



המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון הפנים – האם היא ריאלית במציאות הישראלית?

יובל קמחי



נייר עמדה מס' 1
ינואר 2007

המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות במכללה לביטחון לאומי, צה"ל

ראש המרכז: ניצב משנה ד"ר פנחס יחזקאלי

המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות פועל במסגרת המכללה לביטחון לאומי מאז שנת 2005, והוא כולל שלוש יחידות משנה: היחידה למדיניות, יחידת המחקר האקדמי ויחידת ניהול הידע והפרסומים.

תחומי המחקר המועדפים שבהם מתמקד המרכז הם: שיתוף פעולה בין ארגוני ובין משרדי; הגדרות של ביטחון לאומי; תפיסות של ביטחון לאומי; שחיתות שלטונית וביטחון לאומי; חוסן לאומי בעימותים מוגבלים; היבטים של טרור ופשיעה (תוך שימת דגש על הקשר הייחודי הישראלי); סוגיות של בטחון פנים, שבו יש תרומה מיוחדת לישראל בכלל ולמכללה לביטחון לאומי כגורם בין ארגוני בפרט.

המרכז מקבל כעמיתי מחקר אנשי אקדמיה ואנשי ביצוע מהשירות הציבורי בעלי רקע אקדמי ומקצועי מתאים. חוקרים יכולים להגיע למרכז לתקופה קצובה כעמיתי מחקר, ולקבל את כל הסיוע הדרוש. בתום התקופה נשלחת עבודתם למשוב עמיתים (Peer Review), והעבודות המתאימות רואות אור בפרסומי המכללה לביטחון לאומי. במסגרת המרכז פועלים היום שלושה-עשר עמיתי מחקר, מתוכם ארבעה מחו"ל (ארצות הברית, בלגיה, גרמניה ויוון).

מרכז המחקר של המכללה מקיים שותפות אקדמית (בעיקר בפרסום) עם גופי מחקר מובילים בתחום הביטחון הלאומי בארץ ובעולם.

מרכז המחקר של המכללה משתף פעולה גם עם 'גלי צה"ל' בהפקת "סדרת הביטחון הלאומי" ב'אוניברסיטה המשודרת'. ההרצאות משודרות מדי יום חמישי בשעות 20.30-21.00. הקורסים בסדרה מופקים כספרים ומופצים במכירה חופשית על ידי משרד הביטחון, ההוצאה לאור.

המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, טל': 03-7603526

צבא ההגנה לישראל, המכללה לביטחון לאומי

מפקד המכללה: אלוף גרשון הכהן

מדריכה ראשית: אלוף משנה עפרה בן-ישי

מדריכים: תת אלוף יוסי היימן, תת גונדר איל גובר, עו"ד אריה רוטר, מר יצחק גרברג, מר מיקי ארבל, ניצב משנה ד"ר פנחס יחזקאלי

המכללה לביטחון לאומי משמשת מוסד ללימוד מקיף ומעמיק של הביטחון הלאומי, על כל מרכיבי העוצמה והחולשה שלו ועל יחסי הגומלין ביניהם. מכללות לביטחון לאומי קיימות במרבית מדינות העולם, שהכירו בצורך לקיים מוסד ללימודים מדיניים צבאיים עבור הרמה הבכירה של הקצונה ושל הממשל האזרחי. המכללה הוקמה מכוח החלטות ממשלה מיום 22.7.1962 ומיום 23.5.1976. על פי ההחלטה האחרונה המכללה לביטחון לאומי נועדה להיות "...המוסד הגבוה ללימוד, לעיון ולמחקר בבעיות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל..". תלמידי המכללה העומדים בהצלחה בדרישות התוכנית, מקבלים בתום שנת לימודים אינטנסיבית שתי תעודות: תעודת בוגר המכללה לביטחון לאומי, מטעם המכללה; ותעודת מוסמך לתואר שני במדע המדינה, במגמת הביטחון הלאומי, מאוניברסיטת חיפה.

התלמידים באים מקרב הקצונה הבכירה של צה"ל, מהפקידות הבכירה של מערכת הביטחון והממשל ויש גם קצינים בכירים מצבאות אחרים הנוטלים חלק בתוכנית. הלימודים במכללה מפתחים בהם ראייה כוללת ומשולבת של מרב הגורמים, התנאים והנתונים הקובעים את מעמדה הביטחוני של ישראל ברגיעה ובמלחמה, היום ובעתיד הנראה לעין.

המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624, צה"ל, טל': 03-7603519



המרכז למחקר אסטטטגי ולמדנינות
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

**תפיסת ביטחון הפנים של
המשרד לביטחון הפנים –
האם היא ריאלית במציאות הישראלית?**

יובל קמחי

©

כל הזכויות על החוברת שמורות למרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות,
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

הנחייה ועריכה אקדמית: נצ"ם ד"ר פנחס יחזקאלי

עריכה לשונית: חווה אתגר

תמונה: נפילת טילים על חיפה במלחמת לבנון השנייה, קיץ 2006,

באדיבות פיקוד העורף, צה"ל

נדפס בדפוס המאירי,

תל-אביב, טבת, תשס"ז, ינואר 2007

תוכן העניינים

5	מבוא
7	סוגי האיומים על בטחון הפנים בישראל
8	המשגה
13	הגופים העיקריים הפועלים ב"מערך העורף"
21	משרדי הממשלה העיקריים והשלטון המקומי – האחראים על "מערך העורף"
23	הדרך לגיבוש תפיסת בטחון הפנים – רקע היסטורי
27	המלצות "צוות גורן"
29	יתרונותיה של התפיסה החדשה
32	חסרונותיה של התפיסה החדשה
43	דיון
46	מקורות

לוחות

9	1. מרכיבי ההגדרות השונות של ביטחון הפנים
15	2. חלוקת האחריות בין גורמי ביטחון הפנים

תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון הפנים –

האם היא ריאלית במציאות הישראלית?

יובל קמחי¹

מבוא

מטרת המסמך לבחון את תפיסת ביטחון הפנים ולדון בה, כפי שאומצה על ידי המשרד לביטחון הפנים באוקטובר 2003 - בתקופת השר צחי הנגבי. זאת, על רקע חזרתה לסדר היום של המשרד לביטחון הפנים בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה. יצוין, כי המסמך נכתב לפני המלחמה, אולם לא מצאתי צורך לשנות בו הרבה גם אחריה.

במדינת ישראל קיימים שני משרדי ממשלה העוסקים בהקניית ביטחון לאזרחים: משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים. חלוקת העבודה ביניהם נקבעה ב-1974. בעקבות הפיגוע הקטלני במעלות, קיבלה הממשלה את מסקנות "ועדת זמיר" (1990): להפוך את המשטרה לגורם המופקד על ביטחון הפנים, בשגרה מכוח החוק, ולהכפיף אליה גופי עזר לצורך הפעלתם במסגרת תפקידיה (שם, ע' 98).

אם מבחינה ביורוקרטית החלוקה בין המשרדים ברורה, לפחות להלכה; הרי שמהבחינה התפיסתית תיאורטית, שאמורה להנחות את פעילותם, היא אינה בהירה כל צרכה.

תפיסות המשרדים אמורות להיגזר מתפיסת הביטחון הלאומית, אולם עד לאחרונה, לא היתה לישראל תפיסת ביטחון פורמלית כתובה, סדורה ומנוסחת, העוסקת בבניין הכוח הצבאי ובעקרונות הפעלתו². זאת למרות שמאז הקמתה נמצאת מדינת ישראל

¹ אלוף משנה יובל קמחי משמש כראש מחלקת תורה ופיתוח בפקוד העורף, צה"ל. הוא בוגר המכללה לביטחון לאומי ובעל תואר שני במדע המדינה מאוניברסיטת חיפה.

² ב-9 ביוני 2004 מונתה על ידי שר הביטחון לשעבר, שאול מופז, "הוועדה לבחינת תפיסת הביטחון" בראשות דן מרידור. הוועדה הגישה עבודתה לשר ב-12 באפריל 2006 ואושרה על ידו.

בעימות אלים, שיש בו מלחמות כוללות, מלחמות מוגבלות ואין ספור עימותים מוגבלים; כמו גם חתימה על שני הסכמי שלום, הסכמי שביתת נשק, הסכמי הפרדת כוחות ופירוז.

תורה כזו, שעיקריה מתפרסמים באופן רשמי במרבית המדינות הדמוקרטיות המערביות, מהווה עוגן תפיסתי שלאורו אמורה להיערך הפעילות של מערכת ההגנה הלאומית, תוך קביעת המתווה והכיוונים העיקריים, המשאירים מרחבי גמישות מתאימים (טרן, 2002, ע' 21).

למרות היעדרה של תפיסת ביטחון לאומית כתובה באותה עת, פרסם המשרד לביטחון הפנים באוקטובר 2003 את תפיסת ביטחון הפנים שלו. תפיסה זו גובשה על ידי צוות בראשות האלוף במילואים רן גורן – צוות חיצוני למערכת בטחון הפנים, שנשכר לשם כתיבתה. הוא כלל בכירים בדימוס ממשטרת ישראל, מצה"ל, משירות בתי הסוהר ונציגים מן האקדמיה. יוזם צעד זה היה ד"ר עוזי לנדאו, ששימש כשר לביטחון הפנים בין מרץ 2001 לפברואר 2003. את סיכום העבודה ואת אישורה ביצע השר שבא אחריו, צחי הנגבי, שכהן כשר לביטחון הפנים מפברואר 2003 ועד ה- 6 בספטמבר 2004 (אתר המשרד לביטחון הפנים, 2005).

ל"צוות גורן" קדמו שני צוותי חשיבה בראשות האלוף והמפכ"ל לשעבר הרצל שפיר (יחזקאלי, 2002, ע' 102-103).

הצוות הראשון הוקם על ידי אגף התכנון בצה"ל, על רקע מלחמת המפרץ בשנת 1992 והקמת פיקוד העורף (פקע"ר). הצוות רוכז על ידי המרכז לניתוח וחיזוי טכנולוגי שליד אוניברסיטת תל אביב, בראשות האלוף שפיר. הוועדה הוקמה על רקע כמה עובדות: נצפתה בעייתיות אם צה"ל יאלץ לתת מענה בגבולות ובעורף, בו זמנית.

קשיים שנתגלו בתפקוד המערכות השונות בעת מלחמה הביאו להקמת פיקוד העורף. עלה צורך לבחון, בראייה כוללת ובשיתוף כל הגורמים המעורבים בהגנת העורף, את המענה שהיה קיים אז לשיפור שיתוף הפעולה בין כל גורמי החירום המשולבים בהגנת העורף. (מצנע, 1992, ע' 1).

בעבודה זו הומלץ על העברת תחום העורף לאחריות המשרד לביטחון הפנים (שפיר ואח', 1992).

הצוות השני הוקם על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לבטחון הפנים בשנת 2000. הוא בחן את סוגיית העברת האחריות והמליץ שפיקוד העורף יעבור ממשרד הביטחון לאחריות כוללת של המשרד לביטחון הפנים, בשגרה ובשעת חירום כאחת (שפיר ואחי, 2000, ע' 79).

סוגי האיומים על ביטחון הפנים בישראל

בעת כתיבת שורות אלה, באביב 2005, ניתן למנות שישה איומים עיקריים על ביטחון הפנים בישראל. איומים שתפיסת ביטחון הפנים אמורה לספק להם מענה:

- **עימות עם איראן** (שפיר ואחי, 2002, ע' 5).
- **מלחמה אזונית** בדגש על החזית הסורית לבנונית (שפיר ואחי, 2002, ע' 5).
- **לחימה בעצימות נמוכה** (כולל טרור) עם הפלסטינים ובגבול לבנון, **תוך סכנת התדרדרות למלחמה אזונית** ו/או לעימות עם איראן. תקיפות אויב בעורף עלולות לגרום לפצועים ולחללים, להרס ולנזק למבנים, לרכוש ולציוד; כמו כן הן עלולות לגרום גם לפגיעות בתשתיות פיזיות לאומיות כמו חשמל, תקשורת, דלק, מים, נמלי ים, אוויר ויבשה, ובמפעלים ובמתקנים של המשק החיוני לשעת חירום (שפיר ואחי, 2002, עמ' 5-6).
- **מרי אזרחי** של מיעוט תושבי ישראל, על רקע השסעים המאפיינים את החברה הישראלית. לדוגמה, מהומות נוסח מהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי או החשש ממהומות על רקע ביצוע תכנית ההתנתקות והנסיגה מרצועת עזה ומצפון השומרון בקיץ 2005 (יחזקאלי ואזארי, בדפוס).
- אירועי חירום כמו **אסונות טבע** (רעידות אדמה, שטפונות, מגפות וכדומה) (שפיר ואחי, 2002, ע' 4).
- סכנות או אסונות הנובעים **משחרור/מפליטה של חומרים מסוכנים** (כימיים, ביולוגיים, גרעיניים), ואירועי טרור. תוצאותיהם החמורות עשויות לקרות בעתות שגרה ובמצבי לחימה כאחד (שפיר ואחי, 2002, ע' 4).

המשגה

למרבה ההפתעה, אין הגדרה מקובלת אחת ל"ביטחון פנים". ההגדרות השונות מייצגות, מן הסתם, יותר את האינטרסים של המגדיר מאשר הגדרה מוסכמת (ראה השוואה בין ההגדרות בלוח מס' 1).

