

הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, עורכים



מזכר

120

iNSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי **INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב־2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, עורכים

יולי 2012

מזכר 120

Meir Elran and Alex Altshuler, Editors

The Complex Mosaic of the Civilian Front in Israel

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

תל־אביב 61398

טל': 03-640-0400

פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-38-1

© 2012 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל־אביב

עיצוב השער: מיכל סמו־קובץ

תמונת השער: 'כיפת ברזל', פאתי אשקלון, 8 באפריל 2011.

JACK GUEZ/AFP/Getty Images

דפוס: אליניר, פתח תקוה

תוכן העניינים

9	מבוא: החזית האזרחית בישראל – קווי מתאר
	שער ראשון: החזית האזרחית בישראל – תפישות יסוד
13	פרק א': החזון להגנת העורף ויישומו מתן וילנאי
19	פרק ב': הגנת העורף כחלק מתפיסת הביטחון ג'ורא איילנד
	שער שני: ההגנה האקטיבית – פריצת דרך בתפיסת הביטחון
25	פרק ג': רציונאל ועקרונות הארכיטקטורה הרב-שכבתית גיא אבירם
29	פרק ד': תפיסת ההפעלה צבי חיימוביץ
35	פרק ה': יתרונותיה של מערכת הלייזר רב-העצמה יוסי ארזי
43	פרק ו': מגבלותיהן של מערכות ההגנה האקטיבית שלמה ברום
	שער שלישי: מוכנות האוכלוסייה לחרום
47	פרק ז': עקרונות ההגנה הפאסיבית מול האיומים על העורף חיליק סופר
53	פרק ח': היערכות קהילתית לחרום אפי מישוב
	שער רביעי: הדגשים והמלצות לבניית החזית האזרחית בעתיד
57	פרק ט': חשיבותה של ראייה אינטגרטיבית ומדיניות אסטרטגית אבי דוד
63	פרק י': מבטו של מחוקק זאב בילסקי
67	פרק י"א: קווים מנחים לבניין הכוח מאיר אלרן
71	סיכום: עקרונות ואתגרים בבניית החוסן הלאומי איל איזנברג

רשימת הכותבים (לפי סדר א"ב)

אל"ם (מיל') ד"ר גיא אבירם

ראש מחלקה, לשעבר, במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות (מפא"ת) במשרד הביטחון

אלוף איל איזנברג

מפקד פיקוד העורף

אלוף (מיל.) גיורא איילנד

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

מר אלכס אלטשולר (כותב ועורך)

עמית קרן קרייטמן לדוקטוראט באוניברסיטת בן-גוריון בנגב וחוקר בתכנית ניובאוואר לדוקטורנטים מצטיינים במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

תא"ל (מיל.) מאיר אלרן (כותב ועורך)

ראש התכנית לחקר החזית האזרחית במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

אל"ם (מיל') יוסי ארזי

מנכ"ל עמותת מגן לעורף

חה"כ זאב בילסקי

יו"ר ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת

תא"ל (מיל.) שלמה ברום

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

אל"ם (מיל') אבי דוד

ממלא מקום ראש רשות החירום הלאומית (רח"ל)

חה"כ אלוף (מיל.) מתן וילנאי

השר להגנת העורף

אל"ם צבי חיימוביץ'

מפקד כנף הגנה אקטיבית בחיל-האוויר

אל"ם אפי מישוב

ראש מחלקת אוכלוסייה בפיקוד העורף

אל"ם (מיל') ד"ר חיליק סופר

ראש מחלקת אוכלוסייה, לשעבר, בפיקוד העורף

החזית האזרחית בישראל - קווי מתאר

בשנים האחרונות עוסק המכון למחקרי ביטחון לאומי שליך אוניברסיטת תל-אביב בתהליך שיטתי של לימוד, המשגה וניתוח ביקורתי של המתרחש בחזית האזרחית במדינת ישראל. עיסוק זה נעשה על בסיס ההבנה שההתפתחויות בחזית האזרחית הן רכיב חשוב וגדל בתפיסת הביטחון של ישראל, בעיקר נוכח האיומים העכשוויים שאויביה של ישראל מכוונים במידה רבה אל העורף האזרחי, האוכלוסייה והתשתיות הלאומיות. מאמץ מחקרי זה בא לידי ביטוי בין היתר בכנסים השנתיים שמקיים המכון ובהם מציגים אנשי מפתח העוסקים בתחומים שונים של העשייה בחזית האזרחית את ניתוחיהם בנושאים השונים הנוגעים לחזית האזרחית, כגון: מבנה וארגון, מטרות אסטרטגיות, חוסן האוכלוסייה, שיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-מגזרי, פיתוחים טכנולוגיים בתחום ההתגוננות.

הכנס האחרון התקיים במכון ב-5 בספטמבר 2011 והתאפיין בדיון בקשת רחבה של נושאים ובהצגת נקודות מבט ייחודיות. בעיקרו של דבר שיקפו דבריהם של רוב המשתתפים תחושה של אי-שביעות רצון מההתקדמות הבלתי מספקת של היערכות העורף לעימות אפשרי. הרושם הוא שיותר מחמש שנים לאחר כישלון העורף במלחמת לבנון השנייה חלה אמנם התקדמות מסוימת בחלק מהרכיבים של החזית האזרחית, אולם תמונת המצב בכללותה רחוקה ממה שהיה מצופה והכרחי כדי לעמוד באתגרים הצפויים ובתרחישי האיום המוכרים.

הדרג הנבחר של הרשות המבצעת יוצג בכנס, גם השנה, על-ידי השר להגנת העורף חה"כ האלוף (מיל") מתן וילנאי, והוא התייחס בהרחבה לתהליכי השינוי ולאתגרים העומדים לפני הממשלה בבואה לשפר מהותית את העיסוק המערכתי בחזית האזרחית בישראל. השר הדגיש את הקשיים הפוליטיים והביורוקרטיים שבפניהם ניצב משרדו, שהוקם לאחרונה על-פי החלטת הממשלה, בנסותו לקדם את היעדים שאותם רואה השר מתחייבים מתוקף האיומים על החזית האזרחית. את הרשות המחוקקת ייצג בכנס חה"כ זאב בילסקי, יושב ראש ועדת המשנה להיערכות העורף של ועדת החוץ והביטחון, והוא הלן על ההתקדמות הלא מספקת בהיערכות העורף, והתייחס למאמץ החקיקה שמובילה הוועדה ולאתגרי השילוביות הבין-ארגונית הנדרשת, והמתעכבת, וכך גם מתעכבת השגת היעדים שנקבעו.

פיקוד העורף של צה"ל ממלא תפקיד חשוב במגוון נושאים בחזית האזרחית. מפקד הפיקוד אלוף אייל אייזנברג הציג את מה שהוא כינה ה"הגישה המרחיבה" שנוקט

פיקוד העורף כלפי החזית האזרחית, עם הדגשה מיוחדת בחיזוק מתמשך של החוסן הלאומי על כל נגזרותיו. ראש מחלקת אוכלוסייה בפיקוד, אל"מ אפי מישוב, פירט את דפוסי העבודה של הפיקוד עם בעלי העניין השונים הקשורים לחזית האזרחית, והדגיש את הצורך למצוא דרכים ייחודיות לדיאלוג קונסטרוקטיבי עם הגופים השונים. אל"מ (מיל) ד"ר חיליק סופר, לשעבר ראש מחלקת אוכלוסייה בפיקוד, עסק בהיבטים המשותפים למצבי חירום מסוגים שונים (כדוגמת מלחמה ורעידת אדמה) מבחינת השפעותיהם על האוכלוסייה האזרחית, וציין את הדרכים לגבש וליישם תכניות כוללניות להגן על האזרחים במצבי חירום. רשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד להגנת העורף יוצגה בכנס על-ידי מ"מ ראש רח"ל אל"ם (מיל) אבי דוד. דבריו עסקו בהכרח לקיים דיאלוג שוטף עם כול העוסקים במלאכה ותהליכים מתמשכים שיגבירו את הידע ואת המוכנות של האוכלוסייה האזרחית לקראת מצבי חירום. הוא גם סקר את "מפת החזית האזרחית" ואת קשרי הגומלין בין רכיביה והדגיש את הצורך בפעילותם המשולבת.

תשומת לב מיוחדת ניתנה לנושא ההגנה האקטיבית, שזכתה באחרונה לחשיפה ציבורית ולהכרה בחשיבותה הרבה בכלל האמצעים נגד פגיעת הנשק תלול המסלול. אל"ם (מיל) ד"ר גיא אבירם, לשעבר בכיר במשרד הביטחון, הציג את ההתפתחות שחלה בישראל בתחום טכנולוגיות ההגנה הרב-שכבתיות, ובכלל זה בשיתוף עם ארצות הברית. אל"ם צבי חיימוביץ', מפקד כנף ההגנה האקטיבית בחיל האוויר, התייחס בפירוט לתהליכי ההטמעה של הטכנולוגיות החדשות ולפיתוח מואץ ואינטנסיבי של תפיסת הפעלה אפקטיבית. אל"ם (מיל) יוסי ארזי ניתח את האתגרים המתלווים לשימוש נרחב בטכנולוגיות שנבחרו ליישום, ופירט את היתרונות הכלכליים והטכנולוגיים הטמונים בשימוש בטכנולוגיית הלייזר.

חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) הציגו בכנס את תובנותיהם המרכזיות בסוגיות היסוד בחזית האזרחית. תא"ל (מיל) מאיר אלרן ציין, שמחד גיסא מוכנות החזית האזרחית מצויה במגמת שיפור מאז 2006; אבל מאידך גיסא, בעקבות ההתגברות הניכרת של האיום על החזית האזרחית בשנים האחרונות, טרם צומצם הפער בין האיום הפוטנציאלי לבין המוכנות שנועדה להתמודד עמו ולמזער, ואולי אף התרחב. אלרן ממליץ על כמה מהלכים מרכזיים לשם צמצום הפער בין האיום למענה ובראשם "כינון מערכת אינטגרטיבית יוזמת ומובילה" לשם חיזוק המוכנות של החזית האזרחית לקראת עימות אפשרי. אלוף (מיל) גיורא איילנד דן בהרחבה באתגרים המלווים את תהליכי בניין הכוח והפעלתו בידי גורמים שונים הקשורים לחזית האזרחית. אתגרים אלה נגזרים הן ממאפייני האיום והן ממאפייני המנהל הציבורי על כל גווניו ותהליכי קבלת ההחלטות במדינת ישראל. תא"ל (מיל) שלמה ברום עסק באתגרים מהותיים

המגולמים בפתרונות הטכנולוגיים של ההגנה האקטיבית ובמגבלותיהם במתן הגנה מוחלטת לעורף.

הקשת המרשימה של זוויות הראייה והתובנות של החוקרים ושל אנשי המעשה, שהוצגו בכנס ומופיעים במזכר הנוכחי, מעידה על רב-גוניותה של זירת החזית האזרחית בישראל. נוכח התזכורות הכואבות שקיבלה החברה הישראלית בשנים האחרונות בדבר מוחשיותו של האיום על החזית האזרחית, גדלה ההתעניינות בנושא הן בקרב הציבור והן בקרב אנשי המקצוע ממגוון תחומים. עם זאת נותרת בעינה השאלה, באיזו מידה אכן יש בישראל מודעות והבנה של חומרת האיום על החזית האזרחית, מודעות האמורה לבוא לידי ביטוי בהגברת תשומת הלב של מקבלי ההחלטות הבכירים בממשלה ובמערכת הביטחון, ובהעלאת התקציבים המושקעים ברכיבים השונים של מוכנות החזית האזרחית. בכנס הובהר, שלמרות העמקת פעילותו המקצועית של פיקוד העורף, על אף הקמתה ופעילותה של רח"ל והקמת המשרד להגנת העורף, ישראל עדיין רחוקה ואולי אף מתרחקת מרמת מוכנות סבירה נוכח האיומים הגוברים עליה והתעצמות האויבים במגוון כלי הנשק תלול המסלול. בעיקרו של דבר, כפי שהתברר בכנס וכן באירועים בשטח, כלל המערכות הפועלות בחזית זו טרם הצליחו לגבש אסטרטגיית-על המציעה מענה אינטגרטיבי ורב-ממדי למזעור האיום הגובר. אסטרטגיית-על כזאת תצטרך להיות חלק מרכזי מתפיסת הביטחון של ישראל, על בסיס ניתוח עדכני ומקיף של האיומים. נוסף על מעורבותם של הגורמים המבצעיים, יש לזכור כי שילוב הגורמים האזרחיים הן מהמגזר הציבורי, הן מהמגזר השלישי והן מהמגזר העסקי טומן בחובו פוטנציאל גדול למפנה של ממש בכל הקשור לחזית האזרחית. ואולם מערכת-רב גונית זאת, המדברת לרוב בשפות ארגוניות ותרבותיות שונות, זקוקה למצפן מנהיגותי, תורתי וארגוני מגובש. זו צריכה להיות "קפיצת מדרגה" בסדרי גודל, ועליה לקרות ללא דיחוי. רק על-ידי יצירת הנהגה פעילה ואחראית שתגבש אסטרטגיה, תכנית פעולה ודוקטרינה כוללת, ותדאג ליישומן הלכה למעשה בלוח זמנים ריאלי, יוכל הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל לבטא את מלוא חיוניותו למען שמירה על חיי אדם והצלתם בעת חירום. העורכים מודים למשתתפים בכנס על תרומתם, וכן לאולגה בוגורד מהמכון למחקרי ביטחון לאומי על סיועה בתמלול הרצאות הכנס.

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

יוני 2012, תל-אביב

שער ראשון

החזית האזרחית בישראל - תפישות יסוד

פרק א'

החזון להגנת העורף ויישומו

מתן וילבאי

האיום על העורף אינו תופעה חדשה. הוא החל כבר במלחמת העצמאות, שבה נהרגו רבים בהפצצות של מטוסים מצריים על תל-אביב. הם תקפו את מרכז העיר, את התחנה המרכזית, שהייתה אז סמל בפני עצמו. בשנת 1956, כשדוד בן-גוריון החליט לצאת למבצע קדש, הדבר העיקרי שהוא הקפיד עליו היה, שטייסות זרות ישמרו על שמי המדינה, משום שהוא הבין את המשמעות החמורה של פגיעה בעומק המדינה. האיום אז היה איום באמצעות מטוסים. המילה טילים לא רווחה בתקופה ההיא, אף שמצרים ניסתה כבר בשנות החמישים לפתח יכולת טילית צבאית. בכל מקרה, גם אם היו מעטים שהוטרו מהאיום הטילי, זו הייתה תופעה שולית ולא מעשית כאיום ממשי על העורף הישראלי. התמונה השתנתה באופן חד ממלחמת המפרץ בשנת 1991, שאז נחתו בישראל כארבעים טילים ששוגרו מעיראק. מאז ועד היום, בכל אירוע ביטחוני גדול, היה ירי רב-היקף על עורף המדינה. רק באחרונה, בסוף אוגוסט 2011, נורו לעברנו מאה חמישים רקטות וטילים בתוך תקופה קצרה של הסלמה מוגבלת. כלומר, האיום אינו חדש. תמיד הייתה כאן חזית צבאית ולעולם תהייה חזית אזרחית. ולכן בכל עת צריכים להיות ערוכים הן בחזית הצבאית והן בחזית האזרחית.

כאשר התחלתי לעסוק בנושא החזית האזרחית לפני למעלה מארבע שנים גיליתי שיש כאן "חור שחור". בדוח מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה נכתב:

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף היא מורכבת, מקשה על שיתוף הפעולה בתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך, אינה מגדירה בבהירות את תחומי אחריותם. עקב כך, כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעילותו או לאחריותו בצורה שונה. אשר על כן, יש חשש שהממשלה תתקשה להוציא לפועל את מדיניותה והחלטותיה בנוגע לטיפול בעורף בעת חירום. בביקורת עלה, כי התשתית הנורמטיבית הלקויה הייתה אחת הסיבות לכשלים ולמחדלים בטיפול בעורף בזמן המלחמה.

במציאות קשה זו נקטנו פעולות רבות ומתמשכות כדי לשנות את המצב באופן מהותי. מה שנעשה בשנים האחרונות לא היה ראשיתה של הפעילות לחיזוק העורף. פיקוד העורף הוקם בשנת 1992, שנה לאחר מלחמת המפרץ הראשונה, בהתנגדות גורפת של הצבא. היחיד במטה הכללי של צה"ל שתמך אז בהקמתו הייתי אני, בתפקידי אז כאלוף פיקוד הדרום, אף שבעקבות מהלך ארגוני זה נלקח נתח

מהפיקוד והועבר לפיקוד העורף. שר הביטחון משה ארנס כפה מהלך זה על הצבא, כפי שכפה על צה"ל את הקמת מפקדת חילות השדה (מפח"ש), שלימים נהפכה למפקדת זרוע היבשה (מז"י). גם לכך הייתה בצה"ל התנגדות. במבט לאחור אין ספק ששתי ההחלטות הללו של שר הביטחון דאו היו נכונות. בהמשך, אנחנו כאנשי צבא חשבנו שבעצם הקמת פיקוד העורף יש המענה הנדרש לנושאי העורף. לא הבנו בעבר עד כמה החזית האזרחית נזקקת לנדבכים רבים נוספים, אלה שהוזכרו לאחר מכן בדוח מבקר המדינה שצינתי לעיל.

הנושא החשוב אולי ביותר במכלול החזית האזרחית הוא שאלת האחריות הכוללת לטיפול בנושאי העורף. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט החליט להטיל את האחריות על משרד הביטחון, ואני מוניתתי לעסוק בכך בתפקידי כסגן שר הביטחון. לאורך הדרך ספגתי ביקורת רבה, בעיקר משום שהביקורת מופנית תמיד כלפי מי שבאמת עושה. כסגן שר עשיתי שינויים מקיפים בתחום מוכנות החזית האזרחית. הקמת רח"ל בשנת 2007 הייתה פריצת דרך תודעתית, שכן לראשונה הוקם גוף אינטגרטיבי הרואה את החזית האזרחית כולה. בהמשך הוטמע מערך מל"ח בתוך רח"ל, וכך נוצרה תשתית משוכללת להיערכות ולניהול החזית האזרחית במסגרת משרד הביטחון. בהמשך, בינואר 2011, החליטה הממשלה להקים את המשרד להגנת העורף, ומאז חלה התקדמות בתהליך ההקמה של המשרד. עם זאת, הקמת המשרד מלווה בקשיים רבים, רובם ביורוקרטיים ופוליטיים, אף שראש הממשלה בנימין נתניהו מסייע ככל יכולתו, וכן שר הביטחון אהוד ברק. שניהם שותפים לנושאים האמיתיים שבהם צריך לעסוק. ואולם יש פקידות המעכבת תהליכים חיוניים שהממשלה החליטה עליהם. כך לדוגמה החליט ראש הממשלה להגדיל במידה ניכרת את התקציב להגנת העורף, אך בפועל התעכבו חלק מן ההעברות התקציביות הנדרשות לצורך כך. גם דוח הוועדה בראשות האלוף (מיל") זאב ליבנה, שעסקה בגיבוש המבנה של המשרד החדש על בסיס של תפיסה מעודכנת, הנותנת מענה משופר להתארגנות לצורך קידום המענים לחזית האזרחית בצורה כוללת, רצופה ויעילה, נתקל בקשיים לא מעטים במסלול יישומו. אלה עובדות מצערות, אך לא יהיה בהן כדי לפגוע לאורך זמן בתהליך ההכרחי ובכיוונו. לצערי אין כנראה מנוס במציאות שלנו ממכשולים בבנייה של מערכות חדשות, גם אם הן חיוניות. אך אין בכך כדי להפחית מחשיבות הנושא או מהמחויבות שלנו לקדמו בצורה הטובה ביותר.

מכאן לכמה תובנות עיקריות בנוגע למהותה של החזית האזרחית ואופן הפעולה כלפי האיומים הניצבים לפנינו. הדבר המרכזי והראשון הוא, שאין שום גוף במדינת ישראל שיכול לטפל לבדו בחזית האזרחית. אין שום גוף, ממשלתי או אזרחי, שהוא חזק מספיק לטפל בכליו העצמיים בכלל הצרכים המגוונים של החזית האזרחית. הגוף היחיד היכול להתמודד בצורה מיטבית עם האתגר הגדול הזה הוא ממשלת ישראל

כולה, או לכל הפחות הקבינט המדיני-ביטחוני. בין הקביעות הראשונות שקבענו כבר לפני כמה שנים, וביתר שאת עכשיו, עם ההחלטה על הקמת המשרד להגנת העורף, שכל גוף המופקד על אספקת שירותים לאזרחים בשגרה הוא זה שצריך להיות מופקד על אספקת אותם שירותים גם בשעת חירום. המשרד להגנת העורף צריך לבחון בראייה כלל-לאומית הרחבה ביותר כיצד כלל המערכות עוסקות בהכנת המדינה ואזרחיה לקראת מצבי חירום. בכך אנו עוסקים 24 שעות ביממה. מאז שמוניתי לתפקיד, נבנתה תפיסת עולם אינטרטיבית, הקובעת מפורשות ובצורה הבהירה ביותר כיצד אמורים לפעול הגופים השונים בשגרה, במסגרת ההתכוננות לחירום וכן בעת חירום. זוהי תפיסה מורכבת ולא קלה להבנה, אבל מי שמתעמק בה ומבין אותה יודע כיצד לפעול. כדי להטמיע תפיסה זו ברציפות הנדרשת אנחנו עושים כל שנה, זה יותר מחמש שנים, תרגיל עורף לאומי. מטרתו העיקרית של התרגיל היא לבחון ולוודא שהמערכת כולה על כל רכיביה, הרבים מאוד, מתואמת ועובדת בדרך הסבירה ביותר, בהתאם לאיומים ולצרכים. אלו מהלכים מסובכים ומאתגרים. חשוב לדעת שבתוך החזית האזרחית פועלים אלפי גופים מסוגים שונים. כולם לכאורה מדברים עברית, אך לא בכל מקרה מבינים זה את זה ולא תמיד יודעים לפעול במשותף ובמתואם. יש אפוא אתגר בסיסי ומורכב של יצירת שפה משותפת בתוך מגוון התרבויות הארגוניות. התרגילים הלאומיים השנתיים, ההכנות להם והפקת הלקחים אחריהם נועדו לשם כך: לייצר שפה משותפת, לבנות מסגרות של תיאום ביצועי הן ברמה הממלכתית והן ברמת השטח, ולוודא שבעת חירום כל הגורמים יודעים בדיוק מה תפקידם ומה מקומם וכיצד הם חוברים לגורמים האחרים.

תובנה מרכזית נוספת היא, שהרשויות המקומיות הן יחידות הקצה שלנו. כשהתחלתי את תפקידי כמופקד על הגנת העורף, עוד כסגן שר, היינו בנושא זה במקום אחר לחלוטין. היו שהציעו לי למנות מפקדים צבאיים לנושא העורף במקום ראשי הרשויות. מובן שאין זו הדרך. האם ראשי הערים אינם מכירים את הערים שלהם? האין הם יודעים לתת פקודות? האין הם יודעים לנהל את הנושאים שהם עוסקים בהם בחיי היומיום? ציינתי את העיקרון המוביל, ולפיו מי שעוסק בתחומים שונים בשגרה, אמור לעסוק באותם נושאים גם בעת חירום. עם זאת צריך לעזור לראשי הרשויות. צריך למצוא את הדרכים הנכונות לסייע להם למלא את תפקידם החיוני בהכנת העיר לשעת חירום ובניהולה בעת חירום. אין הדבר פשוט כלל ועיקר. יש בהם כאלה שמסיבות שונות יש להם יכולות טובות יותר משיש לאחרים, אבל חובתנו לסייע למערכת המוניציפלית לממש את ייעודה בעת חירום. לכן בנינו ביחד עם פיקוד העורף, לכל הרשויות המקומיות בישראל, יחידות קישור לחירום (יקל"ר). זהו מטה צבאי מצומצם, בהתאם לגודלה של עיר ולאופייה, שנבנה בידי פיקוד העורף. בעת אירוע חירום המטה הזה מתייצב מיד לסיוע מלא לראש העיר ולעירייה על יחידותיה, האמורות להיות בנויות בצורה הטובה

ביותר ליעדיהן בעת חירום. לדוגמה, בסוף אוגוסט 2011, במהלך חילופי המהלומות בדרום, התייצבו יחידות הקישור הללו מיד ברשויות המקומיות הרלוונטיות. אזכיר כי גם לפי חוק הג"א משנת 1951 האחריות על נושאי החירום היא על ראש העיר כראש ועדת מל"ח המקומית, אבל הדבר יושם באופן חלקי בלבד.

לפיכך ברורה החשיבות של הקמת המשרד להגנת העורף, המאפשרת התייחסות ראויה לנושא זה ברמת שר בממשלה. כאמור, התובנות העיקריות המובילות אותנו הן שהשלטון המקומי וכל גוף שלטוני אחר חייב להמשיך לעשות בשעת חירום את מה שהוא עושה בשגרה, ואין שום גוף שהוא חזק דיו לנהל את החזית האזרחית אלא ממשלת ישראל במליאתה או הקבינט המדיני-הביטחוני. במהלך כהונתי כסגן שר וכשר להגנת העורף, תפקוד הממשלה בנושא זה הולך ומשתפר משנה לשנה, ותשומת הלב שמעניקה הממשלה לנושאים הללו הולכת וגוברת. דברים אלה אינם קורים מעצמם. הם תוצר של עבודה אינטנסיבית ומתמשכת של מי שמחויבים לנושא.

