

התגוננות אזרחית - האם נדרש לנו משמר לאומי? - רס"ן יזהר יצחקי

רס"ן יזהר יצחקי הוא רמ"ד החדשנות וניהול הידע בפרקליטות הצבאית. הכתוב במאמר-דעה זה מובא על דעת המחבר בלבד, ואינו משקף בהכרח את עמדת הפרקליטות הצבאית.

פורסם לראשונה במאי 2021.

תקציר המערכת

"אין הכרח שיימצא קשר כלשהו בין העבודה שיש לעשותה לבין גודל המנגנון המופקד על מילואה" מזכיר לנו כותב המאמר, מתוך דבריו של סא"ל (לימים האלוף) שלמה גזית, משנת 1959, בהסבירו את חוק פרקינסון. אין מחלוקת על עולם הבעיה במלחמה הבאה. האתגר לכוחות ביטחון הפנים לצד האיום על העורף מביא איתו מורכבות רבה לצד הלחימה בחזית ובעומק שטח האויב. כותב המאמר מתייחס למאמרים שפורסמו לאחרונה והציעו מספר פתרונות מדגמים שונים המתייחסים להקמת כוח חדש מסוג משמר לאומי, ומבקש לקרוא תיגר על המהירות בה אנחנו מציעים פתרונות בדמות התארגנויות חדשות, מלהיבות ו"חדשניות", שלא תמיד תורמות לבניין והפעלת הכוח באופן המיטבי לארגון הקיים.



קבוצת צופי אש (ARP) מתנדבים בירושלים בשנת 1942. המלחין יוסף טל עומד ליד האשה בסודר השחור (היצירה – ללא זכויות יוצרים; ראו מקור התמונה בוויקיפדיה).

באחרונה נתפרסמו מספר מאמרים וגילויי-דעת על הצורך במענה לתרחישים בהם יתרחשו אירועים קשים בפנים מדינת ישראל, באופן שיאתגר את מערכי ביטחון-הפנים: שיבוש גיוס והנעת כוחות צה"ל לחזיתות השונות בעת מלחמה; חסימת צירים מרכזיים בהפגנות שעשויה להאט, לשבש ולפגוע ביכולת צה"ל לשנע כוחות מגויסים ובחופש התנועה של אנשי מילואים העושים דרכם ליחידותיהם; התקוממויות אלימות ורחבות-היקף, ועוד. האיום יכול להיות חמור במיוחד, נוכח האפשרות של מערכה רב-זירתית שתתרחש במקביל לו.

בדבריהם של המחברים, בהם נמנו מצד אחד אנשי צבא, ובראשם ראש אגף המבצעים חליוה ופרל פינקל, (2021), ומצד שני חוקרים עצמאיים (יחזקאלי ובר-און, 2021), הוצע לבחון שלושה מודלים: מודל הז'נדרמריה, מודל מילואים בריטי (הדומה מאוד לזה הצה"לי כיום) וכן מודל של משמר לאומי במילואים, הנשען על זה האמריקאי. המודל האחרון זכה לחן רב בעיני המחברים, כנראה לאור ההשראה הרבה שאנו שואבים מארה"ב, ונגישותו לחומר כתוב ולתדריכים מטעם זרועות הביטחון של שותפתנו הקרובה.

בהתאם למודל זה, הוצע להקים כוח מיליציוני ("סמי-צבאי") גדול שיבוסס על מערך המילואים של צה"ל ויוכפף למשרד לביטחון פנים (ולמשטרה), ובמקרים חריגים לצה"ל, תוך ניצול מערך מילואים שיבוסס על כוח אדם מבוגר יותר מזה שעליו נשען מערך המילואים הקרבי הרגיל בצה"ל. במאמרם של ראש אמ"ץ, אלוף אהרון חליוה והחוקר גל פרל-פינקל ממרכז דדו, אף הוצע מודל מבני וכמותי מדויק יחסית, שיאורגן בהיגיון מרחבי:

- שלוש חטיבות מרחביות (צפון, מרכז ודרום) בהרכב של שש מפקדות שליטה (משל"ט; כ-3,000 לוחמים בחטיבה), שלהן יכולות ואמצעים לטיפול בהפרות סדר ויכולת ניווד ושינוע קל (בדומה למודל הקיים במשמר הגבול).
- חטיבת עתודה בהרכב של שמונה משל"טים (כ-4,000 לוחמים), שלה יכולת ניווד גלגלי ממוגן.
- בנוסף, כנדרש במצבים כאלה, הוצע להקים מפקדה סדירה "רזה" שתאויש באנשי קבע, מעטים ככל שניתן (חליוה ופרל פינקל 2021).

זמן לא רב לאחר גל הפרסומים הראשון, הובאו לדיון הציבורי אירועים נוספים שהתרחשו במהלך מבצע "שומר החומות", למשל בקשר לגיוס נהגים לשעת חירום במהלך מבצע "שומר החומות". עם הידיעות והדעות בנושא זה, שבו וצפו התביעות להקמת משמר לאומי (יהושע, 2021). למקרא המאמרים, ההצעות והדרישות, נדדו מחשבותיי מיד לספרו של נורת'קוט פרקינסון, "חוק פרקינסון". לא אהיה הראשון להתייחס לספר זה בבמה צבאית. הוא הוזכר כבר בשנת 1959, בדברים נכוחים שכתב סא"ל (ולימים אלוף) שלמה גזית, שהלך מעימנו לפני כשנה, בביקורת ספרות שפרסם בכתב העת "מערכות" (גזית, 1959).

נזכיר את החוק הראשון, תוך ציטוט ישיר מדבריו של גזית:

"ניטול לדוגמה את החוק הראשון, המסביר את תהליך התרחבותו של מנגנון מנהלי. "העבודה מתפשטת ומתרחבת, באופן שתמלא את הזמן לביצועה". ואכן, מסביר פרקינסון, אין הכרח שיימצא קשר כלשהו בין העבודה שיש לעשותה לבין גודל המנגנון המופקד על מילואה. יתר על כן מסביר המחבר, גודל המנגנון או, נכון יותר, קצב התרחבותו – יהיה קבוע בין אם העבודה שחש לבצע תגדל או תפחת, או אפילו תעלם כליל".

"הנחות-היסוד הן שתיים:

- א. כל נושא-משרה שואף להרבות עובדים כפופים למרותו – ולא ליצור מתחרים לעצמו.
- ב. נושאי-משרה יוצרים עבודה אחד למשנהו".

ניטול לדוגמה את החוק הראשון, המסביר את תהליך התרחבותו של מנגנון מנהלי. העבודה מתפשטת ומתרחבת, באופן שתמלא את הזמן לביצועה". ואכן, מסביר פארקינסון, אין הכרח שיימצא קשר כלשהו בין העבודה שיש לעשותה לבין גודל המנגנון המופקד על מילואה. יתר על כן, מסביר המחבר, גודל המנגנון – אג, נכון יותר, קצב התרחבותו – יהיה קבוע בין אם העבודה שיש לבצע תגדל או תפחת, או אפילו תעלם כליל.

הנחות-היסוד הן שתיים: (א) כל נושא-משרה שואף להרבות עובדים כפופים-למרותו – ולא ליצור מתחרים לעצמו" (ב) "נושאי-משרה יוצרים עבודה אחת למשנהו".

ארגוני הביטחון במדינת ישראל רבים ומגוונים; כדוגמה פוקחת-עיניים, בדגש על החוסן והביטחון בעורף, אפשר להתרשם מהמספרים ומעשרות בעלי העניין שנזכרו בנספחים לעבודת-המטה "מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין-מגזרי¹" שפורסמה מטעם השולחן העגול במשרד רה"מ בחודש יוני 2017.

