



מאזן החוסן והביטחון הלאומי

2 - 4 בדצמבר 2002

מערך העורך – איומים היערכות ומבט לעתיד

- מסמך עבודה -

חברי הצוות:

אלוף (מיל.) הרצל שפיר, ראש הצוות

אלוף (מיל.) שמואל ארד

תא"ל (מיל.) אבי בכר

אלוף (מיל.) אביעזר יערי

ד"ר יורם לונינסקי

מסמך זה כולל את ממצאי צוות העבודה ואת מסקנותיו. המסמך הוא בבחינת טיוטה לדיון ולהערות, ומשקף את דעתם של חברי הצוות בלבד.

מערך העורך – איומים היערכות ומבט לעתיד

סקירה מורחבת

תוכן עניינים :

1. מבוא

2. פרק 1 – מערך העורף - איומים וסיכונים

- פסקה א' – הגדרת מערך העורף
- פסקה ב' – הסיכונים העומדים בפני העורף במצבי הלחימה השונים

3. פרק 2 - ההערכות והמוכנות של מערך העורף

- פסקה א': פיקוד העורף
- פסקה ב': הגופים האחראים במערך העורף
- פסקה ג': מוכנות העורף למילוי ייעודו

4. פרק 3 - מערך העורף מבט לעתיד

- פסקה א': נקודות התורפה בארגון והתפעול של המערך הקיים
- פסקה ב': מערך העורף - המבט לעתיד
- פסקה ג': סוגיות עיקריות לדיון וסיכום -
 - מעמד הרשויות המקומיות
 - העברת תחום העורף לאחריות המשרד לביטחון פנים
 - הראייה לעתיד – המשמר הלאומי – "השירות לכל".

מבוא

הסקירה מציגה את ארגון מערך העורף במדינת ישראל, את היערכותו להתמודדות עם איומים וסיכונים בשעת חירום ואת נקודות התורפה שלו. הסקירה כוללת גם הצעה לשיפור הארגון וההיערכות.

פרק 1- הגדרת מערך העורף, האיומים והסיכונים בפניהם עליו להתמודד על בסיס תרחיש הייחוס לעורף, כנתון עבודה כפי שהוכתב לעורף (ולא כהערכת מצב מנומקת).

פרק 2 - ארגון מערך העורף וההערכות שלו, ופירוט הגופים השונים הפועלים בו, בעיקר פיקוד העורף. מוכנות מערך העורף למילוי ייעודו.

פרק 3 – מבט לעתיד. סקירת נקודות התורפה בארגון המערך הקיים ובתפעולו, והצעה לארגון מחדש בעתיד, כולל הצגה לדיון של שלוש סוגיות עיקריות הקשורות בארגון המערך ותפעולו.

מעריך העורך במדינה ישראל

תמצית

לראשונה בתולדות המדינה, אם תפרוץ מלחמה בחזית, יעמוד העורך למול סכנת תקיפה. הוחלט להתכונן לאפשרות של הפעלת נשק כימי-ביולוגי אף על פי שהסבירות לכך נמוכה. ארגון נכון של מעריך העורך ותפעולו היעיל יאפשרו לעורך להתמודד עם הסכנות הכרוכות במלחמה.

מעריך העורך ערוך ומוכן למצבי חירום קונוונציונליים. האמצעים הטכנולוגיים לטיפול באירועים בלתי קונוונציונאליים אינם מספקים.

אין משרד אחד הנושא באחריות ובסמכות להכנת מעריך העורך על בסיס ראייה כוללת ולהפעלתו בשגרה ובשעת חירום. אין חוקים המגדירים את תפקידי הגופים השונים במעריך העורך.

הסקירה מציגה מספר סוגיות לדין בשינויים האפשריים בהערכות מעריך העורך ובארגונו:

- מעמד הרשויות המקומיות במעריך העורך.
- האפשרות למתן אחריות וסמכות לראשי הערים לנהל אירועי חירום בשגרה ובשעת מלחמה בתחומם, בעזרת כל גופי החירום וגופי העזר השונים במעריך.
- העברת האחריות על מעריך העורך למשרד לביטחון הפנים (עם דגש על פקע"ר ועל מל"ח).
- חקיקת חוק "השרות לכל" אשר יחייב כל אזרח לשרת את המדינה במסלול בטחוני או אזרחי. החיוביות בקיום שירות אזרחי/לאומי כחלק ממעריך העורך.
- הצעה להקים "משמר לאומי" שיהיה דומה אך לא זהה למשמר הלאומי במדינות ארה"ב, אשר יאגד את כל הגורמים הפועלים בעורך כולל השירות הלאומי האזרחי ויצור גוף בעל ייחוד מערכתי כולל.

פרק 1

מערך העורף - איומים וסיכונים

הגדרת מערך העורף

העורף כולל את כל שטח המדינה, מחוץ לרצועת היישובים הצמודה לגבולות 67, שהם באחריות הפיקודים המרחביים של צה"ל. בהעדר הגדרה מוסמכת של "מערך העורף", מקובל להכליל בו את פיקוד העורף, משטרת ישראל, מל"ח (משק לשעת חירום), מערך האשפוז העורפי, מערך כיבוי-אש, מד"א, הרשויות המקומיות ויחידות הניטור של המשרד לאיכות הסביבה.

אין כיום גורם ממשלתי אחד, המופקד על מערך העורף. פיקוד העורף כפוף לצה"ל (כפיקוד מרחבי – עורפי); משטרת ישראל כפופה למשרד לביטחון פנים; מערך האשפוז העורפי כפוף למשרד הבריאות (מתואם גם ע"י צה"ל/פקע"ר); מטה מל"ח ארצי כפוף למשרד הביטחון; מערך כיבוי-האש (בתחנותיו השונות) כפוף לרשויות המקומיות. מערך זה אינו מאורגן כגוף ממלכתי-ארצי אך מתואם ע"י מטה מקצועי – מפקח כבאות ארצי; מד"א היא אגודה להגשת עזרה ראשונה, אגירה ותרומת דם. קשורה למשרד הבריאות; הרשויות המקומיות כפופות למשרד הפנים.

שני גופים מרכזיים פועלים בתחום העורף – משטרת ישראל בתקופות שגרה ופיקוד העורף בזמן חירום. גופים אלה מתאמים את גופי ההצלה כיבוי אש ומד"א ומפעילים אותם. מל"ח מופקד בעיקר על הפעלת המשק האזרחי והמפעלים החיוניים בשעת חירום.

הסיכונים המאיימים על העורף

האיומים והסיכונים נקבעים בהערכת המצב של צה"ל ובאים לביטוי בתרחיש ייחוס מיוחד לעורף, כנגזרת מתרחיש הייחוס הכללי. על בסיס הנתונים והקביעות בתרחיש הייחוס לעורף, מתכננים הגופים השונים בעורף מענים לתוצאות האפשרויות של תקיפות האויב בשטח.

התרחישים – המצבים של איומים העורף כוללים:

1. מלחמה אזורית (בדגש על החזית הסורית – לבנונית).
2. עימות עם עיראק ו/או איראן.
3. לחימה בעצימות נמוכה (כולל טרור) – עם הפלשתינאים, ובגבול לבנון תוך סכנה להתדרדרות למלחמה אזורית ו/או עימות עם עיראק/איראן.
4. אירועי חירום: אסונות טבע (רעידות-אדמה, שטפונות, מגפות וכדו'),
5. אסונות/סכנות הנובעים משחרור/פליטה של חומרים מסוכנים (כימיים, ביולוגיים, גרעיניים), ואירועי טרור שתוצאותיהם חמורות העשויים לקרות בעתות שגרה ובמצבי לחימה כאחד.

האיומים על העורף מהיבט הנשק והחימוש:

1. ירי ארטילרי ורק"ק (רקטות קרקע-קרקע), בעיקר לאזורים הקרובים לגבול, בחימוש קונוונציונאלי.
2. ירי טק"ק (טילי קרקע-קרקע) קצרי וארוכי טווח. חימוש קונוונציונאלי. אפשרות לחימוש כימי וביולוגי.
3. בשלב זה אין איום גרעיני על ישראל.

4. תקיפות מטוסים- פצצות ורקטות מונחות. חימוש קונוונציונאלי. אפשרות לחימוש כימי.
5. תקיפות טרור וגרילה (ירי, מטעני נפץ, מוקשים – מטענים, חבלות, התנקשויות, אפשרות לשימוש בחומרים כימיים וביולוגיים- בעיקר במטרות נקודה).
6. תקיפת האוכלוסייה בעורף, תכוון בעיקר לגוש דן במרכז, ולאזור חיפה בצפון.

מלחמה אזורית :

1. מלחמה אזורית אפשרית כתוצאה מהידרדרות המצב בגבול לבנון וסוריה (פעילות טרור, החיזבאללה, תגובות ישראל ותגובות שכנגד); הידרדרות המצב עם הפלשתינאים, עימות מלא עם הרשות הפלשתינאית, ו/או התפתחות של מרי אזרחי נרחב באזורי יו"ש ועזה.
2. תתכן השתתפות עיראקית וסיוע לסוריה. בסבירות נמוכה יותר תיתכן תנועת צבא מצרי וירדני אל קרבת הגבול עם ישראל.
3. ירי ארטילרי ורק"ק צפוי באזורים הקרובים לגבול, בהיקף נרחב ביותר, בעיקר בגבול לבנון.
4. ירי טק"ק, עם חימוש קונוונציונאלי, צפוי בעיקר במרחב הצפון וגוש דן, כנגד מטרות אזרחיות, מטרות תשתית ומטרות צבאיות, מיד עם תחילת המלחמה ובמהלכה.
5. בצפון המדינה ובמרכזה צפויה תקיפת מטוסים, בהיקף נמוך ביחס, כנגד מטרות צבאיות ומטרות תשתית.
6. ירי טק"ק ארוך טווח אפשרי גם מעיראק, בחימוש קונוונציונאלי.
7. הסבירות לשימוש בחימוש בלתי-קונוונציונאלי (כימי או ביולוגי) המצוי בידי סוריה ועיראק, נמוכה ומוגבלת לאפשרות שסוריה או עיראק יחוו כי הן מצויות בסכנה קיומית.

עימות עם עיראק ו/או איראן :

עיראק – עיראק עלולה להיות מעורבת בעימות עם ישראל במקרים הבאים :

1. מלחמה אזורית, סיוע לסוריה ולבנון.
 2. כתגובה על תקיפתה ע"י ארה"ב.
 3. כסיוע לפלשתינאים, במקרה של עימות כולל עם הרשות הפלשתינאית או מרי אזרחי.
- המעורבות תתבטא בעיקר ע"י ירי טק"ק- ארוך טווח, למרכזי אוכלוסייה, בעיקר בגוש דן ובאזור חיפה והקריות, בחימוש קונוונציונאלי. הסבירות לשימוש בחימוש בלתי-קונוונציונאלי, כימי/ביולוגי נמוכה ביותר, אלא אם עיראק תמצא בסכנה קיומית.

