

מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה

מאיר אלרון, עורך

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.

מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה

מאיר אלרן, עורך

יוני 2009

מזכר 99



רשות החירום הלאומית - רח"ל

INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
אוניברסיטת תל-אביב AT TEL AVIV UNIVERSITY

The Civil Front

Meir Elran, Editor

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: 978-965-7425-11-4

© כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר

עיצוב השער: יעל כפיר

תמונת השער: כתח מקלט בנהריה, משה מילנר, 25 ביולי 2006.

אוסף התצלומים הלאומי, לשכת העיתונות הממשלתית.

דפוס: קדם, תל-אביב

תוכן העניינים

7	הקדמה
9	חזון מקסום מוכנות העורף – דגשים לעשייה ארוכת טווח מתן וילנאי
15	המגננה האזרחית כחלק מתפיסת הביטחון של ישראל דן מרידור
19	איומי הייחוס לחזית האזרחית אהרון זאבי פרקש
23	התפיסה המבצעית והאתגרים העתידיים של פיקוד העורף יאיר גולן
29	צרכים ומענים ב"עוטף עזה" אלון שוסטר
33	חוסן הפרט והקהילה בשעת חירום זאב צוק רם
37	מיגון לאוכלוסייה – יש גבול להשקעה דוד קליין
45	אסטרטגיית ההשקעה הלאומית בעורף ארז סברדלוב
53	סיכום: החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה – לקחים במבחן היישום מאיר אלרן
60	מחברי המאמרים

הקדמה

בסוף אוקטובר 2008 הקדיש המכון למחקרי ביטחון לאומי יום עיון מיוחד למוכנות העורף – החזית האזרחית בישראל – למלחמה. את יום העיון הכין וקיים המכון בשיתוף עם משרד הביטחון ורשות החירום הלאומית (רח"ל).

קובץ זה מציג את עיקרי הדברים שהוצגו ביום העיון, עם העדכונים המתבקשים בעקבות אירועי מבצע "עופרת יצוקה" בדצמבר 2008-ינואר 2009. שותפים לקובץ זה, מצד אחד, אישים המובילים את העשייה במטות ובשטח, אלה שבידיהם מופקדת המשימה הקשה של בנייה נכונה של מערכת ההתכוננות למלחמה בחזית האזרחית, תרגולה וניהולה בעת מבחן; ומצד שני, חוקרים ומומחים, העוקבים מן הצד אחר היבטיה השונים של סוגיה סבוכה זו.

כאמור, בזמן עריכת הקובץ התנהל ברצועת עזה מבצע "עופרת יצוקה" מול חמאס, שהוכיח שוב, ובבהירות, את מרכזיותה של החזית האזרחית בעימות צבאי נרחב בין ישראל לאויביה, בצד החזית הצבאית. היא מוכיחה שוב כי במקביל להתכוננות המדוקדקת וארוכת הטווח הנדרשת להכנת המכונה הצבאית נדרשת גם השקעה מורכבת ורצופה בהכנת החזית האזרחית לעימות. יתר על כן, הצבא, ביחד עם גורמי הביטחון האחרים, מהווה מקשה אחת, ממוסדת והיררכית, המבוססת על משמעת, כללי התנהגות ברורים ופיקוד מובנה, ואילו המערכת המופקדת על ניהול החזית האזרחית היא מורכבת וסבוכה הרבה יותר: היא נשענת על גורמים צבאיים, משטרתיים, ממשלתיים, מוניציפליים, אזרחיים והתנדבותיים, המשמשים בה בערבוביה במידה רבה. אין לה מסגרות נוקשות של הידברות ושיתוף פעולה; מעורבים בה שיקולים שונים ומנוגדים; והיא בנויה ללא דוקטרינה ממוסדת, עם בסיס חוקי מיושן ובלתי מתאים, ועם תקציב חסר ומפוזר.

אף על פי כן נראה כי כמו בתחומים אחרים, גם בהקשר למוכנותה של החזית האזרחית הופקו לא מעט לקחים בעקבות המחדלים של מלחמת לבנון השנייה ב-2006. הגם שהאיום הממשי באירועי "עופרת יצוקה" היה קטן בהרבה מזה שבמלחמת לבנון השנייה, ובהשוואה למה שנצפה בהערכות המוקדמות של מערכת הביטחון, ניכר כי תפקודן של המערכות המופקדות על ניהול החזית האזרחית היה טוב מזה שהופגן בקיץ 2006. מדובר בעיקר בתפקודם של פיקוד העורף ושל הרשויות המקומיות, שהוכיחו

כי הכנות מתאימות והצבה ראויה של ההדגשים הנכונים אכן יכולות לתרום להצלחה של העימות ולשנות את מאזן ההישגים.

עם זאת, רוב הלקחים הבסיסיים של מלחמת לבנון השנייה עדיין בתוקפם. לכן נודעת חשיבות רבה לפרספקטיבות השונות ולתובנות המוצגות בקובץ זה. אלה יכולים וצריכים לשמש בסיס ראוי להמשך הדיון הציבורי וכחומר רקע למקבלי החלטות, לשם המשך הבנייה הנכונה של מערכת ההתגוננות האזרחית בישראל. האימים על העורף, המוצגים כאן, יחייבו את מדינת ישראל לשנים רבות של התמודדות קשה עם האתגר ועם הסיכונים ההולכים ומתעצמים על האוכלוסייה האזרחית. תמצית של האתגר: בניית הכוח אצל האויבים – חמאס, חיזבאללה, סוריה ואיראן – שכל אחד מהם פועל במסגרת כישוריו וצרכיו במגמה לפתח יכולות ניכרות לגרום לנפגעים אזרחיים, לערער את שגרת החיים בישראל, לקעקע את החוסן הלאומי ולנטרל את עוצמתה הצבאית המובהקת של ישראל. מול אלה עדיין אין לישראל מענה מוסכם וברור. יש ויכוח נוקב מה צריכה להיות הגישה האסטרטגית לסוגיית ההתגוננות האזרחית בתנאים המיוחדים של ישראל. ויכוח זה מבצבץ מתוך המאמרים השונים, המציגים אספקלריות שונות, לעתים מנוגדות. אולם המכנה המשותף להן וגם המסר הציבורי לאומי הטמון בהן ברור וחד: החזית האזרחית בישראל מחייבת השקעה ניכרת, תכנון מדוקדק, תרגול רצוף, שיתוף פעולה הדוק ומעל לכול – מבנה מוסדר ומוסכם שיעניק מענה אופטימלי לצרכים הייחודיים של העורף הישראלי בעת איום. תודה מיוחדת נתונה לתא"ל (מיל.) זאב צוק רם, ראש רשות החירום הלאומית, ולאנשיו על הסיוע הרב שהעניקו לנו בהכנת הכינוס ובהוצאת קובץ זה. כן סייעה רבות בהכנת הפרסום דפנה שקד מהמכון למחקרי ביטחון לאומי.

מאיר אלרן
עורך הקובץ

חזון מקסום מוכנות העורף – דגשים לעשייה ארוכת טווח

מתן וילנאי

האיומים על העורף ברורים ומוכרים, גם להדיוט קורא העיתונים. איום זה כולל מערך של טילים בליסטיים מאיראן הרחוקה וחזבאללה הקרוב, שגם לו יכולות לשגר רקטות לתל אביב, ובעתיד יוכל להגיע במדויק למטרות נבחרות. זו רק שאלה של זמן. מי שזקוק להצגת תכלית יכול לראות ב"עוטף עזה" את תהליך ההתפתחות של הקסאמים, שהיו פרימיטיביים לפני שנים ספורות והגיעו ליכולת הנוכחית שלהם. גם אם יכולת זו עדיין מוגבלת, היא מסוגלת להזיק. תופעה זו רק תלך ותעמיק: הטווח יהיה ארוך יותר, הדיוק יהיה גבוה יותר והראש הקרבי יהיה גדול יותר. כאמור, זו רק שאלה של זמן, אבל בעיקרון האיום ברור.

האתגר לחזית האזרחית נעשה מוחשי גם בעקבות פיגועי הטרור שהיו בלב המדינה. ישראל נתונה תחת איום זה באופן קבוע, ויש בה הבנה עמוקה למשמעות פיצוץ בלב אוכלוסייה אזרחית בכל אתר, המשול לראש נפץ של טיל הנוחת בתוכה. מצב דברים זה נובע מההכרה של אויבינו כי בשדה הקרב אין הם יכולים להכריע אותנו. לכן הם יחזרו להכרעה בעורף וישאפו לקבוע את תוצאת המלחמה גם לפי אפקט ההרס והפגיעה בעורף המדינה. תוצאת הדברים היא שאמנם נוכל להשיג ניצחונות גדולים בחזית, אולם פגיעות קשות בעורף ישפיעו על מהלך המלחמה ועל שקלול תוצאותיה.

משום כך – עלינו להיות ערוכים תמיד להתמודד בשתי חזיתות: החזית האחת, החזית הצבאית, בדרום או בצפון; והחזית האחרת – החזית האזרחית. למונח "עורף" יש משמעות של חשיבות פחותה, כאילו מדובר בדבר הלא-עיקרי, אף שפגיעה בעורף הורגת בני-אדם. לכן אני מעדיף את המונח "חזית אזרחית", כי הוא מבטא את ההבנה האמיתית של העימותים באזורנו. ולכן חשוב להבין כי אנו עוסקים בחזית האזרחית של ישראל, שתהיה מעורבת בכל מלחמה עתידית. תמיד תהיה מלחמה בחזית האזרחית. תמיד יהיה ניסיון פגיעה נרחב בחזית זו, עם כל ההשלכות והמשמעויות הגלומות בכך.

מאפיין זה התחוויר במלחמת לבנון השנייה בעקבות הפגיעות בעומק המדינה, שהגיעו עד לאזור חדרה. חיפה נפגעה בצורה מסיבית יחסית וישובים בצפון, באזור כביש עכו-צפת, היו בטווח הרקטות קצרות הטווח.

באפריל 2007 קיבלה ממשלת ישראל החלטה להטיל את האחריות לחזית האזרחית על משרד הביטחון. עד אז לא היה ברור מי אחראי לחזית האזרחית, וכל הטענות נגד פיקוד העורף במלחמת לבנון השנייה נבעו מחוסר הבנה בסיסית של זהות האחראי. במערכות גדולות השאלה הראשונה היא מי אחראי ומה גבולות הגזרה של אחריותו. הדיון על הסמכויות והאחריות היה בין משטרת ישראל ובין הצבא. דיון חשוב זה לא תם והוא ממשיך להתנהל גם עתה. ברור לחלוטין על מה אחראי הצבא; ברורה לחלוטין חלוקת האחריות בתוך הצבא. אלא שחזית העורף נשארה פרוצה לגמרי בשאלה זו. במהלך השנים התקבלו החלטות רבות והוקמו גופים רבים כדי לספק מענה בתחום. השיא, קו פרשת המים האמיתית, היה במלחמת המפרץ הראשונה, ב-1991. בעקבותיה הוחלט להקים את פיקוד העורף. צה"ל התנגד להקמת פיקוד העורף, ושר הביטחון דאז, משה ארנס, כפה את החלטתו על הצבא.

הקמת פיקוד העורף היא ללא ספק מהלך בעל משמעות דרמטית. בעקבות ההחלטה נבנה גוף גדול, האחראי לטיפול בתחומים השונים של התגוננות העורף. לפי הערכתי, הפיקוד מבצע את תפקידיו בצורה יעילה מאוד. מאז הקמתו פועלים במדינה שני גופים העוסקים יומם ולילה בהכנת החזית האזרחית לימי חירום, ושניהם משתייכים למערכת הביטחון: פיקוד העורף ומשק לשעת חירום (מל"ח). כל הגופים האחרים מעורבים בתחום בנוסף לתפקידיהם השוטפים: מד"א עוסק כל הזמן בחילוץ פצועים; משטרת ישראל מתמודדת עם הפשיעה באופן שוטף, ונמדדת לפי קריטריון זה. וכך יתר הגופים. הם ממוקדים בתחומי אחריותם בשגרה ועוסקים גם בהיערכות לחירום בחזית האזרחית. ויש הבדל עצום בין זו לזה.

אולם ההתארגנות היא רק חלק מהעניין. חסרה תפיסה בסיסית לגבי האופן שבו מטפלים באיומים על החזית האזרחית. התחום כולו רחוק מאוד מכיסוי מלא אף שהנושא נמצא על סדר היום הציבורי כבר שנים רבות ועל אף הקמת פיקוד העורף, המכסה במסגרת טיפולו כ-40 אחוז מהבעיות של החזית האזרחית. מטבע הדברים הפיקוד עוסק במה שהוא מופקד עליו, והוא עושה זאת בצורה יעילה ביותר. פיקוד העורף עדיין נשען על החוק של הג"א ההיסטורית, משנת 1951, ואלוף פיקוד העורף מוגדר גם כראש הג"א, וככזה הוא גם אחראי, לכאורה, על ההתגוננות האזרחית של מדינת ישראל, בכפיפות ישירה לשר הביטחון, ובד בבד הוא גם אלוף פיקוד צבאי טריטוריאלי. מדובר אפוא ביצור מוזר משהו, גם אם הפיקוד עושה את מלאכתו באופן מעורר כבוד: יש יחידות, יש רוח יחידה. יש גם תחומים ונושאים המחייבים שיפור, אבל כאמור, בסך הכול הפיקוד מצוי בכיוון הנכון.

ההחלטה להכפיף את הטיפול בחזית האזרחית, באמצעות רח"ל (רשות החירום הלאומית), למשרד הביטחון היא בעייתית ושנויה במחלוקת. כמה ועדות בדקו את הנושא וכולן קבעו כי כפיפותו של הגוף המרכזי שיטפל בחזית האזרחית אינה צריכה להיות למשרד הביטחון אלא לגורם אחר, בהעדפה למשרד לביטחון פנים או למשרד הפנים. יצוין כי מל"ח (משק לשעת חירום) ההיסטורי נבנה כגוף של משרד הפנים. "האבות המייסדים" הבינו היטב את הצורך ואת המציאות הנדרשת, ולכן הוצב מל"ח בראשיתו בתוך המחוזות של משרד הפנים. בן-גוריון הושפע עמוקות מלקחי מלחמת העצמאות ומלקחי הבליצ' על לונדון במהלך מלחמת העולם השנייה בקבלו את ההחלטות לגבי המערך הארגוני של החזית האזרחית של ישראל.

בפועל מטפלים גופים רבים מאוד בתחומים שונים של החזית האזרחית, אולם, כאמור, נקבע כי משרד הביטחון ירכז את כלל הפעילויות. חשוב להדגיש כי רח"ל אינה מחליפה שום גוף אחר. היא אינה פועלת במקום מל"ח, והחפיפה ביניהם מחייבת דיון מעמיק ונוקב שעדיין לא הסתיים. רח"ל בוודאי לא באה במקום פיקוד העורף. יש אפוא לראותה כחלק ממערכת של גלגלי שיניים, הפועלת בחזית האזרחית בכל הרמות, ובתוכה גלגל שיניים מרכזי שמתאם את כל המערכת. הסמכות היחידה של רח"ל היא לקבוע כללים של רגולציה, לתאם בין הגופים וליצור תרבות ארגונית משותפת, הנשענת על שפה משותפת, מוסכמת ומובנת לכל העוסקים במלאכה.

יתרונה המשמעותי של הצבא הוא בהיותו גוף גדול ומורכב שבעיקרו של דבר מדבר אותה שפה. יש לו משימה וכל היחידות מתכנסות לביצועה, כאשר כולם אמורים להבין מה הכוונה. בחזית האזרחית המצב שונה ואין שפה משותפת בין כל הגופים והגורמים הפועלים בה לעניין היערכות לשעת חרום. כל אחד מהגופים בה מעניק משמעות שונה למונחים פשוטים ביותר. לכן המשימות המרכזיות של רח"ל הן ליצור תרבות משותפת, לגבש שפה משותפת, לבנות תפיסה משותפת ומובנת ולייצר תיאום בין הגופים הרבים העוסקים בחזית האזרחית, לרבות ארגוני מתנדבים. נכון לסוף 2008 לא מולאו משימות בסיסיות אלה. על רח"ל מוטל התפקיד להשקיע מאמץ רב וארוך במימושן, אולם לא כמחליפה של מי מהגורמים, אלא כרשות המיועדת לבנות את מערכת התיאום בין כל הגופים הפועלים בתחום ואת החפיפה הנדרשת ביניהם.

אנחנו עוסקים באופן שוטף בהכנות לחירום. לשם כך הוקם פורום עורף לאומי, הדומה לוועדת מל"ח עליונה (המתכנסת לעתים רחוקות מאוד, ובמלחמת לבנון השנייה לא התכנסה אפילו פעם אחת). כדי להבטיח את יעילותו של פורום זה צומצם היקפו ונקבעו כללים לקיום מפגשים תדירים שבהם יידונו הנושאים העומדים במרכז סדר היום של החזית האזרחית. הנושא הבא שיעמוד על הפרק בקרוב הוא גיבוש תפיסת מיגון לאומית. לאחרונה נבנה גם פורום השלושה של ראשי רח"ל, מל"ח ופקע"ר,

בראשות סגן שר הביטחון. הפורום אמור ליזום דיון בנושאים הרלוונטיים בתוך מערכת הביטחון ולתאם אותם.

בעיני רוחי "צוללים" בשעת חירום במגדל הצבאי בקריה בתל אביב למרכז השליטה הצבאי, ובמגדל השני "צוללים" למרכז מקביל, מרכז שליטה שעדיין לא קיים, אנשי משרד הביטחון המופקדים על החזית האזרחית. זה אמור להיות הבסיס האיתן לתיאום בין המערכות המופקדות על שתי החזיתות בתוך משרד הביטחון. אילו האחריות המיניסטריאלית היתה שונה היה צורך להעביר למשרד הממשלתי האחר את פיקוד העורף, את מל"ח ואת רח"ל, שהיא הגוף היותר קל להעברה. במקרה כזה התיאום בין הגופים היה מעורר קושי מהבחינה החוקית, והיה מציב לדיון את שאלת הסמכות. ייתכן שאפשר לעצב מסגרת כזאת במהלך של שנים אחדות, אולם אין לנו זמן לכך. כשנדרש לפעול במהירות וביעילות בנתונים של מדינת ישראל עדיין יש להישען על מערכת הביטחון.

בתפיסה של משרד הביטחון ורח"ל, אבן היסוד של החזית האזרחית היא הרשות המקומית. אם הרשות המקומית מתפקדת, בשגרה ולא כל שכן בשעת חירום, הכול עובד כהלכה, ולהיפך. בתפיסה זו, על השלטון המרכזי מוטלת האחריות לחזק את הרשות המקומית, את מערך החוסן שלה, את מערך החילוץ שלה, את כל התחומים האחרים. על פי תפיסה זו יחידות של פיקוד העורף והגופים האחרים יושיטו סיוע לרשות המקומית בתחומי התמחויותיהן, כאשר מי שרואה את התמונה השלמה הוא ראש הרשות המקומית.

למימוש תפיסה זו הוקם מערך של קישור לכל רשות מקומית (יקל"ר). מדובר במטה צבאי של פיקוד העורף, המסייע לראש הרשות, משמש בחירום ראש מל"ח המקומי ועליו מוטלת האחריות הכוללת. במקביל ליקל"ר אמורים לסייע לראש הרשות גופים וארגונים נוספים, כמובן בצד הגופים המוניציפליים של הרשות.

