

# העורך כחזית

היבטים כלכליים לנוכח  
השינוי באופי העימותים

המנהל האקדמי של הפורום: דוד ברודט  
ראש הצוות: דן מרידור



פורום קיסריה ה־15, יוני 2007  
מושב הקיץ

עריכת לשון: איריס אבנר, ענת ברנשטיין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: שוקי הרשקוביץ  
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-042-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:  
טלפון: 02-5300800; 1-800-20-2222; פקס: 02-5300867  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)  
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ח  
Copyright by The Israel Democracy Institute  
Printed in Israel 2008

כל חוברות פורום קיסריה, מחקרי המדיניות, פרק נבחר מכל ספר והתקציר בערבית של חוברת זו ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## הצוות המכין

### ראש הצוות

דן מרידור

### חברי הצוות

שמואל בן-צבי

שלמה ברום

עיבל גלעדי

רון חולדאי

רפי פלד

יוסי שיין

### משתתפים אורחים

מוטי גולני

יצחק (ג'רי) גרשון

בעז תדמור

### עוזר מחקר

נתנאל בוכניק

הפורום בחסות:



ד"ר האפט  
רואי חשבון

יגאל ארנון ושות'  
משרד עורכי דין

LUZZATTO & LUZZATTO

A Member of  
The Luzzatto Group



**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

# תוכן העניינים

6	רשימת התרשימים והמפות
7	פתח דבר
9	תקציר
	<b>חלק ראשון העורך כחזית</b>
15	א. כשהעורך הופך לחזית – מבוא
22	ב. מי נושא בנטל הביטחון בעורך?
43	ג. מהו קו העימות כאשר העימות איננו בקו?
65	<b>חלק שני סיכום דברי הכינוס</b>
77	המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ
81	פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה
iii	Abstract

## רשימת התרשימים והמפות

29	תרשים 1	מדד גיני בישראל, 2005-1998
29	תרשים 2	מדד גיני – מבט משווה
51	תרשים 3	לינות תיירים בירושלים, 2006-1991
51	תרשים 4	מספר המועסקים במלונות בירושלים, 2006-1995
49	מפה 1	טווח האיום הארטילרי מגבול הצפון
50	מפה 2	טווח האיום הארטילרי מרצועת עזה
54	מפה 3	מפת אזורי ההגבלה

## פתח דבר

השנה החולפת לא הייתה שנה קלה בישראל, מבית ומחוץ. פורום קיסריה 2007 נפגש זו הפעם ה-15, שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, שהייתה החוויה המרכזית שהשפיעה על חיינו בחודשים שקדמו לכינוס. לא בכדי התכנס הפורום בחיפה – לאות הזדהות עם העיר ועם אזור הצפון כולו, שעמדו באש כבדה בקיץ 2006. עמידה זו הבליטה את התופעה של העורף כחזית. ואכן, התכנים שהובאו לדיוני הפורום וכן חוברות ההמלצות – ניירות העבודה לקראת הדיונים – עסקו בנושאים הבולטים שעל סדר היום הכלכלי הלאומי.

שלושה נושאים ראשיים נדונו במהלך ההתכנסות של פורום 2007. הנושא הראשון היה הנורמות והאתיקה במגזרים הציבורי והעסקי וכן בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובצמרת מדינות OECD. את קבוצת העבודה – שהורכבה מאנשי מקצוע בתחום ואשר שקדה על העבודה חודשים מספר – הוביל עו"ד דוד חודק, העומד בראש משרד GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות'. הנושא הנדון נמצא בתהליך של דיונים מעמיקים בתקופה האחרונה, והאיר אותו בהרצאתו ד"ר דניאל קאופמן מהבנק העולמי, מומחה בין-לאומי לנושאי שחיתות.

הנושא השני היה העורף כחזית, ועניינו תפיסת העורף והמלצות למדיניות כוללת בסוגיה זו. צוות שהורכב מאנשי ציבור, מאנשי מקצוע ומנציגי מערכות ממשל שקד למעלה משישה חודשים על הכנת הדיון החשוב ועל פיתוח ההמלצות. את עבודת הצוות ניהל עו"ד דן מרידור, שר וחבר כנסת לשעבר אשר ישב גם בראש הוועדה לתפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל.

הנושא השלישי היה התחום המסורתי של כל כינוסי קיסריה: ההמלצות למדיניות מקרו-כלכלית. הפעם התמקד הדיון לא רק בהמלצות מדיניות לשנת העבודה 2008, אלא גם הציג התייחסויות לעמידות המשק בפני משברים פנימיים וחיזוניים. את הצוות הוביל פרופ' ליאו ליידרמן מאוניברסיטת תל אביב, יועץ כלכלי ראשי בבנק הפועלים.

פורום קיץ 2007 היה התכנסות נוספת לאחר המפגש המוצלח בפברואר 2007 שדן בתקציב הביטחון. הוא עוד נדבך במפגשי פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אני מבקש להודות לכל האנשים הרבים שהיו שותפים להתכנסות הפורום ולהכנת ההמלצות, לראשי הצוותים ולהנהלת המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות ד"ר אריק כרמון.

דוד ברודט

המנהל האקדמי של פורום קיסריה



## תקציר

מלחמת לבנון השנייה הייתה נקודת שיא בתופעה של עימותים בעורף האזרחי. פגיעות בעורף היו תמיד, אולם מאז מלחמת המפרץ, האנטיפאדה השנייה בשנים 2002-2004 ומלחמת לבנון השנייה הפך העורף הישראלי להיות חזית מרכזית, ובחלק מן המקרים חזית יחידה, של העימותים. עוד שינוי שחל בשנים האחרונות הוא האופי המתמשך של העימותים ועצימותם המשתנה.

מציאות זו – שבה העורף נתון בסיכון מתמשך וסופג פגיעות מרובות – מחייבת התייחסות אחרת וחשיבה מחודשת במגוון רחב של תחומי מדיניות: ארגון מערך הטיפול בעורף בשגרה ובחירום, התאמת תורת הלחימה הצה"לית, הכנה ותרגול של האזרחים מבחינה פסיכולוגית, תודעתית ומעשית ושינוי סדרי העדיפויות התקציביים בכלל ותקציב הביטחון בפרט.

לעימותים בעורף השלכות כלכליות רבות, ולרובן השפעה גם על תקציב המדינה ואופן חלוקתו. אפשר למנות בהן את העלויות הישירות והעקיפות של העימותים, את הצורך בתקצוב ייעודי לנושא העורף במשרדי הוצאה האזרחיים, את הגדרת רמת הפעילות במשק בשעת חירום ואת הגדרת קו העימות.

התופעה העיקרית שצוות המושב עסק בה היא התהליך הזוחל של הפרטת הביטחון בעורף. אופיים האזרחי של העימותים והיעדר מענה הולם מצד הממשלה מאלצים את האזרחים החיים תחת איום ביטחוני להגדיל את הוצאתם לצורך שמירה על ביטחונם האישי. לתופעה זו השלכות לא רצויות מבחינת המשק, המדינה והחברה בישראל:

- חובתה הבסיסית ביותר של המדינה לדאוג לביטחון אזרחיה ללא תלות ביכולתם הכלכלית נפגעת.
- הביטחון הלאומי הוא מוצר ציבורי, ולכן – משיקולי יעילות כלכלית – על הממשלה לוודא את הספקתו. הותרתו לשוק הפרטי עלולה לגרום הקצאה לא יעילה של רכיבי הביטחון.
- רמת ביטחון התלויה ביכולת הכלכלית של הפרט עלולה להחמיר את תופעת הפערים החברתיים ולתת להם משמעות קיומית ממש. יתרה מזו, החרפת הפערים והיעדר ביטחון בעקבות חוסר יכולת לממנו פוגעים פגיעה חמורה בחוסן הלאומי של ישראל.

- התלות במשאבים פרטיים למימון הביטחון מביאה לכניסתם של תורמים ועמותות שמסייעים לתושבים. גורמים אלו פועלים בלי מדיניות ברורה ולעתים בניגוד למדיניותה המוצהרת של הממשלה.

על מנת לצמצם למינימום האפשרי את התופעה של הפרטת הביטחון בעורף, הצוות ממליץ על סדרה של צעדים:

1. הגדרת רמת הביטחון שמאפשרת מרקם חיים סביר לאורך זמן וסיכויי הישרדות דומים בכל אזורי הארץ, הן כהצהרת כוונות מצד הממשלה הן ככלי לקביעת אמצעי הביטחון הנדרשים למימוש הגדרה זו.
2. מדידת ההוצאה הפרטית לביטחון לעומת ההוצאה הממשלתית (בהיבטים של ביטחון העורף) ככלי לבחינת צורכי האזרח והפערים ברמת הביטחון בין אוכלוסיות.
3. בחינת כלל ההיבטים של הביטחון בעורף, אגב הבחנה בין סמכויות ממשלתיות שלא תופרטנה לבין פעילויות בעלות אופי טכני, שבאשר להן תיקבע רמת המעורבות הממשלתית הרצויה.
4. הקמת מערך פיקוח אפקטיבי, בייחוד על פעילויות של גורמים חוץ-ממשלתיים ובמקרים של קהל יעד 'שבו' או חלש.

הנושא השני שהצוות עסק בו הוא ההגדרה של קו העימות ויישובי הספר. יישובים הנכללים בהגדרה זו זכאים למגוון רחב של תכניות סיוע והטבות כלכליות. הגדרה זו – שנקבעה בתקופה שבה עיקר העימותים היו בחזית והיישובים בקרבת הגבול סבלו מרמת סיכון גבוהה יחסית – אינה נותנת מענה הולם למצב שבו יישובים הנמצאים הרחק מהגבול נתונים אף הם לאיום מתמשך ולפגיעות מרובות.

העובדה שההגדרה אינה מתאימה למציאות מובילה ללחצים פוליטיים ותקשורתיים שמטרתם לכלול יישובים מסוימים בהגדרה. המענה שניתן לבעייתיות זו הוא פתרונות זמניים שיושמו בלא קריטריונים ברורים ושוויוניים. בפועל נוצר מצב שיישובים הראויים לסיוע אינם מקבלים אותו, ולהפך. תופעה זו מביאה לידי הקצאה לא יעילה של התקציב ולידי פגיעה בכלכלה – המקומית והארצית.

כדי להביא להלימה הנדרשת בין ההגדרה לבין מימוש מטרותיה במציאות הצוות ממליץ שלוש המלצות:

1. לבטל את התנאי של מרחק גאוגרפי מקו הגבול.
2. לקבוע קריטריונים ברורים לזכאות להיכלל בהגדרה.
3. להקים מנגנון קבוע שיעדכן את רשימת הזכאים בכל פרק זמן מוגדר.

במקום התנאי של המרחק הגאוגרפי אנו מציעים שלוש חלופות:

1. התייחסות לגורם הנזק בלבד (בדיעבד).
  2. הגדרת הרשימה של יישובי עימות ועדכונה הקבוע.
  3. סרטוט מפה דינמית של אזורי עימות בכמה רמות.
- אנו מציעים להתייחס גם לפגיעה הנבדלת במגזרים כלכליים מסוימים.

באשר לשינוי הארגוני הנדרש: הצוות חוזר ומדגיש את הצורך בגורם מְתַכַּל לטיפול בעורף וקורא להקמתו המידית. נכון וראוי להטיל את האחריות והסמכות למתן מענה בשעת חירום על הרשויות המקומיות. שילוב של משאבי השלטון המרכזי עם היכולות של השלטון המקומי יכול להבטיח את המענה המיטבי מבחינת התושבים. לשם כך יש לוודא תחילה את יכולתן הכלכלית והניהולית של הרשויות לעמוד במשימה זו ולספק מענה משלים לרשויות שעלולות להתקשות בביצועה.

לסיכום, אין להתעלם מכך שבשנים האחרונות העורף הוא חזית משמעותית בעימותים. יש לתת את הדעת על המחיר הכלכלי שמשלמים האזרחים והמדינה כאחד בעקבות זאת. שומה על הקברניטים לוודא שחלוקת הנטל נעשית באופן צודק ומיטבי ולהקפיד שהמדינה תמלא את חובתה להעניק ביטחון לאזרחיה כדי לצמצם את השפעת הפערים הכלכליים על ביטחונם ועל חוסנה של החברה.



חלק ראשון

## העורך כחזית



## א. כשהעורך הופך לחזית - מבוא

יותר משנה חלפה מאז מלחמת לבנון השנייה. אחד ההיבטים הבולטים והמדוברים ביותר בקשר למלחמה זו היה מקומו וחשיבותו של העורך במערכה. מאז מלחמת העצמאות לא חווה העורך הישראלי מתקפה מסיבית כל כך בזמן קצר כל כך. עם זאת לא הייתה זו הפעם הראשונה שהעורך הישראלי הותקף כחלק ממלחמה או מעימות עם האויב: בשנות החמישים חדרו הפדאיון ליישובים ישראליים ופגעו בהם, במלחמת ההתשה נורו פגזים לעבר יישובים בעמק בית שאן ועמק הירדן, בראשית שנות השמונים הופגזה קרית שמונה בקטיושות, בתחילת שנות התשעים פגעו הסקאדים מעיראק במרכז הארץ, ובראשית שנות האלפיים פגעו מחבלים מתאבדים בלב הערים.

למונח 'עורך' בהקשרי ביטחון שתי משמעויות עיקריות. האחת, משמעות צבאית. הכוונה לגורמים ולכוחות המסייעים שאינם לוחמים בחזית, ותפקידם לתמוך בלחימה תמיכה לוגיסטית, מודיעינית וכדומה. כוחות אלו הם חלק בלתי נפרד ממאמץ הלחימה, כדברי דוד המלך: 'כי כחלק היורד במלחמה וכחלק היושב על הכלים יחדיו יחלוקו' (שמואל א ל, 24). בלעדי השומרים על הכלים בעורך לא הייתה ללוחמים אפשרות להילחם (מצודת דוד על הפסוק).

המשמעות האחרת והרלוונטית לענייננו היא המשמעות האזרחית: מרחב החיים, ובכלל זה ריכוזי האוכלוסייה, התעשייה והמשק במדינה, כלומר אותו מרחב אזרחי שההגנה על קיומו היא בדרך כלל ההצדקה המוסרית ללחימה. הגורמים האזרחיים אמורים לסייע למאמץ המלחמתי בכוח אדם, באספקה ובייצור, אך חשוב לא פחות – בעמידות פסיכולוגית ובתמיכה מורלית עד לסיום הלחימה.

בעבר ספג העורך פגיעות מסוימות, ובכל זאת עיקר הלחימה היה בחזית. שם התרכזו רוב הסיכונים, ואילו העורך נדרש בעיקר לתמוך בחזית. תחילת השינוי הסתמנה במלחמת המפרץ בשנת 1991, שבה התנהלה המלחמה לראשונה (מבחינת ישראל) בעורך בלבד. במלחמה זו נורו כארבעים טילי סקאד על ערי ישראל, ולראשונה עמידות העורך היא שהייתה למעשה גורם ההכרעה העיקרי. באנתיפאדה הראשונה ובעיקר בשנייה נעשה שימוש במחבלים מתאבדים ובפיגועים המוניים בלב הערים, וגם אז הפך העורך לחזית חשובה בעימות. במלחמת לבנון השנייה התנהלה העימות עם

החזבאללה בשתי חזיתות בעת ובעונה אחת: בחזית הצבאית נלחמו כוחות צה"ל בלבנון ובחזית האזרחית נורו טילים על העורף הישראלי. האפשרות להכריע את המערכה על ידי פגיעה בעורף קיימת למעשה מאז המצאת המטוס ונוסתה מאז מלחמת העולם הראשונה.<sup>1</sup> הנחת המוצא היא שהעורף האזרחי עלול להיות החוליה החלשה. הנחה זו מקבלת משנה תוקף בישראל, הסובלת מרגישות רבה יחסית לפגיעות בנפש.<sup>2</sup> לנוכח ניסיון העבר, התפתחות האמצעים הטכנולוגיים ובמידה מסוימת גם בעקבות התוצאות של מלחמת לבנון השנייה יש להניח שגם במלחמות ובעימותים הבאים, העלולים להתחולל בין מדינת ישראל לאויביה, חלק ניכר מהעימות יתרחש בעורף, והאזרחים יהיו נתונים לסיכון הולך וגובר, לעתים אף רב יותר מהחיילים בחזית. דוגמה לכך אפשר לראות גם בימים אלו במצב הביטחוני בשדרות וביישובי עוטף עזה. הפגיעה בעורף באמצעות מתקפת הרקטות המתמשכת על יישובים אלו נועדה להשפיע על מצב העימות בין ישראל לפלסטינים.

שינוי אחר באופי העימותים הוא התמשכותם בעצימות משתנה. שלא כמו במלחמות הקודמות, שהסתיימו בהסכמי הפסקת אש ולאחריהן השתררה תקופת רגיעה, העימותים עם הפלסטינים ועם החזבאללה מאופיינים בהמשכיות לאורך שנים ובעצמת עימות המשתנה מזמן לזמן. חלק מההבדל בין אופי העימות בעבר לבין אופיו בהווה נעוץ בעובדה שהעימות איננו בין מדינות אלא נגד ארגוני טרור, אולם גם במצב לחימה נגד מדינת אויב רב האיום על העורף כיום מבעבר.

שתי העובדות הללו – לחימה בעורף והתמשכות העימותים בעצימויות משתנות – מטשטשות את ההפרדה בין העורף לחזית ובין השגרה לחירום. עמימות זו והצורך לפעול במצב החדש שנוצר דורשים שינוי תפיסה במגוון תחומים.

נציין ארבעה תחומים מרכזיים המצריכים התייחסות מחודשת:

1. **התחום הארגוני.** התפיסה הארגונית של הטיפול בעורף כפי שהיא כיום נוצרה לאחר מלחמת המפרץ ומבוססת על פיקוד העורף ועל מערך משק לשעת חירום (להלן: מל"ח). הפעלתם של גופים אלו דורשת החלטה של שר הביטחון ושל הממשלה כדי שתהיה להם הסמכות לפעול. הטענה

1 תומס שלינג, 1977. **חימוש והשפעה**, תרגום: ברוך קורות, תל אביב: מערכות.  
 2 Baruch Kimmerling, 1985. *The Interrupted System: Israeli Civilians in War and Routine Times*, New Brunswick, N. J., p. 125



המרכזית בתחום הארגוני היא היעדרו של גורם מתכלל – גוף ממסדי בעל סמכות ואחריות כוללת לתחום העורך. אחת השאלות החשובות בנוגע לגורם זה היא איזה משרד ממשלתי יהיה מופקד עליו. היבט ארגוני חשוב אחר הוא תפקידן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות כאשר צריך לתת מענה בשעת חירום בעורך.

מאז מלחמת המפרץ דנו והמליצו ועדות רבות על השינויים הנדרשים במערך העורך.<sup>3</sup> הבולטות שבהן היו ועדת שפיר, ועדת גורן ובתקופה האחרונה – ועדת המשנה של ועדת הביטחון בראשות עמי אילון.<sup>4</sup> גם המועצה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל) פעלה לאחרונה בתחום זה. לדעתנו, ההיבט הארגוני הוא אחד ההיבטים המרכזיים הדורשים חשיבה והבניה מחודשת. חלק ניכר מהבעיות והכשלים שהתגלו במהלך המלחמה האחרונה נובעים לדעתנו מארגון לקוי. עם זאת, לנוכח העובדה שנושא זה נבחן ונדון בכמה ועדות גם לאחר המלחמה האחרונה, הצוות ראה לנכון שלא לחזור על ההמלצות והסתפק בהערות שיובאו להלן.

2. **תחום תורת הלחימה.** עם עיקרי תורת הלחימה של צה"ל נמנים רכיבים עיקריים אלה:<sup>5</sup>
- א. מערכת התרעה משוכללת.
  - ב. אסטרטגיה הגנתית.
  - ג. העברת הקרבות לשטח האויב והשגת יעדי המלחמה במהירות האפשרית.
  - ד. מעט אבדות ככל האפשר.
  - ה. הכרעה וסיום הלחימה בטווח זמן קצר ככל האפשר.
  - ו. ניצחון בכל מחיר.

3 הרצל שפיר עמד בראש כמה ועדות שבחנו את הנושא. ועדות אחרות פעלו במסגרת משרד הביטחון בראשות רב־אלוף (מיל') משה לוי (1998) ובמסגרת המשרד לביטחון פנים בראשות האלוף (מיל') רן גורן (2003).

4 **הוועדה לבחינת מוכנות העורך במצבי חירום**, דוח שני, פברואר 2007.

5 לתורת הלחימה ראו באתר דובר צה"ל: [www.idf.il/DOVER/site/homepage.asp](http://www.idf.il/DOVER/site/homepage.asp) (כל אתרי האינטרנט המופיעים בחוברת זו אוחזרו לאחרונה במאי 2007).

התפיסה שהנחתה את מדינת ישראל ולפיה יש לשאוף להעביר את הקרב לשטחו של האויב מהר ככל האפשר קשה מאוד ליישום בעידן של ירי תלול מסלול ומחבלים מתאבדים ואיננה נותנת מענה מספק לאיומים החדשים. יש לעדכן את תורת הלחימה כך שתביא בחשבון את השינויים שחלו ותיתן מענה לכך במסגרת רובדי הביטחון הלאומי, ההרתעה, ההתרעה, הסיכול והמיגון. השינוי שחל באופי העימותים משפיע על תפיסת הביטחון: הרתעה יעילה אל מול מדינות אויב איננה משיגה את אותה ההשפעה על ארגוני טרור. סיכול מפגע יחיד, יירוט רקטות והשמדת משגרים ניידים גורמים לעימות להיות מורכב יותר ומקשים את ההכרעה המהירה. שינויים אלו מעצימים את חשיבותו של המיגון. חרף ההנחה הבסיסית שאי־אפשר למגן את כל המדינה יש לשאוף שהמיגון יהיה בגדר מענה מספק במקרים שבהם הרבדים האחרים לא הצליחו למנוע את התקפת העורף.

3. **התחום החינוכי-תודעתי.** חלק מהשינוי בתפיסה צריך להיעשות מתוך מוכנות פסיכולוגית של האזרחים לכך שגם בעימותים הבאים יהיו פגיעות בעורף. יתרה מזו, יש לפתח תכניות לחיזוק המודעות והמוכנות של האזרחים לתפקד גם במצבי עימות מתמשכים בעורף. שינוי זה צריך להיעשות הן בעת שגרה הן בעת חירום. בעת שגרה הוא ייעשה באמצעות הסברה ותרגול, ובזמן חירום הוא ייעשה על ידי מסירת מידע יעיל ומהימן ועל ידי תמיכה פסיכולוגית מתאימה לתושבי העורף.

4. **התחום התקציבי.** ההשפעה של הפגיעות בעורף והצורך להיערך לפגיעות גם בעתיד דורשת חשיבה מחודשת על חלוקת התקציב בכלל משרדי הממשלה ועל סדרי העדיפויות בתוך המשרדים. לדוגמה: במשרד הביטחון יש דרישה להקצות משאבים גדולים יותר למיגון העורף<sup>6</sup> (בהנחה שמשדר זה יהיה מופקד על הגורם המתכלל). במשרד הפנים יש צורך לחזק את הרשויות המקומיות על מנת שיוכלו לממש את אחריותם להכנת המקלטים ולמתן שירותים בזמן חירום.<sup>7</sup> במשרד

6 זאב שיף, 'משרד הביטחון מסרב לקבל תקציב להגנת העורף כי הוא "קטן"', **הארץ**, 30 באפריל 2007, [www.haaretz.co.il](http://www.haaretz.co.il)

7 רותי סיני ואלוף בן, 'תיקון הליקויים: סמכויות פיקוד העורף יורחבו, אך עדיין אין תקציב למקלטים', **הארץ**, 6 במרס 2007.

הרווחה נחשפו ליקויים רבים במהלך המלחמה, והמשרד נערך לתקנם.<sup>8</sup> למצב של עימות בעורף היבטים אזוריים רבים, לכן חשוב שנוסף על המענה שנותנים צה"ל ופיקוד העורף (להלן: פקע"ר) יוקצה תקציב הולם לעתות חירום לכל אחת מזרועות המערך האזרחי. בשל הנטייה להעדיף את הידחוף מן היחשובי יש לשריין את תקציבי החירום במשרדי הממשלה ולא לפגוע בהם בתקופות השגרה. במסגרת השינויים הנדרשים בחלוקת התקציב יש להביא בחשבון כמה השלכות כלכליות חשובות הנובעות מהלחימה בעורף ומהתמשכות העימותים.

