

פרק שני: מוכנות החזית האזרחית

השינוי שחל במשך השנים באופי העימותים הצבאיים שבהם מעורבת ישראל הביא, בין היתר, לכך ששאלת מוכנות החזית האזרחית הפכה לסוגיה מרכזית בשיח הביטחוני והאזרחי בישראל. אחד המאפיינים הבולטים של עימותים אלה הוא שהם מתנהלים בחזית האזרחית, כשמטרת האויב היא לפגוע באוכלוסייה האזרחית ובמערכות האזרחיות. תפיסת העולם המדינית-ביטחונית של ישראל נשענה במשך שנים רבות על אסטרטגיה ביטחונית הגנתית (מניעת פגיעה בישראל) ודוקטרינה צבאית התקפית (העברת המלחמה לשטח האויב ובמידת האפשר גם מתקפה מקדימה).¹⁰⁰ אולם בשנים האחרונות הפך ירי תלול-מסלול לעבר יעדים אזרחיים לדרך המאבק המרכזית של ארגונים לא-מדינתיים ותת-מדינתיים הנלחמים בישראל – התפתחות שהביאה להשקעה הולכת וגוברת במערך ההגנה של ישראל וביחס לחזית האזרחית.¹⁰¹

הסוגיה החלה לעלות על סדר היום בישראל בעיקר בעקבות מלחמת המפרץ (1991), שבה התממש האיום העיקרי על החזית האזרחית – ירי טילים לשטח ישראל. בעקבות המלחמה הוקם במסגרת צה"ל פיקוד העורף, שמטרתו הייתה לעסוק בהגנה אזרחית. 25 שנים לאחר מכן, מלחמת לבנון השנייה (2006) אתגרה שוב את החזית האזרחית בישראל. המלחמה אף הוגדרה על ידי רבים כנקודת מפנה בהתייחסות לאיום על החזית האזרחית. החזית האזרחית הישראלית לא הייתה אז ערוכה די הצורך אל מול התקפת הרקטות מצד חזבאללה.¹⁰² בהמשך, סבבי העימות בין ישראל לחמאס בעזה ובעיקר מבצע 'צוק איתן' חידדו את הצורך בהכנת החזית האזרחית לעימותים צבאיים. בשונה מהפגיעה בחזית האזרחית במלחמת המפרץ הראשונה, ירי הרקטות והטילים על ידי חזבאללה במהלך מלחמת לבנון השנייה הוביל לשינוי תפיסתי, שעיקרו מעבר מתפיסת "העורף" לתפיסת "החזית האזרחית".

במורשת הביטחונית של מדינת ישראל היה העורף מושג המשדר קדימות נמוכה, יוקרה מופחתת ובעיקר פסיביות, כזה שגם אם הוא סופג מהלומות מהאויב, עיקר תפקידו הוא להעניק גיבוי לכוחות הצבא הלוחמים. לעומת זאת, המונח 'חזית אזרחית' – שנעשה בו שימוש במסגרת התוכנית 'החזית האזרחית' של המכון למחקרי ביטחון לאומי והוא נבחר ככותרת לפרק זה – אמור לשדר אחריות תפקודית, אקטיביות

והשתתפות עם גורמי הביטחון בגורלו של הציבור האזרחי בשעת חירום. בהתאם לכך החלה להתפתח ההכרה כי החזית האזרחית חשובה לא פחות מן החזית הצבאית, בהקשר של עימותים צבאיים המערבים את האוכלוסייה האזרחית.¹⁰³ המונח מקובל גם על פיקוד העורף, ובמקרה של ישראל מדובר בניהול משברים ובהפרעות קשות לשגרת החיים האזרחיים – בעיקר עקב איומים ביטחוניים.¹⁰⁴

