





המציאות המורכבת הקיימת
ביהודה ושומרון בשנים
האחרונות מחייבת שילוביות בין
כל הגופים הפועלים במרחב

מבנה ארגוני לא ברור
ומאבקי כוח על סמכויות
מונעים במקרים רבים
עבודה משותפת של כל
הגורמים המופקדים
על הלחימה בטרור
ביהודה ושומרון

השילוביות הבין-ארגונית בין מערכות הביטחון הפועלות ביהודה ושומרון



אל"ם ארז וינר

מפקד חטיבת חי"ר במילואים ומפקד
המרכז לאימונים טקטיים

מבוא

מטרת מאמר זה היא לבחון (בעקבות הניסיון שצברתי במהלך חמש שנות שירותי במרחב יהודה ושומרון) את השילוביות בין מערכות הביטחון הפועלות במרחב זה. אבחן אם המערכת הקיימת ממלאת את ייעודה: ניהול המרחב, שליטה בו ונתינת מענה ביטחוני בהתאם לדרך המדינית שהותוותה לצה"ל. כמו כן אבחן את המשקיים ואת יחסי הגומלין בין תת-המערכות המרכיבות את המערכת הביטחונית הקיימת, ובמיוחד את מערכות היחסים שלהן עם צה"ל - הגוף הגדול והדומיננטי ביותר שפועל ביהודה ושומרון, ונושא באחריות החוקית לשטח.

המציאות המורכבת הקיימת ביהודה ושומרון בשנים האחרונות מחייבת שילוביות בין כל הגופים הפועלים במרחב. מדובר בפעילות הכוללת תחומים ביטחוניים, אזרחיים, משפטיים, פליליים, כלכליים ואחרים ודורשת תיאום מערכתי הדוק. במאמר זה אצביע על כך שהמבנה הארגוני הקיים אינו מממש את עקרון השילוביות, והמענה המבצעי שהמערכת הביטחונית נותנת אינו המענה המיטבי האפשרי.

מהות השילוביות היא "הפעלת כל אחד מהמערכים תוך ניצול יתרונותיו היחסיים ביחס לאחרים ותוך מיזוג היתרונות לצורך השגת אפקט סינרגטי".¹

הפעילות ביהודה ושומרון מלווה את מדינת ישראל בכלל ואת מערכות הביטחון בפרט מאז תום מלחמת ששת הימים וקבלת האחריות למרחב זה. במהלך השנים התפתחה ביהודה ושומרון מערכת שלטון וביטחון שהקיפה את כל המערכות וקיימה בפועל את השליטה במרחב. מערכת זאת עברה שינויים ותהפוכות שנבעו בעיקר משינויים פרסונליים בהנהגה האזרחית והצבאית ולעתים מאירועים בשטח (למשל, הקמתו של מחוז ש"י בעקבות דוח ועדת שמגר על הטבח במערת המכפלה ב-1994). אולם לא ניתנה הדעת ליצירת מבנה שיביא ליעילות המבצעית המיטבית הנסמכת על עקרון השילוביות בין הארגונים.

אירועים מקומיים שהתרחשו בשטח ופרוץ האנתיפאדה ב-1987 חוללו שינויים מבניים וארגוניים, אולם הסוגיה שבה ועלתה במלוא עוצמתה לאחר פרוץ המאבק המזוין עם הפלסטינים בספטמבר 2000 (מבצע "גאות ושפל"), כשארגוני הטרור שפעלו מיהודה ושומרון פגעו קשות בתושבי מדינת ישראל. ניתן לומר כי מערכות הביטחון עמדו במערכה הזאת בהצלחה.

מטרת העל

הדרך המדינית שהותוותה הממשלה בנושא ארגוני הטרור גובשה במהלך אוקטובר 2000 ועודכנה שנית במרס 2001. מאז לא ניתנה הנחיה אחרת. ניתן לומר

כי החלטת הממשלה לצאת למבצע "חומת מגן" הייתה ביטוי לדרך המדינית הזו. מבצע "חומת מגן" החל ב-29 במרס 2002, יומיים לאחר הפיגוע שהתרחש בליל הסדר במלון פארק בנתניה. הנחית הממשלה הועברה לכל גורמי הביטחון, ולכן ניתן לראות בה מטרת-על של כל המערכות הפועלות באותה "הסביבה המשימתית".

מטרת העל הייתה להביא לתוצאות הבאות:

- מתן ביטחון ותחושת ביטחון לתושבי מדינת ישראל.
- צמצום היקפה ועוצמתה של האלימות.
- מניעת הישגים לאויב כתוצאה מהפעלת אלימות.
- מניעת הפיכתו של הסכסוך לסכסוך בין-לאומי.
- יישום מדורג של הפרדה ביטחונית.
- מניעת הידרדרות אזרית.
- חידוש תהליך המשא ומתן והגעה להסכם.²

ביהודה ושומרון לא ניתנה הדעת ליצירת מבנה שיביא ליעילות המבצעית המיטבית הנסמכת על עקרון השילוביות בין הארגונים

פירוט "הסביבה המשימתית" - הארגונים הפועלים במרחב

צה"ל

צה"ל הוא הארגון הגדול והמשמעותי ביותר באזור יהודה ושומרון והוא גם הריבון בשטח. הממשל ביהודה ושומרון התבסס על שני עקרונות שקבע הפרקליט הצבאי הראשי:

1. השטח הכבוש יהיה כפוף לחוק הבין-לאומי ולמשפט הצבאי בניגוד לשטח ישראל הנתון לחוק הישראלי.
2. סמכותו של הממשל הצבאי מבוססת על הצווים שפרסם המפקד הצבאי מיד עם כינון הממשל הצבאי.³

שליטתו של צה"ל בשטח והיותו הגוף הגדול והדומיננטי שם הופכים אותו למנהל-על אידאלי. צה"ל פועל במרחב במסגרת פיקוד המרכז באמצעות שתי אוגדות: אוגדת יהודה ושומרון - האוגדה המרכזית שאחראית למרבית השטח, ואוגדה 162 האחראית באמצעות חטיבת הבקעה לאזור בקעת הירדן המורחב. אוגדת יהודה ושומרון שולטת במרחב שלה באמצעות שבע חטיבות מרחביות - שש אורגניות וחטיבה שביעית - "מכבים", שהוקמה לצורך אחזקת מכשול התפר במרחב מודיעין.⁴

אלוף פיקוד המרכז הוא המפקד הצבאי הממונה על המרחב ואחריותו היא מעבר לתחום הצבאי-ביטחוני. לאלוף הפיקוד, למפקד האוגדה ולמפקדי החטיבות המרחביות יש סמכויות של ריבון בשטח, הנוגעות לתחום האזרחי והמשפטי - החל באישורים להקמת תשתיות להפקעת שטחים ולהריסת מבנים וכלה באישור מעצר מנהלי נגד חשודים בטרור.

אחריות הריבון מוגדרת וברורה באותם התחומים, אך אינה מוגדרת באותה רמת פירוט בכל הנוגע לסמכויות של מפקדי הצבא מול שאר המערכות הפועלות במרחב. לדוגמה: אף שצה"ל הוא הריבון, אכיפת החוק על התושבים הישראלים בנושאי בנייה מתחלקת בין המנהל האזרחי, השולט במנהל המקרקעין וביחידת הפיקוח, לבין משטרת ישראל, שממונה על הטיפול באזרחי ישראל. המשמעות היא חוסר יכולת אמיתית לממש את האחריות ולשלוט בתהליכים. לפיכך, הגופים השונים צריכים להיות אחראים לבצע את משימתם, וצה"ל צריך להכריע כשנוצרים מצבים של חוסר הסכמה.

המנהל האזרחי

לצידו של צה"ל פועל המנהל האזרחי. גוף זה כפוף למתאם הפעולות בשטחים (הכפוף לשר הביטחון) ומקיים את נוכחותו בשטח באמצעות מתקני תיאום וקישור מול כל נפה או עיר פלסטינית (כולל נפה חדשה שהוקמה בעוטף ירושלים בעקבות הקמתו של מכשול התפר). במנהל האזרחי משרתים הן אנשי צבא והן אזרחים, וביניהם נציגים של משרדי הממשלה השונים.

המנהל האזרחי אינו כפוף לאלוף הפיקוד או למפקד אוגדת יהודה ושומרון אלא כפוף במישרין למתאם הפעולות בשטחים. המנהל מקיים אמנם יחסי עבודה שוטפים עם הפיקוד ועם האוגדה, וראשי מנגנוני התיאום והקישור האזרחיים מקיימים יחסי עבודה הדוקים עם החטיבות המרחביות שבהן הם פועלים, אולם במקרים של חוסר הסכמה נתונה הזכות להכריע בידי מתאם הפעולות בשטחים.

שירות הביטחון הכללי (שב"כ)

שירות הביטחון הכללי (שב"כ) החל לעסוק במרחב באופן אינטנסיבי מיד עם סיום ההשתלטות על יהודה ושומרון ב-1967. לאחר הקמת הרשות הפלסטינית הוחלט כי השב"כ ימשיך בכיסוי השטח הזה, אף שמדובר במרחב שאינו חלק מהשטח הריבוני של ישראל.

השב"כ כפוף למשרד ראש הממשלה. כמו בצה"ל גם בשב"כ יש חלוקה טריטוריאלית לפיקודים (בשב"כ הם מכונים מרחבים). כל תת-מרחב מחולק לנפות. המרחב ושני התת-מרחבים פועלים מול הפיקוד והאוגדות. עם זאת יש להדגיש כי למרות חשיבותה של העבודה המשותפת אין התאמה מלאה בגבולות

הגזרה בין שני הארגונים.

בהיעדר הגדרה ברורה של חלוקת הסמכויות והאחריות בין הגופים השונים היו עליות ומורדות בממשקי העבודה בין צה"ל לשב"כ ביהודה ושומרון. במשך השנים התעוררו מחלוקות רבות, למשל בנוגע לסדרי העדיפויות בסיכול ולסדרי העדיפויות בהקצאת משאבי מודיעין והקצאת כוחות. המחלוקות נבעו מכך שסוגיית הסמכות והכפיפות נותרה בעייתית, ולארגונים השונים יש אמצעים הנמצאים רק ברשותם.

בשל היעדר מנהל-על המסוגל לקבל החלטות, השילוביות נפגעת, ותפקודה היעיל של המערכת תלוי בעיקר במערכת היחסים הבין-אישית בין בעלי התפקידים בארגונים השונים (אלוף הפיקוד ומפקד האוגדה בצה"ל מול ראש המרחב וראשי התת-מרחבים בשב"כ).

