

אוניברסיטת בר - אילן
מנהל המכללות

תרגיל 3 – קבלת החלטות

שם הקורס : מיומנויות בניהול

שם המרצה : ד"ר דודי שלום

מספר הקורס : 93-220-01

מגשים :

חובב כהן ת.ז. 200407906

שולמית ברובנדר ת.ז. 038614392

תכנית חץ, שנה ג'

תאריך הגשה : 25.03.2024

רקע על ההחלטה

הילולת ל"ג בעומר במירון היא אירוע דתי-חסידי גדול שמתקיים מדי שנה ליד קברו של רבי שמעון בר יוחאי במירון שבצפון ישראל. האירוע מושך מאות אלפי חסידים וחרדים מכל רחבי הארץ והעולם. במסגרת החגיגות, נערכים ריקודים והילולה סביב המתחם, תוך הדלקת מדורות גדולות והשמעת שירי דבקות.

ב-29 באפריל 2021, במהלך הילולת ל"ג בעומר, אירע אסון קשה במירון שגבה את חייהם של 45 אנשים ופצע מאות נוספים. ההמונים שהצטופפו במתחם הקטן ובמעברים הצרים יצרו חנק המוני קטלני כאשר המונים נדחקו לתוך מדרגות צרות במוצא מהמתחם. למרות אזהרות מראש מגורמי ביטחון ובריאות, מספר הנוכחים היה עצום והמקום היה צפוף מאוד.

האסון במירון הפך לאחד האסונות ההמוניים החמורים ביותר בתולדות מדינת ישראל. הוא הציף שאלות קשות סביב כשלים בהיערכות, ניהול ההמונים ובקרת הכניסה למקום הצפוף. הטרגדיה גרמה לזעזוע עמוק בציבור החרדי והחילוני כאחד.

ב-20 ליוני 2021 הוקמה ועדת החקירה ממלכתית לחקר האסון שאירע בל"ג בעומר בהר מירון הוועדה מונתה על ידי נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות, וחבריה היו נשיאת בית המשפט העליון בדימוס מרים נאור, שכינה כיו"ר הוועדה עד לפטירתה, והחליפה אותה נשיאת בית המשפט המחוזי תל-אביב-יפו בדימוס דבורה ברלינר, וכן הרב מרדכי קרליץ, לשעבר ראש העיר בני ברק, והאלוף (במיל') שלמה ינאי.

כשלוש שנים לאחר האסון ב-6 למרץ 2024 סיימה הוועדה את עבודתה והגישה את הדוח.

בעבודה זו נבחן תהליך קבלת החלטות ליום ההילולה על סמך ממצאי ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון והדוח שפורסם.

העבודה מתמקדת אך ורק בתהליך קבלת ההחלטות לקיום האירוע במתכונתו בשנת 2021 ולא לקבלת ההחלטות וניהול הכושל בהיבטים אחרים כגון: בעייתיות בהסדרים קודמים, ניהול המתחם וניהול האירוע בפועל.

העבודה מבוססת על דוח ועדת החקירה לאסון מירון שפורסמה ב-6.3.2024

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/state-commission-of-inquiry-mount-meron_reports_06032024

זיהוי שגיאות וקשיים בקבלת ההחלטה

אמונות כביס להחלטה - ביסוד התפיסה המבצעית שהנחתה את המשטרה, ככל שנה, ניצב העיקרון של "הר פתוח", כלומר היעדר קביעה מראש בנוגע לכמות הקהל המרבית באירוע. תפיסה זו, שאחזו בה הדרגים הבכירים ביותר במשטרה, לרבות המפקד"ל ומפקד מחוז הצפון, התבססה על הערכה שכל ניסיון להגביל את כמות הקהל יוביל לסיכונים גדולים יותר לשלום הציבור.