אירן – בשלב זה אין לאיראן נשק וחימוש לפגוע בישראל. בעתיד יהיו לאיראן היכולות לשימוש בטק"ק ארוך טווח (לא ברור באם יגיעו בטווח לישראל), ובנשק כימי וביולוגי. הסבירות לתקיפה איראנית כנגד ישראל בטק"ק וכן בחימוש בלתי-קונוונציונאלי, בשלב הנראה נמוכה ביותר.

המעורבות האיראנית תתבטא בעיקר בסיוע לגופי הטרור השונים ובעיקר לחיזבאללה. עידוד החתרנות הדתית-קיצונית לארצות ערב, לארצות המערב ולישראל.

לחימה בעצימות נמוכה :

1. לחימה זו תתבטא בעיקר בפעילויות טרור, בגרילה, באינתיפאדה, בירי ארטילרי וברקטות, בעיקר בשטחי איו"ש ועזה, בגבול לבנון ובעומק המדינה.
2. קיימת אפשרות של ניסיונות להשתמש באמצעי טרור בלתי קונוונציונאליים (כימי/ביולוגי), אשר יהיו בעיקר סיכון נקודתי.

סיכום :

תקיפות אויב בעורף גורמות לפצועים ולחללים, להרס ולנזק למבנים, לרכוש ולציוד. פגיעות בתשתיות פיזיות – לאומיות כמו חשמל, תקשורת, דלק, מים, נמלי-ים- אוויר ויבשה, ומפעלים – מתקנים של המשק החיוני לשעת חירום.

בידי מדינות העימות חימוש כימי וביולוגי . החימוש הכימי כולל חומרים הפוגעים במערכת העצבים (לפי פרסומים בארה"ב: GB, VX).

החימוש הביולוגי כולל כנראה את האנטרקס, האבעבועות השחורות וחומרים נוספים, בסבירות נמוכה. אף כי הסבירות בהפעלת חימוש כימי-ביולוגי כנגד ישראל הוא נמוך, הוחלט להיערך לסכנה זו.

איום בחימוש גרעיני על ידי עיראק ואיראן אינו לא צפוי בחמש השנים הקרובות.

לראשונה בתולדות המדינה, אם תפרוץ מלחמה אזורית, יהיה העורף בסכנת תקיפה. קיימת גם אפשרות להתקפת טק"ק-ארוך טווח מעיראק, אם תותקף ע"י ארה"ב.

יש לארגן את מערך העורף ולתפעל אותו כך שיוכל להתמודד עם הסכנות הצפויות לו במקרה של מלחמה אזורית.

פרק 2 הערכות ומוכנות העורף

פסקה א': פיקוד העורף

האחריות בתחום ההתגוננות האזרחית

1. שירות ההתגוננות האזרחית הוקם לפי חוק הג"א ב- 51. פיקוד העורף הוקם לפי החלטת הממשלה מס. 172 מ- נוב' 91, בה נקבע כי פקע"ר יקבל האחריות והסמכויות של שירות הג"א.
2. לצורך מילוי ייעודו, הוקנו להג"א סמכויות רבות, גם כלפי גופים ורשויות אזרחיות. ואלה עיקרי התפקידים/הסמכויות :
 - ✓ לגבש תפיסת ההתגוננות האזרחית ולהכין תכניות לביצועה. קביעת תורת הפעלה ושיתוף-פעולה עם שאר הגופים הפועלים בעורף בחירום.
 - ✓ לארגן את יחידותיו, לציידן ולאמנן לבצע תפקידי הגנה האזרחית.
 - ✓ להדריך ולכוון את מערך כיבוי-אש ומד"א למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית, ולהפעילם בתקופת לחימה ותמרונים, בתיאום עם שאר הגופים. בתיקון לחוק, בנושא "מצב מיוחד בעורף", ניתנות לפקע"ר סמכויות גם בטרם תקופת - לחימה, על פי החלטת ממשלה (ובאישור וועדת חוץ וביטחון של הכנסת).
 - ✓ לתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים חיוניים בענייני ההתגוננות-האזרחית.
 - ✓ לקבוע אותות אזעקה והרגעה ולהפעילם. לטפל בהסוואת מבנים.
 - ✓ להדריך האוכלוסייה בנושא ההתגוננות האזרחית ולציידה באמצעי התגוננות (ערכות מגן, מקלטים, מרחבים מוגנים והנחיות אחרות).
 - ✓ לעזור לאוכלוסייה שנפגעה, כולל טיפול רפואי מידני. פינוי אוכלוסייה חסרת גג או כזו המצויה בשטח מזוהם (כימי/ביולוגי).
 - ✓ לסייע לרשויות המקומיות בפינוי אוכלוסייה וקליטתה.
 - ✓ גילוי (גו"ז) חומרי לחימה לא-קונווציונאליים וזיהויים. טיהור אנשים, ציוד ושטח, בהתאם לצרכים ולנסיבות האירוע.
 - ✓ סיווג ישובים בהקשר למרכיבי ביטחון. אחריות מקצועית בנושא הגנה מרחבית.
 - ✓ פעולה למען הצלת נפש ורכוש, שאינם קשורים בהתגוננות האזרחית, באישור שר הביטחון.

האחריות בתחום הצבאי

כללי :

חוק הג"א לא הכפיף את הג"א לצה"ל, לא העניק לרמטכ"ל כל מעמד וסמכות בהג"א. הקביעה כי בראש הג"א יעמוד קצין צה"ל לא היה בה לפגוע בתפיסה הבסיסית של המחוקק ב-51, - להקים גוף עצמאי שאין לו זיקה לצה"ל. בפועל נוצרה זיקה לצה"ל וראש הג"א פעל תחת פיקודו של הרמטכ"ל. גם מפקדי העורף-הפיקודיים של הג"א, כפופים לאלופי הפיקוד המרחביים. הקמתו של פיקוד העורף וחקיקת תיקון מס. 8 לחוק הג"א, עיגנו את מקומו של הפיקוד בתוך צה"ל, כפיקוד מרחבי – בעורף המדינה.

במסגרת צה"ל הוטלו על פקע"ר תפקידים שהם בתחום האחריות המרחבית, כלהלן :

- א. קבלת האחריות לביטחון הפנים מהמשטרה (ע"פ החלטת ממשלה, שתורה על העברת האחריות לצה"ל).
- ב. ריכוז הסיוע הצבאי למשטרת ישראל ומוכנות לקבלת האחריות על אירוע של אסון המוני.
- ג. אחריות מנהלה-מרחבית לבסיסי צה"ל במרחבו. אחריות לאבטחת מתקנים מיוחדים ברגיעה ובחירום.
- ד. שליטה בתנועות בצירים (עבור צה"ל) במרחבו.
- ה. אחריות פיקודית להגנה-המרחבית במרחבו.
- ו. אחריות להכנת בתי-חולים למצבי החירום השונים (בתאום עם מל"ח-רשות אשפוז).
- ז. אחריות כוללת לטיפול באירועים רדיולוגיים, בשגרה ובשע"ח.

מבנה פקע"ר – כללי

מפקדות :

- א. מפקדת פיקוד העורף.
- ב. 6 מפקדות מחוזיות, (צפון – חיפה – מרכז – דן – ירושלים – דרום).
- ג. בכל מחוז מספר מפקדות נפה.
- ד. בכל נפה מספר מפקדות חבל.

יחידות עיקריות :

- * גדודי חילוץ והצלה.
- * גדודי אב"כ (כימי/ביולוגי).
- * גדודי ופלוגות אבטחה.
- * מנהלת ערכות-מגן.
- * בסיס הדרכה חיילי.
- * מערך תצפיות – צופרים.

היחידות העיקריות, המיועדות לפעול בשטח, מצויות במסגרת המחוזות והנפות. כוח האדם של פקע"ר בנוי בעיקר מאנשי מילואים. במפקדות השונות משרתים חיילים סדירים ואנשי המילואים משרתים ביחידות העיקריות.

תקציבי פיקוד העורף

כללי :

- א. פקע"ר פועל כאמור מכוח סמכותו ע"פ חוק הג"א 51 והן בהיותו פיקוד מרחבי בצה"ל, ע"פ תיקון מס. 8 לחוק, המופקד על משימות מוגדרות במרחבו.
- ב. תקציב פקע"ר מחולק לכן באופן כללי ל- תקציב צבאי ותקציב אזרחי.

התקציב הצבאי :

- א. מיועד בעיקרו להחזקת המערך הסדיר לאימונים, להכשרות, להשלמות ציוד ייעודי, לפיתוח אמצעים ייעודיים ולמשימות תעסוקה מבצעית והגנה מרחבית.
- ב. התקציב מתחלק בין "תקציב ישיר" (למשימות ספציפיות) לבין "תקציב עקיף-כולל" (המבטא בעיקר את אחזקת המערך בשגרה ע"י מטכ"ל אט"ל- אגף הטכנולוגיה).

התקציב האזרחי :

- א. מיועד בעיקר לנושאים מוגדרים כמו- ערכות מגן וחלוקתן, מיגון ומקלוט, הכנת בתי- חולים לשע"ח, וכן הכנות ברשויות המקומיות, במשרדי הממשלה השונים (בהקשר להג"א), הכנות בתחום ביולוגי, חומרים מסוכנים ואחזקת מרכיבי הביטחון.

המקורות לתקציב האזרחי הם בעיקר ממשד האוצר, ממשד הפנים (הג"א- רשויות מקומיות), משרד הבריאות (תחום האשפוז), ומשרד הביטחון (מיגון ומקלוט, במשולב עם משרד האוצר). התקציב האזרחי מהווה כ- 60% מכלל תקציבי פקע"ר. שינויים בתקציב האזרחי נעשים בעקבות הגדלה או הפחתה של ההקצאות לפרויקטים מוגדרים, כמו: מסכות מגן, טיפול באיום הביולוגי/כימי, מקלוט וכדו'.

קשרי פקע"ר- משהב"ט/צה"ל/אחרים

כללי :

פקע"ר הוא גוף ייחודי בצה"ל. רוב שטחי פעולתו הם בתחום הפעילות האזרחית, מול השלטון המקומי, משרדי הממשלה, גופי-העזר, מפעלים ומוסדות אזרחיים. סמכויותיו של אלוף פיקוד העורף נובעות מחוק הג"א – 51. אך בנוסף עומדות לרשותו הסמכויות הניתנות לאלוף פיקוד מרחבי, בתחום הגזרה הנתונה למרותו.

זיקות פקע"ר לצה"ל :

1. בדברי ההסבר לתיקון מס. 8 לחוק הג"א, נאמר שראש הג"א כפוף לרמטכ"ל. מכאן יכולתו של הרמטכ"ל להטיל על אלוף פקע"ר תפקידים צבאיים.
2. כוח האדם בפקע"ר מורכב מאנשי מילואים וסדיר, שנשלחו לשרת בהג"א-פקע"ר.
3. לפי החוק את תפקיד ראש הג"א ימלא קצין מצה"ל. סמכויות כלפי אזרחים, כשלעצמן, אינן שוללות את "צבאיות" התפקיד.