לכל הרשויות המקומיות בקו העימות הראשון כבר יש מרכזי הפעלה לחירום. הדוגמה הבולטת היא "עוטף עזה", שם מיושמת תפיסה זו. שדרות יכולה לשמש לכך דגם ראוי: במאי 2007 הותקפה העיר במטחים כבדים של קסאמים, ובעקבותיהם כמעט התרוקנה. במרס 2008 היתה מתקפה דומה, אולם הפעם הרשות המקומית היתה מאורגנת על פי הדגם החדש, וידעה מה עליה לעשות. המטח אותו מטח והכאב אותו כאב, אבל כאשר מערכת השליטה מאורגנת כראוי הכול נראה אחרת. מערכת נשלטת היא דבר אחד ומערכת שנכנסת ללחץ, בהעדר שליטה על האירועים ועל הגופים המתפקדים בשטח, היא דבר אחר לגמרי, עם כל ההשלכות החברתיות הקשות שיש לכך על הקהילה והתושבים.

חשוב להבין שהמטרה של רח"ל היא לעצב שיטה. גם בעבר היו גופים בעלי יכולות טובות, אבל לא היתה שיטה היוצרת תיאום ביניהם. זו תרומתה של רח"ל, גם אם שיטה

זו עדין לא בדיוק מוגדרת בכללים הרשמיים. בתוך שנתיים-שלוש אנחנו מתכוונים להשלים את חקיקת חוק העורף, שיעגן את הכללים האלה הלכה למעשה. במקביל אנו עוסקים בגיבוש תפיסה של תקציב עורף לאומי, ומדובר בתקציב של מיליארדים רבים. לא ראוי שתקציב זה ירוכז כולו במשרד הביטחון, כדי שמשרדי הממשלה האחרים המעורבים בהיבטים שונים של התגוננות החזית האזרחית לא יפסדו עצמם מאחריותם לנושא. המתכונת הנכונה היא "תקציב צבוע" לכל משרד, לפי התוכנית המאושרת שלו, שנועד להוצאה במסגרתו. למשל, משרד הביטחון אינו אחראי על מיגון בתי חולים לחירום. אחראי לכך משרד הבריאות, אבל התקציב למיגון בתי החולים צריך להיות בחזקת "תקציב צבוע", והממונה על הטיפול בעורף, סגן שר הביטחון, יוכל לשאול את השאלות הרלוונטיות למימוש של כלל התקציבים הייעודיים לחירום. התקווה שלנו היא שכאשר יהיה תקציב עורף לאומי, על פי חוק שיגדיר את מתכונת ההתנהלות לקראת חירום ובשעת חירום, כל המערכת תיראה שונה לחלוטין.

עד אז אנו נוהגים כאילו כבר מוסדו מגמות אלה הלכה למעשה, בלי להמתין להשלמת החקיקה. 2009 אמורה להיות השנה הראשונה שבה תגובש תוכנית עבודה ייעודית של כלל הגורמים העוסקים בחזית האזרחית – משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים האחרים – ואת החיבור ביניהם תתאם רח"ל. בד בבד מתקיימים תרגילים משותפים של מל"ח ושל פיקוד העורף, ביחד עם רשויות מקומיות. התקווה והציפייה היא שלרשות המקומית תהיה כתובת אחת ברמה הממלכתית, שראש הרשות יוכל לרכז את דרישותיו מהממשלה באמצעות גורם מרכזי אחד. בינתיים הדבר אינו מסתייע, גם אם מל"ח נועד לשמש כתובת ברורה לכל ההיבטים האזרחיים ולכל משרדי הממשלה והרשויות הממלכתיות האחרות. בעתיד יהיה לראש הרשות גם גורם מרכזי ברור בתחום הצבאי והמבצעי, בדמות פקע"ר. כך נוכל להגיע למצב שהרשויות המקומיות והצבא מתרגלים ביחד תרחישים של שעת חירום ותפקוד משותף בהם. הגורם שהתעקש כל הזמן על זיקה ברורה כזו היה מל"ח, שתרגל את המערכת, גם אם לבדו. כיום מקובל גרף תרגילים מוסכם, שיטתי וברור. התוצאה היא שב-2009 נפעל כאילו כבר קיים חוק העורף ובמקביל נפעל כדי להעבירו בכנסת. אנו מקווים שגם תקציב 2010 בנושאי העורף יעבור במתכונת הרצויה.

חשוב להבין שהרשויות השונות "אוהבות" לעסוק בעורף רק כאשר הנושא אקוטי – כאשר הארטיילריה פותחת באש. לעומת זאת, כאשר הנושא אינו עושה כותרות החזית האזרחית נדחית הצדה. אלא שהכרחי לעסוק בהכנות לחירום כל הזמן. זה מה שמנחה אותנו במשרד הביטחון, וזו השיטה שאנו פועלים בה. היא מתבססת על שיתוף פעולה יוצא מהכלל של כל הגופים, וזה קיים. כולם מחכים לתיאום, מחכים להנחיות, רוצים לעבוד ביחד ואין כמעט בעיות. אני לא מזהה מישהו שמתנגד לעקרונות אלה

ושמציב מקלות בגלגלים. אם יש כזה, הוא בדרך כלל ממשרד ממשלתי. זו המציאות, ויש להצביע עליה ללא כחל ושרק. אם יש בעיות, הן ברמה של משרדי ממשלה, הנתונים תמיד בלחץ תקציבי, ותמיד חשים שמישהו אחר מפריע להם. אולם התמונה הכוללת מפיחה אופטימיות ותקווה שאפשר לקדם בצורה נאותה את התפיסה שהוצגה כאן.

המגננה האזרחית כחלק מתפיסת הביטחון של ישראל

דן מרידור

תחום הביטחון הלאומי משמעותי בישראל הרבה יותר מבכל מדינה מערבית אחרת, בעיקר מפני שהוא עוסק בהבטחת הקיום, וכפועל יוצא ממנו בשל הכמות העצומה של משאבים שהוא צורך, ובגלל השפעתו הרבה על חיינו. מושג הביטחון נעשה מורכב יותר ויותר. כבר אין די בכך שצה"ל יהיה נחוש ולוחמיו אמיצים. בתנאים הנוכחיים יש צורך לדעת הרבה, להבין מערכות מורכבות ולנצל טכנולוגיות חדשות. כדי לנהל בצורה טובה את הביטחון הלאומי הישראלי ולשנות פחות ככל האפשר רצוי שהעשייה הביטחונית תבוצע מתוך תפיסה כוללת, ראייה ארוכת-טווח והסתכלות אינטגרטיבית על התחומים השונים המשפיעים על הביטחון הלאומי והמושפעים ממנו. במילים אחרות, רצויה מאוד תפיסת ביטחון שבתוכה נפעל, ושמתוכה נגזור את הכוח, את תורת הלחימה, את המחקר והפיתוח, את התקציב ואת שאר מרכיבי העשייה.

כידוע, בישראל לא היתה מעולם תפיסת ביטחון מחייבת. מאמר או שניים של דוד בן-גוריון התקבעו כ"תפיסת ביטחון", וגם זו לא היתה תוצר של החלטת ממשלה מחייבת, אלא מוסכמה יותר מחמישים שנה. לפני כמה שנים התבקשתי על ידי שר הביטחון דאז, שאול מופז, וראש הממשלה דאז, אריאל שרון, לעמוד בראש קבוצה שתגבש טיוטה של תפיסת הביטחון. באביב 2006 הוגש פרי עבודתנו לממשלה. כיום, יותר משנתיים מאז הגשת העבודה, ולאחר אין-ספור דיונים, לרבות שלושה דיונים בוועדת שרים ובקבינט, עדיין לא הגיעה הממשלה להחלטה אם היא מאמצת את הדוח, או את חלקו, או שמא דוחה אותו. מאבקים שונים מנעו עד עתה את קבלת ההחלטה, ועדיין לא הוחלט לאמץ את דוח הוועדה כתפיסת ביטחון מחייבת.

אקדים לעיסוקי בנושא תפיסת הביטחון בהקשר לעורף היבט אחד, מכריע בעיניי: יש סכנה גדולה שלא נבחין בשינוי כאשר הוא מתרחש. זה קשור בטבע האנוש. אדם אוהב לחיות במציאות מוכרת, ולא תמיד הוא רואה במועד את השינוי המתרחש בסביבתו. העניין חמור במיוחד עתה, מפני שהמאפיין הבולט ביותר של העידן המודרני, עידן הגלובליזציה והטכנולוגיה המפותחת, הוא הקצב המואץ של השינויים, שאין לו

תקדים בהיסטוריה האנושית. די אם אציין את המחשב, הטלפון הסלולרי ויישומיהם המגוונים. כאשר מתחוללים שינויים כה משמעותיים בתרבות, בכלכלה, בביטחון, וביחסי החוץ, גופים קטנים, החשופים לביקורת, משתנים בדרך כלל במהירות, שאם לא כן הם ייעלמו מהמפה. הסכנה העיקרית נשקפת לגופים גדולים, חזקים, בעלי יוקרה ועוצמה. אלה מתקשים בדרך כלל להשתנות – להבחין בשינוי בזמן ולהתאים עצמם לשינוי. צבא הוא גוף כזה, בכל העולם. בהיסטוריה הצבאית יש דוגמאות רבות מאוד למקרים שצבאות דבקו בשיטות הישנות, הכירו היטב את האיומים המסורתיים, התכוונו להם, ולפעמים לא היו מוכנים לאיום החדש המתפתח. כך הפרשים הפולנים ב-1939, שנלחמו בצורה מצוינת לפי התורה המסורתית, אך הבלתי רלוונטית, מול הטנקים הגרמניים, שכבשו את פולין בתוך שבועות ספורים.

כאשר בחנו בוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון את האתגרים הביטחוניים שאנחנו ניצבים בפניהם בעשר השנים הקרובות, מצאנו שאנחנו עומדים בפני שינוי פרדיגמתי. לא עוד שינוי של תוספת בתחום מסוים, לא החרפה של בעיה או הקלה בבעיה אחרת, אלא שינוי משמעותי של הפרדיגמות עצמן: מהו ניצחון, מהי הגנה, מהי התקפה, מהי הרתעה, מיהו האויב. דברים יסודיים משתנים לנגד עינינו. לכן נכון לומר דברים ברורים, גם אם הם מרגיזים לעתים: שיפור היכולות שהיו לנו אינו רלוונטי למלחמה שעלולה להיות. יכולת אימון טובה יותר לגדוד טנקים זה או אחר בתמרון ברמת הגולן לא תמיד חשובה או רלוונטית למלחמות עתידיות.

אולי קשה להגיד ולקלוט את הדברים, אבל חשוב להדגיש: שתי יכולות משמעותיות היו ויש לצה"ל, ככוח המרכזי שלנו, אשר העניקו לישראל את הביטחון, את הקיום ואת תהליך השלום. האחת, העוצמה של חיל האוויר, המסוגל להביא מטען של חומר נפץ לכל מקום במזרח התיכון, ללא מכשול של ממש המסוגל לעוצרו. גם אם פה ושם היו לאויב הצלחות מקומיות עם טילי קרקע-אוויר, חיל האוויר הישראלי שולט בסך הכול בממד האווירי, ושום מדינת אויב לא הצליחה לפתח חיל אוויר שמסוגל להתמודד איתו. היכולת השנייה, כושר הנעה מהירה של כוחות היבשה. דוגמה מובהקת למימוש יכולות אלה היתה כמובן מלחמת ששת הימים ב-1967, אבל כך גם במידה רבה לאחר מכן.

האויב מולנו הכיר ביתרוננו זה ונתן תשובות גם לעליונות האווירית וגם ליכולת התמרון. אנו חוזים בכך בעליל בכל העימותים האחרונים. מול העליונות האווירית הוא הציב את האיום תלול המסלול לסוגיו. מול התמרון הקרקעי הוא הציב את טילי הנ"ט המונחים המדויקים. לעומת זאת, אנו לא למדנו את הלקח המרכזי, שהוא: אין עוד הפרדה של ממש בין חזית לעורף. כל ארגון הכוח שלנו עדיין בנוי על התפיסה שהמלחמה מתרחשת בחזית, ואילו בעורף יש להגן על האזרחים, לאפשר חיים. זאת

אמנם תפיסה אפשרית ותיתכן מלחמה כזאת, אבל להבנתי, מאוד לא צפוי שכך תיראה המלחמה הבאה. להבנתי, יותר סביר להניח שהחזית תהיה בעורף.

במלחמת המפרץ הראשונה ב-1991 היה יותר בטוח להיות חייל בגבול מאשר להיות אזרח בבית. שום חייל לא הותקף אז, אך האזרחים הותקפו ב-39 טילים. מאז הצליח האויב להגיע לעורף בשתי דרכים: האחת, באמצעות התוודך תלול המסלול, מפצצות המרגמה ורקטות הקסאם והקטיישה, עד ה-M600 וה-SS21 וטילי הסקאד והשהאב. צה"ל אינו מצליח לעצור איום זה על הגבול. מדובר אמנם בטכנולוגיה פשוטה, אבל יעילה ומשיגה את מטרתה. הדרך השנייה, באמצעות הטרור. מ-2000 עד 2003 חוונו מלחמה באוטובוסים, בבתי קפה, ליד הבית. גם אז היה לנו צבא נפלא בחזית, אבל הימצאותו בחזית לא הועילה, כי המלחמה לא היתה שם. המלחמה היתה בעורף. ראינו את זה בצורה מובהקת גם במלחמת לבנון השנייה ב-2006, כאשר האויב הצליח להשיג תיקו: חיל האוויר הישראלי הסב פגיעות חמורות בדאחייה ובמקומות אחרים בלבנון, והאויב הצליח לפגוע באלפי טילים, בטווחים קצרים יחסית, בחיים האזרחיים בצפון המדינה ולגרום לנו נזק משמעותי, בפועל וגם בדימוי. איש אינו יכול לטעון כי מלחמת לבנון ב-2006 הסתיימה מבחינתנו ביותר מתיקו. תוצאות מלחמה נמדדות מול הציפיות ממנה, ואם הציפייה היתה שישראל החזקה תנצח, זה לא קרה.

יטעה מי שיתכוון למלחמה שהיתה. אין צורך להיות אויב חכם במיוחד כדי להבין מה קרה ומה הפוטנציאל ולפתח יכולות מרשימות. לכן בעתיד יהיו יותר טילים, בטווחים יותר ארוכים, עם ראשי קרב (רש"קים) יותר משמעותיים, ובעיקר יותר מדויקים. הדיוק אינו מחייב פיתוח משמעותי. יכולות הדיוק של GPS קיימות וצריך רק לקנותן. אם כיום יש עשרות אלפי טילים ורקטות המכוונים אל ישראל, בעתיד יהיו יותר, הרבה יותר. נראה אפוא כי נבנית מולנו יכולת לפגוע, להגיע עם מטען חנ"מ לכל נקודה בארץ, ולעשות מה שחיל האוויר הישראלי עושה, אך ללא מטוסים. ואדגיש: העורף הוא לא רק לא החזית. העורף הוא האזרחים שבעורף וכל התשתית האסטרטגית שבעורף. כל מחנה צבאי, גם אם הוא המטה הכללי בקריה בתל אביב, גם אם הוא בסיס של חיל האוויר – הכול כולל הכול בעורף. האיום הטילי מכסה את כל שטח המדינה ויש הכרח לתת לו תשובה.

שיפור יכולת התמרון של צה"ל אינו רלוונטי לעניין זה. אם כן, מה התשובה הרלוונטית? התשובה כמובן אינה כולה בעורף. התשובה בחלקה התקפית ובחלקה הגנתית. ובהגנתית לא מדובר רק בהגנה פסיבית, אלא גם בהגנה אקטיבית. מדובר לפעמים בהקשחה, לפעמים בפיזור. לתשובה הכוללת יש גם היבט מודיעיני משמעותי, שעיקרו הבנה מיטבית את המערכת המאיימת, איתור וזיהוי נקודות התורפה, והכרה שתאפשר שיבוש יכולות הפעולה שלה. לא עשינו זאת בהצלחה ב-2006. אולי נדרש

לכך מודיעין שקשה להשיגו, אך הוא קריטי למאבק מול האיום האסטרטגי הייחודי המתפתח לנגד עינינו: האיום הטילי ואיום הטרור.

אחת המסקנות של הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון בראשותי נוגעת בצורך לקבוע גורם אחראי לנושא העורף למרכיביו. לא ברור מי בדיוק האחראי, אין אחריות ממוקדת. הוועדה מצאה שאין מי שעוסק במחקר ופיתוח במלחמה בעורף, או בתחקירים מבצעיים לגבי הפגיעות בעורף. הוועדה בראשותי המליצה שהשר לביטחון פנים ייקבע כאחראי לכל המלחמה בעורף, לרבות גיבוי במשאבים. הממשלה החליטה אחרת. אבל השאלה היא האם פיקוד העורף באמת שולט כיום בכל התחומים הקשורים להתגוננות האזרחית? האם יש לו המשאבים הנדרשים למחקר ופיתוח? בכל מקרה, נושא האחריות הכוללת וההיערכות ההולמת את האיומים המיוחדים מחייב חשיבה אחרת. הנחת היסוד מוכרחה להיות שאין בהכרח מלחמה בחזית, שאולי היא תתנהל כולה בעורף. ואפילו תהיה מלחמה בחזית, לפעמים היא לא יותר חשובה מהמלחמה בעורף, כי לשם האויב מצליח להגיע במגוון רחב של כלים ואמצעים. אלה הנחות יסוד של עולם אחר, עולם חדש.

לסיכום: אנחנו עוסקים באיום ברור. אין צורך להיבהל מהאיום. תמיד היו עלינו איומים ותמיד ידענו להתגבר עליהם. לפעמים היה למימוש האיום מחיר כבד, לפעמים פחות. המטריד הוא שאינני בטוח אם הפנמנו כראוי את משמעויות האיום. פירוש הדבר לא רק להבין את האיום, אלא גם לנקוט פעולות מולו. אם אומה ניצבת בפני אתגרים חדשים לביטחונה, שהם שונים מאלה המסורתיים – כמו העולם הלא-קונבנציונלי ואתגר הטרור, כאשר האתגר הישן של מלחמת טנק בטנק, תותח מול תותח, יורד בחשיבותו – יש להיערך בצורה שונה והולמת את האתגרים העדכניים. משמעות השינוי היא גם התאמה של השקעות ותקציבים מתחומים מסורתיים לתחומי האתגר הנוכחי. לא מקובלת עלי האמירה שאין מהיכן לקחת.

המסקנה היא שיש להגיע לכך שהממשלה תקבל החלטה, אחרי לימוד הנושא על ידי מומחים, איך היא רואה את מגוון האתגרים הביטחוניים. עליה לתת את התשובה הביטחונית הנכונה, לרבות הקצאת המשאבים, חלוקת האחריות וכל מה שכרוך בכך. זה"ל עצמו עשה לא מעט בהסטת משאבים, בהקטנת כוחות משוריינים ובנושאים אחרים. לפי מיטב הבנתי, בכל הנוגע לחזית העיקרית, שפעם קראו לה העורף, אנחנו עדיין לא מאורגנים נכון להתמודדות.

איומי הייחוס לחזית האזרחית

אהרון זאבי פרקש

העורף הוא המקום שאנו חיים בו. איום הרקטות והטילים איננו האיום היחיד על העורף בשעת חירום, או במצב מלחמה. הנחת היסוד המתחייבת להגנת העורף היא שאם לא נכין את המענה המתאים לפני המלחמה, לא נוכל לספק ביטחון בחזית האזרחית ולאפשר את המשך תפקודו של המשק ואת תרומתו למאמץ המלחמתי הצבאי. בדברי אתיחוס למדינות הייחוס, לאיום הטרור, לאיום הרקטי, הטילי והאווירי, לאיום הבלתי קונבנציונלי ולאיום הקיברנטי. אזכיר כי אין די בהצגת איום הייחוס ובניתוחו. חשוב גם לדון בתרחיש הייחוס שלקראתו יש להתכונן, ולבנות מערכת חשיבתית ובעקבותיה תוכנית פעולה, שיאפשרו מתן מענה לחיים במדינת ישראל במצבים של אי-ודאות. אדגיש כי המצב החמור הוא לא רק בתרחיש של מלחמה מלאה, אלא גם במצבי ביניים.

