



לעמ - Milner Moshe

החזית האזרחית בישראל כעשור לאחר מלחמת לבנון השנייה: מה נשתנה?

אלכס אלטשולר, שמואל אבן,
מאיר אלרן, יונתן שחם



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל אביב

עשור למלחמת לבנון

רקע

מלחמת לבנון השנייה הוגדרה על ידי רבים כנקודת מפנה בהתייחסות לאיום על העורף הישראלי ולהיערכותו אל מול האיומים הביטחוניים בכלל ולאלה המתבטאים בנשק תלול מסלול בפרט. בשנת 2006 החזית האזרחית הישראלית לא היתה ערוכה די הצורך אל מול התקפת הרקטות מצד חזבאללה. נראה כי הכישלון היה לא רק תפקודי, אלא בעיקר תפיסתי-אסטרטגי, מבחינת היעדר הכרה מספקת של ההנהגה הביטחונית והאזרחית במרכזיות האיום על האוכלוסייה במארג הכולל של הביטחון הלאומי בישראל. מאז 2006, עיקר המאמצים של גופי החזית האזרחית בישראל התמקדו בהיערכות לתרחישים מגוונים של התקפות טילים ורקטות. כך, חלה התקדמות

לאחר מלחמת לבנון השנייה היה ברור לכל, בין היתר על בסיס דו"ח מבקר המדינה, כי נדרש שינוי של ממש במבנה הארגוני של מערך הגנת העורף של ישראל. בלט במיוחד היעדרה של אינטגרציה בין כלל הגורמים הפועלים בחזית האזרחית – משרדי הממשלה, גופי הביטחון, הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית

ניכרת במרכיבי המענה הישראלי לתרחישים מסוג זה. בנוסף, נערכת החזית האזרחית גם מול איומי טרור ותקיפות מסוגים אחרים (לרבות סייבר) ומפני אסונות טבע. המשימה המורכבת של הגנת העורף מחייבת שיתוף פעולה מתמשך בין כלל הגורמים המעורבים, תכנון אסטרטגי מקיף לצד גמישות מובנית, תרגול מעמיק של תרחישים שונים לצד מוכנות תפיסתית והפעלתית – גם לנוכח מצבים בלתי-צפויים ומשתנים.

מסכת האירועים הביטחוניים מאז מלחמת לבנון השנייה

במהלך עשר השנים שחלפו מאז 2006 אותגרה החזית האזרחית בישראל לאורך הזמן ובעיקר על ידי שלושה סבבי לחימה ברצועת עזה ("עופרת יצוקה" ב-2008/2009, "עמוד ענן" ב-2012 ו"צוק איתן" ב-2014). בכל המקרים הללו, כמו

המאמר לקוח ממזכר מיוחד: 'העשור השקט': 2006-2016, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שצפוי להתפרסם במהלך 2016.

במלחמת לבנון השנייה, שוגרו מטחים של רקטות וטילים לעבר ריכוזי האוכלוסייה האזרחית, בשיעור יומי ממוצע דומה למדי של כ-100-130 רקטות ופצצות מרגמה. מבחינת הנזקים לאדם ולרכוש, היו אתגרים אלה נמוכים עד בינוניים, ביחס למלחמות קודמות¹. בשני הסבבים האחרונים גם הופעלה מערכת "כיפת ברזל" שצמצמה באופן דרמטי את הנזקים הפוטנציאליים והגבירה את תחושת הביטחון בקרב הציבור הרחב. עם זאת, מבחינת ההפרעה לשגרה, הסבבים מול חמאס הפכו צפופים יותר במרווח ביניהם, ומנגד פרק זמן הלחימה הפך ממושך יותר והגיע לשיאו ב-51 ימי לחימה ב"צוק איתן". שמבחינת תושבי "עוטף עזה" נמשך 60 יום.

בעשור האחרון נמשכו גם לסירוגין פיגועי הטרור לסוגיהם. החל מאוקטובר 2015 סובלת ישראל מגל טרור חדש, בעיקר בשטחי ירושלים ויהודה ושומרון, אך גם באזורים אחרים בישראל, המאופייני בתקיפות בנשק קר, דריסות ואף ירי מצד בוזדים או זוגות מחבלים. גל זה, שלא נצפה ראש, מחדד את החשיבות שהגופים האמונים על החזית האזרחית בישראל יתכוננו במקביל למגוון רחב של תרחישים, תוך חתירה לגמישות ולחדשנות².

