

מבט על, גיליון 957, 20 ביולי 2017

לקראת התמודדות מערכתית עם רעידת אדמה - פערים במוכנות

כרמית פדן ויעל אשכנזי

בשבוע השני של חודש יוני 2017 התקיים בישראל, כמדי שנה מאז 2007, שבוע החירום הלאומי. היערכות ומוכנות מקדימות למצבי חירום מסוגים שונים, כמו רעידות אדמה, חיונית כדי לטפח "תרבות של מוכנות" הדורשת מעורבות של אזרחים. עם זאת, אחד האתגרים הקשים שניצבו בפני מארגנו ומבצעיו של תרגיל החירום הלאומי, היה התהודה הנמוכה למדי שהוא זכה לה.

רשות האו"ם להפחתת הסיכון מאסונות (UNISDR) העריכה כי בעשרים השנה האחרונות כמיליון ושלוש מאות אלף איש נהרגו וכארבעה וחצי מיליארד בני אדם הושפעו כתוצאה מ"הפרעות" שנגרמו מידי הטבע, ביניהן רעידות אדמה. שיעור בני האדם הנפגעים כתוצאה מרעידות אדמה בולט גם לנוכח השוואה בין רעידת האדמה שהתרחשה ב 2010 בהאיטי לבין זו שהתרחשה ב 2011 בקריסטצ'רץ', ניו זילנד. מהשוואה זו עולה כי שיעור ההרוגים בניו זילנד היווה פחות מעשירית האחוז משיעור ההרוגים בהאיטי. מכאן, הגם שעוצמת רעידת אדמה עשויה להיות קרובה בעוצמתה היא אינה קובעת את היקף הפגיעה באוכלוסייה.

מצב חירום לאומי כתוצאה מרעידות אדמה בעוצמות גבוהות צפוי להתרחש בישראל בשל מיקומה בתוואי השבר הסורי-אפריקני. רעידת האדמה האחרונה הקשה שהייתה בישראל התרחשה בשנת 1927. ועל פי הסטטיסטיקה, רעידת אדמה בדרגה 6 בסולם ריכטר מתרחשת בישראל אחת לשמונים שנה בממוצע. על פי מסגרת ההיערכות העדכנית לרעידות אדמה בישראל, כפי שפורסמה על ידי דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מספר האזרחים שיהרגו כתוצאה מרעידת אדמה אפשרית בישראל מוערך כגבוה פי שתיים ממספר האזרחים שנהרגו מקום המדינה עד לשנת 2017 כתוצאה מפעולות טרור בישראל. נוסף לכך, מחקר מקרה שנערך בעיר טבריה בשנת 2014 העלה כי בהתרחש רעידת אדמה בדרגה 6 עד 7 בסולם ריכטר יינזקו בין 55 ל-95 אחוזים מהמבנים בעיר. לפיכך, לתכנון מדיניות וחקיקה לגבי מצב חירום הנגרם מרעידות אדמה וכן לתרגול תגובתם של גופי המענה הראשוני ושל האוכלוסייה יש חשיבות גבוהה. כל זאת, כדי להעריך את התגובה הצפויה של גופים אלה ולמתן את הנזקים הקשים והמגוונים הצפויים.

בשבוע השני של חודש יוני 2017 התקיים בישראל, כמדי שנה מאז 2007, שבוע החירום הלאומי. כל גופי החירום קיימו תרגיל משותף שהיה הגדול ביותר בישראל לבחינת התמודדות עם רעידת אדמה: הרשויות המקומיות, גופי השירות הציבורי, ארגוני החירום וההצלה. אחת המטרות המרכזיות של התרגיל הייתה לקדם שיתוף פעולה הכרחי בין גופי החירום וההצלה, שהם גופי המענה הראשוני לניהול מצבי חירום, ולחשוף את היכולות של כל אחד לאנשי המקצוע ולציבור הרחב. מטרה זו עולה בקנה אחד עם עיקרון אוניברסלי לפיו כדי להתמודד בהצלחה עם מצבי

חירום באשר הם יש, ראשית לכל, להציב את ההיערכות המקדימה לחירום במקום גבוה בסדר העדיפויות - הן ברמת המדיניות הן ברמה המוסדית. התרגיל הציג גישה חדשה להיערכות גופי המענה הראשוני לחירום ולפיה יש לרכז את הגופים הללו במקום אחד כנותני שירות לאזרחים בעת חירום כדי לספק מענה לכל צורך – בסיסי או אחר. וזאת, בשונה מתרגולי היערכות המבוצעים ברחבי העולם שאינם מקפידים ריכוז גופי המענה הראשוני במקום אחד.

רשות החירום הלאומית (רח"ל), האחראית על היערכות, תיאום והכוונה של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גופי ציבור וגופי חברה אזרחית במצבי חירום, הופקדה על ניהול התרגיל. הרשות בחרה בעיר כרמיאל כדי לתרגל את המודל המבצעי של המענה לרעידות אדמה. אתר התרגיל בעיר חולק למספר תחנות שכללו נציגות של כל הגופים הפועלים במערך החירום, כולל הרשות המקומית וארגוני החברה האזרחית. אלה בחנו והציגו נושאים כמו הפצת מידע לציבור, גיוס והפניית מתנדבים, תמיכה פסיכולוגית, חלוקת מזון וציוד. כל זאת, באמצעות מערכי איסוף נתונים, מענה רפואי ולוגיסטי ובשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לגופי החירום והחילוץ. הבחירה בכרמיאל קשורה בהתנסותה בפגיעה קשה ממאתיים רקטות במהלך מלחמת לבנון השנייה. יצוין שהן מתקפות טילים והן רעידות אדמה אינן מתרחשות בהכרח במקום אחד אלא אפשר שיקרו במספר מוקדים במקביל. מכאן צפוי קושי בהקצאת כוחות, פריסתם, הפעלתם וניידם. בה בעת, יש להביא בחשבון כי "הפרעות" מהטבע מחד גיסא והפרעות "מידי אדם" מאידך גיסא דורשות סטנדרטים שונים של מיגון ותגובה שונה של האזרחים בזירת הפגיעה.