ההגדרה האובייקטיבית ביותר הינה של הרצל שפיר, כיוון שהצוות שבראשותו (שפיר ואח', 2000) התמנה על ידי ראש הממשלה ולא מטעם גורם בעל אינטרס. במאמר ששמו "ביטחון הפנים – הגדרה מרחיבה או מצמצמת", ממליץ שפיר על הגדרה מצמצמת: **"כל פעילות הקשורה ל'ביטחון הנפש והרכוש'".** הגדרה זו מבוססת על תפקידי משטרת ישראל, כפי שהוגדרו בסעיף 3 לפקודת המשטרה:

משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש.
(פקודת המשטרה, 1971, כרך 20, ע' 12314)

שפיר מדגיש, כי ההגדרה בעייתית ומחייבת הבהרות וקביעת סייגים. לכאורה, במושג "ביטחון הנפש והרכוש" ניתן לכלול את פעילותם של כמעט כל הגופים הפועלים במערך העורף: כיבוי אש, מגן דוד אדום (להלן מד"א), משק לשעת חירום (להלן מל"ח), פיקוד העורף ומשטרת ישראל, ואף את פעילות הביטחון השוטף. אולם שפיר מדגיש, כי לדעתו, הרחבה זו איננה נכונה. הפעולות המיוחדות שיש לכלול בהגדרת "ביטחון הנפש והרכוש", על פי שפיר הן:

מניעה, סיכול, אבטחה, הקטנת הסיכון והנזק בפגיעה בנפש וברכוש של אזרחי המדינה; איתור גורמים, המתכוונים לפגוע בנפש וברכוש ולפעול נגדם; סיכול ומניעת חתרנות, המיועדת לפגוע באושיות הממשל ומוסדותיו.
(שפיר, 2002א', ע' 9)

הגדרה שנייה ומרחיבה מאוד הינה של "צוות גורן", שהוקם על ידי המשרד לביטחון הפנים. ביטחון הפנים מוגדר שם כך:

לוח מס' 1 : מרכיבי ההגדרות השונות של ביטחון הפנים

מס'	הרצל שפיר	רן גורן	המשרד לביטחון הפנים
1	מניעת פגיעה בנפש וברכוש של אזרחי המדינה	ההגנה הכוללת המסופקת לכל הפרטים, התאגידים ומוסדות השלטון המצויים במרחב הטריטוריאלי של המדינה	
2	סיכול פגיעה בנפש וברכוש של אזרחי המדינה		
3	אבטחת הנפש והרכוש של אזרחי המדינה		
4	הקטנת הסיכון והנזק בפגיעה בנפש וברכוש של אזרחי המדינה		
5	איתור גורמים, המתכוונים לפגוע בנפש וברכוש ופעולה נגדם		
6	סיכול ומניעת חתרנות, המיועדת לפגוע באושיות הממשל ומוסדותיו		
7		הגנה בפני איומים על קיומן ומימושן של זכויות היסוד	

מס'	הרצל שפיר	רן גורן	המשרד לביטחון הפנים
8		הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים	הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים של הפרט
9			הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים של הקהילה
10			הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים של המדינה
11			הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים של מוסדות השלטון

ההגנה הכוללת המסופקת לכל הפרטים, התאגידיים ומוסדות השלטון המצויים במרחב הטריטוריאלי של המדינה. ביטחון הפנים כולל הגנה בפני איומים על קיומן וממושן של זכויות היסוד, הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים.

(גורן, 2003, שקף 3)

ההגדרה השלישית דומה לזו של המשרד לביטחון הפנים, כפי שהיא מופיעה באתר האינטרנט שלו. תחילתה של הגדרה זו זהה להגדרתו של רן גורן, ויש תוספת בסופה:

ההגנה הכוללת המסופקת לכל הפרטים, התאגידיים ומוסדות השלטון המצויים במרחב הטריטוריאלי של המדינה. ביטחון הפנים כולל הגנה בפני איומים על קיומן וממושן של זכויות היסוד, הגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים **השייכים לפרט, לקהילה, למדינה ולמוסדות השלטון** (ההדגשה שלי, י"ק).

(אתר המשרד לביטחון הפנים, 2005)

יצוין כי לא מצאתי הגדרה צבאית למושג זה, שאינו קיים במילון למונחי צה"ל (אג"ם תוה"ד, 1998). ההבדל בין ההגדרות הוא שבעוד שההגדרה הראשונה היא ביטחונית בעיקרה, הרי ששתי ההגדרות האחרות מתרחקות מן התחום הביטחוני ומתאימות את ההגדרה לעיסוקיו של המשרד לביטחון הפנים.

בנוסף למונח "ביטחון פנים", יפורטו להלן המונחים, אשר אעשה בהם שימוש במאמר זה. חלקם הינם מושגים חדשים, אשר מהווים חלק אינטגרלי מהרעיון המכונן של תפיסת ביטחון הפנים החדשה (גורן, 2003). מרגע שתפיסת ביטחון הפנים אושרה על ידי השר לביטחון הפנים, צחי הנגבי, הפכו מונחים אלה למונחים רשמיים, לפחות מבחינת המשרד.

- **איוס:** סוג מוגדר של סיכון ממשי לפגיעה באדם, בין אם הוא ממוקד ביחיד ובין אם בציבור. "איוס", כמשמעותו במאמר זה, מתכוון לאותם איומים המהווים סכנה לביטחון הפנים (גורן, 2003, שקף 5).
- **תפיסת ביטחון:** "תורת ביטחון" או "תפיסת ביטחון" (כפי שמקובל לכנותה רק בישראל), הינה מערכת של מסקנות עקרוניות, הנגזרות מנסיבותיה הביטחוניות אסטרטגיות של המדינה, המנחה את הפעולה בתחום הביטחוני צבאי. זוהי, כאמור, מסגרת מחשבתית כוללת, המבטאת את הערכים הלאומיים ואת התובנות המדיניות, החברתיות, הכלכליות, הגיאו אסטרטגיות והצבאיות. התפיסה משקפת את קווי המתאר העקרוניים – את הגורמים היציבים בחשיבה הביטחונית. הכוונה היא לדבר מה עקרוני, שלא משתנה עם חלוף העיתים על-פי שינויים בהלך הרוח, אלא דבר מה המושתת על הגורמים הקבועים יותר (טרן, 2002, ע' 24). אולי בשל ריבוי השמות, קיים בלבול רב בספרות בהקשר למונח זה. המילון למונחי צה"ל (אג"ם תוה"ד, 1998), למשל, מגדיר תחת המושג "תורת הביטחון" היבטים צבאיים בלבד (שם, ע' 637). הגדרה אחרת היא של אלוף במילואים, פרופסור יהושפט הרכבי. לפי הרכבי, "דוקטרינת הביטחון", הנקראת גם "דוקטרינה אסטרטגית" או "קונספציה ביטחונית", היא מסמך שבו קובעת המדינה לעצמה הנחיות למדיניותה. תפיסת הביטחון כוללת את סיכום האיומים, המטרות, דרכי הפעולה, האפשרי והבלתי אפשרי, את השימוש בעוצמה ואת

גבולותיו. יש בה גְדִילִים שונים שהיא מאחדת אותם, בבחינת מיצוי המסקנות ממצבה הגיאוגרפי וממצבה המדיני של אותה מדינה, ומסקנות הנובעות מן האופק הטכנולוגי ארגוני באותה תקופה. תפיסת הביטחון משמשת גם אמצעי חינוכי של סוציאליזציה מדינית – כדרך נוחה להבהיר את המדיניות הביטחונית למערכת הביטחון, לרבות לכוחות המזוינים, ולציבור. תפיסה זו אינה רק בעלת אופי חיובי, כסיכום של מה שרצוי או נסבל, אלא גם בעלת אופי שלילי, כקביעת סייגים עצמיים (ממה יש להיזהר) (הרכבי, 1990, ע' 532-533).

- **תפיסת ביטחון הפנים:** מכלול עקרונות והנחיות בעלי צריפות (קוהרנטיות) רעיונית באשר לתחולה, למטרות וליעדים, לתפיסה האופרטיבית והארגונית ניהולית ולסדרי עדיפויות, לדגשים ולבקרה בתחום ביטחון הפנים (גורן, 2003, שקף 4)
- **מערך בטחון הפנים:** אוסף הגופים הציבוריים והפרטיים שיעודם ועיסוקם העיקרי מצוי בתחולת ביטחון הפנים (כל סוגי האיום המוכללים בתחום ביטחון הפנים), ומתקיימת ביניהם זיקה לצורך יישום תפיסת ביטחון הפנים (גורן, 2003, שקף 9).
- **העורף:** כולל את כל שטח המדינה, מחוץ לרצועת היישובים הצמודה לגבולות 1967, שהם באחריות הפיקודים המרחביים של צה"ל (שפיר ואח', 2002א', ע' 4).
- **מערך העורף:** מכלול הגופים המוסדיים הפועלים בעורף, בתחום ביטחון הפנים. אין בנמצא "חוק העורף", הבא להסדיר את הגופים אשר יפעלו ב"מערך העורף", להגדרים ולקבוע את תחומי אחריותם, את סמכויותיהם ואת קשרי הגומלין ביניהם. בהיעדר הגדרה מוסמכת של "מערך העורף", מקובל להכליל בו את פיקוד העורף, משטרת ישראל, מל"ח, מערך האשפוז העורפי, מערך כיבוי אש, מד"א, הרשויות המקומיות ויחידות הניטור של המשרד לאיכות הסביבה. גופים אלה סובלים מפיצול בכפיפות: פיקוד העורף כפוף לצה"ל (כפיקוד מרחבי עורפי), משטרת ישראל כפופה למשרד לביטחון הפנים, מערך האשפוז העורפי כפוף

למשרד הבריאות (מתואם גם על ידי צה"ל/ פיקוד העורף), מטה מל"ח הארצי כפוף למשרד הביטחון ומערך כיבוי האש (בתחנותיו השונות) כפוף לרשויות המקומיות - מערך זה אינו מאורגן כגוף ממלכתי ארצי, אך מתואם על ידי מטה מקצועי, שהוא מפקח כבאות ארצי, מד"א היא אגודה להגשת עזרה ראשונה, אגירה ותרומת דם, הקשורה למשרד הבריאות, הרשויות המקומיות כפופות למשרד הפנים. למרות הפיצול בכפיפות, משטרת ישראל מתאמת את המערך הזה בתקופות שגרה ופיקוד העורף עושה זאת בזמן חירום. מל"ח מופקד בעיקר על הפעלת המשק האזרחי והמפעלים החיוניים בשעת חירום (שפיר ואח', 2002א', ע' 4).

- **שעת חירום:** פרק זמן שמתרחש בו מצב חירום לפי קביעתה של הרשות המבצעת. פרק זמן של סכנה, של דוחק או מחסור" (אג"ם תוה"ד, 1998, ע' 619).
- **אירועי חירום:** אסונות טבע (רעידות אדמה, שטפונות, שריפות, מגפות וכדומה), סכנות או אסונות הנובעים משחרור או מפליטה של חומרים מסוכנים (כימיים, ביולוגיים, גרעיניים), וכן במקרה של אירועי טרור עם תוצאות חמורות. הגדרה זו מופיעה במסגרת החלטת ממשלה מס' 1080, מפברואר 2000. החלטה אשר באה להוסיף ולתקן החלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986, בנושא הפעלת מערך המל"ח. ההגדרה של "אירועי חירום" נעשתה על מנת לאפשר לגופים השונים במערך העורף לפעול. ממשלות ישראל נמנעו מהכרזה על מצבי חירום, מאחר שהכרזה כזו כרוכה בבעיות משפטיות ותקציביות (שפיר, 2002ב', עמ' 12-13).

הגופים העיקריים הפועלים ב"מערך העורף"

כללי

תחומי האחריות בתחום ביטחון הפנים נחלקים בין שש רשויות: שירות הביטחון הכללי (השב"כ), צה"ל, משטרת ישראל, פיקוד העורף, כיבוי אש ומגן דוד אדום. הרשויות הללו מתואמות על ידי לא פחות משבעה גורמים שונים: משרד ראש

הממשלה, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה והרשויות המקומיות (ראה לוח מס' 2).

יחד עם זאת יש לזכור כי קיומו של ממונה מיניסטריאלי אחד אינה ערובה לקיום תיאום מערכתי ולעבודה משותפת בין הגופים השונים. לדוגמה, יחזקאלי (בדפוס) מביא דוגמאות רבות להיעדר תיאום מערכתי בין משרתת ישראל לבין שירות בתי הסוהר, למרות היותם נשלטים על ידי שר ממונה אחד.

שירות הביטחון הכללי (שב"כ)

השב"כ מופקד על מודיעין וחקירות, סיכול ומניעה, אבטחת אישים ומתקנים נבחרים, הנחיית אבטחה וסיכול מונע במעברי-גבול. עובדת היותו גוף אשר פעילותו, לרוב, איננה גלויה מעמידה אותו כגוף חיוני וחשוב, המשתלב במסגרת הפעילות הכוללת של ביטחון הפנים, אך לא כגוף המופקד על ביטחון הפנים (שפיר, 2002ב', עמ' 11-12).

צה"ל

צה"ל אחראי לנושאים הבאים בתחום העורף: תקנים וארגון; משאבי אנוש (חובה, קבע ומילואים); משמעת ושיפוט; אמצעים: תקציב, ימי מילואים, הובלה, בינוי, ציוד, נשק, רכב, דלק, מזון, אחזקה וכדומה. הנחיות מבצעיות – תפעול פיקוד העורף (להלן, פיקוד העורף) כפיקוד מרחבי; מודיעין והתרעה; דוברות (שפיר, 2002א', ע' 10).

משטרת ישראל

משטרת ישראל היא האחראית על שמירת ביטחון הפנים במערך העורף בתקופות שגרה. בשעת חירום, עם החלטת ממשלה בדבר, תעבור האחריות לצה"ל (קרי לפיקוד העורף). בשנים האחרונות צברה המשטרה ניסיון רב בטיפול באירועי טרור, תוך תיאום של גופי החירום השונים והפעלתם. במקרה של אירועי טרור או אירועי חירום בהיקף רחב – כאלה הכוללים נפגעים והרס מבנים – יכול הטיפול לעבור לאחריות פיקוד

לוח מס' 2 : חלוקת האחריות בין גורמי ביטחון הפנים
 (זיקות ויחסי גומלין בין הגופים הפועלים למשרדי הממשלה בתחומי ההנחיה
 והתקצוב)
 (עיבוד של הדרי, 2002, ע' 93)

מס'	הגורם בשטח	משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעילותו
1	שב"כ	משרד ראש הממשלה
2	צה"ל	משרד הביטחון
3	משטרת ישראל	המשרד לביטחון הפנים ; המשרד לאיכות הסביבה
4	פיקוד העורף	משרד הביטחון ; משרד הפנים ; המשרד לאיכות הסביבה
5	כיבוי אש	משרד הפנים ; הרשויות המקומיות
6	מגן דוד אדום	משרד הבריאות ; המשרד לאיכות הסביבה ; הרשויות המקומיות

העורף לפי בקשת המשטרה. במיוחד כאשר התוצאות בשטח מחייבות אמצעים מיוחדים, כוחות חילוץ וצורך לטיפול מתמשך עם אוכלוסייה ורשות מקומית. כך היה, למשל, בעת קריסת "אולמי ורסאיי" בירושלים, במאי 2001 ("וועדת זיילר", 2003).