אפתח בהצגת שלוש מגמות-על עולמיות ואזוריות, המשפיעות ישירות על החיים במדינת ישראל ועל האיומים על העורף. מגמת-העל הראשונה נוגעת למעבר מעולם פולרי לכיוון של עולם מולטי-פולרי ולשינוי בכוח, עקב ההיחלשות הצבאית, הפוליטית והכלכלית האמריקאית, מארצות הברית והמערב למזרח ולדרום. בעקבות המשבר הכלכלי ולנוכח הפגנת החוצפה של מנהיגי ונצואלה וקולומביה והאירועים בגיאורגיה, מגמה זו נעשית ברורה יותר. יש לכך משמעות גם לגבי ישראל ולסכסוכים באזור: בשנים הבאות יהיה לארצות הברית פחות עניין לעסוק במזרח התיכון ובדאגותיה של ישראל. אין פירוש הדבר שהיא לא תהיה מעורבת בסכסוכים באזור, אבל היא תהיה עסוקה מאוד במטרות וביעדים החשובים יותר לה עצמה.

מגמת-העל השנייה נוגעת להמשך חיזוק האסלאם הקיצוני ועליית כוחם של שחקנים לא-מדינתיים, במקביל להתעצמות חשיבותו של הטרור ככלי מרכזי להשגת יעדים פוליטיים ואסטרטגיים. הרלוונטיות של אלה לישראל ברורה, בעיקר בהקשר לטרור הלאומי מהרשות הפלסטינית, ובעיקר מעזה. למה שיתרחש בעתיד ברשות הפלסטינית יהיו השלכות חשובות על החיים בישראל וביהודה ושומרון, גם ללא יכולת שיגור רקטות מהגדה המערבית. חשוב להזכיר כאן גם את חזבאללה והטרור

העולמי בעל שני הראשים: הראש של אל-קאעדה – הסוני, והראש השיעי הדוגל בייצוא המהפכה.

מגמת-העל השלישית היא העלייה באיומים הביטחוניים הלא-מסורתיים. אזכיר שניים רלוונטיים: הראשון, הפצת הנשק הגרעיני, ולא רק על ידי איראן, הצועדת בנתיב ההתגרענות. נושא זה ימשיך להציג אתגרים הנוגעים לפיתוח ולרכישה של פוטנציאל גרעיני באזור, במפרץ, בדרום אסיה ואפילו באירופה. אתגרים אלה יהיו מורכבים ומסובכים יותר אם וכאשר לאיראן תהיה יכולת גרעינית.

סוגיה נוספת הרלוונטית לענייננו היא מגמת העיור: כבר ב-2007 50 אחוז מאוכלוסיית העולם חיו בערים. ב-2030 יתגוררו 70 אחוז מאוכלוסיית העולם בערים. משמעות הדבר היא העצמת האיום על הביטחון האישי. הטרור מחפש מקומות הומי אדם, תמיד בעיר גדולה, שבה רווחים גם קשיים של חיי היומיום. החיבור בין פשע גובר בגלל פער גדל בין העוני לעושר ובין איום הטרור יחייב את השלטונות בעולם להתארגן אחרת ולהבטיח את הביטחון האישי בערים. הפתרון לאיום זה הוא בעיקרו משותף: לפעול במשולב למניעת טרור ופשעה.

על רקע מגמות אלה אסקור ארבעה מעגלים של האיומים על זירת העורף. המעגל הרביעי מתמקד עתה באיראן. בעבר היו במעגל זה אחרים, כמו לוב, ובעתיד אולי יהיו נוספים. המעגל השלישי, הכולל מדינות כעיראק וערב הסעודית, אינו רלוונטי עתה לאיום הייחוס, מאחר שאינו מייצר כרגע איום ממשי על ישראל. המעגל השני כולל את סוריה, חזבאללה בלבנון וחמאס בעזה. המעגל הראשון הוא הפנימי והוא כולל את אזור יהודה ושומרון, את הרשות הפלסטינית וגורמים קיצוניים באוכלוסייה בישראל, שבשעת חירום עלולים לאיים על שגרת החיים. מכל המעגלים האלה עיקר האיום הוא על הערים הגדולות, הערים המעורבות וערים לאורך צירים מרכזיים וחיוניים בשגרה ובחירום.

האיום על העורף כולל לפחות שלושה מצבי יסוד. אף שבדרך כלל עוסקים בשני מצבי יסוד – מצב של שגרה ומצב של מלחמה – למעשה יש לעסוק גם במצבי ביניים עמומים, מצבים של בין שגרה לחירום, המייצרים קושי להבחין במהות האיום ברגע נתון ולפרשו. מצב זה של עמימות מייצר אתגר מיוחד להתמודדות עם האיום ולנקיטת מהלכים ברורים בתנאים של חוסר ודאות.

ובאשר לאיומים הקונקרטיים על העורף הישראלי: אפשר לקבוע כי המגמה הברורה המסתמנת לגבי איום הרקטות וטילי הקרקע-קרקע היא של עלייה בכמות המשגרים והטילים, בגודל הראש הקרבי ובטווח הטיל. מדובר במגוון של אמצעי לחימה, טילי SS-21, סקאד C, B ו-D ושיהאב 3. אלה יוצרים איום רב-שכבתי ניכר כבר בטווחי הכיסוי הנוכחיים, עד 1,500 ק"מ, עם כמות חנ"מ הנעה בין 400 ק"ג של ה-SS-21 ועד 700 ק"ג או 1,000 ק"ג של הסקאד. גם בתחום הרקטי ניכרת מגמה של הגדלת הטווח

והרש"ק, כמו גם שיפור ברמת הדיוק. בקבוצה זו יש להזכיר את רקטות הקסאם למיניהן, לטווחים של 8-20 ק"מ, קטיושות 122 מ"מ עם טווחים של 22-40 ק"מ, ועם רש"ק גדול, מ-50 עד 70 ק"ג, כמו גם רקטות 220 מ"מ, 302 מ"מ, "זלזל" ואחרים.

נכון גם להזכיר את האיום הבלתי קונבנציונלי – הכימי, הביולוגי וכמובן הגרעיני. מבין אלה המידי הוא האיום הכימי, שכבר קיים בסוריה ובאיראן. האיום הביולוגי פחות רלוונטי. בתחום האיום הגרעיני חשוב להזכיר, בהקשר להיערכות העורף, את הפולס האלקטרו-מגנטי (EMP), המשתחרר מנפילת פצצה גרעינית והעלול לשבש באופן ניכר מכשירי אלחוט, מכ"מים, כבלי חשמל וכו', ובכך לפגוע במערכות צבאיות חיוניות לניהול המלחמה, כמו גם במערכת החיים האזרחית.

האיום האחרון שאציין הוא זה הקיברנטי, איום של פגיעה מרחוק במחשבים, באינטרנט וברשתות למיניהן. דוגמה טובה למה שניתן לייצר באמצעות המדיום הקיברנטי הוא הפסקת החשמל במדינת ניו יורק בארה"ב למשך כ-36 שעות, שעד כה לא ידוע מי גרם לה וכיצד קרתה. כיום ידוע שאפשר לחולל נזק כזה בתקיפת מחשבים רלוונטיים. פגיעה קשה אפשר לייצר בסקטור הציבורי הממלכתי וגם בסקטור העסקי, בבנקים, במאגרי נתונים ממוחשבים וכו'. גם המערכת העסקית-כלכלית יכולה לקרוס אם לא תהיה מוכנה לאיום שכזה, שלא לדבר על המערכת הצבאית.

לסיכום: המסר העיקרי הוא שהאיום אינו נשקף בהכרח רק מרקטות ומטילים. יש להיערך מול האיום המצרפי לעורף ולחיים בעורף לאורך זמן. עד 1991 העורף במדינת ישראל היה מוגן יחסית מפני טרור ומפני נשק מנגד. עם ירי טילי הסקאד מעיראק על העורף במלחמת המפרץ הראשונה נפל דבר: החיים במעגל הפנימי הישראלי השתנו. התפיסה "ביתי הוא מבצרי" קרסה לנגד עינינו. לכן יש צורך לשנות עדיפויות, להשקיע יותר ולהיערך אחרת לאיומים על החזית האזרחית.

איום הייחוס לעורף מורכב, רב-גוני ומחייב פתרון משולב. שומה עלינו להבטיח כי המענה המשולב יינתן על ידי כל הגורמים הרלוונטיים, במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, לפני המלחמה ולפני המשבר, ולא אחריהם. אם לא נשקיע את המשאבים לפני אירוע משברי, לא נהיה מוכנים להתמודד עם האתגר שכנידוש לכך. יש להטיל אחריות ברורה לתכנון, לביצוע ולבקרה על הקצאת משאבים, כדי שנוכל לומר בבטחה: "ביתי בישראל הוא אכן מבצרי".

התפיסה המבצעית והאתגרים העתידיים של פיקוד העורף

יאיר גולן

אתחיל בהצגת כמה דגשים על האיום, שאותו חשוב לנרמל ולא להקל בו ראש. במלחמת לבנון השנייה שוגרו לעבר מדינת ישראל בקצת יותר מ-4,000 רקטות כ-30 טון חומר נפץ מרסק. חלק מהרקטות, בקוטר 122 מ"מ, נשאו ראש נפץ קטן יחסית, וגם הנזקים היו, בהתאם, קטנים יחסית: במהלך המלחמה נהרגו 42 אזרחים, ומספר הבתים שניזוקו באופן משמעותי לא היה גדול: 232 בתים ניזוקו במידה שדרשה שיקום עמוק. לשם ההבנה וההשוואה, בחודשים הראשונים של הבלץ הגרמני על בריטניה, בין ספטמבר 1940 למאי 1941, נחתו על אדמתה מדי לילה, בממוצע, 206 טון חנ"מ (חומר נפץ מרסק) ועוד 186 פצצות תבערה. על דרזדן הושלכו ביומיים 8,000 טון חנ"מ. לפיכך חשוב לשמור על פרופורציות ולזכור באילו סדרי גודל מדובר בעימותים שלנו.

אם נתבונן בבניין הכוח הקונבנציונלי במדינות ערב אני מעריך כי גם בחמש השנים הקרובות יסתכם החנ"מ שאויבינו – חזבאללה מלבנון, סוריה ואיראן – יוכלו לשגר לעברנו בסדר גודל של 200-300 טון. אין זה דבר של מה בכך. פצצה של חצי טון הנוחתת בתוך רמת גן עלולה לגרום לעשרות ואף למאות תושבים להישאר ללא בית ראוי למגורים. פגיעות בנפש הן עניין כמעט אקראי: היכן בדיוק נחת הטיל, ואם נחת על מבנה שיש בו ממ"דים או אין בו ממ"דים. כלומר, בלי להקל ראש יש להתייחס אל האיום על העורף בפרופורציות ראויות. זה איום שאנחנו יכולים להתמודד איתו, מוכרחים להתמודד איתו, ויש לנו הכלים להתמודד איתו.

מכאן אעבור למה שנראה בעיני כמרכיב המרכזי ביותר ביכולת ההתמודדות שלנו מול האיום. מדובר קודם כול בהתרעה לאזרח. גם כאן חשוב ללמוד מעט מההיסטוריה. בבליץ איבדו הבריטים ברחבי המדינה, על פני חודשים ארוכים, כ-51,000 אזרחים. אם מחשבים כמה טון חנ"מ גרמני שוגר על כל אזרח בריטי שנהרג, מתברר כי נדרשו לגרמנים 7.3 טון כדי להרוג אזרח בריטי אחד. אם בודקים כמה חנ"מ נדרש לגרמנים כדי להרוג אזרח בריטי בתקופת מתקפת ה-V1-V2 מיוני 1944 ועד מרס 1945 מתברר כי מדובר ב-900 ק"ג בלבד להרוג. ממה נובע ההבדל? מההתרעה: לבריטים

היתה התרעה מקדימה סבירה מפני מטוסים. בתחילה הוצבו תצפיתנים ואחר כך נפרסו מערכות מכ"ם, שאיפשרו צפירה מתריעה כדי שהאזרחים ימצאו מחסה ומיגון, מי יותר ומי פחות בהצלחה. לעומת זאת, את תקיפת טילי ה-V1-V2 לא הקדימה התרעה. בהעדרה נדרש הרבה פחות חנ"מ לשם פגיעה באזרחים. נושא ההתרעה הוא אפוא קריטי. היכולת לאפשר לאזרח להיכנס למחסה היא עניין קריטי. אין זה מפתיע שב"עוטרף עזה" לא נהרג עד אוקטובר 2008 אף לא אזרח אחד בתוך מבנה. כל אלה שנהרגו נפגעו מחוץ למבנה.

מכיוון שההתרעה היא הדבר החשוב ביותר הוחלט בצבא כי האחריות הכוללת לסנכרון כל הגלאים השונים, של כל הזרועות, כדי לספק לאזרחים את ההתרעה האיכותית והמוקדמת ביותר, תושט על חיל האוויר, המפעיל את רוב הסנסורים. האחריות להפיץ את ההתרעה לאזרחים במגוון אמצעים הופקדה בידי פיקוד העורף. הגדרה ברורה זו מסדירה את הנושא היטב ומביאה להקצאת המשאבים הראויים לתפעולו. כבר היום אנחנו יודעים לתת התרעה סבירה לאזרחים, ובעתיד נדע לתת התרעה טובה יותר.

מהי התרעה טובה יותר? התרעה טובה יותר היא בראש וראשונה התרעה מגוונת. בעבר נסמכנו רק על מערך צופרים, אולם במדינה מודרנית אין די בכך, מפני שחלק ניכר מהאזרחים שוהים בחללים אטומים, שאין שומעים בהם צפירה מבחוץ. לפיכך יש צורך בהרחבת מגוון האמצעים, כדי לייצר התרעה מסונכרנת היטב, למשל באמצעות ערוצי הטלוויזיה והרדיו, ובעתיד גם באמצעות האינטרנט והטלפונים הסלולריים, שיאפשרו התרעה אישית לכל אדם באשר הוא.

המרכיב השני הוא לייצר התרעה מצומצמת ככל שניתן מבחינת שטח הכיסוי. מאחר שאנחנו עלולים להיות תחת מתקפה מתמשכת ומרובת טילים, חשוב מאוד לספק התרעה למרחבים מוגבלים ככל הניתן, כדי שהמשק ימשיך לתפקד באופן נורמלי וכדי שלא נטריד את האוכלוסייה שלא לצורך. בסופו של דבר נשאף להגיע לכך שברדיוס קטן ככל האפשר האזרחים יקבלו התרעה, ואילו אזרחים באתרים שאינם מאוימים באותו זמן לא יקבלו התרעה ויוכלו להמשיך בשגרת יומם, גם אם זו שגרת חירום. זה האתגר בנושא ההתרעה. לא יהיה זה יומרני מדי לומר כי נממש יעד זה במסגרת תקופת התוכנית הרב-שנתית הצה"לית.

תחום אחר הוא המיגון, הכולל ארבעה פרמטרים: המיגון האישי, בדמות ערכות המגן; המיגון המשפחתי, בדמות המרחב המוגן הדירתי; המיגון המוסדי, כמו, למשל, בבתי ספר; והמיגון הציבורי.

בתחום המיגון האישי מצבנו רע. ב-2 באפריל 2008 קיבלה ממשלת ישראל החלטה משמעותית: לחזור ולחלק ערכות מגן לאזרחים ולהקצות לכך תקציב שנתי של 220 מיליון שקל. היינו אמורים להתחיל את החלוקה ב-1.1.2009, אבל עד עתה לא הועמד

לכך התקציב הנדרש. ערכות המגן הן נדבך יסודי ביכולת המיגון של האזרח. בראיית האיום ארוכת-הטווח אין ספק כי יש צורך בערכות מגן אישיות. אם כך, בנושא הזה אנחנו בפער.

בנושא המיגון המשפחתי ההחלטה שהתקבלה ב-1991 היא בעלת חשיבות רבה מאוד. כיום לשליש מדירות המגורים בישראל יש ממ"ד, שמאפשר גם בגרסתו הצנועה ביותר מיגון מפני פיצוץ של חצי טון בטווח של 15 מטרים. הממ"ד אינו מספק מענה לפגיעה ישירה, אבל בכל תרחיש סביר הוא מבטיח לרוב המוחלט של האזרחים שברשותם ממ"ד מיגון ברמה טובה מאוד. בנושא זה המצב אצלנו הוא חסר תקדים בהשוואה לכל מקום אחר בעולם, למעט אולי סינגפור. גם האיומים עלינו כמובן גדולים, אבל באמצעות תקנה זו, שאינה נופלת על התקציב הממשלתי, יש לנו כיום מיגון מניח את הדעת לשליש מהבתים במדינת ישראל. בהתחשב בכך שלעוד כשליש מהאוכלוסייה יש מקלטים שאינם צמודי דירה, אלא מקלטים בבתים המשותפים, ושמספר המרחבים הציבוריים שיכולים לאפשר מיגון (למשל, בחניונים הציבוריים) הולך וגדל, תשתית המיגון בישראל היא בסך הכול במגמת שיפור.

אתגר מרכזי העומד בפנינו הוא כיצד לחבר את הקצוות של התחומים השונים: כיצד לגרום לכך שכל חניון רכב יהיה אטום באמת ובעל יכולת סינון; כיצד לשכנע עיריות להשקיע במקלטים הציבוריים בתחומיהן, להתקין בהם מערכות טיהור, להכין אותם עם המרכיבים ההכרחיים לשהייה ממושכת בזמן חירום. יש רשויות מקומיות – ונזכיר כי תחום המקלוט הציבורי הוא באחריות הרשות המקומית – שמצליחות לייצר את החיבורים הנדרשים באופן יוצא מן הכלל, ויש, לצערי, כאלה שאינן מצליחות. לדוגמה, לעיריית תל אביב יש אחראי מתנדב לכל מקלט ב-260 המקלטים הציבוריים בעיר. בכל אלה הותקנו מערכת טיהור אוויר וכל הציוד האחר הנדרש לעת חירום. זה הישג בלתי רגיל. עיריית תל אביב אמנם יותר עשירה מעיריות רבות אחרות, אבל זה הכיוון שיש להתקדם לעברו.

ומכאן לנושא הרשויות המקומיות. אנחנו הכרזנו על 2009 שנת המתנדבים והרבעים. הרעיון לא היה לצאת בהכרזה כי בעת צרה יתייצב פיקוד העורף, על כל עשרות אלפי חייליו, ברשות המקומית ויסייע לה ולתושביה. זו גישה מאוד לא בריאה מבחינת החוסן הלאומי והאזרחי. אם אנחנו רוצים לחזק את החוסן, עלינו לגרום לאנשים עצמם ליטול אחריות על גורלם. מה שנעשה בצפון במהלך מלחמת לבנון השנייה הוא רע. כשמנחים תושבים לשהות ימים ארוכים במקלטים, הופכים אותם לפסיביים באופן מוחלט. בעשרת הימים הראשונים נחתו בקריית שמונה בממוצע שתי קטיושות ביום. על תסריט כזה נסגרו כ-15,000 איש בתוך מקלטים ללא הצדקה, מפני שבבליה לא נורתה שום קטיושה ובכל זאת לא הורשו התושבים לצאת מהמקלטים. כך מתגבשת

פסיביות, והיא מסוכנת מאין כמותה. הדרך הנאותה היא לגרום לאנשים להיות פעילים וליטול אחריות על עצמם בשעת חירום.