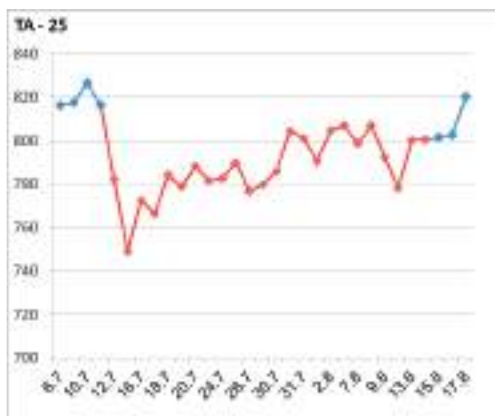
מאפיינים מבניים ובין-ארגוניים של החזית האזרחית בישראל

לאחר מלחמת לבנון השנייה היה ברור לכל, בין היתר על בסיס דו"ח מבקר המדינה³, כי נדרש שינוי של ממש במבנה הארגוני של מערך הגנת העורף של ישראל. בלט במיוחד היעדרה של אינטגרציה בין כלל הגורמים הפועלים בחזית האזרחית – משרדי הממשלה, גופי הביטחון, הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית. על רקע זה הוקמה בשנת 2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון, אשר נועדה להיות גוף ממשלתי מתאם ומתכלל לנושאי הגנת החזית האזרחית. כעבור שנתיים, הוטמע לתוך רח"ל מערך המל"ח (משק לשעת חירום) הוותיק וכך הפכה הרשות לגוף מבצע ולא רק מתאם.

בה מבחינה צבאית...ירי הרקטות על העורף נמשך כל המלחמה, עד הרגע האחרון ממש, והופסק רק בשל הפסקת האש. מרקם החיים באזור, שהיה תחת איום הרקטות, שובש באופן רציני, ומספר גדול של תושבים – כולל מספר קטן, אך משמעותי, של אנשי הרשויות המקומיות, שתפקידם היה לעמוד בפרץ – עזבו את בתיהם⁶.

על אף תמונה קשה זו והנזק הרב שנגרם לצפון, מלחמת לבנון השנייה לא הייתה אירוע רב־השפעה על המשק הישראלי בכללותו, כפי שממחישים למשל המדדים בשוק ההון ונתוני התוצר. ביומיים הראשונים לפרוץ המלחמה אמנם חלו ירידות חדות במדדים בשוק ההון, אך במהרה הן נבלמו ואף עלו (ראו תרשים 1). נראה שבמשק הישראלי ובקרב קהילת העסקים בעולם רווחה הדעה שמדובר באירוע קצוב בזמן ובעוצמה, נוכח יחסי הכוחות העדיפים של צה"ל על חיזבאללה, וכי האירוע לא ישפיע על עתיד המשק.

תרשים 1: מדד תל אביב 25 בתקופת מלחמת לבנון השנייה (12 ביולי–14 באוגוסט 2006)



המקור: אתר הבורסה לניירות ערך בישראל

במבט לאחור, נתוני התוצר של ישראל מראים שלמעט האטה בקצב הצמיחה בתקופת המלחמה (הרבעון השלישי של 2006) לא הייתה למלחמה השפעה מאקרו כלכלית רבה על המשק, אף שברור שענפים מסוימים (בעיקר תיירות) ספגו פגיעה קשה. תמונה דומה הצטיירה גם בעימותים ברצועת עזה.

המהלך כולו היה כרוך בשינוי פנים־ארגוני מורכב, אשר נועד להיות ארוך־טווח.

ואולם, בשנת 2011, בעיקר כתוצאה משיקולים פוליטיים־קואליציוניים, הוקם משרד ממשלתי חדש – המשרד להגנת העורף, אשר "בלע" את רח"ל. נפתחה התנצחות מתמשכת שהגיעה לשיאה סביב שאלת הזיקות התפקודיות בין המשרד להגנת העורף לבין משרד הביטחון ופיקוד העורף, דבר שגרם לעיכובים ושיבושים ביכולת התפקוד של הגופים הנוגעים בדבר.