שבוע החירום הלאומי התקיים גם על רקע דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 שביקר את הממשלה בגין "הרמה הבלתי מספקת של מוכנות מדינת ישראל למצבי חירום הנגרמים כתוצאה ממלחמה, אירועים ביטחוניים ואסונות טבע". הדו"ח פירט רשימה ארוכה של פערים והצביע על החשיבות שבהיערכות למצבי חירום שונים – גם אלה הנגרמים על ידי אסונות טבע, כמו רעידות אדמה. ביקורתו החריפה של מבקר המדינה הובילה את הקבינט המדיני-ביטחוני להקדיש במהלך התרגיל דיון מיוחד לשאלות הקשורות לפינוי אוכלוסייה בעת חירום.

לקראת תרגיל החירום הלאומי יזמה רח"ל סקר שבחן את מודעות הציבור להיתכנות רעידות אדמה ואת רמת מוכנותו ומוכנות כלל הגופים לתרחיש זה. כתשובה לשאלה מהם האיומים העיקריים אליהם הממשלה צריכה להיערך רק 0.8 אחוזים מהנשאלים ציינו רעידת אדמה, בעוד 30 אחוזים מהנשאלים ציינו טרור/אינתיפאדה, 14 אחוזים ציינו איום ביטחוני, ו-13 אחוזים ציינו איום כלכלי-חברתי. בתשובה לשאלה: מה להערכתך הסיכוי שבמדינת ישראל תתרחש בשנים הקרובות רעידת אדמה חזקה, 25 אחוזים מהנשאלים ענו שישנה סבירות גבוהה לכך, ו-31 אחוזים העריכו כי הסבירות לכך נמוכה. תוצאות אלה, לצד ההערכות בדבר מספר ההרוגים כתוצאה מרעידת אדמה, מורות כי רמת המודעות של הציבור למצב חירום מעין זה והסיכון שעשוי להיגרם בעטיו הם נמוכים ועל כן מחזקות את הצורך בדבר שיתוף הציבור הרחב בתרגיל.

הפער בין הסיכון והנוק המוערכים כתוצאה מרעידת אדמה לבין תפיסת האוכלוסייה את הסיכון והנוק המוערכים צריך להדאיג את רשויות החירום בישראל. למרות זאת, הגופים האחראים על היערכות לחירום בישראל עדיין סבורים כי הסברה אינטנסיבית לגבי הסיכונים והנוקים האפשריים כתוצאה מרעידת אדמה בישראל עשויה לייצר פחד מיותר בקרב האוכלוסייה. הרצון להימנע מהפחדת הציבור הוא הסיבה לכך שבישראל אין בשגרה הסברה מספקת לגבי מצב חירום

כתוצאה מרעידת אדמה. אין מדובר רק בבעיה של הגברת מודעות הציבור לסיכון כי אם באסטרטגיה שנוקטות רשויות החירום כדי להגביר את היערכות הציבור להתמודד בהצלחה עם רעידות אדמה.

נשאלת השאלה כיצד ניתן להגביר את מודעות האזרחים למצבי חירום ואת מעורבותם בהתנסות שתכליתה לשפר ולשכלל את התמודדותם עמה. אחת הדרכים היא לידע את הציבור ולאמנו להתמודדות, ובכלל זאת להכיר לו את אמצעי העזר והתקשורת הראשוניים. כן יש לפתח מידה מסוימת של מסוגלות עצמית כדי לצמצם את התלות המוחלטת בגופי המענה הראשוני. אחת הדרכים ליישם זאת היא באמצעות האצלת סמכויות בקרב חברי קהילות. פעולותיהם המצרפיות יתמכו בתכניות התגובה המדינתיות לחירום. פרקטיקות אפשריות נוספות, שאת כולן יש לתרגל, הן הכשרה של מנהיגי קהילות וכן תגבור ההכשרה בבתי ספר, במשרדים ובמרחב הציבורי, זאת נוסף להכנה לשימוש במדיה חברתית ובמדיה המונית מסורתית (טלוויזיה, רדיו ועיתונים).

היערכות ומוכנות מקדימות למצבי חירום מסוגים שונים, כמו רעידות אדמה, חיונית כדי לטפח "תרבות של מוכנות" (culture of preparedness) הדורשת מעורבות של אזרחים. עם זאת, אחד האתגרים הקשים שניצבו בפני מארגני ומבצעי התרגיל היה התהודה הנמוכה למדי שהוא זכה לה. אזרחים לא הראו מודעות לגופי ההצלה ולא הוכיחו מעורבות בתרגיל עצמו, כדרך לשפר מיומנויות של קשר עמם. אמנם שאיפת רשויות החירום הייתה להיערך לקראת התמודדות עם סיכונים אפשריים הנובעים מרעידת אדמה, אך בשל היעדרות הציבור מן התרגיל - ההיערכות מערכתית של כל הגורמים המעורבים בהכנה זו לקתה בחסר.