שילובה של משטרת ישראל בפעילות פיקוד העורף:

1. פיקוד ושליטה על אירוע קונבנציונאלי, כל עוד הדבר אפשרי במסגרת האמצעים והידע המצויים בידי המשטרה.
2. סיוע על ידי העמדת יחידות ואמצעים, לפי דרישה או לפי תכנון מוקדם עם פיקוד העורף.
3. הובלת צוותי גילוי וזיהוי (גו"ז) לנקודת נפילת הטיל/הפצצה.
4. זיהוי חללים אזרחיים בתיאום עם משרד הפנים, עם משרד הדתות ועם הרשות המקומית.
5. הכוונת תנועה, בידוד זירות, אבטחת אזור/מתקנים וכדומה.

יש לציין, כי העברת האחריות על ביטחון הפנים בחירום ממשטרת ישראל, על פי החלטת ממשלה, הינה סוגיה שנויה במחלוקת. שפיר (2002ב', ע' 11) טען, למשל, כי היא בעייתית והמליץ, כי משטרת ישראל תהיה אחראית על ביטחון הפנים (כמוגדר לעיל), הן בשיגרה והן בחירום. המלצה זו לא נתקבלה על ידי הממשלה. השר הנוכחי לבטחון הפנים, אבי דיכטר (2006), ציין כי מלחמת לבנון השניה בקיץ 2006 חזקה המלצה זו והוכיחה, כי פיקוד העורף יצטרך להיות הגוף המשלים, ולא הגוף המופקד על בטחון הפנים בחירום. בעובדה, במהלך המלחמה, כשצה"ל היה עסוק בזירה הלבנונית, סיכמו אלוף פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני, כי פיקוד העורף יפעל במהלך המלחמה תחת המחוז הצפוני.

פיקוד העורף

פיקוד העורף הוא גוף ייחודי בצה"ל. הוא היורש של מערך ההגנה האזרחית (להלן הג"א). שירות ההתגוננות האזרחית הוקם לפי חוק הג"א ב-1951 (חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951). שר הביטחון הוא הממונה על ביצוע הוראות חוק זה. החוק

מקנה סמכויות רבות בעלות משמעות מעשית רבה, בתנאי שבשעת חירום או לקראתה, תפורסמנה תקנות לשעת חירום. עד היום נמנעו ממשלות ישראל מפרסום תקנות כאלה. לצורך מילוי ייעודו, הוקנו להג"א סמכויות רבות גם כלפי רשויות וגופים אזרחיים; ואכן, רוב שטחי פעולתו הם בתחום הפעילות האזרחית מול השלטון המקומי, משרדי הממשלה, גופי-העזר, מפעלים ומוסדות אזרחיים.

פיקוד העורף הוקם, בעקבות מלחמת המפרץ בשנת 1991, לפי החלטת הממשלה מספר 172 מנובמבר אותה השנה. בהחלטה נקבע כי פיקוד העורף יקבל את האחריות ואת הסמכויות של שירות הג"א.

בנוסף לסמכויות הנובעות מחוק הג"א, עומדות לרשות אלוף פיקוד העורף הסמכויות הניתנות לאלוף פיקוד מרחבי, בתחום הגזרה הנתונה למרותו (שפיר, 2002א' ע' 8).

ואלה עיקרי התפקידים והסמכויות של פיקוד העורף (שפיר, 2002א', ע' 7):

1. גיבוש תפיסת ההתגוננות האזרחית והכנת תוכניות לביצועה. קביעת תורת הפעלה ושיתוף פעולה עם שאר הגופים הפועלים בעורף, בחירום.
2. ארגון יחידותיו, ציודן ולאיימונן לביצוע תפקידי ההגנה האזרחית.
3. הדרכה וכיוון של מערך כיבוי אש ומד"א למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית, והפעלתם בתקופת לחימה ותמרונים, בתיאום עם שאר הגופים. בתיקון לחוק בנושא "מצב מיוחד בעורף", ניתנות לפיקוד העורף סמכויות גם בטרם תקופת לחימה, על פי החלטת ממשלה (ובאישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת).
4. תיאום פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים חיוניים, בענייני ההתגוננות האזרחית.
5. קביעת אותות אזעקה והרגעה ולהפעלתם. טיפול בהסוואת מבנים.
6. הדרכת האוכלוסייה בנושא ההתגוננות האזרחית וצידה באמצעי התגוננות (ערכות מגן, מקלטים, מרחבים מוגנים והנחיות אחרות).
7. עזרה לאוכלוסייה שנפגעה, כולל טיפול רפואי מיידי. פינוי אוכלוסייה חסרת גג או כזו המצויה בשטח מזוהם (כימי/ביולוגי).
8. סיוע לרשויות המקומיות בפינוי אוכלוסייה וקליטתה.

9. גילוי של חומרי לחימה לא קונבנציונאליים וזיהויים (גו"ז); טיהור אנשים, ציוד ושטח, בהתאם לצרכים ולנסיבות האירוע.
10. סיווג יישובים על פי מרכיבי ביטחון. אחריות מקצועית בנושא הגנה מרחבית.
11. פעולות למען הצלת נפש ורכוש, שאינן קשורות בהתגוננות האזרחית - באישור שר הביטחון.

עם הקמת פיקוד העורף, הוטלו עליו גם תפקידים "צבאיים", כפיקוד מרחבי, כמפורט (שפיר, 2002א', ע' 8):

- קבלת האחריות מהמשטרה לביטחון הפנים (על פי החלטת ממשלה, שתורה על העברת האחריות לצה"ל).
- ריכוז הסיוע הצבאי למשטרת ישראל ומוכנות לקבלת האחריות על אירוע אסון המוני.
- אחריות מנהלה מרחבית³ לבסיסי צה"ל במרחבו. אחריות לאבטחת מתקנים מיוחדים ברגיעה ובחירום.
- שליטה בתנועות בצירים (עבור צה"ל) במרחבו.
- אחריות פיקודית להגנה המרחבית במרחבו.
- אחריות להכנת בתי חולים למצבי החירום השונים (בתיאום עם מל"ח, רשות אשפוז).
- אחריות כוללת לטיפול באירועים רדיולוגיים, בשגרה ובשעת חירום.

על צה"ל הוטלה האחריות לתקנים ולארגון; למשאבי האנוש (חובה, קבע ומילואים), למשמעת ולשיפוט; לאמצעים: לתקציב, לימי-מילואים, להובלה, לבינוי, לציוד, לנשק, לרכב, לדלק, למזון, לאחזקה וכדומה; להנחיות מבצעיות – תפעול פיקוד העורף כפיקוד מרחבי; למודיעין ולהתרעה; ולדוברות.

³ "מנהלה מרחבית" (מנמ"ר): שירותי מנהלה שמספק הפיקוד המרחבי או המטה הכללי (מטכ"ל) באמצעות הפיקוד המרחבי ליחידות ולמתקנים שבמרחבו (אג"ם תוה"ד, 1998, ע' 347).

על משרד הביטחון הוטלה האחריות למינוי ראש הג"א/אלוף פיקוד העורף (על פי המלצת הרמטכ"ל); לאישור קביעת הרמטכ"ל בעניין התפקידים הצבאיים לפיקוד העורף; להכרזה על מצבי כוננות, ערב לחימה, או על מצב מיוחד בעורף; לאישור צווים ותקנות למיגון; לתיאום משרדי ממשלה, לרוב באמצעות וועדת מל"ח עליונה (ומ"ע); להתיישבות (באמצעות עוזר השר להתיישבות); לרכש ולחוזים - התקשרויות עם גורמי חוץ; ולחשבות.

האחריות על פיקוד העורף לא הוטלה על צה"ל ועל משרד הביטחון לבדם (שפיר, 2002א', ע' 10). עצמאותו היחסית של פיקוד העורף מול צה"ל ומול משרד הביטחון עוגנה בסוגיית התקציב.

משרד האוצר הוגדר כאחראי לתקצוב של ערכות מגן ושל פרויקטים מוגדרים בתחום הג"א, למיגון ומקלוט; להפעלת מרכז ארצי לחומרים מסוכנים, לפיתוח ולכוננות בתחום הביולוגי. זאת בתיאום עם שר הביטחון, האחראי על ביצוע חוק הג"א. משרד הפנים הוגדר כאחראי לתקצוב אחזקת תקנים, אמצעים וקשר לרשויות המקומיות; ולתקציב ולהחזקת מקלטים, מחסנים ומפקדות ברשויות המקומיות, כולל מפקדות צבאיות בנפות ובחבלים.

כיבוי אש

מערך כיבוי האש הינו שירות עזר ב"מערך העורף" (שפיר, 2002ב', ע' 9). הוא מורכב מתחנות עירוניות אזוריות, הקשורות לרשויות המקומיות וכפופות למשרד הפנים. מערך זה איננו ערוך ומאורגן כמערך ממלכתי ארצי. קיימים בית ספר ומטה מקצועי של מפקח כבאות ארצי, היכול לרכז כוחות בהתאם לצרכים בשטח. מערך הכיבוי איננו כפוף לפיקוד העורף, אך לפיקוד העורף הסמכות לתאם את הפעלתו ולהנחותה, כולל תרגולו בעת שעת חירום ולקראתה (שפיר, 2002ב', ע' 12).

תפקידיו העיקריים של מערך הכיבוי הם (שפיר, 2002ב', ע' 12):

- למנוע שריפות ולכבותן, להציל נפש ורכוש, בשגרה ובשעת חירום
- לחלץ מגובה ולשמש כוח חילוץ ראשוני, גם בתאונות

- לטפל בחומרים מסוכנים
- לסייע בהספקת מים לצורכי טהור חומרים כימיים ואחרים

מגן דוד אדום (מד"א)

מד"א הינו שירות עזר ב"מערך העורף" (שפיר, 2002ב', ע' 12). זוהי אגודה שקיימת משנת 1930 ומטרתה להגיש עזרה ראשונה רפואית. היא הוכרה על ידי ממשלת ישראל ועל ידי הצלב האדום הבינלאומי. מד"א פועל, לפי חוק מגן דוד אדום, תש"י 1950. הוא קשור למשרד הבריאות, המממן חלקית את תקציבו. פעילות מד"א בשעת חירום מתואמת על ידי הרשות העליונה לאשפוז ופיקוד העורף, וכן על ידי משטרת ישראל (שפיר, 2002א', ע' 12).

תפקידיו העיקריים של מד"א (שפיר, 2002א', ע' 12):

- טיפול בחולים, ביולדות, בנפגעי תאונות ובפצועים (כולל פצועים מאירועי טרור או מפגיעות אויב בעורף) ופינויים על ידי צוותי אמבולנסים [בהגדרות המקצועיות של מד"א: "סעד חיים בסיסי" (אמבולנס 'לבן') / "חצי מתקדם" (ניידת טיפול נמרץ עם וללא פראמדיק)] ועל ידי ניידות ואמבולנסים לטיפול נמרץ.
- הדרכת אוכלוסייה אזרחית ומתנדבים להגשת עזרה ראשונה ו"סעד חיים בסיסי".
- התרמה ואגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם, ואספקתם לבתי חולים ולצה"ל.
- סיוע לשירות הרפואי של פיקוד העורף בשעת חירום, כשירות עזר רפואי.
- מילוי תפקידים כאגודה החברה ב"וועד הבינלאומי של הצלב האדום והסהר האדום", כגון: מחויבות להטמיע את החוק ההומניטרי ולהעלות לסדר היום הלאומי את הצורך בשמירה על עקרונות חוק זה. משמעותם, בין היתר, היא כי הענקת טיפול רפואי מיידית היא לכל נזקק ללא הבדל דת, גזע, מין או מוצא; וכי השיקול היחיד של קדימות בטיפול בנפגעים, הוא השיקול הרפואי (מד"א, 2005).

מעריך המשק לשעת חירום (מל"ח) כולל את הרשויות הייעודיות לשעת חירום במשרדי הממשלה השונים, המפעלים החיוניים וועדות ומטות מל"ח השונים. תפקידו העיקריים של מל"ח (שפיר, 2002ב', ע' 10):

- להפעיל את המשק החיוני כדי להבטיח את אספקת המוצרים, החומרים, השירותים והפעולות החיוניות לקיום האוכלוסייה.
- לתמוך במערכת הביטחון, במצב לחימה ובאירועי חירום. זאת במגמה לסייע במאמץ הלחימה (או להתגבר על תוצאות אירועי-חירום), למזער את הנזקים הכלכליים המשקיים והחברתיים; לאפשר למשק החיוני לתפקד בעת לחימה (או באירועי חירום).
- לסייע בשיקום המשק החיוני ובהחזרתו לתפקוד כלכלי תקין ושגרתני.

משרדי הממשלה העיקריים והשלטון המקומי - האחראים על "מעריך העורף"

שני משרדים עיקריים אחראים להתמודד עם האיומים על "מעריך העורף" בישראל – משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים. על אלה יש להוסיף את הרשויות המקומיות, שלהן תפקיד חשוב בתחום זה:

משרד הביטחון: המשרד מיועד, כפי שהוא מוגדר באתר הבית שלו באינטרנט, להציב מענה מערכתי לבניין צה"ל ולעוצמתו, לחזק יכולת ההרתעה ולהגביר יתרונו האיכותי (אתר משרד הביטחון, 2005). האחריות והקשר של שר הביטחון לפיקוד העורף נובעים מחוק הג"א, המהווה את הסמכות החוקית לאלוף פיקוד העורף בנושא התגוננות אזרחית. שר הביטחון הוא האחראי ליישום חוק זה, כמפורט בסעיף 27 לחוק "ביצוע ותקנות" [תיקון: תשכ"ד, תשכ"ט, תשנ"א, תשנ"ב] שר הביטחון ממונה על ביצוע חוק זה. (חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951).

