

# דרוש משמר לאומי: למידה נוספת בעקבות "שומר החומות" - האלוף אהרון חליוה וסרן (מיל') גל פרל פינקל

אלוף אהרון חליוה הוא ראש אגף המבצעים היוצא במטה הכללי של צה"ל. סרן (מיל') גל פרל, חוקר במרכז דדו וסרן (מיל') בעוצבת הצנחנים "חיצו האש".

פורסם לראשונה במאי 2021.

בראשית מלחמת העצמאות, למן החלטת עצרת האו"ם בכ"ט בנובמבר 1947 ועד לאפריל 1948, נדרש כוח המגן העברי, שהיה אז עדיין מאורגן במחותרות נפרדות, ללחום במערכה רבזירתית שהיו לה מספר הגיונות מערכתיים ולא הצליח ליטול את היוזמה האסטרטגית. ההנהגה הביטחונית של המדינה שבדרך הוסיפה לחשוב על העימות באמצעות תפיסות וכלים שפיתחה בכדי להתמודד עם תקופת "המאורעות" (בשנים 1936-1939).

המטכ"ל דאז התקשה להיערך לפלישה הצפויה של צבאות ערב הסדירים מחד גיסא, ובמקביל להתמודד עם המערכה שהתנהלה בערים המעורבות, ובהן חיפה, יפו, ירושלים ואחרות, ועם הצורך להגן על יישובים מבודדים ולשלוט בדרכים. המחיר שגבה המאבק על הדרכים והצירים היה יקר במיוחד. שירות רבות ובהן הדסה, חולדה, יחיעם ונבי דניאל נקלעו למארבים שהציבו הכוחות הערביים, בין שהיו אלה כוחות צבא או כנופיות, בהם נפגעו לוחמים רבים ולא פעם גם סוכלה הגעת השיירה ליעדה, בין שיהיה זה יישוב מבודד, ירושלים או הנגב הנצור.

המענה שגובש היה תוכנית ד' להגנת שטחי המדינה שבדרך, גבולותיה והצירים המקשרים בין יישובים הספר למרכזי האוכלוסייה היהודית, ומעבר למתקפות יזומות שהראשונה בהן היתה מבצע "נחשוך", שמטרתו היתה להסיר את המצור מעל ירושלים ולפרוץ את הדרך אליה, וכמעט במקביל אליו קרבות משמר העמק, כיבוש טבריה וכן מבצע "יבוסיי". הנהגת המדינה שבדרך השכילה להתארגן בהיגיון כפול: הגנה מרחבית מבוססת התיישבות, שיעודה לעמוד בעיקר בפני האיום הפנימי, ובו בזמן נטילת היוזמה בידי החטיבות של ההגנה ובהמשך צה"ל אשר תמרנו בהצלחה והדפו את צבאות ערב.

## 1.1 לצד המוכנות לאימוני האויב יש להיערך לשמירה על הסדר הציבורי

למרות נאמנות הרוב המוחלט והדומם של אזרחי ישראל הערבים, קו הקרע הלאומי-דתי בין המדינה היהודית לאזור הערבי מוסלמי עובר לא רק לאורך הגבולות וביהודה ושומרון, כי אם גם בפנים הארץ. אחת התובנות המתבקשות ממבצע "שומר החומות" היא שלצד עוצמתה של ישראל, ובכלל זה צה"ל וארגוני הביטחון, יש להיערך לתרחישים שבהם תידרש ישראל להתמודד במקביל עם איומים בגבולות, ועם הצורך לתקוף בשטח האויב, ועם אירועים קשים מבפנים. אירועים אלו עשויים ללבוש אופי דומה לאירועי אוקטובר 2000, שכללו הפגנות אלימות, התנגשויות אלימות בין כוחות המשטרה למפגינים ערבים וחסיומת כבישים שבמהלכם ירו השוטרים והרגו 12 מאזרחי ישראל הערבים, ולאירועים שחווינו במהלך מבצע "שומר החומות", שבהם היה איום על ביטחונם האישי של האזרחים ועל חופש בתנועה בדרכים.

