

- המערכה האזרחית כמרכיב בתפישת הבטחון הלאומי של ישראל -

ד"ר עפרה גרייצר

30 יולי 2012

הקדמה

המערכה האזרחית הינה מושג חדש השואף לעדכן את תפישת העורף הישראלית כמרכיב שוויוני ועצמאי בתפישת הבטחון הלאומי.

בעידן המלחמות המסורתיות והסימטריות, העורף היה נגזרת פסיבית של החזית, שירת אותה וספג אותה. תפישת הבטחון המסורתית היתה מבוססת על בידול בין ערכים, זמן, מרחב, ומשאבים: מלחמה ושלום, שיגרה וחירום, חזית ועורף, בטחון חוץ ובטחון פנים, אזורי-ספר חשופים ומרכז הארץ המוגן, מערכות בטחוניות ואזרחיות, וחיילים או אזרחים. היכולת להתנהל בין מצבי-קיצון מובחנים, פטרה את מקבלי-ההחלטות מהתמודדות עם מורכבות המערכה האזרחית, כל עוד ניתן היה לתחום את כושר-העמידה החברתי בזמן ובמרחב (כל עוד היה ניתן להעתיק את המלחמה לשטח האויב ולנהל מלחמת-בזק).

בתוך האבולוציה המתמדת של טבע המלחמה, מטרותיה ותצורתה; השינויים הפוליטיים, כלכליים וחברתיים ברעיון המדינה ובחזוה הריבון עם אזרחיו; והשתנות היחסים בין לאומים - התרחשו עם זאת שני שוברי-שוויון, ישראלי וגלובלי - בתפישת העורף כמרכיב מרכזי בבטחון הלאומי:

א. מלחמת המפרץ הראשונה (1991) יצרה לראשונה מצב בו כלל שטח המדינה הותקף בטילים, בו האוכלוסיה צויידה בערכות-מגן ונדרשה להתגונן גם מפני נשק כימי.

ב. ארועי ה-11 בספטמבר 2001 חשפו את המעצמה המובילה בעולם, לראשונה מאז ההפצצה על פרל-הרבור, למתקפה בשיטחה הריבוני, סמלי העוצמה והממשל, להרג אלפים מאזרחיה, ולאפקט מתגלגל של פגיעה במערכות הממשליות, הבטחוניות והכלכליות בעולם המערבי כולו.

בהקשר העולמי, פותחה כתוצאה מכך תפישה חדשה של 'הגנת המולדת' (Homeland Security). זו נתמכה בהקמת מנגנונים ממשלתיים רלבנטיים, חקיקה, תיקצוב ובניין-כוח ייעודי להתמודדות עם מנעד איומי-היחוס על ובשטח המדינה. גישה זו הרחיבה את מושג הבטחון הלאומי מגבולותיו הצבאיים הצרים, ניגשה אליו באופן מערכתי, בינתחומי ובינמשרדי ואימצה גישה פרו-אקטיבית ומתמשכת להתמודדות עם אותם אתגרים.

המציאות הישראלית מתכתבת בחלקה עם מגמה עולמית זו. עם זאת, מאפייניו של ההקשר הישראלי מקצינים את האתגר, בה בעת שהם מאפשרים פוטנציאל תפקודי ייחודי לחברה זו:

1. טיבו של הסכסוך הישראלי/ערבי - יהודי/מוסלמי הבלתי-פתיר לעת הזו מכתוב מלחמה מתמדת בעצימות משתנה, באמצעים משתנים ובמספר זירות בו-זמנית. במובן זה, מצב השיגרה במדינת-ישראל הוא של חירום למעשה, ולא להיפך;

2. ממדיה האינטימיים של מדינת ישראל והיעדרו של עומק אסטרטגי יבשתי, מטשטשים את האבחנה המרחבית בין חזית לעורף ומביאים באופן תדיר את הלחימה לפיתחה ולשיטחה של האוכלוסיה האזרחית;