שאלות בנושא מוכנות החזית האזרחית נוספו למחקר לאחר מבצע 'צוק איתן'. השנים 2015-2017 היו ברובן שקטות בזירות הביטחוניות הרלוונטיות למוכנות החזית האזרחית. השיח על מוכנות זירה זו היה רלוונטי ביחס לעתיד, כך שלמעשה רוב הזמן הציבור נשאל על עמדותיו ותחושותיו לגבי מוכנות עתידית של החזית האזרחית בתקופת שקט ביטחוני. סביר להניח כי המענה לשאלות היה שונה אילו היה מדובר בתקופת משבר או מייד אחריו. כאמור, בעקבות ריבוי האירועים הביטחוניים ב-2018 בגבול הדרום ובגבול הצפון, ובעיקר המקרים שבהם שוגרו רקטות מרצועת עזה לעבר ריכוזי אוכלוסייה בעומק שטח ישראל, הסוגיה נעשתה רלוונטית אף יותר. מוערך שהחזית האזרחית צפויה להיות מאותגרת מאוד בכל עימות עתידי עם חמאס או עם חזבאללה, ואף ייתכנו עימות ממושך ואירועים רבים במקביל.¹⁰⁵

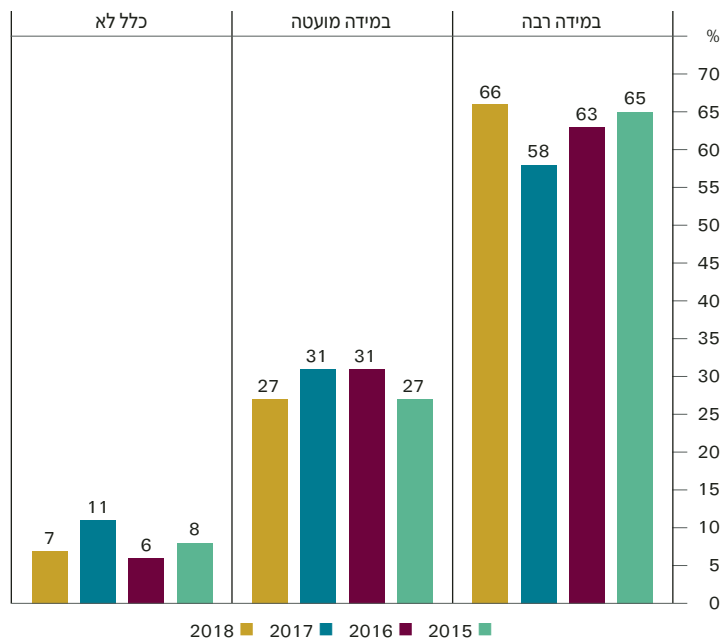
הסוגיה נבחנה בשלוש רמות: רמת המדינה – כלומר תפיסת הציבור באשר למוכנות החזית האזרחית ברמת המדינה, הן באופן כללי והן ביחס למוסדות ספציפיים – הממשלה וצה"ל; תפיסת המוכנות ברמת הרשות המקומית; מוכנות הפרט. חלק מהשאלות נשאלו מדי שנה ואילו אחרות עברו שינויים או נוספו למחקר כדי לבחון זוויות נוספות. השימוש שנעשה במונח הישן 'עורף' נועד להנגיש את השאלות לקהל הרחב.

מוכנות הזירה האזרחית – רמת המדינה

השאלה הראשונה בחנה אם לדעת הציבור העורף במדינת ישראל מוכן לאפשרות של עימות צבאי (ראו תרשים 53).