מבצע "שומר החומות" המחיש את הצורך להיערך לאיום דומה לזה שהיה בראשית מלחמת העצמאות. נדרש להבטיח את הרציפות התפקודית של צה"ל, כמו גם מערכות נוספות, בעת מערכה כנגד אויב חיצוני. גם יכולתה של משטרת ישראל לעמוד במשימותיה התבררה כלא מובנית מאליה. משבר "שומר החומות" לימד כי נדרשת מסת תגבור משמעותית שתעמוד במשברים של ביטחון פנים. מאסה זו נדרשת להיות משמעותית אף יותר מזו הקיימת היום בכוחות הסדיר והמילואים של משמר הגבול. אחד התרחישים המטרידים ביותר הוא שיבוש גיוס והנעת כוחות צה"ל לחזיתות השונות בעת מלחמה. חסיומת צירים מרכזיים בהפגנות עשויה להאט, לשבש ולפגוע ביכולת צה"ל לשנע כוחות מגויסים, לא כל שכן בחופש התנועה של אנשי מילואים העושים דרכם ליחידותיהם. האיום רק מחמיר נוכח האפשרות של מערכה רבזירתית.

הצורך, אס"ן, ברור. את הצורך פוגש פוטנציאל אדיר של כוח אדם לוחם, מוכשר איכותי ומסור שאינו ממוצה היום עלידי מדינת ישראל בשל מגמת הצערת מערך המילואים הלוחם של צה"ל. אלפי לוחמים ומפקדים המסיימים את שירות המילואים שלהם בחטיבות הלוחמות של צה"ל טרם הגיעם לגיל 40, ונפלטים משירות מילואים פעיל, למרות נכונותם להמשיך ולשרת את המדינה. מדובר במסה הקריטית של מתנדבים פוטנציאליים, מוכשרים ומיומנים, שבנסיבות הקיימות היום אינם נדרשים עוד במערך הלוחם של צה"ל בשל הקושי להמשיך לאמן ולצייד את כולם בסטנדרטים הנדרשים לחימה מודרנית מורכבת מהסוג הצפוי בלבנון ובעזה למשל. קיים צורך, וקיים פוטנציאל לענות אליו. איך נכון יהיה לארגן את כוח המילואים החדש לתרחישי ביטחון-פנים חמורים? שלושה מודלים בסיסיים לבחינה: מודל הז'נדרמריה הצרפתית, מודל המילואים הבריטי, ומודל המשמר הלאומי האמריקני. נבחן את שלושתם.

## 1.2 מודל הז'נדרמריה

לכאורה, מיליציה משטרתית סמי-צבאית היא הפתרון המתאים. משמר הגבול שלנו הוקם בדמותה של הז'נדרמריה על-מנת לספק מענה למשימות ביטחון-פנים המחייבות שילוב של מיומנויות לחימה ושיטור אזרחיות. עם זאת נראה שלמודל זה מגבלות. בחינה של הז'נדרמריה הצרפתית בעת מבצע "סנטינל", למשל, לאחר פיגועי אילדה-פראנס בינואר 2015, שבו ביקשה ממשלת צרפת להגן על נקודות מפתח מרכזיות בפריז (החלטה שקיבלה משנה תוקף לאחר מתקפת טרור משולבת בפריז בנובמבר 2015), הראתה את מגבלתה העיקרית של הז'נדרמריה. כוחותיה נזקקו לתגבור משמעותי שכלל כעשרת אלפים חיילים, רובם חיילי חי"ר, בכדי לעמוד במשימה. מתברר שהקמה והחזקה של מיליציה משטרתית סמי-צבאית היא פתרון מצוין, אך יקר. שוטרי משמר הגבול מחויבים להכשרת לוחם כמו גם להכשרת שוטר. ההכשרה הארוכה באה לידי ביטוי ביחידות קטנות יחסית עם מרכיב קבע גדול בתוכן. היקף כוחות המילואים המתקבל ממסגרת משמר הגבול מוגבלת בנסיבות הללו. "שומר החומות" לימד כי מדינת ישראל זקוקה להיקף כוחות גדול מאוד שניתן לפרוס במהירות רבה בגזרות שונות בארץ כדי להשפיע במהירות על מוקדי מהומות ומאורעות. הרחבת משמר הגבול במתכונתו הנוכחית, לרבות סד"כ המילואים שלו, תהייה מודל מצוין, אך לא בר-קיימא לטווח ארוך הדיבטי עלויות האחזקה.