המשרד לביטחון הפנים הוא האחראי לאכיפת החוק, לשמירת הסדר הציבורי ולפעילות ביטחון הפנים במדינת ישראל. זהו גוף מטה משולב, שאחראי על הפעלת שתי זרועות: משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר (השב"ס). הוא מקצה את המשאבים לפעולות הזרועות ואמור לפקח ולבקר את ביצוע המדיניות על ידן (אתר המשרד לביטחון הפנים, 2005).

הרשויות המקומיות הן גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום בשגרה ובשעת חירום, ובטיפול בתוצאות תקיפות האויב בעורף. הן משמשות ממשק עיקרי למפגש שבין האוכלוסייה לבין כלל ארגוני העזר/החירום השונים, הפועלים בתחומה. הרשות המקומית פועלת בשעת חירום כ"וועדת מל"ח מקומית" מול מטות וועדות מל"ח מרחביות וכן מול פיקוד העורף. כמה מהרשויות רכשו ניסיון רב בתפעול המערכות האזרחיות בתחומן, נוכח אירועי טרור ותקיפות האויב בעורף. ניסיון בתיאום עם משטרת ישראל, עם פיקוד העורף ועם גופי החירום השונים (שפיר, 2002א', ע' 13); רשויות אחרות הפגינו אזלת יד וחוסר יכולת תפקוד במהלך מלחמת לבנון השנייה.

תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית (שפיר, 2002א', ע' 13):

- ביצוע ההכנות הנדרשות להפעלת הרשות כוועדת מל"ח מקומית.
- הכנה, ארגון ותרגול הגופים השונים שעל הרשות להפעיל בשעת חירום (מרכז מידע; מרכז הפעלה בשעת חירום; מערך רפואה קהילתי; צוותי הפעלה שונים לשעת חירום, סיוע לתושבים).
- בניית מקלטים ומרחבים מוגנים ציבוריים ותחזוקתם; פיקוח ובקרה על בניית מקלטים.
- סיוע לגופי החירום השונים הפועלים בתחומן.
- סיוע לפיקוד העורף: העמדת מקרקעין (למפקדות ולמחסנים); סיוע בחלוקת ערכות מגן; הכנת תשתית למיקום מערכות התראה; ניהול ואחזקת מחסנים לשעת חירום.
- השתתפות בתרגילים, בקורסים ובהשתלמויות של פיקוד העורף ומל"ח.

- הכנת תשתית מתקנים וצוותי כוח אדם לקליטת מפונים במרכזי השהייה.
- אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה; אספקת מזון ומים, לפי הצורך והנסיבות.
- הפעלת מערכת החינוך המקומית, בהתאם למדיניות הממשלה.
- שיקום מהיר של מבנים ותשתיות שנפגעו.
- סיוע למפעלים חיוניים בתחומה, על ידי מתנדבים/ תלמידים/גדנ"עים.

הדרך לגיבוש תפיסת ביטחון הפנים – רקע היסטורי

עם קבלת ההחלטה על הקמת פיקוד העורף, הוחלט בוועדת שרים לעניני ביטחון, בנובמבר 1991, כי תישקל בעתיד העברת הנושא לאחריות גורם ממלכתי אחר. בינתיים, ולמשך שנה, תישאר האחריות בידי משרד הביטחון, עד לדיון נוסף.

בינואר 1992 הוקם, בראשות המפכ"ל לשעבר, האלוף במילואים הרצל שפיר, צוות לבחינת הדרך היעילה לארגונו ולתפעולו של מערך העורף בשגרה ובחירום (שפיר ואח', 1992; יחזקאלי 2002, ע' 100). לצוות ניתן גם מנדט לבחון את יחסי הגומלין בין הגורמים האזרחיים לבין ההגנה האזרחית (הג"א) וצה"ל. הרקע להקמת הצוות היה מלחמת המפרץ, בשנת 1991. מלחמה זו סימנה את סיום התקופה, בה היה העורף הישראלי חסין מפגיעה במלחמות ישראל. לראשונה, נפגע העורף על ידי תקיפת טילים קרקע-קרקע (טק"ק) ארוכי טווח. הופעת הטיל ארוך הטווח וחימוש אוויר קרקע, המשוגר מטווחים ארוכים, והתקדים של תקיפת העורף הישראלי יצרו איום חדש בהיקפו. קיומם של חימושים כימיים וביולוגיים, המשוגרים על ידי טילים ארוכי טווח, מציג מאז איום חמור ומשמעותי עוד יותר, על עורף המדינה (שפיר ואח', 1992, (שפיר, 2002א', עמ' 4-6); (יחזקאלי 2002, עמ' 99-100). שיתוף הפעולה בין הגורמים, במהלך המלחמה, היה בעייתי. השר לביטחון הפנים לשעבר, משה שחל, הגדיר אותו כ"תוהו ובוהו". חלוקת תפקידים לא מוסדרת, בין הגורמים השונים, יצרה בלבול בין כוחות הסיוע והפינוי והביאה למתחים ביניהם (יחזקאלי 2002, ע' 100; שחל, 2002, ע' 47).

”צוות שפיר” קבע, בין היתר, כי :

1. יש לאפשר למשרד הביטחון/צה"ל זמן של שנתיים-שלוש, כדי להשלים את הארגון מחדש של מערך העורף. נושא הכפיפות יידון לאחר השלמת ההתארגנות מחדש (המלצה זו אושרה על ידי הממשלה).
2. בתכנון ארגונו של מערך העורף והפעלתו יש לוודא כי לא ייקבעו תחומים, קשרי-גומלין ונהלים; אשר יקשו בעתיד על קבלת החלטות, באשר למעמד ולכפיפות מערך העורף.

לאור לקחי מלחמת המפרץ, החליטה הממשלה על הקמת פיקוד העורף, החל מראשית 1992. הייעוד הכולל שלו הוגדר בנפרד לחירום ולשגרה, וגם לסוגיות של ביטחון פנים שאין להן קשר לטרור וללחימה, אולם השלכותיהן על הביטחון הלאומי יכולות להיות הרסניות פי כמה וכמה. למשל, תאונה בה מעורבים חומרים מסוכנים או התממשות תחזיות מומחים בדבר אסון טבע אפשרי בישראל (יחזקאלי, 2002, ע' 100; שפיר ואח', 1992, עמ' 8-9 בחלק הראשון):

- **בעת חירום:** לאפשר למשק האזרחי להתקיים ולפעול נוכח תקיפות אויב על העורף, תוך צמצום, ככל שניתן, באבידות בנפש, בהרס ובנזק למבנים, לרכוש ולתשתית; ולהביא לייצוב המצב בעורף במהירות האפשרית, במגמה לתמוך במאמץ המלחמתי הכולל של המדינה.
- **בשגרה:** לאפשר התגברות מהירה על התוצאות בשטח, הנובעות מאסונות המוניים (כתוצאה מאירועי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע), תאונות ואסונות טבע), להחזרת המצב לקדמותו תוך צמצום הנפגעים והנזק.

ממצאי "צוות שפיר" הוגשו בדצמבר 1992. הצוות קבע את המבנה, את הארגון ואת שיטת ההפעלה של פיקוד העורף. ויחד עם זאת ציין, כי יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה בחזית ובעורף, על משרד הביטחון ועל צה"ל; וכי ספק אם הם מסוגלים להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף בשגרה, ובמיוחד במלחמה, כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת

ניצחון בחזית. הוועדה מנתה שלוש אפשרויות של כפיפות לרשות החדשה: למשרד הביטחון, למשרד הפנים או למשרד המשטרה. היא קבעה כי "בתכנון ארגונו ותפעולו של מערך העורף יש לוודא, כי לא ייקבעו תחומים, קשרי גומלין ונהלים, אשר יצרו תלות של פיקוד העורף במשרד הביטחון ו/או בצה"ל, ואשר ימנעו או יקשו, בעתיד, על קבלת החלטות, באשר למעמד ולכפיפות של מערך העורף". גם תקציבו נשאר נפרד מתקציב מערכת הביטחון והוא מקבל אותו ישירות ממשרד האוצר.

הצוות קבע, כי "העברת הפיקוד והאחריות (על אירוע) מחדר הפיקוד (החפ"ק) של המשטרה לחפ"ק פיקוד העורף תיעשה רק על פי בקשת הפיקוד המשטרתי; כאשר יחליט כי אין ביכולתו לנהל ביעילות את האירוע, בגלל היקף הכוחות הפועלים (או המיועדים לפעול), הידע המקצועי הנדרש וחומרת האירוע (שפיר ואח', 2000, ע' 6; יחזקאלי 2002, עמ' 100-101). קביעה זו התבצעה, למשל, הלכה למעשה, בעת אסון קריסת "אולמי ורסאי" בירושלים, במאי 2001.

בנובמבר 1995 הטילה הממשלה על שר הביטחון, על השר לביטחון הפנים ועל שר המשפטים (בהתייעצות עם שר האוצר ועם היועץ המשפטי לממשלה), לטפל בכל הכרוך בהעברת הגנת העורף או שטחי פעולה בתחום הגנת העורף, ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים (שפיר, 2002א', ע' 21).

בנובמבר 1997 שוב החליטה הממשלה על ריכוז הסמכות והאחריות על הגנת העורף בידי המשרד לביטחון הפנים (שפיר, 2002א', ע' 21).

ביולי 1998 הקים שר הביטחון צוות לבחינת מערך העורף בראשות רב אלוף במילואים, משה לוי, אשר המליץ גם הוא על העברת כלל מערך העורף למשרד לביטחון הפנים, בשני שלבים עיקריים. ההמלצות הוצגו בפני השר לביטחון הפנים, שקיבל אותן. בראשית 1999 הוצגה העבודה בפני שר הביטחון. הוא דחה את ההמלצות, עקב "חוסר יכולת הגורמים האזרחיים להתמודד עם המשימה" (שפיר, 2002א', ע' 21).

באפריל 2000 החליטו ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון הפנים על הקמת צוות נוסף, בראשות הרצל שפיר ובשיתוף המועצה לביטחון לאומי. הצוות היה צריך

לבחון את העברת האחריות על תחום העורף למשרד לביטחון הפנים. בין נימוקי הצוות נאמר, בין השאר:

יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה (חזית ועורף כאחד), על משרד הביטחון/צה"ל. האם נכון להניח, כי מערכת אחת (תהיה טובה ככל שניתן), מסוגלת וצריכה להיות מופקדת על אחריות טוטלית כזו? יש להטיל ספק ביכולתם של ראשי מערכת הביטחון ומפקדי צה"ל, להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף, בשגרה ובמיוחד במלחמה (בהנחות הקיימות של תרחיש הייחוס, כאשר האיומים והסיכונים על העורף צפויים לקרות במקביל לחימה בחזית), כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת הניצחון בחזית. (שפיר, 2002א', ע' 21-22)

עוד נאמר, כי "הקמת פיקוד העורף, כפיקוד מרחבי צבאי, פגמה במעמד האזרחי של הג"א. הג"א נבנה במהותו כארגון אזרחי, מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל (אף כי באחריות שר הביטחון) (שפיר, 2002א', ע' 22). צוות זה קבע, כי פיקוד העורף (והג"א בתוכו) יעבור לאחריות המשרד לביטחון הפנים ויהווה את הבסיס ל"משמר הלאומי". למערך זה אמורה להצטרף גם "מערכת השירות האזרחי/הלאומי" שתונהג בישראל. היא תהווה מערך חובה, המקביל לשירות הביטחון ותכלול גם את מערך מד"א ואת מערך כיבוי-האש, בהנחה שיאורגן ויופעל כמערך ארצי. ההחלטה על הקמת המשמר הלאומי העתידי אמורה להתקבל בנפרד, ואיננה תנאי להעברת פיקוד העורף, כבר בשלב זה, לאחריות המשרד לביטחון הפנים (יחזקאלי, 2002, ע' 102; שפיר ואח' 2002א', ע' 29). ההחלטות להעברת פיקוד העורף וכן להקמת השירות הלאומי/אזרחי עומדות בפני עצמן ואינן מותנות בהחלטה על הקמת המשמר הלאומי, אבל קיימות שתי התניות⁴:

- פיקוד העורף יועבר מאחריות משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים.
- יוקם השירות הלאומי/אזרחי.

⁴ עיקרי מסקנות ועדות שפיר מצויים גם במסמך עבודה במסגרת כנס הרצליה - מאזן החוסן והביטחון הלאומי, 2-4 בדצמבר 2002 (אתר כנס הרצליה, 2002).

צוות שפיר המליץ עוד, כי יש להפקיד את האחריות על ביטחון הפנים, בשגרה ובשעת חירום כאחד, בידי משטרת ישראל, אולם המלצה זו לא נתקבלה ונקבע כי פיקוד העורף ייטול את האחריות מן המשטרה, בשעת חירום (יחזקאלי 2002, עמ' 101-102). עבודת הבחינה של "צוות שפיר" מאפריל 2000, הוצגה גם בפני המטה הכללי של צה"ל ובפני סגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל. הם קיבלו, לפחות להלכה, את המלצות הצוות. גם ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים אישרו את המלצות הצוות. בינתיים הוחלפה הממשלה, מונו שרים חדשים ורמטכ"ל חדש, והתהליך נעצר שוב.

