹⁴⁹

במגפות ומצבי חירום בריאותיים מוביל מכון רוברט קוך (RKI) את התיאום המדעי והמקצועי עם משרד הבריאות הפדרלי והרשויות המקומיות. כוחות משימה משותפים מופעלים בעת התפרצות של מגפות משמעותיות,¹⁵⁰ וניהול האירועים נשען על עדכונים שוטפים, מערכות מידע לאומיות ונהלים קבועים למעקב, בידוד, טיפול ודיווח.

אירועים מעשה ידי אדם, כמו תאונות תעשייתיות או דליפות חומרים מסוכנים, מנוהלים לרוב על ידי מדינות המחוז, בליווי מקצועי של סוכנויות פדרליות מתמחות. באירועים גרעיניים, לדוגמה, משולבות פעולות של המשרד הפדרלי להגנה מפני קרינה (BfS), לצד צוותים מיוחדים וסיוע טכני מה-THW. חלוקת הסמכויות המוגדרת, יחד עם מנגנוני התיאום המבצעיים, מבטיחים מענה מותאם, מבוזר ועם זאת מתואם היטב בין כלל גורמי המדינה.

1 French Ministry of Defence. (2023). *ORSAN Plan overview*.

2 SGDSN. (2014). *Major Nuclear or Radiological Accidents*. https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Nos_missions/plan-national-nucleaire-fevrier2014-anglais.pdf

3 France Diplomatie. (2015). *The Crisis and Support Centre*. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/br-cdcs-gb-09-09-2015_cle42b42c.pdf

4 Milipol. (2025, April). *Crisis management: French, European and global perspectives*. <https://news.milipol.com/crisis-management-french-european-and-global-perspectives>

- 5 European Commission. (2025). *France*. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/france_en
- 6 **Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises) COGIC.**(*Inter-ministerial operational crisis management center*. Ministry of Interior, France.
- 7 **Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises) COGIC.**(*Functions and coordination in emergency management*. Prime Minister's Office, France.
- 8 Renda-Tanali, I., & Mancebo, F. (2010). French Emergency Management System: Moving Toward an Integrated Risk Management Policy. In *FEMA Higher Education Comparative Emergency Management Book*.
- 9 Committee of the Regions. (n.d.). France – Civil Protection. <https://portal.cor.europa.eu/division-powers/Pages/France-Civil-protection.aspx>
- 10 Ghanchi, A. (2016). Insights into French emergency planning, response, and resilience procedures from a hospital managerial perspective following the Paris terrorist attacks of Friday, November 13, 2015. *Disaster medicine and public health preparedness*, 10(5), pp. 789-794.
- 11 Hartenstein, M., et al. (2006). Emergency response preparedness: Large scale exercises for testing organisation and communication. *Packaging, Transport, Storage & Security of Radioactive Material*, 17(2), pp. 103-108.
- 12 ASN. (2021). *ASN Report on the State of Nuclear Safety and Radiation Protection in France in 2020*. https://www.asn.fr/annual_report/2020gb/175/
- 13 Sauvagnargues-Lesage, S. (2001). Risk mapping in France: Towards an integrated policy. *Environmental Hazards*, 3(3), pp. 135-143.
- 14 Denis, G., et al. (2016). The evolution of Earth Observation satellites in Europe and its impact on the performance of emergency response services. *Acta Astronautica*, 127, pp. 619-633.
- 15 Elmhahbi, L., Karray, M. H., & Archimède, B. (2018, May). Towards an interoperable operational emergency response system for large-scale situations: POLARISC. In *Proceedings of the International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM)* (pp. 20-23). Rochester, NY, USA.
- 16 Coste, F., Nexon, E., & Daguzan, J. F. (2013). ANVIL: Analysis of Civil Security Systems in Europe – Country Study: France.
- 17 Mortamet, G., et al. (2019). Disaster preparedness in French paediatric hospitals 2 years after terrorist attacks of 2015. *Archives of Disease in Childhood*, 104(4), pp. 322-327.
- 18 U.S. Embassy & Consulates in France. (n.d.). Emergency Services in France. <https://fr.usembassy.gov/services/medical-assistance/emergency-services-in-france/>
- 19 European Commission. (2010). *Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief*. British Institute of International and Comparative Law & IFRC.
- 20 Ba, F. É. (2025, January 17). Natural Disasters in Mayotte: France's Overseas Policy Put to the Test. *IRIS*. <https://www.iris-france.org/en/catastrophes-naturelles-a-mayotte-la-politique-ultramontaine-de-la-france-a-lepreuve>
- 21 **Solidarités International**(2025) .). *Emergency response and humanitarian assistance*.
- 22 Ministry for Europe and Foreign Affairs. (2025). Emergency humanitarian action. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/emergency-humanitarian-action>
- 23 Marchesini, G. (2023). Local planning responsibilities for disaster waste management (DWM): Building knowledge from storm Alex in the South Region of France. *Canadian Journal of Regional Science*, 46(1), pp. 66-76.

- 24 info.gouv.fr. (2024a). Crisis services – One-stop victims’ information and declaration portal. <https://www.info.gouv.fr/guide-victimes-en/crisis-services>
- 25 info.gouv.fr. (2024b). Medical and psychological emergency units (CUMP). <https://www.info.gouv.fr/guide-victimes-en/medical-and-psychological-emergency-units-cump>
- 26 Or, Z., Gandré, C., Durand Zaleski, I., & Steffen, M. (2022). France’s response to the Covid-19 pandemic: Between a rock and a hard place. *Health Economics, Policy and Law*, 17(1), pp. 14-26.
- 27 **Philippe ,J .M ,.Brahic ,O ,.Carli ,P ,.Tourtier ,J .P ,.Riou ,B & ,.Vallet ,B**(2016) .). French Ministry of Health’s response to Paris attacks of 13 November 2015. *Critical Care (London, England)*, pp. 20, 85. <https://doi.org/10.1186/s13054-016-1259-8>
- 28 Blue Shield International. (2023). BS France granted National Civil Protection Accreditation. <https://theblueshield.org/bs-france-granted-national-civil-protection-accreditation/>
- 29 Lumbroso, D., et al. (2011). An assessment of flood emergency plans in England and Wales, France and the Netherlands. *Natural Hazards*, 58(2), pp. 341-363.
- 30 Casalino, E., et al. (2021). COVID-19 Preparedness Among Emergency Departments: A Cross-Sectional Study in France. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 16(1), pp. 245-253.
- 31 IFRC. (2017). *Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*. <https://www.ifrc.org>
- 32 **NF ISO.2111:2020** *Security and resilience - Emergency preparedness and response for cultural heritage sites and institutions*. French National Standard adapted from ISO 21110:2019.
- 33 Blue Shield France. (2023). BS France leads the way in training. <https://theblueshield.org/bs-france-leads-the-way-in-training/>
- 34 Lagadec, P. (2002). *Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation*. McGraw-Hill.
- 35 Monteil, C., et al. (2022). Rethinking the share of responsibilities in disaster preparedness to encourage individual preparedness for flash floods in urban areas. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 67, 102663.
- 36 Boccard, N. (2018). Natural disasters over France: a 35 years assessment. *Weather and Climate Extremes*, 22, pp. 59-71.
- 37 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. (2024). Instruction interministérielle du 18 juin 2024 relative à la préparation et au plan de gestion des vagues de chaleur. <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr>
- 38 EpiGuard. (2025). The EpiShuttle in the French Preparedness System. <https://epiguard.com/epi-shuttle-in-the-french-preparedness-system/>
- 39 Carli, P., et al. (2017). The French emergency medical services after the Paris and Nice terrorist attacks: What have we learnt? *The Lancet*, 390(10113), pp. 2735-2738.
- 40 Japanese Government Cabinet Office. (2021). Disaster management in Japan. https://www.bou-sai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf
- 41 Claremont, Y. (2014). Disaster in Japan: A case study. In S. Butt, H. Nasu, & L. Nottage (Eds.), *Asia-Pacific disaster management* (pp. 79-99). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-39768-4_3
- 42 Nakamura, I., & Llasat, M. C. (2017). Policy and systems of flood risk management: a comparative study between Japan and Spain. *Natural Hazards*, 87(2), pp. 919-943.
- 43 Raikes, J., Smith, T. F., Jacobson, C., & Baldwin, C. (2019). Pre-disaster planning and prepared-

- ness for floods and droughts: A systematic review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 38, 101207.
- 44 Ishiwatari, M. (2021). Institutional coordination of disaster management: Engaging national and local governments in Japan. *Natural Hazards Review*, 22(1), 04020059. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000423](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000423)
 - 45 Ranghieri, F., & Ishiwatari, M. (2014). Learning from megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake. World Bank Publications.
 - 46 Saya, S. (2018, March 12). *Disaster management policies in Japan* [PowerPoint presentation]. Cabinet Office, Government of Japan.
 - 47 **Disaster Countermeasures Basic Act**(1961) .). *Basic Act on Disaster Countermeasures*. Government of Japan. (Referenced multiple times in emergency management framework)
 - 48 Ridwan, A. S. S., Homma, R., & Liu, H. (2022). Estimation of disaster evacuation shelter capacity of Hitoyoshi City, Japan. *Applied Research on Civil Engineering and Environment (ARCEE)*, 3(3), pp. 113-126.
 - 49 Cabinet Secretariat & Cabinet Office, Government of Japan. (n.d.). *Guide to disaster management measures (technologies, know-how, infrastructure, institutions, etc.) in Japan*.
 - 50 Koshimura, S., & Shuto, N. (2015). Response to the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami disaster. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 373(2053), 20140373.
 - 51 Harbitz, C. B., Nakamura, Y., Arikawa, T., Baykal, C., Dogan, G. G., Frauenfelder, R., ... & Yalciner, A. C. (2016). Risk assessment and design of prevention structures for enhanced tsunami disaster resilience (RAPSODI)/Euro-Japan collaboration. *Coastal Engineering Journal*, 58(4), 1640012-1–1640012-37.
 - 52 Arikawa, T., Sato, M., Shimosako, K., Hasegawa, I., Yeom, G.-S., & Tomita, T. (2012). Failure mechanism of Kamaishi breakwaters due to the Great East Japan earthquake tsunami. *Proceedings of the 33rd International Conference on Coastal Engineering*, Santander, Spain, pp. 1-12.
 - 53 Kawada, Y. (2012). Intending to promote the study of disaster reduction. Presentation paper for the 10th Forum of Social Technology. (in Japanese)
 - 54 **Nakamura** ,I(2016) .). Philosophies of Disaster management: Comparing Japanese and EU Legislation on Disaster. *The Bulletin of the Faculty of Sociology Toyo University*, 54(2), pp. 47-61 (in Japanese).
 - 55 Holguín-Veras, J., Taniguchi, E., Jaller, M., Aros-Vera, F., Ferreira, F., & Thompson, R. G. (2014). The Tohoku disasters: Chief lessons concerning the post disaster humanitarian logistics response and policy implications. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, pp. 69, 86-104.
 - 56 Paton, D., Okada, N., & Sagala, S. (2013). Understanding preparedness for natural hazards: A cross-cultural comparison. *Journal of Integrated Disaster Risk Management*, 3(1), pp. 18-35. <https://doi.org/10.5595/idrim.2013.0051>
 - 57 Bajek, R., Matsuda, Y., & Okada, N. (2008). Japan's Jishu-bosai-soshiki community activities: analysis of its role in participatory community disaster risk management. *Natural Hazards*, 44(2), pp. 281-292.
 - 58 PIANC. (2013). Tsunami disasters in ports due to the Great East Japan Earthquake. PIANC Special Publication, Appendix to Report No.112-2010.
 - 59 Holguín-Veras, J., Taniguchi, E., Jaller, M., Aros-Vera, F., Ferreira, F., & Thompson, R. G. (2014). The Tohoku disasters: Chief lessons concerning the post disaster humanitarian logistics response and policy implications. *Transport Policy*, 33, pp. 51-64. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2014.01.005>
 - 60 Basic Act on Reconstruction.

- 61 Koresawa, A. (2012). Main features of government's initial response to the Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Journal of Disaster Research*, 7(1), pp. 107-115.
- 62 Hirayama, Y. (2017). Reshaping the housing system: Home ownership as a catalyst for social transformation. In Y. Hirayama & R. Ronald (Eds.), *Housing and social transition in Japan* (pp. 15-46). Routledge.
- 63 Report of the Reconstruction Design Council. (2011). Towards reconstruction: Hope beyond the disaster. Report to the Prime Minister of the Reconstruction Design Council in response to the Great East Japan Earthquake.
- 64 Saya, S. (2018, March 12). *Disaster management policies in Japan* [PowerPoint presentation]. Cabinet Office, Government of Japan.
- 65 East Asia Forum. (2016). Disaster education and community preparedness in Japan. <https://www.eastasiaforum.org/2016/09/11/disaster-education-and-community-preparedness-in-japan/>
- 66 Nakabayashi, I. (2012). How to optimize the urban recovery after earthquake disaster—preparedness for recovery from the next Tokyo earthquake—. *Journal of Disaster Research*, 7(2), pp. 227-238.
- 67 Mimaki, J., Takeuchi, Y. & Shaw, R. The role of community-based organization in the promotion of disaster preparedness at the community level: a case study of a coastal town in the Kochi Prefecture of the Shikoku Region, Japan. *J Coast Conserv* 13, pp. 207-215 (2009). <https://doi.org/10.1007/s11852-009-0065-8>
- 68 Cabinet Office, Government of Japan, 2021.
- 69 Synolakis, C. E., & Kanoglu, U. (2015). The Fukushima accident was preventable. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 373(2053), 20140379.
- 70 Kawada, Y. (2012). Intending to promote the study of disaster reduction. Presentation paper for the 10th Forum of Social Technology (in Japanese).
- 71 Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. L. (2021). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters. *Administration & Society*, 42(2), pp. 222-247.
- 72 National Governors Association. (2021). *Governors' Powers and Authority During Emergencies*. <https://www.nga.org/governors/powers-and-authority/>
- 73 Sylves, R. T. (2019). *Disaster Policy and Politics* (3rd ed.). CQ Press.
- 74 Stafford Act. Public Law 93-288, as amended.
- 75 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2019a). *National Response Framework* (4th ed.). https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-04/NRF_FINALApproved_2011028.pdf
- 76 National Emergency Management Association (NEMA). (2022). *Emergency Management Assistance Compact (EMAC)*. <https://www.emacweb.org/>
- 77 Department of Homeland Security. (2020). *National Response Framework*. <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/frameworks/response>
- 78 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2019b). *Incident Command System Resources*.
- 79 Haddow, G. D., Bullock, J. A., & Coppola, D. P. (2017). *Introduction to Emergency Management* (7th ed.). Butterworth-Heinemann.
- 80 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2023c). *Building Alliances for Equitable Resilience*. https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_rnpn_building-alliances-for-equitable-resilience.pdf

- 81 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2018). *Continuity Guidance Circular*. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/Continuity-Guidance-Circular_031218.pdf
- 82 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2021a). *National Preparedness System*. <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/system>
- 83 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2022a). *Preparedness Grants*. <https://www.fema.gov/grants/preparedness>
- 84 National Voluntary Organizations Active in Disaster (NVOAD). (2022). *Who We Are*. <https://www.nvoad.org/about-us/who-we-are/>
- 85 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2016). *National Disaster Recovery Framework* (2nd ed.). https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national_disaster_recovery_framework_2nd.pdf
- 86 Aldrich, D. P. (2019). *Black Wave: How Networks and Governance Shaped Japan's 3/11 Disasters*. University of Chicago Press.
- 87 Disaster Recovery Reform Act. (2018). Public Law 115-254, Division D.
- 88 Clarke, L., & Chenoweth, E. (2020). The Politics of Resilience: Competing Paradigms of Security and Disaster Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 28(2), pp.. 107-119.
- 89 Schumacher, L. (2022). The National Guard's Domestic Role. *Journal of Homeland Security*, 19(1), 1-18.
- 90 National Guard Bureau. (2022). *Domestic Operations*. <https://www.nationalguard.mil/Leadership/Joint-Staff/J-5/Domestic-Operations/>
- 91 Department of Defense. (2019). *Defense Support of Civil Authorities*. DoD Directive 3025.18. <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/302518p.pdf>
- 92 Department of Defense. (2020). *United States Northern Command (USNORTHCOM)*. <https://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM/>
- 93 Department of Homeland Security. (2022). *Interagency Coordination in Emergency Response*. <https://www.dhs.gov/interagency-coordination>
- 94 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2018). *Continuity Guidance Circular*. https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/Continuity-Guidance-Circular_031218.pdf
- 95 Comfort, L. K., Waugh, W. L., & Cigler, B. A. (2021). Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions. *Public Administration Review*, 81(2), pp. 225-238.
- 96 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2022c). *National Flood Insurance Program*. <https://www.fema.gov/flood-insurance>
- 97 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2021c). *All-Hazards Approach to Emergency Management*. <https://training.fema.gov/is/courseoverview.aspx?code=IS-230.e>
- 98 Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2022b). *Natural Hazards Risk Reduction*. <https://www.fema.gov/emergency-managers/risk-management/hazard-mitigation-planning>
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2022c). *National Flood Insurance Program*. <https://www.fema.gov/flood-insurance>
- 99 Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA). (2022). *Critical Infrastructure Sectors*. <https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors>
- Department of Homeland Security. (2019). *National Terrorism Advisory System*.

- 100 Government Accountability Office (GAO). (2021). *COVID-19: Sustained Federal Action Is Crucial*. GAO-21-387.
- 101 [Integrated Public Alert & Warning System | FEMA.gov](#)
- 102 [ShakeAlert :Earthquake Early Warning System for the West Coast -Incorporated Research Institutions for Seismology](#)
- 103 Civil Protection Department, 2025.
- 104 Marin, G., Modica, M., Paleari, S., & Zoboli, R. (2019). Disaster Risk Management: Building the 'Disaster Risk Assessment Tool' for Italy. SEEDS Working Paper 03/2019, February 2019.
- 105 Italian Civil Protection Department. (2021). *Summary report on Italy in accordance with Article 6(1) (d) of Decision No. 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism*. Department of Civil Protection, Presidency of the Council of Ministers. <https://www.protezionecivile.gov.it/>
- 106 Civil Protection Department, 2022. [The Civil Protection Code: what changes | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 107 Mysiak, J., Testella, F., Bonaiuto, M., Carrus, G., De Dominicis, S., Ganucci Cancellieri, U., Firus, K., & Grifoni, P. (2013). Flood risk management in Italy: challenges and opportunities for the implementation of the EU Floods Directive (2007/60/EC). *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13, pp. 2883-2890.
- 108 Zotti, N., Guicciardi, S., Di Serafino, F., Mimmo, R., Sanna, A., Granvillano, G., ... & WG. (2024). Ready or not? The state of emergency preparedness among Italian Public Health medical residents. *European Journal of Public Health*, 34(Supplement_3), ckae 144-871.
- 109 Paciarotti, C., & Cesaroni, A. (2020). Spontaneous volunteerism in disasters, managerial inputs and policy implications from Italian case studies. *Safety Science*, 122, 104521.
- 110 Scifo, S., & Salman, Y. (2015). Citizens' involvement in emergency preparedness and response: A comparative analysis of media strategies and online presence in Turkey, Italy and Germany. *Interactions: Studies in Communication & Culture*, 6(2), pp. 179-198.
- 111 Italian National Platform for Disaster Risk Reduction. (2011). *Launching the Hyogo Framework for Action Mid-Term Review Report*. Rome: Department of Civil Protection.
- 112 Totaro, F., Alberico, I., Di Martire, D., Nunziata, C., & Petrosino, P. (2020). The key role of hazard indices and hotspot in disaster risk management: the case study of Napoli and Pozzuoli municipalities (Southern Italy). *Journal of Maps*, 16(2), pp. 68-78.
- 113 Civil Protection Department, 2018. [Esercitazione Neiflex - North Eastern Italy Flood Exercise 2018 \(versione inglese\) | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 114 Civil Protection Department, 2024. [DI n. 91 del 2 luglio 2024 | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 115 Zotti, N., Guicciardi, S., Di Serafino, F., Bardhi, D., Iagnemma, A., Mimmo, R., Sanna, A., Granvillano, G., Rosiello, F., Volpi, B., Zichichi, S., Rizzo, C., & Tafuri, S. (2023). Ready or Not? The Emergency Preparedness State-of-art Among Italian Public Health Medical Residents. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 18, e274, 1-9.
- 116 Civil Protection Department, 2024. [IT-alert: the national public warning system | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 117 Foster, B., & Kodama, S. (2004). Emergency management, recovery, and reconstruction following the 2002 Molise, Italy, earthquake. *Earthquake Spectra*, 20(1_suppl), pp. 323-339.
- 118 Civil Protection Department, 2022. [The Civil Protection Code: what changes | Dipartimento della Protezione Civile](#)

- 119 Civil Protection Department, 2024. [Update of the National Emergency Planning for Vesuvius | Dipartimento della Protezione Civile & Meteo-hydro risk: the alert zones | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 120 Appleby-Arnold, S., Brockdorff, N., & Callus, C. (2021). Developing a “culture of disaster preparedness”: The citizens’ view. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 56, 102133.
- 121 Civil Protection Department, 2014. [Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2014 relativa al Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico | Dipartimento della Protezione Civile & programmanazionale soccorsi rischio sismico.pdf](#).
- 122 Civil Protection Department, 2018. [Update of the National Emergency Planning for Vesuvius | Dipartimento della Protezione Civile](#)
- 123 Pilone, E., Mussini, P., Demichela, M., & Camuncoli, G. (2016). Municipal Emergency Plans in Italy: Requirements and drawbacks. *Safety Science*, 85, pp. 163-170.
- 124 European Commission. (2021). Germany – National disaster management system. Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.
- 125 Bundesministerium des Innern. (2012). The crisis management system in Germany.
- 126 European Civil Protection Knowledge Network. (n.d.). THW – German Federal Agency for Technical Relief. <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/organisations/thw-german-federal-agency-technical-relief>
- 127 BBK. (2024). Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- 128 THW. (2025). The Federal Agency for Technical Relief (THW). <https://www.thw.de/EN/THW/thw.html>
- 129 Bundeswehr. (n.d.). Amtshilfe. <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/operatives-fuehrungs-kommando-der-bundeswehr/auftrag-und-aufgaben/amtshilfe>
- 130 BBK. (2021). Disasters and alarm: Guide for the population. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- 131 Gesley, J. (2016). Germany: Government Publishes Civil Defense Concept. [Web Page] Retrieved from the Library of Congress, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-09-09/germany-government-publishes-civil-defense-concept>
- 132 DKKV. (2023). Civil Protection in Germany. [Civil Protection in Germany | DKKV](#)
- 133 DKKV. (n.d.-a). Serious games. <https://dkkv.org/en/topics/serious-games-eng>
- 134 DKKV. (n.d.-b). Civil protection in Germany. <https://dkkv.org/en/topics/civil-protection-in-germany>
- 135 [BMI - Organization of Crisis Management](#)
- 136 BMI. (2022). German strategy for strengthening resilience to disasters. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2023/BMI23017.pdf>
- 137 Hecker, N., & Domres, B. D. (2018). The German emergency and disaster medicine and management system-history and present. *Chinese Journal of Traumatology*, 21(2), pp. 64-72. <https://doi.org/10.1016/j.cjtee.2017.09.003>
- 138 BMI. (2022). German strategy for strengthening resilience to disasters. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2023/BMI23017.pdf>
- 139 [Reconstruction aid for the flood disaster | Land.NRW](#)
- 140 Bruggeman, V., & Faure, M. (2018). *Compensation for Victims of Disasters in Belgium, France, Germany and the Netherlands* (Working Paper No. 30). Verbond van Verzekeraars. https://www.verzekeraars.nl/media/5662/compensation_for_victims_of_disasters_working_paper_30.pdf

- 141 Juling, D. (2025). The German Military Response to National Disasters and Emergencies. https://www.usmcu.edu/Portals/218/JAMS_11_Juling.pdf
- 142 BBK. (2009). Disasters and alarm: Guide for the population. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- 143 Hoppe, S. Emergencies from the perspective of psychosocial acute care – The work of crisis intervention teams. *Bundesgesundheitsbl* 65, 1016–1022 (2022). <https://doi.org/10.1007/s00103-022-03561-8>
- 144 Bundesverfassungsgericht, 2012.
- 145 [Regionally networked :The state commands of the Bundeswehr](#)
- 146 [Civil-Military Cooperation - BBK](#)
- 147 [ZSKG\) Civil Defence and Disaster Assistance Act - \(Federal law Germany | laws.legal](#)
- 148 Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK). (2021). *German strategy to strengthen resilience to disasters: Summary*. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Mediathek/Publikationen/german-strategy-resilience-long-eng_download.pdf
- 149 Federal Office for Information Security (BSI). (n.d.). Cybernation Germany. https://www.bsi.bund.de/EN/Das-BSI/Cybernation/cybernation_node.html
- 150 Weieler, L. H., Antao, E.-M., & Hanefeld, J. (2023). Reflections from the COVID-19 pandemic in Germany: Lessons for global health. *BMJ Global Health*, 8(9), e013913. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-013913>



מערך מוכנות המשק לשעת חירום - סקירה היסטורית וניתוח

תת אלוף במיל' בצלאל טרייבר



יכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם האתגרים הביטחוניים המורכבים הניצבים בפניה מתבססת על שלושה מרכיבים מרכזיים: יכולות צבאיות וביטחוניות – הגנה והתקפה, חוסן כלכלי ותשתיתי של המדינה, וחוסן אישי וקהילתי. אלה ביחד הם התשתית לחוסן הלאומי, הכולל את המרחב האזרחי שנשען על היכולות הצבאיות והביטחוניות.

