

תפיסת צה"ל את תפקידו בחזית האזרחית

מאיר אלרן

מטרת המאמר היא לנתח את מה שנאמר – ואת מה שלא נאמר – במסמך "אסטרטגיית צה"ל" בנוגע לתפקיד הצבא בחזית האזרחית, לנסות להסיק מתוך כך מהן תפיסות הצבא בתחום הזה, לבחון את המשמעויות של התפיסות האלה על פיקוד העורף ועל כלל ההיערכות הלאומית בחזית האזרחית ולהציע קווים מנחים למדיניות חלופית בתחום החיוני הזה.

מאחר שלסוגיית החזית האזרחית יש משמעויות מרחיקות לכת גם על התחום האזרחי וגם על התחום הצבאי מחייב העיסוק בה – במסמך צה"ל וגם בדיון הציבורי המתבקש בעניינה – להביא לידי ביטוי את הקשר ההדוק בין שני עולמות התוכן האלה: עולם האסטרטגיה הצבאית ועולם האסטרטגיה הלאומית שכולל את ההגנה על החזית האזרחית.

תפיסת צה"ל את ייעודו ואת משימותיו בחזית האזרחית

מסמך צה"ל משתמש במאמר במונח "העורף", שהוא, בהקשר הישראלי, מיושן ומתאים לעידן היסטורי שחלף מהעולם. המונח החלופי – "החזית האזרחית", המקובל גם על פיקוד העורף¹ – הוא ראוי הרבה יותר לצורך המשגה ראויה של המערכת המופקדת על ביטחון המולדת (homeland security) ואשר עוסקת באופן פעיל וסביל בהתמודדות עם אסונות המוניים – טבעיים ומעשי ידי אדם. במקרה של ישראל מדובר בעיקר בניהול משברים והפרעות קשות לשגרת החיים האזרחיים – בעיקר עקב איומים ביטחוניים. בכך מייחד את עצמו המושג "החזית האזרחית" ממקבילו החופף לו, "החזית הצבאית". הממשק בין החזיתות האלה מתאפיין בסימביוזה חיונית ומאתגרת.

החזית האזרחית בישראל משקפת עולם תוכן שלם ודינמי המתפרס החל מהפרט, עבור דרך הקהילה וכלה במערכת הלאומית הכוללת. הפריסה הזאת מחייבת תפיסה אסטרטגית מעודכנת ורחבה שתהיה בסיס לתוכנית פעולה לאומית מפורטת ובת

יישום על ידי כל העוסקים במלאכה, כולל בצה"ל ובזרוע הביצוע העיקרית שלו לעניין: פיקוד העורף (פקע"ר).

לא ברור אם המופקדים על התחום החשוב הזה, כולל בצה"ל, מפנימים גישה הוליסטית וכלל-מערכתית כזאת, ואם הם הפנימו אותה – באיזו מידה הם עשו זאת. התפיסה ההוליסטית הראויה של החזית האזרחית מחייבת אינטגרציה מרבית ומיטבית של כל רכיביה. זהו תנאי ראשון במעלה לבנייה מושכלת ומוצלחת של יכולת התמודדות ראויה להגנה מפני האיומים הרלוונטיים – בהתאם למידת הסיכון הטמון בהם מחד גיסא ובהתאם לסיכויי התממשותם מאידך גיסא.

מהמסמך "אסטרטגיית צה"ל" מסתמן כי הצבא מתבונן על החזית האזרחית מזווית ראייה צבאית בלבד. האיום על החזית האזרחית נובע – לפי המסמך – מהנשק תלול המסלול (תמ"ס) שבידי חמאס ברצועת עזה וחזבאללה בלבנון. החזית האזרחית משתלבת במאמצי ההגנה במצבי מלחמה וחירום² וכוללת את המאמצים הבאים:

1. הפחתת נקודות התורפה האזרחיות, כולל פינוי אזרחים מיישובים מאוימים במרחב הגבול במסגרת המשימה הצבאית למנוע – במישור ההגנתי – הישגים טריטוריאליים מהאויב במרחבי הגבולות.