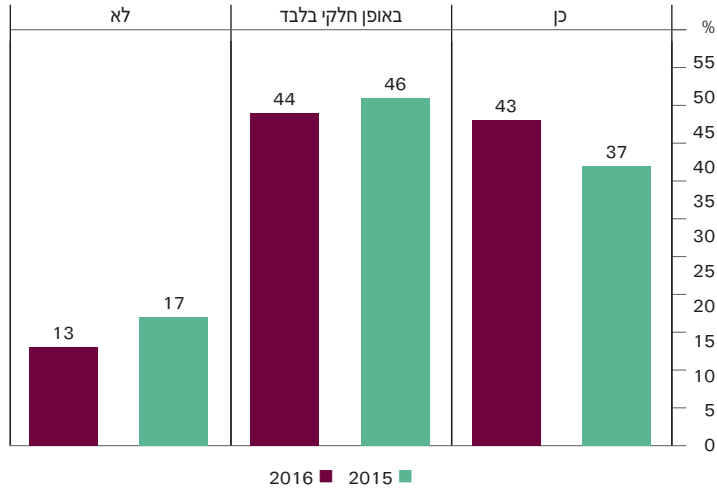
באופן עקבי סבר רוב הציבור ב-2015-2018 כי העורף מוכן לאפשרות של עימות צבאי. 58-66 אחוזים סברו כי העורף מוכן במידה רבה, כשליש (27-31 אחוזים) – במידה מועטה ורק מיעוט (6-11 אחוזים) סבר כי העורף כלל לא מוכן לאפשרות של עימות צבאי. עוד עולה מהתרשים כי חלה ירידה קלה לאורך השנים בתחושת מוכנות העורף. ב-2015 העידו 65 אחוזים כי הם חשים שהמוכנות גבוהה, ואילו ב-2017 סברו כך 58 אחוזים. מעניין כי דווקא ב-2018, השנה שבה הסוגיה הייתה רלוונטית והסיכון לחזית האזרחית עלה, חלה עלייה בתחושת הציבור בדבר מוכנות זו. נוסף על כך נמצא כי דתיים ומסורתיים (75 אחוזים) חשבו שהעורף מוכן יותר משחשבו כך חרדים (43)

אחוזים) וחילונים (61 אחוזים), ואלה שהגדירו עצמם כימין ומרכז חשבו שהעורף מוכן יותר מאשר אלה שהגדירו עצמם כאנשי שמאל (64–69 אחוזים לעומת 38 אחוזים).



תרשים 53: מוכנות העורף במדינת ישראל לאפשרות של עימות צבאי, 2015–2018

השאלה הבאה התמקדה בתחושות הספציפיות של הציבור לגבי מוכנות הממשלה והצבא. הציבור נשאל "האם [לדעתו] הממשלה והצבא עושים מספיק כדי להגן על תושבי המדינה מהנשק תלול המסלול – רקטות וטילים מלבנון ומעזה ומהמנהרות ההתקפיות?"

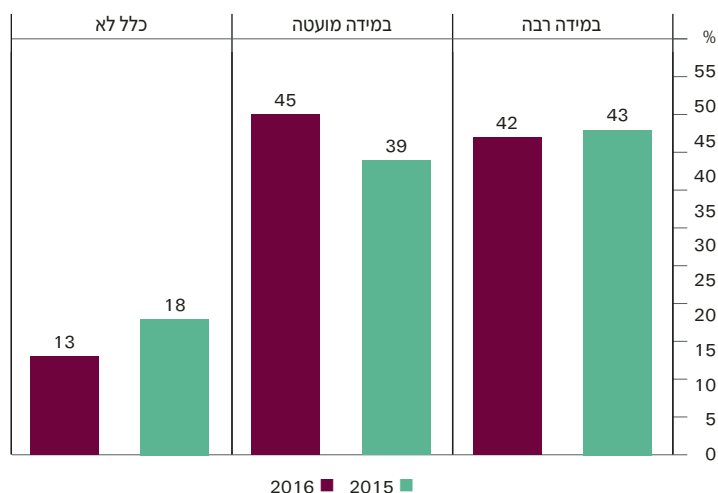


תרשים 54: האם הממשלה והצבא עושים מספיק כדי להגן על תושבי המדינה מהנשק תלול המסלול – רקטות וטילים מלבנון ומעזה ומהמנהרות ההתקפיות? 2016, 2015

מתרשים 54 עולה כי חלק גדול ועקבי מהציבור סבר שהממשלה והצבא עושים מספיק על מנת להגן על תושבי המדינה; 37-43 אחוזים השיבו בחיוב ו-44-46 אחוזים סברו כי מעשי הממשלה מספיקים באופן חלקי. רק 13-17 אחוזים השיבו בשלילה.¹⁰⁶ נראה אם כך שבסך הכול הציבור סמך על המדינה באופן כללי, ובפרט על הממשלה והצבא, ביחס למוכנות החזית האזרחית. ממצא זה משתלב עם הממצאים שהוצגו בשער השני; כאמור, רוב הציבור סבר כי מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים העומדים לפתחה.

