

פרק ה' – האתגר לזירה האזרחית¹¹

פרק זה מתבסס על ההנחה שמדובר בעימות המתרחש בשתי חזיתות במקביל: החזית הצבאית והחזית האזרחית. החזית האזרחית צפויה לספוג בעימות זה, יחסית לעימותים קודמים, שיעורים גבוהים בהרבה של פגיעות – חלקן הקטן מדויקות, במיוחד בשלב הראשון של המלחמה. לצד זאת יש לזכור שכמו בעימותים בעבר, תתקיים יציבות גבוהה של שיגורי רקטות סטטיסטיות לעבר מגוון יעדים בתווך האזרחי בישראל, בהיקף רחב מהממוצע של השיגורים בעימותים הקודמים עם חזבאללה ועם חמאס. נזקיהם של אלה בנפש וברכוש עשויים להיות רחבים הרבה יותר ממה שנחווה בעימותים קודמים, שכן מספר האירועים ביממה יהיה גדול בהרבה – מה שיאתגר מאוד את מערכת המענה הראשוני. בתוך כך צפויים לחזית האזרחית איומים במספר מישורים, אשר יערערו את תחושת הביטחון של אזרחי ישראל:

- כיבוש שטחים המאוכלסים באזרחים בגליל ובגולן.
 - פגיעה בתשתיות אסטרטגיות ובמתקנים חיוניים (מתקני ייצור חשמל, נמלי תעופה וים, אנרגיה, תחבורה, תקשורת, מים) שתשבש את יכולת התמיכה של המשק במאמץ המלחמתי.
 - פגיעה בסמלי שלטון.
 - פגיעה מתמשכת ברציפות התפקודית של רכיבים חיוניים של המשק (כלכלה וחברה).
 - פגיעה פיזית בריכוזי אוכלוסייה לשם הטרדה, התשה ושחיקת כוח העמידה.
- בעימות כזה יהיה קושי ניכר לקיים רציפות תפקודית סבירה של המשק ושל הציבור בכללו, בעיקר אם העימות יימשך זמן רב. מצב כזה עשוי לאתגר מאוד את החוסן הלאומי בישראל, הניצב ביסוד יכולתה לצלוח משבר ביטחוני מהמעלה הראשונה. להלן ניתוח היכולות של החזית האזרחית להתמודד עם איום משולב מעין זה, מגבלותיהן והמשמעויות הנגזרות מכך הן לגבי אופן ניהול המערכה והן לגבי תוצאותיה המעשיות והתודעיות.

11 פרק זה נכתב על ידי תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן וד"ר כרמית פדן

מספר רכיבים ישפיעו על אופי התפקוד של החזית האזרחית, העיקריים הם: עוצמת הפגיעה; משך העימות; מידת ההיערכות ורמת המוכנות המקדימה; צורת הניהול של העימות ברמה הלאומית והמקומית; מידת ההצלחה הנתפסת של פעולות צה"ל; התנהלות הציבור מול האתגר הביטחוני; וכן אופן תיווך האירועים לציבור בתקשורת (על ערוציה השונים). רק על חלק מאלה יש למסד הישראלי שליטה, ובחלק מאלה ההיערכות המקדימה אינה מלאה, בלשון המעטה:

• **רמת ההיערכות והמוכנות האזרחית** לעימות נרחב ומתמשך אינה שווה בגזרות השונות של ישראל. יש לכך חשיבות רבה שכן סביר להניח שמרבית האזורים המאוכלסים בישראל יהיו מאוימים על ידי מטחי רקטות מסוגים ובשיעורים שונים. אם רמת המוכנות – הפיזית והמנטלית – ביישובי עוטף עזה היא המודל הראוי למוכנות סבירה ולהשוואה, על רקע אירועים ביטחוניים חוזרים ונשנים לאורך שנים רבות ובנייה של היערכות אזרחית מושכלת מולם, הרי כל האזורים האחרים בישראל, ובעיקר בצפונה, נמצאים ברמות נמוכות בהרבה של מוכנות לאיום הצפוי. דוגמה ברורה לכך היא בתחום **המיגון הפסיבי** הלוקה בחסר, מאחר שהחלטת ממשלה לממש תוכנית רב-שנתית למיגון לא בוצעה הלכה למעשה. דוגמה אחרת היא **בתחום הפינוי** של אוכלוסיות מותקפות – מהלך צפוי בחירום – שהמוכנות התכנונית והלוגיסטית שלו מצומצמת ביחס לנדרש ואינה עונה על הצרכים גם ביישובים ליד גבול הצפון, ובוודאי באזורים אחרים בארץ הצפויים להיות יעד לתקיפה מסיבית ונמשכת.