3. מיעוט המשאבים האנושי/ טבעי/ חומרי לצד הנטל הבטחוני העצום ביחס לאותם משאבים, דורש הסדרה הדוקה יותר בין ניהול ברמה הלאומית לניהול ברמה המקומית - כדי למנוע כפילויות בהקשר של העמדת כוחות מול איומי ייחוס, הקצאת משאבים, פיקוד ושליטה. מאידך,

1. החברה הישראלית מתאפיינת באינטימיות סוציולוגית - לאנשיה רקע חברתי, תרבותי ומקצועי שמקורו (עדיין) במסורת 'צבא העם' - המאפשרת התנהלות בקודים משותפים, תרגולות משותפות ושפה משותפת במצבי-חירום;
2. מספרם הרב של יוצאי זרועות הביטחון בחברה הישראלית וההכשרה לה זכו במהלך שירות החובה שלהם, מביא בסבירות גבוהה לכך שהם ימצאו בשטח באירוע-חירום כימגבים ראשוניים (first responders) ויניעו תגובה מהירה בשטח bottom up. גם יכולת האילתור כמאפיין ישראלי נחשבת ליתרון בהקשרי חירום ומאזנת פעמים רבות היעדרה של בנייה מושכלת ומותאמת של מוכנות מראש;
3. הביורוקרטיה הישראלית ממועטת הדרגים מאפשרת דריכה מיידית של מערכות בעת חירום על בסיס היכרות אישית חוצת-מערכות וארגונים.

להחליף את המטוסי את את הטייסי?!

למרות מאמצים ניכרים של ממשלת ישראל ומשרדיה להסדיר את התחום בשנים האחרונות, החווייה הישראלית של הגנת העורף היא עדיין כזו של כישלון, כפי שבא לידי ביטוי בדו"חות מבקר המדינה על מלחמת לבנון השנייה (2006) ועל השריפה בכרמל (2010), כמו גם בגמגום שאפיין את ניהול סבבי הלחימה האחרונים מאז ההתנתקות מחבל עזה, בין הובלת הדרגים הפוליטיים (ראשי הרשויות המקומיות), לבין הובלת הדרגים המקצועיים (פיקוד העורף); ובין הדרגים המקצועיים עצמם (צבא/ משטרה).

מסמך זה נשען על התשתיות החוקיות, מבנית, תפישתית וחקירתית של השנים האחרונות בהקשר הגנת העורף, מאיר את המתחים במערכת ומציע מתווי-פעולה עתידיים להסדרה חלופית של ימערה אזרחית בהקשר הישראלי.

מתודולוגיה ומבנה

מסמך זה מסתמך על הגישה המערכתית לניתוח המגמות האסטרטגיות המתהוות בתחום הגנת העורף, זיהוי הפערים והכשלים בתפקוד המערכות האמונות על ניהולו ואיתור הפוטנציאל לשינוי המערכת.

באורנו יגישה מערכתית כוונתנו לצורת חשיבה על חשיבה, כלומר, מקרים הנופלים מחוץ לפרדיגמה הרווחת, הדורשים התוויה של מודל תיאורטי ייחודי כדי להגדיר את הבעיה מלכתחילה. זהו מצב המאפיין בעיות אנושיות-תפישתיות ומצריך בין היתר המצאה של שפה חדשה ומושגים חדשים. תהליך הלמידה יעמיד בסופו של דבר מסגרת מערכתית המאפיינת את גבולות המערכת (הבעייה), השחקנים הרלבנטיים, המתחים ביניהם והדבק ההגיוני המחבר אותם לכדי עשייה משותפת. התהליך מתחקה אחר מאפייני המערכת הנוכחית, מקורות ההגיון שלה (מדוע התמסדה באופן מסויים), הכשלים בתפקודה והסידור האלטרנטיבי שיחלץ אותה מקבעונה. בנוסף, הגישה המערכתית מכירה בהשתנות המתמדת של המציאות הלא-תלויה, במורכבותה ובגיוונה.

במלים אחרות, גם אם המערכת שהתוויונו תיפקדה באופן מושלם בזמן נתון, השונות האסטרטגית דורשת בחינה מחדש של המערכת מעת לעת ועדכונה בעת הצורך.