לאחר קריאה ומחשבה, סבורני שקשה לצדד ברעיון הקמתו של גוף חירום נוסף בישראל, ועוד כזה המבקש "להוציא" (רשות וסמכות מאת ממשלתו ותקציב מתוך אוצרה); בבחינת "המוציא מחברו עליו הראיה".

מהלך של הקמת גוף חירום גדול נוסף אינו רצוי לנו בהכרח, גם נוכח המצוקות התקציביות, וגם נוכח מצבו המבני המסובך בלאו-הכי של מערך הביטחון והחירום בישראל.

דרישה לרפורמה בקרב ארגוני החירום בישראל, ובפרט בממשקי העורף, מחייבת צלילה לאחד הפלונטרים המעניינים ואולי המתסכלים ביותר במערכת הביטחון – מארג מערכי-החירום, על כוחם וסמכויותיהם, משאביהם ותקציביהם. לפני כעשור נעשה ניסיון להסדיר את מעמדם ואת ההירארכיה ביניהם, בהקמת המשרד להגנת העורף (2012 – 2014) ובניסיון להקים ולבסס רשות חירום לאומית (רח"ל, שהוקמה מ-2007 לאחר מלחמת לבנון השנייה ועודנה פעילה).

לטעמם של מומחים לתחום, גם גופים חדשים אלה לא הביאו מזוור מספק לעורף. המשרד להגנת העורף נסגר, לאחר שהתפטר המנכ"ל שעמד בראשו; וגם ביחס לרח"ל פורסם, למשל, כי ראש רח"ל הקודם פרש מתפקידו, כאשר ברקע היו פרסומים על חילוקי דעות בקשר לסמכויות הרשות.

בנסותנו לאתגר עצמנו בשאלה, **האם באמת נדרש לנו משמר לאומי**, אפשר לפנות דווקא לתחום החדשנות. מהיכרות עם כתביהם של העוסקים בתחומי החדשנות הארגונית, גם בצה"ל, שמיישמים למשל את שיטות TRIZ או SCAMPER ליצירתיות שיטתית, אפשר להעריך שהם היו מסכימים עם הנחות שביסודו של החוק הראשון של פרקינסון הנ"ל, ומתוך כך היו מסכימים לטענה שכל שינוי שתכליתו **הוספה או בנייה** של מנגנון או מכשיר חדש, אמנם יכול לבטא יצירתיות או חדשנות – אך הוא הצורה הפשוטה ביותר של יצירה בעלת-ערך.

מופעי יצירתיות וחדשנות מאתגרים, אלגנטיים ומעניינים יותר הם **החסרה והפחתה** (למשל, יצירת אופני כושר באמצעות הסרתו של גלגל או שינוי בארכובה) או **מיחזור ושינוי יעוד** (למשל, התפלת מים או מיחזור פסולת).

לטעמי, אם רוצים אנו פיתרון אלגנטי, ייתכן שאפשר וכדאי לנסות ולמצוא אותו בהיסטוריה המוסדית ובהון הארגוני, החומרי והאנושי הקיים; גם אם הדבר יחייב חיכוך עם אותו פלונטר שגרם למנכ"ל ולראש רשות ביטחונית להתפטר, במסכת הארוכה והמפותלת של מיסוד וניהול מערכי העורף לאורך שבעים שנות קיומה של המדינה. בהבניית הפיתרון המוצע, מוצע לזהות מספר אלמנטים "קשיחים" יחסית – עוגנים עליהם ניתן להישען. חלקם כאלה שרק כמעט ונוצרו, דוגמת תזכיר הצעת חוק היערכות העורף לשעת חירום משנת 2011 (ממשלת ישראל, 2011), חלקם כאלה שכבר קיימים ומבוססים.

אין בכוונתי להציע תשובה שלמה ומפורטת לאתגר. זו מלאכה שעליה יש להושיב ועדת מומחים. אוכל רק להציע להפנות את הזרקור למשאב קיים, כזה שנדמה לפעמים שנשכח: **מערך ההגנה האזרחית בישראל**.