משטרת ישראל

בעקבות המלצותיה של ועדת שמגר (שמונתה לאחר הטבח במערת המכפלה) הוקם מחוז משטרה נפרד לאזור שומרון ויהודה - מחוז ש"י.⁵ משימתו, כפי שהוגדרה בהמלצות הוועדה, היא להיות אחראי לאכיפת החוק והסדר במרחב ולשחרר את צה"ל מהעיסוק בנושא (אך לא מהאחריות).

המצב הזה גורם לבעיות רבות. למשל, אם מתרחשות בוזמנית הפרות סדר בהר הבית שבירושלים (הנתון לאחריות המשטרה) ובחברון (הנתונה לאחריות הצבא), פיקוד המשטרה עשוי להחליט על הזרמת כוחות ממחוז ש"י כדי לתגבר את משטרת ירושלים. ההחלטה על כך עשויה להתקבל אף שהגורם האחראי לשטח שבו פועל מחוז ש"י זקוק לכוחות האלה עד מאוד ושסדר הדברים הטבעי הוא שהכוחות הפועלים באחריותו יופעלו על-פי צרכיו.

סמכותה החוקית של המשטרה במרחב זה נשענת על צה"ל וכפופה לחוק הירדני, חוץ מסוגיית הטיפול באזרחי ישראל. אלה כפופים לחוק הישראלי, וסמכותה של המשטרה חלה עליהם ללא קשר לצה"ל. מחוז ש"י מחולק לארבעה מרחבים: מרחב יהודה, מרחב מעלה אדומים ובקעת הירדן, מרחב בנימין ומרחב שומרון. חשוב לציין שאין כל קשר בין גבולות הגזרה של המרחבים האלה לגבולות הגזרה האחרים (של צה"ל, של השב"כ ושל המנהל האזרחי). הגבולות נקבעו על-פי ההיסטוריה ועל-פי הצרכים של כל גוף בנפרד, ללא כל ראייה כוללת.

ראשי המועצות והעיריות

בשטחי יהודה ושומרון מתגוררים כרבע מיליון אזרחים ישראלים, הפזורים בכמה ערים, מועצות מקומיות ואזוריות. ראשי המועצות האלה מקבלים את מרבית שירותיהם באמצעות המנהל האזרחי,

אולם יש תחומים מסוימים שבהם הם פועלים ישירות מול משרדי הממשלה השונים (למשל, חינוך, רווחה, תשתיות) ולא באמצעות המנהל האזרחי או צה"ל.

מצב זה נוצר כתוצאה מחוסר הרצון לקבל החלטה בנוגע למעמדו של המרחב במשך השנים. בשל הנחת היסוד של ישראל, שהמערכת הבין-לאומית לא תתיר את סיפוח השטח, נותרה האחריות לגביו בידי שר הביטחון והממסד הביטחוני. הבעיה היא שמשרד הביטחון לא הפעיל את סמכותו בכל התחומים, אלא עסק רק בשאלות העקרוניות של הממשל האזרחי. כתוצאה מכך בפועל עסק כל משרד ממשלתי בשטחי יהודה ושומרון בנושאים שהוא מופקד עליהם גם בתחומי הקו הירוק.⁶ כמה מהמשרדים השקיעו בשטחים האלה השקעה

בשל היעדר מנהל-על המסוגל לקבל החלטות, השילוביות נפגעת, ותפקודה היעיל של המערכת תלוי בעיקר במערכת היחסים הבין-אישית בין בעלי התפקידים בארגונים השונים

מיוחדת כדי לקדם השקפות עולם ומדיניות שחרגו מסמכותם. המצב הזה הוא כר נרחב לאי הבנות ולמאבק על סמכויות. לדוגמה, משרד החינוך יכול אמנם לממן קרוונים לבית ספר ביישוב פלוני, אולם שר הביטחון הוא הסמכות המאשרת תנועת קרוונים בשטח, והוא יסרב לאשרה, מכיוון שמדובר במאחז לא מורשה.

ראשי המועצות והעיריות הם נבחרים ציבור, ולכן אין הם כפופים למערכת הצבאית-המנהלית, והם חייבים רק לתאם עמה את הפעילות השוטפת. גם במקרה הזה תחומי אחריותם אינם עולים בקנה אחד עם גבולות הגזרה של שאר הארגונים שהוזכרו.

על היעדר התיאום בין הגופים השונים ניתן ללמוד מחוות הדעת בעניין המאחזים הבלתי מורשים שהגישה הפרקליטה טילה בשון ב-2005. על-פי ששון "הקטר המניע להחלטה על הקמת מאחזים [לא מורשים] הן מועצות אזוריות ביהודה ובשומרון, מתנחלים ופעילים חדורי אידאולוגיה ומוטיווציה להגברת ההתנחלות הישראלית בשטחי איו"ש.