המלצות "צוות גורן"

ההמלצות העיקריות של "צוות גורן" הינן להשאיר את המשטרה ואת שירות בתי הסוהר בידי המשרד לביטחון הפנים ולספח אליהם את הגופים הבאים (גורן, 2003):

- **מעוז המל"ח** ממשרד הביטחון, במתכונת של רשות מנהלית הכפופה ישירות לשר לביטחון הפנים.
- **פיקוד העורף** מצה"ל
- **הרשות הלאומית למלחמה בסמים** ממשרד ראש הממשלה
- **מד"א** – בעלת זיקה למשרד הבריאות, בעיקר בשעת חירום, ולשר הבריאות האחראי למימוש חוק מד"א
- **מעוז הכבאות** המפוצל כיום בין הרשויות המקומיות

בנוסף, ממליץ הצוות להקים את הגופים הבאים (גורן, 2003):

- **רשות לאומית לאבטחה (רל"ל)**
- **הרשות לאכיפה ולפיקוח** על בסיס העברת יחידת הפיקוח ממשרד הפנים; העברת הסיירת הירוקה מהמשרד לתשתיות לאומיות; והעברת יחידת הפיקוח ממנהל מקרקעי ישראל

הצוות טוען כי, לכאורה, יש היגיון פנימי מסוים להכפפתו של השב"כ למשרד לביטחון הפנים. למרות זאת הוא ממליץ להשאיר את השב"כ בכפיפות למשרד ראש הממשלה:

המוקד העיקרי של פעילות השב"כ בשנים האחרונות ובעתיד הקרוב הוא העימות הישראלי-פלסטיני. הכפפתו של השב"כ למשרד ראש הממשלה נעוצה ככל הנראה במאפייני נושאי פעולתו מחד גיסא, ובמבנהו ובמאפייניו הייחודיים של המשטר בישראל מאידך גיסא.

לחלק נכבד מעיסוקי השב"כ ובמיוחד לפעילותו בקרב אזרחי מדינה יש רגישות פוליטית גבוהה. אופייה של פעילות זו של השב"כ מחייבת קשר הדוק ואינטימי בין ראש השב"כ לראש הממשלה.

אין לצפות שראה"מ יסכים להוצאת האחריות על השב"כ מידי.

(גורן, 2003, שקפים 37-38)

יצוין כי זו הפעם השנייה, שבה עולה עניין צירופו של השב"כ למשרד לביטחון הפנים. הפעם הראשונה הייתה כאשר יצחק רבין הציע לאריאל שרון, לאחר ניצחונו בבחירות, להצטרף לממשלתו כשר לביטחון הפנים; וזאת מכיוון שרבין לא חפץ להיפרד מתיק הביטחון. השר לשעבר לבטחון הפנים, משה שחל, טען כי הייתה לכך גם הצדקה מעשית, כיוון שעיקר העבודה בתחום המאבק בטירור מתבצע על-ידי סיכול תשתיות טרור – פעילות המונעת את רוב אירועי הטרור – ורק מיעוטו הקטן מתבצע על-ידי מניעה. עיקר הפעילות הסיכולית מתבצע על-ידי השב"כ, הצבא והמוסד; ולא על-ידי המשטרה. המשטרה נכנסת לפעולה רק בתחום המניעה ובתגובה לאירועים, לאחר התרחשותם.

בנובמבר 1997 החליטה הממשלה על "ריכוז הסמכויות והאחריות להגנת העורף בידי המשרד לביטחון הפנים". משה שחל מונה לעמוד בראשו, אך השב"כ לא הוכפף אליו (יחזקאלי, 2002, ע' 101; שחל, 2002). שחל ראה בעיני רוחו את המשרד לביטחון הפנים מורכב מארבע זרועות: משטרה "כחולה" - העוסקת בתפקידיה ה"קלאסיים", משמר הגבול עצמאי - שיהווה מעין "משטרת ביטחון" בשגרה, פיקוד העורף - אחראי על ביטחון הפנים בחירום, ושירות בתי-הסוהר; אולם, לא הצליח להגשים את תכניתו זו. תכנית אחרת שהוגשמה במסגרת המשרד לבטחון הפנים, היתה להעביר את האחריות על שמירת "גבולות השלום" מידי הצבא לידי המשטרה (משמר הגבול). הצידוק לכך היה העובדה שהאיום הצבאי הקלאסי ב"גבולות השלום" של מצרים וירדן הפך למשני, בעוד שהאיומים המרכזיים מצויים כיום בתחום הפלילי: הברחות סמים, סיגריות, אמצעי לחימה, סחר בנשים וכיוצא באלו.

יתרונותיה של התפיסה החדשה

לצה"ל אין פנאי, בעת לחימה בגבולות, לעסוק בעורף: יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה, בחזית ובעורף, על משרד הביטחון ועל צה"ל. משרד הביטחון וצה"ל חייבים להתרכז בייעודם העיקרי – לחימה בחזית והגנה על גבולות המדינה. ספק אם הם מסוגלים להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף בשגרה, ובמיוחד במלחמה, כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייב להינתן להשגת ניצחון בחזית (שפיר ואח', 1992ב').

אימוץ התפיסה החדשה תביא לחלוקת הנטל הביטחוני הכולל, ולמתן מענה יעיל יותר לאיומי חוץ ופנים.

ראייה מערכתית: ברמה המיניסטריאלית, אין כיום משרד אחד הנושא באחריות כוללת להכנה, לטיפול ולהפעלת מערך העורף בראייה אינטגרטיבית ארצית, בשעת חירום ובשגרה כאחד. אין משרד הקובע סדרי עדיפויות, תוכניות רב שנתיות ונגזרות שנתיות, כולל התקציבים הנדרשים לכך.

משרד ממשלתי, בעל ייחוד מערכתי בתחום ביטחון הפנים, ישמש גם כמשקל נגד, נוכח הדומיננטיות של משרד הביטחון, יאפשר הצגה של הערכת מצב לאומית באשר להגנת העורף (פיקוד העורף), ביטחון הפנים (משטרת ישראל) והמשק לשעת חירום (מל"ח) (שפיר, 2002א', ע' 24). בנוסף לכך, הכפפת הגופים הרלוונטיים לרשות שלטונית אחת, תבטיח מדיניות אחידה וקוהרנטית ותסדיר את התיאום האופרטיבי בין הגופים (גורן, 2003, שקף 51). היעדר התיאום מתחזק בשל היעדרם של גבולות גאוגרפיים זהים, בין הארגונים השונים ובינם לבין משרדי הממשלה להם הינם כפופים.

גורמים שונים בשלטון המרכזי – כמו משרד הפנים, חברת החשמל, משטרת ישראל, פיקוד העורף (צה"ל), שירות בתי הסוהר, מגן דוד אדום, מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ), משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך ועוד – מנהלים בדרך כלל את חיי המדינה, במסגרת מדרג היררכי של יחידות מינהל טריטוריאליות, הקרויות בשמות שונים: מחוזות, מרחבים, נפות וכדומה. החלוקה ליחידות מינהל נעשית על סמך קריטריונים שונים, הרלוונטיים לכל אחד מהגופים, כמו: מרחב גיאוגרפי, פיזור אוכלוסייה, היבטים כלכליים, היבטים חברתיים וכדומה. ניתן להוסיף לכך היבטים היסטוריים, כמו מורשת השלטון העות'ומני והמנדטורי. באופן כזה נוצרו לכל משרד

גבולות משל עצמו. גבולות השונים, בדרך כלל, מגבולות המשרדים האחרים (בכלר ויחזקאלי, בדפוס; מבקר המדינה, 2004, עמ' 9-10). בכלר ויחזקאלי מציינים שלוש השלכות משמעותיות לחוסר אחידות זה, ביחס לתפקוד הגופים מחד גיסא, וביחס לרמת השירות שמספקים הגופים לאזרח מאידך גיסא (שם):

האחת – נפגעת יכולת התכנון של היחידות המינהליות בתחום הפיתוח, מאחר שנוצר שוני בתפיסות ובגישות של העוסקים בתחום.

השנייה – חוסר האחידות מונע תפקוד יעיל של השירותים המסופקים על ידי משרדים ממשלתיים. מצב זה מחייב את האוכלוסייה "להתרוצץ", כדי לזכות בשירות.

השלישית – ביחידות עזר שונות מופעלים תהליכים כפולים ומתבצעות פונקצות חופפות, במקום להיעזר בתהליכים המקבילים ביחידות סמוכות.

מניעת כפילויות: האחריות לביטחון הפנים בשגרה מוטלת על משטרת ישראל, ובחירום היא אמורה לעבור לצה"ל, לפי החלטת הממשלה. המצב יוצר מערכות זהות המוחזקות על ידי שני הארגונים, כמו: רכזי ביטחון שוטף (רב"שים) במשמר הגבול מול רכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים); מתנדבים במדים במשמר הגבול מול אנשי מילואים המוצבים על ידי צה"ל ביישובים; מתנדבי משמר אזרחי (משא"ז) ללא מדים, המופעלים על ידי משמר הגבול, מול אנשי מילואים של אבטחה וסיור (אבס"ר), המוצבים על ידי צה"ל (שפיר, 2002א', ע' 14).

מניעת ניגוד אינטרסים: חלוקת המשאבים למשק האזרחי החיוני בשעת חירום (מערך מל"ח) נעשית על ידי משרד הביטחון/צה"ל, שהינו צד בעל קדימויות משלו, העלולות לעמוד בניגוד לצורכי המשק האזרחי החיוני לשעת חירום (שפיר, 2002א', ע' 14). לדוגמה, האם ניתן לסמוך על הצבא, במצב של חוסר מהותי במשאיות ליעודים צבאיים, שלא יפגע בצי המשאיות המשמשות לחלוקת לחם בעורף? על כן, חיוני קיומו של גורם מרכזי אזרחי. גורם שיוכל להתמודד ולבטא נכונה צרכי מערך העורף, כולל המשק האזרחי בשעת חירום, וזאת נוכח צרכי צה"ל ומערך הביטחון, ולקבוע עדיפויות בקדימויות ובהקצאת אמצעים.

מניעת בזבז: כל גוף במערך העורף נערך, מצטייד ומתכוון בנפרד. אין גורם אחד הבוחן את התקנים, את הנהלים ואת התקציבים הנדרשים, המתחייבים מההיערכות לקראת

הפעלה בשעת חירום. כתוצאה מכך מתקיימים בזבז רב וכפילויות במשאבים (שפיר, 2002א', ע' 15).

פתרון בעיית מערך כיבוי האש: מערך זה איננו מערך ממלכתי ארצי ולכן הוא סובל מאוד בתחומים של ארגון ותקצוב כמערכת אחידה, ברט שליטה ובקרה. איחודו כמערך ארצי, תחת המשרד לביטחון הפנים תפתור סוגיה זו (שפיר, 2002א', ע' 15).

פתרון בעיית מערך מד"א: מד"א מופעל בשגרה כאגודה, ובשעת חירום מתואמת הפעלתו על ידי פיקוד העורף ו/או משטרת ישראל. משרד הבריאות מתקצב את מד"א באופן חלקי. אמצעיו הכוללים מוגבלים ועל כן מתחייבת השלמה בהיערכותו לקראת שעת חירום. הכפפתו של מד"א למשרד לביטחון פנים תפתור סוגיה זו (שפיר, 2002א', ע' 15).

פתרון בעיית היעדרה של מערכת הסברה כוללת, המיועדת במיוחד להכנת האוכלוסייה לשעת חירום, וכן תדרוכה השוטף בשעת חירום (שפיר, 2002א', ע' 15). בעיה זו תיפתר אם תתקבל תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון הפנים.

שליטה על גורמים אזרחיים תהיה טובה יותר בידי גורם אזרחי: החזית והעורף הם שתי מערכות נפרדות שיש להפריד ביניהן. תפקידי ההגנה האזרחית הינם תפקידים בעלי אוריינטציה אזרחית מובהקת ומערך העורף בנוי מארגונים אזרחיים, לכן אך טבעי הוא שינוהלו על ידי גוף אזרחי – המשרד לביטחון הפנים (שפיר, 2002א', ע' 23).

חסרונותיה של התפיסה החדשה

את החסרונות בתפיסת גורן ראוי, לדעתי, להפריד לשני תחומים – התורתי והיישומי:

חסרונות בתחום התורתי

פגיעה בריכוז העוצמה בסוגיות של קבלת החלטות לאומיות

פרופסור יחזקאל דרור (2005) טוען, כי "ישראל זקוקה לריכוז עוצמה דמוקרטית". ריכוז עוצמה דמוקרטית נוצר, כאשר כל המערכות הממשלתיות מבינות את הרעיון הערכי המכונן ומגייסות את התכנון ארוך הטווח, את תהליכי קבלת ההחלטות ואת תהליכי העבודה שלהן למען הגשמתו. במידה רבה, כך קורה בישראל בתחום הביטחוני. במשרד הביטחון יש ריכוז עוצמה בסוגיות של קבלת החלטות. במצב הקיים בין משרדי הממשלה השונים, משרד הביטחון והשר העומד בראשותו הוא המייצר את תמונת המצב הביטחונית נוכח האיומים הבטחוניים על מדינת ישראל, כאשר ההחלטות מתקבלות על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון, בשיתוף שר החוץ.

ריכוז עוצמה דמוקרטית נוצר, כאשר העבודה בין הארגונים מתבצעת תוך שיתוף פעולה בין מערכת. הדרך להשגת שיתוף פעולה כזה היא, בין היתר, מינוי מנהל על לשם השגת מטרת העל המערכתית. אותו מנהל על נכון שיהיה שלוחו של אותו גוף, שהחלטות שיקבל ופעולותיו יהיו הקריטיות ביותר להשגת מטרת העל (רזי ויחזקאלי, בדפוס). אם נקבל את ההגדרה המצמצמת של ביטחון הפנים, אין ספק שהגוף הדומיננטי – שלהחלטותיו יש את ההשפעה הגדולה ביותר על השגת המטרות בתחום זה – הוא צה"ל. הוא בעל היכולת הרבה ביותר לתכלל בין הגופים השונים ועל כן, מבחינה זו, דווקא הוא הגוף המתאים ביותר ליצור את הרעיון המסדר של תפיסת ביטחון הפנים החדשה ולתאם בין הגופים השונים.

