

מבט על, גיליון 545, 4 במאי 2014

משמעויות ביטולו של המשרד להגנת העורף

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

הודעת השר גלעד ארדן בדבר סיום תפקידו כשר להגנת העורף, שלוותה בהמלצתו לסגור את המשרד ולהעביר את סמכויותיו למשרד הביטחון, מביאה כנראה לסיומה עוד פרשה עגומה בניסיונותיה של ישראל לבנות לעצמה מערכת ארגונית שתוכל להתמודד בצורה מיטבית עם האיומים הקשים הניצבים בפני החזית האזרחית.

במהלך השנה האחרונה הלכה והעצימה המחלוקת בין משרדי הביטחון והגנת העורף על הסמכויות בכל הנוגע לחזית האזרחית. עצמתה וחריפותה של מחלוקת זו, בה היה שותף פעיל גם פיקוד העורף, גברה לאורך הזמן. מחלוקת זו ביטאה ביתר שאת את היעדר היציבות וההמשכיות בבניית המערכת, המתאפיינת יותר מכל באריגה רנדומאלית, בחזקת "טלאי על טלאי". מצב זה גרם, באופן טבעי, למחלוקות מתמשכות בין הדרגים המקצועיים והוביל למתח יומיומי ומתעצם בתוך המערכות השונות וביניהן.

מאמר זה לא יעסוק בהיבטים הפוליטיים של הפרשה, אלא יחתור להצביע על היבטים שונים בסוגיית היסוד של היעדר כתובת שלטונית ברורה, שלה הסמכות והאחריות, לבניין הכוח של החזית האזרחית ולהפעלתה בשעת חירום. סוגיה עקרונית זו ניצבת על סדר היום הציבורי מזה שנים לא מעטות, לוותה בכמה וכמה ניסיונות נפל מאז מלחמת לבנון השנייה, ביניהם הקמתה ב-2007 של רשות החירום הלאומית (רח"ל), שהוטמעה ב-2012, ביחד עם מערכת משק לשעת חירום (מל"ח), שהפך לחלק מ-רח"ל, במשרד להגנת העורף, שהוקם ב-2011.

שורש הבעיה טמון בכך שבניגוד לחזית הצבאית, המתאפיינת בבהירות היררכית ובדפוסים ברורים ומוסכמים לגבי השאלה מי מחזיק באחריות בכול דרג של קבלת החלטות, הרי שבחזית האזרחית (העורף) אין המצב כך כלל ועיקר. המערכות האזרחיות הרבות העוסקות בסוגיות העורף פועלות במתכונת מבוזרת מאד, בעלת מאפיינים בלתי מגובשים בנורמות, בתרבות הארגונית, בשפה המקצועית, הנעדרת מידה מספקת של הבנות מוסכמות. אלה יוצרים מערכת עמומה גם בדרג האסטרטגי-מדיני וגם בדרגים המקצועיים. המבנה השלטוני הקואליציוני בישראל, בצד הסיכונים הקשורים לחזית האזרחית מקשים מאד על גיבוש מבנה אינטגרטיבי מסודר ומוסכם של קבלת החלטות. התוצאה הלא מספקת ניכרת בשטח, ברמה טעונה שיפור של המוכנות לחירום.

סגירתו המסתמנת של המשרד להגנת העורף, לאחר שלוש שנים של מאבקים וחיפוש דרך, לא תפתור את הבעיה, אם כי תקל במידת מה על חריפותה, עקב הסרה צפויה של חלק מהחסמים שנוצרו עקב המחלוקות הפומביות בין המשרדים הרלוונטיים. אולם גם במקרה שהמשרד אכן יבוטל, יוותרו כמה אתגרים מורכבים, שלא נפתרו גם בתקופה שלפני הקמת המשרד, ביניהם:

1. היעדר הסכמה בדרג הפוליטי לגבי שאלת הסמכות והאחריות על החזית האזרחית, המוצאת את ביטוייה המובהק בכישלון הנמשך זה שנים לייצר חקיקה שתאפשר בניית מערכת מתואמת ואפקטיבית שתעסוק במגוון ההיבטים הנוגעים לחירום.

2. הצורך בהבנה וקבלה ממוסדת של האבחנה בין מערכות ההגנה – האקטיבית והפאסיבית – על החזית האזרחית, שהן בתחום אחריותו המובהקת של צה"ל, לבין מערכות הטיפול – כולל הכנה והפעלה – באוכלוסייה ובתשתיות האזרחיות בטרם מצבי חירום, במהלכם ובעקבותיהם, שהן באחריות משרדי הממשלה השונים ובמידה מסוימת באחריות הרשויות המקומיות. נראה, כי הפערים העיקריים הם דווקא במישור השני, המחייב עדיין תפיסה כוללת, תכנון מערכתי, הקצאת משאבים מושכלת ותיאום רוחבי ואורכי. היעדרם של כל אלה משקף ליקוי חמור במוכנות החזית האזרחית לחירום. גם אם תובהר (שוב) בכירותו של משרד הביטחון ברמה האסטרטגית ושל פיקוד העורף (וכלל יחידות צה"ל) ברמה האופרטיבית, תיוותר בעינה השאלה: מי יהיה הגורם המופקד על התיאום בין גורמי החירום הרבים? מי יחליט על סדר העדיפויות בהשקעת המשאבים

בבניין ההתגוננות של כלל מרכיבי החזית האזרחית? מי יקבע מה רמת המוכנות הנדרשת של הרשויות המקומיות ושל התשתיות הלאומיות האזרחיות? מי יחליט על אופן ההפעלה ועל הקצאת כוחות בזירות השונות בחירום, למשל, בין משטרת ישראל ולוחמי האש (הכפופים למשרד לביטחון הפנים) לבין פקע"ר? הניסיון הקצר והמינוני יחסית של "הסופה" בדצמבר 2013 מצביע בעליל על פערים לא פשוטים, העלולים לייצר נזקים חמורים מאד בשעת מבחן קשה.