מוכנות המועצה האזורית/העירייה/רשות מקומית

למוכנות המועצות האזוריות, העיריות והרשויות המקומיות נודעת חשיבות מיוחדת בהכנת החזית האזרחית למצב חירום, שכן במצבים אלה אזרחי המדינה באים עימם במגע ישיר. יש המגדירים גופים אלה כ"לבנת היסוד" של החזית האזרחית.¹⁰⁷ לפיכך, גופים אלה מהווים מרכיב קריטי בתפיסת הציבור באשר למוכנותם. תרשים 55 מציג את המענה לשאלה אם לדעת המשיבים, הרשות המקומית במקום מגוריהם פועלת היטב להכנת היישוב לאפשרות של עימות צבאי.



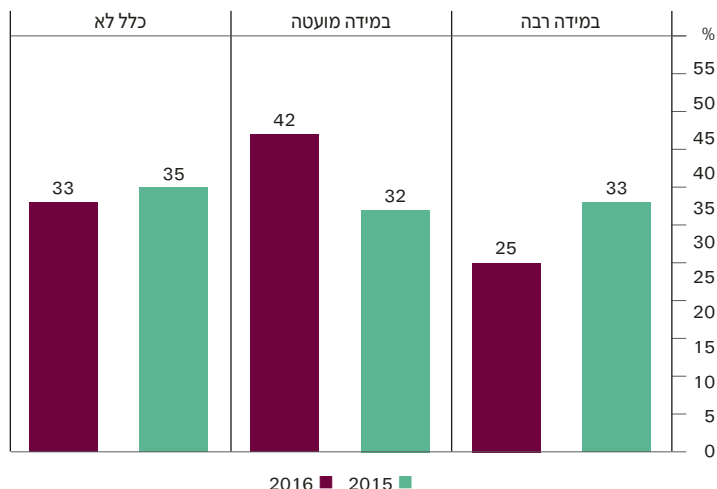
תרשים 55: האם לדעתך הרשות המקומית במקום מגוריך פועלת היטב להכנת היישוב
לאפשרות של עימות צבאי? 2016, 2015

באופן עקבי למדי סבר חלק גדול (57-58 אחוזים) מהציבור כי הגוף הרלוונטי במקום מגוריו אינו פועל להכנת היישוב לעימות צבאי. 39-45 אחוזים סברו שהוא עושה זאת רק במידה מועטה, ו-13-18 אחוזים סברו כי המועצה כלל אינה פועלת להכנת היישוב לעימות צבאי. כ-42-43 ענו שהמועצה פועלת להכנת היישוב לעימות צבאי במידה רבה. נראה אם כן שבהשוואה לתחושת המוכנות הגבוהה יחסית של המדינה, ביחס לרשות המקומית תחושת הביטחון של הציבור פחותה. ייתכן שקיימת הלימה בין תחושה זו לבין המציאות בשטח, וכי דעת הקהל משקפת את חששותיהם של גורמים בממסד ביחס למוכנות היישובים לשעת חירום. כך לדוגמה העיד ב־2017 יואל סטריק, אלוף פיקוד העורף דאז, כי הוא לא רגוע בקשר לרשויות המקומיות, שבעיניו הן רכיב קריטי לתפקוד החזית האזרחית. עוד הוסיף שלא בכולן קיימים בעלי תפקידים מתאימים ומוכשרים, וכי הוא מוטרד מכך שפיקוד העורף לא אימן בצורה איכותית את הרשויות המקומיות (בשנתיים האחרונות). לדבריו, בחיפה רק ל־50 אחוזים מהתושבים היה אז מיגון מספק.¹⁰⁸ גם מבקר המדינה דאז יוסף שפירא אמר במאי 2018 כי עדיין קיימים פערים בתחום מוכנות החזית האזרחית, בעיקר ביישובי הצפון, למרות התקדמות שנרשמה בשנים האחרונות.¹⁰⁹ יתר על כן, קיימים פערים מהותיים בין אזור לאזור בכל הקשור למוכנות. יש אזורים שנחשבים "חזקים", אשר מוכנים למצבי חירום ברמה גבוהה, ויש אזורים "חלשים" שזקוקים לתמיכה רחבה יותר של משרדי ממשלה בזמן אמת.¹¹⁰ הרשויות השונות מקיימות רמות שונות של מוכנות

לחירום, ומטבע הדברים החזקות ביניהן מוכנות יותר מהחלשות. מרביתן אינן מציגות רמה מספקת של היערכות לחירום מול האתגרים הצפויים.¹¹¹

רמת הפרט

למוכנות הפרט נודעת חשיבות רבה. השאלה הראשונה שהוצגה למשתתפים הייתה אם הם ובני משפחתם מכינים את עצמם לעימות צבאי או לפגעי טבע קשים.