2. בתחום הגנת העורף (התגוננות): הגנה על העורף האזרחי ועל העורף הצבאי מפני מתקפת טילים ורקטות לצד אבטחתה של רציפות ההתקפה. וזהו סדר העדיפות בהגנת העורף:

א. הגנה שמאפשרת את רציפות ההפעלה של הכוח הצבאי הן להגנה והן להתקפה, כולל הגנה על מערכי הליבה בעורף הצבאי ובעורף האזרחי.

ב. הגנה על תשתיות לאומיות חיוניות ועל מוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי.

ג. הגנה על מרכזי האוכלוסייה.

ד. במערכות שההישג הנדרש מהן מוגבל, ייבחן הצורך לתעדף הגנה ישירה על העורף האזרחי.

ה. המרכיבים המרכזיים ביכולת ההגנה על העורף הם ההגנה האקטיבית, מערכות ההתרעה והמיגון הפיזי.

בפרק ה' במסמך "אסטרטגיית צה"ל", העוסק בבניין הכוח של צה"ל, נקבעו יכולות הליבה הנדרשות מהצבא,³ ובהן יכולות ההגנה הבאות: הגנה על הגבולות בחירום ובמלחמה, הגנה על הגבולות בעיתות שגרה והגנה מפני נשק תלול מסלול (לפי הסדר הזה). ההגנה מפני נשק תלול מסלול היא אפוא במקום השלישי בסדר העדיפויות⁴ – לאחר מניעת הישג טריטוריאלי וסיכול טרור ותקיפות בגבולות (ולפני הגנת המרחב האווירי, הימי ומרחב הסייבר). קודם לכן נקבע במפורש כי "סדר העדיפות העקרוני של צה"ל ימשיך להיות בפיתוח יכולות התקפיות (ההדגשה במקור) לפני יכולות

הגנתיות, למרות מרכזיות ההגנה והתגברות האיומים על העורף".⁵ בעניין ההגנה מפני נשק תלול מסלול⁶ נקבעו הדברים הבאים:

"נשק התמ"ס הוא המרכיב הדומיננטי ביכולות ההתקפיות של האויב. האיום כולל פגיעה בעורף האזרחי, פגיעה אסטרטגית בתשתיות לאומיות ופגיעה במתקני צבא וביחידות צבא פרוסות (לפי הסדר הזה). בניין הכוח בתחום זה יתבסס על פעולות אלה:

א. הגנה אינטגרטיבית (המבוססת על ריבוי שכבות ועל יכולות מתחומים שונים) רציפה, בעלת יכולת להתמודד עם ספיקת איומים גבוהה, המשלבת יכולות 'רכות' וקינטיות לנטרול מערכי האש המדויקים של האויב.

ב. הגנה מלאה על נכסים אסטרטגיים ביבשה ובים.

ג. יכולת לייצר שליטה מבצעית על שטח רחב כדי לדכא את האש הנורית ממנו.

ד. התרעה ממוקדת על שיגורים".

לבסוף כולל המסמך גם התייחסות לפיתוח היכולות הבאות:

"שימור רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי (ההדגשה במקור) על ידי התגוננות רב־שכבתית. בניין הכוח לפיתוח יכולות תומכות ברציפות התפקוד יתבסס על פעולות אלה:

א. מיגון לתשתיות לאומיות ואסטרטגיות.

ב. ...הגנה אפקטיבית של תשתיות צבאיות אסטרטגיות.

ג. התגוננות וקיום שגרת חירום (שח"ם) בעורף (מיעוט נפגעים בעורף):

1) יכולת מענה מהיר לזירת אירוע המתבססת על רשת של כל שירותי

ההצלה והתקשורת ברשת עם אזרחים ועם רשויות מקומיות.

2) התרעה סלקטיבית בעורף, המאפשרת למקד ככל הניתן את

אזור הפגיעה ולשמר סדר יום תקין במרבית האזורים שאינם

מטווחים".⁷

"אסטרטגיית צה"ל" בחזית האזרחית – הערכה

מהכתוב ב"אסטרטגיית צה"ל" על החזית האזרחית עולה בבירור שצה"ל מתייחס אליה בזווית ראייה צבאית צרה מאוד. מתברר שצה"ל – באמצעות פיקוד העורף – אינו לוקח על עצמו מלכתחילה משימות בעלות גוון אזרחי בהגנה על החזית האזרחית

ואינו משתלב בעיצוב מוכנותה לשעת חירום ובתפעולה התקין בעת חירום או בעקבות פגיעה קשה.