סקירה זו תבחן את התפתחות מערכי החירום והחוסן הלאומי בישראל משנת 1968 ועד היום,¹ התיאור והניתוח יתמקדו בתפקידם במהלך מבצעים צבאיים, מלחמות ומשברים אחרים, ובמעמדם כמערכות לאומיות קריטיות לניהול המדינה בעתות משבר. הסקירה תציג תמונה אובייקטיבית ככל האפשר, תוך הכרה בכך שהתפתחות מערכות לאומיות מושפעת ממגמות פוליטיות, מאילוצי תקציב ומהדינמיקה של יחסי הגומלין בין הגורמים השונים במדינה.

מטרת הסקירה היא להציע, על בסיס ניתוח המצב הקיים, מודל משופר לניהול לאומי של מצבי חירום – מהיערכות ומוכנות ועד לניהול פעיל של משברים ושיקום המרחב האזרחי.

א'. התפתחות מערך המשק לשעת חירום

דוד בן-גוריון, ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון של ישראל, הבין בשלב מוקדם מאד של כהונתו את הצורך החיוני בניהול משאבי המשק בשעת חירום. הוא הסיק זאת מהתהליכים שהתרחשו במלחמת השחרור, שבמהלכה גויסו רבים מהגברים וחלק מהנשים (בנוסף לציוד חיוני לכוחות הלוחמים), דבר שלדבריו פגע קשות גם ביכולת הייצור במפעלים ובחקלאות:

צרכי המלחמה השתלטו בהכרח על כל חיינו ונאלצנו להפקיר משקים ומפעלים ולימודים ועבודת יקרות למען גיוס יכולתנו הקרבית – ועד הניצחון הסופי נעדיף צרכים אלה על פני כל דבר אחר בלי יוצא מהכלל, אולם גם בסערת-הקרב לא נשכח את המטרה שלשמה אנו נלחמים, ונשמור על תאי-משקנו, כושר יצירתנו, יכולתנו המיישבת וגרעיני-ההתיישבות תוך כדי המלחמה [...].²

מצב זה הוביל את ראש הממשלה להורות בדצמבר 1949 על הקמת "המועצה העליונה להסדר כוח אדם"³ במשרד ראש הממשלה, שכללה נציגים של משרדי ראש הממשלה, הביטחון, החינוך והתרבות, החקלאות, המסחר והתעשייה, העבודה והפנים, ושל צה"ל. מועצה זו הייתה הניצן הראשון של מה שיתפתח בהמשך למערך המל"ח (משק לשעת חירום) בארץ. היה זה צעד מוקדם ששיקף הכרה בצורך לארגן את המשק האזרחי כחלק בלתי נפרד מהמאמץ הלאומי בעת חירום, צעד ייחודי ומשמעותי בהיותו זווית אזורית צרה בתוך תפיסה ביטחונית צבאית שלטת מלכתחילה. כדברי בן-גוריון:

לא אעמוד עכשיו על גורמי הבטחון הבלתי-צבאיים, אם כי ערכם לביטחון אינו נופל מהגורמים הצבאיים, ואולי עולה עליהם. כוונתי לעליה, להתיישבות, להרחבת התעשייה, להאדרת כוחות-הייצור, לחינוך המקצועי, לקידום המדע הצרף והשימושי, לליכוד העם – בכל אלה תלוי בטחון-המדינה ועתידנו הפוליטי לא פחות מאשר בכל הגורמים הצבאיים הישירים.⁴

בהמשך דבריו הוסיף:

בטחון האומה אינו עומד עוד על צבא בלבד... [הוא] תלוי בכשרה הכללית של האומה בשטח המשקי, החקלאי, החרשתי, הטכני והרוחני. גם ענפי-משק שכאלו אין להם כל שייכות ישירה לצבא הם גורם מלחמתי מכריע...⁵

במקביל לתהליך זה, וגם כאן כחלק מלקחי מלחמת העצמאות, נדון גיבושה של הצעת חוק הקמת הג"א (ההתגוננות האזרחית), שבאה להחליף את תקנות ההגנה לשעת חירום והוגשה לאישור הממשלה ב-2 בינואר 1951.⁶ בהמשך, באוקטובר 1953, אישרה הממשלה את מסמך "18 הנקודות" שבו גיבש בן-גוריון את תפיסת הביטחון של ישראל והדגיש: "ביטחוננו תלוי לא רק בצבא, אלא במידה לא פחות קטנה בעלייה, בהתיישבות ובפיתוח המשק והתרבות".⁷

החלטה רשמית של הממשלה על הקמת מל"ח התקבלה רק ב-27 בנובמבר 1955, כגוף שמטרתו הכנת מפעלים, שירותים ומוצרים חיוניים במשק לשעת חירום, כדי לאפשר למערכת הביטחון ולמשק להמשיך ולקיים מרקם של "חיים תקינים" ככל האפשר. ההכרה בחשיבות "הגורמים הלא צבאיים" והמשקיים כחלק מהמוכנות החיונית לביטחון הביאה – כמצוין בחוק – להבנת הצורך במערכת ארגונית לאומית ובהכנת המשק לשעת חירום, כולל הכנת מפעלים, שירותים ומוצרים חיוניים. כאן נוצרה אולי התפיסה שהגדרה **משק לשעת חירום** מופנית לתחום הביטחון ואינה מרכיב נפרד בהבטחת חוסנה של מדינה, חוסן האמור לסייע גם בעתות של משברים אזרחיים לא ביטחוניים, כמו רעידת אדמה, שריפות נרחבות וכדומה). מטה מל"ח היה חלק ממשרד ראש הממשלה עד שנת 1965, שבמהלכה נקבע כי בראשו יעמוד שר הביטחון. ההחלטה, שהעבירה את האחריות על מערך המוכנות של המשק לשעת חירום למי שהיה אז שר הביטחון, לוי אשכול, שיקפה הכרה נכונה לזמנה שרק משרד ממשלתי בעל עוצמה, תקציב ויכולות ניהול לאומיות יוכל לקבל על עצמו תפקיד מורכב כזה. משרד הביטחון הוצב למעשה כגוף המתאם העליון בכל הנוגע למוכנות מערכות המשק האמורות להשתלב במל"ח, מעל משרדי הממשלה האחרים.

ממשלת ישראל קבעה את סמכויותיה ותפקידיה של ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) רק ב-1972, וזו פעלה ללא הגדרה ברורה שלהם שנים רבות, עוד לפני הקמתה הרשמית, בנוסף לשבע שנים שבהן פעלה כך מאז שהוקמה. בתקופה זו, שבין העברת מל"ח למשרד הביטחון ועד לקביעת סמכויותיו, התרחשו בישראל שני אירועים מרכזיים: מלחמת ששת הימים ביוני 1967 ומלחמת ההתשה בסיני, שהחלה מיד בתום מלחמת ששת הימים והסתיימה באוגוסט 1970. האחרונה, כמצב של "לא מלחמה ולא שלום", דרשה התמודדות מתמשכת של המרחב האזרחי עם מציאות של חירום חלקי, והשפיעה מאוד על חוסנו ובמובנים רבים גם על המשק. במלחמת ששת הימים היו כלל המדינה והמשק "מעורבים" במידה זו או אחרת, כלומר פעלו

במתכונת חירות ובנהלים שונים מאשר בשגרה. נראה שלקחי הניסיון ההוא הם שגרמו לממשלה להגדיר רשמית את סמכויותיה ותפקידיה של ועדת מל"ח העליונה, כשבפועל היא הוקמה כשנה לפני פרוץ מלחמת יום הכיפורים.

א.1 החשיבות של הגדרת סמכויות ברורות למל"ח

הגדרת סמכויותיה ותפקידיה של מל"ח העניקה לוועדה הבין-משרדית הייחודית מעמד פורמלי גבוה ותחומי אחריות לאומיים נרחבים, אך היא נותרה עדיין ועדה בלבד, כלומר לא ניתנו לה סמכויות לאכיפת החלטותיה. בשל כך נוצר פרדוקס מתמשך, שבו הגוף האמון על הכנת המשק הלאומי למצבי חירום נטול יכולת לחייב את הגורמים השונים לבצע את החלטותיו. זו הבעיה המבנית המרכזית של מוכנות המשק הלאומי למצבי חירום ומשבר, והיא נמשכת עד היום. אחריות ללא סמכות בניהול ציבורי היא תופעה המאפיינת גופים בין-משרדיים רבים בישראל, והבעיה מתחדדת דווקא במצבי חירום שבהם נדרש תיאום מהיר ויעיל.

בשנת 1986 הוקמה רשמית **רשות מטה מל"ח ארצית** בראשות ראש מל"ח⁸, להיערכות המשק לשעת חירום. ראש מל"ח הוגדר כממלא מקום קבוע של שר הביטחון בראשות ועדת מל"ח עליונה, שתפקידיה הוגדרו בתקנות.⁹ מלחמת המפרץ (1991) על מאפייניה הייחודיים באותה עת – ירי טילי הסקאד מעירק על מרכזי אוכלוסייה בלב ישראל, עם חשש כבד לירי טילים כימיים – הביאה למחשבה מחודשת על מודל האיומים והשפעתו על המרחב האזרחי ועל אופן ניהול המוכנות.

פיקוד העורף (להלן: "פקע"ר") הוקם ב-1992 אחרי מלחמת המפרץ ובעקבות לקחיה, אך גם כתוצאה מלקחי מלחמת לבנון הראשונה.¹⁰ במקביל בוטל מערך ההג"א ואנשיו הוכפפו לפיקוד העורף. אך למרות הקמת פקע"ר לא היה שינוי בתחום החקיקה: תקנות והחלטות ממשלה הותאמו אמנם לחוק הג"א כדי להסדיר את פעילות פקע"ר, אך המצב נותר כמעט ללא שינוי מהותי משנות החמישים ועד לימינו.¹¹

בשנת 2000 הרחיבה הממשלה משמעותית (בהחלטה מספר 1080 מ-13.2.2000) את תחום הפעילות של מערך מל"ח: הוחלט כי הוא יופעל לא רק בעת מלחמה אלא בכל האירועים החריגים במדינה,¹² כלומר גם במשברים "אזרחיים" כמו רעידות אדמה, שיטפונות, אסונות טבע ואירועי חירום אחרים. החלטה זו שיקפה את ההבנה שביטחון לאומי אינו מוגבל לאיומים צבאיים בלבד, אלא כולל את כל הסיכונים העלולים לפגוע ברציפות התפקודית של המדינה והחברה. היה זה שינוי מהותי מהתפיסה המקורית של מל"ח, שהתמקדה בעיקר במשק בזמן מלחמה.

ב-2007 הוקמה לראשונה רשות חירום לאומית (רח"ל)¹³ – מנהלת חירום מרכזית שנועדה לתקן את הכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה (2006), עם "הכנה מקדימה" מלקחי מלחמת המפרץ. ללקחי מלחמת לבנון השנייה היו השלכות דרמטיות על ניהול מצב החירום הלאומי, בעיקר בשל קריסת מערך המוכנות האזרחית בצפון הארץ. למעשה, כבר כמה ימים מפרוץ המלחמה הבינו שר הביטחון עמיר פרץ ומנכ"ל משרד ראש הממשלה רענן דינור שאבדה השליטה בניהול המרחב האזרחי. הבעיה נבעה בין היתר מפערי סמכויות

ואחריות: מל"ח ראה את עצמו כאחראי על מוכנות המלאי ועל מפעלים חיוניים בלבד, ולא על ניהול המרחב האזרחי בעת חירום, ואילו פקע"ר לא לקח על עצמו את ניהול המשק והמרחב האזרחי. החלל שנוצר הותיר את המרחב האזרחי ללא גוף לאומי מנהל בעת מלחמה, כשגם תפיסת הגופים השונים את סמכויותיהם הייתה חלק מהאתגר והובילה לנפילת הנושא הקריטי "בין הכיסאות".

תוך כדי מלחמת לבנון השנייה הקים דינור במשרדו צוות מקצועי ייעודי שפעל כמעין מטה לאומי לניהול הנושאים האזרחיים בחירום. מהלך זה הוכיח כי משרד ראש הממשלה יכול להוביל גם את תהליכי ההכנה של המשק וגם את ניהולו ותפעולו בפועל, אך גם הדגיש ביתר שאת את הצורך הקריטי בגוף לאומי שיתאם ויתכלל עשייה מובנית ומוסדרת של כלל נותני המענה בכל מרחבי המשבר. על בסיס הצלחת הצוות יזם שר הביטחון פרץ את הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל) (החלטת ממשלה מספר 2368), אך הקמתה אושרה רק אחרי סיום כהונתו, ב-2007. רח"ל הוכפפה אז לסגן שר הביטחון אפרים סנה ואחריו למתן וילנאי, מתוך כוונה שתוביל את המערכות הלאומיות להכנת המשק לחירום ולניהולו בעת הצורך תחת מעטפת משרד הביטחון. וילנאי השקיע מאמצים רבים בפיתוח התחום, אך לא הצליח לבסס את הרשות בחקיקה ראשית או כארגון לאומי בעל סמכויות ויכולות אכיפה מספקות.

באוגוסט 2009 קיבלה הממשלה החלטה אסטרטגית (מספר 706) לשלב את מטה מל"ח במטה רח"ל, וקבעה כי ראש רח"ל ישמש גם כממלא מקום קבוע של יושב ראש ועדת מל"ח העליונה. היה זה למעשה מעבר לתפיסה מערכתית, כדי ליצור גוף בעל ראייה כוללת של המשק על כלל רכיביו ואתגריו האזרחיים והביטחוניים, והוא נועד לשפר את יכולת המדינה לשמור על רציפות תפקודית ולקיים שגרת חיים סבירה בעת מצבי חירום ומשבר. ההיערכות נועדה לכסות מגוון רחב של תרחישי איום, באמצעות תוכניות מקדימות להתמודדות עם שיבושים אפשריים על ידי תהליכים מובנים ומוסדרים של כלל הגורמים נותני המענה.

2.א. הניסיונות להקמת משרד ייעודי למוכנות העורף

במשך שלוש שנים (2011-2014) ניסו אנשי ציבור שונים, ובכללם מתן וילנאי, אבי דיכטר וגלעד ארדן, להקים משרד ייעודי למוכנות העורף והמרחב האזרחי. ניסיונות אלה לא צלחו מסיבות שונות, פוליטיות ופרסונליות, ובעיקר בשל חוסר מוכנות לתת למשרד החדש סמכויות המאפשרות ניהול אפקטיבי. כדי לממש את הרעיון היה על ראש הממשלה להעביר סמכויות אכיפה ותקציבים למשרד החדש על חשבון משרדי ממשלה אחרים, מה שיצר התנגשות חריפה עם כמה שרים שלא היו מוכנים לוותר על משאבי המשרדים שבראשם עמדו. ליתר דיוק, הם לא היו מוכנים לקבל על עצמם את האחריות לפעילות משרדם בהכנת המשק לחירום, אך גם לא הסכימו לתת סמכויות אלה לרח"ל. התוצאה הייתה נסיגה מהתוכנית המקורית והיעדר סמכויות ותקציבים משמעותיים לרח"ל, שנותרה חלשה מבחינת יכולת הביצוע עד כדי הפיכתה ללא-רלוונטית.

שר הביטחון משה יעלון פעל לחזרת האחריות על העורף מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון, וכך סוכם אכן ביוני 2014. הוא סבר שחיוני ביותר כי משרד הביטחון יהיה האחראי למוכנות העורף, ומאבקו הנחוש

נגד הקמת משרד ייעודי נבע מתפיסה שכך יוכל להשפיע על כלל המרחב העלול להיפגע מאירועי משבר ביטחוניים או אחרים. לדעתו – המוכנות לחירום, ללא קשר לגורם המוביל הראשוני שלה, משפיעה מאד על המשק, על החוסן הלאומי וגם על מערכות הביטחון, הנדרשות להוביל את הנשיאה בנטל. הכפפת המוכנות לשר הביטחון התבססה על הערכה שהיא תמקסם יכולות ניהוליות, תפעוליות ומבצעיות בעת הצורך, ויעלון סבר שחשוב כי "השר שאחראי לפגוע בנקודת היציאה של הטיל משטח האויב יהיה אחראי גם לאזור בו הטיל עלול לפגוע".¹⁴ עם זאת – הגישה העקרונית האמורה ניתנת לביצוע בשגרה ובהיערכות, אך יש לבדוק עד כמה יוכלו שר ביטחון ומשרדו להתפנות לניהול משבר אזורי כשרוב תשומת הלב מוקצה לצרכי צה"ל וכוחות הביטחון.

שר הביטחון יעלון ראה בשילוב היכולות של צה"ל, כולל פקע"ר, עם אלה של רח"ל מסגרת אסטרטגית לניהול לאומי אחיד של היערכות המשק ומוכנות הרשויות המקומיות והקהילות. הוא ציפה לשיפור משמעותי בתהליכי המוכנות ובמעורבות הממשלה באמצעות משרדיה והרשויות הייעודיות, ופעל רבות לקידום.

ב'. משמעות מרכזיות של התפתחות האיומים והתהליכים הלאומיים לאורך השנים

התפתחות תפיסת העורף בישראל מאז קום המדינה משקפת תהליך מורכב המושפע ממגוון של גורמים. השינויים המרכזיים שחלו בה ובישומה נבעו משילוב של החלטות אסטרטגיות של מנהיגי המדינה לצד אירועים ביטחוניים מכוננים, שיקולים פוליטיים והשפעות פרסונליות של מקבלי ההחלטות. דינמיקה זו יצרה תהליך התפתחות א-ליניארי המאופיין בתקופות של התקדמות והתעצמות, לצד תקופות של נסיגה וקיפאון במוכנות העורף והמשק לחירום.

מקום המדינה ועד אחרי מלחמת ששת הימים (1967) נתפס העורף כאזור מוגן יחסית, מאחר שהמלחמות התנהלו ברובן לאורך הגבולות ומחוץ להם, בשטחי המדינות השכנות. נראה היה שההגנה האזרחית (הג"א) מספקת מענה הולם לציבור האזרחי, על בסיס ההנחה שהצבא יצליח להדוף את האיומים בגבולות לפני שיגיעו לעומק המדינה. עם זאת, תוצאות מלחמת 1967 יצרו תהליכים שהשפיעו על מרכיבים שונים כמו תפיסת הביטחון של ישראל, והביאו לשינויים בפועל: המלחמה התפתחה אמנם מגבולות ישראל ו"החוצה" בחזיתות הדרום, הצפון והמרכז, אך התברר שהייתה לה השפעה נרחבת על העורף והמרחב האזרחי. למרות שהיא נמשכה שישה ימים בלבד, גיוס המילואים ו"ההמתנה" שלפניה, שנמשכה כשלושה שבועות, הביאו לניצול רחב של משאבי המשק והחברה. גם כיבוש שטחים מיושבים רחבים וההתיישבות בהם יצרו אתגרים ייחודיים כבר בתקופה הראשונה שלאחר המלחמה.

מלחמת ששת הימים גם הובילה את מצרים לפתוח בסופה ב"מלחמת ההתשה" בסיני, שדרשה גיוס מילואים לאורך שנים והשקעה כבדה של משאבים. בתקופה זו התברר לראשונה כי גם מלחמה המתנהלת הרחק מהעורף משפיעה באופן מהותי על המשק הישראלי – מגיוס כוח אדם דרך השקעה מסיבית במאמץ המלחמתי. התברר שהעורף אינו אזור מוגן ומבודד מהמציאות הביטחונית והשלכותיה. עם זאת – הלקחים הכלכליים והלוגיסטיים הללו לא שינו את ההבנה האסטרטגית הבסיסית. עדיין שררה אמונה ביכולתה של ישראל להעביר את המלחמה לשטח האויב, להרחיקה מהגבולות ולאפשר לאזרחים חיים רגילים ככל האפשר. והאופוריה בעקבות הניצחון המסחרר במלחמה "עיוורה" את עיני מקבלי ההחלטות מלראות את השינוי המהותי שחל באופי האיומים האזוריים.

כמה שנים לאחר מכן התרחשה גם מלחמת יום הכיפורים, שנכפתה על ישראל, ברובה על גבולות המדינה. אבל ההפתעה שיצרה והצורך בגיוס מילואים לחודשים ארוכים איימו על המרחב האזרחי וחייבו התגייסות נרחבת ומעורבות של המשק האזרחי. בהמשך, מלחמת לבנון הראשונה, ב-1982, חשפה גם היא איומים חדשים על ישראל, במיוחד כאלה העלולים לפגוע בעורף ולהשפיע דרמטית על כלל מרכיבי החיים. ההתפתחויות הטכנולוגיות שבאו לאחר מכן, כמו הרחבת האיום עד למאות טילים וההתקדמות הרבה בדיוקס, יצרו הבנה כי הן עלולות לגרום להרס נרחב ולפגוע בהמשך מרקם החיים, כולל פגיעה אפשרית בתשתיות קריטיות.

1.1 שינוי משמעותי ראשון בתפיסת ביטחון העורף הלאומית

למרות כל התמורות שחלו בתפיסת הביטחון הלאומית בנושא העורף עד מלחמת לבנון הראשונה, השינוי המשמעותי התרחש רק בעקבות מלחמת המפרץ, שכאמור ערערה לראשונה את הביטחון ביכולת להגן על העורף. הפעם הגיע האיום ישירות ללב המרחב האזרחי הישראלי, ומעבר לפגיעה הפיזית יצר אופיו החדש והלא מוכר – טילי סקאד עירקיים עם סכנה כימית פוטנציאלית – גם השפעה פסיכולוגית עמוקה על החוסן הלאומי והחברתי. בעקבות כל זאת החלה להתגבש הכרה לאומית בצורך במערך הגנה אזרחית מקיף, אקטיבי ופסיבי, שיאפשר למרחב האזרחי, ובמיוחד למשק הישראלי, להמשיך לתפקד ולהעניק שירותים חיוניים גם במצבי משבר או חירום עתידיים. בכך נוסף ממד חדש ומורכב לתפיסות ביטחון העורף של ישראל, שהוביל כאמור להקמת פקע"ר ב-1992 כזרוע צבאית ייעודית לטיפול בעורף, כולל חילוץ והצלה. הקמתו ביטאה הכרה מוסדית ראשונה בכך שהעורף והמרחב האזרחי זקוקים לניהול ייעודי ונפרד לא רק כהרחבת הפעילות הצבאית המסורתית.

2.1 לקחי מלחמת לבנון השנייה כמחוללי שינוי מהותי בתפיסת ביטחון העורף

מלחמת לבנון השנייה שפרצה ב-2006 "סיימה" את התהליך וחוללה את השינוי המלא בתפיסת ביטחון העורף. במלחמה זו התמודדה ישראל לראשונה עם מציאות מורכבת של לחימה בו-זמנית בשתי זירות שונות במהותן: חזית צבאית קונבנציונלית לצד מתקפה אינטנסיבית ומתמשכת על העורף. אמנם, אלפי הרקטות שנורו לעבר יישובי הצפון והמרכז חשפו פגיעות אסטרטגיות ואתגרו את יכולת העמידה של האזרחים. אך למרות שהירי שלהן נמשך שנים ארוכות, ובהמשך התרחב גם ליישובי עוטף עזה, הוא לא הוביל עד אז לשינוי תפיסתי.

