

החזית האזרחית - האיום, ההיערכות ומה שביניהם

מאיר אלרן

חמש שנים חלפו מאז מלחמת לבנון השנייה, שהיוותה נקודת מפנה בהתפתחות החזית האזרחית בישראל. כישלון המערכת הצבאית והאזרחית לעמוד מול התקפות חזבאללה בקיץ 2006 חשף פערים יסודיים הן בתפיסה הכללית והן בהיערכות לקראת עימות ואתגרים אחרים בהם אמור לעמוד העורף הישראלי.¹ אמנם, כבר ב-1991 חשפה מלחמת המפרץ הראשונה חלק מהאתגר לעורף, אולם רק לאחר 2006 החלה ישראל לנקוט צעדים משמעותיים, ברמה הממלכתית, הצבאית והמקומית, כדי לשפר את המוכנות לחירום ואת יכולתה של החזית האזרחית לעמוד בהצלחה באתגרים.

מול האיומים הגדלים אין די בהשקעת מאמצים ואמצעים באורח מזדמן ותחת לחצי הציבור. יש צורך בתוכנית אסטרטגית-לאומית סדורה, שתשמש את כלל הגורמים העוסקים במלאכה. במאמר זה תיבחן השאלה באיזו מידה יש בפעולות שננקטו בתקופה האחרונה כדי ליצור תמונה מעודדת של מוכנות העורף הישראלי לשעת חירום, או שמא עוד רבה הדרך ואולי אף גדל הפער המדאיג בין האיום ובין המענה.

תמונת האיום

מרבית העוסקים בשאלות הנוגעות לאיומים הביטחוניים על ישראל סבורים כי האיום המוביל, אם לא הבלעדי, בטווח הזמן הנראה לעין, אינו מצוי בשדות המערכה של המלחמות הסימטריות בין צה"ל לצבאות המדינות השכנות או הרחוקות, אלא בתחום הטרור לסוגיו, ובעיקר זה המופעל באמצעות הנשק תלול המסלול.² לאיום זה יצטרף בעתיד הממד הקיברנטי ובעתיד הרחוק יותר – האפשרות של שינוי המאזן הגרעיני, אם וכאשר איראן תרכוש יכולות גרעיניות צבאיות, שיצטרפו ליכולות הטיליות המתפתחות שלה.

במכלולים הללו, היעדים הצפויים לתקיפה הם האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות והביטחוניות של מדינת ישראל. האסטרטגיה העקיפה, המופעלת בעיקרה נגד יעדים "רכים", היא זו שסומנה כעדיפה על ידי אויביה של מדינת ישראל כבר מאז מלחמת המפרץ הראשונה, כאשר אלה הכירו בעליונותו של צה"ל, ועקב כך באי-יכולתם להביסו או למנוע מפלה צבאית שלהם בשדה הקרב.

"החזית הצבאית", בה מתנהלות מלחמות "גדולות" בין יחידות צבאיות סדירות, חדלה כבר מזה יותר מדור להיות הבמה העיקרית עליה מתנהלת עיקר ההתמודדות באזורנו. היא פינתה את מקומה ל"חזית האזרחית", שם שואף האויב לייצר תמונת ניצחון שלו על בסיס יכולותיו ההתקפיות המתעצמות מחד גיסא והקושי של ישראל להתגונן מפניהן מאידך גיסא.

ישראל מתגוננת באמצעים שונים, בעיקר התקפיים והרתעתיים, כדי למנוע מהאויב יכולות ולשלול ממנו הישגים. זו משימה קשה אך חיונית מהמדרגה הראשונה. המטרה אינה רק צמצום נזקים ופגיעות באזרחים חפים מפשע – נושא חשוב בפני עצמו – אלא יצירת מצב שבו הנזקים בנפש וברכוש לא יובילו לכאוס תפקודי-חברתי ולדמורליזציה בקרב הציבור והמערכות הנפגעות. לתופעות צפויות אלו יש לא רק השלכה פיזית או ערכית חמורה. טמונה בהם גם השפעה מסוכנת על המוראל הציבורי, על הלכידות בשעת חירום, ומעל לכל – על צמצום אפשרי של חופש התמרון וכושר ההחלטה העצמאי של הדרג המדיני. בנסיבות בהן צפוי לחץ מדיני חיצוני על ישראל לקצר את זמן הלחימה של צה"ל כנגד האויב, ולהימנע מפעולות צבאיות הנתפסות כפוגעות באופן לא פרופורציוני באוכלוסייה האזרחית בצד השני, יש חשיבות מיוחדת למנוע לחצים על הממשלה גם מבית.

ההנחה, לפיה הציבור האזרחי יעמוד בכל מקרה בתוצאות של כל התקפה נרחבת עליו, אינה סבירה ואינה מוצדקת. החוסן שהציבור יגלה מול אירועים טראומטיים יהיה מותנה במספר רב של גורמים. אחד מהם הוא היקף, תדירות ומשך ההתקפות, ובכלל זה מספר הנפגעים ומידת הנזק שייגרמו מהם. לצורך הערכת האיום ניתן להסתמך, במגבלות, על תרחישי הייחוס שהפיץ פיקוד העורף בשנה האחרונה לציבור הרחב ולראשי הרשויות המקומיות, בהם שיתף אותם בהערכותיו לגבי היקף התקיפות הצפוי בעימות נרחב והנזקים שאלו אמורות לגרום.³ בתרחישי הייחוס נקבע, כי בתסריט של עימות כולל יספגו תל אביב, חיפה וצפת מאות טילים כל אחת, שיגרמו עשרות הרוגים ומאות פצועים.⁴ מרכזים עירוניים אחרים אמורים לספוג עשרות עד מאות טילים, עם מספרים נמוכים יותר של נפגעים.⁵ שר הביטחון קבע כי בעימות צבאי ייפלו על ישראל מדי יום כ-50 טונות של חומר נפץ בתפוזות לא מדויקות.⁶ לא ברור מה ההערכה

של צה"ל לגבי פרק הזמן שיארך עימות מסוג זה (בדר"כ מדובר על מספר שבועות) ולגבי תוצאותיו של עימות חד-חזיתי. בהתבסס על מספרים שפורסמו על הצטיידות חזבאללה וחמאס בנשק תלול מסלול, ניתן לשער כי הממוצע היומי של טילים מכל חזית יהיה לפחות פי ארבעה ממה שהיה בעימותים החד-חזיתיים הקודמים (כ-120 טילים ביממה מחזבאללה ב-2006 וכ-30 טילים ביממה ששוגרו לעבר יישובי הדרום ב"עופרת יצוקה" ב-9/2008).