במאה הקודמת, ולפני שבעים שנים בדיוק, תשומת הלב הישראלית בתחומי ביטחון הפנים הופנתה לתחום ההגנה מפני נשק תלול מסלול (תמ"ס) לרבות נשק בלתי קונבנציונאלי (נב"ק). בשנת 1951, בשילוב של הניסיון שנצבר מהקמת המשמר האזרחי ומשמר העם לפני קום המדינה, ושל הניסיון שנרכש במלחמת העצמאות, יזם ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, הקמה של מוסד ביטחוני חשוב – גוף הגנה אזרחית, בדומה לגופי ה-Civil Defense שהיו קיימים בבריטניה² ובמדינות אחרות ששאבו ממנה השראה (הודו³, סין⁴ ואף ארה"ב⁵).

בהצעת החוק הישראלית, נכתב כי בכוונת הממשלה להקים **"שירות מיוחד בשם הג"א"**, שיארגן וינהל את ענייני ההתגוננות האזרחית במדינה" (ממשלת ישראל, 1951). לרשות הזו נועדו להיות

¹ <https://beinmigzari.pmo.gov.il/documents/m17.pdf>

² [Civil Defence Act 1948 \(repealed\) \(legislation.gov.uk\)](http://legislation.gov.uk/Civil%20Defence%20Act%201948%20(repealed))

³ <https://dgfscdhg.gov.in/sites/default/files/CD-ACT.pdf>

⁴ [Civil Defense Act - Article Content - Laws & Regulations Database of The Republic of China \(moj.gov.tw\)](http://www.moj.gov.tw/Civil%20Defense%20Act%20-%20Article%20Content%20-%20Laws%20&%20Regulations%20Database%20of%20The%20Republic%20of%20China)

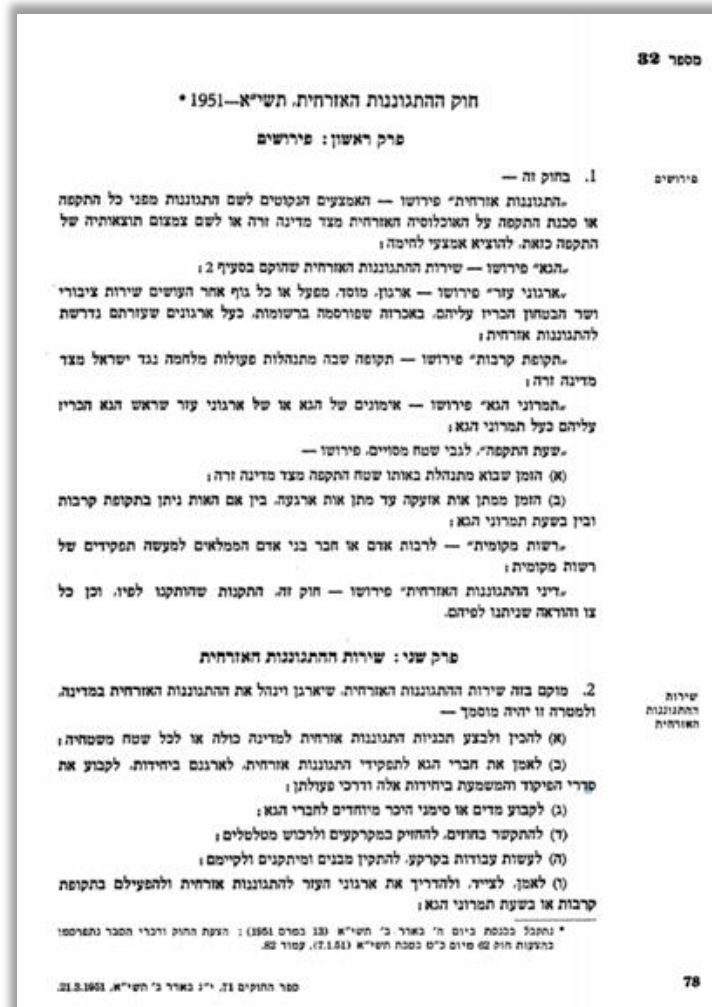
⁵ [Statement by the President Upon Signing the Federal Civil Defense Act of 1950. | The American Presidency Project \(ucsb.edu\)](http://www.theamericanpresidencyproject.org/press-releases/2013/04/19/statement-by-the-president-upon-signing-the-federal-civil-defense-act-of-1950/)