הנשלים המרכזיים שנחשבו במלחמת לבנון השנייה

המלחמה חשפה שישה כשלים מבניים בהיערכות העורף:

1. היעדר גוף מרכזי, מתכלל ומתאם בין המערכות השונות, כולל העברת מידע והתרעה.
2. פערים ניכרים ביכולותיהן של הרשויות המקומיות השונות לתת מענה לתושבים.
3. היעדר תורה לאומית סדורה (דוקטרינה) למוכנות המרחב האזרחי לחירום.
4. היעדר תכנית לאומית להבטחת רציפות תפקודית.
5. פערי מיגון רחבים במרחבים השונים.
6. היעדר תוכניות לאומיות למתן שירותים חיוניים למרחב האזרחי.

ניתוח האירועים, האתגרים והכשלים במלחמת לבנון השנייה הוכיח כי המרחב האזרחי, על רכיביו המגוונים והייחודיים, מחייב התייחסות והיערכות ייעודיות ורב-מערכיות למגוון האיומים. התחדדה ההבנה כי המרחב האזרחי אינו רק יעד להגנה אלא מרכיב קריטי בבניית החוסן הלאומי ובהבטחת עמידותה של ישראל בעתות משבר. תובנה זו מתייחסת לכל יכולות העמידה של העורף: בתחום המשקי והכלכלי – התנהלות תקינה של המשק והקהילה; בתחום התשתיות הקריטיות – מים, חשמל, גז, תקשורת ובריאות; בתחום המערכות החברתיות – רשויות מקומיות ותפקודן, מערכות חינוך ורווחה, מערכות כלכליות, ובאופן מיוחד מערכות המבטיחות חוסן נפשי וקהילתי. כל אלה היו הבסיס להקמת רח"ל ובהמשך להטמעת מל"ח בתוכה, כמהלך מתבקש ונכון לאותה עת.

רצף האירועים הביטחוניים מאז מלחמת לבנון השנייה העמיק את השינוי התפיסתי האמור. המבצעים **עופרת יצוקה** (2009), **עמוד ענן** (2012) ובמיוחד **צוק איתן** (2014) הבהירו כי ירי הטילים והרקטות התפתח מאיום טקטי לאיום אסטרטגי. הדבר חיזק את ההכרה כי המרחב האזרחי בישראל נמצא תחת איום ממשי ומתמשך, המחייב היערכות שונה מאשר בעבר.

מאז 2014 התאפיינה המדיניות בעניין מוכנות העורף בדינמיקה מורכבת של התקדמות אך בהיעדר עקביות ביישום השילוב בין המערכות הביטחוניות לאזרחיות. בפועל ניכרה מגמה שלפיה מערך המוכנות של המרחב האזרחי הלך והסתמך יותר ויותר על צה"ל ועל פיקוד העורף, בשל שילוב של סיבות מבניות, תקציביות, פוליטיות, תפיסתיות ופרסונליות.

טבלה מספר 1. רצף השינויים הארגוניים והמלחמות לבי שנים

שנה	הקמת ארגון	מלחמה / מבצע	שנה
1951	הקמת הג"א		
1955	הקמת מל"ח		
1967		ששת הימים	
1970		ההתשה	
1973		יום כיפור	
1982		לבנון הראשונה	
1991		המפרץ	
1992	הקמת פקע"ר		
2006		לבנון השנייה	
2007	הקמת רח"ל		
2009		עופרת יצוקה	
2010	מיזוג רח"ל ומל"ח		
2012		עמוד ענן	
2011-2014	ניסיונות להקים את המשרד להגנת העורף		
2014		צוק איתן	
2014-2018	קידום מעמד רח"ל ויכולותיה		
2018 - היום	חיזוק מעמד הפקע"ר והתאמת יכולות רח"ל ותפקידיה. קבלת המלצות ועדת מזרחי	מלחמת חרבות ברזל ובעיקר מבצע עם כלביא מבססים את מעמד פקע"ר ומעמידים בספק את הצורך ברח"ל	2023

פרק זה הציג תהליך מתמשך ורב-שנתי של שינוי תפיסתי מהותי – מתפיסה מסורתית של העורף כאזור מוגן מאחורי קווי החזית, אל גיבוש של תפיסה חדשה המכירה במרחב האזרחי כזירת לחימה מרכזית וכמרכיב קריטי בחוסן הלאומי. השינוי הזה, שהתגבש בעיקר בעקבות מלחמת לבנון השנייה, לא תורגם באופן מלא למבנה ארגוני מתאים. הרצף הארגוני שהוצג מעיד על מאבק מתמשך בין שתי גישות: הגישה הביטחונית הרואה בעורף חלק ממערכת הביטחון, והגישה האזרחית השואפת לעצמאות ניהולית. מתח זה יצר דינמיקה של "התקדמות ונסיגה", שהובילה לפיתוח מבנה היברידי ומורכב. לא היה זה תהליך ישר או אחיד. כפי שהוכח, אירועים היסטוריים שיש בהם פוטנציאל לשינוי תפיסתי לא תמיד מובילים לשינוי מידי במדיניות או במבנה הארגוני.

ההתפתחויות הארגוניות שליוו את השינוי התפיסתי האמור, מהקמת פקע"ר דרך הקמת רח"ל ועד למצב הנוכחי (ועדת מזרחי) – מעידות על התמודדות מתמשכת עם השאלות המרכזיות – איך מארגנים את האחריות על העורף ואת הסמכויות הנובעות ממנה בין המערכת הצבאית למערכת האזרחית? כיצד מעניקים את ה"מפתחות" (תקציב ואכיפה) למימוש תוכניות ולביצוען, ולמי? יש להזכיר עד כמה המערכות האזרחיות אינן בנויות לתת מענה לצרכים אזרחיים ולאומיים שאינם ביטחוניים. כך, למשל, ההחלטה לתת למפקדת אלוף פקע"ר לתאם את החזרת האזרחים שנתקעו בחו"ל בשל מבצע **עם כלביא**. פקע"ר, כחלק מהצבא, מביא אתו זמינות, משאבים, יכולות לוגיסטיות וארגוניות וכוח אדם, אך באופן טבעי אינו עוסק בסוגיות אזרחיות שוטפות ברמת השלטון המקומי והממשלתי. מפקדיו גם אינם צוברים ניסיון לאורך זמן בתחום השירותים האזרחיים. לעומת זאת, ברשויות המקומיות יש ידע, רצון והיכרות יסודית של המרחב האזרחי, אך אין להן הסמכויות והמשאבים הנדרשים לניהול משבר ותפעולו. בימים אלה, מלחמת **חרבות ברזל** ומבצע **עם כלביא** מעלים שאלות על הדרך והשיטה הנכונות להתארגנות אזרחית בחירום, והופכים את הדיון על עתיד היערכות העורף לרלוונטי ודחוף יותר מתמיד.

ג'. הגישה הרב-מערכתית

כאמור, התפתחות האיומים בזירה הביטחונית והאזרחית הובילה להעמקת ההבנה בצורך בגישה מערכתית נרחבת ומקיפה יותר, שתאפשר התמודדות עם מגוון האיומים המתפתחים ועם השלכותיהם הרב-ממדיות על המרחב האזרחי, ותשלב יכולות, משאבים וסמכויות מגופים שונים ליצירת מנגנון יעיל של מוכנות והתנהלות העורף בחירום.

לצד מגוון האיומים הביטחוניים על העורף, הכולל כעת גם איומי סייבר על תשתיות קריטיות ופעולות טרור של כוחות קומנדו אויב בעומק המרחב האזרחי, יש גם הכרה בסכנות הנובעות משינויי אקלים קיצוניים, והשלכותיהם על המשק והחברה היוו מרכיב משמעותי בתפיסת החירום המתחדשת. כל אלה הביאו לכך שמשנת 2010 לערך מתפתחת בארץ גישה רב-מערכתית הכוללת שלושה מרכיבים מרכזיים:

1. **מטה תיאום לאומי** – שילוב רח"ל כמטה לאומי לתיאום ולהכוונה של כלל המערכות, כולל מערך מל"ח.
2. **חיזוק הזרוע הצבאית** – שילוב ותיאום עם פקע"ר תוך חיזוק יכולותיו המבצעיות.
3. **בניית יכולות ברשויות הייעודיות** ובמרחב האזרחי עצמו.

הגישה הרב-מערכתית החלה להתגבש למרות חיכוכים בין רח"ל לפקע"ר. בהדרגה הושגו הסכמות על פעילויות משותפות, שהחלו עם הכנת תרחיש הייחוס לעורף – צעד משמעותי מאד שקיבל תוקף לראשונה בהחלטת ממשלה ב-2016.¹⁵ הוחלט גם על הקמת בית ספר משותף לרח"ל ולפקע"ר להכנת המערכות האזרחיות לחירום, תהליך שהחל באחריות רח"ל ועבר עם הזמן לניהול פקע"ר. הוא נמשך אחר כך בבניית תוכניות רב-שנתיות ובקביעת מנגנוני בחינה והיערכות ברמה לאומית, כגון תוכנית "עדים ורמות שירות" להבטחת החוסן הלאומי, חוק העורף ועוד. בכך נוצרה לראשונה מסגרת משותפת להתמודדות עם מצבי חירום במרחב האזרחי. ואולם, תהליכים אלה נקטעו בחדות בשנת 2018, עם החלטת הממשלה לקבל את המלצות ועדת מזרחי,¹⁶ ומאז לא התקיימו ניתוח ובחינה של היערכות המערכות הארגוניות הלאומיות, ולא נדונה השאלה איך רוצה הממשלה לבנותן כזרוע של חשיבה, תכנון, ניהול ובקרה לאומית. חוסר הארגון הלאומי מגיע לכך שניהול פשוט לכאורה של תכנון וניהול החזרת האזרחים הישראליים שנתקעו בחו"ל עם פרוץ מבצע **עם כלביא**, הוטל על מערכת צבאית.

במקביל להתפתחויות אלה הושלמה ב-2023 עבודה נרחבת שבוצעה על ידי משרד ראש הממשלה, בסיוע חברת יעוץ. עבודה זו העוסקת בתוכנית לאומית לשיקום לאחר רעידת אדמה, מעמידה למעשה מודל מענה יישומי, גם לשיקום ולניהול אחרי משברים אחרים. קבלת התוכנית על ידי לשכת ראש הממשלה יוצרת מסגרת לארגון הניהול הלאומי, לא רק בעת רעידת אדמה אלא בכל התרחשויות שהינה במשבר או אירוע חירום מתמשך ברמה לאומית. בפועל לא הוקמה מנהלת זו עד היום.

ההתדיינות המתמשכת בין פקע"ר לרח"ל על סמכויות, תקציבים ותחומי אחריות משקפת, במידה רבה, את תפיסת עולמם של העומדים בראש ארגונים אלה – בעבר ובהווה.* במקביל עולות שאלות על תחומי האחריות של הצבא על אוכלוסייה אזרחית ועל יכולתו לתת מענה מלא לצרכי האזרחים (למשל הלקחים מקרה מלחמת לבנון השנייה). שילוב של ויכוחים פנימיים וחוסר בהירות בחלקות התפקידים הביא לכך שלא התפתחה מערכת יכולות ראווה, במערכות האזרחיות, ובעיקר הלאומיות (משרדי הממשלה והרשויות המקומיות).

בנוסף טמונה בדינמיקה זו של התדיינות או ויכוח סכנה ממשית: מאבקי כוח ויוקרה עלולים להאפיל על שיקולים מקצועיים המבוססים על ניסיון מצטבר, צרכים מערכתיים ויעדים אסטרטגיים לטווח ארוך. במציאות שנוצרה, התמקדות באינטרסים ארגוניים צרים באה לעתים על חשבון פיתוח מענה אפקטיבי ומקיף למרחב האזרחי בעת חירום. באופן פרדוקסלי, רק התרחשותם של אירועים ביטחוניים נרחבים או אסונות בקנה מידה לאומי הצליחו להניע שינויים משמעותיים ולקדם את מוכנות העורף – אלה היו זמנים שבהם הצורך הלאומי הדחוף גבר על עמדות פרטיקולריות ואינטרסים מגזריים. לקח מרכזי העולה מניתוח זה הוא הצורך בהתעלות מעל למאבקים מוסדיים ובניית מערכת שתפעל ביעילות גם בתקופות שבין משברים, ולא רק בעקבותיהם.

ד'. תפיסת הניהול הלאומי וה"שחקנים"

ברמות השונות

המערכת הלאומית לביטחון העורף והמרחב האזרחי התפתחה באופן הדרגתי לאורך השנים, כתגובה לאיומים ולאתגרים שהתרחשו בפועל, ולכאלה שיש סבירות גבוהה שיתרחשו. מטרתה העיקרית היא לייצר מערך שימש כזרוע ההכנה, התיאום, ההכוונה והניהול של מצבי חירום ומשבר. כמו כן מטרתה להגן על המערכות החיוניות המבטחות את רציפות מרקם החיים האזרחי. במקביל להתמודדות עם אתגרים אלה התעורר הצורך לספק מענה משמעותי ואפקטיבי להתעצמות משמעותית של האיומים, הכוללת יכולת הרס נרחבת, פגיעה בתשתיות קיומיות ושיבוש ממושך של מרקם החיים והשפעתם על החוסן הלאומי.

* לא ניתן להתעלם ממאבקי הכוחות הפנימיים ומהשפעתן של עמדות אישיות ופוליטיות על עיצוב תפיסת העורף והמרחב האזרחי – דינמיקה המתקיימת, כמובן, בכל תחום של קבלת החלטות ברמה הלאומית. לא ניתן, וגם לא יהיה נכון להתעלם מהמאבקים על סמכויות המתקיימים בין משרדי ממשלה לארגונים שונים, ובין מנהלים בכירים במשרד הביטחון, בלשכת ראש הממשלה וב-רשויות השונות. מאבקים אלה, המוצגים לכאורה כוויכוחים ענייניים על סמכויות ואחריות, נובעים לעתים מרצון למנוע העצמת כוחו של גוף או מנהל אחר. יתרה מכך, הם משקפים התנגשות בין צרכים מערכתיים מתחרים, תפיסות עולם שונות, ולעתים אף סותרות, ואינטרסים ארגוניים ואישיים. הבנת המורכבות של דינמיקה זו חיונית לניתוח כולל של התפתחות מערך המשק לשעת חירום, ולזיהוי חסמים אפשריים בדרך ליישום אפקטיבי של הגישה הרב-מערכתית.

על קיומם של תהליכים דומים בארגון אחר ניתן ללמוד בספרם של ארד ובן-הר על התהליכים שהתקיימו בשלבים השונים של הקמת "המועצה לביטחון לאומי" (המל"ל) וחקיקת חוק בעניינה. ראו: עוזי ארד ולימור בן-הר, **המל"ל, המאבק להקמתה של המועצה לביטחון לאומי וביסוסה בצמרת**, חבל מודיעין 2016.

כתגובה מוסדית לצרכים ואתגרים אלה הוקמו בישראל גופים ייעודיים שונים. כך למשל הממשלה הקימה את המועצה לביטחון לאומי (המל"ל)¹⁷ כגוף מטה ליד הממשלה האמון על איסוף ועיבוד מידע ומודיעין, תכנון אסטרטגי והפקת המלצות לחלופות מדיניות שונות במגוון תהליכים הקשורים בביטחון לאומי. כגוף מטה מרכזי הוא נועד לספק מענה מקצועי לממשלה ולשריה כמקבלי החלטות, ומהווה עבורם את מרכז הידע לניתוח את ההתפתחויות אסטרטגיות ומצבי חירום פוטנציאליים.

החלטת הממשלה על איחוד רח"ל ומל"ח (מספר 706) שהתקבלה בשנת 2009 הביאה בפועל להקמת גוף מטה לאומי נוסף. הוא הוקם להוות את הזרוע המעשית המכינה, מכוונת ומנהלת את התפעול בעת מצבי חירום ומשבר. גוף זה משמש גם כוועדת מל"ח עליונה ונועד לתפקד כגוף התיאום וההכוונה הלאומי של המערכות האזרחיות השונות. תחום אחריותו משתרע מהממד המקומי הכולל רשויות מקומיות, מפעלים חיוניים, ושירותים מוניציפליים חיוניים - ועד לממד הלאומי של "הגדרת יעדים ורמות שירות" הנדרשות למרחב האזרחי במצבי משבר ביטחוניים ואחרים. כמו כן גוף זה אמון גם על בקרת מימוש יכולות אלה בפועל.

ההכרה בצורך להתמודד עם משברים שאינם ביטחוניים הובילה להרחבת התפיסה המסורתית. משברים אלה כוללים רעידות אדמה החל מדרגת חומרה מסוימת, צונאמי, תרחישי אקלים קיצוניים (שריפות ושיטפונות), אירועי חומרים מסוכנים (חומ"ס), איומים ביולוגיים ועוד. לאור הפוטנציאל להתרחשותם ולמשמעותם של אירועים מסוג זה, התקבלה החלטת ממשלה, עוד לפני הקמת רח"ל, להטיל על מל"ח לעסוק ולהיערך גם לאירועים שאינם ביטחוניים, הדורשים טיפול וסיוע במרחב האזרחי הלאומי, כך שעם ההחלטה להטמיע את מל"ח ברח"ל הפכה רח"ל למחויבת למשימות מל"ח. במהלך התפתחות זו, החליטה הממשלה כי האחריות לניהול אירועים אזרחיים אלה תועבר מפקע"ר למשטרת ישראל, וכי השר לביטחון פנים (ביטחון לאומי) הוא זה שיהיה מוסמך להכריז על אירוע כ"חירום אזרחי". שינוי מבני זה היווה שלב נוסף בתהליך התפתחות המערכת הלאומית. היוזמה להחלטה זו הייתה של גלעד ארדן בכהונתו כשר לביטחון לאומי. בניגוד לאחרים, ארדן ראה עצמו מחויב ואחראי לניהול לאומי בעת משבר או חירום אזרחי.

בספר היסוד של וילנאי וצוק-רם **תפיסות היסוד של מוכנות העורף לחירום** משנת 2010 הוצג הרעיון המרכזי לאחריות לקיום המאמצים בעורף. לתפיסתם, מאמצים אלה הם הבסיס למוכנות העורף, ולכן על כלל המערכות – הלאומית, המחוזית והמקומית להתכונן לשרת את התממשותה. הם מציינים את:

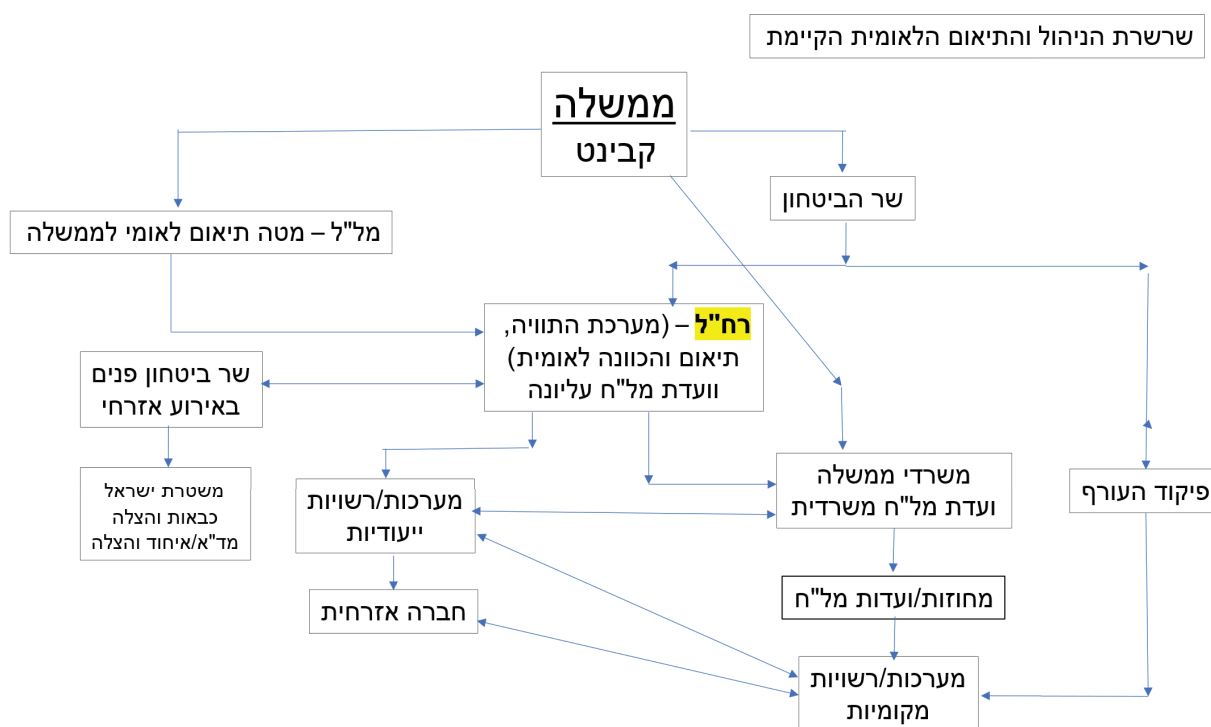
1. פעולות לתפקוד משק המדינה ומוסדותיה.
2. פעולות להבטחת מוכנות הפרט והקהילה, כולל החוסן.
3. התגוננות אזרחית.
4. הצלת חיים וטיפול בזירת אירוע.
5. הסברה ומידע לציבור.

לפי הגדרה זו, למעשה שלוש מערכות לאומיות אמורות לספק את הכלים למימוש המוכנות והמאמצים לקראת ובעת המשבר או החירום:

1. רח"ל, כגוף הכולל את המשק לשעת חירום (מל"ח) באמצעות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות.
2. פקע"ר בעזרת יחידות צה"ל השונות.
3. משטרת ישראל וגופי ההצלה כמו כיבוי אש, מד"א ועוד.

התרשים הבא מלמד על מהותם של תהליכי הניהול הלאומיים לפי החלטות הממשלה והתקנות השונות.

תרשים מספר 1. שרשרת הניהול והתיאום הלאומי הקיימת



תרשים מספר 1 מציג את היערכות הגורמים השונים הנושאים באחריות למקטעים שונים על רצף ההיערכות והמוכנות של מערכות העורף השונות. אפשר ללמוד מממנו על ההיררכיה, על ריבוי הכפיפויות ועל מורכבותן גם בעת ההיערכות. מודגש כי רח"ל, הכוללת כאמור את מל"ח ומשימותיו, היא לכאורה הציר המרכזי של הניהול הלאומי, ונמצאת בין הדרג הממשלתי לדרגי הביצוע. עם זאת יש לציין שבשנת 2018 החליט שר הביטחון על שינוי מהותי בעקבות המלצות ועדת מזרחי, שהעביר סמכויות ותפקידים מרח"ל לפקע"ר בדגש על כל הנוגע לרשויות מקומיות ייעודיות, וכן העביר את מחוזות רח"ל לפקע"ר כך שרח"ל הפכה לארגון בעל תפקידים ברמה הלאומית הכללית בלבד, ללא סמכויות ביצוע.

ד.1 תחומי האחריות המרכזיים של גורמי הביצוע

משרד הביטחון בראשות שר הביטחון מתווה את המדיניות, ורח"ל נושאת באחריות העל לייצוג התפיסות וכן מנחה, מתאמת ומבקרת את גורמי הביצוע.

