

פרק ז'

מדוע אין להעביר את הגנת העורף מאחריות צה"ל

פנחס יחזקאלי

מזה יותר מעשור לוחצים רוב המומחים להעביר את תחום העורף מצה"ל לאחריות המשרד לביטחון הפנים. באביב 2007 נדמה היה לרגע שנפל דבר. לאחר שגם "המועצה לביטחון לאומי" המליצה ברוח זו, הועבר הנושא להחלטת ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, שנמנע מלשנות את המצב. מכך ניתן להפיק שני לקחים עיקריים: האחד, שהמלצות מומחים רחוקות מלהוות ערובה ליישום בשטח; והשני, שלא כל מה שהמומחים ממליצים הוא תמיד נכון וישים לביצוע.

המלצת "המועצה לביטחון לאומי" הייתה האחרונה בשרשרת המלצות חד־משמעיות, מאז תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, להוציא את הטיפול בעורף מאחריות צה"ל:

- עם קבלת ההחלטה על הקמת פיקוד העורף, הוחלט בוועדת השרים לענייני ביטחון, בנובמבר 1991, כי תישקל בעתיד העברת האחריות על העורף לגורם ממלכתי אחר.
- צוות בחינה מטעם אגף התכנון של צה"ל, בראשות האלוף במילואים הרצל שפיר, המליץ המלצה דומה בשנת 1992.¹
- צוות נוסף, גם הוא בראשות אלוף במילואים הרצל שפיר, המליץ על כך בשנת 2000.²
- צוות, בראשות האלוף במילואים רן גורן, גיבש את תפיסת הביטחון של המשרד לביטחון הפנים בשנת 2003, וההמלצה להעביר אליו את פיקוד העורף היא מרכיב בסיסי בתפיסה זאת.³
- ועדה פרלמנטרית, בראשות חבר הכנסת עמי אילון, קבעה בשנת 2007 כי יש להקים רשות לאומית לשעת חירום ולאחד את כל שירותי החירום תחת המשרד לביטחון פנים.⁴

למרות שורת ההמלצות הללו, ראש הממשלה נמנע, כאמור, מהעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים.

מהם הטיעונים העיקריים, שהכריעו תמיד את הכף בעד השארת המצב הקיים?

ניתן לחלק את מגוון ההנמקות לשימור המצב הקיים לשלוש עיקריות: הנמקה עקרונית – הרעיון אינו נכון; הנמקה כלכלית – הרעיון יקר ובזבזני; הנמקה מעשית – גם אם היה נכון, ואפילו זול לממש רעיון זה – הוא אינו מעשי.

ההיבט העקרוני

המתנגדים להעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים טוענים, כי מרבית הבעיות בהגנת העורף במלחמת לבנון השנייה לא נובעות מעובדת היותו חלק מצה"ל, אלא מליקויים רחבים בהרבה, ברמה הלאומית-מערכתית, כמו אופן קבלת ההחלטות ורמתן. לדבריהם, ליקויים אלה לא ישתנו עם החלפת המשרד האחראי על פיקוד העורף. על כן, במקום לעסוק בסוגיית החלפת האחריות, המסיטה לדעתם את הדיון לבעיות של חלוקת עוצמה וכוח בין גופים דומיננטיים ומערערת מצב שאליו מתורגלות המערכות כבר שנים, נכון וראוי יותר לשים את הדגש על שיפור המצב בגופים ובמשרדים הקיימים.⁵

המצדדים בהעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים טוענים, כי יש לשחרר את צה"ל מהצורך להתמודד בזמנית עם עימותים בגבולות ובעורף.⁶ לעומתם טוענים המתנגדים, כי מלחמת לבנון השנייה ניטשה בעיקר בעורף – בישראל ובלבנון כאחת – והפכה את העורף לחזית העיקרית, וסביר להניח שמצב זה יחזור גם במלחמות עתידיות. לפיכך, אין מקום לנתק את הטיפול בעורף מצה"ל.

