

החזית האזרחית בישראל: עקרונות ההיערכות לעימות

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

הפרשייה הקרובה ביותר לאיום אקוטי על העורף הישראלי התרחשה השנה סביב העימות הסורי-אמריקאי בעניין השימוש שנעשה בסוריה בנשק כימי. גם אם נותרו לא מעט שאלות לגבי גורלו של הנשק הכימי בסוריה, ניתן כבר עכשיו ללמוד מהתפתחות זו לקח חשוב אחד בכל הקשור למורכבות ולהפכפכות הסיכונים העומדים בפני העורף הישראלי: במזרח התיכון המסוכסך והמשתנה תדיר, החזית האזרחית יכולה למצוא עצמה לפתע בפני התלקחות בלתי-צפויה, מכיוון בלתי-צפוי ובנסיבות בלתי-צפויות. אם לאורך שנים ראתה ישראל את עצמה כמאותגרת על ידי האיום הצבאי מצד ישויות לא-מדינתיות או מדינתיות-למחצה – חזבאללה וחמאס – הנה הסתבר שוב כי האתגר הוא מגוון ועלול להופיע במפתיע ומכיוון בלתי צפוי. המסקנה מכך אולי אינה חדשה, אך חשובה לענייננו: כשעסקינן בהיערכות החזית האזרחית לשעת חירום, יש צורך בהתכוננות ארוכת טווח, הנותנת מענה הולם ומיידי למגוון רחב של איומים מכיוונים שונים. לקח זה אינו מיתר את חיוניות התעדוף של האיומים השונים והמענים להם, אך הוא מבליט את הצורך בהסתכלות ובהיערכות רחבה, תוך התחשבות ראויה וזהירה בממד הפתעה, המלווה תמיד אירועים של אסון ומשבר.

בסך הכול, שנת 2013 הייתה שנה שקטה, בכל הקשור למימוש איומים חיצוניים על החזית האזרחית. בעקבות מבצע "עמוד ענן" (נובמבר 2012) השתרר שקט יחסי, שהדגיש את מקומו של רכיב ההרתעה מול חמאס ברצועה. מצב דומה חל גם בחזית הצפונית, מול חזבאללה, שמאז מלחמת לבנון השנייה (קיץ 2006) מקפיד על ריסון מול ישראל. יתר על כן, הסביבה האזורית הגועשת, בהקשר של הטלטלה הממשיכה לעבור על מדינות חשובות ושכנות לישראל, מחלישה את אויביה ומציבה בפני סוריה, חמאס וחזבאללה קשיים חמורים, המצדיקים מבחינתם התמקדות באתגרים אחרים

שמשמעותם התרחקות מעימות מכוון עם ישראל, לפחות בטווח הנראה לעין. שילוב זה בין הרתעה ישראלית ברורה ובעיות פנים קשות אצל היריבים יוצר מרווח של זמן ביחס להתכוננות החזית האזרחית בישראל. במרווח זמן זה גלומים סיכוי וסיכון גם יחד. מצד אחד, לישראל יש זמן להיערך בצורה ראויה וסדורה לקראת איומים עתידיים על העורף. זמן הוא גורם חיוני, כשמדובר בהתארגנותה של מערכת אזרחית סבוכה והטרונגית כמו העורף הישראלי. זאת, כמובן, בתנאי שהזמן מנוצל כהלכה, בצורה מתוכננת מראש. מצד שני, במציאות הישראלית, שקט ביטחוני מתמשך המתבסס על הרתעה חזקה עלול ליצור אשליה של ביטחון, והיעדר דחיפות וחיוניות לקדם את מוכנות החזית האזרחית. מאמר זה יוקדש לבחינת המידה שבה ישראל השכילה להתייצב נכוחה בפני דילמה זו.

חידושים במסכת האיומים על החזית האזרחית

השנה האחרונה לא היטיבה עם תהליכי ההתעצמות של אויבי ישראל מבחינת האיומים על החזית האזרחית. סוריה שקועה עמוק במלחמת אזרחים עקובה מדם, שבה מעורב צבא עד צוואר. חזבאללה מעורב עד מאוד גם מבחינה צבאית במשבר הסורי, וחמאס מצדו מבודד (גם) ממקורות האספקה הצבאית הסדירה שלו. בהעדר נתונים גלויים מספקים, ניתן להעריך כי ההתעצמות הכמותית של האויב במערכות נשק תלול-מסלול לא הייתה מרשימה בשנה האחרונה. זאת, גם אם מאגרי הנשק מסוגים אלה שנצברו בשנים הקודמות הם גדולים מאוד, ומאפשרים בעיקר ניהול מערכה התקפית ממושכת נגד העורף הישראלי בכל שטחי המדינה. מפקד פיקוד העורף ציין בהקשר זה כי אם תפרוץ מלחמה עם חזבאללה, "יעמוד גוש דן תחת מטחי טילים מסיביים. לרשות חזבאללה עומדים כ-5,000 ראשי נפץ במשקל של 300-800 קילוגרמים. אני מעריך שהימים הראשונים יהיו מאוד קשים. אני נערך לתרחיש לפיו משוגרים לעורף למעלה ממאה טילים ורקטות ביום לחימה"¹. להערכה זו יש להוסיף את יכולות חמאס מעזה ואת ארסנל הרקטות קצרות-הטווח הגדול שבידי שני הארגונים, וכן את הפוטנציאל הסורי.