טבלה מספר 2. גורמי הביצוע ואחריותם כיום

מאמצים מרכזיים					תפקידים	גורם ביצוע
מוכנות הפרט והקהילה	הסברה ומידע לציבור	הבטחת הגנה אזרחית וחוסן	הצלת חיים ומזעור פגיעה	הבטחת מרקם החיים ורציפות תפקודית		
סיוע	תמיכה	תמיכה והכוונה	תמיכה והכוונה	אחריות ראשית	רגולציה; הנחייה; מקצועית; תקציב; ביצוע	משרדי הממשלה ותאגידים
סיוע	תמיכה	תמיכה	תמיכה	אחריות ראשית	הנחייה מקצועית; תקציב; ביצוע	גופי תשתיות ומפעלים חיוניים
סיוע והכוונה	תמיכה	אחריות ראשית	אחריות ראשית	תיאום ותמיכה	תקנות; הנחייה; מקצועית; תקציב; ביצוע	משטרת ישראל וגורמי הצלה (מגיבים ראשוניים)
סיוע והכוונה	תמיכה	אחריות ראשית	אחריות ראשית	תיאום ותמיכה	תקנות; הג"א; הנחייה מקצועית; תקציב; ביצוע	פקע"ר וצה"ל
סיוע		תמיכה וסיוע	תמיכה וסיוע	תמיכה	ביצוע	גופים לא ממשלתיים
אחריות מרכזית מקומית	אחריות ראשית ברמה מקומית	ביצוע מקומי	תיאום ותמיכה	אחריות מקומית	תקנות; תו"ל; מקצועי; תקציב; ביצוע	רשויות מקומיות
סיוע ותמיכה	תמיכה	תמיכה והכוונה סיוע	סיוע	תמיכה	סיוע	ארגוני חברה אזרחית

הטבלה מציגה את חלוקת האחריות בין הגורמים השונים של המערכת הלאומית, המבוססת על חלוקת אחריות ביניהם בהתאם למאמצים הנדרשים להכנת העורף למצבי משבר וחירום ולהבטחת תפקודו בהם. זה תפקידם של הממשלה ומוסדותיה, והמאמצים המרכזיים מכוונים להשגת מטרות ייעודיות: הבטחת מרקם החיים, רציפות תפקודית של שירותים חיוניים, הצלת חיים והגנה אזרחית. היערכות מתואמת והתנהלות מקצועית יאפשרו למשק הלאומי ולחברה האזרחית להתמודד עם מצבי המשבר ולקיים מעבר מבוקר ומסודר לשלבי התאוששות ושיקום.

השגת היעדים הללו מחייבת פעולות רבות, מורכבות ומשולבות, כשהעיקרון המנחה הוא התנהלות מתואמת ומשותפת בין הגורמים השונים: משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות, שהם זרועות הביצוע, ותיאום וניהול של הממשלה. ניהול יעיל של מערכת מורכבת כזו הוא אתגר מתמיד, הדורש מנגנוני תיאום ובקרה שוטפים. כיום פועלות במשרדי הממשלה 24 רשויות ייעודיות האמונות על מתן מכלול השירותים והאמצעים שיבטיחו רציפות תפקודית לאומית. הריבוי שלהן מחייב שיתוף פעולה הדוק, תיאום מקדים ובניית יכולות ייעודיות לכל אחת מהמשימות שנקבעו על ידי הממשלה. הצלחת המערכת תלויה ביכולתם של כלל הגורמים לפעול ביחד למימוש היעדים ורמות השירות שנקבעו, וכאן יש להזכיר שוב כי גופי החירום במשרדי הממשלה הם חסרי מעמד והדבר גורם לחוסר תקשורת בין המשרדים לבין ניהול לאומי כלשהו.

הרשויות המקומיות פועלות מול משרדי הממשלה ועם קהילות מגוונות, ומספקות מרכיבי חוסן ועמידות הכוללים חינוך, בריאות, רווחה ושירותים מוניציפליים חיוניים. במקביל הן נמצאות היום בתהליך של התמקצעות ניהולית בכלל ושל התנהלות במצבי חירום בפרט. הן אינן אחידות ביכולותיהן לשאת באחריות לתחומי חירום שונים ולעתים גם לא בנכונותן, למרות שהן הגוף הקבוע הפועל מול הקהילות. מצב מתהווה זה מחייב הענקת סמכויות רשמיות וחד-משמעיות לרשויות הללו, והגדרה ברורה של אחריותן מעבר למה שקיים כיום. אמור להיות להן כוח אדם שיהווה מסד למענה נרחב בעת חירום, אך כיום הגדרתן כנדבך המרכזי של מוכנות הקהילות והמרחב האזרחי אינה מתורגמת למשאבים מתאימים. היעדר כוח אדם, בעיקר מיומן וייעודי, והחוסר בתקציבים ובהגדרת סמכויות, אינם מאפשרים לחלק ניכר מהרשויות המקומיות לקיים את תפקידן בעת משבר.

2.2 מודל הניהול הלאומי כיום

אירוע חירום לאומי צריך להיות מנוהל בהתאם לתוכניות שנקבעו מראש, באמצעות המערכות הלאומיות שהוקמו כדי לספק למקבלי ההחלטות מידע נדרש לניהול יעיל ושל המשבר.

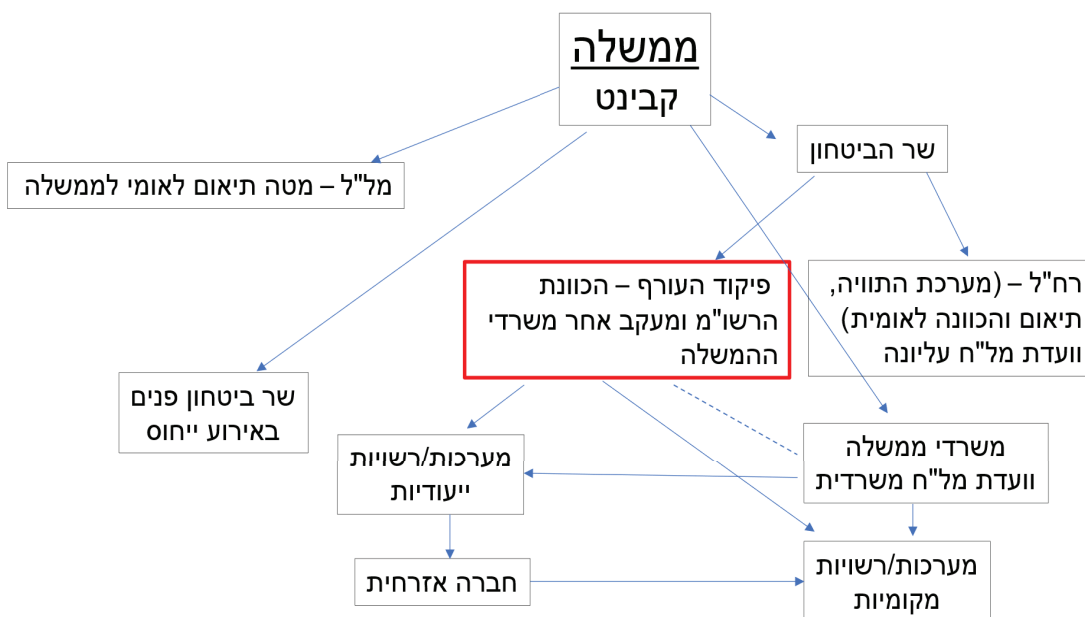
סקירה זו מתמקדת במערכות הייעודיות הלאומיות, ביכולותיהן ובקשרי הגומלין שביניהן ברמות התכנון, הביצוע והניהול. נראה כי כשנדרש שימוש במערכות הללו המנהלים אינם מסתמכים עליהן ואינם נעזרים בתהליכים שהוכנו מראש לשם כך. מדינת ישראל, שיש לה ניסיון עשיר במשברים ביטחוניים או אזרחיים ברמה הלאומית, האזורית והמקומית, אינה פועלת לפי הנהלים הקבועים ואינה מנצלת את המערכות המיועדות למטרה זו.

מסקנות ועדת מזרחי

חשוב להציג כאן את המודל שהתקבל לכאורה בהחלטת שר הביטחון ב-2018 לאמץ את מסקנות ועדת מזרחי (בלי שאושר על ידי הממשלה). המלצותיה העיקריות הביאו לשינויים הבאים במבנה הארגוני:

1. רח"ל הפסיקה לעסוק ברשויות המקומיות ובמפעלים החיוניים והקיומיים.
2. פקע"ר קיבל על עצמו את האחריות לכל אלה ברשויות המקומיות.
3. מחוזות רח"ל פורקו למעשה, למעט השארת נציג יחיד שלה במחוז פקע"ר.

תרשים מספר 2. מסקנות ועדת מזרחי



ה'. מתווה הניהול הלאומי העתידי

הצעה למבנה ניהול לאומי יעיל מחייבת, בין השאר, התבססות על לקחים מרכזיים מהתרחשויות השנים האחרונות. כבסיס לכך, להלן כמה הנחות יסוד הנסמכות על ניסיון העבר :

1. **ריכוז אחריות.** קביעת מנגנון ברור לניהול משברים בראשות ראש הממשלה, והגדרה חד-משמעית של סמכויות וזרימת מידע. ניסיון העבר מלמד כי במדינת ישראל, בעת משבר או מצב חירום, ראשי הממשלה הם שניהלו בפועל את ההתנהלות, ונכון להניח שכך יהיה גם בעתיד. לפיכך, נשאלת השאלה אם מנגנון הניהול וההתנהלות של העורף צריך גם הוא להיות כפוף לראש הממשלה, או שיהיה מנגנון ביניים שידע בעת חירום להפוך לגורם מרכזי ומקובל על ראש הממשלה ומשרדו. גורם זה יצטרך להנחות, לתאם ולבקר את המוכנות הלאומית, את העשייה וההכנות שבשגרה ואת השיקום בחירום.
2. פעילויות הממשלה מתואמות בכל ימות השנה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואגפיו השונים, המתאמים גם בין משרדי הממשלה לרשויות הייעודיות. כדי להבטיח רציפות תפקודית **יש ליצור מנגנון קבוע לתיאום ובקרה** שיפעל הן בשגרה והן בחירום. הוא עשוי להיות עצמאי או להשתתף לגוף אחר הפועל בשגרה בתחומים הנוגעים לכאורה בנושאי החירום של משרדי הממשלה, ועליו להיות מסוגל להפוך למטה ייעודי לפי הצורך.
3. מודל הניהול התקציבי של ישראל אינו נותן לגופי המדינה תקציב נפרד ומאושר למימוש במשך שנים, למעט למשרד הביטחון. מי שאמור לכוון, לתאם, לייצץ ולבקר תהליכים במרחב האזרחי, חייב שיעמוד לרשותו **תקציב ייעודי לתכנית רב שנתית (חמש שנים)** לכל הפחות. תקציב זה חייב להיות באחריות הגוף הלאומי להכנת המשק לחירום, ונדרש תהליך משפטי וחקיקתי סדור שיאפשר גם את הטיפול במוכנות בתהליך רב-שנתי וגם לבצע השקעות עמוקות וארוכות טווח בתחומי החירום.
4. מוכנות המשק לחירום מוגדרת כיכולת לשמור על רציפות הפעילות האזרחית החיונית במצבי משבר וחירום, והיא כוללת את **הבטחת ההמשכיות של מתן שירותים בסיסיים ותשתיות ללא קשר לסוג המשבר ולמקורו**. המטרה היא לשמור על עמידות המשק והקהילות מול קשת רחבה של איומים, והנחת היסוד חייבת להבהיר כי מדובר במוכנות לתהליך מתמשך העלול להימשך גם חודשים. על המדינה להתכונן לאספקת מרכיבי יסוד כמו מים, חשמל, תקשורת, מזון ועוד במשך זמן ארוך, שבו היכולות המעשיות עלולות לעמוד למבחן. גם החוסן החברתי, החיוני מאד לרציפות התפקוד, חייב לעמוד לעיני מקבלי ההחלטות.

5. **יחסי הגומלין בין הפרסונות השונות במערכת הפוליטית** הם מרכיב קריטי בהתנהלות הלאומית בשגרה, ועוד יותר מכך במצבי חירום שבהם האחריות והסמכות הופכות למשמעותיות יותר ומעמי-דות את בעלי התפקידים מול אחריות כבדה לתוצאות מעשיהם.

חלופות של תהליכי ניהול לאומיים

כאמור, אחת מהשאלות המרכזיות שיש לשאול בעת מיסוד תהליכי ניהול לאומיים היא האם נדרשת "שר-שרת" ניהול המתחילה בראש הממשלה ומסתיימת באחרון ראשי הרשויות המקומיות, או שמא אפשר, לחילופין, לחשוב על דרג ביניים בעל סמכויות-על. זו שאלה מהותית ביותר בעת בחינתו של ניהול אסטרטגי לאומי המתקיים זמן ממושך.

להלן כמה חלופות אפשריות:

1. מיסוד רח"ל (כולל מל"ח) בחקיקה כגוף הלאומי המרכזי במדינה, הכפוף לשר הביטחון או לשר-ביטחון הפנים.
2. הטלה של הקמת מטה ייעודי לאומי להכנה, תיאום, הכוונה וניהול של מצבי משבר לאומיים, על משרד ראש הממשלה.
3. הכפפת רח"ל (כולל מל"ח) לפקע"ר, שיהפוך גם לגוף המטה הלאומי וגם מערך החילוץ וההצלה הראשי.

בכל חלופה ראוי שיוגדרו כמה נושאים מרכזיים:

1. המטה שיפעל יהיה מטה מל"ב במובנו הרחב, כולל הנחייה, תיאום ובקרת פעילות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות.
2. המטה יפעל הן בשגרה והם בחירום.
3. למטה יהיו סמכויות ואחריות משפטית.
4. למטה יועמד תקציב ייעודי בשגרה (לקידום מוכנות) ובחירום (למתן מענה לאירוע).

-
1. ב-1968 העמיקה בארץ התובנה שהאיומים על העורף משתנים וגדלים מאד.
 2. דברים שאמר במסדר של הנח"ל ב-13.11.1948. ראו: דוד בן-גוריון, **יחוד ויעוד, דברים על בטחון יש-ראל**, משהב"ט ההוצאה לאור, 1980 (להלן: "בן-גוריון, יחוד ויעוד"), עמ' 51.
 3. "משק לשעת חירום" - **אתר רשות החירום הלאומית**.
 4. מתוך דברים שנשא בן-גוריון על ענייני ביטחון בישיבה 154 של הכנסת הראשונה ב-20.6.1950. בן-גוריון, **יחוד ויעוד**, עמ' 138-139.

5. שם, עמ' 141.
6. שם, עמ' 144-152. **הצעת חוק ההתגוננות האזרחית תשי"א-1951**, פורסמה ברשומות.
7. בן-גוריון, דוד (1981). "צבא המדינה". גיליון מערכות, 13-2, עמ' 279-280.
8. החלטת ממשלה מספר 1716 מיום 6.7.1986.
9. "היבטים בנושאי מוכנות לשעת חירום למלחמה - פעולות ועדת מל"ח עליונה ומטה מל"ח ארצי", **דו"ח שנתי 43 לשנת 1992 ולחשבונות שנת הכספים 1991**, אתר משרד מבקר המדינה, נדלה ב-23.10.2025.
10. ניסים קלו, **פברואר 1992 - הקמת פיקוד העורף ומחלקת החימוש בפיקוד**, הוצאת עמותת חיל הטכנולוגיה ואחזקה 2015, אתר עמותת חיל הטכנולוגיה והאחזקה.
11. **חוק ההתגוננות האזרחית תשי"א-1951**, אתר נבו.
12. **הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום - דו"ח ראשוני**, אלול התשס"ו-ספטמבר 2006, אתר מל"ח.
13. החלטת ממשלה מספר 2368 מ-16.9.2007 על צוות הקמה לרח"ל, והחלטה מספר 1577 מ-15.4.2007. המטילה את האחריות הכוללת עליה על שר הביטחון.
14. נמסר בעל פה על ידי רא"ל משה יעלון, יולי 2025.
15. "מבצע חזרה בטוחה" - החלטת ממשלה 3158 מ-18.6.2025.
16. ועדת מזרחי הוקמה במהלך דצמבר 2017 והגישה מסקנותיה לאחר כמה חודשים, אך אלה לא פורסמו.
17. הממשלה אימצה את ההחלטה על הקמת המל"ל בהחלטה 4889. ארד ובן-הר, **המל"ל**, עמ' 77-78.

משפט וחירום בישראל

עו"ד מלכיאל בלס

במדינה דמוקרטית צריכה היערכות הזירה האזרחית למצבי חירום להיעשות בחקיקה מתאימה, שתיתן מענה ארגוני ומעשי, לרבות סמכויות, להתמודדות עם אתגרי מצבי החירום, ובמקביל תשמור ככל הניתן על האיזונים הנדרשים לשמירה על זכויות האדם.

מדינה ישראל נמצאת, מיום הקמתה, במצב דואלי שבו היא מתפקדת הן בשגרה והן בחירום. מציאות מורכבת זו יצרה במשך השנים מארג סבוך של חקיקה להיערכות הזירה האזרחית למצב חירום, הן ברמה החוקתית והן חוקים ייעודיים להתמודדות עם מצבי חירום וסעיפים פרטניים בחוקים רגילים שנועדו להתמודד עם מצבים כאלה. למסגרת נורמטיבית זו יש להוסיף החלטות ממשלה רבות שעסקו במצבי חירום, הן במישור הכללי והן בעתות חירום מיוחדות, כגון מגפת הקורונה, מלחמת "חרבות ברזל" וכו'. החלטת ממשלה משנת 2014 היא הקובעת כי הסמכויות לתכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום מוקנות כיום לשר הביטחון.

לצד מערכת נורמטיבית זו מתקיימת ביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון, שאף היא מעצבת את הכללים בנושא באמצעות עתירות המוגשות על ידי מי שחשים נפגעים מהחקיקה או מהחלטות הממשלה.

ב-15 השנים האחרונות נעשו כמה ניסיונות לקדם בחקיקה הסדרה ברורה יותר של המבנה הארגוני ושל סמכויות הגופים המוסמכים להכין את היערכות הזירה האזרחית לחירום, אך אלה לא עברו עד כה את השלב המקדמי של הצעת חוק פרטית או תזכיר חוק של משרד הביטחון.

מטרת סקירה זו היא לתת תמונה עובדתית, ללא היבטים ביקורתיים, של עיקרי הדין בתחום ההיערכות למצבי חירום בזירה האזרחית, לרבות החלטות ממשלה ועיקרי המודל הארגוני המוצע בהצעות חקיקה בנושא. מפאת קוצר היריעה אין זו סקירה מלאה של החקיקה, של החלטות הממשלה, של הפסיקה ושל ההצעות בנושא.

על מדינת ישראל ומצב חירום

מדינת ישראל הוקמה ביום ה' באייר תש"ח (14.5.1948) באמצעו של מצב חירום קיומי – כחצי שנה לאחר פרוץ מלחמת העצמאות. למצב החירום היה ביטוי כבר בדברים שנכתבו במגילת העצמאות, כשהחותמים מצאו לנכון לקרוא "גם בתוך התקפת-הדמים הנערכת עלינו זה חדשים", לבני העם הערבי תושבי הארץ ליטול חלק בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה. כלומר, מיומה הראשון של המדינה היה מצב החירום מציאות שיש להתמודד עימה, ובמקביל הוא לא מנע ממנה ליצור חזון לעתיד הארץ. אחרי החתימה על מגילת העצמאות, ביום הקמת המדינה, קיבלה מועצת המדינה הזמנית את "מנשר מועצת המדינה הזמנית"¹, שבו נקבע:

1. מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת.

מועצת המדינה הזמנית זכאית להעניק מסמכות זו לממשלה הזמנית לשם חקיקה דחופה.

כלומר, מיום הקמת המדינה היה ברור כי מדינת ישראל נמצאת במצב ייחודי שבו בכל עת, לצד סמכויות החקיקה הרגילות לימי שגרה, נדרשת למדינה גם **סמכות חקיקה דחופה** לשם התמודדות עם מצבי חירום. האתגר המיוחד של מדינת ישראל הוא למנוע מצב שבו סמכויות לשעת חירום משתלטות על החקיקה הרגילה, והמצב החרגי של חירום הופך למעשה למצב הדברים הקבוע.

ההסדר המשפטי בישראל בדבר הכרזה על "מצב חירום" ו"תקנות שעת חירום"

חמישה ימים אחרי הקמת המדינה, ב-19.5.1948, קיבלה מועצת המדינה הזמנית, שהייתה הרשות המחוקקת, את דבר החקיקה הראשון – **פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948**, שבסעיף 9 שלה נקבע הסדר להתמודדות עם "מצב של חירום" והתקנת "תקנות לשעת חירום". סעיף 9 קבע כדלקמן:

(א) אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חירום, ומשנתפרסמה ההכרזה בעתון הרשמי, רשאית הממשלה הזמנית למלא ידי ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות-לשעת-חירום ככל אשר ייראה לו לטובת הגנת המדינה, בטחון הצבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

(ב) תקנה-לשעת-חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחדים.

(ג) תקנה-לשעת-חירום, תקפה יפקע כעבור שלשה חדשים מיום התקנתה, בלתי אם הוארך תקפה או נתבטלה התקנה קודם לכן על ידי פקודה של מועצת המדינה הזמנית, או נתבטלה על ידי הרשות המתקינה.

(ד) כאשר תמצא מועצת המדינה הזמנית את הדבר לנכון, היא תכריז כי חדל מצב החירום להתקיים, ומשנתפרסמה ההכרזה בעתון הרשמי, יפקע תקפן של התקנות-לשעת-חירום בתאריך או בתאריכים שייקבעו בהכרזה.

ב-19.5.1948 הכריזה מועצת המדינה הזמנית, מתוקף סעיף 9 האמור, כי במדינת ישראל שורר "מצב של חירום". הכרזה זו לא הוגבלה בזמן, ובשינויים שיפורטו להלן – המושג המשפטי "מצב של חירום" קיים במדינת ישראל עד עצם היום הזה.

משמעות ההכרזה על קיום "מצב של חירום" היא הסמכת הממשלה, או ראש הממשלה או כל שר אחר, להתקין "תקנות לשעת חירום" שתכליתן היא שלוש מטרות עיקריות – **הגנת המדינה, ביטחון הציבור, וקיום האספקה והשירותים החיוניים**. המשמעות המשפטית של **תקנות שעת חירום** היא שבכוחן לשנות את תוקפו של כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או להתנות בו תנאים, ולאפשר הטלה או הגדלה של מיסים ותשלומי חובה אחרים. כלומר, המחוקק קובע כי במצב של חירום הוא מוכן להתפרק מסמכותו כמחוקק ולאפשר לממשלה, לראש הממשלה או לשר כלשהו להתקין תקנות שהן חקיקת משנה, המשנות חקיקה ראשית, ואף לאפשר לרשות המבצעת לקבוע עבירות פליליות חדשות. סמכות חריגה זו פוגעת בשלטון החוק, שלפיו המחוקק הראשי הוא הקובע את החוקים במדינה ועליו לעשות זאת בהליך שקוף הכולל, למשל, שלוש קריאות בכנסת.

עם זאת, המחוקק מודע לכך שבמצב חירום נדרשת לעיתים חקיקה מהירה לטובת הציבור, והוא מוכן, במגבלות שונות, להעניק סמכות זו לרשות המבצעת ולשרים. אחד מהסייגים החשובים של סמכות החקיקה העוצמתית שהוענקה לרשות המבצעת הוא כי תוקף התקנות לשעת חירום יפקע לכל היותר בחלוף שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם המחוקק האריך את תוקפן בחקיקה ראשית, כלומר בהליך חקיקה רגיל. ההסדר המשפטי למצב חירום שנקבע ב-1948, בסעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, עומד בתוקפו עד היום, בשינויים מסוימים שיפורטו בהמשך. הוא הביא בעקבותיו חקיקה משפטית ענפה שיש לה זיקה לשעת חירום, ושחלקה מלווה אותנו עד לימים אלה.

התפתחות דיני שעת חירום בישראל

פקודת סדרי השלטון והמשפט קבעה הסדר לגבי המשפט שהיה בתוקף עד הקמת המדינה, כדלקמן:

11. משפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, ובשנויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה.

מכוח הוראה זו נותרה בתוקף חקיקה מנדטורית בריטית שכללה, בין היתר, את **תקנות ההגנה (שעת חירום)**, 1945 שתכליתן התמודדות עם סיכונים ביטחוניים חיצוניים ופנימיים. תקנות אלה עומדות בתוקפן באופן חלקי עד עצם היום הזה, למשל בנוגע לסמכויות הצנזורה,² להגבלות תנועה של מי שמסכנים את הביטחון,³ להריסות בתים של מי שביצעו מעשים הפוגעים בביטחון⁴ ולסגירת שטחים מטעמי ביטחון.⁵ חלק מהוראות התקנות בוטל במהלך השנים או הוחלף בחקיקה ישראלית.