עמם שותפים חלק מפקידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית ומי מבין עובדי משרד הבינוי והשיכון שפעלו לקידום תופעת המאחזים הבלתי מורשים. כל אלה נעשו, ככל הנראה, בהשראת שרי

שיכון שונים בתקופה הרלוונטית - מי מהם בעצמות עין ומי מהם בתמיכה, עידוד וזירוז תוך מתן עזרה ותמיכה של משרדי ממשלה אחרים - בין מיוזמת פקידים מסוימים ובין מיוזמה ומעידוד של הדרג המדיני מאותו משרד".⁷

פיקוד ושליטה

כדי לבצע באופן מיטבי את הפעילות הנדרשת במרחב נדרשת שילוביות בין הארגונים השונים. לכאורה העניין פשוט וברור. הגוף המוביל והדומיננטי ביותר במרחב הוא צה"ל, הריבון בשטח, ולכן הוא צריך לרכז בידיו את הסמכות ואת האחריות. בפועל יש חלוקה מבוזרת ולא מוגדרת של תחומי הסמכות והאחריות:

- צה"ל הוא הריבון בשטח והאחראי למרחב. הוא כפוף לשר הביטחון באמצעות המטה הכללי.
 - המנהל האזרחי אחראי לתחום האזרחי והכלכלי הן של הפלסטינים והן של התושבים הישראלים. הוא כפוף לשר הביטחון באמצעות מתאם הפעולות בשטחים וכלל אינו כפוף לצה"ל.
 - השב"כ הוא הגוף הדומיננטי בתחום של איסוף המודיעין במרחב. גוף זה כפוף ישירות לראש הממשלה.
 - ראשי העיריות והמועצות כפופים באופן רשמי לשר הפנים, אולם בפועל הם כפופים למועצת יש"ע שהיא הממונה הבלתי רשמי שלהם. הסוגיה הזאת עוררה הדים בתקשורת בתקופת ההתנתקות, כאשר שר הפנים דאז אופיר פינס סירב להעביר כספים ליישובים ביש"ע כדי שלא יעבירו אותם למועצת יש"ע, וזו תנצל למימון המאבק בהתנתקות. הוא גם סירב לאשר את השתתפותם של עובדי המועצות בהפגנות שארגנה מועצת יש"ע.⁸
 - היועץ המשפטי כפוף ישירות לפרקליט הצבאי הראשי שלא באמצעות אלוף הפיקוד או מפקד האוגדה.
 - מפקד מחוז ש"י של המשטרה כפוף ישירות למפקד המשטרה ושואב ממנו את תקציביו ואת אמצעיו. אין כל הגדרת כפיפות בין המחוז לצה"ל.
- ניתן לראות באופן ברור שאין הגדרת כפיפות ברורה ומוסדרת בין הגופים השונים הפועלים במרחב, אף שבפועל מתקיימת הסדרה, שהיא בעיקר תולדה של המציאות ומבוססת על יחסים בין-אישיים.

גבולות הגזרה

מרחב יהודה ושומרון מחולק מבחינה ארגונית למספר רב של גבולות גזרה: לכל ארגון יש גבולות משלו. החלוקה הראשונה היא לנפות מנהליות, והיא קיימת עוד מתקופת השלטון הירדני. על-פי החלוקה



פעילות צה"ל ביהודה ושומרון | האחריות הכוללת לאכיפת החוק והסדר נתונה בידי צה"ל, שכן הוא הריבון בשטח

בין הגורמים השונים, שפגעה בתגובה המבצעית. לאחר שניסיונות תיאום רבים מול משטרת ישראל לא צלחו, הוחלט לשנות את גבול הגזרה בין החטיבות ולהעבירו לנחל חביבה. המטרה הייתה לתאם את גבול הגזרה בין מחוזות המשטרה (צפון ומרכז) ולהשאיר לכל חטיבה את התיאום אל מול מחוז אחד בגזרתה. ואכן אוכל להעיד שתיאום גבולות הגזרה הוביל לשיפור ניכר ביכולת התגובה של הגופים.

הפעלת כוחות ותיאום מבצעי

הסוגיה של הפעלת כוחות ותיאום מבצעי גם היא סוגיה סבוכה. ככלל, האחריות והסמכות מוטלות על צה"ל, אולם בשל היעדר כפיפות מבנית סדורה אין בהכרח התאמה בין רצונות המפקד הצבאי וסדרי העדיפויות שלו לאלה של שאר הגופים הפועלים במרחב. הדבר בעייתי לדעתי במקרים שבהם יש חילוקי דעות ויש צורך לקבל החלטה. אז מורגש חסרונן של מנהל-על. להלן דוגמה: בכל יום שישי המטה הארצי של המשטרה מפרסם פקודה לתגבור הכוחות מכלל מחוזות המשטרה לגזרת ירושלים. אין למפקד יהודה ושומרון או לאלוף הפיקוד שום יכולת להשפיע על הערכת המצב של המשטרה בעניין הצורך לתגבר את הכוחות בגזרה. ויכוח בין הצבא למשטרה בעניין הצורך בכוח אדם נוסף לביצוע משימות יכול להגיע - בהיעדר מנהל-על שיכול להכריע - עד לדרג המיניסטריאלי (שר ביטחון והשר לביטחון פנים).

לכל אחד מהארגונים יש קשיים ביורוקרטיים משלו שמקשים על שיתוף פעולה. לדוגמה, המשטרה

בגזרות השונות.⁹

החטיבות בשטח, שהן בעיקר אלה הסובלות מאי התיאום, הובילו את הצבא לזיום ניסיונות להסדרה מחודשת של גבולות הגזרה, אך לשווא. ניסיונות ודיונים שהתקיימו בין פיקוד המרכז, המטה הכללי של צה"ל, המטה הארצי של משטרת ישראל והמנהל האזרחי נכשלו - לדעתי, בשל ניגודי אינטרסים. לתמונה מורכבת זו יש גם להוסיף את הממשקים הקיימים עם חטיבת הבקעה ועם אוגדה 162 במזרח ועם משטרת ישראל על מחוזותיה השונים בצפון, במערב ובדרום.