אין בכך כדי לטעון שצה"ל אינו מוכן להעניק סיוע נקודתי לגורמים האזרחיים בעת הצורך (כמו תמיכה לוגיסטית בעת משבר במערכות האזרחיות), אולם יש בכך כדי להצביע באופן ברור וחד מהי, לדעת צה"ל, אחריותו הלאומית בתחום החזית האזרחית, ובמשתמע מה אינו בתחום אחריותו. זוהי אמירה חשובה ונוקבת המחייבת דיון ציבורי והפקת משמעויות מעשיות מרחיקות לכת. אם אכן זוהי התפיסה המחייבת, דהיינו צה"ל מתמקד בהספקת אבטחה מבצעית-צבאית לחזית האזרחית – בעיקר באמצעות מטריית המגן של ההגנה האקטיבית (שאותה מפעיל חיל האוויר) – אז מהו ייעודו של פיקוד העורף, ומהו היתרון המערכתי שבהשארתו במסגרת צה"ל?

ויש עוד כמה משמעויות חשובות למה שנכתב ב"אסטרטגיית צה"ל" על הגנת העורף, ומן הראוי להציף אותן שכן יש להן השלכות מעשיות ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. כך, למשל, מסמך האסטרטגיה עוסק כמעט רק בתרחישי עימות ביטחוניים בגזרות הרצועה (חמאס) ולבנון (חזבאללה) בהקשר של החזית האזרחית. נעדרים ממנו, באופן תמוה משהו, תרחישים אפשריים אחרים, חמורים לא פחות, המחייבים התייחסות ומענה אסטרטגי גם של צה"ל. הנה כמה מהתרחישים האפשריים החסרים במסמך:

1. התרחיש החשוב ביותר הוא של פיגועי טרור קשים של פלסטינים, כמו אלה שחוותה החזית האזרחית במהלך האינתיפאדה השנייה. בפיגועי טרור יש אומנם למשטרת ישראל תפקיד מרכזי, אך האם צה"ל אינו רואה את עצמו אחראי לשילובו הפעיל במערכה כזאת, גם אם באופן מוגבל, ובהתאם לעוצמות האתגר?

באירועי הטרור המוגבל (טרור היחידים) מאז ספטמבר 2015 פועל צה"ל – ללא התלהבות – לגבות את המשטרה. אך מה יהיה תפקידו באירועי טרור נרחבים ומתמשכים בהיקף גדול וגדול מאוד ביהודה ושומרון ובתוך גבולות הקו הירוק? בעבר היה ברור ומוסכם שצה"ל "נוטל את המקל" ואת האחריות ואת נטל המעורבות הפעילה באירועים שבהם המשטרה, המוגבלת ביכולותיה, אינה מסוגלת לספק מענה מלא והולם. במסמך האסטרטגיה אין לכך זכר, וחשוב היה לציין אם צה"ל מתכוון ונערך לפעול כך גם בעתיד.

2. נוסף על כך, במסמך של צה"ל אין אזכור לאתגר הטמון בתוכנית הגרעין של איראן או לאתגר הטרור הבלתי קונוונציונלי, למשל הכימי והביולוגי. עם זאת, סביר להניח שבמסמך המלא, המסווג, יש התייחסות מלאה לכל האיומים האפשריים, גם אלה הפחות סבירים בטווח הקרוב, ולמענים שיש לגבש מולם. אולם אזרחי ישראל, שלהם מיועד הפרסום הגלוי, רשאים לדעת שצה"ל נערך לתרחישים חמורים של פגיעה קשה בחזית האזרחית, וכי ההיערכות הזאת היא לא רק בתחום ההגנה והמניעה, אלא מבוססת על מענה מערכתי כולל.