3. ההנחה שמערכת הביטחון, על שלוחותיה השונות, תשמש כגורם המרכזי (למצער, יש הגורסים הובלה ברורה ומוחלטת בשעת חירום) בתחומים המגוונים של החזית האזרחית אינה עומדת במבחן המציאות וההיגיון. דוגמא בולטת לכך הם הפערים הניכרים במוכנות חלק מהרשויות המקומיות (חלקן עשה התקדמות ניכרת לקראת רמת מוכנות נאותה, אולם רבות נשארו עדיין מאחור). האם מערכת הביטחון תרצה ותוכל לקחת על עצמה את בניין כוחן לקראת שעת חירום קשה? ומעבר לכך: האם נכון שבמדינה דמוקרטית יהיה זה צה"ל, באמצעות פקע"ר, המופקד על התנהלות האוכלוסייה האזרחית בחירום (למשל: ההחלטה אם לסגור או לפתוח מוסדות חינוך)? סוגיה זו קשורה לנושא מורכב עוד יותר של משימותיו, אופיו ושיכוו הארגוני של פיקוד העורף בראייה ארוכת טווח, המצדיק חשיבה נוספת.

ביטול המשרד להגנת העורף מספק הזדמנות נוספת לחשיבה יצירתית ולקבלת החלטות מכריעות בעניין חיוני זה. הצעות שהועלו בעבר (למשל: הטלת האחריות הכוללת על המשרד לביטחון פנים) לא התקבלו, או שאומצו – בדרך כלל לאחר משבר – רק בחלקן (למשל: העברת האחריות על שירותי הכבאות ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים, בעקבות השריפה הגדולה בכרמל). גם הרחבת מעורבותו האישית של ראש הממשלה בתהליכי קבלת ההחלטות בנדון לא יצרה מצב חיובי חדש. המערכת נותרה ללא תפיסה לאומית מוסכמת ומחייבת וללא שליטה מספקת בבניין הכוח ובהפעלתו.

על פי ניסיון עגום זה, יש אולי מקום לשקול תבנית ארגונית חדשה: כזו שלא תחתור לריכוזיות מלאה וכנראה בלתי אפשרית, אלא תנסה לבנות מערכת גמישה יותר, מבוססת אך מוסדרת ומוסכמת, ההולמת את תנאיה המיוחדים של ישראל. מערכת כזו עשויה להתבסס על "חלוקת עבודה", לפיה כל אחד ממשרדי הממשלה, ברמה הלאומית, יהיה מופקד על **בניין הכוח** בתחומו (כנהוג עתה), על פי תכנית לאומית רב שנתית מתוקצבת, סדורה ומתעדכנת (שאינה קיימת היום). תכנית כזו צריכה להתבסס על תפיסה לאומית כוללת לעניין החזית האזרחית, שתאושר על ידי קבינט מיוחד לענייני העורף, בראשות ראש הממשלה, שיוקם וישמש כמקבל ההחלטות ברמה הלאומית. במקביל, **הפעלת הכוח** תחולק על פי העיקרון הבא: צה"ל יהיה אחראי על מערכות ההגנה האקטיבית ועל ההתרעה הטקטית הקשורה אליהן. בצדו ניתן לשקול הטלת האחריות לניהול זירות הפעולה בשעת חירום על הרשויות המקומיות, שיקבלו סיוע צמוד ומוסדר מראש מצד גורמי המענה הראשוני (פיקוד העורף, משטרת ישראל, כיבוי אש ו-מד"א) ויתפעלו אותם ואת הגופים האחרים בחירום. חלק מהרשויות המקומיות מסוגל כבר עכשיו לקחת על עצמו אחריות כזו. האחרות צריכות לקבל סיוע ניכר והדרכה, שיוענקו על ידי צוות משימה ממשלתי מיוחד שיוקם לצורך זה. כיוון זה אינו חסר בעיות, גם בגלל השליטה הארצית כיום במנגנוני המענה הראשוני, דבר שיחייב תכנון ותיאום קפדניים מראש וגם קיום מרכז שליטה (אולי באחריות המשרד לביטחון הפנים), שיאפשר ביצוע הוויסות הנדרש בשעת חירום.

נציין עוד, כי תחום ה**שיקום**, החיוני, היקר, המסובך, והארוך נכון שיהיה, גם בתרחיש עתידי, באחריות ממשלתית, שתמומש על ידי מנהלת שתוקם לצורך זה ותפעל בהתאם לנסיבות והחלטת הקבינט. מבנה כזה הינו אפשרי וישים לטווח הבינוני. מימושו מחייב חקיקה.

בסיכום נאמר כי המשך מצב אי הבהירות המתמשך הינו לדעתנו חלופה רעה, הגורמת נזק לחזית האזרחית לטווח הקצר והארוך. כמעט כל מתווה מוסכם וממוסד הוא טוב ממנו. ניתן לנצל את המצב האזורי, המתאפיין בחולשה יחסית של חזבאללה, חמאס וסוריה, על מנת להכין את החזית האזרחית לעמידה נאותה בפני אתגרים שיעמדו בפניה בהמשך הדרך. הסדרת סוגיית הסמכות והאחריות של המערכת ברמות השונות הינה תנאי הכרחי כדי לעמוד בצורה מוצלחת באתגר מכריע זה.