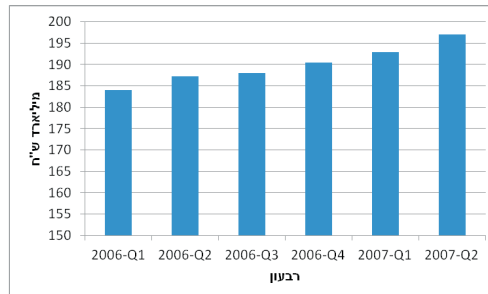
במהלך שנים אלה חלו שינויים תכופים, שלא כחלק מתהליך אסטרטגי מכוון וסדור, אשר לוו אמנם בהגדלת המשאבים לנושאי הגנת העורף, אולם ללא סנכרון מערכתי נדרש. עדות בולטת לכך נמצאה בסדרת דיונים שהתקיימו במהלך הרבעון הראשון של שנת 2014 בוועדת המשנה למוכנות העורף של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת⁴, אשר במהלכם התברר כי בקרב גורמי הממשל השונים לא קיימת תמימות דעים כמעט באף נושא וקיימות מחלוקות יסודיות סביב שאלות של כפיפות, סמכויות, אחריות וסדרי העדיפויות. ב-1 ביוני 2014, ביטלה ממשלת ישראל את המשרד להגנת העורף, קבעה את שר הביטחון כאחראי למכלול נושאי ההיערכות לחירום, והטילה על משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים לקיים הידברות על חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם⁵. תהליך נדרש זה לא הושלם נכון לאפריל 2016, ובעיקר לא הביא להסדרה מפורטת של תחומי החפיפה וההשלמה בין פיקוד העורף לבין משטרת ישראל. ואולם, התקדמות חשובה הושגה על־ידי כך שהסדרה כזו סוכמה בין רח"ל לבין פיקוד העורף.

היבטים כלכליים ותשתיתיים

מלחמת לבנון השנייה היוותה עבור המשק והחברה בישראל הפתעה רבת־י. מדוח וינוגרד לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה ניתן להתרשם כי קברניטי המדינה נגררו מתגובה לאירוע החטיפה ועד למלחמה מבלי שהביאו בחשבון את מוכנותם הנמוכה של העורף האזרחי והצבא למלחמה. בדוח נכתב, בין היתר, כי: "מלחמה ממושכת שישראל יזמה, הסתיימה בלי שישראל ניצחה

המאמר לקוח ממזכר מיוחד: 'העשור השקט': 2006-2016, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שצפוי להתפרסם במהלך 2016.

תרשים 2: תוצר מקומי גולמי רבעוני בתקופת סוף 2005–אמצע 2007 (מחירים קבועים – שנת 2010)



המקור: מאגר נתוני למ"ס (פברואר 2016)

בהיקפו ולא גרם לפערים גדולים בכוח העבודה במשק. חלק מהפעולות הכלכליות שלא בוצעו בתקופת הלחימה נדחו ובוצעו לאחר סיומה; (ג) במערכות אלה לא נפגעו תשתיות חיוניות, שבהן תלוי המשק.

אולם, לא בהכרח שכך יהיה גם בעתיד. על פי התרחישים המעודכנים, הנזק הכלכלי שעלולה ישראל לספוג במלחמה רחבה עלול להיות גדול לעין שיעור מהנזק במלחמת לבנון השנייה וביצוק איתן. כפועל יוצא מכך, עלול להיגרם למשק גם נזק לטווח של שנים.