## עלויות ישירות ועקיפות

בכל לחימה יש עלויות ישירות הנובעות מהתחמשות, מימי אימונים, מרענון ציוד ומפיצוי על נזקים ישירים. על פי דוח בנק ישראל, ההוצאה שנדרשה בעקבות מלחמת לבנון השנייה מוערכת ב-8.1 מיליארד ש"ח (נוסף על תשלום על ימי מילואים).<sup>9</sup> לצד העלויות הישירות יש להביא בחשבון את ההאטה בפעילות הכלכלית ואת הפגיעה בתוצר, בייחוד כאשר חלק מהלחימה והפגיעות מתרחשות בעורף באופן מתמשך. במהלך מלחמת לבנון השנייה הייתה הפגיעה בתוצר נמוכה מאוד והסתכמה בכ-0.5% תוצר, אולם אי-אפשר להבטיח כי כך יהיה גם בעתיד. לחימה בעורף, מעצם טיבה, עלולה לפגוע ביציבות הכלכלה ובהמשך מגמת הצמיחה.

## הפרטה 'זוחלת' של הביטחון בעורף

הלחימה בעורף הופכת את העימותים לא רק לאזרחיים יותר כי אם גם לפרטיים יותר, קרי הפרטים נאלצים להשקיע יותר מהכנסתם הפנויה בביטחונם האישי. למרות היציבות הכלכלית והמשך הצמיחה הפערים במדינת ישראל בין המרכז ובין הפריפריה, בין הרשויות המקומיות ובין הפרטים, הם מהגבוהים בעולם המערבי. הצורך בהוצאה פרטית לביטחון מגדיל את הפערים בין בעלי המשאבים לבין החסרים אותם. מתוך תפיסה שהביטחון האישי והלאומי הוא מוצר ציבורי מובהק נרצה לבחון את ההשלכות שיש לתופעה זו ואת הדרכים להתמודדות עמה.

8 יעל ברנובסקי, 'כשלים מערכתיים במשרד הרווחה במלחמה'. הופיע באתר *ynet* ב-29 באפריל 2007: [www.ynet.co.il](http://www.ynet.co.il)

9 דוח בנק ישראל לשנת 2006, עמ' 53-57: [www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch06/heb/p2.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch06/heb/p2.pdf)

## פעילות המשק בשעת חירום

בעקבות מלחמת לבנון השנייה התחזקה ההכרה שבשל אופי העימותים הנוכחי אי־אפשר ולא נכון להסתפק בקיומו של משק שורד המיועד לספק את צורכי הקיום והמערכה, אלא יש לאפשר את המשך הייצור והפעילות הכלכלית גם למטרות כמו יצוא והמשך הצמיחה. תפיסה זו נתמכה גם בעובדה שהמשק הישראלי עבר בעשורים האחרונים ממצב של משק המבוסס על תעשייה ועל חקלאות למצב של משק המבוסס על כלכלת מסחר ועל שירותים. מעבר זה מאפשר בקלות רבה יותר לשמור על רמת פעילות כלכלית גבוהה גם בעתות חירום (כל עוד לא מדובר במלחמה כוללת). שינויים אלו דורשים לשקול מחדש את ההגדרה של מפעלים חיוניים בשעת חירום, את השאלה מי נושא בנטל, למשל בסוגיות כמו היעדרות עובדים ממקום העבודה, ואת מתן הפיצויים במקרה של פגיעה מתמשכת בענפי כלכלה מסוימים.

## הגדרת קו העימות

הגדרת יישובי קו העימות נועדה לכמה מטרות, ובהן חיזוקם הכלכלי של יישובים בקרבת הגבול. הגדרה זו נשענת על ההנחה שיישובים הקרובים לקו הגבול סובלים בקביעות מרמת סיכון גבוהה יותר. לפיכך הם זוכים להטבות ולהקלות בעת שגרה (הטבות מס, מענקים) ולהתייחסות מיוחדת בעקבות מצבי חירום (כגון פיצויים על נזקים עקיפים). היכולת שיש כיום לגורמי אויב לפגוע בכל אזור בארץ על ידי ירי תלול מסלול או על ידי פעולות טרור מעלה את השאלה אם עדיין יש מקום להגדרה מעין זו, שמשמעויותיה הכלכליות, הן למדינה הן לאזרחים, אינן מבוטלות.

לא נוכל לדון במסמך זה בכל הסוגיות הללו בהרחבה, ולכן בחרנו להתמקד בשתיים מהסוגיות שזוכות להתייחסות פחותה: **הפרטת הביטחון בעורף והגדרת קו העימות**. בחלק הראשון נעסוק בהפרטת הביטחון בעורף. נגדיר את הביטחון כמוצר ציבורי ונפרט את המשמעויות שיש להגדרה זו. לאחר מכן נתאר כיצד העימותים בעורף גוררים עלייה בהוצאה הפרטית לביטחון. תופעה זו של הפרטה – 'זוחלתי' אך עקיבה ומתמשכת – איננה זוכה לטעמנו להד ציבורי מספק. לאחר תיאור התופעה נבחן כמה השפעות לא רצויות שיש לה על המשק, על החברה ועל המדינה, בכללן הפגיעה ביעילות הכלכלית, החרפת הפערים החברתיים והחלשת החוסן הלאומי.

המלצתנו הבסיסית והעקרונית לממשלה היא לקבל מחדש את האחריות לביטחון בעורף.<sup>10</sup> מימוש המלצה זו איננו פשוט כפי שנדמה, ועל כן אנו מפרטים עקרונות וכלים אחדים שיוכלו לסייע בקידום מדיניות לצמצום מגמת ההפרטה. נחתום בדוגמאות עדכניות שבהן אפשר להביא לידי שימוש עקרונות וכלים אלו לצורך קביעת המדיניות הביטחונית והתקציבית הרצויה. בסוף החלק העוסק בהפרטה דן הצוות בשני נושאים: תכלול הטיפול בעורף ותפקיד הרשויות המקומיות במתן מענה בשעת חירום. לדעתנו, פתרונות טובים בסוגיות הארגוניות הללו הם עצמם צעד בצמצום מגמת ההפרטה ובהשבת האחריות לממשלה והאמון למדינה. בחלק השני של המסמך נעסוק בסוגיה של הגדרת קו העימות, הגדרה שהיא עצמה חלק מהמענה הממשלתי לפגיעות בעורף ועלותה למדינה איננה מבוטלת. תחילה נגדיר מהם יישובי קו עימות ויישובי ספר, נציין את מקצת ההטבות הכלכליות שיישובים אלו זכאים לקבל ונסביר את ההיגיון המנחה את ההגדרה ואת ההטבות הנלוות אליה. בהמשך נדגים באמצעות שלושה מקרי בוחן כיצד אותה הגדרה איננה נותנת מענה הולם למצבי עימות במציאות המשתנה.

נדגים כיצד חוסר ההלימה בין ההגדרה לבין המציאות הביטחונית הביא במקרים דומים למענים שונים וחלקיים, דבר שאיננו רצוי – לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה ערכית. לפיכך נציע שינויים הנדרשים כדי לתת מענה טוב יותר למטרות המקוריות של הגדרת קו העימות ונפרט כמה חלופות להגדרת הזכאים להטבות ולמענים הייחודיים, לפי השינויים שחלו באופי העימותים, במקומם, בתדירותם ובעצמתם. בשורה התחתונה: משק יציב, כלכלה צומחת וצמצום פערים כלכליים הם פרמטרים מרכזיים בחוסן הלאומי הדרוש לנו בהתמודדות עם האתגרים הביטחוניים העתידיים, וחשוב לא פחות, הם אמצעים חשובים להתאוששות מהירה לאחר תקופות של עימות.

10 השימוש במונח 'ממשלה' נעשה כאן במובנו הרחב, והוא כולל את הרשויות המקומיות ועוד גופי שלטון.

## ב. מי נושא בנטל הביטחון בעורף?

### 1. ביטחון לאומי כמוצר ציבורי

בתאוריה הכלכלית הביטחון הוא מוצר ציבורי (public good) מובהק.<sup>11</sup> מוצר ציבורי מוגדר בעזרת שני מאפיינים:

- i. חוסר יריבות (non-rival): שימוש של אדם אחד במוצר איננה פוגעת בצריכתו בידי אדם אחר. בהקשר שלנו אזרח הנהנה מהביטחון שהמדינה מספקת לו איננו מפחית מרמת הביטחון של אזרח אחר. מכאן גם נובע שהעלות השולית של המוצר הציבורי הטהור היא אפסית, כלומר מרגע שהביטחון מסופק, תוספת של אזרחים (צרכני ביטחון) כמעט איננה משנה את עלותו השולית.
- ii. חוסר יכולת למנוע אותו (non-excludable): מרגע שמוצר ציבורי מיוצר ומסופק אי־אפשר או קשה מאוד למנוע מהפרט את צריכתו, גם אם הוא לא שילם עבור המוצר. מרגע שגבולות המדינה מוגנים, אי־אפשר למנוע מהאזרחים את הביטחון הנובע מכך, גם במקרה שאזרחים מסוימים אינם משתתפים במימון עלות הביטחון.

הספקת מוצרים ציבוריים דורשת את התערבות הממשלה (דרך מערכת המס) בשל שיקולי יעילות.<sup>12</sup> התועלת שמוצר ציבורי מייצר עבור כל פרט בפני עצמו קטנה יחסית, ולכן המחיר שאותו פרט מוכן לשלם עבור המוצר איננו מצדיק את ייצורו (בשל עלותו הגבוהה ביחס לתועלת הפרטית). עם זאת התועלת שיביא המוצר לכלל הנהנים ממנו תצדיק את ייצורו, בתנאי שישתפו פעולה במימונו. אולם מכיוון שאי־אפשר למנוע את צריכתו של מוצר ציבורי, לפרט אין אינטרס לחשוף את העדפותיו, כלומר כמה הוא מוכן לשלם עבור המוצר (כמו שקורה במוצר פרטי), מתוך הנחה שאחרים ישלמו עבורו, ולכן עלול שלא להיווצר שוק לאותו מוצר.

כדי להמחיש זאת נתאר מצב שבו נדרשת מערכת ליירוט רקטות הקסאם בעלות מסוימת. המחיר שתושבי שדרות מוכנים לשלם הוא ערך הביטחון שהיא מייצרת עבורם. מערכת זו תספק הגנה וביטחון גם

11 הכוונה לביטחון של אזרחי המדינה על כל היבטיו. במסמך זה יידון רק הביטחון מפני איומים חיצוניים, ולא יידונו היבטים של ביטחון פנים.

12 על הממשלה לפעול למען ייצורם והספקתם של מוצרים ציבוריים, אך היא אינה נדרשת לספקם בעצמה.

לתושבי אשקלון וליישובים נוספים, אולם תושבי יישובים אלו יעדיפו שתושבי שדרות יממנו את עלותה והם יוכלו ליהנות בחינם מהביטחון שהיא מספקת. בכלכלת שוק אם הערך שהעניקו תושבי שדרות אינו מכסה את עלות המערכת, היא לא תיוצר אף על פי שתועלתה לכלל תושבי האזור מצדיקה את ייצורה.

עוד שיקול של יעילות קשור להשפעות חיצוניות חיוביות שיש למוצרים ציבוריים.<sup>13</sup> השפעה חיצונית משמעותה שייצור או צריכה של מוצר מסוים טומנים בחובם עלויות או תועלות נוספות לפרטים שאינם משלמים עבורם. כאשר רמת הביטחון במדינה גבוהה, היא משפיעה גם על היבטים כלכליים, כגון יציבות המשק, רמת הפעילות הכלכלית ודירוג האשראי של המדינה. השפעות אלו מיטיבות עם כלל החברה, אולם הפרט אינו מכלילן בשיקוליו כשהוא מעריך את מחיר הביטחון. כאשר ההשפעות החיצוניות שיש למוצר אינן מובאות בחשבון, נוצר מצב של שוק חסר (במקרה של השפעה חיובית). בדוגמה הקודמת תהיה למערכת יירוט השפעה חיובית על תחושת הביטחון של כלל אזרחי המדינה. להשפעה זו יש ערך כלכלי שצריך להביאו בחשבון בעת בחינת ההשקעה באותה מערכת, אך הפרט אינו מכליל אותו במערכת השיקולים.

שתי הסיבות הללו – מניעת כשל שוק אפשרי ושקלול ההשפעות החיצוניות – הופכות את הממשלה, המייצגת את נקודת המבט החברתית ובעלת האפשרות לכפות את התשלום על האזרחים, לגורם היחיד שיכול לדאוג להספקת המוצר הציבורי ביעילות ובכמות המיטבית. כאמור, הביטחון הלאומי הוא מוצר ציבורי מובהק ויש לו השפעות חיצוניות חיוביות על החברה ועל הפרט. הותרתו למנגנון השוק עלולה לגרום מצב של חוסר שוק או שוק חסר. על כן, משיקולי יעילות, על הממשלה לספק את הביטחון לאזרחיה. למרות כל האמור לעיל ההגדרה שלפיה הביטחון הוא מוצר ציבורי מובהק אינה סותרת את העובדה שפרטים בחברה יכולים לרכוש מכיסם – ואף רוכשים בפועל – אמצעי ביטחון נוספים על אלו שהמדינה מספקת, ובכך מגבירים את ביטחונם האישי.

מלבד הפן הכלכלי חשוב להתייחס גם לפן החוקי והערכי של הגדרת הביטחון כמוצר ציבורי. הענקת ביטחון לתושבי המדינה מחייבת שימוש באמצעי כוח ואף באמצעי כפייה. הלגיטימציה לשימוש באמצעים אלו

13 השפעות חיצוניות יכולות להיות חיוביות או שליליות (למשל זיהום אוויר) ויכולות לנבוע ממוצרים פרטיים (למשל סיגריות) או ממוצרים ציבוריים.

נתונה על פי חוק למדינה. לפי הסוציולוג מקס ובר, מדינה מוגדרת בעלת המונופול הלגיטימי לשימוש באמצעי כפייה ואלים בטרטוריה נתונה. גם ב־מדינת שומר הלילה<sup>14</sup> – שהיא אחת ההגדרות המצמצמות ביותר של תפקיד המדינה – ההגנה על האזרחים היא למעשה התפקיד שנותר בידיה. אפשר לומר אפוא שהאחריות לביטחון האזרחים ולהגנה עליהם היא אחת ההצדקות הבסיסיות לקיומה של מדינה.

## 2. ביטחון העורף בישראל: סימנים של הפרטה

את ביטחונם של אזרחי מדינת ישראל מפני איומים חיצוניים מספקת מערכת הביטחון, ובכללה הצבא, המשטרה, השב"כ ועוד גופי ביטחון. הביטחון שמספקת מערכת זו על כל זרועותיה מתאים להגדרות של מוצר ציבורי, שכן המדינה היא שמממנת ואף מבצעת אותו.

על פי ההשקפה המקובלת, הביטחון הלאומי מורכב מארבעה רבדים: הרתעה, התרעה, לחימה/סיכול ומיגון. הנחת היסוד של מערכת הביטחון התבססה על התרעה ועל מיגון, ובמקרה של לחימה המטרה היא להעבירה מהר ככל האפשר לשטח האויב. פעילות מערכת הביטחון נעשית בעת ובעונה אחת בכל אחד מהרבדים הללו, והמיגון הוא שאמור לתת מענה אחרון במקומות שבהם כשלו הפעולות ברבדים האחרים. ההנחה המקובלת היא שככל שההרתעה והסיכול יעילים יותר, הצורך באמצעי מיגון פוחת.

התופעה של איום מתמשך על העורף, המלווה בפגיעות חוזרות ונשנות, מלמדת כי הרבדים האחרים בפעילות הביטחונית מתקשים לספק מענה ביטחוני הולם במציאות החדשה. כישלון הרבדים האחרים נובע ממוגון סיבות, החל בהיעדר פיתוח מענים מתאימים וכלה בקשיים אובייקטיביים, למשל סיכול פיגוע של מחבל יחיד. כל עוד לא חל שינוי מהותי באחד הרבדים (למשל, אמצעי הרתעה יעילים יותר), מתחזק הצורך במערכות מיגון יעילות לעורף.

כאשר עיקר הלחימה התרחש בחזית והעורף נותר מוגן יחסית, לא נדרש הפרט לרכוש ביטחון נוסף על זה שסיפקה לו המדינה. הסיכון המתמשך בעורף והסיכוי הגובר להיפגע גורמים לאזרחים לפעול להפחתת סיכונם האישי. פעולות ממין זה הן למעשה רכישת ביטחון נוסף על זה שמספקת המדינה. את התוספת הזאת הפרט מממן מכיסו. תופעה זו הולכת וגוברת ויוצרת למעשה סוג של הפרטת הביטחון בעורף.

Robert Nozick, 1974. *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books 14



ההגדרה הבסיסית של ההפרטה היא העברת הבעלות על נכסים ציבוריים שבידי המדינה לגורמים פרטיים.<sup>15</sup> הגדרה רחבה יותר מכלילה גם את הפעולות שהממשלה נוקטת לצמצום מעורבותה בחיי הכלכלה והחברה, ובהן העברת האחריות להספקת שירותים או להפעלת תשתיות ותחזוקן לגורמים פרטיים או לארגוני מגזר שלישי לתקופה מוגבלת או לא מוגבלת.<sup>16</sup> להלן נדון בהפרטה על פי הגדרתה הרחבה כמצב שבו פעילויות או סמכויות שהיו בעבר בידי המדינה עברו לידיים פרטיות או שמעורבות המדינה בהן פחתה מבחינת המימון או מבחינת הביצוע.

מצב זה של הוצאה פרטית לביטחון איננו חדש ובא לידי ביטוי גם במקרים קודמים של עימותים שפגעו בעורך האזרחי. תופעה זו, שהייתה בעבר זניחה יחסית, נעשית נפוצה ורחבה יותר בשנים האחרונות, למשל במהלך האנתיפאדה (פיגועי הטרור בלב הערים), במהלך מלחמת לבנון השנייה וכיום בעיר שדרות. ההתמודדות עם הסיכונים נעשית תלויה יותר ביכולתו הכלכלית של הפרט לממן את ביטחונו האישי. כדי להמחיש את התופעה ואת התרחבותה נביא דוגמאות אחדות מהשנים האחרונות:

**בניית מרחב מוגן דירתי** (להלן: ממו"ד). בעקבות מלחמת המפרץ הוחלט שבכל דירה שנבנית למן אותה שנה ישמש אחד החדרים מרחב מוגן על פי סטנדרטים שקבעה המדינה. בניית חדרים אלו היא חלק מתהליך הבנייה הרגיל של הדירה בידי הקבלן, והעלות הנוספת מגולמת במחיר הדירה ומוטלת על הרוכש. תוספת העלות של חדר מסוג זה מוערכת בכ-5,000 דולר לחדר רגיל באותו גודל. בעבר אפשר היה להסתפק במקלטים שמומנו ותוחזקו על ידי המדינה, אבל היום חלק מנטל המיגון מוטל על האזרחים. במקרה זה מדובר בהפרטה מודעת של המדינה, המשמשת רגולטור בלבד.

**בניית מקלטים פרטיים**. אמנם מדובר בתופעה שהלכה ופחתה מאז החיוב לבנות ממו"ד בכל דירה. אבל בעקבות המלחמה האחרונה חלה התעניינות מחודשת באפשרות זו. ניכרת גם תופעה נדירה של בניית מקלטים מיוחדים כנגד איומים לא קונבנציונליים. לנוכח העלות הגבוהה מאוד אפשר למצוא

15 כך מוגדרת הפרטה בחוק החברות הממשלתיות, התשלי"ה-1975.

16 להרחבה בעניין ההפרטה והגדרותיה ראו למשל, יצחק כץ, 1997. הפרטה בישראל ובעולם, תל אביב: פקר.

מקלטים מסוג זה בעיקר בקרב האלפיון העליון. כאמור, מדובר עדיין בתופעה קטנה למדי, אולם היא חלק מהמגמה של הפרטת הביטחון בעורף.

**אבטחה במסעדות.** בעקבות גל הטרור שפקד את הערים הגדולות בראשית שנות האלפיים נוצר מצב שבו המציאות כפתה על מסעדות להציב מאבטח בפתחן. תפקיד המאבטח היה לנסות ולמנוע פיגוע בתוך המסעדה ובעיקר להגביר את תחושת הביטחון של הסועדים בה. תוספת ביטחונית זו לא סופקה על ידי המדינה, אלא מומנה בידי בעלי המסעדות, והם 'גלגלו' את עלותה על הסועדים דרך תשלום מיוחד.<sup>17</sup> גם אם מדובר בתשלום זניח יחסית לעלות של ארוחה במסעדה, בפועל הופרט חלק מסוים של הביטחון. הפרטה זו נבעה משינוי בנסיבות הביטחוניות שלא זכה למענה מצד המדינה. היא נעשתה ללא החלטה מודעת של הממשלה ובלי שהוגדרו תנאים ופיקוח למענה זה.

**אבטחת מוסדות חינוך.** אבטחת בתי הספר וגני הילדים מוטלת על פי החלטת ממשלה על הרשויות המקומיות.<sup>18</sup> בשל בעיות תקציביות ברשויות מסוימות נוצר שיתוף פעולה עם איחוד הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה (UJC), ואבטחת מוסדות החינוך באותן רשויות מומנה בחלקה על ידי תרומה שהתקבלה מיהודי ארצות הברית. תכנית זו פעלה שנתיים. על פי פרוטוקול ועדת הכספים מיום 15 בדצמבר 2003, עלות אבטחת מוסדות החינוך הייתה 170 מיליון ש"ח, מתוכם קרוב ל-25% (40 מיליון) מומנו על ידי UJC. דוגמה זו שונה מקודמותיה בכך שהמימון של הביטחון לא הוטל על צרכני השירות (התלמידים והוריהם), ובכל זאת הוא חדל להיות מימון ציבורי.

**שינוי הרגלים.** עקב הרעה בביטחון נוטים חלק מהאנשים להימנע מסיכונים מסוימים על ידי שינוי בהרגלי החיים, למשל נסיעה במוניות

17 בעקבות תלונות של צרכנים נדרשו בעלי המסעדות לציין כי תשלום זה אינו חובה. ובכל זאת חלק מסוים מביטחון העורף הופרט.

18 האחריות הוטלה בתקנות לשעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ד-1974. תקנות אלו לא הורארכו מאז 1993, והמצב הקיים איננו מעוגן בחקיקה. מימון האבטחה מגיע בחלקו הגדול מתקציב משרד החינוך. ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ו/3(ב).

או ברכב פרטי במקום באוטובוסים המועדים יותר להיפגע, שהייה בבית מלון באזור בטוח יותר בתקופת עימות, כמו שקרה במלחמת המפרץ או במלחמת לבנון השנייה, או במקרה הקיצוני – מעבר לדירה במקום בטוח יותר.<sup>19</sup> שינויים אלו פוגעים ברווחת האזרחים ודורשים בדרך כלל תשלום גבוה מהרגיל. גם כאן אין הפרטה מודעת של הביטחון, אולם ההרעה במצב הביטחוני מגדילה את ההוצאה הפרטית לביטחון.

לסיכום, ההפרטה החלקית של הביטחון בעורף מתרחשת במגוון תחומים ובמגוון דרכים. בחלק מהמקרים מדובר בהחלטה מודעת של הממשלה, כמו במקרה של חדרי הממ"ד, ובחלק אחר היא נובעת מצורך ביטחוני שלא ניתן לו מענה ממסדי, כמו במקרה של אבטחת המסעדות. בחלק מהמקרים עלות הביטחון שהופרט (או תוספת הביטחון הנחוצה) ממומנת בידי האזרחים עצמם (צרכני הביטחון) ובחלק מהמקרים על ידי תרומות.

בעבר נכון היה לומר שהביטחון ממומן על ידי המדינה והכול נהנים ממנו באורח שווה, ואילו כיום נוצר מצב שבו אזרחים נאלצים לשלם מכיסם עבור ביטחונם האישי. בכך הביטחון הופך ציבורי פחות מבעבר, והדבר משפיע על כמות הביטחון, על איכותו ועל אופן חלוקתו בין האזרחים.

