

השריפה בכרמל: הזדמנות נוספת לבניית אסטרטגיה של מוכנות לחזית האזרחית

מאיר אלרן

מבט על, גיליון 233, 11 בדצמבר 2010.

השריפה הגדולה בכרמל (2-5 דצמבר 2010) האירה באור גדול ולא מעודד את מצבם של שירותי החירום במדינת ישראל ואת מידת המוכנות של החזית האזרחית למצבי משבר קיצוניים. אמנם מה שעומד עתה במוקד הביקורת הציבורית הוא מצבם העגום של שירותי הכבאות (ראה דוח מבקר המדינה בנדון), אולם נכון יהיה להרחיב את היריעה ולהשתמש באסון השריפה ובלקחיה כהזדמנות חשובה להפיק לקחים ולעצב אסטרטגיה כוללת שתאפשר התמודדות מחדש וביתר שאת עם האתגרים והאיומים על החזית האזרחית. יש לקבוע מלכתחילה כי ההתמקדות בבנייה מחדש של שירותי הכבאות בלבד תהיה משום אבדן של הזדמנות חשובה שנקרתה לצערנו. יש לנצל הזדמנות עגומה זו לבנייה של אסטרטגיה רחבה שתענה על כלל הסיכונים של החזית האזרחית. המדובר באסונות מעשי ידי אדם - כמלחמה וטרור נרחב ומתמשך, או אסונות עקב התפרצות חומרים מסוכנים - או באסונות טבע - כרעידת אדמה, הצפויים לגרום למספר נפגעים עצום. רק תפיסה כוללת כזו (All Hazard Approach) תספק סיכוי של ממש להיערכות הולמת למגוון האיומים.

גיבוש אסטרטגיה כוללת כזו אינה עניין שבשליפה מהיום למחר. יש לשקוד עליה בתבונה, בשילוב כלל המומחים לעניין, תוך למידה מהנעשה בתחום זה בעולם הרחב. בישראל מצויים מומחים מובהקים שיאפשרו גיבוש תפיסה ותכנית אב ארוכת טווח. התכנית עצמה תיושם מן הסתם בהדרגה, בגלל המכשולים הבירוקרטיים הצפויים, אך תספק מודל אינטגרטיבי הולם, מאוזן ורציונלי לצרכי הייחודיים של ישראל, בהם תופס המכלול המלחמתי מקום מרכזי ומאתגר.

נציין כאן חמישה תחומים עיקריים שנכון שיהיו בבסיס האסטרטגיה הכוללת:

א. אחריות, סמכות ושליטה: שוב התברר באירוע הטרגי האחרון, כי סוגיה זו אינה פתורה. לכאורה, על פי החוק והנוהל בישראל, משטרת ישראל היא זו האמורה לספק את ההובלה במענה לאסון המוני, אלא אם ההיקף הוא כזה המחייב העברת מקל האחריות לצה"ל – פיקוד העורף. באסון האחרון הייתה זו משטרת ישראל (ומעליה השר לביטחון הפנים) שקבלה את האחריות לניהול המערכה, כאשר הנסיבות אפשרו לראש הממשלה להיות גורם נוכח ומשפיע על כלל התמונה. אם זה היה פתרון סביר לנסיבות שנוצרו, לא כך הוא למקרי קיצון רחבי היקף ונפגעים, בהם עלול ראש הממשלה להיות נדרש לקבלת הכרעות מסוג אחר. יתר על כן, ככלל חשוב הוא שהגורם המופקד על ניהול המענה הראשוני יהיה גם זה האחראי על ההכנה של המערכות השונות – גופי התגובה המיידית, הקהילה והציבור הרחב – לתרחישי הייחוס. לכן יש לחפש את המענה הארגוני הראוי בנוסחה משולבת של אחריות עליונה, ברמה הממלכתית, להכנת המערכת על ראש הממשלה, או שר מטעמו במשרד ראש הממשלה, ובעת ובעונה אחת על הכנת הקהילה והאמצעים על ראשי הרשויות המקומיות, שיהיו מופקדים גם על ניהול אירועי החירום בגזרתם.