דוגמה אחת בולטת הקשורה למרחב התפר היא גבול הגזרה בין חטיבת אפרים לחטיבת מנשה. אי הגדרתם של גבולות גזרה בין צה"ל למשטרת ישראל משני עברי הקו הירוק הובילה לבעיות בזמן ההתרחשויות של פיגועים ואירועי חדירה ליישובים

כדי לבצע באופן מיטבי את הפעילות הנדרשת במרחב נדרשת שילוביות בין הארגונים השונים

הנמצאים במרחב התפר. האירוע העיקרי בהקשר זה היה הפיגוע בקיבוץ מצר בנובמבר 2002. הקיבוץ נמצא בתפר שבין גבולות הגזרה של חטיבת מנשה וחטיבת אפרים ממזרח לקו התפר לבין מחוז הצפון ומחוז המרכז של המשטרה הנמצא ממערב לו. בעוד משטרת מחוז הצפון ניסתה לבצע חבירה עם חטיבת אפרים, הגיעו ראשונים לשטח מפקד חטיבת מנשה ואנשיו, ובשעה הראשונה התקיימה תקשורת לקויה

הזאת קיימות במרחב שמונה נפות היסטוריות. בנוסף להן יש נפה חדשה נוספת שהוקמה במרחב עוטף ירושלים. ככלל, הנפות האלה נשענות על עיר מחוז ועל הכפרים שסמוכים לה ותלויים בה. הנפות הן: ג'נין, טול כרם, קלקיליה (וסלפית), שכם, יריחו, רמאללה, בית לחם, חברון והנפה החדשה שהוקמה בעוטף ירושלים. יש לציין כי לא התבצעו שינויים משמעותיים בחלוקה הזאת בשנים שחלפו. השינוי המרכזי היה בעקבות הקמתה של גדר ההפרדה במרחב ירושלים והקמתו של מרחב עוטף ירושלים להגנה עליה. המרחב הוקם משטח שנגזר מנפות רמאללה ובית לחם.

החלוקה השנייה היא אזרחית - לערים ולמועצות מקומיות ואזוריות. ביהודה ושומרון (כולל בקעת הירדן) יש שלוש ערים, 12 מועצות מקומיות, שש מועצות אזוריות וועד היישוב היהודי בחברון שהוא רשות נפרדת. לשם המחשה, גבול הגזרה של המועצה האזורית שומרון כולל בתוכו את שטחן של שלוש חטיבות מרחביות (מנשה, אפרים ושומרון). בגבול הגזרה של מח"ט עציון יש עיר אחת (בית"ר), מועצה מקומית (אפרת) ומועצה אזורית (גוש עציון).

החלוקה השלישית היא לנפות של שירות הביטחון הכללי. על-פי חלוקה זו אין התאמה בין התת-מרחבים השונים לגבולות הגזרה הצבאיים. הדבר מסרב ומסבך את העבודה ופוגע ביעילות המבצעית ובשילוביות, שכן מפקד חטיבה (מח"ט גזרה) נאלץ לעתים לפעול מול שתיים ואף מול שלוש נפות. לעתים אף נגרמות בשל כך תקלות מבצעיות. גבולות הגזרה של המשטרה מתחלקים באופן שונה לחלוטין, והם תולדה של הקמת מחוז ש"י המתבסס על התחנות ועל המרחבים שהיו קיימים לפני כן. הגבולות האלה עוברים כיום שינוי נוסף בשל הקמתו של ממשל התפר והתאמת גבולות הגזרה בין מחוז ש"י למחוז ירושלים (מרחב גבעת זאב ומעלה אדומים).

מרחב יהודה פועל מול שתי חטיבות מרחביות (עציון ויהודה), ומרחב שומרון פועל מול ארבע חטיבות מרחביות (מנשה, אפרים, שומרון והבקעה).

גבולות הגזרה המשתנים בתדירות גבוהה הם גבולותיו של צה"ל. אלה משתנים כאשר חל שינוי בפריסת הכוחות בשטח. כיום מחולק מרחב יהודה ושומרון לשבע חטיבות מרחביות בעקבות הקמתה של חטיבת "מכבים" האחראית למרחב התפר באזור מודיעין. ככלל, יש שש חטיבות מרחביות אורגניות (מנשה, שומרון, אפרים, בנימין, עציון ויהודה) ובעבר צומצם מספר זה לחמש (החטיבה המרחבית שומרון בוטלה והוקמה מחדש בעקבות אירועי ספטמבר 1996). גם בין החטיבות השתנו גבולות הגזרה פעמים רבות, בעיקר בחמש השנים האחרונות, כתוצאה מאירועי הביטחון והעומס

עובדת על-פי משמרות ושעות עבודה מוגדרות. קשה "להקפץ" כוח משטרה משמעותי כפי שניתן לעשות זאת במסגרות צבאיות; יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי מורכבת מאזרחים שעובדים בשעות קבועות - לא בהכרח בשעות התואמות לאלה של מקימי המאחזים.