העובדה שמדינת ישראל נמצאת, עובדתית ומשפטית, במצב חירום מיום הקמתה, הביאה לחקיקת חוקים ותקנות רבים העוסקים במצב חירום ובהשלכותיו. כך, למשל, נחקקו ב-1948 **תקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים, תש"ט-1948**, שנועדו להתמודד עם הרכוש שהותירו אחריהם מאות אלפי נפקדים, ברובם פלסטינים, שעזבו את ארץ ישראל במלחמת העצמאות. תקנות אלה הוחלפו בהמשך ב**חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950**, הקובע כי "נפקד" יחדל להיחשב ככזה כשתפורסם אכרזה המבטלת את מצב החירום החל במדינה. כלומר, תוקפו של חוק נכסי נפקדים מותנה, למעשה, בקיומה אכרזה על "מצב חירום", וכיוון שהאכרזה טרם בוטלה – גם חוק נכסי נפקדים בתוקף עד היום.

דוגמה נוספת לחקיקה שנועדה להתמודד עם מצב החירום היא **חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, תש"י-1949**, הקובע:

יסוד לשימוש בסמכות

3. (א) רשות מוסמכת לא תיתן צו תפיסת מקרקעים או צו דיור על פי חוק זה, אלא בשעת-חירום.

(ב) רשות מוסמכת לא תיתן צו תפיסת מקרקעים או צו דיור על פי חוק זה אלא אם היא משר-כנעת שמתן הצו דרוש לשם הגנת המדינה, בטחון הציבור, קיום אספקה חיונית או שירותים חיוניים, קליטת עולים או שיקום חיילים משוחררים או נכי מלחמה.

חוק זה משמש עד היום לתפיסת מקרקעין זמנית לצרכים שונים, כגון להקמת גדר הביטחון, וניתן לעשות בו שימוש כל עוד קיים במדינה מצב של חירום.⁶

דוגמה נוספת לחקיקה המבקשת להתמודד עם מצב חירום היא **חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957** שהחליף דברי חקיקה שונים, ברובם מנדטוריים, מימי מלחמת העולם השנייה. החוק מעניק סמכות להכריז על מוצרים ושירותים מסוימים כבני פיקוח, ולקבוע הוראות לעניין ייצורם, מחיריהם וכו'. בחוק זה נקבע כי הוא יחול רק בתקופה שבה קיים בישראל מצב חירום.⁷

בנוסף לחקיקה ראשית, במשך השנים הותקנו למעלה מ-160 תקנות וצווים בתחומים משמעותיים, כשלעיתים לא היה קשר ממשי בין חקיקה זו לבין שעת חירום, אך מטעמי נוחות חקיקתית נעשה שימוש במקורות סמכות שנועדו לשעת חירום. כך, למשל, מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים הוצאו, בין היתר –

א. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), תשל"ג-1973, הקובע כי לא ייצר אדם תמרוק, לא ייבא תמרוק ולא ישווקו, אלא אם קיבל רישיון תמרוקים כללי ורישיון לאותו תמרוק מאת מנכ"ל משרד הבריאות;

ב. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בניה והפעלה של כור גרעיני), תשל"ה-1974.

ג. צו הפיקוח על יהלומים, יבואם ויצואם, תשל"ט-1979.

חלק מחקיקת המשנה שהחלה בתקנות שעת חירום עוגן בהמשך בחוק של הכנסת המאריך את תוקפם של הסדרי שעת החירום. כך, לדוגמה, אחרי מלחמת ששת הימים הוסדרו היחסים המשפטיים בין ישראל לשטחים בתקנות שעת חירום. בהמשך הוארכו התקנות **בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ז-1967** המסדיר, בין היתר, את החלת חלק מהדין הישראלי על ישראלים המתגוררים ביהודה ושומרון.

ההסדר של מצב חירום בחוק יסוד

ההסדר החוקי הנוגע להכרזה על מצב חירום והסמכות להתקין תקנות שעת חירום, שנקבע בפקודת סדרי השלטון והמשפט ב-1948, עוגן לראשונה ברמה של חוק יסוד במסגרת **חוק יסוד: הממשלה (1992)**,⁸ שנכנס לתוקף ב-1996. חוק יסוד זה עיגן, בשינויים מסוימים, בסעיפים 49 (הכרזת מצב חירום) ו-50 (תקנות שעת חירום) שלו את העקרונות שנקבעו בסעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. אחד מהשינויים המשמעותיים, לכאורה, שנקבעו בחוק יסוד: הממשלה לעניין הכרזה על מצב חירום, היה כי תוקפה לא יעלה על שנה אחת, אך הכנסת הוסמכה לחזור ולהאריך את תוקפה. חוק היסוד קבע הוראת מעבר שהותירה בתוקף את ההכרזה הקיימת על מצב חירום ואת כל החקיקה שנעשתה בעקבותיה.⁹ חוק יסוד: הממשלה (1992), שקבע בין היתר את שיטת הבחירה הישירה של ראש ממשלה, בוטל זמן לא רב אחרי כניסתו לתוקף והוחלף ב**חוק יסוד: הממשלה (2001)** שבתוקף עד היום. כיום, חוק יסוד זה קובע בסעיף 38 שלו את ההסדר לעניין "הכרזה על מצב חירום", ללא הגדרה מפורטת מהו מצב חירום, וסעיף 39 שלו מסדיר את התקנת "תקנות שעת חירום". סעיפים אלה קובעים כדלקמן:

הכרזת מצב חירום

38. (א) ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום.

(ב) תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור.

(ג) ראתה הממשלה שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור בסעיף קטן זה.

(ד) הכרזות הכנסת או הממשלה על מצב חירום יפורסמו ברשומות; לא ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות, תפורסם ההכרזה בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.

(ה) הכנסת רשאית, בכל עת, לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על הביטול תפורסם ברשומות.

התקנת תקנות שעת חירום

39. (א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

(ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיק שר להתקין.

(ג) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק.

(ד) אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

(ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.

(ו) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.

(ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.

(ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן.

הסיבה להמשך ההכרזה על מצב חירום עד ימינו אלה נעוצה לא רק בהמשך קיומו של מצב חירום ביטחוני מתמשך, אלא בכך שבעשרות השנים הראשונות מאז הקמת המדינה נחקקו חוקים, תקנות וצווים רבים, הקובעים הסדרים חיוניים רבים מבחינה ביטחונית וכלכלית שתוקפם מותנה בקיומה של הכרזה על מצב חירום. אם לא יוכרז מצב חירום על ידי הכנסת – הסדרים אלה יפקעו, וזה מצב שאינו רצוי.

המשך ההכרזה על מצב חירום והתהליך לניתוק חקיקה ישנה ממצב חירום

לאחר שחוק יסוד: הממשלה (1992) הגביל את תוקפה של ההכרזה על מצב חירום לשנה אחת בלבד, המשיכה הכנסת להכריז מדי שנה על קיומו של מצב חירום. בשנת 1999 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ נגד הכנסת והממשלה, בדרישה לבטל את ההכרזה על מצב החירום. טענתה הייתה שהחוקים שתוקפם תלוי במצב החירום מאפשרים הטלת הגבלות קשות על חופש הביטוי ופגיעה בזכות השביתה, בחופש ההתאגדות, בזכות הקניין ועוד, בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁰ בדיון בעתירה ביקשו השופטים ממועד

המשפטים לקדם תיקוני חקיקה שיאפשרו את ביטול מצב החירום, אך זה לא השתנה באופן משמעותי והעתירה נמחקה ב-2012.

משנת 2009 החלה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט להדק את הפיקוח על ניתוק הזיקה בין ההכרזה על מצב חירום לבין החקיקה התלויה בה מטעמי נוחות. הפיקוח התקיים מדי שנה לפני ההחלטה על הארכת תוקף מצב החירום, ובמשך השנים הוסדרו בדרך זו ארבעה חוקים ו-151 צווים. עם זאת, נכון ל-2024 נותרו עדיין חמישה חוקים ו-14 צווים הטעונים הסדרה שתנתק את הזיקה בינם לבין הכרזה על מצב חירום.¹¹

כאמור, בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, מבקשת הממשלה מדי שנה מהכנסת להאריך בשנה את תוקף ההכרזה על מצב חירום. הכרזה אחרונה על מצב חירום נעשתה בידי מליאת הכנסת והיא תקפה עד ל-16.12.2025. אפשר להניח כי גם הכרזה זו תוארך בשנה נוספת.

היקף השימוש בחקיקה חדשה לשעת חירום בשנים האחרונות

השימוש בחקיקה לשעת חירום עבר שינויים במהלך השנים, כשהגורמים העיקריים שהשפיעו על היקפה היו קיומן של נסיבות חריגות של מצב חירום – תקופת הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל". בעניין היקף התקנת תקנות לשעת חירום בשנים האחרונות נכתב באתר הכנסת כדלקמן:¹²

ככלל, בשני העשורים האחרונים מיעטה הממשלה להשתמש בסמכותה להתקין תקנות שעת חירום. בין 2005 ל-2019 הותקנו שתי תקנות שעת חירום, שתיהן לשם הבטחת שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגיה אטומית.

ואולם, עם פרוץ משבר הקורונה, השתמשה הממשלה בסמכותה זו על בסיס כמעט יומיומי, באופן שלא היה כמותו מזה עשרות שנים. באמצעות תקנות אלה נקבעו הוראות שקבעו מגבלות על השהייה במרחב הציבורי, סיוע כלכלי לאזרחים, הבטחת שירותים חיוניים, הסדרים מיוחדים במערכת המשפט ובבתי הסוהר, ועוד. בסך הכל, בין מרץ ליוני 2020 התקינה הממשלה 38 תקנות שעת חירום (רבות מהן תוקנו מספר פעמים). חלק מתקנות שעת חירום אלה הוחלפו בהדרגה בחקיקה ראשית של הכנסת, ותקנות שעת חירום אחרות בוטלו או פקעו מבלי שנחקקה בעניינן חקיקה ראשית.

גם עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל שבה הממשלה והשתמשה בסמכותה להתקין תקנות שעת חירום. במסגרת תקנות אלה, נקבעו הוראות לעניין שימוש במידע מהמאגר הביומטרי לצורך זיהוי או אימות זהותו של אדם, הארכת המועדים הקבועים בחוק כליאתם של חוקים בלתי חוקיים, הסדרים שונים בענייני מעצרים, ועוד. בסך הכל, הותקנו 11 תקנות שעת חירום, כולן למעט אחת הוחלפו מאוחר יותר בחקיקה של הכנסת.

ראוי לציין כי בתחילת ההתמודדות עם מגפת הקורונה נעשה שימוש באמצעי החקיקה הכלליים, ובעיקר בתקנות שעת חירום, אך בשל התמשכות המגפה והעובדה שתוקפן של תקנות שעת חירום מוגבל בזמן, נקבע בתוך כמה חודשים מודל משפטי חדש וייחודי המחייב החלטת ממשלה מיוחדת המכריזה על מצב חירום בשל הקורונה, כתנאי להסמכת הממשלה להתקין תקנות להתמודדות עמה. **בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020** נקבע:

הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה

2.(א) שוכנעה הממשלה כי יש סיכון ממשי להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה משמעותית בבריאות הציבור ובשל כך מתחייב לנקוט פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה, רשאית היא להכריז על מצב חירום בשל נגיף הקורונה; לא תכריז הממשלה כאמור אלא לאחר שהובאו בפניה עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות בעניין. תוקף ההכרזה אמנם הוגבל בזמן, אך היה ניתן להארכה. בתקופה שבה התמודדה המדינה עם מגפת הקורונה נעשה שימוש רחב ביותר בחוק זה ובתקנות שתוקנו מכוחו, שבין היתר קבעו הגבלת מרחק של שני מטרים בין בני אדם והגבלת שהות במקומות ציבוריים,¹³ וכן בחוקים נוספים.

הגנות על חוקי יסוד מפני תקנות שעת חירום

כיוון שבסמכות הממשלה או שר משריה להתקין תקנות שעת חירום שבכוחן לשנות כל חוק, יש חשש שהממשלה תשתמש בסמכותה זו ותשנה גם חוקי יסוד באופן שיפגע במוסדות המדינה או בזכויות אדם. כדי למנוע זאת נקבעו בחלק מחוקי היסוד הוראות מיוחדות שתפקידן להגן עליהם מאפשרות של שינויים באמצעות תקנות שעת חירום. להגנה זו מפני כוחן של תקנות שעת חירום יש חשיבות מיוחדת לשמירה על זכויות האדם, וכך למשל קובע סעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

יציבות החוק

12. אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, מותר להתקין תקנות שעת-חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק-יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

בנוסף, סעיף 6 לחוק יסוד: חופש העיסוק קובע:

6. אין בכוחן של תקנות-שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.

חוקי יסוד נוספים, הנוגעים למוסדות המדינה והקובעים שלא ניתן לשנותם בתקנות שעת חירום, הם חוק יסוד: השפיטה,¹⁴ חוק יסוד: הכנסת,¹⁵ חוק יסוד: נשיא המדינה,¹⁶ חוק יסוד: הממשלה,¹⁷ וחוק יסוד: משאל עם.¹⁸

חקיקה ייעודית להסדרה מראש של סמכויות ונושאים הנוגעים למצב חירום

לצד הסמכות העקרונית להתקין תקנות שעת חירום בעת מצב חירום קונקרטי, החקיקה בישראל קבעה, בחקיקה רגילה, הסדרים רבים שמטרתם להיערך מראש למצבי חירום בתחומים רבים ושונים. להלן דוגמאות לחוקים ייעודיים שכל תכליתם הסמכה של רשויות שונות להיערך מראש למצבי חירום ולנקוט את האמצעים הדרושים לשם כך, וכן לחוקים "רגילים", המסדירים תחומים הנוגעים לימי שגרה, שנכללו בהם סעיפים פרטניים להתמודדות עם מצבי חירום.

הבנת מכלול החקיקה הענפה העוסקת בהיערכות לחירום היא חיונית כשבאים לשקול היכן למקם את הגוף שיישא באחריות הכוללת להיערכות למצבי חירום בזירה האזרחית, ככל שיוחלט שנדרש בישראל שינוי בנושא זה.

חוקים ייעודיים להתמודדות עם מצב חירום

חוק מגן דוד אדום, תש"י-1950

כחלק מההיערכות למצבי חירום שונים נחקק **חוק מגן דוד אדום, תש"י-1950**, שמטרתו הייתה לתת לארגון מעמד של אגודה ארצית כמשמעותה באמנות ג'נבה משנת 1949 ובתקנון האיגוד הבין-לאומי של ארגוני הצלב האדום, והכרה בסמל מגן דוד אדום כסמל הארגון. בישראל כבר פעל בעת חקיקת החוק ארגון שהיו לו עשרות סניפים ברחבי הארץ, שהתחילו במתן עזרה ראשונה 20 שנה קודם לכן. בהתאם לחוק הורחבו תפקידי הארגון כך שיהיה גם שירות עזר לשירות הרפואי של צה"ל בזמן מלחמה ויתכונן לכך בזמן שלום, יגיש שירותי עזרה ראשונה ושירותי אשפוז ארעי לשעת הדחק, יקיים שירות של בנק דם, ועוד. במשך השנים תוקן החוק והורחבו תפקידי הארגון, כך שיהיה גם ארגון עזר להג"א, ייערך לאירוע חירום אזרחי וישתתף בתרגילים.¹⁹

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951

חוק זה, שעניינו בעיקר במצבי חירום ביטחוניים, מקים את "שירות ההתגוננות האזרחית", הג"א – כיום פיקוד העורף, שבין תפקידיו "להכין ולבצע תכניות התגוננות אזרחית".²⁰ בנוסף, חוק ההתגוננות האזרחית מסמיך את שר הביטחון והממשלה להכריז על "מצב מיוחד בעורף",²¹ ומסמיך קצינים בצה"ל להורות לציבור הוראות הדרושות להגנתו, לרבות הוראות לפינוי ישובים.²²

חוק ההתגוננות האזרחית מסדיר, בין היתר, התקנת צופרים, מקלטים, ציוד ואימוני עובדים במפעלים בהתגוננות אזרחית, חלוקת ציוד התגוננות אישי כמו מסכות גז, ועוד. החוק קובע הוראות לעניין התקציב השנתי של הג"א, שלפיהן "אוצר המדינה והרשויות המקומיות ישאו בהוצאות התקציב השנתי של הג"א".²³ כמו כן, החוק קובע הוראות לעניין תקציב הג"א של כל אחת מהרשויות המקומיות, כדלקמן:²⁴

בנוסף לסכום השתתפותה בתקציב הגא לפי סעיף 10, תכלול רשות מקומית בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית בתחומה ... שיקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש הגא, בשים לב ככל האפשר לצרכי ההתגוננות האזרחית של הרשות המקומית ולאפשרויותיה הכספיות לשאת באותו סכום; הרכב סעיפי תקציב הגא מקומי תקבע הרשות המקומית לפי הנחיות מפקד הגא מחוזי.

חוק מס רכוש וקרן ביצויים, תשכ"א-1961

רכיב משמעותי בבניית החוסן של תושבי המדינה בהיערכות לחירום הוא הפיצוי למי שייפגעו מהמצב. ביטוח חובה לנזקי מלחמה התחיל עוד לפני הקמת המדינה, לפי צו של מנהלת העם מיום 23.4.1948. "הקרן הישראלית לביטוח הדדי מנזקי מלחמה בע"מ", שנוסדה בעקבות ההכרזה האמורה, ביצעה פעולה רבת ערך

אך בהיעדר בסיס משפטי מתאים לא הקיפה את כל אלה שחובת הביטוח חלה עליהם.²⁵ בהמשך חוקקה הכנסת את **חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, התשי"א-1951**, שהוחלף בהמשך ב**חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961**.

החוק מגדיר את הנזקים שעליהם יינתן פיצוי, כדלקמן:²⁶

"נזק" – נזק מלחמה, נזק עקיף ונזק בצורת;

"נזק מלחמה" – נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל;

"נזק עקיף" – הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום ישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל;

לצורך פיצוי על **נזקים עקיפים** כתוצאה מנזק מלחמה יש צורך לקבוע בכל אירוע מלחמה ספציפי את "אזור הספר" שבו נגרם הנזק העקיף התלוי בנסיבות המלחמה, ואת התקופה הרלוונטית לפיצוי. בעניין זה קובע החוק:²⁷

"יישוב ספר" – יישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא ישוב ספר, וכן אזור ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא ישוב ספר לתקופה קצובה שקבע;

החוק מעניק לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיקול דעת רחב בקביעת האזורים והתקופה שלגביהם יינתן פיצוי. לעתים הנזק העקיף והפיצוי בעבורו, בעיקר בשל היקפו התקציבי ומורכבותו, מוגדרים בחקיקה מיוחדת המתקנת את חוק מס רכוש וקרן פיצויים וחוקים נוספים, כפי שאירע לאחר המלחמה עם איראן ביוני 2025. כחודש אחרי סיום המלחמה, ביולי 2025, נחקק **חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה – חרבות ברזל)**, **התשפ"ה-2025**, שהוסיף לחוק מס רכוש, עד סוף שנת 2027, פרק שעניינו "מסלול נוסף לפיצוי בשל נזק עקיף שנגרם בתקופת הלחימה – יוני 2025 – חרבות ברזל",²⁸ וכן הוסיף הוראות רלוונטיות לחוק הביטוח הלאומי בעניין ביטוח אבטלה ותיקן חוקים נוספים.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967

לאחר הקמת המדינה הותקנו תקנות שעת חירום לגיוס כוח אדם, תש"ח-1948, שנועדו להבטיח פעילות תקינה במקומות חיוניים למשק בעת מלחמה. בשנת 1966 הוכנה הצעת חוק בנושא הפעלת שירות עבודה בשעת חירום, אך עוד בטרם היה סיפק לחוקק אותה החלה במאי 1967 תקופת הכוננות, שהביאה לכך שב-19.5.1967 התקין ממלא מקום שר העבודה, ישראל גלילי, את תקנות-שעת-חירום (שירות עבודה),

תשכ"ז-1967.²⁹ כחודש וחצי אחרי מלחמת ששת הימים נחקק **חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967**, שהתבסס על הניסיון הרב בעניין גיוס כוח אדם שהצטבר בידי המפקח הכללי על כוח האדם במשרד העבודה ובידי הממונים על גיוס כוחות הביטחון במשרד הביטחון מאז הקמת המדינה. מטרת החוק היא להבטיח הפעלה תקינה של שירותים ומפעלים חיוניים בשעת חירום, והוא תוקן במהלך השנים כך שכיום הוא חל על שירות בעבודה במפעל חיוני או עבודה במפעל למתן שירותים קיומיים.

"מפעל חיוני" מוגדר כך:

כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לענין זה בצו על ידי השר בהתייעצות עם שר הבטחון, ובשעת לחימה – על ידי שר הבטחון בהתייעצות עם השר, וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, והשר אישר אותו בצו לענין זה ...

"שירות קיומי" מוגדר בחוק כאחד מאלה:

(1) אספקת מים, מזון או חשמל, וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר;

(2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסיה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף או הכרזה על אירוע חירום אזרחי;

(3) שירות שלדעת השר הוא חיוני לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסיה;

(4) שירות אשר לדעת השר הפסקתו עלולה, בנסיבות העניין, לגרום לפגיעה רבה בכלכלה המשפיעה על המשק כולו;

השר הממונה על החוק כיום הוא **שר העבודה**. החוק חל, ברמה העקרונית, על כל תושב קבוע מעל גיל 16 ועד לגיל פרישה,³⁰ והשר רשאי לקרוא בצו לאדם החייב בשירות עבודה לאימון לשירות עבודה.³¹ החוק מאפשר לגייס לשירות עבודה אנשים העובדים במפעל חיוני וגם כאלה שאינם עובדים בו.³²

החוק חל בהתקיים כמה נסיבות עובדתיות: בנסיבות ביטחוניות, משנקראו מילואים לשירות לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008³³ וכאשר הוכרז מצב מיוחד בעורף,³⁴ ובנסיבות חירום אזרחיות כאשר הוכרז על אירוע חירום אזרחי לפי הוראות סעיף 90 לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971.³⁵ הפעלת הסמכויות מחייבת את שר העבודה להתייעץ עם השרים המוסמכים האחרים הנוגעים לעניין. אי קיום החובות השונות לפי החוק הוא עבירה.³⁶

בנוסף, החוק קובע גם הוראות שונות הנוגעות לבדיקות רפואיות, לדיני עבודה ועוד.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970

רכיב משמעותי נוסף בבניית חוסן אזרחי הוא מתן ביטחון לתושבי המדינה כי אם ייפגעו בגופם או בנפשם מפעולות איבה – יהיו זכאים לתגמולים שיקלו עליהם להמשיך בחייהם. בשנים הראשונות אחרי הקמת המדינה ניתנו התגמולים לאזרחים נפגעי פעולות איבה למי שהתגוררו או עבדו באזורי ספר. **חוק הגמלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1957** זיכה בגמלאות את מי שנפגע בפעולות איבה, משנת 1949 ואילך, אם מקום מגוריו

בספר או שהוא מועסק בספר או ממלא בו תפקיד מטעם רשות ממשלתית או מקומית. כשפעולות האיבה התרחבו לכל הארץ ואף הגיעו אל מחוץ לגבולותיה, נחקק בשנת 1970 **חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970**. חוק זה תוקן במהלך השנים: מעגל הזכאים הורחב, והוגדלו ההטבות מכוחו.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אינו נותן מענה כלכלי לכל הנזקים הכלכליים העלולים להיגרם לתושבי המדינה כתוצאה מפעולות איבה. כך, למשל, נוצרה בעקבות אירועי הטבח והחטיפה ב-7.10.2023 תופעה חדשה של מאות משפחות חטופים ונעדרים שהיה צורך דחוף לתת להן סיוע כלכלי מיידי. לשם כך עשתה הממשלה שימוש בכלי משפטי אחר לביצוע תשלומים למשפחות, באמצעות חתימת הסכם עם המוסד לביטוח לאומי שיבצע את התשלומים מתקציב המדינה – **הסכם בדבר מתן הטבות סוציאליות למשפחות החטופים והנעדרים**.³⁷

פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), תשמ"ה-1985

פקודת מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), תשמ"ה-1985, היא במקורה פקודה מנדטורית שעיקרה הקניית סמכויות להתמודדות עם התפרצות מחלות בעלי חיים העלולות לפגוע בבעלי חיים אחרים ובבני אדם. הפקודה מסמיכה את שר החקלאות או מנהל השירותים הווטרינריים להכריז על מחלות בעלי חיים ועל בעלי חיים נגועים, ומסמיכה רופא וטרינרי ממשלתי להורות על המתת בעל חיים חולה,³⁸ להכריז על אזורים נגועים,³⁹ לקבוע הוראות לעניין כניסה ויציאה של בעלי חיים ובני אדם מאזורים אלה,⁴⁰ ועוד.

חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו-2006

בעקבות מלחמת לבנון השנייה וחקיקת הוראות שעה שהייתה בתוקף ב-2003, בתקופה של חשש מאיום עיראקי, נחקק חוק קבוע שתכליתו לקבוע שאין לפטר עובד במצב שבו נבצר ממנו להגיע לעבודה בשל הוראות לפי חוק ההתגוננות האזרחית, בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף או בשעת התקפה, או כשעל העובד להשגיח על ילדו בגלל הפסקת פעילות של מוסדות החינוך מחמת הוראות כאמור, וכי בנסיבות אלה תישמר רציפות עבודתו של העובד ויישמרו הזכויות התלויות בוותק שלו אצל מעבידו למרות היעדרותו.⁴¹ החוק תוקן, בין היתר בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", כך שיחול גם על עובד שהתפנה בעקבות מתקפת הטרור והמצב הביטחוני ממקום מגוריו שנמצא ביישוב שנכלל בתוספת, בין השאר, בהחלטת ממשלה שעניינה פינוי אוכלוסייה בעקבות מצב מיוחד בעורף.

חוק שירות המילואים, תשס"ח-2008

חוק זה, הקובע הוראות בעניין קריאת תושבים לשירות מילואים, משלים את בניית הכוח הצבאי הקבוע של המדינה המבוסס על חיילים בסדיר ובקבע, ובכך מהווה חלק מהיערכותה למצבי חירום ביטחוניים. החוק קובע כי –

מטרתו ... להגדיר את מבנה מערך המילואים של צבא הגנה לישראל, כשירותו ומטרותיו, וכן את המתווה לקריאה לשירות מילואים ואת חובותיו של חייל המילואים וזכויותיו, והכל תוך ראיית מערך המילואים כחלק בלתי נפרד מצבא הגנה לישראל המהווה נדבך מרכזי שעליו נשען הצבא לצורכי ביטחון המדינה ותוך ראיית הנמנים עם מערך המילואים כתורמים תרומה ייחודית למדינת ישראל.⁴²

חוק שירות המילואים, בין היתר, מסמך את הממשלה לקבוע את היקף מערך המילואים הנדרש ואת חובת הצבא, באישור שר הביטחון, להבטיח את כשירות המילואים,⁴³ את משך שירות המילואים השנתי בתקופה של שלוש שנים,⁴⁴ ואת סמכויות הממשלה לקרוא לשירות מילואים ארוך יותר בנסיבות מיוחדות של "חירום"⁴⁵ או של "מצב מיוחד" שבו "קיימים צרכים ביטחוניים חיוניים או כי התרחשה פגיעה חמורה בשלום הציבור, הנפש או הרכוש או כי קיים חשש לפגיעה חמורה כאמור".⁴⁶

חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008

האחריות על נושאי הביטחון הלאומי, לרבות מצבי חירום שונים, מוטלת על ממשלת ישראל בהתאם לחוק יסוד: הממשלה. ב-1992 תוקן החוק ונקבע כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". המועצה לביטחון לאומי הוקמה ב-1999, בהחלטת ממשלה שהוחלפה ב-2007 בהחלטת ממשלה חדשה כדי להסדיר מחדש את ייעודה, סמכויותיה ותפקידיה של המועצה לביטחון לאומי עד לעיגונם בחוק. ב-2008 עוגן המטה לביטחון לאומי בחוק, שמטרתו להסדיר את מעמד המועצה לביטחון לאומי כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי, ולהקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי מעמד חוקי.⁴⁷

החוק, לרבות אחרי תיקונו ב-2025, מטיל על המטה לביטחון לאומי תפקידים, ובהם גם כאלה העשויים להתפרש ככוללים היערכות למצבי חירום:

2. ... (1) לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון;

...

(5א) לגבש את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית, כמשמעותה בחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025;

...

(8) להפעיל את המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה;

...

(11) לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה.

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012

בינואר 2011 קיבלה הממשלה החלטה שמטרתה שיפור ההיערכות במדינה למקרי חירום ואסונות, בעקבות השריפה שאירעה בכרמל בדצמבר 2010. בהחלטה נקבע שיש להקים מערך כבאות ארצי, ולהעביר את שטח הפעולה של נציבות הכבאות וההצלה, גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות, ממשד הפנים למשרד לביטחון הפנים, ואת סמכויות שר הפנים לפי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 וחוקים נוספים הקשורים לעניין, לשר לביטחון הפנים. בהמשך להחלטת ממשלה זו נחקק **חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012**, שהביא לרפורמה מקיפה בתחום שירותי הכבאות וההצלה בישראל. לפני החוק היו שירותי הכבאות שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות. גורמים שונים, לרבות מבקר המדינה, המליצו לשנות את מערך הכבאות ממערך עירוני מבוזר למערך ארצי אחיד. כמו כן, החוק העביר את הסמכויות והאחריות בנושא כבאות והצלה משר הפנים ומשרדו לשר לביטחון פנים ומשרדו.

חוקים "רגילים" הכוללים סעיפים פרטניים בנושא מצב חירום (דוגמאות)

בנוסף לחוקים ייעודיים שצוינו לעיל, העוסקים אך ורק בהיערכות למצב חירום ובהתמודדות עימו, קיימים חוקים "רגילים" המסדירים את סמכויות משרדי הממשלה והגופים השלטוניים באופן כללי ובימי שגרה, שיש בהם סעיפים פרטניים המתייחסים למצבי חירום. מפאת קוצר היריעה לא נפרט את כל החוקים הללו, אלא דוגמאות בלבד, שמטרתן להמחיש את חשיבות העבודה המורכבת והמתואמת הנדרשת במסגרת ההיערכות למצב חירום ובעת התרחשותו.

פקודת בריאות העם מספר 40 לשנת 1940

פקודת בריאות העם היא דבר חקיקה מנדטורי העוסק בהיבטים שונים של בריאות הציבור בימי שגרה, כגון השירות הסניטרי ברשויות המקומיות, בתי עלמין, מחלות מידבקות, רישוי מוסדות רפואיים ועוד. בין היתר כוללת הפקודה הוראות העוסקות במצב חירום הנוצר כתוצאה מהתפרצות מגפה, ולאחר הכרזה של שר הבריאות על מגפה הוא מוסמך לקבוע הוראות שונות להתמודד עמה, לרבות שמירה על בידוד כדי למנוע את התפשטותה.⁴⁸ פקודה זו הייתה הבסיס להוראות המשפטיות הראשוניות להתמודדות עם מגפת הקורונה, ורק בהמשך, עם התמשכותה והתרחבותה, החל שימוש בחקיקה ייעודית בנושא.

בקודת העיריות (נוסח חדש)

ביום 2.8.1973 פורסם תיקון חקיקה לדיני הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות),⁴⁹ שמטרתו לקדם היערכות טובה יותר למצבי חירום. התיקון הוסיף לפקודת העיריות את הסעיפים הבאים:

הכנת המשק לשעת חירום והפעלתו

248 א. (א) העיריה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך; החלטותיהם של הממשלה, של מי שהסמיכה, של שר ושל המועצה לפי סעיף זה אינן טעונות פרסום ברשומות. מיום 2.8.1973

תיקון מס' 15

ס"ח תשל"ג מס' 711 מיום 2.8.1973 עמ' 248 (ה"ח 1028)

הוספת סעיף 248א(ב) לפני שנת כספים יכין שר הפנים, בהתייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לשנת הכספים הבאה לרכישת ציוד ולהקמת מבנים לצרכי המשק לשעת חירום.

(ג) שר האוצר יעביר לשר הפנים, בכל שנת כספים. סכום מאוצר המדינה, שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות המאושרות בתכנית כאמור בסעיף קטן (ב); שר הפנים יחליט על חלוקתו של הסכום האמור בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.

סעיף 248א מטיל על העיריה את האחריות להכנתו והפעלתו של המשק לשעת חירום, בכפוף להוראות השרים הממונים על תחומי ההיערכות השונים. לגבי מימון ההיערכות לחירום, הסעיף מחייב את שר האוצר להעביר לשר הפנים, בכל שנה, תקציב שהוא מחצית מסך תכנית שהכין שר הפנים לרכישת ציוד והקמת מבני משק לשעת חירום, שיחולק בידי שר הפנים בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.

בתיקון דיני הרשויות המקומיות משנת 1973 הוסף גם סעיף 149א, שכותרתו "ועדות מל"ח", הקובע כי "המועצה תבחר ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום" ומפרט את סמכויותיה.

בשנת 2013 הוכנס תיקון נוסף בדיני הרשויות המקומיות במטרה לשפר את ההתמודדות של רשויות השלטון עם מצבי חירום. עד לאותו זמן, רשות מקומית הייתה מוסמכת לפעול רק בתחום הרשות המקומית. בדברי ההסבר לתיקון זה נכתב:

תרחישים שונים שאליהם נערכת הממשלה ובכללם: מלחמה, רעידת אדמה ודליפת חומרים מסוכנים, העלו את האפשרות כי רשות מקומית עשויה להיזקק לסיוע מרשות מקומית אחרת

בשעת חירום כדי שתוכל להמשיך ולתת את השירותים הנדרשים לתושביה. לפיכך, מוצע להסמך עירייה לפעול בשעת חירום גם מחוץ לתחומה, באישור שר הפנים ובתנאים שיקבע ... זאת כאמור, כחריג לכלל האמור ולפיו, רשות מקומית אינה מוסמכת לפעול מחוץ לתחומה.⁵⁰

התיקון האמור הוסיף את סעיף 233א לפקודת העיריות הקובע, בין היתר, כדלקמן:

233א. (א) על אף האמור בסעיף 233, שר הפנים רשאי להתיר לעירייה לפעול מחוץ לתחומה לשם סיוע לרשות מקומית במילוי חובה, תפקיד או סמכות חיוניים, והכול לפי תנאים שקבע, לרבות לעניין שיפוי עירייה מסייעת בנסיבות המצדיקות זאת, בהתקיים מצב חירום כמפורט בפסקאות (1) או (2):

(1) השר שוכנע כי קיימת סבירות גבוהה שיתרחש או מתרחש בתחום שיפוטה של הרשות המקומית המסתייעת אירוע חירום אזורי כהגדרתו בסעיף 90א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971;

(2) הוכרז לגבי שטח שבתחום הרשות המקומית המסתייעת מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971

בשנת 2005, בהמשך להצעת חוק ממשלתית שפורסמה עוד בשנת 2002, תוקנה פקודת המשטרה והוספו בה הוראות לשם התמודדות עם אירוע אסון המוני. בדברי ההסבר להצעה נכתב, בין היתר:

הצעת החוק ... הוכנה במקורה במסגרת עבודתה של הוועדה הבין-משרדית לחומרים מסוכנים ופגעי טבע, ומטרתה לאפשר התארגנות נאותה של כל הגופים הממלכתיים הנוגעים בדבר להתמודדות בבעיות המיוחדות המתעוררות בהתרחש אירוע אסון המוני.

אסון המוני מתייחס לאירוע שבו יש מספר רב של נפגעים, של פגיעות רבות היקף ברכוש ושל פגיעות במערכות חיוניות. אסון כאמור יכול להתרחש כתוצאה מחומרים מסוכנים, מפגעי טבע, ממפגע סביבתי, מאירוע רדיולוגי ומתאונה בהיקף גדול.

במהלך הכנת החוק המוצע הוחלט כי יש מקום להרחיב את ההסדר המוצע גם לטיפול באסון המוני הנובע מפעילות חבלנית עוינת; החלטה זו מתבססת על המאפיינים הזוהים בטיפול באסון המוני הנובע מאירוע חומרים מסוכנים ובאסון המוני הנובע מפעילות חבלנית עוינת.

בחוקים הקיימים אין התייחסות מיוחדת לטיפול במצבי חירום הנובעים מאסון המוני; כיום מתבססת פעולתן של המערכות האזרחיות והצבאיות בעת אסון המוני, בעיקר על החלטות ממשלה וניסיון עבודה משותף של הגופים הממלכתיים על פי תחומי אחריותם.

על פי החלטות הממשלה, האחריות לפיקוד ולשליטה על אירוע אסון המוני מוטלת על משטרת

ישראל, וזאת בתוקף תפקידה לשמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכש, אלא אם כן הועברה האחריות לטיפול באירוע לצבא הגנה לישראל ...

מוצע להוסיף פרק לפקודת המשטרה שכותרתו אירוע אסון המוני ובו יוגדרו תפקידי המשטרה או הצבא בשלבי הטיפול השונים באירוע אסון המוני, סמכויותיהם כלפי הציבור וכן סמכויותיהם כלפי הגופים הנוספים המטפלים באירוע – הכל לצורך מימוש מידי ודחוף של תפקידיהם ואחריותם לטיפול באירוע אסון המוני. במסגרת פרק זה יוגדרו תפקידיו וסמכויותיו של שר הביטחון וצה"ל בהתייחס למאפיינים מיוחדים של אירוע אסון המוני.

...

חקיקה המסדירה טיפול באירוע אסון המוני מחייבת התייחסות לאירוע אסון המוני כתוצאה מחומרים מסוכנים. לצורך כך, מוצע להסדיר בחקיקה את סמכויותיהם ותפקידיהם של גורמי המשרד לאיכות הסביבה בעת אירוע שהוגדר אסון המוני, ובהיערכות למניעתו. החוק המוצע כולל על כן גם תיקון לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג, 1993- שבאחריות השר לאיכות הסביבה.

בתיקון פקודת המשטרה משנת 2005 הוסף פרק שישי, "אירוע אסון המוני", הכולל את סעיפים 90א עד 90יח ומגדיר מה הוא אירוע אסון המוני, מה הן סמכויות השר לביטחון לאומי והגורמים השונים בעת התרחשות אירוע, מצבים שבהם מועברת השליטה באירוע מהמשטרה לצה"ל, הוראות בנוגע לקיום תרגילים של המשטרה והצבא לשם התמודדות עם אירוע עתידי, ועוד. בתיקון לפקודת המשטרה משנת 2018 שונה שמו של המושג "אירוע אסון המוני" ל**אירוע חירום אזרחי**. בדברי ההסבר לתיקון סמנטי זה נכתב:⁵¹

מאז נחקק הפרק האמור בשנת 2005, לא נעשה שימוש במנגנון ההכרזה על אירוע אסון המוני הקבוע בו, וזאת על אף שבמהלך השנים התרחשו כמה אירועים שנכנסו לגדרו של אירוע אסון המוני כהגדרתו באותו פרק ...

דוגמה לאירוע כאמור הוא גל שריפות הענק שהתחולל בנובמבר 2016 באזורים שונים ברחבי מדינת ישראל והסב נזק רב הן בשטחים אורבניים והן בשטחים מיוערים. ההתמודדות עם גל השריפות היתה כרוכה בפעילות רחבת היקף של כוחות החירום וההצלה במוקדי השריפות בניסיון לכבות את השריפות ולמנוע פגיעה בנפש וברכוש, וכן בהסתייעות בגורמי סיוע בין-לאומיים. ...

בעקבות המבצע, החליטה הממשלה לערוך תחקיר מקיף לשם טיוב המענה המבצעי לאירועים של שריפות רחבות היקף. לשם כך, הקים המטה לביטחון לאומי כמה צוותים שעסקו בתחקור היבטים שונים הנוגעים למענה המבצעי כאמור, וביניהם צוות שבחן את ההסדר בעניין אירוע אסון המוני שבפרק שישי לפקודה: הגדרת המונח "אירוע אסון המוני" ואופן השימוש בהסדר המעוגן בפרק, ובכלל זה התנאים להפעלת הסמכויות המעוגנות בו.

אחת המסקנות שאליה הגיע הצוות היתה שיש רתיעה תודעתית משימוש במונח "אירוע אסון המוני", בשל ההשלכות שעשויות להיות לכך על הציבור, וכן שרתיעה זו היא אחד הגורמים לכך שלא נעשה שימוש בהכרזה על אירוע כאמור גם במקרים שנכנסו לגדר המונח האמור.

לאור האמור, ובמטרה להקל על הגורמים המוסמכים להפעיל בעת הצורך את המנגנון לטיפול באירועים חריגים הנכללים היום בגדר "אירוע אסון המוני", בלי לחשוש מהאפקט התודעתי שיש לשימוש במונח, מוצע להחליף את המונח האמור במונח "אירוע חירום אזרחי".

באותו אופן, מוצע לתקן בחוקים שונים הוראות שעניינן אירוע אסון המוני ולהחליף בהן את המונח האמור במונח "אירוע חירום אזרחי".

במסגרת תיקון פקודת המשטרה משנת 2018 הוחלף המונח "אירוע אסון המוני" ב"אירוע חירום אזרחי" ב-12 חוקים שונים.

חוק המים תשי"ט-1959

חוק המים תשי"ט-1959 החליף דיני מים עות'מאניים, מנדטוריים וחקיקה מראשית ימי המדינה. מתוך הכרה בחיוניות המים לפיתוחה וקיומה של המדינה הוא קבע הסדר חדש שלפיו "מקורות המים שבמדינה הם קנין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצרכי תושביה ולפיתוח הארץ".⁵² החוק קובע הסדרים שונים לגבי השימוש במים בתקופות שגרה, ובין היתר מעניק סמכויות להתמודד עם מצבי חירום הנוגעים למקורות מים.

כך למשל, החוק קובע הוראות לגבי "מקור מים שנתדלדל":

19. (א) נוכח מנהל הרשות הממשלתית שמקור מים מתדלדל במידה שתפוקתו בהפקה סדירה אינה מספיקה לקיום הספקת כמות המים הרגילה ממנו, רשאי מנהל הרשות הממשלתית, בהתאם לכללים שקבעה מועצת הרשות הממשלתית, לצוות על מפיק המים לצמצם את ההפקה מאותו מקור, או לצוות על ויסות ההפקה או על נקיטת אמצעי חירום אחרים להבטחת הספקת מים ככל שייראה לו בנסיבות הענין. ...

(ג) לא קויים הצו תוך זמן סביר שנקבע בו, רשאי מנהל הרשות הממשלתית, לאחר התראה בכתב, לעשות את הדרוש מצדו, ומשעשה כן – לגבות את ההוצאות הכרוכות בכך, ממי שהצו הופנה אליו. ...

בנוסף מעניק החוק "סמכויות חירום" להתמודד עם סכנת זיהום מים, בקובעו:

20. שוכנע מנהל הרשות הממשלתית כי נגרם זיהום חמור של מים או כי צפויה סכנת זיהום חמור של מים, והדבר מחייב, בין השאר, להפסיק או לצמצם מיד הפקתם, הספקתם או

צריכתם של מים ממקור מים פלוני, רשאי הוא לנקוט כל האמצעים שייראו לו בנסיבות הענין, כדי להפסיק או למנוע את זיהום המים או את תוצאותיו, ולשם כך רשאי הוא להשתמש בכוח במידה הדרושה לענין.

פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972

פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972 היא פקודה מנדטורית שעברה תיקוני חקיקה שונים, המסדירה את השימוש במשאב הציבורי של הספקטרום האלקטרומגנטי בישראל בתחום התדרים, המשמש לתקשורת, את ניהולו בידי ועדת תדרים המוסמכת להקצות תדרים, ואת רישוי הפעולות במכשירים אלחוטיים. הפקודה חלה כיום גם על מכשירים המשמשים להעברת אנרגיה אלחוטית. הפקודה מעניקה גם "סמכויות בשעת חירום" כדלקמן:

6. קבעה הממשלה כי השעה שעת חירום אשר בה מן הראוי שיהיה לממשלה הפיקוח על תמסורת ידיעות בטלגרף אלחוטי או על איתות ראות או איתות שמע או על ניצול גלים אלקטרומגנטיים להעברת אנרגיה, רשאי השר לשים תיכף ידו על כל מכשיר שלאחת המטרות האמורות, ובמשך שעת החירום רשאי הוא להתקין, בנוסף לתקנות לפי סעיף 13, תקנות הנראות נחוצות לענין החזקה, מכירה, קנייה, הקמה ושימוש בכל מכשיר או בחלק ממנו למטרה כאמור.

הפקודה מסמיכה את ועדת התדרים המקצה תדרים לצרכי המגזר האזרחי וצרכי ביטחון, לשקול שיקולים של רגיעה ושל חירום.⁵³

חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982

חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, מסדיר, בין היתר את שירותי הטלפוניה, גישה לאינטרנט, העברת נתונים ועוד, וכן את השידורים לציבור באמצעות כבלים ולווין. בשנת 2006 תוקן החוק והוסף בו סעיף 13א שכותרתו "הוראות בשעת חירום". בדברי ההסבר לסעיף נכתב כדלקמן:⁵⁴

התיקון המוצע ... נועד בעיקרו לאפשר הפעלה תקינה של מערכות התקשורת, לפי צורכי השעה, בכל אחד ממצבי החירום האלה:

- משבר תקשורת שהודיע עליו שר התקשורת ... ; משבר תקשורת מוגדר בסעיף המוצע כמצב של קריסת מערכת בזק או חשש ממשי לקריסתה, לרבות בשל אסון טבע, אסון המוני או פיגוע;
- מצב מיוחד בעורף שהוכרז לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 ;
- תקופת הפעלת מערך מל"ח (משק לשעת חירום) שעליה הוחלט בהתאם להחלטת הממשלה

מספר 1716 ... (6 ביולי 1986), להחלטת הממשלה מספר 1080 ... (13 בפברואר 2000), ולכל החלטת ממשלה אחרת בעניין. ...

מקרים של קריסת מערכות תקשורת או חשש לקריסתן, שאירעו בעבר בשל נסיבות כגון פיגוע המוני, לימדו על הצורך בקיומה של סמכות מינהלית בידי שר התקשורת, או מי שהוא הסמיך לכך, ליתן למפעילי תקשורת הוראות שונות, בתוך פרקי זמן קצרים ביותר בסמוך למועד האירוע. הוראות אלה נוגעות להפעלתם של מיתקני בזק, הגבלת פעילותם, העמדתם לשימוש בעל רישיון אחר וכיו"ב. הסמכות האמורה תאפשר קביעת סדרי עדיפות בניתוב התקשורת וניצול מיטבי של משאבים ומערכות, לרבות גיבוי הדדי, כדי לעמוד בעומסים שנוצרים במוקדי ההתרחשות.

סעיף 13א מגדיר "משבר תקשורת" כ"העדר יכולת להפעיל באופן תקין מערכת בזק או חשש ממשי להעדר יכולת כאמור, בנסיבות של אסון טבע, פעולת איבה או בשל פגיעה משמעותית בשלום הציבור או חלק מסוים ממנו, והכל למעט בנסיבות שבהן ניתן", כהכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי חוק ההתגוננות האזרחית, או כאירוע חירום אזרחי לפי פקודת המשטרה או החלטה על תחילת תקופת הפעלת מערך מל"ח. הסעיף מעניק לשר התקשורת סמכות לתת לספק תקשורת הודעה על "משבר תקשורת", אך בהתקיים הנסיבות האמורות לעיל, סמכות שר התקשורת לתת לספק תקשורת הוראות, לאספקת שירותי בזק או הגבלתם, מותנית בהסכמת נציג מערכת הביטחון או נציג משטרת ישראל, לפי העניין. סעיף 13א מסמיך את גופי המדינה לשלם לספק תקשורת עבור פעולות שיידרש לעשות בעת משבר תקשורת.