### **3. הפרטת הביטחון בעורף: מצב לא רצוי**

לתהליך שתואר לעיל, שבו הביטחון הופך ציבורי פחות ופרטי יותר, יש תוצאות בעלות חשיבות רבה, בייחוד כאשר מביאים בחשבון שאופי העימותים בעתיד צפוי להמשיך במגמה של איום וסיכון (שעלול להיות מתמשך) בעורף. על פי השקפתנו, תוצאות אלו אינן רצויות למשק, למדינה ולאזרחים כאחד.

**ההיבט הכלכלי.** תהליכי ההפרטה החלקית של הביטחון בעורף מותירים חלקים ממנו בידי כוחות השוק האמורים לספק אותם. מכיוון שמדובר במוצר ציבורי, מצב זה עלול להביא להקצאה לא יעילה של הביטחון. במילים אחרות, הביטחון שיסופק בפועל עלול להיות פחות במידתו ובאיכותו בהשוואה למצב הרצוי מבחינת המשק והחברה כולה.

19 ההערכות מדברות על עזיבה של כ-40% מתושבי הצפון במהלך המלחמה, ובחלק מהיישובים אף יותר.

**ההיבט הלאומי.** חובת המדינה לספק ביטחון הולם לאזרחיה איננה נובעת רק משיקולי יעילות. כפי שצינו לעיל, היכולת לספק ביטחון לאזרחים היא אחת ההצדקות לקיומה של מדינה. הצורך של אזרחים לממן את ביטחונם מערער הצדקה זו ופוגע קשות במוסד המדינה.

לביטחון השפעות חיצוניות נוספות, ואחת מהן היא חיזוק החוסן הלאומי – גורם חשוב בעצמתה של מדינה בעת שגרה ובמצבי עימות.<sup>20</sup> ככל שתחושת האמון במדינה כמי שתספק ביטחון לאזרחיה גבוהה, כך החוסן הלאומי חזק. יכולתה של המדינה להגן על עצמה ועל אזרחיה תלויה בחוסנם ובעמידותם של האזרחים בעורף. במצב הנוכחי אזרחים שאין להם יכולת כלכלית לדאוג לביטחונם האישי עלולים להחליש את יכולת העמידה של העורף ובכך לפגוע בסיכויי ההצלחה של המערכה כולה.

**ההיבט החברתי.** יחסית למרבית המדינות המפותחות החברה הישראלית מאופיינת בפערים גדולים בקרב האזרחים מבחינת היכולת הכלכלית (תרשימים 1, 2 להלן).<sup>21</sup> העובדה שרמת הביטחון של הפרט מושפעת מיכולתו הכלכלית עלולה להחריף מאוד את המשמעות הקיומית של הפערים האלה. כבר כיום נוצר מצב שבו אזרחים עניים יותר נפגעים יותר מבחינה ביטחונית, הן בפיגועי טרור<sup>22</sup> הן בהתקפה מתמשכת על העורף, כפי שקרה במלחמת לבנון השנייה.<sup>23</sup> מצב זה יוצר תופעה לא רצויה של שוויון במידת הסיכון ואי־שוויון ביכולת להתגונן מפניו. פערים בולטים ביכולת לרכוש ביטחון ראוי עלולים להחריף מתחים בין קבוצות באוכלוסייה ('נפגעים', 'מוזנחים' וכד') ובכך לערער ביתר שאת את החוסן החברתי והלאומי.

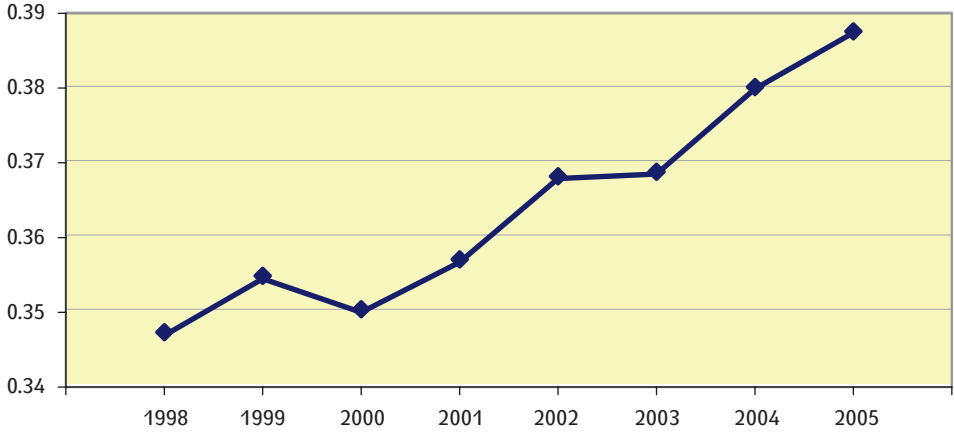
20 רכיביו של החוסן הלאומי נחלקים לכמה קבוצות עיקריות: הביטחון הצבאי (הפיזי), העצמה הכלכלית, הלכידות החברתית, היציבות הפוליטית והחברתית, העמידות והרווחה הפסיכולוגית, רמת ההשכלה, רמת הטכנולוגיה ואיכות החיים. ראו ברוך נבו ויעל שור-שמואלי, 2004. **צה"ל וכלכלת ישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 7.

21 מדד גייני: מדד מקובל למדידת אי־שוויון בחלוקת ההכנסות. ערכי המדד נעים בין 0 (לציון שוויון מלא) לבין 1 (לציון אי־שוויון מלא). מדד גייני לשנת 2005 בישראל עמד על 0.387 – מהגבוהים במדינות OECD והגבוה ביותר במדינות המערביות.

22 ראובן גרונאו (עורך), 2002. **איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית**, מחקר מדיניות 33, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 49-53.

23 חלק ניכר ממי שנשאר בצפון בזמן המלחמה היו אוכלוסיות חלשות, כגון קשישים, עולים חדשים, ניצולי שואה ונתמכי מערכות הרווחה, שלא תמיד זכו לקבל מענה בזמן אמת.

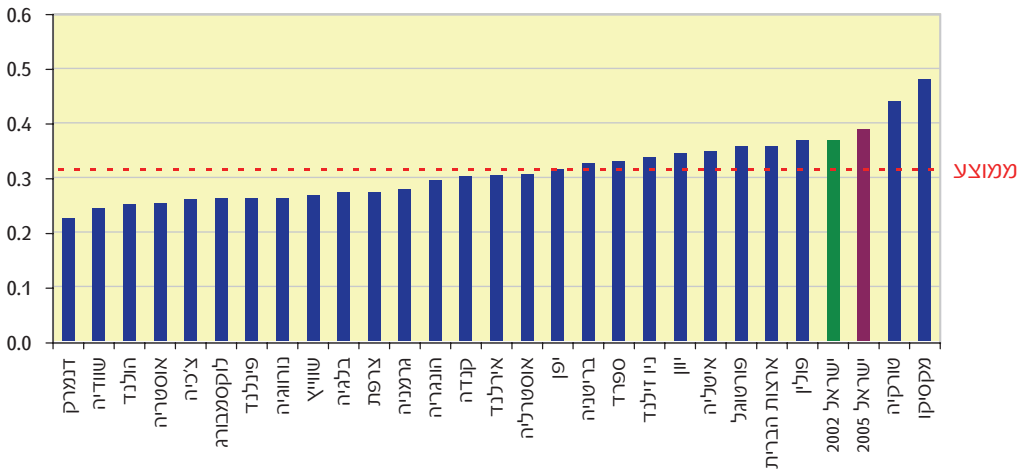
תרשים 1 מדד ג'יני בישראל, 2005-1998



**הערה:** הנתון לשנים 2002-2001 אינו כולל את מזרח ירושלים.

**מקור:** הסקירה השנתית, המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות.

תרשים 2 מדד ג'יני - מבט משווה



**הערה:** הנתונים הם משנים שונות. (בתרשים מצוין הנתון העדכני ביותר שהתפרסם לגבי כל אחת מהמדינות).

**מקור:** ישראל: ממדי העוני ואי-השוויון, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 2007. שאר העולם: OECD, Selection of figures from OECD Questionnaire on Income Distribution and Poverty February, 2006

גם בין רשויות מקומיות יש פערים כאלה, לכן הטלת האחריות לביטחון האזרחים עליהן לא תפתור את הבעיה במלואה.<sup>24</sup>

**המגזר השלישי.** הצורך במימון פרטי של הביטחון מזמין תורמים ועמותות שמטרתם לסייע לאזרחים ולרשויות מקומיות שאין ידם משגת את המימון הנדרש, כמו במקרה של UJC לעיל או במקרים רבים מאוד במהלך מלחמת לבנון השנייה.<sup>25</sup> אין בכוחם של הארגונים והתורמים הללו לתת מענה לכלל האוכלוסייה,<sup>26</sup> ולא זו בלבד אלא שהם גם אינם מחויבים למדיניות ציבורית שוויונית בעלת קריטריונים מוגדרים וברורים. נוסף על כך עצם מעורבותם עלולה לערער את הסמכות השלטונית ואת המדיניות שבוחרים מקבלי ההחלטות (למשל, פינוי יזום של אזרחים בניגוד לעמדת הממשלה). אמנם היבטים של הספקת הביטחון לא היו במרכז הפעילות של אותם ארגוני מגזר שלישי, אך הם פעלו במכלול רחב של תחומים שבהם לא ניתן מענה מספק לאזרחים.<sup>27</sup> חלק מהמענים הללו בזמן העימות חיזקו את תחושת הביטחון של האזרחים.

נקודה נוספת בעניין מעורבות עמותות ותורמים היא הקושי לסמוך על התרומה לאורך זמן. כפי שכבר קרה בעבר, תרומה ששימשה להספקת מוצר ציבורי הופסקה בשל שינוי בסדרי העדיפויות של התורם. במצב כזה המדינה כבר נסוגה מאחריותה להספקת המוצר (מבחינות כגון מימון ורגולציה), על בסיס כניסת התורם הפרטי, ואין בכוחה לערוב לכך שאותו מוצר אכן יסופק באורח שוויוני ולאורך זמן (לנוכח התלות בביקוש או בסדר העדיפויות של התורמים).

#### 4. חובת המדינה בהגנת אזרחיה

מאז מלחמת המפרץ האזרחים בעורף סובלים מהיעדר מענה ביטחוני מספק ונאלצים לשלם מכיסם או להיעזר בתרומות על מנת לשמור טוב

24 הפעלת 'משק לשעת חירום' אמורה לצמצם במידה מסוימת את הפערים בין הרשויות בעת שגרה על ידי תקציבים ועל ידי אמצעים המיועדים לחירום. אי-הפעלת הנוהל, כמו במלחמה האחרונה, מותירה את הרשויות להסתדר בכוחות עצמן, והדבר מדגיש את הפערים הקיימים. ראו גם הערותינו בנוגע לרשויות המקומיות בסעיף 6 להלן.

25 נטע סלע, 'כשהמדינה מפנה עורף'. הופיע באתר *ynet* ב-10 באוגוסט 2006.

26 אסף נגר ונעם זוסמן, 2006. **סקר על עמותות רווחה שהעניקו סיוע כספי וחומרי בשנת 2005**, ירושלים: בנק ישראל.

27 מצב זה קיים בשגרה כמו בעת חירום ונובע מהפרטת פעילויות שבעבר היו באחריות המדינה והותרתן או העברתן למגזרים העסקי והשלישי.

יותר על ביטחונם האישי. כאמור, למגמה זו תוצאות מהותיות: פגיעה ביעילות הכלכלית, החרפת הפערים החברתיים, ערעור החוסן הלאומי והחברתי, ובמקרים מסוימים ייתכן אף ערעור של הסמכות השלטונית ופגיעה במדיניות הרצויה.

כדי לצמצם מאוד את התופעות הללו, שעלולות להחמיר עם הזמן, **על המדינה למזער ככל האפשר את תופעת ההפרטה על ידי קבלת אחריות מחודשת על כלל היבטי הביטחון בעורף**. לכאורה אפשר להסתפק בהמלצה זו כפתרון לבעיה שהצגנו, אולם במציאות הביטחונית המורכבת עולים קשיים ביישום אמירה זו כפשוטה.

כשהמדינה דנה בתקציב הביטחון עליה להעריך את ערכו הציבורי הכולל, אולם אין דרך מוסכמת לעשות זאת. במקרים רבים נהוג לבחון את ההשקעה הרצויה בביטחון דרך העלות האלטרנטיבית של הפגיעה הכלכלית במשק בעקבות מצב עימות. כלומר את הפגיעה במשק שעשויה להתרחש במצב עימות מנסים להעריך במונחים של אבדן תוצר עקב תוצאות העימות כגון: עלות הלחימה, מתן פיצויים, אבדן ימי עבודה וירידה בהשקעות. הבעיה הראשונה בגישה זו היא שכל עוד לא התרחש העימות, קשה מאוד להעריך מה עלולה להיות השפעתו על המשק.<sup>28</sup> הבעיה השנייה היא שאותה עלות אלטרנטיבית אינה משקפת את כל התועלת הנוצרת ממצב של ביטחון, ולכן ההשקעה על פי אותה עלות אלטרנטיבית לא תהיה ההשקעה הרצויה למשק. לראיה, במלחמת לבנון השנייה הייתה הפגיעה בתוצר קטנה למדי, כ-0.5% על פי הערכות בנק ישראל, וגם היקף ההשקעות הושפע מעט מאוד מן המלחמה.<sup>29</sup> אם נעריך את ההשקעה בביטחון לעומת נתונים אלו בתוספת העלות הישירה של המלחמה, שהסתכמה בכ-8 מיליארד ש"ח, לא יבואו לידי ביטוי ההשפעות שהיו למלחמה על כוח ההרתעה של ישראל, על החוסן הלאומי או על מידת האמון שיש לאזרחים בשלטון. לכן יש צורך לכמת גם את ערכן של ההשפעות החיצוניות החיוביות שיש לביטחון והשליליות שיש להיעדרו. חלק מהשפעות אלו, כגון ההשפעה על רמת דירוג האשראי, הן מדידות, אולם השפעות אחרות, כגון החוסן הלאומי והחברתי, קשות מאוד למדידה כלכלית. למעשה בספרות הכלכלית אין הסכמה על דרך ראויה לחישוב

28 להרחבה בנושא זה ולהצגת מודל המנסה להעריך את ההשקעה הרצויה בביטחון ראו נבו ושורר-שמואלי (לעיל הערה 20), עמ' 15-20.

29 דוח בנק ישראל לשנת 2006.

ערכן של כל אותן השפעות, ולכן קשה להגדיר את התקציב הרצוי בדרך זו.

היכולת לספק ביטחון בעורף מוגבלת מעצם טיבה, ואי־אפשר להבטיח מצב של 'אפס נפגעים'. יתרה מזו, רמת הביטחון המיטבית שהמדינה יכולה ומסוגלת לספק עדיין מותרה לפרט אפשרות לרכוש אמצעי ביטחון נוספים. מקרה קיצוני ממין זה הוא רכישה פרטית של מקלטים אטומיים. כפי שצינו, יש היום מעט אנשים המסוגלים לרכוש ואף רוכשים מקלטים אטומיים בסכומים גבוהים מאוד. גם אם מדובר בהוצאה פרטית לביטחון, אין פירוש הדבר שנכון שהמדינה תממן לכל אזרח במדינה מקלט אטומי. דוגמה זו מעלה חשש שמא בניגוד למקלט אטומי, גם רכיבי ביטחון בסיסיים יותר שעל המדינה לדאוג להם ייוותרו נתונים לבחירה וליכולת של האזרחים לרכשם. במילים האחרות, יש חשש שחוסר האפשרות להשיג ביטחון מוחלט יגרור בפועל ביטחון תת־אופטימלי.

מקצת הפעולות שיכולות להעניק ביטחון רב יותר לאזרחים אינן רצויות תמיד מבחינה מדינית וערכית. למשל, פינוי אזרחים מאזור עימות יצמצם מאוד את הפגיעות, אך עלול גם לשדר חולשה ואף לעודד את המשך ניסיונות התקיפה. ככל שהאזרחים מחזיקים מעמד ואינם מתפנים, אפקטיביות ההתקפה של האויב נפגעת. צמצום 'הפרטה' מסוג זה, למשל על ידי פינוי המוני של התושבים, עלול להיות פגיעה במדיניות הממשלתית וביכולת ההתמודדות שלה עם האיום.

כדי להתמודד עם הבעיות הללו ננסה לסרטט צעדים אפשריים שעל המדינה לנקוט על מנת לממש מחדש את אחריותה לביטחון בעורף ברמה מיטבית.

א. קביעת הגדרה ברורה לרמת הביטחון הסבירה שכל אזרח זכאי לקבל מהמדינה. הגדרה כזו חשובה קודם כול ברמה ההצהרתית, כדי להשיב את אמון האזרחים במדינה כגורם האחראי לביטחון. דוגמה להגדרה כזו, בניסוח כללי מאוד, אפשר לראות במונח שטבע דוד קליין – 'סיכוי הישרדות דומים'<sup>30</sup>. לאחר מלחמת המפרץ הציע קליין לבנות חבילות מיגון בהתאמה לעצמות האיום באזורי הארץ. בשל האופי המתמשך של העימותים בעורף, הגדרה שמביאה בחשבון רק הישרדות כבר איננה מספקת. אנו מציעים שההגדרה תתייחס לאחריותה של המדינה

30 דוד קליין, 2001. התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית, תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 41.



**להבטיח קיום מרקם חיים סביר לאורך זמן וסיכויי הישרדות דומים בכל אזורי הארץ.** מלבד הרמה ההצהרתית, הגדרה כזו תהיה כלי עזר להחלטה על רכיבי הביטחון הנדרשים בכל אזור ואזור. בה בעת יהיה אפשר לבחון אם המעניים הביטחוניים הקיימים מתאימים להגדרה ולברר מהם התחומים שהמטרה אינה מושגת בהם ומהם האמצעים הנדרשים להשגתה.

ב. עוד כלי מדיניות שיכול לסייע בידי המדינה להעריך את התקציב הנדרש ואת אופן חלוקתו הוא מדד ההוצאה הפרטית לביטחון. כאשר בוחנים את כלל ההוצאה הביטחונית בישראל מתחורר שיש לה שלושה רכיבים עיקריים: תקציב מערכת הביטחון, ההוצאות לביטחון במשרדים אזרחיים (בכלל זה רשויות מקומיות) וההוצאה הפרטית של אזרחים על אמצעי ביטחון נוספים. את שני הנתונים הראשונים אפשר לחשב מתוך ספר התקציב, ואילו הנתון השלישי איננו נבדק ואיננו ידוע. אם רוצים לדעת את הנתח התקציבי המיועד לביטחון העורף, נדרשת נבירה מעמיקה בתקציב של כל משרד ממשלתי ובתקציבי הרשויות המקומיות. מחישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי ההוצאה על מקלוט, על מלאי חירום ועל הוצאות ביטחוניות במשרדים האזרחיים עמדה בשנת 2002 על 1,254 מיליון ש"ח.<sup>31</sup> מן החלק הגלוי של הצעת תקציב הביטחון לשנת 2007 אפשר להתרשם כי הוצאות החירום האזרחיות מסתכמות השנה בלמעלה מ-400 מיליון ש"ח (המתקצבים ממשרדי הוצאה).<sup>32</sup> נתונים אלו יכולים לתת מושג על סדרי הגודל של ההוצאה, אולם אינם משקפים את כל התקציב המיועד לתחום. למעשה אין כיום נתון מרכזי אחד המבטא את כלל ההוצאה לביטחון העורף ושהיה יכול לסייע בקבלת תמונת מצב כוללת וברורה יותר של הקצאת המשאבים לעניין זה.

אם כן, בצד ריכוז כלל ההוצאות התקציביות אנו ממליצים לחשב את ההוצאה הפרטית לביטחון, בדומה לנעשה כיום בתחומי הבריאות והחינוך, שבהם החישוב נעשה על סמך סקר הוצאות המשפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בתחום הביטחון עלול להיווצר קושי

31 הוצאות הביטחון בישראל, 1950-2002, 2003. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

32 הצעת תקציב הביטחון לשנת 2007 מפורסמת באתר משרד הביטחון:

[www.mod.gov.il](http://www.mod.gov.il)

בהפרדה בין ההוצאות לביטחון פנים (גנבות, אלימות וכדומה) לבין ביטחון מפני איומים חיצוניים, אולם חשוב בכל זאת לנסות ולהפריד בין הרכיבים.<sup>33</sup> הנתון של גובה ההוצאה הפרטית המוקצית לביטחון מפני איומים חיצוניים יוכל לסייע בהערכת הממדים של תופעת הפרטת הביטחון והשינויים שחלים בה במרוצת השנים. מדד ההוצאה הפרטית בצד נתון שירכו את כלל ההוצאה הממשלתית לביטחון העורף יוכלו לשמש כלי מרכזי שיבחן את הצורך בהשקעה נוספת בביטחון העורף מצד הממשלה (צמצום מגמת ההפרטה) ואת הפערים בין אוכלוסיות מבחינת השקעתן בביטחון. כך יהיה אפשר לקבוע סדרי עדיפויות ולספק סיוע דיפרנציאלי, הנדרשים עקב אילוצים תקציביים אפשריים.

ג. צעד אחר הוא קביעת **רמת המעורבות של המדינה בהספקת הביטחון**. אחריות המדינה יכולה להתבטא בכמה רמות של מעורבות, כך שבכל רמה האחריות נשאת בידי המדינה אך העלות התקציבית נבדלת. הבחנה עקרונית בעניין זה היא בין סמכויות המוענקות לממשלה מתוקף תפקידה והמחייבות שיקול דעת לבין פעילויות בעלות אופי לוגיסטי יותר. גם בתחום הביטחוני הבחנה זו רלוונטית. הסמכות לחייב אזרחים להיכנס למרחבים מוגנים אינה דומה לפעילות של בניית אותם מרחבים. השלב הראשון הוא אפוא לוודא שכלל הסמכויות נותרות בידי הממשלה. בשלב השני יש לבחון את מגוון הפעילויות הנדרשות לביטחון העורף ולהחליט מהי רמת המעורבות הרצויה של הממשלה בכל אחת מהן:

i. ברמה הבסיסית הממשלה מסתפקת ברגולציה בלבד. הממשלה קובעת את רכיבי הביטחון הנדרשים, מגדירה את הקריטריונים של אותם רכיבים ולעתים גם את האופנים להשגתם, אולם מותירה לכוחות השוק לספק בפועל את המוצר הביטחוני, כמו במקרה של חדרי הממ"ד. אף שרמה זו אינה נותנת מענה למכלול הבעיות שפירטנו בנוגע להפרטת מוצר ציבורי, היא עדיפה ממצב שבו הביטחון מסופק על ידי השוק, ללא כל קריטריונים וללא פיקוח, כמו במקרה של האבטחה במקומות בילוי.

33 במקרים שבהם אי־אפשר להפריד, למשל עלות מאבטח בבית ספר המשמש להגנה מפני מחבלים, גנבים או סוטי מין, תיעשה הערכה של החלק היחסי בהוצאה.

ii. רמת מעורבות גבוהה יותר מתבטאת במימון ממשלתי ובביצוע מופרט (מיקור חוץ). דוגמה לכך היא בניית גדר ההפרדה. המימון הוא ממשלתי, אולם הביצוע בשטח נעשה בידי קבלנים שזכו במכרז. אפשר להפריט שלבים בביצוע לפי האינטרס של המדינה. למשל, במקרה של גדר ההפרדה תכנון התוואי איננו מופרט מסיבות מובנות, אולם במקרים אחרים אפשר להפריט גם את שלב התכנון.

iii. רמת המעורבות הגבוהה ביותר והיקרה ביותר היא מימון וביצוע מלא על ידי הממשלה. מערך מל"ח, אם הופעל, הוא דוגמה לכך שהמדינה מתכננת, מממנת ומבצעת את כל הפעילות הנדרשת.

**פיקוח ואכיפה.** בכל אחת מן הרמות לעיל חובת הפיקוח על רמת הביטחון בפועל תיוותר בידי הממשלה. בעניין זה יש לבחון מהו הגוף שהיא הסמיכה לפקח בכל אחד מן התחומים ומהן הסנקציות הנדרשות במקרה של ביצוע כושל. גם במקרה של הפרטה מלאה, קרי מימון וביצוע על ידי גורמים פרטיים, יש מקום לפיקוח של המדינה לנוכח העובדה שבמנגנון השוק הצרכנים אמורים לשמש מפקחים על איכות המוצר. עניין זה בעייתי ביותר כאשר מדובר בקהלים 'חלשים' או במוצרים שהצרכנים שלהם שבויים, כמו שעלול לקרות בסוגיית הביטחון.