המתנגדים טוענים עוד, כי אם הטיפול בעורף יעבור לאחריות המשרד לביטחון הפנים, המרחב הלוגיסטי של צה"ל בשעת מלחמה יהיה מצוי תחת אחריותו של גורם אחר, ובמצב כזה צה"ל יתקשה לתפקד ביעילות. מאחר ותנועת כוחות, שינוע תחמושת וכיוצא באלה צעדים לוגיסטיים מחייבים תיאום בין הגופים האחראים, ייווצר צורך בפתרון ארגוני ותורתי שיאפשר, למשל, העברת המרחב הלוגיסטי לידי הצבא לפרק זמן קצוב.⁷ אם כך יקרה בסופו של דבר, שואלים המתנגדים, לשם מה הועברה האחריות על העורף מלכתחילה?

עוד טוענים המתנגדים לשינוי, כי אין בישראל מסורת של שינויים ארגוניים במינהל הציבורי. בהיעדר מסורת כזו, קטן הסיכוי שמקבלי ההחלטות יתפתו להשקיע דווקא בשינוי הארגוני העצום הזה, על הסיכונים הטמונים בו. עדיף לדעתם להשקיע בשינויים קטנים אך משמעותיים הרבה יותר, שיבטיחו תוצאות, לדוגמה, להסדיר בחוק את פעילות מל"ח (משק לשעת חירום), שירותי הכבאות ומגן דוד אדום, בהתאם לתפיסות המקובלות כיום ולתפקידיהם בשגרה ובחירום, ליצור יכולת פיקוד ושליטה לאומית, לבנות מערכת הסברה לאומית ועוד. טיעון אחר של המתנגדים להעברת פיקוד העורף לאחריותו של המשרד לביטחון הפנים הוא בשלותו של משרד זה לקבל אחריות כגון זו. המתנגדים מצביעים על רמת אכיפת החוק בישראל וטוענים כי הטיפול בתחומים עליהם מופקד המשרד לביטחון הפנים אינו כה טוב, עד כי יוכל להקדיש את הזמן, ותהיה בידו גם היכולת, לטפל בהגנת העורף, וכל זאת בתקופה שבה רבים וטובים קוראים למשטרה להתנתק מהאחריות על ביטחון הפנים ולהתרכז במשימותיה הקלאסיות, כדי שתוכל לרכז מאמץ בתחום הפשיעה ולהחזיר מידה סבירה של סדר חיים תקין לאזרחים. המתנגדים מטעימים שלא רק שהמשימות הקלאסיות של המשרד לביטחון הפנים אינן מתמלאות, אלא שקיים ליקוי בולט בתפקוד הגופים המצויים תחת אחריותו וביחסי העבודה ביניהם: לאורך שנים, יחסי העבודה בין המשטרה ובין שירות בתי הסוהר, למשל, הינם בעייתיים ומוצאים את ביטויים גם בכלי

התקשורת, כמו בפרשת בריחת האנס בני סלע, בנובמבר 2006,⁸ שבעקבותיה התקוטטו שני הארגונים ביניהם בראש חוצות, והטילו את האשמה אחד על רעהו. אם אלה יחסי העבודה בתוך המשרד לביטחון הפנים, אומרים המתנגדים, למה לסכן את היחסים הטובים השוררים כיום בין המשטרה לפיקוד העורף ולהוסיף מתחים מיותרים ביניהם? זאת ועוד, שני הארגונים יאלצו במצב זה להתחרות על תשומת הלב של השר הממונה, על תקציבים ועל כוח אדם איכותי.