תקציב נפרד ומפקדה ארצית שתפעיל מחוזות התגוננות אזרחית. ממש כהצעתם של מייבאי רעיון המשמר הלאומי, הוצע גם להפעיל בארגון ההג"א יוצאי צבא שישרתו בו בשירות מילואים, וכן מתנדבים.

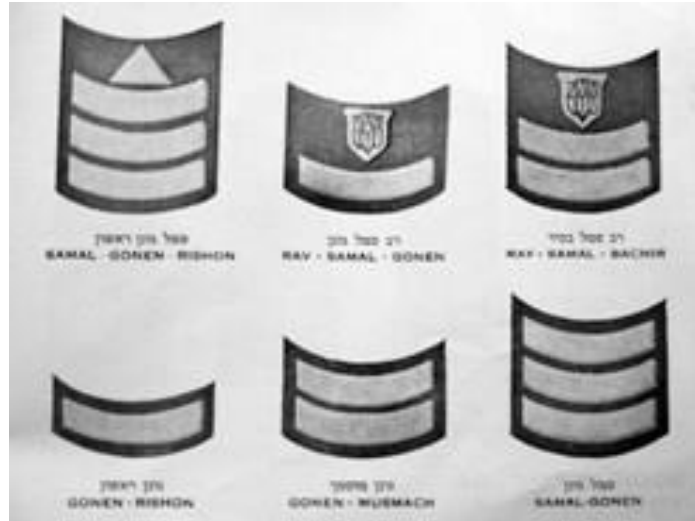
בחוק שנחתם בידי הנשיא ויצמן ובן-גוריון, בסופו של יום הוקם הגוף, תוך שהוענקו לו סמכויות נרחבות להוצאת צווים, עריכת אימונים ותימרונים; לדרוש הצבת אמצעי הגנה, להכווין את האוכלוסיה ואף לעשות שימוש בכוח.

בחוק גם נקבעו מנגנונים להסדרת פיקוד ומשמעת, לקבוע סימני מדים, לאפשר התקשרויות בחוזים, לתאם פעולות של משרדי ממשלה, לקיים מועצה ארצית ועוד. מנגנון שלם, שנשען על חזון די מרשים לתקופתו.

שירות הג"א פעל, ולפרקים גם הצליח מאוד במשימתו; שירתו בו חיילים מבוגרים בעלי פרופיל נמוך יחסית ואנשים מבוגרים; בשלב מסוים היו להם דרגות ומדים ('גונן, רב-גונן, סמל גונן' וכיו"ב); הם קיימו קורסים, מימשו צווי התגוננות שונים (בעיקר לחפירת תעלות, הסדרת תנועה, האפלה והתגוננות ניידת וניחת מפני הפגזות) ערכו פטרולים ובדיקות ביטחוניות. גם בשנות השמונים, סביב המערכה בלבנון, הופעלו אלפי משרתי הג"א במרכזי הערים, כאשר בשלב כלשהו ומשהתמשך גיוסם הוחלט להחליפם בשוטרים (ראו לדוגמה ידיעה במעריב מטעם בכר, 1985).



העמוד הראשון לחוק, כפי שפורסם בספר החוקים הרשמי בחודש מארס 1951.



צילום מספר דרגות הג"א – דרגות החוגרים ("גוננים"); צילום כומתת הג"א (צילום: דובר צה"ל; ויקיפדיה).