אכיפת החוק והסדר

האחריות הכוללת לאכיפת החוק והסדר נתונה בידי צה"ל, שכן הוא הריבון בשטח. הקמת מחוז ש"י אמורה הייתה להעביר לידו את האחריות לתחום זה בעקבות לקחיה של ועדת שמגר. בפועל, כפי שפורט לעיל, לא הוסדרה מערכת הכפיפות והסמכות, ולכן מחוז ש"י מבצע את משימותיו בהתאם להוראות המטה הארצי של המשטרה.

אף שצה"ל הוא הריבון בשטח, את ענייני המנהל השוטף, את האישורים ואת החיבור לתשתיות המנהל האזרחי מרכז. זה כאמור אינו כפוף למפקד הצבאי באזור. אם נמצא בתחומה של מועצה מסוימת מאחז בלתי מורשה (באישור שבשתיקה) או אף בתמיכה של משרד ממשלתי זה או אחר (שפירושם, למשל, העברת תקציבים, חיבור תשתיות ומתן אישור למשכנתאות) - האחריות הכוללת לאכיפת החוק היא כאמור של צה"ל, הריבון בשטח. אבל לצה"ל אין יכולת לאתר את החריגה ואת הפרת החוק. היכולת הזאת קיימת רק בידי יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי (שעובדיה הם אזרחים). מרגע שאותר המאחז, הצבא מתחיל בפעולות כדי לפנותו, והוא פונה למשטרה (בעקבות הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה שקבע כי פינוי אזרחים ישראלים יתבצע, ככלל, באמצעות שוטרים ולא באמצעות חיילים). פעמים רבות המשטרה מצהירה שאין ברשותה באותה העת כוח האדם הנדרש לביצוע המשימה, וכך הבעיה שבה לתחום האחריות של צה"ל.

מודיעין

סוכנות האיסוף המרכזית ביהודה ושומרון היא השב"כ. זה נמצא בשטח מאז תום מלחמת ששת הימים ומחזיק ברשותו, בצד שאר היכולות המודיעיניות והמבצעיות, את תשתית הידע המפורטת והנרחבת ביותר בנוגע לשטח ולאוכלוסייה. לצד השב"כ פועלות סוכנויות האיסוף של צה"ל. הסוכנויות האלה פועלות במידה רבה על-פי הכוונתו של השב"כ.

משטרת ישראל ומשמר הגבול עוסקים גם הם בתחום המודיעין, אך הם מתמקדים בעיקר בתחום הפלילי. עם זאת הגבולות בין התחום הפלילי והביטחוני מטושטשים למדי. פעולות פליליות משמשות לא פעם פלטפורמות לביצוע פיגועים. מיהו מנהל-העל בתחום המודיעין? מי מגדיר את

סדרי העדיפויות? מי קובע מהם האיזומים, ואילו התרעות קיימות? מי האחראי לזמינות המידע בזמן אמת לגורמים הרלוונטיים? מאחר שאת האיסוף מבצעות סוכנויות שונות (בעיקר צה"ל והשב"כ), הפצת החומר תלויה בכך שגורמי האיסוף יעבירו את כולו לגורם המפיץ (צה"ל).

בעת שהיה האלוף עמוס מלכא ראש אמ"ן, נכתבה אמנה בין השב"כ לצה"ל שנועדה לחלק את האחריות לסיכול הטרור. האמנה הזאת קבעה אחריות משותפת לשני הגופים בנוגע לסיכול הטרור, אולם קביעה כזאת היא כללית מדי, ואין בה מענה לחלוקת הסמכויות הנדרשת.

בלחימה בטרור, שלה אופי משתנה ודינמי, נכון לנצל את היתרונות היחסיים של כל גוף, ועניין ה"כבוד" הוא משני. אולם כמו בשאר התחומים שפורטו, נדרשת לדעת הסדרה ברורה בין האחריות לסמכות. להלן שתי דוגמאות:

כל אחת מהמערכות פועלת בתחושה שהיא החשובה ביותר ומנסה להרחיב את סמכויותיה ואת תחומי אחריותה על חשבון המערכות האחרות

- סוגיית ההתרעה. ויכוח ארוך התנהל בין הארגונים השונים בנוגע לסוגיה זו: למי מהגופים יש הסמכות להכריז על התרעה בנוגע למחבל הנמצא בדרכו לבצע פיגוע; ומה שחשוב יותר - מי הארגון שאחראי להסיר התרעות, כדי שהמערכת לא "תיסתם" בהתרעות, ועקב כך תאבד משמעות. ויכוח זה הסתיים כשהתקבלה עמדת הצבא בעניין הגדרת ההתרעה. הדבר הוביל לירידה משמעותית ברמת ההתרעות שהגיעו לכוחות ואפשר למקד את הפעילות המבצעית בסיכול ובשיבוש של הפיגועים. לשם המחשה, הצליחה המערכת בשנת 2004 לסכל כמעט 100 אחוזים של ההתרעות שהוצאו.¹⁰ למרות זאת כתבים, המקושרים לדוברות השב"כ, מפרסמים ידיעות בתקשורת על עשרות התרעות "חמות". ידיעות אלה אינן מביאות כל תועלת, והן נעשות, כפי הנראה, לצורך פרסום ויצירת יחסי ציבור.
- סוגיית פיגוע האידס. בשכם נעצר פלסטיני שהתכוון לבצע פיגוע התאבדות. לפני הפיגוע הוא התעניין בדבר האפשרות לזהם את המטען בדם הנגוע בנגיף אידס, דבר שאינו סביר לחלוטין, והוא בבחינת הבל. זמן מה לאחר מעצרו נמסר המידע לכתבים (כנראה על-ידי