על רקע זה יש להצביע על התפתחויות בתחום יכולות האויב, שעלולות להיות בעלות השלכות עתידיות שליליות מבחינת הגנת העורף הישראלי, והן:

א. רכש של מערכות אמל"ח מדויקות: עד עתה היה עיקר מאמץ ההתעצמות של חמאס וחזבאללה מרוכז במערכות נשק סטטיסטיות. זאת, בשל זמינותן הרבה יותר, עלותן הנמוכה יחסית והפעלתן הקלה יחסית. אולם, כבר עכשיו יש כנראה בידי

חזבאללה כמות לא גדולה של טילים בעלי כושר דיוק, והדיווחים על הצטיידותו באמל"ח כזה מתרבים והולכים. בין היתר דווח לאחרונה כי בכוונת איראן לצייד את חזבאללה במערך מתקדם של טילי קרקע-קרקע מכווני ג'י.פי.אס – "פתח 110" בשם האיראני,² הידועים גם כ-M-600. לפי גרסאות לא מאושרות, טילים כאלה (או גרסה פחות מפותחת מהם) כבר הגיעו ללבנון מסוריה ב־2010. ישראל הבהירה לאחרונה לא־פעם כי היא תפעל לסיכול העברת אמל"ח "שובר שוויון" לארגון הלבנוני, ואף תקפה מטרות בסוריה (גם) בהקשר זה. עדויות אלה מצביעות על כך שהארגונים הרלוונטיים אינם מוכנים עוד להסתפק במערכות סטטיסטיות, והם חותרים להשלים את הארסנל שלהם גם בנשק מדויק. מבחינת ישראל יש לכך משמעות רבה, כיוון שבמקביל למערכות הסטטיסטיות, שייעודן בעיקר הפחדה והפרת שגרת החיים של האוכלוסייה, יהיו בידי האויב גם מערכות המסוגלות לייצר פגיעות מדויקות במערכות תשתית לאומיות, אזרחיות וצבאיות כגון בסיסים צבאיים, שדות תעופה, נמלים, מתקני חברת חשמל ואתרים חיוניים אחרים. התפתחות כזו תהיה אתגר חדש ומשמעותי לישראל, משום היא מחייבת גישת התגוננות פסיבית אחרת. היא תציב בפני ההגנה האקטיבית, בעלת סדר הכוחות המוגבל כעת, את הצורך לתעדף יעדים להגנה. משמעות הדבר: החרפת הדילמה בין הגנה על אוכלוסייה אזרחית לבין הגנה על תשתיות – סוגיה בעלת רגישות ערכית ופוליטית רבה בישראל.

ב. ממד הסייבר: עד כה נתפסה לוחמת הסייבר בישראל כממד נפרד מהגנת החזית האזרחית. עתה נראה שיש מקום לכלול אותה כרכיב בעל משמעות גוברת במכלול האיומים על העורף, המחייב התייחסות אינטגרטיבית הולמת, יחד עם שאר רכיבי האיום המקובלים. זאת, בעיקר לנוכח האיום של הנשק המדויק על תשתיות חיוניות. למעשה, מדובר באמל"ח מקביל, המיועד גם הוא לפגוע מרחוק (אמצעים מנגד) במטרות חיוניות, אזרחיות או צבאיות, הנשענות במישרין או בעקיפין על מערכות מידע.³ הלכה למעשה מדובר, לפחות בשלב זה, ביכולות ראשוניות של ארגונים תת־מדינתיים עוינים לפגוע במערכות תשתית לאומיות חיוניות בישראל. דווח כי במבצע "עמוד ענן" אותרו בישראל ניסיונות רבים מאוד של תקיפות סייבר מקוונות נגד שירותי האינטרנט הממשלתיים.⁴ לכך יש להוסיף את יכולותיהן המשופרות, יש להניח, של מדינות עוינות כסוריה, ובעיקר איראן, שיכולותיהן המבצעיות ההתקפיות בתחום הסייבר הולכות ומתפתחות במהירות.⁵ מדינת ישראל נערכת באופן מערכתי לאיום גובר זה, אולם המאמץ הלאומי בתחום זה מתבצע באפיקים ייחודיים, נפרדים ומקבילים לאלה העוסקים בהיערכות בתחום הגנת

העורף. נכון יהיה לבחון האם הטיפול הנפרד לא יפגום במאמצים לייצר תפיסה אינטגרטיבית והפעלה מתואמת של מאמצי הסיכול, המניעה ובמיוחד ההגנה, ומעבר לה – ביצירת הרציפות התפקודית ביחס לסוגים שונים אך קרובים של איום על החזית האזרחית.⁶

