

# מבט ראשוני על אבטחת יישובים בראי המלחמה

02.01.2024 | קובי מיכאל | written by

עיקרי דברים:

1. בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר נדרש שידוד מערכות כולל וחשיבה מחדש לגבי גיבוש מערכי ההגנה היישוביים ומערכי הגנה מתאימים בערים. אלו אינם יכולים להתנהל רק באופן עצמאי ובמנותק מהמערכות הביטחוניות האחרות.
2. לצורך ניתוח הצרכים והטיפול המעשי בצורכי ביטחון הפנים של ישראל, מתחייבת קטגוריזציה של יישובי הארץ על בסיס הבחנה בין התיישבות כפרית ופריפריאלית לבין ערים גדולות ומרכז הארץ או אזורים מטרופוליניים. מקטגוריזציה זו (המוצעת בנייר זה) יש לגזור את העקרונות לביטחון ההתיישבות ושאר היישובים בארץ.
3. על איום הייחוס הביטחוני, בתפיסת ביטחון הפנים של ישראל, להתייחס בין היתר גם למרכיבים הבאים: התקפה של גורמים עוינים (אזרחים ישראלים ואויבים) על יישובים, בכלל זה יישובים מעורבים, מארבים לאורך צירי תנועה, כמו גם חסימה שלהם.
4. יש לבחון לעומק את האפשרות להטיל על המשמר הלאומי את האחריות הכוללת למערכי האבטחה היישוביים.
5. כיתות הכוננות במרחב הכפרי ולאורך הגבולות (המעטפת החיצונית) חייבות להיערך למסוגלות של הגנה על היישובים באופן עצמאי של עד 6 שעות. צה"ל, המשטרה וגופי ההצלה במרחבים אלה צריכים להיערך להתערבות ולמתן מענה הגנתי וטיפולי בטווח זמן שאינו עולה על 6 שעות. המשמעות המיידית היא שיש להיערך לכך מבחינת אימונים והכשרה, אספקת ציוד מתאים ולבסס מערכת פיקוד ושליטה לשיתוף פעולה בין הגופים.

## כללי

אירועי ה-7 באוקטובר הביאו לשידוד מערכות במגוון נושאים. אחד מהם נוגע למיצובו של ביטחון הפנים כחלק אינטגרלי של הביטחון הלאומי. החדירה של מחבלי החמאס לתוך יישובי העוטף ומחנות צה"ל במרחב לא רק שתפסה את כוחות צה"ל לא מוכנים, אלא גם הראתה עד כמה תפיסת ההגנה המרחבית של היישובים קרסה. זאת לאחר תהליך מתמשך של החלשת מערך כיתות הכוננות, איסוף נשק, אי-אספקה של נשק הגנתי חיוני מעבר לרובים ארוכים וכשנשק חיוני הופקד בבונקרים ללא יכולת לעשות בו שימוש אפקטיבי במהלך הלחימה. רצף האירועים שהחל באותה שבת מחייב מענה מהיר להגברת ביטחון היישובים הן בספר והן במרכז הארץ בשל החשש מהתלקחות רחבה שתובל על ידי החיזבאללה, הפלסטינים ביהודה ושומרון

ובתנאים של התדרדרות חמורה במציאות הביטחונית תיתכן גם התפרצות אלימה מצד ערביי ישראל. הדברים מתייחסים בעיקר להקמת כיתות הכוננות במרחבי הארץ.

## **אירועי ה-7 באוקטובר ומשמעותם לביטחון פנים**

אירועי ה-7 באוקטובר 2023 מסמלים קו שבר ואפילו קריסה של מערכי ההגנה היישוביים. למרות גילויי גבורה של כיתות כוננות ביישובים, ואפילו הצלחות מקומיות בבלימת גלי התקיפה או בצמצום הנזק, כיתות הכוננות ברוב היישובים לא היו מסוגלות לספק מענה מספק לאיום. אף על פי שברור שלא היה באפשרותן לסכל באופן מוחלט את המתקפה הגדולה, ברור שהן היו יכולות לעשות יותר בהינתן התנאים המתאימים. האירועים חשפו גם כשל מערכתי בכל הנוגע למערכי התיאום ושיתוף הפעולה בין הצבא והמשטרה ליישובים. ההתנהלות ברוב היישובים בעוטף הייתה אקראית ופרי יוזמה ואומץ של לוחמי צה"ל, מג"ב ומשטרה שהגיעו למרחב, חלקם באופן עצמאי ולא כיחידות מאורגנות ומצוידות כנדרש.