כהגדרת 'עבודה' נציע להתייחס ל**מערכה האזרחית** כהתרחשות מרחבית (זירתית), עיתית, הגיונית וארגונית, המתנהלת עצמאית בעיתות חירום שאינן כתוצאה מלחימה, או במקביל למערכה צבאית מעת שהוכרז מצב מיוחד בעורף. העומד/ת בראשה כפוף/פה ישירות לממשלה, מפקד/ת על כלל גורמי בטחון-הפנים, החירום וההצלה ומסנכרן את פעולת משרדי הממשלה והגופים האזרחיים האמונים על תפקוד המשק והחברה האזרחית בעת החירום, כחלק מהמטה לבטחון לאומי. תכליתה מוגדרת על ידי הממשלה ומתואמת, כשההקשר צבאי, עם התכלית המטכ"לית. המערכה האזרחית הינה כלל-זמנית (מתפקדת באופן מתמשך) ורב-ממדית (ברוח הגישה המרחיבה לבטחון לאומי).

לפנינו ניתוח של האתגר העומד בפני מערכה אזרחית בחירום מארבע זוויות-הסתכלות:

- 1) תפישה/ מערכת-ידע (התחקות אחר מקורות הידע ותהליכי התפתחותו, פרדיגמות שולטות והמשגה שלטת, סוכני-הידע השותפים לשיח וההיררכיה ביניהם),
- 2) מערכת פיקוד (קביעת סדר היום, האופן בו מעוצבים הגיון המערכת/ המדיניות, מתקבלות ההחלטות ומנהלת המערכה)
- 3) ארגון/ מבנה-הכוח (זיהוי המנגנונים והתבניות הצורניות המגלמים את ההגיון הפיקודי, הכשרה)
- 4) משאבים/ מערכת-תיפקוד (חקיקה, תיקצוב, תיעוד)

הגדרת הבעיה

מערכת התפישות

ראשית, התפישה הקיימת של הגנת העורף הינה שיקוף של השיח הבטחוני הכללי וככזו היא סובלת מהכשלים הבאים: (1) זהו שיח בינארי שבנוי כאמור על ניגודיות בין מצבי-יסוד ולא על רצף תפקודי; (2) זהו שיח ליניארי ולא מערכתי - הוא מבודד בעיות ומטפל ברכיבים במקום לזהות את המורכבות וליצור מנגנונים המכילים אותה (שילוביות ולא תיאום); (3) זהו שיח מונוליתי הסובל ממונופול הצבא ויוצאיו על הידע הבטחוני; (4) זהו שיח מצמצם (פיזי, קיומי, מידי) ולא רחב (סדר-עדיפות לאומי, קיימות, ארוך-טווח). כלומר, תחום הגנת העורף נבלע בבלייל השיח הבטחוני הכולל, ביחס הפוך למרכזיות העורף במרקם-החיים של מדינת ישראל ולאתגרים הניצבים מולה.

בראייה הסטורית, לא התקיים שיח עם העורף או על העורף. בשלב הראשון, שנותיה הראשונות של המדינה, היתה זו מיקשה סבילה שקיבלה פירווי מידע מצונזרים והנחיות לפעולה. עם הזמן, בשלב השני, החלו לדבר על ציבור ולא על עורף. הקימו מחלקות הסברה שקיימו ידו-שיחי עם הציבור והתייחסו אליו כלקוח בעל צרכים שנדרשים למענה. בשלב השלישי, המתהווה, הופך העורף להיות סוכן פעיל ופרו-אקטיבי, המשפיע גם על ניהול הלחימה.

עמימותו של התחום נובעת מהיותו מפגיש בין שתי מערכות אנושיות וארגוניות המתנהלות בקודים הפוכים: המערכת הצבאית, בעלת מסורת של אלפי שנים, היררכית, מוסדרת, ממודרת, מנהלת בתהליכי תכנון מסודרים, בתבניות ארגוניות קשיחות, ובהוצאה לפועל של פקודות top-down. בעל-הידע בה הוא בעל העמדה; המערכת האזרחית, לעומת זאת, רשתית, מסדירה את עצמה, מברכת על יוזמות מקומיות ומעודדת תהליכי bottom-up. הרוצים להניעה יזדקקו לשכנוע ובעלי-הידע בה שואבים ממדיות חברתיות, לא פחות מבעלי המאה...