בתחום החברתי כלכלי המצב שונה בתכלית. בתחום זה, כל מפלגה או כל נבחר ציבור יכולים לשבש את ביצוע המדיניות הממשלתית. המשרד לביטחון הפנים חסר את ריכוז העוצמה בסוגיות של קבלת החלטות שיש למשרד הביטחון. אין למשרד זה המשאבים

העומדים לרשות משרד הביטחון ואין לו יכולת של תכנון ארוך טווח, שנדרשים לשם הצלחת שינוי כזה. על כן העברת הגופים הרלוונטיים למשרד לביטחון הפנים עלולה לפגום בריכוז העוצמה, כפי שמגדיר אותה דרור.

יצירת שני משרדים חזקים, המובילים את תחום הביטחון בישראל, עלולה גם לעורר מאבקי כוח בין הגופים. מאבקים שעלולים להקהות את שיתוף הפעולה ואת האפקטיביות שלו ביניהם. דוגמה לסכנה זו חזינו, למשל, ערב הפינוי וההתנתקות מרצועת עזה ומצפון סיני, בקיץ 2005, כאשר המשרד לביטחון הפנים הרגיש שותף כמעט שווה זכויות לצה"ל. כתוצאה מכך הוא הרשה לעצמו, מסיבות שונות, לתת פומבי לחילוקי הדעות ביניהם. בין השר לביטחון הפנים לשעבר, גדעון עזרא, לבין שר הביטחון לשעבר, שאול מופז, נתגלעה מחלוקת מתוקשרת בסוגיית איסוף הנשק מהמתנחלים. עזרא תקף את החלטת מופז בטענה ש"זה יעורר מתיחות מיותרת" (כספית, 2005). כך נוצר מצב, ששני משרדי הממשלה הדומיננטיים בסוגיית ההתנתקות לא דיברו עם המתנחלים בלשון אחידה, אלא בכפל לשון.

שולם מחיר אלטרנטיבי כבד על הורדת עול ביטחון הפנים ממשרד הביטחון

מנדלוביץ' (2004) טוענת כי מדינת ישראל שילמה מחיר כבד, בשל העובדה שעול ביטחון הפנים ירד ממשרד הביטחון. כיוון שהכסף הגדול מצוי דווקא במשרד הביטחון, המשיך זה להשקיע באיומים, שעליהם הוא מופקד; קרי באיומים על גבולות המדינה. זאת למרות שהמלחמה שינתה את פניה, ומאז שנת 2000 נלחמת ישראל, במידה רבה, כשהעורף שלה הופך לחזית. כך נוצר מצב אבסורדי, לפיו למרות יתרונה האדיר של מדינת ישראל בטכנולוגיה, היא כמעט שלא באה לידי ביטוי בעת העימות המזוין עם הפלסטינים בשנים 2000-2004. למרות כמות הרוגים חסרת תקדים בעורף, המשיך הכסף הגדול של ההשקעות במחקר ובפיתוח לזרום לכיוון איומים אחרים. כך נוצרה נורמה, לפיה לפגיעת טילים יש משמעות חמורה יותר מאשר לנפגעי טרור בעורף. מנדלוביץ' מצטטת את ר.ג. - יועץ טכנולוגי למפא"ת, שקבע כי אף שאזרחים רבים נרצחו בטרור, "בישראל תקף היגיון מטורף, לפיו אפשר לחיות עם פיגועי טרור ואבידות של 20-30 הרוגים בחודש. לעומת

זאת, טיל שמשוגר ממרחקים ופוגע בעורף הוא בלתי נסבל, גם אם אינו גורם לאבידות".

העבודה שגופים נשלטים על ידי רמה מיניסטריאלית אחת אינה מבטיחה תיאום ביניהם

די להביא כדוגמה את יחסי העבודה הבעייתיים שבין שירות בתי הסוהר ובין משטרת ישראל, הנשלטים כיום על ידי המשרד לביטחון הפנים (יחזקאלי, בדפוס). אם כאלה יהיו פני הדברים, כאשר יתוסף פיקוד העורף למשרד זה; אזי עדיפה מערכת היחסים הטובה, יחסית, השוררת היום, במתווה הנוכחי.

אחריות נטולת יכולת מודיעינית בתחומי הליבה של ביטחון הפנים

העורף הישראלי ייאלץ להתמודד בעתיד עם איומים פנימיים וחיצוניים כאחד. צה"ל הוא הריבון ליצירת המענה הנדרש לשרשרת האיומים החיצוניים. עוצמת המענה לשרשרת האיומים הינה כעוצמת החוליה החלשה בו. דהינו, ניתוק המענה הנדרש בעורף – היתה לאזור קריית שמונה, חיפה רבתי וחדרה, כמו גם לשדרות, אשקלון והסביבה – מפר את יכולת סגירת המעגל המודיעיני והמבצעי כאחת; ומחייב העברת אחריות וטיפול באירוע מגורם אחד למשנהו. התפיסה החדשה מתעלמת מגורם זה. ניתוק השרשרת עלול להביא, ברמה הלאומית, לתוצאה טובה פחות מזו המתקיימת כיום. ההחלטות המרכזיות בתחום הגנת העורף מתקבלות, על סמך הערכת האיום הצבאי הנשקף לאוכלוסייה. המידע והידע הרלוונטיים לקבלת החלטות כאלו נמצא בצבא ולא במשרד לביטחון הפנים. יכולות המודיעין של משטרת ישראל מתמקדות בתחום הפלילי ובאכיפת החוק והסדר; כאשר האחריות המודיעינית לאיום של פעילות חבלנית עויינת (פח"ע) נמצאת בכלל בידי שירות הביטחון הכללי. היעדר יכולת מודיעין בידי המשרד לביטחון הפנים, הכוללת את כלל האיומים על העורף האזרחי של מדינת ישראל, מקנה את היתרון היחסי בתחום זה למצב הקיים.

למרות האמור לעיל, ניתן לטעון כי למשרד לביטחון פנים אין אחריות מודיעינית על רוב תחומי ביטחון הפנים, לפי ההגדרה המקובלת על הצבא. אולם לפי הגדרתו הרחבה,

בהחלט יכול המשרד לפתח ולשכלל את יכולותיו בתחומים רבים, אותם הוא מבקש לכלול תחת אחריותו. עוד ניתן לטעון, כי ממילא אין לצה"ל כל יתרון יחסי במודיעין, בתחומי ביטחון פנים, כמו מרי אזרחי (יחזקאלי ואזארי, בדפוס) ובאירועי אנרכיה, שמקורם בהתמוטטות שלטון החוק – האחריות לטיפול וההיערכות לנושא, בתחום המודיעין, בתוך הקו הירוק, הינה של שבי"כ. אין יתרונות גם בנושאים של סכנות ואסונות, הנובעים משחרור/מפליטה של חומרים מסוכנים העשויים לקרות בעתות שגרה ובמצבי לחימה כאחד (שפיר ואח', 2002א', ע' 4) וגם באירועי חירום כגון אסונות טבע בקנה מידה לאומי (שפיר ואח', 2002א', ע' 4).

חוסר יכולת, חוסר ניסיון והיעדר בשלות של המשרד לביטחון הפנים בהתמודדות עם גודל המטלה :

לשר לביטחון הפנים חסרה התשתית המקצועית, העומדת לשירותו של שר הביטחון, כעזר לקבלת החלטות. על כן, יסבול המשרד מהיעדר ידע מקצועי זמין, ותיווצר הפרדה בין הידע והאמצעים לבין האחריות: בעוד האחריות לטיפול בטרור הבלתי קונבנציונאלי, בשגרה, מוטלת על כתפי משטרת ישראל וגופי העזר, מצויים הידע והאמצעים בידי צה"ל (שפיר, 2002א', ע' 22).

במצב זה תיווצר בעיה כפולה: גם של כפילות בידע ובאמצעים להשגתו, וגם של סוגיית שיתוף הידע בין המשרדים, הבעייתית אפילו יותר במציאות המאפיינת את יחסי העבודה בין משרדי הממשלה בישראל (ולא רק בה). היא מאופיינת בהיעדר תיאום בין מערכתי ובמאבק על טריטוריות (רזי ויחזקאלי, בדפוס).

תקשה מאוד על תהליך בניית הידע העובדה, שבמדינת ישראל רק מספר בודד של משרדים מורכב מאנשי מקצוע, והאחרים הם משרדים פוליטיים, ללא תשתית מקצועית ראויה. המשרד לביטחון הפנים נמנה עם סוג המשרדים השני, ובמציאות הפוליטית הנוכחית בישראל יהיה קשה מאוד להסב אותו לדפוס גיוס כוח האדם והעבודה, שמאפיינים משרדים מקצועיים.

מעבר לכך קיימת סוגיית הבשלות. דוגמה להיעדר הבשלות של המשרד לביטחון הפנים בהתמודדותו עם אירועים גדולים, ניתן למצוא במסקנות "ועדת אור" – ועדת החקירה

הממלכתית, שבדקה את אופן הטיפול במהומות במגזר הערבי, באוקטובר 2000. הוועדה קבעה, כי השר (ומנגנון המשרד עימו) כשל "כשל מהותי" במילוי תפקידו ולא הכין את המשטרה לתרחיש כגון זה, אף שהיה ער לתהליכים שהגבירו את הסיכון שאכן יפרוץ. נקבע כי השר לא נתן את דעתו למתרחש במידה הנדרשת מתפקידו, לא וידא קיום היערכות נאותה של המשטרה באזורים אלה ולא שלט במעשי המשטרה כאשר פרצו האירועים ("ועדת אור", כרך ב', ע' 642). הדוח גם מציין, כי המטה המבצעי שליד השר לא תפקד כנדרש ולא העביר לשר את תמונת המצב המתבקשת.

ראיה לעדיפות, הניתנת לשר הביטחון כמתכלל באירועים רחבי היקף, ניתן למצוא בפרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת, הדנה מזה מספר שנים בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 18) (אירוע אסון המוני⁵), התשס"ב 2002, המתגבשת לאישור:

סעיף 90יב – העברת תפקיד לצה"ל

- (א) בעת אירוע אסון המוני, לרבות אירוע צפוי, רשאי שר הביטחון לבקשת השר, או רשאי ראש הממשלה, להורות לצה"ל למלא את תפקיד משטרת ישראל בפקוד ובשליטה באירוע, כולו או מקצתו.
- (ב) הוראה כאמור בסעיף קטן (א) תציין את התחומים ואת התקופה שבהם ימלא צה"ל את תפקיד משטרת ישראל כאמור; ניתנה הוראה כאמור, יקבע הרמטכ"ל קצין צה"ל לפקד על האירוע.
- (ג) ראש הממשלה או שר הביטחון, לבקשת השר, רשאי להאריך את התקופה שצוינה בהוראה, או לקצרה.

⁵ פרוטוקול מס' 370 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום רביעי, ט' שבט התשס"ה, 19 בינואר, 2005, שעה: 09:00, עמוד 29. אתר הפרוטוקולים של ועדות הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/protocols/search.asp>

**העברת המיקוד של המשרד לביטחון הפנים מהמאבק בפשיעה, דווקא בתקופה של
סכנה להתערערות הסדר החברתי**

מימוש תפיסת גורן תביא, בהכרח, להטיית המיקוד של המשרד לביטחון הפנים לסוגיות של ביטחון פנים; וזאת על חשבון המלחמה בפשיעה. הבעיה היא שכבר היום, כדברי פרקליט המדינה, ערן שנדר, "הפער בין ההשקעה בביטחון לבין המאבק בעבריינות הולך וגובר" (יועז, 2005).

מערכת אכיפת החוק מצויה בתקופה משברית, בשלושה תחומים עיקריים: הפשע המאורגן, האלימות והשחיתות השלטונית.

בתחום הפשע המאורגן, החלו גורמים בעולם התחתון לבצע חיסולים של יריבים, במתכונת של פיגועים ממש. כתוצאה מכך נהרגו, בין יולי לדצמבר 2003, שמונה אזרחים תמימים שנקלעו בטעות למלחמות הללו (יחזקאלי והורוביץ, 2006, ע' 157):

- ב- 20 ביולי 2003 נורתה למוות שקד שלחוב, תלמידה בת 18 מאשקלון. היא נורתה בעת שרוצחים שכירים ניסו להתנקש בחייו של עבריין, שנתן לה טרמפ.
- ב- 18 באוגוסט נרצחה שרה בן אדירי, בת 56, מנהלת חשבונות ואם לשלושה, בהתפוצצות מטען חבלה שהוצמד למעלית במרכז מסחרי בתל אביב. הכוונה הייתה להתנקש בחייו של עבריין, שמשרדו ממוקם באותו בניין.
- ב- 10 באוקטובר 2003 נורה הספר תומר שבת, בן 26, כשניסה ללכוד רוצח שכיר. הרוצח ירה למוות בעבריין, שחוסל בעת שבא להסתפר.
- ב- 10 בנובמבר 2003 נרצחו בני הזוג אלה (28) ודניאל (36) נחשון, במגרש מכוניות, בעת שחיפשו רכב. הם הותירו אחריהם תינוקת בת 4 חודשים.
- שיאה של מלחמה זו היה נסיון החיסול של זאב רוזנשטיין, ליד רחוב אלנבי בתל אביב, ב- 11 בדצמבר 2003. במהלך ניסיון זה נרצחו שלושה אזרחים ועשרות נפצעו.