אחת האפשרויות הקיימות היא להעביר או להותיר חלק מהפעילויות לארגוני המגזר השלישי. אנו ממליצים בהקשר זה למסד את פעילות המגזר השלישי בתחומים שבהם הממשלה תמצא לנכון שגופים אלו יקבלו אחריות. אשר לפעילות אותם גופים בשעת חירום: אנו ממליצים שהגורם המתכלל המופקד על ביטחון העורך יהיה אחראי להכוונתם ולפיקוח על פעילותם.

בעקבות ההבחנה העקרונית שבין סמכויות לפעילויות וההבחנה בין רמות ההפרטה האפשריות, המדינה צריכה לבחון מחדש את מגוון הרכיבים של הביטחון בעורך שעברו הפרטה זוחלת בשנים האחרונות ולקבוע באשר לכל אחד מהם את רמת מעורבותה הנדרשת והרצויה.

## 5. צמצום מגמת ההפרטה בפועל

כדי שלא להשאיר את ההמלצה העקרונית ברמת אמירה גרדא, להלן דוגמאות כיצד המטרה של צמצום מגמת ההפרטה יכולה להשפיע על המדיניות:

**בחירת המענה הביטחוני לאיומי רקטות הקסאם בשדרות.** אחד השיקולים שצריכים להנחות את מקבלי ההחלטות בבחירת המענה הביטחוני לאיומים – בצד שיקולי עלות־תועלת, זמן, ישימות וכדומה – הוא חיזוק האופי הציבורי של הביטחון בעורף. במקרה של איום הקסאמים ייתכן שמערכת יירוט, כדוגמת מערכת 'כיפת הברזל' שנבחרה, היא המענה הטוב ביותר בטווח הארוך.<sup>34</sup> אולם משך הזמן הדרוש לפיתוח המערכת (כשלוש שנים) מותיר את התושבים חשופים לאיום ולסיכון מתמשכים ומחריף את התופעות של הגירה מהעיר, רכישה פרטית של אמצעי מיגון או פינוי יזום על ידי גופים פרטיים. מענה ביטחוני שיהיה תלוי ביכולת הפרטים לממנו, כדוגמת חדרי ביטחון פרטיים,<sup>35</sup> או שיארך זמן רב עד לשילובו, יחמיר את תופעת ההפרטה והפערים. לעומת זאת מענה שיספק פתרונות במימון ציבורי בטווח הזמן המידי ימזער תופעות אלו.

**טיפול במקלוט ובמיגון בעדיפות גבוהה.** מכיוון שבטווח הזמן המידי אין מענה סיכולי לאיום של ירי תלול מסלול, יש לספק מענה סביר מבחינת מיגון ומקלוט. תחום זה נמצא כיום באחריות הרשויות המקומיות, אך הן מתקשות לטפל בנושא בשל מחסור בתקציבים.<sup>36</sup> טיפול בנושא זה הוא צעד חשוב בהשבת האחריות הציבורית לביטחון בעורף. לנוכח ההגדרה המוצעת של 'קיום מרקם חיים סביר לאורך זמן וסיכויי הישרדות דומים בכל אזורי הארץ' יש לבחון גם את ההתאמה של אמצעי המיגון למימוש המיטבי של ההגדרה. לדוגמה, בבנייני דירות המיגון יכול להיות דירתי (ממ"ד), קומתי, או לחלופין מקלט של הבניין או של האזור. בצד שיקולים של יעילות המיגון, עלותו והזמן הנדרש לספקו יש לבחון איזה אמצעי יאפשר טוב יותר שגרת חיים סבירה. מבחינה זו פתרונות מקלוט מתאימים פחות להגדרה. על בסיס אותו עיקרון, מיגון הכיתות בבתי ספר מאפשר

34 רון בן ישי ואפרת וייס, 'רפא"ל נבחרה לייצר מערכת ליירוט רקטות' (הופיע באתר *ynet* ב־1 בפברואר 2007). עלויות היירוט של כל רקטה צפויות להיות גבוהות מאוד לעומת עלות הייצור של רקטת קסאם או טיל קטיושה. יש מחלוקת אם אכן זהו המענה ההולם לאיום הרקטות.

35 בשל עלות המיגון באזור שדרות ועוטף עזה, המוערכת בכמיליארד ש"ח, הוצע שחלק מהמימון יוטל על התושבים. בד בבד הוסרו חסמים בירוקרטיים וניתנו הקלות למעוניינים לבנות חדרי ביטחון פרטיים.

36 רועי מנדל, 'המקלטים הציבוריים במצב מחפיר'. הופיע באתר *ynet* ב־12 במרס 2007.

שגרת חיים סבירה, כלומר המשך לימודים סדירים, יותר משמאפשר אותה מרחב מוגן מרכזי.

ההמלצה לפתרונות מיגון נובעת כאמור מהיעדר יכולת יירוט. נדגיש כי בבחירת המענה הביטחוני יש להתחשב בחלופיות הקיימת בין המענה הסיכולי לבין המענה המיגוני. לדוגמה, אם תוכנס לשימוש בזמן הקרוב מערכת יירוט שתוכח כמערכת יעילה נגד הקסאמים (כפי שיש הסבורים כך בקשר לינאוטילוס<sup>37</sup>), יפחת הצורך בהשקעה במיגון, ואילו אחריותה של המדינה לביטחון אזרחיה תישאר מיטבית.

**פינוי אזרחים מאזורי עימות.** ראשית נציין כי הצוות בחר שלא לעסוק בשאלה מתי נכון ורצוי לפנות תושבים מאזורי עימות. לדעתנו מדובר בשאלה ערכית שעל נבחרי הציבור להכריע בה בזמן אמת. עם זאת גם במקרים שהממשלה מחליטה **שלא** לפנות את האזרחים (מרבית המקרים, להערכתנו), עדיין עליה לתת מענה לאוכלוסייה שאיננה יכולה או איננה מעוניינת להישאר במקום. מענה כזה יכול לתת גורם ממשלתי שמפנה למקומות אירוח שנקבעו מראש<sup>38</sup>, או לחלופין מקשר עם משפחות באזורים אחרים המתנדבות לארח. המענים יכולים להיות מגוונים, אולם העיקרון הוא אחד – כל פינוי של התושבים, בין יזום ובין וולונטרי, נעשה דרך מנגנון ממשלתי שמספק סיוע ומטפל בכל התהליך. מנגנון כזה ישיג כמה מטרות: יחזק את אחריות המדינה, יצמצם את התלות ביכולת הכלכלית של האזרח וייתר את התופעה של פינוי יזום והמוני על ידי גורמים פרטיים. בפן הפסיכולוגי הידיעה שיש פתרונות ושיש גורם אחראי מפחיתה את רמת האי־ודאות, מקטינה את החששות, ולכן מצמצמת את תופעת העזיבה.

הדוגמאות הללו נבחרו כדי להדגים את אפשרויות השימוש בחלק מהעקרונות שהצגנו בפתח הדברים, וכן משום שהסוגיות הללו עומדות על הפרק גם בתקופה האחרונה באזור שדרות ועוטף עזה.

37 נאוטילוס היא מערכת יירוט רקטות מבוססת לייזר שפיתוחה הוקפא בשלב זה.

38 התכנית 'שעת פינוי' לא הופעלה במהלך מלחמת לבנון השנייה. להרחבה ראו פרוטוקול העדות של יו"ר מלי"ח ארנון בן עמי לפני ועדת וינוגרד באתר הוועדה:

[www.vaadatwino.co.il](http://www.vaadatwino.co.il)

## 6. התייחסות להיבט הארגוני

חלק מההליכי ההפרטה שתוארו לעיל נובעים מהבעיות במערך הארגוני של הגופים האחראים לעורף. כפי שציינו במבוא, נעשו עבודות מקיפות בתחום זה. הצוות בחר לדון בשני היבטים ארגוניים המופיעים בכל אחת מהעבודות. ההמלצות בעניינם חוזרות על עצמן בכל מיני ניסוחים:

**הצורך בגורם אחראי ומתכלל לטיפול בעורף.** הצוות סומך את ידיו על ההמלצות (החוזרות ונשנות) לאחד את כלל הגורמים והכוחות הפועלים בזמן חירום תחת גוף מטה אחד, או כהגדרת ועדת אילון: 'מתכלל לאומי לחירום'. עם זאת הדעות בצוות היו חלוקות בסוגיית כפיפותו של אותו גוף. המצדדים בכפיפות למשרד הביטחון ציינו את הניסיון, את היכולות ואת המשאבים העומדים לרשות המשרד ואת הקושי הרב בהעברתם בצורה טובה למשרד אחר. מנגד, המצדדים בכפיפות למשרד אחר (כדוגמת המשרד לביטחון הפנים) ציינו את הקושי במתן תשומת לב ראויה בזמן חירום הן לתחום הצבאי הן לתחום האזרחי ואת החשש שמרבית המשאבים יופנו למאמץ הצבאי על חשבון התחום האזרחי. שיקול נוסף להעברת האחריות ממשרד הביטחון נובע מהעובדה שמרבית הגופים הנותנים מענה בזמן חירום (משטרה, מכבי אש, מד"א, רשויות מקומיות) אינם כפופים למשרד הביטחון, אלא למשרדים אחרים. בעייתיות נוספת ועקרונית יותר היא סוגיית הניהול של מערכות אזרחיות על ידי הצבא, מכוונות ויכולותיו בתחום.

בלי להכריע בסוגיית הכפיפות אנו קוראים שוב להקים את אותו גוף בהקדם, כדי שהמענה העתידי יהיה טוב יותר.

**אחריותן וסמכותן של הרשויות המקומיות בשעת חירום.** המלצה נוספת המופיעה במרבית העבודות בנוגע לטיפול בעורף בזמן חירום רואה ברשויות המקומיות גורם מרכזי בעל אחריות וסמכות לניהול מצבי החירום, ככתוב בעבודת המועצה לביטחון לאומי: **"לבנת היסוד" של ניהול החיים בעורף הנה הרשות המקומית, אשר בחירום, כמו גם ברגיעה, משמשת כממשק עיקרי בין השלטון לאזרח**. להטלת האחריות על הרשויות המקומיות שני יתרונות עיקריים: האחד, הרשות המקומית – הגורם הממונה על הטיפול בשגרה – תיטיב לעשות זאת גם בזמן חירום. השני, מנקודת מבטו של האזרח, שאינו מכיר את גורמי הממשלה או הצבא האחראים בכל תחום, קל יותר לפנות לגורם המקומי הרלוונטי, כיוון שהוא מכיר אותו ויודע מי הוא. וכך ייענו צרכיו טוב יותר.

לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הרשויות המקומיות אחראיות לתחזוק המקלטים הציבוריים שבתחומן, לחלוקת מזון ותרופות ולהספקת מידע בזמן אמת לציבור. חובותיהן של הרשויות המקומיות מוסדרות בהוראות מל"ח, בחוק הג"א ובהוראות שמשרד הפנים נותן מעת לעת.

הצוות רואה בהמלצה זו את הכיוון הנכון מבחינת המבנה הארגוני הרצוי, אם כי בהסתייגות מסוימת. בפועל חלק ניכר מתרחישי הקיצון בזמן חירום אינם ניתנים לטיפול במסגרת היכולות והאמצעים של הרשויות המקומיות כפי שהם קיימים כיום. נוסף על כך המציאות של הרשויות המקומיות בישראל בעייתית: רשויות רבות נמצאות במשבר תקציבי עמוק זה שנים ומתקשות לתפקד בעת שגרה. עובדיהן אינם מקבלים משכורות באופן סדיר, וקשה לראות כיצד הן תתפקדנה בעת חירום. מסיבות אלו יש להטיל ספק אם בעת הזאת נכון וראוי להפקיד את האחריות לביטחון בזמן חירום בידי הרשויות. כפי שכבר ציינו לעיל, יש פערים של ממש בין רשויות, הבאים לידי ביטוי בגירעון השוטף והמצטבר, בשיעור גביית המסים, בתלות של הרשות במענקי איזון ועוד. פערים אלו משפיעים על רמת השירותים שתושבי הרשות זוכים לה בעת שגרה, אולם חמור יותר – עלולים להשפיע על ההבדל ברמת המענה שתוכל כל רשות לספק לתושביה בזמן חירום.

כדי להתמודד עם מצב זה העלה הצוות שני פתרונות אפשריים שעיקרם מעורבות וסיוע של גופי השלטון המרכזי לרשות המקומית:

א. **המודל הדואלי**.<sup>39</sup> הרציונל של המודל הוא שראש הרשות המקומית הוא האחראי לכל צורכי התושבים, בעת שגרה ובזמן חירום, והוא שיכול לנהל בצורה הטובה ביותר את הרשות. לפיכך במודל זה האחריות לטיפול במצבי חירום נשארת בידי ראש הרשות המקומית, ולצדו פועלים קציני קישור (קציני עיר) מטעם הגוף הלאומי האחראי למצבי חירום (בשלב זה פיקוד העורף) התומכים ברשות ומתגברים אותה במידת הצורך. קציני הקישור יפעלו ליד ראש הרשות בעת רגיעה ובזמן חירום. בעתות רגיעה הם יכינו את הרשויות לקראת מצבי החירום,

39 המונח **דואלי** מתייחס לעובדה שבעת שגרה, כמו בזמן חירום, הגורם המקומי פועל בתיאום עם הגורם הצבאי האחראי לעורף או עם הגורם המתכלל שיוקם. מודל זה אומץ במשרד ראש הממשלה והוצג בידי מנכ"ל המשרד ביום העיון בנושא 'הרשות המקומית: עורף או חזית?'

ובזמני חירום שבהם ראש הרשות זקוק לסיוע ייכנסו למעורבות פעילה ויסייעו לו לנהל את אגפי החירום ואת מטלות החירום.

במצב חירום תספק הרשות המקומית את המענה הראשוני והמידי על ידי הכוונת מגוון הכוחות העומדים לרשותה, כגון מד"א, משטרת ישראל, כבאות והצלה. במידת הצורך, אם בשל חומרת האירוע ואם בשל קשיים אחרים של הרשות, קציני הקישור יהיו אחראים לספק לרשות את התמיכה ואת המענים הנדרשים בהתבסס על כוחות, ציוד ואמצעים הנמצאים בידי פקע"ר או הגוף הלאומי האחראי. אותו גוף יספק את כל הצרכים אשר מעבר ליכולותיה של הרשות המקומית, כגון אמצעי שליטה וקשר, חילוץ ופינוי, מזון, כוח אדם וכל אמצעי אחר שאין הרשות מסוגלת לספק באותו מצב. למעשה, בעת חירום הגוף הלאומי מתגבר את אגף הביטחון והחירום של הרשות המקומית לפי הצרכים המשתנים.

מודל זה חסכוני בכוח אדם ובמשאבים: בעת שגרה מוקצה לכל רשות מספר קטן של קציני קישור, והם אחראים לפתח את הנהלים ולתרגל את הרשות לקראת מצבי חירום. קצינים אלה יהיו בעת חירום הגרעין הפיקודי של אותה רשות. יתר המשאבים, הן מבחינת כוח אדם הן מבחינת ציוד, יימצאו ויתוחזקו ברמה הארצית באחריות פיקוד העורף או כל גוף אחר שיוקם ויוקצו לרשויות הרלוונטיות על פי הצורך.

**ב. מנגנון התערבות.** אפשרות אחרת להתמודדות עם החשש מהטלת

האחריות על הרשויות המקומיות היא יצירת מנגנון התערבות מובנה למצב שבו רשות מקומית מפסיקה לתפקד. מוצע שכחלק מהגוף הלאומי האחראי למצבי חירום יוקם מנגנון שיתורגל ויוכן 'לתפוס פיקוד' על רשות שאיננה מתפקדת. יש להניח שמרבית הרשויות תצלחנה לתפקד בצורה סבירה, וכי הצורך בהפעלת מנגנון זה יתעורר במספר קטן של רשויות. המנגנון יורכב מאנשי ניהול בתחומים שעליהם מופקדת הרשות, והם יוכלו להחליף בעת הצורך את נציגי הציבור ואת אנשי המקצוע ברשות שתקרוס. חשוב שמנגנון כזה יהיה מבוסס על אנשים בעלי ניסיון ניהולי רלוונטי בתחום המוניציפלי או הציבורי.

למנגנון מסוג זה ייתכנו השפעות סותרות על הרשויות המקומיות: מחד גיסא, הוא יכול לגרום למרמור בקרב ראשי הרשויות המכהנים, והדבר עלול להוביל לתחושה של חוסר אחריות בזמן אמת לנוכח העובדה שיש גוף אחר שינהל את העניינים. מאידך גיסא, הקמתו של גוף כזה יכולה להיות סוג של איום חיובי על ראש הרשות, שיחשוש להצטייר



כמי שנלקחו ממנו סמכויותיו, ולכן יפעל כמיטב יכולתו בזמן אמת ולא ירשה לעצמו להיכשל.

בשני הפתרונות שהוצגו יש מידה מסוימת של פגיעה באמון ביכולותיו של ראש הרשות. עם זאת המצב הנוכחי אינו מאפשר להסתכן בכך שרשות מסוימת תקרוס ותושביה יופקרו בעת חירום. במלחמת לבנון השנייה אולתרו הפתרונות למצבים מעין אלה בזמן ההתרחשויות. כדי למנוע הישנות מקרים כאלה יש לדאוג לפתרון מובנה מראש. שיקול מרכזי בבחירת הפתרון המתאים צריך להיות מידת הישימות שלו: אם ראשי הרשויות ישתפו פעולה בעת שגרה עם קציני הקישור וייעזרו בשירותיהם בזמן חירום, אזי המודל הדואלי עדיף. לעומת זאת אם ראשי הרשויות, משיקולים למיניהם, יעדיפו לפעול באופן עצמאי ולמדר את קציני הקישור, אזי עדיף לבנות מנגנון חיצוני שיהיה בעל סמכות פורמלית להתערב בנעשה ברשות בזמן חירום.

אם אכן מטילים חלק נכבד מן האחריות והסמכות על הרשויות המקומיות, יש לגבות זאת בתקציבים הולמים שיוקדשו לכך הן בעת שגרה הן בזמן חירום. אי-אפשר להסתמך על תקציבים שיוקצו בדיעבד. דבר זה עלול ליצור מצב (כמו במלחמת לבנון השנייה) שבו רשויות 'חזקות' מסוגלות ללוות סכומים גדולים על מנת לתפקד בזמן חירום על סמך הציפייה שהכספים יוחזרו בעתיד, ואילו רשויות 'חלשות', שעל רקע מצבן התקציבי הקשה אינן מסוגלות ללוות כספים, לא יוכלו לספק מענה הולם לתושביהן, או במקרה קיצוני יותר – יקרסו. להטלת האחריות והסמכות על הרשויות המקומיות יתרונות רבים, בעיקר מבחינת התושבים עצמם, אולם דבר זה צריך להיעשות רק לאחר הבטחת יכולתן של כלל הרשויות להעניק שירות הולם ומענה ביטחוני מיטבי.

## 7. סיכום

ביטחון אזרחי המדינה עובר בשנים האחרונות הפרטה מסוימת, הנובעת משינוי אופי העימותים ומהתרחשותם בעורף. היעדר מענים ביטחוניים מתאימים וארגון לקוי מחריפים את התופעה של אזרחים הנאלצים לממן חלק מביטחונם האישי.

הפרטת הביטחון בעורף פוגעת ביעילות הכלכלית ומערערת את אחת ההצדקות הבסיסיות לקיומה של מדינה – האחריות לביטחון האזרחים. מלבד זאת להפרטת הביטחון בעורף יש השלכות כבדות משקל גם על

יכולת העמידה במצבי משבר, על החרפת הפערים החברתיים-כלכליים, על היציבות השלטונית ועל הסדר הדמוקרטי התקין. אנו קוראים לחיזוק האחריות והמחויבות הממשלתית להיבטי הביטחון בעורף. לצורך זה אנו מציעים כמה כלים ועקרונות שיוכלו לסייע למטרה זו:

א. הגדרת רמת הביטחון המאפשרת קיום מרקם חיים סביר לאורך זמן וסיכויי הישרדות דומים בכל אזורי הארץ, הן כהצהרת כוונות מצד הממשלה הן ככלי לקביעת אמצעי הביטחון הנדרשים למימוש הגדרה זו.

ב. בחינת ההוצאה הפרטית לביטחון לעומת ההוצאה הממשלתית (בהיבטים של ביטחון העורף) ככלי לבחינת צורכי האזרח והפערים בין אוכלוסיות.

ג. בחינת כלל ההיבטים של הביטחון בעורף מתוך הבחנה בין סמכויות ממשלתיות שלא תופרטנה לפעילויות בעלות אופי טכני, שבאשר להן תיקבע רמת המעורבות הממשלתית הרצויה.

ד. הקמת מערך פיקוח אפקטיבי, בייחוד על הפעילויות שיעשו גורמים חוץ־ממשלתיים ובמקרים של קהל יעד 'שבוי' או חלש.

לשם חיזוק האופי הציבורי של הביטחון בעורף יש למצוא פתרונות מיגון בטווח הזמן המידי ובמימון ציבורי, כדי לצמצם את התופעה שבה הפרט נאלץ לרכוש ביטחון מכיסו או להסתמך על טוב לבם של תורמים ועמותות. בהיבט הארגוני אנו רואים לנכון להדגיש שוב את הצורך בהקמה מיידית של גוף מטה שירכז את הטיפול בעורף. סוגיית כפיפותו של גוף זה נותרה במחלוקת בין חברי הצוות. הטלת האחריות והסמכות לקיום הביטחון בעורף על הרשויות המקומיות היא נכונה וראויה, שכן שילוב של משאבי השלטון המרכזי עם היכולות של השלטון המקומי יכול להבטיח את המענה המיטבי מבחינת התושבים. לכן יש לוודא תחילה את יכולתן הכלכלית והניהולית של הרשויות לעמוד במשימה זו ולספק מענה משלים לרשויות שעלולות להתקשות בביצועה.

כפי שצוין, כושר העמידה של העורף הוא בעל חשיבות לאומית וציבורית שיש בה כדי להשפיע על המערכה כולה. יתרה מזו, הימצאותם של יישובים בקרבת הגבולות היא עצמה בעלת חשיבות ביטחונית. בשל עובדה זו יישובים אלו זכאים לתמיכות והטבות. בעניין זה יעסוק הפרק הבא.

## ג. מהו קו העימות כאשר העימות איננו בקו?

### 1. מבוא

#### הגדרת קו העימות

התיישבות לא רק לשם קיום המצווה הציונית של בניין הארץ וקליטת העלייה, אלא התיישבות כתנאי יסודי לביטחון המדינה. משום כך לא תוכל המדינה לסמוך על יזמה פרטית בלבד (אפילו יזמה חלוצית), אלא יש הכרח בתכנון ממלכתי-אסטרטגי של התיישבות ובחינוך חובה של הנוער – כל הנוער, בלי יוצא מן הכלל – להכשירו להתיישבות ביטחונית. כל נער ונערה בגיל מסוים מן ההכרח שיקבלו הכשרה חקלאית נוסף על האימון הגופני והצבאי, כדי שהמעפילים, החלוצים ועזי הרוח שבהם יקימו יישובי ספר וכפרי ביטחון, שישמשו חומת מגן חיה למדינה וקו ראשון בהגנתה.<sup>40</sup>

דברים אלו שנשא בשנת 1949 ראש הממשלה דוד בן-גוריון מיטיבים לבטא את התפיסה הערכית שעל בסיסה הוקמו יישובים לאורך גבולות המדינה בראשית דרכה. ליישובים אלו נוצרו במהלך השנים שמות שבאו לתאר את המצב הביטחוני שהם נתונים בו וכנגזרת מכך את הצרכים הייחודיים להם.

ההגדרות שנרצה לבחון – **'יישובי קו העימות'** ו**'יישובי ספר'** – מתייחסות ליישובים הנמצאים בקרבת הגבול. במקרה של קו העימות לשון החוק קובעת כי מדובר ביישובים הנמצאים במרחק של עד 9 קילומטרים מגבול הצפון ועד 7 קילומטרים מהגבול באזור עוטף עזה. יישובי הספר, לעומת זאת, אינם מוגדרים על ידי מרחק גאוגרפי, אלא נקבעים בידי שר האוצר.<sup>41</sup> הגדרות אלו מעוגנות בחוקים ובהחלטות ממשלה העוסקות במתן

40 דוד בן-גוריון, 1998. 'על משמר ביטחונו של ישראל', **מערכות** 359, עמ' 4-7 (הציטוט כאן מעמ' 5; הדברים פורסמו במקור בשנת 1949).