לצד הג"א פעל גם מערך הגמ"ר – מערך הגנה מרחבית, שפעל ביישובי ספר מטעם צה"ל. במהלכי קונסולידציה ואיחוד רשויות, **ראשית** אוחדו הג"א והגמ"ר, **ושנית**, בשנת 1991, לאחר מלחמת המפרץ הראשונה, הוחלט להשלים את "בליעת" שירות הג"א לתוך צה"ל, בהקמת פיקוד העורף – פיקוד "מרחבי-תחומי", רביעי בצה"ל, שיפעל במקביל ובחופף לפיקודים המרחביים הקיימים.

הקמת פיקוד העורף צפנה בתוכה הבטחה גדולה: בסיס להסדרה מבצעית, ארגונית ומשפטית שתקל על צה"ל בהתמודדות עם חזיתות הלחימה, ותאפשר תיאום טוב יותר עם כלל הגופים האזרחיים וארגוני החירום בישראל.

בפרספקטיבה לאחור, הלך שהוביל להקמת פיקוד העורף היה טוב וגם יישומו היה כזה; כך, גם אם חלו מגמות שינוי בגישות שנקטו לאורך שלושים השנים שחלפו מאז שנת 1991, וגם אם ניתן לשמוע ולקרוא דעות שונות לגבי הטעון שיפור – למשל בדוחות מבקר המדינה⁶ ובדיונים ובפרוטוקולים המתפרסמים מהשיח שנערך בין גופי המל"ח (משק לשעת חירום), הפס"ח (פינוי, סעד וחללים), רח"ל (רשות החירום הלאומית כאמור) והמשרד להגנת העורף לשעבר, וביניהם לבין גופי ביטחון, חירום, הצלה ורפואה, בראשם משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לביטחון-פנים, משטרת ישראל, רשות הכבאות וההצלה ומד"א. הרשימה הארוכה הזו לבדה, מלמדת על היקפו ורצינותו של העיסוק המתמשך בשיפור המענה הביטחוני בשעת חירום.

גם כיום מובן, כי רעיונות לשידור, עיבוי ושיפור של המערך הביטחוני בישראל בכלל וזה העורפי בפרט, שנשענים על הפוטנציאל האזרחי, הוא **רעיון ותיק וטוב**. מדינת ישראל, על מורכבויותה ואתגריה מבית ומחוץ אמנם זקוקה למערך גדול, מקצועי ומיומן שיספק מגוון שירותים הדרושים לשיטור ואכיפה מוגברים בחירום, לביטחון ולהצלה ולניהול המרחב המאוכלס במובנם הרחב של ביטויים אלו בזירות העורף, לרבות מרכזי הערים וצירי התנועה.

מאחורי אותו רעיון ישנה גם היסטוריה מוסדית ותשתית משפטית איתנה (חוק הג"א מבוגר בכמעט שנות-דור מחוק יסוד: הצבא, ועדיין חי ונושם); בכל מערכה ארוכה, מורכבת או סבוכה מספיק במדינת ישראל יידרש מערך נייד וראוי של כוחות ביטחון-פנים, התגוננות והצלה, שבאפשרותם

⁶ דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (mevaker.gov.il)

להגיע במהירות לכל מקום שיידרש להצלת נפשות, לשמירה על ביטחון פנים ולצמצום מימדיהם של נזקים שנגרמו. זה נכון במתארי תמ"ס, עימותים פנימיים, איום קרקעי על הגבולות ואף בנסיבות מורכבות מבחינה בריאותית, כפי שהוכיחה לנו ההתמודדות עם מגפת הקורונה – המגפה הגדולה ביותר עימה התמודדה מדינת ישראל אי-פעם, ולפי מיטב ההערכות, לא בהכרח החמורה ביותר שאפשר וצריך להיערך אליה. כוח האדם, בסופו של דבר, גם זמין. בישראל אוכלוסיה גדולה מאוד, גדולה פי כמה מאשר בשנת 1951 וגם מאשר זו שהייתה כאן ב-1973. אולם כעת יש לבחון את האכסניה הנכונה למימוש הרעיון בעת הנוכחית; כלומר, לראות כיצד ניתן לעדכן ולמחדש את מערכי הביטחון והחירום (במובנו של הביטוי כ-Refurbish או Upcycle). מהלכי השתנות שכאלה יש לעשות כן בזהירות ובתשומת לב, גם ללקחים ולנכסים הקיימים בהווה, וגם ללקחי ונכסי העבר. יש בהם ערך רב. העשורים בהם פעלו גופי ביטחון קודמים, בהם מערך הג"א ההיסטורי, יכולים וצריכים לספק רכיב חשוב במצע הנתונים שיעמדו לרשות העושים במלאכה.