ג. הממד הכימי עלה לאחרונה לכותרות, עקב השימוש שעשה המשטר הסורי באמל"ח זה ב-21 באוגוסט⁷ נגד המורדים ובעקבות ההסכם עם המשטר הסורי לפירוק הארסנל הכימי הצבאי של סוריה. לענייננו, נציין כמה נקודות: (1) בישראל נתפס האיום הכימי כרלוונטי בעיקר מאז שעלה בהקשר לחשש מתקיפה עיראקית ב-1990. מאוחר הרבה יותר, בפברואר 2010, החליטה הממשלה, על פי המלצת צה"ל, על הצטיידות מחודשת של הציבור בערכות מגן, אלא שמהלך זה לא לווה בהחלטה על תקצוב הולם, כך שנותר פער בייצור ובהפצה של המסכות לכארבעים אחוזים מהציבור.⁸ פער זה לא תוקן מאז. (2) מעבר לידיעה הברורה לגבי הימצאות נשק כימי התקפי שהיה בידי הסורים, יש ויכוח בעניין סבירות הפעלתו נגד ישראל. יש הטוענים כי נשק כזה, שהופעל במזרח התיכון בעבר על ידי מצרים (במלחמת תימן) ועיראק (נגד הכורדים), לא הופעל מעולם נגד יריב המסוגל להגיב בהתאם, ולכן הפעלתו נגד ישראל היא בסבירות נמוכה מאוד. יש הטוענים אחרת, בעיקר לאחר השימוש (11-14 פעמים) שעשה בו המשטר הסורי בשנה החולפת נגד המורדים, ולנוכח האיומים שהושמעו מדמשק נגד ישראל, מן הסתם – בעיקר לצורכי הרתעה. המערכת המקצועית בישראל התייחסה ברצינות יחסית לאיום הכימי, הן בכתובים⁹ והן בתרחישי ההיערכות והתרגילים. כך, למשל, התרגיל הלאומי השנתי האחרון ("נקודת מפנה 7" / "עורף איתן 1") התבסס גם על תרחיש של תקיפה בלתי-קונוונציונלית,¹⁰ ובתרגילים אזרחיים מקומיים רבים מתורגל המענה הנדרש לתקיפות כימיות.¹¹ (4) בנסיבות המתפתחות בסוריה, ניתן אולי להצביע על שלושה תרחישים אפשריים לעתיד: האחד – ביטול האיום הכימי הסורי, לאור ההסכם הרוסי-אמריקאי; השני – כישלון ביצוע ההסכם, שיותר כנראה את האופציה הכימית בידי הסורים; השלישי – מעבר או גלישה של אמל"ח כימי לידי קבוצות קיצוניות בסוריה או בלבנון, בהקשר להתפוררות אפשרית של משטר בשאר אל-אסד. בשתי האפשרויות האחרונות יש לקחת בחשבון כי האיום הכימי ימשיך להתקיים מבחינת החזית האזרחית בישראל ואולי אף יתעצם, בשל הגברת מרכיב אי-הוודאות בהפעלתו, ויחייב המשך תשומת לב הולמת. ההתפתחויות בעתיד הקרוב יחייבו הערכת מצב מחודשת לגבי משמעות האיום הכימי. אם האיום הכימי יוותר בעינו, ואם יוחלט על שימור האופציה של הגנה פסיבית מפני איום כימי,

חשוב יהיה ליצור מצב שבו יהיה שוויון בתחום ערכות המגן לכלל תושבי ישראל.¹² המצב הנוכחי בעניין זה הוא בלתי־ראוי מבחינה ערכית ומעשית כאחת. למרות חולשתם הקוניוקטורלית של יריבי ישראל, יש עדיין באמתחתם מספיק יכולות צבאיות לאתגר את החזית האזרחית בישראל ולגרום לה משברים לא־פשוטים. תשומת לב מיוחדת מתחייבת לצירוף של היכולות הכמותיות הניכרות, שהפכו כבר לדבר מובן מאליה, עם ההדגשים העתידיים הצפויים: דיוק, סייבר ואפשרות קיומו בעתיד של אמל"ח כימי. אלה יחדיו יאפשרו לאויב ימי לחימה רבים בעומק ישראל, כולל בריכוזי האוכלוסייה (ונזכיר את התקדים של תל אביב ופאתי ירושלים ב"עמוד ענן"), פגיעה חריפה בתשתיות לאומיות אזרחיות, בנוסף ליעדים צבאיים החיוניים ללחימה ההתקפית, וזאת לפני שיתרחש תסריט רב־זירתי, שנראה כיום צפוי פחות. תחזית היכולות המתפתחות מחייבת את ישראל לנצל את מרחב הזמן שנוצר עקב ההתפתחויות האזוריות להיערכות סדורה, מרחיבה וגמישה, שתספק מענה הולם למגוון האיומים שעלולים למצוא ביטוי בתרחישים בלתי־צפויים מבחינת הזמן והמרחב.

