

אתגרי החזית האזרחית בישראל

אלכס אלטשולר

"טרור הסכינים והדריסות" שפרץ בסתיו 2015 לא היה אחד התרחישים המרכזיים שלקראתו נערך והתאמן המערך המורכב של החזית האזרחית בישראל. מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, התמקדו המאמצים של גופי הגנת העורף בישראל בעיקר בהיערכות לתרחישים שונים של התקפות טילים ורקטות. ואכן, חלה התקדמות משמעותית במוכנותה של מדינת ישראל לתרחישים מסוג זה. עם זאת, טרור הסכינים והדריסות מחדד את מורכבותה ואת רב-ממדיותה של משימת ההיערכות למצבי חירום. משימה בין-תחומית ובין-ארגונית זו מחייבת שיתוף פעולה מתמשך בין כלל הגורמים המעורבים, תכנון אסטרטגי מקיף לצד גמישות פעולה מובנית, תרגול מעמיק של תרחישים מגוונים לצד מוכנות תפיסתית והפעלתית לנוכח מצבים בלתי-צפויים, בלתי-מוכרים ומשתנים. עמידה באתגר זה אינה קלה כלל ועיקר, אך היא אפשרית ומחויבת המציאות.

מאפיינים מבניים ובין-ארגוניים של מערך הגנת העורף של ישראל

שני משרדי הממשלה העיקריים המופקדים על החזית האזרחית בישראל הם משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים. למרות מאמציהם, לנוכח האתגרים הפנימיים שבפניהם ניצב כל אחד מהם, וכן האתגרים הקשורים ליצירת סינרגיה ותיאום מתמשך ביניהם, קיימים עדיין פערים המקשים את קידום "קפיצת המדרגה" הנדרשת בתחום הגנת העורף האזרחי בישראל.

ממשלת ישראל קיבלה ב-1 ביוני 2014 את החלטות 1661 ו-1662, אשר מבטלות את קיומו של המשרד להגנת העורף, ממנות את שר הביטחון כאחראי למכלול נושאי ההיערכות לחירום ומטילות על משרד הביטחון ועל המשרד לביטחון פנים לקיים תהליך הידברות על חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם.¹ תהליך זה של הידברות לא הושלם עד עתה, ולא הוליד הסדרה ברורה ומקיפה, וחשוב מאוד כי זו תתרחש ותעוגן

בהקדם. רק כשנה לאחר קבלת ההחלטות הנזכרות לעיל פורסם המכרז למינויו של ראש רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון² (אשר לצד מפקד פיקוד העורף, משמש גורם מפתח בתחום ההיערכות למצבי חירום במערכת הביטחון), וחשוב שהליך המינוי הושלם. ניתן למנות סיבות אפשריות שונות לעיכובים של ההסדרה הבין-משרדית בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, ובהן מבצע 'צוק איתן', קיומן של הבחירות לכנסת במאוס 2015 ואי-היציבות המתלווה לכך, וכעת – טרור הסכינים והדריסות. אולם, התוצאה הקיימת אינה הולמת את האתגרים הנכונים לחזית האזרחית בישראל. המצב מורכב גם בכל הקשור למשרד לביטחון פנים. התהליך הממושך ורבי-המהמורות של מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל, עם פרישתו של רב-ניצב יוחנן דנינו, לא סייע לקידום "השקט התעשייתי" החיוני לגיבושם ולהטמעתם של תהליכי שיפור רב-ממדיים ואינטגרטיביים, הנחוצים למערך הגנת העורף של ישראל. זאת, למרות העובדה שמשטרת ישראל מתמודדת באופן ראוי לציון עם האתגרים הביטחוניים של גל הטרור הנוכחי.

