

מושג

החזית האזרחית בישראל

הגדרה

החזית האזרחית בישראל כוללת את כל בעלי העניין¹ במדינת ישראל שעלולים להיפגע ממצב משברי (ביטחוני, אזרחי או טבעי) ובכללם מוסדות המדינה והרשת האזרחית.

מרכיבי החזית האזרחית

1. **מוסדות המדינה** – כוללים את בעלי העניין שפועלים מכוח הסמכות והאחריות שנקבעו להם על-פי חוק, ומכוח הלגיטימיות לה זכו כגופים נבחרים.² בישראל מערכת זו כוללת את כנסת ישראל, נשיא המדינה, ממשלת ישראל וסוכנויותיה לרבות צה"ל, כוחות הביטחון ומערך העורף,³ הרשויות המקומיות וכל גורם אחר שהוא בעל סמכות מכוחה של המדינה.
- מוסדות המדינה פועלים לרוב על-פי הגיון משותף ומנוהלים באמצעות החלטות, תקנות, חוקים, נוהלי עבודה וכללי התנהגות משותפים. הם מאורגנים בצורה היררכית (מלמעלה-למטה) שמאפשרת תיאום, פיקוח, סינון ועיבוד של נתונים רבים.⁴
2. **הרשת האזרחית** – רשת זו כוללת את כל בעלי העניין שאינם חלק ממוסדות המדינה וסוכנויותיה, כמו למשל משקי בית, קהילות, מגזר עסקי, ארגונים ועמותות, אמצעי התקשורת והאקדמיה. יש לציין כי הרשת האזרחית בישראל כוללת גם את יהדות התפוצות המעורבת ציבורית וכספית במתרחש בחזית האזרחית בשגרה ובמשבר.⁵
- הרשת האזרחית מונהגת על-ידי מנהיגים ללא סמכות, אשר יכולים לצמוח מכל מגזר ושכבה ברשת.⁶ רשת זו פועלת על-פי הגיון פנימי מורכב ומשתנה, היא מאופיינת במבנה שטוח וגמיש,⁷ המצוי בצמיחה ושינוי תמידי, שכולל שיתופי פעולה רבים ומשתנים בין חברי הרשת.⁸

¹ בעלי עניין (Stakeholders) הם כל גורם שיכול להרוויח או להפסיד ממצב משברי ואשר מושפע מהחלטות אשר התקבלו או לא התקבלו על-ידי מקבלי ההחלטות. ר' Michael Lindell, Carla Prater, Ronald Perry, **Emergency Management**, (NJ: John Wiley & Sons, 2007), pp. 25-42.

² מוסדות המדינה מונהגים על-ידי מנהיגים עם סמכות, מכוח החוק או מכוח בחירתם על-ידי הציבור. על-פי רון חפץ: (1) סמכות היא כוח שהוענק על מנת לכוון, להגן, לגשר ולקבוע תבניות התנהגות בקהילה. בבסיסה של הסמכות עומד 'הסכס' בין מי שנמצא בעמדת קבלת ההחלטות לבין הציבור שאותו הוא אמור לשרת. לכן, סמכות ניתנת ויכולה גם להילקח; (2) מנהיגות היא מכלול הפעולות שנועדו לגרום לקהילה להסתגל למציאות ולאתגרים הניצבים לפניה. מכאן שימנהיגות עם סמכות היא מנהיגות אשר קיבלה סמכות באופן פורמלי לשרת את הציבור ופועלת על מנת לגרום לציבור להסתגל למציאות ולאתגרים הניצבים לפניו. ר' Ronald A. Heifetz, "**Leadership without Easy Answers**", (Cambridge: Harvard University Press, 2003), pp. 49-150.

³ מערך העורף כולל את הגופים הבאים: משרת ישראל (כפוף למשרד לביטחון פנים); פיקוד העורף (כפוף לצה"ל ומשרד הביטחון); משק לשעת חירום (מל"ח) (כפוף למשרד הביטחון); מד"א; מערך בתי החולים והמרפאות (כפוף למשרד הבריאות); מערך כיבוי האש (כפוף למשרד הפנים); פינ"י, סעד וחללים (פס"ח) (כפוף למשרד הפנים); יחידות ניטור חומרים מסוכנים (כפופות למשרד להגנת הסביבה); רח"ל (כפופה למשרד הביטחון). ר' עיצוב מערך העורף במדינת ישראל, **דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום**, (פברואר 2007), עמ' 12-13.

⁴ ר' סמואל יצחק, **ארגונים: מאפיינים, מבנים ותהליכים**, (תל אביב: זמורה ביתן, 1996), ע' 107; ודרי דוד ונאור אריה, **יסודות המינהל הציבורי יחידות 3-4**, (תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1997), ע' 88.

⁵ קהילות יהודיות רבות בתפוצות תומכות באופן שוטף ברשת האזרחית הישראלית בכלל ובתושבי הצפון, שדרות ועוטף עזה בפרט. ר' **Jewish Agency Mobilization During the Second Lebanon War – and Moving Forward to Rebuild the Galilee**. (The Jewish Agency for Israel, December 2006). **דוח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית**, (שתי"ל, 2/07), ע' 24.