תרשים 56: מוכנות הפרט לעימות צבאי או למפגעי טבע, 2015, 2016

תרשים 56 מלמד כי רוב הציבור (67-75 אחוזים) כמעט לא הכין את עצמו לעימות צבאי או לפגעי טבע קשים. מעל לשליש (33-35 אחוזים) כלל לא הכינו את עצמם לכך, 32-42 אחוזים הכינו את עצמם לכך במידה מועטה. רק כשליש מהציבור (25-33 אחוזים) העידו שהם הכינו את עצמם למצבים אלו. בהשוואה בין השנים ניכרת עלייה קלה בשיעור הלא-מוכנים, שעלה מ-67 אחוזים ב-2015 ל-75 אחוזים ב-2016. ייתכן שההתרחקות ממבצע 'צוק איתן' והעובדה שהסכנה לא נראתה לרבים מוחשית הביאו לתחושת שאננות. גם המתחים שעלו בשנים אלו היו מעטים ונגעו בעיקר לתושבי הדרום, ורק באופן מועט לתושבי הצפון. ב-2017 נוספה למחקר שאלה ששילבה גם את רכיב המודעות של הפרט לתרחישי חירום. הציבור נשאל אם הוא מודע לתרחישי חירום קיצוניים שעלולים לגרום לפגיעה בו ובמשפחתו ולמספר רב של נפגעים בעורף הישראלי, ואם הוא מתכוון אליהם. לוח 10 מציג את המענה לשאלה זו תוך השוואה בין השיוד הפוליטי של המשתתפים, שנמצא רלוונטי.

לוח 10: מודעות לתרחישי חירום קיצוניים והכנה אליהם, 2018 (באחוזים)

שיוך פוליטי				
שמאל	מרכז	ימין	סה"כ המשיבים	
25	20	0	29	מודע ולא מתכוון
11	19	75	21	מודע ומתכוון
17	20	0	19	לא מודע ולא מתכוון
47	41	25	31	מודע וחושב שתפקיד הרשויות לטפל בכך

מהנתונים עלה כי רק כחמישית (21 אחוזים) מהציבור היו מודעים לתרחישי חירום והתכוונו אליהם, כשליש (29 אחוזים) מהציבור היו מודעים אך לא התכוונו, ושליש נוסף (31 אחוזים) היו מודעים אך חשבו שמדובר בתפקיד הרשויות (עירייה, פיקוד העורף). 19 אחוזים מהציבור כלל לא היו מודעים ולא התכוונו לתרחישי חירום אלו. ניתן ללמוד מכך שאף כי הציבור ברובו מודע (81 אחוזים), הוא אינו מתכוון (79 אחוזים). אפשר להניח שגם אלה שהעידו כי הם מכינים את עצמם לתרחישי חירום מתכוונים לכך שיש להם ממ"ד בלבד. המשמעות היא שקיים סיכוי סביר כי הלכה למעשה, שיעורם של אלה שאינם מוכנים גבוה בהרבה. כפי שניתן ללמוד מלוח 10, נמצאו הבדלים משמעותיים בשיוך הפוליטי של המשתתפים. אלה שהגדירו עצמם כימין היו מודעים יותר במידה משמעותית לתרחישי חירום והתכוונו אליהם (75 אחוזים), לעומת אלה שהגדירו עצמם כמרכז ושמאל (11-19 אחוזים). זאת ועוד, אלה שהעידו כי הם מודעים לתרחישים אלו חשבו במידה משמעותית יותר מאלה שהגדירו עצמם כימין, כי תפקיד הרשויות לטפל בכך (41-47 אחוזים לעומת 25 אחוזים). יש לציין כי לא נמצאו הבדלים בבחינת רמת הדתיות, למעט החרדים שהיו מודעים פחות לתרחישי חירום מאשר יתר האוכלוסיות. ייתכן שזוהי תוצאה של חשיפה נמוכה לאמצעי התקשורת ולהיעדר מגע עם צה"ל.