ההזדמנות הקיימת עתה ליצירת קפיצת מדרגה אסטרטגית בתחום ההיערכות לחירום

על רקע הטלטלות והשינויים הרבים שעברו על מערך הגנת העורף במהלך השנים האחרונות, נראה כי הגיע הזמן לקידומו של השינוי האסטרטגי המיוחל בחזית האזרחית. זאת בהתבסס על שתי עובדות. הראשונה – ברור עתה שמשרדי הממשלה המובילים בנושא הם משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים. השנייה – שלושת בעלי התפקידים המרכזיים – מפקד פיקוד העורף, ראש רח"ל (רשות חירום לאומית במשרד הביטחון) והמפקח הכללי של משטרת ישראל – הם חדשים בתפקידם. שילובן של שתי העובדות הללו, על פי התרחיש האופטימי, עשוי לאפשר הזדמנות לשידוד מערכות וליצירת קפיצת מדרגה של ממש בחזית האזרחית. בהקשר זה, עבודה בין-ארגונית משולבת, מתואמת ורציפה מהווה את אחד מתנאי המפתח לקידום משמעותי של רמת המוכנות לחירום בישראל. המערך המורכב של החזית האזרחית בישראל יכול וצריך לתפקד בצורה הרמונית ואינטגרטיבית הרבה יותר מאשר בעבר, ללא זעזועים ארגוניים תכופים אשר הקשו מאוד את רציפות התפקוד, ותוך הצבת מכלול נושאי הגנת העורף בקדמת הבמה במארג הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, כפי שמתחייב.

היבטים משפטיים

אחד האתגרים המשמעותיים, אשר ראוי לטפל בו ללא דיחוי, קשור לתשתית החוקית והרגולטורית בכל הקשור להיערכות למצבי חירום בישראל. החוק המרכזי העוסק בכך

בספר החוקים של מדינת ישראל הוא "חוק התגוננות אזרחית (הג"א)" מ-1951, שנחקק כאשר שררה מציאות אחרת, ואין בו התייחסות למצבי חירום שאינם על רקע בטחוני. מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 נעשו ניסיונות רבים לקדם את חקיקתו של "חוק העורף", אשר ייתן מענה מקיף, עדכני ומוסכם לנושא. אולם, ניסיונות אלה לא צלחו עד כה בשל שילוב של סיבות פוליטיות, ארגוניות ובין-ארגוניות. אסדרה (רגולציה) וחקיקה מקיפה ועדכנית (שייתכן כי תכלול מספר חוקים הנוגעים להיבטי היערכות שונים) מהוות תנאי הכרחי לשיפור אסטרטגי במצבה של החזית האזרחית בישראל.

טרור הסכינים והדריסות – 2015

"טרור הסכינים והדריסות" של סתיו 2015 מדגיש כי התרחישים שעומדים עלול להתמודד העורף הישראלי רבים ומגוונים, והם עלולים להיות בלתי-צפויים. במצב זה חשוב מאוד שגופים האמונים על החזית האזרחית במדינת ישראל יתכוננו במקביל למגוון רחב של תרחישים, ויחתרו כל העת לגמישות ולחדשנות הן בתפיסה והן בביצוע. בכל הקשור למצבי חירום ההתרחשויות הן דינמיות ורב-ממדיות, ולפיכך קיימת חשיבות רבה בקריאת תיגר על מוסכמות ובהצגת שאלות שהמענה להן ידרוש בחינה של דפוסי חשיבה, מוסכמות ושיטות פעולה קיימות, העשויים להתאים למצב מסוים ולא למצב אחר. חתירה זו לחדשנות, גמישות ובחינה ביקורתית של הקיים מחייבת מאמץ מתמיד, אך היא מעניקה ערך מוסף משמעותי לארגוני החירום המצליחים בכך.³ כדי לאמץ גישה זו, על גופי החירום הישראליים לקדם ולפתח יחידות ייעודיות שיהיו אמונות על הנושאים המפורטים לעיל, וישמשו מעין מקבילה לפונקציית ה"איפכא מסתברא" באגף המודיעין של צה"ל, תוך שיתוף-פעולה בין-ארגוני נרחב במערך העורף של ישראל. "טרור הסכינים והדריסות" מעלה את רמת החרדה ויוצר אווירת מתח. במצב זה, שמירה על חוסן – לא רק תפקודי אלא גם מוסרי – אינה פשוטה. אולם, אלה המצבים שבהם נבחנות קהילות, חברות ומדינות. אל מול האלימות הקשה יש חשיבות יתרה לכך שהחברה הישראלית תשמור על מצפן של ערכים ומוסר. על רקע זה ניכרו תופעות של גזענות, חוסר סובלנות ואכזריות. על החברה הישראלית להוקיע בקול רם וברור כל התנהגות שאינה נורמטיבית והלכי רוח מתלהמים. המאבק בטרור ממושך וכואב, ושמירה על אמות מוסר הכרחית על מנת להתמודד עימו.

