

ניהולה של החזית האזרחית בידי פיקוד העורף: משמעויות והשלכות

מאיר אלרן

פיקוד העורף (פקע"ר) הוצב באחרונה כגוף המפעיל של כלל מערכות החירום בארץ, הגם שלא ברור כיצד יעשה זאת מול המערכות האזרחיות לפני ובעת אירועי חירום. לכאורה, זו החלטה מתבקשת בשל עוצמותיו של פקע"ר. עם זאת, יישומה המיטבי של החלטה עקרונית זו מחייב היערכות חדשה, שתהיה בעייתית משלל סיבות הקשורות ברובן לבירוקרטיה הישראלית. משהתקבלה ההחלטה העקרונית בדבר ההובלה של החזית האזרחית, שומה על צה"ל למלא אחר הנדרש למימושה המיטבי ולהירתם להפיכת פקע"ר לגוף אפקטיבי, בעל יכולות לאומיות, לשם הבטחת חוסנה של המערכת האזרחית ויכולתה להתמודד בהצלחה בכל אירוע, מלחמה או אסון טבע.

ב-21 במאי 2018 פורסם כי שר הביטחון קבל את המלצות ועדת המומחים, בראשות האלוף (מיל.) אבי מזרחי, להסדרת יחסי הגומלין ותחומי האחריות והסמכות בין הרשות הלאומית לחירום (רח"ל) לבין פיקוד העורף (פקע"ר). בנוסף, צוין כי:

א. רח"ל תשמש כגוף המטה הלאומי למוכנות העורף מטעם ותחת שר הביטחון ותעסוק בתכנון ובהתוויית המדיניות בתווך הלאומי - אסטרטגי. במסגרת זו, רח"ל תרכז את ההנחיה, התקצוב, התיאום בין גופי החירום והפיקוח עליהם.

ב. פקע"ר יהיה גוף הביצוע האופרטיבי של מערכת הביטחון שיכין את העורף לחירום וירכו את הכנת הרשויות המקומיות וגופי החירום. כן יפעיל פקע"ר את המערכת המחוזית המאוחדת ואת מערך המשק לשעת חירום (מל"ח).

ג. תהיה תוספת תקציב משמעותית, על מנת להתאים את מוכנות העורף לתרחישי הייחוס הקיימים.

דו"ח הוועדה המלא לא פורסם וההודעה הפומבית הקצרה אינה מבהירה את התמונה המלאה. עם זאת, ניתן להבין ממנה שמדובר בהחלטה עקרונית ומרחיקת לכת של שר הביטחון, המופקד מטעם הממשלה על הפעלת החזית האזרחית מאז יוני 2014, אז בוטל המשרד להגנת העורף (לאחר סכסוכים קשים עם משרד הביטחון ופקע"ר). משמעותה הארגונית של ההחלטה היא צמצום ניכר באחריות של רח"ל, שתהפוך מעתה לגוף מטה מייעץ קטן, ליד השר, נטול סמכויות ביצועיות. זאת, בניגוד להתפתחויות בשנים האחרונות ובצד העצמה ניכרת של פקע"ר והצבתו הלכה למעשה כגורם המוביל את ניהול החזית האזרחית.

רח"ל הוקמה כאחד הלקחים של כישלון המערכת במלחמת לבנון השנייה (2006). פקע"ר, שתפס עצמו באותה תקופה כגורם בעל אחריות צרה של חילוץ והצלה, לא השכיל אז לעמוד באתגר החדש של התמודדות רציפה עם ארסנל נרחב של נשק תלול מסלול המכוון בעיקר לעבר יעדים אזרחיים. רח"ל אמורה הייתה לייצר ולקיים תיאום ברמה הממשלתית עם משרדי הממשלה וגורמים אחרים ולפתח את המוכנות המשולבת של המערכת הלאומית לאירועי חירום ביטחוניים

ולאסונות מהטבע. במקביל הרחיב פקע"ר מאד את תפיסת ההפעלה שלו ואת קשת פעילויותיו בתווך האזרחי המובהק, בעיקר באמצעות חיזוק הקשר עם הרשויות המקומיות, הנתפסות כ"לבנת היסוד" של החזית האזרחית. מאז אמנם השתפרו רכיבים חשובים בהגנה על החזית האזרחית וחלו שינויים רבים במבנה המערכת. אולם, בצד אלה לא צומצם די הפער בין האיום המתעצם לבין המענה המערכתי הכולל וכן לא הוסדרו כראוי היחסים המעורערים בין רח"ל לפקע"ר. אלה הקשו מאד לקדם את המערכת הכוללת, ובמיוחד לגבש שיתוף פעולה בין רכיביה השונים. מעל לכל, לא מוסדה - בחוק או בפועל - שאלת הסמכות והאחריות ולא הובהרה תשובה לשאלה: מי אחראי לניהול החזית האזרחית?