גם נושא הפעלת המתנדבים הוא קריטי. צריך לדעת לארגן את הרשויות לחירום, על מתנדביהן. יש רשויות מקומיות שיודעות לעשות את זה. למשל אשדוד, שעשתה כברת דרך נאה בהיערכות לרעידת אדמה. באשדוד נבנו מעין מנהלים קהילתיים, שכונתיים, ובכל אחד מהם הוצבו מתנדבים. אפשר לשכפל מודל כזה ללא קושי רב. מכיוון שבעת חירום העומס על העירייה עצמה גדול מאוד, אי אפשר לצפות שהיא תצליח לטפל במרוכז בכל העיר. רמת גן, כדוגמה, חולקה במהלך מלחמת המפרץ הראשונה ללא תכנון מראש לשלושה רבעים עם מנהלות רבעיות – כ-20 איש בכל מנהלת – שהורכבו מכל האגפים בעירייה. סופחו אליהן גם אנשי מס רכוש, כדי לספק מענה מהיר לאזרח שרכושו נפגע, וגם עורך-דין, כדי לידע את האזרחים על זכויותיהם. תל אביב אף היא מחולקת בשגרה לשבעה רבעים, הערוכים גם לפעולה בחירום. זה מודל חזק מאוד, המספק מענה מהיר ואינטימי באופן יחסי לכל אזרח, שאותו ראוי לשכפל בכל הערים הגדולות במדינת ישראל.

חשיבות המודל הזה בכך שהוא מאפשר התייחסות נאותה לאלה שלאחר נפילת טיל אמנם נותרו ללא פגע, אך רכושם נפגע ושגרת חייהם הופרעה. הבעיה בדרך כלל איננה עם אלה שנפגעו פיזית ישירות. הללו מטופלים על ידי שירותי ההצלה המידיים. הבעיה היא דווקא עם שאר האזרחים במתחם הפגוע. איזה מענה נותנים להם? איך מטפלים במצוקות היומיום שלהם, הנגזרות מאובדן מגורים ומאובדן רכוש? כדי לתת להם מענה מיטבי, כדי לצמצם את הסבל, יש להתארגן מראש ברמת הרשות המקומית. היא היחידה שיודעת לספק מענה למגוון המצוקות והבעיות הקטנות שבהן יש לטפל באוכלוסייה שספגה פגיעה סביבתית.

אשר לנושא הפיקוד והשליטה. המודלים הנוהגים בעולם שונים ומגוונים. יש מדינות שבהן האחראיות מוטלת על הצבא, ובאחרות היא מוטלת על המשטרה, או על משרד ממשלתי. כל המודלים ראויים למדינותיהם. כך גם בישראל, עם חברה במצב נתון, עם גבולות נתונים ועם מאפיינים גיאוגרפיים ודמוגרפיים ייחודיים, המחייבים לייצר את המענה הנכון ביותר למידותינו. לכן כשדנים בשינוי כפיפות העורף, או בשאלת האחראיות על העורף, מן הראוי להתחשב במצב הקיים, מצד אחד, ובעלות השינוי, מצד שני. להבנתי, כיום לא כדאי להיכנס להרפתקה הזאת. לעובדה שהאחריות על העורף בחירום מוטלת על צה"ל יש יתרונות ויש חסרונות, אבל אם נבדוק מה האלטרנטיבה ומה עלותה נראה כי לא כדאי להיכנס להתנסות הזאת, מהסיבה הפשוטה שאי אפשר להטיל אחריות על העורף על גורם אחד. בסופו של דבר הפעולה בעורף לעולם תהיה מבוססת על שיתוף פעולה בין הגורמים השונים. בדרך כלל שיתוף הפעולה בחירום הוא טוב. לעומתו, שיתוף הפעולה בהתכוננות לחירום הוא בעייתי. זו המציאות.

לכאורה אפשר לשפר מצב זה בהסכמים בין-ארגוניים או בריכוז סמכויות בנושאים מסוימים. אבל כל נשלה את עצמנו, לעולם הפעילות בעורף תדרוש שיתוף פעולה המושתת על רצון טוב, לא על השאלה מי המפקד ומי האחראי. גם כשהאחריות מוטלת על מפקד פיקוד העורף – וכיום האחריות על העורף היא של צה"ל, ובתוך צה"ל על פיקוד העורף – אי אפשר לכפות דבר על משטרת ישראל או על גופים עצמאיים אחרים. אפשר לכאורה להטיל את האחריות לעורף על המשרד לביטחון פנים, כפי שהציעו כמה גורמים, אבל כאשר משרד זה יבוא לשטח וירצה לקבוע דפוסים ולכפות פעולה כלשהי על גורם צה"לי, האם יכולתו לממש זאת תהיה רבה מזו של צה"ל על המשטרה? בסופו של דבר כולנו נצטרך לפעול בתוך הרשויות המקומיות, וגם כאן אנחנו כולנו תלויים ברצון הטוב ובהבנה של ראש הרשות. לכן בנושאים האלה יש להתמקד ולהסדיר את תהליכי העבודה ולא לעסוק בסוגיה הפורמלית על מי מוטלת האחריות. מעיסוק זה לא ניושע.

צרכים ומענים ב"עוטף עזה"

אלון שוסטר

רוב המנהיגים הפוליטיים במרחב עוטף עזה החליטו זה כבר שלא להתערב בתהליכי קבלת ההחלטות של הגורמים המדיניים או הביטחוניים המוסמכים, לא בשאלות של שלום ולא בשאלות של ביטחון. לכאורה, אם יש לנו מהלכים אצל מקבלי ההחלטות והשפעה עליהם ביכולתנו לפעול בכיוון כזה או אחר: שיתקפו את עזה, שיעשו שלום, שישחררו את גלעד שליט, וכיוצא באלה. אני חושב שזה לא ראוי. כשתוקפים אותנו מתכוונים להכות במדינת ישראל. לכן הגורמים המוסמכים צריכים להחליט כיצד להגיב על פי מיטב הבנתם, ולא על פי שוועת התושבים המוכים. הקושי שלנו הוא מרכיב חיוני בהחלטה, אבל אינו יכול להיות הקריטריון היחיד להכרעה אסטרטגית.

לעומת זאת, נושאים אחרים שאנחנו עוסקים בהם קשורים מאוד לתחושת המוגנות של הציבור שלנו, והמשימה שלנו היא לבסס תחושה זו של התושבים. אין זה משנה כמה חומר נפץ ואמצעי לחימה אחרים מתפוצצים לאנשים בין הידיים, או ליד הילדים שלהם. חשוב איך הם מרגישים לנוכח המציאות הסבוכה שבה הם חיים. זה העיקר מבחינתנו. אנחנו מעורבים בסוגיות של ההגנה האקטיבית למיניה, בגיבוש תורות עבודה, הכנת פק"לים ותרגול צוותי הכוננות ביישובים שלנו, בקריית החינוך, במכללה ובמועצה האזורית. אנחנו פועלים לשפר את החוסן הקהילתי, את הקליטה והצמיחה הדמוגרפית והכלכלית, את איכות מוסדות החינוך וההשכלה הגבוהה, ומובילים בסוגיות של איכות הסביבה. מרכז תשומת הלב שלנו הוא בתחום הקריטי של החוסן הערכי, האידיאולוגי, והוא מתמקד בתשובה לשאלה: מה אנחנו עושים שם כשירים עלינו, ולמה אנחנו עושים את זה? התשובה משיקה ל"שאלות הגדולות": דמוקרטיה והומניזם מצד אחד, וציונות ויהדות מצד אחר. זה שיש לו תשובות בתחומים אלה מתמודד ביתר קלות עם המציאות. מי שידע לשמור על אופטימיות בימי קרב יגיע אל הימים האחרים. מי שיראה את הדברים בפרספקטיבה הרחבה של התנועה הלאומית היהודית יוכל לשאת את הקשיים השוטפים.

השאלה המתבקשת היא: במה ראוי לעסוק – במיגון או בהכנת הצוותים? בנושאים הערכיים או בנושאים הפיזיים? התשובה הבלתי מתחמקת והיחידה שבאה בחשבון היא: גם בזה וגם בזה. ואם יש בעיה של משאבים, ויש בעיה כזו, אין מנוס מקביעת

סדרי עדיפויות, קרי: לבצע על פי סדר עדיפות מתעדכן, מותאם ליכולות התקציביות וליכולת ההשקעה של תשומת לב מנהלים. דוגמה לכך הנוגעת לנושא המיגון היא בתחום הגנים. סיפקנו מענה ראשוני מצוין באמצעות תקרות מעל הגנים, שהסירו מועקות מיידיות. עכשיו חסרים לנו עוד כ-60 מיליון שקל למיגון הקירות מפני רסיסים מן הצד. גם את זה יש לעשות, אולם לא היה אפשר לוותר על הפתרון החלקי שנעשה בתיאום עם משרד הביטחון ופיקוד העורף.

אלא שאין די בעצם העובדה שקובעים סדר עדיפות. יש לקבוע את סדר העדיפות הנכון, גם כאשר עוסקים במיגון. על פי סדר העדיפות שנקבע לא הוקדם המיגון נגד נשק תלול מסלול, אלא דווקא נגד חדירה של מחבלים ליישובים. לפיכך, בהנחיית פיקוד הדרום ביצעו פיקוד העורף ומשרד הביטחון את המיגון בשלב ראשון על קו הגבול, נגד חדירה קרקעית. אפשר להניח כי עוסקים גם במניעת חדירה תת-קרקעית ליישובים. הנדבך הבא היה מיגון מוסדות חינוך, והראשונים להתמגן מיגון מלא על פי סדר העדיפות שסוכם עליו היו מוסדות הגיל הרך. ההיגיון שהנחה את המהלך היה לתת עדיפות לאלה שאינם יכולים למלט את עצמם או למצוא פתרון בכוחות עצמם, וזה היה צעד נבון ונכון. מיגון בתי הספר היה מסובך יותר וחייב החלטה פוליטית ולאחריה התערבות של בג"ץ, בעקבות עתירת תושבים. כעת אנו נתונים במהלך משמעותי של מיגון מלא של כל בתי הספר בגזרה שלנו. חשוב לציין, כי אלמלא ההחלטה והביצוע הראשוני, אפילו הזמני, של מיגון מוסדות החינוך, לא היינו יכולים לתפקד באופן שוטף. לא היינו יכולים לפתוח את שנת הלימודים הקודמת ואת זו הנוכחית.

גם הנושא של מיגון במרחב הפתוח מציב דילמה – בין השטח הפתוח, שם נפגעו ונהרגו אנשים, ובין מיגון המבנים, שהוא תנאי הכרחי לחיים בצמוד לגבול לאורך זמן בלתי ידוע. יש פה שאלות פסיכולוגיות חשובות. השורה התחתונה והמכרעת היא זו המתמקדת בהתמודדות האוכלוסייה עם תחושת אי-הוודאות. ולכן המרחב הפתוח מוכרח גם הוא להיות ממוגן, כל עוד יימשכו האיומים. עלינו להמשיך ולמגן את עצמנו עד שבטווח יכולת ההתרעה יהיה מיגון בכל מקום, קרי: בטווח של 10-15 שניות ריצה מכל מקום למחסה ממוגן.

דילמה אחרת היא היכן להשקיע יותר – במרחב הפתוח או במקלטים באזורי המגורים? הממשלה כבר החליטה להשקיע יותר ממיליארד שקל במיגון לסוגיו, ובכל זאת אנו עדיין נדרשים להשלמות בתחום המקלטים בכלל ובתחום הקריטי של המקלוט האישי בדירות המגורים בפרט. מדובר בהשקעה נוספת בסדרי גודל של כ-800-900 מיליון שקל. ממשלת ישראל החליטה שיש למגן תחילה את המבנים ביישובים שסובלים מפגיעות ב"עוטף עזה", במרחק מסוים מהגבול, בטווח המתמדי, בין השאר, ליכולת ההגנה האקטיבית. הוקצו משאבים למטרה מוגבלת זו, ובעתיד חשוב יהיה להמשיך בכיוון זה על פי התפתחות האיום. עקרונות הביצוע מחייבים השקעה מתמדת עד

שייפסק האיום. זו הדרך היחידה להתמודד עם שאלת ה"אין מחיר לחיים" ו"כמה זה מספיק". ברור שאין משאבים מידיים למיגון מלא של כולם, והדרך היחידה היא להתקדם כל הזמן על פי המשאבים הקיימים ועל פי סדר עדיפות מתעדכן, ביצירת איזון נכון בין תחומי ההתמגנות.

מעל לכול חשוב להגיד לציבור את האמת. בהקשר זה אציין כי לפני כשנה התעדכנה הערכת האיום הנגזרת מההרחבה של ירי פצצות המרגמות. בשונה מהקסאמים, מדובר בנשק מדויק יחסית, אלים ונטול אמצעי התרעה מבחינתנו. מרכיבים אלה יוצרים מציאות חדשה ושונה של איום, המאפשר להעריך היטב את המשמעות הרבה שנודעת ל-10-15 השניות של התרעת הקסאם. לפצצות המרגמה, לעומת זאת, אין מרווח התרעה כלל. לכן ביישובים המאוימים בהתרעה של אפס זמן, כל הזמן, יש להתייחס אל האיום באופן שונה ויש להתאים לו, באופן מידי, את סדרי העדיפויות. יש לומר את הדברים בשקיפות ובהגיונות: מאז החלטת הממשלה בפברואר 2008 השתנתה הערכת המצב. היא מחייבת משאבים רבים מהמתוכנן, מה שמחזיר אותנו לשאלת סדרי העדיפויות. אבל, כאמור, הכי חשוב לומר לציבור את האמת והיא, ששורש הבעיה הוא משאבים ואין מנוס מהגבלת ההשקעה במענה בגלל מחסור במשאבים.

סוגיית המשאבים מעוררת מחדש את הדילמה של השקעה במיגון פיזי מול השקעה בהכנות הפסיכו-סוציאליות, לרבות התרגילים וההיערכות המוקדמות, ובחינתן במושגים של עלות-תועלת. מגבלת המשאבים מעלה ביתר שאת את שאלת סדרי העדיפויות עם הרחבת האיום לאשקלון ולקריית גת. התשובה פשוטה ומובנת לכולנו: ככל שמדובר במציאות של איום נמשך ללא פתרון צבאי או מדיני, וככל שמדובר בזירה מוגבלת, כך יש להשקיע משאבים רבים יותר. העובדה שמדובר בפריפריה מחמירה יותר את הצורך להשקיע. ככל שיגדלו השטח או האוכלוסייה, כך תגדל בעיית המשאבים ותגביר את המוטיבציה של מקבלי ההחלטות לפתור את הבעיה בדרך מדינית או צבאית. אי אפשר, ובוודאי לא הגון, לאחוז את המקל בשני קצותיו: להגביל את ההשקעה בהתגוננות לנוכח האיום המתרחב וגם לא לספק מענה שורשי, צבאי או מדיני.

לכן עד שתהיה לממשלה מוטיבציה לפתור מיסודה את הבעיה של ירי קבוע על אזרחים, בשיטות מדיניות או בשיטות צבאיות, והמחירים של אלה ידועים, יש לשלם את המחיר הצנוע יותר: כמה מאות מיליוני שקלים מדי שנה לטובת הסמל, האמירה, שמדינת ישראל עומדת מאחורי מי שמתגורר בקו החזית. אי אפשר להשלים לאורך זמן עם מצב שבו מיעוט של האוכלוסייה במדינה נושא באופן בלעדי בנטל הביטחוני, בשם המדינה כולה, מבלי לספק לו את מינימום המיגון החיוני.

נציין כי יש לנו גם דילמות נוספות, כמו ההתייחסות שלנו לתקשורת ובאיזו עוצמה לעסוק בפעילות של שתדלנות מול מקבלי ההחלטות. בסוגיות אלה יש בקרב המנהיגות המקומית דעות שונות. אני חסיד של עבודה מול מקבלי ההחלטות, שאת היושרה

שלהם אני מעריך. לא תמיד יש ביכולתם להעביר את ההחלטות; לא תמיד יש להם יכולת פוליטית לבצע את הנדרש. אבל הם מבינים את הקורה לא פחות מאיתנו. בד בבד אני מעריך את המשמעות הפנימית והחיצונית של ההפגנות הציבוריות ואת הבעת התרעומת של אזרחים נגד ממשלתם בגין המציאות הביטחונית. אנו יודעים כי האויב בודק מה יכולת העמידה שלנו ומגיב עליה באמירות, המגובות בחומר מודיעיני, כי נכון לייצר יותר אש למקום ש"מייללים" בו. עם זאת, יש לתת פתחון־פה למי שקשה לו; יש לאפשר את האוורור הנדרש. אף על פי כן, ככל שנייצר פחות רעש תקשורתי ותרעומת כלפי הממשלה, כך יגדל החוסן הפנימי שלנו, ואילו המורל בצד השני יהיה בכיוון הרצוי.

המטרה הסופית היא ליצור את השילוב הנכון בין מערכות ההגנה השונות, בתשלום מינימלי בכל מה שקשור לחוסן הקהילתי וליכולת לעמוד לאורך זמן ביעדים שלנו: לחיות דורות ארוכים כמדינה יהודית ודמוקרטית.

חוסן הפרט והקהילה בשעת חירום

זאב צוק רם

סוגיית החוסן ברמה הקהילתית היא שאלה חדשה יחסית, הנובעת מתפיסת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל ומיחסי הגומלין בין החזית לעורף, או – כפי שמגדירים זאת כיום – בין זירת המלחמה לזירת העורף.

מדינת ישראל ואזרחיה הפגינו חוסן אישי, קהילתי ולאומי בחמשת העשורים הראשונים לקיומה. הציבור והמדינה הפגינו חוסן, אך לא עסקו בו. שורשי החוסן היהודי-ישראלי נטועים עמוק בהיסטוריה. הם קיבלו צביון, עוצמה וכיוון שונים בעקבות השואה. חלקיקי החוסן של התפוצה היהודית זרמו לישראל והפכו לגביש מוצק, גם אם לא אחיד, שגרעינו הוא מדינת ישראל. מלחמות, טרור, עוני, קונפליקטים פנימיים והתמודדויות מגוונות ניצבו בפני אזרחי המדינה חדשות לבקרים, אך המושג "חוסן" לא הגיע לדיון לאומי. לרוב אזרחי המדינה היה ברור שאנו "ביחד" בקלחת ואין לנו ברירה אלא להתמודד עם האתגרים הרבים, לנצח ולהמשיך.

מה קרה בעשור האחרון שהוביל אותנו לעסוק במושג "חוסן"? האם בעשור האחרון עמד החוסן במבחנים ואתגרים רבים ורצופים שהובילו ל"תשישות החוסן"? או שמא "החוסן התשוש" הוא הגורם לדחיסות הגבוהה של הקשיים? האם ערעור החוסן מתחיל במנהיגות וגולש לעבר האזרחים, או שהתופעה מטפסת מהאזרחים כלפי המנהיגות? אלה רק חלק מהשאלות שאנסה להתמודד איתן כאן.

הגדרת הבעיה

אין כל הבנה ממלכתית, שליטה מרכזית והובלה אינטגרטיבית ומסונכרנת של תחום החוסן ברמה הלאומית. כמו כן אין גורם הפועל לתחזוק החוסן ולתפעולו במהלך השיקום שלו במידת הנדרש. קיים ריק בתחום ה"חוסן", וחדרו לתוכו גופים התנדבותיים, עמותות שונות, עם כוונות מגוונות ומניעים שונים. הסיבות להיווצרותו של הריק קשורות בעיקר לכך שה"חוסן" איננו תחום טיפול הנתון לאחריותו של משרד ממשלתי אחד, אלא הוא חוצה את מוסדות המדינה ואזרחיה בתבנית רב-ממדית. דווקא יוזמות של ארגונים התנדבותיים לעידוד החוסן ברמה המקומית משקפות את

אי-תפקודה של הממשלה בתחום זה, ברמה הלאומית. חלק מהגופים הממלכתיים אף מרחיקים לכת וגורסים כי מפלטם מעוגן בפעילות המגזר השלישי.

הגדרת המושג "חוסן"

למושג "חוסן" הגדרות רבות ותכנים סותרים. כולנו מבינים מהו חוסן, אך מתקשים מאוד להגדירו. העדר הגדרה מוסכמת למושג "חוסן" המאפשרת את אבחון ומדידתו במגוון רחב של פרמטרים, זורע בלבול ומוביל לעימותים בין גופים שונים המופקדים על תחזוקו. הגדרת המושג "חוסן" היא צורך בסיסי ותנאי להבנה משותפת ולהתמודדות אינטגרטיבית עם הסוגיה.