ניסיון החיסול האחרון היה זה שהגדיש את סאת הסבלנות הציבורית כלפי המשטרה.
בעקבות אירוע זה טען מפכ"ל המשטרה דאז, שלמה אהרונישקי, כי:

אני, מפכ"ל המשטרה מכריז, שהאירוע של היום היה מלון פארק של משטרת ישראל
(הקבלה לפיגוע במלון פארק בנתניה, בפסח 2002, שהוציא את צה"ל למבצע "חומת
מגן", אשר שינה את פניו של המאבק המזויין בפלסטינים, המחבר). הפיגוע במלון פארק
היה נקודת מפנה במאבק של מדינת ישראל בטרור, ואני רואה באירוע הזה נקודת מפנה
בהתמודדות של משטרת ישראל בפשיעה החמורה ובארגוני הפשיעה.
(יחזקאלי והורוביץ, 2006, ע' 157)

בתחום האלימות, אם נבחן את מסקנות הוועדה לבחינת שיטור קהילתי ומשטרה
עירונית במאבק באלימות (וועדת טרנר) שהוגשו ביולי 2005, נבין את גודל המאמץ
הנדרש מהמשטרה בימים אלה. ועדה זו "נולדה על רקע התחושה הציבורית הקשה של
כשל מערכתי בטיפול בתופעות של פשיעה ואלימות" (וועדת טרנר, 2005, ע' 4).
מסקנותיה האירו, בין היתר, את המחיר ששילמה המשטרה על ההתמקדות בביטחון
הפנים, ברמה הארצית:

הראיה הלאומית של משטרת ישראל הביאה לכך, שתחומי מקצוע ברמת השטח לא זכו
להתפתח כגון תחומים ברמה הלאומית. הסיור הינו התשתית שעליה מושתת השיטור
ברמת השטח. מומחים שהופיעו בפני הוועדה טענו, שהאופן שבו מתבצע הסיור בישראל,
לא עבר שינוי בעשרות השנים האחרונות. לעומת זאת, התחוללו, בתחום זה,
התפתחויות עצומות בעולם המערבי בשנים אלה, אולם, הן לא זכו לתשומת הלב
הראויה בישראל.

(שם, ע' 10)

עד כדי כך חמורה הבעיה בעיני הוועדה, שהמליצה להקים פיילוט של משטרה עירונית,
כשלב ראשון בדרך להקמת משטרות עירוניות בערים (שם, ע' 14)! אף כי המלצות אלה
נדחו, אין מחלוקת באשר לגודל המאמץ הנדרש מהמשרד לביטחון פנים, כדי ליזום
רפורמה בשיטור בערים.

בתחום השחיתות השלטונית, די להסתכל במדד טוהר המידות העולמי, הנערך על ידי הארגון למען שקיפות "Transparency International", על מנת להבין את גודל הבעיה, עימה אמורה מערכת אכיפת החוק להתמודד. אם בשנת 1996 דורגה ישראל במקום ה-14 מתוך 102 מדינות (אייזנברג, 2005), הרי שבינואר 2005, תוך פחות מעשור, כבר דורגה במקום ה-28. זוהי ירידה של 14 מקומות.⁶

האתגרים הללו, בתחום המלחמה בפשיעה, ממחישים את המחיר האלטרנטיבי של הטיית המשרד לביטחון הפנים מהעיסוק בתחומים אלו.

צורך עתידי בנטילת אחריות של הצבא על אירועים חמורים של מרי אזרחי: מאז אוקטובר 2000 (המהומות במגזר הערבי בישראל), התוסף להגדרת הטיפול בתחום ביטחון הפנים גם הצורך להתמודד עם מרי אזרחי אלים; אם במגזר הערבי, בשל התפרצות מתחים בין ערבים ליהודים, ואם במגזר המתנחלים, על רקע פינוי עתידי של שטחים ביהודה ובשומרון.

באירועים אלה מטפלת בתחילה משטרת ישראל. לפי התפתחות האירועים בשטח, יכול הפיקוד המשטרתי לבקש להעביר את האחריות לצה"ל (בגבולות הקו הירוק - לפיקוד העורף). (יחזקאלי, 2005) טוען כי יש היגיון רב ביצירת הדירוג הזה, של מעורבות הכוחות המזוינים בדיכוי מרי אזרחי. לדבריו, יתרונו הגדול ביותר של השימוש במשטרה הוא היכולת ליצור החמרה הדרגתית של אופן הטיפול. יש גם אפשרות של איום בהחמרת הטיפול על ידי עירוב הצבא. הוא מצטט מדבריו של פרופסור אבי רביצקי, שטען בנוגע להתנתקות (אך הדברים נכונים לכל הקשר של טיפול במרי אזרחי), כי "אם האירועים לא יסתיימו על ידי המשטרה, זה יקרה, לא כי רצינו בכך, אלא כי נאנסנו לכך, ואז, הכעס והלהט הציבורי בעקבות התערבות הצבא יפחתו מאוד". גם פרופסור אסא כשר צוטט שם באומרו כי "הצבא ייכנס לזה רק אם המפונים יאלצו אותו להיכנס. זה תלוי בהם. זו הדיאלקטיקה של העניין. זו עלייה הדרגתית בכוח, בהתאם לעוצמת ההתנגדות. ואז, אם יתערב הצבא, תהיה זו התערבות אחרת".

⁶ ראה את אתר האינטרנט של הארגון בכתובת: <http://www.Transparency.org>

אחרון צוטט הרמטכ"ל, דן חלוץ, שהגדיר זאת באופן החד והבהיר ביותר: "כגודל ההתנגדות, גודל מעורבותו הישירה של צה"ל בפינויי" (יחזקאלי, 2005, ע' 116). אם תועבר האחריות המוחלטת למשטרה ופיקוד העורף ייחשב לגוף לא צה"לי, תאבד ההרתעה הזו את משמעותה. יתרה מכך, במידה שיתרחשו אירועים קיצוניים, ממילא לא תצליח המשטרה להשתלט עליהם בפרק הזמן הראשוני ותזדקק לעזרת הצבא. על כן המציאות הנוכחית בעייתית פחות מן המוצעת.

החשש מהיווצרות מנגנון ביורוקרטי נוסף על משרד הביטחון: גורן (2003) מדגיש כי על מנת שהמשרד לביטחון הפנים יוכל לקלוט את הארגונים הנוספים בשעריו, יידרש המשרד לעבור שינוי מבני מהותי (שם, שקף 106). שינוי זה יכלול, ללא ספק, הקמת מנגנון ביורוקרטי גדול, דוגמת משרד הביטחון. דוגמה בולטת לפער במנגנוני המנהל הציבורי, בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, ניתן למצוא בהצעת התקציב לשנת 2005. שיא כוח האדם של עובדי משרד הביטחון לשנת 2005 עמד על 1,785 משרות (אתר משרד האוצר, 2005, ע' 64), בעוד היקף כוח האדם במשרד לביטחון הפנים עמד על 152.8 משרות (שם, ע' 10). משרד הביטחון הינו אחד המנגנונים הביורוקרטיים הגדולים במדינת ישראל, על כל החסרונות הנובעים מהשפעתו של מנגנון ביורוקרטי כבד על אפקטיביות ויעילות תפקודו של גוף ממשלתי. על כן אין טעם ואין הצדקה ליצור במקביל גוף מסורבל ובעייתי נוסף.

יצירת בעיה בעת מלחמה, כאשר העורף הלוגיסטי של הצבא לא יהיה בידינו: העברת האחריות לידי המשרד לביטחון הפנים תיצור מצב לפיו, אם תפרוץ מלחמה, יהיה העורף הלוגיסטי של צה"ל מצוי תחת אחריות גורם אחר. לעובדה זו יש השלכות לא מבוטלות.

גאנס (2004) במחקרו "אפקטיביות הלוגיסטיקה בשדה הקרב היבשתי המודרני", מציין כי מרכיב הרציפות הוא אחד מחמישה מדדים חשובים להגברת האפקטיביות הלוגיסטית בשדה הקרב המודרני, וממחיש את משמעות חשיבות העורף הלוגיסטי לצבא. הרציפות מבטאת את היכולת לשמור על יציבות השטף ברשת הלוגיסטית, בין העורף האסטרטגי לבין היחידות הלוחמות. מדד זה הוא תנאי הכרחי לכך ששרשרת

התמיכה הלוגיסטית לא תיעצר. האלוף במילואים יעקב עמידרור (2005) מדגיש, כי במדינת ישראל המרחק הגיאוגרפי בין החזית לבין העורף קטן. בשעת מלחמה לא יכול צבא לתפקד ללא קשר בין המרחב האסטרטגי, המרחב הלוגיסטי ומרחב הלחימה. אז המרחב האסטרטגי הופך לצמוד למרחב הלחימה, ועלול להיות מאוים על ידי טילים או כל איום מלחמתי אחר. כאשר התשתית הלוגיסטית נמצאת במרחב שאינו בשליטת הצבא, קשה לצבא לתפקד באפקטיביות וביעילות. לדוגמה, תנועת כוחות, שינוע תחמושת וכיוצא בזה מחייבים תיאום בין הגופים האחראים. תיאום זה יהווה נקודת חולשה המחייבת פתרון ארגוני וגם תורתי. לדוגמה, לשם העברת תנועות צבאיות מהמרחב הלוגיסטי למרחב הלחימה, תידרש אפשרות להעברת המרחב לידי הצבא, לפרק זמן קצוב.

מד"א, כאגודה החברה ב"וועד הבינלאומי של הצלב האדום והסהר האדום" אינה יכולה להיות כפופה למשרד לביטחון הפנים: אחד משבעת העקרונות של הצלב האדום הבינלאומי, שמד"א מחויב לו, הוא השמירה על האוטונומיות ועל העצמאות של הגופים הפועלים במסגרתו:

Independence

The Movement is independent. The National Societies, while auxiliaries in the humanitarian services of their governments and subject to the laws of their respective countries, must always maintain their autonomy so that they may be able at all times to act in accordance with the principles of the Movement.

(אתר הצלב האדום, 2005)

עצמאות זו אינה מתקיימת תחת המשרד לביטחון הפנים. יתרה מכך, סביר שהצלב האדום הבינלאומי לא יכיר במד"א, אם יהווה חלק מהמשרד לביטחון הפנים. על כן ההמלצה לצרף את מד"א למשרד אינה מציאותית.

חסרונות בתחום היישומי

השר לביטחון הפנים לשעבר, משה שחל (2002, עמ' 52-53), טען כי הוויכוח על הקמת המשרד לביטחון הפנים היה, בעצם, מאבק כוח על כבוד, על יוקרה ועל תקציבים. על כן סביר להניח כי סיכויי היישום של תפיסת ביטחון הפנים אינם גדולים. בדומה לו, גם יחזקאלי (2002, ע' 104) טוען ש"בתרבות הממשל שלנו, הששה להעביר אחריות, אולם מתקשה להעביר סמכויות, שתהליכי קבלת ההחלטות בה משועבדים למאבקי עוצמה, בתוך הארגונים וביניהם, לא תהיה לידה זו קלה, ותוצאותיה אינן ברורות כלל ועיקר". באותו עניין התבטא המנהל הכללי לשעבר של משרד הביטחון, עמוס ירון, כך:

אני אמרתי לרן גורן, הוא יושב פה, הוא בא והציג לי איזה שהיא עבודה שדיברה על שינוי טוטאלי במבנה אחר של המשרד לבטחון הפנים עם הכפפת פיקוד העורף... באמת, תוכנית יוצאת מהכלל, אני אומר לכם עוד פעם, אם היה צריך להמציא את המדינה מחדש זה מה שהיה צריך לעשות. אני יושב בדיונים עם ראש הממשלה ומביאים לו איך לפתור בעיית כליאה של איזה בית סוהר, והוא לא מצליח לעשות את זה... אז אני, עכשיו, אבוא לממשלת ישראל ואני אעשה תוכנית איך להעביר את פיקוד העורף למשרד לביטחון פנים? ... זה הדבר הכי חשוב? מישהו מסוגל להרים את זה היום? (ירון, 2004)

הסיכוי המעשי ליישם את התכנית, במציאות הקיימת במדינת ישראל, הוא קלוש ביותר בשני תחומי יישום: הכלכלי והארגוני.

- **ישימות כלכלית** – ביצוע המהלך המוצע דורש הקצאה כספית נרחבת ובניית מנגנונים חדשים. הניתוח הכלכלי של כלל המהלך ומשמעויותיו אינו מנותח דיו ב"צוות גורן" (2003). מצבה המוניטרי של מדינת ישראל וכן סדרי העדיפויות הלאומיים אינם עולים בקנה אחד עם ביצוע המהלך הכולל. יתרה מכך, יהיה צורך להתאים את הסכמי השכר ואת התנאים הסוציאליים של המצטרפים החדשים, לאלו של אנשי צבא הקבע ושל השוטרים. זוהי אבן נגף משמעותית בפני ביצוע המהלך. השר לבטחון הפנים, אבי דיכטר, בהחלט מודע למצב זה, שמחייב את קרבתו של פיקוד העורף למה שהוא מכנה "הכיס העמוק של צה"ל:

אני לא רואה מעבר של פיקוד העורף למשרד לבטחון הפנים, כי היתרון הגדול ביותר שיש לפיקוד העורף זה "הכיס העמוק" שיש לצה"ל, ובלי הסדרה של הקשר בין פיקוד העורף ל"כיס העמוק", אין סיכוי להעביר...

(דיכטר, 2006)

- **ישימות ארגונית** – הסיכוי, שארגונים יוותרו מרצונם, בפועל, על סמכויות, תקנים ואמצעים אחרים ויפעלו לשנות לרעתם את מאזן הכוח בסביבה הארגונית שלהם, רחוק מלהיות סביר. על כן גם אם יהיו ארגונים שיסכימו לתכנית, מהשפה ולחוץ, הרי שבפועל יפעלו לסכל אותה וימנעו את ביצועה. כך היה עד היום וסביר להניח שכך יהיה גם להבא.

דיון

מטרת מאמר זה הייתה לבחון את תפיסת ביטחון הפנים ולדון בה, כפי שאומצה על ידי המשרד לביטחון הפנים באוקטובר 2003, בעקבות מסקנות "ועדת גורן" (2003).

עיון בתפיסת גורן מעורר תהיה: מה טעם מצא המשרד לביטחון הפנים להזמין עבודה זו, שלוש שנים בלבד אחרי מסקנות "ועדת שפיר", שממילא תמכו ברוב מסקנות "ועדת גורן".