נושאים המטופלים ע"י הגופים השונים בהקשר לפקע"ר :

צה"ל אחראי לנושאים הבאים –

1. תקנים וארגון.
2. משאבי אנוש (חובה, קבע ומילואים). משמעת ושיפוט.
3. אמצעים : תקציב, ימי-מילואים, הובלה, בינוי, ציוד, נשק, רכב, דלק, מזון, אחזקה וכדו'.
4. הנחיות מבצעיות – תפעול פקע"ר כפיקוד מרחבי.
5. מודיעין והתרעה.
6. דוברות.

משרד הביטחון אחראי לנושאים הבאים-

1. מינוי ר' הג"א/אלוף פיקוד העורף (ע"פ המלצת הרמטכ"ל).
2. אישור את קביעת הרמטכ"ל בעניין התפקידים הצבאיים לפקע"ר.
3. הכרזה על מצבי כוננות, ערב לחימה, או על מצב מיוחד בעורף.
4. אישור צווים ותקנות למיגון.
5. תיאום משרדי ממשלה, לרוב באמצעות ומ"ע (וועדת מל"ח עליונה).
6. התיישבות (באמצעות עוזר השר להתיישבות).
7. רכש, חוזים - התקשרויות עם גורמי חוץ. חשבות.

משרד האוצר אחראי לנושאים הבאים :

1. העמדת תקציבים לערכות מגן, לפרויקטים מוגדרים בתחום הג"א, למיגון ומקלוט.
2. הפעלת מרכז ארצי לחומרים מסוכנים. פיתוח וכוננות בתחום הביולוגי.
3. התקציבים כנ"ל מתואמים עם שר הביטחון, האחראי על ביצוע חוק הג"א.

משרד הפנים אחראי לנושאים הבאים :

1. תקצוב אחזקת תקנים, אמצעים וקשר, לרשויות המקומיות.
2. תקציב להחזקת מקלטים, מחסנים ומפקדות ברשויות המקומיות, כולל מפקדות צבאיות בנפות ובחבלים.

משטרת – ישראל

כללי

למשטרת ישראל תפקיד מרכזי בשמירת בטחון הפנים במערך העורף בתקופות שגרה. בשעת חירום, עם החלטת ממשלה בדבר, תעבור האחריות לצה"ל/פקע"ר. בשנים האחרונות צברה המשטרה ניסיון רב בטיפול באירועי טרור, תוך תאום והפעלה של גופי-החירום השונים. במקרה של אירועי טרור או אירועי חירום בהיקף רחב של נפגעים והרס מבנים, יכול הטיפול לעבור לאחריות פקע"ר לפי בקשת המשטרה, במיוחד כאשר התוצאות בשטח מחייבות אמצעים מיוחדים, כוחות חילוץ וצורך לטיפול מתמשך עם אוכלוסייה ורשות מקומית.

בשע"ח/מצב לחימה תמשיך המשטרה לשאת באחריות לביטחון-הפנים כל עוד לא החליטה הממשלה על העברת האחריות לצה"ל/פקע"ר. משטרת ישראל משולבת בפעילות פקע"ר, בעיקר ע"י :

1. פיקוד ושליטה על אירוע קונוונציונאלי, כל עוד הדבר אפשרי במסגרת אמצעים ויידע המצויים בידי המשטרה.
2. סיוע ע"י העמדת יחידות ואמצעים, לפי דרישה, או לפי תכנון מוקדם עם פקע"ר.
3. הובלת צוותי גוי"ז (גילוי וזיהוי) לנקודת נפילת הטיל/הפצצה.
4. זיהוי חללים אזרחיים, בתיאום עם משרד הפנים, משרד הדתות והרשות המקומית.
5. הכוונת תנועה, בידוד גזרה, אבטחת אזור/מתקנים וכדו'.

המשק לשעת חירום (מל"ח)

כללי

מערך המל"ח פועל על בסיס החלטת ממשלה (מס. 1716 מ- יולי 96), בה פורטו התפקידים והסמכויות שלו. מל"ח כפוף לשר הביטחון. ראש מל"ח משמש כמ"מ קבוע ליו"ר וועדת מל"ח עליונה, שהנו שר הביטחון.

"תקופת ההפעלה" של מערך מל"ח הורחבה, בהחלטת ממשלה (מס. 1080 מפברואר 2000), כך שהמערך יוכל להיות מופעל, באופן מלא או חלקי, גם באירועי חירום בשגרה, גם במקרים או באזור גיאוגרפי מוגבל. מערך המל"ח כולל : וועדות המשק השונות לשע"ח (החל מהוועדה העליונה, עבור לוועדות המרחביות ולרשויות המקומיות); הרשויות הייעודיות לשע"ח, במסגרת משרדי הממשלה שונים; מטה מל"ח ארצי; המפעלים החיוניים.

תפקידיו העיקריים של מערך המל"ח :

1. להפעיל את המשק בתקופת לחימה ("תקופת הפעלה") ובאירועי חירום.
2. להחליט על הפעלת המשק החיוני בשעת חירום כדי להבטיח את אספקת השירותים החיוניים ביותר למשק.
3. לקבוע תכניות להפעלת גורמי הייצור, האספקה והשירותים החיוניים במשק האזרחי בשע"ח.
4. לקבוע הקצאת אמצעי ייצור, משאבים ואמצעים אחרים לגורמים המפעילים המשק החיוני לשע"ח.

5. להנחות את המשרדים הממשלתיים אשר להם רשויות-ייעודיות ואת וועדות מל"ח בעניין נקיטת אמצעים להכנת המשק בתחומים שהם מופקדים עליהם (למעשה - מתן מענים לתרחיש-ייחוס ענפיים/מקצועיים, המוכתבים ע"י מטה מל"ח ארצי).

מטה המל"ח הארצי מופקד על עבודת התאום עבור וועדת מל"ח עליונה (ומ"ע); על הכנת והפעלת "מרכז הפעלה" ארצי של ומ"ע; לתאם בין משרדי הממשלה השונים להם רשויות ייעודיות/מקצועיות להכנים לקראת ולהפעילם בשע"ח. בתוכניותיו ובהכנותיו לקראת שע"ח פועל מל"ח ע"ב תרחיש הייחוס לעורף (נגזרת מתרחיש הייחוס הכללי של צה"ל).

מערך כיבוי האש

כללי :

מערך כיבוי האש מורכב מתחנות עירוניות-אזוריות, הקשורות לרשויות המקומיות, הכפופות למשרד הפנים. מערך כיבוי האש איננו ערוך ומאורגן כמערך ממלכתי-ארצי. קיים ביה"ס ומטה מקצועי של מפקח כבאות ארצי, היכול לרכז כוחות בהתאם לצרכים בשטח. מערך הכיבוי איננו כפוף לפקע"ר, אך לפקע"ר הסמכות לתאם ולהנחות על הפעלתו, כולל תרגולו לקראת ובעת שע"ח.

תפקידיו העיקריים של מערך הכיבוי :

1. למנוע שריפות ולכבותן, להציל נפש ורכוש, בשגרה ובשע"ח
2. לחלץ מגובה, ולשמש כוח חילוץ ראשוני, גם בתאונות.
3. לטפל בחומרים מסוכנים.
4. לסייע בהספקת מים לצורכי טהור חומרים כימיים ואחרים.

מערך מד"א

כללי :

מגן דויד אדום (מד"א) הנה אגודה, משנת 1930, להגשת עזרה ראשונה רפואית. הוכרה ע"י ממשלת ישראל והצלב האדום הבינ"ל. מד"א פועלת לפי חוק מ-1950. מד"א קשור למשרד הבריאות, המממן חלקית את תקציבו. פעילות מד"א בשע"ח מתואמת ע"י הרשות העליונה לאשפוז ופקע"ר (וכן ע"י מ.י.).

תפקידיו העיקריים של מד"א :

1. טיפול בחולים, ביולדות בנפגעי תאונות ובבפצועים (כולל מאירועי טרור או מפגיעות אויב בעורף) ופינוים ע"י צוותי אמבולנסים ("סעד חיים בסיסי"/"חצי מתקדם") וע"י ניידות ואמבולנסים לטיפול נמרץ (נט"ן, אט"ן, - "סעד חיים מתקדם").
2. הדרכת אוכלוסייה אזרחית ומתנדבים להגשת ע.ר. וסעד חיים.
3. התרמה ואגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם, ואספקתם לבתי-חולים וצה"ל.
4. סיוע לשירות הרפואי של פקע"ר בשע"ח, כשירות עזר רפואי.
5. מילוי תפקידים כאגודה הקשורה לצלב-האדום.

הרשות המקומית

כללי :

הרשות המקומית היא גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום בשגרה ובשע"ח, ובתוצאות תקיפות האויב בעורף. הרשות המקומית משמשת ממשק עיקרי למפגש שבין האוכלוסייה לבין כלל ארגוני העזר/החירום השונים, הפועלים בתחומה. הרשות המקומית פועלת בשע"ח כ- "וועדת מל"ח מקומית", מול מטות וועדות מל"ח מרחביות וכן מול פקע"ר - המפקדות/המטות/היחידות הפועלות בשטח. כמה מהרשויות רכשן ניסיון רב בתפעול המערכות האזרחיות בתחומן, נוכח אירועי טרור ותקיפות האויב בעורף, בתיאום עם משטרת ישראל, פקע"ר וגופי החירום השונים.

תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית :

1. ביצוע ההכנות הנדרשות להפעלת הרשות כוועדת מל"ח מקומית.
2. הכנה, ארגון ותרגול הגופים השונים שעל הרשות להפעיל בשע"ח (מרכז מיידע; מרכז הפעלה בשע"ח; מערך רפואה קהילתי; צוותי הפעלה שונים לשע"ח – כסיוע לתושבים).
3. בניה ותחזוקת מקלטים ומרחבים מוגנים ציבוריים. פיקוח ובקרה על בניית מקלטים.
4. סיוע לגופי החירום השונים הפועלים בתחומה.
5. סיוע לפקע"ר : העמדת מקרקעין (למפקדות ומחסנים); סיוע בחלוקת ערכות מגן; הכנת תשתית למיקום מערכות התראה; ניהול ואחזקת מחסנים לשע"ח.
6. השתתפות בתרגילים, קורסים והשתלמויות של פקע"ר ומל"ח.
7. הכנת תשתית-מתקנים וצוותי כוח אדם לקליטת מפונים, במרכזי השהייה.
8. אספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה. אספקת מזון ומים, לפי הצורך והנסיבות.
9. הפעלת מערכת החינוך המקומית, בהתאם למדיניות הממשלה.
10. שיקום מהיר של מבנים ותשתיות שנפגעו.
11. סיוע למפעלים חיוניים בתחומה, ע"י מתנדבים – תלמידים – גדנ"עים.