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) כִּשְׁל "כשל מהותי" במילוי תפקידו ולא הכין את המשטרה לתרחיש כגון זה, אף שהיה ער לתהליכים שהגבירו את הסיכון שאכן יתממש. לדעת הוועדה, 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. גם המטה המבצעי שליד השר לא תפקד כנדרש ולא העביר לשר את תמונת המצב המתבקשת.⁹

טיעון נוסף של המתנגדים להעברת הטיפול בעורף למשרד לביטחון הפנים הוא, כי מאמץ בין-מערכתי כדאי שיונהג על ידי הגוף החזק והעשיר יותר באמצעים, כלומר משרד הביטחון. זאת, משלוש סיבות:

- האחת, למשרד גדול כמו משרד הביטחון יש "ריכוז של עוצמה", בייחוד בסוגיות של קבלת החלטות. עומדת לרשותו תשתית מקצועית וטכנולוגית, המאפשרת לו יכולת חיונית של תכנון ארוך טווח, שאינה קיימת במשרד לביטחון הפנים. על כן, העברת הגופים הרלוונטיים למשרד לביטחון הפנים עלולה לפגום ב"ריכוז העוצמה".¹⁰ המשרד לביטחון הפנים יסבול מהיעדר ידע מקצועי זמין ומהיעדר מודיעין, ותיווצר הפרדה בין הידע והאמצעים לבין האחריות: בעוד האחריות לטיפול בטרור הלא קונבנציונאלי מוטלת בשגרה על כתפי משטרת ישראל וגופי העזר, הידע והאמצעים לכך מצויים בידי צה"ל¹¹ (והמודיעין בידי שירות הביטחון הכללי). גם אם יוחלט להשקיע בבנייה של ידע עבור המשרד לביטחון הפנים, יהיה קשה מאוד. במדינת 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 לדפוסי גיוס כוח אדם ולעבודה במאפיינים של משרדים מקצועיים.
- הסיבה השנייה היא, שארגונים ממעטים להשקיע בתחומים שאינם מצויים בליבת אחריותם. דוגמה לכך היא סוגיית ההשקעה בפתרונות טכנולוגיים נגד טרור בערים. המתנגדים לשינוי מדגישים, שכיוון שעול ביטחון הפנים ירד ממשרד הביטחון, הוא ראה עצמו פטור מהשקעת כספים בתחום זה, והתמקד באיומים שעליהם הוא מופקד – במלחמותיה העתידיות של ישראל. לדברי המתנגדים,

למרות יתרונה האדיר של מדינת ישראל בטכנולוגיה, הוא כמעט שלא בא לידי ביטוי בעת העימות המזוין עם הפלסטינים, בעיקר בשנים 2000-2004, ואיומי הטרור בערי ישראל לא זכו למענה טכנולוגי הולם. כך, למשל, לא פותח אמצעי שיזהה ממרחק מתאבד הלובש חגורת נפץ, לפני כניסתו למבנה או לאוטובוס.¹² באמצעי כגון זה, טוענים המתנגדים לשינוי, אין אתגר טכנולוגי יוצא דופן, והוא לא פותח בשל היעדר השקעה כספית הולמת, או בשל אי-קיומו של רוכש בעל אמצעים לפיתוחים הללו.

• הסיבה השלישית היא החשש שגופים חזקים ישתמשו בכוחם כדי לטרפד החלטות ומשימות מסיבות של אגו ארגוני ואישי. לאחר קבלת ההחלטה על העברת האחריות לביטחון הפנים למשטרת ישראל, בשנת 1974, התווכחו צה"ל ומשטרת ישראל על תקני כוח אדם ומשאבים אחרים עוד שני עשורים. האחריות על ביטחון הפנים בדרום המדינה ובצפונה בשני עשורים אלה נשארה בשל כך בידי צה"ל. הפתרון נמצא לבסוף רק בשנת 1994.

מה המחיר האלטרנטיבי של העברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים?