דגשים למענה בתחום היערכות החזית האזרחית

לכאורה, השנה האחרונה לא הייתה שונה בהרבה משנים אחרות שלאחר מלחמת לבנון השנייה, שסומנה כנקודת מפנה בהיערכות העורף הישראלי לחירום. כיווני הפעולה העיקריים נשארו כפי שהיו, ואף ביטוייהם בשטח היו כמקובל, ללא פריצות דרך. השגרה מצאה את ביטוייה בתרגילי החירום הרבים שנערכו במגזרים השונים, שהגיעו שוב לשיאם בתרגיל השנתי, שלא היו בו חידושים משמעותיים. במקביל הודגשו שוב ושוב בגזרות השונות (כולל מול ההתפתחויות בסיני) הפריסות של סוללות "כיפת ברזל", שהפכו כבר גם לסמל של ליבת ההגנה האקטיבית ולמנוף הסברתי המיועד לאזרחי ישראל (אתם מוגנים) ולאויב (ראו, לא תוכלו לנו) כאחד.

אולם, מאחורי שגרה מדומה זו סוערות הרוחות בקרב העוסקים במלאכת הגנת העורף. עיקר הסערה סובב סביב סוגיית הסמכות והאחריות לניהול החזית האזרחית, ובמוקדה השאלה הארגונית-פוליטית: מי יהיה הקובע בזירה סבוכה ורגישה זו, ומה יהיו כלי העבודה שלו? בעיקר מאז הכישלון של העורף הישראלי ב־2006, ובעקבותיו – הניסיונות השונים לארגן מחדש את מערכת העורף והתיאום בין רכיביה השונים, לא חדלה סוגיה מרכזית זו להטריד את המערכת ולייצר פתרונות שונים, שעד עתה לא התכנסו לכדי מענה מקיף ואפקטיבי. המערכת המבוזרת נותרה בעיקרה נטולת מצפן והכוונה, שלא לומר נעדרת תיאום מערכתי מתמשך. כל גוף וגורם ממשלתי,

צבאי, מוניציפלי, ממלכתי-למחצה או התנדבותי המשיך, בעיקרו של דבר, לפעול על פי הבנתו וצרכיו, והתוצאה המערכתית – בהתאם. שיפורים טקטיים שנעשו במשך השנים בנדון לא שינו את התמונה ביסודה, ולא נתנו תשובה הולמת לשאלה: מי קובע את סדר העדיפויות ואת התוכנית לקידום מוכנות החזית האזרחית לפני המשבר, ומי מנהל את זירות הלחימה של החזית האזרחית בעת אירוע ולאחריו.¹³

אמנם, השר גלעד ארדן, שנכנס לתפקידו במארכס 2013 כשר השלישי במשרד להגנת העורף מאז 2011, מסתמן כמי שנחוש לשנות מצב בעייתי זה של ערפול, ולייצר הסדרה חדשה שתקבע מי אחראי למה ברמה המיניסטריאלית והנגזר ממנה בדרגים השונים.¹⁴ ברם, בשעת כתיבת מאמר זה עדיין לא ברור האם ומה יילד יום בנושא חשוב זה, והאם התוצאה של תהליך הבירור הנוכחי, במידה שיצבור תאוצה לקראת מימוש, אכן תהיה טובה יותר ותתבטא במידה רבה יותר של תיאום בין הגורמים, ובסופו של דבר תביא להפעלה יעילה ונכונה של המערכת כולה.

השאלות הקונקרטיות העומדות על הפרק הן: (1) מה יהיו מעמדו וסמכויותיו של המשרד להגנת העורף לצד המשרדים האחרים, ובעיקר לצד משרד הביטחון ופיקוד העורף, וכן לצד המשרד לביטחון פנים, המופקד על משטרת ישראל – שאף לה סמכויות מוגדרות (גם) בחוק בהקשר הנדון; (2) מעשית: למי יהיה כפוף פיקוד העורף, שהוא גוף המענה הגדול והמרכזי במערכת ההתגוננות האזרחית, ומה יהיה צביונו במקרה של שינוי מערכתי עתידי; (3) איך ייבנה המתווה הארגוני העתידי, האמור לייצר את ההשלמה הראויה בין המענים הצבאיים לבין המענים האזרחיים לעורף. זאת, במידה שאפשר בכלל להגדיר קו מפריד בין שני המכלולים הללו במציאות הישראלית.

התשובות לשאלות אלה מצויות, כמובן, בעיקר במישור הפוליטי, בהתמודדות בין השרים המעורבים בדבר, ברמות השונות. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שכבר למעלה משנה מעורב יותר מבעבר בקבלת החלטות בנושאי העורף, ובעיקר כבורר בסוגיות שבמחלוקת, מנסה לקדם נוסחת פשרה גם בנושא חיוני זה בין שר הביטחון לבין השר להגנת העורף. פשרה כזו אולי תייצר נוסחת ביניים שתעניק, לפחות לכאורה, יותר סמכויות למשרד החדש, שעד כה אינו הרבה יותר מיחידה לא גדולה במשרד הביטחון. כאמור, מוקדם עדיין להעריך את משמעות ההסדרה העתידית, אולם חשוב לצפות שהיא תכלול כמה רכיבים חיוניים, כמו: (1) בהירות עקרונית ומעשית למערכת במקום העמימות המכשילה הקיימת, בכל הנוגע לשאלת הסמכויות והאחריות, כולל השלכות לגבי מהות התקציב לתחומי מוכנות העורף; (2) עיגון חקיקתי להסדרה זו בדמות 'חוק העורף', המדשדש בשלבי הכנה שונים כבר כמה שנים; (3) שימור יכולותיו של פיקוד העורף, שבשנים האחרונות עשה כבוד דרך, תפיסתית ומעשית, ביכולותיו ובתרומתו

