

מבט על, גיליון 452, 30 ביולי 2013

(העדר) סמכות ואחריות בניהול העורף הישראלי

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

בדיוני הכנס השנתי השישי של המכון למחקרי ביטחון לאומי בנושא היערכות ומוכנות העורף הישראלי (25 ביולי 2013) צפה ובלטה, בין שאר הנושאים שנדונו, שאלת היעדר הגדרה נורמטיבית ברורה לגבי הסמכות והאחריות לניהול החזית האזרחית. מכשלה זו הוצגה במלוא חריפותה כבר לפני שבע שנים, בעקבות חשיפת כשלי העורף במלחמת לבנון השנייה, נדונה שוב ושוב בפורומים שונים ובכמה ועדות, שהציעו מודלים שונים ועמדה ביסוד טיטות חוק העורף, שנדונו לפני שנים. היא עדיין ניצבת בפני ריק חקיקתי ועמדה במוקד שורה של דוחות חריפים של מבקר המדינה (האחרון בהם - ביולי 2013) ועתידה להידון בקרוב אצל ראש הממשלה.

שורש הבעיה הוא, שבניגוד לניהול החזית הצבאית, בה מתקיימת בהירות נורמטיבית בשאלת הסמכות והאחריות, ונוהגת בה היררכיה ברורה, המאפשרת הפעלה סבירה ומתואמת של המערכת מול האתגרים החריפים, הרי שבחזית האזרחית, המורכבת הרבה יותר והניצבת בפני איומים קשים ומסובכים, אין הסדרה של ממש. כל הקביעות הרלוונטיות לשאלת האחריות והסמכות בעורף, הן בחזקת טלאי על טלאי, ויוצרות עמימות (הציניקנים יטענו כי היא אולי מכוונת) ומתחים תמידיים, הרבה מעבר לאלה הצפויים להתקיים בין מערכות בירוקרטיות. אלה מקשים מאד על ניהול ההיערכות לחירום ועל ניהול המשבר כשזה מתרחש. הסדרה ראויה – נורמטיבית וארגונית – תסלול את הדרך לקפיצת המדרגה הנדרשת בהיערכות העורף לאיומים הגוברים.

ובכן, מה הבעיה ולמה אינה מוסדרת זמן כה רב? שורש העניין הוא בכך שהאתגר על העורף מכוון בעיקרו אל האזרחים והמערכות האזרחיות, וככזה הוא מחייב (בעיקר) מענים אזרחיים מעצם מהותם. מאידך גיסא, בישראל עדיין רווחת ההנחה – ובעקבותיה הקביעה והעשייה – כי מערכת הביטחון ו-צה"ל הם ספקי המענה האולטימטיבי לאתגרים, בוודאי לאלה שמקורם הוא באויב חיצוני. מכאן הנטייה – הכמעט טבעית – לראות בהם את הגורם העיקרי שיפתור את הבעיה. המציאות המתהווה לאורך השנים מוסיפה ממד של קונקרטיזציה לנטייה זו, כאשר עצם עובדת קיומו (מאז 1992, על בסיס הג"א המסורתי) של גוף מקצועי גדול, חזק ומשתכלל כפיקוד העורף של צה"ל, עושה נטייה זו לכאורה למובנת מאלה, ומעצימה עוד יותר את מעמדו החזק של הפיקוד ושל צה"ל במערכת כולה.

הבעיה היא שההתמודדות עם האיומים המחריפים והמסתבכים על החזית האזרחית מחייבים מענה משולב ומתואם של גורמים רבים מאד, רובם אזרחיים: ממשלתיים, מוניציפאליים, מהסקטור הכלכלי-תעשייתי-עסקי, מהסקטור ההתנדבותי. יש שאלה עקרונית ופרקטית רבת חשיבות: באיזו מידה ראוי ומועיל ש-צה"ל ומערכת הביטחון יהיו אלה שיקבעו את העדיפויות, יתכננו את המענים וינחו את הגופים האזרחיים, בעלי הצרכים האזרחיים המובהקים, כיצד להיערך וכיצד לפעול לקראת ובשעת חירום. שאלה עקרונית זו רק הסתבכה בשנים האחרונות, ובעיקר לאחר הקמת רשות החירום הלאומית (2007) ולאחר מכן המשרד להגנת העורף (2011), שגם הם, החל מראשית דרכם, הוצבו למעשה תחת חסותו המנהלית והמעשית של משרד הביטחון.