לא נערכה עבודת מטה מקצועית וסדורה קודם לגיבוש תפיסה מבצעית זו, והיא לא נבחנה מחדש מעת לעת, בחלוף הזמן ובשים לב לשינויים רלוונטיים. בליבת הממצאים נמצא כי היתה כאן התנהלות שנמשכה שנים ארוכות. התפיסה המבצעית שהנחתה את ההערכות להילולה היתה תוצאה של **קיבעון מחשבתי** ולא התבססה על עבודת מטה סדורה, ולא נעשה במשטרה ניסיון לבחון דפוסי פעולה אחרים ולגבש דפוסים כאלו. בין השאר, לא נערכה בחינה סדורה של אפשרויות פעולה הכוללת הגבלת קהל. וכך משנה לשנה, ואף שהתנאים השתנו, נותרה אותה תפיסה מבצעית. **הקיבעון המחשבתי** הוביל לחזרה על תוכניות משנה לשנה ולהנצחה של כשלים; הליכים שונים שהתקיימו למראית עין בלבד, בניתוק מהמציאות בשטח; תחקור שטחי שהוביל להכרזה מדי שנה שהאירוע היה "מוצלח", חרף הסכנה הגלויה לכול.

מנגנונים וגורמים שהיו אמורים לצמצם את הכשלים וליקויי קבלת החלטות, לא מילאו תפקידם כנדרש - בתחילת פברואר 2021 קיים מפקד המחוז דיון ייעודי לגיבוש תוכנית ההדלקות. בדיון השתתפו גורמי המשטרה הנוגעים בדבר, מהנדס הבטיחות וגורמים נוספים. בדיון הציגו גורמים ממדור גיאוגרפיה באגף התכנון במשטרה ניתוח של השטח ושל רמות הצפיפות בו. ככל שהצפיפות עולה מעבר לכך, קצב התנועה של הקהל יורד, נוצרים "צווארי בקבוק" והסכנה מתגברת. אגף התכנון התמקד בהצגת נתוני השטח ובתיאור רמות הצפיפות לפי כמות קהל, ולא בהשלכות על הבטיחות שנובעות מכך, נושא שאינו בתחום מומחיות האגף. בסיכום הדיון ביקש מפקד המחוז לעדכן את הנתונים שהוצגו, שהתבססו על שנים קודמות. הוא ציין ש"על יועץ הבטיחות לבחון זאת לעומק", ושיהיה צורך לקבל החלטות לא פשוטות בעניין ההדלקות לשם "שמירה על חיי אדם". מהנדס הבטיחות השתתף בדיון, אולם לא נרשמה התייחסות כלשהי מצידו, אף שמדובר בנושא שבתחום מומחיותו ואחריותו, ואף שכמות הקהל שדובר עליה בדיון הייתה גבוהה משמעותית מתפוסת הקהל המרבית לפי תוכניות הבטיחות שהוא ערך. **חוסר בנתונים** - בכל אופן, הנתונים שהוצגו בדיון לא עודכנו כפי שנתבקש, ככל הנראה בשל היעדר כלים מתאימים לכך, וכך נזנח הניסיון להתייחס לסוגיית הצפיפות מההיבט המקצועי במהלך עבודת המטה.

לא היה דיון בפערים - בערב ההילולה התקיימה ישיבת סיכום "סטטוס בטיחות ורישוי" בראשות מפקד מחוז הצפון, ניתנו בה עדכונים, ומפקד המחוז סיכם: "ציר הרישוי הוא ציר מוביל במבצע". דיון בפערים המשמעותיים שהתעוררו בהליך הרישוי, באי עמידה בדרישות המשטרה או בחריגה הצפויה מתפוסת הקהל שמהנדס הבטיחות קבע – לא התקיים. כולם התקדמו לעבר ההילולה. **חוסר בחינות של חלופות** - לאורך הדרך ניסו גורמים שונים להגדיל את מספר ההדלקות ולשנות את המתווה להצעה שבה עריכת הדלקות תהיה "במקביל ולא בטור" כדי שלא ליצור מצב שבזמן נתון נערכת בהר הדלקה אחת בלבד וכל הקהל מתנקז אליה. קצין מפקד המחוז התייחס להצעת זו והבהיר שהיא "ממש לא ישימה", אך הוסיף כי המשטרה מחפשת נוספים. השר לבטחון פנים סיכם שהוא מגבה את המשטרה ושאינו בכוונתו להתערב בסוגיה, אך הוא מקווה שיימצאו הפתרונות ושתהיה גמישות, מה שלא קרה בפועל.