חוק החומרים המסוכנים, תשנ"ג-1993

חוק החומרים המסוכנים, שהעביר סמכויות ממשרד הבריאות למשרד להגנת הסביבה, עוסק באסדרת העיסוק והטיפול ברעלים. בשנת 2005 החוק תוקן במסגרת תיקון פקודת המשטרה שעסק באירוע אסון המוני, והוספו בו הוראות להתמודדות עם מצב של "אירוע חומרים מסוכנים". החוק מגדיר "אירוע חומרים מסוכנים" כך:

התרחשות בלתי מבוקרת או תאונה, שמעורב בה חומר מסוכן, הגורמת או העלולה לגרום סיכון לאדם ולסביבה, לרבות שפך, דליפה, פיזור, פיצוץ, התאיידות, דליקה.

הממונה בהתאם לחוק הוא בעיקר גורם מייצג למשטרה או לצה"ל, שהם הגופים המטפלים באירוע.⁵⁵ החוק קובע הוראות מיוחדות לגבי אירוע חומרים מסוכנים שמקורו בשטח מרכזי המחקר הגרעיני שבאחריות הוועדה לאנרגיה אטומית, או שמקורו בשטח של מתקן ביטחוני או בשטח המוחזק על ידי צה"ל.⁵⁶

חוק משק החשמל, תשנ"ו-1996

חוק משק החשמל נועד להסדיר את הפעלה משק החשמל עם תום הזיכיון של חברת החשמל בשנת 1996, ובהתאם להמלצות מומחים להסדיר את הייצור, הסחר, ההולכה והחלוקה של חשמל על ידי מערך רישיונות ופיקוח, שיבטיח תנאים לתחרות בין הגופים העוסקים בחשמל, תוך שיפור השירות לצרכן. מנגנון הרישוי יופעל על ידי משרד האנרגיה. כמו כן הומלץ על הקמת רשות לשירותים ציבוריים-חשמל, שתקבע את תעריפי החשמל ואת אמות המידה לרמת השירות שיינתן לציבור על ידי מי שיקבל רישיון להולכה ולחלוקה של חשמל.⁵⁷ החוק מסמיך את שר האנרגיה לקבוע מדיניות בתחום משק החשמל, לרבות "פעילות משק החשמל במצבי חירום ובמצבים מיוחדים אחרים".⁵⁸ בנוסף, לגבי "שעת חירום" קובע החוק:

58. (א) השר רשאי להכריז, באישור הממשלה על שעת חירום במשק החשמל, לתקופה מוגבלת; לענין זה, "שעת חירום" – לרבות הפסקה מכוונת במילוי חובותיו של בעל רישיון ספק שירות חיוני לפי חוק זה או אי יכולת לקיים חובות כאמור.
- (ב) השר, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הממשלה, רשאי לקבוע הוראות שיחולו על הפעלת משק החשמל בשעת חירום, דרך כלל או לסוגים.
- החוק קובע כי בקביעת תעריפי החשמל, הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל תתחשב בהוראות שנתן השר לגבי תקופת חירום.⁵⁹

חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002

חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 נועד ליצור תנאים לפיתוח ענף הגז הטבעי באמצעות המגזר הפרטי ולקיום תחרות בענף, בהתאם למדיניות הממשלה; להסדיר את הפעילות במשק הגז הטבעי באופן שיאפשר השקעות בו ומתן שירותים ברמת איכות, אמינות וזמינות נאותים, ובשים לב לשיקולי יעילות; וכן להבטיח שמירה על הבטיחות בפעילויות במשק הגז הטבעי.⁶⁰ החוק מעניק לשר האנרגיה ולממשלה סמכויות לגבי שעת חירום כדלקמן:

91. (א) השר רשאי, באישור הממשלה, להכריז על שעת חירום במשק הגז הטבעי, לתקופה מוגבלת.
- (ב) השר, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הממשלה, רשאי לקבוע הוראות שיחולו על הפעלת משק הגז בשעת חירום, דרך כלל או לסוגים.

חוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017

חוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017, "נועד להסדיר את המסגרת והתנאים לביצוע שירות התנדבותי מטעם המדינה, בידי מי שלפי דין אינו משרת בשירות סדיר, שתהיה בו תועלת ציבורית לקהילה, לחברה ולמדינה."⁶¹ החוק קובע הוראות לעניין "הפעלת מתנדבים בשל החלטה על שעת חירום", ובין היתר מסמך את השר הממונה על השירות האזרחי לאפשר למתנדבים, בהסכמתם, לפעול בתחום שונה מהתחום שאליו התנדבו כדי לסייע לאזרחי המדינה ותושביה, ולהסדיר עניינים הכרוכים בשינוי זה. שעת חירום לעניין זה היא הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית; הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90 לפקודת המשטרה, או הוצאת צו הקורא ליוצאי צבא להתייצב לשירות מילואים לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים.⁶² כלומר, לא מדובר במצב החירום "הרגיל" השורר במדינה, אלא רק במצבי חירום קונקרטיים.

חוק התקציב השנתי

הממשלה אחראית להכין לקראת כל שנה את הצעת חוק התקציב, המאושרת בכנסת. חוק התקציב הוא מסמך כללי ביותר המציין את תקציבי משרדי הממשלה ורשויות שלטון נוספות ברמת פירוט מועטה ביותר. פירוט רחב יותר לגבי התקציב קיים בהצעת חוק התקציב.

בכל משרד ממשלתי חלק מהתקציב מוקדש להיערכות לחירום, אך עיון בחוק התקציב או בהצעת חוק התקציב אינו מאפשר לדעת מהו התקציב המוקדש לנושא זה. כך למשל, בהצעת חוק התקציב נכתב לגבי משרד הפנים כי יש לו "מינהל לשירותי חירום", ש"מסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום, הן בהיבט ההצטיידות וההתארגנות, והן בהדרכת עובדי הרשויות לפעולה בשעת חירום. בכלל זה פועל המינהל להיערכות לפינוי אוכלוסייה בשעת חירום וקליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות". בהצעת התקציב ובחוק התקציב לא פורט מה הוא תקציב המינהל לשירותי חירום, והוא נכלל בתקציב הכללי של מטה המשרד.⁶³

הוצאות חירום אזרחיות – סעיף 16 בחוק התקציב עוסק ב"הוצאות חירום אזרחיות".

בשנת 2025 בחוק התקציב הוקצו לנושא זה כ-552 מלש"ח, וכ-2 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב.⁶⁴ כפי שיובהר להלן, חלקו המכריע של סעיף תקציבי זה עוסק בהקמה ובאחזקה של מרכיבי ביטחון והתגוננות אזרחית, ומבוצע בידי פיקוד העורף.

תקציב "הוצאות חירום אזרחיות" כולל כמה תוכניות שניתן להן הסבר בהצעת חוק התקציב:⁶⁵

מענה לאיום בלתי קונבנציונלי – גילוי וזיהוי (כ-91 מלש"ח) – "בתכנית זו מתוקצבת הפעילות להכנת עורף מדינת ישראל להתמודדות עם איומים בלתי קונבנציונליים. פעילות זו כוללת רכש של תרופות שיסייעו במתן מענה רפואי לאוכלוסייה בעת מתקפה בלתי קונבנציונלית וכן לאחסנתן. בנוסף, מתבצע רכש ציוד למגיבים ראשונים הכולל אמצעי גילוי וזיהוי חומרי אב"ח וציוד למיגון מותאם, וכן שימור קווי הייצור של ערכות ומסכות המגן בארץ.

הקמה ואחזקה של מרכיבי ביטחון והתגוננות אזרחית (כ-238 מלש"ח וכן כ-1.9 מיליארד בהרשאה להתחייב) – "בתכנית זו מתוקצבות פעולות ההקמה והאחזקה של מרכיבי ביטחון ביישובים והפעילות לשיפור התגוננות אזרחית. בתחום מרכיבי הביטחון, פיקוד העורף מבצע עבודות הקמה ותחזוקה של מרכיבי ביטחון ביישובים, הכוללים סלילה של דרכי עפר למילוט, הקמת גדרות והאחזקה ושיקום של אמצעי צילום, אמצעי גילוי טכנולוגיים, אמצעי קשר, רכבי ביטחון ואמצעים לכיתות הכוננות, וזאת בהתאם לתכנית העבודה של פיקוד העורף והיחידה להתיישבות. בתחום ההתגוננות האזרחית פיקוד העורף פועל בשלושה תחומים עיקריים: התרעה וצפירה – אחזקה והוספת צופרים, שדרוג ותחזוקת מערכות צפירה ומערכות להפצת התרעה באמצעים נוספים (סלולר, אינטרנט, רדיו ועוד); מיגון שיקום ושיפוץ מקלטים ורכש אמצעי מיגון והפעלת מערך הרגולציה בתחום המיגון; מערך אוכלוסייה – אימוני חירום לרשויות מקומיות והסברה לאוכלוסייה לשעת חירום."

מיגון (כ-34 מלש"ח) – "התוכנית מיועדת לתקצוב פרויקטים בתחומי המיגון המבוצעים למול תקציבים ייעודיים תוספתיים: מיגון הניוד ביהודה ושומרון – מיגון רכבי הסעות לתלמידים, תחבורה ציבורית ורכבי רכזי ביטחון שוטף ממוגנים ומיגון תשתיות לאומיות – פרויקטים למיגון מתקנים אסטרטגיים ותשתיות לאומיות אשר מטרתם לשפר את הרציפות התפקודית של משק האנרגיה בשעת חירום. הפרויקטים מבוצעים על בסיס הכנסות מחברת החשמל וחברת נתיבי גז טבעי לישראל בע"מ".

מיגון העורף (כ-83 מלש"ח) – "תכנית זו מיועדת לפרויקט לאומי למיגון במסגרת תכנית מגן העורף. התכנית מיישמת את החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר ב/302 מיום 16 ביולי 2018, שעיקרה 'מוכנות העורף האזרחי למצבי חירום', הכוללת מענה למיגון פרטי (ממ"דים, ממ"קים) באזור קו העימות בצפון הארץ וכן שיפוץ מקלטים פרטיים וציבוריים, מיגון מרחבי (מיגוניות) ומיגון מוסדות בריאות, חינוך ורווחה, ביישובי הצפון והדרום."

קורונה – פעילות פקע"ר (מפקדת אלון ומלוניות) – תכנית זו לא תוקצבה בשנת 2025.

רשות חירום לאומית – בסעיף 16 מוקצים לרח"ל בשנת 2025 כ-80 מלש"ח, כ-29 מלש"ח בהרשאה להתחייב, ושיא כוח אדם של 37 תקנים. התקציב מיועד ל"פרויקטי רשות חירום לאומית". בהצעת התקציב הוסבר כי "בתכנית זו מתוקצבת כלל הפעילות של רשות החירום הלאומית. הרשות פועלת להכשרות והיערכות משרדי הממשלה לחירום, כתיבת תפיסות לאומיות לחירום, הגדרת יעדי שירות למשרדי ממשלה לחירום, הצגת תמונת מצב לאומית לעורף ומימון הפעילות השוטפת של הוועדה הבין-משרדית לרעידות אדמה, וקידום המודעות לחירום בקרב האוכלוסייה".

החלטות ממשלה לגבי מערך ההיערכות למצבי חירום (רשימה חלקית)

בנוסף לחקיקה המעצבת את הדין בישראל בנושא ההיערכות למצב חירום, חלק משמעותי מהנורמות הנקבעות בנושא נוצר במהלך השנים בהחלטות ממשלה. ככלל, החלטות ממשלה אינן קובעות "דין" המחייב את האזרחים, אלא הן מכוונות כלפי משרדי הממשלה וקובעות נהלי העבודה ותחומי אחריות וסמכות בעבודה הפנימית של הממשלה, וכן קובעות חלוקה של כספים מתקציב המדינה.

רשימה חלקית של החלטות ממשלה לגבי מערך החירום מפורטת להלן:⁶⁶

- א. החלטת ממשלה 515 מיום 14.6.1960 – **הקמת רשות פס"ח** (פינוי, סעד, חללים) – ברמה הארצית, המחוזית וברשויות המקומיות.
- ב. החלטת ממשלה 1716 מיום 6.7.1986 והחלטת ממשלה 1080 מיום 13.2.2000 – **תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום (מל"ח)**.
- ג. החלטת הממשלה 1577 מיום 15.4.2007, **הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון**.
- ד. החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 מיום 19.12.2007 – **הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) – יעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה**.
- ה. החלטת ממשלה 2858 מיום 30.12.2007 – **מיגון מפעלים חיוניים במצבי חירום**, הטילה על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ועל שר הביטחון למנות ועדת מומחים בין-משרדית בראשות נציג רח"ל, להמליץ המלצות בנושא.
- ו. החלטת ממשלה 4065 מיום 07.09.2008 – **נוהל עבודת הממשלה בחירום** (במצבי חירום פרטניים – מלחמה, עימות מוגבל, פיגוע, אסון טבע, מגפה, תקלה תפעולית של חומרים מסוכנים וכד'). הנוהל מפרט תחומי אחריות ונושאים שיש לדון בהם, ובין היתר קובע כי "הנושאים, התצוגות והעזרים המיועדים להצגת הנתונים לממשלה יתואמו על ידי ראש המל"ל, מזכיר הממשלה והמזכיר הצבאי לראש הממשלה".
- ז. החלטת ממשלה 706 מיום 23.8.2009, **שילוב מטה מל"ח ברח"ל**.
- ח. החלטת ממשלה 1623 מיום 29.4.2010 (רע"ד/2) – **היערכות משרדי הממשלה לרעידת אדמה**.
- ט. החלטת ממשלה 4877 מיום 18.6.2012 (הגנ/9) – **"מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים**.
- י. החלטת ממשלה 1661 מיום 1.6.2014 – **העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון, ביטול המשרד להגנת העורף (שבראשו עמד גלעד ארדן), והעברת סמכויות השר להגנת העורף**

לתכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום – לשר הביטחון. נקבע כי ימונה, בכפיפות לשר הביטחון, ממונה לחירום ועורף, שימשמש בתפקיד **ראש רח"ל** וממלא מקום קבוע של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה לפי החלטת הממשלה מספר 1716 משנת 1986. עוד נקבע כי שר הביטחון יעמוד בראש ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום, שבה 13 שרים ותפקידה לעסוק בהכנת הזירה האזרחית למצבי החירום למיניהם, לרבות התגוננות אזרחית והיערכות לרעידות אדמה ואסונות טבע.

יא. החלטת ממשלה 2007 מיום 27.10.2016 – **תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום** – תיקון החלטת ממשלה 1716 בנושא מל"ח – "הכריזה הממשלה על מצב מיוחד בעורף, על פי סעיף 9' לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, תחל תקופת הפעלת מערך משק לשעת חירום (מל"ח), וזאת בתחום השטח שבו הוכרז על מצב מיוחד בעורף, והיא תימשך כל עוד ההכרזה על מצב מיוחד בעורף עומדת בתוקפה ובתחום השטח שבו היא חלה".

יב. החלטת ממשלה 2017 מיום 30.10.2016 – **שיפור המוכנות למצבי חירום** – מטרתה "להבטיח את ההיערכות למצב חירום, את תפקודן של רשויות המדינה והמשק במצב כזה, להגן על חיי אדם ור" כוש ולאפשר המשכיות באספקת שירותים ומוצרים שהם חיוניים לקיום האוכלוסייה", בין היתר בהטילה אחריות על משרדי הממשלה כדלקמן: "משרד ממשלתי ינקוט את הפעולות הדרושות על מנת להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים שהם חיוניים לקיום האוכלוסייה, המסופקים על ידו בשגרה או שאספקתם מצויה בתחום אחריותו, יינתנו גם במצב חירום, וכן יפעל לכך שיחידות הסמך שלו, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים שבאחריותו ערוכים כאמור, ככל שב" סמכותו לעשות כן...". על המשרדים הוטל לשקול לעשות כן תוך שימוש בחוזים, רישיונות והיתרים שהם עורכים.

יג. החלטת ממשלה 908 מיום 7.9.2023 (בהמשך להחלטה הגנ"1 של ועדת שרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום מיום 23.8.2023 **מוכנות והיערכות מדינת ישראל לרעידת אדמה – דיון**).

יד. החלטת ממשלה 1710 מיום 17.4.2024 – **אימוץ עיקרי דו"ח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות**.

טו. החלטת ממשלה 3187 מיום 1.7.2025 – הסדרת האחריות לטיפול בחללים בשעת חירום – נקבע כי **המשרד לשירותי דת יהיה האחראי על הטיפול בחללים בשעת חירום**, בלי לגרוע מסמכויות משרת ישראל והמרכז הלאומי לרפואה משפטית של משרד הבריאות, הנדרשים לצורך טיפול והליכי זיהוי וחקירה של חללים בשעת חירום. הוטל על צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת לקדם תכנית לטיפול בחללים בשעת חירום.

הגנת מערכות מידע

בנוסף להחלטות הממשלה דלעיל, ראוי לציין את היערכות הממשלה להגנה על מערכות מידע ממוחשבות, ממשלתיות ואזרחיות, וזאת, בין היתר, בסדרת החלטות ובהן:

- א. החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר ב/84 משנת 2002 – **אחריות להגנה על מערכות ממוחשבות במדינת ישראל** – הסדירה את הטיפול בהגנת "מערכות ממוחשבות חיוניות" – מערכות שהפגיעה בהן עלולה לגרום לנזק פיזי או כלכלי משמעותי מאד, לפגיעה בחיי אדם או לפגיעה באספקת שירות ציבורי חיוני.
- ב. החלטת ממשלה 3611 מיום 7.8.2011 – **קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי** – תכליתה להקים "מטה קיברנטי לאומי" מייעץ במשרד ראש הממשלה, להסדיר את האחריות לטיפול בתחום הקיברנטי, לקדם את יכולת ההגנה על המרחב הקיברנטי בישראל ולקדם מחקר ופיתוח בתחום הקיברנטי וחישוב העל.
- ג. החלטת ממשלה 2443 מיום 15.2.2015 – **קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר** – תכליתה אימוץ עקרונות תפיסת האסדרה הלאומית בהגנת הסייבר שגיבש המטה הקיברנטי הלאומי, הכוללת את אסדרת שוק שירותי הגנת הסייבר לצד אסדרת היערכות הארגונים במשק בתחום זה, ולרבות הקמת "יחידה להגנת סייבר במשרדי הממשלה ויחידות הסמך".
- ד. החלטת ממשלה 2444 מיום 15.2.2015 – **קידום ההיערכות הלאומית להגנת הסייבר** שהקימה גוף ייעודי חדש להגנת הסייבר, "הרשות הלאומית להגנת הסייבר", שתפעל כיחידת סמך תחת "מערך הסייבר הלאומי" במשרד ראש הממשלה, לצד המטה הקיברנטי הלאומי.
- ה. החלטת ממשלה 3270 מיום 17.12.2017 – **איחוד יחידות מערך הסייבר הלאומי** – תכליתה איחוד מטה הסייבר הלאומי והרשות הלאומית להגנת הסייבר לגוף אחד – **מערך הסייבר הלאומי**.

ראוי לציין כי ביוני 2018 פורסם תזכיר חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, התשע"ח-2018, שהוכן במערך הסייבר הלאומי. מטרתו הייתה לממש את החלטות הממשלה בתחום הסייבר, ואת ההיבטים הקשורים במערך הסייבר הלאומי וסמכויותיו לגבי גופים ציבוריים ופרטיים. לתזכיר הוגשו התייחסויות רבות מצד גופים ציבוריים ופרטיים, ובסופו של יום הוא לא הבשיל לחקיקה.⁶⁷ בהקשר זה יצוין כי בעקבות המתקפה של ארגוני הטרור על ישראל, שהחלה ב-7.10.2023, חלה עלייה בהיקף ובעוצמה של תקיפות סייבר נגד גופים אזרחיים במשק הישראלי. מצב דברים זה הביא להתקנת תקנות שעת חירום להתמודדות עם תקיפות הסייבר, שהוחלפו כעבור זמן קצר **בחוק התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון (הוראת שעה), תשפ"ד-2023**.

פסיקת בתי משפט בענייני היערכות והתמודדות עם מצבי חירום – דוגמאות

עיצוב דיני שעת חירום נעשה לא רק בידי הכנסת בחקיקה והממשלה בהחלטותיה, אלא גם בפסיקת בתי המשפט. להלן נציין כמה דוגמאות של פסקי דין שנדונו בבג"ץ, שהייתה להם השפעה על עיצוב ההיערכות לשעת חירום, בין בהתערבות במדיניות מערכת הביטחון ובין בדרך של אי התערבות בהחלטות מערכת הביטחון.

בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה, כיוון שמערכת הביטחון התמודדה לראשונה עם השאלות מתי לחלק ערכות מגן אישיות נגד גז כימי, ולמי, הייתה שרשרת של עתירות בסוגיה זו מצד גורמים שונים שחשו נפגעים ממדיניות מערכת הביטחון. כך, למשל, נפסק שיש לחלק ערכות מגן גם לפלסטינים ביהודה והשומרון,⁶⁸ שיש לחלק ערכות מיוחדות עם מפוח לבעלי זקן המגדלים אותו מטעמי דת ולא סביר לדרוש מהם להתגלח,⁶⁹ וכן שיש לחלק ערכות מיוחדות עם מפוח גם למי שמגדלים זקן כחלק מדמותם ומהווייתם וכדי למנוע אפליה מול בעלי זקן המגדלים אותו מטעמי דת.⁷⁰

בעקבות ירי טילי קאסם מרצועת עזה לעבר הישובים הסמוכים, זמן ההתראה הקצר העומד לאוכלוסייה להגיע למרחב מוגן והחובה ללמוד בבתי ספר, בג"ץ קיבל עתירות של תושב כפר עזה ותושבים משדרות, והורה למשרד הביטחון למגן את הכיתות בבתי הספר ולא להסתפק בשיטת המרחבים המוגנים, שיש קושי להגיע אליהם בזמן, וזאת למרות העלות התקציבית הגבוהה הכרוכה בכך.⁷¹ לעומת זאת נדחו עתירות לבג"ץ של תושבים בפזורה הבדואית בנגב, שטענו כי מדיניות המיגון של משרד הביטחון, הכוללת מערכת הגנה אווירית לאזורים מסוימים ומקצה מיגוניות למקומות מסוימים בלבד, אינה נותנת מענה מספק לצרכי הביטחון שלהם. העתירות נדחו בשל המשמעות התקציבית הכרוכה בהן ובשל אי-התערבות במדיניות המשיבים.⁷²

תושבים בשכונות בדרום תל אביב עתרו לבג"ץ בדרישה לחייב את מערכת הביטחון, בין היתר, להעמיד מיגוניות בסמוך לבתייהם. בג"ץ דחה את העתירה ונמנע מלהתערב במדיניות מערכת הביטחון לחלק מיגוניות, שהן משאב מוגבל, בטווח של עד 40 ק"מ מהגבול, וגם מפני שהאחריות על מיגון בתי מגורים פרטיים היא על בעלי הבתים עצמם.⁷³

לפסיקת בתי המשפט הייתה גם השפעה על ההתמודדות עם מגפת הקורונה שנעשתה, בין היתר, באמצעות חקיקת חירום ענפה. כך, למשל, בג"ץ קיבל חלקית עתירה שעסקה בסיוע של שירות הביטחון הכללי למערכת הבריאות לאתר חולי קורונה, בשל שימוש באמצעים מיוחדים שבידו לשמירה על ביטחון המדינה. הסמכת השב"כ נעשתה, בין השאר, באמצעות חוק מיוחד שנחקק לעניין זה – **חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת שעה), תש"ף-2020**. יישום החוק היה מותנה בהחלטה של הממשלה. בג"ץ קבע שאם הממשלה תרצה להפעיל את השב"כ – עליה לגבש קריטריונים לשם כך,

ואסר על הממשלה להמשיך להשתמש באמצעי הטכנולוגי המיוחד שבידי השב"כ, למעט במקרים של חולים מאומתים שלא משתפים פעולה עם החקירה האפידמיולוגית או מדווחים על אפס מגעים.⁷⁴

בנוסף, בג"ץ דן בעתירות שהוגשו נגד **חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020**, שבמסגרתו הוטלו מגבלות על פעילות המשק במטרה לצמצם תחלואה בנגיף, ובעתירות נגד תיקון מספר 2 לחוק שבמסגרתו הוסמכה הממשלה להכריז על "מצב חירום מיוחד" ולקבוע מגבלות על השתתפות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי. בג"ץ אמנם דחה את העתירות נגד חוקתיות החוק, אך קבע בדעת רוב שתקנה 124(1) שהתקינה הממשלה באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שעניינה איסור על השתתפות בהפגנות במרחק העולה על 1,000 מטרים ממקום מגוריו של אדם, שהייתה בתוקף בחודש 10/2020 – אינה צולחת את מבחני החוקתיות, ובמיוחד שהתועלת שבה אינה עולה על הנזק של הפגיעה החמורה בחירות ההפגנה וחופש הביטוי. לכן נקבע שהקנסות שהוטלו מכוחה בימים המעטים שעמדה בתוקף – בטלים.⁷⁵

הצעות חקיקה ממשלתית ופרטית להסדרת היערכות הזירה האזרחית למצב חירום

במשך השנים הצביעו גורמים שונים על כך שיש ליקויים רבים בהיערכות משרדי הממשלה לטיפול בעורף במצבי חירום שונים. לאחר מכן נעשו ניסיונות שונים לשינויי חקיקה בנוגע להסדרה כוללת של היערכות הזירה האזרחית למצבי חירום, שטרם הבשילו. במסגרת ביקורות אלה, דו"ח מבקר המדינה מחודש יולי 2007 בנושא "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" הצביע "על ליקויים רבים, חלק חמורים ביותר, הנוגעים למוכנות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעת חירום".⁷⁶ ראוי לציון גם דו"ח ועדת החקירה הממלכתית בנושא "טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון", בראשות השופט בדימוס אליהו מצא, מיום 6.6.2010. הדו"ח בחן לעומק סוגיות רבות, ובהן אחריות המדינה לפיצוי ושיקום מפונים, ונכתבו בו גם המלצות לגבי מצבי חירום עתידיים, ובהן גם המלצה להקמת גוף ייעודי קבוע שייערך למצבי חירום:

במדינת ישראל אין הסדר תחיקתי קבוע שעניינו שיקומה של אוכלוסייה גדולה בעקבות אירוע בקנה מידה לאומי מהסוג שתואר לעיל. הוועדה סבורה כי הסדר תחיקתי כזה, כמקובל גם במדינות נוספות בעולם, הוא כורח המציאות, וזאת כדי להבטיח היערכות נאותה של המדינה לאירוע בקנה מידה לאומי שיצריך טיפול באוכלוסייה גדולה. אכן, אירוע שכזה עלול להתרחש בפתאומיות ועשוי על כן להצריך היערכות במתכונת חירום. במצב כזה ממילא לא יהיה סיפק בידי המדינה להשלים כראוי את מלאכת חקיקת החוק שיסדיר את הטיפול במשתקמים ואת ההיערכות המקדימה הנוספת הנדרשת לשם כך.