פיסקה ג': מוכנות מערך העורף

כללי :

מערך העורף, בהכללה, ערוך- מאורגן – ומתורגל לקראת שע"ח ואירועי חירום קונוונציונאליים. קיים פעם ארגוני בדגש על האינטגרציה של המענה הטכני, בהערכות, בהכנה ובתפעול של הגורמים השונים לקראת אירועים בלתי קונוונציונאליים (כימי, ביולוגי) וכן לנוכח פח"ע בלתי קונוונציונלי. האיום הגרעיני איננו נכלל במתאר הייחוס, אף כי זה שנים "מתבקשת התייחסות לנושא", אשר תבהיר מה נעשה, מה יש לעשות, מי מטפל ומה נדרש בתחום זה מגורמי מערך העורף.

נקודות תורפה בתרחיש הייחוס לעורף :

1. בקווי העימות ברמה"ג ובלבנון, קיים איום משמעותי על מערך היישובים בעומק של 60-20 ק"מ מקווי החזית.
2. חסר פירוט מערכתי-כמותי של האיום והמענים הנדרשים לכך ממערך העורף.
3. חסרה הגדרה ברורה ומכוונת של האזורים החזויים, בעדיפות גבוהה, לתקיפת האויב בעורף.
4. כתוצאה מכך חסרה קביעת סדר עדיפויות לביצוע - הכנות, הקצאת אמצעים ותכניות פעולה.

5. האיומים האפשריים מהרשות הפלשתינאית וכן אפשרויות שילובם של ערביי-ישראל בפעילות כנגד ישראל, בשע"ח, אינם מפורטים ומוגדרים כדי יכולת להיערך ולתכנן מראש מענים נדרשים.
6. קיים פער של כ-20% מסה"כ הצרכים במקלטים. הפער נחשב סביר בנתונים הקיימים ובהתחשב בפריסת הפער גם באזורים שאינם נחשבים מועדפים לתקיפת אויב.
7. קיים פער "טכני" בערכות המגן המצויות בידי האוכלוסייה, הנובע מאי-חלוקה/החלפה של ערכות מגן לאוכלוסייה (ממלאי קיים).
8. קיים פער באמצעים טכנולוגיים-טכניים לטיפול באירועים בלתי קונוונציונאליים (במיוחד בתחום הגילוי-הזיהוי והטהור). לאחרונה, גובשה תורת-לחימה והתקבלו החלטות אופרטיביות בנושא, אשר יחייבו תרגול התורה והטמעתה בשטח. הנושא הראדילוגי מצוי בשלב טיפולי ראשוני, המחייב השלמה.
9. במערך כיבוי-אש, מד"א ו-מ.י., חסרים אמצעי מיגון אישיים, אשר יאפשרו לבצע משימות בשעת חירום באירועי חירום, גם נוכח אירועים כימיים-ביולוגיים, ליד ובצמוד ליחידות פקע"ר, הפועלות בשטח המוכה.
10. תרגול הרשויות המקומיות, מחייב להרחיב את היקף המתורגלים, ולשתף את מירב הגורמים הפועלים במערך העורף, כולל הרשויות הייעודיות. זהו פער משמעותי, הדורש תרגול משולב ומתן ביטוי לחיוניות פונקציות הרשות המקומית בניהול אירוע בלתי קונוונציונאלי.

חסרים, פערים ומגבלות המצב הקיים :

חסרים בתחום האחריות – הסמכויות – והחקיקה -

1. ברמה המיניסטריאלית, אין כיום משרד אחד הנושא באחריות כוללת להכנה, לטיפול ולהפעלת מערך העורף בראייה אינטגרטיבית ארצית, בשע"ח ובשגרה כאחד, הקובע סדרי עדיפויות, תכניות רב-שנתיות ונגזרות שנתיות, כולל התקציבים הנדרשים לכך.
2. שר הביטחון ממונה על ביצוע הוראות חוק הג"א-51. החוק מקנה סמכויות רבות בעלות משמעות מעשית רבה, בתנאי שלקראת/בשעת חירום, תפורסמה התקנות לשע"ח. עד היום, נמנעות הממשלות מפרסום תקנות כאלה.
3. ר' הג"א (אלוף פיקוד העורף) ממונה ע"י שר הביטחון, אך תיקון מס.8 לחוק הג"א מציב את פקע"ר במסגרת צה"ל, למרות הרמטכ"ל. הדבר איננו מתיישב עם התפיסה המקורית של החוק, שהג"א הנה רשות אזרחית, נפרדת מצה"ל.
4. אין "חוק העורף", הבא להסדיר ולהגדיר את הגופים אשר יפעלו "במערך העורף", יקבע את תחומי אחריותם, את סמכויותיהם ואת קשרי הגומלין ביניהם.
5. אין "חוק מל"ח". מערכות רבות במשק האזרחי, אינן מערכות ממשלתיות, אף כי הוכרו "רשות ייעודית" לשעת חירום. כן יש תהליך עקבי לתאגוד והפרטה של מערכות חיוניות למשק בשע"ח. החוק יאפשר למל"ח לפעול כרשות, ביעילות ובסמכות, נוכח השינויים שחלו וחלים במשק הישראלי.
6. האחריות לביטחון – הפנים בשגרה, מוטלת על משטרת ישראל, ובחירום עוברת האחריות לצה"ל לפי החלטת הממשלה. המצב יוצר מערכות זהות המוחזקות ע"י שני הארגונים (כמו- רבשי"ם/מאזי"ם; מתמידים/מוצבי הגמ"ר; משא"ז/אבס"ר; טיפול בתקני ביטחון; גדודי האבטחה בפקע"ר).
7. חלוקת המשאבים לשעת חירום למשק האזרחי, הכולל אלפי מפעלים חיוניים, מאורגנת ע"י הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה השונים. חלוקה זו נעשית למעשה ע"י משהב"ט/צה"ל, לאחר שהוקצו האמצעים הנדרשים לצורכי צה"ל ומערכת הביטחון. יש לבחון מחדש מתן סמכות לחלוקת האמצעים לצד נוגע, בעל מטרות וקדימויות משלו.

8. תפקידי הרשות המקומית, במצבי החירום השונים, אינם מוגדרים בחוק, אך מכוסים בהוראות ובנהלים של מטה מל"ח ופקע"ר. חוק העורף וחוק מל"ח עשויים לספק פתרון לבעיה.

בתחום הארגון :

1. כל גוף במערך העורף, נערך, מצטייד ומתכונן בנפרד. אין גורם אחד הבוחן את התקנים, את הנהלים ואת התקציבים הנדרשים, המתחייבים מההערכות לקראת הפעלה בשע"ח.
2. מערך כיבוי-האש איננו מערך ממלכתי-ארצי. הדבר מקשה על הכנתו – ארגונו- ותקצובו כמערכת אחידה, ברת שליטה ובקרה.
3. מד"א מופעל כאגודה. בשע"ח מתואמת הפעלתה ע"י פקע"ר/מ.י. ; משרד הבריאות מתקצב את מד"א באופן חלקי. אמצעיו הכוללים מוגבלים, ומתחייבת השלמה בהיערכותו לקראת שע"ח.
4. מערכת הסברה כוללת, המיועדת במיוחד להכנת האוכלוסייה לשע"ח וכן תדרוכה השוטף בשעת חירום, עדיין איננה מתואמת עם כל הגורמים.

סיכום המוכנות –הדגשים :

1. העדר גורם אחד, מרכזי, אשר יישא באחריות ובסמכות לארגון, לתאום, להכנה ולהפעלת מערך העורף בראייה אינטגרטיבית, ארצית.
2. העדר חקיקה המגדירה ומסדירה את הייעוד, התפקידים, האחריות, הסמכויות, הזיקות וקשרי הגומלין של כל הגורמים הפועלים במערך העורף (חוק העורף וחוק מל"ח), בהתאם למציאות של שנות האלפיים, בישראל.
3. מערך העורף, ערוך, מאורגן ומתורגל לאירועים קונוונציונאליים (למרות פערי מקלוט וערכות מגן). יש פערים תורתיים וטכניים במענה לאירועים הבלתי-קונוונציונאליים.
4. פרט לפקע"ר, שייעודו העיקרי הנו במתן מענים במערך ההגנה הדפנסיבית של העורף, מקיים כיום צה"ל מערך הגנתי אקטיבי ע"י טילים כנגד טילים - "החץ" (מערכת שטרם נבחנה בתנאי לחימה) וסוללות ה"פטריוט".

מעריך העורף - מבט לעתיד

פסקה א': נקודות התורפה העיקריות בארגון מעריך העורף ותפעולו

התמודדות עם תרחיש הייחוס לעורף

1. לפי תרחיש הייחוס, מדינת ישראל עלולה להימצא במצב עמו טרם התמודדה בעבר, בו העורף מותקף בזמן מלחמה בחזית.
2. צה"ל עשוי להידרש להתמודד בחזית ובעורף כאחד, כולל במקרים של אירועי-חירום
3. אפשריים בעורף ולחימה בטרור באזורי יו"ש ועזה.

תפעול העורף -

תפעול הגופים המרכזיים במעריך העורף נעשה כיום ע"י משרד הביטחון ועל ידי צה"ל. בשעת חירום, פקע"ר אחראי על ההגנה האזרחית, ומטה מל"ח ארצי אחראי על הפעלת המשק החיוני האזרחי. קיימות טענות רבות כנגד המצב הקיים:

1. משרד הביטחון/ צה"ל חייבים להתרכז בייעודם העיקרי - הלחימה בחזית ובהגנה על גבולות המדינה.
2. בכפופות פקע"ר ומל"ח למשרד הביטחון, ניגוד עניינים בין צרכי הצבא לבין צרכי המעריך האזרחי, כאשר סמכות ההכרעה (בדגש על הקצאת אמצעים) מצויה בידי משהב"ט / צה"ל.
3. מעריך העורף בנוי על ארגונים אזרחיים (מ.י., כיבוי-אש, מד"א, הרשויות המקומיות, הרשויות הייעודיות – במשרדי הממשלה השונים), הפועלים בתפקידיהם בשגרה ובחירום כאחד. תפקידי ההגנה האזרחית הנם תפקידים בעלי אוריינטציה אזרחית מובהקת.
4. יש צורך בשני חוקים אשר יסדירו את ההפעלה היעילה של מעריך העורף. האחד הוא "חוק העורף", אשר יגדיר את הגופים הפועלים במעריך העורף, יקבע את האחריות, את הסמכות, את הזיקות ואת קשרי-הגומלין בין הגופים השונים, והאחר הוא "חוק מל"ח", אשר יאפשר את הפעלת מעריך מל"ח כרשות ממשלתית, באחריות ובסמכות, בעלת יכולת להטיל מרות על גורמים אזרחיים מוגדרים במשק.
5. אין כיום גורם אחד, ממשלתי, הנושא באחריות ובסמכות כוללת להערכות, למוכנות ולהפעלה של מעריך העורף, בשגרה ובימי-חירום, בראייה אינטגרטיבית, המעריכה את המצב, קובעת סדרי-עדיפויות, מתכננת תכניות רב-שנתיות ונגזרות שנתיות, תוך הקצאת תקציבים – מסומנים (כולל במשרדי ממשלה אחרים) הנדרשים לביצוע התכניות.