סביר להניח שפיקוד העורף, העוסק בתחום של ביטחון הפנים – כשמו של המשרד שאליו יהיה כפוף – יהפוך לבן הבכור והמועדף של משרד זה ויקבל עדיפות בטיפול באנשים ובאמצעים. מצב זה הוא מתכון בדוק להחלשת המשטרה, דווקא בתקופה שבה מתערער הסדר החברתי במדינה ומעמיק משבר התפקוד במשטרה,¹³ המיטלטלת בעשור האחרון מוועדת חקירה אחת למשנה. המתנגדים להעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים ישאלו, כמובן, האם הרווח במקרה זה מצדיק את המחיר – החלשת המשטרה.

היבט נוסף של סוגיה זאת קשור בשאלה של העברת האחריות על ביטחון הפנים מהמשטרה לצה"ל. המשטרה אמורה לטפל באירועים, כמו סדר ציבורי, אסונות טבע, אירועי ביטחון פנים וכדומה, בכוחותיה שלה, ובסיוע של כוחות צבא שיוכפפו אליה, כל עוד היא מצליחה לשלוט בהם. אולם, אם כמות האירועים או עוצמתם מערערת את יכולת השליטה שלה, רשאית המשטרה לבקש להעביר את האחריות לצה"ל, שהוא הגוף היחידי במדינה שיכול לעמוד במטלות בסדר גודל כזה. אם כך עלול לקרות, שואלים המתנגדים, האם לא עדיף שצה"ל ייערך לכך מלכתחילה, באמצעות שליטה קבועה על פיקוד העורף?

ההיבט הכלכלי

חלק נכבד בנימוקים בעד ונגד העברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים הוא התחום הכלכלי. לדעת המתנגדים, לא נכון להעביר את האחריות על העורף למשרד לביטחון הפנים גם משום שזהו צעד יקר ובזבזני, שתועלתו אינה עומדת ביחס שווה לרווח שניתן להפיק ממנו. האלוף במילואים רן גורן, שכזכור גיבש את

תפיסת המשרד לביטחון הפנים, הדגיש, שכדי שהמשרד יוכל לקלוט את הארגונים הנוספים בשעריו, הוא יידרש לעבור שינוי מבני מהותי.¹⁴ שינוי זה יכלול, ללא ספק, הקמת מנגנון בירוקרטי גדול, כמו זה הקיים, למשל, במשרד הביטחון – אחד המנגנונים הבירוקרטיים הגדולים במדינת ישראל (דוגמה בולטת לפער בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים ניתן למצוא, למשל, בהצעת התקציב לשנת 2005: שיא כוח האדם של עובדי משרד הביטחון לשנת 2005 עמד על 1,785 משרות, בעוד היקף כוח האדם במשרד לביטחון הפנים עמד אז על 152.8 משרות¹⁵). האם ההשקעה שווה את המחיר האלטרנטיבי? האם יש הצדקה ליצור במקביל גוף מסורבל ובעייתי נוסף? האם לא עדיף להשקיע את "הכסף הגדול" בנגב, או בצפון, או ברפורמה מהותית בחינוך או בשיטור?

יתרה מכך, פיקוד העורף מתבסס כיום על המערך הלוגיסטי של צה"ל. לטענת מתנגדי העברתו למשרד לביטחון הפנים, ניתוק מערך זה מצה"ל יפגע בכשירות הציוד, או לחילופין יחייב הקמה של מערכים לוגיסטיים נוספים לרכישה, אספקה וכשירות הציוד, שיגרמו לבזבוז כספים.¹⁶