להתגוננות האזרחית; 4) קביעת מסגרות ברורות לתיאום ולשיתוף פעולה בין הגופים השונים העוסקים בהגנת העורף; 5) קביעת מסגרות ברורות להעצמה בפועל של הרשויות המקומיות כ"לבנת היסוד", בעיקר בניהול זירות האירועים בשעת חירום. רק הסדרה שתקבע ותבטיח תכליות אלה בבהירות מלאה תוכל לעמוד במבחן העתידי של בניית המערכת הלאומית להגנת החזית האזרחית. אם לא כן, המערכת תימצא מדשדשת באותו מקום שבו היא מצויה עתה וסובבת באותו מעגל מוגבל ומגביל, שמשמעותו היא שלמרות שיפורים מקומיים, חשובים לכשעצמם, שנעשו בשנים האחרונות בתחום, אין היא מסוגלת לחולל את קפיצת המדרגה האסטרטגית הנדרשת כדי לספק את המענה הכולל הדרוש לאיומים על העורף.

על מנת להצביע על כך שגם במציאות הפוליטית-בירוקרטית הישראלית הסבוכה ניתן לקדם ולשפר מערכות חירום, להלן בקצרה סיפור המהפך שעבר בשנתיים האחרונות מערך כיבוי האש, שמגבלותיו הקשות היו ידועות כבר זמן רב, אך נחשפו לציבור הרחב בצורה טרגית בשריפה הגדולה שהתחוללה ביערות הכרמל בדצמבר 2010. החלטת הממשלה 2699 מיום 9 בינואר 2011, שבאה בעקבות האסון ודו"ח מבקר המדינה על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום מ-8 בדצמבר 2010, קבעה, בין היתר, כי יש להקים מערך כבאות ארצי, שיפעל תחת אחריות המשרד לביטחון הפנים. החלטה זו סללה את הדרך לחקיקת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב 2012, שהגדיר ואפיין שינוי מבני מרחיק לכת במערך הכבאות: ממערך מבוזר של שירותים מוניציפליים (איגודי הכבאות ומחלקות הכיבוי ברשויות המקומיות) לרשות ממלכתית ארצית, בעלת מנגנון ניהול ושליטה מרכזי. החוק החדש קובע תקופת מעבר, שבסיומה תחליף הרשות הארצית את איגודי הכבאות ברשויות המקומיות. הדבר אכן קרה כמתוכנן, ב-8 בפברואר 2013. במרוצת 2012 נחתם הסכם בין ארגון הכבאים למשרד האוצר, אשר סיכם את מכלול הסוגיות הקשורות לשכר וליחסי העבודה במסגרת מעבר כלל לוחמי האש למעמד של עובדי מדינה במשרד לביטחון פנים. צוין לא-אחת כי מערך הגנת העורף בישראל לוקה בהיעדר החיבור המתבקש בין אחריות וסמכות לגבי ביצוע משימותיו. בהקשר זה, התמורות שחלו במערך הכבאות אופיינו בקידום ובהשלמת מנגנון שתכליתו העיקרית היא חיבור מובנה בין אחריות וסמכות ברמה המקומית, המחוזית והארצית.¹⁵ נוסף לשינוי המבני, המדינה גם השקיעה מאות מיליוני שקלים בתחומי התשתית, שבהם הפערים היו גדולים במיוחד, ובתגבור משמעותי של הציוד והאמצעים המסופקים ללוחמי האש.

באופן כללי, ניתן לומר כי מכלול התמורות בתחום הכבאות מהווה דוגמה די חריגה לטובה, הן בתחום מוכנות העורף והן בכל הנוגע לביצוע הרפורמות במגזר הציבורי

בישראל. במקרה דנן, העיסוק ברפורמה אופיין במספר רכיבים שהשילוב ביניהם היה קריטי להצלחתה: מעורבות אישית מתמשכת של הדרג הבכיר ובראשו ראש הממשלה; תוספת תקציב, כולל עיסוק ברכיבי השכר וביחסי העבודה, וכן מנהיגות ארגונית נחושה ומקצועית. באופן זה נוצר מערך מחודש, שמידת האפקטיביות המבצעית והארגונית שלו גדלה באופן ניכר.

סוגיה שונה לחלוטין, המחייבת התייחסות בהקשר של קידום המענה המשולב לחזית האזרחית, קשורה לפיתוח המערך החדש של ההגנה האקטיבית. מאז זכתה "כיפת ברזל" להאדרה ציבורית ולהכרה צבאית כרכיב חיוני בסל המענים לאיומים על העורף, אפשר היה אולי לצפות להאצה ניכרת בהתעצמות הישראלית במערכת הרב-שלבית המשולשת של ההגנה נגד טילים. בעוד המאמץ לפיתוח מבצעי של "חץ 3" לטווחים גדולים נמשך,¹⁶ נודע על עיכוב מסוים בפיתוח מערכת "שרביט קסמים" לטווח הביניים (שיש המעלים ספקות לגבי הנחיצות שלה, עקב פיתוח מרחב היכולות של "כיפת ברזל"),¹⁷ כשלא ברור עדיין באיזו מידה תשקיע ישראל מתקציבה בהמשך הצטיידות העתידית במערכות "כיפת ברזל" לטווחים הקצרים.¹⁸ זאת, לאחר שכבר הופעלה מבצעית הסוללה השישית במספר, ומדובר על כך שהשביעית והשמינית (מתוך 13 סוללות שהוזכרו בתכנון ארוך-הטווח) יופעלו בתחילת 2014.