פסקה ב': מעריך העורף - המבט לעתיד

במגמה להתגבר על הפערים והמגבלות (כמפורט בפרק 2 – פסקה ג', סעיף 3. לעיל), ועל נקודות התורפה העיקריות בארגון המעריך הקיים ובתפעולו מוצע לפעול לשינוי המצב, בשני שלבי יסוד:

1. העברת האחריות על פקע"ר ומל"ח ממשרד הביטחון למשרד ממשלתי אחר.

2. הקמת השרות הלאומי/האזרחי אשר יאפשר שילוב כלל אזרחי ישראל בשני מסלולי שרות : השרות האזרחי/הלאומי והשרות הביטחוני והקמת "המשמר הלאומי".

העברת האחריות ממשרד הביטחון –

1. בנסיבות הקיימות, יש להעביר האחריות על פקע"ר ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, ולשחרר את משרד הביטחון ואת צה"ל מהטיפול במערך העורף.
2. בהמשך, יש לבחון את העברת מערך מל"ח מאחריות משרד- הביטחון למשרד ביטחון-הפנים.
3. פירוט נושא העברת האחריות של פקע"ר ממשרד הביטחון ראה - בפסקה ג': הסוגיות העיקריות לדיון וסיכום, סוגיה מס. 2. להלן.

"המשמר הלאומי" - "השרות לכל" -

1. המשמר הלאומי (בדומה, אך לא זהה למשמר-הלאומי של המדינות בארה"ב), מיועד לאגד בתוכו את כלל הגופים אשר יפעלו בעורף המדינה : פקע"ר- הג"א, מערכת השירות האזרחי/הלאומי, גופי העזר והחירום השונים (לא כולל מ.י.).
2. "השירות לכל" - יחייב בחוק כל אזרח לשרת את המדינה באחד מהמסלולים :
3. "שירות ביטחוני" (כנהוג כיום), ו- "שירות אזרחי/לאומי".
4. הטיפול בשירות-האזרחי/לאומי יהיה במסגרת ארגונית של "המשמר הלאומי".
5. פירוט נושא "המשמר-הלאומי"/"השירות לכל", ראה : פסקה ג'- הסוגיות העיקריות לדיון וסיכום, סוגיה מס. 3, להלן.

פסקה ג': הסוגיות העיקריות לדיון וסיכום

סוגיה מס. 1: חלקן של הרשויות המקומיות במערך העורף

רקע

1. במלחמת המפרץ – 91, הותקף העורף בטילי קרקע-קרקע (טק"ק) קונוונציונאליים, בעיקר כנגד האוכלוסייה בגוש דן ובאזור חיפה.
2. תרחיש הייחוס לעורף צופה האפשרות שבמלחמה אזורית בעתיד, ייפגע העורף (במקביל עם לחימה אפשרית בחזית), בעיקר ע"י טק"ק וכן ע"י מטוסים חודרים. בצפון, בזירת לבנון וסוריה עלול העורף להיפגע גם מרקטות קרקע-קרקע (רק"ק) וארטילריה.
3. בתקיפת הטרור על מגדלי-התאומים בניו-יורק ב- 11 ספט' 01, נוהל הטיפול באירוע ע"י ראש העירייה, בסיוע של כל יחידות העזר העירוניות (משטרה, כיבוי-אש, הצלב האדום) וכן ע"י יחידות המשמר-הלאומי אשר ניתנו כסיוע ע"י מושל המדינה. מענים דומים ניתן בזמנו במהומות שאירעו בלוס-אנג'לס וכן בסאן-פרנציסקו (אם כי הרקע והמענים הנדרשים היו שונים, אחריות ראשי הערים הייתה זהה).

המצב הקיים במדינה

1. עם הקמת פיקוד העורף, וארגונו לאחר מלחמת המפרץ –91, הוטלה עליו האחריות למתן מענים.
2. נוכח תוצאות תקיפת אויב אפשרית בעורף המדינה. לצורך כך אורגן העורף במסגרת מפקדות, מחוזות, נפות וחבלים. כן הוגדרו יחידות ביצוע: גדודי חילוץ והצלה, גדודי אב"כ, גדודי ופלוגות אבטחה ועוד.
3. הרשות המקומית מעורבת בכל פעילויות ההכנה הנדרשות לשם הגנת האוכלוסייה האזרחית בעת לחימה, כמו הכנת מקלטים, ערכות מגן, מתן שירותים ציבוריים שגרתיים, אספקת מצרכים ומים, פעילות חילוץ והצלה, פעילות כבוי-אש ועזרה ראשונה, עבודות שיקום, פינוי וקליטת אוכלוסייה.
4. הרשות המקומית, בתחומה, אחראית לתושביה בזמן שגרה ובזמן חירום. כאשר פיקוד העורף נכנס לפעולה, בשע"ח או באירועי חירום בשגרה, הוא מתאם ומפעיל את שאר הגורמים הפועלים בעורף, כולל את הרשות המקומית. ניהול האירוע נעשה ע"י גורמי פקע"ר.
5. ראשי הרשויות המקומיות משמשים ראשי וועדות מל"ח, אך לא אין בידם סמכויות ההנהגה לניהול עניני האוכלוסייה ומתן מענים לאירועי שע"ח. במלחמת המפרץ –91, היו ראשי ערים אשר שלקחו יוזמה ופעלו רבות לתאום פעילות הגופים השונים אשר פעלו בתחומם. יש לזכור שמאז שנקבעו בחירות אישיות לבחירת ראשי הערים, הגיעו לתפקיד זה גם בעלי רקע צבאי/ביטחוני עם ניסיון, יכולת והשפעה (כן קרה גם עם רבים מהמנכ"לים שמונו לתפקיד זה ברשויות המקומיות).
6. ברשויות המקומיות במדינה, ניתן להבחין בין רשויות עירוניות גדולות בהן הבינוי צפוף, רב קומתי, והאוכלוסייה רבה, לבין רשויות באזורים כפריים-פתוחים, בהן הבינוי מפוזר והאוכלוסייה איננה רבה וצפופה. סוגיה זו דנה באותן רשויות עירוניות הגדולות ביחס, המצויות לרוב באזורים הנחשבים כמועדפים לתקיפת אויב בעורף.

הגדרה הסוגייה וניתוחה

הגדרת הסוגייה:

1. ראשי הרשויות העירוניות יהיו אחראים לנעשה בתחומם בשגרה ובשעת חירום כאחד. תחול עליהם האחריות והסמכות לנהל את הפעלת כל גופי החירום השונים הנדרשים למתן מענים לתוצאות תקיפת אויב בעורף, להנהיג ולהנחות את חיי תושביהם בשע"ח ובאירועי חירום.
2. לא יחול שינוי בארגון ובתפעול המהותי של כלל הגופים הפועלים במערך העורף.
3. יחול שינוי בהקצאה מראש של יחידות ואמצעים לרשויות העירוניות אן – בסמכות הפעלתם בתחום הרשויות העירוניות.
4. באירועים בלתי-קונווציונאליים, האחריות והסמכות יחולו על פקע"ר.

חלופות אפשריות ליישום הכוונה:

חלופה א'

1. הקצאה מראש של יחידות ואמצעים (חילוץ והצלה, רפואה, שיטור), להפעלה בשע"ח. ראש הרשות העירונית יהיה אחראי להפעלתן בשע"ח.
2. הקמת "רשות חירום עירונית", אשר תתאם פעילות הגופים השונים, תפעיל גם את המשמר-האזרחי ואת המתנדבים האחרים בתחום הרשות.
3. בהתאם לחומרת האירוע, ובתאום עם פקע"ר, יוקצו לרשות העירונית כוחות ואמצעים נוספים.

חלופה ב'

1. לא תהיה הקצאה מראש של יחידות ואמצעים. בעת האירוע, היחידות והאמצעים הנדרשים לטיפול באירוע, יפעלו לביצוע תפקידיהם, כל אחד בתחום אחריותו.
2. ראש הרשות העירונית יקבע סדר עדיפויות ויתאם ביניהם.
3. ראש הרשות העירונית יסתייע במטה מל"ח בעירו, אשר יחזק לצורך זה בנציגים קבועים של הגורמים הפועלים בשטח (פקע"ר, מ.י., כיבוי-אש, מד"א ומל"ח). לפי הצורך, יוקצו יחידות ואמצעים נוספים, לפי קביעת פקע"ר בתיאום עם ראש הרשות.

יתרונות ומגבלות החלופות השונות :

חלופה א'

- הקצאת מראש של יחידות ואמצעים יחזק את הקשר בין הרשות העירונית והכוחות הפועלים ואת יכולת התרגול שלהם.
1. הכוחות יופעלו במהירות, תוך היכרות מוקדמת עם השטח, בתאום עם שאר הכוחות, והמערכת העירונית בכללותה.
 2. האוכלוסייה חשה מוגנת יותר. הרשות העירונית תחוש האחריות הכוללת לאוכלוסייה הנתונה בתחומה. יגבר הקשר בין התושבים לרשות העירונית. יש להניח כי ההתנדבות והרצון לתרום לכלל הציבור- תגבר.
 3. בהפעלה המקצועית, של כל גוף שיוקצה, לא יחול כל שינוי. השינוי יתבטא באחריות – הסמכות – הניהול קביעת קדימויות ועדיפויות לביצוע, שיעשו ע"י ראש הרשות העירונית, בתאום עם הגורמים הפועלים בשטח.
 4. הקצאה מראש של יחידות ואמצעים מקטינה את הגמישות המבצעית ואת הראייה הכוללת בהפעלת כלל האמצעים, המצויים במערך העורף, לאור מכלול האירועים העשויים לקרות בשטח, במרחב נתון.
 5. ייקבע הסדר למקרה של רשויות-עירוניות, שהאנשים המרכזיים בה לא יהיו כשרים להפעיל את האמצעים אשר יועמדו לרשותם.

חלופה ב'

מבחינה עקרונית היכולת להכוון, להפעיל ולקבוע קדימויות בהפעלת היחידות והאמצעים ע"י ראש הרשות העירונית, הנה בדומה לחלופה א', גם כאשר אין הקצאה מראש של יחידות ואמצעים.