מאגר הנשק תלול המסלול המצוי בידי אויביה הפעילים של ישראל – חמאס, חזבאללה, וכן סוריה ואיראן – נמצא במגמה נמשכת של גידול ושיפור. להלן התמונה הכללית לגבי המצאי המוערך של מאגר זה, אתו אמורה מדינת ישראל להתמודד:

הנשק תלול המסלול המאיים על ישראל

מספר משגרים	מספר רקטות/ טילים	רמת הדיוק בק"מ	
רקטות			
אלפים	כ-50,000	1 - 2 ק"מ	טווח קצר
עשרות רבות	אלפים	0.5 - 1 ק"מ	טווח בינוני
טילים מונחים			
מעל 20	200 - 300	0.1 - 0.5 ק"מ	טווח בינוני
מעל 70	מעל 800	0.2 - 2 ק"מ	טווח ארוך

בסיס המידע של פרויקט המאזן הצבאי במזרח התיכון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

המספרים הגולמיים אינם מגלים את מלוא תמונת האיום הגובר. מעבר לכמות המשגרים והטילים, יש חשיבות מיוחדת למגמת הפיתוח האיכותי של היכולות, בעיקר בשלושה תחומים עיקריים: הגדלת הטווח, המציב כבר עתה את כל השטח המאוכלס של מדינת ישראל תחת כיסוי טילי; הגדלת אפקט הנזק, באמצעות פיתוח ורכישת ראשי קרב מתקדמים, קונבנציונאליים או כימיים;⁷ ובמיוחד הגברת הדיוק. למרכיב איכותי אחרון זה משמעויות מרחיקות לכת, באשר הוא עלול להעניק לאויב בעתיד יכולות לפגוע בצורה נרחבת לא רק באוכלוסייה, אלא גם במתקנים אזרחיים וצבאיים חיוניים בישראל.⁸ קפיצת מדרגה אפשרית של יכולת פגיעה מדויקת עלולה לגרום למספר רב בהרבה של נפגעים ולאפשר פגיעה במטרות איכות בעלות משמעויות לאומית נרחבת וייחודית – איום המחייב מיגון ספציפי של תשתיות לאומיות נבחרות, על פי סדרי עדיפויות.

הערכת המענה

התפתחות התפיסה: ההגנה האקטיבית כמרכיב מתחזק בתפיסת הביטחון

מול האיום המתפתח נאלצה ישראל לפתח, תוך התלבטויות קשות, את המענה הראוי. למעשה, רק בשנה האחרונה נחצתה נקודת האל-חזור בכל הקשור לגיבוש חלק מתפיסת המענה. לאחר תקופה ארוכה מאד, במהלכה דבקה מנהיגות צה"ל בעקרונות המסורתיים, הגורסים מענה הרתעתי והתקפי מובהק, אם לא בלעדי, לאיום הטרור של הנשק תלול המסלול, מסתמנים עתה בברור השינוי התפיסתי וביטוייו המעשיים: ממד ההגנה האקטיבית קיבל ב-2011 את הגושפנקה הרשמית והמבצעית למקומו בסל המענים. צמרת צה"ל, ובעקבותיה מערכת הביטחון וממשלת ישראל כולה, דחו בעבר את ההמלצות להחזיר ולמסד את ההתגוננות, על מרכיביה השונים, כ"רגל הרביעית" לתפיסת הביטחון של ישראל⁹ והערימו קשיים על מימוש האופציה ההגנתית,¹⁰ אפילו לאחר שהוחלט במערכת הביטחון לפתח מרכיבים חשובים שלה. עם חלוף הזמן כפו המציאות והצרכים את עצמם על המסתייגים. ויכוח של שנים הוכרע עם הצטרפותה המבצעית של "כיפת ברזל" למשפחת ההגנה האקטיבית התלת-שכבתית, עליה הכריז שר הביטחון כמבטאת את האסטרטגיה המעודכנת של תפיסת הביטחון.

זוהי התפתחות בעלת חשיבות רבה. היא אינה מבטלת או מצמצמת את מקומה של ההרתעה כמנוף עיקרי ומוצלח ואת מקומה של ההתקפה על בסיסי הטרור ואתרי שיגור הרקטות והטילים ככלי מוביל, כאשר ההרתעה פוסקת לתת את פירותיה המקווים. שני אלה נותרו מרכיבים מרכזיים, וניתן לומר אף בכירים, גם בתפיסה וגם בבניין הכוח. אולם עתה נוסף עליהם בפועל הממד ההגנתי-האקטיבי, בו יושקעו סכומי עתק. התבססות הממד ההגנתי היא תוצר של לחצים פוליטיים וציבוריים ממושכים, שנבעו מהמצב בשטח ומהתגברות האיומים וגיוון אמצעי הטרור. בניית גדר הביטחון בגדה המערבית בשלהי האנתפאדה השנייה – החלטה שהתקבלה בממשלת שרון לאחר התנגדויות והיסוסים רבים ונמשכים – כבר הצביעה על כיוון השינוי. גם מלחמת לבנון השנייה והתגברות האיום והיכולות של חזבאללה וחמאס עשו את שלהן. הצורך והלחץ הפוליטי והציבורי מהשטח יצרו מציאות חדשה. ההצלחה הטכנולוגית-מבצעית של רפא"ל, ביחד עם יכולות ההתארגנות של חיל האוויר,¹¹ הטו את הכף והפכו את המגמה המתפתחת לעובדה ניצחת: לישראל יש עתה יכולת מוכחת של התגוננות אקטיבית מול האיומים המגוונים על העורף האזרחי והתשתיות הלאומיות, יכולת שתלך ותתפתח לקראת היותה מערכת מבצעית משולבת, שתיתן כיסוי הולם לקראת סוף העשור. על קשייה של מערכת הביטחון לעכל ולהפנים את העדכון הדרמטי בתפיסת הביטחון תעיד העובדה שבשלב הנוכחי, כאשר לחיל האוויר יש רק שתי סוללות של

מערכת "כיפת ברזל", וכן בשנים הקרובות, עד שיתרחב הסד"כ, עומדת על הפרק השאלה מהם סדרי העדיפויות בפריסת המערכת: ברור לכל שאין ולא תהיה בעתיד הקרוב אפשרות להגן על כל האתרים והיעדים העלולים להיות מותקפים. לפיכך, נדרשת תפיסה, שבין היתר תקבע סדרי עדיפויות, ובעיקר תתייחס לשאלה האם להעניק הגנה אקטיבית בעדיפות לאוכלוסייה האזרחית ולמתקנים אזרחיים חיוניים, או להתמקד בהגנה על בסיסי הכוח התוקף של צה"ל.¹² בשלב הנוכחי, העדיפות היא בברור להגנת היכולות הצבאיות. זאת, כדי לאפשר הפעלתו הבלתי מופרעת של צה"ל בעת עימות נרחב, כדי לתקוף ולצמצם, אם לא לחסל, את האיום מבסיסי האויב.