נדרש שידוד מערכות כולל וחשיבה מחדש לגבי גיבוש מערכי ההגנה היישוביים ומערכי הגנה מתאימים בערים. אלו אינם יכולים להתנהל רק באופן עצמאי ובמנותק מהמערכות הביטחוניות האחרות: צבא, משטרה, גופי ההצלה ובקרוב גם המשמר הלאומי. זו העת שבה מתחייבת ראייה מערכתית-מדינית רחבה וכוללת שתאפשר את התשתית הרעיונית לבניית המערכים, הידוק התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם, ציודם, אימונם והכשרתם המקצועית על בסיס קבוע ובעיקר מיסוד דפוסי הפעלתם ופעולתם אל מול איומי הייחוס ותרחישים הנגזרים מהם.

## **איום הייחוס**

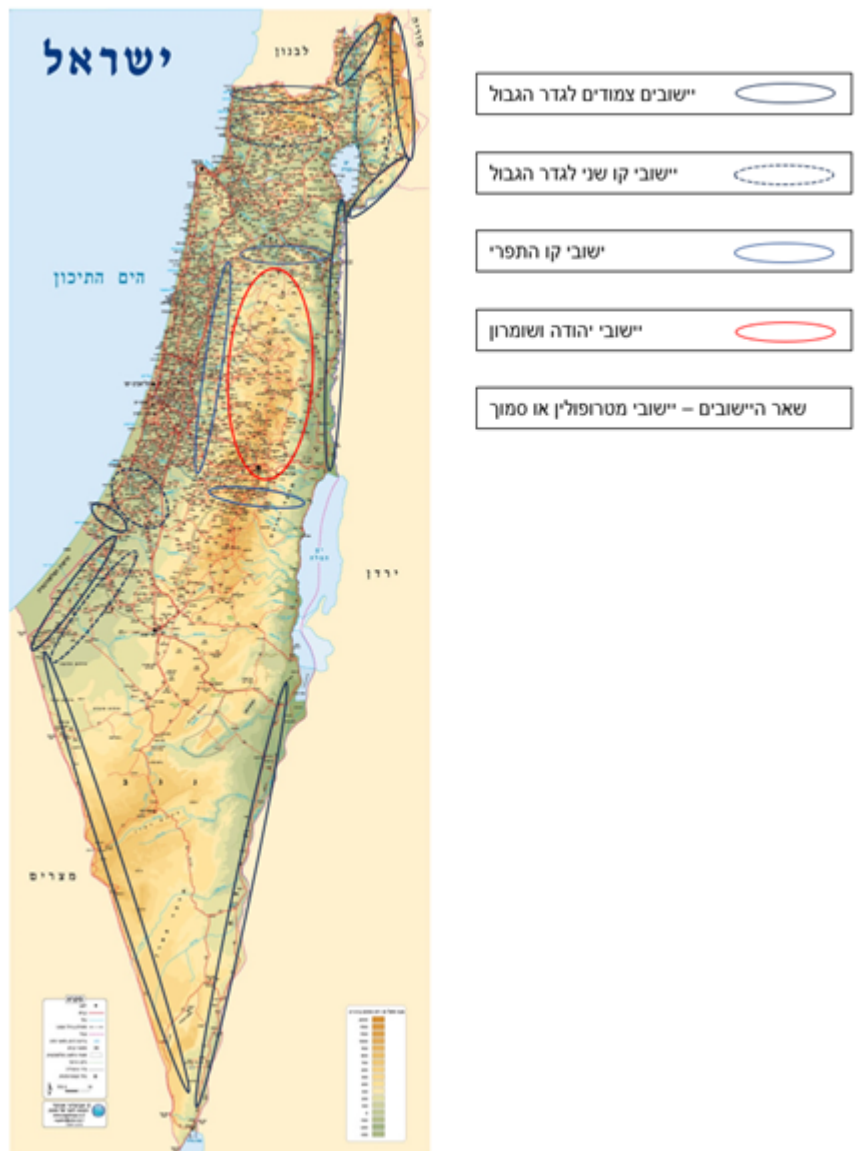
בהקשר של תפיסת ביטחון הפנים לאור המלחמה הרי שניתן לחלק את איום הייחוס לשני מרכיבים. הראשון נוגע לאיום ייחוס (ביטחוני) הנובע מפעולה של גורמים עוינים (אם כי נדרשת הבחנה ברורה בין אזרחים ישראלים עוינים לבין אויבי המדינה), והשני הוא איום (פלילי) הנובע מהסיכון לזליגת נשק לגורמים פליליים ועוינים, כמו גם שימוש לא ראוי בנשק זה שלא לצורך שלשמו הוא חולק.