דוברות השב"כ), והידיעה פורסמה בתקשורת ב-13 באפריל 2004 ככותרת ראשית. נוסח הידיעה היה: "פיגוע אידס תוכנן להתבצע בתל-אביב בערב חג הפסח".¹¹ ידיעה זו גרמה לפגיעה במורל של הציבור בישראל ולהגברת החרדה. מיותר לציין כי פרסום זה באמצעי התקשורת לא נעשה בשיתוף פעולה או לאחר התייעצות בין הארגונים השונים.

למרות עבודתו המסורה של השב"כ המספק מודיעין איכותי ועדכני - עבודה שתוצאותיה ביהודה ובשומרון מדברות בעד עצמן - הרי היעדר הסדרה של הכפיפות ושל הסמכות משאיר פרצות ומבאי לפגיעה בשילוביות וביעילות המבצעית הרצויה.

טיפול הומניטרי

בידול האוכלוסייה מהטרור הוא אחד המרכיבים העיקריים ברעיון המערכתי של צה"ל ושל פיקוד המרכז זה זמן רב. ההבנה - שגרעין קשה של טרור היה וגם יהיה - ברורה לכולם, והיעד הוא ליצור בידול, עד כמה שניתן, משאר חלקי האוכלוסייה. משמעות הדבר היא הקלה על האזרחים באזור מסוים והכבדה עליהם באזור אחר.

כדי להשיג את היעד הזה נדרש להקל על חיי האוכלוסייה (במגבלות הביטחון) וליצור שינויים חיוביים בתחומים שונים כגון תעסוקה ובריאות. גם בתחום הזה, בשל בעיות במבנה ובארגון, הגורם הדומיננטי הוא השב"כ, שיש לו אינטרס רב בסיכול ואינטרס מועט בטיפול בתחום ההומניטרי. לכן יש לדעת צורך במנהל-על בעל ראייה כוללת ושלמה שמביא בחשבון את מכלול השיקולים ומחליט באופן סופי בתחום הזה. אולם בפועל פעם אחר פעם נדחות המלצות צה"ל - המנוסחות בתיאום עם המנהל האזרחי ועם מתאם הפעולות בשטחים - בעקבות עמדת השב"כ המוצגת בדיונים שנערכים בראשותו של שר הביטחון ואף בקבינט ובממשלה.

מסקנות

המצב ביהודה ובשומרון בתחום התיאום הבין-ארגוני הוא, לכאורה, אידאלי בשל קיומם של מטרות-על מוסכמת ושל מנהל-על שהוא הגדול, הדומיננטי והריבון בשטח על-פי החוק. אולם בפועל, גם כאשר התנאים כמעט אידאליים, עגלת התיאום חורקת. גם כאן ניתן להבחין במאבקי יוקרה ובמלחמה על "טריטוריות"; כל אחת מהמערכות פועלת בתחושה שהיא החשובה ביותר ומנסה להרחיב את סמכויותיה ואת תחומי אחריותה על חשבון המערכות האחרות. היעדר הגדרה ברורה של כפיפויות ושל סמכויות בין הארגונים ושני משמעותי בין היכולות ודרכי הפעולה של הארגונים השונים מחבלים בהשגת התיאום. אחד העקרונות המרכזיים בתפיסת ההפעלה



חיילי צה"ל במהלך פעילות מבצעית ביהודה ושומרון | מאחר שבהפעלת הכוח בזירה הזאת מעורבים גורמי מחשל נוספים "יש לשאוף ששאר הארגונים יפעלו בתיאום עם צה"ל ותוך מחויבות לתכלית האסטרטגית ולרעיון המערכתי שמגדיר צה"ל"

של צה"ל הוא עקרון השילוביות. העיקרון הזה עוסק בהגברת היעילות המבצעית באמצעות הפעלת כוחות משולבים. בהתייחס לעימות בזירה הפלסטינית נקבע בתפיסת ההפעלה של צה"ל שהוא "הגוף העיקרי הפועל בזירה, ולו האחריות הכוללת".¹² מאחר שבהפעלת הכוח בזירה הזאת מעורבים גורמי ממשל נוספים (כגון השב"כ, משטרת ישראל והמנהל האזרחי) "יש לשאוף ששאר הארגונים יפעלו בתיאום עם צה"ל ותוך מחויבות לתכלית האסטרטגית ולרעיון המערכתי שמגדיר צה"ל".¹³ באשר לסוגיית הפיקוד והשליטה בעימות הזה נקבע כי "אלוף הפיקוד הוא מפקד המערכה".¹⁴ בהמשך מצוין כי "במסגרת זו יועמדו תחת סמכות הפיקוד המרחבי, במידת האפשר, גם גורמי הכוח שאינם צבאיים".¹⁵

מהותו של עקרון השילוביות היא כאמור הפעלת כל אחד מהמערכים, ניצול יתרונותיו היחסיים ביחס לאחרים ומיזוג היתרונות לצורך השגת אפקט סינרגטי. העיקרון הזה מתייחס בראש ובראשונה למערכת הצבאית, אולם נכון על אחת כמה וכמה כשמדובר בשילוב מערכות בלחימה מהסוג המתנהל ביהודה ושומרון.

