

מבט על, גיליון 304, 22 בדצמבר 2012

תמונה עגומה ומחדל מתמשך בהיערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום

מאיר אלרן

ב-20 בדצמבר 2011 התפרסם דוח נוסף של מבקר המדינה (במסגרת דוח ביקורת על השלטון המקומי 2004 - 2011) על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום (פרק ראשון, ע"ע 3-89). בעיקרו של דבר אין הרבה חידוש בדוח הנוכחי, המכסה את התקופה שעד מרס 2011. המבקר חוזר על סוגיות ולקויים שנדונו עד לזרה בעבר, כולל בדוחות שלו עצמו. בין היתר מתייחס המבקר לסוגיית הפערים במיקלוט הציבורי, להעדר תרחישי ייחוס מדויקים לרשויות המקומיות (אחריות פיקוד העורף), להעדר מדדים להערכת מוכנות הרשויות המקומיות (אחריות רשות החירום הלאומית, רח"ל), להעדר נתונים וביקורות מוכנות (אחריות משרד הפנים), להעדר נהלי פינוי (אחריות משרד הפנים), להעדר יישום לקחים מתרגילים ועוד. בכול אלה אין חידוש.

ההערה החשובה והחמורה ביותר בדוח המבקר הנוכחי עוסקת בשאלת יסוד, המהווה מכשול עיקרי ויסודי בבניית מערכת ראווה של מוכנות לקראת שעת חירום ושל ניהול זירות הפעולה בה. וכך גורס המבקר: "כמעט חמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה ולמעלה משלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה להקים את רח"ל כדי שתשמש גוף מטה מתאם שבאמצעותו יממש שר הביטחון את אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום - עדיין לא הוסדר, על ידי מקבלי ההחלטות, באופן מחייב וחד משמעי נושא חלוקת תחומי האחריות בין משרד הפנים, פיקוד העורף ורח"ל להכנת ולהיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום". ועוד מוסיף המבקר הערה נוקבת כדלקמן: "זאת ועוד, מתעורר חשש כי בין הגופים האחראים להכנת הרשויות המקומיות לעת חירום - תפקיד חשוב מאין כמוהו - יש כאלה המנסים להתנער מאחריותם בנושא, לרבות בנוגע להקצאת המשאבים הכספיים הניכרים וכוח האדם הנדרש בנושא. מכיוון שהזמן קצר, המלאכה מרובה והמחדל מתמשך, על מקבלי ההחלטות לקבוע בהקדם האפשרי איזה גוף יהיה אחראי להכנתן של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובכלל זה לאשר את המשאבים והסמכויות הנדרשים לשם כך".

לכאורה קביעה קשה מאין כמוה. לאיש אין ספק בדבר חשיבות היערכות הרשויות המקומיות לחירום. הרשויות מוגדרות מזה זמן כ"לבנת היסוד" במוכנות החזית האזרחית לעימות. אם מולן אין הסדרה מדוקדקת ומוסכמת של סמכות ואחריות, מול מי מהגורמים קיימת הסדרה כזו?

ובכן, האמת הקשה היא שבמדינת ישראל, יותר מחמש שנים לאחר המשבר בחזית האזרחית כפי שבאה לביטוי במלחמת לבנון השנייה, אין גורם מוסמך להתכוננות החזית האזרחית או לניהולה בעת חירום. בשונה מהחזית הצבאית, המוסדרת בחוק ובנוהל, והמנוהלת בצורה היררכית בהירה, לחזית האזרחית, הסבוכה והקשה כול כך לניהול ולתיאום, אין הסדרה כזו. מספר הגורמים, הממלכתיים, האזרחיים, הצבאיים, וההתנדבותיים, הפועלים בשדה המורכב הזה, הוא רב. שיתוף הפעולה ביניהם טעון שיפור. ומעל לכול, אין גורם אחד שלו אחריות-על לתכנון, לתקצוב, לתרגול, לבקרה, לניהול המערכות והסוכנויות השונות. מזה שנים מתקיים מאמץ לייצר את "חוק העורף" שיסדיר, יגדיר ויבהיר את סוגיית הסמכות והאחריות בתחום חיוני זה. עד עתה, לשווא. מדוע?

מן הידוע הוא שישראל היא מדינת האילתור. לעתים אנו גאים בכך. אולם בסוגייה קריטית זו של ניהול החזית האזרחית אין מקום לאילתור. יש צורך מובהק בהובלה ובמנהיגות. לאלה משמעות ישירה של נטילת אחריות. גם אישית.

בינואר 2011 החליטה ממשלת ישראל על הקמת המשרד להגנת העורף. לכאורה, אמור משרד זה ליטול על עצמו את האחריות ולקבל את הסמכויות והאמצעים הנדרשים לעשות את מלאכת הגנת העורף. בעבר נטען כאן שהקמת המשרד, ללא קשר לרקעה הפוליטי, מהווה הזדמנות חשובה לשידוד מערכות. אולם גם על פי עדותו החוזרת ונשנית של השר "אין משרד להגנת העורף, יש שר להגנת העורף". כלומר, גם כשנה לאחר החלטת הממשלה, לא חל שינוי בתמונת האחריות והסמכות. למה?

נראה כי אחת התשובות לכך מצויה בחצרה של מערכת הביטחון. מקומה ומגוון עיסוקיה של מערכת הביטחון בחזית האזרחית מכריעים, גם אם לא בלעדיים. צה"ל לזרועותיו נוטל בפועל תפקיד בלעדי בהגנה על החזית האזרחית מפני איומים חיצוניים. זאת, גם בממד ההרתעתי, גם בממד ההתקפי המסורתי וגם – לאחרונה במעורבות רבה יותר – בהגנה האקטיבית. לפיקוד העורף נוכחות ובולטות ניכרות בחזית האזרחית, בעיקר בשנים האחרונות, בהן מרחיב הפיקוד את תחומי פעילותו ואת השפעתו על תהליכים אזרחיים מובהקים. הקמת רח"ל ב-2007, במסגרת משרד הביטחון, לכאורה כגוף מתאם ומתכלל, לא הביאה לשינוי המצופה. יש הטוענים שהיא אף חריפה את הסבך ויש המדברים על ביטולה עם התבססותו (?) של המשרד להגנת העורף, לכשיקרום עור וגידים. מרובע זה [משהב"ט – צה"ל - פיקוד העורף – המשרד להגנת העורף (ורח"ל)] הוא היחיד היכול לקחת הובלה ולאפשר הסדרה מוסכמת של החזית האזרחית. יש לו העוצמה הפוליטית והנגישות הפונקציונאלית לכך. וההיפך: כול עוד במרובע זה יש חילוקי דעות בנושא הנדון ואין בקרבו נטיה להוביל את ההסדרה הנדרשת, ספק אם היא תתרחש.

מן הראוי ששר הביטחון, הבכיר במרובע זה, יטיל את כובד משקלו ואת מעמדו הפוליטי על מנת להוביל להסדרת האחריות והסמכות של המערכת. ראשית בתוך המרובע, ועל בסיסו במערכת כולה. ללא הסכמה והסדרה כזו ימשיך הסיכוי לקידום מוכנותה וניהולה התקין של החזית האזרחית להיות קלוש. הדבר יתבטא בדוחות העתידיים של מבקר המדינה. חמור מכך: הדבר יתבטא בצורה חריפה במציאות שתיווצר עם מימוש תרחישי האיום על החזית האזרחית.