גם הגישה הביצועית היתה בעייתית בתרגולים שנערכו בראשות מפקד המחוז. הועלו תרחישי חירום שונים והכוחות נדרשו להציג את סדר הפעולות להתמודדות איתם. חלק משמעותי מהתרחישים כלל גם התמודדות עם אר"ן, בהם תרחיש שעסק באירוע של צפיפות ורמיסת קהל שהובילה לפציעה של עשרות אנשים. מפקד המחוז לא היה מרוצה מההתנהלות ומהמענה שניתן בו לתרחישים השונים. וביקש להתמקד בתרחישים המסוכנים יותר, ובפרט בסכנות בטיחות ובתרחיש שדורש פינוי קהל. לפיכך נקבע תרגול נוסף ובו תרחיש בודד של בהלה המונית במהלך ההדלקה, למרות שהתרגול היה טוב יותר עדיין עלו לא מעט פערים, והמפקד אמר שיהיה צורך לדייק כל אחד בגזרתו. התרחיש שנבחר לתרגיל האר"ן היה חילוץ ופינוי של פצועים ולכודים בעקבות קריסת טריבונו במתחם גנדי במהלך אחת ההדלקות. לפי סיכום התרגיל, הוא עבר היטב, ללא פערים ולקחים משמעותיים. עם זאת, משמעות ההחלטה להעביר את התרגיל לבוקר ההילולה הייתה שהכוחות שתרגלו את התרחיש היו כוחות משמרת הבוקר, שהיו אז בשטח. לעומתם, הכוחות שהיו שייכים למשמרת הלילה, ובכלל זה מפקדי התחנות שהיו אחראים על מתחמי ההדלקות בזמן ההדלקות הגדולות ביותר, לא תורגלו.

אי בחינת השלכות והשפעות - עיון בתכנון הכוחות והמשימות מלמד שתוכננה הצבת כוחות במרבית המעברים בין המתחמים, כך שנראה שהייתה הבנה מסוימת של חשיבותם של מעברים בנוגע לניהול קהל. אולם לא נמצאו בתוכנית התייחסות כללית לעקרונות של ניהול קהל והתייחסות פרטנית לניהול עומס קהל במעברים. התוכנית גם לא כללה הגדרת משימה ברורה לכוחות שהוצבו במעברי היציאה של מתחם תולדות אהרון בנוגע לשמירה על מעברי יציאה פתוחים. זאת אף שניתן היה לחזות מראש שהיציאות מהמתחם, שניתן היה לצפות מהן בהדלקה, יהפכו ל"שטח צפייה", ושהקהל יחסום אותן.

התעלמות מאי ודאות - קציני המשטרה העידו בפני הועדה, כי לא היה ברור מה היא צפיפות חריגה ולפי איזו אמת מידה יכלו להחליט אם לעצור את התנועה. העניין גם לא נדון בדיוני ההיערכות למבצע. מפקד המחוז העיד שזו החלטה שיש בה "הרבה common sense הרבה היגיון, הרבה הבנה" התמונה שהצטיירה מהעדויות היא שלא הייתה תורה סדורה או גישה מקצועית בנושא חשוב זה, והמפקדים הונחו להסתמך למעשה על תחושה אישית ואינטואיציה.

חוסר במנגנוני בקרה - חוות דעת עצמאית נדרש לא התקבלה. במקומה, כמו בשנים קודמות, הגיע ביום האירוע מהנדס מקושר שכתב בחוות הדעת שלו כי "אין מניעה לשימוש במתקנים עפ"י חוק התכנון והבנייה". בחוות הדעת לא נכללה התייחסות לנושאים שנדרשו במסמך הדרישות ולאישורים שעל המהנדס היה לבקר. בנוסף על המזכירות הביטחונית היה לבחון לעומק את הרעיון המבצעי שבבסיס התוכנית **ולאתגר אותו** היא נדרשה לחפש נקודות הדורשות תשומת לב נוספת ומענה. כל זאת כדי להכין את השר לביטחון הפנים לדיון יעיל בתוכנית. בפועל, עבודת ההכנה שנערכה במזכירות הביטחונית בעניין, הייתה במידה רבה שיקוף של עבודת המטה שנערכה במשטרה, וקשה לראות בה עבודת מטה עצמאית.