לצד בסיסי צה"ל (בהם שדות התעופה של חיל האוויר), מתקני תשתיות לאומיות בעלי חשיבות אסטרטגית צפויים לשמש יעד לניסיונות תקיפה של נשק מנגד. בין האתרים הרגישים נמל התעופה בן גוריון (שהפעלתו שובשה זמנית בעת מבצע "צוק איתן"), נמלי חיפה, אשדוד ואילת, מתקני ייצור החשמל והולכתו, מערכת הגז הטבעי, בתי הזיקוק ומתקני אחסנה של חומרים מסוכנים במפרץ חיפה ואחרים. המכנה המשותף לכל אלה הוא שפגיעה קשה בהם עלולה להביא לשיבוש ניכר באספקת שירותים חיוניים ושזמן תיקונם לצורך חזרה לשגרה עלול להיות ארוך יחסית. לשם דוגמה, ידוע שצה"ל ומערכת הביטחון פועלים להגנה על מתקני הגז הטבעי מפני איומי טרור או ירי מנגד וכי נעשו בעבר ניסיונות לירי שכזה. מאחר ורוב ייצור החשמל נסמך כיום על גז ושזה עשוי להוות 70 אחוזים מייצור החשמל במשק בעתיד, ברורה המשמעות של פגיעה בזרימת הגז הטבעי, כמו גם הצורך בשימור יכולות להמשיך להפיק חשמל מקורות אנרגיה אחרים, כאשר הספקת הגז מופרעת. כלומר הכרחי לקיים גיוון מקורות, יתירות במקורות ובמרכיבי המערכת, ושימור יכולות דואליות לפחות בתחנות הכוח. בתוך כך יש להאיץ את התוכניות להנחת צינור גז נוסף. 10

על רקע זה ראוי שתפיסת ההגנה הנדרשת על החזית האזרחית תתייחס באופן אינטגרטיבי, על בסיס ניתוח עדיפויות, לכל התשתיות הלאומיות.

אשר להוצאות הביטחון: התוספת התקציבית שקיבל משרד הביטחון למימון הוצאות מלחמת לבנון השנייה עמד על 8.2 מיליארד ש"ח, לעומת 2.45 מיליארד ש"ח ב"עמוד ענן", ו-7 מיליארד ש"ח ב"צוק איתן". 8 מדובר אמנם בסכומים לא מבוטלים, אך נראה שכלכלת ישראל התגברה על הוצאות אלה בקלות יחסית.

ישנן מספר סיבות לנזק המוגבל שחוזה המשק הישראלי במלחמת לבנון השנייה ובמערכות שלאחריה בדרום (בעיקר "צוק איתן"): (א) האיום

על פי התרחישים המעודכנים, הנזק הכלכלי שעלולה ישראל לספוג במלחמה רחבה עלול להיות גדול לעין שיעור מהנזק במלחמת לבנון השנייה וביצוק איתן. כפועל יוצא מכך, עלול להיגרם למשק גם נזק לטווח של שנים

היה מוגבל בעוצמה ותוחם במרחב. האירועים התמקדו בחלקה הצפוני או הדרומי של המדינה, כשרוב אוכלוסיית ישראל הצליח לקיים שגרת חיים ועבודה. יצוין כי עם תחילת מלחמת לבנון השנייה השמיד צה"ל את הרק"ק לטווח ארוך שהיה בידי חזבאללה, כך שהפעילות במרכז הארץ ובדרומה לא הייתה חשופה לירי רקטות. תמונה דומה הייתה גם ב"צוק איתן", כשהשגרה במרכז הארץ לא הופרעה משמעותית; (ב) המשאבים שהופנו למערכות אלה (כמפורט לעיל) והנזקים הישירים והעקיפים לא היו גדולים, בהשוואה למלחמות העבר. למשל גיוס המילואים היה הדרגתי ומוגבל

המאמר לקוח ממזכר מיוחד: 'העשור השקט': 2006-2016, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שצפוי להתפרסם במהלך 2016.

ניתוח האיום המעודכן וההיערכות הצבאית והאזרחית מולו

על רקע השינויים במאפייני האיום, מאז מלחמת לבנון השנייה, גיבשו צה"ל ומערכת הביטחון, במהלך שנת 2015, תרחיש ייחוס מעודכן לעורף. התרחיש המעודכן נמצא בהלימה עם מסמך "אסטרטגיית צה"ל" מאוגוסט 2015 ואושר על ידי ועדת שרים לענייני העורף, בראשותו של ראש הממשלה 11. תרחיש זה מתמקד בירי רקטות וטילים לכל ריכוזי האוכלוסייה בארץ, כאשר המרחב הצפוני נחשב למאויים יותר. מעבר לתרחיש זה ולאיומי הטרור למיניהם, נערכת ישראל מול איומים נוספים, כמו התקפה קיברנטית וחדירות לשטח הארץ (קרקעית או תת-קרקעית).