התובנה החשובה האחרונה היא, שהאחריות העליונה לחזית האזרחית חייבת להיות בידי מערכת הביטחון. מצבנו הייחודי אינו דומה לזה באף מדינה אחרת. מדינת ישראל היא היחידה שסכנות ביטחוניות מידיות ורצופות מאיימות על אזרחיה – המדינה כולה חזית. רק הצבא יכול להחליט כיצד לפרוס מערכות יירוט ומערכות מכ"ם, ואיך תפעל השגרה בארץ כפי שתמחיש הדוגמה הבאה. בעת העימות בדרום בסוף אוגוסט 2011 עדכן אותי אלוף פיקוד העורף בדבר קיומו המתוכנן של פסטיבל זמר על חוף הים באשקלון, בהשתתפות אלפי אזרחים. לאחר שהייתה רגיעה אישית את קיום האירוע ההמוני. רק לאחר מכן, בשיחה עם אלוף הפיקוד החליט הרמטכ"ל לא לאשר את קיום הפסטיבל. הייתה לרמטכ"ל סיבה מוצדקת – הוא ידע שאמור להתרחש מהלך העלול לגרום לירי של טילים מהרצועה, כפי שאכן קרה. הרמטכ"ל הוא המופקד ישירות על הזירה הצבאית, הנושקת לזירה האזרחית ומשפיעה עליה ישירות בזמן חירום. ואכן באותו אירוע שוגרו טילים לעבר אשקלון, ואלה יורטו. ואולם אין להסתמך על היירוט, שהרי מערכות ההגנה אינן מקנות הגנה מלאה. זו דוגמה מובהקת לטעות קטנה שהייתה עלולה להיות טעות טראגית. לפיכך החזית האזרחית צריכה להיות מטופלת במסגרת מערכת הביטחון – משרד הביטחון בצמידות לצה"ל. אין זה מקרה שהמשרד לביטחון פנים התנגד דרך קבע לקחת על עצמו את האחריות הכללת על נושא העורף.

מכאן אציג את היעדים המרכזיים של המשרד להגנת העורף. היעד הראשון הוא העברת חוק העורף, האמור להסדיר בחקיקה את ההתייחסות לחזית האזרחית. להבנתי, יש לחקיקה עוצמה פוליטית ונורמטיבית משלה. מניסיוננו אנו יודעים, שהחוק חזק מהחלטת ממשלה. לכן אנו מקדמים את הנושא ופועלים עם הגורמים הרלוונטיים כדי להאיץ את החקיקה על-פי הדפוסים שקבענו. היעד השני הוא בניית מסגרת התקציב.

תקציב הביטחון הוא סעיף 15 בתקציב המדינה. סעיף 16 הוא תקציב ההגנה האזרחית. פיקוד העורף מופיע אפוא בסעיף התקציב 15, אבל פעילות הג"א של הפיקוד, הגנה על יישובים וגם תקציב חלוקת ערכות המגן – כל אלה מהווים חלק מסעיף 16 בתקציב. לכאורה זהו עניין מורכב. למעשה סוכם עם שר הביטחון בלא קושי שסעיף תקציב 16 יהיה באחריות המשרד החדש להגנת העורף. הדבר המרכזי הוא, שכפי שהייתה שורה של החלטות בעקבות ועדת ברודט לגבי התקציב בסעיף 15 בראייה רב־שנתית, כך צריך לעשות לגבי סעיף 16, התקציב של המשרד להגנת העורף. גם כאן מתחייבת ראייה רב־שנתית, משום שהתהליכים הם לטווח הארוך. ואולם מגמה זו נתקלת בהתנגדות רבה מצד גורמים שונים. אבל האם אפשר לנהל פרויקטים ארוכי טווח בתקציב חד־שנתי? ברור שלא! הניסיון המר מלמד זאת בבירור. לפיכך היעד השני שלנו הוא לבנות ולייצב תקציב עורף רב־שנתי מאוזן. אין דבר קל מלדרוש למגן את המדינה כולה. זה עולה 15 מיליארד ₪. נשאלת השאלה, האם נכון להשקיע סכום זה דווקא בהגנה אזרחית? אולי נכון יותר להשתמש בתקציב עתק כזה למשימות חיוניות יותר, חברתיות או ביטחוניות? לכן בנינו תכנית הגיונית, סבירה, כיצד למגן את הנדרש בצורה סבירה ומאוזנת מכספים המצויים במערכת. נושא המיגון הוא נושא מורכב. עם זאת, מי שנמצא בקו העימות, בחזית, צריך להיות מוגן. חיילים בחזית אמורים להיות מוגנים גם הם. הטנק הקדמי הוא הטנק המשופר, הטנק מאחור הוא המשופר פחות, עם מיגון נחות יותר. אותו הדין צריך לחול על האזרחים, וזה המסר שצריך להיות מועבר לכול. לכן אנחנו מקיימים ועדת מיגון עליונה בראשותי, הנותנת מענה לסוגיות מורכבות בתחום הזה. כך למשל החלטנו למגן בתי ספר באשקלון ובנתיבות, שלא נבנו כחוק ולכן לא היו מוגנים.

מנחה אותנו הצורך לנהל מדיניות אחראית, החותרת למוכנות מרבית של החזית האזרחית, אבל כפופה למגבלות התקציב ולאילוץ המציאות. איננו ממציאים תכניות תלושות מהמציאות אלא מקדמים מדיניות כוללת ואחראית, המדגישה את טובת האזרח ומכלול צרכיו, גם האזרחיים וגם הביטחוניים.

לסיכום, המשרד להגנת העורף נמצא בהקמה ונדרשת עבודה רבה כדי לאפשר את הפעלתו המיטבית. אין ספק בנחיצותו ובחשיבותו, אך יש מכשולים שצריך להתגבר עליהם. אני עושה כל מאמץ להתגבר גם על המכשולים הללו, ואני משוכנע שנצליח לקדם את הדרוש ביחד עם ראש הממשלה ועם שר הביטחון, המבינים היטב את חשיבות הנושא.

פרק ב'

הגנת העורף כחלק מתפיסת הביטחון הישראלית

גיורא איילנד

מאמר זה מציג את תמונת המצב בכל הקשור להגנת העורף בזיקה לשתי הבחנות. ראשית, הבחנה בין החזית לעורף. בשנת 1991, בעקבות מלחמת המפרץ, הבנו שיש חזית ויש עורף, וחשוב להתייחס לשניהם. לפני חמש שנים, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, עלתה המודעות למעגל נוסף, מעגל העורף הצבאי. העורף הצבאי או העורף האסטרטגי מטריד אפילו יותר מההגנה על האזרחים, ואסביר נושא זה בהמשך. ההבחנה השנייה היא בין בניין הכוח לבין הפעלתו, דהיינו מה עושים עד שפורצת מלחמה, ומאותו הרגע איך נכון לנהל את המלחמה, וזה בהנחה שאכן יש איום אמיתי ומשמעותי של טילים על העורף.

חשוב לציין את הקושי הרב הכרוך בכל ניסיון להעריך את העתיד, ודברים משתנים לפעמים באופן לא צפוי. דברים מסוימים הנראים מוחלטים בשלב מסוים נהפכים לאחר זמן למוחלטים פחות. לעומת זאת, דברים אחרים שלא ניתנה עליהם הדעת מתייצבים פתאום במרכז ההווייה. דוגמה לשם המחשה: לפני 12 שנים התנהל משא ומתן בין ישראל לבין הפלסטינים על הסדר קבע על בסיס "פתרון שתי המדינות", וזאת לפני קמפ דייוויד, תוך כדי המפגשים בקמפ דייוויד ולאחריהם. תפיסת הביטחון של ישראל הייתה צריכה לענות על מצב של הסדר עם הפלסטינים שבמסגרתו מוותרת ישראל על שטחים רבים בעזה וביהודה ושומרון. התפיסה הייתה אמורה להתמודד עם שני סוגים שונים של איומים, שאין קשר ביניהם. האחד הוא האיום הצבאי, סכנה של חזית מזרחית שיש להערך מולה, עם סוגיות כמו היכן יוצבו הטנקים ובאילו שטחים נשלוט בבקעת הירדן. האיום האחר היה הטרור – במונחי שנת 2000, כלומר מחבלים החוצים את הקו ומתפוצצים בתוך מדינת ישראל; ולפיכך ההיערכות לאיום הטרור משמעותה הייתה להציב בפניו מכשול אפקטיבי. למיקום המדויק שלו לא נודעה חשיבות מהותית משום שבמקרה כזה אין משמעות לטווח, ומטרת המכשול היא, שהמחבלים לא יצליחו להגיע אלינו. לעומת זאת, באיום הטרור כיום, הבעיה העיקרית אינה המחבל המתאבד אלא הרקטות, המרגמות, הקסאמים ועוד. במצב זה לשטח יש חשיבות, וכך תפיסת העולם משתנה. על פני עשר שנים דברים יכולים אפוא להשתנות באופן דרמטי למדי.

בנושא בניין הכוח עומדות שתי בעיות, הראשונה כללית והשנייה נקודתית, אך מטרידה ביותר. הבעיה הכללית היא זאת: במקרה של אירועים קשים בעורף, מי שצריך לפעול הם לא רק כוחות הצבא ופיקוד העורף, אלא גם המשטרה, מכבי אש, מגן דוד אדום, ניידות של משרד איכות הסביבה וגורמים רבים אחרים. מן הרגע שמוכרז מצב חירום ניתנת למערכת הבטחון היכולת להפעיל את הכוחות הללו כהלכה. אבל אין למערכת הביטחון שום השפעה על תהליכי בניין הכוח של הגופים הללו. שוחחתי בזמנו עם האלוף יאיר נווה, היום סגן הרמטכ"ל, בהיותו מפקד פיקוד העורף. ציינתי שיש החלטות המחזקות את היכולת של מפקד פיקוד העורף להפעיל את כל הכוחות האחרים. הוא השיב כי זה אכן נכון, אך פיקוד העורף מקבל את הכוחות הללו במצב ירוד מבחינת היקפם, האמצעים העומדים לרשותם וכשירותם. מוטלת עליו האחריות להפעיל אותם, אך אין לו השפעה על בניין הכוח של הגופים האחרים. מדינת ישראל עדיין פועלת באופן מפוצל ולא אינטגרטיבי. לדוגמה, נושא הכבאות. נושא זה עלה במלוא חומרתו אחרי השרפה בכרמל, והתברר שיש לנו מערך כבאות ישן, לא כשיר, חסר כלים וחסר תקנים. הממשלה החליטה להשקיע משאבים בתחום זה, ואכן הועברו תקציבים. כמי שמעורב עסקית בנושא הכבאות, אציין כי ההקצאות לתחום זה עד כה רחוקות מאוד מהנדרש להפעלה מיטבית בעת חירום. על סמך מצב החירום שהיה במהלך השרפה בכרמל בשנת 2010 קבעו ש"צריך לבנות מערך כבאות שידע להתמודד עם מצב מן הסוג הזה". ואולם השרפה בכרמל או מלחמת לבנון השנייה הם אירועים שלקראתם לא יהיה זה נכון להחזיק דרך קבע מערך גדול מדי, אלא יש להקים מבנה הדומה לצה"ל, הכולל כוח סדיר איכותי שקיים הן בשגרה והן במצבי חירום, וכן מערך מילואים, שאפשר לגייסו בעת הצורך. האם התקיים דיון כזה? אם כן, האם מערכת הביטחון השתתפה בו? התשובה היא לא, ולכן בניין הכוח נעשה על-ידי משרדי הממשלה, כל אחד בגזרתו, ובזמן חירום, מפקד פיקוד העורף או רח"ל צריכים להפעיל את הכוחות של הגופים השונים בלי שיש ביניהם קשר כלשהו, בלי שמישהו קובע את הסטנדרטיזציה לכלל הכוחות בנושאים חיוניים, כמו קשר ואחרים. בניין הכוח במדינת ישראל הוא אפוא לא אינטגרטיבי. עם זאת, יש לציין לשבח את השיפור הניכר בהפעלת הכוח במצבי חירום.

הבעיה השנייה בתחום בנין הכוח, הנקודתית יותר, ההגנה מפני טילים. ברור שהשינוי העיקרי בשנים האחרונות, ובעיקר השינוי הצפוי בשנים הבאות, אינו רק במספר הטילים שגדל מאוד, ולא רק בטווח שלהם, ההולך וגדל ולא רק בראשי הנפץ שלהם, שגדלו גם כן. השינוי המשמעותי ביותר הוא ברמת הדיוק שלהם, מה שהופך אותם מנשק סטטיסטי לנשק מדויק. נשק מדויק אין משגרים לעבר מטרות בגודל של תל-אביב, אלא יורים אותו על מטרות נקודה. תחנות כוח, בתי חולים, תחנות רכבת, מפקדות צבא, שדות תעופה – אלה יהיו המטרות. תפיסת ההגנה של ישראל היא

מתן הגנה מרחבית באמצעות מערכת כיפת ברזל ומערכות דומות. ההגנה המרחבית הזאת, גם אם תפעל במצבה המיטבי, לא תעצור את כל הטילים. בפעילות מוצלחת ביותר היא תעצור 60 עד 80 אחוז מהטילים. כ-20 אחוז יחדרו. נוכח התפתחות הנשק הטילי, אין אלה 20 אחוז שיפגעו בפיזור סטטיסטי כלשהו, אלא 20 אחוז שיכוונו למקומות מסוימים, והמקומות המסוימים האלה אינם מוגנים כהלכה. לא אפשר יתר על המידה בנושא הרגיש הזה, ואסתפק בדוגמה חלקית אחת. תחנת הכוח העיקרית בחדרה מספקת את מרב החשמל של מדינת ישראל. בכל המתחם הזה מצויים שני מבנים קטנים יחסית, שאפשר לומר שמדינת ישראל אינה יכולה לסבול פגיעה בהם. אם תיפגע תכולתם, התיקון אינו רק שאלה של כסף לתיקון, אלא גם שאלה של זמן. האם מדינת ישראל יכולה להיות במשך חצי שנה במצב שלא תוכל לספק את צורכי החשמל שלה? האם שני המבנים האלה העומדים כמו שני מבנים חשופים בשטח ימוגנו כמו כל שכונה וכל בית מגורים וכל אתר אחר, או שיש העדפת מטרות גם בהגנה: האם המדינה מגנה על מקומות מסוימים כך שגם אם הטיל יחדור ויפגע, לא תיפגע הספקת החשמל למדינת ישראל. וודאי שיש עוד מטרות רגישות לא פחות ואף יותר. המפתיע בעניין זה אינו הוויכוח על המשאבים, אלא הוויכוח שלא נגמר בשאלה – מי נושא באחריות לעניין הזה. דיברתי עם מתן וילנאי, הממונה על העורף, עם שר האוצר ועם שר התשתיות. שר האוצר ושר התשתיות אומרים: 'מי אחראי לתת את המיגון לאותם המקומות – שר הביטחון'. הרי על-פי הגדרה, האחריות להגנת מדינת ישראל מפני טילים היא בידי שר הביטחון. יחליט שר הביטחון איך להגן. האם הוא משקיע את כל הכסף בהגנה אקטיבית מסוג כלשהו או שהוא מקצה חלק מהכסף להגנה של אתרים מסוימים – זה חלק מתקציב הביטחון. מתן וילנאי אומר, כפי שגם אמר כאן בכנס: "כל משרד בגזרתו. הגנה על בתי חולים – משרד הבריאות; ההגנה על תחנות רכבת – משרד התחבורה; ההגנה על תחנות כוח או על מתקני התפלת מים – משרד התשתיות". וכך עדיין לא הגענו לשלב שבו מתכנסים ומחליטים קודם לכול מהו המכניזם הנכון, ואחר-כך, האם יש הכסף לכך או לא. אבל יש אצלנו ויכוח של חרשים בשאלה 'מי אחראי להחליט על מה נכון להגן'!

לסיכום נושא בניין הכוח: הבעיה הכללית היא שכל גוף חירום במדינת ישראל בונה את יכולתו על-פי תקציבים שלו, על-פי סדרי עדיפויות שלו, על-פי שיקולי כדאיות שלו – ואין השפעה אמיתית לא של פיקוד העורף ולא של משרד הביטחון. הם נחשפים לתוצאה בעת חירום. הבעיה הנקודתית היא הגנה על מטרות אסטרטגיות חיוניות למדינת ישראל מפני פגיעת טילים מדויקים. לא רק שלא משקיעים בכך משאבים, עדיין לא התחיל הדיון בשאלה מה המכניזם שיקבע איך נכון לנהוג בנושא זה. בנושא הפעלת הכוח, ממלחמת לבנון השנייה נובעים שלושה לקחים חשובים לדיוננו, ואציגם בקצרה. ממלחמת לבנון השנייה התנהלה על-פי התפיסה הרגילה של

ישראל, ולפיה ככל שתימשך המלחמה תינתן בידינו הזדמנות טובה יותר. תנו לצה"ל לנצח או תנו לצה"ל את המרחב והזמן להשלים את משימתו. כולנו תחת הדימוי של מבצע קדש, מלחמת ששת הימים או מלחמת יום הכיפורים, ולפיו עם תחילת המלחמה החול בשעון הפוליטי מתחיל לאזול והשאלה היא כמה זמן יהיה לצה"ל להשלים את משימתו לפני שהקהילה הבינלאומית תכפה הפסקת אש. עם תחילת מלחמת לבנון השנייה הייתה ממשלת ישראל שרויה בתחושה שיש לה תמיכה בינלאומית רחבה, אין מגבלות של זמן, ולכן אפשר להאריך את המלחמה ככל שנדרש. וכך נמשכה המלחמה 33 ימים, ובכל הזמן הזה כמיליון מתושבי מדינת ישראל נמצאו במקלטים. לאחר מכן התחושות הן בהתאם לעובדה זאת, בלי קשר למידת ההצלחה בשדה הקרב, שגם היא הייתה בעייתית. השינוי הנדרש עקב כך הובן חלקית לקראת "עופרת יצוקה". אני מקווה שכיום הוא מובן יותר. שבמלחמה הבאה, לבטח אם תהיה מלחמה עם ארגון מדינתנו כמו חמאס בדרום או חזבאללה בלבנון, אין לישראל אפשרות למשוך אותה זמן רב, כי עצם ההימשכות היא בגדר הפסד, ואין לישראל בררה אלא לפעול בדרך אגרסיבית בהרבה. אם חששה של ישראל בעבר היה מקריאה להפסקת אש לפני שתושלם המשימה, הרי אין זה בטוח כלל שלא התהפכו היוצרות, ועתה, אם תתחיל מלחמת לבנון השלישית, ואם בגלל האגרסיביות הקשה שתנקוט ישראל תקרא הקהילה הבינלאומית להפסקת אש לאחר שלושה ימים – איני בטוח שמצב כזה לא יהיה רצוי למדינת ישראל. אם תפרוץ מלחמה, ישראל צריכה שזו תהיה קצרה, ועליה להיות מוכנה לשלם מחיר הנובע ממידת האגרסיביות שתנקוט מהיום הראשון.

אשר ללקח השני. במלחמת לבנון השנייה שלטה התפיסה שהמלחמה היא בחזבאללה, ושאר הלבנונים – ממשלת לבנון, צבא לבנון, התשתיות בלבנון, העם הלבנוני – אינם חלק ממנה. הואיל וחזבאללה יורה רקטות, יפעל צה"ל נגדן. וכך בכל מסיבת עיתונאים הראה צה"ל בגאווה את כל היירוטים של כל מיני רקטות – לא יירוטים באוויר, אלא בעיקר תקיפות של חיל האוויר שפגעו במשגרים, וזה לכאורה הראה הישג גדול. חוסר האפקטיביות במקרה הזה זועק ממש, כלומר אין לישראל היום יכולת טובה די הצורך, וספק אם תהייה בעתיד הנראה לעין, להילחם ביעילות באויב היורה רקטות, כל עוד תתוכם הלחימה ביורי הרקטות בלבד. בבחינת אין בררה, ולא כאידיאולוגיה, אין לישראל אלא להפוך את העימות עם הארגון יורה הרקטות לעימות עם המדינה שממנה יורים אותן. ואם בעוד זמן מה תחל מלחמת לבנון השלישית, הדרך היחידה להצליח בה, ואולי גם הדרך היחידה להרתיע מראש ולמנוע את המלחמה, היא שיהיה ברור לכול, שאין זה משנה מי היורה, אם נורים טילים מלבנון לעבר מדינת ישראל, מדינת לבנון היא במלחמה עם מדינת ישראל, ובמלחמה בין מדינה למדינה, אז לא רק שישראל חזקה, ולא רק שהיא יכולה לגרום נזק גדול ובלתי נסבל בצד השני, אלא

במהירות רבה מבעבר תגרום ישראל לעולם לזעוק להפסקת אש, וזה כאמור יהיה הדבר הנדרש.

הלקח השלישי נוגע לשאלת האחוריות לתיאום כל הכוחות בזמן חירום – האם משרד הביטחון או גורם אחר. גם השאלה הזאת נשאלה במשך השנים בשתי רמות. האחת, האם פיקוד העורף צריך להיות בצבא או שייך למשרד לביטחון הפנים, והאחרת, גוף כמו רח"ל, האם הוא צריך להיות במשרד הביטחון או במשרד לביטחון פנים.

לפני עשר שנים דן הצבא, בעקבות אחת מהחלטות הממשלה, על העברת פיקוד העורף מהצבא למשטרה. הרוב המוחלט של האלופים גרסו ש"צריך להסכים לזה, כי מה לנו ולעניין הזה של העורף". נראה לי שגם הצבא הבין בשלב מסוים, שאין לו אלא להעדיף שפיקוד העורף ישאר בצבא, לא רק בגלל הדוגמאות שניתנו פה, אלא בגלל העובדה שלפעמים התעדוף בהפעלת המאמצים, כשהאיום אינו רק על האזרחים בעורף אלא גם על מתקני צבא חיוניים בעורף, חייב להיות בידי של אדם אחד. משמע, אם נופלים חלילה שני טילים כימיים, אחד על רחובות ואחד על תל נוף, ויש לך יחידת טיהור אחת ואתה צריך להחליט באיזה סדר עדיפות אתה מטפל בפגיעה הכימית, אזי אינך רוצה שהאמצעים יהיו רק בידיים האזרחיות. הרי עם כל הכאב בעניין כזה, יכול להיות שבראייה לאומית החזרת שדה תל נוף לפעולה חשובה מהצלת כך וכך בני אדם, ולכן יש להפעיל את האמצעים בראייה לאומית אחת. אני סבור אפוא שכונה ההחלטה שהתקבלה בשנת 2007, שמשרד הביטחון הוא שניהל את המאמצים, ולדעת הוויכוחים בעניין הזה צריכים לרדת מסדר היום.

לסיום, נושא הגנת אתרים חיוניים הוא כאמור נושא שעדיין לא הוכרע, ועדיין כל אחד בטוח בצדקתו. שר התשתיות בטוח ששר הביטחון דואג למבנים הרגישים בתחנת הכוח בחדרה, והשר וילנאי בטוח שזה תפקידו של שר התשתיות. חייבים להכריע ולפעול בנושא זה, ויפה שעה אחת קודם, לפני שיקרה אסון והכול ישאלו, איך לא נתנו את הדעת על דבר כה מובן מאליו.

שער שני

הגנה האקטיבית - פריצת דרך בתפיסת הביטחון

פרק ג'

רציונאל ועקרונות הארכיטקטורה הרב־שכבתית

גיא אבירם

הכנס הנוכחי עוסק בהעלאת המודעות הציבורית לאיום, עוצמתו והשלכותיו על ביטחונה ויציבותה של המדינה ותושביה, למורכבות של המענה, ולתנופת העשייה חסרת התקדים בנושא זה בשנים האחרונות. אנסה לשתף את הציבור במה שאני יכול. מאמר זה מציג את מאפייני האיום הבליסטי תלול המסלול, את רציונל ההגנה האקטיבית לאיום ואת עקרונות הארכיטקטורה הרב־שכבתית המממשת אותו הלכה למעשה, שחלק מתוצאות ישומה כבר נראות בשטח ואחרות ייראו בעוד כמה שנים. אי אפשר לעסוק בהגנה הרב שכבתית או בארכיטקטורה המורכבת, האמורה לתת את המענה, בלי סקירה קצרה על הסביבה שאנו חיים בה. זוהי סביבה מורכבת במיוחד שבה השכנים פועלים בכל דרך כדי לקדם את היכולות שלהם, את הבשלות הטכנולוגית של האמצעים, כדי להשיג לעצמם יתרון כלשהו, או יכולת משפיעה ואפקטיבית, השונה מהיכולות הישנות שאפיינו את צבאות ערב בעבר. הכוונה ליכולת בתחום הטילים, והאיום הזה מאופיין במגוון רחב של טווחים, מקילומטרים בודדים ועד אלפי קילומטרים, ורמות שונות של דיוק ושל קטלנות. יש בשלות טכנולוגית ברמות שונות של האמצעים השונים, חלקם הוכחו מבצעית, חלקם עדיין לא. ידוע שהאויבים, בעיקר הקרובים, צוברים כמויות גדולות של טילים ורקטות קצרות טווח, ודרכי הפעלה שונות ומורכבות, היוצרות אתגר לכוח המגן. ההפעלה נעשית בידי מדינות כמו איראן או כמו סוריה, וכן בידי ארגוני טרור מרצועת עזה ומדרום לבנון. הסביבה היא אפוא מורכבת, ולכן גם המענה שאציג בהמשך הוא מורכב.