1. היכולת להפעיל יחידות ואמצעים, המוכרים עי הרשות העירונית, אפשרית להשגה בתרגילים-תמרונים מוקדמים, אף כי אין ביטחון כי בשע"ח דווקא חידות אלה יוקצו בפועל לרשות. הקצאה תותנה בנסיבות ובאירועים קודמים שאירעו בשטח.
2. הגמישות המבצעית והראייה הכוללת להפעלת כלל האמצעים, ע"י הגורמים השונים במערך, נשארת בעינה.
3. בהפעלה המבצעית-מקצועית של כל גוף, לא יחול שינוי. במקרה בו לא ימצאו האנשים המרכזיים ברשות הכשרים לקחת האחריות והסמכויות להפעלה, ייעשה כאמור בחלופה א'.

חלופה ג' – השארת המצב הקיים

1. הרשות המקומית בתחומה, אחראית לתושביה בשגרה ובשע"ח כאחד. בשע"ח או באירועי חירום בשגרה, כאשר אירועים אלה קורים בתחום הרשות המקומית, נכנסים לפעולה.
2. הגורמים הפועלים בתחום העורף, וניהול האירוע בשטח נעשה ע"י גורמי פקע"ר (או מ.י. עד העברת האחריות לפקע"ר), כאשר הרשות המקומית, במסגרת אחריותה, כוועדת מל"ח מקומית, מטפלת באוכלוסייה ומסייעת במתן המענים הנחוצים.
3. הסיבות, הרקע והיתרונות, בשינוי המצב הקיים, ע"י העברת האחריות לראשי הרשויות העירוניות – ראה הפירוט שניתן בחלופות א' ו- ב' לעיל.

היתרונות בהשארת המצב הקיים – חלופה ג' :

1. מערך העורף על גופיו השונים, ערוך – מאורגן – ומתורגל לפעול במצב הקיים, זה שנים רבות.
2. היכרות עם השטח ועם הרשות המקומית מושגים ע"י תרגילים-תמרונים, המבוצעים כשגרה. גבול הגזרות ותחומי האחריות בין הרשויות השונות בגוש דן (במיוחד בין: ת"א-יפו, ר"ג, גבעתיים, בת-ים, חולון), עוברים בשטחים בנויים, בעלי רצף עירוני צפוף, המקשים על האפשרות להקצות מראש יחידות ואמצעים לרשות מקומית ספציפית (חלופה א' כנ"ל), או אפילו לאפשר לראש רשות להפעיל ולהחליט על עדיפויות וקדימויות להפעלת האמצעים בתחומו (חלופה ב' כנ"ל). בגלל תנאים אלה וכן לאור האפשרות שהאירוע יקרה בגבול גזרות של מספר רשויות צמודות, יש צורך בראייה מרחבית כוללת. מתקיימת הגמישות המבצעית והראייה הכוללת בהפעלת היחידות והאמצעים. יש לזכור כי בישראל גופי העזר/החירום השונים רובם אינם כפופים לרשות המקומית.

סיכום והמלצות

13. סיכום :

- מבין חלופות א' ו- ב' כנ"ל, נראית חלופה ב' כחלופה מעשית יותר, לפחות לשלב הבחינה הראשוני.
- ב. בחירה בחלופה א' או ב' כנ"ל תחייב שינוי חוק, אשר –
- * יגדיר נכונה את תפקידי הרשות המקומית, אחריותה וסמכויותיה לפעול בשעת חירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין והזיקה לכל הגורמים הפועלים במערך העורף.

* יבטא את האחריות והסמכות של ראש הרשות העירונית (והתנאים לקבלת אחריות זו), לנהל, לכוון ולתאם את פעילות הגופים השונים במערך העורף, בתחום הרשות, בשע"ח ובאירועי חירום.

14. המלצות :

לקיים דיון בסוגייה זו ובחלופות המוצעות לפתרונה במערכת הביטחון, במשרד לביטחון הפנים, ובגופים אחרים הקשורים לנושא.
ב. לבחון את מלוא המשמעויות הנובעות מאפשרות ביצוע חלופה ב', כפי שהוצגה לעיל.

סוגיה מס. 2: העברת תחום העורף לאחריות המשרד לביטחון פנים

רקע

1. עם קבלת ההחלטה על הקמת פיקוד העורף, הוחלט בוועדת שרים לענייני ביטחון בנוב' 91, כי תישקל בעתיד העברת הנושא לאחריות גורם ממלכתי אחר. בינתיים, ולמשך שנה, תישאר האחריות בידי משהב"ט, עד לדיון נוסף.
2. וועדה בראשות אלוף (מיל) הרצל שפיר אשר קבעה את הארגון והתפעול של מערך עורף (בשלהי 1992), המליצה, בין היתר, על הדברים הבאים:
 - א. יש לאפשר למשהב"ט/צה"ל זמן של 2-3 שנים כדי להשלים הארגון מחדש של מערך העורף. נושא הכפיפות יידון לאחר השלמת ההתארגנות מחדש, (המלצה זו אושרה ע"י הממשלה).
 - ב. בתכנון ארגונו והפעלתו של מערך העורף יש לוודא כי לא ייקבעו תחומים, קשרי-גומלין ונהלים אשר יקשו בעתיד על קבלת החלטות באשר למעמד ולכפיפות מערך העורף.
3. הממשלה בהחלטתה מ- נוב' 95, הטילה על שרהב"ט, השר לבט"פ ושר המשפטים (בהתייעצות עם שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה), לטפל בכל הכרוך בהעברת הגנת העורף, או שטחי פעולה בתחום הגנת-העורף ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים.
4. הממשלה בהחלטתה מנוב' 97, החליטה על ריכוז הסמכות והאחריות על הגנת העורף בידי המשרד לביטחון הפנים.
5. ביולי 98, הקים שרהב"ט צוות לבחינת מערך העורף, בראשות רא"ל משה לוי, אשר המליצה על העברת כלל מערך העורף למשרד לבט"פ, בשני שלבים עיקריים. ההמלצות הוצגו בפני השר לבט"פ שקיבל ההמלצות. בראשית 1999 הוצגה העבודה בפני שרהב"ט שדחה ההמלצות עקב "חוסר יכולת הגורמים האזרחיים להתמודד עם המשימה".
4. רוה"מ, שרהב"ט והשר לבט"פ, החליטו באפר' 2000, על הקמת צוות בראשות האלוף (מיל) הרצל שפיר ובשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי, לבחינת העברת האחריות על תחום העורף למשרד לבט"פ. המלצת הצוות הייתה לקבל החלטה עקרונית על העברת האחריות על פקע"ר למשרד לבט"פ, ובעבודת מטה משלימה לבחון ולסכם המשמעויות המעשיות הנובעות מהעברת אחריות זו ולהציג הדרכים לביצוע ההעברה.

בין נימוקי הצוות נאמר, בין השאר :

"יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה (חזית ועורף כאחד), על משהב"ט/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". וכן: "הקמת פיקוד העורף, כפיקוד מרחבי-צבאי, פגם במעמד האזרחי של הג"א אשר במהותו נבנה כארגון אזרחי, מחוץ לסדר-הכוחות של צה"ל (אף כי באחריות שרהב"ט).

5. עבודת הבחינה מ- אפר 2000 כנ"ל, הוצגה גם בפני המטה הכללי של צה"ל, והמטה הארצי של משטרת-ישראל, - אשר קבלו את המלצות הצוות. וכן ראש- הממשלה והשר לבט"פ אישרו את המלצות הצוות. בינתיים הוחלפה הממשלה, מונו שרים חדשים ורמטכ"ל חדש, והתהליך נעצר שוב.

הצגת הסוגיה

6. כללי :

א. למרות החלטות הממשלה והמלצות הוועדות השונות, הקובעות את העברת האחריות על התגוננות האזרחית ממשד הביטחון למשרד בט"פ, לא נעשו הצעדים הנדרשים ליישום ההחלטות-ההמלצות.
סוגיה זו מציבה מספר שאלות :

- 1) מהן המגבלות העיקריות של המצב הקיים ?
- 2) מהן הסיבות האפשריות לאי-יישום ההחלטות וההמלצות הרבות ?
- 3) האם המשרד לביטחון הפנים יכול להתמודד עם משימה זו ?
- 4) מה יהיו היתרונות – ההישגים בהעברת תחום העורף לאחריות המשרד לבט"פ ?

9. הסיבות האפשריות לאי-יישום ההחלטות וההמלצות כאמור לעיל :

- א. עם תיקון מס. 8 לחוק הג"א-51, בו נקבע כי פקע"ר הנו פיקוד מרחבי בצה"ל והוטלו עליו משימות צבאיות במרחבו, - הוא הפך לנכס חשוב בעיני המטכ"ל ומשהב"ט.
- ב. גורמי משהב"ט וצה"ל טוענים - כל משרד ממשלתי אחר, פרט למשהב"ט, לא יוכל להרים המטלה של ארגון ותפעול פקע"ר או תחום העורף.
- ג. כיום, במצב של לחימה עם הפלשטינאים באזורי יו"ש ועזה, ובתחומי ישראל עצמה, חשוב כי פקע"ר יישאר באחריות צה"ל.
- ד. משרד ביטחון הפנים, המיועד לקבל את האחריות על מערך העורף, חושש מקבלת האחריות וכתוצאה, משרד בט"פ עצמו איננו יוזם ופועל בצורה נמרצת ותכליתית ליישום ההחלטות שהתקבלו בנושא.

9. המגבלות העיקריות במצב הקיים :

- א. בתחום האחריות והסמכויות -
 1. צה"ל מופקד על הלחימה בחזיתות ועל העורף כאחד. אלה שתי מערכות נפרדות, מערכת צבאית ומערכת אזרחית, שיש להפריד ביניהן.

2. אין גורם אחד, ממשלתי, הנושא באחריות ובסמכות למערך העורף, בראייה כוללת, מערכתית.
 3. האחריות לביטחון הפנים, בשגרה מוטלת על משטרת-ישראל, וחירום עוברת לפקע"ר-צה"ל.
 4. הטיפול בטרור הבלתי-קונוונציונאלי, בשגרה מוטל על מ.י. וגופי העזר, בעוד היידע והאמצעים מצויים בידי צה"ל.
 5. חלוקת המשאבים למשק האזרחי החיוני בשע"ח (מערך מל"ח), נעשית למעשה ע"י משהב"ט/צה"ל, שהנו צד נוגע, לו קדימויות משלו, העלולים לעמוד בניגוד לצורכי המשק האזרחי החיוני לשע"ח.
- ב. בתחום הארגון -
- 1) כל גורם במערך העורף, נערך לשע"ח, באופן עצמאי, ללא הכוונה ובקרה אחידה ומרכזית.
 - 2) מערך כיבוי האש איננו ערוך במתכונת ממלכתית-ארצית.
 - 3) אין מערך הסברה, עם אמצעי ביצוע, המיועד במיוחד להכנה ותדרוך האוכלוסייה בשגרה בשע"ח.
 - 4) צה"ל ו- מ.י. מחזיקים אמצעים כפולים בטיפול במגזר הכפרי - הגמ"ר, וכן ביחידות אבטחה.
 - 5) למד"א חסרים אמצעים להפעלה יעילה בשטח בשע"ח.
 - 6) קיימים פערים במוכנות העורף-הג"א (מקלטים; ערכות-מגן; אמצעים לטיפול באירועים בלתי קונוונציונאליים).
- ג. בהקשר להיבטי חוק ומשפט -
- 1) חסר "חוק העורף", הבא להסדיר האחריות - הסמכויות - הכפיפויות של כלל הגורמים הפועלים במערך העורף, בשגרה ובשע"ח.
 - 2) חסר "חוק המל"ח", הבא להסדיר הפעלת מל"ח כרשות, עם יכולת הטלת מרות על גורמים אזרחיים במשק בשע"ח.
 - 3) תפקידי הרשות המקומית, במצבי החירום השונים, אינם מוגדרים בחוק.
 - 4) תיקון מס. 8 לחוק הג"א-51, מכפיף פקע"ר לצה"ל, והמשמעות שהרמטכ"ל מופקד על חוק הג"א, בניגוד לכוונת החוק המקורית, שנושא הג"א יהיה כפוף לשר הביטחון ולא לצבא.