בתחום ההתגוננות הרוחבית והמיגון האזרחי, נכון לשנת 2016, לכ-27% מתושבי ישראל אין פתרונות מקלוט זמינים, דבר המחדד ביתר שאת את התלות במערכות הגנה פעילה. עם זאת, הנחת העבודה ממשיכה להיות שלגבי מרבית האיומים הזמינים, גם מיגון חלקי (כמו חדרי מדרגות ומחסות ארעיים) מעניקים הגנה מינימאלית סבירה

מכלול האיומים מחייבים תפיסת מענה כוללת ומגוונת:

- בהתאם לתרחיש המלא, פיקוד העורף יגייס עד 50 אלף אנשי מילואים כדי לתת שירות מגוון והולם לאזרחים, בגזרות הנפגעות.
- על רקע האיום, יהיה צורך בתיעדוף של הפעלת מערכת ההגנה האקטיבית. למשל, מערכת "כיפת ברזל" תופעל בעדיפות באתרים החיוניים ביותר לתפקוד המשק הישראלי, לשם קיצור משך הלחימה וצמצום הנזק הכלכלי. הנחת העבודה היא שבעת עימות נכון יהיה ליצור שגרת חירום מיטבית, שתאפשר צמצום אזורי פגיעה והשבתת מערכות מוגבלת עד כמה שניתן.
- בתחום ההתגוננות הרוחבית והמיגון האזרחי, נכון לשנת 2016, לכ-27% מתושבי ישראל אין פתרונות מקלוט זמינים, דבר המחדד ביתר

שאת את התלות במערכות הגנה פעילה. עם זאת, הנחת העבודה ממשיכה להיות שלגבי מרבית האיומים הזמינים, גם מיגון חלקי (כמו חדרי מדרגות ומחסות ארעיים) מעניקים הגנה מינימאלית סבירה.

- תוכניות פינוי אזרחים מוסדרות גובשו ב"רח"ל וב"צה"ל, אך אלה לא יצאו אל הפועל גם במהלך "צוק איתן", למרות הצורך, שהתבטא בפינוי עצמי של חלק גדול מהמשפחות בישובים הקדמיים של "עוטף עזה". עד עתה החליטה הממשלה שלא להחליט על פינוי נרחב של תושבים תחת איום, כנראה בשל סיבות פוליטיות, פסיכולוגיות ותקציביות. לאחרונה, לאחר "צוק איתן", התבטאו גורמים בכירים בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום שבמלחמה הבאה יידרש לפנות אזרחים מקו האש. 12 הרושם הוא שלאחר "צוק איתן" חל שינוי בגישת הדרגים המקצועיים במערכת הביטחון לנושא פינוי אזרחים בעת מלחמה, וכעת פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל) נערכים לפינוי אזרחים באופן מסודר, בנסיבות מיוחדות, באותם אזורים שבהם אין כל אפשרות לשמור על שגרת חירום ורציפות תפקודית בעת חירום.

ככלל, ישראל עשתה כברת דרך ארוכה, בעיקר בהיבטים הטכנולוגיים של ההגנה הפעילה וההתרעה הנקודתית. פיתוחה ושכלולה המתמשך של מערכת "כיפת ברזל" מהווים עדות לכך. הצלחה זו הצילה חיי אדם, תרמה לגמישות הפעולה של הדרג המדיני, העניקה ביטחון לציבור המותקף ומנעה נזקים כלכליים משמעותיים. ההשקעה במערכת "כיפת ברזל" הוכחה בבירור כיעילה ויש גם להרחיבה באופן מושכל לשם מתן מענה למכלול הצרכים. כניסת מערכת "שרביט קסמים" לסדר הכוחות המבצעי של חיל האוויר תעניק ממד משמעותי חדש להגנה האקטיבית, בעיקר בכל הקשור לרקטות ארוכות טווח וכאלה המצוידות ביכולות פגיעה מדויקת במתקנים אזרחיים וצבאיים חיוניים. 13 גם פיתוחה של מערכת "קין ברזל", שנועדה ליירט פצצות מרגמה ורקטות לטווחים קצרים, מתחת לסף יכולת היירוט של "כיפת

המאמר לקוח ממזכר מיוחד: 'העשור השקט': 2006-2016, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שצפוי להתפרסם במהלך 2016.

