

מבט על, גיליון 828, 9 ביוני 2016

תרחיש ייחוס ביטחוני מורחב לחזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן, יונתן שחם, אלכס אלטשולר

"שבוע החירום הלאומי" (29 במאי–2 ביוני 2106) נועד להעמיק את המוכנות הבין-ארגונית בישראל לחירום, על בסיס הלקחים שנצברו בעשור האחרון מאז מלחמת לבנון השנייה (2006), ולבחון את מידת בשלותן של התכניות לשעת חירום ברמה הלאומית. ככזה, האירועים הרבים שהתנהלו במסגרתו התמקדו בעיקר בשיח בין רשות החירום הלאומית (רח"ל), כמובילת המהלך, לבין הגופים האחרים השותפים לעשייה בתחום החירום: פיקוד העורף, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ואחרים הפעילים בתחום.

ייחודו של האירוע הינו בצינו את השלמת הדיונים, שנמשכו זמן רב מאד, לקראת גיבוש תרחיש הייחוס האמור להיות מובא לאישור הממשלה בקרוב. תרחיש הייחוס, שלא פורסם ברבים במלואו, כולל כמה רכיבים מרכזיים המשקפים תפיסה מעודכנת, בהסתמך על קשת האיומים הביטחוניים כפי שהיא נראית במערכת הביטחון. בין אלה בולטים: (א) אפשרות של עימות מקביל, דו-חזיתי, עם חזבאללה מצפון וחמאס מדרום; (ב) הפעלה משולבת של כמויות ניכרות של נשק תלול מסלול, סטטיסטי ברובו, לטווחים שונים, כולל פגיעה בריכוזי אוכלוסייה; (ג) שימוש ממוקד בטילים מונחים מדויקים לעבר מטרות איכות אסטרטגיות, אזרחיות וצבאיות, ברחבי המדינה, בדגש על שלב הפתיחה של העימות, בשילוב של תקיפות סייבר; (ד) תקיפות של ישובים צמודי גדר, ביבשה (כולל באמצעות מנהרות תקיפה), באוויר (גם באמצעות כלים בלתי-מאוישים) ומהים, ובכלל זאת אפשרות של ניסיונות השתלטות. ללא קשר לאיומים הביטחוניים, מפת הסיכונים הישראלית כוללת גם תרחישים של אסונות חמורים מהטבע, בעיקר עקב רעידת אדמה חזקה ו/או צונאמי.

חלק ניכר מתרחיש הייחוס המעודכן אינו חדש. רובו מוכר ונחוה בסבבי העימות התכופים שהתרחשו בעשור האחרון, גם אם בהיקפים קטנים ובינוניים. עם זאת, הוא מתאפיין בחומרה של חלקים ממנו, הגבוהה מבעבר. ככזה הוא משקף הכרה בצורך להתכונן גם לתרחישים בלתי-מוכרים ולעדכן את הרשויות האזרחיות ואת הציבור הרחב גם לגבי אפשרות מימוש של תרחישי קיצון, בעיקר בתחום העימות הביטחוני. בהקשר זה מודגשת ההנחה כי על החזית האזרחית בישראל להתכונן לרמת סיכונים ולהיקף נזקים שלא הוכרו בעבר, גם בתחום התשתיות הלאומיות החיוניות. וזאת, למרות השיפור הניכר שחל בשנים האחרונות ברמת ההתגוננות בישראל, עם פיתוחה וכניסתה לשלב מבצעי פעיל של מערכת ההגנה האקטיבית הרב-שכבתית. זו אמורה לתת מענה הולם – אך לא הרמטי – לאיום החמור של נשק תלול מסלול, מרמת המרגמה, דרך רקטות קצרות ובינוניות טווח, ועד טילים מונחים ארוכי טווח.

חשיבות מיוחדת נודעת במסגרת זו להנחה המעודכנת, שלפיה בנוסף לנזקים הצפויים והמוכרים בישוים הקרובים לקו הגבול, וכן עקב 'טפטופים' של אמל"ח תלול-מסלול סטטיסטי בעומק המדינה, אולי בהיקפים רחבים מבעבר, יש להיערך גם לפגיעה רחבת היקף במרחב עירוני נרחב וצפוף במרכז הארץ. פגיעה כזו צפויה להתרחש בשלב הפותח של מערכה עתידית, כמהלומה צפויה של מטחי רקטות וטילים, ואף להימשך ימים ארוכים באורח ממוקד לעבר אותם מרחבים עירוניים. כך, נוסף לפגיעה נרחבת מאשר בעבר במבנים ובאזרחים, עלולים להיפגע גם מתקנים חיוניים של תשתיות לאומיות, כמו מערכת החשמל, תקשורת ותחבורה. פגיעות אלה יפגמו קשות לא רק בשגרת החירום, המאפשרת תפקוד מבוקר גם בזמן עימות, אלא גם במאמציהם של גופי החירום וההצלה להעניק מענה הולם לנפגעים.