נראה שישראל מעדיפה בעליל כי עיקר ההשקעה התקציבית בהצטיידות ב"כיפת ברזל" תבוא ממקורות אמריקאיים, מעבר למענק הרגיל, כפי שנעשה עד כה. נשמעו דיבורים על כך שטילי ה"טמיר" של המערכת ייוצרו בארצות הברית – דבר שיאיץ את קצב ייצורם וישמש פלטפורמה לשיווק המערכת כולה ללקוחות אמריקאיים ובינלאומיים אחרים.¹⁹ ייתכן שכל זה אכן יקרה, משום שהממשל האמריקאי יכול להעדיף שימוש במערכת הגנתית מובהקת לצורך חריגה מהסיוע הצבאי לישראל. בכל מקרה, הצורך להשלים הכפלה של הסד"כ הנוכחי בסוללות "כיפת ברזל" (לפחות לפי המדווח מפי אלה העוסקים במלאכה) הינו חיוני, שאם לא כן, ישראל לא תוכל להימנע, בתרחישים של עימות נרחב, ממתן העדפה בעייתית ביותר להגנת בסיסה הצבאיים ומתקני התשתית החיוניים שלה על פני הגנה לאזרחיה. זאת, בשונה ממה שנתפס בציבור – ובצדק, לנוכח הצהרות המנהיגים בעבר – שהמערכת נועדה להגן עליו במישרים מתקיפות רקטות אויב.

נושא מערכתי אחרון לדיון בהקשר של המענה המשולב לאיומים על החזית האזרחית הוא פיתוח והעצמת החוסן החברתי. תחום זה נדון בהרחבה בארץ ובעולם. לא רבים יורדים לעומק הנושא, על מורכבותו והשלכותיו המעשיות רחבות ההיקף והתוכן. בארץ החלו בשנה האחרונה – במידה רבה בעקבות צה"ל, המעמיק את התייחסותו

התיאורטית והמעשית בתחום התגוננות העורף הצבאי – לדבר על "רציפות תפקודית" מערכתית. מדובר על הישג נדרש לשעת מבחן, בניסוח שונה אך קרוב דיו למושג חוסן (resilience). שני המושגים חותרים לאותו כיוון: לשיפור היכולות של כל מערכת – מקומית, קהילתית, אזרחית, משקית, צבאית וגם חברתית-לאומית להתמודד בהצלחה עם משבר קשה, באמצעות ניכוס מתוכנן ומובנה של הרכיבים הבאים: הכלה של השלכות המשבר ונזקיו הישירים והעקיפים; תגובה גמישה ומותאמת לאתגר המפתיע על פי עוצמתו; הכרה בכך שנסיגה תפקודית זמנית היא בלתי-נמנעת, עקב ההפרעה וההתארגנות הסתגלותית שאמורה להיווצר בהתאם לה (coping and adaptation); ואז, לאחר זמן קצר ככל הניתן, התאוששות (bouncing back) המאפשרת חזרה מהירה לתפקוד ייעודי מקורי, וייתכן אף לתפקוד מערכתי משופר.²⁰

בארץ החלו לטפל בנושא החוסן כבר בשנות השמונים של המאה ה-20 ביישובי הצפון, מול הטרור הפלסטיני מלבנון.²¹ מאז נרשמה התקדמות איטית למדי בלימוד הנושא ובמחויבות לו. נראה כי בקרב מקבלי ההחלטות בישראל עדיין לא מקובלת ההכרה כי החוסן החברתי אינו מצב סטטי ונתון, אלא כזה שצריך וניתן להעצימו מלכתחילה, על ידי מאמץ מערכתי מקדים מכוון מטרות, על פי תכנון מוקדם ומדוקדק והשקעה תקציבית מדודה. גם בשנים האחרונות התבצעה פעילות ברוכה בנושא זה בקהילות רבות ברחבי הארץ.²² אולם למרות חשיבות הנושא, ההשקעה הלאומית והמקומית באפיק חברתי מרכזי זה הייתה לא סדורה ולא רצופה, מעטה מדי, מאוחרת מדי וחלקית בעיקרה. השנה החולפת הייתה שנת שפל בתחום חיוני זה. כאשר קברניטים ממשיכים לדבר על קידום החוסן הלאומי והחוסן הקהילתי כמנוף להתמודדות מוצלחת עם אתגרי הטרור על סוגיו השונים בחזית האזרחית, מצופה מהם לרדת לשורש האתגר ולתרגם הבנה זו לגיבוש הולם ומלא של תוכניות ומהלכים בשטח, שיבטיחו חוסן ורציפות תפקודית של החזית האזרחית בשעת משבר ובעקבותיו.