התפישה של הגנת העורף, כשיקוף של מפגש זה, מורכבת משני מרכיבים נפרדים:

(1) מניעה, הרתעה, התרעה, התגוננות ומיגון מפני טילים, טרור ונב"ק. בהקשר זה יש לזרועות הבטחון (צבא, שב"כ) את הידע, המודיעין והיכולות להגדיר את האיום, להמשיגו ולנטרל אותו;

(2) הבטחת הרציפות התפקודית של המשק והמערכות המדינתיות והמשכיות מרקם-החיים האזרחי על כלל ממדיו בעת חירום. בהקשר זה אין לזרועות הבטחון יתרון כלשהו ולהיפך - הן חסרות את ההבנה המהותית, כאמור, לניהול מערכה זו.

שנית, התפישה הקיימת של איום הייחוס המצרפי, מקטלגת את קשת האיומים והאתגרים על בסיס המקור שלהם, ההקשר והרצינות, ולא על בסיס סוג הפגיעה או האפקט שהם יוצרים בפועל. במלים אחרות, גם טיל סקאד וגם רעידת-אדמה עשויים להקריס מבנים. גם מסתננים מאפריקה וגם טרוריסטים יכולים ליצור בעייה אפידמית. בצד הנפגע, ישנה משמעות קטנה (מעבר למאבק על התודעה) אם מפגע הינו מעשה טבע או מעשה ידי אדם, אם הוא תוצאה של מלחמה סימטרית או אסימטרית. אלו אינם הבדלים סמנטיים מאחר ומהם נגזר מקור הסמכות לטיפול בארוע, חלוקת האחריות החוקית והשיפוטית ובניין-הכוח.

שלישית, רבים מאירועי-החירום ההמוניים הפוטנציאליים, יחצו גבולות ריבוניים ויצריכו היערכות קואליציונית להתמודדות עימם. המשותף למפגעים אקולוגיים, ביולוגיים ואפידמיים, שריפות-על ומתקפות-סייבר, בין היתר, הוא הצורך לשתף פעולה בינלאומית כדי לאסוף מודיעין עליהם ולשתף במידע, להגן מפניהם, למנוע אותם ו/או לנטרל אותם מרגע שהתרחשו.

רביעית, הרחבת התפישה של מושג הבטחון המסורתי לבטחון לאומי, הוסיפה שחקני-מפתח חדשים לתחום המערכה האזרחית. ועם זאת, אין בנמצא מנגנון שיחי המאחד אותם לכדי מערכת למידה אחודה. כיום מנהל כל משרד ממשלתי עבודת-מטה נפרדת לתחום הגנת העורף, למרות שבמהותו זהו עניין בינתחומי הנופל בין המשרדים.

מערכת הפיקוד

ראשית, האנומליה התפישתית של הגנת העורף מצאה דרכה גם למתווים הפיקודיים והתעלמה מהסתירות ביניהם: חוק ההתגוננות האזרחית (1951) על תיקוניו, מגדיר את שר הבטחון, באמצעות פיקוד העורף וצה"ל, כאחראים על ימצב מיוחד בעורף בעת לחימה; פקודת המשטרה (1971) על תיקוניה, מגדירה את השר לבטחון פנים, באמצעות משטרת ישראל ושירותי החירום וההצלה, כאחראים על אירוע אסון המוני. בפועל, אין הגדרה בחוק לא של מצב מיוחד בעורף, גם לא של ארוע אסון המוני, למרות שכל אחד מהצירים הללו מכתוב התנהלות שונה בתכלית.

