

תכנית לאומית לשיקום ארוך טווח לאחר רעידת אדמה:

צעד אחד חשוב בדרך ארוכה לקראת מוכנות המדינה

אריאל היימן, מאיר אלרן | 21 בספטמבר, 2022 | גיליון 1646

היערכות מדינת ישראל לרעידות אדמה קשות, שאין ספק לגבי התרחשותן, לוקה, בלשון המעטה, בחסר. על רקע זה יש חשיבות מיוחדת להחלטת הממשלה ממאי האחרון אודות גיבוש תכניות אופרטיביות לשיקום פיזי, חברתי וכלכלי ארוך טווח לאחר רעידת אדמה קשה. החלטה זו ראויה לכל שבח, בהיותה צעד חיוני בדרך ארוכה של קידום היערכות כוללת לאסונות המוניים שנזקם הצפוי רב מאוד. חשוב שהמדינה תקיים את ההחלטה גם בתקופה של אי יציבות פוליטית. מעבר לכך, לתכניות השיקום על כל מרכיביהן יש להוסיף גם תכניות להיערכות מקדימה לרעידות אדמה קשות. היערכות מקדימה תפחית את הנזק העצום הצפוי בנפש, ברכוש ובתשתיות לאומיות, ותקל גם על מהלכי השיקום לאחר האסון, שהם בדרך כלל מאתגרים מאוד, יקרים מאוד וארוכים מאוד.

נושא ההיערכות לרעידות אדמה מצוי על סדר היום של ישראל מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, עת נקבע לראשונה תקן הבנייה. הנושא תפס תאוצה בעקבות רעידת האדמה החזקה שפקדה את טורקיה ב-1999, לאחריה הוחלט על הקמת ועדת היגוי בראשות צוות שרים לנושא היערכות המדינה להתמודדות עם איום משמעותי זה. מאז, הטיפול בנושא נמצא בשולי העיסוק הממשלתי והעניין הציבורי, ומתנהל בעצלתיים. הסוגיה עולה מעת לעת לסדר היום, בעיקר בתקשורת, כאשר מתרחשת רעידת אדמה הרסנית במדינה אחרת, או רעידה מורגשת אצלנו.

ב-29 במאי 2022 התקבלה, ללא סיקור תקשורתי, החלטת ממשלה (מס' 1523) "**לגבש תכניות אופרטיביות לשיקום פיזי, חברתי וכלכלי ארוך טווח לאחר רעידת אדמה**". במסגרת ההחלטה הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם רח"ל (רשות החירום הלאומית) ועם ועדת ההגוי הבין משרדית לרעידות אדמה, לגבש תכנית להיערכות לאומית לשיקום ארוך טווח ולהיערכות ממשלתית להובלתה ויישומה, ולהציגה בפני הממשלה בתוך 18 חודשים. לאחרונה התקיימה ישיבה ראשונה של הצוות הבין-משרדי הייעודי בנושא, בה סוכם, בהתאם להחלטת הממשלה, על הקמת חמישה צוותי משנה בין משרדיים, שיעסקו בתחומים הבאים: בינוי עירוני, שיקום אדם וקהילה, כלכלה פיננסית וריאלית, סביבה ותשתיות לאומיות, וביטחון (נושא שיטופל במשרד הביטחון). צוות נוסף יעסוק בתשתית הארגונית.

החלטה זו הינה תקדימית בכך שהיא רותמת את כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לתהליך שלם ומלא להיערכות מדינת ישראל לשיקום ארוך הטווח לאחר התרחשות רעידת אדמה קשה. חשיבות הנושא מודגשת מנתונים המוצגים בדוח האו"ם, הקובע כי בשנים 2000-2019 רק שמונה אחוזים מכלל אירועי האסון בעולם היו רעידות אדמה, אך מנגד הן היו אחראיות ל- 58 אחוזים מהמתים בכלל האירועים.

מקובל לחלק את היערכות מדינה לאירוע של רעידת אדמה לארבעה שלבים: 1. השלב המקדים, המיועד לצמצם את הנזקים הצפויים בגוף, ברכוש ולנכסים אסטרטגיים של המדינה. זהו השלב בו אנו נמצאים כיום, בטרם קרתה הרעידה. 2. שלב המענה המידי, קרי התנהלות האוכלוסייה והמדינה בעת קרות הרעידה ומיד לאחריה. מקובל לתחום שלב זה מרגע הרעידה ועד 7-10 ימים אחריה. 3. שיקום האוכלוסייה וייצוב ראשוני, בחודשיים-שלושה לאחר התרחשות הרעידה. 4. שיקום בינוני וארוך טווח, הנמשך בדרך כלל שנים רבות.

התכנית אותה מובילה מנכ"לית משרד ראש הממשלה עוסקת רק בשלב הרביעי והאחרון. על פי ניסיוןן של מדינות זרות, שלב השיקום הוא השלב הארוך, היקר, המתיש והקשה שמוטל על המדינה לאחר רעידת אדמה. כך למשל האיטי, שחוותה רעידה חזקה מאד לפני 12 שנים, עם נזקים עצומים בנפש וברכוש, עדיין מתמודדת עם האירוע וטרם התאוששה ממנו. כך גם לנוי זילנד, מדינה מערבית וחזקה חברתית וכלכלית, לקח מספר שנים להתאושש מהרעידה שהתרחשה בקרייטצריך ב- 2011, שגרמה לנזק מועט באופן יחסי.