בגדרי ההסדר התחיקתי יש לעגן את הקמתה של רשות ייעודית לטיפול במשתקמים, שתפעל כגוף משקם. על מנת לאפשר לגוף המשקם להיערך בצורה אופטימלית, הוועדה סבורה כי על גוף זה לפעול במתכונת מצומצמת ביותר וקבועה כל העת, וכך להיות מוכן לקדם פני כל אירוע שיצריך את השימוש בו. עם התרחש אירוע כזה, המצריך את הפעלת הגוף המשקם, יהיה על גוף זה להרחיב באחת את שורותיו, ולהתאים את גודלו למשימה שעל הפרק. מודל ההתרחבות של הגוף המשקם יכול, למשל, לדמות לזה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, הפועלת מכוח חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

כל עוד לא התרחש האירוע הלאומי, תכליתו העיקרית של הגוף המשקם היא להכין תכניות מגירה לטיפול במשתקמים, ולדאוג לקבלת אישור מראש עבורן מאת הגורמים הרלוונטיים. בהקשר זה על הגוף המשקם להכין תכניות מגירה לכל תרחיש שניתן באורח סביר לצפות מראש. על הגוף המשקם לעסוק במיוחד בנושאים התכנוניים, לרבות קביעת אזורי העדיפות הלאומית שבהם תחפוץ המדינה ליישב מחדש את המשתקמים.⁷⁷

המלצה זו טרם יושמה.

תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011

בין היתר בהמשך לביקורת מבקר המדינה, כשעדיין היו שר ומשרד להגנת העורף, פרסם משרד הביטחון ב-2011 "תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011".⁷⁸ בתזכיר הוצע, בין היתר, "לקבוע מסגרת כללית, לפיה הממשלה על יסוד הצעת השר הממונה על הטיפול בעורף, תקבע תוכנית לאומית, אשר תהווה קו מדיניות לפעולה. כמו כן, מוצע שלצד השר וכסיוע למילוי תפקידו תפעל רשות החירום הלאומית וכן תוקם מועצה ארצית לעורף שתהווה גורם מייצג לצד השר הממונה".

הצעות חוק פרטיות של ח"כ מרב מיכאלי

לאחר מכן, בכל אחת משש הכנסות שפעלו מאז שנת 2014, הגישה חברת הכנסת מרב מיכאלי הצעת חוק פרטית שכותרתה של האחרונה שבהן הייתה "הצעת חוק היערכות אזרחית למצבי חירום, התשפ"ג-2023".⁷⁹ אף אחת משש הצעות החוק הללו לא קודמה.

הצעת החוק של ח"כ מיכאלי מבקשת להקים "מועצה ארצית להיערכות אזרחית למצבי חירום", שתוקם במשרדו של שר שעליו תטיל הממשלה לבצע את החוק. המועצה תהיה מועצה מייצגת לשר, ובראשה יעמוד אדם הכשיר להיות מנכ"ל משרד ממשלתי.

עוד מוצע שהממשלה תכין תכנית לאומית להיערכות אזרחית למצבי חירום, על יסוד הצעת השר הממונה. מוצע שהשר הממונה הוא שיקבע הנחיות מקצועיות ונהלי תיאום בין הגופים השונים ותרגולם.

הצעת החוק של ח"כ מיכאלי מנסה להסדיר את מערכת היחסים בין השר האחראי על המשרד הממשלתי הרלוונטי לבין השר הממונה על היערכות העורף, ומציעה כי – השר האחראי על המשרד הרלוונטי יתן הוראות בהתאם ליעדים שקבעה הממשלה בתכנית הלאומית וינקוט בצעדים הנדרשים כדי להעביר את התקציב הנדרש, ככל שאושר בתקציב המדינה, ובמקביל אין בכך לגרוע מסמכות השר הממונה על היערכות העורף לתת הוראות לגוף היערכות אזורית למצבי חירום בעניינים הנוגעים לפעילותו של אותו גוף בשעת חירום, בכפוף לתכנית הלאומית.⁸⁰

עוד הוצע באותה הצעה כי אם הוכרזה שעת חירום ומצא שר כי

רשות מקומית, גוף הצלה או מפעל חיוני שבתחום אחריותו, אינם מקיימים את חובותיהם לפי חוק זה כיאות, והדבר פוגע באופן ממשי בשירותים ניתנים על ידי אותו גוף, רשאי הוא להשעות את הנהלתו ולמנות לו מנהל מיוחד.⁸¹

תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016

בשנת 2016 פרסם משרד הביטחון תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016,⁸² שהיה מפורט יותר מהצעות החוק הקודמות. ליבת המודל של ההצעה הובהרה בדברי ההסבר לה, כדלקמן:

הצעת החוק מגדירה את תפקידו של משרד הביטחון והעומד בראשו, כמי שעומדים בחזית ההיערכות למצבי חירום, וכשותף מרכזי להפעלת המשק בשעת חירום. לשם מימוש תפקידים אלה מוצע להקים בחוק במשרד הביטחון רשות חירום לאומית (רח"ל), לשכלל את המנגנון הקיים כיום של משק לשעת חירום (מל"ח), וליצור מבנה היררכי של גופי חירום, כאשר לכל אחד מהם יוגדרו תפקידים וחובות.

ההצעה מבקשת לחלק את הגופים הרלוונטיים לתחום החירום לגופים ממונים, ברובם משרדי ממשלה, ולגופים אחראיים הכפופים אליהם כרשויות מקומיות, גופי הצלה וחברות תשתית, וכן ספקי חירום של שירותים ומוצרים. ההצעה לא מבקשת לחול על עניינים המוסדרים בחוק ההתגוננות האזורית, שהם בסמכות פיקוד העורף.

ההצעה מבקשת להסמיך את הממשלה לקבוע את תרחיש האיום, אותו תציע לה רח"ל, וכן תכנית אב לאומית שתקבע את מדיניות ההיערכות לחירום לתקופה של עשר שנים, רמת שירות, מטרות ויעדים של גופי החירום, תקציב נדרש ועוד.

מוצע שהממשלה תוסמך להכריז על מצב חירום במשק, ובנסיבות אלה יפעלו השרים הממונים על משרדי ממשלה, גופי החירום וספקי החירום בהתאם לתוכנית האב הלאומית.

ההצעה מבקשת להסמיך את שר הביטחון להבטיח את הפעילות הסדירה והמתואמת של הגופים הממונים

(בעיקר משרדי הממשלה), ולשם כך יוסמך שר הביטחון לתת הוראות לשימוש במלאים אסטרטגיים גם אם הם נמצאים תחת סמכותו של שר אחר, להקים תשתיות חירום (כגון אוהלים, תשתיות מים, ביוב, מקומות קבורה וכו'), ולתת כל הוראה לגוף חירום או לספק חירום, לאחר התייעצות עם השר הממונה על אותו גוף או ספק. שרים הממונים על משרדי ממשלה אחרים רשאים להשיג בפני הממשלה על החלטות שר הביטחון.⁸³

ההצעה מבקשת לקבוע את תפקידי רח"ל במצב חירום לאומי ולהסמיכה, בין היתר, להקים מרכז הפעלה לאומי בו ישתתפו נציגי גופי החירום.

ההצעה מבקשת לקבוע גופים שונים לטיפול בהיערכות לחירום – ועדת שרים, רח"ל, ועדת מוכנות המשק העליונה (ומ"ע) בהשתתפות נציגים בכירים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וכו', ועדת מוכנות מחוזית (ומ"מ) וועדת מוכנות מקומית.

תזכיר הצעת חוק זו עבר עבודת מטה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, אך ככל הידוע טרם הוגש לוועדת השרים לחקיקה.

על המדינה הדמוקרטית: דבר המחבר

בסיומה של סקירה על המשפט במדינת ישראל העוסק בהיערכות למצבי חירום, יש לזכור את ההקשר הכללי של קביעת הסדרים משפטיים מסוג זה במדינה דמוקרטית. תכלית המדינה הדמוקרטית היא להבטיח את טובת אזרחיה, לרבות ביטחונם, אושרם, רווחתם וזכויות האדם שלהם. במדינה דמוקרטית האזרחים הם הריבון, והם מבטאים את ריבונותם באמצעות הליך בחירות המתקיים מעת לעת, שבו הם בוחרים בנציגיהם לרשות המחוקקת או לרשות המבצעת, בהתאם לשיטת המשטר הייחודית לכל מדינה.

בשל החשש שכוח המופקד בידי נבחרים עלול להיות מנוצל לרעה, משטר דמוקרטי בנוי על מערכת של איזונים ובלמים, שבה לאף גוף שלטוני אין סמכויות בלעדיות להתנהל ללא מגבלות. ככלל, במדינות דמוקרטיות מערכת האיזונים והבלמים בין הרשויות כוללת רכיבים שונים ובהם חוקה הקובעת את שיטת המשטר, מוסדות השלטון וזכויות אדם. מבנה חוקתי ראוי אמור לייצר מעין "הפרדת רשויות" – רשות מחוקקת, רשות מבצעת (הממונה על "רשויות מוסמכות" – רשויות מנהליות), רשות שופטת, מבקר מדינה ותקשורת חופשית.

מדינה דמוקרטית שומרת על ממדים ערכיים (ולא רק מוסדיים), הכוללים, בין היתר:

- א. שלטון שקם בעקבות בחירת רוב האזרחים אמור לשמור על זכויות הפרט והמיעוט;
- ב. חובת הרשות המבצעת היא לפעול לטובת הכלל, גם האזרחים שלא בחרו בה, שכן כלל האזרחים במדינה משלמים מיסים ונושאים בחובות לפי חוק;
- ג. קיומו של עקרון שלטון החוק הכולל היבטים שונים ובהם – שוויון בפני החוק, קיום סמכות בחוק לצורך הפעלת סמכות כלפי תושבי המדינה, ופגיעה מידתית, שאינה עולה על הנדרש, כאשר עולה הצורך הציבורי לפגוע בזכויות אדם.

הנחות מוצא אלה לגבי מדינה דמוקרטית אמורות להנחות את פעולת רשויות המדינה בימי שגרה, ובשינויים המתחייבים משינוי הנסיבות גם במצבים החריגים של ימי חירום.

שמירה על דמוקרטיה גם בעת משבר

כל מדינה מתמודדת מעת לעת עם מצבי חירום המחייבים סטייה ממצב השגרה ומתן מענה למצבי חירום. מצבי חירום יכולים להיות איומים חיצוניים (מלחמה, מתקפת סייבר, מסתננים, פליטים), איומים פנימיים (מרי אזרחי, הפרות סדר אידאולוגיות, פשיעה חמורה בהיקף נרחב), משברים כלכליים (קריסת בנקים, אינפלציה, יוקר דיור, שביתת שירותים חיוניים), אסונות טבע (רעידות אדמה, שריפות, שלג, שיטפון, בצורת, מגפות) ועוד.

מצבי חירום עלולים לחייב שינויי חקיקה קיימת ואף יצירה מראש של מסגרות חקיקה שיאפשרו להתמודד עם משברים. בשל כך מקובל במדינות דמוקרטיות כי מצבי חירום יכולים לאפשר, במגבלות, גריעה מחלק מזכויות האדם המקובלות בימי שגרה, לשם השגת התכליות הבסיסיות של המדינה. כך, לדוגמה, האמנה האירופית לזכויות אדם משנת 1950 מתירה למדינות, בתנאים מסוימים, לגרוע מחלק מזכויות האדם הקבועות בה, בעת מלחמה או שעת חירום אחרת המאיימת על קיום האומה, ולנקוט באמצעים ההכרחיים והנדרשים בהתאם לנסיבות.⁸⁴

האפשרות שיש במצב חירום ליצור חקיקה הפוגעת בזכויות אדם, כגון פינוי אזרחים מאזורים מסוימים, הפקעת קרקעות וכו', מעוררת בין היתר חשש שחקיקה זו תנוצל לרעה על ידי השלטון ותישאר בתוקף גם אחרי תום מצב החירום. על רקע זה, הצורך להתמודד עם מצבי חירום מעורר שאלות משפטיות המחייבות הכרעה, ובהן –

- א. מתי מוצדקת הפעלת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם מצב חירום?
- ב. מי הגורם המוסמך להחליט על קיומו של מצב חירום?
- ג. האם ראוי שיהיה גורם אחד שבידו סמכות כללית אחת להכריז על כל סוגי מצבי החירום, או שמא ראוי לפצל את סמכות ההכרזה לפי סוגי מצבי החירום (מגפה, רעידת אדמה וכו') ובין הגופים המ- קצועיים המתאימים (ממשלה, שר הבריאות וכו')?
- ד. מה יהיה היחס בין סמכויותיהן של רשויות הפועלות בימי שגרה לאלה של רשויות הפועלות במצבי חירום?
- ה. לאחר שתגובש מדיניות ציבורית להתמודדות עם מצב החירום – מה הן הסמכויות המיוחדות שיופעלו?
- ו. מה הוא האיזון הנכון בין המשפט בימי שגרה למשפט בזמן חירום?
- ז. איך מתמודדים עם החשש מניצול לרעה של הכוח והסמכויות בזמן חירום כלפי מיעוטים, מתנגדים פוליטיים וכו'?

ככלל, ההכרעה העקרונית בשאלה מתי מתקיים מצב חירום מצויה בידי המחוקק או בידי הממשלה, אם הוסמכה לכך על ידי המחוקק. ראוי להכרעה כזו להתקבל על בסיס של חוות דעת מקצועית-עובדתית שתינתן בידי אנשי מקצוע מומחים. בנוסף – ראוי להסדרים חקיקתיים המבקשים להתמודד עם מצב חירום להתקבל מוקדם ככל הניתן, לא רק בידי הרשות המבצעת אלא בידי הרשות המחוקקת, בהליכים שבהם הציבור יוכל להיות שותף ככל הניתן, ובהתחשב בצורך לקבל החלטות במהירות.

במדינה דמוקרטית, הכרעה בסכסוך הנוגע למצב חירום או נובע מהסדרים שנקבעו כדי להתמודד עימו – מצויה בידי בתי המשפט, וראוי לשמור על עיקרון זה, בהתאמות הנדרשות, גם במצבי חירום.

1. ע"ר [עיתון רשמי] תש"ח, 3.

2. תקנות 86-101, למעט תקנות 94-96 שבוטלו בחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016.

3. תקנות 108-110.

4. תקנה 119.
5. תקנה 125.
6. ראו הגדרת "שעת חירום" בסעיף 1 לחוק.
7. סעיף 2 לחוק.
8. **חוק יסוד: הממשלה (1992)** החליף את **חוק יסוד: הממשלה** בנוסחו הראשון שנחקק ב-1968, ושלא עסק כלל בנושא מצב חירום.
9. סעיף 64 **לחוק יסוד: הממשלה (1992)** קבע **בהוראת מעבר**:
 "(א) ביום תחילתו של חוק יסוד זה רואים כאילו הוכרז מצב חירום על פי סעיף 49(א) לחוק יסוד זה.
 (ב) כל חיקוק שנבקע בו כי תוקפו יהיה כל עוד קיים מצב חירום שהוכרז לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 יעמוד בתוקפו כל עוד קיים מצב החירום כאמור בסעיף קטן (א).
 (ג) כל חיקוק שמדובר בו במצב חירום שהוכרז לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 יראו כאילו מדובר במצב חירום שהוכרז על פי סעיף 49(א) לחוק יסוד זה".
10. בג"צ 3091/99 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד הכנסת** (פורסם בנבו).
11. הודעת הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט מיום 10.12.2024, בעקבות ההחלטה להאריך את תוקף ההכרזה על מצב חירום בשנה נוספת: <https://il.gov.knesset.main/News/aspix.press10.12.24dc/pages/PressReleases>
12. קישור להודעה מיום 10.12.2024 באתר הכנסת - <https://il.gov.knesset.main/News/aspix.press10.12.24dc>. לעניין היקף השימוש בתקנות שעת חירום מאז הקמת המדינה ועד למגפת הקורונה ראו: ניר קוסטי ויואב מחוזאי, "השימוש בתקנות שעת חירום בישראל בתקופת הקורונה ובמבט היסטורי, 1948-2020", **מחקרי רגולציה** ה' (2022), עמ' 211.
13. תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות), תש"ף-2020.
14. סעיף 22 לחוק היסוד.
15. סעיף 44 לחוק היסוד.
16. סעיף 25 לחוק היסוד.
17. סעיף 41 לחוק היסוד.
18. סעיף 4 לחוק היסוד.
19. סעיף 3 לחוק.
20. סעיף 2 לחוק.
21. סעיף 9 לחוק.
22. סעיף 9 לחוק.
23. סעיף 10 לחוק.
24. סעיף 10 לחוק.
25. דברי הסבר הצעת חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, תש"י-1950, ה"ח 85 מיום 27.2.50, עמ' 112.
26. סעיף 35 לחוק.
27. סעיף 35 לחוק.
28. סעיפים 38-38 לחוק.
29. ק"ת 2043 מיום 19.5.1967, עמ' 2422.
30. סעיף 3 לחוק.
31. סעיף 9 לחוק.
32. סעיפים 17 ו-18 לחוק.
33. סעיף 16 לחוק.
34. סעיף 16 לחוק.
35. סעיף 16 לחוק.
36. סעיף 34 לחוק.
37. ההסכם נעשה בהתאם להחלטת ממשלה מספר 982 מיום 22.10.2023, שעניינה סיוע למשפחות החטופים והנעדרים, ובתוקף הסמכות לפי סעיף 9 **לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995**.
38. סעיף 7 לחוק.
39. סעיף 18 לחוק.

40. סעיף 20 לחוק.
41. דברי ההסבר, ה"ח הממשלה - 257 מיום 24.7.2006.
42. סעיף 1 לחוק.
43. סעיף 3 לחוק.
44. סעיף 7 לחוק.
45. סעיף 8 לחוק.
46. סעיף 9 לחוק.
47. דברי ההסבר, ה"ח הממשלה - 343 מיום 21.11.2007.
48. סעיף 20 לפקודה.
49. **חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מספר 5), תשל"ג-1973.**
50. הצעת חוק הממשלה - 686, 7.5.2012, עמ' 830.
51. הצעות חוק הממשלה - 1169, 27.11.2017, עמ' 94.
52. סעיף 1 לחוק.
53. סעיף 15 לפקודה.
54. הצעות חוק 190, 12.7.2005, עמ' 1034.
55. סעיף 16ג לחוק.
56. סעיף 16ג לחוק.
57. דברי ההסבר, ה"ח 2485 מיום 24.1.1996, עמ' 448.
58. סעיף 57א(א)(5) לחוק.
59. סעיף 31 לחוק.
60. סעיף 1 לחוק.
61. סעיף 1 לחוק.
62. סעיף 20 לחוק.
63. קישור להצעת חוק התקציב של משרד הפנים - <https://il.gov.knesset.main/About/budget/documents/pdf.Interior2025-Budget5>, עמ' 16-17.
64. ככלל, חוק התקציב מתייחס **לתקציב הוצאה** שניתן למימוש בשנת התקציב הנוכחית או עד תום השנה הבאה, **ולרשאה להתחייב** - הסכום המרבי שמשרד רשאי להתחייב עליו במהלך שנת התקציב הנוכחית, גם אם התשלום בגין התחייבות זו יבוצע בשנים הבאות, למשל כשמדובר בהתקשרויות שביצוען נמשך שנים, כגון פרויקטים של תשתית. ראו: חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, סעיף 6.
65. קישור להצעת התקציב לשנת 2025 לגבי "הוצאות חירום אזרחיות" - <https://il.gov.knesset.main/About/budget/documents/pdf.Security2025-Budget29>, עמ' 15.
66. כך למשל, הרשימה אינה כוללת החלטות שהתקבלו בנסיבות פרטניות כמו מגפת הקורונה, מלחמת "חרבות ברזל" וכו'.
67. קישור לתזכיר החוק ולהערות שהוגשו לו, באתר מערך הסייבר הלאומי - <https://il.gov.www/pages/cyberlawpublic>.
68. בג"ץ 168/91 **מילאדי מורכוס נ' שר הביטחון**, פ"ד מה (1) 467.
69. בג"ץ 4919/90 **הרב חיים מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מה (2) 293, שבו קבע השופט אלון: "העצה בדבר גילוח הזקן כדי לא להיקלע למצב שבו ערכת המגן המצויה לא תוכל להציל את בעלי הזקנים מסכנה יש בה פגיעה חמורה בציבור זה, ואין להעלותה על הדעת כחלק מתכנית ההתגוננות האזרחית במדינת ישראל".
70. בג"ץ 205/94 **עקיבא נוף נ' מדינת ישראל-משרד הביטחון**, פ"ד נ (5) 449.
71. בג"ץ 8397/06 **ווסר אדוארדו נ' שר הביטחון**, פ"ד סב (2) 198.
72. בג"ץ 5019/14 **אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף** (26.3.2017), עתירה שהוגשה במבצע "צוק איתן"; בג"ץ 71000-08-24 **פאתום אבו קוידר נ' מפקד פיקוד העורף** (13.1.2025) (פורסם בנבו), עתירה שהוגשה במלחמת "חרבות ברזל".
73. בג"ץ 8592/23 **אורית כהן נ' מפקד פיקוד העורף, האלוף רפי מילוא** (29.1.2024) (פורסם בנבו), עתירה שהוגשה במלחמת "חרבות ברזל".
74. בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (1.3.2021) (פורסם בנבו).
75. בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל** (4.4.2021), פסק דינה של הנשיאה חיות, סעיף 64 (פורסם בנבו).