11. האם המשרד לבטי"פ מתאים לקבל האחריות על העורף ?

במדינות רבות תחום העורף נכלל במסגרת משרד הפנים. בישראל, בגלל תנאים ונסיבות מיוחדות, הוקם המשרד לביטחון הפנים הנושא באחריות לביטחון הפנים במדינה. לפיכך קיימת כיום אכסניה טבעית, היכולה לרכז האחריות והסמכות הכוללת להגנה האזרחית של העורף.

משרד בט"פ כדי שיוכל למלא את אחריותו, יחזק לכדי יכולת טיפול בנושאים הבאים :
ניהול תקציבים, לוגיסטיקה ורכש, דוברות ומיידע לציבור, קשר - מידע - מחשוב, מו"פ בראייה רב-זרועית.

מפקדת פקע"ר תשמש כמטה מבצעי-מקצועי לשר ומטהו (בדומה למטכ"ל/צה"ל עבור שרהב"ט).

12. היתרונות – ההישגים בהעברת תחום העורף לאחריות המשרד לבטי"פ :

- א. קיום גורם ממלכתי, מרכזי, אשר יישא באחריות ובסמכות להפעלת כלל מערך העורף, בשגרה ובשע"ח.
- ב. משהב"ט/צה"ל יופנו לטיפול ביעודם העיקרי - הלחימה בחזית והגנת גבולות המדינה.
- ג. מערך העורף יבוסס על ארגונים וגופים בעלי אוריינטציה אזרחית (תואם במהות את חוק הגי"א – 51).
- ד. קיום גורם מרכזי אשר יוכל להתמודד ולבטא נכונה צרכי מערך העורף, כולל המשק האזרחי בשע"ח, נוכח צרכי צה"ל ומערך הביטחון, - בקביעת עדיפויות, קדימויות והקצאת אמצעים.
- ה. קיום גורם מרכזי אשר יישא באחריות ובסמכות לטיפול "באירועי חירום", בשגרה ובשע"ח.
- ו. מניעת כפל תפקידים (יחידות, תקני כ"א, אחריות טיפול) במערך העורף, במיוחד באשר לאבטחה, כיבוי אש, טיפול ביישובים – מתקנים – הגמ"ר.
- ז. האחריות לביטחון הפנים, בעורף המדינה, תוטל על גוף אחד - מ.י. בשגרה ובשע"ח.
- ח. קיום משרד ממשלתי בעל ייחוד מערכתי, אשר יאפשר הצגת תמונת והערכת מצב לאומית באשר להגנת העורף (פקע"ר), ביטחון הפנים (מ.י.), והמשק לשעת חירום (מל"ח).
- ט. קיום משרד ממשלתי, בעל ייחוד מערכתי, כמשקל נגד, נוכח הדומיננטיות של משהב"ט.
- י. חלוקת הנטל הביטחוני הכולל, ומתן מענה יעיל לאיומי חוץ ופנים.
- יא. ביצוע שלב מקדים להקמה אפשרית של "המשמר הלאומי" וכן "השירות הלאומי".
- יב. אפשרות לטיפול ממוקד, מבוקר ויעיל למימוש "חוק העורף", "חוק מל"ח", הטיפול באיומי הטרור הבל"ק, הקמת מערך הסברה והדרכה ייחודי למערך העורף, השלמת פערים במוכנות הכוללת של כל הגופים בפעילים בעורף.

13. סיכום :

- א. תחום האחריות על מערך העורף במדינת ישראל, הנו נושא המחייב החלטה וסיכום בהקדם.
- ב. תרחיש הייחוס, כפי שהנו מוגדר כיום, צופה אפשרות של מלחמה אזורית בה העורף יותקף וייפגע, במקביל ללחימה בחזית. זה מצב שמדינת ישראל לא הייתה בו בעבר. לקראת תרחיש כזה, הצורך בקבלת ההחלטה על העברת האחריות על העורף היא משמעותית ביותר.
- ג. יש אפשרות להכין את משרד בט"פ כדי שיוכל למלא את אחריותו בהכנה-ארגון-והפעלת מערך העורף במדינת ישראל.
- ד. עם העברת פקע"ר לאחריות המשרד לבט"פ, ימצאו הגופים הבאים תחת אחריות המשרד :

- פיקוד העורף
- משטרת ישראל
- שירות בתי-הסוהר.

כל אחד מהגופים לעיל, מהווה גוף עצמאי נפרד. כאשר מטא"ר (המטה הארצי של מ.י.) מהווה המטה המבצעי-מקצועי אשר ישרת את השר לבט"פ בתחום ביטחון-הפנים, ומפקדת פקע"ר תהווה המפקדה המבצעית-מקצועית אשר תשרת את השר בתחום ההגנה האזרחית. ה. יש הטוענים, כי אמנם המלצה זו נכונה, אך כיום, בנתונים הקיימים, אין זה הזמן המתאים לעריכת שינויים במערכות הקיימות, (טענה הנשמעת כבר שנים, גם בתחומים אחרים, המחייבים שנוי ארגוני כזה או אחר).

14. המלצות :

- א. כשלב ראשון - מומלץ להשלים עבודת המטה אשר תפרט המענים והתכניות המעשיות להעברת האחריות למשרד בט"פ, (בינתיים יתכן והמצב יהיה "מתאים יותר"). עם השלמת עבודת המטה כנ"ל, ליישם ההחלטה על העברת פקע"ר לאחריות משרד בט"פ.
- ב. כשלב שני מומלץ לבחון ארגון חדש של כלל מערך העורף במדינה (ראה סוגיה מס. 3 : "הראיה לעתיד - המשמר הלאומי", "השירות לכל", השירות - האזרח).

סוגיה מס. 3 : "המשמר הלאומי" - "השירות לכל"

מבוא

1. בהצגת נושא "מערך העורף - המבט לעתיד" מובאת הצעה להקים "משמר-לאומי" אשר יאגד בתוכו את פיקוד העורף - ההגנה האזרחית, גופי החירום השונים וכן את השירות - הלאומי/אזרחי.
2. הכוונה שהשירות הלאומי/אזרחי יחול במסגרת חוק-יסוד אשר יכונה: "השירות לכל", המחייב כל אזרח לשרת את המדינה בשירות ביטחוני או אזרחי לפי צרכיה.
3. סוגיה זו עוסקת בהבהרת שני היסודות העיקריים של ההצעה :
* "השירות לכל" והשירות הלאומי/אזרחי.
* "המשמר הלאומי" (ושילוב השירות האזרחי במסגרת המשמר הלאומי).

4. הרקע המשפטי – חוקתי :

חוק שירות ביטחון (נוסח משולב) - 1986 (שלא השתנה, לענין זה, מאז נחקק לראשונה ב- שנת 49), קובע כי חובת שירות ביטחון תוטל על כל יוצא צבא.

יוצא צבא הוגדר בחוק : "אזרח ישראלי או תושב קבע שהוא אחד מאלה –

(1) גבר מעל גיל 18 ועד גיל 54.

(2) אישה מגיל 18 ועד גיל 38.

מהגדרה זו ברור כי למעט תושבים ארעיים, כל אוכלוסיית ישראל חייבת בשירות ביטחון .

1. צו שפורסם ביולי 56, קרא לערביי ישראל להירשם לפי חוק שירות ביטחון. הערבים לא נרשמו וניסיון יחיד זה נשכח.

2. על רקע פיטורן משירות של נשים רבות, מטעמי דת, נחקק חוק שירות לאומי 53, אשר יועד לחול רק על נשים שפוטרו משירות ביטחון. תקנות אשר צריך היה להתקין שר-העבודה, לא הותקנו. ב-79, לאחר שבג"צ חייב שר העבודה והרווחה לטפל בנושא, תוקן החוק כך שנקבעה בו הוראה אחרת לפיה החוק יופעל רק כאשר תחליט ע"כ הממשלה.

3. משך השנים הוגשו הצעות חוק שונות, להסדרת השירות הלאומי, ע"י חברי כנסת ושרי-ממשלה. המשותף לכל ההצעות - ההכרה הציבורית כי הנושא חשוב ומחייב טיפול. אך הנושא לא קודם.

המניעים העיקריים להגשת הצעות החוק להפעלת השירות הלאומי במדינה, היו :

1. השוואת מעמדם וזכויותיהם של ערביי ישראל.

2. ראיית השירות האזרחי כמנוף לשילובם החברתי בחברה הישראלית.

3. שילוב אוכלוסיות יהודיות, אשר אינן משרתות בשירות ביטחון-צה"ל, בשירות לצורכי הצבור בכללותו.

המצב הנוכחי :

1. מבחינה מעשית קיים שירות-לאומי (מצומצם בהיקפו), ע"י כוח-אדם המופנה ע"י צה"ל

2. לשירות חובה בגופים ממשלתיים וציבוריים.

3. קיים שרות של נשים דתיות, אשר אינן משרתות בצה"ל. מבוצע ע"י עמותות פרטיות.

4. בראייה לאומית כוללת, ניתן לומר כי אין כיום בישראל שרות לאומי/אזרחי המופעל בתוקף חוק או המופעל באופן מעשי בהיקף ממלכתי מלא על כלל האוכלוסייה.

"השירות לכל"

5. הגדרת הבעיה :

1. יש המחלקים את אזרחי-המדינה לקבוצות : "חילוניים", "חופשיים", מסורתיים", "דתיים", "חרדיים" ו- "מיעוטים". חלוקה זו מסתייעת גם במערכת חינוך מאורגנת, וכן מתאפיינת, לרוב, גם במקומות דיור נפרדים ובאורח חיים שונה.

2. אוכלוסיית המיעוטים (למעט דרוזים – גברים, ומתנדבים בדואים ונוצרים), ככלל – איננה משרתת שרות ביטחוני. גברים חרדים, במסגרת "תורתו אומנתו" ונשים שהצהירו על דתיותן, פטורים משרות ביטחון. למעשה אלה אוכלוסיות שמבחינה חברתית פטורות מכל נטל לאומי-אזרחי-חברתי.