ההיבט המעשי

המתנגדים לשינוי מדגישים, כי גם אם העברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים הייתה מהלך נכון, הוא אינו מעשי. לטענתם, אין סיכוי של ממש שההשקעה העצומה בבירוקרטיה ובמערכי לוגיסטיקה נוספים תצדיק את עצמה: במציאות דינאמית, המשתנה במהירות, זמנן של "המפלצות הבירוקרטיות" עבר, והן מוכיחות שוב ושוב חוסר יכולת להסתגל לדינאמיקה המאפיינת את חיינו. דוגמאות לכך הן מלחמת לבנון השנייה וכשל המערכות בהתמודדות של ממשל בוש הבן עם נזקי סופת ההוריקן "קתרינה" בספטמבר 2005. לדברי המתנגדים, עוד "מפלצת בירוקרטית" לא רק שלא תצליח להתמודד עם אתגרי המלחמה הבאה, אלא אף תוביל, כדרכו של הממשל בישראל, למאבקי כוח בין הגופים, מאבקים שעלולים להקהות את שיתוף הפעולה ביניהם ואת האפקטיביות שלו. ניצנים לבעיה זו ניתן היה לראות ערב ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון סיני בקיץ 2005, כאשר המשרד לביטחון הפנים הרגיש שותף כמעט שווה זכויות לצה"ל, ונתן פומבי לחילוקי הדעות ביניהם. השר לביטחון הפנים דאז, גדעון עזרא, ושר הביטחון באותה עת, שאול מופז, נחלקו בדעותיהם בסוגיית איסוף הנשק מהמתנחלים ועזרא תקף את מופז בטענה שהדרך שבה החליט ללכת בסוגיה זאת "תעורר מתיחות מיותרת".¹⁷ כך נוצר מצב, ששני משרדי הממשלה הדומיננטיים בסוגיית ההתנתקות לא דיברו עם המתנחלים בלשון אחידה. על רקע זה טוענים המקטרגים, כי ככל שהבעיות יהיו רבות ומורכבות יותר התוצאה מההשקעה הכספית העצומה בהעברת האחריות על העורף למשרד לביטחון הפנים תהיה "רעשים" רבים וצורמים הרבה יותר.

השר לשעבר לביטחון הפנים, משה שחל, טוען כי הוויכוח על הקמת המשרד לביטחון הפנים היה, בעצם, מאבק כוח על כבוד, על יוקרה ועל תקציבים.¹⁸ על כן סביר לדעתי להניח, כי הסיכויים ליישם של תפיסת ביטחון הפנים אינם גדולים. הקושי התקציבי שביישום תפיסה זו מצא ביטוי גם אצל השר לשעבר לביטחון הפנים, אבי דיכטר. דיכטר טען כי קשה לראות מעבר של פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים ללא הקדרה של הקשר למה שהוא כינה "הכיס העמוק" שיש לצה"ל.¹⁹

אנו חיים בעידן שבו ממשלות בעולם המערבי מתקשות לגייס משאבים לפרויקטים לאומיים ומביאות בעיות למצב משברי כדי שתהיה להן לגיטימציה להוצאות כבדות. לאור זאת נראה, כי הסיכוי היחיד להעברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים יהיה רק בעקבות מלחמה קשה ובעייתית, שאחריה ירצה צה"ל בכל מאודו "להיפטר" מפיקוד העורף, על המחיר הכספי הכרוך בכך, בדומה לרצונו להעביר את האחריות לביטחון הפנים למשטרת ישראל אחרי מלחמת יום הכיפורים ואחרי פעולת החילוץ הכושלת של התלמידים מידי המחבלים במעלות, בשנת 1974.²⁰ זאת ועוד, הניסיון מוכיח שגם אם נמצא התקציב, הסיכוי שארגונים יוותרו מרצונם על סמכויות, תקנים ואמצעים אחרים, ויפעלו לשנות לרעתם את מאזן הכוח בסביבה הארגונית שלהם, הוא נמוך ביותר. על כן, גם אם צה"ל יסכים לשינוי הבירוקרטי של העברת פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים, סביר שתהיה זאת הסכמה מהשפה ולחוץ, ולמעשה הוא יפעל לסכל שינוי זה וימנע את ביצועו.