בפועל, מסתמנות עתה שלוש חלופות עיקריות להסדרת העניין:

א. גישת מערכת הביטחון, המעוניינת בעיקר של דבר בשמירת המצב הנוכחי, שמשמעותו היא ששר הביטחון הוא הגורם העיקרי בראש הפירמידה של החזית האזרחית ושפיקוד העורף הוא בעל העוצמה והמוביל בכול הקשור להתכוננות ולמענה בחירום. גישה זו טוענת שהוכח

שהסדרה זו אפשרית ושניתן לקיים במסגרתה שיתוף פעולה סביר עם הגורמים השונים, תוך כדי הישענות על עוצמתה הבלתי מעורערת של מערכת הביטחון, מה גם שמדובר בעיקרו של דבר באיום ביטחוני ביסודו.

ב. גישת המטה לביטחון לאומי, שנדרש להכין את החומר וההמלצות להחלטה לקראת הדיון בממשלה, הגורסת שיש לשנות את המצב הנורמטיבי והמערכתי מיסודו, ולהפקיע את הבכורה ממערכת הביטחון ולהעבירה למשרד לביטחון הפנים. הצעה זו, ששורשיה בהמלצות קודמות של ה-מל"ל, נשענת בעיקרה על הטענה, כי יש לשחרר את מערכת הביטחון מעולה המכביד של החזית האזרחית, ולאפשר לה להתמקד בניהול המערכה ההתקפית וההגנתית נגד אויביו בחזית הצבאית. ההצעה גם מתבססת על החוקים והתקנות הקיימים, המעניקים למשטרת ישראל סמכות ואחריות (מותנים) בזמן הפרעות קשות ואסונות המוניים, וכן על בסיס העברת האחריות למערכת הכיבוי וההצלה למשרד לביטחון פנים (דצמבר 2011).

ג. גישת המשרד להגנת העורף גורסת, כי נושא הסמכות והאחריות הוא תמצית קיומו, וכי רק משרד ממשלתי שהגנת העורף היא משימתו הבלעדית יכול וצריך לרכז את הסמכויות הרגולטיביות ולקבל על עצמו את קביעת המדיניות הלאומית וסדרי העדיפויות בהשקעה הכוללת בכול הקשור לחזית האזרחית. לפי גישה זו, המשרד להגנת העורף אינו צריך לשמש כ"מפקדם" ומפעילם של הגורמים האחרים, אלא לקבוע מה יהיו הסטנדרטים שלפיהם יפעלו הגורמים השונים בתהליך ההתכוננות לחירום, על פי תרחיש הייחוס שייקבע על ידו. ככזה, המשרד להגנת העורף צריך גם להיות זה המרכז את העבודה מול כול הגופים, והגורם הדואג לתיאום ולשיתוף הפעולה הנדרשים ביניהם.

הוויכוח בין הגישות השונות ניטש עתה במלוא עוצמתו וספק אם ייפסק, גם אם תתקבל בעתיד הקרוב החלטה ברורה בסוגיה מרכזית זו. כתרומה לוויכוח נציין בסיכום את הדגשים הבאים:

א. חשוב ונכון שאכן תתקבל החלטה ברורה ובהירה מוקדם ככול הניתן, כזו שתאפשר הסדרה ראויה, שתקבל גם ביסוס נורמטיבי בחקיקה.

ב. לאור ההסדרה, ובכול מקרה, שאלת האינטגרציה, התיאום ושיתוף הפעולה המעשיים בין הגופים תישאר שאלה קריטית. יש לוודא, כי בכול מבנה עליו יוחלט, התיאום המרבי בין הגופים השונים יתבצע בצורה מיטבית. זה צריך להיות המבחן הראשוני להצלחת ההסדרה.

ג. בהקשר זה, יש מקום לשקול בהמשך שינוי ארגוני מקיף מסדר שני, שיביא להקמה של מטה משולב למערכת ה"מגיבים הראשוניים" (first responders), ואשר תתבסס על מעין זינדרמריה, שתהיה מופקדת על אכיפת הסדר הציבורי האזרחי בכלל ועל התגובה המערכתית לאסונות המוניים בפרט.

ד. בכול מקרה, חשוב שכול הסדרה תיקח בחשבון את ההשלכות על יכולתן של הרשויות המקומיות לממש את ייעודן כ"לבנת יסוד" בהתמודדות המקומית עם אירועי חירום רחבי היקף. במציאות הישראלית יש לא מעט עיריות חזקות שיצרו מודלים ראויים של התארגנות מוניציפאלית לחירום. רבות אחרות, חלשות יותר מבחינה סוציו-אקונומית ומבחינת המנהיגות שלהן, יכולות ללמוד ממודלים אלה, תוך קבלת סיוע חומרי מהממשלה, כך שיתאפשר להן להתארגן לחירום בצורה הנכונה.