סיכום

שתי תופעות מאפיינות ומלוות את ההיערכות הנוכחית של החזית האזרחית לחירום: מצד אחד, ישראל חווה תקופה של שקט יחסי בשתי חזיתות העימות העיקריות שלה: רצועת עזה שבשליטת חמאס ודרום-לבנון שבשליטת חזבאללה. שקט מתמשך הוא זמן טוב להיערכות ראויה לקראת פורענות, שעלולה לפרוץ ממקום לא-צפוי ובעיתוי לא-צפוי. עם זאת, לשקט מתמשך יש גם תכונה של "חומר הרדמה". מבחינה זו, יש

להניח שתקיפה אמריקאית בסוריה בתגובה לשימוש בנשק כימי על ידי המשטר יכולה הייתה לדרבן ערנות ועשייה.

מצד שני, מתנהל ויכוח סוער על צביונה העתידי של המערכת האחראית על הטיפול, ההיערכות והניהול של החזית האזרחית, עקב כניסתו של השר ארדן לתפקידו גם כשר להגנת העורף. זו יכולה להיות הזדמנות חשובה לשידוד מערכות בחזית האזרחית. תהליך זה נראה חיוני, לאחר שהסתבר כי מלחמת לבנון השנייה אמנם יצרה במערכת זעזוע שתוצאתו הייתה שיפורים חשובים, בעיקר ברמה הטכנו-טקטית והאופרטיבית, אך לא היה בו די כדי לחולל את קפיצת המדרגה האיכותית הנדרשת ברמה האסטרטגית. הפתרונות הארגוניים-מערכתיים שיוצרו עד כה – הקמת רשות החירום הלאומית (רח"ל) ב-2007 והקמת המשרד להגנת העורף (2011) – לא יצרו את התפנית הנחוצה, ויש אף הגורסים שהובילו לבלבול מערכתי רב יותר משהיה, וכך גרמו יותר נזק מתועלת. בעיקר, הם יצרו מנגנון נוסף על אלה הקיימים, בלי שתרמו להבהרה בשאלת הסמכות והאחריות, שהיא קריטית במערכת הסבוכה ממילא של העורף האזרחי. הציפייה צריכה להיות שבמפגש האיומים החיצוניים והפנימיים שנוצר, וכאשר ההרתעה הישראלית נגד פגיעה בחזית האזרחית נראית אפקטיבית, יוקדשו חשיבה ועשייה מערכתית נחושה ומתואמת על מנת לחולל את קפיצת המדרגה הנדרשת.

הערות

- 1 עמוס הראל, "פיקוד העורף מקדם מערכת שתתריע נקודתית על נפילת טיל", **הארץ**, 29 במארס, 2013.
- 2 עמיר רפפורט, "תקיפה בדרך למלחמה?" **Israel Defense**, 4 במאי, 2013, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=484&ArticleID=4451&SearchParam=%D7%A4%D7%AA%D7%97+110>
- 3 עמיר רפפורט, "הטילים הותקפו פחות משבוע אחרי שהגיעו לדמשק", **Israel Defense**, 6 במאי, 2013, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=484&ArticleID=4457&SearchParam=%D7%A4%D7%AA%D7%97+110>
- 4 המתווה התפיסתי בעניין זה נסקר בהרחבה במאמרים שפורסמו בשנים האחרונות בכתבי העת של המכון למחקרי ביטחון לאומי. ראו למשל: טבנסקי, ליאור, "הגנה על תשתיות קריטיות מפני איום קיברנטי", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 2, נובמבר 2011; כהן, דניאל, ואביב רוטברט, "תפוצת נשק קיברנטי במרחב הסייבר", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 1, מאי 2013.
- 5 מוטי בסוק, "מלחמת הסייבר: 44 מיליון ניסיונות לשבש אתרי ממשלה נהדפו", **זה מרקר**, 18 בנובמבר 2012, <http://www.themarker.com/news/1.1867782>
- 6 גבי סיבוני וסמי קרונפלד, "לוחמת הסייבר של איראן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 4, גיליון 3, דצמבר 2012, עמ' 69-88.
- 7 ראו נייר עמדה של ד"ר גבי סיבוני, ראש תכנית הסייבר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