## 1.3 מודל המילואים בצבא הבריטי

הצבא הבריטי הוא צבא שכירים מקצועי, שנשמך על כך שבמקרה של מערכה בקנה מידה רחב יסתייע בהשלמות מילואים, בדגש על מילואי צבא היבשה. עם זאת לצד מילואי צבא היבשה ישנו גוף נוסף שנקרא העתודה הסדירה (Regular Reserve), שאנשי המילואים המשרתים בו הינם יוצאי צבא. אנשי מילואים אלו מחויבים בחוק לשמירה על כשירות ועשויים להיקרא לשירות בעת הצורך. כוחות אלו מהווים כוחות מילואים זמינים וכשירים יותר לפעילות, אולם הם מוטמעים בכוחות הסדירים ואינם כוללים מסגרות מתמרנות או יחידות עצמאיות. כחלק מרצונה של בריטניה להתאים את צבאה לעימותי העתיד, גובשה והוצגה, באוקטובר 2010, תוכנית לפי צבא היבשה ייערך בשני מערכים עיקריים. המערך הראשון הוא כוח התגובה (Reaction Force), כוח בכוננות גבוהה לתגובה מהירה שכ-90% ממנו יהיה סדיר, והשאר מילואים. כוח זה יכלול צוות קרב אוגדתי, שבו חטיבות חי"ר ושריון, וכן חטיבת סער אווירי (כוחות מוטסים). יש לציין שסדר הכוחות בחטיבה בצבא הבריטי גדול מאשר בצה"ל. המערך השני הוא הכוח הגמיש (Adaptable Force) אשר יכלול את שבע החטיבות להגנת המולדת שלהן משימות אבטחה והגנה קבועות (בברוניי, באיי פוקלנד ובקפריסין) כמו גם משימות שלהן מחויב הצבא הבריטי במסגרת חברות בריטניה במועצת הביטחון של האו"ם. אלו הם כוחות ברמת מוכנות משתנה, ובמקרה ויידרשו למשימות מורכבות יותר הם יעברו אימון להעלאת הכשירות (בדומה לתוכנית "זמן יקר" של צה"ל).

המודל הבריטי, אם כן, דומה מאוד לזה של צה"ל, אך מצומצם יותר בהיקפו. הוא נועד לספק מענה לתגבור הכוח הלוחם של צבא בריטניה בהקשרי לחימה, אך לא מספק גמישות של ממש למשברים רחבי-היקף ומיידיים כמו תרחישי ביטחון-פנים.

## 1.4 מודל המילואים בצבא האמריקני

אין זה המקום לסקור את התפתחות הצבא האמריקני אולם יש לציין שמאז הקמתו הוא התפתח לצבא שכירים מקצועי, קטן ביחס לכלל האוכלוסייה בארצות-הברית. בעת מלחמה יכול צבא זה לקלוט מיליוני חיילים, כפי שאכן קרה במלחמות העולם. רכיב מיוחד בכוחות המילואים של ארצות-הברית הוא המשמר הלאומי, שהוא תוצר היסטורי של המיליציות של המושבות בתחילת המאה ה-17. לימים המדינות (States) הפכו את המיליציות למשמר לאומי הכפוף לשתי סמכויות: הממשל הפדרלי והממשל הנפרד של המדינה. המשמר הלאומי, כאמור, הוא כוח מילואים המורכב מאנשי צבא המשמר הלאומי של כל מדינה ומדינה בארצות-הברית, שכן כל מדינה בארצות מחויבת בהחזקת מיליציות מילואים עבור צבא היבשה וחיל האוויר. יחידות המשמר הלאומי נמצאות בשליטה כפולה של ממשלות המדינה והממשלה הפדרלית. רוב חיילי המשמר הלאומי מחזיקים במשרה אזרחית במשרה מלאה תוך שהם משרתים חלקית כחבר המשמר הלאומי. בשנת 2006 העביר הקונגרס חוק אשר העניק לנשיא את הסמכות לגייס יחידות משמר לאומי בארה"ב ללא הסכמתם של מושלי המדינות.

כוחות המשמר הלאומי נדרשים להתאמן במשך 40 יום בשנה במוצע. חשוב להדגיש שהיקף זה נדרש להן גם מכיוון שיחידות המשמר הלאומי לא נהנות מבסיס של שנות שירות סדיר מוקדמות, כמו למשל בצה"ל. בניגוד לכוחות המילואים של הזרועות, שנועדו לסייע ולהשלים אותם במקרה הצורך בפעילות מבצעית שבשגרה, מהווה המשמר הלאומי עתודה של כוח אדם בהיקף רחב, בעימות צבאי בקנה מידה גדול. בשגרה, תפקידם הוא לפעול בעת אסונות טבע ולסייע בשמירת הסדר הציבורי בארצות-הברית, במקרה והופר בהיקפים נרחבים. פריסתם בעת משברים שכאלו היא מהירה. במידה והם מגויסים לפעילות מבצעית או מלחמה, תהליך פריסתם אורך זמן רב יותר שנגזר מהעלאת כשירותם וצידודם. לצד פעילות מבצעית בזירות הלחימה שונות לקחו אנשי המשמר הלאומי חלק בטיפול במשברי ביטחון-פנים רבים החל מאסונות טבע כמו הוריקן קטרינה, וכלה בדיכוי והרגעת מהומות פנים כמו בעיר לוס אנג'לס בפרשיית רודני קינג או בעימותים בשנות ה-60 על רקע המאבק לזכויות השחורים בדרום.