הגנה אקטיבית היא נדבך אחד חשוב של המענה הכולל לאיום, מענה המורכב מהרתעה, מהתראה מוקדמת, מתקיפה וממערכי ההגנה האקטיביים והפסיביים. מרכיב ההגנה נעשה חלק בלתי נפרד מתפיסת הביטחון של מדינת ישראל. אכן עד לפני שנים לא רבות המונח "הגנה" לא היה חלק מתפיסת הביטחון של ישראל, אבל בשנים האחרונות הוא מופיע גם בצורה פורמלית, ויש בכך חשיבות הנוגעת לתהליכי קבלת החלטות, להקצאת תקציבים ומשאבים, לקשב של כל הדרגים כפי שמתבקש גם מהמצב וגם מהחשיבות של הנושא.

מדוע הגנה אקטיבית? מה היא נותנת? קודם לכול הדבר הבנאלי ואולי הטריטוריאלי ביותר הוא, שמערכת הגנה אקטיבית מפחיתה פגיעה בחיי אדם ומקטינה נזקים

לרכוש ולשתיות. יש היום הוכחות ברורות מתוצאות של הפעילות המבצעית (ראה מאמרו של אל"ם צבי חיימוביץ' בקובץ מאמרים זה), שמערכות מהסוג הזה מצמצמות נזקים. ראינו דוגמאות לכך בשנה האחרונה בפעולתה של מערכת כיפת ברזל. זו הפעם הראשונה שמדינת ישראל התמודדה עם ירי תלול מסלול באמצעות מערכת הגנה אקטיבית (מערכת החץ, חץ 2, המצויה שנים רבות במצב מבצעי, לא הופעלה בשדה הקרב). להגנה אקטיבית יש תפקיד חשוב גם בתרומה להרתעת האויב. הנחה מקובלת היא, שאם האויב יבין שמערכות ההגנה האקטיביות מנטרלות במידה רבה את הנשק הוא יימנע מלהפעילו. כן הוכח לאחרונה בבירור, שהשימוש במערכות הגנה אקטיביות מגדיל את דרגת החופש של הדרג המדיני למניעת הסלמה של אירועים. במלחמת לבנון השנייה הדרך הכמעט יחידה לטפל באיום הרקטות הייתה לתקוף את מערכי השיגור, והדבר גרר הסלמה של העימות.

אין מערכת אחת של הגנה אקטיבית שתיתן מענה למגוון כה רחב של איומים עם מאפיינים כה רבים. לפיכך בתכנון מערכת הגנה אקטיבית צריך לענות קודם לכול על שאלות בסיסיות: על מה צריך להגן? האם ברור מאליו שצריך להגן על כל דבר? מהי רמת ההגנה שצריך לתת לכל אחד מהמקומות שהוחלט להגן עליהם? האם צריך להגן עליהם ברמה שהיא כמעט הגנה הרמטית? כיצד המערכת שאנחנו מאפיינים כיום תתמודד עם איומים בעתיד? האיום מתפתח, הוא גדל, הוא משתנה בקצב מהיר, למשל, ניכרת כאמור המגמה של הגדלת הדיוק של הנשק תלול המסלול. קבועי הזמן של פיתוח מערכות הם גדולים, ולכן כשמתחילים מערכת ויודעים שהיא תיכנס לשירות מבצעי בתוך כמה שנים ותצטרך לתת אחר-כך מענה לעוד כמה שנים, צריך לאפיין אותה כך שתיתן מענה להתפתחות האיום הנוכחי ולזה הצפוי בעוד כמה שנים. חשובה מאוד יכולת הפריסה של מערכות כאלה בזמן סביר, שאם לא כך המערכת מאבדת את האפקטיביות שלה בשדה הקרב. במקרה של כיפת ברזל, זמן הפריסה היה קצר באופן חסר תקדים. מובן שחשובות גם העלויות. אין זה סוד שיש תחרות עזה על התקציבים, ובסופו של דבר אם המתכננים אינם מביאים משהו שאפשר לממנו בהוצאה הנחשבת סבירה, יהיה קשה מאוד להוציא את התכנון אל הפועל.

לאחר חשיבה רבה וניתוח שארך לא מעט זמן, ועם זאת זמן סביר מבחינת האפקטיביות, החליטה מדינת ישראל על תפיסה של הגנה רב-שכבתית, כלומר התבססות על כמה שכבות של הגנה, שמאפיינת אותן בראש ובראשונה התאמה למגוון רחב של איומים. המודל הזה של כמה מערכות שיש ביניהן חפיפה מאפשר הזדמנויות יירוט בלתי תלויות להגדלת ההסתברות הכוללת של היירוט. המערכות – חלקן בפריסה אזורית וחלקן בפריסה ארצית. יש חפיפה בין השכבות, אבל לא כולן חופפות. משמע, השכבה הנמוכה ביותר אינה יכולה ליירט טיל שאליו מכוונת השכבה הגבוהה ביותר, אבל בין שכבות סמוכות יש בדרך כלל חפיפה כדי להגדיל את הסתברות היירוט.

בנוסף, יש מגוון רחב של חיישנים לגילוי, המאפשרים ליצור תמונת שמיים כוללת של האיומים. יש מיירטים מסוגים שונים, שכל אחד מותאם לנקודת העבודה הרלוונטית, ומערכי שליטה ובקרה המאפשרים לנהל את הקרב בצורה משולבת. בעידן הנוכחי יש גם קישור למערכי ההתרעה המוקדמת, המודיעין, השליטה והבקרה, וכן למערך של ההגנה על העורף האזרחי שבפיקודו של פיקוד העורף. נדבך אחר הוא קישור למערכות של שותפים, ובעיקר של השותף האסטרטגי הראשון במעלה של ישראל – ארצות הברית. השכבה המוגדרת היום כשכבת ההגנה הנמוכה ממומשת על־ידי מערכת כיפת ברזל. מערכת זו הוכחה מבצעית, פותחה בקבועי זמן חסרי תקדים והיא נותנת מענה לאיומים שבעיקרם הם קצרי טווח. המערכת יעילה נגד מטחים, יש לה הסתברויות טובות ליירוט, עלות היירוט נמוכה יחסית והשטח שהמערכת מיועדת להגן עליו הוא בגודל של עיר בינונית. לפיכך נדרשת יותר ממערכת אחת כדי להגן על כמה אזורים או על ערים אחדות. המערכת השנייה, מערכת שרביט קסמים, עדיין נמצאת בפיתוח, וזו תושלם בתוך זמן לא רב. זוהי מערכת מתוחכמת יותר ובעיקרון אמורה לבצע שלוש משימות עיקריות: (1) יירוט רקטות ארוכות טווח ומדויקות למדי. בד בבד היא יודעת לתת מענה לשני איומים, או להשתתף בשדה הקרב בעוד שתי משימות. (2) לשמש מערכת יירוט בשכבה התחתונה למערכת החץ, שהיא מערכת המיועדת ליירט טילי קרקע־קרקע (טק"ק) ארוכי טווח. במקרה שטק"ק לא נפגע ממערכת החץ, מערכת שרביט קסמים אמורה ליירט. המערכת לא פותחה כגיבוי למערכת החץ, אבל ביכולתה לתת עוד אפשרות יירוט. (3) יירוט טילי שיוט. טיל שיוט איננו עושה מסלול בליסטי טהור, ולכן מאפייני המענה לטיל זה הם אחרים במידה מסוימת.

השכבה השלישית ממומשת על ידי מערכת החץ. פיתוח מערכת החץ החל לפני כעשרים שנה, אחרי מלחמת המפרץ הראשונה בהחלטת שר הביטחון דאז, משה ארנס. מערכת זו נמצאת בשירות מבצעי זה כעשר שנים, והיא מצויה כל הזמן בתהליך של פיתוח ושל שידרוג היכולות, המבוססת גם על מכ"מים לגילוי ארוך טווח של טילים ארוכי טווח שישוגרו מסוריה או מאיראן, ועל מערכת שליטה ובקרה (שו"ב) מרכזית ומיירטים מתקדמים. בפברואר 2011 נעשה במערכת עוד ניסוי מוצלח, שבוצע בארצות הברית.

השכבה המשלימה את המערך הזה אמורה להיות מערכת חדשה שעדיין לא נמצאת בשירות מבצעי, מערכת המבוססת על מיירט חדש המכונה חץ 3. זהו מיירט הנועד לטווח ארוך יותר וגבוה יותר מהחץ הנוכחי. המשמעות היא, מרחב קרב או מעטפת יירוט גדולה יותר, המאפשרת עוד הזדמנויות יירוט וכך מרחיבה את ההסתברות הכוללת ליירוט. מערכת זו מכוונת בראש ובראשונה לאיום של טילים ארוכי הטווח מאיראן עם הפוטנציאל שלהם לשאת נשק גרעיני. הואיל ומדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה ליהפגע מנשק גרעיני, בחרו מקבלי ההחלטות לממש שכבת הגנה נוספת על

קודמותיה, שתאפשר להגדיל למקסימום האפשרי – ויש לחזור ולהדגיש, שאין 100 אחוז – את מספר הזדמנויות היירוט כדי להקטין ככל האפשר את שיעור הזליגה גם במקרה של שימוש בנשק גרעיני. המערכת הזאת יודעת ליירט מחוץ לאטמוספירה והיא עובדת בשיטה של פגיעת גוף בגוף.

שיתוף הפעולה האסטרטגי עם ארצות הברית מתפרס על תחום רחב בהרבה מתחום ההגנה מפני טילים, הוא מגיע כמעט לכל נושא בהווה של מדינת ישראל, במדיניות שלה וודאי בביטחון שלה, אבל בתחום ההגנה מפני טילים הוא מיוחד. ראשית לכול הוא רחב; הוא נוגע לשיתוף פעולה מודיעיני ולשיתוף פעולה בהפעלה מבצעית; הוא מתבטא בתרגילים משותפים, באימונים, וגם בהשתתפות פעילה בפיתוח ובייצור, וזה באמצעות מימון שמקבלת ישראל כל שנה בהחלטת הסנאט ובית הנבחרים של ארצות הברית. בלי שיתוף הפעולה הזה, ספק אם יכלה ישראל לקיים את הפרוייקטים השאפתניים האלה. יש אפוא להעריך ולהוקיר את שיתוף הפעולה הזה, ולהבין את חשיבותו לא רק לקידום הנושא הזה, אלא כחלק משיתוף הפעולה הכולל שיש למדינת ישראל עם ארצות הברית.

לסיכום: ידוע לכול שהנשק תלול המסלול נחשב בשנים האחרונות בעיני אויבי ישראל לזה שיקנה להם יתרון ויכולת להכות בישראל מכה קשה. לכן הם בונים את היכולת הזאת, משפרים אותה, מוכיחים אותה וגם לא נמנעים מלהשתמש בה כפי שראינו במלחמת לבנון השנייה ובירי תלול המסלול בדרום. מדינת ישראל צריכה לתת מענה לנשק הזה; המענה הוא גם למערך הצבאי וכמובן למערכת האזרחית. לאיום הזה יש שתי נקודות קיצון. נקודת קיצון אחת שאכנה אותה "המטרידה", והיא של רקטות קצרות טווח, שהאפקטיביות שלהן אינה רבה. זהו נשק סטטיסטי, לא מדויק אך מטריד. הוא מטריד חלק קטן יחסית של האוכלוסייה. נקודת הקיצון, האחרת היא האיום בעל הפוטנציאל הגרעיני, שהוא איום קיומי על מדינת ישראל. בין שתי נקודות הקיצון המשרעת היא רחבה. "המערכת" מבוקרת קשות על שלא השכילה לעשות או אינה עושה מספיק טוב או עושה מעט מידי ובמישורים אחרים. כמי שהיה עד לפני זמן מה חלק מאותה מערכת, בחרתי לדבר דווקא על העשייה ולציין החלטות שהתקבלו בתהליך מהיר יחסית, והביאו לתוצאות שלא תמיד רואים אותן, אבל הן קיימות, הן אפקטיביות והן ימשיכו בשנים הקרובות להבשיל ולתת, במידת הצורך, מענה טוב יותר לעורף האזרחי.

פרק ד' תפיסת ההפעלה

צבי חיימוביץ'

במאמר זה אנסה להציג בקצרה איך נכון לשלב את המערכות הטכנולוגיות בתפיסת הפעלה כוללת ואפקטיבית בהתאם לאופן ראיית האיום. בעימותים האחרונים אפשר להיווכח שהפגיעה בעורף נעשית אמצעי נגיש, נוח ובחלק מהמקומות זול יחסית מנקודת המבט של האויב. האיומים היום הם רב-זירתיים ורב-ממדים. למשל, תל-אביב מאוימת היום גם מהדרום, גם מהמזרח וגם מהצפון. לפיכך נשאלת השאלה, איך לספק את ההגנה הרב-ממדית כלפי האיומים מהזירות השונות.

האיום על העורף לא נולד רק בחמש השנים האחרונות. מאז קום המדינה נפגע העורף במלחמות ובפעולות טרור. ואולם היום "משפחת האיומים" מצויה בתהליך של גידול ניכר ומשמעותי. התהליך המתמיד הוא, שממקדים את העיסוק בסוג מסוים של איום ומפתחים אותו ומוסיפים לו טווח, דיוק וקטלנות. וכך מגוון המערכות גדל, וקו הגבול בין רקטות לבין טילים הולך ומיטשטש. עד לפני כעשור היה קל לציין את הגבול בין רקטות לבין טילים לפי הטווח ולפי המסלול. הגבולות המיטשטשים מוסיפים אתגר על דרך ההתמודדות עם מערכות הנשק האלה. האיומים גדלים אפוא הן בסוגים הן בפוטנציאל הנזק שלהם והן בכמויות ההולכות וגדלות. בעיקרון, לאויב יש תמיד מספרים גדולים של טילים ורקטות יותר מהיכולת שלנו לייטר. לפיכך אין אפשרות ואין צורך לייטר את כל מה שמשוגר לעבר מדינת ישראל משום שמרביתם לא יגרמו נזק ממשי. האתגר שלנו הוא לאבחן את הנשק המסוכן ולשמר את הכוח לטפל בו. לכן גם הדיוק, גם פוטנציאל הנזק וגם הרב-גוניות של האיומים – אלה הם האתגר המשמעותי.

אכן איום הטילים והרקטות הולך וגדל, אבל בנושא הגנת העורף יש לזכור, שגם איומים אוויריים קלאסיים עדיין רלוונטיים. בתחום הזה יש בידי ישראל יכולות טובות לעומת אלה שיש בידי האויב. בהגנת העורף, אחד המבחנים, אם כי לא היחיד, הוא רמת המודעות, התקציב המושקע, הפרויקטים שבפיתוח ומספר המערכות המוצבות. אחד ההיבטים שיש לבדוק הוא מקומו של רכיב ההגנה בתפיסת הביטחון השלמה של הצבא. אם פורמלית רכיב ההגנה עדיין לא נכנס כחלק מתפיסת הביטחון של ישראל, הרי שבפועל יש היום תפיסת הגנה פעילה. מבחינת המטה הכללי של צה"ל זהו חידוש של השנים האחרונות. ההגנה האקטיבית – או ההגנה הפעילה – אינה עומדת בפני

עצמה, אלא היא חוברת אל יכולות של התקפה, של הרתעה והתראה, ושל והגנה פסיבית, כגון מרחבים מוגנים – אל כל אלה מתוספת יכולת ההגנה האקטיבית. כך אפשר להצליח לצמצם ולמזער את הנזק. בכל עימות שאני יכול לצפות, אני מעריך שיפלו טילים ורקטות. האתגר שלנו הוא למזער, ולדעת בסופו של דבר ליירט את האיומים המסוכנים ביותר ואת אלה המכוונים לפגוע ביעדים חיוניים, על-פי רמת תיעדוף וחיוניות. המטרה היא לשלב זאת בתפיסת הביטחון הכללית, ובתפיסה המטכ"לית ובתפיסה הזרועית. בחלק מהמקומות מדובר בשילוב מערכות יחד עם צבאות זרים, ובחלק מהם – מערכות ישראליות בלבד.

לתפיסת הרב-שכבתיות יש שתי תכליות. התכלית האחת – לדעת לתת מענה בו בזמן למגוון איומים – קצרי טווח וארוכי טווח. התכלית השנייה היא לייצר אופטימיזציה ומיקסום של המערכות והיכולות. משמע, אם יש שתי מערכות ואפשרות לתת כמה פתרונות לאיום מסוים, השאיפה היא לשמר את המערכת המסוימת לטפל בדיוק באיום הייחודי שלו היא מיועדת; לא "לבזבז" מיירט מסוים על איום שאפשר ליירטו במערכת מסוג אחר ולשמר אותו לטפל באיום שהמערכת האחרת יעלה פחות כלפיו. יש להגדיר כל מערכת אם היא תהיה לגיבוי, האם היא תהייה בחפיפה, אבל היא תהייה ברמה כזאת שתוכל לייצר הזדמנויות נוספות ליירוט. וכך ברמת ההפעלה, ברמת הלוחמים, יוכלו לדעת אם להשתמש בסוג כזה של איום עם מערכת כזאת, או בסוג אחר כלפי איום אחר, ולדעת לשמר כוח יירוט מול איומים אחרים. אלה כאמור חלק מהאתגרים ביישום התפיסה הרב שכבתית.

מבחינת שינויים טכנולוגיים, השינוי המשמעותי ביותר, חוץ מזה של ריבוי מערכות, הוא העולם של השילוביות וההשתיות. בעבר סברו שכל מערכת יכולה להיות בפני עצמה (stand alone), החיה בתוך תווך, סביבה, אזור או מרחב. תפיסה כזאת אינה רלוונטית עוד. היום התפיסה היא לייצר שילוביות, הדדיות, וקישוריות מלאות בין המערכות, באופן כזה שהן "ידברו" זו עם זו, ובהסתכלות על התמונה הבליסטית, על הממד האווירי, הראייה של כולם תהיה אותה הראייה. כל מפעילי מערכת יראו את ההשפעות של היירוטים של המערכת השכנה. כל אחד יוכל בתוך המרחב השלם הזה לדעת לצייר לעצמו את מרחב ההתעניינות ומרחב ההשפעה. תפיסה כזאת ניתנת למימוש אם כל המערכות מפותחות בשיתופיות מלאה בהיבטים של התפיסה של ההפעלה ושל האופן שבו מוצגות המטרות והאיומים, והתמונה הבליסטית כולה. רק בדרך של שילוביות מלאה נוכל לייצר הפעלה של מערכת אחת ובזמן קצר אחריה של מערכת שנייה, ונוכל לבצע העברת מטרות ממערכת אחת לאחרת, וכך למקסם את יכולות היירוט. אם המערכות לסוגיהן לא "ידברו" זו עם זו, לא יתקשרו, לא יקיימו ממשק זו עם זו, אזי הפעלתן תהיה טובה פחות ואיכותית פחות. לפיכך אחד הציוויים בפיתוח המערכות הוא לוודא שכולן "מדברות" באותה שפה, שכל המערכות

האלה מתממשקות, שכולן יודעות להעביר את המסרים זו אל זו, וכך ברמה של קבלת ההחלטות תינתן האפשרות להחליט את ההחלטה הנכונה – איזו מערכת להפעיל מול איום כזה או אחר.

השינויים בעולם הטכנולוגי מחייבים את הלוחמים ואת המפקדים לפעול במציאות אחרת: פעולה בתוך סביבה טכנולוגית ורוויית איומים; יכולת להסתכל בתמונה מורכבת ולקבל החלטות בפרק זמן קצר; יכולת לקבל החלטה עם כמות גדולה של משתנים. יש לכך היבטים מנטליים של קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות ובפרקי זמן קצרים ביותר – משניות בודדות ועד דקה בקירוב. במקרה של טיל "שיהאב" למשל, שטיסתו אל שטחה של ישראל אורכת 10-11 דקות, זמן קבלת ההחלטה מצטמצם לכדי דקה ואף פחות. במקרה של רקטות "קסאם" המשוגרות מרצועת עזה, פרק הזמן הוא 15-20 שניות. בתוך פרק הזמן הזה צריך להבין את המציאות ואת סביבת הלחימה, צריך לדעת להעריך את האיום, האם הוא רלוונטי או לא; להסתכל על כל הסביבה משום שהיירוטים של המערכת המסוימת חיים בצוותא עם ממד אווירי שהוא חי ונושם ומצויים בו כלי טיס; צריך לוודא שהיירוטים נעשים בתוך סביבה בטוחה. בתוך כל אלה צריך מפקד להחליט החלטה נחושה ונחרצת.

בחינה של מכלול הרכיבים מביא לידי הבנה שנכון להסתכל בשני אופנים על המענה. הדרך הראשונה היא הסתכלות מרכזית גם על היירוטים וגם על השליטה. בעבר חלק מהמערכות פותחו מלכתחילה כמערכות זירתיות, אזוריות או גזרתיות, ולא בהסתכלות ארצית. היום אנחנו מבינים, שחייבים לוודא שכל המערכות שלנו הן לא מערכות אזוריות או גזרתיות אלא מערכות ארציות. הדרך השנייה, גם היא בראייה ארצית, היא ניהול היירוטים מנקודה ארצית אחת, שם יתבצע תהליך ההחלטה. היום לסוללות כפת ברזל יש מרכז ניהול יירוטים המצוי במקום מסוים ויודע להתייחס למקום, לעיר או לישוב. אנחנו בתהליך של מעבר להסתכל על הכול בראייה ארצית. תהליך עיבוד הנתונים עדיין מצוי בנקודות הקצה, גם חישנים במערכות הגילוי ומובן שגם משגרים יהיו בנקודות הקצה, אבל תהליך קבלת ההחלטות, משאבי הגילוי, עיבוד הנתונים והיירוט עצמו ייעשו באופטימיזציה ובהסתכלות מרכזית אחת. יותר מזה, אנחנו רואים מצב שבו מאותו מקום אחד "נשבור את הקירות" בין השכבות, ומהמקום שבו יירטו עם מערכת החץ יהיה אפשר גם ליירט עם מערכת שרביט קסמים וגם עם כיפת ברזל ומערכות אחרות, וכך באמת לייצר אופטימיזציה וסינרגיה מלאה בין המערכות. משמע, לא להסתכל מהמקום של האיום ומהמקום של המערכת, אלא להסתכל מהמקום של המרחב. הואיל ועל המרחב הזה יש מגוון איומים, מטווחים שונים וממקומות שונים, נכון שהראייה תהיה מרכזית.

אחד מלקחי מלחמת לבנון השנייה, נושא שאינו בולט בכותרות, מצוי בין ההגנה האקטיבית להגנה הפאסיבית, והכוונה למשימת הגילוי וההתראה. פיקוד העורף

ממונה על הפצת התראה לאזרחים. המערך להגנה אווירית בחיל האוויר הוא האחראי למעשה לספק את ההתראה ולחבר את המידע מכל החיישנים שנועדו לגלות ירי תלול מסלול. גם כאן יש אתגר לא פשוט לחבר לכדי מערכת מידע אחת את כל החיישנים האופטיים והמכ"מים לסוגיהם. חיישנים של זרוע היבשה וחיישנים של חיל האוויר, כולם צריכים לדבר באותה שפה, את כולם צריך להתיך יחדיו לתמונה אחת כדי לספק נקודה אחת קטנה ביחס, של המקום העלול להיפגע מהירי תלול המסלול. רק תפיסה רב־שכבתית המסתכלת מנקודת מבט ארצית, המייצרת הדדיות וסינרגיה בין מערכות ובין שכבות – רק תפיסה כזאת יכולה גם בנושא הגילוי וההתראה להקנות יעילות מרבית. לפיכך הגילוי וההתראה שוכנות יחד באותה תפיסה עם היבטי ההגנה האקטיבית ליירוט.

מערכת כיפת ברזל פתחה בראשונה את התחום הקרוי שכבה תחתונה, חלק מתוך המענה הרב־שכבתי, והיא גם ההתמודדות הראשונה הלכה למעשה עם משימה מבצעית. באפריל 2011 הייתה טבילת האש הראשונה, ובאוגוסט 2011 הייתה ההתמודדות השנייה. המערכת פותחה כאמור בקצב מהיר ביותר – פחות מחמש שנים משלב של רעיון לשלב של מערכת מוצבת במשימה מבצעית ומבצעת את ייעודה. איני מכיר עוד מערכות רבות שבתוך פרק זמן כזה הסתיים שלב הפיתוח, הסתיים שלב ההכשרה וההסמכה של הלוחמים ונסגר מעגל בהצלחות מבצעיות – ואנו עדיין בעיצומו של תהליך ההתמקצעות והקליטה של המערכת. זוהי מערכת טקטית, והיא צריכה להקנות גמישות מבצעית למקבלי החלטות. גמישות מבצעית בסוגיות כמו היכן להציב את הסוללות, והיכן תהייה נקודת ההגנה. המערכת צריכה להיות בת ניוד, בהתאם למציאות המשתנה – דרום הארץ היום, ובהמשך אולי מרכז הארץ או צפונה.