המלצתי היא לאמץ, ברמה הלאומית, הגדרות פשוטות, ברורות וחד-משמעיות כדלקמן:

- **חוסן אישי** – יכולת הפרט להתמודד באופן מוצלח עם מצבי משבר רלוונטיים;
- **חוסן קהילה** – יכולת הקהילה להתמודד עם משברים רלוונטיים.

חוסן נבנה בשגרה, לאורך שנים, ונבחן במצבי חירום, שמטבעם הם קצרי מועד יחסית. החוסן האישי הוא בעל מהות נפשית, תודעתית פנימית ואישית. באמצעות החוסן האישי-נפשי של האדם הוא מתאושש, מסתגל לשינוי, מתחזק וחוזר לחיים נורמליים. מנגנון החוסן הנפשי מקביל למנגנון החיסון הגופני. שניהם נרכשים ומופעלים בעקבות חשיפה לגורמים חיצוניים, כמו לחצים. החוסן האישי הוא בעל מהות נפשית פרטנית, ואילו החוסן הקהילתי מבוסס על תמיכה של מעטפת המורכבת מגורמים שונים ומ"חיבוריות" (connectivity) ביניהם. חוסן הקהילה מורכב משלושה גורמים: חיבוריות – אמון ולכידות; סיבה – מניע משותף; ונכסים ומשאבים. רמת החיבוריות מושפעת ממידת התודעה המשותפת של חברי הקהילה ומנכונותם לוותר על אינטרסים אישיים למען הכלל. ויתור כזה יכול לנבוע משני גורמים עיקריים:

- הפרט מונע בתחושת מחויבות, הזדהות והשתייכות לקולקטיב ולמטרותיו, לרבות אמון בהנהגה ובמוסדות השלטון.
- הקולקטיב נתון במצוקה ולפיכך הפרט מוותר זמנית על אינטרסים אישיים ובכך מונע פגיעה בקולקטיב, ובעקיפין גם בעצמו.

אדגיש כי למנהיגות הלאומית והמקומית יש השפעה מכרעת על "חוסן הקהילה" בטרם אסון, במהלכו ובשלב השיקום שלאחריו.

תגובת הציבור לאסון

אסון מוביל לשינוי חד ודרמטי בסדרי העדיפויות של הפרט ושל הקהילה. הצרכים הבסיסיים להישרדות גוברים במקרה זה על ערכי השגרה. באופן סכמתי עוברת תגובת הציבור לאסון שלושה שלבים:

- הראשון – שלב ההישרדות: תגובה מיידית וספונטנית, המתבטאת בנכונות להקרבה אישית, סיוע הדדי, עזרה לזולת, הצלת חיים, שיתוף ותחושה של אחווה ברמה המקומית והלאומית.
- השני – שלב ההתפכחות והתחרות – האסון גורם להתפלגות האוכלוסייה בין הנפגעים ובין "בעלי המזל" שלא נפגעו. קהילת האסון מצטמצמת והופכת לגרעינית, והיא מבינה שעליה להתמודד ולהתחרות על קופת המשאבים.
- השלישי – שלב השיקום – נפגעי האסון יישארו עם צלקות. מידת ההגלדה תלויה בהם, ובמידה רבה גם במנהיגים.

המקורות לחוסן החברתי הם הפרטים המרכיבים את הקהילה. חוסנם של הפרטים נשען על המשפחה והסביבה הקרובה כמקור עיקרי. מעבר לאלה המרכיב העיקרי בהתפתחות החוסן הוא האמון של הפרט עצמו ביכולותיו, כמו גם האמון בקרובים לו, בחברה ובמדינה. חוסן הקהילה נבחן בעיקר באמצעות תחושות האמון של הפרט במוסדות השלטון ובמוסדות הציבור. על כן חוסן חברתי מבוסס על רשתות מורכבות של קשרים חברתיים עתירי אמון בין פרטים, קהילות ומוסדות.

למנהיגות ברמה הלאומית והמקומית תרומה קריטית בבניית החוסן. תרומה כזו יכולה להתבטא במידה רבה באמצעות יצירת קשר אמין בין המנהיגות ובין הציבור. מידע ברור ואמין, הניתן על ידי מקורות "מוכרים" ומוסמכים ובמגוון רחב של ערוצים, יצמצם את אי-הוודאות. על המנהיגים להפנים כי העומס על החוסן האישי והקהילתי ויכולת ההתמודדות של הציבור עם מצבי משבר נקבעים במידה רבה באמצעות "דיבורים". בנוסף לכך, בשעות משבר נודעת גם חשיבות רבה לאספקה של מענים דחופים בתחום הלוגיסטי הבסיסי (מזון, מים, טיפול רפואי, מחסה, בגדים, קווי תקשורת), המקנים לפרט תחושה שהרשויות "שולטות" במצב ו"יש על מי לסמוך". גם לתמיכה רגשית של הרשויות ולעידוד הפרט באמצעות "ירידה לעם" נודעת חשיבות מכרעת בעתות מצוקה. התעניינות, הקשבה, הקרנה של אכפתיות והענקת תחושה כי "כולנו כאן ביחד" ו"אתה לא לבד" – כל אלה מגבירים את יכולתו של הפרט להתמודד בהצלחה עם מצוקותיו. יש להעביר לפרט את תחושת "השליטה העצמית" באמצעות כלים והנחיות לביצוע פעילות אישית וקהילתית בת השגה, להתמודדות עם האירוע ותוצאותיו, כדי להפחית פסיביות, חוסר אונים וחרדה. חשובה גם שמירה על תחושת

הרציפות, המשולבת בשידור מסרים מהמנהיגות לאזרחים שהמבנה הקהילתי או המדינתי לא קרס וממשיך לפעול למענו.

סיכום

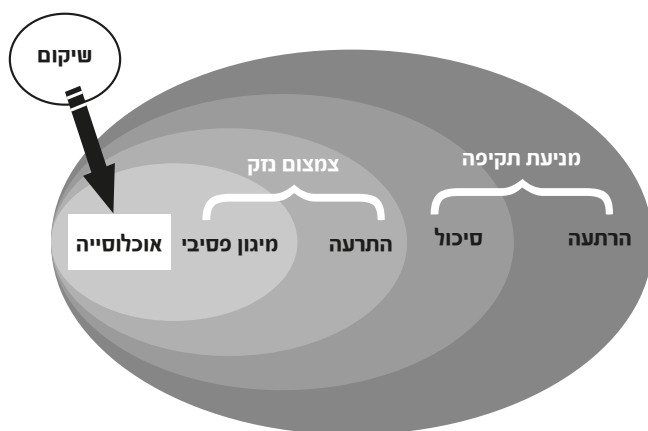
החוסן נבנה בשגרה ולאורך שנים. ברמת הקהילה יש לרשות המקומית תפקיד מרכזי, שאותו עליה לממש באמצעות שיתוף פעולה עם מערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון. אי אפשר לבנות חוסן רק באמצעות עמותות וגופים התנדבותיים. החוסן נבנה באמצעות מנהיגות מקומית ומערך שלטוני יציב ומעורב בחיי הקהילה, בעזרת קיום של חיבוריות, לכידות ואמון. על כן אנו נדרשים לגופים שלטוניים אשר יובילו תהליכים כאלה לאורך זמן.

מיגון לאוכלוסייה – יש גבול להשקעה

דוד קליין

המושג "התגוננות העורף" מתווה לכאורה קונספט יחיד של התמודדות: צפירה, מרחבים מוגנים ומסכות אב"כ. במאמר זה אציג תפיסה אחרת, המתווה חליפות התמודדות שונות עם האיומים השונים. המטרה של אמצעי ההתגוננות ברורה: לצמצם את מספר הנפגעים בעורף. עם זאת, נדרשת גם מסגרת סבירה להוצאה הלאומית למיגון. הכוונה לכלל ההוצאה הלאומית למיגון, ולא רק להוצאה התקציבית הממשלתית. אדגיש כי אף שאנו רוחשים אהדה לאלה שרכושם ניזוק בתקיפה, אין אפשרות וסבירות למגן רכוש.

ההיערכות לאיום על העורף מורכבת משני נדבכים עיקריים: נדבך מניעת תקיפה, הכולל הרתעה וסיכול; ונדבך צמצום הנזק, הכולל התרעה ומיגון פסיבי.



איור 1: נדבכי ההתגוננות של העורף

אני אתמקד במיגון הפסיבי, שמן ההכרח לציין, כי הוא יהיה חסר תועלת אם לא יהיה צמוד לו מרכיב ההתרעה. ללא צפירה או מנגנון אחר המתריע על איום מתקרב אין שום טעם בהשקעה במיגון. ללא התרעה השקעה במיגון היא בזבוז מוחלט של משאבים.

טבלה 1: סיכון יחסי מפצצות לאנשים בשטח מגורים¹

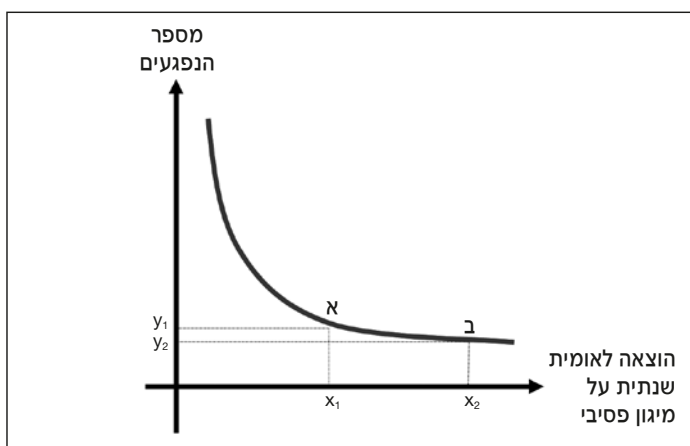
מצב האנשים	סיכון יחסי (באחוזים)
שהייה ללא מיגון בשטח פתוח ושטוח	100
שהייה ברחוב במצב עמידה	50
שהייה ברחוב במצב שכיבה	25
שהייה מאחורי קיר נמוך (או בכניסה לבית)	17
שהייה בבית רגיל, מוגן מרסיסים	10
שהייה בחפירה	10-6
שהייה בקומה תחתונה בבית גבוה ושלוד	6
שהייה במחסה (חדר עם תמיכות והגנה מרסיסים)	5
שהייה במקלט פשוט	2.5
שהייה במקלט ממוגן היטב	1.25

אעסוק כאן בשלושה נושאים, שהכנסתם למסגרת אחת של דיון מאפשרת להציג את ההבדלים במענה לאיומים השונים. הנושא הראשון – מיגון האוכלוסייה בעורף שבטווח טילים ורקטות ארוכות-טווח; גוש דן הוא דוגמה מובהקת לכך.² הנושא השני – מיגון אוכלוסייה בקווי מגע בטווח רקטות קצרות-טווח; אתייחס למיגון היישובים ב"עוטף עזה".³ הנושא השלישי – מיגון אוכלוסייה בעידן הגרעין האיראני.⁴ ההבדלים בין חליפות המיגון מתבטאים במשקל השונה שיקבל כל אחד מנדבכי ההתמודדות לשם הקצאת המשאבים למיגון באופן אופטימלי: משקל שונה למרכיב ההרתעה, משקל שונה למרכיב הסיכול ומשקל שונה למרכיב המיגון הפסיבי. הנושא הראשון הוא התגוננות אוכלוסייה בעורף בטווח טילים ורקטות ארוכי-טווח. ההיערכות המקובלת לאיום זה היא חליפת מיגון פסיבית, הכוללת מרחבים מוגנים, ומסכות אב"כ אם החימוש הוא כימי. למרחב מוגן, במאפיינים פיזיים שונים, יש תרומה רבה לצמצום מספר הנפגעים, כפי שמציגה טבלה 1, המראה את הסיכון היחסי לאדם

1 א. רצון, **מקלט ומחסה – בנייה ביטחונית**, הוצאת מערכות, יוני 1983.
 2 דוד קליין, **התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית**, מזכר 58, מרכז יפה למחקרים אסט-רטניים, אוניברסיטת תל-אביב, אפריל 2001.
 3 דוד קליין, הגנת העורף ביישובי עוטף עזה: בחינת ההשקעה הלאומית, **עדכון אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 4, פברואר 2008.
 4 David Klein, "A Nuclear Defense Policy for Israel, Without Shelters," in *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*, Kam, Ephraim, ed. Memorandum No. 94, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, July 2008.
 להלן – מזכר 94.

במחסות שונים, בהשוואה לשהייתו בשטח פתוח, ללא כל מיגון. שהייה ברחוב שיש בו מבנים מצמצמת ב-50 אחוז את סיכויי הפגיעה ביחס להימצאות בשטח פתוח וחשוף. כל מרכיב נוסף של מיגון תורם באופן יחסי את תרומתו לצמצום הסיכון. אולם יש לשים לב שככל שהמרחב מוגן יותר, כך ההשפעה המוחלטת של תוספת מיגון קטנה יותר. הדבר בולט במיוחד במעבר ממקלט פשוט למקלט מוגן היטב. תוספת המיגון אמנם משפרת את השרידות היחסית ב-50 אחוז, אך השיפור המוחלט הוא בסדר גודל של אחוז אחד בלבד: מעבר מרמת סיכון של 2.5 אחוזים לרמת סיכון של 1.25 אחוז. במלחמת המפרץ הראשונה, ב-1991, נורו לעבר העורף 39 טילים. על פי הנחיות המיגון שניתנו לאוכלוסייה אז, אנשים שהו בעת התקיפות בדירות בבתי רגילים, בקומה תחתונה של מבנים, ובמקלטים פשוטים שסיפקו ביחד סיכון יחסי של 2.5-6 אחוזים. מספר ההרוגים באוכלוסייה בעורף היה הרוג או שניים בלבד. המסקנה היא שהמיגון הפשוט סיפק הגנה סבירה לאוכלוסייה.

השאלה המתעוררת היא כמוכן האם נדרש להגדיל את ההשקעה במיגון העורף ביישובים כדוגמת גוש דן? איור 2 מציג את היחס בין ההוצאה השנתית הלאומית למיגון לבין מספר הנפגעים.



איור 2: היחס בין ההוצאה הלאומית למיגון ובין מספר הנפגעים

כיום ההוצאה הלאומית למרחבים מוגנים נאמדת בכמיליארד שקל לשנה (נקודה א' באיור 2). גם אם נשקיע סכום שנתי נוסף של מאות מיליוני שקלים (נקודה ב'), נקטין באופן זניח את מספר הנפגעים וההרוגים הפוטנציאלי בעורף. לכן לא כדאי להגדיל את ההשקעה במיגון האוכלוסייה.

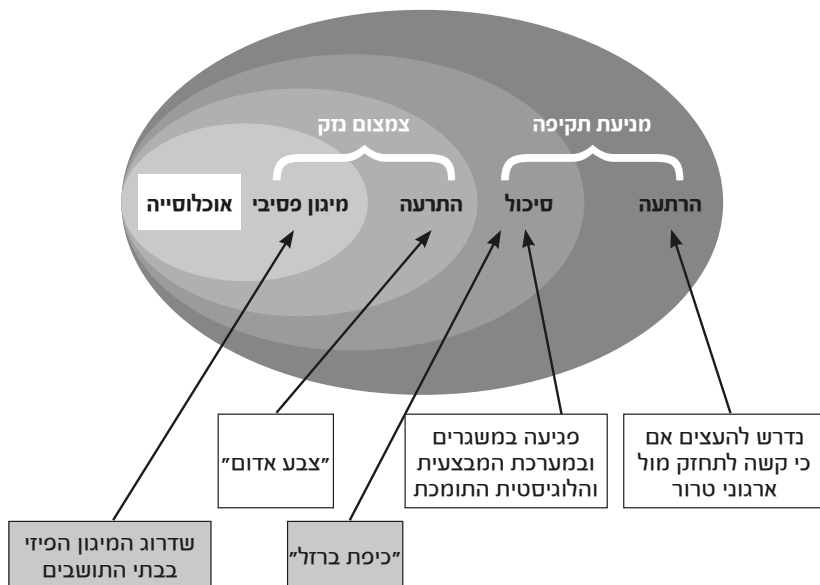
נושא אחר הוא מיגון האוכלוסייה בקווי מגע בטווח רקטות קצרות-טווח – "עוטף עזה" כדוגמה.

20 פצצות מרגמה ב-2006 גרמו לשלושה פצועים ולשני הרוגים. 650 פצצות מרגמה בשנת 2007 גרמו לשבעה נפגעים. ב-2006 פגעו 950 רקטות, בישובי עוטף עזה וגרמו ל-85 נפגעים ולשני הרוגים. ב-2007 פגעו 780 רקטות, שגרמו ל-100 נפגעים ולשני הרוגים.

מאז 2001 ועד 2008 נורו 2,800 רקטות, שגרמו ל-430 נפגעים ול-10 הרוגים. איש מההרוגים לא שהה בתוך מבנה בעת הפגיעה. בנוסף לאלה לקו תושבים רבים מאוד בחרדה.

אם בוחנים לעומק את הנתונים שהוצגו אפשר להגיע למסקנה כי האיום הממשי אינו מתבטא במספר הפצועים וההרוגים, אלא בעובדה שהתושבים נאלצו לשנות את שגרת חייהם בעקבות התקיפות. התושבים ביישובי "עוטף עזה" נתונים באי-ודאות מתמדת באשר למועד התקיפה הבא ונאלצים לשהות תדיר בסביבת מחסה. למעשה, האיום האמיתי על האוכלוסייה הוא הדיכוי ולא מספר הנפגעים.

מהו המענה הנדרש ביישובי "עוטף עזה"? כפי שמציג איור 3, עד היום (ראו הצעדים המסומנים במלבן לבן) התמקדנו במרכיב ההרתעה, הסיכול וההתרעה. את מרכיב ההרתעה מול גופי טרור קשה מאוד לתחזק ברמה גבוהה ולאורך זמן. במרכיב הסיכול תקפנו משגרים, תקפנו מעבדות, ניסינו לפגוע בשרשרת הלוגיסטית שמייצרת את הרקטות. במרכיב ההתרעה אנחנו מפעילים מערכת "צבע אדום", שמאפשרת לאוכלוסייה לתפוס מחסה לפני פגיעת הרקטות.



איור 3: המענה לאיום ביישובי "עוטף עזה"

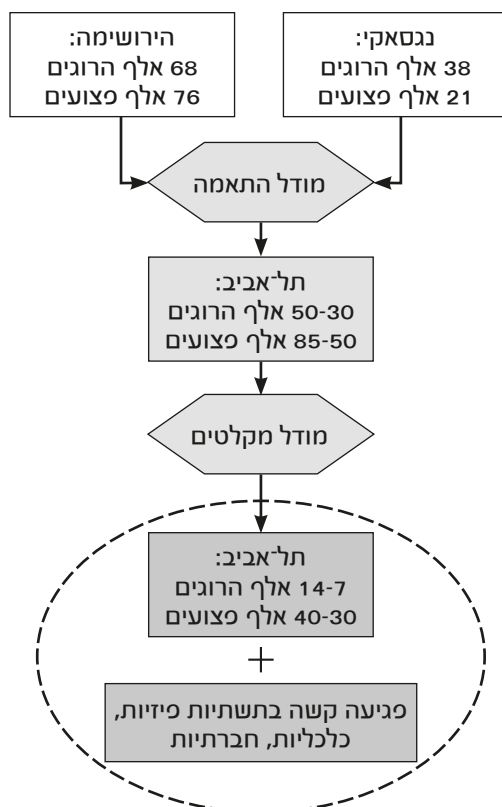
צעדים נוספים המתוכננים ומתוקצבים בחלקם (איור 3, המלבנים באפור) הם: מערכת יירוט רקטות "כיפת ברזל" ושדרוג המיגון הפיזי בבתי התושבים. היקף ההשקעה הריאלי האפשרי במערכת "כיפת ברזל" יגביל את מספר הרקטות שיהיה אפשר ליירט. למערכת מורכבת מסוג זה יש גם הסתברויות כשל ביירוט. ובנוסף, לאורך זמן יוכלו הפלסטינים לאתר את הנקודה שבה הרוויה של המערכת תחדור אותה. התוצאה היא שמערכת "כיפת ברזל" לא תוכל להתמודד עם כלל הרקטות הנורות, ורקטות ימשיכו ליפול ביישובים. המשמעות היא כי לא יהיה אפשר לבטל את הצורך במתן התרעה. אם כך, ההשקעה במערכת "כיפת ברזל" לא תצמצם בצורה משמעותית את אפקט הדיכוי של האוכלוסייה.