על פניו, שאלה זו קבלה עכשיו תשובה: פקע"ר מוצב עתה כגוף המפעיל של כלל מערכות החירום (אם כי לא ברור כיצד יעשה זאת מול המערכות האזרחיות ברמה הממלכתית), לפני ובעת אירועי חירום. לכאורה, זו החלטה מתבקשת בשל עוצמותיו של פקע"ר, גם בהיותו חלק מצה"ל רב הנכסים והתקציבים וגם משום שעכשיו יהיה (לכאורה) ברור מי "בעל הבית". עם זאת, יודגש שיישומה המיטבי של החלטה עקרונית זו מחייב היערכות חדשה, שתהיה בעייתית משלל סיבות הקשורות ברובן להוויה המוכרת של הבירוקרטיה הישראלית. ניהול מצבי חירום הינו משימה מורכבת מאד, שתמציתה הפעלה תחת לחץ של מערכות אזרחיות מבוזרות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים שונים), בעלות סדר יום שונה, המתקשות בדרך כלל לעבוד ביניהן בשילוביות נדרשת. בנסיבות אלה, קיים ספק האם צה"ל, באמצעות פקע"ר, ישכיל כגוף צבאי לקדם את שיתוף הפעולה של הגורמים האזרחיים, ולוודא את רמת מוכנותם הנדרשת למילוי נאות של המשימה הלאומית המאתגרת הזו. שאלה עקרונית היא, באיזו מידה ראוי לגוף צבאי להוביל משימות אזרחיות מובהקות ולהיות אחראי לביצוען, גם אם הן כרוכות בהקשר ביטחוני (לא ברור האם פקע"ר יהיה אחראי גם לניהול אסונות כמו רעידת אדמה חזקה). מכל מקום, הצלחה במילוי משימות אלה תחייב השקעה ניכרת של הצבא בתשומת לב, תכנון פרטני, משאבי זמן ובתקציבים, וכל זאת - כשלא ברור כלל האם צה"ל אכן מעוניין בכך, בהיותו ממוקד במאמץ הצבאי.

ואכן, בעוד בפקע"ר ניכרת שביעות רצון מהחלטת השר, יש להניח שהפיקוד הצבאי יהיה מסווג מהרחבת האחריות שלו לשדה האזרחי עמוס המוקשים. עדות לגישה זו ניתן למצוא בגרסה הפומבית המעודכנת של "אסטרטגיית צה"ל" שפורסמה באפריל 2018 ואשר בולט בה חוסר ההתייחסות לחזית האזרחית מעבר למשימה הצבאית - החיונית - להגן עליה באופן פעיל וסביל, תוך "שימור רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי (עורף) על ידי הגנה והתגוננות...". המסמך הצה"לי המעודכן מדגיש שוב את ההיבט ההתקפי, שבמסגרתו ניתנת קדימות ל"קיצור משך הלחימה... כדי לחזור מהר ככל האפשר לשגרת החיים של אזרחי מדינת ישראל".

זו תפיסה ראויה. אולם, עיקר תפקידו של פקע"ר הוא להיערך בצורה ובמידה הטובות ביותר - ומעתה כגורם המפעיל הלאומי - לנסיבות, שבהן צה"ל אינו מצליח בהכרח לייצר (בשל סיבות מגוונות, לא רק צבאיות) "קיצור המערכה והקטנת הפגיעה במדינה". פקע"ר, במסגרת צה"ל, יהיה מופקד מעתה על הכנת החזית האזרחית כולה להתמודדות עם הפרעות קשות ואולי אף ממושכות, חלקן וודאי לא צפויות, של מערכות אזרחיות קריטיות. הוא גם יהיה אחראי על ניהול המערכה בתווך האזרחי המורכב. השאלה העיקרית כאן היא: האם הצבא ייטול כל זאת על עצמו?

מימוש מיטבי של החלטת שר הביטחון יחייב בנייה מחדש של פקע"ר אחר, בעל סמכויות ומשאבים לאומיים ניכרים. שר הביטחון עצמו דיבר באחרונה בפומבי על אודות הצורך בתכנית חומש ("מגן הצפון") למיגון הישובים בגזרה הצפונית, בטווח 45 ק"מ מהגבול, בהיקף של חמישה מיליארד שקל. זאת, כאשר אתרים אזרחיים במרכז המדינה אינם מוגנים ומוכנים בצורה מספקת. בהודעת משרד הביטחון יש התייחסות לתוספת תקציב משמעותית לקידום מוכנות העורף. האם תקציבי החירום של משרדי הממשלה השונים יאוגמו במסגרת תקציב משרד הביטחון? האם התוספות ההכרחיות יבואו על חשבון התקציב הצה"לי, או כתוספת לו, כדרישת משרד הביטחון, שכבר נשללה על ידי משרד האוצר? אלה סוגיות מרכזיות שיחייבו דיון והסכמה בדרג הבכיר, דבר העלול לעכב את היישום.

שאלות אלה ואחרות ייבחנו בחודשים הבאים על ידי צוותי עבודה. בניית מערך החירום האזרחי הנדרש יארך מן הסתם שנים. בינתיים ניצבת החזית האזרחית ברמת מוכנות לא מספקת, גם בעיני העוסקים במלאכה, בעיקר בזירה הצפונית - שם מצוי האיום הניכר יותר, וגם בדרום המדינה, שם גבוהה יותר סכנת ההידרדרות להסלמה. בשלב זה, נראה כי מנוף ההרתעה הישראלית עושה את שלו על מנת לדחות את העימות הכולל הבא. אולם, מדובר במנוף שהוא בהכרח מתעתע וזמני. עתה, כשהתקבלה ההחלטה העקרונית בדבר ההובלה של החזית האזרחית, שומה על צה"ל למלא אחר הנדרש למימושה המיטבי ולהירתם להפיכת פקע"ר לגוף אפקטיבי, בעל יכולות לאומיות, לשם הבטחת חוסנה של המערכת האזרחית ויכולתה להתמודד בהצלחה בכל אירוע, מלחמה או אסון טבע.