מאחורינו שני סבבים של התמודדות (אפריל 2011 ואוגוסט 2011) עם עשרות יירוטים מוצלחים, עם למידה חשובה תוך כדי תהליך המיקצוע של המערכת, שכאמור עוד לא הסתיים. מובן שאנחנו מנצלים את ההפעלות המבצעיות האלה כדי להמשיך את תהליך העמקת הידע המקצועי והבנת המערכת. עם זאת אני יכול לומר בביטחון, גם כמי שפיקד על יחידת כיפת ברזל, שאנו נמצאים כיום לאחר תחקירים של הארועים, עם הצלחות לא מבוטלות, עם מניעה משמעותית של נזקים באזורים המאוימים, שבהם נפרסו המערכות בסביבת פעולה מאתגרת. יודגש כי המציאות משתנה, והאיום שהתמודדנו איתו באפריל 2011 אינו אותו האיום שפגשנו באוגוסט 2011, ואני משוכנע שזה לא יהיה אותו האיום שנתמודד איתו בסבב הבא, ואין לי ספק שיהיה כזה. אנחנו גם בתהליך של קליטה. עקב אילוצי המציאות, תהליכים שבמצבי שגרה נמשכים חודשים ואף שנים, נעשים כאן בתוך ימים או שבועות ספורים. את השיגורים באפריל פגשנו בהפעלה המבצעית הראשונה פחות מחודשיים לאחר שהמערכת סיימה את ניסוי הפיתוח האחרון. ויש להבין, שאחרי שמסתיים ניסוי הפיתוח צריך להתחיל השלב של

הכשרה, הסמכה, אימון והקניית הכשירות לאנשים. פחות מחודשיים אחר-כך נפרסו סוללות במרחב הדרום ויירטו בהצלחה רקטות וטילים שנורו מעזה, וכך גם בהמשך. לסיכום: נכון שלעולם מסתכלים על חצי הכוס הריקה, על מה שעדיין חסר. בכל זאת, אני סבור שבמציאות של שלוש עד חמש השנים אחרונות, תקופה שבה רכיב ההגנה מצוי בתודעה ובמודעות של צה"ל, ובתוכו של חיל האוויר, אנו עדים לפיתוח מערכות, וקליטתן, וניכרות לא מעט הצלחות. מתרחש תהליך שפועלים בו משני הצדדים – מצד אחד תהליך פיתוח מערכות ההגנה, ומן הצד האחר האוייב שכל הזמן משתנה ומתאים את עצמו. לפיכך המטרה היא לוודא שהמערכת שמפתחים אותה היום תהייה רלוונטית לאיום בעוד חמש שנים. הפיתוח מביא לידי ביטוי תפיסות גנריות, שאפשר להתאימן לאיומים שונים בתוך קשת הפעולה הרלוונטית למערכות. תהליכים אלה חוצים את ההסתכלות הרב-זרועית בתוך הצבא, ודורשים ממשק בין פיקודים, בין חיל האוויר לחילות אחרים, לפיקוד העורף, לפיקודים מרחביים. נראה לי שהתהליך בתוך הצבא מתנהל ומנוהל בברורות ובאחריות. האתגר במערכת הביטחון הוא למצוא בלי הרף את נקודות האיזון, וכיפת ברזל היא דוגמה טובה: מערכת הנמצאת בפיתוח אבל תוך כדי כך נדרשת להיות מוצבת למשימה מבצעית. וכך מובן שזה עובר לעדיפות ראשונה, ועוצרים תהליכים אחרים, עושים התאמה בפרקי זמן קצרים, אפילו של יום ואף של שעות בודדות, ובהתאמה לפקודה שניתנה משיגים הצלחות לא מבוטלות.

אחזור ואדגיש, רק בחיבור של כל רכיבי ההגנה, הרכיב של ההגנה האקטיבית יבטיח לנו את מרב ההצלחה, אבל אין אפשרות להתחייב למאה אחוז הצלחה בהגנה מול סוג כזה של איום. האתגר הוא למזער נזקים, וליירט את המאיימים ביותר בהיבט של הדיוק והקטל, ואת אלה שיגיעו לאזורים המוגדרים בעדיפות העליונה להגנה. את זה אפשר לעשות רק בתפיסה ארצית, בשילוב מלא בין המערכות, באופטימיזציה בין המשאבים, גם של גילוי והתראה וגם של יירוט, בפיתוח מערכות המדברות בשפה אחידה, בראייה משותפת עם הקצאת מטרות המבטיחה הדדיות וגיבוי בין המערכות. רק תפיסה כוללת כזאת תבטיח לנו למקסם את היכולות בעימות הבא או בסבב הבא. סבב כזה אין הכרח שיהיה רב-זרתי שייאלץ להתמודד עם איומים מקסאם ועד שיהאב; הוא עשוי להיות אזורי – וגם במקרה כזה יהיה נכון להביא לידי ביטוי את התפיסה הכוללת שהוצגה בדברים לעיל.

פרק ה'

יתרונותיה של מערכת הלייזר רב־העצמה

יוסי ארזי

אציג כאן את התפיסה של שילוב מערכות המבוססות על טכנולוגיות שונות, כדי שלא להשאיר את כל הפתרונות בסל הטכנולוגי האחד הקיים היום, שהוא המערכות הקינמטיות, מערכות של טילים נגד טילים. הכוונה להמשיך בתהליך שמדינת ישראל השקיעה בו הון תועפות. חלקה של מדינת ישראל במערכת הלייזר רב העוצמה, "נאוטילוס", היה כ־120 מיליון דולר. לפיכך אפשר לקרוא להרצאה זו "שילוב מערכות נשק – לייזר וטילים נגד טילים".

בשנות התשעים של המאה ה־20, בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה, הכירה מדינת ישראל בכך שיש לה בעיית הגנה. הוחל אז בתהליך מקביל של פיתוח שתי טכנולוגיות: טכנולוגיה קינמטית של טילים נגד טילים, שבאה לידי ביטוי במערכת החץ, והטכנולוגיה האחרת, טכנולוגיית לייזר רב עוצמה.

מתחילת שנות התשעים ועד שנת 1995 פעלו לביצוע ניסוי הדגמה במערכת הלייזר ב־White Sands בארצות הברית. הניסוי בוצע בהצלחה בסוף שנת 1995. ביוני 1996, לאחר שיחות בין פרס לקלינטון, נחתם חוזה לפיתוח מערכת נאוטילוס. פיתוח המערכת היה תחת שני כובעים. האחד מבצעי – המערכת הייתה אמורה להגן על קריית שמונה. עד היום אפשר לראות את האתר על יד מושב מרגליות, שבו היא הייתה אמורה להיות מוצבת. הכובע השני היה מדגים טכנולוגי, Advanced Concept Technology Demonstrator, הואיל וזאת הייתה למעשה מערכת "קרן המוות" הראשונה בעולם. מערכת הנאוטילוס, שפותחה כאמור להגנתה של קריית שמונה, הייתה שייכת למעשה למדינת ישראל, אבל מדינת ישראל ויתרה עליה. מאיר הלייזר שהספקיו 300–400 קילו וואט בקירוב, מתאים לטווח מרבי של יירוט שלושה עד חמישה ק"מ, כפי שבא לידי ביטוי בניסויים שנעשו בארצות הברית, ואת חלקם אציג כאן. הניסויים בוצעו נגד קטיושות מסוגים שונים, רקטות LAR 160 של תע"ש, פגזי ארטילריה רוסית בקוטר 152 מ"מ ופצצות מרגמה בבודדים ובמטח. בסך הכול נעשו 46 ניסויים – 46 הצלחות – מיוני 2000 ועד נובמבר 2004.

בסרט הווידאו שבידי ניתן לראות חתימה של כתם לייזר על רקטת קטיושה רגילה. למערכת הלייזר יש היכולת לעקוב אחרי המטרה, גם לאורך מסלול שיוטה, ולמקם

את כתם הלייזר ממש על הראש הקרבי. לאחר מעקב של שתיים עד שלוש שניות הראש הקרבי של האיום סופג מספיק אנרגיה, ואז או שהוא נשרף או שהוא מתפוצץ. מערכת נאוטילוס הייתה גדולה ומגושמת משום שפותחה תחת הסיסמה "בואו ונגן על קריית שמונה בזמן הקצר ביותר האפשרי". לפיכך בד בבד עם ביצוע הניסויים, אפיינו מערכת שנקראה "סקייגארד". האפיון שלה כמערכת העומדת בסטנדרטים צבאיים והתיכון המכני שלה נעשו כחלק מהתהליך שהתחיל בשנת 1996. באוגוסט 2005 הוצגה מערכת הסקייגארד לממשל של ארצות הברית ושל ישראל עם תכנון מכני מושלם, וגודל המערכת הוא של שתי מכולות (קונטיינרים) ומכל של הדלקים והגזים. במערכת הזאת טווח הירוט האפקטיבי הוא למעלה מעשרה ק"מ ועם מערכת אופטיקה מותאמת אפשר להגיע גם ל-15 ק"מ. קצב ההשמדה הממוצע הוא כשלוש שניות, ובכלל זה מעבר מאיום לאיום. את המערכת הזאת הציעה למשרד הביטחון החברה האמריקנית (נורת'רוֹפ־גְרוֹמָן – Northrop Grumman) בשנת 2006 – תחילת 2007. אציין כי מפברואר 2007 אין לי שום קשר עסקי עם החברה, ואני ממשיך בעיסוק הזה משום שברורה לי עוצמת ההחמצה של מדינת ישראל.

במכל הדלקים יש חמישה סוגים של גזים ושל דלק סילוני מסוג 8 JP. המערכת אינה צורכת חשמל כלל. היא צורכת דלק וגזים. עושים שם "מדורה". זה כמו מנוע סילוני או מנוע רקטי. הפוטונים "מסתדרים בשורה" ויוצאים החוצה כקרן לייזר. בהגדלה מודולרית אפשר להגיע להספקים גדולים ממגה וואט, אם מצרפים עוד ועוד תאי בעירה במקביל.

בינואר 2006 נשלח למערכת הביטחון מכתב התחייבות של חברת נורת'רוֹפ־גְרוֹמָן להספקת מערכות סקייגארד ראשונות בתוך 18 חודשים, בשיתוף פעולה עם התעשייה הישראלית. זאת במחיר קבוע ובנכונות לשאת בקנסות פיגורים. ואולם מערכת הביטחון לא הגיבה כלל על פניית החברה האמריקנית.

ארוע חשוב אחר בתחום הזה אירע לפני כשנה וחצי. לאחר 17 שנות פיתוח נעשה הניסוי הראשון בהיסטוריה של מערכת לייזר מוטסת, ABL, גם היא מבוססת על לייזר כימי, וזו השמידה שני טילי סקאד בטווח של כמה עשרות ק"מ, ואף קרוב למדי ל-100 ק"מ מהמטוס המיירט. אין לנו הפרטים המלאים. זו הייתה מהפכה ממש. המשמעות של הצלחת הניסוי הייתה בהדגמת יכולת להשמיד מהאוויר טילים במרחקים של מאות ק"מ מגבולות המדינה. מבחינה פילוסופית זה שווה ערך להמצאת הרובה, המטוס או הטנק. זה פוטנציאל הגנתי שאין שיעור לחשיבותו משום היכולת ליירט עם המערכת הזאת כל איום, מכל סוג, אם הוא נורה לטווח של 30 ק"מ כמו גראד משופר או אם הוא נורה לטווח של 2,000 ק"מ כמו שיהאב. יש לזכור שקרן הלייזר פועלת במהירות האור, וכל המטרות האלו מבחינתה הן בבחינת ברווזים במטווה (Sitting ducks). כשמערכת כזאת תופעל מהאוויר, יושמדו רוב האיומים בעודם מחוץ לגבולות המדינה.

אפשר ליירט גם טילים בעלי ראשים מתפצלים הואיל ויש מספיק זמן לעבור מאיום אחד למשנהו. אין ספק שמתחייבת כאן בדיקת היתכנות מפורטת, ומתחייב גם שיתוף פעולה עם ארצות הברית. אני מקווה שמדינת ישראל תשכיל לפנות לארצות הברית כדי לעשות ניסויים בהמערכת הזאת, אף-על-פי שישראל מתכוונת בסופו של דבר למערכת לייזר שונה במקצת. הכוונה בניסויים היא לבחון את יעילות הלייזר המוטס בהשמדת טילים ארוכי טווח או אחרים, בעיקר בשלב החדירה שלהם לאטמוספירה. אילו נכסים מצויים ב"עולם הלייזר" שאפשר להציעם לטובת המערכות המשולבות? דבר ראשון יש מערכת נאוטילוס, זו שנועדה להגנת קריית שמונה. המערכת כאמור קיימת. היא ארוזה בבסיס הניסוי ב-White Sands. אפשר להציבה להגנת שדרות בתוך חצי שנה בעלות של כ-50 מיליון דולר. אין שום דבר אחר שיכול לתת הגנה אמיתית על שדרות מפני טילים קצרי טווח כמו קסאם 3, הנורה מבית חנון שברצועת עזה. מדוע לא להביא את המערכת הזאת ולנסות אותה?

כן יש התיכון המכני המפורט של מערכת הסקייגארד, שהיא נגזרת ישירה מהנאוטילוס. על סמך תיכון זה נשלח בזמנו למשרד הביטחון מכתב ההתחייבות של חברת נורתרופ-גרומן. החברה חוזרת ומצהירה, שאם תהיה אליה פנייה רשמית של ממשל ארצות הברית או של ממשלת ישראל, היא תיענה לאתגר, ובתוך כשנה וחצי עד שנתיים תציב כאן מערכת סקייגארד ראשונה.

יש גם ההוכחה הטכנולוגית של השמדת מטרות מהאוויר, שבוצעה עם מערכת ה-ABL, ומדובר בהשמדה של מטרות במרחקים של כ-200, 300 ואפילו 400 ק"מ מהמטוס המיירט. משמע, זוהי מערכת המאפשרת לטפל במטח טילים, צפוף ככל שיהיה. בתוך שלוש עד חמש שניות אפשר כאמור לעבור מאיום אחד לאחר, וכך אפשר להשמיד מספר גדול של טילים, ששוגרו בו בזמן.

אעבור למתאר המלחמתי שבו מאיימים עלינו לאחרונה בכל ערוצי התקשורת. השר מתן וילנאי אמר שעלינו לצפות לאלף שיגורים של טילים ורקטות ביום, למשך של כשלושים ימי לחימה. ננסה לחשב את ה"אינוונטר" שצריך להצטייד בו כדי לעמוד במתאר כזה. ההנחה היא שנדרשים שני שיגורים של טיל נגד טילים כדי ליירט אחד. אם נניח שיגור אחד אל איום אחד (הנחה שאינה מציאותית) – קחו את המספרים וחלקו את התוצאה בשתיים.

אם מתוך 800 רקטות גראד שתשוגרנה ביום לחימה אחד נרצה ליירט רק 300 (היתר הרי יפגעו בשטחים פתוחים...), נדרשים לשם כך 600 טילי כיפת ברזל, שעלותם, לפי הערכות מפחיתות, לפחות כ-30 מיליון דולר. יש גם רקטות וטילים המשוגרים מטווחים ארוכים יותר. אלו הם הפאג'רים, טילי זילזאל, M-600, ו-F-110. מאה טילים כאלו ביום לבטח יירו. להתמודדות איתם ידרשו 200 טילי 'שרביט קסמים' בעלות של כ-250 מיליון דולר. נצטרך עוד כ-200 טילי חץ 2, חץ 3 ופאטרויוט (מחיר ממוצע

של כל אחד כ-3 מיליון דולר). ליירוט 100 טילי סקאד, שיהאב 4 ושיהאב 3 שישוגרו מלבנון, מסוריה ומאיראן – סך הכול עוד 600 מיליון דולר. אנו מגיעים לסכום של כ-900 מיליון דולר ליום לחימה אחד. אם לחלק את הסכום בשתיים – מחירו של יום לחימה כזה יהיה כ-450 מיליון דולר – אם אכן רוצים להגן על המדינה באמצעות טילים נגד טילים. גם סכום כזה הוא מעבר לכל דמיון.

יש לזכור, שהכוונה ליירט רק כשליש מהנשק תלול המסלול קצר הטווח (קסאמים וגראדים למיניהם), כאילו שאין הם גורמים נזק סביבתי. לבטח רוצים ליירט את כל הטיילים לטווח הבינוני והארוך היות שהנזק הפוטנציאלי שלהם גדול בהרבה. את מתאר הלחימה הזה הגדיר שר הביטחון לשעבר משה ארנס "חלום באספמיה", שהרי מדינת ישראל לא תוכל לעולם להקצות את הסכומים האלו. צריך להבין: מערכות של טילים נגד טילים "יורות את עצמן לדעת" בזמן לחימה הואיל ורוב הכסף מצוי בטיילים עצמם. נגמרה הלחימה – אין לנו בעצם מערכת. מחיר המשגרים כמעט חסר משמעות – ההשקעה בהם קטנה יחסית. וכך משנסתיימה המלחמה צריך להתחיל להצטייד מחדש.

אם מגנים באמצעות טילים נגד טילים בלבד, הערכתי את העלויות הנדרשות לסיים את הפיתוח של שרביט קסמים ושל חץ 3, את עלותן של התשתיות המבצעיות והמנהלתיות הדרושות, של ההצטיידות בסוללות ובמשגרים בפריסה הארצית וכן את עלות מספר הטיילים ל-15 או ל-45 ימי לחימה, והתוצאות מדהימות – כ-27 מיליארד דולר לעשרה ימי לחימה, למעלה מ-50 מיליארד דולר לחמישים ימי לחימה. סכומים כאלה לעולם לא יהיו בידי ישראל, אפילו אם טעיתי במאה אחוז (כפליים מהעלות האמיתית), ואיני טועה בכזה שיעור. יש עוד לזכור, שלפי המתאר הזה גם לא תהיה הגנה ליישובים הקרובים לגבול, ואיני בטוח כלל אם תהיה הגנה מפני טילי שיט מהירים, כמו ה-P-800 הרוסי, וגם לא תהיה כל הגנה מפני פצצות מרגמה.

הבה ונבחן את העלויות אם מערכות הלייזר אמורות להתמודד עם אותם אלף יירוטים ליום. אלף "לזירות" ("לחיצה על ההדק" של מערכת הלייזר להשמדת איום אחד) יעלו כשניים עד שלושה מיליון דולר ליום לחימה. מחיר לזירה נע בין 1,000 ל-2,000 דולר. זה המחיר של הגזים ושל הדלק שמשמשים בהם להפעלת המערכת. מדובר גם בשילוב של המערכות המוטסות. ההנחה היא, שביום לחימה נרצה להחזיק שלושה מטוסים באוויר בו בזמן, 24 שעות ביממה. משמע, 72 שעות טיסה במחיר של כ-1.5 מיליון דולר – הוצאות שהן כמעט חסרות משמעות.

אשר למחיר ההצטיידות במערכות הלייזר האלו. עשיתי מיפוי כללי של הארץ, לא מסווג, ובלא חקר ביצועים מעמיק. המסקנה היא, שיש כארבעים אתרים אסטרטגיים ומרכזי אוכלוסיה גדולים, כמו באר שבע, נתיבות, רמת דוד, תחנות הכוח ועוד, שעליהם צריך להגן. התפיסה היא להציב שתי מערכות סקייגארד קרקעיות להגנה

על נקודה אחת, ובסך הכול שמונים מערכות. וכן נצטייד בחמש מערכות מוטסות כדי להבטיח את היכולת להטסת שלושה מטוסים כאלו במשך כל זמן הלחימה. מחיר ההצטיידות אמור להסתמך על המחירים שהציגה החברה האמריקנית. יחד עם התשתיות הנדרשות מגיעים לסכום של כ־3.1 מיליארד דולר בעבור 80 מערכות סקייגארד קרקעיות, שתוצבנה לדוגמה כך: שתיים בפריפריה של תחנת הכוח בחדרה, שתיים בפריפריה של רמת דוד, שתיים על יד באר שבע וכדומה. על יד כל אתר ואתר אפשר למצוא את המקומות המתאימים, וההגנה שם תהייה הגנה קבועה, בלי צורך לנייד מערכות ממקום למקום. כן נדרש סכום של כ־1.3 מיליארד דולר בעבור חמש המערכות המוטסות (ואין כאן המקום להראות כיצד הגעתי לסכומים אלו). זהו מאמץ שעלותו הכוללת כ־4.4 מיליארד דולר, שיימשך כשמונה שנים. זוהי הצעה זולה בהרבה לעומת החלופה, ולדעתי נראית סבירה לחלוטין ובת ממוש.

הבה ונבחן כעת את הדרישות הבסיסיות ביותר ממערכת הגנה כלשהי, וננסה לראות אם הן בנות השגה.

א. נדרש שלמערכת תהייה יכולת יירוט בלי כל מגבלות של כל כמות השיגורים למשך כל זמן הלחימה. השאיפה היא ליירט את כולם, ובכלל זה אלו שיפגעו בשטחים פתוחים. איננו רוצים עוד "שרפה בכרמל" ואיננו יודעים להגדיר מה זה שטח פתוח בתוך עיר או בתוך בסיס צבאי.

ב. נדרשת יכולת פעולה נגד כל סוגי האיומים ובכלל זה פצצות מרגמה וטילי שיוט ואיומים עתידיים.

ג. יכולת פעולה בכל מזג אוויר (ולכך יש למערכות טילים נגד טילים תרומה מרבית, בהנחה שאכן יש להם יכולת פעולה בתנאים אלו. במקרה כזה הם יוכלו לגבות את מערכות הלייזר, שמזג אוויר קשה במיוחד מגביל את יכולת פעולתן).

ד. עלות נמוכה ביותר של השמדת הנשק ששוגר – כמה אלפי דולרים, לא מיליונים.

ה. יכולת ליירט גם ירי תלול מסלול מטווחים קצרים ביותר, החל בפצצות מרגמה שנורות על יישובי הגבול וכלה ברקטות קצרות טווח, כמו הקסאמים והגראדים למיניהם. גם על התושבים החיים סמוך לגבולות אפשר וצריך להגן. מערכות הלייזר יספקו הגנה כזאת בלי שום בעייה, וניסויי White Sands הוכיחו זאת בלא כל ספק.

ו. להימנע לחלוטין מהצורך להידרש להשקעה מסיבית בהצטיידות עם סיום הלחימה (מקרה אופייני לשימוש בלעדי בטיילים נגד טילים, שאז כאמור מיליארדי דולר "משוגרים לאוויר", ואז יש להצטייד מחדש).

ז. לא להזדקק לפיתוח טכנולוגי כל אימת שנשק חדש מגיע לזירה. נשק הלייזר משמעותו "קרן מוות" שנעה במהירות האור. אין זה משנה סוג הנשק ששוגר, כאשר עוקבים עם הקרן אחר הראש הקרבי, אזי הוא נשרף או מתפוצץ.

המערכת המשולבת צריכה להיות של טילים נגד טילים ומערכות של לייזר רב-עוצמה, קרקעיות ומוטסות. השילוב יאפשר הגנה מיטבית, בלא שום חור תיאורטי, על כל שטח המדינה ולמשך לחימה לא מוגבל. אספקת הדלקים והגזים הנדרשים להפעלת מערכות הלייזר דומה מאוד לתדלוק מטוסי חיל האוויר או לאספקת גז לבישול לבתי התושבים – זוהי אספקה זמינה ושוטפת.

התפיסה המבצעית תהיה, שכלפי כל סוגי האיומים תופעלנה מערכות הלייזר הקרקעיות והמוטסות תמיד בעדיפות ראשונה מפני שכה קל וזול להפעיל אותן. אפשר כך לחסוך את מרבית עלותם של הטיילים נגד טילים. בטיילים נגד טילים נשתמש בעת ירי של מטחי טילים ורקטות צפופים ביותר וכאשר נעשים שיגורים בתנאי מזג אוויר קשים במיוחד. מזג אוויר כזה מתרחש בלא יותר מ-10 עד 15 אחוז מהזמן לאורך כל השנה. במקרים כאלה יהיה צורך במערכות הטיילים נגד טילים שתעזורנה ללייזר. כל עוד אפשר להשתמש במערכות הלייזר – הבה ונשתמש בהן. ההערכה היא, שכך נזדקק ללא יותר מכעשרה אחוזים בלבד מכמות הטיילים נגד טילים שבהם היה צורך להצטייד, וכל שאר האיומים ייורטו באמצעות הלייזר, שלחיצה על ההדק שם עלותה, כאמור, כ-1,000 עד 2,000 דולר בלבד.

אשר למבנה של המערכת המשולבת הזאת, לדעתי למען האופטימיזציה המבצעית והכלכלית יש צורך במחקר מעמיק, שיתייחס לשילוב של כל מכלולי המערכת – החל במערכות הלייזר המוטסות שישוהו באוויר כל זמן הלחימה, שישתלבו עם מערכות הטיילים נגד טילים למיניהן, מערכת כיפת ברזל, שרביט קסמים, מערכות החץ למיניהן וכלה בשמונים מערכות הסקייגארד הקרקעיות, שישמשו גיבוי לכל המערכות. השילוב הזה הוא שילוב שמדינת ישראל יכולה לעמוד בו הן כלכלית והן מבצעית, והפתרון כולו יתבסס על שתי טכנולוגיות, עם שילוב אופטימלי ביניהן, ולא על טכנולוגיה אחת – טילים נגד טילים – שאינה ניתנת ליישום למעשה.