הערות

- 1 צוות בחינה בראשות האלוף (מיל') הרצל שפיר ובהשתתפות יורם לונינסקי, ב' רז, אבי ילינק, איתן שמשוני, י' בירמן, דן מיכאלי, מ' רווח, ניסים מלכה, רון גביש, ברוך אברהמי, דב קהת, דן נעמן, י' שניר, ארגון ותפעול מערך העורף במדינת ישראל, צה"ל, אגף התכנון, 1992, ("צוות שפיר").
- 2 הרצל שפיר, יורם לונינסקי, אבי בכר, מיכאל נבון, העברת תחום העורף לאחריות המשרד לביטחון הפנים, אבן דרך א', שפאור בע"מ, 27 ביולי 2000, חלק שני, עמ' 6.
- 3 רן גורן, מצגת גיבוש תפיסת ביטחון הפנים בישראל, רן גורן – ייזום, השקעות וייעוץ בע"מ, 2003.
- 4 דו"ח ראשוני – הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, ירושלים, הכנסת, ועדת החוץ והביטחון, אלול התשס"ו-ספטמבר 2006 ("ועדת אילון").
- 5 גרשון אקשטיין, "האחריות להגנת העורף בשעת חירום", מאמרים, 2007, <http://www.articles.co.il/article/>.
- 6 יובל קמחי, נייר עמדה מס' 1: תפיסת ביטחון הפנים של המשרד לביטחון הפנים – האם היא ריאלית במציאות הישראלית?, גלילות, המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, 2003.
- 7 יעקב עמידרור, העברת האחריות על ביטחון הפנים למשרד לביטחון הפנים, ראיון ב- 19 בינואר 2005 (בכתובים בידי המחבר).

- 8 **דוח ועדת הביורור בעקבות בריחת האסיר בני סלע ביום 24 בנובמבר 2006**, ירושלים, המשרד לביטחון הפנים ("ועדת ירון").
- 9 **ועדת החקירה הממלכתית לביורור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, דין **וחשבון**, מדינת ישראל, ירושלים, 2003, כרך ב', ע' 642, <http://www.court.gov.il>, ("ועדת אור").
- 10 יובל קמחי, **שם**, עמ' 32-33.
- 11 הרצל שפיר, שמואל ארד, אבי בכר, אביעזר יערי, יורם לונינסקי "מערך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד, מסמך עבודה" בתוך: **מאזן החוסן והביטחון הלאומי**, כנס הרצליה, 2-4 בדצמבר 2002, עמ' 22, <http://www.herzliyaconference.org>.
- 12 חגית מ', "טכנולוגיה בשירות ההגנה מטרור", **ביטחון לאומי**, גיליון מס' 5, 2007, ספטמבר, גלילות: המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, עמ' 59-92.
- 13 פנחס יחזקאלי, ישעיהו (שייקה) הורוביץ, "התמודדות משטרת ישראל עם מלחמת הטרור 2000 - 2004 והשלכותיה על המשטרה", בתוך: חגי גולן, שאול שי (עורכים), **פצצה מתקתקת, המחבלים המתאבדים וההתמודדות איתם**, תל אביב, מערכות, 2007, עמ' 133 - 166.
- 14 רן גורן, **שם**, שקף מס' 106.
- 15 http://www.mof.gov.il/budget2005/t_057.pdf
- 16 גרשון אקשטיין, **שם**.
- 17 בן כספית, "השר לביטחון הפנים נגד שר הביטחון, ראש בראש", **מעריב**, 17.4.2005, עמ' 1, 6.
- 18 משה שחל, "האחריות לטיפול בביטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות", בתוך: פנחס יחזקאלי (עורך), **עיונים בביטחון לאומי: ביטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**, גיליון מס' 3, 2002, עמ' 52-53.
- 19 אבי דיכטר, "עבודת המשרד לביטחון הפנים", הרצאה בפני מחזור ל"ד של המכללה לביטחון לאומי, 7 בנובמבר 2006, גלילות (בכתובים בידי המחבר).
- 20 פנחס יחזקאלי, "ביטחון הפנים והביטחון הלאומי בישראל", בתוך: **מבוא לביטחון לאומי**, תל אביב, משרד הביטחון-ההוצאה לאור, 2002, עמ' 94 - 105.