עם זאת, כמעט כל ההתמודדויות עד כה עם ארועים רבי-נפגעים בשטח המדינה דרשו פעולה משותפת של הצבא והמשטרה ויצרו בפועל מערכת פיקוד דו-ראשית. המערכת הכירה באנומליה זו לאורך השנים, מה שבא לידי ביטוי בהקמת רח"ל כגוף מטה מתכלל מחד (הגם שמיקומה במשרד הבטחון מסרס אותה); ובפיתוח תפישת הפעלה משולבת לצה"ל ולמשטרת ישראל. תפישה זו נכשלה עד כה במבחן המציאות.

נוסף לכך, מאחר וכלל שירותי החירום (הרפואה, הכיבוי, החילוץ וההצלה) אינם מאוגדים כיום תחת רשות פיקודית אחת, גם מוטת הפוי"ש בארועי-חירום אינה מסונכרנת.

שנית, המערכת הצבאית והמערכת האזרחית אינן מיושרות על תפישה אחידה של גבולות המערכת, יעדי המערכה וסדרי-העדיפויות. לדוגמא, צה"ל אינו מכריז על מצב מיוחד בעורף בזמן סבבי הסלמה וירי רקטות. עם זאת, ראשי הרשויות המקומיות הנמצאות תחת הממטרים, משביתים

את מערכת החינוך וגורמים בכך להשבתה חלקית של המשק. דוגמא נוספת היא המחלוקת על מיקום מערכות כפת-ברזל.

שלישית (וכנגזרת לכך), אין כיום סגירת מעגל בין הדרגים המקצועיים, נבחרי הציבור הפוליטיים, לבין נוטלי-האחריות לאחריות דיווחית (accountability) באשר לתוצאות המערכה והשלכותיה על האזרחים. אם נמשיך את הדוגמא לעיל, בסבב ההסלמה האחרון בדרום (2012) פיקוד העורף סבר שאין צורך להשבית את מערכת החינוך. ראש עיריית אשקלון החליט להשבית בכל זאת את הלימודים. ביטוח לאומי פיצה את ההורים שהפסידו ימי-עבודה.

מערכת בניין הכוח

המערכה האזרחית משלבת ארבעה סוגים של שחקנים: בעלי-תפקיד מדינתיים, בעלי-תפקיד מהמגזר הפרטי, מתנדבים ומקבלי-שירותים:

1) בעלי תפקיד מדינתיים: נבחרי הציבור (ממשלה, ראשי רשויות מקומיות), זרועות הבטחון, השיטור והחירום ועובדי משרדי הממשלה הרלבנטיים. תפקידיהם מוגדרים והם מחוייבים בהם;

2) בעלי תפקיד מהמגזר העסקי: מפעלים ותעשיות רלבנטיים (אנרגיה, מזון ומים, תקשורת, טכנולוגיה, תחבורה...) וחברות המדיה (טלביזיה, רדיו, אינטרנט, מדיה חברתית);

3) מתנדבים: המגזר השלישי או עמותות סיוע, מד"א וזק"א;

4) מקבלי-שירותים: או הלקוחות, האזרחים, התושבים הקבועים, ארעיים ומתיירים.

ראשית, התפישה המסורתית ראתה בעורף ובשחקניו ישויות סבילות, תוצאתיות ומונחות. האחריות על הידע, ההכשרה והתיפקוד היתה בידי בעלי התפקיד המדינתיים. עם היטשטשות האבחנות כאמור בין שלום ומלחמה, שיגרה וחירום ומצב מיוחד בעורף מול אסון המוני, לצד ריבוי הארועים, עליית מורכבותם ורבגוניותם, נעה המטוטלת לטובת יותר שחקנים פעילים, בין אם בחובה או ברשות. גם בתוך ההיררכיה הצבאית, פיקוד העורף מובל ולא מוביל מעצם ייעודו.

במקרי חירום רבים המגיבים הראשונים הינם אזרחים שמצאו עצמם בעל כורחם בתוך הארוע או בסמוך לו. התעשתותם והתיפקוד המידי שלהם, עשויים להכתיב את התגלגלותו, לחיוב או לשלילה. אם לא מבצעית, לבטח תודעתית. הם יהיו סוכני-הידע הראשוניים, יושיטו עזרה ראשונה ויעצבו את תמונת-המצב התקשורתית.