• **ניהול המערכה** – משבר הקורונה לפרקיו המשתנים כפי שנחווה בישראל שונה אומנם במאפייניו מאירוע מלחמתי, אך השלכותיו שיקפו במידה רבה את מגבלות הניהול (או שמא האלתור) הישראלי וחשפו הפרעות ארגוניות מערכתיות קשות. אומנם לכאורה ישראל מנוסה מאוד במשברים ביטחוניים, אולם היקפו, משכו ועוצמת נזקיו הצפויים בתווך האזרחי של עימות בחזית הצפון מחייבים התייחסות אליו כאל אירוע מכונן מסוג חדש. זאת במיוחד בהקשר של החזית האזרחית, מאחר שהאוכלוסייה הישראלית אינה מודעת לעוצמת האיום הצפוי ולכן אינה מבינה את השלכותיו האפשריות הקשות ברבדים האישיים, החברתיים והכלכליים. מכאן שהיא ממילא אינה ערוכה לקראתו כנדרש וההפתעה הצפויה, אם תפרוץ ללא הכנת הציבור, עלולה להעמיק את הפגיעה בחוסן החברתי. משום כך ניהול המערכה קריטי ומחייב היערכות שונה ומשופרת מזו הקיימת. סוגיה זו תובהר בהתייחס למספר רמות:

– **ברמה הלאומית** – נדרשת התארגנות חדשה שתאפשר התמקדות בקבלת ההחלטות הנדרשות לגבי החזית האזרחית, במקביל לאלה הנדרשות לניהול המערכה הצבאית והמדינית. תחת הקבינט המדיני-ביטחוני נדרש לכונן מנגנון

מיוחד, שיתרכז בנושאים האזרחיים הדחופים והקריטיים ואשר צריכים להיות לו מודעות וקשב לסוגיות ייחודיות להיבטים האזרחיים, כמו גם יכולת לתכלל ולקבל החלטות באופן מושכל ומבוסס על נתונים של הגורמים האזרחיים השונים, האמונים על הטיפול באזרחים ועל מתן המענים לצורכיהם בעת חירום.

– **משרד הביטחון** הוא המופקד על החזית האזרחית, באמצעות רשות החירום הלאומית (רח"ל). יכולת תפקודה והיקף סמכויותיה של הרשות נפגעו מאוד בעקבות ההחלטה לאמץ רכיבים חשובים מהמלצות ועדת מזרחי, שמונתה על ידי שר הביטחון ב־2018 להסדרת חלוקת האחריות בין רח"ל לפיקוד העורף. הרכיב החיוני שנחלש הוא ועדת המשק לשעת חירום (מל"ח), שניהול מחוזותיו הועבר לפיקוד העורף. עדיין לא ברור כיצד תתנהל מערכת קריטית זו במלחמה ממושכת תחת אש, האמורה לאתגר במידה רבה את התשתיות החיוניות להפעלת המשק, על כל רכיביו. במקביל נחלשה יכולתה של רח"ל לתכלל את המאמץ הכלל־ממשלתי ליצירת תיאום פעולה בין משרדי הממשלה. חוליה זו נמצאה חלשה במהלך משבר הקורונה ומחייבת תיקון מערכתי (אולי רצוי היה להעביר את ייעודה וסמכויותיה לגוף המטה שהוצע לכוון ברמה הלאומית).

– המשימה העיקרית של **צה"ל** בחזית האזרחית היא מתן "מטרייה" מיטבית באמצעות מערך ההגנה האקטיבית והגנת הגבולות. אולם נראה כי היקף הכוחות הנתון של סוללות 'כיפת ברזל' מול המשימות הרבות והמגוונות שנכחו לו בעימות הצפוי יציב את ריכוזי האוכלוסייה בסדר העדיפויות השלישי להגנה, לאחר מתקני צה"ל והתשתיות הלאומיות החיוניות. המשמעות היא פגיעות אזרחיות רבות יותר מאלה שנחו בעימותים קודמים לצד הרס רב יותר, שייצרו דמורליזציה ופחד, יערערו את הרציפות התפקודית של המשק וישפיעו לרעה על החוסן החברתי. מעבר לכך, הקשב של צה"ל לצרכים האזרחיים, גם במישור הלוגיסטי, צפוי להיות נמוך ממה שהיה מקובל בעימותים קודמים. גם מכאן עולה הצורך בגוף מתכלל אזרחי ברמה הלאומית. צה"ל יידרש לא רק להרתיע מפני עימות אלא גם לחתור לקצר אותו ככל האפשר, ייתכן גם על חשבון מובהקות הניצחון, בשל הקושי האזרחי להכיל עימות קשה לאורך זמן.