הבתים ביישובי "עוטף עזה" מספקים מיגון סביר לאוכלוסייה, ולראיה: לא היו הרוגים בקרב השוהים בבתיים. אלא שבחלק ניכר מהבתים אין מרחבים מוגנים (ממ"ד – מרחב מוגן דירתי), ועל כן בכל שיפור של מיגון יש כדי לתרום לכושר עמידתה של האוכלוסייה ולצמצם בכך את מרכיב הדיכוי.

הנושא השלישי הוא מקלטים בעידן הגרעין האיראני העתיד. דיון בסוגיית מקלטים בעידן גרעיני אינו חדש והתקיים בעבר במדינות אחרות. בזמן המלחמה הקרה נדונה בארצות הברית סוגיית ההשקעה במקלטים נגד איום גרעיני סובייטי, וההכרעה היתה נגד מקלוט מסיבי. שווייץ, שלא היתה מאוימת ישירות, דנה אף היא בסוגיה והכריעה בעד מקלוט. שווייץ בנתה מקלטים המתאימים לשהייה ארוכה מאוד לכל אוכלוסייתה. אם כן, מה כדאי לישראל לעשות?

הדיון בארצות הברית בנושא נסב על הסוגיות הבאות: מהי הדרך הנכונה להגן על האוכלוסייה האזרחית, והאם מקלטים נמנים עם האמצעים המתאימים? האם אפשר בכלל לפתח אמצעי הגנה פסיביים יעילים להקטנה משמעותית של מספר הנפגעים והיקף הנזקים הלאומיים שייגרמו בהתקפה גרעינית? האם יהיה אפשר להעביר למקלטים, בטווח זמן רלוונטי, מספר כה גדול של תושבים? איך מנהלים משטר חיים בתוך מקלטים לאורך זמן?

לאור הנאמר למעלה נשאלת השאלה: האם בישראל יהיה נכון לבנות מקלטים נגד האיום הגרעיני האיראני? ב-4 באפריל 2007 פורסם ב**הארץ** מאמר של ראובן פדהצור ויעקב יצה – "250 אלף הרוגים, חצי מליון פצועים", ובו הצביעו הכותבים על צפי למאות אלפי נפגעים (פצועים והרוגים) בהתקפת פתע גרעינית על תל אביב. מבלי להתייחס למספר הנפגעים ברור כי תרחיש פתע מהסוג שאליו התייחסו הכותבים אינו רלוונטי כלל לשאלה של בניית מקלטים, מפני שלא יהיה אפשר להתכנס למקלטים בזמן אמת. מכאן שההשקעה במקלטים אינה התשובה לתרחישי פתע. מקלטים מרוחקים ממרכזי האוכלוסייה אף הם אינם פתרון מעשי למקרה של פינוי מסיבי.



איור 4: מודל הערכת נזקים

הדיון מתמקד למעשה בצורך לבנות מקלטים גרעיניים בתוך היישובים. באמצעות המודל שלהלן (איור 4) אפשר להעריך האם מקלטים עשויים להביא תועלת. אם נראה שמקלטים יעילים כבר בתקיפה ברש"ק (ראש קרב) גרעיני קטן בעוצמתו, יהיה טעם להתקדם ולבחון את התועלת במקלטים בתקיפה ברש"ק שעוצמתו רבה יותר, או בתקיפה של כמה רש"קים שעוצמתם נמוכה. אם נוהה כי כבר בתקיפה ברש"ק בעוצמה נמוכה אין תועלת במקלטים, ניתן יהיה להסיק שממילא אין בהם תועלת גם בתקיפה ברש"ק גדול ואין כדאיות בבנייתם.⁵

במודל המוצג באיור 4 הערכתי את מספר הנפגעים הצפוי בתל אביב בתקיפה ברש"ק שעוצמתו כעוצמת הפצצות שהוטלו על הירושלימה ונגסאקי כאשר האוכלוסייה אינה ממוגנת כלל, בהשוואה למספר הנפגעים באותו תרחיש כאשר האוכלוסייה שוהה במקלטים.

בחינת המודל מצביעה על צמצום גדול מאוד במספר הנפגעים הצפויים באוכלוסייה, מ-30-50 אלף הרוגים ו-50-85 אלף פצועים בהתקפה שבה האוכלוסייה שוהה במרחבים המוגנים הקיימים ל-7-14 אלף הרוגים ו-30-40 אלף פצועים בהתקפה כשהאוכלוסייה שוהה במקלטים גרעיניים. צמצום כזה במספר הנפגעים מצדיק לכאורה בניית מקלטים גרעיניים לאוכלוסייה. אולם המודל מראה, כי גם כשהאוכלוסייה שוהה במקלטים מספר הנפגעים הוא עצום. יש להוסיף לכך גם פגיעה קשה בתשתיות פיזיות, כלכליות וחברתיות. תרחיש בהיקף נפגעים כזה דומה לתרחיש קשה של רעידת אדמה, שמדינת ישראל נערכת אליו. המשמעות היא שגם אם נשהה במקלטים בעת תקיפה גרעינית, ההרס והנזק יהיו בממדים של אסון לאומי.

מנגד ניצבת שאלת עלויות המקלוט. אם נרצה לבנות מקלטים לתושבי ישראל נידרש להוצאה של לפחות 50-100 מיליארד ש"ח, בהערכה ממעיטה. הוצאה כזאת אינה מעשית כלל. המסקנה היא שבהתמודדות עם הגרעין האיראני לא כדאי להשקיע במקלטים, ונכון להשקיע בנדבכים אחרים של המענה – הרתעה וסיכול.

לסיכום, הוצגו כאן שלוש סוגיות מתחום ההתגוננות של האוכלוסייה בעורף, שלכל אחת מהן נדרשת חליפת מיגון אחרת, המתבטאת במינון השקעה שונה בקליפות המענה השונות. בסוגיית התגוננות אוכלוסייה בעורף בטווח טילים ורקטות ארוכי-טווח מומלץ לא להגדיל את ההשקעה במקלטים. בסוגיית מיגון האוכלוסייה ביישובי "עוטף עזה" מומלץ לבצע שדרוג מיגון. בסוגיית מקלטים בעידן הגרעין האיראני מומלץ לא להשקיע כלל במקלטים.

אסטרטגיית ההשקעה הלאומית בעורף

אח סברדלוב

רקע

הקונפליקט הישראלי-ערבי עבר בשנים האחרונות תמורה עמוקה ומהותית בהקשר של ביטויי האלימים. ההתנגשויות בין ישראל ובין אויביה עברו למעשה ל"מגרש משחקים" שונה לגמרי מזה שבו הושקעו המאמצים הצבאיים העיקריים של מדינת ישראל. למעבר זה, מלחימה שעיקרה התגוששות בין צבאות וניסיונות לשליטה על דרגי השלטון המדינתי, למתקפות בנשק תלול מסלול של ארגונים לא-מדינתיים, המכוונות ישירות אל המרחב האזרחי, משמעויות אסטרטגיות מבחינת השלכותיו על תפיסת הביטחון הלאומי. מעבר זה הוא תוצאה הגיונית, צפויה וטבעית, של המגמות וההתרחשויות המרכזיות שאפיינו את הזירה המזרח-תיכונית באותן שנים: התעצמות יתרונותיה הטכנולוגיים והמבצעיים של ישראל בלחימה המוגבלת למאבק בין-צבאי; חתימת הסכמי השלום עם מצרים וירדן; התפרקותה של ברית המועצות. כל אלה היוו בסיס למעבר לעידן הנוכחי של תקיפת העורף האזרחי, באמצעות ארגונים לא-מדינתיים, כתוכן המרכזי של הקונפליקט האלים.

יוצא מכך כי בתרחישים סבירים רבים בעתיד תקיפת העורף האזרחי באמצעות מסה של חימושים תלולי מסלול צפויה להיות מרכיב מרכזי של פעילות האויב. תקיפה זו יכולה להימשך זמן ארוך, כאשר רוב המדינה נתונה בטווח החימוש התוקף. בנוסף, שכלולים טכנולוגיים עתידיים, כמו שיפור דיוק החימוש וסוגי הרש"ק, עלולים להחמיר במידה ניכרת את האיום על מדינת ישראל.

מן האמור לעיל נובעת אבחנה ברורה: ההשקעה הביטחונית המנותבת להגנת העורף צריכה להיות נתח הולך וגדל בתוך תקציב הביטחון. אם בעבר פיתוח ורכישתן של מערכות נשק מתקדמות היו המרכיב המרכזי והחיוני בתפיסת הביטחון של ישראל ואילו תקציב הגנת העורף היה מעין מרכיב שבשוליים, הרי כיום השתנו פני הדברים מן היסוד.

המצב החדש מעורר את השאלות: במה, היכן, מתי וכמה להשקיע כדי להכיל בצורה המיטבית את הסיכונים הנשקפים למשק ולחברה האזרחית מן התרחישים דלעיל.

מתבקש כאן פיתוח של מודל-על שינחה את הקברניטים המדיניים והצבאיים לגבי הכוונת תקציבים נכונה להתמודדות עם הסיכונים הנשקפים לעורף הישראלי.

שכבות הפעולה הבסיסיות

המענה לאיום אינו יכול להיסמך כולו על מערכת או על פעולה אחת. מדובר כאן במגוון של שיטות, דרכי פעולה וטכנולוגיות לחימה שיש להרכיב מתוכן תמהיל אופטימלי בראייה הלאומית. כדי למפות נכון את מגוון התמהילים האפשריים חשוב להפנים תחילה את התובנה הבסיסית, שארגז הכלים הישראלי מתפרס על פני ארבעה נדבכי הגנה שונים. נדבכים אלה מייצגים ארבע "שכבות הגנה" בסיסיות, שכל אחת מהן מובחנת מהאחרות במהות תפקוטיה האסטרטגיות. השכבות הן:

1. הרתעה – מכלול הפעולות שתכליתן למזער את הסתברות עצם התממשותם של התרחישים דלעיל.
2. סיכול ירי – בהיתן פישלון מאמצי הרתעת האויב – מעצם הפתיחה במלחמה – אפשר לפעול במישור המבצעי כדי לצמצם את מספר הטילים שישוגרו לעבר העורף.
3. יירוט אקטיבי – אותם טילים ורקטות שסיכול שיגורם כשל, אפשר למנוע את נפילתם במרחבי העורף באמצעות מערכות יירוט אקטיבי, שכמותן מפותחות בישראל זה שנים.
4. הגנה סבילה – השכבה האחרונה וה"פנימית" ביותר היא זו של צמצום נזקם של טילים ורקטות ששוגרו ולא יורטו.

המינון הנכון של תקציבים המנותבים לארבע שכבות אלה תלוי כמובן ביחסי העלות-תועלת שניתן להגשים באמצעות שיטות פעולה וטכנולוגיות זמינות לישראל בכל אחת מהן. מתבקש פיתוח של גישות רציונליות לצורך בחינת מאזני העלות-תועלת הצפויים בהשקעות בשכבות המענה השונות, מפני שאפשר להיסחף בקלות רבה, כפי שנראה, לכיוונים יקרים מאוד, שמשמעותם האסטרטגית זניחה. ננסה בהמשך לאבחן את העובדות הבסיסיות ביותר הקשורות במאמצים הנעשים בכל שכבה, ולנתח בקצרה את המשמעויות המרכזיות לתחומים ולפעולות שיש לקדם. אולם לפני כן, כרקע מסייע לאבחון זה, ראוי להמשיג נכון את מונח ה"תועלת", הרלוונטי בדיון זה.

התועלת בפיתוח מערכות הגנה על העורף

מבחינה מושגית ה"תועלת" של אמצעי כלשהו, היא מידת צמצום הנזקים לעורף הצפויה להיות מוגשמת בגינו. אלא שהנזקים השונים הם מקטגוריות שונות, ויש להם

משמעויות לאומיות וציבוריות שונות ונבדלות. לצורך המשך הדיון יש לעשות אבחנה בין הקטגוריות השונות של נזק לאומי עקב תקיפות מסיביות של העורף בנשק תלול מסלול. קטגוריות אלה הן:

1. פגיעות בגוף – זהו סך כל הנהרגים והנפצעים כתוצאה ישירה של פגיעות חימוש תלול מסלול בסביבתם המיידית.
2. גרימת חרדה, בהלה ותעוקה נפשית מתמשכת וחרפה לאזרחים הנוכחים במרחבים שבטווח נשק האיום. כאן חוויית החרדה עצמה היא הנזק המהותי.
3. פגיעות ברכוש – סך האובדן של נכסים כתוצאה מהרס פיזי;
4. פגיעה בתשתיות קריטיות – פגיעה אפשרית במתקני ייצור ואספקת חשמל, מים, תחבורה, תקשורת, תעופה, נמלים. פגיעה כזו עלולה להסב שיבוש חמור ומעיק באספקת שירותים לציבור גדול.
5. פגיעה כלכלית-משקית – זהו הנזק המצרפי למשק הלאומי ולעסקים במדינה, שהכנסותיהם נפגעות עקב המצב בעורף.

מעבר לכל המחירים הלאומיים והמשקיים הישירים המשתקפים בכל אחת מהקטגוריות האלה יש קטגוריה נוספת, מרכזית ועתירת משמעויות, שהיא למעשה תוצאה עקיפה של כלל המחירים האלה. מדובר בפגיעה האפשרית ביכולת ניהולה התקין והאיכותי של המלחמה עצמה. פגיעה זו נוצרת אם הצטברות הנזקים הראשוניים בקטגוריות השונות ויוצרת לחצים על מקבלי ההחלטות, העשויים – במקרים מסוימים – להשליך על איכות קבלת ההחלטות ברמה הלאומית. אין מנוס מההכרה כי ההדהוד התקשורתי וכן הדימויים והלחצים החברתיים, הציבוריים והפוליטיים, שעוצמתם נגזרת מעוצמות הפגיעות בקטגוריות השונות שהוזכרו כאן, יכולים להשפיע על איכויות ניהול הלחימה ועל החלטות תת-אופטימליות בעלות השפעה ארוכת טווח. זהו אפוא נזק מסוג חדש ואחר, ומשמעויותיו עלולות להיות כבדות הרבה מאלה של הנזקים הישירים הנגרמים בחמש הקטגוריות שלמעלה.

שכבות ההרתעה והסיכול

הרתעה של האויב מפני ייזום מהלך מלחמתי נגד העורף מטרתה למנוע את עצם פרוץ המלחמה. אפשר לממשה רק בכך שבתודעת האויב תשרור ההנחה כי בתגובה לייזום התקפה מצדו נגד העורף, ישראל תגיב באופן קשה מאוד, וכן ההערכה כי תוצאתה של תגובה כזו תיצור מצב חמור לאין ערוך מהסטטוס קוו. מצב תודעתי זה ניתן להשגה לכאורה ביצירת "הבטחה להשתגע" בתגובה לירי על העורף, באמצעים פסיכו-פוליטיים, ובתוך כך ההבטחה לתקוף ולהשמיד מערכי תשתית נרחבים בשטח המדינה המארחת

את התוקף. לחילופין, אפשר להגשים הרתעה בבניית דימויים אמינים של יכולת צה"ל להשמיד במהירות מערכי שיגור, מאגרי חימוש וכן תשתיות ארגוניות של האויב. כיום קיימים מחסומים מובנים בהגשמת שתי התפיסות האלה. אויביה של ישראל (חמאס, חזבאללה) גיבשו תפיסה מבצעית של פיזור, ביזור וניוד בלתי פוסקים של מערכי השיגור, בהסוואתם, הסתתרותם והתערבבותם בתוך מרחבים אורבניים וכפריים. בתוך כך הם חוסים באופן מכוון בתוככי משקים, מבנים ובתוך קהילות של אזרחים תמימים, המשמשים שכבת מגן, מכוח ההנחה שמגבלות אלו, מוסריות ומשפטיות בינלאומיות יקשרו את ידי ישראל בהחלטותיה אך ומה לתקוף, וירתיעו אותה מהחלטה "להשתגע" בתגובותיה במקרה של תקיפת עורפה האזרחי. יש יסוד להנחה זו, אם גם ברור כי במבצע "עופרת יצוקה" הצליחה אולי ישראל לערער את יכולת הסתמכותם של אויביה על הנחה זו בעתיד. ייתכן, וסביר, כי בכך יתרום המבצע לחיזוק ההרתעה בעתיד גם בזירת חזבאללה בצפון.

התפיסה האחרת של פעולה בשכבת ההרתעה – זו של יצירת יכולות טכנולוגיות מתקדמות בתחום סיכול הירי – היא בעלת יתרונות מובנים וניכרים על פני תפיסת ה"הבטחה להשתגע". כמובן, רק בתנאי שמודעות האויב לקיומה של יכולת זו תוטמע בקרבו. מדובר בבניית יכולות טיפול יעיל במערך מבוזר, נסתר, קל ונייד של אמצעי שיגור, מאגרי חימוש ולוחמים, הנסמך על יכולות מודיעין למטרות שונות מהמוכר, ועל יכולות שליטה ובקרה המאפשרות זמני תגובה מהירים של אמצעי תקיפה. לתפיסה זו יש יתרון גדול מאוד, הן בשל הלגיטימיות הבינלאומית-משפטית הכרוכה בהפעלתה והן מפני שליכולות אלה יש תרומות מבצעיות נוספות לישראל גם בתרחישים אחרים לגמרי של לחימה בין-צבאית. במידה רבה צה"ל כבר נמצא בעיצומו של עידן, שבו תפיסה זו זוכה לעדיפות, ומה שנדרש הוא להעצימה, להרחיבה ולשכללה.

שכבת היירוט האקטיבי

את האמור יש כמובן לסייג, ויש לציין כי בתרחישים של שיגור מסות טילים גדולות מאוד לאורך ימים יהיה בלתי ריאלי לצפות שמערכי סיכול ירי יוכלו להרתיע כליל או לצמצם בפועל, במצב של קריסת ההרתעה, את מספר הנפילות של נשק תלול מסלול על מטרות בישראל. לעומת זאת, סביר כי בהשקעות נכונות יהיה כדי להעצים את ממד ההרתעה ולגרום לצמצום ניכר ביכולות השיגור, שבשילוב ובסינרגיה עם תרומות של מערך יירוט אקטיבי יספקו תרומה חשובה לקידום ההגנה על העורף.

היירוט האקטיבי נתפס זה שנים כאסטרטגיה שיש למקד בה משאבים רבים. טילי ה"חץ" (ובמידה מוגבלת ביותר ה"פטריוט") מהווים דור ראשון לפיתוח מערכים אלה. המערכות האלה פותחו אל מול תרחישי ייחוס שבהם האיום היחיד כמעט היה טילים מסוג הסקאד, שמשוגרים ממרחק רב, במספרים נמוכים. עם זאת, בשל תלותם

של טילים אלה במערכת תפעול לוגיסטית ומבצעית כבדה, שלא קל להסוותה, גם האופציות המבצעיות לטפל במערכי הסקאד בשכבת הסיכול (בעיקר באמצעות חיל האוויר) הן רבות ומגוונות יותר.