41 על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים תשכ"א-1961: 'ישוב ספר' – ישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא ישוב ספר'. ההתייחסות בהמשך תהיה באופן כללי ליישובי קו עימות, למעט המקרים הייחודיים בלשון החוק ליישובי ספר בלבד.

הטבות כלכליות ובייזום תכניות ייחודיות שנועדו לחזק את היישובים האלה ולתמוך בהם.

### מטרות ההגדרה

החוקים וההחלטות באשר ליישובי קו העימות נועדו למטרות נבדלות שיש להבחין ביניהן: **ההגנה** הנדרשת לאותם יישובים, מתן תמריצים כלכליים **להתיישבות ולתעסוקה** (בעת שגרה) ומתן **פיצויים** על נזקים שנגרמו מהמצב הביטחוני (בעת חירום).

א. הנחת המוצא היא שיישובים בקרבת הגבול נתונים לסיכון רב יותר ופוטנציאל הפגיעה בהם גבוה יותר. למשל, אפשר לפגוע באותם יישובים בירי מעבר לגבול, או במקרה של חדירה מן הגבול הם הראשונים להיפגע. מסיבה זו זכאים אותם יישובים למיגון רב יותר. דוגמה לכך אפשר לראות בדוח מבקר המדינה משנת 2001 המפרט את תכנית המיגון של יישובי הצפון לנוכח יציאת צה"ל מלבנון.<sup>42</sup> על פי התכנית, חבילות המיגון מותאמות לרמת הסיכון בכל יישוב. יישובי קו העימות נמצאים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר, ולכן זכאים לחבילת מיגון מקיפה יותר ולקדימות מבחינת סדר העדיפויות התקציבי.

ב. להימצאות בקרבת הגבול השלכות כלכליות ייחודיות:

- פרמיית הביטוח ביישובים אלו, הן לנזקי רכוש הן לנזקי גוף ואבדן חיים, גבוהה יותר.
- רמת הסיכון משפיעה גם על שוק הדיור: ערכן של הדירות באזורים אלו נמוך בהשוואה לדירות דומות המרוחקות מן הגבול. בתקופות של עימות ממשי, הביקוש לדירות אף יורד, וכך גם ערכן.
- בשל רמת הסיכון הגבוהה יחסית היקף ההשקעות באזור עלול להיות קטן מהרצוי, לעומת אזור דומה ללא סיכון המתנהל על פי היצע וביקוש השוק.
- במצב שבו גזרת הגבול 'מתחממת' נוצרים שיבושים בשגרת החיים, ואלה משפיעים על התעשייה והמסחר במקום, ועקב כך על התעסוקה והפרנסה של התושבים.

42 מבקר המדינה, דוח שנתי 52א לשנת 2001, עמ' 50-55.

הפגיעה הכלכלית הנובעת מהחשיפה לסיכון גבוה יותר – ובייחוד בעקבות התממשות הסיכון – הביאה לנקיטת שורה של צעדים שנועדו לסייע, לחזק ולפצות את אותם יישובים.

## 2. מנגנוני סיוע לקו העימות

הסיוע ליישובים אלה ניתן במגוון רחב מאוד של תחומים, למעשה כמעט בכל תחום שמופקד עליו משרד ממשלתי. החשובים שבהם: הקלות במס, עידוד תעשייה ומסחר, עידוד תיירות, תכניות לחיזוק החינוך, הקלות בתנאים לפיתוח תשתיות ובמקרים הרלוונטיים – גם בתחום החקלאות. אי־אפשר לסקור את כל רשימת התמריצים וההטבות, אך נביא כאן דוגמאות אחדות לצעדים הננקטים בשגרה ולהגדרות ייחודיות במצב חירום (או בעקבותיו):

- הקלות במס: תושבי קו העימות זכאים להקלות במס בשיעור שנע בין 13% (במרבית היישובים) ל-25% (בקרית שמונה). משמעות הטבה זו היא מאות ש"ח ולעתים אף אלפי ש"ח בחודש לעובד. סך ההקלות במס לאזורי פיתוח, הכוללים גם את יישובי קו העימות, הוערכו ב־630 מיליוני ש"ח לשנת 2006 וב־700 מיליון ש"ח בקירוב לשנת 2007.
- העדפת תוצרת: על פי תקנות חובת המכרזים יש עדיפות לרכישה ולהזמנה של מוצרים ושירותים מאזורי עדיפות לאומית וקו העימות, גם אם מחירם גבוה יותר (עד 15% כשמדובר באזור קו העימות).
- עדיפות בחוק לעידוד השקעות הון: בחוק זה ניתנות הטבות נוספות, כגון מענקי השקעה מוגדלים, למשקיעים באזורי עדיפות לאומית וקו העימות. הטבות אלו בחוק ניתנות להשקעות בתיירות, בחקלאות ובתעשייה.
- בתחום הדיור: מענקי דיור גבוהים לזוגות צעירים, השתתפות בפיתוח תשתיות.
- בתחום החינוך: עדיפות בהפעלת יום לימודים ארוך.

כאמור, זוהי רשימה חלקית של ההטבות הניתנות בעת שגרה מתוך רצון לפצות על הפגיעה הכלכלית הנובעת ממקום היישובים ומתוך כוונה לתמרץ ולעודד התיישבות ותעסוקה במקום.

מלבד ההטבות המוענקות בעת שגרה, יש להגדרה זו גם השלכות ייחודיות במצב חירום או בעקבותיו. להלן שתי דוגמאות משמעותיות מאוד בעניין זה:

**הראשונה, פיצויים על נזקים עקיפים.** במקרה של נזק ישיר לרכוש, כל אזרח שנפגע יכול לפנות למס רכוש ולקבל פיצוי על הנזק.<sup>43</sup> לעומת זאת במקרה של נזק עקיף, כמו ירידה בתיירות, הפוגעת הן בגורמים העוסקים במתן שירותי תיירות הן בעסקים באופן כללי (בייחוד במהלך עונת התיירות), הרי שאין הכרה בנזקים אלו ביישובים שאינם כלולים ברשימת יישובי הספר. פיצוי על נזקים עקיפים ניתן על פי לשון החוק אך ורק ליישובי ספר: 'נזק עקיף': הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום **יישוב ספר**, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל.<sup>44</sup>

**השנייה, הזכות להיעדר ממקום העבודה.** ביישובי קו העימות העובדים זכאים, ויש שיאמרו אנוסים, להיעדר ממקום עבודתם במצב שבו התקבלה הוראה להישאר במרחבים מוגנים. הם זכאים לכך בלי להסתכן בפיטורים או באבדן הרצף במקום העבודה. עם זאת ימי ההיעדרות מקוויזים מימי החופשה של העובד. לצורך ההשוואה: תושב של יישוב שאינו נכלל בקו העימות עלול למצוא את עצמו מפוטר אם ייעדר ממקום העבודה, גם אם יישבו נמצא במתקפה וגם אם חלה עליו ההוראה לשהות במרחב מוגן. תקצוב הסיוע ליישובי קו העימות נעשה בעשרות סעיפי תקציב, ועל כן קשה מאוד להעריך אותו הערכה כוללת. חלק מהסיוע נעשה אד הוק בעקבות אירועים שונים ועל כן מחושב בנפרד. יש תכניות המתקצבות גם ממסגרות חוץ-תקציביות, כגון התכניות שמפעילה הסוכנות היהודית. אפשר לומר כי העלות הכוללת של רכיבי הביטחון, ההקלות במס ותכניות הסיוע במשרדי הממשלה מוערכת במיליארדי ש"ח בשנה. לדוגמה: ההצעה לצרף את העיר שדרות ליישובי קו העימות הוערכה בעלות שבין מאות מיליונים למיליארד ש"ח.

אם נסכם את המשמעות של הגדרת קו העימות נוכל לומר שהיא מגדירה יישובים הנמצאים בקרבת הגבול ולכן נמצאים בפוטנציאל סיכון גבוה יותר. מצב זה פוגע פגיעה כלכלית באותם יישובים הן בשגרה הן

43 במקרה זה הכוונה לנזק מלחמה כהגדרתו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים תשכ"א-1961: 'נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל'.

בחירום. מתוך רצון לספק להם הגנה הולמת, לפצותם על הפגיעה הכלכלית ולעודד את ההתיישבות בהם, הוגדרו הטבות ותכניות ייחודיות לתושבי היישובים האלה בעלות כוללת של מיליארדי ש"ח בשנה. מגוון המטרות שמשרתת הגדרת קו העימות עשוי לבלבל, בייחוד משום שיש הגדרות אחרות שנועדו להשיג יעדי מדיניות של חיזוק ותמיכה ביישובי פריפריה וצמצום פערים כלכליים וחברתיים, כדוגמת ההגדרה של אזורי עדיפות לאומית.<sup>45</sup>

בפועל יש לעתים קרובות חפיפה בין היישובים הכלולים בהגדרות שונות זו מזו ואף בהטבות המוענקות להם ויש לוודא כי לא נוצרות כפילויות מיותרות. על אף הקושי ליצור הפרדה בין שיקולי ביטחון לבין שיקולי התיישבות, הכרוכים זה בזה, נדון להלן בעיקר בהגדרת קו העימות ויישובי הספר ככלי כלכלי להתמודדות עם המצב הביטחוני. להשלמת התמונה נוסיף כי רשימת היישובים הכלולים בכל אחת מההגדרות יכולה להשתנות בהתאם להחלטות הממשלה, ובחלק מן המקרים – בהתאם להחלטת השר הרלוונטי. עם זאת, בגלל המשמעויות התקציביות של הוספת יישובים לרשימה או לחלופין הסרתם מהרשימה (מבחינת היישובים עצמם), נוצר מצב שבו יש קושי רב ומופעלים לחצים פוליטיים המונעים במקרים רבים שינויים משמעותיים.

### 3. המציאות משתנה

מאז דברי בן-גוריון השתנתה מאוד המציאות ההתיישבותית והביטחונית. אכן, קמו יישובי ספר רבים שהיו במשך שנים 'חומת מגן חיה למדינה', אך האם עדיין הם משמשים בתפקידם הביטחוני?

כיום יש למדינות האויב ולארגוני טרור הנמצאים במצב עימות עם ישראל טילים ורקטות בעלי טווחים של עשרות קילומטרים, והם מסוגלים לכסות כמעט את כל שטחה של מדינת ישראל. (ראו להלן מפות 1, 2). ארגוני טרור משתמשים במחבלים מתאבדים המבצעים פיגועים המוניים בלב המדינה. שתי הדוגמאות הללו, שהן חלק מהשינויים שחלו באופי העימותים, כפי שתיארנו במבוא, מביאות למצב שבו גם ערים ויישובים הנמצאים במרחק גדול יותר מהגבול נתונים לאיום ולפגיעות של ממש.

45 יישובים אלו זכאים להטבות במסגרת מפת אזורי עדיפות לאומית על ידי שישה משרדי ממשלה: בינוי ושיכון; תשתיות לאומיות; חינוך; תעשייה, מסחר ותעסוקה; עבודה ורווחה; ואגף מס הכנסה באוצר.

בעבר היה סיכוי נדיר שיישוב מרוחק עשרות קילומטרים מהגבול ייפגע, והפגיעה הייתה בדרך כלל חד-פעמית, כך שלא השפיעה על שגרת החיים, למעט תקופה קצרה של התאוששות עד לחזרה לשגרה. המציאות בשנים האחרונות ממחישה בצורה בולטת את פגיעותן של ערים ויישובים שאינם בקו העימות. לעתים קרובות הפגיעות מתמשכות מאוד. להלן דוגמאות המתארות מציאות זו.

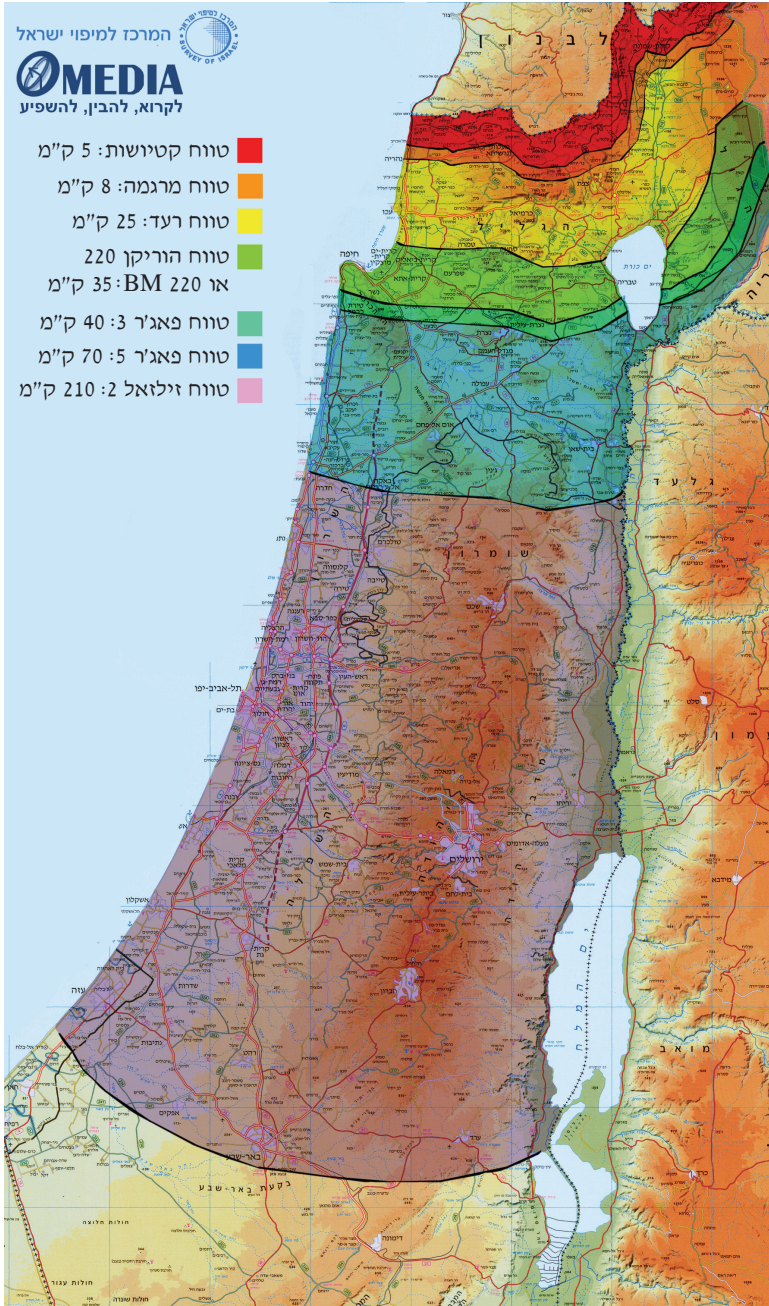
**ירושלים בשנים 2003-2000.** עם פרוץ האנתיפאדה השנייה סבלה ירושלים מגל טרור נרחב ביותר. בשנים אלו אירעו בירושלים לבדה 125 התקפות טרור, ונהרגו בהן למעלה מ-200 איש ונפצעו למעלה מ-1,300.<sup>46</sup> המשמעות הכלכלית של המצב הביטחוני הרעוע הייתה שיתוק כמעט מוחלט של התיירות לירושלים ופגיעה גדולה במסחר ובפעילות הכלכלית (מלונאות, בתי אוכל ובעלי העסקים בעיר). למשל, בשנת 2001 חלה ירידה של 55% במספר הלינות במלונות בעיר, וב-2002 חלה ירידה נוספת של 15% (תרשימים 3, 4 להלן); בשנת 2001 נסגרו 45 מפעלים באזור התעשייה עטרות ומספר העובדים במקום קטן בכ-1,200 איש; בשנת 2003 נסגרו 1,400 עסקים בעיר ופוטרו למעלה מ-2,000 עובדים.<sup>47</sup>

46 מאיה חושן, 2003. על נתוני ירושלים, 2002-2003: מצב קיים ומגמות שינוי, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

47 מאפיינים ומגמות בהתפתחות העיר ירושלים, מתוך ספר התקציב לשנת 2004, באתר העירייה: [www.jerusalem.muni.il](http://www.jerusalem.muni.il)



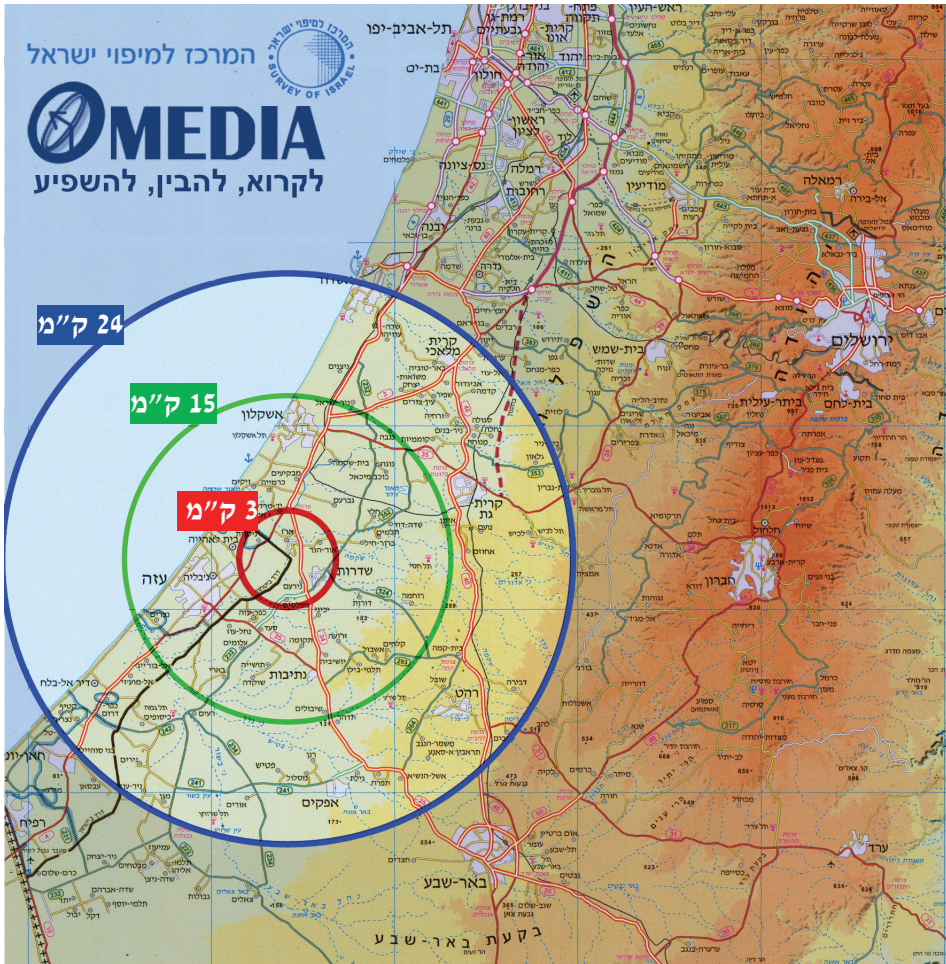
### מפה 1 טווח האיום הארטילרי מגבול הצפון



כל הזכויות שמורות למרכז למיפוי ישראל © 2007. המפה הודפסה בהיתר המרכז למיפוי ישראל.

המפה באדיבות אתר אומדיה [www.omedia.co.il](http://www.omedia.co.il), האתר הישראלי לפרשנות ביטחונית ופוליטית.

מפה 2 טווח האיום הארטילרי מרצועת עזה



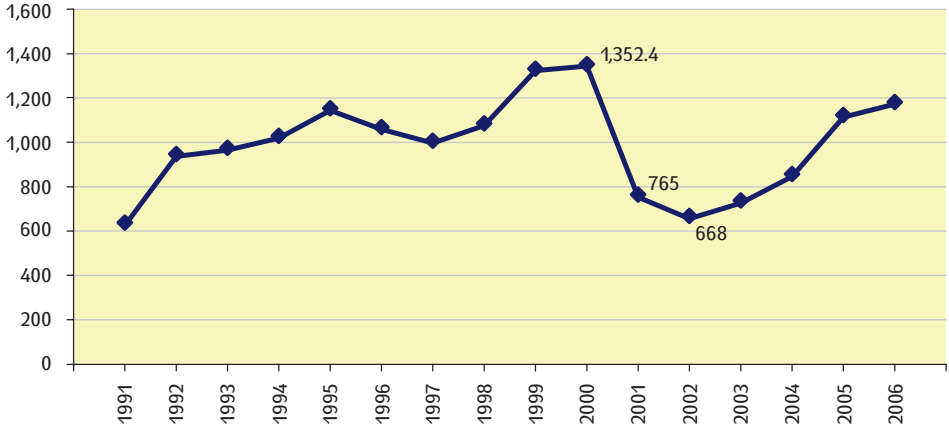
כל הזכויות שמורות למרכז למיפוי ישראל © 2007. המפה הודפסה בהיתר המרכז למיפוי ישראל.

המפה באדיבות אתר אומדיה [www.omedia.co.il](http://www.omedia.co.il), האתר הישראלי לפרשנות ביטחונית ופוליטית.

**טווחי הרקטות בדרום**

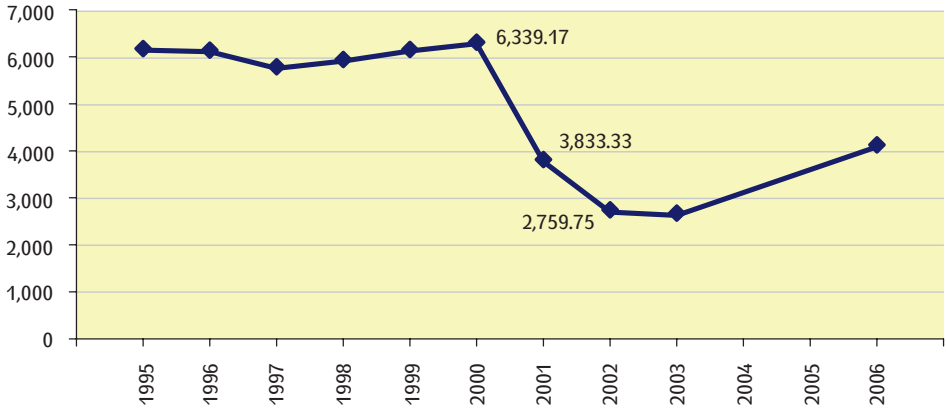
- 3 קילומטרים: קסאם 1 שדרות, יישובי הנגב המערבי
- 15 קילומטרים: קסאם 2, 3; אל קודס 101; יאסר; אל נאסר; ג'נין 1 אשקלון, נתיבות
- 24 קילומטרים: גראד קריית מלאכי, קריית גת, אופקים, אשדוד ובסיסים רבים של צה"ל

תרשים 3 לינות תיירים בירושלים, 2006-1991 (אלפים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבחר נתונים, עיבודי המחברים.

תרשים 4 מספר המועסקים במלונות בירושלים, 2006-1995



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבחר נתונים, עיבודי המחברים.

**שדרות.**<sup>48</sup> מאז שנת 2001 העיר שדרות נתונה במתקפת רקטות קסאם בתדירויות משתנות. על פי דוח מבקר המדינה,<sup>49</sup> המתבסס על נתוני אגף מבצעים בצה"ל, בשנים 2001-2006 נפלו 4,584 פצצות מרגמה ו־1,914 רקטות. חלקן הגדול נורה לעבר שדרות ויישובי עוטף עזה, וחלקן הקטן הגיע אף לאזור אשקלון.

על פי נתוני התאחדות התעשיינים גרם המצב הביטחוני בשלוש השנים האחרונות נזק ישיר ועקיף של למעלה מ־40 מיליוני ש"ח למפעלים התעשייה בשדרות והסביבה.<sup>50</sup> מאות מפעלים ועסקים קטנים ובינוניים עברו או מתכננים לעבור לאזורים אחרים בשל נטישה ועזיבה של עובדים, לקוחות, ספקים ונותני שירותים החוששים לבוא לאזור. 60% מהמפעלים באזור סובלים מירידה בתפוקה ומטעויות בייצור בשל המתח בקרב העובדים, כ־30% מהמפעלים מדווחים על ירידה במכירות לשוק המקומי, 40% מדווחים על ירידה ביצוא, 46% מדווחים על נטישת לקוחות ו־54% מדווחים על הפסד שווקים בחו"ל.