⁶ על-פי רון חפץ 'מנהיגות ללא סמכות' היא מנהיגות הפועלת על מנת לגרום לציבור כלשהו להסתגל למציאות ולאתגרים הניצבים מולו, ללא כוח המוענק לה בצורה פורמלית (ר' Heifetz, **ibid**, pp. 181-207).

⁷ תומס פרידמן מתאר את השינוי שעובר העולם שמאפייניו כוללים 'השתתחות' של כדור הארץ, שמאפשרת קשר טוב יותר בין כל מרכזי המידע ויוצרת מין רשת גולבלית אחת. ר' פרידמן תומס ל., **העולם הוא שטוח**, (תל אביב: אריה ניר, 2006), ע' 15.

הממשק בין מוסדות המדינה לרשת האזרחית כאתגר מורכב – הממשק בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית מורכב עקב המאפיינים השונים של שתי המערכות. מטרת הממשק היא להביא לעבודה משותפת על בסיס פיתוח היכולות העצמאיות של כל מערכת. ממשק מוצלח כולל את מוסדות המדינה בליבה, כמי שמכתיבים את אופי ההתנהלות (בעזרת חוקים ותקנות ואכיפתם) ואת הרשת האזרחית כ'מוציאה לפועל', מיישמת ותומכת.⁹

יצירת מנגנון של שיתוף פעולה בין שתי המערכות צריך לכלול גם הכשרות, אימונים והכנה מראש של האזרחים בתחומים כגון: תחבורה, חינוך, עזרה ראשונה ועוד. הרשת האזרחית אמורה לספק בעת משבר כוח אדם רב, תשתיות ופריסה ארצית ולפעול למעשה באופן עצמאי (בהשראת מוסדות המדינה אבל לא דווקא בהפעלה ישירה מצידם). בכך אמורה להתבטא תמיכתה של הרשת האזרחית בפעולות המדינה.

בישראל, כמו בכל העולם, הממשק בין מוסדות המדינה לרשת האזרחית בעייתי בשגרה ולכן צפויות בעיות גם בעת משבר (כמו למשל הבעיות שהתגלו במהלך מלחמת לבנון השנייה).¹⁰ שיפור הממשק בין שתי המערכות האלה הוא תנאי להתמודדות מוצלחת יותר עם משברים בעתיד.¹¹

העורף - רקע היסטורי

המושג עורף זכה לגיבושו עם פרוץ מלחמת העולם השנייה ותופעת ההפצה האסטרטגית, שמטרתה הייתה לגבות מחיר אזרחי כדרך להשפיע על התנהלות המלחמה.¹²

בישראל התפתח מושג העורף במהלך מלחמת השחרור, אז נפגעה אוכלוסייה אזרחית והוקם 'שירות ההתגוננות בפני הרעשות', במטרה להגן על אזרחים מפני מתקפות אויב, ולדאוג לפעולות חילוץ והצלה בזמן משבר. עם העברת חוק הג"א בכנסת (1951) שינה הארגון את שמו ל'שירות ההתגוננות האזרחית' (הג"א).¹³

עד סוף שנות השישים לא הושקע מאמץ רב בהכנת העורף לשעת משבר. זאת מתוך תפיסה כי עיקר הלחימה מתנהלת בחזית הצבאית. במלחמת יום הכיפורים השתנתה התפיסה ורמת ההתארגנות בעורף עלתה.¹⁴

המפנה במערך העורף בישראל התרחש לאחר מלחמת המפרץ הראשונה (1991) וירי טילי סקאד על העורף הישראלי, בעקבותיו הוחלט על הקמת פיקוד העורף בצה"ל, שירש את הג"א.¹⁵

במלחמת לבנון השנייה (7/2006), שהתנהלה בחזית הצבאית בדרום לבנון ובעורף הישראלי והלבנוני במקביל, נפגע העורף הישראלי ישירות ונחשפה שורה של כשלים ברמת המוכנות שלו.¹⁶

⁸ מודל לרשת שצומחת ברציפות, שמשלב צמיחה עם התקשרות מועדפת מופיע בספר 'קישורים'. לפיו, הרשת האזרחית אינה בעלת מבנה סטטי ומצויה בתהליך צמיחה והתפשטות מתמיד. כשכל רשת מתחילה בגרעין קטן ומתרחבת באמצעות הוספת צמתים חדשים. (ר' ברבאשי אלברט-לסלו, **קישורים**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004), עמ' 111-128).

⁹ ר' בהקשר זה: "התפקיד החשוב באמת שממלאות הרשתות הוא בסיוע לארגונים קיימים להתאים את עצמם לתנאי השוק המשתנים ללא הרף." (ר' סמואל יצחק, **שם**, ע' 284).

¹⁰ ניסיון לגשר על בעיות הממשק בין מוסדות המדינה לרשת האזרחית בישראל בא לידי ביטוי למשל ביוזמת משרד ראש הממשלה להקמת שולחנות עגולים (ר' פורום השולחנות העגולים במשרד ראש הממשלה, **ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות, משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות**, פברואר, 2008). על הכשלים שהתגלו בחזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה ר' **דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, דוח מיוחד**, 18/07/2007.