תרחישי הייחוס המסתברים של שנות האלפיים אחרים לגמרי. מלחמת לבנון השנייה שימשה למעשה תרחיש מייצג למה שיכול לפרוץ שוב, ואף בעוצמה גדולה פי כמה. מדובר בתרחישים שבהם ישוגרו לאורך שבועות רבים עשרות עד מאות טילים ביממה, כל עוד הפיתוחים המיועדים לשכבת הסיכול הטקטי לא הבשילו לכדי מצב שבו ניתן לצמצם את מסות השיגור באופן משמעותי. שאלת המפתח שצריכה להישאל היא האם בטווח של עשר שנים יהיה אפשר לבנות מערך המסוגל ליירט אחוזים ניכרים ומשמעותיים של החימושים המשוגרים. לשאלה זו חשיבות מרכזית, משום ההיבט הכלכלי של פיתוח אסטרטגיה זו. בניית מערך יירוט אקטיבי, שיכיל די משגרים וטילי יירוט לטיפול בכל, או ברוב, החימושים שישוגרו, צפוי להיות יקר מאוד.

זה המקום לשאלת היסוד: מהו שיעור היירוט המוצלח שייתפס כ"אחוז ניכר ומשמעותי" של יירוט? כאן יועיל אם נבחן את קטגוריות הנזק השונות הכרוכות בספיגת חימוש תלול מסלול בתוך שטח ישראל, בהקשר של הפחתת הנזקים החזויה מפיתוח מערך כזה. נעבור אפוא אחת לאחת על קטגוריות נזק מאלה שהוזכרו לעיל, וננסה לעמוד על התובנות המתבררות מניתוח טכנו-מבצעי וכלכלי באשר למידת הפחתת הנזקים הצפויה בכל קטגוריה.

1. חיסכון בפגיעות בגוף ונפש. האמת הפשוטה היא כי מספר האבדות בנפש מירי של רקטות וטילים הוא נמוך. הסטטיסטיקה מראה כי אלף נפילות חימוש בתוככי המרחבים השונים בישראל מסבים הרוגים בודדים ביותר ועשרות בודדות של פצועים, חלקם קל מאוד. אפילו הנחנו כי מערך יירוט אקטיבי עתידי יחסוך את כל הנפגעים הללו – וזו הנחה בלתי סבירה – הרי ברור כי חיסכון זה אינו מצדיק את ההשקעות העצומות המתחייבות מהקמת מערך היכול לנפק טיל הגנה אקטיבי לכל חימוש הנורה לעבר ישראל.

2. הפחתת נזקים לרכוש. המצב כאן דומה מאוד. אובדני הרכוש בסך הכול קטנים. אפשר לקבוע כי ערך הרכוש שאובדנו ייחסך מהפעלת מערך יירוט אקטיבי גדול ורחב הוא קטן בסדרי גודל מהיקף ההשקעות הנדרש כדי להקים מערך זה. לכן גם החיסכון בפגיעות רכוש איננו בגדר תועלת המצדיקה השקעות ענק במערך יירוט אקטיבי. נדגיש כי אין כוונת הדברים לטעון כי מערך יירוט אקטיבי הנו חסר ערך מיסודו; הם נועדו להראות כי הצדקתו של מערך כזה אינה יכולה להיגזר מראיית שיעור החיסכון בנפגעים, או משיעורי הנזק ברכוש שנפגע, ולכן יש לבחון את התועלות הגלומות בהפחתת סוגי נזק אחרים.

- 3. הפחתת רמות החרדה ושיבוש שגרת החיים.** פגיעה זו היא בעלת משמעות אסטרטגית גדולה בהרבה מהפגיעות בנפש וברכוש. עוצמתה נובעת מדימויים של סכנה, מלחצים שוטפים, מהחוויות השוטפות של סיכון ואיום. אלא שכאן אנו טוענים כי עוצמתה של פגיעה זו אינה משתנה באופן חריף עם השינוי במספר הנפילות של חימוש תלול מסלול בשטח המדינה. מספר הנפגעים בנפש והיקף הפגיעה ברכוש הם פרמטרים המתנהגים באופן פרופורציוני פחות או יותר למספר הנפילות בשטח (אך, כאמור, ערכם המוחלט קטן מאוד), אולם שיעורי החרדה שייגרמו בתרחישים של נפילת מסות גדולות של חימושים אינם מושפעים בהכרח מהכמות. אפשר לקבוע כי 500 נפילות של קסאמים וגראדים יגרמו לתופעות של שיבוש שגרת החיים וללחצים ציבוריים כמעט זהים לאלה שיגרמו 1,000 נפילות. כדי שמערך יירוט אקטיבי יחולל הפחתה בעלת משמעות אסטרטגית בחרדה הציבורית צריך אפוא שמספר הנפילות לאחר הקמת מערך יירוט אקטיבי מסיבי יפחת בשיעורים גדולים מאוד – להערכתנו כ-70-80 אחוז לפחות. הערכות זהירות, הנסמכות על ניתוח מערכתי של הפעלת מערך נרחב של יירוט אקטיבי, מספקות בסיס לפקפוק בסיכוי להשיג הישגים כאלה, גם אם יושקעו משאבים רבים מאוד בהקמת מערך היכול לטפל בכל שיגור נשק לעבר ישראל. מכאן, שגם בתחום זה של מניעת שיתוק שגרת החיים נשק היירוט האקטיבי איננו לכשעצמו הפתרון המערכתי המבוקש.
- 4. מניעת פגיעה בתשתיות קריטיות.** הסיכונים של הרס מערכות תשתית קריטיות הם בגדר סיכון לאומי כבד. פגיעות כאלה עשויות להכניס את המדינה והמשק למערבולת של שיבושי תפקוד חמורים. עם זאת, מדובר במספר קטן יחסית של מתקנים אסטרטגיים חיוניים, מרוכזים בחלקם, כך שמערך היירוט האקטיבי שיגן עליהם יכול לכלול מספר מצומצם של אתרי שיגור. אפשר גם להפעיל כאן תפיסה של יירוט אקטיבי-סלקטיבי, הנסמך על מערכות חיזוי נקודת הפגיעה של הנשק תלול המסלול הנורה על ידי האויב. על פי תפיסה זו, טיל יירוט אקטיבי ישוגר רק אם מערכת החיזוי מורה כי החימוש שנורה עומד לפגוע בתוככי מתקן רגיש. לתפיסה זו יתרונות ברורים על פני תפיסה המנסה ליצור מסך הגנה על כלל המדינה והציבור בה: התועלת המוצעת בה גבוהה מאוד (צמצום משמעותי מאוד בהסתברויות היפגעותם של מתקני תשתית קריטיים), ועלותה הכלכלית נמוכה יחסית מעצם העובדה שמדובר בהיקף מוגבל של משגרים וחימושים.
- 5. מניעת פגיעה כלכלית במשק.** הפגיעה הכלכלית צפויה מירידה טבעית בפעילות הכלכלית, כנגזרת של מצב מלחמה, הקשורה בעיקרה ל"מצב הרוח הלאומי". היא אינה מושפעת כמעט מביצועי מערכות הנשק המופעלות בזירה. אולם יש גם נזקים כלכליים גדולים העלולים להיגרם מפגיעה במתקני תשתית רגישים,

כמוזכר לעיל, ולכן תרומת שכבת היירוט האקטיבי לכך גדולה. גם כאן התפיסה של יירוט אקטיבי סלקטיבי משיגה את עיקרו של ההישג הנדרש, בעיקר מפני שאפשר לחסוך בסבירויות גבוהות מאוד קריסה של תשתיות קריטיות.

שכבת ההגנה הסבילה

ההגנה הסבילה פירושה הטמעת אורחות התנהגות זהירים בציבור הרחב – משימה שאת עיקרה מוביל פיקוד העורף. התנהגות נכונה וממושמעת של הציבור יכולה להניב תשואה ממשית במונחים של מניעת פגיעות גוף עקב התקפות, ומקצוענות פיקוד העורף בתחומי החילוץ וההצלה יכולה גם היא לתרום לכך. אולם יש אמת מסוימת הקשורה בתוחלת ההישגים האפשריים בהשקעות בהגנה סבילה, שהיא קשה לעיכול לעתים. מדובר בעובדה הפשוטה שהפעולות השונות בשכבת ההגנה הסבילה אינן יכולות לשנות **מהותית** את היקף נזקי הרכוש, וגם לא להפיג במידה משמעותית את המצוקות הנלוות לחוויית שיבוש שגרת החיים האזרחיים.

היעד האחד שהוא חיוני באמת, מעשי וניצב במקום גבוה בסדר הקדימות הוא הצלת החיים עצמם, ולא החזרת החיים לשגרתם. אלא שאת היעד של הצלת החיים אפשר להשיג כמעט בכל מקום יישוב גם אם אין בו ממ"דים וחללים מוגנים במספר ובאיכות העומדים בתקן ההנדסי הפורמלי – בחינוך הציבור לניצול נכון של מבנים וחללים סגורים כלשהם, בהתנהגות נכונה ובעיקר במודעות לכמה חוקים פיזיקליים פשוטים ובהבנתם הבסיסית (לדוגמה, ירידה מקומה עליונה לקומה אמצעית בבניין רב־קומות, וכניסה לחלל ששני קירות לפחות מפרידים בינו ובין הסביבה החיצונית). אלה מספקים כמעט תמיד הגנה ברמה גבוהה, כמעט כמו מקלט תקני.

לפיכך השקעות כבדות לשם בניית חדרי מגן "בכל מקום", בעיקר בבנייה ישנה, הן לא אחת בלתי מוצדקות בהיבטי עלות־תועלת פשוטים: מחד גיסא, הם אינם צפויים לשנות מהותית את שיעורי האבדות בנפש (כאמור, בהנחה של התנהגות נכונה של הציבור); ומאידך גיסא, אין להם רלוונטיות ישירה לעניין החרדה ודיכוי שגרת החיים. זו אמת שהקברניטים מודעים לה בדרך כלל, אך קשה מאוד להסבירה ולשדרה לציבור וקשה להודות בה.

בשונה מכל האמור ביחס להגנה הישירה על גופו של האזרח, להגנה הסבילה יש מה להציע בתחום הגנת מערכי תשתית, בעיקר בהשקעות נבונות במיגון רכיבים קריטיים במתקנים אלה.

סיכום

תכנון מערכות ההגנה על העורף צריך להסתמך על תמהיל נכון של השקעות בכל ארבע קליפות ההגנה. השקעות אלה נדרשות להיות ממוקדות בהבטחת חוסן העורף, כלומר,

בהבטחת היכולת להכיל את לחצי המלחמה בעורף בלי שפגיעות ונזקים שוטפים יחלישו את יכולתה של ההנהגה הפוליטית והצבאית לנהל את המלחמה באופן אופטימלי. ההרתעה צריכה להיות מושגת בעיקר באמצעות ניהול נכון של המאבק הפסיכו-פוליטי, שבמסגרתו ישראל תקרין לאויביה תדמית של מדינה "בלתי צפויה". מאבק זה מוכרח להיות שלוב כמובן גם במערכה מדינית מושכלת. יש לגבש תפיסה של יירוט אקטיבי סלקטיבי, שמטרתו להגן על מתקנים ונכסים קריטיים, בהתבסס על חיזוי אזור פגיעתו של חימוש מתגלה. במקביל יהיה נכון להקצות משאבים גדולים מאוד לחיזוק רמת הסיכול והדיכוי של יכולות השיגור. הקטנת מספר הנפילות כתוצאה מהשקעות אלה יכולה להיות גדולה אפילו מהפעלת מערך יירוט אקטיבי בלתי סלקטיבי, בצד תועלות גדולות נוספות לניהול הלוחמה גם בתרחישים אחרים. בתחום ההגנה הסבילה נכון להתמקד בהגנת מתקני תשתית קריטיים. במקביל יש לשים דגש על קידום מודעות להתנהגות אינדיווידואלית נבונה במצבי התרעה מפני ירי, וכן בהכשרה של חללים קיימים במבנים ובשדרוגם.

סיכום: החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה – לקחים במבחן היישום

מאיר אלרן

מקובל לטעון כי המערכת הציבורית המופקדת על הטיפול בעורף במדינת ישראל תיפקדה במלחמת לבנון השנייה בצורה לקויה, עם יוצאים מהכלל מעטים. יש רבים וטובים, גם בעמדות רשמיות ואחראיות, הנוקטים שפה חריפה הרבה יותר ומדברים על קריסה של ממש. עם זאת, אין רע בלי טוב. התפקוד הכושל של האחראים לחזית האזרחית, שהשפיע בצורה מהותית על הדימוי של תוצאות המערכה כולה, היה קו פרשת מים מבחינת ההכרה הציבורית בחשיבות הנושא, ואולי גם קו זינוק חדש להיערכות אחרת ומשופרת בנושא חיוני זה.

התנהלות המופקדים על החזית האזרחית במבצע "עופרת יצוקה" מעידה שיש תוקף להערכה זו. מאמר זה, בראייה המבוססת גם על המסרים העיקריים של המאמרים האחרים במזכר, יבחן מה נעשה בתקופה שחלפה מאז ובאיזו מידה יושמו הלקחים שהופקו מהכישלון. בתמציתה אפשר לנסח את השאלה כך: האם מצבה של מדינת ישראל עכשיו טוב יותר מזה של קיץ 2006 מבחינת היערכות החזית האזרחית מול האיומים עליה, ומה עוד נותר לעשות ולהשלים כדי לסגור את הפערים ולקדם את מוכנות העורף למלחמה?

בישראל אין מערכת אחודה ומוכרת לקביעת סטטוס המוכנות של החזית האזרחית למלחמה. הגורמים הרבים מאוד המופקדים על חלקים שונים של התחום פועלים בנפרד לקדם את מוכנותם על פי הבנתם, מגבלותיהם והאינטרסים שלהם. זו אחת מבעיות היסוד של המערכת. אף שחלה בה התקדמות לא מבוטלת עם הקמתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל), היא לא נפתרה עד כה באופן ממשי ואמיתי. מכאן הקושי לייצר תמונה מסכמת וכוללת. בגופים רבים, ממלכתיים ואחרים, השותפים לעשייה בנושאים הקשורים להתגוננות האוכלוסייה האזרחית, התבצעה עבודת מטה ובמסגרתה סוכמו והופקו לקחים שונים, כל אחד בתחום עיסוקו, על בסיס התפקוד של המערכת במלחמה. אחדים מהם אף עשו רבות לקידום היכולות והמוכנות. חלק מהעשייה השתקף, כאמור, בהתנהלות הנאותה במבצע "עופרת יצוקה", גם אם

האיומים במהלכו היו מוגבלים למדי וספק אם שיקפו את האתגר האמיתי הצפוי לישראל בעתיד. על אף התחושה הטובה יחסית עתה, ספק אם נוצר חיבור כוללני המסוגל לייצר מענה מערכתני שלם. זאת, כאשר עדיין אין בישראל תפיסה אסטרטגית ותוכנית כוללת, מתוקצבת ומוסכמת, לקידום מוכנות העורף למלחמה, לרבות לוחות זמנים וקביעת אחריות להובלה של השותפים לעשייה.

אין פירוש הדבר שבשנים האחרונות לא חלה התקדמות בנושא מוכנות החזית האזרחית למלחמה. להיפך. המודעות הציבורית לנושא זה יצרה ממד חשוב של השפעה על מקבלי ההחלטות ועל הגורמים המופקדים על התחום. השיח הציבורי והתקשורת נשאר במידה לא מעטה ער ומעורר והביא בפועל לכמה מהלכים משמעותיים. אף על פי כן, הטענה העיקרית היא שהמאזן הכללי נותר בלתי מספק, במיוחד מול ההתעצמות הנמשכת של האיום על החזית האזרחית, המייצר יכולות משופרות של טווח, עוצמת נפץ ודיוק, שנודעת להן השפעה ניכרת על כושר הפגיעה באוכלוסייה האזרחית ועל האפקטים הפסיכולוגיים, ההתנהגותיים והפוליטיים שהיא מייצרת. העימות עם חמאס בעזה באירועי "עופרת יצוקה" יצר מצב זמני של עצירה בבניית יכולות האויב בגזרה זו, אך לא שינה את התמונה הכוללת: במרוץ בין בניית האיום של האויב ובין בניית המענה ישראל איננה במצב ראוי ומספק.

להלן תיבחן ההתקדמות שחלה בבניית המענה בכמה תחומים מובילים: הארגוני, בניין הכוח ההגנתי וההשקעות בתחום הטיפול באוכלוסייה.

באשר לתחום הארגוני: מצד אחד, כאמור, כצעד משמעותי וכמענה לצרכים שנחשפו במלחמת לבנון השנייה, הוקמה במשרד הביטחון ב-2007 רח"ל, באחריותו השוטפת של סגן השר. את תפיסתו הוא סקר בפירוט במאמר הראשון בקובץ זה. חשוב לשים לב כי רוב המרכיבים בתפיסתו לגבי הראייה העתידית של בניית היכולות המשולבות הם יותר בחזקת חזון ראוי מאשר פלטפורמה ממשית ליישום בלוחות זמנים קרובים. נושאים כמו חקיקה, תקציב מסומן ועבודת מטה משולבת הם חלקים חשובים בחזון רב השראה לעתיד, אולם צפוי קושי רב ליישם במציאות הבירוקרטית והפוליטית הישראלית. אינדיקציה לכך אפשר למצוא ברח"ל עצמה, המתקשה, בהנחה שהיא מנסה, למצב עצמה כגוף המוביל בין אלה העוסקים במלאכה. היא מגדירה עצמה כגורם מתכלל, אולם ללא תוכנית עבודה שתבהיר מה עומד מאחורי אמירה זו. כמתאמת בין הגופים היא אינה משנה את המציאות, כפי שנחשפה באירועי "עופרת יצוקה". פיקוד העורף היה ונשאר – ועתה ביתר שאת – הגורם המוביל והקובע בכלל הסוגיות המרכיבות את ההכנות ואת הניהול של החזית האזרחית בשעת משבר. כפי שניתן להבין מדברי מפקד הפיקוד במאמרו בקובץ זה, אין מקום לעסוק במציאות הישראלית בשינויים ארגוניים או בבניית מערכת שליטה היררכית חדשה או אחרת לעורף הישראלי. הוא

מטיף, ובצדק, לשיתופי פעולה הלכה למעשה, אך קובע כי העלות הכבדה של שינויים מבניים משמעותיים אינה מצדיקה את התוצאות הבלתי משמעותיות הצפויות מהם, לדעתו. משמעות הדבר במונחים ארגוניים: לדידו, יש להשאיר את המצב על כנו. פיקוד העורף של צה"ל יכול – מה שהוכח באירועי "עופרת יצוקה" – וגם צריך להישאר הגורם הדומיננטי. מן הסתם כך יקרה, בחזקת – מה שהיה הוא שיהיה. בינתיים פיקוד העורף ממשיך להסתמן כמוביל מובהק, בעיקר מול, ובאמצעות, הרשויות המקומיות, שאותן הוא בונה עם יחידות הקשר (יקל"ר) שעיצב כלקח ממלחמת 2006. במבצע "עופרת יצוקה" זכה פיקוד העורף לשבחים מוצדקים על תפקודו. הוא אכן בנה כלים חדשים והשקיע בהכנות המעשיות שיצרו בסיס להתנהלות ראויה. עם זאת, לא מיותר להעלות את המחשבה, שאולי אינה בתחומי היעילות הצרופה, שמא יש בעיה בבכירות של גורם צבאי, עתיר משאבים ומסוגלות ככל שיהיה, מול רשויות וגורמים אזרחיים בדמוקרטיה אזרחית. המקרה של סגירת מוסדות החינוך בדרום הארץ במהלך "עופרת יצוקה" – החלטה שהיתה כנראה נכונה בשעתה ונבעה בעיקר מהעדר מיגון מתאים לבתי הספר ולגני הילדים – יכול לשמש בסיס לסימני שאלה. האם הצבא הוא אכן זה שצריך להחליט בעניין אזרחי מובהק כזה? ברור שהוא מחויב לספק תשומות מקצועיות בתחומו, אבל אולי ראוי להשאיר את ההחלטה בידי משרד החינוך ו/או הרשויות המקומיות, הרואות את התמונה הכללית ואת מאזן המשמעויות, היתרונות והנזקים בצעד מכריע מסוג זה.