- בנושא מענה ארגוני לאומי לתחום הסייבר: <http://inss.org.il.w99.moonsite.co.il/index.aspx?id=4351&eventid=94>
- 7 יפתח שפיר, "אסד הכימי: על התקפת החל"כ בסוריה", **מבט על**, גיליון 458, 25 באוגוסט 2013.
- 8 נכון למאי 2013 חולקו 4.6 מיליון ערכות, מתוכן 3 מיליון באזורים מאוימים, וכן למוסדות ולמפעלים חיוניים. דווח כי במצב משברי ניתן יהיה להפעיל את מערך "אבן פינה" לחלוקת יתרת המלאי הקיים תוך שמונה ימים, אולם לא יוכלו להשלים את החסר, העומד על כ-2.5 מיליון ערכות. יואב זיתון, "דו"ח העורף: סבירות גבוהה לטרור כימי", YNET, 16 במאי, 2013.
- <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4380313,00.html>
- 9 דו"ח פנימי של המשרד להגנת העורף בנושא האיום הכימי מגדיר את האיום הכימי בסבירות גבוהה, את הסכנה ממנו ברמה בינונית ואת רמת המוכנות בנושא חלוקת ערכות מגן כנמוכה. יואב זיתון, "דו"ח העורף: סבירות גבוהה לטרור כימי", YNET, 16 במאי, 2013.
- <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4380313,00.html>
- 10 הודעת דובר צה"ל, 25 במאי, 2013, <http://www.idf.il/1153-19038-HE/Dover.aspx>
- 11 ראו: גרף המציג תרגילי בתי החולים במתארים המשתנים על פי השנים, מתוך: גבי נוימן (ראש ענף היערכות בתי"ח למצבי חירום, מחלקת הרפואה, פיקוד העורף), מחזור היערכות בתי חולים למצבי חירום www.old.health.gov.il/emergency/mamarim/22
- 12 עדות לכך שהנושא מטריד את העוסקים במלאכה ניתן למצוא ברעיון המיוחס למשרד להגנת העורף ולמטה לביטחון לאומי, להטיל מס בסך 1.3 מיליארד ש"ח כדי לממן הצטיידות כל האזרחים בערכות מגן, מוטי בסוק, "הממשלה שוקלת: מימון ערכות מגן ע"י הגדלת דמי ביטוח לאומי", **זה מרקר**, 7 באוגוסט 2013, <http://www.themarker.com/news/macro/1.2090862>
- 13 מרכז המחקר והמידע, הכנסת, סמכויות המשרד להגנת העורף, כתבה: אוריאנה אלמסי, אוקטובר 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03117.pdf>
- וכן: אביחי מנדלבליט, הבסיס המשפטי להפעלת העורף, מצגת בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 1 באוגוסט, 2012, http://video.tau.ac.il/events/index.php?option=com_k2&view=item&id=2989:the_preparedness_of_israels_civilian_front-06&Itemid=425&lang=en
- 14 אמיר אורן, "מה מפחיד את פיקוד העורף?", **הארץ**, 20 באפריל, 2013; עמוס הראל, "האם הפקדת המשטרה על הגנת העורף היא מתכון לכישלון?", **הארץ**, 21 ביוני, 2013
- 15 כדוגמה: הוקמו ברשות הארצית לכבאות שבעה מרכזי דיווח מחוזיים, המרכזים נתונים מהתחנות השונות ומעבירים אותם למשל"ט הארצי. "הביטחון", יולי – אוגוסט 2013. מנגד, הוחלט בצה"ל לרכז בבסיסיו יכולות כיבוי אש עצמאיות, בלתי-תלויות בגורמי הכיבוי האזרחיים. **במחנה**, יוני 2013. זהו ביטוי נוסף לחשיבות שמייחס עתה צה"ל למה שמכונה "רציפות תפקודית" בעת חירום ותקיפה של העורף הצבאי. הפרדה כזו גם תעבה בפועל את יכולות כיבוי האש של המערכת האזרחית בשעת חירום.
- 16 'קצב ההתקדמות של תוכנית "חץ 3" מהיר מכפי שהוערך' ואם לא יחול עיכוב נוסף, המערכת תוכל להיות מבצעית במהלך 2015. **הארץ**, 3 ביוני 2013, בדיווח על הרצאת קצין בכיר במנהלת 'חומה' של משרד הביטחון (האמונה על פיתוח המערכת ליירוט טילים) בכנס של המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 17 מדובר כעת בפריסה מבצעית של המערכת רק במהלך 2015. **הארץ**, 27 בנובמבר 2012.
- 18 שפיר, יפתח, לקחים מהפעלת "כיפת ברזל", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 1, מאי 2013. על הויכוח לגבי יעילות המערכת, ראו: שפיר, יפתח, כמה רקטות יירטה כיפת ברזל? **מבט על**, גיליון 414, 21 במארס 2013. על השירות של יחידות "כיפת ברזל" בחיל

- האויר, ראו: <http://www.iaf.org.il/907-he/IAF.aspx>
- 19 אריה אגוזי, "האם טילי ה"טמיר" ייוצרו בארה"ב?", **Israel Defense**, 14 באוקטובר, 2012.
<http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=474&ArticleID=3284>
- 20 המטאפורה של החוסן (resilience) זוכה לספרות מדעית עשירה. נזכיר כאן שני מקורות לעיון:
Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F., Pfefferbaum R.L., (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Startegy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, 41: pp. 127-150;
Committee on Increasing National Resilience to Hazards and Disasters; Committee on Science, Engineering, and Public Policy; The National Academies (2012), Disaster Resilience, A National Imperative.
- 21 חלוץ בעניין זה הוא מרכז "משאבים" בקרית שמונה, בראשותו של פרופ' מולי להד. <http://www.icspc.org/>
- 22 באמצעות קואליציית הטראומה <http://www.israeltraumacoalition.org/?CategoryID=155> ומרכז החוסן של מכון הריס כהן <http://www.childrenatrisk.co.il/Gallery.asp?PiD=0.2&id=8>