¹¹ ר' למשל את מודל 'הסריג' לממשק מוצלח בין הרשת האזרחית לגופי המדינה – הסריג הוא מבנה אינסופי של תאים המאורגנים בצורה מסודרת ומחברים בשלושה מימדים. המודל שואף לגיבוש מערכת קשרים תלת ממדית, שתשלב בין מוסדות המדינה לבין הרשת האזרחית, ותאפשר ניצול מיטבי של יכולות החזית האזרחית. כל יחידה בסריג חייבת להיות מקושרת לרמה מעליה - המערכת שמספקת תשתיות, לרמה מתחתיה - שמקבלת שירותים, ולגופים המקבילים לה. (ר' שיחה עם דר' זאב ויינר, פסיכיאטר ומומחה ברפואת משפחה, מנהל בתוכנית מרכזי החוסן ברשויות המקומיות, תל אביב, מכוון ראות, 24/11/08).

¹² עורף אזרחי: שם כולל לכל הישויות האזרחיות בכל שטחה של מדינת ישראל, הכולל הן את הרובד הפרטי (האוכלוסייה - כלל בני האדם השהים בשטחה של מדינת ישראל, כולל יחידים, משפחות, משקי בית וקהילות), והן את הרובד הציבורי (המערכות האזרחיות במדינת ישראל, מוסדות ציבור, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, מפעלים, מוסדות, מתקנים, גופי הצלה וארגונים לא-ממשלתיים), (על-פי הגדרת פיקוד העורף).

¹³ קדמה לכך מחלקת הגמ"ר (הגנה מרחבית) בימי היישוב. (ר' אתר **פיקוד העורף** ואתר הכנסת, **לקסיקון המונחים**, הערך: **מלחמת העצמאות** וקמחי יובל, **תפיסת ביטחון פנים של משרד לביטחון פנים - האם היא ריאלית במציאות הישראלית?**, (המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, ינואר 2007), עמ' 16-17).

¹⁴ עד שנת 1967 לא הושם דגש מיוחד על הכנת העורף. יחידות העורף לא צוידו ולא אורגנו לקראת אפשרות של מלחמה עם פגיעות בעורף, במסגרת התפיסה כי מלחמות יתנהלו בשטח האויב, יהיו קצרות ומכריעות. ואולם כבר במלחמת יום הכיפורים התברר כי יש צורך להדריך גם את האוכלוסייה כיצד להתארגן ולפעול בשעת משבר. מאוחר יותר, בשנת 1977 הוקמה מקחל"ר (מפקדת קצין חיל ראשי להג"א ולהגמ"ר) (ר' אתר **פיקוד העורף**, **פיקוד העורף - רקע היסטורי להקמה** ומאיר אלרון, **בל נפנה עורף לחזית האזרחית**, **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1, יוני 2007).

¹⁵ ר' אתר **פיקוד העורף: מלחמת המפרץ - הרקע להקמת הפיקוד הרביעי**.

מעורף לחזית אזרחית

כך הפך העורף הישראלי בעשרים השנים האחרונות לחזית מרכזית בה נפגעת אוכלוסייה אזרחית מתופעות משבריות.¹⁷ זאת בשל ניסיונות גוברים מצד יריביה של ישראל להפנות את עוצמתם הצבאית אל עבר 'הבטן הרכה' של ישראל, העורף, ובדרך זו לעקוף את עוצמתו של צה"ל ולסכל ניצחונות ישראלים בזירה הצבאית.¹⁸

זאת ועוד, בתרחישים מסוימים החזית האזרחית בישראל עלולה להיות הזירה המרכזית ואולי אף הזירה היחידה, שבה תעמוד מדינת ישראל למבחן עליון, כפי שקרה במלחמת המפרץ הראשונה (1991) או כפי שכלול לקרות בתרחיש של אסון טבע.

סוף.

¹⁶ ר' [דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה](#), דוח מיוחד, 18/07/2007.

¹⁷ השימוש במושג 'חזית אזרחית' ולא במושג עורף, מופיע בדוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף בראשות השר עמי אילון, שבחנה את המצב בעורף לאחר מלחמת לבנון השנייה (ר' [עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#)), דוח שני של הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, פברואר 2007). בהקשר זה יש לציין שהחזית האזרחית היא מקום המפגש של אוכלוסייה אזרחית עם תופעות משבריות מגוונות כגון מלחמות, משברים כלכליים וחברתיים ואף אסונות טבע.

¹⁸ ר' למשל את דבריו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט: "מלחמות העתיד, אם יפרצו כאלה חלילה, יהיו שונות בתכלית ממלחמות העבר... לא יהיה יותר מצב שבו המלחמה תתנהל בשדה קרב עלום ומרוחק ובערים הגדולות יימשכו החיים כהרגלם" ([nrg](#), 19/08/2000). ר' גם מסמך מכון ראות בנושא: ['עמידה איתנה' לניצחון בחזית האזרחית](#).