3. פגיעה קשה בחזית האזרחית יכולה להיגרם גם כתוצאה ממתקפת סייבר או מפגיעת דופק אלקטרו-מגנטי (EMP). אלה עלולות לשבש ואף לשתק מערכות תשתית אזרחיות וצבאיות, כמו מערכת החשמל הארצית. בתרחיש אפשרי כזה לא יהיה מנוס מהפעלת הצבא בהיקף נרחב כדי לחזור לתפקוד, ולו חלקי, של המערכת האזרחית. התעלמות מאפשרויות הפגיעה האלה בחזית האזרחית עלולה להצביע על היעדר מוכנות, שהיא תנאי בסיסי להפעלה נכונה של הכוח. היעדר ההתייחסות למצבים של אסון המוני עקב פגעי טבע, כמו רעידת אדמה⁸ העלולה לגרום נזקים חמורים גם לצה"ל וגם לאזרחים, רק מבליט את העובדה שב"אסטרטגיית צה"ל" מוצגת תפיסה צרה מאוד של התגוננות אזרחית.

תהיות נוספות בנוגע ל"אסטרטגיית צה"ל" בחזית האזרחית **פינוי אזרחים**

פינוי אזרחים מאזורי הגבול במסגרת המשימה הצבאית למנוע הישגים טריטוריאליים מהאויב הוא סוגיה ראויה ורגישה, וטוב שנקבע במסמך שמדובר באחת ממשימות צה"ל – כנראה בעקבות לקחים שהופקו ממבצע "צוק איתן". עם זאת, גם בתחום הזה באה לידי ביטוי גישה צרה, המצמצמת את ההתייחסות ליישובים שנמצאים בקרבת הגבול. לכן יש לשאול מהי אחריותם של צה"ל בכלל ושל פיקוד העורף בפרט לפינוי תושבים שלא מאזורי הגבול – תושבים שיעלה הצורך לפנותם באופן יזום ומאורגן עקב התקפות רקטות וטילים. זוהי החלטה שנמצאת בתחום אחריותו של הדרג המדיני, אך צה"ל צריך להיערך למבצע כזה – שיכול להיות רחב היקף ומורכב מאוד – ובהחלט ייתכן שהוא אף יידרש למלא תפקיד חשוב בהוצאתו לפועל. יש לציין שפיקוד העורף אכן נערך לתרחיש כזה.⁹

העדפת ההגנה על נכסי הצבא על פני ההגנה על העורף האזרחי

במסמך נקבע שהמשימה העליונה של צה"ל בעורף היא שמירה על רציפות הפעולה של הכוח הצבאי. במילים אחרות: צה"ל רוצה בראש ובראשונה לשמר את יכולת הפעולה ההתקפית שלו מתוך המרחב האזרחי. המשימה השנייה בחשיבותה בעורף – בעיני צה"ל – היא ההגנה על התשתיות הלאומיות. במקום השלישי ניצבת ההגנה על מרכזי האוכלוסייה.

זוהי הפעם הראשונה שצה"ל מגדיר פומבית את סדר העדיפויות הזה, שרלוונטי בעיקר לאופן הפריסה של ההגנה האקטיבית. מהדברים האלה משתמע כי ככל שהעימות הוא אינטנסיבי יותר, כך יותר משאבי הגנה מוקצים לצורכי הצבא ופחות משאבי הגנה מוקצים לאוכלוסייה האזרחית. המטרה היא להקנות הגנה אפקטיבית ל"שיניים" של הצבא – למשל לבסיסי חיל האוויר ולריכוזי כוחות ביבשה – ולתשתיות הלאומיות.

לחלופין, במצבים של עימות נמוך עצימות יקבל העורף האזרחי עדיפות גבוהה יותר. במילים אחרות: הציבור קיבל במסמך האסטרטגיה הודעה מוקדמת, שנראה כי לא חילחלה לשיח הציבורי, שדווקא בעימות אינטנסיבי מאוד, כאשר החזית האזרחית תצטרך להתמודד עם מתקפה בעצימות גבוהה של נשק תלול מסלול, יהיו ריכוזי האוכלוסייה פחות מוגנים באמצעות כיפת ברזל ובאמצעות מרכיבים אחרים של ההגנה האקטיבית. הסיבה: עיקר הסד"כ של האמצעים האלה יוקצה למשימות אחרות. נראה שצה"ל ער לרגישות הנושא הזה, ובמקום אחר במסמך האסטרטגיה מודגש שבעיני צה"ל האיום המסוכן ביותר הוא הפגיעה בעורף האזרחי, וכי האיום השני בחומרתו הוא פגיעה אסטרטגית בתשתיות. הפגיעה במתקני צבא וביחידות הצבא הפרוסות מצויה רק במקום השלישי. כלומר, סדר העדיפויות כאן הוא הפוך: בניתוח האיומים ניצבים מרכזי האוכלוסייה בראש, ואילו במתן המענה האסטרטגי הם מצויים במקום השלישי. הפער הזה הוא קרוב לוודאי מכוון ונובע מהתפיסה שלפיה הגישה ההתקפית היא המפתח להתמודדות עם איום הנשק תלול המסלול על ריכוזי האוכלוסייה האזרחיים.