חשובות, אשר עלותן אינה גבוהה, אך תרומתן להגברת החוסן של הציבור הינה משמעותית. בתחום האזרחי – חברתי, על רקע איומים ומגוונים אשר בפניהם ניצבת מדינת ישראל לאורך זמן, יש חשיבות יתרה לפיתוח החוסן (המוגדר, לרוב, כיכולת להתכונן, להתמודד ולהשתקם באופן אדפטיבי נוכח מצבי חירום) ברמות השונות – השכונתית, הקהילתית, היישובית והלאומית. משמעותו של חוסן באה לידי ביטוי בעת ולאחר התרחשות מצב החירום – הן במסגרת המענה הראשוני והן במסגרת השיקום קצר-הטווח וארוך-הטווח. רמת החוסן עשויה להשפיע על אופן ההתמודדות, ההבניה התפיסתית של המצב, קצב ההתמודדות ואיכותה. באופן כללי, ניתן לומר כי מכלול הגורמים – הממשלה, המגזר השלישי (בעיקר, הקואליציה הישראלית לטראומה) והרשויות המקומיות – עשו ועושים עבודה מבורכת בתחום פיתוח ושימור החוסן החברתי, בעיקר ב"עוטף עזה". ואולם, ביתר האזורים התכניות לחיזוק החוסן והגברת יכולת ההתמודדות נעשות בצורה אקלקטית ומוגבלת מאד. מספר מרכזי החוסן האזרחיים אינו עולה על שבעה בכל הארץ, רובם במערב הנגב. 17 פיקוד העורף ערך מספר קורסים להקניית כישורי חילוץ והצלה למתנדבים, כמו גם תכניות לפיתוח החוסן ביישובים השונים, לרבות בחברה הבדואית, אך כל אלה לא היו במסגרת תכנית לאומית אסטרטגית. בעת כתיבת שורות אלה מתקיימים מגעים לפיתוח תכנית כוללת לחיזוק החוסן ברמה הארצית, שתקבע עדיפויות ותכנית פעולה רב-שנתית לחיזוק החוסן החברתי. חשוב כי תכניות כאלה תצאנה אל הפועל – ושתתקיימנה לטווח ארוך.

סיכום והמלצות

מאז מלחמת לבנון השנייה עשתה ישראל כברת דרך בכל הנוגע להיערכות לקראת מצבי חירום מלחמתיים ואחרים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בפיתוחים טכנולוגיים מרשימים בתחום ההגנה הפעילה, הקצאה נרחבת יותר של משאבים, הגברת תשומת הלב הציבורית והטמעה נרחבת יותר של תכניות בתחום

ברזל", מהווה בשורה חשובה. 14 השלמת הפיתוח ופריסתה המבצעית של מערכת זו תקלנה מאוד על תושבי אזור "עוטף עזה", הסובלים מהפגזות טקטיות קצרות טווח מאז שנת 2000. ההתקדמות המרשימה בתחום הטכנו-מבצעי של ההגנה הפעילה הבליטה את הצורך לפתח תפיסת הגנה משולבת ואינטגרטיבית של הגנה פעילה, אשר מיטיבה את התיאום בין מערכות ההגנה השונות. 15. בהקשר זה, מפקד מערך ההגנה האווירית של צה"ל, תא"ל צביקה חיימוביץ, הציע ב-2015 מודל מקיף וחשוב. 16. בהצעתו הוא טוען שיש "לעבור מתפיסה של הגנה רב-שכבתית (שמבוססת על חלוקת השמיים לכמה שכבות נבדלות ועל כמה סוגים של מערכות נשק) לתפיסת הגנה אינטגרטיבית, שבה כל האיומים של הנשק התלול מסלול בכל הזירות מטופלים באמצעות מרכז אחד לניהול יירוטים, והמערכה הבליסטית מתנהלת באופן אחוד ומרוכז, מה שמביא למיצוי ולמיקסום של משאבי הגילוי והיירוט".