במלים אחרות, הטרוגניות השחקנים במערכה האזרחית תואמת יותר את תפישת המערכת כרשת המסדירה את עצמה תוך כדי ההתהוות, מאשר מערכת היררכית הפועלת לאור עבודת-מטה ותכניות מגירה, בתבניות מסודרות ותחת נהלים סדורים.

שנית, למגזר הפרטי יתרון בידע, ביכולות ובכלים שאינו ממונף כיום, לבטח בתחומים הטכנולוגיים והקיברנטיים. אך כדי ששחקנים אלו יוכלו לפעול בהקשרי חירום ומצבים מיוחדים, על כל המגזרים לפעול תחת תיקנון אחיד (standard). לא רק בקרב זרועות הבטחון והחירום, אלא גם מול המגזר העסקי/ פרטי (צעדים ראשונים בכיוון זה נעשים בתחום הסייבר).

מערכת התיפקוד

הגישה האנטי-מערכתית של ההסדרה הנוכחית באה לידי ביטוי בשני היבטים:

ראשית ישנו מתח מובנה בין שלושה מימדים: העיתי, הערכי, והחומרי:

מבחינה ערכית, דומיננטיות השיח הבטחוני, המלחמה והנצחון, מכתיבות קדימות תקיפה והגנה אקטיבית על פני הגנה פסיבית, רווחה ובריאות הנפש, והיערכות למצב מיוחד בעורף (בטחוני-קיומי) מקבלת עדיפות על היערכות לאסון המוני (אזרחי-גורלי).

מבחינה עיתית, האבחנה בין שיגרה וחירום 'צובעת' תקציבים שתחת המשגה אחרת, ניתן היה לתקף אותם על פני כל הרצף התפקודי.

מבחינה חומרית, 'דילמת המגן' בהקשר הבטחוני של הגנת העורף מתקשה לחצות הסברתית את מצבי הקיצון - למשל, הצטיידות בכיפות ברזל לעומת מטוסי תדלוק, ערכות מגן או חיסונים נגד שפעת עופות. כל עוד האחריות נתפשת כמיניסטריאלית ולא ממשלתית, המתחים הללו אינם מבוררים תחת ישות ניהולית אחת.

שנית, למרות שהמערכה האזרחית מגלמת את ההבנה הרווחת בעולם בצורך לקדם גישה ממשלית כוללתית (whole government approach), ההסדרה הנוכחית מחלקת את האחריות לעורף בין משרדי הממשלה, באופן היוצר כפילויות מחד וכיסוי חלקי מאידך. לא רק זה, אלא שמשרדי הממשלה והרשויות המקומיות נדרשים להפריש מתקציביהם למרכיבים בהגנה על העורף. במובן זה, שוב אין סגירת מעגל בין האחראים המקצועיים, לבין 'מקבלי השירותים' (למשל, מיגון בתי-החולים נכלל בתקציב מערכת הבריאות ולא בתקציב מערכת הבטחון. מאידך, הקיצוץ בתקציב משרד הבריאות מגלגל לפיתחה של הנהלת המשרד את ההכרעה הלא-מקצועית אם להשלים את המיגון אם לאו).

שלישית, גם התפישות של חוסן, עמידות והתאוששות, נמדדות כיום בתוך הדיכטומיה העיתית של שיגרה וחירום. החזרה לשיגרה נבחנת במובנה הצר והמייד, ולא על פני הפוטנציאל הפוסט-טראומטי ארוך-הטווח. במלים אחרות, המערכה האזרחית מוכלת בגבולות העיתיים של המערכה הצבאית/ בטחונית, למרות שהיא מתפרשת על משטר זמן אחר ואין חפיפה ביניהן.