נראה שהפתרון לדילמה המורכבת הזאת טמון בהגדלה משמעותית – אולי אף הכפלה – של מערך כיפת ברזל כדי לאפשר פריסה רחבה של הסוללות באופן שיעניק הגנה סבירה לכלל המרכיבים, כולל ריכוזי האוכלוסייה. חבילת הפיצוי האמריקאית, שהובטחה לישראל בעקבות עסקת הגרעין עם איראן, צריכה לתת מענה להפחתת הפער הזה שבין חומרת האיום על החזית האזרחית לבין כמות האמצעים שיש כוונה להקצות להגנתה. חשוב שישראל תיתן עדיפות גבוהה לדרישה הזאת.

הפער בין המעשה לתורה בתחום החוסן המנטלי

במסמך האסטרטגיה מוצגים סדרי העדיפויות של צה"ל בתחום של בניית יכולות ההתגוננות: הגנה אקטיבית, התרעה ומיגון. זהו סדר עדיפויות ראוי. עם זאת, עולה תמיהה: מדוע צה"ל, באמצעות פיקוד העורף, לוקח על עצמו את האחריות לתחום המיגון הפסיבי, שהוא תחום אזרחי מובהק, אך אינו נוטל על עצמו משימות אזרחיות חיוניות אחרות, כמו, למשל, בתחום "המיגון המנטלי" – הגברת החוסן החברתי, שעל חיוניותו אין שום מחלוקת. יש לציין שבפועל לוקח על עצמו פיקוד העורף – ביודעין – משימות אזרחיות מובהקות בתחום של קידום החוסן החברתי בקהילה. לכן טוב היה אילו התורה האסטרטגית של צה"ל לא הייתה מתעלמת מהמשימות האלה אף שהן חורגות מהתחום הצבאי המובהק.

מיגון התשתיות הלאומיות החיוניות

טוב עשו מנסחיו של מסמך האסטרטגיה כשהכלילו בו את מיגון התשתיות הלאומיות החיוניות. עם זאת ראוי שצה"ל, הממשלה והציבור יידעו ויפנימו שמערך התשתיות הלאומיות החיוניות זקוק לחיזוק ניכר בתחום ההתגוננות מפני פגיעות אדם או טבע.¹⁰ הכללת הנושא הזה במסמך האסטרטגיה מחייבת את צה"ל לפעול להעלאת העדיפות הנמוכה הניתנת היום לסוגיה הזאת ולהגביר מאוד את מעורבותו גם בשלב ההכנות לחירום וגם בהתמודדות עם התקלות – אם וכאשר אלה יקרו.