השר להגנת העורף, המופקד על החזית האזרחית, ביטא עמדה זו בצורה חדה באמרו על מערכת "כיפת ברזל" כי היא "תוצב לפי שיקולים שלנו על מה צריך להגן. נגן קודם כל על מרכיבי הכוח שלנו, על כאלה שמגנים עלינו בכך שהם מביאים את הלחימה לשטח האויב. אחרי זה נגן גם על האזרחים".¹³ ניתן להניח כי עמדה זו משקפת את עמדת צה"ל¹⁴ ומערכת הביטחון.¹⁵ וכי יהיו לה השלכות על היקף הסד"כ העתידי של מרכיבי ההגנה האקטיבית ועל עלותו (הגבוהה מאד). עם זאת, זו אינה שאלה מבצעית גרידא, המצויה רק בחצרו של צה"ל. היא גם שאלה ערכית, פוליטית ותפיסתית. יש להניח שהיא לא תוכרע כל עוד לא יהיה מספיק סד"כ לצה"ל להעניק הגנה גם ליישובים ולמתקנים האזרחיים וגם לבסיסיו שלו, תהליך שיימשך שנים ארוכות.

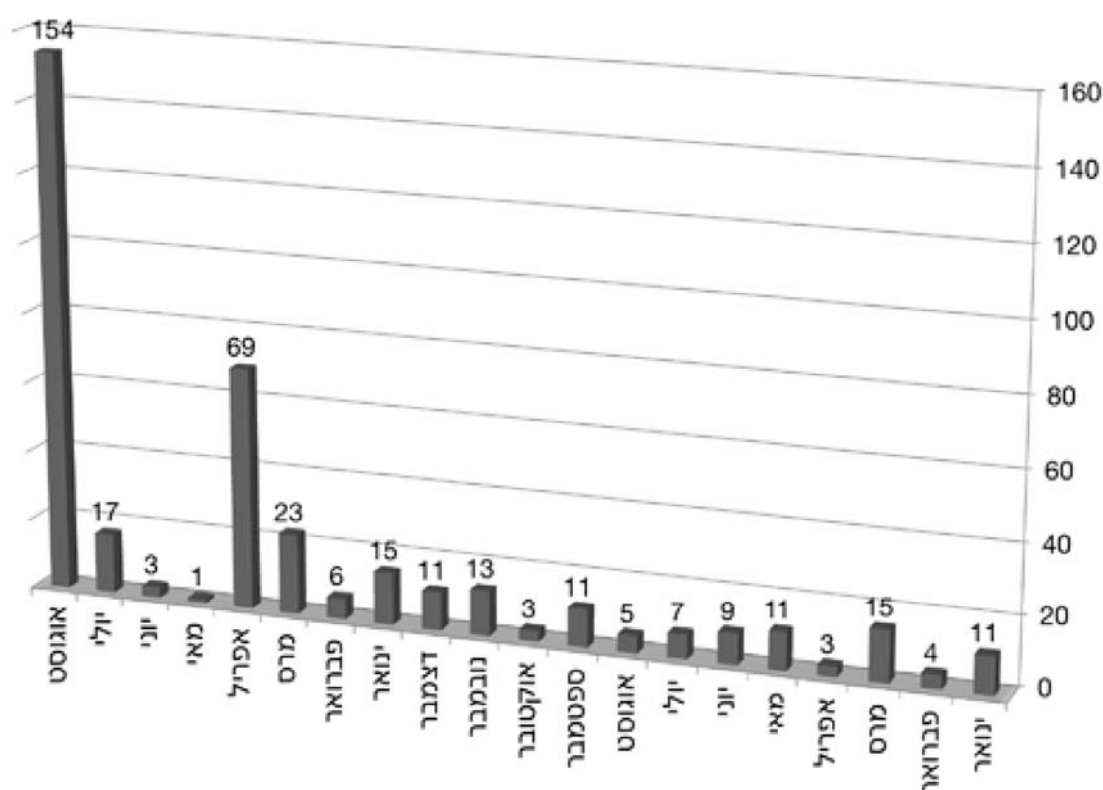
המענה הצבאי

צה"ל ממשיך להיות הגורם המוביל, אם לא העיקרי, בהיערכות החזית האזרחית. עיקר תרומתו, גם בשנה החולפת, התבטאה בשימור ממד ההרתעה מול חזבאללה בצפון וחמאס בדרום. מאז שתי המערכות הגדולות, ב-2006 וב-2008/09, מורתע האויב מחידוש האש, כאשר בצפון נשמרת הפסקת הלחימה בצורה מדוקדקת יותר מאשר בדרום – שם התלקחה הגזרה לפרקי זמן קצרים באפריל ובאוגוסט 2011.

ההתלקחות באפריל 2011,¹⁶ שהתבטאה בין היתר במטח של 69 רקטות, חלקן ארוכות טווח, שנורו גם לעבר באר שבע, אשקלון ואשדוד, הביאה להפעלתה המבצעית, זו לראשונה, של מערכת "כיפת ברזל". המערכת יירטה בהצלחה שמונה מהרקטות, במה שהוגדר על ידי מפקד חיל האוויר "היסטוריה עולמית".¹⁷

אשר להמשך, ממשלת ישראל החליטה לצייד את חיל האוויר בשלב ראשון בסוללה שלישית של "כיפת ברזל", שתהיה מבצעית כנראה עוד ב-2011, ובעוד שלוש סוללות לאחר מכן. התכנון הנוכחי של פיתוח וייצור "כיפת ברזל" מדבר על כמות של 10-13

נפילות רקטות וטילים בישראל, ינואר 2010 - אוגוסט 2011



מקור: חדשות הטרור והסכסוך הישראלי-פלסטיני (17-9 במאי 2011), מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, המרכז למורשת המודיעין (מל"מ).