מאז מלחמת לבנון השנייה עשתה ישראל כברת דרך בכל הנוגע להיערכות לקראת מצבי חירום מלחמתיים ואחרים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בפיתוחים טכנולוגיים מרשימים בתחום ההגנה הפעילה, הקצאה נרחבת יותר של משאבים, הגברת תשומת הלב הציבורית והטמעה נרחבת יותר של תכניות בתחום חיזוק החוסן הקהילתי. ואולם, קפיצת המדרגה הנדרשת לסגירת הפער במוכנות העורף טרם התרחשה, הן משום שהאיומים הביטחוניים על העורף גדלו משמעותית, כמותית ואיכותית, והן משום שתהליכים להתארגנות החזית האזרחית מתנהלים עדיין בעצלתיים

היבט חשוב נוסף, אשר עשוי לסייע לשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום קשור למערכות ההתרעה מפני טילים ורקטות, אשר מאפשרות לאזרחים להיכנס למרחב המוגן במהלך פרק הזמן הקצר הניתן לכך. פיקוד העורף עושה מאמץ ניכר להגביר במהלך השנים האחרונות להפוך את ההתרעה לממוקדת יותר ולהרחיב את מספר אזורי ההתרעה. כחלק ממגמה זו, הוגדל מאד מספר אזורי ההתרעה בצפון הארץ. כל אלה הינן פעולות

המאמר לקוח ממזכר מיוחד: 'העשור השקט': 2006-2016, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שצפוי להתפרסם במהלך 2016.

הבריאות לטיפול בהמוני נפגעים, ולצורך של המשרדים הכלכליים והחברתיים לפעיל את המשק ולשפר מתן שירותים לאזרחים, תוך שמירה על הסדר והחוק וזאת גם במשימות אינטגרטיביות מורכבות, כגון פינוי הנרחב של אזרחים וטיפול בהם באזורים אחרים.

ד. הגברת שילובם של ארגוני החברה האזרחית בהיערכות ובפעילות בחירום וקידום שיתוף הפעולה התלת-מגזרי בין המגזר הממשלתי, הרשויות המקומיות, העסקי וארגוני החברה האזרחית (מימוש רוחבי של תפיסת "לבנת היסוד", המציבה את הרשות המקומית כציר לפעולות ההתכוננות והמענה). צירוף גורמים שאינם ממשלתיים, בתיאום עם הרשויות, עשוי לאפשר עלייה ניכרת בתפוקות של מערכות החירום בלא תוספת רבה של עלויות.

ה. פיתוח ויישום תפיסות מקיפות ותכניות פעולה עדכניות ורב-שנתיות בתחום שיתוף הפעולה הבין-ארגוני והבין-מגזרי, החוסן וההיבטים החברתיים השונים של היערכות למצבי חירום. תכניות אלה יבטיחו מענה רב-שנתי ומקיף לחיזוק החוסן החברתי והתשתיתי ברמה הארצית, האזורית והמקומית. ראוי להגדיל בהדרגה את מספר מרכזי החוסן בכל הארץ, ולהבטיח התקינה והתקצוב הממשלתי שלהם לאורך זמן.

ו. פיתוח תחום פינוי אוכלוסייה, כאחד מהכליים האסטרטגיים הלגיטימיים במצבי חירום. בהמשך לפעילות הנעשית ברח"ל ובפיקוד העורף, יש לקבל החלטות קונקרטיות ומתוקצבות הנוגעות לתוכניות לפינוי אוכלוסייה בתרחישים העדכניים. הדבר יבטיח מענה לתושבים באזורים שבהם לא ניתן לשמור על רציפות תפקודית בעת חירום או לקבוצות בעלות צרכים ייחודיים, ויצמצם נפגעים במצבי חירום.

חיזוק החוסן הקהילתי. ואולם, קפיצת המדרגה הנדרשת לסגירת הפער במוכנות העורף טרם התרחשה, הן משום שהאיומים הביטחוניים על העורף גדלו משמעותית, כמותית ואיכותית, והן משום שתהליכים להתארגנות החזית האזרחית מתנהלים עדיין בעצלתיים. כך נוצר פער משמעותי בין האיומים הפוטנציאליים לבין המענה הקיים לאיומים של התרחישים הביטחוניים, ואף פער גדול יותר ביחס לתרחישים אחרים, כדוגמת רעידת אדמה הרסנית. לפיכך דוחק הצורך להאיץ את התארגנות העורף במגוון רחב של תחומים, תוך הקצאת משאבים לכך.

א. בין הצעדים העקרוניים החיוניים לשיפור המצב ניתן למנות: גיבוש תפיסה כוללת והכנת תוכנית אב אינטגרטיבית מתוקצבת להגנה והפעלת החזית האזרחית, על בסיס מגוון תרחישים וסיכונים (קונבנציונלי, נב"ק, פיגועים המוניים, אסונות טבע, מגפות וכו').