הצעה ראשונית למתווי-פעולה אפשריים עתידיים

1. **להוציא את פיקוד העורף מצה"ל!** ולהעבירו כפיקוד עצמאי למשרד ראה"מ או למשרד לבטחון פנים. כך תתאפשר הפרדה פיקודית, מקצועית, חוקתית וארגונית בין המניעה וההגנה האקטיבית (טילים, טרור ונב"ק), לבין ניהול המרכיב המשלים האזרחי של ההגנה על העורף. צה"ל יתפנה לעסוק בליבה המקצועית שלו ולא יאלץ להתבדר ככלביניק של המדינה למשימות לאומיות.
2. **להעביר את רח"ל למטה לבטחון לאומי (או למשרד לבטחון פנים) כדי למצב את המערכה האזרחית כשווינונית למערכה הצבאית** ולייצר לה את הכלים להתנהל עצמאית ומקבילית לה (בניין כוח, עבודת-מטה, מודיעין, אמצעי פו"ש...).
3. **למנות מפקד/ת קבוע/ה למערכה האזרחית** כשרח"ל תשמש כמטה שלהם. זה יכול להיות מינוי משטרתי או מינוי אזרחי, אך לא מינוי צבאי. ההכרזה על מצב מיוחד בעורף או על מצב אסון המוני תהיה בידיהם והם יהיו כפופים ישירות לראש הממשלה.
4. **לאחד את כלל שירותי החירום:** השיטור, הרפואה, הכבאות, החילוץ וההצלה תחת מטרייה אחת (ומספר חיוג אחד!). * לאזרח את יחידות החילוץ וההצלה מאחר ואלו משמשות רוב הזמן בהקשרים לא צבאיים (מוצע לבנות הכשרה ואימון אחודים לסוגיות משותפות כגון חומרים מסוכנים/ לא קונבנציונליים והגנת סייבר). ** כמו כן, לשנות את מעמד הסטטוטורי של שירותי רפואת-החירום מאגודות (המבוססות על תרומות) לארגונים מתוקצבים שאינם בנויים רק על התנדבות.
5. **להגדיר מחדש את לבנת-היסוד.** לשנות את היחסים בין הרשות המדינתית /לאומית לרשויות המרחביות על מנת לאפשר פיקוד, ניהול וניצול משאבים אפקטיבי יותר ונכון יותר בהקשר המערכה האזרחית: לאחד גבולות מחוזות מרחביים בין כל משרדי הממשלה; לבסס מפתח לפיו ניתנת אוטונומיה לרשות המקומית רק במקרה ובו מאפייניה הייחודיים (גיאוגרפיים, דמוגרפיים, תרבותיים, כלכליים...) מצדיקים זאת. אם לא, לנהל ברמה המחוזית או המדינתית (למשל מזון, תחבורה, פינוי).
6. **מה שעובד בשיגרה, יעבוד בחירום - ולהיפך!** להתנות השקעות בנין-כוח ותשתיות במערכה האזרחית ברב-תכליתיות - שיהא להן שימוש ותפקוד לאורך כל השנה. (למשל, מוקדי 106 אפקטיביים הפותרים בעיות יומיומיות, יעברו הסבה מורחבת לתפקוד ותפעול בחירום; מקלטים המשמשים כמרכזים קהילתיים משך כל השנה, יהיו מתוחזקים וראויים גם לשהייה בחירום).
7. **מהלאמה ליוזמה - לעשות היפוך מחשבתי מאחריות המדינה לאחריות אזרחית ותאגידית:** (מקרה-מבחן יוזמת חמ"ל מייקרוסופט 9/11). המדינה גם משלמת מחיר - משחררת את המושכות/ מאבדת שליטה. מה היא מקבלת בחזרה? מעורבות גדולה יותר, שיתוף-פעולה. עידוד מנהיגות שצומחת מהשטח, גירסה של הגמ"ר/ משמר אזרחי מגובה בסמכויות וכלים על בסיס התנדבותי. קהילה שומרת על עצמה.
8. **לתקן את תשתיות המערכה האזרחית** גם בהקשר הישראלי וגם בהקשר הבינלאומי (שפה, תקשורת, מיחשוב, קריטריונים) על מנת לאפשר שת"פ פנימי וחיצוני בהקשרי חירום ומצבים מיוחדים.