סוגיית פינוי והתפנות היישובים

סוגיית ההתפנות בעת משבר ביטחוני בשל הסיכון לחיי אדם שנויה במחלוקת בשיח הישראלי מזה שנים רבות. הנרטיב הישראלי המסורתי היה שלא מפנים אזרחים מול אש אויב. ויכוח ער בנושא התעורר על רקע ההתפנות ההמונית של תושבי תל-אביב במלחמת המפרץ הראשונה (1991), שאף כונו "עריקים" על ידי ראש העיר דאז שלמה להט. הסוגיה התחדדה שוב בעת הסבבים בין ישראל לחמאס, כאשר גברה הסכנה לתושבי עוטף עזה. בעת סבבי העימות 'עופרת יצוקה' ו'עמוד ענן', ההתפנות העצמית של אזרחים מהיישובים לא אורגנה מראש. ב'צוק איתן' נחלקו ביניהם היישובים בסוגיית

הפינוי וההתפנות. המחלוקת נעה בין נרטיב שלפיו אין לפנות את היישובים בעת חירום בשל שיקולים ערכיים, לבין נרטיב שלפיו בעת חירום יש לפנות את התושבים (כל אחד יחליט בעצמו אם להתפנות, או אם יש לעודד באופן אקטיבי את ההתפנות). הגישה הממסדית שעודכנה מאז 'צוק איתן' היא שיש לפנות אזרחים שאינם חיוניים למאמץ הצבאי, ולכן יש להתכונן מראש לפינוי מיידי וסדור של יישובים. כחלק מלקחי 'צוק איתן' גיבש פיקוד העורף תוכנית חדשה שנקראת 'מרחק בטוח', המיועדת ליישובים ספורים הסמוכים לגבול.¹¹²

ב-2018 נוספה למחקר השאלה הבאה: "המדינה גיבשה תוכנית לפיה במצב חירום יפוננו תושבי היישובים הסמוכים לגדר הגבול. האם אתה תומך או מתנגד?" מהמענה לשאלה זו עלה כי רוב הציבור (72 אחוזים) תמך בכך (22 אחוזים בהחלט תמכו, 50 אחוזים די תמכו). בבחינת רמת דתיות עלה כי ככלל תמכו כל סוגי האוכלוסיות בתוכנית הפינוי, אבל האוכלוסייה הדתית תמכה בכך פחות במידה משמעותית מאשר האוכלוסייה החרדית, המסורתית והחילונית (59 אחוזים מקרב הדתיים לעומת 75 אחוזים מקרב החרדים, 68 אחוזים מקרב המסורתיים ו-77 אחוזים מקרב החילונים). מעניין לציין בהקשר זה כי ב'צוק איתן', החלטת חלק מהיישובים לא להתפנות, ובעיקר של הקיבוצים הדתיים בדרום, הייתה קשורה באופן הדוק לאמונה באל ולאורח החיים הדתי. נמצא קשר בין אמונה באל לבין ציונות מעשית, ולכן התפנות נוכח לחץ נתפסה כסימן להיחלשות האמונה הן באל והן במפעל הציוני – שבא לידי ביטוי בהתיישבות.¹¹³ יודגש כי האמונה באל לבדה אינה מספקת הסבר מלא, בעיקר לאור העובדה שכאמור, האוכלוסייה החרדית תמכה בפינוי יישובים. השילוב בין אמונה באל לבין החשיבות שהאוכלוסייה הדתית לאומית מייחסת לאחיזה בקרקע ולקדושת הארץ הוא המשפיע על תפיסתם השלילית באשר לאפשרות הפינוי. אשר לשיוך הפוליטי – נמצא כי אלה שהגדירו את עצמם כימין, שמאל ומרכז תמכו בפינוי, אבל אלה שהגדירו את עצמם כשמאל תמכו בפינוי יותר מאלה שהגדירו את עצמם כמרכז וכימין (ימין ומרכז – 70-75 אחוזים לעומת שמאל – 86 אחוזים).