**יישובים בצפון.** במהלך מלחמת לבנון השנייה נפגעו יישובים רבים מפגיעת טילים ורקטות שהגיעו לטווחים של עשרות קילומטרים. הערים צפת וחיפה למשל, אשר ספגו פגיעות רבות, אינן נכללות בהגדרה של קו העימות ולכן תושביהן אינם נהנים מההטבות ומההקלות הנלוות לכך. למעשה במלחמה זו נוצר מצב אבסורדי שבו שני יישובים שנפגעו מאותו מקור איום באותו פרק זמן היו זכאים מבחינה חוקית לפתרונות שונים זה מזה בשל ההבדל בהגדרות (כפי שהיו ערב המלחמה).

דוגמאות אלו ממחישות שהגדרת קו העימות שנוצרה במציאות ביטחונית אחרת איננה נותנת מענה הולם ואיננה מממשת את מטרותיה במספר הולך וגדל של מקרים שבהם יישובים נפגעים ממצבי עימות.

#### **4. המציאות חדשה, ההגדרות ישנות**

עקב התרבותם של מצבי העימות בעורף, מקצתם באזורים שאינם נחשבים קו עימות, נוצר מצב שבו מופעלים לחצים פוליטיים כבדים לכלול יישובים

48 דוגמת שדרות מובאת בהקשר זה משום שעד לאחרונה לא הוכרה עיר זו כקו עימות או יישוב ספר.

49 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונית שנת הכספים 2005.

50 מתוך אתר האינטרנט של התאחדות התעשיינים: [www.industry.org.il](http://www.industry.org.il). פורסם ב־15 בנובמבר 2006.

מסוימים בהגדרה של קו עימות או של יישוב ספר. לחץ זה לא תמיד נושא פרות וגם לא תמיד מוצדק.

בבחירת המענה שניתן במקרים שתוארו בדוגמאות לעיל מתברר שירושלים לא קיבלה מעמד של קו עימות, ולכן – חרף שיתוק חיי המסחר והפגיעה בשגרת החיים – תושבי העיר ובעלי העסקים לא קיבלו הקלות או פיצויים שהיו זוכים להם במצב דומה אילו היו כלולים בהגדרה. בשדרות, שהפגיעות בה ובסביבתה החלו כבר ב-2001, נמשך למעשה תהליך הגדרתה כיישוב קו עימות גם בימים אלה, כאשר הצעת חוק בעניין עדיין נדונה בכנסת.<sup>51</sup> אמנם במשך השנים הללו הוגדרה שדרות קו עימות בתחומים מסוימים, למשל בחוק חובת המכרזים. כן התקבלו החלטות ממשלה בדבר סיוע מיוחד לעיר, אולם הגדרה של העיר כיישוב ספר או כיישוב קו עימות – הגדרה בעלת השלכה תקציבית כבדה – לא נעשתה.<sup>52</sup>

גם במלחמת לבנון השנייה – בעקבות לחצים מצד תושבי האזורים שנפגעו, התעשיינים, הסתדרות העובדים ועוד גורמים, בזמן המלחמה עצמה ולאחריה – נוצר הצורך להגדיר מחדש את אזור קו העימות ואת רשימת יישובי הספר כדי לכלול בהגדרה את כלל היישובים שהיו נתונים למתקפה בזמן המלחמה. במקרה זה התקבלה החלטה שהיישובים שנפגעו ייכללו בהגדרה בצורה נקודתית רק בהתייחס לתקופת המלחמה (12 ביולי עד 15 באוגוסט).<sup>53</sup> החלטה זו כונתה בהוראות השעה 'אזור ההגבלה', ומשמעותה הייתה שכל אזור נכלל בהגדרה בטווח הימים שנקבע לו (ראו להלן מפת אזור ההגבלה).

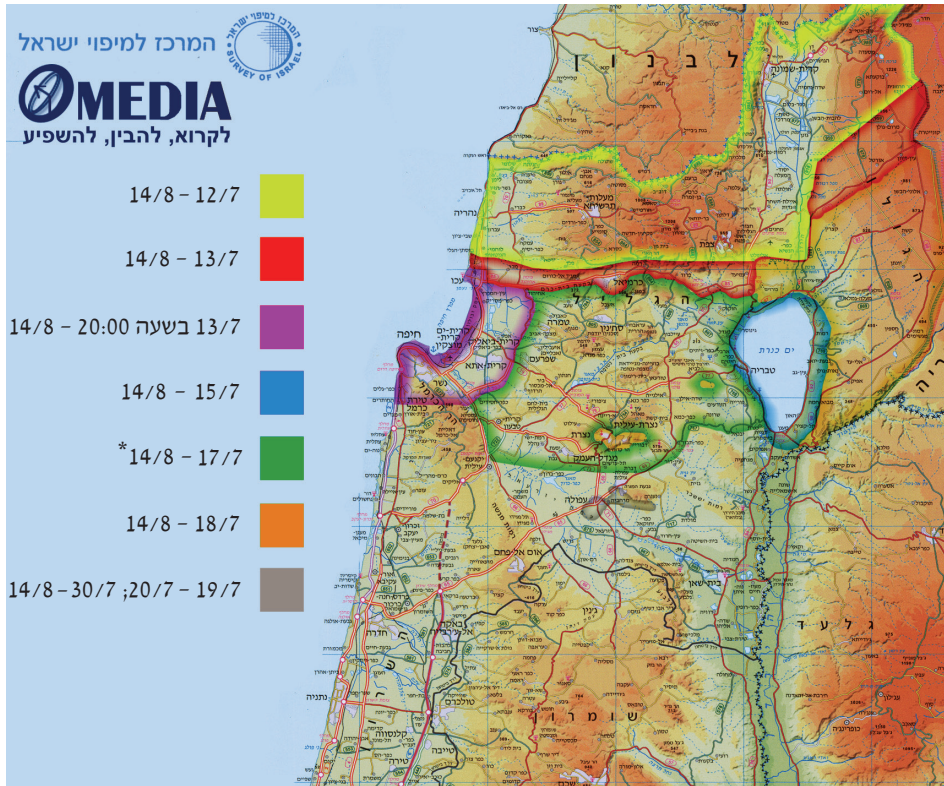
ה'פתרון' שניתן בכל אחד מהמקרים הוא פתרון אחר. שוני זה אינו נובע משוני מהותי בפגיעות או בנזקים, אלא נעוץ בעיקר בהבדלים שאינם ממין העניין, כמו הלחץ של דעת הקהל, כוח פוליטי ואינטרסים אחרים. התוצאה הלא רצויה מבחינת המשק ומבחינת האזרחים היא שהגדרת קו העימות הנוכחית אינה נותנת מענה לצרכים הביטחוניים המשתנים, ונוסף על כך שינויים שחלים בו נעשים אד הוק, ללא קריטריונים ברורים, באופן לא שוויוני ובעיקר בגלל לחצים פוליטיים ולא מתוך שיקול דעת.

51 ראו הצעת חוק: סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

52 בעקבות החמרה בעצמת הפגיעות הוכרז ביום 22 במאי 2007 מצב מיוחד בעורף באזור שדרות ועוטף עזה. ההכרזה הביאה להגדרתם כיישובי ספר לתקופה מוגבלת.

53 או עד 31 באוגוסט לעניין תשלומי שכר לעובדים שנעדרו ממקום עבודתם.

מפה 3 מפת אזורי ההגבלה



כל הזכויות שמורות למרכז למיפוי ישראל © 2007. המפה הודפסה בהיתר המרכז למיפוי ישראל.  
 המפה באדיבות אתר אומדיה [www.omedia.co.il](http://www.omedia.co.il), האתר הישראלי לפרשנות ביטחונית ופוליטית.

מפה זו מבוססת על המפה המופיעה בקובץ התקנות 2006, חוברת מס' 6519, עמ' 1179, ואין לה תוקף משפטי מחייב.

**הערה:** אזור נצרת ונצרת עילית: 16/7 - 14/8.

ההשפעה הכלכלית של מצב זה איננה רצויה לשני הכיוונים: יישובים שאינם סובלים ממצב עימות לאורך שנים ממשיכים לקבל הטבות בסכומים לא מבוטלים, בעוד יישובים אחרים שסובלים ממצב העימות אינם זוכים לאותם תמריצים והקלות. הדבר פוגע הן בפרטים הן בהתפתחות הכלכלית של היישוב או של האזור.

## 5. הגדרה חדשה: עקרונות וחלופות

לנוכח השינוי באופי העימותים ומכאן גם בתמונת האיומים יש לשקול מחדש עד כמה ההגדרות אכן נותנות מענה הולם לרמת הסיכון והפגיעה ביישובים: ראשית יש לשאול אם יש הצדקה ביטחונית לקיומה של הגדרה מסוג 'יישובי קו העימות'. האם כיום יש מקום להגדרה המותנית במרחק מסוים מהגבול לנוכח אפשרות הפגיעה בכל חלקי הארץ (בלי להתייחס לשיקולים נוספים כגון עידוד ההתיישבות)?

מצד אחד, הגדרה כזו נראית מיושנת ומבוססת על מצב שבו עיקר הסיכון היה בחזית – בייחוד בעקבות חדירה מהגבול או ירי מעבר לגבול אל היישובים הסמוכים אליו – ואילו העורף נפגע לעתים נדירות יחסית. במצב כזה את אזור העימות היה אפשר לתחום בקו ולהגדיר במונחים של מרחק מהגבול. במציאות הנוכחית קשה להצדיק מצב שבו בעל צימר ביישוב ספר מפוצה על נזקי המלחמה (העקיפים) בעוד בעל צימר דומה, ביישוב שאינו כלול בהגדרה אשר נפגע אף הוא מאותם נזקי מלחמה, איננו מפוצה.

מצד אחר, גם במצב הנוכחי יש דרגות אחדות של סיכון ואופי נבדל של איום באזורים השונים. מגורים בקרבת הגבול עדיין טומנים בחובם סיכון, אולם סיכון זה הוא חלק ממכלול רחב יותר של סיכונים ביטחוניים הקיימים כיום בכל מיני אזורים ברחבי המדינה.

מכיוון שהמטרות של הגדרת יישובי קו העימות וההטבות שנועדו להשיג את אותן מטרות עדיין רלוונטיות, תוכל הגדרה מתאימה יותר למציאות המשתנה לשמש כלי מדיניות יעיל יותר בידי הממשלה.

### עקרונות מנחים

בטרם נבחן חלופות אחרות שיכולות לתת מענה לצרכים במציאות הביטחונית כיום, נדגיש עקרונות אחדים הרלוונטיים לכלל החלופות ומשמשים בסיס להתייחסות עדכנית להגדרת קו העימות.

**אזור ההתייחסות.** הבחינה של יישובי עימות צריכה להתייחס לכלל אזורי הארץ ולא רק לאזורים הסמוכים לגבול.

**סדר בהגדרות.** כפי שצינו לעיל, קיימות רשימות והגדרות של יישובים הזכאים להטבות כלכליות, ויש חפיפה בין היישובים הנכללים בהן. יש

להגדיר בבירור את מטרתה של כל הגדרה ואת ההטבות הרלוונטיות לה. ההגדרה של יישובי עימות צריכה להתבסס על המצב הביטחוני ועל ההשלכות הנובעות ממנו באותו מקום. תמריצים והטבות אחרים שנועדו למשוך השקעות, תעסוקה ואוכלוסייה צריכים להינתן דרך הגדרות אחרות (למשל, אזור עדיפות לאומית). בסוג כזה של הגדרה יוכלו להתייחס ליישובי עימות באשר הם, על פי רמת האיום או הסיכון שבה הם נתונים, ולא דווקא על פי מקומם הגאוגרפי ביחס לגבול.

**דינמיות.** לנוכח השינויים באופי העימותים, בעצימותם ובמקומם, המתרחשים בתכיפות גבוהה יותר, יש מקום להקים גוף מוסמך, בדומה לוועדת הגבולות במשרד הפנים. הגוף יתכנס בפרקי זמן קבועים ומוגדרים כדי לבחון את רשימת/מפת היישובים הכלולים בכל הגדרה ולעדכן אותה בהתאם להתפתחויות. גוף זה יתכנס גם במצבים מיוחדים, למשל לאחר עימות או במהלך אירוע חירום מתמשך כדי לבצע שינויים שידרשו.

**קריטריונים.** על הגוף שיוקם להגדיר קריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים שיש להביא בחשבון כשמכלילים יישוב, אזור או מגזר כלכלי בהגדרה של קו עימות. קריטריונים אלו צריכים לכלול לדעתנו (רשימה חלקית בלבד) את משך האיום, את עצמת האיום, את אופי הפגיעות (רכוש, חיי אדם) ואת תדירות הפגיעות. אנו סבורים שהגוף שיוקם יוכל לקבוע בצורה המיטבית את הקריטריונים הרלוונטיים בהתאם למציאות הביטחונית באותה עת (בצד שיקולי תקציב).

### הגדרות חלופיות

**נפגעי עימות (גורם הנזק).** חלופה זו מניחה כי בשל העובדה שכל מקום בארץ מועד לפגיעה, אין מקום להגדרה מיוחדת של יישובים או של אזורים הראויים להתייחסות ייחודית (למעט עניין הקדימות, שיכולה להיות מוגדרת בצורה נקודתית). החלופה מציעה שההתייחסות תתבצע על סמך גורם הנזק בלבד ולא על סמך המקום הגאוגרפי. במילים אחרות, כל נזק שיוכח שנגרם בעקבות פעילות של האויב, בין ישיר ובין עקיף, יהיה זכאי לפיצוי.

כל החלטה תהיה שוויונית כלפי מי שנתון באיום ונפגע מאותו הגורם. לדוגמה, על פי חלופה זו כל מי שנמצא תחת איום רקטות הקסאם יהיה זכאי לאותה רמת מיגון, לאותם פיצויים במקרה של פגיעה ולאותן הוראות



חוק שתיקבענה. מנגנון דומה קיים כבר כיום במקרה של נזקים ישירים (מס רכוש), ואפשר להשתמש בפלטפורמה הקיימת לביצוע החלופה. הוכחת גורם הנזק תוטל על הנפגע, וכל מקרה ייבדק לגופו של עניין. עם זאת אפשר יהיה להחליט לנוכח המצב שיישוב או אזור מסוים נפגעו באורח כולל מהאיום, למשל מבחינת מחירי הדירות או רמת הפעילות המסחרית, ואזי הפיצוי יוכל להיות אוטומטי לאותו יישוב או לאותו תחום. גם במקרה כזה הוכחת הנזק תיבחן בכל פעם מחדש.

היתרון העיקרי של חלופה זו הוא מתן המענה הממוקד לכל פגיעה, בכל מקום בארץ, באופן פרטני ועל סמך קריטריונים ברורים ושוויוניים. המענה שיינתן יכוון בעיקר להיבטים של תמיכה וסיוע במצב העימות ולפיצוי על נזקים ישירים ועקיפים שנגרמו בעקבותיו.

אחד החסרונות העיקריים של החלופה הוא שהמענה ניתן בדיעבד, לאחר הוכחת הנזק, והדבר בעייתי כיוון שהמיגון נדרש ליישובים מלכתחילה. אפשר להציע שהמיגון ייעשה על סמך גורם הנזק האפשרי המשוער בכל מקום, ובדיעבד חלק מהמענה הממוקד יהיה גם התאמת המיגון לצרכים הפרטניים. עוד חסרון הוא הקושי שעלול להיווצר בהוכחת הקשר הסיבתי שבין הגורם העקיף לנזק שנגרם (עד מתי היקף הירידה במספר התיירים הוא תוצאה של העימות?). הצורך לבחון כל מקרה ומקרה לגופו עלול ליצור קושי לתת מענה מיטבי ומהיר לצרכים. המענה הפרטני והצורך של הנפגע בהוכחת הנזק עלולים ליצור בעיה של מיצוי זכויות, כלומר הזכאים לפיצוי או להטבה לא ידעו כיצד לקבל אותה או יותרו על קבלתה בשל ההליך הנדרש.

**רשימת יישובי עימות.** מתן ההטבות וההקלות יהיה על פי רשימה שמית של יישובים שיוגדרו יישובי עימות על פי המצב הביטחוני השורר בהם ובמנותק מהמרחק שלהם מהגבול. חלופה זו מניחה, כמו החלופה הקודמת, שיש להתייחס באופן פרטני יותר לנפגעים ממצבי עימות, אולם ברמה היישובית.

יחסית החלופה פשוטה מאוד ליישום ודורשת הרכבה של רשימת יישובים (בכל חלקי הארץ) הנתונים במצב עימות. יישוב ברשימה והתושבים בו יהיו זכאים להטבות שייקבעו. יהיה אפשר ליצור דרגות בתוך הרשימה לנוכח המטרות הקיימות, למשל דרגות של הטבות מס ושל מיגון.

היתרונות של החלופה הם מענה ממוקד יותר לכלל אזורי הארץ. דרגות בתוך הרשימה ורמת עדכון גבוהה יכולות לאפשר חיסכון מסוים בהוצאה.

בצד המיקוד והחיסכון האפשרי תבטיח רשימה מעודכנת תדיר בעלת קריטריונים ברורים שוויוניות בהכללת יישובים הנפגעים ממצבי עימות. גם לחלופה זו יש חסרונות: התייחסות ברמת היישוב נתונה ללחצים פוליטיים כבדים יותר, ויש חשש לשיקולים שלא ממין העניין בהכללת יישוב זה או אחר. נוסף על כך שיקולי חיסכון עלולים להביא להוצאתם של יישובים מהרשימה, למשל יישובים מבוססים יחסית, גם אם הפגיעות בהם דומות.

**מפת אזורים.** לנוכח העובדה שפוטנציאל הפגיעה קיים כיום בכל חלקי הארץ, חלופה זו מציעה להכין מפה שבה יינתן לכל אזור בארץ צבע המבטא את רמת הסיכון של האזור בהמשך לקריטריונים שיוגדרו. גם במקרה זה הפלטפורמה קיימת, כדוגמת מפת אזורי העדיפות הלאומית. חלופה זו נותנת מענה כולל מלכתחילה, ובה כל אזור וכל יישוב בארץ מוגדרים מבחינת רמת העימות שהם נתונים בה. גם במקרה זה עלולים להיווצר לחצים פוליטיים, אם כי פחותים, בשל ההתייחסות האזורית ולא היישובית. חיסרון אחר הוא העובדה שהצורך לתחום כל אזור בקו עלול ליצור מרוויחים ומפסידים בשל קרבה לאזור, או במילותיו של השופט חשין:

בכל מקום בו נקבעים גבולות ותחומין, תמיד יהיו שימצאו עצמם מחוץ לתחום. קביעת הגבול הגאוגרפי מקילה על הליך בירור הזכאות לפיצוי. עם זאת, וודאות ויעילות אינן חזות הכל, ולפיכך גבול אינו יכול להיות שרירותי לחלוטין [...] גבולות הנקבעים בהוראת דין אינם יכולים להיות שרירותיים בפני עצמם; **אך מובן כי לכל גבול יהיו שוליים של שרירות.**<sup>54</sup>

אולם כפי שמציין השופט חשין בדבריו, קביעת הגבולות גם מקלה את הליך בירור הזכאות לפיצוי. יתרונות נוספים הם היכולת לתת מענה אזורי (יתרונות לגודל) והגמישות בהתאמת חבילות סיוע לכל מיני אזורים על פי הצרכים.

**פגיעה ייחודית בענפים מסוימים.** חלק מן הפגיעות מתרכזות בענפים לכלליים מסוימים באופן מיוחד או חמור יותר. לדוגמה: ענף התיירות

54 בג"ץ 8803/06 גני חוגה בע"מ נ' שר האוצר [ההדגשה שלנו].

בצפון בעקבות מלחמת לבנון השנייה ובירושלים במהלך האנתיפאדה, שוק הדירות בעקבות ירידה בביקושים באזורים מסוימים וירידת ערך, או ענף החקלאות בעקבות פגיעה ביבולים.

בחלופות השנייה והשלישית אפשר לתת לכך מענה טוב יותר על ידי הטבות ייחודיות נוספות לאותם ענפים ביישובים שיוגדרו ברשימה או במפה. לדוגמה, אזור או יישוב מסוים יכולים להיות מוגדרים ברמת עימות ב, אולם ענף החקלאות באותו אזור יזכה להטבות כמו באזור שרמת העימות שלו מוגדרת א. אשר לענף התיירות, סביר להניח שבמצבי עימות תיירים רבים אינם מגיעים כלל לארץ, לכן אפשר יהיה גם להגדיר את ענף התיירות בכללותו ענף ברמת עימות מסוימת בכל חלקי הארץ.

### **קריטריונים לבחינת החלופות**

**מענה למטרות.** עד כמה כל חלופה מספקת מענה למטרות ההגדרה – מענה מיוגני מתאים, פיצוי על הפגיעה הכלכלית הנובעת מהסיכון הביטחוני ופיצוי על נזקים עקב מצבי עימות באותו אזור.

**אפקטיביות.** עד כמה כל חלופה מצמצמת את התופעות הלא רצויות שצוינו לעיל – היעדר שוויונית בהכללת יישובים ברשימה, חשיפה ללחצים פוליטיים, היעדר קריטריונים ברורים למתן ההטבות והיעדר מענה הולם למציאות הביטחונית החדשה שבה כל אזור בארץ עלול להיפגע.

**עלות תקציבית.** עד כמה כל חלופה מאפשרת חיסכון תקציבי ולחלופין דורשת תוספת על המצב הקיים. אי־אפשר להעריך את העלות התקציבית המדויקת של כל אחת מהחלופות שתוארו לעיל מפני שהתקציב הנדרש לכל חלופה מותנה ביישובים, באזורים או במגזרים שייכללו בהגדרה המעודכנת.

נעיר כי התקציב שיוקצה למתן אותן הטבות עלול אף הוא להשתנות משנה לשנה בהתאם לשיקולים משיקולים שונים בתקציב המדינה השנתי. במקרה קיצוני של מלחמה כוללת או פגיעה באזורים רבים בעת ובעונה אחת, ייתכן מצב שבו תידרש החלטה נקודתית באשר למענה האפשרי מבחינה כלכלית.

**ישימות טכנית.** עד כמה החלופה פשוטה או מסורבלת ליישום מבחינה טכנית.

**ישימות פוליטית.** עד כמה החלופה צפויה להיתקל בהתנגדות פוליטית ליישומה, ולחלופין – לזכות לתמיכה.

השוואת החלופות - סיכום

חלופה א: גורם הנזק	חלופה ב: רשימת יישובים	חלופה ג: מפת אזורים דינמית	החלופה הקריטריון
<p>בינוני. לעניין המיגון – חלקית בדיעבד. בחלק מהמטרות מענה אזורי או לכל הפחות יישובי ישיג טוב יותר את המטרה.</p>	<p>טוב. למרבית המטרות יהיה מענה יישובי מספק, אפשר לתת מענה גם ברמת המגזר הכלכלי.</p>	<p>טוב מאוד. אפשר לתת מענה טוב יותר במקום שיש יתרון לפתרונות אזוריים. מדובר במענה קבוע לכלל האזורים המאפשר היערכות מוקדמת מיטבית. אפשר לתת מענה גם ברמת המגזר הכלכלי.</p>	<p><b>מענה למטרות</b></p>
<p>גבוהה. מענה פרטני (ולכן חשוף פחות ללחצים פוליטיים), ממוקד ובעל קריטריונים ברורים.</p>	<p>בינונית גבוהה. עדיין יש חשש סביר ללחצים פוליטיים ברמה היישובית. שיקול הדעת בנוגע לכל יישוב בנפרד עלול להיות פתח לשיקולים זרים.</p>	<p>גבוהה. מענה 'שקוף' לכלל האזורים. סיכוי נמוך יותר ללחץ פוליטי ושיקולים זרים בשל ההיבט האזורי.</p>	<p><b>אפקטיביות</b></p>
<p>בשל המענה הפרטני צפוי חיסכון תקציבי. ייתכן שמידת החיסכון תהיה גבוהה מהרצוי בשל מיצוי זכויות נמוך.</p>	<p>בטווח הארוך צפוי חיסכון תקציבי מסוים בשל המיקוד וההתאמה הטובים יותר של הרשימה.</p>	<p>השפעות סותרות: המענה האזורי הכלכלי-ארצי עלול להצריך תוספת תקציב (בניגוד לחלופה ב, אין מיקוד ברמה יישובית שיכול לחסוך). ובכל זאת יתרונות לגודל יכולים להביא לחיסכון.</p>	<p><b>עלות תקציבית (הערכה)</b></p>
<p>בינונית. הצורך לבדוק כל מקרה לגופו עלול לסרב ולהאט את המענה הרצוי.</p>	<p>גבוהה מאוד. נדרש רק להרכיב את רשימת יישובי העימות ולעדכנה תדיר.</p>	<p>בינונית גבוהה. פלטפורמה קיימת. המורכבות האפשרית של מפה מסוג זה והצורך בתיחום הולם של האזורים עלולים לגרור חילוקי דעות מקצועיים ולהוות קושי ביצירת מפה מוסכמת.</p>	<p><b>ישימות טכנית</b></p>
<p>נמוכה. צפויה התנגדות חזקה מצד היישובים הנהנים מההטבות כיום ומחברי כנסת הרואים את עצמם כנציגיהם.</p>	<p>בינונית גבוהה. תלויה באופי השינויים לעומת המצב הנוכחי.</p>	<p>בינונית גבוהה. תלויה לעומת המצב הנוכחי. חילוקי דעות עלולים לגרום עיכובים גדולים ביצירת המפה. משהוכנה המפה, המענה הכלכלי-ארצי מעלה את הישימות הפוליטית של החלופה.</p>	<p><b>ישימות פוליטית</b></p>

## 6. סיכום והמלצות

הגדרת יישובי קו עימות ויישובי ספר נועדה לחזק יישובים בסיכון ביטחוני גבוה יותר עקב קרבתם לגבול ולסייע להם, אך היא איננה נותנת מענה מיטבי לנוכח השינוי באופי האיומים כיום. הוספת יישובים לרשימה או הורדתם ממנה נעשית בעיקר בעקבות לחצים ציבוריים ופוליטיים, לעתים לאחר פרק זמן ממושך מאוד של מצב עימות, ולעתים אינה מצליחה.