סוללות, לצורך מה שמנכ"ל משרד הביטחון מגדיר "פלטפורמה מרכזית" של מערכת הביטחון, בה יושקעו כ-1.2 מיליארד דולר.¹⁸ סכומים גבוהים יושקעו מתקציב הביטחון גם במערכת יירוט טילים לטווח בינוני – "שרביט קסמים" – שתהיה מבצעית לאחר 2012.¹⁹ במקביל נמשך פיתוח ה"חץ" המשופר ליירוט טילים בליסטיים לטווחים ארוכים. משמעות הדבר הינה, כי למרות מגבלותיה המוכרות של "כיפת ברזל" ועלותה הגבוהה, ישראל הופכת להיות בין המדינות המתקדמות בעולם בפיתוח ובהפעלת מערכות הגנה אקטיבית ליירוט רקטות וטילים בטווחים השונים.

הרחק מאור הזרקורים ובעלויות פחותות בהרבה מתפתחת בארץ גם יכולת מתקדמת להתרעה נקודתית מפני רקטות וטילים. הנחת פיקוד העורף, המוביל מהלך זה הינה, שככל שמספר האנשים שיהיו חשופים להתרעה מיידית על נפילת רקטה או טיל אויב יהיה מצומצם יותר, כך יהיו האחרים, המצויים מחוץ לאזור הנפילה, חופשיים להמשיך בשגרת יומם. בצד הכפלת מספר אזורי האזעקה, יחסית לתקופת

מלחמת לבנון השנייה, פותחו ערוצי תקשורת ישירים עם האזרחים המתגוררים באזורים המאוימים. כבר השנה, לאחר הניסוי שנעשה בתרגיל החירום הלאומי "נקודת מפנה 5", תופעל מערכת התרעה סלולארית חדשה – "מסר אישי" – המבוססת על טכנולוגיה העוקפת קריסה של המערכת הסלולארית.

מעורבות פיקוד העורף בבניית המענה האזרחי

פיקוד העורף מוביל כמה מאמצים נוספים, מסובכים יותר למימוש, בתחום הזנוח יחסית של ההגנה הפאסיבית. הראשון שבהם הוא התוכנית לחלוקת ערכות מגן שהחלה באפריל 2010 ומתנהלת לאיטה, בצל אדישות הציבור, שאולי אינו מבין ואינו מקבל את הצורך בהן.²⁰ המשך חלוקת הערכות לא תוקצב משום מה, כך שלא יהיה ניתן לחלקן ליותר מ-55 אחוזים מהציבור. העדר התקצוב משקף כנראה את גישתם האמיתית של מקבלי ההחלטות לאיום הכימי.²¹

המיגון הפיזי, האישי, הציבורי והתשתיתי אינו נמצא במצב טוב בהרבה. ככלל, לא חלה בשנה החולפת התקדמות ממשית לסגירת הפערים בנושא זה, לא באזורים המאוימים יותר בעוטף עזה ולא בעומק המדינה. הנתון הבסיסי הוא שלכשליש מהציבור אין מיגון זמין. פיקוד העורף מפתח תוכניות מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע למיפוי המיגון הקיים,²² כולל מיגון לשירותים חיוניים ומיצוי פוטנציאל המרחבים המוגנים. זאת, בעיקר בחניונים תת-קרקעיים במרכזי הערים הגדולות, האמורים להיות מוסבים למקלטים המוניים בעת הצורך, אם יושקע בהם התקציב ההכרחי. בינתיים נשאר התכנון על הנייר ועמו שריר וקיים הפער.

התפתחות האתגר של נשק תלול מסלול מדויק מחייבת גם מיגון הולם ויקר של מתקני תשתית אזרחיים חיוניים. הרושם הוא שבעוד שצה"ל מודע לאיום זה ופועל בהתאם במתקניו הוא, הרשויות האזרחיות עדיין לא מצאו לנכון להתייחס אליו בצורה מספקת, דבר העלול ליצור קשיים חמורים בשעת חירום.

בחינת כלל סוגיות המיגון הפסיבי יוצרת תמונה, ממנה ניתן להסיק כי מקבלי ההחלטות אינם מוכנים, בשלב זה, להשקיע את הנדרש מעבר למה שנכפה עליהם בלחץ השלטון המקומי והתערבות בג"ץ.

ובתחום ההתכוננות – פיקוד העורף שותף למספר רב יחסית של תרגילים, ברמה היישובית והארצית, המתנהלים בשנים האחרונות באורח סדור ומתוכנן, וזאת בנוסף לאימון יחידותיו הייעודיות. תרגילים אלה מיועדים להגביר את הכשירות של הגורמים השונים של החזית האזרחית, ובעיקר לשפר את שיתוף הפעולה האופרטיבי ביניהם. המתווה המסתמן מתבסס על מחזוריות של תרגול הגופים השונים והרשויות

המקומיות, המגיע לשיאו כל שנה בתרגיל לאומי "נקודת מפנה", בניהולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל).

ההיבט הארגוני

במארכ 2011 אישרה הכנסת את הקמת המשרד להגנת העורף.²³ בראש המשרד הועמד מתן וילנאי, שעד למינויו החדש כיהן כסגן שר הביטחון וכמופקד גם על תחום העורף. בלי קשר לנסיבות הפוליטיות שעמדו מאחורי ההחלטה להקים את המשרד להגנת העורף, יש בה משום הזדמנות ליצור בסיס חדש לעבודת המערכת הלאומית בכל הקשור להפעלת החזית האזרחית. זאת, כאשר בשנים האחרונות, גם לאחר הניסיונות להפיק לקחים ארגוניים מהכישלון של מלחמת לבנון השנייה, נמשך הערפול המכשיל לגבי שאלת האחריות הכוללת להכנת החזית האזרחית לעימותים ביטחוניים ולאסונות המוניים, ולניהולה בעת משבר. הקמתה של רשות החירום הלאומית לא פיזרה את הערפול ואולי אף תרמה לעיבוי. עיקרו של הערפול נבע מחוסר הגדרות ברורות של הדרג הפוליטי, מהמבנה הבירוקראטי הישראלי, וקונקרטי – מהמתח שבין עוצמתו של פיקוד העורף לבין חולשתה של המערכת האזרחית. ניסיונותיה של רח"ל ליצור לעצמה יכולות וסמכויות שיציבו אותה כמערכת מובילה, לפחות בתחום התיאום בין הגופים השונים, לא צלחו. מצב מורכב זה גרם לקשיים לא מעטים בתקשורת ובניהול המערכות והתבטא, בין היתר, בקשיים בדרך לחקיקת חוק העורף,²⁴ לתקצוב הפעילויות²⁵ ולתיאום בין-משרדי.²⁶