לסיכום הדברים, הצורך בהיר, אך השפעתו של כל מענה שיוצע טעונה בחינה זהירה, שכן עד כמה שהם נראים אפקטיביים במקומות אחרים, פיתרונות שקוסמים לנו בתחילה, ויצירה או העתקה פשטנית של מנגנונים זרים עלולים רק להביא לעליית מפלס נוספת בבריכה הביטחונית הצפופה, המבלבלת ומלאת החיכוכים ממילא שמופעלת בשטחי מדינת ישראל. זאת, מבלי להביא בהכרח תרומה אפקטיבית למצב הביטחוני. בהקשר זה, ייתכן שכל המוסיף גורע.

רשימת מקורות:

- אלרון, זאב (2008). **האבירות מחייבת: חטיבה 35 במלחמת לבנון השנייה**. תוה"ד/ היסטוריה.
- אסא, חיים ויערי, ידידיה (2005). **לוחמה מבוזרת**. ידיעות ספרים.
- בק, אלכסנדר (2001). אנשי פאנפילוב. הקיבוץ המאוחד.
- בכר, אילן (1985). "רבין מסכים: שוטרים במקום אנשי הג"א", **מעריב**.
<https://www.nli.org.il/he/newspapers/mar/1985/09/26/01/article/119/?e=-----he-20--1--img-txIN%7ctxTI-----1>
- גזית, שלמה (1959). **"עלי ספר - חוק פרקינסון"**, **מערכות**.
<https://web.archive.org/web/20190404075429if/http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/6/106656.pdf>
- דוגמת הודעה לפי חוק ההתגוננות האזרחית – צו קריאה לחפירת תעלות להתגוננות אזרחית (1956). **אתר הספרייה הלאומית**.
http://primo.nli.org.il/primo_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=NNL_Ephemera&docId=NNL_Ephemera11428024110005171
- דוגמת הודעה לפי חוק ההתגוננות האזרחית – תקנות בדבר הסדרת תנועה בדרכים (1956). **אתר הספרייה הלאומית**.
http://primo.nli.org.il/primo_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=NNL_Ephemera&docId=NNL_Ephemera11427795880005171
- חליוה, אהרון ופרל פינקל, גל (2021). "למידה נוספת בעקבות 'שומר החומות' - דרוש משמר לאומי", **בין הקטבים** 33. <https://www.idf.il/134217>
- יהושע, יוסי (2021). "הנהגים הערבים לא הגיעו: הנתונים שמדאיגים את צה"ל", **YNET**.
<https://www.ynet.co.il/news/article/hjjesna6d>
- ממשלת ישראל (1951). **הצעת חוק ההתגוננות האזרחית**.
https://fs.knesset.gov.il/1/law/1_ls1_288446.PDF
- ממשלת ישראל (2011). **תזכיר חוק היערכות העורף לשעת-חירום**.
https://www.nevo.co.il/law_html/law11/40774.htm
- משרד מבקר המדינה (2015). **מקבץ דוחות מבקר המדינה בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום**.
<https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/347.aspx>
- משרד ראש הממשלה (2017). **שולחן עגול - מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין-מגזרי**, נספח ד', עמ' 66-53. <https://beinmigzari.pmo.gov.il/documents/m17.pdf>