אנו מציעים כמה חלופות שיכולות להתמודד עם המציאות המשתנה בעימותים ולאפשר מתן מענה כולל, דינמי יותר ורלוונטי יותר, המביא בחשבון פגיעות רבות יותר בעורף ופוטנציאל פגיעה בכל חלקי הארץ. כבר כיום נעשה שימוש בחלק מן החלופות המוצעות, אולם הבחירה בכל חלופה נעשית אד הוק, ובחלק גדול מהמקרים רק לאחר מאבק משפטי ולחץ ציבורי.

חלופות ב-ו-ג עדיפות במרבית הקריטריונים מחלופה א. מפת אזורים דינמית (חלופה ג) נותנת מענה כולל ברמה הארצית. אולם בשל החשש שמחלוקות מקצועיות ופוליטיות יביאו לידי עיכוב גדול ביצירת מפה זו, רצוי לבסס תחילה את רשימת היישובים הזכאים (חלופה ב). אנו מניחים שמרגע שהמפה מוכנה, היא תיתן מענה טוב יותר מחלופה ב. על כל פנים, הבחירה בין חלופות ב-ו-ג יכולה להיעשות על סמך ניתוח של ההבדל התקציבי שייווצר בכל חלופה או מתוך שיקולים של ישימות פוליטית בעת קבלת ההחלטה.

לא די לבחור בחלופה המיטבית, אלא יש לוודא את הקמתו של גוף שיכלול נציגים ממשרדי האוצר והביטחון וממשרדי הוצאה נוספים, ושיהיה אחראי לעדכן את רשימת היישובים או את מפת האזורים בפרקי זמן קבועים, מתוך התייחסות לשינויים המתרחשים בתמונת האיומים והפגיעות. גוף זה יקבע קריטריונים שקופים וברורים להכללת יישוב ברשימות, כך שהמדיניות בנושא זה תהיה רלוונטית למציאות, שקופה ליצרן ומסודרת מבחינת הנהלים והביצוע.



חלק שני

## סיכום דברי הכינוס





מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 העלתה מחדש את נושא ביטחון העורף לדיון הציבורי. לקראת פורום קיסריה ה-15 (2007) הוקם צוות בראשותו של עו"ד דן מרידור. הצוות החליט להתמקד בסוגיות שמתעוררות עקב השינוי באופי העימותים ושיש להן השלכות כלכליות על הפרט ועל החברה בישראל. הצוות ממליץ לבחון מחדש את חלוקת הנטל של ביטחון העורף בין האזרחים למדינה וכן מציע חלופות להגדרת קו העימות. להלן עיקרי הדברים שעלו בדיון שיוחד לנושא זה.

**דן מרידור:** אנו עדים להתפתחות חשובה מאוד שאנחנו לא תמיד שמים לב אליה: בשלושת העימותים האחרונים שישראל השתתפה בהם או שנכפו עליה הייתה הסכנה העיקרית בעורף. אי־אפשר עוד להתייחס לעורף כאל נספח למלחמה העיקרית. המלחמה העיקרית היא בעורף, לא בחזית. שינוי משמעותי אחר הוא שבעבר נלחמו בנו מדינות, ואילו היום נלחמים בנו ארגונים, אך תורת הלחימה הרגילה איננה מתאימה לכך.

במאבק כזה, שלעיתים קרובות הוא מאבק מתמשך, כושר העמידה של העורף חשוב, שכן החברה הישראלית נמדדת בכושר העמידה שלה. גם חשיבות המיגון עולה במקרה של עימותים מסוג זה. לשון אחר: אם אנחנו נמצאים בעימותים מתמשכים שמתרחשים גם בעורף, צריך להקצות בתקציב הביטחון חלק גדול יותר למיגון. בהקשר זה אני רוצה לדבר על שתי תופעות: הראשונה היא **הפרטת הביטחון בעורף**, והשנייה קשורה **להגדרת קו עימות**.

כאשר המלחמה בעורף, חלק הולך וגדל של העומס מוטל על האזרח, בכלל זה העומס הכלכלי. במציאות הנוכחית האזרח נאלץ לממן גם חלק מההוצאות הביטחוניות שהמדינה הייתה אמורה לממן. תופעה זו מתרחבת ככל שהמלחמה מתנהלת פחות בחזית ויותר בעורף. מבחינה כלכלית זו איננה הקצאה יעילה של התקציב, במיוחד כשמדובר במוצר ציבורי כמו ביטחון. מבחינה ערכית הדבר חמור אף יותר, שכן נפגעת ההצדקה הבסיסית לקיומה של המדינה – הגנה על כל אזרחיה, תהא יכולתם הכלכלית אשר תהא. הסולידריות החברתית בסיכון, ומכיוון שהחוסן של העורף טמון באותה סולידריות, ההפרטה הזאת של הביטחון בעורף פוגעת בסופו של דבר בחוסן הלאומי.

חשוב לציין עוד תופעה: המגזר השלישי נותן מענה ומספק שירותים לתושבי העורף. חלק גדול מהפעילות מבורך מאוד, אולם חלקה נעשה בניגוד מוחלט למדיניות הממשלה. אי־אפשר למנוע מאנשים לתרום ולעזור, אבל

יש לבחון דרכים להסדרת הפעילות כך שתיעשה בשיתוף פעולה ובתיאום עם המדיניות הממשלתית.

לנוכח המציאות הזאת אנו קוראים לממשלה לקבל עליה מחדש אחריות על כלל היבטי הביטחון של העורף ולפעול לצמצום הפרטת הביטחון. אנו ממליצים להגדיר את רמת הביטחון שהמדינה מתחייבת לה כלפי אזרחיה. הגדרה זו צריכה להבטיח קיום מרקם חיים סביר לאורך זמן וסיכויי הישרדות שווים לכלל אזרחי המדינה. אנו ממליצים גם למדוד את ההוצאה הפרטית לביטחון, שאמורה להיות מינימלית, אם בכלל. מדד זה יאפשר לעקוב אחר התרחבות תופעת ההפרטה או צמצומה וכן לבחון את ההבדלים בין קבוצות באוכלוסייה מבחינת ההוצאה הפרטית לביטחון. לבסוף, על המדינה להגדיר בבירור מהן הסמכויות שהיא האחראית הבלעדית להן ומהן הפעילויות שהיא מפקידה בידי גורמים אחרים, בכלל זה גורמי המגזר השלישי.

התופעה השנייה שהצוות עסק בה היא הגדרת קו העימות. גם במקרה זה נחוץ שינוי בגישה, ואין להסתפק בהגדרה המבוססת על המרחק הגאוגרפי מהגבול. יש לבחון את ההגדרה בראייה כוללת ולקבוע קריטריונים צודקים ושוויוניים שיגדירו מי נכלל בהגדרה. לא ראוי שהמצב הנוכחי שבו לחץ פוליטי ותקשורתי גורר שינויים אד הוק בהגדרות יימשך, ולכן יש לשנותו בהקדם האפשרי. אנו ממליצים להקים גוף מקצועי שיהיה ממונה על קביעת הקריטריונים הללו כך שיהיו ברורים ושקופים לציבור. הגוף אף יהיה ממונה על עדכון רשימת הזכאים שייכללו בהגדרה על פי אותם קריטריונים. במקום התנאי של המרחק הגאוגרפי מהגבול הצענו שלוש חלופות, ואנו ממליצים לסרטט מפה דינמית של אזורי עימות שתתעדכן לפי הצורך.

שתי הסוגיות שהעלינו כאן – הפרטת הביטחון והגדרת קו העימות – מעלות את הצורך לבחון מחדש את תפיסת הביטחון, בעיקר לנוכח העובדה שהמלחמה שהייתה – ואולי גם זו שעלולה לפרוץ – עיקרה בעורף, והחזית עשויה להיות מקום בטוח יותר מהמקום שהאזרחים חיים בו.

**אופיר פינס-פז:** אני סבור שהממשלה – הרשות המבצעת במדינת ישראל – הולכת ומאבדת את כושר הביצוע שלה. ראש הממשלה והשרים כמעט אינם נבחנים בכושר הביצוע של המשרדים שלהם ושל הממשלה. שרי האוצר במדינת ישראל נבחנים קודם כול ברמת הצמיחה של המשק. כך אנו מוצאים את עצמנו מספקים פחות מוצרים ציבוריים או שירותים

לציבור, ואנחנו מפריטים את הרשות המבצעת עד כדי הפרטת חלקים מהביטחון הלאומי. כשהביטחון מופרט או כשמדינה אינה מסוגלת לספק את הצרכים הביטחוניים, הבעיה נעשית קיומית ממש. כשמפריטים – מתפטרים מאחריות. מי שמשלם את המחיר בחלק ניכר מהמקרים הוא הציבור הישראלי. המגזר העסקי או המגזר השלישי אינם יכולים למלא את מקום המגזר הממשלתי בתחום המערכות הביטחוניות או צורכי הביטחון של העורף. האם אפשר למגן את כל המדינה? האם אפשר לספק ביטחון אמתי לכל תושבי המדינה בכל מקום ובכל זמן? איני בטוח כלל שכלכלת ישראל מסוגלת להתמודד באופן אמתי, יעיל ומיטבי עם האתגר של מיגון העורף. האם לאורך שנים רבות הציבור הישראלי ומדינת ישראל מסוגלים לחיות בסוג כזה של לחץ שבו העורף הופך להיות חזית? בהצגת הדברים חסרה המילה 'שלום'. שלום אינו תבוסתנות. אני מציע למקבלי ההחלטות במדינת ישראל להתחיל לחשוב במושגים של סיום הקונפליקט והגעה לשלום. מבחינה אסטרטגית אנחנו חייבים להגיע למצב של שלום עם העולם הערבי, חרף הקשיים ולמרות המורכבות.

**רענן דינור:** ההנחה שרשות מקומית יכולה להסתדר בכוחות עצמה במצב חירום הייתה הנחה מוטעית מיסודה. הנחה זו נכונה בעיר כמו חיפה, אך איננה נכונה ברשויות רבות אחרות. עקב אותה הבחנה ומשום השונות הגדולה בין הרשויות נבנה המודל הדואלי שהצוות ממליץ עליו. לפי מודל זה מצמידים לכל אחת מרשויות המדינה יחידה של פיקוד העורף, עיריית צללים במובן מסוים, שבמועד המתאים יכולה לתת מענה לחיזוק אותה רשות ולעתים אף לפעול במקומה. אותה הנחה מוטעית הובילה גם לתפיסה השגויה שכל תכליתו של פיקוד העורף היא הצלת חיים, ואילו התפיסה היסודית שתפקידו לסייע למרקם החיים האזרחי בעורף הלכה ונעלמה. כמו הצוות סברה גם הממשלה שצריך גורם מרכזי שיתכלל את פעילות הממשלה בעורף. ב-15 באפריל 2007 החליטה הממשלה להטיל את התכלול של פעילות העורף על משרד הביטחון. המשרד הקים רשות חירום לאומית שתפקידה להפעיל את המנגנונים בעלי הראייה המרחבית על כלל הגורמים המשפיעים והפעילים בתחום העורף.

אשר לסוגיה של הפרטת הביטחון, כבר באוגוסט 2006, בעקבות לקחי מלחמת לבנון, הורה ראש הממשלה להגדיר את שירותי הליבה שהממשלה חייבת לספק לעורף בעת חירום, ובכלל זה הדרך שתבטיח שאותו סל השירותים יגיע לכל אזרח.

בנוגע למגזר השלישי: לדעתי המעורבות של גורמי החברה האזרחית אינה מלמדת על חולשת הממשלה. עם זאת הממשלה מחויבת לספק את שירותי הליבה, וגורמי החברה האזרחית יכולים לספק את שירותי הרשות. יש לי אמון רב בכך ששיתוף הממשלה עם גורמי החברה האזרחית הוא מכפיל כוח. לשם כך יש ליצור את מסגרות הפעולה המשותפות ולהגדיר את חלוקת התפקידים הראויה.

**אהרון רוטשטיין:** עלו בי מחשבות על הפרטת האתוס הציוני. אצלנו, באזור שער הנגב, זוהי המציאות של החיים בשש השנים האחרונות. לא רק מציאות כלכלית, אלא בעיקר מציאות תודעתית של ימה אנחנו עושים שם, האם נכון להיות שם, והאם אתם הושבים שנכון להיות שם. האם מדינת ישראל והחברה הישראלית חושבות שנפילתה או עמידתה של שדרות קשורה לחוסן הלאומי או שהיא עובדה זניחה? זו השאלה האמתית. התשובה איננה בהכרח מיגון מיטבי. מה שיכול היום להפוך את שער הנגב-שדרות למקום ראוי יותר הוא תשומת לב ממלכתית למקום ולאוכלוסייה. המדינה צריכה לבוא ולומר: 'אנחנו רוצים בכס, אנחנו רוצים שיהיה חבל לעזוב את האזור הזה! יהיה חבל לעזוב את האזור רק אם ישקיעו בו – בחברה, בכלכלה, בתעסוקה ובעיקר בחינוך. זו צריכה להיות משימה לאומית, אלמלא כן הדעיכה של שדרות-שער הנגב תהיה דעיכתה של תל אביב בעתיד.

**אלי אללוף:** פעולות רבות נעשות במסגרת ההפרטה על ידי ארגוני המגזר השלישי או החברה האזרחית, כפי שהיא מוגדרת היום. בהפרטה שבה הבעלות עוברת למגזר העסקי המטרה היא רווח. לעומת זאת כאשר ארגוני המגזר השלישי מתמודדים באותם מכרזים, מטרתם לתת שירות ותוספת תקציבית משמעותית מאוד, וכן יכולת ביצוע גבוהה. יכולת הביצוע של הממשלה הולכת ופוחתת, ובכל זאת היא שצריכה לקבל את ההחלטות ולהיות אחראית לביצוען בכל הכלים הנדרשים, בכללם כלים של המגזר השלישי.

חשוב לומר: לא נכון להתייחס לעורף כמקשה אחת. חייבים להקים מטה נפרד לטיפול באוכלוסיות המיעוטים, שכן רמת השירות אצלם גרועה מאוד גם בתקופת רגיעה, ולפיכך אין להם שום דרך להתמודד עם המצב בתקופת מלחמה.

הפילנתרופיה אינה תחליף למדינה, ודאי לא לתקציבי המדינה. אחד מתפקידיה של הפילנתרופיה הוא לזהות את הנושאים שהמערכת הממשלתית או המערכת העירונית אינן מטפלות בהם במידה מספקת ולהפנות לשם את הזרקורים מתוך מטרה שהממסד יתעורר וישפר את השירות שהוא אמור לתת לאזרח.

**יונה יהב:** כראש עיר גדולה אינני זקוק למעורבות הממשלה. היכולת של העיר חיפה להמשיך ולתפקד במלחמה נבעה מהלוואה בנקאית על סך 50 מיליון ש"ח שקיבלתי ביום השני למלחמה. הלוואה זו אפשרה לי להיות עצמאי ולדאוג לתושבי העיר. לעומת זאת הגופים הפרטיים שהיו אמורים לספק שירותים חיוניים היו הראשונים שעזבו את העיר בתחילת המלחמה.

האזרח אינו מכיר את גורמי הממשלה ולכן מצפה לפתרונות מהעירייה. מסקנתי היא שצריך גורם שירכז את כלל הפעילויות האזרחיות הנחוצות מבחינת התושבים, ועליו יהיה לתאם גם את הפעילות של גורמי החברה האזרחית. הגורם הזה אינו חייב להיות בדרג ממשלתי, אלא יכול להיות בדרג של השלטון המקומי, לפחות בערים הגדולות והמבוססות.

**רון חולדאי:** יש קשר מהותי בין הדרך שבה מדינה מארגנת את חייה ואת מבנה הממשל שלה בימי שלום לבין יכולתה לתפקד בימי מלחמה. במדינת ישראל לממשלה יש סמכות אבל אין לה יכולת ביצוע. לשלטון המקומי יש יכולת ביצוע אבל אין סמכות. את המצב הזה יש לתקן. צריך לבנות את המערכת כולה במבט לעתיד: יש להעצים את השלטון המקומי ולתת לו את הכלים לפעול, בייחוד במצבים של חירום, ויש לאפשר למערכות אחרות להתערב בזמן אמתי, כאשר נדרשת התערבות ומישהו אינו ממלא את תפקידו.

**רון מוסקוביץ:** אני מייצג פה את יישובי קו העימות. מפקד אוגדה 91 טוען שגם היום החשיפה של יישובי קו העימות לאירועים ביטחוניים – פיגועי מיקוח, חטיפות ופגיעת קטיושות – גדולה יותר. מקובלת עלינו החלופה של פיצוי בדיעבד, לאחר המלחמה, אולם יש להביא בחשבון שרוב הפגיעות היו בנהריה, בקריית שמונה ובמעלות, כך שהפרמטר של הפיצוי צריך להתחשב גם במספר הפגיעות – ולא רק במספר התושבים – בכל

יישוב. כמו כן מקובל עלינו שיש לנטרל את הלחץ הפוליטי בעניין הגדרת היישובים הנכללים באזור קו העימות.

הגדרת קו העימות בתצורתו הנוכחית נובעת גם מכך שכוחות צבא נמצאים בתוך היישובים הללו. יישובי קו העימות סבלו במשך שנים רבות מהפגזות, מהיעדר צמיחה כלכלית ובעיקר מרמת כוונות גבוהה. קו העימות נועד לפצות גם על נזקי העבר, ולכן ראוי להמשיך להעניק את אותן הטבות כלכליות. חשוב גם להוסיף ולהעניק את ההטבות במס בעת שגרה, משום שהתושבים חיים בפריפריה, רחוק ממרכזי תרבות, השכלה ומסחר.

אציין בקצרה עוד כמה נימוקים לכך: ההטבה ניתנת רק למי שגר בפריפריה, מעודדת יציאה לעבודה ויוצרת מוטיבציה לבעלי הכנסה גבוהה להישאר לגור באזור; ההטבה ניתנת ביחס לשכר המדווה, ובכך היא מקטינה את המוטיבציה להעלים הכנסות; ההטבה מגדילה את ההכנסה הפנויה של התושבים, וזו מנותבת בחלקה הגדול לצריכה באזור – הדבר תורם לפריחה כלכלית בפריפריה, וחלק מההוצאה שב לקופת המדינה כמסים על צריכה; מבחינה טכנית זהו כלי גמיש שאפשר להתחיל את השימוש בו או להפסיקו בפרק זמן קצר; זהו כלי מדיד שאפשר לבחון את השפעותיו ואת תרומתו בכל מיני אזורים ובכל מיני תקופות; הנחות המס האלה משפיעות על צד ההכנסות ולא על צד ההוצאות, כך שאינן בגדר פריצה של מסגרת ההוצאה התקציבית הנוקשה; ולבסוף, יש בכך גם משום עשיית צדק עם התושבים שנאלצים לשלם מחיר על המרחק ממרכז הארץ.

**חוסין סולימאן:** במלחמה האחרונה הוכח שהמגזר הערבי הוא חלק ממדינת ישראל; שאין הבדל בין משהד לבין נצרת עילית או חיפה. אבל בחיפה ובנהריה יש מקלטים, יש רשויות מקומיות שמתפקדות בצורה מסודרת ויש מקומות שאפשר להפנות אליהם עמותות וולונטריות שרוצות לעזור לתושבים. לצערי הרב, במלחמה האחרונה היה המגזר הערבי חסר אונים – ללא מקלטים, ללא תשתיות וללא פיקוד עורף שיטפל ביישובים הערביים.

על המדינה לשים את המגזר הערבי בראש סדר העדיפויות שלה. יש לחשוב אחרת איך לנהל את הרשויות הערביות. הגיע הזמן שהמדינה תתייחס ברצינות למגזר הערבי.

**רפי ביאר:** הצלת חיים וקיום מרקם חיים הם שני נושאים חשובים בדיון בטיפול בעורף. לדעתי התפקוד של שירותי הרפואה בעורף הוא

אחד הפרמטרים המשפיעים ביותר על התגובה של תושבי העורף. כאשר 80% מתושבי חיפה נשארו בעיר, הם עשו זאת בידיעה שיש בעיר בית חולים שיטפל בהם בזמן פציעה או בעת מחלה. כך הם יכלו להישאר במקום ולהיות חזקים. אבל בשבועיים הראשונים למלחמה כל בתי החולים הפרטיים חדלו לתפקד. הם התרוקנו מעובדיהם, והעורף היחיד של החולים היה בית החולים רמב"ם. החוסן של האוכלוסייה האזרחית תלוי בתפקוד המערכות הרפואיות בשעת חירום. אי-אפשר למגן את כל המבנים, המחלקות והחדרים של בית החולים, אולם יש יחידות חיוניות שחובה למגן: חדר מיון, טיפול נמרץ ויחידת אשפוז תת-קרקעית. המצב שבו בית חולים אסטרטגי כמו רמב"ם איננו ממוגן אסור שיימשך.

**שרגא ברוש:** מכיוון שהעורף הפך חזית, האיום הכלכלי הוא איום מהותי מאוד. הוא לא הוצג לפני המלחמה, ולכן לא ניתנו לו פתרונות בעוד מועד. המבחן של מדינת ישראל היום הוא באזור שדרות ועוטף עזה. ב-15 במאי הוחלט על הכרזת 'מצב מיוחד בעורף' בעיר שדרות, אך גם במקרה זה לא הוצעו פתרונות לבעיות הכלכליות הנובעות מהמצב. המסקנה היא שיש צורך בהכנת 'תיק אירועי' לעימותים בעורף שיכלול גם התייחסות להיבטים הכלכליים. 1,800 בעלי עסקים בשדרות מיואשים. האוכלוסייה שנשארה שם בשנים האחרונות היא האוכלוסייה החלשה, גם מבחינה כלכלית, שכן החזקים עזבו. האזור הזה נפגע פגיעה כלכלית מהותית בשש השנים האחרונות, ולא נראה שהוא מקבל טיפול ממסדי רציני. לצערי הרב אני מסיק שהעורף אינו מוכן למלחמה הכלכלית, שהיא חלק בלתי נפרד מהמערכה כולה.

**אהרון פוגל:** ממשלת ישראל אינה יכולה להעלות מסים, בין השאר בשל תופעת הגלובליזציה שמכתיבה את המשך הורדתם. לנוכח רמות המס הנהוגות היום ובשל מדיניות שמטרתה לעודד צמיחה – דווקא הורדת מסים צפויה להעלות את הכנסות המדינה מהם. מנקודת מבט זו יש להקצות את רכיבי הביטחון לעורף הקצאה סלקטיבית מתוך התחשבות בחלוקת ההכנסות ובמצב העוני בישראל, כך שההוצאה הכוללת לא תגדל.