המענים לשאלה זו מספקים מידע מועט לגבי עמדות הציבור בסוגיית הפינוי (יש לזכור כי גם מבחינה ממסדית, הכרת הצורך בפינוי נרחב עדיין לא בשלה במלואה וחסרים עיבוד, תכנון והקצאת משאבים – כולל הכנת תוכניות פינוי מפורטות שיכללו התייחסות מערכתית לשאלה מהם הקריטריונים לפינוי).¹¹⁴ ובכל זאת, ניתן ללמוד מממצא זה על כיווני החשיבה המשתנים של הציבור בישראל ביחס לתפיסות עולם. לסיכום, בקרב הציבור בישראל נמצא רוב שסבר כי החזית האזרחית מוכנה לאפשרות של עימות צבאי, וכי הממשלה והצבא עשו מספיק או באופן חלקי כדי להגן על תושבי המדינה. עוד עלה מהנתונים שהוצגו בפרק זה כי הרוב סבר שהרשות המקומית פועלת רק בצורה חלקית להכנת היישוב לעימות צבאי. ולבסוף, רוב הציבור

אינו מכין את עצמו לעימות צבאי. במילים אחרות: ככל שיוורדים מרמת המדינה לרמת הפרט, כך יורדת תחושת המוכנות.

נראה שהציבור ביטא הסתמכות על הממסד הפוליטי-ביטחוני. ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאים אחרים שעלו במחקר, שעוסקים באמון הציבור במוכנות המדינה ובמוכנות צה"ל להתמודדות עם איומים חיצוניים-ביטחוניים. לכאורה ממצאים אלו מפתיעים, שכן סביר להניח שיכולת הציבור להעריך את מוכנות המדינה הלכה למעשה נמוכה, כך שמדובר על תחושה אמורפית. לעומת זאת, היכולת הריאלית של הפרט להעיד לגבי מוכנותו האישית גבוהה יותר. שנית וחשוב יותר, הממצאים אינם עולים בקנה אחד עם קביעותיהם של "העושים במלאכה". אנשי מקצוע העידו כי גם אם מוכנות החזית האזרחית השתפרה בצורה משמעותית מאז מלחמת לבנון השנייה, עדיין קיימים פערים ניכרים ביחס לרצוי בהקשר זה.¹¹⁵ ייתכן שפער זה נובע מהרצון של הציבור למימוש תחושה פסיכולוגית של רגיעה, מעין משאלת לב ואמונה ותקווה שהכול יהיה בסדר.

נכון לשאול מדוע חלקים גדולים מהציבור אינם מכינים עצמם למצב של עימות צבאי; מדוע קיימת נטייה בציבור לסמוך על הממסד הפוליטי-ביטחוני שיעשה את הנדרש עבורו, והוא נמנע מלעסוק בעצמו בסוגיה זו ובהיערכותו שלו לקראתה. אפשר להציע לכך מספר הסברים. ראשית, ייתכן שזהו חלק מ"תרבות הסמוך" הרווחת בחברה הישראלית. הסבר משלים קשור ביחס האזרח למדינה שמקורו, לפחות באופן חלקי, בתפיסת עולם אינדיווידואליסטית בנוסח: "מה המדינה עושה בשבילי?". המשמעות היא מידה פחותה של קבלת אחריות אישית, כל שכן כאשר משבר ריאלי לא נראה באופק. ניתן להציע הסבר נוסף, שלפיו אדישות הציבור נובעת מתחושת הביטחון שלו במערך ההגנה האווירית (ובעיקר במיגון האקטיבי 'כיפת ברזל') של ישראל, שהתבסס בעשור האחרון והוכח מבחינה מבצעית כאפקטיבי ומציל חיים. עם זאת ברור כי מספר הסוללות הזמינות אינו יכול לתת מענה מספיק לאיום, בוודאי בנסיבות של עימות מלא, שיחייב גם כיסוי של המערכת למתקנים צבאיים ולתשתיות לאומיות חיוניות. בכירים במערכת הביטחון הביעו חשש מתחושת הביטחון של הציבור במערכת וסברו כי 'כיפת ברזל' הכניסה את העורף לשאננות.¹¹⁶