בסוגיית בניין הכוח להגנת החזית האזרחית: הבסיס למדידת אפיקי ההשקעה השונים בתחומי החזית האזרחית הוא המבחן התקציבי. בהעדר נתונים גלויים אין אפשרות לבחון מקרוב את היקפי ההשקעות במיגון האקטיבי, שהן חלק מתקציב הביטחון החסוי. ברור וידוע כי כאן חלה התקדמות ניכרת בתחומי ההגנה האקטיבית האסטרטגית, בעיקר מול האיומים הבליסטיים מאיראן. חלה גם התקדמות מסוימת בעניין המיגון האקטיבי הטקטי, כאשר הפיתוח של מערכות ההגנה ("כיפת ברזל", "שרביט קסמים") נגד רקטות קצרות טווח, נוסח אלה שבידי חמאס וחזבאללה, נמשך ומתקרב כנראה למיצויו ולפריסה מבצעית ראשונית, אולי בסוף 2010. אלה התפתחויות מעודדות, גם אם מאוחרות משהו, ואף שעדיין יש ויכוח הן לגבי הפתרון הטכנולוגי המוצע, הן לגבי מידת יעילותו מול האמצעים שבידי האויב והן לגבי מועד הפריסה, בהשוואה למה שהוכרז. הדים לוויכוח זה אפשר למצוא גם בדוח מבקר המדינה מפברואר 2009 וכן במאמריהם של ארז סברדלוב ושל דוד קליין. אולם אם יש התקדמות בהיערכות בכל הקשור למיגון האקטיבי, היא כנראה מצומצמת בהרבה בכל הקשור לנושאי המיגון הפסיבי (מקלוט, מיגון, מסכות אישיות). הדבר נכון אפילו לגבי המרחב הקריטי והמאויים של "עוטף עזה", קל וחומר לגבי

היישובים בדרום בטווחים המורחבים של רקטות הגראד התקניות המשופרות, או לגבי יישובי הצפון. בהקשר זה נזכיר את ההחלטה האחרונה של הממשלה לתקצב את הרחבת המיגון בדרום, בסכומים של יותר מ-600 מיליון שקל. אלא שגם החלטה זו, שאפשר להטיל ספק אם תיושם במלואה ובקצב ראוי, התקבלה לאחר ויכוחים רבים ומתוקשרים בין מקבלי ההחלטות, ובכל מקרה הותירה אחריה יותר מסימן שאלה לגבי מידת המחויבות ותחושת הדחיפות של הממשלה למגן אזורים בסיכון גבוה. יותר מרמזו על ויכוחים אלה אפשר למצוא ברצינול שהציג ראש המועצה האזורית שער הנגב, אלון שוסטר, במאמרו בקובץ זה, המסביר מדוע יש להשקיע משאבים בתחום המיגון גם אם העלות אכן גבוהה. גם המקרה של סגירת מוסדות החינוך במסגרת אירועי "עופרת יצוקה" נבע במידה רבה מהעדד מיגון הולם. הפגיעה הנובעת מכך בשגרת החיים היא רבה ומשמעותית בכל הקשור ליכולת העמידה מול מתקפת הרקטות. נזכיר עוד בהקשר זה של פער קריטי בין צורך למענה את חלוקת ערכות המגן האישיות, הנתפסות על ידי פיקוד העורף כאמצעי הגנה יעיל וזול, שאינה מתבצעת הלכה למעשה, למרות החלטת הממשלה. הביצוע מתמהמה בגלל עצירת המימון לכך. התמונה הכוללת המצטיירת בעניין המיגון הפסיבי היא אפוא עגומה למדי ומשקפת במקרה הטוב היסוס וגמגום, ובמקרה הפחות טוב אי־הבנה של חומרת האיום ואי־כוננות להשקיע בתחום זה.

מן הראוי להתייחס לשאלת ההגנה על החזית האזרחית בפרספקטיבה רחבה. ההגנה האזרחית, על כלל היבטיה, מחייבת בנייה של סל השקעות מגוון ומאוזן, הכולל מרכיבים צבאיים ומדיניים, כמו בניית יכולות הרתעה וסיכול, יכולות תקיפה, מניעה והשתלטות על מרחבי שיגור, יכולות מודיעיניות של איתור ויכולות הגנה אקטיבית אסטרטגית, וכמובן גם יכולות אזרחיות בתחום הטיפול בתושבים, שינתחו להלן. עם זאת, ההעדפה הברורה של הכלים הצבאיים, ובעיקר אלה ההתקפיים, מול השקעה נמוכה יחסית במרכיבים של ההגנה האקטיבית הטקטית והנמוכה עוד יותר במרכיבי ההגנה הפסיבית, מצמצמת לאורך זמן את בניין הכוח האינטגרטיבי של ההתגוננות האזרחית. התוצאה הכוללת היא של מוכנות מוגבלת ומחוררת, המחייבת חשיבה, תכנון וביצוע משולבים.

הטיפול הפסיכו־סוציאלי באוכלוסייה: התמונה עגומה עוד יותר בכל הקשור להשקעות בתחום הטיפול הישיר באוכלוסייה המאוימת, אם שכבות ההגנה הצבאיות לא ייצרו אטימה הולמת של חדירה ופגיעה. אף שהתקציבים הנדרשים לתחום חיוני זה קטנים באופן משמעותי מאלה הנדרשים לפיתוח ולהצטיידות של מערכות אמצעי לחימה הגנתיות, לא ניכר בשנתיים האחרונות מאמץ מספיק של הממשלה לתקצב באופן מסודר וממוסד כלים הכרחיים הנדרשים לצורך זה. מדובר בעיקר בכלים

ארגוניים ותשתיתיים מקומיים, שיעמדו לרשות רשויות מקומיות בעת מבחן ויאפשרו להן לתפקד בצורה נאותה מול איום אקוטי נמשך ולאחר פגיעה של נשק מנגד. גם בתחום זה נראה כי הממשלה נוטה לסמוך על המגזר השלישי שיעשה את המלאכה בנאמנות. זו הנחה בלתי ראויה, כפי שטען במאמרו דלעיל ראש רח"ל, זאב צוק רם. מכל מקום, רשויות מקומיות חזקות מניחות שהסיוע הממשלתי יהיה מוגבל ולא מספיק ופועלות זה שנים לקידום יכולותיהן העצמיות בתחום זה. רשויות חלשות יותר עומדות בחלק מהמקרים מן הצד, וחלקן אף מסרבות ליטול על עצמן את האחריות לטיפול במצבי חירום, אם בהעדר תקציבים ואם בשל אי-הבנה שהנושא חיוני לרווחת תושביהן. טענתן – הנכונה – של אלה היא שהנושא אינו בסמכותן, דבר המחייב שינוי, מצד אחד, ומשמש תירוץ נוח להשתמטות ממילוי הצורך, מצד שני. עם זאת, בהיבט זה נראה במהלך "עופרת יצוקה" סימן מעודד. הרשויות המאוימות תיפקדו בצורה נאותה מול האתגר, בהקרינן ביטחון עצמי ויכולות ביצוע סבירות, גם אם האיום המעשי על תושביהן היה מוגבל יחסית. המסר הטמון בכך חשוב וחיובי: נטילת האחריות של הרשויות המקומיות לריכוז הניהול של משברים בשעת חירום, בסיוע ישיר של הגורמים האחרים (פיקוד העורף, משטרת ישראל, מד"א, כיבוי אש והארגונים המתנדבים) היא הכיוון הנכון. נדרש כאן שינוי מהתפיסה הבריורקרטית המקובלת על חלק ממשרדי הממשלה כי הרשויות אינן מסוגלות ואינן מתאימות לעמוד בכובד המשימה. נדרשים החלטה ותקצוב של הממשלה להשקיע ברשויות המקומיות לא רק תקציבים, אלא גם סיוע מקצועי, כדי לאפשר להן למלא את חובתן בהכנת היישובים ובניהולם בשעת חירום. בתחום חשוב זה לא נעשה די. אפשר לעשות הרבה, ויפה שעה אחת קודם. ומה שנעשה בחלק מהיישובים בדרום צריך שיעשה ביישובים רבים אחרים גם בדרום וגם בצפון.

ובסיכום: שלוש שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה, ועל אף ההישגים היחסיים במסגרת "עופרת יצוקה", מדינת ישראל אינה במצב טוב יותר, יחסית, מאשר ב-12 ביולי 2006. אמנם ננקטו צעדים לשיפור המצב, אבל אנו לא חיים בחלל ריק. בצד השני יש התקדמות משמעותית ומהירה. כדי שנוכל להתמודד בצורה מוצלחת עם האתגר המחרף, ההתקדמות שלנו צריכה להיות מואצת הרבה יותר וניכרת הרבה יותר. במרוץ הזה מצבנו לא טוב. גם אם בקרב חלק מהעוסקים במלאכה הולכת ומתגבשת תפיסה נכונה, הרי שמימושם הלכה למעשה של הרעיונות הנכונים האלה נתקל בקושי ובמכשולים. הבעיה היא בראש וראשונה קונספטואלית ותודעתית. התפיסה שלפיה החזית האזרחית לפחות שווה לחזית הצבאית, ויש הטוענים כי היא אולי יותר חשובה ממנה, כפי שקבע דן מרידור במאמרו בקובץ זה, עדיין לא לחללה לתודעת רבים ממקבלי ההחלטות. במערכת הביטחון ובעיקר בצה"ל עדיין שולטת

התפיסה שהצבא הוא שיעשה את המלאכה, שבפעולותיו ההתקפיות בחזית הצבאית הוא יגן על האזרחים, ובשעה שהכוחות פועלים כדי לספק את ההגנה לאזרחים – אלה יממשו את המצופה מהם בעמידה איתנה, מתוקף חוסנם הטבעי. אולם מה יקרה אם האוכלוסייה האזרחית לא תעמוד איתן? אם המרקם האזרחי יתפורר? שאלה זו ניצבת לפתחה של ממשלת ישראל. היא מחויבת לייצר היערכות מתאימה שתאפשר לקהילות ולתושבים את יכולת העמידה ההכרחית בזמן שיידרש לצה"ל כדי להגיע להפסקת האיום על החזית האזרחית ולניצחון.

במבחן ההשקעות שנסקר כאן יש די אינדיקציות לטענה שמדינת ישראל אינה מתקדמת בקצב הראוי למצב הרצוי, שבו אזרחי המדינה מטופלים בצורה סבירה גם במהלך מלחמה מתמשכת, שבה סופג העורף תקיפות אויב רצופות ומסיביות. ונדגיש: כאשר צה"ל ממשיך לעסוק בשיפור יכולות התמרון שלו, ומערכת הביטחון ממשיכה להשקיע השקעות מסיביות בפיתוח היכולות ההתקפיות, עומדת השאלה באיזו מידה מערכת ההגנה האזרחית מתקדמת במקביל בקצב הראוי. התמונה המצטיירת היא שבזירה ההגנתית, הזוכה לעדיפות פחותה, מקבל המיגון האקטיבי עדיפות ברורה על פני המיגון הפסיבי, ושניהם ביחד זוכים לעדיפות מובהקת על פני המוכנות של המערכות האמורות לטפל באוכלוסייה הנפגעת. התוצאה היא שהמערכת הפסיכו-סוציאלית – שתפקידה לתת מענה לטיפול בפרט, לאוכלוסייה שבמצוקה, אם כל שכבות ההתגוננות לא יעמדו בפרץ – אינה זוכה להשקעה מספקת. בתחום קריטי זה אין אנו מתקדמים די, ולכן אנו נסוגים. הזמן אינו משחק לטובתנו. אדרבה, ככל שחולף זמן מהזעזוע של מלחמת לבנון השנייה וכל עוד נתבשם מההצלחות היחסיות של "עופרת יצוקה", כך יתפוגג רישומו של האיום ומקומה של החזית האזרחית בו. זה בסיס לעשייה מופחתת.

לכן נודעת חשיבות רבה לריכוז מחודש של מאמץ מחשבתי ותכנוני בכל הקשור לבנייתה של החזית האזרחית. זה צריך לבוא לידי ביטוי בהחלטה מעודכנת לגבי ארגון המערכת, בחקיקה מותאמת לצרכים ולתפיסה ההולמת, בתקצוב ראוי ומרכזי של ההשקעות הנדרשות ובחלוקת אחריות שתבהיר מי הגורמים האחראים להתכוננות לקראת המשבר ולניהולו. לגרסתנו, על ההתכוננות צריכה להיות מופקדת המדינה, ובראש המאמץ מוצב גורם אזרחי ממלכתי בכיר, מוסכם, בעל יכולות לקדם את הנושא בנבכי הבירוקרטיה הישראלית ומול הגורמים הרבים והחזקים העוסקים במלאכה. על ניהול המשברים צריכה להיות מופקדת הרשות המקומית, ועל הממשלה לספק לה את התקציבים והכלים, לרבות סיוע ישיר, לפי סטנדרדים שתקבע הממשלה. רק מענה משולב זה, ביחד עם המשך המאמץ לבניית יכולותיו של צה"ל, גם בתחומי ההגנה האקטיבית, יוכל לשכנע את הציבור שהמדינה עושה למען ביטחונו בתרחישי עימות עתידיים ריאליים. מהלך כזה הכרחי לא רק כדי לקדם את רמת המוכנות

כנדרש לנוכח האיומים על החזית האזרחית. הוא חיוני גם לבניית האמון של הציבור בהנהגתו, אמון שהוא תנאי לבניית החוסן הציבורי. חוסן כזה מהווה נדבך הכרחי בבניית יכולת העמידה האיתנה של הציבור בשעת מבחן.

מחברי המאמרים במזכר

(לפי סדר הופעת המאמרים)

ח"כ אלוף (מיל.) מתן וילנאי, סגן שר הביטחון ומופקד על רשות החירום הלאומית. בעל תואר ראשון בהיסטוריה כללית, לימודים במרכז ללימודים אסטרטגיים של אוניברסיטת הרווארד, ולימודים במרכז ללימודים אסטרטגיים של ג'ונס הופקינס, ארצות הברית. שירת בצה"ל, בין היתר, כאלוף פיקוד הדרום וכסגן הרמטכ"ל. חבר כנסת מאז הכנסת ה-15. לשעבר שר המדע, התרבות והספורט.

השר דן מרידור, למד בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. בשנים 1984-1982 שימש מזכיר הממשלה בממשלותיהם של מנחם בגין ויצחק שמיר. חבר כנסת משנת 1984 עד 2003. בשנים 1992-1988 כיהן כשר המשפטים. בשנים 1996-1997 שר האוצר. בשנים 1999-2001 יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בשנים 2001-2003 שר בלי תיק, וחבר הקבינט הביטחוני. בשנים 2004-2006 עמד בראש הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל. משנת 2006 עד מארס 2009 שימש סגן יושב ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

אלוף יאיר גולן, מפקד פיקוד העורף בצה"ל מאז תחילת 2008. קודם לכן פיקד על עוצבת הגליל ואוגדת יהודה ושומרון. בוגר קורס פיקוד ומטה, בוגר לימודי צבא וביטחון במכללה למלחמה של הצבא האמריקאי, בעל תואר ראשון במדעי המדינה מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני במינהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד, ארה"ב.

אלוף (מיל.) אהרון זאבי פרקט, מנהל התוכנית למחקרי מודיעין ע"ש שרי וישראל רויזמן במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף למכון בתום קריירה ארוכת שנים בצה"ל. בתפקידו האחרון היה ראש אמ"ן. בתפקידיו האחרים בצה"ל שירת כראש אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (אט"ל), כעוזר וכסגן ראש אגף התכנון (אג"ת) וכן כמפקד 8200 (יחידת הסייגנט). בעל תוארי B.A. ו M.A. בהיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל-אביב ובוגר התוכנית הבינלאומית למנהלים בכירים בבית הספר למנהל עסקים של אוניברסיטת הרווארד, ארצות הברית.

אלון שוסטר, ראש המועצה האזורית שער הנגב משנת 2002, מראשי "עוטף עזה". חבר קיבוץ מפלסים שעל גבול רצועת עזה. משמש ראש צוות החירום האזורי, המתמודד עם ירי רקטות הקסאם מרצועת עזה אל ישובי שער הנגב וקריית החינוך ובה מכללת ספיר. יושב ראש ועדת הרווחה של מרכז המועצות האזוריות, מנהלת השקמה, פארק התעשייה ספירים, איגוד ערים לביוב שדרות שער הנגב, שולחן המועצות האזוריות הקיבוציות.

תא"ל (במיל') זאב צוק-רם (ווה), ראש רשות החירום הלאומית ומ"מ קבוע לשר הביטחון כיו"ר ועדת מל"ח עליונה. לשעבר ראש מטה פיקוד העורף (במיל') וקצין אג"מ פיקודי. בעל תואר ראשון במדעי המדינה וקרימינולוגיה מאוניברסיטת בר אילן, ותואר שני במדעי המדינה, יחסים בינלאומיים וניהול אסונות מאוניברסיטת חיפה. מומחה בנושא עורף וטרור בלתי קונבנציונלי ובארגון וניהול תרגילי חירום לאומיים. בוגר המכללה לביטחון לאומי ובתפקידיו הקודמים שימש כס' ראש המטה ללוחמה בטרור במועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה.

דוד קליין סא"ל (מיל.), לשעבר ראש ענף במרכז לניתוח מערכות באגף התכנון, בצה"ל, מומחה לחקר ביצועים, ניהול סיכונים ותכנון אסטרטגי. משמש כיום יועץ לניתוח מערכות, חקר ביצועים, ניהול סיכונים וייעוץ אסטרטגי לגופים וקבוצות ממשלתיים, פרטיים וציבוריים במסגרת חברת "חושבה לתכנון" מבית "מטריקס". תחומי התמחותו כוללים הגנה על אוכלוסייה במצבי חירום ותכנון היערכות לשעת חירום. פרסם סדרה של מאמרים בתחום התגוננות העורף במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי.

ד"ר אל"ם (מיל.) ארז סברדלוב, בעל תואר ראשון בפיזיקה ומתמטיקה ותואר שני בהנדסה מאוניברסיטת תל-אביב, בעל דוקטורט בחקר ביצועים מהאוניברסיטה ללימודי המשך של הצי האמריקאי, קליפורניה. שימש בעבר ראש ענף חקר ביצועים בחיל האוויר וראש המרכז לניתוח מערכות באגף תכנון, צה"ל. בעבר מייסד ומנכ"ל חברת "חושבה לתכנון". כיום משמש ראש האגף לתכנון אסטרטגי בחברת "מטריקס".

תא"ל (מיל.) מאיר אלרון, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר שימש בתפקידים בכירים באגף המודיעין בצה"ל. תפקידו האחרון – סגן ראש אמ"ן. נטל חלק פעיל בשיחות השלום עם מצרים והיה חבר בכיר במשלחת הישראלית לשיחות השלום עם ירדן. אחרי פרישתו מהצבא שירת כסגן מנהל כללי של עיריית תל אביב (1989-1994). לאחר מכן שימש יועץ לתכנון אסטרטגי, לצה"ל, משטרת ישראל, משרד החינוך, ולמועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו הם יחסי הגומלין בין המערכת החברתית לביטחונית, החוסן הלאומי בישראל, החזית האזרחית וניהול אסונות המוניים.

-
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Dies it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles*.
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].

Memoranda 2006 – Present

- No. 99, May 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* (Hebrew).
- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.