**עיבל גלעדי:** לדעתי יש להתמקד בשבעה נושאים: (1) הגדרת קו העימות: יש לקבוע הגדרה דינמית. צריך להגדיר את המנגנון שבאמצעותו מתקנים את השיטה, כך שלא תהיה נתונה להשפעות פוליטיות ואחרות; (2) מנגנון

הפיצויים: יש לבחון את ההשקעה בפיצויים לעומת ההשקעה במיגון המונע את הנזק מלכתחילה. יש להבחין בין פיצויים לאחר משבר לבין עידוד ההתיישבות בפריפריה; (3) סוגיית המיגון: יש להבחין בין מיגון פסיבי, כמו מיגון בתים, לבין הגנה אקטיבית, כמו מערכת הנאוטילוס. בהשקעה במיגון יש תחלופה מסוימת בין הסוגים הללו; (4) סוגיית התכלול: ארבע שאלות: האם על פיקוד העורף להמשיך להיות ממונה על הסוגיות האזרחיות? האם יש לו הכלים הטובים ביותר לכך? מהי חלוקת התפקידים הנכונה בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות? מה תפקידו של המגזר השלישי בהקשר זה? נדרשות הכוונה והנחיה של הממשלה שתביא למרוב התועלת של כלל השחקנים; (5) המעבר משגרה לחירום: יש להחליט כיצד נוהגים במציאות מתמשכת של חירום – מהם השלבים שבין מצבי הקצה, וכיצד נכון לפעול בכל אחד מהשלבים הללו; (6) אסטרטגיה תקשורתית: רכיב חשוב ביותר בסוג כזה של עימותים הוא המידע המועבר לתקשורת, גם לציבור המקומי וגם לזירה הבין-לאומית; (7) עיצוב המציאות: כשחושבים על מיגון העורף צריך לחשוב, בין השאר, כיצד אנחנו יכולים לעצב את המציאות ומהם הדברים שאם לא נעשה אותם הטיפול בהם בהמשך יגבה מאתנו מחיר גבוה יותר.

**נגה קינן:** בחוק לעידוד השקעות הון ההתייחסות עודנה במונחים של מרחק גאוגרפי מהמרכז. יש לבנות את מערכת החוקים ומערכת הסיוע לפריפריה כך שבעימות הבא העורף יהיה עמיד, ידע מה מצופה ממנו ולא יחוש זנוח.

**עוזי דייני:** בישראל נוצר מעין תעריף איום ונורא לדמים. תושבי הדרום מרגישים כאילו ערך הדם שלהם פחות מזה של תושבי הצפון; חלק גדול מאזרחי ישראל מרגיש כאילו ערך הדם של החיילים גבוה מזה של האזרחים. עלינו לשוב לנורמה שלפיה תפקיד החיילים הוא להגן על האזרחים. השכול, כמו העורף, לא צריך להיות באחריות משרד הביטחון. כיום משרד הביטחון הוא שמטפל בכל מה שקשור לחללי צה"ל, אבל במלחמה הזאת אין להפריד עוד בין חללי צה"ל לבין חללים אזרחים. ראוי שהיחס למשפחות החללים האזרחים ולמשפחות חללי צה"ל יהיה אחיד – אותו כאב, אותו יגון ואותה התייחסות ממשלתית.



**אילן כהן:** ארבעה שחקנים ראשיים בזמן משבר: הראשון, השלטון מרכזי: תפקידו לתת תחושה של ניהול, לכן חייב לקום מרכז לניהול לאומי שיהיה בעל סמכויות ובעל יכולת לפתור בעיות בירוקרטיות. השני, מערכת הביטחון: פיקוד העורף אינו יכול להיות גוף התכנון, אלא הוא גוף הביצוע למשימות גדולות, ולשם כך יש לו כ-50,000 חיילי מילואים. השלישי, השלטון המקומי: המודל הדואלי הוא המלצה נכונה. נכון למנות מפקד עיר מטעם פיקוד העורף שמשמש לגיבוי ולתמיכה. אם רשות מקומית קורסת, מפקד עיר שנותן גיבוי מאפשר לרשות להתאושש מיד. הרביעי, המגזר השלישי: הגופים הוולונטריים פעלו על הצד הטוב ביותר כאשר הם שיתפו פעולה עם הממשלה בתכנון ובביצוע. יהיה זה כישלון חרוץ אם בגלל הצורך בגמישות, בשל הכעס על הבירוקרטיה או אם הממשלה תחליט שהיא אינה זקוקה להם יפעלו הגופים הוולונטריים על דעת עצמם. העובדה היא שהיא זקוקה להם מאוד.

**חיים אורון:** רוב עצום מבעיות הפריפריה אינו ביטחוני, ואנחנו עוסקים עכשיו בבעיות הפריפריה. על יד קריית שמונה, באותו מקום בדיוק, יש מועצה אזורית. מועצה זו חזקה יותר מבחינת כל הפרמטרים – החל בתשתית האנושית, עבור למצב החברתי-כלכלי וכלה ביכולת ההתארגנות – ועל כן הייתה לה יכולת התמודדות טובה יותר עם הקטיושות שנפלו בשטחה. כך גם במקומות אחרים בארץ. אני מפרש את דבריו של דן מרידור כהזמנה לחזור לחברה מגויסת. בין מציאות של חברה מגויסת לבין מציאות שבה החברה מפריטה את הכול, ובעיקר את האחריות ההדדית, יש כמה דרכי ביניים, אך מדינת ישראל טרם הגיעה להסכמה על טיבן.

**אלי אופר:** אני רוצה לברך על העבודה שהוצגה פה, שהיא בעיניי צעד ראשון לקראת בניית תפיסה אסטרטגית של ביטחון העורף. תפיסה זו נדרשת משום שנושא העורף מקיף כל כך וכולל בעיות של תקציב, חברה, מדיניות וממשל. אילו הייתה קיימת תפיסה של ביטחון העורף, היה אפשר להחליט כמה המדינה רוצה להשקיע כדי שמיליון תושבים לא יישארו חודש ימים במצב שהיו נתונים בו. מדובר בשאלה של חלוקת המשאבים הלאומיים, אך לא הייתה שום החלטת מקרו בנדון. עד עכשיו לא הזכיר איש את השאלה למה לא הכריזו על מלחמה ולמה לא היה מצב חירום. זוהי שאלה קריטית שנוגעת בסוגיה של חלוקת העושר הלאומי – כיצד הוא מחולק בשגרה וכיצד משתמשים בו בחירום.

**אביה ספיבק:** זה שנים מספר אנו עוסקים בשאלה מהם הגודל והאחריות הראויים של המגזר הפרטי ומהם הגודל והאחריות הראויים של המגזר הציבורי. החלשת השלטון עלולה לפגוע פגיעה חמורה במדינת ישראל יותר משהיא עלולה לפגוע במדינות אחרות. במובן מסוים התרחיש היה ידוע מראש: בשלב כלשהו פורצת מלחמה ואז הממשלה נדרשת להגיב. בשלב זה מתברר לכולם שהממשלה איבדה חלק ניכר מיכולת ההחלטות שלה ומיכולת העשייה שלה, בין שהיא מעוניינת לבצע בעצמה את הפעולות הנדרשות בין שהיא מעוניינת להאציל סמכויות לאחרים.

**דודי זילברשלאג:** כחבר ועדה שבחנה בעבר את אפשרות השילוב של שלושת המגזרים – הציבורי, העסקי והשלישי – ואת הממשק ביניהם, אני סבור שחלק גדול מהפתרונות למצוקות שלנו, בעת שגרה ובעת חירום, טמון ביצירת הממשק הראוי ביניהם. קואליציית הארגונים 'ישראל ביחד' שפעלה במלחמה הייתה מעין תצוגת תכלית בזעיר אנפין של ממשק מסוג זה. קואליציה זו הייתה בבחינת מהלך אזורי שהיה לו ממשק עם משרד ראש הממשלה, עם שירותי הרווחה ועם הרשויות בשטח, והיה לו ממשק חשוב מאוד עם המגזר העסקי. המסקנה הראשית מבחינתי היא שהאחריות בסוגיה זו היא אחריות מתחלקת ולא אחריות פרטנית של גורם מסוים. מניסיון זה עולות שלוש מסקנות: את ניהול האחריות המדינה חייבת לקבל עליה; ההיערכות של הממשקים צריכה להיעשות בעת שגרה, כדי שיהיו מסוגלים לפעול בזמן חירום; צריכה להיות חלוקת אחריות ברורה כדי שלא ייווצר היפוך תפקידים בין המדינה למגזר השלישי. תחושת הביחד נותנת לאנשים כוח ששום גורם אחר אינו יכול להעניק להם. המתווה הזה הוא הדרך הנכונה להשבת חיי קהילה במדינת ישראל ולפתרון בעיות החברה.

**דוד ברודט:** בתנאים הקיימים מוטלת על הממשלה המשימה של ניהול הסיכונים, כלומר לבחון איך מדינת ישראל מתמודדת עם הסיכון, גם של הביטחון הכללי וגם של ביטחון העורף. יש תחלופה ביניהם: האם שיפור בכושר ההרתעה יאפשר להפחית את ההוצאה על המיגון? או שמא הרצון בעוד דרגות חופש לפעולה בתחום הצבאי יחייב להשקיע יותר במיגון? הממשלה, ובכלל זה העומד בראשה, היא הגורם שצריך להחליט החלטות בשאלות האסטרטגיות הללו ולקבל עליו את הסיכונים. לצערי, הנושא הזה אינו מטופל כראוי בשנים האחרונות. לכן עלינו לצאת בקריאה

לממשלה לקבל עליה את ניהול הסיכונים במסגרת תפיסת הביטחון הכללית ובמסגרת תפיסת ביטחון העורף. התנהלות נכונה חוסכת כסף רב גם בתחום הביטחון הכללי וגם בתחום ביטחון העורף. אם לא תתקיים התנהלות נכונה, המצוקה התקציבית תגדל.

**דן מרידור:** אחת השגיאות הנפוצות היא להתכונן היטב למלחמה שחלפה. פוטנציאל הפגיעה בעורף התגלה לאויבינו במלוא עצמתו, לכן הסיכון הוא שאם תהיה שוב מתקפת טילים כזאת, היא תהיה ממוקדת יותר ותגיע לטווחים גדולים יותר. עלינו להיות מוכנים לכך. העורף הישראלי ממוגן מעט מאוד. גם מתקנים אסטרטגיים אינם ממוגנים. יש לזכור זאת כשמתכוננים למלחמה הבאה.

השאלה אם הממשלה מאבדת מיכולת הביצוע איננה השאלה החשובה. השאלה החשובה היא אם הממשלה ממלאת את תפקיד ההנהגה שלה – לתאם נכון ולהוביל נכון. הבעיה העיקרית היא יכולת ההנהגה ולא יכולת הביצוע. תהיה זו טעות שלא להיעזר במגזר השלישי. המגזר השלישי פועל לפי מיטב שיקול דעתו ואינו מחויב בשום קריטריונים ציבוריים. כאזרח בחרתי ממשלה, והממשלה אחראית לספק לי שירותים. עליה להחליט איך לעשות זאת – לבדה או בתיאום עם המגזר השלישי. בשורה התחתונה המבחן איננו בחלוקת האחריות ובתיאום שבין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות; הוא גם אינו בשאלה אם לפעול יחד עם המגזר השלישי או בלעדיו. המבחן הוא של הנהגה הצופה לעתיד: כולנו מקווים שלא תפרוץ מלחמה, אך לצערנו היא עלולה לפרוץ. השאלה היא כיצד ננהל את הסיכונים טוב יותר במלחמה שתתחולל גם בעורף.



## המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ

רסאן אבו נסאר, מנכ"ל גרנד פורום, סוכנות ביטוח  
ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל  
פרופ' דוד אוחנה, היסטוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
ח"כ אהוד אולמרט, ראש הממשלה  
ד"ר אלי אופר, המדען הראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה  
ח"כ חיים אורון, יו"ר ועדת האתיקה וחבר בוועדת הכספים של הכנסת  
עו"ד גיל אורן, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין  
אפי אושעיה, מנכ"ל חברת פוליס, יעוץ ותקשורת פוליטית ועסקית בע"מ  
לאה אחדות, עמיתה בכירה בתכנית לכלכלה ולחברה, מכון ון ליר בירושלים; מרצה  
במחלקה לכלכלה, המרכז האקדמי רופין  
סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים של הכנסת  
אלי אללוף, מנכ"ל קרן סאקט"א-רש"י  
ח"כ זאב אלקין, חבר בוועדת הכספים של הכנסת  
יוסי אקרמן, נשיא אלביט מערכות בע"מ  
פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל  
ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר  
פרופ' אשר אריאן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדעי המדינה,  
אוניברסיטת חיפה  
ויקטור בהר, המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים  
נתנאל בוכניק, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
פרופ' רפי ביאר, מנהל המרכז הרפואי רמב"ם  
עו"ד תמר בן-דוד, GKH – גרוס, קלינהנדר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין  
ח"כ פרופ' אלוף (מיל') יצחק בן ישראל, חבר בוועדת חוץ וביטחון ויו"ר ועדת המשנה  
לבדיקת מוכנות העורף של הכנסת  
תא"ל (מיל') ד"ר שמואל בן-צבי, סמנכ"ל כלכלה, תכנון ומערכות מידע, טבע תעשיות  
פרמצבטיות בע"מ  
ד"ר גיל בפמן, כלכלן ראשי, בנק לאומי  
זאב ברגמן, איש עסקים, לשעבר מנכ"ל Comverse  
בהירה ברדוגו, בעלת משרד תקשורת פלוס, לובי פוליטי וייעוץ אסטרטגי  
דוד ברודט, המנהל האקדמי של פורום קיסריה  
ח"כ פרופ' אבישי ברוורמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת  
דוד ברוך, מנכ"ל בנק ירושלים בע"מ  
תא"ל (מיל') שלמה ברום, עמית בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי  
רועי ברונר, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
עודד ברוק, מנהל האגף לקשרים בינלאומיים, משרד האוצר  
שרגא ברוש, יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים; נשיא התאחדות התעשיינים  
בישראל  
פרופ' אמיר ברנע, המרכז הבינתחומי הרצליה  
פרופ' דפנה ברק-ארז, מרצה בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב  
עו"ד איל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות  
ד"ר מוטי גולני, החוג ללימודי ארץ ישראל, אוניברסיטת חיפה

ציפי גליים, לשעבר ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה, משרד האוצר  
 תא"ל (מילי) עיבל גלעדי, מנכ"ל The Portland Trust  
 שרון גמבשו, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
 יוסי גנון, המחלקה הכלכלית, בנק לאומי  
 שמואל גנץ, מנכ"ל עיריית חיפה  
 פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים  
 אלוף יצחק (גירי) גרשון, אלוף פיקוד העורף  
 ד"ר מומי דהן, ראש פרויקט וחוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר  
 למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים  
 אורי דורי, מנכ"ל ויו"ר א. דורי, חברה לעבודות הנדסיות בע"מ  
 השופטת דליה דורנר, שופטת (בדימוס) בבית המשפט העליון ונשיאת מועצת העיתונות  
 אלוף (מילי) עוזי דיין, יו"ר תנועת תפנית  
 רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
 יעקב דנון, מנכ"ל בנק ישראל  
 ורד דר, כלכלנית ואסטרטגית ראשית, פסגות אופק, בית השקעות  
 קובי הבר, ראש אגף התקציבים, משרד האוצר  
 אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה; יו"ר דירקטוריון טבע  
 תעשיות פרמצבטיות בע"מ  
 פרופ' תמר הרמן, עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; דיקן הלימודים האקדמיים,  
 האוניברסיטה הפתוחה  
 ח"כ אבשלום וילן, חבר בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת  
 לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת  
 פרופ' נתן זוסמן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים  
 רו"ח שחר זיו, BDO זיו האפט, רואי חשבון  
 רו"ח שלמה זיו, יו"ר BDO זיו האפט, רואי חשבון  
 פרופ' בניציון זילברפרב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן  
 דודי זילברשלג, יו"ר ארגון מאיר פנים – כח לתת  
 עו"ד דוד חודק, ראש GKH – גרוס, קלינהנדר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין  
 רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב  
 רוני חזקיהו, המפקח על הבנקים, בנק ישראל  
 ד"ר רמזי חלבי, בעלים ומנהל של חברת אמיר-פאן, חברה לפיתוח כלכלי וניהולי; מרצה  
 באוניברסיטת תל אביב  
 ארנון טיברג, לשעבר מנכ"ל דלתא גליל תעשיות בע"מ  
 עודד טירה, נשיא חברת פניציה אמריקה ישראל  
 פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה  
 יונה יהב, ראש עיריית חיפה  
 א"ב יהושע, סופר  
 שאול יהלום, לשעבר שר התחבורה וסגן שר החינוך  
 אורי יוגב, יו"ר א' יוגב יועצים בע"מ  
 אלי יונס, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות  
 אלוף (מילי) שלמה ינאי, נשיא ומנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ  
 השר אלי ישי, סגן ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה  
 טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת  
 אילן כהן, יו"ר אילן כהן השקעות ויזמות  
 ח"כ משה כחלון, חבר ועדת הכלכלה של הכנסת

וגייה כיוף, מנכ"ל אלשורה בע"מ  
סוהיל כראם, מנכ"ל רדיו אל-שמס  
ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה  
דב לאוטמן, יו"ר דירקטוריון דלתא גליל תעשיות בע"מ  
ח"כ יצחק לוי, חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת  
ד"ר אתי לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים  
עו"ד אמנון לורד, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין  
פרופ' ליאו ליידרמן, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב; היועץ  
הכלכלי הראשי של בנק הפועלים  
עו"ד אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל  
תא"ל משה ליפל, היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף תקציבים במשרד הביטחון  
עו"ד נחום לנגנטל, מנכ"ל יומנטרה השקעות בע"מ  
בני לנדא, מייסד חברת אינדיגו; יו"ר קרן לנדא ונצ'רס  
רון מוסקוביץ, ראש המועצה המקומית כפר ורדים  
עיריית מוצרפי, המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים  
ח"כ סטס מיסז'ניקוב, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת  
פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז  
הבינתחומי הרצליה  
ישראלה מני, סמנכ"לית אגף כלכלה ומיסים, איגוד לשכות המסחר  
עו"ד דן מרידור, חיים צדוק ושות', עורכי דין  
ד"ר ליאורה מרידור, יועצת כלכלית ופיננסית  
פרופ' ברוך נבו, ראש פרויקט צבא-חברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג לפסיכולוגיה,  
אוניברסיטת חיפה  
ח"כ אורית נוקד, חברה בוועדת הכספים של הכנסת  
חוסין סולימאן, מנכ"ל רדיו גליל תחתון  
ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל  
ח"כ ניסן סלומינסקי, חבר בוועדת הכספים של הכנסת  
פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; עמית בכיר במכון  
ון ליר  
ידן ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר  
אחמד עפיפי, מנהל נזרין טורס בע"מ  
אהרון פוגל, יו"ר דירקטוריון מגדל חברה לביטוח בע"מ  
ח"כ אופיר פינס-פז, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת  
פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל  
רב ניצב (גימ') רפי פלד, לשעבר מפכ"ל משטרת ישראל  
ד"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל  
עודד פלר, נשיא לשכת המסחר והתעשייה, חיפה והצפון  
בני פפרמן, מנהל מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה  
אהוד פראוור, ראש אגף תכנון מדיניות, משרד ראש ממשלה  
פרופ' יעקב פרנקל, סגן יו"ר התאגיד העולמי של AIG; יו"ר קבוצת השלושים (G-30);  
לשעבר נגיד בנק ישראל  
אתי פרץ, יועצת למדיניות כלכלית חברתית וזכויות חברתיות  
פרופ' אפרים צדקה, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב  
פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר  
פרופ' צבי ציגלר, המחלקה למתמטיקה, הטכניון

ד"ר דניאל קאופמן, מנהל בכיר; חוקר ויועץ למניעת שחיתות, למשילות ולרפורמה המוסדית, הבנק העולמי  
 נגה קינן, יו"ר פורום CFO  
 עו"ד הרי קירש, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין  
 רונית קן, הממונה על ההגבלים העסקיים, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה  
 תומר קריאף, מחלקת המחקר, בנק ישראל  
 פרופ' מרדכי קרמניצר, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים  
 יוסי רוזן, יו"ר דירקטוריון בית זיקוק הנפט בע"מ  
 אהרון רוטשטיין, מנהל בית הספר התיכון שער הנגב  
 פרופ' אסף רוזן, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב  
 רמי שביט, מנכ"ל המשביר החדש לצרכן  
 יהודה שגב, מנכ"ל התאחדות התעשיינים בישראל  
 דניאל שופי, יועץ כלכלי, המועצה לביטחון לאומי  
 אברהם (בייגה) שוחט, לשעבר שר האוצר  
 פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן  
 נחמיה שטרסלר, עורך בכיר לכלכלה וחברה, עיתון 'הארץ'  
 פרופ' יוסי שיין, ראש בית הספר לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל אביב; נשיא המכללה האקדמית גליל מערבי  
 ד"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ  
 ח"כ סילבן שלום, לשעבר סגן ראש הממשלה, שר החוץ ושר האוצר  
 נירה שמיר, ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים  
 גד שפר, יו"ר איגוד המשתמשים בהובלה ימית  
 אמנון שרייבר, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
 ניסים שרם, יו"ר דירקטוריון אתו"ס, החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ  
 ד"ר בעז תדמור, מנהל בית החולים בילינסון  
 עו"ד דורון תמיר, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין



## **פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה**

**א-סימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית**, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש הצוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

**א-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית**, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**אמינות ושקיפות במשק**, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

**אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים**, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בן-ציון זילברפרב (עורך), 2000.

**בנק ישראל: סמכות ואחריות**, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד ברזילי, 1998.

**בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית**, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003.

**הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית**, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**הון אנושי, תשתית פיסיית וצמיחה כלכלית**, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999.

**היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD**, פורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ: יוני 2007, דוד חודק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

**המדיניות המקרו־כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה**, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי ה־11: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

**המדיניות המקרו־כלכלית לשנים 2001-2002**, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**המדיניות המקרו־כלכלית לשנים 2002-2003**, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**המדיניות המקרו־כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית**, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי ה־12: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

**המדיניות הציבורית בישראל**, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999. **המדיניות לחידוש הצמיחה**, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999.

**המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004.

**העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים**, פורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ: יוני 2007, דן מרידור (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

**הפיקוח על שוק ההון**, אבי בן בסט (עורך), 2007.

**הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**, מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית תירוש (ראשי הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

**הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**, מחקר מדיניות 29, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**השע החברתי-כלכלי בישראל**, מחקר מדיניות 21, איריס ג'רבי, גל לוי, בהנחיית רות גביון, 2000.

**חופש העיסוק**, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר גולדמן, 1998.

**חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס, ערן קליין, 1999.

**יחסי עבודה בעידן של תמורות**, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, גיא מונדלק (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

**כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף עם הוצאת הקיבוץ המאוחד).

**לקראת צמיחה מאוזנת: העצמת התעשיות הפשוטות וענפי השירותים**, פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, אלי הורביץ (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

**מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006.

**מדוע יש יותר עניים בישראל?!** פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, מומי דהן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

**מדיניות הפנסיה**, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

**מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות**, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, דניאל צידון (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

**מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב**, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

**מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית**, מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

**עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי**, מחקר מדיניות 2, דוד נחמיאס, אלונה נורי, 1997.

**צה"ל וכלכלת ישראל**, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואלי, 2004 (קיים גם באנגלית).

**קו הזינוק: ניתוח מקרו-כלכלי במבט של קדנצייה ממשלתית מלאה**, פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

**רפורמה בתקציב הביטחון**, פורום קיסריה ה-15, מושב החורף: פברואר 2007, אילן בירן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

**שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח**, מחקר מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

**תמונת המקרו של כלכלת ישראל ועמידות המשק בפני זעזועים**, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, ליאו ליידרמן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