לכל אחד מהארגונים יש יתרון יחסי אחר: לשב"כ - בהשגת המודיעין, למנהל האזרחי - בטיפול בחיי היום יום של האזרחים ולמשטרה - בטיפול באזרחי ישראל. לצה"ל, לעומתם, יש יתרון הן בהפעלת הכוח הצבאי והן בריכוז המערכה וניהולה בשל החוק הקיים ביהודה ושומרון ובשל היקף הכוחות שלו. השילוביות אינה מסתיימת בתיאום בין חיל רגלים, שריון וחיל האוויר. בסוג הלחימה המדובר נגד טרור במרחב, המשלב בתוכו אוכלוסייה אזרחית, יש משקל רב לשילוביות שבין הארגונים השונים.

כדי שהשילוביות תצליח יש להגדיר מערכת כפיפות וסמכות ברורה בדומה ליחס הקיים בין המטה הכללי לזרועות. כך ניתן יהיה לקבוע דרך פעולה אפשרית אחת, ובהתאם לכך להקצות את המשאבים הנדרשים לארגונים השונים.

מאחר שהארגונים השונים כפופים לגופים ולמשרדים שונים, אין ביניהם מערכת היררכית ברורה, והיחסים ביניהם מושפעים על קשרים בין-אישיים שמשפיעים על התחלפותם של בעלי התפקידים. לדעתי, במרבית המקרים שבהם היו הצלחות והיה שיתוף פעולה נבע הדבר לא מתיאום מערכתי ומהגדרת סמכויות וכפיפויות ברורה, אלא מיחסים בין-אישיים תקינים בין המנהלים בארגונים השונים.

המשמעות העיקרית של הדברים היא שהחסם העיקרי לתיאום הבין-מערכתי מצוי בקרב ראשי הארגונים, שם סוגיות של יוקרה, של דוברות נפרדת ושל יחסי ציבור מקבלים משמעות רבה יותר מאשר בשטח. לכן הרעיון המחולל שעומד בבסיס העבודה הזאת הוא הצורך שבכירי הארגונים יעודדו את בעלי

התפקידים השונים לפעול בשותפות עם עמיתיהם בארגונים האחרים, פעילות שתבוסס של תרבות ארגונית המושתתת על שיתוף פעולה ועל פתיחות. כל אלה יובילו להצלחה משותפת.

הבעיות שתוארו במאמר הזה לא נוצרו בשנים האחרונות, וראשיתן מאז החלה לשלוט ישראל במרחב יהודה ושומרון. אולם עוצמת האירועים בשנים האחרונות מעצימה את הצורך בהסדרת השילוביות בין הארגונים השונים הפועלים במרחב זה ובהבהרת משמעות היותו של צה"ל הריבון בשטח או על-פי "תורת המערכות" - מנהל-העל. הסדרת הכפיפויות וחיבור בין האחראיות לבין הסמכות ישפרו את התיאום ובהכרח גם את התוצאות המבצעיות.

חשוב לציין כי כל הארגונים הפועלים ביהודה ושומרון מסורים לעבודתם, וזכות מאמציהם הרבים ופעילותם הברוכה ניתן היה להגיע להישגים מבצעיים חשובים. אולם יש לבחון את המערכות ואת תפקודן ולשפר את מה שנדרש. כדי להגיע לתוצאות המיטביות על כל הארגונים הפועלים ביהודה ושומרון לצמצם למינימום את מאבקי היוקרה האישיים והארגוניים ובכך להביא למקסימום יעילות מבצעית.

הערות

1. תפיסת ההפעלה של צה"ל, 2004, מסמך פנימי בצה"ל, עמ' 231
2. גדי אייזנקוט, **תמורות ואתגרים בלחימה מול הטרור**, דוח סיום תפקיד, 2005, מסמך פנימי

1. בצה"ל, עמ' 15
2. שלמה גזית, **פתאים במלכודת**, תל-אביב, זמורה ביתן, 1999, עמ' 39
3. **אוגדת איו"ש - תמונת מצב ומגמות בלחימה באיו"ש**, מצגת לכתבים צבאיים, 8 בדצמבר 2004
4. מאיר שמגר, **דין וחשבון של ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה**, ירושלים, מדינת ישראל, המדפיס הממשלתי
5. גזית (לעיל הערה 3) עמ' 35-36
6. טליה ששון, **תקציר חוות הדעת בעניין מאחזים בלתי מורשים**, ירושלים, משרד המשפטים, 2005, עמ' 52. <http://planet.nana.co.il/uri/SasonReport.html>
7. אפרת וייס, "נגד ההתנתקות: המאבק חוזר לשטח", 27 במרס. <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3064084,00.html> 2005
8. אייזנקוט (לעיל הערה 2) וכן ראו לעיל הערה 4
9. ראו לעיל הערה 4
10. הדר פרבר, "פיגוע איידס תוכנן לביצוע בתל-אביב בערב חג פסח", 13.4.2004, <http://www.nfc.co.il/archive/001-D-43930-00.html?tag=15-22-02>
11. ראו לעיל הערה 1, עמ' 19
12. שם
13. שם, עמ' 21
14. שם, עמ' 22