## המלצות

מבחינת המודלים עולה כי אף שצה"ל מושתת על מודל מילואים הדומה לזה של צבא בריטניה, הרי שלצד יתרונותיו, זהו מודל יקר יחסית המחייב הכשרה ארוכה ותחזוקה משמעותית של יכולות הפרט וצידוד הלחימה. מודל הז'נדרמריה מבוסס כוחות על כוחות קבע סדירים המתמקצעים במשימות ביטחון-פנים, שעשויות להיות מורכבות ותובעניות. אולם גם הז'נדרמריה, בהיקפה קטנה על האתגרים. בתרחישים חמורים ונדרשת להסתייע בצבא, כפי שאירע למשל במבצע "סנטיןלי". מודל המשמר הלאומי האמריקני מבוסס אמנם על יחידות לוחמות בשירות הצבא, אך בפועל מנוצל לרוב לצרכי ביטחון-פנים, הפרות סדר, אסונות ומשברים פנימיים (הוריקן קטרינה, למשל). במדינת ישראל, המחזיקה בצבא-עם גדול, מתקיימים שני תנאים: הראשון – הצורך בכוח גדול שייתן מענה למשברי ביטחון-פנים בעת אירועי חירום, אסונות טבע ומלחמה. השני – עצם העובדה שכוח אדם לוחם ומאורגן כבר קיים ולמעשה רק נדרש לארגנו מחדש במתכונת ארגונית וחוקית חדשה, החונה בין הצבא למשמר הגבול. נכון, לכן, לארגן כוח סמי-צבאי גדול, מבוסס על מערך המילואים של צה"ל, ומוכפף להפעלתו לצה"ל או למשרד לביטחון-פנים, לפי הצורך. להערכתנו הצורך המבצעי בכוח שכזה רק יתעצם בשנים הבאות, ואל לה לישראל להשתהות בהקמתו. לאור מגמת הצערת מערך המילואים ניתן למצות באופן מיטבי את כוח האדם של לוחמים בשלהי שנות ה-30 לחייהם לשירות מילואים משמעותי שיענה על צורך חיוני של המדינה. יתרת השירות של לוחמים אלו, ביחידות שטיב השירות בהם הינו מאומץ פחות מן הבחינה הפיסית מכפי שהיה ביחידות הקו הראשון בהן שירתו, הוא כעשר שנים נוספות. מדובר, כאמור, בכוח אדם איכותי, מיומן המבקש לתרום ולהגן על מדינת ישראל, וניתן בקלות לרתום אותו לכך. חשוב מכך, אלה לוחמים ומפקדים מנוסים ובוגרים, מה שצפוי להוות יתרון חשוב במפגש עם אתגרי ביטחון-פנים המחייבים איזון בין נחישות משימתית לשיקול דעת בוגר. ניתן להסב כוח זה, בהכשרת יסוד קצרה שתקנה לאנשיו יכולות ואוריינטציה לביטחון-פנים, ולהסתפק בצידוד לחימה בסיסי ואמצעי ניווד שכורים אדיהוק. ארגון כזה יספק למדינה כוח התערבות גדול, זמין, גמיש ומהיר תגובה מצד אחד, ומודל קיום בר-קיימא מצד שני.

המלצתנו היא כי הכוח יהיה בעל מפקדה סדירה "רזה", כלומר מאוישת באנשי קבע מעטים ככל שניתן, ויופעל על-פי רוב בפיקוד ושליטה של משטרת ישראל. כוח זה יאורגן בהיגיון מרחבי:

- שלוש חטיבות מרחביות (צפון, מרכז ודרום) בהרכב של שישה משל"טים (כ־3,000 לוחמים בחטיבה), שלהן יכולות ואמצעים לטיפול בהפרות סדר ויכולת ניווד ושינוע קל (בדומה למודל הקיים במשמר הגבול).
- חטיבת עתודה בהרכב שמונה משל"טים (כ־4,000 לוחמים), שלה יכולת ניווד גלגלי ממוגן. לתפיסתנו, מדינת ישראל חייבת לבצע רה"ארגון שייתן בידה, בדומה למלחמת העצמאות כוח לטיפול באיומי פנים, ויאפשר מיקוד מאמץ הגנתי והתקפי, באוויר, בים וביבשה כלפי האיום החיצוני, במעגל הראשון או במעגלים נוספים.