איום הייחוס הביטחוני צריך להתייחס בין היתר גם למרכיבים הבאים: התקפה של גורמים עוינים (אזרחים ישראלים ואויבים) על יישובים, בכלל זה יישובים מעורבים, מארבים לאורך צירי תנועה כמו גם חסימה שלהם. ההתייחסות אינה בהכרח רק לצירי תנועה ראשיים אלא גם לצירים משניים ואף לדרכי גישה ומילוט של יישובים, ולהפרעות סדר המוניות היכולות להתפתח לתקיפה כאמור לעיל. התקיפות יכולות להיות מתוחמות ליישוב אחד או למרחב שבו מתרחשת פעילות עוינת בכמה יישובים ולאורך כמה צירים.

## **קטגוריזציה של היישובים**

לצורך הניתוח והטיפול המעשי מתחייבת קטגוריזציה של היישובים על בסיס הבחנה בין

התיישבות כפרית ופריפריאלית לבין ערים גדולות ומרכז הארץ או אזורים מטרופוליניים. מקטגוריזציה זו ייגזרו העקרונות לביטחון ההתיישבות ושאר היישובים בארץ. לצורך כך פיתחנו קטגוריזציה ראשונית, כדלהלן:



### יישובים צמודים לגבול

איום הייחוס בקבוצה זו כולל את המרכיבים הבאים:

- חדירה של האויב מעבר לגבול בתרחיש דומה לזה של ה-7 באוקטובר, כאשר המאפיין העיקרי הוא פעולה ברמה "צבאית" מאורגנת ומתוכננת הכוללת כוחות ומשימות והמתרחשת בכל המרחב ומלווה בהרעשה של מרגמות, רקטות וטילים.
- האויב חמוש באמצעים תקיניים ובהם מקלעים קלים וכבדים, אמצעי נ"ט, אמצעי פיצוץ ושרפה וכלי רכב רבים ממותקנים ללחימה ולניוד.
- איום זה כולל גם חסימה של צירים ושל צומתי תנועה ראשיים ומשניים במרחב, ובמקביל לזה תקיפה של מחנות ומוצבי צה"ל באזור.

- כל אלו יכולים להתרחש בשילוב איום אווירי ברחפנים/כטב"מים.
- איום זה יכול להתרחש ללא התראה מוקדמת בתוך זמן קצר מרגע פריצתו ועד לחדירה לתוך היישובים.

### **יישובי קו שני לגבול**

להלן דוגמאות ליישובים כאלה: אשקלון, אופקים ונתיבות בדרום, קריית שמונה בצפון וכדומה.

- איום דומה ליישובים צמודים לגבול אולם בקבועי זמן ומרחב ארוכים יותר.
- ייתכן שביישובים כאלו תתפתחנה או תפרוצנה גם הפרעות סדר המוניות היכולות להתפתח לתקיפה, כאמור לעיל.