ב. השלמת פיתוח המערך הארגוני של החזית האזרחית בישראל, תוך קביעת הסמכות והאחריות של כל הגורמים המעורבים במערך החירום המדינתי. לרבות מתן מענה לשיפור האינטגרציה והתיאום הבין-ארגוני בין גופי החזית האזרחית, וקביעת הגורם האחראי לאינטגרציה. מוטב לעגן את מסגרת האחריות והסמכות בחוק עדכני להגנת העורף.

ג. שיפור היכולת של כל אחד ממשרדי הממשלה – בנפרד וביחד – למלא את חלקו הוא תנאי הכרחי לעמידה במצבי חירום. ראייה אינטגרטיבית וקיומו של מנגנון מכריז לא יספקו את הצורך, אם כל משרד לא ייתן עדיפות גבוהה להתכונן לביצוע המוטל עליו במצבי החירום. למשל, מובן מאליו המשך פיתוח יכולות צבאיות בידי משרד הביטחון, להגנת העורף ואוכלוסייה בקו המגע ובעומק. הדבר נכון גם לצורך של משרד הבריאות לשפר את יכולות מערכת

הערות

- 1 במבצע "עופרת יצוקה" נהרגו 10 חיילים ו-3 אזרחים. נפצעו 317 חיילים ו-183 אזרחים. במבצע "עמוד ענן" נהרגו שני חיילים וארבעה אזרחים, ונפצעו 240 איש. במבצע "צוק איתן" נהרגו 72 איש, מתוכם 67 חיילים ונפצעו 2271 איש, מתוכם 837 אזרחים.
- 2 ראה, בין היתר, את: Leonard, H. B. & Howitt, A. M. (2009). Acting in time against disasters: A comprehensive risk management framework. In H. Kunreuther & M. Useem (Eds.), *Learning from catastrophes: Strategies for reaction and response* (pp. 18-41). Upper Saddle River: Wharton School Publishing.
- 3 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007
- 4 דיונים מעמיקים בהשתתפות כל גורמי הממשל הנוגעים בדבר נערכו בוועדת המשנה למוכנות העורף של וועדת החוץ והביטחון ב-27.2.14 וב-13.3.14, http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/News/Pages/pr_270214.aspx
- 5 החלטת ממשלה מספר 1661 והחלטת ממשלה מספר 1662 מתאריך 1.6.2014, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1661.aspx> <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1662.aspx>
- 6 דוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ינואר 2008.
- 7 אתר האינטרנט של הבורסה לניירות ערך
- בישראל – <http://www.tase.co.il/Heb/Pages/Homepage.aspx>
- 8 משרד האוצר, **עיקרי תקציב המדינה**, עמוד 112, אוקטובר 2015.
- 9 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001086689>
- 10 דן וינשטוק ומאיר אלרן, **ביטחון מערכת החשמל בישראל**, מזכר 152, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מרס 2016
- 11 גילי כהן, "תרחיש פיקוד העורף לעימות עתידי עם חיזבאללה: מאות עד אלפי רקטות ביום" **הארץ**, 31 במרס, 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2604451>
- 12 יוחאי עופר, "טילים מדן ועד אילת: תרחיש למלחמה הבא", *NRG*, 31 במרץ 2015 – <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/686/842.html>
- 13 יוחאי עופר, "מצטרפת ל"כיפת ברזל": מערכת "שרביט קסמים" מבצעית", *NRG*, 1 באפריל, 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/687/018.html>
- 14 אמיר בוחבוט, "מערכת הלייזר שתיירט רקטות לטווחים קצרים במיוחד", **וואלה! NEWS**, 19 בינואר, 2014, <http://news.walla.co.il/item/2713120>
- 15 צביקה חיימוביץ, "מהפיכת 'הרגל ההגנתית' – מגישה בדלנית לתפיסה אינטגרטיבית", **מערכות**, 463, עמ' 18-25, <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/9/113759.pdf>
- 16 על מרכזי החוסן ראה באתר הקואליציה הישראלית לטראומה <http://www.israeltraumacoalition.org/?CategoryId=196>