רשת שירותי ההצלה

בתחום של רשת שירותי ההצלה עשה צה"ל – באמצעות פיקוד העורף – כברת דרך ארוכה בעשר השנים האחרונות. דרך ארוכה הוא עשה גם בתחום של מיקוד ההתרעה מפני הנשק תלול המסלול ושל שיפורה. יש לציין כי בשונה מהדירקטיבה הצה"לית, כפי שמוצגת במסמך האסטרטגיה, פועל פיקוד העורף בשטח רבות כדי לחזק את מה שמכונה במסמך "רשת שירותי ההצלה" ותורם ממשאביו כדי להעניק לה משמעויות רחבות בהרבה ממה שניתן להבין מהמסמך ומהמונח הצר "רשת שירותי הצלה". פיקוד העורף – בין היתר באמצעות מערך של קציני קישור לרשויות המקומיות (יקל"ר)¹¹ – חותר בהתמדה, ובמידה רבה של הצלחה, לטוות רשת פעילה של גורמים אזרחיים, כולל ארגוני מתנדבים,¹² בהובלת הרשויות המקומיות. ברשת הזאת רואה פיקוד העורף לבנת יסוד של החזית האזרחית. המגמה המוצהרת של הפיקוד היא לחזק את החוסן הקהילתי, כך שיבטיח רציפות תפקודית ושגרת חירום בתקופות חירום. הרשת הזאת – שהקמתה וביסוסה הם אחד הלקחים החשובים שהופקו מהכשלים החמורים שנחשפו במלחמת לבנון השנייה – הוכיחה את עצמה בעימותים שלאחר מלחמת לבנון השנייה.

התפיסה המרחיבה הזאת ניצבת גם ביסוד הגדרת הייעוד של פיקוד העורף. וכך נכתב בה באופן ברור:

"ייעודו של פיקוד העורף הוא חיזוק החוסן הלאומי והצלת חיים. הפיקוד עושה זאת על יד הכנת המרחב האזרחי טרם עימות, תמיכת המרחב האזרחי בעת עימות, תוך ביצוע פעולות חילוץ והצלה באירועי תקיפת העורף וסיוע בשיקומו של המרחב האזרחי לאחר שהסתיים העימות".¹³ ובמקום אחר נכתב שמטרת הפיקוד היא "חיזוק החוסן הלאומי בשגרה ובחירום לקראת התמודדות עם מצבי חירום שונים ובראשם מלחמה כוללת".¹⁴ מהמטרה הזאת נגזרה המשימה של פיקוד העורף "להוביל ולסייע בשימור ובחיזוק החוסן הלאומי בעיתות חירום על ידי מזעור הפגיעה בנפש, ברכוש ובתשתיות, על ידי תמיכה בקיומה של

שגרת חירום במשק, ברשות (המקומית), בקהילה ושל הפרט... על מנת...
לאפשר חזרה מהירה לשגרה".¹⁵

מכיוון שהמונח "יוביל" אינו מושג צבאי, מובהר במסמך התורתי של פיקוד העורף כי משמעותו בהקשר של הגדרת המשימה היא: "ינהיג, ירכז, יתווה דרך, ישפיע, יתאם ובעיקר: יראה עצמו כגוף השלטוני הדומיננטי והחשוב ביותר בעורף מדינת ישראל בעת חירום".¹⁶

רוח הדברים הברורה הזאת מבטאת גם את תפיסותיו האקטיביסטיות וגם את מעשיו של פיקוד העורף בתקופה שלאחר השבר של מלחמת לבנון השנייה. היא עוברת כחוט השני בכתבים התורתיים שלו – גם ב"תפיסת הכומתה הכתומה" שפורסמה ב־2014. תמצית "התפיסה הכתומה" מנוסחת בשורות הבאות:

"האתגר העיקרי המונח לפתחו של המפקד הכתום הוא תפקודו בסביבת עבודה משולבת (צבאית ואזרחית). המנהיג הכתום נדרש להתנהל בין צורות ארגון שונות, צבאית ואזרחית, ובין הצורך החיוני לפעול במשולב עם כל הארגונים באירוע, תוך הכרה בשונות הבסיסית שביניהם. המפקד הצבאי נדרש להנהיג את פקודיו ובו בזמן לנהל ולהוביל את הגופים האזרחיים, משמע, לרתום את הגופים ואת הארגונים ולייצר מחויבות של השותפים בזירה לערכים, לנורמות ולתיאום מקצועי גבוה, תוך הבנת ההישגים הנדרשים המשותפים והעובדה שלכל הארגונים מטרה משותפת: הצלת חיים וסיוע אזרחי בחירום לאוכלוסייה תחת משבר".¹⁷