### **יישובי קו התפר**

איום הייחוס בקבוצה זו כולל את המרכיבים הבאים:

- התקפה של קבוצות מאורגנות, מאורגנות חלקית או ספוראדיות ולא מאורגנות על יישובים. ניתן להניח שהתקפה זו לא תהיה מלווה בהרעה מסיבית (תיתכן הפעלה מקומית של אמצעים נפצים מאולתרים). ניתן להניח נשק תקני ומאולתר, כלי רכב לא ממותקנים ללחימה.
- תקיפה באמצעות הכוחות החמושים של הרשות (סבירות נמוכה, אולם לאור ההסלמה במציאות הביטחונית ביהודה ושומרון והאצת מגמת היחלשות של הרשות הפלסטינית, יש לתת לאיום זה משקל).
- מארבים לאורך צירי תנועה, כמו גם חסימה שלהם.
- התקיפות יכולות להיות מתוחמות ליישוב אחד או למרחב שבו מתרחשת פעילות עוינת בכמה יישובים ולאורך כמה צירים, כמו גם הפרעות סדר המוניות היכולות להתפתח לתקיפה, כאמור לעיל.

### **יישובי יהודה ושומרון**

איום דומה לזה שעל יישובי קו התפר אך חמור הרבה יותר <sup>2</sup> ההסלמה במציאות הביטחונית ביהודה ושומרון והאצת מגמת היחלשות הרשות הפלסטינית מעצימות את הסיכונים הביטחוניים. היישובים נתונים לסיכון של טרור ואפילו במאפייני ה-7 באוקטובר, הפניית קנים של מנגנוני הביטחון הפלסטינים ופריצה של המון מוסת, כאשר מנגנוני הביטחון הפלסטינים אינם מסוגלים או אינם רוצים למנוע מהם לפרוץ ליישובים.

### **שאר היישובים <sup>2</sup> יישובי מטרופולין או סמוך להם**

איום הייחוס בקבוצה זו כולל את המרכיבים הבאים:

- חדירה רגלית (משולבת עם החדירה הרכובה או בנפרד ממנה), על ידי מספר רב של חוליות מחבלים.
- ירי מסיבי מתמשך וללא הבחנה, כולל שימוש ברימונים ואמצעים אחרים, ובכללם שילוב איום אווירי של רחפנים/כטב"מים, לעבר תושבי היישוב בכמה גזרות תוך ביצוע מעשי רצח, ביזה ושרפות.
- חדירה לבתי התושבים על מנת לרצוח, לחטוף תושבים ולשרוף בתי תושבים.
- ירי לעבר תחנות אוטובוס / מוסדות ציבור או לעבר ריכוזי קהל, כלי רכב ותחבורה ציבורית.
- דריסה בתחנות ההסעה והאוטובוס, כולל החיצוניות.
- פיגוע מיקוח (בני ערובה).

## צעדים להמשך

נדרש לבחון סדרה של שאלות, בהן: במה צריך לטפל, מה היו נקודות הכשל הבולטות, מה המשמעות של ביטחון היישובים וההתיישבות, מה תפקידה או תרומתה של ההתיישבות לביטחון הפנים ובכלל, קווי התפר בין משטרה לצבא ויחסי הגומלין בין כיתות הכוננות לבין הצבא והמשטרה. כיתות הכוננות ומאפייני פעילותן? מדוע זה כשל?

ניסוח הרעיון המסדר מחייב התייחסות מעמיקה לחשיבות ההתיישבות ולמענה הולם לאתגרים לביטחונה כתנאי לשגשוגה ולהתפתחותה ולשילובה במערך ההגנה המרחבי. ניתן לבחון את הגיונות הביטחון של יישובי המעטפת החיצונית/הגבולות.

מהמעטפת פנימה אל מול מהמעטפת החוצה? שני הגיונות שונים, אך משלימים. מהמעטפת פנימה? ההתיישבות כחגורת מגן ליישובים עורפיים יותר, ומכאן הזיקה לביטחון פנים? משמר לאומי. מהמעטפת החוצה? הגנת גבולות וריבונות, ומכאן הזיקה לביטחון הצבאי? הגמ"ר-צה"ל. ההיגיון הביטחוני הדואלי מחייב חשיבה ותרגום של ההיגיון לפיתוח מנגנון חיבור/סנכרון/סינרגיה ואינטגרציה בין הארגונים הביטחוניים, המשמר הלאומי וגופי החירום וההצלה, בינם לבין עצמם ובינם לבין המערכים היישוביים.