תרחיש כזה מעלה את הצורך, בין היתר, בהיערכות חדשה והולמת לאפשרות של פינוי יזום וממוסד של אזרחים רבים מאד מבתייהם לתקופה ממושכת. זאת, בשונה מהתפנות עצמית ביוזמת האזרחים, כפי שאירע בעבר, למשל בזמן מלחמת המפרץ הראשונה. התרחיש המעודכן מעלה את הצורך להתארגן מלכתחילה באופן סדור וממלכתי, בשיתוף הרשויות המקומיות ובתיאום צמוד עמו, ותוך גיוס מקדים של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. פינוי מסיבי של אזרחים מבתייהם הינו – בכל מקום ובכל מדינה, וודאי תחת אש – מהלך סבוך ומורכב מאד. הוא מחייב כמובן החלטה ממשלתית, שלא תהיה פשוטה לאימוץ, בשל רגישות הנושא במובנים הערכי, הפוליטי וגם הארגוני. עוד בעקבות "צוק איתן" (קיץ 2014) התבטאו בכירים במערכת הביטחון כי פינוי תחת אש אינו פסול ערכית, מבחינת האתוס הלאומי, וכי יש צורך בהכנתו המוקדמת. ברח"ל הוכנו כבר תכניות ("מלון אורחים", "מלונית") לפינוי של עשרות אלפים, בעיקר מאזורים הסמוכים לגבולות. אולם, תכנון מצומצם יחסית כזה, הגם שהינו חיוני, אינו עונה על הצרכים הנגזרים מהתרחיש הרחב. בהקשר זה שוב עולה השאלה: מי יהיה אחראי למהלך מורכב כזה, הן מבחינת הרשות המקומית המשלחת את התושבים והן מבחינת זו שתקלוט אותם, על המשתמע מאחריות זו אשר לאספקת השירותים החיוניים למפונים הרבים. ברור שכל תכנית בסיסית למתן מענה לפינוי המוני מחייבת התאמה לשטח המדובר, תרגולים חוזרים, הכנות פיזיות ולוגיסטיות, הקצאת כוחות ותקציבים ניכרים, כולל גיוס של גורמים מתנדבים מהחברה האזרחית. המערכת הנוכחית אינה ערוכה לאתגר מסוג זה.

הפערים בין התרחיש המעודכן לבין המענה הקיים, בעיקר במובנים קריטיים כמו אלה הקשורים בפינוי המוני עקב מהלומה על מרחב עירוני עומדים כנראה בבסיס הגדרתה של רמת המוכנות של העורף בישראל כ"בינונית פלוס". הגדרה זו, כפי שהוצגה במסיבת עיתונאים של הנהלת רח"ל, אשר נערכה לקראת שבוע החירום, מעידה על ההכרה בקרב הדרג המקצועי הבכיר כי רמת המוכנות הנוכחית טעונה שיפור ניכר. משמעותה היא שיש צורך בקפיצת מדרגה ברמת המוכנות של החזית האזרחית מול האיומים המובאים בחשבון. נדגיש: לא מדובר רק באמצעים הכרוכים בעלויות גבוהות. מדובר בראש ובראשונה בצורך לגבש תפיסת ביטחון מוסכמת לגבי החזית האזרחית, להכין תכנית אב משולבת של כל הגורמים הנוגעים בדבר, לחזק את שתוף הפעולה בין הגורמים השונים הפועלים במרחב, ובעיקר – בצורך לקבל החלטה מוסכמת ומעוגנת בחקיקה אשר לסוגיית הסמכות והאחריות לניהול החזית האזרחית בשגרה ובחירום.

באחרונה נודע על אודות התפתחויות סותרות בנושא חלוקת הסמכויות בחזית האזרחית: מצד אחד, נודע על אודות הצעה מחודשת של המל"ל להעביר סמכויות פיקוח על הרשויות המקומיות בתחום החירום למשרד הפנים. מצד שני, נעשה צעד חשוב, השונה מהצעת המל"ל, בדמותה של "הסדרה" בין רח"ל לפיקוד העורף, שעיקרה "חלוקת עבודה" ביניהם: בתמצית, רח"ל תתמקד בתיאום הפעילות הבין-משרדית ברמה הממלכתית, ואילו פיקוד העורף יתמקד בניהול "השטח", מרמת הרשויות המקומיות ומטה, עד לקהילות ולאזרחים. זה צעד חשוב ומבורך, המחייב עוד עבודה רבה להבטחת שיתוף הפעולה הנדרש בין הגורמים הרבים הפועלים בחזית האזרחית. סוגיית הסמכות והאחריות הבלתי-מוסדרת תמשיך אם כן להוות חסם מרכזי בפני שיפור ההתכוננות הלאומית לחירום, וודאי כמענה מערכתי מול מפת האיומים המעודכנת.