היערכות להתקפות טילים ורקטות

אשר לתרחיש שהפך למרכזי לאחר מלחמת לבנון השנייה של התקפות טילים ורקטות – ישראל צעדה כברת דרך ארוכה ומרשימה, בעיקר בהיבטים הטכנולוגיים של ההתרעה

וההגנה האקטיבית. פיתוחה ושכלולה המתמשך של מערכת 'כיפת ברזל' מהווים עדות בולטת לכך. הצלחה זו הצילה חיי אדם, תרמה לגמישות הפעולה של הדרג המדיני ומנעה נזקים כלכליים משמעותיים. האתגר המרכזי הקיים עתה בקשר ל'כיפת ברזל' הוא הרחבה של מספר הסוללות, כך שיוכלו להגן במקביל על אזרחי המדינה, על מתקני צה"ל ועל תשתיות חיוניות. ההשקעה במערכת 'כיפת ברזל' הוכחה בבירור כיעילה, ויש להרחיבה לשם מתן מענה למכלול הצרכים. המשאבים התקציביים מוגבלים ויש להקצותם על פי סדרי עדיפויות. באופן היסטורי, מכלול נושאי ההתגוננות סבל מתעדוף נמוך ומתקצוב חסר על ידי מערכת הביטחון. הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון לישראל ("וועדת מרידור") המליצה עוד ב-2006 לראות את נושא ההתגוננות כאחד הנושאים המועדפים, על רקע האיומים המשתנים. כחלק ממגמה זו, יש מקום להגברת ההשקעה בפריסת 'כיפת ברזל' במסגרת תקציב הביטחון הקיים. הסיוע הכספי הניכר של ארצות הברית בהקשר זה מועיל וחיוני, אך זו אינה יכולה להוות תחליף להקצאת המשאבים לנושא זה על ידי ממשלת ישראל. קליטתה הצפויה של מערכת 'שרביט קסמים' בצה"ל במהלך שנת 2016 תהווה תרומה נוספת מבחינת קשת המענים בתחום ההגנה האקטיבית.⁴ גם פיתוחה של מערכת 'קרן ברזל', שנועדה ליירט פצצות מרגמה ורקטות לטווחים קצרים מתחת לסף יכולת היירוט של 'כיפת ברזל', מהווה בשורה חשובה.⁵ השלמת הפיתוח ופריסתה המבצעית של מערכת זו יקלו מאוד על תושבי אזור עוטף עזה, הסובלים מהפגזות מאז שנת 2000, ואשר לא קיבלו עד כה מענה טכנולוגי לרקטות בעלות הטווח הקצר ולפצצות המרגמה. עבורם, 'קרן ברזל' עשויה להציל חיים, וכן להגביר את הסיכויים לשמירה על רציפות תפקודית גם במצבי חירום. היבט חשוב נוסף שעשוי לסייע לשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום קשור למערכות ההתרעה מפני טילים ורקטות, המאפשרות לאזרחים להיכנס למרחב המוגן תוך פרק הזמן הקצר הניתן לכך. פיקוד העורף עושה מאמץ ניכר במהלך השנים האחרונות להפוך את ההתרעה לממוקדת יותר, ולהרחיב את מספר אזורי ההתרעה. כחלק ממגמה זו הורחב מספר אזורי ההתרעה בצפון הארץ. מעבר לכך, במסגרת הניסיון להעביר התרעות באופנים מגוונים נוספה האפשרות, הפתוחה לפני כל אזרח בישראל, להצטרף ל"גל השקט" של פיקוד העורף, ולקבל התרעה באמצעות הרמקולים של המחשב.⁶ כל אלה פעולות חשובות שעלותן אינה גבוהה, אך תרומתן להגברת החוסן של הציבור משמעותית.