משמעויות והמלצות

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" של 2015 משקף באופן חד וברור את תפיסת המטה הכללי בנוגע לייעודו ולמשימותיו של צה"ל בחזית האזרחית. לאורך המסמך נפרסת גישה צרה וממוקדת שלפיה תפקידו של צה"ל בחזית האזרחית מצטמצם למתן מענה צבאי בלבד. במסגרת תפיסת ההתגוננות – בין היתר נגד הנשק תלול המסלול – ניתן לצה"ל תפקיד מוגדר מאוד: לספק למערכת האזרחית מעטפת הגנה שמבוססת בראש ובראשונה על היכולת ההתקפית-סיכולית של הצבא וכן על יכולותיו בתחום ההגנה האקטיבית. התפיסה הזאת היא ללא ספק לגיטימית ומשדרת מסר שלפיו אמור צה"ל להתמקד במשימותיו הטבעיות ולהקטין את מחויבותו לתחומים הרכים יותר של החזית האזרחית.

מול התפיסה הזאת של "אסטרטגיית צה"ל" ניצבת תפיסתו של פיקוד העורף המדגישה אקטיביזם וגישה מרחיבה, ולפיה הפיקוד הוא גורם צבאי הנוטל על עצמו בהכרה וברצון, מראש, להיות גורם מרכזי בניהול משימות אזרחיות מובהקות בתוך

התווך האזרחי. הוא עושה זאת במציאות של הפרעות קשות או של אסון המוני, מצד אחד, ונוכח מורכבותה של המעטפת האזרחית ורגישותה, מצד אחר.

במצב הדברים הזה נדרש, קודם כול, בירור פנימי בצבא וכן דיון ציבורי פתוח: מי משקף נכונה את גישת צה"ל לחזית האזרחית – מסמך האסטרטגיה או פיקוד העורף? עצם הפרסום של "אסטרטגיית צה"ל" ברבים הוא מעשה אמיץ וחריג של אמירה אזרחית. עם זאת, התפיסה המוצגת בה בנוגע למחויבות צה"ל לחזית האזרחית משקפת נסיגה גם ממה שפיקוד העורף עושה ומצהיר וגם מהתפיסה הציבורית בנוגע למחויבות של צה"ל. בעיני הציבור, משימתו העיקרית של צה"ל היא להגן על המכלול האזרחי, ובעיקר על האוכלוסייה, ומשימה חשובה נוספת שלו שנלווית למשימתו העיקרית היא להשתתף באופן פעיל בבניית המוכנות לחירום ובניהול מצבי חירום מורכבים.

האמירה הנוכחית של המטה הכללי מציבה עתה סימן שאלה בעניין החיוני הזה. כאמור, הציבור צריך לקבל תשובה ברורה לשאלה: האם מדיניות צה"ל בנושא הזה היא צבאית מובהקת, כמוצג במסמך האסטרטגיה, או שהיא מרחיבה וכוללת גם משימות אזרחיות, כפי שלמדנו לצפות מהפעולות ומההתארגנות של פיקוד העורף?

אם צה"ל מחליט לקבל על עצמו מחויבות, מעורבות מלאה ותפקיד מוביל בחזית האזרחית במובנה הרחב, יש לזה משמעויות מעשיות: עליו להמשיך לחזק את מטריית ההגנה החיונית והמצליחה של ההגנה האקטיבית, הזקוקה בדחיפות להרחבה ניכרת ואולי אף להכפלת הכוח. אולם בו בזמן עליו להרחיב את מחויבותו ולהאיץ את פעילותו בנושאים אזרחיים מובהקים, מעבר לשאלת המיגון הפיזי, ובעיקר בכל הנוגע לתחום הרחב מאוד של פיתוח ושל שימור החוסן החברתי האזרחי. זוהי משימה מורכבת מאוד, וזה כמה שנים שפיקוד העורף משקיע בה מאמץ ניכר. יש לו הצלחות חשובות, אך גם יש לו עוד הרבה מה לעשות בתחום החיוני הזה.

החלטה אסטרטגית של צה"ל בכיוון המרחיב צריכה לבוא לידי ביטוי מעשי בהגדלת ההשקעות הנדרשות בחוסן האזרחי. צעידה במסלול המרחיב תיתן, בין היתר, תוכן של ממש לעמדה הברורה שהציג פיקוד העורף – בתמיכה ברורה של שר הביטחון – בעת הוויכוח הציבורי הקשה על המשרד להגנת העורף.¹⁸ המשרד הזה בוטל זמן קצר לאחר שהוקם – במידה רבה בגלל העמדה של מערכת הביטחון. העמדה של פיקוד העורף היא, כמובן, שעל צה"ל לאמץ את האסטרטגיה המרחיבה ולהמשיך לפתחה.