עוד נקודה שעלתה היא שנכון וצריך היה שהשר לביטחון הפנים יעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית באירוע המוני דתי שהמשטרה נדרשת לו מדי שנה. ובמיוחד נוכח דברים קשים וברורים שנאמרו במהלך הדיונים. הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים התקיימה במועד מאוחר ולאחר שהמשטרה סיימה את הכנת התוכנית ואת קבוצות הפקודות, ולא אפשרה למעשה קיום דיון ענייני והשפעה על התפיסה המבצעית.

פחד מדעת הקהל ושימוש בסמכות – שר הפנים והשר לביטחון פנים הציגו דרישה שלא תוגבל הגעת המתפללים להר. מחשש שזה יפגע קשות באמון הציבור, גם ראשי הרשויות החרדיות הביעו את הכמיהה הרבה של הציבור להגיע לאתר קבר הרשב"י בל"ג בעומר ודרשו מהשר לפעול בממשלה כדי לאפשר הילולה כסדרה. השר לביטחון פנים הבהיר שהוא ממליץ לקיים את ההילולה בהגבלות מועטות ככל הניתן. ועוד הוסיף שאם לא תתקבל המלצתו, הנושא יובא להכרעת ראש הממשלה. מאוחר יותר באותו יום התקיים דיון טלפוני בראשות ראש הממשלה ובו נדון המתווה. הייתה הסכמה כללית על העיקרון של פתיחת ההר בהגבלות מסוימות, אולם לא הייתה התקדמות בנוגע לפרטי המתווה. נקדים את המאוחר: גם בדיון טלפוני נוסף בראשות לא הגיעו להסכמה על מתווה. ובפועל נותרה מדיניות "ההר הפתוח"

העדפת המצב הקיים והסתמכות על תקדימים - מן החומרים והעדויות שנאספו עלה בבירור שגורמי המשטרה וגורמים נוספים הבינו כי גם לאחר כל המאמצים שנעשים מדי שנה, נותרה הצפיפות הרבה בהילולה מוחשית, ממשית ומסכנת חיים, וכי רק בנס לא התממשה הסכנה עד האסון. למרות זאת המשיכה משטרת ישראל לפעול לפי אותה תפיסה של "הר פתוח" ובהיערכות מבצעית דומה בעיקרה משנה לשנה.

מעיון בסיכומי ההילולה שהמשטרה הוציאה בשנים קודמות מתקבל הרושם כי, מבחינת מפקדי המשטרה, אירוע שהסתיים ללא אבדות בנפש הוא "אירוע מוצלח". ההתייחסות לסכנות באירוע ולחשש מאסון שקרב לבוא היתה רפה, ועניין מרכזי ומהותי זה נזכר בסיכומים רק בתור אחת מני נקודות רבות לשיפור. הסיכומים עמוסים נקודות לשיפור ולשיפור, **ללא הבחנה מהותית בין עיקר לטפל** ובין עניינים קריטיים שכרוכים בסיכון לחיי אדם לעניינים שוליים.

הייתה מודעות הן לסכנת הצפיפות, הן לחומרתה. ועניין זה עלה לא אחת לדיון במהלך השנים, אולם היתה כאן בפועל קבלה של הסכנה כמציאות בלתי ניתנת לשינוי, בבחינת גזירת גורל. המחשה להשלמה זו ניתן לראות בדיון לאישור תוכניות אצל השר לביטחון פנים כשבוע לפני האסון. לאחר שצפה בסרטון שמתעד את אחד מאירועי ההדלקה משנים עברו, שאל השר מתי בפעם האחרונה היה אירוע שבו אנשים נרמסו ונמחצו. בכירי המשטרה השיבו לו: "היינו קרובים לזה... כל שנה".