עיון בחומר התיאורטי מעלה, לדעתי, שתי בעיות קשות בהיבטים התיאורטיים של ממצאי "ועדת גורן":

הבעיה הראשונה עוסקת בהמשגה. ללא קביעת הגדרה מוסכמת של המושג "ביטחון פנים", בקרב קובעי החלטות ברמה הלאומית, קשה לדון בהתאמתו של גוף זה או אחר לקבלת אחריות על התחום. קשה להניח שצה"ל, למשל, יראה את ההגנה על קניינים תרבותיים וכלכליים" כמרכיב מהותי בביטחון הפנים. מכאן, שכלל ראשון לכל דיון בנושא הוא הגדרה מוכתבת **ומוסכמת** – מהו ביטחון הפנים.

הבעיה השנייה עוסקת בטיעון המרכזי, שבעטיו החלו, בשנת 1992, הדיונים בצורך בהעברת האחריות. האם הצורך לשחרר את צה"ל מהתמודדות בעימות בגבולות ובעורף, בו זמנית, עדיין ישים?

בעולם משתנה במהירות, לאחר שתי מלחמות עיראק ועל רקע היחלשותה היחסית של סוריה, הן מבחינה צבאית והן מבחינת מעמדה הבינלאומי; קטן מאוד הסיכוי של מלחמה נוסח מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973. סוג המלחמה השתנה, מ"עימות כולל" ל"עימות מוגבל", ומ"מלחמה בעצימות גבוהה" ל"מלחמה בעצימות נמוכה". גם מלחמת לבנון השנייה חיזקה את ההנחה, שאם יש חשש להפעלת נשק מצידו השני של הגבול, הרי אלה יותר של טילים, קונבנציונאליים ושאינם קונבנציונאליים, ופחות של טנקים ומטוסים (יחזקאלי, 2001).

אם כך הדבר, וזה סוג המלחמה שאליה אמור צה"ל להיערך, ואם גם העורף הפך במלחמה המודרנית לחזית; הרי שנחלש הצורך להפקיד את החזית החדשה בידי המשרד לביטחון הפנים, ולא בידי משרד הביטחון.

בעיה נוקבת לא פחות היא סוגיית המחיר האלטרנטיבי לעיסוק היתר של המשרד לביטחון הפנים בביטחון הפנים, על חשבון העיסוק בבעיות שיטור ומלחמה בפשיעה. בתקופה קשה כל כך לשלטון החוק, דומה שהמשרד לביטחון הפנים טרם השכיל להביא את הארגונים שתחת מרותו לתפקוד אופטימאלי או למערכת יחסי עבודה המתחייבת. עדות לכך היא חוסר שיתוף הפעולה וחילופי ההאשמות הפומביים של המשטרה ושירות בתי הסוהר בפרשת בריחת האנס, בני סלע, ב- 24 בנובמבר 2006 (קידר, 2006). ראוי, ולו רק מסיבות אלה, שהמשרד לביטחון הפנים יתמקד בתחום שהוא מופקד עליו; ולא יחפש לו אתגרים נוספים, שיסיטו אותו ממחויבויותיו.

מרבית התחלואים בהם מנסה "תפיסת גורן" לטפל, אינם נובעים מהיעדר מדיניות של משרדי הממשלה השונים אליהם משתייכים הגופים, אלא מליקויים רחבים יותר ברמה הלאומית מערכתית. כל אלה לא ישתנו עם החלפת המשרד האחראי. על כן במקום לעסוק בסוגיית החלפת האחריות, שמסיטה את הדיון לבעיות של חלוקת עוצמה וכוח בין גופים דומיננטיים; ראוי אולי לשים את הדגש על טיפול ועל שיפור המצב בגופים ובמשרדים הקיימים. לדוגמה, השגת הסכמה כוללת סביב *תפיסת ביטחון לאומי חדשה*, אשר תכלול הן את תחום הביטחון בגבולות והן את תחום ביטחון הפנים, תכיל

את המשמעויות השונות למערכת הביטחון כמו גם למשרדי הממשלה השונים, ותאפשר להבטיח מדיניות אחידה באמצעות הממשלה. ראוי להתחיל, למשל, בחלוקה מחדשת ואחידה של המחוזות ושל גבולות הגזרה הגאוגרפיים בין משרדי הממשלה השונים, לשם יצירת הלימה ואחדות בשיתוף הפעולה וקשרי הגומלין בין בעלי התפקידים השונים בכל אחד מתאי השטח השלטוניים במדינת ישראל; פיתוח תורת הפעלה משותפת ואחודה, ומערכת נוהלים מתואמת, המקובלת על כלל הגופים אשר ייערכו בהתאם לה; הצטיידות במערכות תקשורת, קשר ושליטה ובקרה משולבות. ביצוע תיקוני חקיקה הן בחוק הג"א והן בחוק שירותי כבאות, וכן חקיקת חוק שיסדיר את פעילות מל"ח, בהתאם לתפיסות המקובלות כיום ובהתאם לתפקידיהם בשגרה ובחירום; יצירת יכולת פיקוד ושליטה לאומית ומערכת הסברה לאומית וכדומה.

מימוש המענה לפערים הללו ואחרים יאפשר בחינה מחדשת לאיתור חלון ההזדמנויות לביצוע שינוי, במידה ועדיין יידרש בעתיד. ייתכן כי במציאות עתידית של שלום, כשישתנה מערך האיומים על העורף, תתאפשר בחינה מחדשת של העברת היתרון היחסי ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים.

אולם גם אילו מבחינה תיאורטית, היה תקף הצורך בהעברת האחריות הכוללת לביטחון הפנים, והעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים, עדיין, כפי שכבר נוכחנו, היה הדבר בלתי מעשי במציאות הישראלית. לא בעתיד הנראה לעין.

לסיכום, דומני שהשאלה אם יש מקום להעברת האחריות על ביטחון הפנים חדלה מלהיות רלוונטית, והמעשה הנכון בשעה זו הוא להשאיר את הדברים על מקומם. אם נחוצות בימים אלה רפורמות מרחיקות לכת, ודאי, שאינן צריכות להתמקד בסוגיית האחריות על ביטחון הפנים, ובסמכויות הנלוות לאחריות זו.

מקורות

אג"ם-תוה"ד (1998), **המילון למונחי צה"ל**, תל אביב: צה"ל, מטכ"ל.

אתר הארגון "Transparency International": <http://www.transparency.org>

אתר המשרד לביטחון הפנים (2005), <http://www.mops.gov.il/BP/About+MOPS>, מרץ 2005.

אתר הצלב האדום (2005), <http://www.ifrc.org/what/values/principles/index.asp>, אפריל 2005.

אתר כנס הרצליה (2002):
http://www.herzliyaconference.org/_Articles/Article.asp?ArticleID=46&CategoryID=87

אתר מד"א (2005), <http://www.mda.org.il/role-ak.asp>.

אתר משרד האוצר (2005), http://www.mof.gov.il/budget2005/t_057.pdf.

אתר משרד הביטחון (2005), http://www.mod.gov.il/pages/about_office/mivne.asp, מרץ 2005.

אתר משרד ראש הממשלה (2005).
<http://www.pmo.gov.il/PMO/History/Former+Governments/gov29.htm>, מרץ 2005.

בכלר נחום, יחזקאלי פנחס (בדפוס), חוסר האחידות בחלוקה הגזרות האדמיניסטרטיביות בין הגופים הפועלים והשפעתו על התיאום המערכתי, אצל: יחזקאלי (עורך), **תיאום מערכתי והשפעתו על הביטחון הלאומי ועל איכות המנהל הציבורי בישראל**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל והמרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה.

גאנס מופיד (2004), **אפקטיביות הלוגיסטיקה בשדה הקרב היבשתי המודרני**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

גורן רן (2003), **מצגת גיבוש תפיסת ביטחון הפנים בישראל**, רן גורן – ייזום, השקעות וייעוץ בע"מ.

דיכטר אבי (2006), **עבודת המשרד לביטחון הפנים**, הרצאה בפני מחזור ל"ד של המכללה לביטחון לאומי, 7 בנובמבר 2006, גלילות (בכתובים בידי המחבר).

הדרי אבישי (2002), מי אחראי על בטחון הפנים? **עיונים בביטחון לאומי מס' 3: בטחון פנים בדמוקרטיה הישראלית**, המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי, צה"ל, עמ' 71-97.

הרכבי יושפט (1990), **מלחמה ואסטרטגיה**, תל אביב: מערכות.

"וועדת אור" (2003), **וועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, דין וחשבון, ירושלים: מדינת ישראל, <http://www.court.gov.il>.

"וועדת זיילר" (2003), **וועדת חקירה ממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבור**, באתר האינטרנט: www.court.gov.il/doch/tochen.htm.

"וועדת זמיר" (1990), **וועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר הבית**, ירושלים: מדינת ישראל. **חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951**.

חוק מגן דוד אדום, תש"י-1950

טרן גדעון (2002), **מבוא לתפיסת ביטחון**: מושגי יסוד ומרכיבי מרכזיים, אצל: אפרתי הרצליה (עורכת), **מבוא לביטחון לאומי**, תל אביב: משרד הביטחון, עמ' 21-35.

יחזקאלי פנחס (עורך) (2001), **בין "הכרעה" ל"ניצחון"**, **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 2.

יחזקאלי פנחס (2002), **בטחון הפנים והביטחון הלאומי בישראל**, אצל: אפרתי הרצליה (עורכת), **מבוא לביטחון לאומי**, תל אביב: משרד הביטחון, עמ' 94-105.

יחזקאלי פנחס (2005), **מי מתאים לטפל במרי אזרחי בישראל?**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי,

http://www.police.gov.il/persumim/mechkarim_umaamarim/xxbd_mechk.asp

יחזקאלי פנחס, הורוביץ ישעיהו (2006), **התמודדות משטרת ישראל עם מלחמת הטרור 2004-2000 והשלכותיה על המשטרה**, אצל: גולן חגי, שי שאול (עורכים), **פצצה מתקתקת, המחבלים המתאבדים וההתמודדות איתם**, תל אביב: מערכות, עמ' 133-166.

יחזקאלי פנחס (בדפוס), **ישיתוף פעולה בין מערכתי בעבודת מערכת אכיפת החוק בישראל**, אצל: רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (עורכים), **פעילויות משותפות בין ארגוני השירות הציבורי בישראל**, גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

יחזקאלי פנחס, אזארי אנה (עורכים) (בדפוס), **אופן הטיפול של מדינות דמוקרטיות במרי אזרחי אלים**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל והמרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה.

ירון עמוס (2004), **תמליל הרצאות מכנס בנושא עתיד וארגון התעשיות הביטחוניות בישראל**, שהתקיים בבית חיל האויר, ב- 12 בספטמבר 2004, אתר מכון פישר למחקר אסטרטגי אויר וחלל, <http://www.fisherinstitute.org.il>.

מבקר המדינה (2004), **דוח מבקר המדינה 54ב' 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002**, www.mevaker.gov.il.

מנדלביץ' חגית (2004), **אי הבשלת הטכנולוגיה למלחמה בטרור המתאבדים כסימפטום ללאקונה ארגונית**, דלילות: המכללה לביטחון לאומי.

עמידרור יעקב (2005), **העברת האחריות על בטחון הפנים למשרד לבטחון הפנים**, ריאיון מיום רביעי, ט' שבט התשס"ה, 19 בינואר, 2005 (בכתובים בידי המחבר).

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א 1791, כרך 20, עמוד 12314.

פרוטוקול מס' 370 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, **ספריית הכנסת**.
רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (בדפוס), **מאנוכיות לשיתוף פעולה בינמערכתני, מינהל ציבורי על פרשת דרכים**, גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

שחל משה (2002), **האחריות לטיפול בבטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות**, אצל: יחזקאלי פנחס (עורך), **עיניים בביטחון לאומי: בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**, גיליון מס' 3.

שפיר הרצל, לונינסקי יורם, רז ב', ילינק אבי, שמשוני איתן, בירמן י', מיכאלי דן, רווח מ', מלכה ניסים, גביש רון, אברהמי ברוך, קהט דב, נעמן דן, שניר י' (1992), **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף מיל' הרצל שפיר ("צוות שפיר"), צה"ל, אגף התכנון.

שפיר הרצל, לונינסקי יורם, בכר אבי, נבון מיכאל (2000), **העברת תחום העורף לאחריות המשרד לביטחון הפנים, אבן דרך א'**, שפאור בע"מ, 27 ביולי 2000, עמ' 6 בחלק השני.

שפיר הרצל, ארד שמואל, בכר אבי, יערי אביעזר, לונינסקי יורם (2002א'), **מעריך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד, מסמך עבודה**, מתוך: מאזן החוסן והביטחון הלאומי, כנס הרצליה 4-2 בדצמבר 2002, <http://www.herzliyaconference.org>.

שפיר הרצל (2002ב'), הקדמה: בטחון הפנים – הגדרה מרחיבה או מצמצמת, אצל: יחזקאלי פנחס, קנטי דפנה (עורכים), **עיניים בביטחון לאומי מס' 3: בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל והמרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה, עמ' 9-14.

תיקון מס' 8 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א 1951.

עיתונות

אייזנברג דנה (2005), מדד השחיתות: ישראל במקום 28, [ynet](http://www.ynet.co.il), 19/10/05, <http://news.nana.co.il/Article/?ArticleID=207635&sid=16>

בן אלוף (2005), שרת החוץ השווייצית תבוא לישראל לקדם שיתוף מד"א בצלב האדום הבינ"ל, **הארץ**, 30/10/05, ע' א5.

יועז יובל (2005), שנדר לשוטרים: "העבריינות צומחת למימדים מדאיגים", **הארץ**, 2/11/05, ע' א11.

כספית בן (2005), השר לביטחון הפנים נגד שר הביטחון, ראש בראש, **מעריב**, 17/4/05, עמ' 1, 6.

כץ גלעד (2005), בומבה של נביא (ריאיון עם פרופסור יחזקאל דרור), **מקור ראשון**, עיתון לאומי ישראלי, 1 באפריל 2005, <http://www.makorrishon.net/article.php?id=3485>

קידר ניצן (2006), יום שישי השחור של המשטרה, **הצופה**, 26/11/06,

<http://www.hazofe.co.il/%5Cweb%5Cnewsnew%5Ckatava6.asp?Modul=24&id=52091&Word=&gilayon=2929&mador=>