לחלופין, אם הגישה המצומצמת אכן תמומש ותגביל את התפתחותו של פיקוד העורף, יהיה מקום לדון בחלופות, שכבר עלו בעבר, שעיקרן העתקת מרכז הכובד להובלת החזית האזרחית ממערכת הביטחון למערכות אזרחיות. יש לציין שעדיין אין בהירות והחלטה בישראל בסוגיית האחריות לחזית האזרחית. היעדר קביעה ברורה בעניין החיוני הזה מפריע מאוד וחוסם את יכולתה של ישראל לפתח את יכולותיה הלאומיות והמקומיות לעמוד בהצלחה בפני פגיעות רחבות היקף מידי אדם ומידי

הטבע. הלכה למעשה, משמש פיקוד העורף זה שנים הגורם המוביל בחזית האזרחית הן בשל גודלו ומשאביו – בוודאי בהשוואה לגופים האחרים – והן בשל נכונותו ליטול על עצמו אחריות. המגמה הזאת עמדה בעבר בבסיס המחלוקת בינו לבין רשות החירום הלאומית, המתפקדת כגוף מטה מתכלל, אך חסרה יכולות ביצוע עצמאיות. החלטה של צה"ל להפחית את מעורבותו בחזית האזרחית תחייב קבלת החלטות ברמה הממלכתית.

הערות

1. **תפיסת המנהיגות הכתומה**, פיקוד העורף, מחלקת התורה והפיתוח, 2014, <https://goo.gl/2bO0N8>, המעבר מהמונח "עורף" למונח "חזית אזרחית" הוא השינוי הראשון מבין חמישה שינויים תפיסתיים שהתרחשו לאחר מלחמת לבנון השנייה.
2. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 18–19, ראו נספח בספר זה. <http://goo.gl/fGpGiu>.
3. **שם**, עמ' 27.
4. **שם**, עמ' 28.
5. **שם**, עמ' 27.
6. **שם**, עמ' 28.
7. **שם**, עמ' 31.
8. פיקוד העורף עוסק בפועל ובהרחבה בנושא הזה. ראו: **התנהגות האוכלוסייה באירוע רעידת אדמה ועקרונות ההתערבות**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2012, <https://goo.gl/X1TZxH>, וכן ראו: **מנחה לרשות המקומית בתחום רעידת אדמה**, פיקוד העורף, מחלקת המיגון, 2011, <https://goo.gl/QQNTzM> וכן ראו: **פנקס כיס למתנדב סע"ר (סיוע עצמאי אזרחי) ברשות המקומית**, פיקוד העורף, בית הספר הלאומי לחילוץ, להצלה ולהתגוננות אזרחית, 2015, <https://goo.gl/eKBVj9>.
9. **התנהגות האוכלוסייה בעת פינוי והתפנות במצבי חירום ועקרונות ההתערבות**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2011, <https://goo.gl/V3tXGq>.
10. דני וינשטוק ומאיר אלרן, **ביטחון מערכת החשמל בישראל**, מזכר 152, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מארס 2016.
11. **יחידת הקישור לרשויות המקומיות (יקל"ר)**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2013, <https://goo.gl/j3zgdg>.
12. **תורת הפעלת המתנדבים בעורף בחירום**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2012, <https://goo.gl/cPUC9l>.
13. **תפיסת היסוד לפיקוד העורף**, מפקדת פיקוד העורף, מחלקת התורה והפיתוח, 2009, עמ' 66, <https://goo.gl/RyGqVI>.
14. **שם**, עמ' 72.
15. **שם**, על פי פקודת אב של מפקד פיקוד העורף, יולי 2008.
16. **שם**.
17. **תפיסת המנהיגות הכתומה**, עמ' 13.
18. מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, "משמעויות ביטולו של המשרד להגנת העורף", **מבט על**, גיליון 545, 4 במאי 2014, <http://goo.gl/JcGFr4>.