הסתמכות על החלטות עבר וסדר קדימויות שגוי - כפי שכתבנו למעלה, ההחלטה שלא להגביל את כמות הקהל באירוע, התבססה ברובה על העמדה המבצעית שהובילה את המשטרה במשך שנים, ושגם מפקד מחוז הצפון ומפקד"ל המשטרה אימצו לקראת אירוע ההילולה בשנת האסון. לפי עמדה זו, בניסיון להגביל את הקהל טמונות סכנות ודאיות וגדולות יותר מאשר בקיום האירוע ללא הגבלות קהל.

נקודת המוצא שהציג מפקד המחוז היא שקיים "מתח משמעותי" בין שיקולי הקורונה לשיקולי הבטיחות. מפקד המחוז סבר, שכל ניסיון להגביל את הקהל או לעצור אותו עלול להוביל ללחץ, לעימותים ולסכנות. בהתאם לתפיסה זו הצהיר מפקד המחוז בישיבה: לאור ניתוח הנתונים, הניסיון המצטבר ואופי האירוע, המלצת משטרת ישראל בסדר עדיפויות עליון לקיים את האירוע במתכונתו המלאה מתוך הבנה שדרך פעולה זו נותנת מענה גבוה לשמירה על שלום הציבור.

גיבוש תהליך קבלת החלטה

הגדרת הבעיה

מתחם רשב"י אינו ערוך כנדרש לקליטת אלפי האנשים שמגיעים אליו מדי יום ובמיוחד באירועים המוניים שאליהם באים עשרות ומאות אלפי מבקרים. האירוע המרכזי מתקיים הל"ג בעומר, מדובר באירוע בסדר גודל יוצא מן הכלל ובהתקהלות של ציבור המונה למעלה מ 400,000 איש בו זמנית, ולנוכח מצב תחזוקתו הירודה של האתר, הליקויים הרבים המצויים בו, כמו גם דרכי הגישה והמילוט אליו וממנו - מהווה המתחם, במצבו הנוכחי, סכנה לציבור המבקרים.

המלצות

- למנות "פרוייקטור" אחראי להילולה במירון, כך שתהיה הגדרת סמכות אחת אשר תהיה אחראית על האירוע ועל קבלת ההחלטות, ועליה יהיה להטיל משימות ברורות ומפורשות שאינן נותנות מקום לפרשנות
- בחינה מחודשת של הנתונים בכל שנה מחדש, ולא להעתיק את דרכי הפעולה משנים קודמות. יש להשתמש בניסיון העבר, אך לא לעשות זאת בלי לחשוב מחדש על תפיסות היסוד ועל התאמת ההיערכות לנתונים עדכניים.
- לא להשתמש באותם אנשי מקצוע קבועים משנה לשנה, אלא לגוון ולהכריח ביצוע של בדיקות מחודשות.
- לעשות ביקורת חיצונית ולאתגר את התפיסות הקיימות, הן על ידי גורמים חיצוניים והן על ידי העומדים בראש מערכת השלטון המרכזית, וגם אם יגיעו בסופו של דבר למסקנה דומה – יגיעו אליה בראייה מפוקחת לאחר תהליך סדור ומכוון של נטרול הקיבעון המחשבתי.
- להציג חלופות נוספות ולבחון כל אחת מהם על ידי בדיקה של כל הנתונים הרלוונטיים ורק לאחר שקלול החלופות לקבל את ההחלטה

שקלול חלופות

החלופות בטבלה הן היפותטיות בלבד

משקל	מדד	מצב קיים – "הר פתוח" ללא הגבלת מבקרים	הגבלת מספר ההדלקות ומספר המבקרים בהר	הפקעת הקרקעות, יישור השטח ובניית מתחם למאות אלפי איש
40%	בטיחות	מסכן חיי אדם	בטיחותי	בטיחותי
5%	נגישות	ללא	ללא	אפשרות לאזורים נגישים
10%	חוויה רוחנית/שמירה על המסורת	מלאה	חלקית	מלאה
20%	עלויות התאמת השטח	נמוכות	נמוכות	גבוהות
10%	כח אדם נדרש לאבטחת האירוע	גבוה	גבוה	נמוך
10%	שביעות רצון הציבור המשתתף באירוע	בינוני	נמוך	גבוה
5%	השלכות פוליטיות	נמוך	גבוה	גבוה
100%		35%	60%	75%