3. באשר לאוכלוסיית המיעוטים, מאז קום המדינה מתלבטים הקברניטים - "האם, מתי וכיצד" לשלב אוכלוסייה זו בשירות לצבור, ו"האם זה הזמן המתאים?". ובכל המקרים ההחלטה הנדרשת והיוזמה לבצעה, נדחו. והשאלה העקרונית כיום הנה – האם בני המיעוטים והצבור הישראלי-היהודי כאחד, התבגרו דיים כדי להכיר בצורך החיוני לשילוב אוכלוסיית המיעוטים בחברה הישראלית הן בזכויותיה והן בחובותיה.

4. באשר לאוכלוסייה הדתית (אלה אשר שירותם בוטל או נדחה) – בעבר הופלתה אוכלוסייה זו לרעה (הקצאה קטנה ביחס של משאבים לחינוך ולמחייה) כיום התמונה השתנתה. משאבים רבים מוזרמים לאוכלוסייה זו המביאים לייצובה ולגידולה. מצב זה רק העצים את תחושת אי-הצדק והתסכול הרווחת בקרב האוכלוסייה "האחרת", אשר נטל השרות (והנפגעים) והנטל הכלכלי מעיק עליה במיוחד.

5. מכל האמור לעיל מתחייבת אפשרות אחת, – יש למצוא הדרך לשלב חלקי האוכלוסייה השונים בישראל, כולן, בנשיאת הנטל הציבורי הכולל.

8. "השרות לכל" – הביצוע :

1. חוק יסוד יגדיר הצורך בשרות של כל אזרחי ישראל, בשרות חובה, בהתאם לצורכי המדינה.
2. חוק "השרות לכל" יחייב לשרת באחד משני המסלולים – שירות בטחוני או שירות לאומי/אזרחי.
3. הקביעה מי ישרת בשירות ביטחוני ומי ישרת בשרות לאומי/אזרחי, תיקבע בתקנות.
4. החוק יאפשר פטור משרות וכן שינויים אפשריים במתן הפטור לפי צרכי המדינה מעת לעת.
5. אורך השירות, במסלולים השונים ייקבע בתקנות. שינויים יחולו בהתאם לצורכי המדינה.
6. מיון ובחינה של כלל כוח-האדם במדינה ייעשו, גם בעתיד, ע"י מערכת הגיוס והחיול של מערכת הביטחון וצה"ל.

"השירות הלאומי/האזרחי"

9. הנחות מוצא :

1. בשירות הלאומי/האזרחי ישרת כחובה, לפי חוק, כל מי שהנו אזרח המדינה, ונקבע כי ישרת במסלול השרות הלאומי/האזרחי, (ולא בשרות הביטחוני).
2. אורך השרות, עשוי להשתנות, בהתאם לצרכים, וייקבע בתקנות.
3. אזרח אשר נפלט מהשרות הביטחוני יוכל להיות מוצב להשלמת השרות במסגרת השרות-הלאומי/אזרחי.
4. קהל היעד העשוי להיקבע לשרות בשרות-הלאומי/האזרחי, הנו:
 - כאלה אשר נקבעו כבלתי מתאימים לשרת במסלול הביטחוני.
 - חיילי שלב – ב' (עולים, שלא שולבו בשרות לצה"ל).
 - "תורתם אומנותם" (אלה אשר נקבע כי לא ישרתו במסלול הביטחוני).
 - נשים דתיות (כולן או כאלה שלא ישרתו במסלול הביטחוני).

- מיעוטים – גברים ונשים (לפי תכנית מיוחדת, בשלבים ובצורה מודרגת).
5. תתכן אפשרות ליישם הביצוע, על אוכלוסיית המיעוטים, באופן הדרגתי. כך שבשנים הראשונות השרות יהיה בהתנדבות, ובהמשך חיוב הגברים בלבד (ובעיקר מתן השרות האזרחי במגזר הערבי עצמו), ולבסוף שילוב כלל אוכלוסיית המיעוטים, עם האפשרות למתן פטור, או קיצור תקופת השרות, לפי צרכי המדינה והנתונים המיוחדים של אוכלוסייה זו.
 6. גם על האוכלוסייה הדתית ניתן יהיה להחיל החוק באופן הדרגתי, תוך קביעת משכי שרות, שרות קצר ביחס, ההולך וגדל, תוך תקופת זמן מוגדרת.

10. מקומות השרות והיקף המשרתים:

השרות הלאומי/האזרחי יוכל לתת שרות וסיוע לגורמים והגופים הבאים –

1. משטרת ישראל
2. פקע"ר – הג"א
3. מערכי מד"א וכיבוי-אש
4. סיוע לאוכלוסייה האזרחית ומוסדותיה:
 - ✓ בתחום הבריאות (בתי-חולים; שירותים גריאטריים).
 - ✓ בתחום הסעד (סיוע לקשיש; ארגוני סעד שונים).
 - ✓ בתחום הרשויות המקומיות ועיירות הפתוח (מתנסי"ם; טפול בנוער -קשישים; תפקידי הג"א/משא"ז/מל"ח).
 - ✓ בתחום החינוך (סיוע למורים וגננות; משמרות זה"ב; אבטחת בתי-ספר וגני-ילדים).
 - ✓ בתחום הביטחון והאבטחה (סיוע ביישובי ספר; ברשויות המקומיות; למפעלים ומוסדות ציבור).
 - ✓ בתחום העלייה (סיוע בקליטה וטיפול בעולים וילדיהם).
 - ✓ בתחום הסביבה (סיוע לארגוני הטבע השונים; הגנים הלאומיים; ארגוני "איכות הסביבה"; קק"ל; מקורות).
 - ✓ בתחום השקום (סיוע לנכים; עוורים; גמילה מסמים; הדרכת נוער).
 - ✓ פעילות ממשלתית יזומה (עבודות תשתית, ייעור, חקלאות וכדו').
5. מבחינת היקף הצרכים לכוח אדם בשרות הלאומי/האזרחי, כדי למלא התפקידים כפי שפורטו לעיל, ההערכה היא לקיום צרכים – תפקידים בהיקף של מעל חמישים אלף איש ואישה.

11. ישימות ארגונית:

1. השרות הלאומי/האזרחי יחייב טיפול במספר תחומים: מיון, גיוס, שבוע והכשרה של כוח-אדם.
2. טיפול שוטף בשגרה, פיקוח ובקרה, ועוד. הדבר יחייב תכנון והערכות ארגונית מיוחדת.
3. מיון, גיוס ושיבוץ, לפי מסלולי השרות, ייעשו בעקרון ע"י משרד הביטחון/צה"ל (על בסיס מערכת המיון והגיוס הקיימת)
4. הכשרה - תתכן הכשרה בסיסית מרוכזת, ראשונית, לחלק מהמשרתים. ואח"כ הכשרה ספציפית לפני שבוע-השמה לתפקיד מוגדר (ע"י הגוף המקבל).

- הכשרה ע"י הגוף המקבל (כמו- מ.י., פקע"ר, משרד ממשלתי נתון), - הכשרה לקראת תפקיד מוגדר במסגרת הגוף המקבל.
ד. טפול שוטף בשגרה, פיקוח ובקרה, האפשרויות הן :

- המשרד הממשלתי/ הגורם אליו הוקצה כוח האדם.
- רשות נפרדת (ראה עוד להלן).
- משרד העבודה והרווחה (יטפל רק לאחר המיון-הגיוס וההשמה לשרות, ולאחר ההכשרה הבסיסית, במידה וזו תינתן תחילה).

"המשמר הלאומי" – "השירות הלאומי/אזרחי"

12. "המשמר הלאומי" ייעודיו יהיו :

- ✓ לאגד את כלל הגורמים הפועלים במערך העורך לכדי יכולת הפעלה מתוכננת, מתואמת ויעילה לקיום ההגנה האזרחית בעורף המדינה, באירועי-חירום בעתות שגרה ובעת לחימה כאחד.
- ✓ להפעיל את מערך השרות הלאומי/אזרחי, לשילוב כלל אזרחי המדינה במתן שרות לצבור (כמערכת, כמסלול מקביל לשרות הביטחוני).

13. אפשרויות הביצוע בשלבים :

- ✓ כשלב ראשון יש להעביר האחריות על פקע"ר ממשבה"ט למשרד לביטחון הפנים.
- ✓ בהמשך יועבר מערך המשק לשעת חירום (מל"ח).
- ✓ כשלב שני (אפשרי ביצוע במקביל עם השלב הראשוני כנ"ל), חקיקת חוק "השרות לכל" והקמת השרות הלאומי/אזרחי ותחילת יישומו המעשי.
- ✓ כשלב שלישי הקמת המשמר-הלאומי.

14. הבהרות והתניות לאפשרויות הביצוע :

- ✓ על אפשרות העברת פקע"ר לאחריות המשרד לביטחון הפנים כבר קיימת עבודת-מטה בסיסית.
 - ✓ מתחייבת עבודת מטה משלימה, הניתנת לביצוע בהקדם.
 - ✓ חקיקת חוק "השרות לכל" (או חוק אחר/משלים הזהה לו במהות) - הוא תנאי להחלת השירות הלאומי-אזרחי. (כן יש לזכור – הצורך בחקיקת "חוק-העורף" ו- "חוק מל"ח").
 - ✓ הטפול הראשוני להקמת השרות-הלאומי/אזרחי, יכול להיעשות במסגרת פקע"ר, הן מהבחינה הארגונית והן מבחינת מתן ההכשרה הבסיסית, למיועדים לשרות, בטרם שרות בפועל.
 - ✓ ההתניות להקמת המשמר-הלאומי, הן :
 - פקע"ר הועבר מאחריות משרד הביטחון למשרד ביטחון הפנים.
 - השרות הלאומי/אזרחי הוקם.
- ה. ההחלטות להעברת פקע"ר וכן הקמת השרות הלאומי/אזרחי, עומדות בפני עצמן, ואינן מותנות בהחלטה על הקמת המשמר הלאומי.

סיכום

15. סוגיה זו הדנה בארגון העורף בכללותו, ובעיקר בהקמה והפעלה של השרות הלאומי/אזרחי, כמסלול מקביל לשירות הביטחוני, וכן הקמת המשמר-הלאומי, - מציגה אתגר חברתי – ארגוני בפני הממשלה והצבור. היבטים רבים חייבים יהיו עוד להיבחן בטרם קבלת ההחלטות לביצוע.

16. היכולת לבצע המוצע בשלבים ולאורך זמן מחד, עשויה להקל על יישומה, אך מאידך מחייבת -

- ✓ החלטה עקרונית לביצוע, במסגרת זמן נתון ;
- ✓ השלמת תכניות ובחינתן בהיבטים הרבים הקשורים לכך ;
- ✓ ו נחישות ועקביות בביצוע לאורך השנים.