יש לקוות שהמשרד החדש להגנת העורף יעוצב במתכונת שתאפשר קידום ההיערכות של החזית האזרחית לעימותים עתידיים ושיפור היכולת לניהולה בעת הצורך. נקודת הזינוק הנוכחית של המשרד החדש אינה פשוטה. להפרדה ממשרד הביטחון יש יתרונות וחסרונות, שחשוב למצוא את האיזון הנכון ביניהם. כל מבנה שיעוצב יזדקק ליציבות ולזמן כדי לפלס את דרכו בסבך הפוליטי והבירוקראטי וליצור מציאות קונסטרוקטיבית מול הנסיבות הביטחוניות הצפויות.

מעצבי המשרד החדש יצטרכו לתת דעתם גם להשלכות הנובעות להקמת מערכת כיבוי האש הלאומית ולכפיפותה דווקא למשרד לביטחון הפנים. מערכת כיבוי האש הקיימת, שנחשפה במעורבות בעת השריפה בכרמל בדצמבר 2010, זקוקה ללא ספק לארגון מחדש. השריפה יצרה, ולו לזמן מה, חלון הזדמנויות להגברת המודעות למשמעותם של הסיכונים שאינם ביטחוניים, כמו למשל ההיערכות לקראת רעידות אדמה. מצב זה הביא את הממשלה לקבל שורה של החלטות לשיפור מערך ההתגוננות האזרחית,²⁷ שמשמעותן הארגונית, בין היתר, פיצול נוסף ומדאיג של האחריות²⁸ בין

משרדי ממשלה שונים, שהתיאום ביניהם טעון שיפור. התקווה היא שאולי צורף המקרים, ביחד עם הקמת המשרד החדש להגנת העורף, יביא לחשיבה אסטרטגית כוללת, שתיקח בחשבון את הצרכים הביטחוניים והאזרחיים ותבחן אפשרות להקמת מערכת ממשלתית אינטגרטיבית ומתואמת, שתוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים הצפויים והבלתי צפויים.

המענה ברמה הקהילתית: קידום החוסן החברתי

קיימת בישראל הסכמה רחבה, לפחות ברמה ההצהרתית, כי הרשות המקומית מהווה לבנת יסוד בהתכוננות של החזית האזרחית ובניהול משברים.²⁹ כדי לממש חזון זה, נמשכת המגמה לשפר את יכולותיהן של הרשויות המקומיות ואת היערכותן לקראת עימות, בהכוונה ובסיוע של רח"ל ופיקוד העורף (פקע"ר).³⁰ מעבר להיערכות הארגונית של כל רשות מקומית באמצעה שלה ובסיוע יחידות הקישור לרשויות (שהוקמו לצורך הידוק התיאום עם פקע"ר),³¹ ובנוסף להשתתפות פעילה בתרגילים, נערכות חלק מהרשויות לחיזוק החוסן הקהילתי של תושביהן.³² גם בתחום זה קיימת שונות רבה ברמת ההתכוננות בין הרשויות, בדרך כלל כפועל יוצא של חוזקן הכלכלי והארגוני, רמת המנהיגות המקומית בהן ומידת חשיפתן לאיומים בשנים האחרונות. יש רשויות מקומיות שרמת ההיערכות שלהן לחיזוק החוסן החברתי היא גבוהה וראויה,³³ ויש לא מעטות הנמצאות בתת-מוכנות לחירום.

תוכניות החוסן לקהילות מתבססות על ההנחה, הרווחת עתה יותר ויותר בעולם, כי בנוסף לפיתוח יכולות של מניעת אסונות ושל התמודדות פיזית מיידית עמם, במטרה לצמצם את נזקיהם, יש צורך חיוני לפתח ולשמר גם את החוסן הקהילתי-חברתי.³⁴ תמציתו של זה אמורה להתבטא בכישוריה של הקהילה להתאושש במהירות לאחר אירועים טראומטיים ולחזור לשגרה בזמן קצר.³⁵

במדינת ישראל ידועת האתגרים הביטחוניים החלו לעסוק בהדרגה בפיתוח החוסן הקהילתי כבר בשנות ה-80 של המאה הקודמת – בעיקר בצפון הארץ, שהיה אז יעד להתקפות טרור נמשכות.³⁶ כיום פועלים רח"ל ופיקוד העורף, באמצעות מחלקת האוכלוסייה של הפיקוד, בשני פרויקטים מערכתיים לקידום החוסן הקהילתי: האחד באמצעות מרכז "חוסן" ע"ש כהן האריס,³⁷ והשני באמצעות הקואליציה הישראלית לטראומה.³⁸ שני הארגונים גיבשו מודלים שונים לפיתוח החוסן הקהילתי ולהתמודדות מקומית חברתית עם משברים חריפים.

תוכנית "חוסן עיר"³⁹ פועלת לבניית מוכנות הקהילה לשעת חירום באמצעות שיפור יכולותיהן של המערכות העירוניות והנלוות להן, כולל ארגוני המתנדבים, כמו גם על

ידי העצמה של התושבים בתחומי ההיערכות לחירום. מאפיין בולט בתוכנית הוא העבודה המתבצעת, ביחד עם משרד החינוך/השירות הפסיכולוגי החינוכי, להעמקת מודעותם ומוכנותם של תלמידים בבתי הספר. מחקר שפורסם לאחרונה על יישום תוכנית "חוסן חינוך" באשקלון לפני ובמהלך מבצע "עופרת יצוקה", הצביע על ירידה של כ-50 אחוזים בהפרעת פוסט-טראומה בקרב הילדים שעברו את התוכנית, בהשוואה לילדים שלא עברו אותה.⁴⁰ זו תוצאה מרשימה, המצביעה בעליל על חשיבות ההשקעה בתחום החוסן החברתי והפוטנציאל הרב הטמון בו.