ב. מוכנות כצווי ראשוני: אסונות המוניים יגרמו תמיד לנזקים רבים בנפש וברכוש. המטרה בדרך כלל היא למזער את הנזקים הצפויים ככל הניתן. המענה היחידי לצורך זה הוא ההקפדה על המוכנות המקדימה. אין כאן קיצורי דרך או השלמות ואלתור של הרגע שלאחר האחרון. אין מנוס מהשקעות ראויות בהתכוננות סדורה מראש, בצורה מאוזנת, כזו העונה על באופן המיטבי למרב התרחישים. המוכנות אמורה לענות גם על הבעיות של שלב ההתמודדות הראשונית, אבל לא פחות מכך גם על השלבים האחרים של המענה השניוני וכן על שלבי השיקום הארוכים והקשים.

ג. בניית מנגנונים משתפים ומשולבים: רשות החירום הלאומית (רח"ל) הוקמה ב-2007, בעקבות מלחמת לבנון השנייה ולקחיה. עד כה היא עדין נאבקת על מקומה כגורם מתאם, שעיקר תפקידו צריך להבטיח שיתוף פעולה מיטבי בין גופי החירום הרבים בשעת חירום. רח"ל צריכה להיות גוף מרכזי, חזק, בעל סמכויות אכיפה מול הגופים האופרטיביים, גורם המתווה מדיניות מענה מוסכמת והאחראי על תרגול ויישום מדיניות זו הלכה למעשה. רח"ל צריכה להיות הגורם הממלכתי המרכזי, תחת ניהולו של השר המופקד על מוכנות החזית האזרחית, וצריך שיהיו לה היכולות החוקיות והמעשיות לממש אחריות זו. שיתוף פעולה בין-זרועי בשטח הוא מרכיב הכרחי

להתמודדות מוצלחת עם אסונות המוניים, בעיקר בתרחיש שבו קיימים במקביל מספר רב של אירועים קיצוניים, כצפוי ברעש אדמה או בעימות מלחמתי.

ד. התמקדות בהיבטים האזרחיים: יש צורך להתנתק מחשיבה המבוססת בעיקרה על תפיסה ביטחונית צרה ולהסב אותה לתפיסה הרואה את האזרח, את הקהילה ואת התשתיות האזרחיות במרכז. צה"ל ופיקוד העורף הינם משאב חיוני וחשוב מאין כמוהו. אולם צה"ל עלול להיות - בנסיבות של עימות צבאי - מרוכז בניהול החזית הצבאית ולא יוכל להתפנות לתת מענים מלאים והכרחיים לניהול החזית האזרחית. זה צריך להיות תפקידה של הרשות המקומית. יש לספק לה מבעוד מועד את המשאבים ההכרחיים לעשות זאת בהצלחה סבירה, כולל מה שצה"ל יוכל לנפק בשעת מצוקה. נזכיר גם שפגיעה נרחבת בציבור האזרחי מחייבת גם מענים סוציאליים, פסיכולוגיים ורפואיים, שהכישורים המובהקים שלהם מצויים בעיקר בסקטור האזרחי ולא בהכרח בשליטת מערכת הביטחון.

ה. חוסן חברתי כמרכיב מוביל: מניעת אסונות, צמצום היקפם או מתן מענה ראשוני להם הם כמובן ציווי ראשון והכרחי. נכון להשקיע בהם את הנדרש, בצורה רציונאלית. אולם במקרים רבים הנזק והאתגר ארוכי הטווח והחמורים יותר הם תוצאות האסון לטווח הארוך. משום כך יש הכרח לשלב שיקול חיוני זה בבניית הכוח להתמודדות נכונה עם אסונות המוניים. חוסן חברתי מתבטא ביכולותיו של הציבור להכיל את האסון, להגיב בהתאם לעוצמתו ולהתאושש ממנו ולחזור לתפקוד נורמטיבי במהירות הרבה ביותר. קהילה פעילה, מוכנה ומעורבת, היא קהילה עם חוסן גבוה. כך גם קהילה עם מנהיגות מקומית משפיעה וקונסטרוקטיבית, בעלת רשתות חברתיות פעילות, עתירות התנדבות. ניתן וחשוב להכין את הקהילה לחירום. ההשקעה בכך אינה רבה. התרומה לכך לחוסנו של הציבור תהיה נדיבה. יש בארץ התחלות חשובות בתחום זה (ראה פרויקט "חוסן עיר"). חשוב להעניק לכך קדימות ולעשות יותר להעצמת החוסן החברתי.

מרכיבים אלה ואחרים צריכים גם לבוא לידי ביטוי בחקיקה. יש עתה מאמצים לחוקק חוק לעורף. מן הראוי שחוק זה יהווה בסיס נורמטיבי מחייב לבנייה של מערכת שתוכל להתמודד במידה סבירה של הצלחה עם מגוון האסונות הצפויים.