אשר לאזורים ה"רגישים": בצפון הארץ יש כ-13 אתרים שראוי להגן עליהם, כמו נהריה, חיפה, רמת דוד, טבריה וכו'. 26 מערכות סקייגארד יכולות לתת הגנה לאזור הזה כולו. רצועת עזה היא מקרה מיוחד היות שאין שם עומק גיאוגרפי. רוחבה – כמעט לכל אורכה – הוא כשבעה עד שמונה ק"מ בלבד, בעוד הטווח היעיל של מערכות הסקייגארד הוא כ-10 עד 15 ק"מ. שמונה מערכות כאלה שתוצבנה סביב הרצועה תכסינה את כל אתרי השיגור שבה. כל נשק שישוגר משם, אם לשדרות ואם לתל-אביב – ייורט בתוך שלוש עד חמש שניות לאחר השיגור, וברוב המקרים יפול בשטח הרצועה. הטיפול בשני אזורים רגישים אלו יכול להיות הניסוי החלוצי, ה"פילוט", לתחילת היישום של שילוב מערכות הלייזר עם מערכות הטיילים נגד טילים.

לסיכום: אזכיר שבשנים 1996 עד 2003 מערכת הנאוטילוס הייתה פופולרית מאוד במפא"ת. מי שחשבו אז על הדברים האלו היו חכמים לא פחות ממי שנמצאים שם

כיום. תוצאות הניסויים במערכת הזאת מדברות בעד עצמן. למעלה משלושים שנה אני מתעסק בפיתוח מערכות, ולא ראיתי אף מערכת שהצליחה בצורה כה מוחלטת בכל הניסויים שניסו אותה.

מה יש למדינת ישראל להפסיד? מערכת הנאוטילוס שייכת למעשה למדינת ישראל. אמנם פירקו ממנה במשך הזמן כמה רכיבים, אך אפשר להחזירם אליה בלי כל בעיה. שיחליטו מקבלי ההחלטות להציבה על יד שדרות ויבחנו אם ביכולתה להגן על העיר. אם כן, יהיה אפשר להמשיך לצעד הבא – הצבת שמונה מערכות סקייגארד, כאמור, סביב רצועת עזה, ולבחון אז את יכולתן המבצעית, וכך להתקדם הלאה. אין אני מציע להחליף את הטילים נגד טילים. אני מציע להוסיף את הטכנולוגיה של הלייזר רב־העוצמה, וטוען שצירוף של שתי הטכנולוגיות – בכוחו לתת את הפתרון המיטבי להגנתה של מדינת ישראל מפני כל מגוון האיומים הבליסטיים עליה.

פרק ו'

מגבלותיהן של מערכות ההגנה האקטיבית הקיימות

שלמה ברום

אני סבור שלא מתקיים דיון ציבורי אמיתי בנושא ההגנה האקטיבית נגד רקטות. הדיון המתקיים הוא פופוליסטי, פוליטי ומתלהם, והוא מתחמק בכוונה מעיסוק בכמה שאלות חשובות, ובעיקר בשאלה, האם התפיסה של הגנה אקטיבית נגד רקטות תקפה, האם יש בה ממשות. אין כוונתי לדון בפתרון טכנולוגי כזה או אחר, שהרי אינני טכנולוג, ודברי מכוונים למרבית הפתרונות הטכנולוגיים הקיימים, אלא אם תהיה פריצת דרך מהפכנית ותימצא דרך לספק הגנה מלאה על שטח נרחב ובמחיר סביר. כמה נימוקים לטענתי שהתפיסה בעייתית: (א) החולשה של ההגנה מול המתקפה, ואנסה להסביר את כוונתי בהמשך. (ב) האם יש בכוחה של תפיסה זו לתת מענה לאיומים האמיתיים, אם מגדירים אותם נכונה. (ג) המחיר הכלכלי.

להתקפה יש יתרון אינהרנטי על ההגנה משום שהצד התוקף בוחר את הזמן והמקום שבו הוא תוקף. הוא יכול לרכז כוחות בנקודת ההתקפה בזמן הרלוונטי ואין הוא צריך למטרה זו לפזר את הכוחות על פני שטחים נרחבים ולאורך זמן. הצד המגן אינו יודע מתי ומהיכן תבוא המתקפה ולכן הוא צריך לפזר את הכוחות שלו בכל המקומות ולאורך כל הזמן. כך למשל, אם יש איום של מחבלים מתאבדים צריך שומר בכל מסעדה. מובן שאין טענה זו נכונה עד הסוף משום שגם הצד המגן מחליט על עדיפויות, אבל כשהדיון הוא פוליטי ופופוליסטי, והוא בהכרח פוליטי ופופוליסטי כי הוא עוסק בהגנה על האזרחים, אין אפשרות אמיתית לקבוע סדר עדיפויות, כפי שכבר נוכחנו לדעת. בתחילת 2011 דווח בעיתונות, שחיל האוויר מתכוון בשעת חירום להציב את מערכות כיפת ברזל להגנה על המטרות האסטרטגיות החשובות. איזו צעקה קמה! ראש עיריית באר שבע דרש להציב בעירו מערכת כיפת ברזל. הנושא מזכיר לי את חלוקת מסכות האב"כ לפני מלחמת המפרץ הראשונה. מקבלי החלטות החליטו אז כמה החלטות, לדעתי רציונליות ומושכלות, על סדרי עדיפויות, ולפי זה החליטו למי לתת, למי לא לתת, למי לתת רמה מסוימת של הגנה, למי לתת רמה פחותה של הגנה – בהבנה שהמשאבים הם סופיים ומוגבלים, והסיכונים אינם מתחלקים בצורה שווה. החלטות אלה הותקפו בפשטנות ובדרך פופוליסטית, והדבר עבר מיד לזירה המשפטית. ובזירה המשפטית השיח הקובע הוא שיח הזכויות, ולא השיח של תועלת

מבצעית לעומת רמת סיכון. השיח הוא של "גם לי מגיע". התוצאה היא בזבוז כספים אדיר, חלוקה לא רציונלית של משאבים, שאי אפשר לעצור אותה. אינך יכול לומר למישהו "לא מגיעה לך הגנה" אחרי שהצגת מפה, ומציגים אותה גם בעיתונים, ומכריזים שרקטות של חזבאללה, חמאס, הצבא הסורי, טילים של איראן וכו' יגיעו גם למקום שבו האדם המסוים גר, עובד או מבלה. ואז יש בעיה של איך אפשר "גם וגם"? האם אפשר ליצור שמיכה המכסה את הכול? אני קצת מכיר את הפיזיקה של מערכות הגנה נגד איזמים קצרי טווח. לכל מערכת יש שטח מוגבל שעליו היא יכולה להגן. אין שום יכולת אמיתית לקלוט ולרכוש מספר מספיק של מערכות שיגנו על כולנו. לא תהיה לעולם הגנה של מאה אחוז. ואז העניין יהיה בשאלה פוליטית-משפטית-חברתית למי מגיע יותר, למי מגיע פחות.

האם ההגנה האקטיבית – לפי התפיסה המוצגת – יכולה לתת הגנה מפני האיום. ולשם כך יש לשאול מהו האיום. וכדי לענות על שאלה זו צריך לשאול שאלה אחרת: מהי מטרת האוייב בשגרו רקטות לעבר האוכלוסייה האזרחית? המטרה הרי אינה צבאית. המטרה היא פוליטית. הוא מבקש להוכיח שהוא מסוגל לשבש את אורח החיים של אוכלוסייה רחבה ולגרום לה נזק בנפש וברכוש, ושאינן ביכולתה של ישראל למנוע את הדבר. כך הוא משיג מטרות אחדות: הוא מרתיע את ישראל, הוא מביא אותה למסקנה פוליטית שהיא צריכה להיענות לדרישות פוליטיות שלו, והוא יוצר דימוי של ניצחון המחזק את תדמיתו בקרב הציבורים החשובים לו. הוא כמובן ישמח אם יצליח לגרום לנו מקסימום אבדות ונזק, אבל אין זו המטרה העיקרית, כדי להשיג את מטרותיו הוא מסתפק בפחות מזה. אשר להגנה האקטיבית, אנשי המקצוע ישרים מספיק כדי להגיד שאין הגנה של מאה אחוז, ואחוז מסוים של רקטות יחדור. משמעות הדבר פשוטה. אין יכולת באמצעות מערכת הגנה אקטיבית למנוע את שיבוש אורח החיים של האוכלוסייה. הרי אם חלק מהרקטות יחדרו צריך להשמיע אזעקה. צריך לרוץ למחסות עם כיפת ברזל או בלעדיה. אם אכן זה המצב, נשאלת השאלה: אנו רוצים לחסוך חיים ורכוש; מה יחסך באבדות ובנזק לרכוש אם לא תהייה הגנה אקטיבית? ואני חוזר ומדגיש שאני מתכוון לרקטות קצרות טווח ולא לאיזמים החמורים יותר של טילים עם ראשי קרב של מאות קילוגרמים. מה אנחנו חוסכים? ואני חושד, שלא הרבה משום שמלכתחילה מספר האבדות והנזק הצפוי אינם גדולים. לא נהרג אדם אחד שהיה מתחת לגג. ושוב, מדובר בהגנה אקטיבית נגד רקטות, שמטרתה להגן על האוכלוסייה האזרחית, ולהלן אדבר על בסיסי חיל האוויר. לכן אני יכול לטעון למשל, שהתרומה של דבר שהוא זול ופשוט הרבה יותר, הוא התראה ממוקדת יותר. שתהיה אפשרות לתת אזעקה שתתמקד באזור מצומצם מאוד, ורק שם ישובש אורח החיים – תהיה בכך תרומה גדולה בהרבה מזו של מערכות הגנה אקטיבית המיועדת למנוע שיבוש אורח החיים. נשמעת הטענה שמערכת ההגנה האקטיבית מונעת לחץ על

מקבלי ההחלטות לפעול, ומקנה להם מרווח פעולה גדול יותר. חוששני שאין זה נכון, ושוב מאותה הסיבה שחלק מהרקטות יחדרו ועלולים להיגרם פגיעות בנפש, ויהיה לחץ לפעול. לדוגמה, באירועי אוגוסט 2011 היו נפגעים בבאר שבע. ישראל לא פעלה לא בגלל הימצאות מערכות הגנה אקטיבית אלא מסיבות אחרות לגמרי: מצבנו העגום בזירה הבינלאומית, דוח גולדסטון, פאלמר ועוד. במידה מסויימת אני חושד, שגם המחאה החברתית שיחקה תפקיד בשל החשש של מקבלי ההחלטות שאם הם יעשו יותר מידי, יתפרש הדבר כניסיון להרוג את המחאה החברתית במחיר דם של ישראלים. אם תרצה מדינת ישראל לנסות לספק הגנה לכל האוכלוסייה היא לא תוכל לעמוד במחיר, וגם עלות ההפעלה תהייה עצומה. ויש להביא בחשבון עוד דבר. בניגוד למאבק בשרפה בכרמל או בצונאמי ביפן, שבהם ההתמודדות אינה עם מישוהו שחושב, ישראל פועלת נגד אויב חושב. והאויבים מבינים בדיוק כמוני את הדברים האלה, ואיני חושף כאן סודות, ולכן הם יעשו שני דברים פשוטים: דבר ראשון הם ישתדלו לשגר למקומות הלא מוגנים; ודבר שני, הם ינסו לשגר מטחים בניסיון להרוות את מערך ההגנה. וכך עלולים להגיע למצב המכונה בספרות האסטרטגית מירוץ חימוש. הם ינסו לשגר מטחים של כמה שיותר רקטות, וישראל תיאלץ עקב כך להוסיף עוד משגרים ולצופף את מערך ההגנה, והעלות תלך ותגדל בהתאם. ואכן שיגור לעבר מקומות לא מוגנים ושיגור במטחים כבר ראינו באוגוסט 2011. איני טוען נגד הטכנולוגיה ונגד המערכות. אני חושב שנעשתה פה עבודה נפלאה, וההבחנה בין רקטות שאפשר לנבא שיפלו בשטחים מאוכלסים לבין רקטות שיפלו בשטחים ריקים היא ביצוע יפה של רעיון מבריק. ובכל זאת כשמסתכלים על העלויות הסכומים הם עצומים.

לסיכום: צריך לזכור, התמודדות עם חמאס או עם הארגונים בעזה אינה התמודדות עם צבא סוריה. מדובר במספרים שונים לחלוטין של רקטות שישוגרו. מהי אפוא המסקנה? האם אין צורך במערכות הגנה אקטיבית? איני נמנה עם הקיצונים בשום מקרה. אינני סבור שאין צורך במערכות הגנה אקטיביות. לדעתי יש למערכות הגנה אקטיביות מקום בין האמצעים שבידי צה"ל, אבל מטרידים אותי הניפוח ויצירת האשליות. חייבים להבין שאלו מערכות מוגבלות, ושצריך להצטייד בהן בהיקף סביר רק כדי להגן על המטרות המצויות בעדיפות גבוהה ולפי הסיטואציה המבצעית בכל עת. התוצאה של הניפוח ושל יצירת אשליות בציבור שיש לישראל מענה אולטימטיבי שיבטיח הגנה על כולם תהייה ניפוץ האשליה, ועמה אכזבה מרה ומחיר פוליטי וחברתי. את ניצני התופעה כבר ראינו במאבק בין ראשי הערים מי יקבל מערכת של כיפת ברזל.

שער שלישי

מוכנות האוכלוסייה לחרום

פרק ז'

עקרונות ההגנה הפאסיבית מול האיומים על העורף

חיליק סופר

נהוג להדגיש את איום הטילים והרקטות כאיום היחיד על העורף בישראל. בדברים להלן ארחיב את יריעת האיומים, וכן אדון בהתגוננות האזרחית כרכיב במענה הכולל של מדינת ישראל לקשת רחבה של איומים. בהרצאות אחרות (הנכללות בקובץ זה) כינו את התגוננות האזרחית התגוננות פסיבית, אבל אין היא פסיבית למעשה. ההתגוננות האזרחית חייבת להיות אקטיבית, והאזרחים חייבים להיות פעילים. האוכלוסייה במצבי חירום ובאסונות היא מחד גיסא מושא הטיפול וההצלה, ומאידך גיסא היא חלק מפעילות כוחות החירום וההצלה על-ידי סיוע לכוחות ההצלה, ועל-ידי טיפול האזרחים בעצמם ובסובבים אותם. החוסן המנטאלי של האוכלוסייה הוא רכיב מכריע ביכולתנו כמדינה להתמודד עם כל תרחיש חירום, בין שזו רעידת אדמה ובין שזו מלחמה.

תוצאותיה של מלחמה אינן נקבעות רק בשדה הקרב, ולא רק על הגנה אקטיבית לשכבותיה, ואף לא רק על יכולת הסיכול של חיל האוויר, הפוגע במשגרים, יכולת שגם היא רכיב בהגנה על העורף. הנדבך החשוב ביותר בעיני הוא ההרתעה; צבא חזק לא צריך לנצח במלחמה, הוא מונע אותה.

לאחר הקדמה קצרה זו אעבור להסביר את המונח התגוננות אזרחית. הגישה בעולם כיום בהתגוננות האזרחית, Civil Defense או Civil Protection, נקראת היערכות לכלל הסיכונים, All hazards Approach. יש איומים רבים על העורף האזרחי בכל העולם. אצלנו זה טילים ורקטות, ואיום כימי. בעולם יש טרור, יש אסונות תעשייתיים, רעידות אדמה ואסונות טבע אחרים. אצלנו נוסף על אלה האיום המלחמתי. בסופו של דבר התקציב מוגבל, וצריך להכין את כל האוכלוסייה לכלל התרחישים. איך מכינים אותה? מנחים למשל את כל בתי האב להכין, בשגרה, ערכת חירום משפחתית לארבעים ושמונה השעות הראשונות או שבעים ושתיים השעות הראשונות לאחר התרחשות האסון. ההנחה היא, אם מתרחשת רעידת אדמה או פורצת מלחמה, אין ביכולתה של המדינה לטפל בכולם מחמת חוסר במשאבים, ולכן צריך האזרח להתארגן בכוחות עצמו, עם המשפחה, עם הסביבה, עם הקהילה. אחת הדוגמאות, הרלוונטית לשני איומים, היא ההנחיה לכלל האוכלוסייה לחזק עצמים לא קונסטרוקטורליים –

שאינם חלק מהמבנה, כמו מקרן, תמונה, מדף ספרים מעל מיטות. חיזוק כזה חשוב מפני שברעידת אדמה או בפגיעת טיל סמוך, עלול להיווצר זעזוע שיפגע בבניין, כך שבני אדם שלא נפגעו מרעידת האדמה עצמה או מפגיעת הטיל, עלולים להיפגע מחפץ כלשהו שיפגע בראשם.

חלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה הוא הדרכת אוכלוסייה – לקיים מערכת הסברה, קמפיין, שנתית. וכשהציג פיקוד העורף קמפיין שנתי, שכלל הדרכת האוכלוסייה בשגרה והכנת המשפחה למצבי חירום, כדי שלא יופתעו כמו במלחמת לבנון השנייה, "הופתעו" הכול. אבל ממה הופתעו? הלא כבר לפני מלחמת לבנון השנייה ידעו במערכת הביטחון שחזבאללה אוגר אלפי טילים ורקטות, ובכלל זה טילים לטווח ארוך, שאפשר לשגרם גם למרכז הארץ. והנה ביולי 2006 לכאורה הופתענו. זו הייתה "הפתעה צפויה", משום שאיש לא דיבר עם האוכלוסייה ולא הכין אותה. והנה כשרצה פיקוד העורף בשנת 2007 להציג קמפיין להדרכת האוכלוסייה – כיצד לבחור מרחב מוגן וכיצד להתכונן לירי הטילים והרקטות, מכל הכיוונים – אמרו לי בכירים בדרג המדיני: "איך אתה עושה קמפיין כזה, זה יכניס את האזרחים לפאניקה, זה יכניס אותם ללחץ". תשובתי הייתה: "ערבבתם שני מושגים שונים. פאניקה לבטח לא תהיה, אבל לחץ – כן. אבל זהו לחץ בריא, זהו לחץ שיוצר מודעות ומניע את האוכלוסייה לפעולה, ולבסוף האזרח מכין את עצמו, מתכונן, וכשיתרחש האירוע הוא יהיה מוכן טוב יותר ממצב בו לא היה מתכונן. מה עדיף? שלא נכין אותו ואז הוא יהיה שאנן, אבל כשיקרה האירוע, הוא אכן יהיה בפאניקה?"

ההתגוננות האזרחית היא השכבה האחרונה במערך ההגנה. האוכלוסייה האזרחית מתמודדת עם אירועים כמו ירי רקטות וטילים לאחר שחלק מאלה חדרו את כל ארבע שכבות ההגנה האקטיבית. להתגוננות האזרחית עצמה יש כמה רכיבים.

הרכיב החשוב ביותר בהצלת חיים הוא ההתראה לאזרח, אם באמצעות הצפירה, אם במסרון לטלפון הנייד, אם בפיפר ואם בטלוויזיה וברדיו. מתום מלחמת לבנון השנייה השקיע פיקוד העורף משאבים רבים במערכת ההתראה לאזרח, מתוך הבנה שזה הרכיב הראשון במעלה ההצלת חיים, ועלותו אינה גבוהה. לפיכך בשיקול הקרוי Cost Effectiveness, את השקל הראשון בהתגוננות האזרחית יש להשקיע בהתראה לאזרח. כיום הכוונה היא להגיע להתראה סלקטיבית לפי אזורים. בשנת 1991 כששוגרו טילים מעיראק אל עבר ישראל הושמעו צפירות ההתראה במדינה כולה. השחרור היה לפי אזורים – א, ב, ג. היום יש 110 אזורים, והמספר עומד לגדול בשנה הבאה. כלומר, המערכת מאכנת את הטיל באוויר ומחשבת את מקום נפילתו המשוער – העיר או השכונה או היישוב או קבוצת היישובים – ורק שם תינתן ההתראה. במדינת ישראל יש 255 רשויות וכ-1,260 יישובים, וחלק נכבד מהם לא ישמעו צפירה כל המלחמה. דבר זה משפר את חוסן האוכלוסייה, וזה היבט חשוב ביותר בהתגוננות האזרחית,

החשוב מאוד גם לרציפות התפקודית. גם הנחיות ההתגוננות שיינתן פיקוד העורף בזמן חירום יהיו דיפרנציאליות בהתאם לאזור האיום.

המיגון הפיזי. אחרי התראה יש להיכנס למיגון. הטוב ביותר הוא הממ"ד. תקנת הממ"דים נכנסה לתוקף בשנת 1992, אחרי מלחמת המפרץ הראשונה, וכיום במעט יותר משליש מהבתים במדינת ישראל יש ממ"ד. יש גם מקלטים פרטיים, שגם הם מהווים מיגון מצוין; לשליש מהאוכלוסייה יש מקלט ציבורי או מקלט פרטי בבניין. לכל בעלי המקלטים יש לחשב את זמן ההגעה למקלט לפי זמן ההתראה שהוגדר לכל אזור. בחלק מהמקומות בארץ, המקלטים הציבוריים ואף הפרטיים אינם רלוונטיים. כשליש מהאוכלוסייה חסרי מיגון תקני, ועליהם לבחור את המקום המוגן ביותר בתוך הבית, את החדר הפנימי. במלחמת לבנון השנייה היו 42 הרוגים, 36 מהם נפגעו בשטח פתוח, ושישה בבתים אך לא בממ"ד – איש לא נהרג בממ"ד. אין בכך להבטיח שאף אחד לא ייהרג בעתיד בממ"ד. את ההרוגים במוסך הרכבת אנחנו מונים כמי שנהרגו בשטחים הפתוחים משום שהם שהו מתחת לתקרה קלה. מעבר לסוגי המקלט שצוינו לעיל, יש תכנית של מיצוי התוודק התת-קרקעי – מרתפים, חניונים וכו' היכולים לשמש מקלטים המוניים. אשר למיגון מפני האיום הכימי, לצערי אין בשורה בעניין הזה. על-פי התכנית יהיו ערכות מגן רק ל-60 אחוזים מהאוכלוסייה. האיום הכימי קיים. לסוריה יש טילים כימיים, זה ידוע בוודאות. לחזבאללה – לא בטוח. השאלה היא האם ייעשה שימוש בנשק הכימי. הסבירות לשימוש בנשק כימי נמוכה, אך פוטנציאל הנזק גדול מאוד. בעבר השתמשו בנשק כימי נגד אוכלוסייה, ולא רק במלחמת העולם הראשונה. בשנות השלושים השתמשה בו גרמניה במלחמת האזרחים בספרד; איטליה השתמשה בו במלחמתה באתיופיה; ומצרים במלחמתה בתימן בשנות השישים; ובשנות השמונים נעשה שימוש בנשק כימי במלחמת איראן-עיראק, וגם נגד הכורדים. המוכנות של מדינת ישראל לאיום הכימי היא במצב בעייתי מאוד, ואני סבור שיפה שעה אחת קודם להתחיל להתארגן. כל הגורמים המוסמכים אומרים שייקח שנה להצטייד, ולכן כדאי כבר עכשיו להקצות את התקציב כדי שבשנה הבאה, אם תפרוץ מלחמה, נהיה מוכנים בתחום הזה.

חילוץ וההצלה – בכל הקשור לכוחות ההצלה, הכול מסתמכים על פיקוד העורף, על משטרת ישראל ועל מכבי האש. אבל המשאבים וגודל הכוחות של ארגוני החירום מוגבלים מאוד. לפיכך בתרחיש של מלחמה או של רעידת אדמה או אסון טבע גדול אחר, האוכלוסייה היא אמנם מושא ההצלה, אבל היא הופכת להיות חלק מכוחות ההצלה. האם מכשירים אותה? האם מכינים אותה? גם בעניין הזה אין כל בשורה, וצריך לפעול גם בתחום הזה. לדוגמה, הסטודנטים. יש במדינת ישראל כ-350,000 סטודנטים, ב-65 מוסדות אקדמיים. נניח שחצי מתגייסים לצבא, אף שבפועל זה פחות, ועוד חלק קטן מצטרפים לארגוני החירום. יש לנצל את שאר הסטודנטים.

למשל הסטודנטים לעבודה סוציאלית ילכו לרשויות המקומיות במקומות מגוריהם ויתגברו את מחלקת הרווחה; סטודנטים לתקשורת יוכלו לתגבר את מרכז המידע העירוני, הצפוי לקרוס מעומס פניות לקבלת מידע. יש הרבה מאוד דברים שאפשר לעשות לארגון העורף, והדבר אינו כרוך בהוצאה כספית גדולה.

אין ספק שלהדרכת אוכלוסייה יש השפעה רבה. ידע שווה כוח, ולכן חשוב מאוד להכין את האוכלוסייה לכל תרחיש רלוונטי. ההכנה בשגרה חשובה גם לשלב השיקום. זמן רב מדברים על רעידת אדמה שעלולה לפקוד אותנו, והנעלם הוא המועד. לכן צריך כבר עכשיו, בשגרה, לתכנן את פעילות השיקום.