הבעיה היא, שלמרות ההכרה הרווחת בחשיבות פיתוחו של החוסן החברתי וההצלחה המסתמנת עקב התוכניות המופעלות בשטח, יש פער ניכר בין ההצהרות והכוונות לבין המעשים, בעיקר בתחום התקצוב והיישום של תוכניות חיוניות אלו. מרבית הרשויות המקומיות מתקשות לגייס את המימון העצמי להפעלתן, ואילו הממשלה קופצת את ידה. התוצאה היא שהתוכניות הקיימות אינן מכסות את כל הרשויות המקומיות (למשל, ירושלים אינה כלולה בהן), ויש ספק אם הן יתקיימו לאורך זמן, בהעדר תקנים ותקציב ממשלתי ונוכח העובדה שמפעיליהן הם גורמים חוץ-ממשליים. מכשול אחר הוא העדרו ממאמץ זה של משרד הרווחה, שהיה מהראשונים שיצרו את הבסיס המקצועי לעבודה הקהילתית לחיזוק החוסן החברתי, כשגיבש ויישם את התורה הראשונית בדמות הקמת צוותי חירום יישוביים (צח"י)⁴¹ ואחרים. אלה נמצאו מתפוררים מאז נוצר הנתק בין משרד הרווחה למשרד הביטחון בכל הקשור להיערכות לשעת חירום.

בסך הכול ניתן לקבוע כי הכיוון שסומן בתחום זה הוא ראוי, אולם מימושו בשטח איטי, מוגבל ורצוף מכשולים. יש גם כאלה המלינים על הפיצול הארגוני, על ההדגשים השונים של תוכניות הפעולה, ללא תורה אחודה ומוסכמת, ועל חוסר הביטחון בקיומן של התוכניות לאורך זמן. שוב ניתן להצביע על הפער בין הבנת הצורך ברמה ההצהרתית לבין הנכונות להשקיע את המשאבים הנדרשים כדי להוציא את החזון הנכון מן הכוח אל הפועל.

סיכום והערכה: האם מצטמצם הפער בין האיומים למענה?

אין זה מקרה שההתקדמות שחלה בשנה האחרונה בישראל בשיפור מרכיבים במוכנות החזית האזרחית לקראת עימות ביטחוני אפשרי היא בעיקרה בתחום המניעה וההתגוננות בהקשר הטכנולוגי-מבצעי. תופעה זו אופיינית למתרחש במרבית מדינות העולם, שלצורך התמודדות עם אסונות המוניים, הנגרמים על ידי הטבע והאדם,

עדיין משליכות את עיקר יהבן על תחום המניעה הפיזית ומשקיעות בו את מרבית תשומותיהן. חלק קטן מאד מושקע בהיערכות מוקדמת לשיקום המערכות הנפגעות לאחר אירוע, קרי בתחום החוסן התשתיתי והחברתי. זאת, למרות שהובהר שוב ושוב, במקרים רבים ברחבי תבל (למשל באסון רעידת האדמה ביפן במארכס 2011, או באסון הוריקן קתרינה בניו אורלינס באוגוסט 2005), שלא ניתן למנוע לחלוטין אסונות המוניים, גם אם יושקעו מיטב הטכנולוגיות המודרניות והון עתק.

במקרים רבים בעולם הרחב נלמד, כי ניתן היה לצמצם חלק גדול מהנזקים הנגרמים מאירועים רבי נפגעים בטווח שמעבר למידי, והשיקום המערכתי יכול היה להיות מהיר הרבה יותר, אם הייתה מתקיימת לצורך כך היערכות מקדימה שיטתית. אולם כמו בעולם הרחב, גם בישראל אין לומדים לקחים אלה ואין מפיקים מהם את המסקנה הנדרשת: גם אם מן הראוי להשקיע בצורה סבירה וריאלית בהתגוננות ובמניעה, חשוב לא פחות להשקיע בתחום פיתוח החוסן התשתיתי והחברתי. המדובר בהשקעות פחותות בהרבה, שתשואתן גבוהה מאד יחסית.

ישראל צעדה צעד חשוב בשנה החולפת בתחום ההגנה האקטיבית מול מה שנראה עתה כאיום המיידי עליה. נותר עוד רבות להשקיע בתחום זה, אולם נראה כי הפור נפל לכיוון הנכון של פיתוח היכולות המבצעיות. בעניין זה, המעורר שיח ציבורי נרחב (יותר מאשר בנושאים אחרים עתירי ממון ומשמעות, כמו למשל ההצטיידות במטוסי החמקן F-35), נודעת חשיבות לא רק להחלטה על ההצטיידות, אלא גם למדיניות הפריסה. זו מתאפיינת במידה לא מעטה של ערפול מצד הדרג הפוליטי, שניסה ליצור רושם כי מערכת ההגנה האקטיבית מיועדת להגנת האזרחים, כאשר בפועל הכוונה היא כנראה להשתמש בסד"כ המוגבל בעיקר להגנת מתקני צה"ל. טשטוש כזה פוגע באמינות ההנהגה הפוליטית, כמו שקורה גם סביב נושא חלוקת ערכות המגן. עקב כך עלול להיפגע גם החוסן החברתי, האמור להישען במידה רבה על אמינות המנהיגים. ההתקדמות בתחום ההגנה האקטיבית, כמו גם בתחום ההתרעה הסלקטיבית, משקפות מגמה חיובית. הן תורמות תרומה חשובה לצמצום הפער בין האיום למענה, לפחות כל עוד האויב לא יגיע לקפיצת מדרגה איכותית בבניית מאגר הרקטות שלו, בעיקר בתחום הדיוק.

המגמה מעודדת הרבה פחות בתחומים הרכים של בניית המערכת. כפי שנסקר לעיל, הדרך ארוכה ורבת מכשולים עד שניתן יהיה לגבש מענה אינטגרטיבי והולם את הצרכים. מרבית העשייה עד כה – והיא אינה מעטה כלל – היא בחזקת אוסף של פעולות ותוכניות, שחלקן פרוס בצורה אקראית ברחבי הארץ, חלקן נטול עוגן תקציבי ותקן בר קיימא, וכולן ביחד אינן פועל יוצא של תוכנית אסטרטגית כוללת

וסדורה שגובשה והוסכמה על ידי העוסקים במלאכה. בישראל של שנת 2011 אין תוכנית אסטרטגית לבניית מוכנות הולמת לחזית האזרחית. ההתארגנות החדשה, עם הקמת המשרד להגנת העורף, אולי – כך יש לקוות – תביא לגיבוש תוכנית סדורה וארוכת טווח כזו, שתהיה מגובה בתקציבים רב-שנתיים ותגדיר בצורה ברורה את היעדים, את השלבים ואת האמצעים להשגתם, וכן את אלה שיהיו אחראים לביצוע התוכניות הלכה למעשה. עד אז נכון יהיה להגדיר את המוכנות של החזית האזרחית לעימות נרחב כבינונית לכל היותר וככזו שאינה מצמצמת די, וודאי אינה סוגרת, את הפער בין האיום ובין המענה.