האתגר המשמעותי ה"נוכח-נפקד": היערכות לרעידת אדמה הרסנית בישראל

באופן מסורתי, מרבית ההתייחסות בישראל בהקשר של מצבי חירום ניתנה למצבי חירום מלחמתיים. האיומים הביטחוניים אכן בולטים, מורכבים ודינמיים. עם זאת, חשוב לזכור כי עלולים להתרחש בישראל גם מצבי חירום רחבי-היקף מסוגים אחרים, ויש לייחד את תשומת הלב המחשבתית והביצועית הנדרשת להיערכות לקראתם. גורם הסיכון שאינו מלחמתי הבולט בישראל הוא התרחשותה של רעידת אדמה הרסנית. רעידות האדמה שהתרחשו באביב 2015 בנפאל הפנו, בין היתר, את הזרקור לאפשרות התרחשותה של רעידת אדמה בישראל, ולמידת מוכנותה של המדינה לעמוד באתגר מורכב ורב-ממדי זה. נראה כי מדינת ישראל אינה מוכנה עדיין ברמה הנדרשת לאפשרות של רעידת אדמה רבת-נפגעים ונזק חומרי, שתפגע בתשתיות ותשבש את שגרת החיים. חשוב להכיר בכך שרעידת אדמה חזקה עלולה להתרחש בישראל בקרוב: במהלך מאות השנים האחרונות התרחשו באזור רעידות אדמה חזקות בהפרש של כשמונים עד מאה שנה זו מזו, ורעידת האדמה ההרסנית האחרונה התרחשה בארץ לפני 88 שנים. בשנת 1995 אירעה רעידת אדמה ליד אילת, אך נזקיה היו מצומצמים יחסית והיא לא נחווה כאירוע טראומטי על ידי הציבור ומקבלי ההחלטות. תזכורת אחרונה לממשותו של גורם סיכון זה במציאות הישראלית נרשמה לפני זמן קצר, כאשר ב-27. ביוני 2015 אירעה רעידת אדמה בעוצמה של 5.2 בסולם ריכטר, ולשמחתנו לא היו נפגעים ולא נגרם נזק. לנוכח נזקיו האפשריים של אירוע מסוג זה, חשוב להבין כי רעידת אדמה הרסנית מהווה אתגר לאומי אסטרטגי עבור ישראל, שיש לספק לו מענה אינטגרטיבי מקדים וראוי.

אמנם, אין כיום יכולת לחזות את עיתויה המדויק של רעידת אדמה, ולא כל שכן את עוצמתה ומיקומה המדויקים. אולם, לצד "הבשורות הרעות" יש גם "בשורות טובות": ניתן להפחית באופן משמעותי את מרבית הנזק שרעידת אדמה חזקה עלולה לגרום, ועל ידי כך להפוך "מגה-אסון" אפשרי לאירוע משברי הניתן להכלה. ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, פיקוד העורף, כלל משרדי הממשלה וגופי התשתית ואחרים עוסקים לאורך שנים רבות, ובאופן נרחב יותר מאז 1999, בפעילות מגוונת לקידום המוכנות לאפשרות של רעידת אדמה. אולם הפערים בין מידת המוכנות לבין עוצמת האתגר והיקפו עודם משמעותיים מאוד. עיקרי הפערים הם בתחומי החקיקה והרגולציה, רמת המודעות והידע בקרב הציבור הרחב, הכשרה, קיומם של מאות אלפי מבנים שאינם עמידים, ההתרעה והחוסן הקהילתי. המלצות המדיניות הבאות נועדו ליצור את "קפיצת המדרגה" הנדרשת לקידום מענה אסטרטגי, מקיף ואפקטיבי להתרחשות של רעידת אדמה הרסנית:

- חקיקת "חוק היערכות לרעידת אדמה הרסנית" שיגדיר את נושאי האחריות במהלך שלבי ההיערכות, המענה והשיקום, מרמת הפרט ועד הרמה הלאומית.
- פיתוח ויישום "התוכנית הלאומית לחיזוק מבנים", תוך הצבת יעד של חיזוק כלל מבני הציבור ומבני המגורים הרלוונטיים בישראל במהלך העשור הקרוב, ובכלל זאת מתן עדיפות ברורה לאזורי הפריפריה ולאזורים הנמצאים בסיכון גבוה לרעידת אדמה.
- האצת פריסתה של מערכת ההתרעה הלאומית, שעם התרחשותה של רעידת אדמה תספק לחלק מן האזורים עוד שניות יקרות לתגובה מהירה ומצילת חיים.
- שילוב מוגבר של האוכלוסייה החרדית ובני מיעוטים בכוחות החילוץ וההצלה, הזקוקים לתגבור נרחב, במסגרת השירות הלאומי-אזרחי.
- במסגרת התוכניות השונות להגברת החוסן קהילתי המתקיימות בישראל, יש לייחד תשומת לב לתרחיש של רעידת אדמה הרסנית.

סיכום

ניתן לציין כי ישראל צעדה כברת דרך בכל הנוגע להיערכות לקראת מצבי חירום מלחמתיים ואחרים. עם זאת, קפיצת המדרגה האסטרטגית הנדרשת טרם התרחשה. יש פער בלתי-מבוטל בין האיומים הפוטנציאליים לבין המענה הקיים בהקשר של התרחישים הביטחוניים, ופער משמעותי אף יותר ביחס לתרחישים אחרים כדוגמת רעידת אדמה הרסנית. אל מול מגוון הסיכונים, קיים צורך אסטרטגי לקדם שינוי תפיסתי, חקיקתי ומשאבי, אשר כה נחוץ לשם מתן המענה הראוי להיערכותה של ישראל למגוון מצבי חירום.

הערות

- 1 החלטת ממשלה מספר 1661 והחלטת ממשלה מספר 1662 מתאריך 1 ביוני 2014.
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1661.aspx>
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1662.aspx>
- 2 פניית נציבות שירות המדינה לאיתור מועמדים/ות למילוי משרת ראש רח"ל (רשות חירום לאומית) עד 13 באוגוסט 2015 – אתר נציבות שירות המדינה, [http://www.csc.gov.il/Tenders/ Jobs/Pages/372-2015.aspx](http://www.csc.gov.il/Tenders/Jobs/Pages/372-2015.aspx)
- 3 ראו, בין היתר:
Leonard, H. B. & Howitt, A. M., "Acting in time against disasters: A comprehensive risk management framework", in: H. Kunreuther & M. Useem (Eds.), *Learning from catastrophes: Strategies for reaction and response*, Upper Saddle River: Wharton School Publishing, 2009, pp. 18-41.
- 4 יוחאי עופר, "מצטרפת ל"כיפת ברזל": מערכת "שרביט קסמים" מבצעת", NRG, 1 באפריל,

אתגרי החזית האזרחית בישראל

- 5 אמיר בוחבוט, "מערכת הלייזר שתיירט רקטות לטווחים קצרים במיוחד", וואלה: NEWS, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/687/018.html>, 2015
- 6 מתן חצרוני, "צה"ל שינה את מערך האזעקות בצפון", MAKO, 15 בנובמבר 2015, <http://news.walla.co.il/item/2713120>
- http://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2015/Article-c88fea8a94a0151004.htm