חוסן האוכלוסייה נשען על כמה וכמה רכיבים ובהם הרציפות התפקודית, תפקוד הרשות המקומית, התייצבות העובדים לעבודה, המשך פעילות של הסקטור העסקי, תפקוד משרדי הממשלה. במהלך מלחמת לבנון השנייה נסגרו משרדי הממשלה והפקידים עזבו, וכך גם סניפי הביטוח הלאומי. וכך לא רק מספר ההרוגים משפיע על חוסן האוכלוסייה. במלחמת לבנון השנייה היו לנו כאמור 42 הרוגים, לא הרבה יחסית לחודש לחימה, והחברה כמעט התפרקה. מדוע? כי מוסדות המדינה לא תפקדו. במרס 2002 היו 142 הרוגים בחודש אחד, ב-17 פיגועים. היה קשה, אבל החברה לא התפרקה, ואיש לא דרש ועדת חקירה כי אחרי הפיגועים הקשים יצא צה"ל למבצע "חומת מגן" וצמצם את מספר הפיגועים במידה רבה. לעומת זאת, במלחמת לבנון השנייה מה שקבע את האווירה בישראל היה כמה רקטות ירו, וזה היה בין 100 ל-150 רקטות ביום, והאזרח אמר לעצמו אני מוכן לסבול עוד יום ועוד יום, אבל שום דבר אינו מתקדם, צה"ל אינו מצליח לצמצם את ירי הרקטות. ההפך היה במבצע "עופרת יצוקה". ביום הראשון נורו 65 רקטות ופצצות מרגמה, והמספר הלך וירד. שבוע לאחר שצה"ל פתח בהתקפה קרקעית פחת הירי עד למספרים קטנים מאוד, ואף קטנים מאלה שחוו תושבי הדרום לפני המבצע.

גם המנהיגות היא גורם המשפיע על חוסן האוכלוסייה, עד כמה ההנהגה מגיעה לשטח, עד כמה היא מטפלת באזרח. דוגמה חיובית הייתה ב"עופרת יצוקה", משבאו לשטח עובדים מכל משרדי הממשלה ופתחו "משרדים קדמיים" בדרום. הנראות שלהם היא חלק מהחוסן, חלק מהלכידות של החברה ושל היכולת להתמודד עם התוצאות. בנושא רעידת אדמה המצב בעייתי ביותר. מדברים כל הזמן על חוסר במשאבים. אבל לא כל היערכות חירום דורשת תקציב מהמדינה. מדינת ישראל בשנת 2005 קיבלה תכנית מצוינת, תמ"א (תכנית מתאר ארצית) 38. תושבי בניינים שנבנו לפני שנת 1980, לפני שנכנס לתוקף תקן 413 לבנייה האמורה להיות עמידה בפני רעידות אדמה עד עוצמה מסוימת, רשאים לתת את גג הבניין שלהם לקבלן, ותמורת דירות אחדות שיבנה וימכור הוא יחזק את הבניין ויוסיף להם מ"ד. לכאורה קיבלנו היערכות טובה לשני האיומים המרכזיים על העורף בישראל, רעידת אדמה וטילים. גם הקבלן מרוויח, גם

הדיירים מרוויחים וגם העירייה מקבלת עוד בניין שמראהו שופר, וחשוב יותר, היא לא תצטרך להתמודד עם תושבים רבים חסרי מיגון. אבל בפועל בשש השנים שמאז שנת 2005 חוזקו פחות מ-50 בניינים. יש אומרים כי בפריפריה הדבר אינו רווחי ולכן אינו ישים. אבל יש כ-100,000 מבנים במדינת ישראל שנבנו לפני שנת 1980, וחצי מהם לפחות הם במרכז הארץ, במקומות שיש בהם ייתכנות כלכלית – תל-אביב, גבעתיים, כל גוש דן, ירושלים ועוד. מדוע אפוא אין התכנית מתקדמת? בלי להיכנס לפוליטיקה, חובה לציין שגם הרשויות מכשילות את התהליך בהערימן קשיים. וכך אין התקדמות בתכנית טובה, הנותנת מענה לשני האיזמים המרכזיים על העורף – טילים ורעידות אדמה – שאינה נזקקת לתקציבי מדינה וכל הנוגעים בדבר מרוויחים ממנה. לסיום, נושא שגם לו אין צורך בתקציב עתק – מיפוי המשאבים ברמה הלאומית לכל תרחיש, רעידת אדמה, שרפה או נחיתת טילים. ברור שאין משאבים המספיקים לתת מענה לכל תרחיש. לדוגמה, רעידת אדמה. התרחיש הוא ש-400,000 בני אדם בקירוב יאבדו את בתיהם – או שהבית יקרוס או שייסדק כך שלא יוכלו לחזור אליו. את אלה צריך להלין. יש אומרים להצטייד באוהלים כמספר הזה. לדעתי אין בכך צורך. יש למפות במערכת ממוחשבת את מצאי האוהלים במדינת ישראל לפי מקומות הימצאותם, ואת הפער לסגור בתיאום עם סיוע מחו"ל. בשנת 2008 דיברתי על זה, כתבתי על זה, אך דבר לא נעשה בעניין מיפוי המשאבים. וכך כשפרצה השרפה בכרמל, הבינו רק אחרי ארבעה ימים שצריך כנראה מטוס גדול לכיבוי השרפה, ואז הגיע אותו "סופר טאנקר". אילו היה מיפוי משאבים לאירוע של שרפת יער גדולה, אחרי פחות מ-24 שעות היה הסופר טאנקר מגיע, משום שהתיאום הראשוני כבר היה מוכן, והדבר לא היה נתון ליד המקרה של חיפוש ב"גוגל" אחר מטוס כיבוי גדול, ואז להביא אותו לישראל.

בנושא ההתגוננות האזרחית אכן יש עבודת הכנה רבה שצריכה להיעשות. ואולם יש לחזור ולהדגיש, בהיבט של התגוננות אזרחית, לא תמיד נדרשים משאבים רבים להיערכות טובה.

פרק ח'

היערכות קהילתית לחירום

אפי מישוב

מורכבות העורף/החזית האזרחית בעולם בכלל ובישראל בפרט מציבה אתגרים רבים. מורכבות זו מתבטאת גם בהכרת הצרכים בעורף בעת חירום. אפשר לדמות את העורף לבובת בבושקה, כלומר כשפותחים נושא אחד, מתגלה עוד אחד וכך הלאה. את הטיפול בנושא אפשר לדמות למטע ובו סוגים שונים של עצים. הטיפול בכל הגידולים הוא אותו טיפול באופן כללי, אבל כל זן וכל עץ מקבלים טיפול אחר. וכך העורף או החזית האזרחית זה פאזל ובו גופים רבים, התלויים זה בזה. יש הפרט והמשפחה, יש הרשות המקומית, יש המוסדות המטפלים בבני אדם בעלי צרכים מיוחדים, יש המפעלים החיוניים וגופי תשתית. על כל גוף כזה אפשר לייחד דיון הואיל והשונות ביניהם היא גדולה. למשל נושא הרשויות המקומיות: יש מועצה אזורית, יש מועצה מקומית, יש עירייה גדולה, יש עירייה קטנה, ולכל אחת מאלה יש תכונות שונות שצריך להביא בחשבון. אשר לאוכלוסיות הקרויות מיוחדות, יש השייכים למשרד הרווחה, יש השייכים למשרד הבריאות ויש מסגרות הפועלות בקהילה. בנוגע למפעלים חיוניים, יש כאלה כמו מאפייה בתל אביב שיוגדרו מפעל חיוני, ויש מפעלים גדולים. בנושא גופי התשתית, גם בתוכם יש שונות, וכל אחד חשוב. אני מציין את הדוגמאות הללו משום שמנסים ליצור תקן שיגדיר מה עושה כל גוף. כל גוף כזה מרמת הפרט ועד רמה של גוף תשתית מחויב לבצע התגוננות אזרחית על-פי חוק. לאזרח הפשוט, התגוננות אזרחית בבית פירושה שידע היכן המרחב המוגן שיש לו. למפעל תשתית – זו תכנית שלמה של דרך עבודתו בעת חירום. במדינת ישראל היום יש מפעל חיוני אחד שמוכן בצורה מעוררת כבוד, ומנגד מפעל שאינו מוכן כלל.

רכיבי המוכנות של הגופים השונים

התגוננות אזרחית זה דבר מעשי. בפיקוד העורף מגדירים תכנית להתגוננות אזרחית למקום מסוים, למפעל מסוים. מעבר לכך, אנחנו בפיקוד העורף מנסים בראש ובראשונה לשנות את "תרבות העורף" בכלל. תרבות של מוכנות היא תהליך ארוך טווח שתכליתו שמוכנות לחירום תהיה חלק מחיינו ולא משהו שאנו מדחיקים. כדי להנחיל תרבות זו אנו מבינים שיש ללמד את נושא החירום מגיל צעיר, ולשם כך בנינו את התכנית הרב-גילית בשיתוף משרד החינוך ותכליתה – העברת שיעורים ולמידת חירום מכיתה

ב' ועד י"ב. תכנית זו היא מהפך בנושא התרבות לחירום, שאת תוצאותיה נראה בעוד שנים רבות. הדבר השני הוא הקניית ידע, והדבר השלישי – תרגילים. אם יהיו לנו שלושת הרכיבים האלה בכל מקום, יהיה העורך מוכן, כנראה. אם משרד מסוים לא הכין את עצמו לשעת חירום, יהיו לכך השלכות על התפקיד שלו ושל אחרים בעת חירום. נדרש דבר פשוט, כל אחד במדינה, מרמת הפרט ועד רמת המשרדים, יעשה את מה שהוא מחויב על-פי חוק. חשוב לציין שחוק הג"א מחייב כל מפעל, כל רשות מקומית וכל משרד ממשלתי להתכונן לשעת חירום על-ידי העמדת ממונה הג"א ותכנון תכניות התגוננות. אם הדבר יתבצע, לא תהיה בעיה של מוכנות העורך. לכל אחד יש תפקיד, הבעיה איך כל אחד עושה את תפקידו. בסופו של דבר, המקומות שבהם לא התכוננו, אלה המקומות שיהיו בהם בעיות, ואת אלה צריך לאתר כבר בשגרה, אבל גם בעת חירום.

אשר לידע ולתרבות. בבחינת התהליך שעברנו מאז מלחמת לבנון השנייה, אנו רואים שמתחילה להיווצר תרבות של מוכנות – גם אצל האזרחים, גם במשרדי הממשלה וגם בגופי תשתית. אבל עדיין רבה המלאכה. אסור להרפות וחייבים להמשיך ולבנות את המוכנות. בפיקוד העורך עושים הרבה דברים המשפיעים על הידע שיש גם לאזרחים וגם לגופים כדי שיהיו מוכנים לחירום. יחד עם רח"ל עברו אנשי פיקוד העורך בכל משרדי הממשלה ונתנו להם איזושהי הכשרה איך להתכונן לבלתי קונבנציונלי. בשנה הבאה נדריך אותם איך להתכונן לרעידות אדמה. יש קורס ממוני הג"א, שמחויב בו כל מפעל במדינת ישראל המונה מעל עשרה עובדים. לא כל המפעלים מקיימים חובה זאת. בעיקר באים לקורס אנשי רשויות מקומיות, מפעלים חיוניים וגופי תשתית. זהו קורס של חמישה ימים, הניתן חינם. נציג הגוף או המפעל אחראי להכין תכנית התגוננות למקום עבודתו.

כיוון נוסף של פעילות הוא הנחלת הידע במערכת החינוך. פיקוד העורך התחיל השנה תכנית רב-גלית. תוכנית זו תשפיע על התרבות הישראלית של מוכנות לשעת חירום, והיא נעשית בשיתוף עם משרד החינוך. כל שנה שנייה, מורים מלמדים תלמידים שיעורים במוכנות לחירום. בכיתה ב' ילמדו איך להתמודד עם מצב חירום בבית, כמו כיבוי אש. בכיתה ט' ילמדו את נושא ההתנדבות בחירום, ואלה רק דוגמאות מתוך התכנית. אוכלוסיות מיוחדות – פיקוד העורך בשיתוף משרד הרווחה ממפים את המוסדות השונים ומכינים להם תכניות התגוננות. יחד עם זה מתברר, שיש בני אדם רבים עם מוגבלויות החיים בקהילה, ומשרד הרווחה יחד עם ארגון הג'וינט מקיימים פרויקט ושמו "אבות קהילה". הפרויקט מופעל במאתיים רשויות מקומות בארץ. "אבות קהילה" מטפלים הן בבני אדם עם מוגבלויות והן בקשישים, ואנשי פיקוד העורך הכשירו אותם איך לעבוד עם האוכלוסייה הזאת בשעת חירום.

פיקוד העורף גם מקיים אימוני נפות בשיתוף עם התושבים. מושמעת הטענה שמפחידים את האזרחים. בשנה וחצי האחרונות התקיימו כמה אימוני נפות שבהם תורגל פינוי של שכונות שלמות. האימון האחרון היה בהרצליה. האימונים היו מוצלחים, והתברר שהאוכלוסייה אינה בפאניקה וגם לא בלחץ. מתבררת החשיבות הגדולה של שיתוף האוכלוסייה באימונים. ואכן תגובות האזרחים מעודדות את פיקוד העורף לעשות כמה שיותר אימונים כאלה. האמירה החוזרת ונשמעת מפי אזרחים היא: "אנחנו לומדים יותר על האיום, אנחנו יודעים איך להתכונן".

סיכום

אלה סך כל הפעילויות של פיקוד העורף בזיקה לאוכלוסייה האזרחית. לדעתי אנחנו בכיוון הנכון, וחייבים להמשיך ולהתאמן ולתרגל יחד עם האזרחים. העורף הישראלי נמצא בתהליך שיפור איטי. השיפור מתבטא בתחילתו של שינוי תרבותי. השינוי האמיתי יתרחש בעזרת עבודה משותפת של כל הגורמים ומימוש האחריות של כל הגופים בנושאי מוכנות העורף. העיסוק בעורף חייב להיות שיטתי, מקצועי ולאורך זמן. אין בנושא הזה פתרון חד-פעמי ומידי. נדרש עיסוק אינטנסיבי. כל פעילות שהיא נקודתית ומקומית ואין לה המשך, סופה להיכשל ולא לתת את ביטוייה בשעת אמת. בטיפול בבעיות העורף, ככל שמעמיקים בנושאים השונים מתגלות עוד ועוד משימות, והדרך ארוכה ומתמשכת והאתגרים רבים.

שער רביעי

הדגשים והמלצות לבניית החזית האזרחית בעתיד

פרק ט'

חשיבותה של ראייה אינטגרטיבית ומדיניות אסטרטגית

אבי דוד

אפתח בהסבר קצר על רח"ל והמשרד להגנת העורף. רח"ל – רשות חירום לאומית – הייתה עד לא מזמן במשרד הביטחון. החלטת ממשלת ישראל להקים משרד להגנת העורף העבירה את תחומי הפעילות של רשות החירום הלאומית לשר להגנת העורף. בפועל אנחנו נמצאים בשלב מעבר עד הקמת המשרד. אציג בקצרה את הפעילות הנדרשת להכין את החזית האזרחית.

1. ככלל העיסוק בעורף הוא בעיקר בתוצאות ולא במחולל – לא בטילים, אלא בתוצאות פגיעתם; לא ברעידת האדמה, אלא בתוצאותיה.
2. המדינה צריכה להסתכל על מכלול הבעיות ולא על בעיה נקודתית. לפני חצי שנה הייתי בכנס שעסק במוכנות לאירועים לא קונבנציונליים, חל"כ (חומרי לחימה כימיים). הושמעה טענה, לפיה הנושא המרכזי שצריך להיערך אליו הוא נושא החל"כ. ושאלתי הייתה: אם מדינת ישראל תשקיע את כל משאביה בנושא החל"כ, כיצד היא תטפל בנושא רעידת האדמה? ומה היא תעשה בנושא חומרים מסוכנים? ומה היא תעשה בעניין שרפות? וכך הלאה. המסקנה היא, שאי אפשר לתת פתרונות לכל דבר. לפיכך מדינת ישראל נדרשת לקבוע סדרי עדיפויות, וזה התפקיד של רח"ל – להגדיר להיכן מוזרמים המשאבים, האם הוקצו המשאבים הנדרשים לכל אחד מהנושאים שנקבעו. ועוד, עניין זה אינו רק הכסף אלא גם התודעה, המעורבות וגם תהליך קבלת ההחלטות שאינו קל. אני מעורב בתהליך הזה כבר למעלה משלוש שנים בזיקה להחלטות ממשלה. מקצת ההחלטות אינן נוגעות רק לתחום התקציב, חלקן נוגעות לנושא של תחומי אחריות בין המשרדים. אנחנו נמצאים כיום במקום טוב יותר משהיינו בו בעבר. האם זה מספיק טוב – לא. לדוגמה, האירועים שהיו בדרום לפני זמן לא רב. שמונה עשרה בני אדם שהוגדרו נפגעי חרדה הובאו לבתי חולים. נכון שהדרום כבר סופג שנים רבות את הירי הזה, ואנשים כבר הורגלו בכך. סביר להניח שאם יקרה משהו כזה באזור המרכז, נראה בעיות רבות יותר. לכן בנקודת הזמן הזאת אני יכול לומר שהמערכת משתפרת. אין היא משתפרת בקצב שאני חושב שהיא צריכה להשתפר, אבל היא עדיין ממשיכה להשתפר בקצב איטי, ואת הדבר הזה אפשר לראות גם בשטח.

3. כל גוף חייב להגדיר את התפוקות שהוא נדרש לתת. חלק מהגופים עדיין לא יודעים את זה. חלק מהגופים טוענים שהם בכלל לא צריכים לספק את התפוקות הנדרשות מהם. מנושא של שירותים לאזרח דרך נושא של יכולות כאלה או אחרות. זה אתגר שר"ח"ל הציבה לפתחיהם של משרדי הממשלה. אין כוונה שאף אחד ממשרדי הממשלה או הגופים המבצעיים ייקח אחריות על מה שמישהו אחר צריך לעשות. לדוגמה, הנושא של פס"ח (פינוי, סעד, חללים). אף-על-פי שמשרד הפנים ממונה רשמית על נושא זה, הוא חושב שאין זה בתחום אחריותו. למשרד הפנים הדבר לא נוח מבחינה תקציבית. לכן בהגדרה שצריכה להיות אצלנו, לפחות בהבנתנו, תחומי האחריות של משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים צריכים להישאר בעינם, וכל אחד צריך לבצע אותם. פיקוד העורף צריך למשוך עד הקצה את התפקיד שלו, והוא עושה את זה בצורה טובה. כך גם משטרת ישראל, וכך צריכים משרדי הממשלה האחרים.

חייבת להיות המשכיות ורציפות במתן שירותים. עם זאת חייבים לשאול, איזו רמת שירותים רוצים לתת. אין ספק שרמת השירותים שתניתן לאזרחים במקרה של רעידת אדמה או במלחמה תהיה נמוכה בהרבה מרמתם בשגרה. זה חלק מתיאום ציפיות שצריכים לעשות כלפי האזרח. למשל, האזרח לא יוכל למשוך כסף כל יום כמו שהוא עושה היום. ייתכן שהוא יוכל למשוך פעם אחת ביום, ואולי רק פעם בשבוע. הוא לא יקבל את אותם שירותי רפואה שקיבל בעבר. את הדברים האלה צריך להגיד לאזרח היום משום שכגובה הציפיות של האזרח כך גובה האכזבות שלו. זהו חלק מהדו-שיח שצריך לקיים עם האזרחים ולומר להם לקראת מה הם צריכים להיערך. אם אומרים היום לאזרח לקראת מה עליו להיערך, שהוא לא יקבל את כל השירותים, שיוכל להצטייד במצרכים רק בשעות מוגדרות וכד', תהיה הבנה טובה יותר למה לצפות. חלק מהאזרחים מצפים שיקבלו את אותם השירותים שהם מקבלים כיום. אין למדינה היכולת לתת בשעת חירום את אותם השירותים כמו בשגרה.

ראיית השלם – לדעתי אירוע השרפה בכרמל הציב לפנינו את תמונת המציאות. השרשרת תלויה בכל אחת מהחוליות. מספיק שחוליה אחת חלשה – השרשרת אינה רלוונטית. וכך כיבוי והצלה הם החוליה החלשה שזיהינו בכל המערך של גופי ההצלה או גופי החירום שקיימים במדינת ישראל. הדבר ידוע כבר למעלה מעשר או חמש עשרה שנים. ובכל זאת, באירוע השרפה בכרמל, אילו לארגון הקרוי כיבוי והצלה הייתה יכולת אווירית והייתה לו היכולת לייצר את החומר מעכב הבערה במדינת ישראל, התוצאה הייתה כנראה חמורה פחות. מובן היום לכול, שיש תלות הדדית בין הגופים השונים במדינת ישראל. במצב של איום על מדינת ישראל, יש לאפשר למערכת הכלכלית לתפקד. למשל, אם בכל אירוע תיסגר הבורסה, המשמעות היא בריחת המשקיעים ממדינת ישראל. ולכן חלק מהשיקולים במסגרת קבלת ההחלטות,

בראייה העתידית, היא גם נושא עתידה של מדינת ישראל. וכך כשמחליטים על הנחיות לאוכלוסייה לשהות במרחבים מוגנים ולתת הנחיות אם לצאת לעבודה או לא, יש להגדיר את המשמעויות הנגזרות. אם ניתן הנחיות מחמירות לאוכלוסייה, אזי אזרחים לא יבואו לעבודה. וכך מי שצריכים לייצר את הלחם ולהוביל את הדלק וכו' לא יהיו במקומות עבודתם.

המצב שאנחנו נמצאים בו כיום אינו טוב מספיק, אך המגמה היא של שיפור מבחינת היכולות של חלק מהגופים לפעול בתנאים הרלוונטיים. למשל בזק, ומנהל הדלק במשרד התשתיות נמצאים בתהליכים של רכש אמצעים, בניית מרכזי הפעלה שיוכלו לפעול בתנאי חירום. גם חברת החשמל פועלת בכיוון הזה. בנושא הזה עולה סוגיה חשובה של איגום משאבים. אין יכולת להגיע למצב שבו כל גוף ישקיע את כל הכסף הנדרש, בעצמו. בעבודה משותפת עם הגופים הרלוונטיים הגענו למסקנה שנדרש סכום של כ-2.6 מיליארד שקל לנושא מיגון התשתיות במדינה, כדי להגיע לרמת כשירות טובה של המערכות. אין זה סכום עתק בראייה של מדינה, אבל ברור שבנקודת הזמן הזאת יהיה קשה ביותר להשיג סכומים כאלה משום שסדר העדיפויות נוטה לכיוון הצרכים החברתיים. המשרד להגנת העורף מנסה להגיע למצב של תקציב עורף שייקבעו בו סדרי עדיפויות, ודבר זה הוא חלק מהמשימות של השר להגנת העורף. התקציב צריך להיות מושקע בצורה אינטגרטיבית באמצעות איגום משאבים כדי שהתוצר יהיה שלם, ושלא יקרה למשל מצב שמשטרת ישראל תקבל את המשאבים שלה, אבל הרכיב של כיבוי והצלה לא יטופל. אני שמח שכיבוי והצלה נמצא היום בידי המשרד לביטחון פנים הואיל ואני סבור כי שם יוכלו לראות את השלם. לכל גוף יש יתרונות יחסיים בתחום מסוים. אין גוף אחד המסוגל לבצע את המשימה באופן עצמאי – לא פיקוד העורף לבד, לא מגן דוד אדום ולא משטרת ישראל או כל גוף אחר. ברורה היום התלות ההדדית. יש להגדיר מי הגורם המוביל, והיום קיימת הסדרה בין פיקוד העורף לבין משטרת ישראל בנושא של פיקוד ושליטה בשטח. היתרון היחסי הוא לא עניין של כבוד, הוא עניין של קביעה מי הגוף המתאים ביותר להביל את האירוע על-פי שלביו ומאפייניו. אם באירוע מסוים יש יותר הפרות סדר, משטרת ישראל צריכה להוביל את הטיפול. אם באירוע מסוים יש יותר נושא של חילוץ והצלה, יוביל פיקוד העורף את הטיפול. ואם במרכז האירוע יש יותר היבטים של שרפה ופחות היבטים של חילוץ והצלה אז כיבוי האש יוביל את האירוע הזה ויטפל בו.

האמון במקבלי החלטות – ככל שהמשרד להגנת העורף ישכיל להעביר את המידע הרלוונטי לאזרחים בצורה אמינה, כך יגבר האמון בהחלטותיו. עולה לפעמים השאלה, האם יש מסביר לאומי. אני מקווה שהשר להגנת העורף יהיה מי שידבר אל האזרחים, ייתן את המסרים המרכזיים ויענה על השאלות הרלוונטיות. הדבר צריך להיות כך משום שאת המדינה מנהלת מערכת אזרחית, שלרשותה גופי ביצוע כמו צבא, משטרה

ואחרים, והיא האחראית בסופו של דבר כלפי האזרחים. ממשלת ישראל היא שצריכה להיות ממונה על נושא החירום והיא צריכה לקבוע ולאשר את תכניות העבודה הרב-שנתיות והשנתיות של מדינת ישראל בתחום ההיערכות לחירום, וראש הממשלה עצמו – וזה חלק מהמהלך שהמשרד להגנת העורף רוצה להוביל – יהיה אחראי על קביעת תרחיש הייחוס, ויאשר את סדרי העדיפויות העקרוניים.