הערות

- 1 דו"ח מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", יולי 2007, וכן מאיר אלרן, "החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה", בתוך: מאיר אלרן ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה, היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, 2007, עמ' 101–118.
- 2 יש המערערים על הכללת האיום תלול המסלול בתוך משוואת הטרור. לשיטתי, הטרור כולל את כלל האמצעים המיועדים לפגוע באוכלוסייה אזרחית בלתי לוחמת, כפלטפורמה להשגת יעדים מדיניים. מבחינה זו אין נפקות בין מתאבד החגור בחגורת נפץ לבין רקטת קסאם. בשני המקרים מדובר ב־אמל"ח המשוגר מרחוק לעבר יעדים אזרחיים, במטרה מכוונת זהה ומתוך מניעים זהים.
- 3 ירון אלעזר, "בפיקוד העורף מעריכים, כך תיראה המלחמה הבאה: עשרות הרוגים בתל אביב, מאות טילים בחיפה", **במחנה**, 25 במרס 2011.
- 4 במשתמע, המספרים כוללים את סוריה, אך כנראה לא את איראן. ראש המוסד לשעבר, מאיר דגן, ציין לגבי איראן (בתגובה לאפשרות של תקיפה צבאית ישראלית נגד מתקני הגרעין שלה), כי "לאיראנים יש יכולת מרשימה, והם יכולים לירות עלינו טילים במשך מספר רב של חודשים, בקצב של שניים עד שלושה ביום", יוסי מלמן, "ראש המוסד היוצא מאיר דגן: 'תקיפה באיראן היא דבר מטופש'", **הארץ**, 8 במאי 2011.
- 5 על פי חקר ביצועים שנערך ביוזמת צה"ל, על כל מאה טילים ורקטות שייפלו בעורף הישראלי יהיו הרוג אחד ועשרות בודדות של פצועים קשה. רון בן ישי, "מתמגנים מיורשי סדאם: לדחות המלחמה ל-2015", Ynet, 14 בינואר 2011.
- 6 מדבריו בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת, **ישראל היום**, 12 ביולי 2011.
- 7 צה"ל ממשיך להתייחס לתרחיש הכימי ונערך מולו, כולל בתרגילים משולבים עם המערכת האזרחית. ראו למשל בתרגיל הלאומי השנתי "נקודת מפנה 5" בחודש יוני 2011 וכן בתרגיל שנערך ב־25 במאי 2011 בתל אביב, שדימה נפילת טילים כימיים. התרגיל נערך תוך שיתוף פעולה בין פיקוד העורף, משרד הבריאות, מד"א, משטרת ישראל וכוחות כיבוי האש: <http://www.idf.il/1133-11407-he/Dover.aspx>
- 8 ראו נתונים על מאגר הטיילים והרקטות באזור באתר עיט, העמותה הישראלית להגנה בפני טילים/איומים: <http://imda.org.il/ImdaRoot/hebrew/index.asp>
- 9 בצד ההרתעה, ההתרעה וההכרעה, כפי שהוצע על ידי הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון בראשות דן מרידור ב־2006. ראו: שי שבתאי, "תפיסת הביטחון של ישראל – עדכון מונחי יסוד", **עדכון אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 2, אוגוסט 2010.
- 10 עוזי רובין, **ממטרד לאיום אסטרטגי: מתקפת הרקטות מרצועת עזה על דרום מדינת ישראל**,

- מרכז בגין-סאדאט, עיונים בביטחון המזה"ת מס' 87, ינואר 2011, עמ' 33-37.
- 11 בשנה האחרונה הוקם בחיל האוויר מערך ההגנה האווירית, המאגד את המרכיבים הקרקעיים של הגנת שמי ישראל ומשלים את ההגנה האווירית של טייסות הטיסה. המערך מורכב מיחידות טילי קרקע-אוויר, יחידות טילים נגד טילים, יחידות לניסויי טילים ויחידות טקטיות. בראש המערך עומד קצין בדרגת תת-אלוף, הכפוף ישירות למפקד חיל האוויר. ייעוד מערך ההגנה האווירית הוא לפעול וליירט מהקרקע איומים מתוך האוויר והחלל להגנת מדינת ישראל: <http://www.iaf.org.il/2627-he/IAF.aspx>
- 12 אנשיל פפר, "חיל האוויר מעריך: מאות טילים לעבר בסיסיו במלחמה הבאה", **הארץ**, 8 במארס 2010.
- 13 אנשיל פפר, "צה"ל יפרוש כיפת ברזל שלישית בתוך חצי שנה", **הארץ**, 13 באפריל 2011.
- 14 מפקד פיקוד הצפון, אלוף גדי אייזנקוט, מצוטט כאומר "שלא תהיה לתושבי ישראל אשליה שמישהו יפתח להם מטריה מעל לראש... המערכות נועדו להגנת בסיסי חיל האוויר, בסיסי חיל הים ובסיסי הגיוס, גם אם זה אומר שבימים הראשונים של המערכה לא יהיה נוח לאזרחים". לא פחות מעניינת תגובתו של ראש מועצת אשכול, חיים ילין: "אני מבקש להזכיר שיש החלטות ממשלה בנוגע לפיתוח 'כיפת ברזל', בהשקעה של כמיליארד שקלים מתקציב המדינה, לצורך הגנה על יישובי עוטף עזה", שמוליק חדד ואילנה קוריאלי, "עוטף עזה נגד אייזנקוט: 'האזרחים פיונים'", Ynet, 1 בדצמבר, 2010.
- 15 ראשי המועצות המקומיות בעוטף עזה מעורבים ישירות ולאורך זמן בוויכוח זה. ראו, למשל, כוונתם לפנות לבג"ץ כדי שזה יחייב את הממשלה להציב סוללות "כיפת ברזל" כדי להגן על היישובים, יגנה ינר ועמוס הראל, "יישובי עוטף עזה ידרשו מבג"ץ לחייב את המדינה לתקצב את מערכת כיפת ברזל", **הארץ**, 26 באפריל 2010.
- 16 שם. מרכז המידע למודיעין וטרור של המל"מ, אפריל 2011. http://www.terrorism-info.org.il/malam_multimedia/Hebrew/hebrew_n/html/ipc_185.htm
- 17 http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/04/0911.htm
- 18 "מנכ"ל משרד הביטחון: בעולם מתעניינים בכיפת ברזל", בראיון לעמוס הראל, **הארץ**, 9 במאי 2011.
- 19 המערכת תיכנס בקרוב לניסוי מערכתי מלא, כשהצפי הוא חניכה מבצעית שלה לקראת השנים הקרובות: פיני יונגמן, ראש תוכנית "שרביט קסמים" ברפא"ל, במהלך כנס Military and Aviation 2011, 31 במאי 2011, <http://www.idf.il/1133-11660-HE/Dover.aspx>
- 20 באפריל 2011 דווח על 31 אחוזים הצטיידות של הציבור. השר להגנת העורף העריך כי הסבירות לשימוש בנשק כימי נגד אזרחים אינה גבוהה, עמוס הראל, "שערורייה מתמשכת", 28 באפריל 2011.
- 21 להרחבה בנושא האיום והמענה בתחום הכימי ראו: סא"ל ש' וסא"ל א', "ההיערכות לקראת טרור כימי", **מערכות**, גיליון 432, אוגוסט 2010, עמ' 40-45.
- 22 מחלקת המיגון בפיקוד העורף מנחה להכנת תוכנית מיגון ברשויות המקומיות, מארס 2010, http://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/1/1131.pdf
- 23 על בסיס החלטת הממשלה מס' 3048 מ-27 במארס 2011: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/03/des3048.htm>
- 24 מאיר אלרן, "חוק העורף: קווים לדמותו העתידית", **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון 4, ינואר 2011.
- 25 כפי שבא לידי ביטוי בכישלון לגבש תקציב ייעודי רב-שנתי לעורף, על פי חזונו של סגן השר, ובהעדר תקציב לחלוקת ערכות המגן, למרות הדרישות של פקע"ר.
- 26 כפי שבא לידי ביטוי במיוחד בנתק שנוצר בין משרד הביטחון ורח"ל לבין משרד הרווחה, למרות שהתיאום ביניהם חיוני בכל הקשור לקידום החוסן הקהילתי (ראו להלן).