את הדיון בעקרונות התיאום ושיתוף הפעולה בין רכיבי המערכת יש להתחיל מהליבה? כיתות הכוננות ביישובים. משם יש לעבור למעטפת המרחבית בחלוקה לצבא ומשטרה ולחיבור והסינכרון שביניהם לבין גופי ההצלה והמשמר הלאומי. במסגרת זו יש לגבש מבנה ארגוני, עקרונות תיאום ושת"פ ופ"ש. התייחסות מרחיבה לנושאים אלו תובא במסמך המקיף.

להערכתנו, יש לבחון לעומק את האפשרות להטיל על המשמר הלאומי את האחריות הכוללת למערכי האבטחה היישוביים. כל זאת בהנחה שהמשמר הלאומי ייבנה ויופעל באופן המקנה לו את היכולות ואת הסמכויות לקבלת האחריות ולמימושה. הדברים גם נוגעים לגודלו של המשמר הלאומי. להבנתנו נדרש להקים כוח סדיר לצד היקף כוחות רחב של כ-20 חטיבות שיאורגנו

## המלצות מדיניות

מאירועי ה-7 באוקטובר, שעוד צריכים להיחקר ולהילמד, ניתן להצביע על שלושה לקחים מיידיים וחשובים במיוחד:

- כיתות הכוננות במרחב הכפרי ולאורך הגבולות (המעטפת החיצונית) חייבות להיערך למסוגלות של הגנה על היישובים באופן עצמאי של עד 6 שעות. לקביעה או ללקח זה יש משמעויות בכל הנוגע לגודל כיתות הכוננות, הכשרתן, סוג הציוד שיהיה ברשותן, הגיונות הפעולה ועקרונות הפיקוד והשליטה כמו גם התיאום עם הצבא, המשטרה וגופי ההצלה.
- לאור האמור לעיל, צה"ל, המשטרה וגופי ההצלה במרחבים אלה צריכים להיערך להתערבות ולמתן מענה הגנתי וטיפולי בטוח זמן שאינו עולה על 6 שעות. המשמעות המיידית היא ארגון, היערכות, אימונים והכשרה, ציוד, מערכת פיקוד ושליטה ועקרונות תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים. בהקשר זה ראוי להתייחס למקומו ולתפקידו של המשמר הלאומי, נושא הראוי לבחינה מעמיקה. בהקשר זה גם גורמי הסיוע נדרשים לבנות יכולת לפתוח צירים שנחסמו לתנועה על ידי כוחות אויב באמצעות כוח.
- בחינת המענה מחייבת ביצוע של קטגוריזציה של היישובים השונים בהתאם לאופיים, מיקומם ולדרגת האיום שהם נתונים לה, כאשר לכל אשכול או קטגוריה יש לפתח ולהתאים מעטפת יכולות והגיונות פעולה רלוונטיים.

## סיכום

כשלי ה-7 באוקטובר בכל הנוגע למערך האבטחה היישובי לאורך גבול רצועת עזה ובגבול הצפון, כמו גם בערי קו שני כמו נתיבות ואופקים, מחייבים לא רק את אתגור ההגיונות הקיימים, אלא המשגה מחודשת לגבי מהות ההתיישבות וייעודה במונחי ביטחון לאומי ולגבי הזיקות שבין ביטחון פנים לביטחון צבאי ולביטחון לאומי, והצבת הגיונות מתחרים חלופיים. האתגר מחייב תהליכי חשיבה ועבודה רחבים ומעמיקים שבמסגרתם תידון בהרחבה תמונת המצב, ינותחו כשלי ה-7 באוקטובר ויוצגו הגיונות למענים אפשריים והמלצות לעקרונות פעולה ולמבנה ארגוני רלוונטי.

במסמך קצר זה ביקשנו להניע את תהליך החשיבה ולהציף לשיח הציבורי נקודות מהותיות אחדות כתשתית ראשונית לתהליך הרחב והמקיף יותר, שיחייב שידוד מערכות רחב והתגייסות של כל המנגנונים המדינתיים, מכיוון שמדובר בסוגיה לאומית בליבת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.