הנושא של פיתוח יכולות המנהלים להעביר את המידע, להעביר את ההנחיות, לעמוד בפני האומה ולהגיד מה באמת קורה הוא בעל חשיבות רבה. וכך נשאלת השאלה מהי מדיניות הכנת האוכלוסייה האזרחית לחירום? ובכן, אין מדיניות כזאת כיום, על כל פנים לא מדיניות כתובה שאני מכיר. צריך אפוא לפתח את הנושא הזה ולגבש גישה שתענה על נושאים, כמו: באיזו תדירות מזהירים את האזרח שצפויה רעידת אדמה בזמן לא ידוע? מתי מתריעים מפני סכנת פיצוץ של אוטובוס? כמה פעמים בשנה צריך לתרגל אותו. עדיין אין מדיניות כזאת, וכן יש לפעמים גישה של עמימות, מעין "בואו לא נדבר ובואו לא נסביר". לדעתי אין לחשוש מכך ולצאת מנקודת הנחה שהאזרח בוגר דיו, ועליו לדעת עם מה הוא עומד להתמודד, והשאלה היא האם אנחנו נעשה את ההכנה לפני. ומה שלא ייעשה עכשיו, נצטרך להתמודד אתו בשעת אמת. חלק מהיכולת של מקבלי החלטות להחליט החלטות נבונות כרוך ביכולת, בגמישות ההחלטות ובמרחב הזמן שיש להם. ככל שיווצר יותר לחץ מלמטה, היכולת להחליט באופן איכותי ומעמיק נמוכה יותר. ולהפך, ככל שהאזרחים יקנו מרחב זמן לדרג של מקבלי החלטות, הרי זה יוכל להפעיל את המערכת בחזית בדרך טובה יותר.

הכנת העורף זה תהליך רב-שנתי; אם יש ציפיות שבשנה הבאה תושג קפיצת דרך גדולה לעומת השנה הזאת, ההנחה שלי היא, שלא כך יהיה, אלא אם כן חס וחלילה יתרחש אירוע קיצוני. בעיקרון, התהליך הוא רב-שנתי, ולהבנתי, לאחר שאני חי את הנושא הזה למעלה מחמש-עשרה שנים, המצב היום, לעומת שנת 1997 כשנכנסתי לפיקוד העורף, הוא שעלתה מאוד המעורבות האזרחית וכן רמת הקשב של מקבלי החלטות. עצם העובדה שהכנס הנוכחי עוסק בנושא הזה, ולאחר שעסק בו גם לפני שנתיים וגם לפני שנה מעידה על קיומה של תחושת דחיפות, שהיא חלק מתהליך תודעתי של מדינה שלמה. אני סבור שבעוד עשר שנים נהיה במצב טוב בהרבה. בהיבטי על פיקוד העורף היום, אני בטוח שהתנועה בכיוון שיפור המוכנות לחירום תהיה מהירה בהרבה משהייתה בעבר.

לסיכום נושא הכנת האוכלוסייה: אין לנו זמן ואפשרות להכין ולהנחות את האזרחים במהלך אירוע כמו רעידת אדמה, וכך גם בפרוץ מלחמה. חשוב אפוא להכין את האוכלוסייה מוקדם ככל האפשר ולא לחשוש מלומר מול מה אנחנו ניצבים. בידי האזרחים יינתנו כלים גם אם נאמר להם מה לא נוכל לתת. זה חלק מהדו-שיח הציבורי שצריכים ליצור על מנת להכין את האוכלוסייה וגם את התשתיות במדינת

ישראל. בעבר דובר בעיקר על האוכלוסייה האזרחית; מדינת ישראל היום דנה הרבה בנושא התשתיות. אין סיכוי לתת שירותים ולאפשר את קיום המדינה בלי התשתיות, כמו חשמל, דלק, מים, ואנחנו מבינים היום היטב שהאיום על התשתיות הולך וגובר, למשל מבחינת העלייה בדיוק פגיעתם של הטילים. לפיכך קיים כל הזמן החיכוך בין מה שהממשל נותן לאוכלוסייה לבין מה שהוא מקציב להגנת התשתיות. למשל, האם מציבים סוללות של כיפת ברזל להגן על מתקנים המכילים חומרים מסוכנים, או על חברת החשמל וכיוצא באלה מתקנים חיוניים, או שמציבים אותן להגנה על יישובים? יחד עם הדיונים וההתחבטויות בדילמה זו ודומות לה, ברורה היום לגמרי התלות ההדדית בין הרכיב הקרוי מוכנות התשתיות הלאומיות לבין רכיב ההגנה על האוכלוסייה, וחייבים למצוא דרך ראויה לשלב בין השניים.

פרק י'

מבט של מחוקק

זאב בילסקי

אני סבור שעצם קיום הכנס הוא חשוב ביותר. הצפת הדברים הנוגעים לחזית האזרחית ולהגנת העורף כדאי שתיעשה בזירה הציבורית. ועדת המשנה להגנת העורף של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אמורה לפקח על עבודת הממשלה בכל הקשור להגנת העורף וההיערכות לרעידת אדמה, וכן ליזום חקיקה מתאימה ולנסות לתאם בין הגופים השונים.

מכיוון שנושאים אלה הם רב-מערכתיים, חייב להיות צומת אחד שבו הגופים נפגשים, שומעים זה את זה ולפעמים הדיון עצמו מקדם את ההגנה על העורף. כך נוצרת שפה משותפת. המטרה העיקרית היא הקטנת מספר הנפגעים במקרה של מלחמה או רעידת אדמה. הוועדה צריכה להיות זְרָה בדרישה מן הממשלה לדון בנושא, לקבל החלטות ביצועיות לפני האסון ולא אחריו.

הוועדה עוסקת במרץ רב בחקיקה. חשוב שתהיה חקיקה ברורה הנוגעת לעשייה של השלטון המקומי ושל זו שברמה הארצית. חוקים הנוגעים להגנת העורף הם מיושנים, חלקם משנות החמישים של המאה שעברה, ואנחנו כיום מעדכנים את החקיקה כדי שתתאים לשנות האלפיים. באחרונה עבר בכנסת חוק בדבר סמכויות השלטון המקומי לפנות חניונים כדי לקלוט אזרחים במצב חירום, ובכלל זה מי שאינם דיירי הבניין (כנ"ל במרכז מסחרי).

ההבדל בין רעידת אדמה למלחמה הוא, שלרעידת אדמה עצמה אי אפשר להתכונן משום שהיא מתרחשת בתוך שניות. לעומת זאת, מעוף של טיל נותן לרוב דקות אחדות ולכן המוכנות היא חשובה ביותר, ולשם כך חשובים התרגול, הצפי למצבים מסוימים וסיגול התנהגות מתאימה.

הוועדה רואה חשיבות בשילוב הולך וגובר של השלטון המקומי בהגנת העורף. ראשי הרשויות הם מנהיגים מקומיים בשגרה והם חייבים להיות מוכנים להנהיג את הפעולות השונות גם בשעת חירום. הוועדה רוצה להעצים את תחושת האחריות בקרב ראשי הרשויות. מה שעושים בשגרה, יפעל גם בחירום.

מעבר לנושא הרשויות המקומיות, הישג חשוב של הוועדה הוא הסיוע בהקמת המשרד להגנת העורף. ועדת ליבנה – הוועדה הממשלתית שעסקה בהגדרת תחומי הפעילות של המשרד – הופיעה לפני ועדת המשנה של הכנסת להגנת העורף. אף שהסיבה

העיקרית להקמת המשרד הייתה פוליטית, ועדת המשנה סבורה, כי בעת הזאת נכון שיהיה משרד ממשלתי שכל עיסוקו הוא הגנת העורף. אין הוא צריך להיות קשור קשר הדוק למשרד הביטחון, ובהמשך הוא יכול להיות משרד עצמאי לגמרי. למרות מאמציינו, המשרד להגנת העורף עדיין לא קיבל את הסמכויות הנדרשות. עניין אחר שעדיין לא התקדמנו בו הוא נושא ערכות המגן. צר לי שלמרות המאמצים ודיונים אינספור של הוועדה ושל הממשלה, עדיין לא התקבלה החלטה מחייבת בדבר הקצאת כמיליארד שקלים לשם השלמת חלוקת הערכות לכל תושבי המדינה. חשוב להציג את ההיסטוריה של המסכות. נדמה לי שעד היום הוצאנו כשבעה-עשר מיליארד שקל על המסכות. קנינו, חילקנו, החזרנו, ושוב הוחל בחלקה, ואין היום מסכות אב"כ לכל התושבים, ולא יהיו גם בשנתיים הקרובות. יש מסכות לכשישים אחוז מהאוכלוסייה. אילו היינו הديرקטוריון של המדינה הזאת, היינו אומרים, הואיל ואין לנו מסכות כולם, ולא יהיה לנו בקרוב כסף להצטייד במאה אחוז, נשמור את השישים אחוז שיש לנו, וכשנעמוד לפני צרה, נחליט על סדרי עדיפויות. זוהי גישה מפקחת לטפל בנושא. ואולם מה שנעשה הוא שהתחילו לחלק מסכות. וגם למדו לתת שירות – בדואר! צלצל לסניף הדואר, שלם עשרים שקל ויביאו לך מסכה. אז היום תושב בכל מקום בארץ יכול להזמין לו מסכה, וכדי שלא תהיה אפליה – מסכות לכל אחד. וכך מי שעובד למשל בהדברה יכול להזמין לעצמו מסכת אב"כ, ותמורת עשרים שקל מקבל אותה הביתה. תארו לעצמכם, שמחר יש כותרת בעיתון, שראש אמ"ן האלוף יאיר כוכבי סבור שיש סכנה של טילים כימיים שיפלו על מדינת ישראל. בתוך שנייה כל תחנות החלוקה מתמוטטות והדואר קורס בלחץ מבקשי המסכות. אבל אין מסכות לכולם! תבוא למשל משפחה עם חמישה ילדים, מה יעשו? לשני ילדים כן יתנו לשלושה לא? איך תיעשה החלוקה? ועוד, יש תיירים במדינת ישראל, יש עובדים זרים בכל מיני מקומות ובכל מיני עיסוקים, כיצד ינהגו איתם? הסוגיות האלה הן מורכבות, ועד כה הן לא טופלו לדעתי באופן מתאים.

נושא חשוב נוסף. יש בישראל למעלה ממיליון בתים שאין להם שום מיגון – לא ממ"ד ולא מקלט. צודק השר להגנת העורף באומרו, שעד היום לא נהרג שום אדם ששהה במקום מוגן. והנה הוצע פתרון – תמ"א שלושים ושמונה, שמשמעה הטבות לדיירי בניינים שיסכימו לחיזוק המבנים שלהם נגד רעידות אדמה. מעט מאוד נעשה בפועל ואנחנו לא מוכנים ולא ערוכים. פיקוד העורף יצר חלופות. סידור חדרי המדרגות שאפשר לדפן אותם – עלות של עשרת אלפים שקל לדירה בערך, ולפחות חדר המדרגות יהיה ממוגן. אין צורך בהסכמת השכנים, לא צריך להרחיב, לא צריך ועדת בניין ערים ולא פעילות של עירייה. אני ראיתי שעשו ניסיונות, אך אין עושים זאת באופן נרחב בפועל. הממשלה אינה מעודדת את זה. העירייה תיתן קצת, האזרח יתן, הממשלה תיתן, כל אחד, יש לנסות לפחות להביא לידי כך שחלק מאותם מיליון בתי-אב שאינם

ממוגנים כיום, ימוגנו ולו במידה מסויימת. שאם לא כן, מה יאמרו לו למי שאין מיגון, לכל מי שגרים בדרום תל-אביב, כל מי שגרים בשכונות ותיקות, כל מי שבתם על עמודים ויקרוס לא מפגיעה ישירה אלא מפגיעה סמוכה.

לעומת זאת, הדוגמה של הטנקים היא הפוכה. הטנק שלפני עשורים אחדים שקל כשלושים טון, היום משקלו שבעים טון. במשך הזמן הוסיפו לו מיגונים למיניהם, ובאחרונה הוסיפו הגנה אקטיבית, מערכת "מעיל רוח". מדוע לא להגן על האוכלוסייה כמו שמגנים על הטנקים? דוגמה נוספת היא הגנה על המטוסים. הממשלה אישרה להגן על מטוסי נוסעים, ובצדק – צריך היה לעשות זאת מזמן. כך גם לא נעשתה בזמן הגדר בגבול מצרים, וכך גם הגדר שתפריד בין הפלסטינים לבינינו, שבזמנו התווכחו על הצורך להקימה. אני מקווה שמי שמחליטים בסופו של דבר, שיניחו הצדה את הפוליטיקה ויחליטו את ההחלטות הנכונות להגן על מדינת ישראל מכיוון שהמלחמה הבאה תגבה הרבה קורבנות בעורף, בקרב אוכלוסייה לא מוגנת, לא מוכנה. אם מישהו חושב שהיכולת ההתקפית שלנו אינה תלויה בכל מה שיקרה בעורף, שהחייל ששולחים לצפון יוכל לפעול נוכח חורבן בביתו, בחזית האזרחית בכלל, מי שחושב כך אינו מבין את המצב לאשורו. לכן ההיערכות צריכה להיות מהירה מאוד, עם פתרונות זמינים. אשר ליחסים בין ועדת המשנה למשרד להגנת העורף, אלה החלו בחריקות, אך באחרונה השתפרו והם עולים על מסלול נכון. המשרד להגנת העורף נוגע בעבודתם של משרדי ממשלה רבים, וכדי שהוא יצליח, השר העומד בראשו צריך לקבל תמיכה מראש הממשלה על מנת שיוכל להטמיע את נושא הגנת העורף במשרדי הממשלה. לסיכום, אציין שחשוב מאוד שממשלת ישראל תקיים דיונים שוטפים בנושא הגנת העורף, תקבל דיווחים שוטפים ממשרדי הממשלה השונים ותקצה לנושא את המשאבים המתאימים. כיום הנושא אינו מקבל את הביטוי הראוי לו, ואני מקווה שראש הממשלה יעלה את הנושא בסדר העדיפויות, כראוי לתחום הנוגע בחייהם של אנשים כה רבים.

פרק י"א

קווים מנחים לבניין הכוח

מאיר אלרון

מהות האיום הניצב כיום ובעתיד הנראה לעין על ביטחונה של מדינת ישראל, במסגרת תפיסת העימות הא-סימטרי, מתמצה בכך שבכל סיבוב עתידי אנו צפויים לפגיעה נמשכת וקשה באוכלוסייה ובתשתיות אזרחיות, המיועדת לשבש באורח קיצוני את התפקוד של הציבור ואת מערכות הממשל המקומי והממלכתי. באמצעות הנשק תלול המסלול המצוי בידי אויבי ישראל הלא-מדינתיים, יש ביכולתם של אלה לגרום אי-סדר ודמורליזציה נרחבים, עד כדי ערעור החוסן החברתי, העלול לגרום בין היתר להפעלת לחץ פנימי על הממשלה, שיהיה בו – בצד הלחץ הבינלאומי – כדי לצמצם את חופש התמרון של מקבלי ההחלטות, מה שיפגע קשות במאמץ המלחמתי ובתוצאותיו. הדבר נובע לא רק מהכמויות הגדולות של הנשק תלול המסלול המצויות בידי חמאס, חזבאללה ומדינות ערב העוינות את ישראל (שלא לדבר על מקרה שבו איראן תהיה שותפה בעימות), אלא גם מגיוון אמצעי הלחימה, מהגדלת הטווח, משכלול יכולת ההרס, מהחסינות היחסית של פריסתו ובעיקר, כדגש עתידי אפשרי – משיפור יכולות הדיוק. האתגר שעל מדינת ישראל להתמודד איתו כבר עתה כיעד לאומי מרכזי נדרש, הוא צמצום ניכר ומהיר של הפער בין האיום המתעצם לבין המענה, קרי – בניית יכולתה של מדינת ישראל להתמודד בהצלחה עם האיום. זהו האתגר הביטחוני הראשון במעלה הניצב עתה לפני מדינת ישראל. הנחת המוצא לדיון זה היא, שנקודת הפתיחה למוכנות החזית האזרחית בשנת 2006 הייתה נמוכה ולא מספקת. התוצאה של העימות (מלחמת לבנון השנייה) היא ההוכחה לכך. מוכנות החזית האזרחית לעימות כולל (ודאי חד-חזיתי) השתפרה בשנים שחלפו מאז. השאלה היא, באיזו מידה רמת המענה – מוכנות החזית האזרחית להתמודדות עם האתגר הגובר – התפתחה לעומת האיום המתגבר. בראייה כלל-מערכתית התשובה היא – במידה מועטה מאוד, אם בכלל.

עיקרו של דיון זה יעסוק בהדגשים הנדרשים לבניין הכוח. בראש ובראשונה יש לגבש תפיסת ביטחון ממלכתית כוללת לחזית האזרחית. תפיסה זו צריכה להיתמך בחקיקה (ראו "חוק העורף", המתעכב בנתיבים העקלקלים של מערכת הביטחון והכנסת), שתיתן לה את התוקף הנדרש אל מול המכשולים הצפויים למימושה. מתפיסה אינטגרטיבית כזאת יש צורך שתיגזר תכנית-אב לאומית לטווח ארוך, עם יעדים, עדיפויות, תקנים, תקציב מסומן, לוחות זמנים, אחריות כוללת ואחריות פרטנית לרכיבים השונים, וגם

מנגנוני בקרה על ביצוע התכנית הלכה למעשה. אמנם ברח"ל נעשה מאמץ לגבש תכנית רב-משרדית להגנת החזית האזרחית, אולם מוקדם מדי להעריך מה תהיה חשיבותה ועד כמה היא תענה על הצרכים. בכל מקרה, כבר הלכו לאיבוד כמה שנים.

ברור שאין בנמצא פתרון קסם אחד. ברור שיש צורך בתכנית כוללת רב-ממדית ומאוזנת, המחייבת תרגום לעשייה רצופה וממוקדת, רב-משרדית ומסונכרנת, על בסיס הערכה ריאלית ומתעדכנת של האיומים המתחדשים. מן הראוי שתכנית לאומית כזאת תתבסס על ארבעה רכיבים עיקריים, לפחות:

הרכיב הראשון ואולי החיוני ביותר הוא לקבוע את מערכת האחריות והסמכות להכנת החזית האזרחית לעימות (או לאירועי אסונות המוניים אחרים, כגון רעידת אדמה), וניהול המערכה האזרחית ברמה הלאומית וברמה המקומית. ההחלטה של ממשלת ישראל בראשית שנת 2011 להקים את המשרד להגנת העורף, בלי קשר לנסיבות הפוליטיות שעמדו מאחוריה, נראית הזדמנות חשובה לשידוד מערכות. הבעיה היא, שבחודשים הרבים מאז התקבלה ההחלטה, הדרך ליישומה רצופה מכשולים, ונכון לעת כתיבת סיכום זה, הפוטנציאל אינו מתממש.

כאמור, יש לקבוע ולמסד בחקיקה את הכללים שיגדירו תחומי אחריות וסמכות לפעולה גם בשלב ההיערכות וגם בשלב ניהול מצבי החירום. על-פי הצעת, המשרד להגנת העורף צריך לשמש הסמכות הממלכתית העליונה והקובעת, גם כלפי משרדי הממשלה האחרים, ולא רק גורם מתאם בתחום התכנון הלאומי, ההקצאה התקציבית, קביעת התקנים והפיקוח על הביצוע. עיקר תפקידו של המשרד צריך להיות בשלב ההיערכות למצבי חירום.

בד בבד צריך להיות דגש תפעולי מובהק בנושא אחריותה של הרשות המקומית. היא אמורה לנהל את זירות האירועים בעת חירום באמצעות סמכויות חירום מוגדרות וכלפי גורמי התגובה הראשונית, שיהיו כפופים תפעולית בעת חירום לראש הרשות המקומית. הדבר מחייב מהפכה תפיסתית ומעשית, אבל אין מנוס מכך כדי להביא לשינוי המיוחל ולתיאום מיטבי בין גורמי ההפעלה. הרשויות החזקות יכולות לעשות זאת כבר עכשיו. יש לבנות את היכולת של הרשויות החלשות בהתאם לדגמים הקיימים באלה החזקות יותר – זה תפקיד חשוב של השלטון המרכזי. צריך גם להסדיר את האחריות ולהגדיר את תפקידי פיקוד העורף מול צה"ל, משרד הביטחון והמשרד להגנת העורף, וכן את מתכונת שיתוף הפעולה והתיאום בינו לבין גופי ההצלה והמענה הראשוני – משטרת ישראל, מד"א וכיבוי אש, מערך הנמצא עתה בראשיתה של דרך ארוכה וקשה לבנייה מחודשת.

הרכיב השני הוא בניית יכולת ריאלית של הגנה, מניעה וסיכול, בהדגשת האיום של הנשק תלול המסלול. בעניין זה חלה באחרונה התקדמות חשובה בתחום ההגנה האקטיבית, בחזקת "פריצת דרך", משנעשתה כיפת ברזל למערכת מבצעית. עם כל

השבח המגיע למערכות המבצעיות ולא להשפיות, הדרך למיצוי הפוטנציאל בתחום זה עוד ארוכה וקשה. יש להכין תכנית רב-שנתית לכינון מערכת ההגנה האקטיבית הלאומית על בסיס העקרונות הרב-שכבתיים הקיימים. נכון גם לבחון מחדש את גיוון המערכות כדי לספק מענה משלים, למשל בתחום מערכות הלייזר. מעבר לכך חשוב לייצר את האיזון הנכון בין הגנה על מתקנים צבאיים ואזרחיים חיוניים לבין הגנה על ריכוזי אוכלוסייה. יש לפזר את הערפול הקיים בעניין זה ולדבר עם האזרחים נכוחה. בכל מקרה, חשוב להסביר שההגנה האקטיבית לא תהיה אף פעם פתרון מוחלט ומספק. לא נגיע לעולם לסגירה הרמטית או אף קרובה לכך. לכן ההשקעה בתחום זה צריכה להתחשב בהשקעה הנדרשת בתחומים האחרים.

הרכיב השלישי הוא המשך בנייה סלקטיבית של יכולות ההגנה הפסיבית. חשוב להמשיך ולממש את הכיוונים הנוכחיים של הפיתוח וההצטיידות בתחומי ההתערעה המדויקת והפצת המידע לאוכלוסייה על-פי פילוח אזורי כדי שתתאפשר אבחנה ובידול של שגרת חירום. בתחום המיגון הקשיח יש להבטיח מיגון מינימלי של מוסדות חינוך באזורים של איום מיידי, וכן מיגון בתי חולים (ומוסדות חוסים) באזורים אלה, מיגון תשתיות אזרחיות חיוניות, ומקלוט ציבורי בערים. עם זאת לא נכון להשקיע תקציב ציבורי במקלוט אישי. חשוב גם לשקוד על הסברה פעילה לאזרחים בכל מה שנדרש מהם בחירום, ויש לפתור את המבוי הסתום שנוצר בתחום חלוקת ערכות המגן, בהתייחס לאיום הכימי. יש להחליט אם לקיים את ההחלטה לחלק ערכות מגן ואז לתקצב אותה בהתאם ולאפשר חלוקה לכל התושבים, או להחליט לבטל את החלוקה. הרכיב הרביעי הוא בניית החוסן החברתי בקהילה. הנחת המוצא חייבת להיות, שהגנה אקטיבית או פסיבית לא ימנעו אסונות ונפגעים. לכן יש גם לייחד תשומת לב מספקת לבניין החוסן החברתי, כך שייצור את המצב הנדרש שבו לכל הקהילות המאווימות בישראל תהיה היכולת להגיב בהתאם לעוצמתן של התקפות אויב, ולהתאושש במהירות ולחזור לתפקוד מערכתי נורמטיבי. בעניין זה תכניות החוסן הקיימות נכונות כבסיס להמשך הפעולה. נכון להוסיף בהן היבט של עבודה עם הציבור הרחב ולא רק עם הממסד המקומי. תפקיד מיוחד וחשוב יש להטיל על בתי הספר, אם במשימות הדרכה לתלמידים ואם בבניית קבוצות נוער מתנדבים, כמו "גדנע" עורף". בכל מקרה יש להרחיב את הפעולה לקידום החוסן הקהילתי לכל הארץ, למסד אותה כחלק מפעולות הרשויות המקומיות, לתקן את הנדרש, לתקצב את הפעילויות הכרוכות בכך ולוודא רציפות תפעולית לאורך זמן.

בנושא העמקת החוסן החברתי יש גם לכוון מנגנון לאומי למדידת החוסן החברתי, נדרשת התייחסות נקודתית לבעלי צרכים מיוחדים, חשוב להיערך בצורה מקדימה ועל בסיס תכנון פרטני לסוגיית ההתפנות/פינוי, ומעבר לכול – לוודא אמינות המנהיגות

המקומית והלאומית, כך שתקדם את ארון הציבור במנהיגיו, שזה תנאי הכרחי לקיומו של חוסן חברתי.

לסיכום: המצב הנוכחי אינו מספק ואינו סוגר את הפער בין האיום למענה. האיום מתעצם כמותית ואיכותית ולעומתו ההתקדמות בבניית המענה חלקית, איטית, מגומגמת ואינה מספקת. בקצב הנוכחי, אם לא ישתנה, עלול לגדול במידה בלתי נסבלת הפער בין האיום לבין המענה הנדרש. מתחייב שינוי בסיסי ועמוק בסדרי העדיפויות בשדה הביטחוני כדי לאפשר לצמצם את הפער ולייצר יכולת עמידה סבירה אל מול האיומים הקיימים והחזויים. מרבית הרכיבים של המענה הנדרש קיימים, לפחות בהתייחסויות הפומביות ובפיתוח המערכות הנדרשות. מה שחסר זה בעיקר כינון מערכת אינטגרטיבית יוזמת ומובילה, שתתרגם את היכולות הפוטנציאליות לכדי תכנית פעולה ותבצע אותה הלכה למעשה בלוחות זמנים מהירים. בידינו הדבר.