- 27 החלטה מס' 2699 של הממשלה מיום 9 בינואר 2011:
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/01/des2699.htm>
- 28 ראו, למשל, הקמת טייסת הכיבוי (המופעלת על ידי חברה פרטית במיקור חוץ) במסגרת חיל האוויר, כאשר נציבות כיבוי האש החדשה ממוקמת במשרד לביטחון הפנים.
- 29 רשות החירום הלאומית, **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום**, אפריל 2010 (ארעי). וכן Simon Hakim, Erwin A. Blackstone (eds.), *Safeguarding Homeland Security, Governors and Mayors Speak Out*, Springer, 2009.
- 30 פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **תורת ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית**, מאי 2007.
- 31 פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, **ספר היקל"ר**, נובמבר 2008
- 32 ראו, למשל, על היערכותה של העיר תל אביב-יפו <http://www.tel-aviv.gov.il/Tolive/SecurityEmergency/Pages/EmergencyPrep.aspx?tm=2&sm=20&side=299>
- 33 הדבר בולט ביישובי עוטף עזה, וכן למשל בחיפה, שם הוכח בעת השריפה הגדולה בכרמל, בדצמבר 2010, כי ההתארגנות והטיפול של העירייה, ביחד עם שירותי החירום האחרים, המקומיים והארציים, יצרו יכולת משולבת גבוהה שאפשרה התמודדות מוצלחת עם האתגר, שכלל בין היתר פינוי נרחב של תושבים מבתיים.
- 34 ראו, למשל: Stephen Flynn, *The Edge of Disaster, Rebuilding a Resilient Nation*, Random House, NY, 2007.
- 35 על ההגדרות, התכולה והמשמעויות של החוסן החברתי בעתות מצוקה ראו, בין היתר: מאיר אלרן, **חוסן לאומי בישראל, השפעת האנתפאדה השנייה על החברה הישראלית**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר 81, ינואר 2006, Fran Norris, Susan Stevens, Betty Pfefferbaum, 2006, Karen ; Wyche, Rose Pfefferbaum, "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capabilities and Strategy for Disaster Readiness", *American Journal of Community Psychology*, 41, 2008, pp. 127-150; John Plodinec, *Definitions of Resilience: An Analysis*, Community & Regional Resilience Institute (CARRI), November 2009.
- 36 ראו, למשל, "מרכז משאבים" מיסודו של פרופ' מולי להד, שיזם ופיתח את התפיסה והמערכת בצפון, <http://www.icspc.org>; וכן: מולי להד ואורי בן נשר, "מאלתור תחת טראומה לפיתוח תורה: התמודדות קהילות עם טרור – הכנה, התערבות ושיקום", בתוך: אלי זומר, אבי בלייך (עורכים), **בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2005, פרק 11, עמ' 271-300.
- 37 מופעל מאז 2010 על ידי רח"ל כ"פילוט" ברמה לאומית, ב-18 רשויות מקומיות. ראו:
<http://www.childrenatrisk.co.il/Gallery.asp?PiD=0.2&id=8>
- 38 מופעל מאז 2007 על ידי פקע"ר בחמישה מרכזי חוסן בעוטף עזה וכן בארבע רשויות בצפון. ראו:
<http://israeltraumacoalition.org>
- 39 ראו: **תקציר תוכנית "חוסן עיר" למוכנות והתערבות בשעת חירום**, "פילוט 30" ע"ש לאון צ'רני, 2011, מרכז "חוסן" ע"ש כהן האריס להתערבות בטראומה ואסון המוני.
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/YedaMiktzoeiHachshara/TochniotLeumiot/HosenHinuch.htm>
- 40 ומלחמה", **החזית האזרחית – ניהול העורף בשעת חירום**, ספריית "אוניברסיטה משודרת", משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2011, פרק ט', עמ' 79-90.
- 41 ראה באתר משרד הרווחה <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/EB2F2D3F-8FE4-4C6C-AAEF-91CDEDF5C5EF/7736/tzahi1.pdf> וכן: מרים שפירא וחגי דפנה, "מודל להפעלת מתנדבים תחת איום טרור: צוות חירום יישובי (צח")", בתוך: זומר ובלייך (עורכים), **בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי**, פרק 10, עמ' 259-270.