– **פיקוד העורף** הוא המערכת הצבאית המיועדת להכשיר ולנהל את המאמץ בחזית האזרחית. בשל כך למערכת זו משאבים ניכרים, היא עתירת כוח אדם מנוסה ומתורגל, מאורגנת היטב, בעלת תורה מגובשת ופריסה רחבה ברשויות המקומיות. המגבלות העיקריות של מערכת זו קשורות בעוצמת האתגר הצפוי, ביכולת המצומצמת של פיקוד העורף להישען על צה"ל, שיהיה מחויב למאמץ מרוכז בביצוע משימותיו המאתגרות בחזית הצבאית, וביכולתו הבלתי ידועה

של פיקוד העורף להפעיל את מחוזות מל"ח (משק לשעת חירום) על פי מחויבותו החדשה. משימה זו חיונית לתפקוד המשק כולו, מורכבת מאוד ומחייבת רגישות, ניסיון והבנה בנושאים אזרחיים מורכבים. כל זאת בתרחישים קשים המוכרים אומנם לפיקוד העורף, אך אמורים לאתגר אותו מול גורמי המענה האחרים – משטרת ישראל, מערך כיבוי האש ומגן דוד אדום – בעיקר בנסיבות של ריבוי פגיעות קשות במקביל ולאורך זמן, בזירות מגוונות ומורכבות. כל זה מחזק את הצורך לחוקק חוק ייעודי לעניין ניהול החזית האזרחית (שעלה בעבר), שיעניק בהירות נדרשת לעניין האחריות והסמכויות של הגופים השונים, ובמיוחד של הגוף המנהל את אירוע החירום האזרחי.

– **הרשויות המקומיות** מציגות תמונת היערכות ויכולות ניהול חירום בלתי אחידות. ככלל, הרשויות החזקות יותר גם ערוכות טוב יותר לשעת חירום בהשוואה לרשויות החלשות, שמספרן רב, גם אם יש ספק אם מי מהן ערוכה בצורה סבירה לתרחיש הקשה הצפוי. על בסיס ההנחה כי הרשויות המקומיות אמורות לתפקד כ"לבנת היסוד" של החזית האזרחית בחירום, יש להעניק להן את הסיוע שיאפשר להן לתפקד באופן סביר. אין זה המצב היום.

– **ההיבט התודעתי** אמור להיות בעל השפעה רבה על התנהלות החזית האזרחית, מה גם שזו אמורה להיות חשופה למאמץ תעמולתי ניכר מצד האויב. יצוין כי לנסיבות הפתיחה של העימות ובמיוחד לתיווכו בפני הציבור הישראלי תהיה השפעה רבה על התנהלות הציבור ועל התייחסותו לעימות ולנזקיו ברכוש ובנפש. ככל שהעימות ייתפס כהכרחי ומוצדק יותר על ידי חלקים רחבים בציבור, תהיה לכך השפעה חיובית על אמון הציבור בהנהגת המדינה ועל התייחסותו לעימות. גם משך העימות, ההצלחות (או הקשיים) של צה"ל, היקף הנפגעים בקרב חייליו והנזקים בתווך האזרחי ישפיעו מאוד על המורל הלאומי, על תחושת הסולידריות החברתית ועל מידת יכולתם של הגורמים האזרחיים להתמודד עם הקשיים שמצב החירום יזמן. על כן יתחייב מאמץ הסברתי רצוף ומקצועי, כולל גיוס התקשורת הממוסדת, ובעיקר אם העימות יימשך זמן רב ויגיע למצבים המאופיינים במבוי סתום או ב"דשדוש צבאי".

לכלל גורמים אלה השפעה מכרעת על **החוסן הלאומי** במובנו הבסיסי, כמשקף את היכולת של המערכת הלאומית על רכיביה להכיל את ההפרעה הקשה בגמישות, ולקיים רציפות תפקודית מינימלית וסבירה בחירום כבסיס להתאוששות מהירה אחריו (ואף בתקווה לרמה גבוהה יותר מנקודת המוצא). בעבר הוכיחה ישראל יכולות גבוהות של חוסן לאומי בנסיבות של עימותים ביטחוניים. עם זאת, ההנחה היא כי ההפרעה הצפויה בחזית האזרחית בעת עימות בזירה הצפונית תהיה קשה מאוד וממושכת אף

יותר מאשר בעבר (מלחמת לבנון השנייה נמשכה 33 ימים, מבצע 'צוק איתן' נמשך 51 ימים – הרבה יותר ממלחמת יום הכיפורים שנמשכה 19 ימים), וכי נזקיה לתווד האזרחי בנפש, ברכוש ובתשתיות חיוניות יהיו רבים וחמורים מאשר אלה שנגרמו בעימותים בעבר.

לתרחיש זה השלכות כבדות על האתגר לחוסן הלאומי. בהיעדר היערכות מספקת ואם ביצועי צה"ל לא ישקפו ניצחון או לפחות עליונות ברורה על האויב, יש להביא בחשבון איומים על מצבו המנטלי של הציבור, על יכולתו לקיים רציפות תפקודית סבירה ועקב כך על יכולתו להתאושש לאחר העימות, וזאת גם ללא שקלול של ההשלכות הסוציו-אקונומיות הקשות של משבר הקורונה. אתגר כזה לחזית האזרחית יאתגר גם את תפיסת הניצחון בעימות. לכן בחינת משמעויותיה של מלחמה בחזית הצפונית מחייבת גם הסקת מסקנות לגבי היערכות מקדימה בחזית האזרחית, בצד השקעת מאמץ להימנע מעימות כזה.