עקרונות ואתגרים בבניית החוסן הלאומי איל איזנברג

לפיקוד העורף נכון אתגר לא פשוט. העורף בישראל נתון לאיומים, רבים, והעיקרי שבהם הוא כמובן איום הטילים והרקטות למלוא עומקה של המדינה. יתרה מזאת, ייתכן מצב שבו העורף יימצא בעימות והחזית לא. זאת אומרת, אפשרי מצב שבו שני הצדדים מעבירים טונות של חומרי נפץ מצד אל צד. אויבינו עושים זאת באמצעות טילים ואנחנו במטוסים, ובודקים מי גורם נזק גדול יותר. וכך החוסן בעורף הוא שיכריע את תוצאות המלחמה הבאה, ומכאן חשיבותו.

בחרתי לדבר על עקרונות ואתגרים בבניית חוסן לאומי. אני יודע שרבים לא אוהבים את הנושא, לא אוהבים לדבר עליו, משום שזה משהו שאי אפשר לכמת אותו, וכן בשום חוק במדינת ישראל ובאף תקנה לא כתוב שמישהו ממונה עליו. למשל, חוק הג"א אינו קובע שמפקד פיקוד העורף ממונה על החוסן הלאומי. ואולם בשנת 2006 נוכחנו לדעת, שאם ננקוט גישה מצמצמת, כפי שהגדיר אותה מבקר המדינה, ונעשה בדיוק מה שכתוב בחוק, נראה שלא נגיע רחוק. לכן אנחנו נוקטים גישה מרחיבה ולפיה כל מה שבעורף הוא עיסוקנו, כל מה שבעורף הוא באחריותנו ובכלל זה דברים לא אטרקטיביים הקרויים חוסן לאומי, כי אם אנחנו לא נעשה את זה, אף אחד אחר לא יעשה זאת.

אציין שבתחילת דרכו כסגן שר הביטחון ובהמשך בתפקיד השר להגנת העורף, מתן וילנאי ורח"ל – רשות החירום הלאומית – הם אבן דרך חשובה בהתפתחות העשייה בעורף. פיקוד העורף היה שם לפני, תוך כדי וגם ימשיך הלאה ככל הנראה, אבל גם השר וגם רח"ל נותנים לנו גיבוי ועזרה, ויש בינינו חלוקת עבודה מסודרת – פיקוד העורף בעיסוקו עד רמת הרשות בכל מה שקשור למוכנות העורף, ורח"ל – בכל מה שקשור למשרדי הממשלה. קבענו בבירור, שההובלה ברשויות היא של פיקוד העורף, והסיוע של רח"ל הוא בעיקר בנוגע למשרדי הממשלה. ההובלה היא של רח"ל והסיוע של פיקוד העורף הוא בהקשרים של התגוננות אזרחית. כמו שציין השר וילנאי בדבריו (ראה פרק א'), לכל משרד יש ה-DNA שלו. ה-DNA הצבאי הוא חיבור מלא בין אחריות לסמכות. ה-DNA האזרחי זה לרוב הפוך, סמכות ותקציב וכמה שפחות אחריות. והפועל היוצא של העניין הזה הוא, שכל משרד האמור לעסוק בתחום החירום

בנושאים שהוא אמון עליהם בשגרה, משתדל להתנער מחובה זאת. זוהי החזית שהשר ורח"ל עוסקים בה יום-יום. המציאות וההתפתחויות במזרח התיכון משמעם שאנחנו בעורף צריכים להיות מוכנים מהר ככל האפשר, ובמידה המרבית, מתוך הבנה שהעורף הוא היעד העיקרי להתקפות האויבים.

המטרה היא חיזוק החוסן הלאומי, הן בשגרה, ולבטח בהתמודדות עם מצבי חירום שונים, ובראשם מלחמה. לרבים יש עצות בנושא החוסן הלאומי, אבל מעטים מי שבאמת עושים. אז איך פיקוד העורף פועל ליצור חוסן לאומי. ראשית אנחנו סבורים שהחוסן הלאומי יגיע דרך שגרת החירום – כל מה שיאפשר בסופו של דבר לאזרח את מה שקרוי בלשון הצבא "שעון פעילות". משמע, כל מה שיאפשר לו לקיים שגרה כלשהי שתייצר לו עוגנים של יציבות גם במצב קשה. איך מייצרים את השגרה הזאת? הכלי המרכזי של הפיקוד לייצר את השגרה הוא בראש ובראשונה מדיניות התגוננות והנחיות התגוננות לאוכלוסייה. זהו הכלי העיקרי שלנו להצלת חיים. ההיסטוריה ובכלל זה ההיסטוריה של מלחמות ישראל מלמדת, שבזמן חירום האזרחים מצפים להנחיות, קרי למנהיגות. ברגע שהאזרחים מקשיבים להנחיות ומבצעים אותן אנחנו ממזערים את הנזק, ואם מספר הקורבנות פוחת אנחנו מייצרים חוסן. זאת ועוד, אנחנו מקנים ידע, והידיעה יוצרת חוסן. בבליץ על אנגליה במלחמת העולם השנייה נדרש סדר גודל של 0.7 טון חומר נפץ כדי להרוג אדם. אמנם מספר הטונות היה קטן יחסית, אבל לא הייתה התרעה לא היו הנחיות וכל מה שנחת, פגע, הרג בני אדם. ארבעים אלף בני אדם נהרגו באותן שנים. לעומת זה, משחל שיפור בהנחיות, והשתפרה התרעה כשהוצבו בבריטניה צופים שמזהים את התקיפה, נדרשו 7.2 טון כדי להרוג אדם. משמע, האוכלוסייה מייצרת איזשהו חוסן ומסוגלת להתמודד. כך גם במדינת ישראל. במלחמת המפרץ הראשונה נחתו שלושים ותשעה טילים, ונהרג אדם אחד. במלחמת לבנון השנייה נחתו כתשעים טון חומר נפץ ונהרגו ארבעים וארבעה אזרחים, משמע כשני טון לבן אדם. כשבודקים כיצד נהרגו אותם בני אדם, מתברר שרובם לא הקשיבו להנחיות או שלא קיימו את מדיניות ההתגוננות.

כיצד מייצרים מדיניות התגוננות? אנחנו יוצקים יחדיו הרבה מאוד רכיבים ובסופו של דבר, אחת לעשרים וארבע שעות, אני מכריז על מדיניות ההתגוננות האזרחית. בשעת התקפה או במצב חירום בעורף, זוהי חובתי על-פי חוק. כיצד מרכיבים את מדיניות ההתגוננות האזרחית? ראשית אנחנו יוצקים את כל מה שאנחנו יודעים על האיום, מה שקרוי הערכת מצב, האויב. כשהדגש הוא ביכולות ובכוונות של האויב להמשך. שנית יוצקים את כוחותינו, מה שקרוי בפינו – חמש אבני היסוד בעורף.

אבן יסוד ראשונה היא כמובן ההתרעה, והעקרונות שלנו להתרעה הם, שהיא תגיע לכול. היא צריכה להינתן בזמן כדי שהאזרח יספיק להתמגן, ובכל מקום במדינת ישראל זה שונה. לדוגמה, בעזה זה חמש עשרה שניות וכך בגבול הצפון, ובמרכז זה

דקה וחצי. מובן שהזמן משתנה כפונקציה של מקום הירי. אם יש שיגור מאיראן, יש לנו עשר דקות. ככל שההתרעה ממוקדת יותר היא תאפשר לנו לשמור על שגרה במקומות האחרים, שגרת חירום. אם בעבר היו לנו מעט אזורים, כמו במלחמת לבנון השנייה, היום יש אזורי צפירה רבים, ועוד היד נטויה. מובן שנדרש מאיתנו שההתרעה תהיה אמינה, לצמצם את מספר התרעות השווא. בעניין זה חל שיפור רב, והיום המערך הזה מצוי בכתשעים וחמישה אחוזי כשירות, עם מעט מאוד התראות שווא, ואנו שואפים לשפר עוד ועוד.

אבן היסוד השנייה היא המיגון הפיזי. תפיסת ההגנה במדינת ישראל בנויה משש שכבות עיקריות. שלוש מהן אינן תלויות כלל בפיקוד העורף. שכבה אחת היא השכבה המדינית, במסגרתה צריכים להיעשות המהלכים למניעת מלחמה. השכבה השנייה היא שכבה צבאית, שבה הצבא פועל באמצעים התקפיים כדי למנוע איום על העורף. השכבה השלישית היא ההגנה האקטיבית. שלוש השכבות האלה אינן בידי פיקוד העורף. השכבות האחרות שבידי פיקוד העורף הן המיגון הציבורי – המקלטים שפזורים ברחבי הערים; המיגון הפרטי המשותף; והממ"ד. המיגון האחרון זה ערכות המגן למקרה של שימוש בחל"כ. המיגון הפיזי הוכיח את עצמו.

אבן היסוד השלישית היא הרשות, ובכך היה כישלון גדול במלחמת לבנון השנייה. האזרח מקבל שירות בשגרה מהרשות, ואין סיבה למהפך בשעת חירום והעברת אחריות ממנה אל פיקוד העורף או אל הצבא בכלל. הרשות צריכה לדעת לספק שירות לאזרח ולקיים גם את שגרת החירום. ואכן בעקבות מלחמת לבנון השנייה פיקוד העורף מעמיק את כניסתו אל תוך הרשויות. הפיקוד מקיים מחזוריות אימון תלת-שנתית ברשויות. יש שנה של אימוני מכלולים, שנה של אימון של הרשות ושנה של אימון במסגרת מערכתית, כלומר במסגרת תרגיל העורף. למעשה כל שנה דוגמים את הרשות ומאמנים אותה. האזרח עדיין לא בוחר את מקום מגוריו לפי איכות השירות בחירום. הוא בודק רק לפי איכות השירות בשגרה. ואני בהזדמנות זו קורא לאזרחים – תבדקו. כמו שבעת רכישת דירה בודקים אם יש ממ"ד, כך לפני שעוברים אל עיר מסוימת יש לבדוק את איכות השירות שיקבלו מהעיר או מהרשות בזמן חירום. ופה יש לנו לעשות דרך ארוכה. יש 255 רשויות במדינת ישראל. כעשרים וחמישה אחוז מהרשויות אינן מוכנות לחירום כלל. הכוח שלי בזה שאני מסביר לראש הרשות את האיום, מציב לו תרחיש ייחוס רשותי. כל רשות במדינת ישראל קיבלה ממני תרחיש ייחוס מה היא עלולה לספוג בזמן מלחמה. ואני שואל את ראש הרשות: האזרח שלך רוצה לדעת מה אתה מתכוון לעשות עם זה. אתה רוצה שהוא ייבחר בך פעם נוספת? תגיד לי מה אתה מתכוון לעשות עם זה." הפיקוד עושה ביקורת כל שנה ברשויות. קבענו עשרה מדדים מחייבים שיתקיימו בכל רשות, ולפי זה אנחנו בוחנים אותן. אנחנו מחייבים שלכל רשות יהיה תרחיש ייחוס רשותי. אנחנו מחייבים שיהיה רכז מתנדבים שירכז

את פעילות ההתנדבות בחירום. אנחנו מחייבים לחלק כל עיר לרבעים, כלקח ממלחמת המפרץ ולקחי צבי בר ראש עיריית רמת גן. אנחנו מחייבים שתהיה תכנית מיגון לחירום. לכל עיר בישראל ולכל רשות יש אזרחים שאין להם ממ"ד. אבל יש משאבים רבים בתחום המיגון שאינם מנוצלים. הפיקוד פונה לראש הרשות שימפה את כל המרחבים המוגנים – חניונים תת־קרקעיים, מקלטים המוניים וכדומה. ראש העיר מתבקש להראות כיצד את מעט האזרחים שאין להם מיגון יכניסו אל תוך מרחב מוגן. אנחנו נותנים עדיפות ראשונה לרציפות התפקודית של הרשות. אם יש אגפים או מכלולים של הרשות שאינם ממוגנים, אז הם ייכנסו קודם למקום מוגן כדי לקיים רציפות תפקודית. הרשות מתבקשת להראות לפיקוד את כל מחזיקי החומרים המסוכנים במרחב שלה. היו לנו 138 גופים כאלה, היום יש כעשרים שעדיין פעילים ואנחנו בשאיפה לסגור גם אותם, בתוך המרחב העירוני. הרשות מתבקשת להציג מערכת ש"ב (שליטה ובקרה) מבוססת GIS (מערכת מידע גיאוגרפי). בעניין הזה הצעתי לרשויות המדינה להקציב לשם כך שקל תמורת כל שקל שתקציב הרשות. זוהי תכנית למיפוי ממוחשב של העיר. על מפה זו מופיעות שכבות המיגון, התשתיות, החומרים המסוכנים, ואף אפשר לדעת מי גר באיזו דירה. ערים רבות במדינה כבר משתמשות במערכת הזאת. למשל אם נופל טיל בראשון לציון, מיד יודעים מי נמצא באזור הסיכון. אם קרס מבנה יודעים מי גר בו. נדרש שיהיה מרכז מידע (106 מוקד עירוני). על העירייה לדעת לתת מענה לאוכלוסיות המיוחדות שבה. החוסן הלאומי יימדד לא בחוליות החזקות, אלא דווקא בחוליות החלשות, ביכולת שלנו לטפל בחלש, בבתי אבות, בבתי החולים הסיעודיים. לא מזמן תרגלנו את פתחת־קווה בפנינו בית החולים 'רבקה'. שלושים ושלושה חולים, מונשמים, פונו מבית החולים עם מכונות ההנשמה על המיטות שלהם. פיקוד העורף מחייב לקיים אימוני עומק במכלולים שברשויות המקומיות, וכן מקיימים בקרה על הרשות בהוצאות תקציבי ההתגוננות. לרשות מוקצה כסף לתקציבי התגוננות, והפיקוד מוודא לאן הולך הכסף.

אבן היסוד הרביעית היא ההדרכה וההסברה. לצערי הבנו קצת באיחור, שאם רוצים לחולל מהפך בתרבות, אנחנו צריכים לפעול על בסיס הרעיון של הקמפיינים המוצלחים במדינת ישראל. לדוגמה, הקמפיין של חגורות הבטיחות, קרי "לתפוס" את הילד כמה שיותר מוקדם, כמה שיותר צעיר, ואיתו להיכנס לתוך בתי־האב, לתוך התא המשפחתי. לצערי נכנסנו בעבר רק מכיתה ה', והשנה התחלנו להיכנס מכיתה ב'. לדעתי יש להדריך כבר בגני הילדים. הילדים אינם נבהלים. אני נמצא בתרגולים של בתי ספר, רואה את הילדים ושואב עידוד מהתנהגותם, ולכן אנחנו סבורים שנכון להיכנס עם תכנית רב־גילית כמה שיותר מוקדם. יותר מזה, בכוננתנו להקים מרכז הדרכה לאוכלוסייה האזרחית, סימולטור. אנחנו רוצים להכניס כיתות שלמות להעביר אותן במצבים של רעידת אדמה ושרפה, להעביר אותן את כל החוויות של שעת חירום

בצורה מוחשית וחוייתית. מתקן כזה מצוי בכמה מקומות, ואנחנו אי שם מאחור. אני מקווה שנעביר לתא המשפחתי את החוויה הזאת. אם התא המשפחתי יידע לתפקד בחירום, זהו אות לחוסנה של החברה.

הסברה ברדיו ובטלוויזיה – פיקוד העורף יודע לפרוץ אל כל ערוצי הטלוויזיה והרדיו כולל התחנות האזוריות. שליש מסך בזמן חירום יוקצה למתן הנחיות לאוכלוסייה. מה הקושי בפיקוד העורף? הפיקוד מייצר תכנית להגנה על העורף שנבנית עם אנשי הצבא, עם המחוז, עם הנפה ועם הגדודים שבשטח. האזרח הוא "השחקן המרכזי במגרש". איך לדבר איתו? איך ליצור בסיס משותף של התכנית המבצעית שלך עם האזרח? הדרך היא אולפן שידור, שמדבר עם האוכלוסייה בזמן אמת ויודע למשל להגיד לתושבי עיר מסוימת: שימו לב, נחת עכשיו טיל ברחוב זה וזה, נא להסתגר בבתים ולבצע פעולות אלה ואחרות. זה רכיב חשוב ורב-עוצמה. מובן שגם מקיימים מרכז מידע פיקודי בשגרה ובחירום. בכל רגע נתון, במספר 1207 מגיעים אל מרכז המידע. מרכז המידע הוא גם כלי חשוב להבנת צורכי האוכלוסייה, וזה על-פי ניתוח השאלות שנשאלו. למשל, בסבב האחרון של ההסלמה בדרום עשה מרכז המידע סקר בקרב התושבים עם שאלות כמו: "במקרה שנופלות רקטות באזור מגוריך באיזו מידה אתה יודע מה עליך לעשות?", וכ-90 אחוז מהנשאלים השיבו שידועים להם כללי ההתגוננות, ומכאן אנו למדים שהנחיות ההתגוננות ברורות. זו הדרך לדעת שאכן האזרח קלט את ההנחיות של פיקוד העורף, והוא מיישם אותן. חוץ מהשאלות שלנו אנחנו גם שומעים שאלות מהאזרחים, ואלה עוזרות לנו לדעת את צורכי האזרח. למשל, בסבב האחרון התחילו שאלות על מקלטים. עד אז לא פתחנו את המקלטים. הרשויות אינן ששות לפתוח מקלטים משום שהדבר מסיט את העיסוק מהטיפול באזרח לטיפול בעיתונאים הממהרים לצלם את מצב המקלטים. אגב, האחריות על המקלטים היא של הרשות. אבל בעקבות הפניות אל מרכז המידע הורה הפיקוד לפתוח את המקלטים, ואז ראינו במרכז המידע שהעיסוק בנושא ירד באופן דרמטי. זו דוגמה של גילוי קשב לאזרח 'תוך כדי' והערכת מצב שוטפת המוצאת ביטוי מידי בהנחיות. יש לפיקוד העורף חיבור לכל מוקד רשותי, וכשזה מגיע לעומס עד כדי אי-ספיקה, הקריאות הטלפניות עוברות אוטומטית אלינו, ואנחנו נותנים גיבוי למוקד של הרשות. יש לנו מערכות כריזה לכוחות שפועלים בתוך השטח, כדי לדבר אל האוכלוסייה בזמן אמת.

אבן היסוד הבאה היא איך נותנים את ההנחיות לאוכלוסייה. קודם לכול אנחנו מקפידים לקיים כמה עקרונות, והראשון שבהם הוא לתת הנחיות אמינות, פשוטות, אחידות ורצופות – אי אפשר לתזז את האזרח. ולכן אחת לעשרים וארבע שעות עושים כאמור הערכת מצב ומחליטים במה מנחים את האזרח. הצוותים בשטח בודקים אם היו נפגעים וממה נפגעו. הם מתחקרים, עושים חקר ביצועים, ובסופו של דבר קובעים אם ההנחיות טובות או לא, ומה אפשר לשפר.

אבן היסוד האחרונה היא ארגוני החירום. סך כל האימונים על מדינת ישראל הוא כזה שמחייב לעבוד בשילוביות רב־ארגונית. ואכן כלל ארגוני החירום משתפים פעולה, ואנו נמצאים במקום אחר לעומת 2006. היום יש אפשרות לגבות את מערך כיבוי האש בכבאים ובכבאיות של פיקוד העורף. כך גם משטרת ישראל יודעת, שבשעת חירום היא מסייעת לפיקוד העורף, והפיקוד מסייע למשטרת ישראל בעת שגרה. כל ראשי ארגוני החירום הפנימו את ההבנה שהאזרח והשירות לאזרח הם מעל הכול. פיקוד העורף מחויב לשמור על כשירות מתמדת ועל כוונות מתמדת. יש משולש, שאני קורא לו משולש הברזל, ואמרתי לאנשים שלי, אתם חייבים להיות מספר אחת בנושא האיום הבלתי קונבנציונלי כי אין במדינת ישראל מישוהו אחר שאחראי על התחום חוץ מפיקוד העורף. אתם חייבים להיות אחראים ובכשירות מלאה בכל מה שקשור לחילוץ והצלה באתרים שנפגעו קשה. והקודקוד השלישי והלא פחות חשוב, זה האוכלוסייה. אנחנו דוגמים את האוכלוסייה בכל שבוע, את החוסן שלה, את הלכי הרוח שלה. תפקידנו להבין לרחשי לבה של האוכלוסייה, להכיר אותה וללמוד אותה וגם לדעת לשרת אותה. שירות לאוכלוסייה הוא בהחלט זכות. כדי לקיים את כל זה אנחנו פועלים שתהיה לנו מערכת קישוריות רב־ארגונית, רדיו לאומי, וכן מערכת שו"ב (שליטה ובקרה) לאומי, שתקשר את כל ארגוני ההצלה וארגוני החירום. אלה פרויקטים הנעשים בימים אלה. הרדיו הלאומי יצא לדרך. מערכת השו"ב עדיין לא. את כל אבני היסוד האלה מכניסים אל תוך משפך ההתגוננות יחד עם כל המידע על האויב, ומצירוף זה מוציאים את ההנחיות שאותן פיקוד העורף מעביר לציבור כדי לייצר שגרת חירום, וזו מייצרת בסופו של דבר חוסן לאומי. זהו אוסף של פרטים רבים, קטנים, שבסופו של דבר צירופם הכללי הוא שמייצר את החוסן. בסבב ההסלמה האחרון בדרום (אוגוסט 2011) נקט פיקוד העורף גישה מרחיבה של יוזמה שלא הפעלנו כמותו בדרך כלל. זיהינו את המגמות במודיעין כדי שעם שיגור הטילים נהיה מוכנים. מה הכוונה מוכנים? אנשי פיקוד העורף יהיו צמודים לכל ראש עיר וראש מועצה כדי שלא יחליט על דעת עצמו להפסיק לימודים או לסגור עסקים, אלא שנדבר בשפה אחת ואחידה גם כלפי האזרח וגם כלפי מדינת ישראל, ובכך ניצור את החוסן של המרחב. והדבר התאפשר גם בזכות שינוי שהכנסנו לחוק הג"א, שבו יש למפקד פיקוד העורף סמכויות שלא היו בעבר. אם בעבר חיכינו להכרזה של שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף", היום אני יכול להכריז על "שעת התקפה", שבה נעשה ניסיון פיגוע בעורף מדינת ישראל. ואז כדי לצמצם את הפגיעה בעורף אני מכריז "שעת התקפה", ולמעשה נוטל סמכויות למשך עשרים וארבע שעות שבהן בהם אני יכול להנחות את האוכלוסייה, אני יכול להנחות את כלל ארגוני החירום לעשייה כזאת או אחרת. וכך פעלנו בסבב האחרון כלקח מאירועי מלחמת לבנון השנייה. הלקחים שלנו מסבב הירי בדרום הם חיוביים. ברור לנו שמדינת ישראל תישאר מדינה דמוקרטית והצבא אינו

מנהל אותה, אבל פיקוד העורף ינחה את הציבור ויתמוך בדרג האזרחי או במגזר האזרחי בכל מה שקשור לעשייה או לרצף התפקודי.

כאמור, עשינו כברת דרך נכבדה מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, ועדיין יש עוד דרך ארוכה לעשות. אנו מזהים התחלה של חלחול ההבנה, שחייבים לטפל בעורף בעת שגרה, כדי שהוא יתפקד בזמן חירום – מה שלא מתפקד בשגרה לא יתפקד בחירום. רואים את הדבר אצל ראשי הרשויות. יש לנו ראשי ערים עם כושר מנהיגות, עם אסרטיביות, עם הבנה לתפקידם ולאחריותם. חלקם צריכים עזרה, חלקם צריכים הדרכה. במקום שאנחנו מדריכים, מנחים ועוזרים אנו מוצאים שיתוף פעולה מלא. יש רשויות מסוימות שהכינו מרכזי הפעלה תת-קרקעיים, ומרכזי מידע. דוגמה טובה היא העיר שדרות, איך מעיר מוכה ייצרנו שם חוסן ברמה שהיא דוגמה ומופת לכל מדינת ישראל. אנחנו קוראים להם הסיירת של הדרום. כשהייתי מפקד אוגדת עזה, החבורה הזאת של ראשי המועצות וראש העיר שדרות היו תחת אחריותי. אמרתי להם, החזון שלי כלפיכם הוא, שביום שלא ילמדו בבאר-שבע ובאשקלון ובאשדוד, פה ילמדו. והנה זה קרה בסבב הירי במרס-אפריל 2011 וזה קרה גם באוגוסט 2011. משמע, החוסן שם הוא כל כך חזק, שהשגרה התקיימה למרות ירי הטילים. וכך מועצה אזורית אשכול, בשעה שנוחת טיל בתחומה, ממשיכה לקבל קהל. במצב הזה, כשמישהו מתקשר אלי לספק מיגונית לקהל הממתין בחוץ, אנו יודעים לספק את המיגונית ולהמשיך לקיים שגרת חיים. ואכן אני מקווה שאנחנו נביא את החוסן הזה לידי ביטוי ברגעי המשבר. זה לא פשוט, זה לא יהיה קל, זה יחייב מנהיגות מקומית. המנהיגות בתולדות היישוב במדינת ישראל הייתה תולדה של המנהיגות המקומית והמצרף שלהם. וכל אחד ואחד צריך לעסוק בחלקת האלוהים הקטנה שלו, אם זה במועצה, בעיר, ביישוב. בסופו של דבר, התצרף של אותה מנהיגות מקומית הוא שיוצר את החוסן הלאומי. ואנחנו פועלים כדי ללמד ולייצר את החוסן הזה.