כדי לבצע תהליך סדור של תכנון ארוך טווח לשיקום, יש צורך להתייחס לתרחיש ייחוס סביר והגיוני, כלומר, ל"תרחיש ממוצע", שיתכן שהתוצאה של הרעידה תהיה שונה ממנו לחומרא או לקולה. לפי תרחיש הייחוס הישראלי ב"רעידה חזקה ממוצעת" יותר מ-7,000 איש ימצאו את מותם ומאות אלפים יוותרו חסרי קורת גג. התרחיש צופה כי ל-29,000 בניינים יהיה נזק כבד, וכ-290,000 בניינים יספגו נזק קל ובינוני. רעידת האדמה עלולה להביא לכ-500,000 עקורים מיד לאחר הרעידה, מספר הצפוי לפחות לכ-170,000 לאחר שחלק מהעקורים יוכלו לשוב לבתיהם באישור מהנדסים. ההערכה היא שעלות הנזקים תגיע לכ-150 מיליארד שקל, אך רבים מעריכים שזו הערכת חסר. בכל מקרה יש לזכור שהערכה זו אינה כוללת את הנזקים לתשתיות הלאומיות, כגון מערכות חשמל, דלק, גז, מים (סיהור והולכה) וביוב, מערכות תקשורת, מבני ציבור (כולל בתי חולים ובתי ספר), מערכות תחבורה (יבשה, אוויר וים), ומערכות אסטרטגיות קריטיות שונות. חלק ממערכות אלו לא יפעלו במשך ימים אחרי רעידת האדמה והאחרות או חלקן, עד חודשים רבים. הנזקים, כולל המשניים (כמו שריפות, סניטציה ועוד), יהיו גדולים מאד ותיקונם עלול להימשך שנים ארוכות.

הקושי בשיקום של ישראל לאחר רעידת אדמה קשה צפוי להיות גדול מאד באופן יחסי למדינות אחרות. זאת, בהיותה של ישראל מדינה קטנה וצפופה מאד במרחבים המאוכלסים, ולכן, רעידת אדמה שתפגע במרכז המדינה תשפיע על חלק גדול מהאוכלוסייה והמבנים. זאת, בהשוואה למדינות גדולות יותר, כמו משל ארצות הברית, או סין, המסוגלות לגייס משאבים

פנימיים ולסייע לאזורים שייפגעו ברעידת אדמה קשה (כפי שכבר קרה אצלם בעבר). ישראל תמצא עצמה עם קושי גדול לטפל בעצמה ותיזקק לסיוע חיצוני בינלאומי רחב היקף.

הקמת צוות המנכ"לים לתכנון שיקום ארוך הטווח בעקבות רעידת אדמה קשה הוא אירוע משמעותי מאד ומהווה צעד חשוב בדרך הארוכה להיערכות ראויה של המדינה לאירועי אסון המוני. יש לברך על כך, וגם לקוות שעל אף אי היציבות הפוליטית, הפוגמת בהמשכות הנדרשת של עבודות תכנון ארוך טווח, צוות המנכ"לים, גם אם יהיו חילופי גברי בתפקידים הבכירים, ישלים בהצלחה את עבודת התכנון וגם יצליח להוביל את הממשלה להפנות את המשאבים הנדרשים לצורך מימוש התכנית.

אבל, וזה הסייג הגדול, לא צריך להיות אסטרטג או גיאולוג דגול כדי להבין שהדרך הנכונה להקטין את הצורך בשיקום ארוך טווח היא על ידי הקטנת הנזק הצפוי מרעידת האדמה עצמה, כלומר על ידי היערכות מוקדמת הולמת. להיערכות כזו מרכיבים רבים, אך שניים מהם הם הקריטיים ביותר. האחד הוא בניה חדשה על פי התקן וחיזוק מבנים ישנים, כולל מבני ציבור, כמו בתי חולים ובתי ספר. המרכיב החיוני השני הוא הכנת האוכלוסייה, לאורך זמן, לפני התרחשות הרעידה, על ידי הקניית מודעות, ידע, הכנת הבתים והדירות לקראת הרעידה, והצטיידות במזון, אוכל, אמצעי תקשורת ועוד. בנוסף, יש להקנות לציבור את הידע והכלים להתמודד עם תוצאות רעידת האדמה בשעות ובימים שלאחריה, בזמן הקריטי שבו גורמי ההצלה השונים של המדינה (גופי ממשלה, צה"ל ופיקוד העורף, והרשויות המקומיות) יתקשו במתן עזרה ותמיכה כלשהי. בזמן זה יצטרכו אזרחי המדינה, על פי הלקח של אירועים דומים במדינות אחרות, לשאת לבדם בעיקר נטל המענה הראשוני.

בשורה התחתונה, ההחלטה הממשלתית בדבר התכנון לשיקום ארוך טווח של מדינת ישראל לאחר רעידת אדמה חזקה ראויה לציון בהיותה. זהו צעד חשוב וקריטי בדרך ארוכה. יחד עם זאת, ראוי שהמדינה לא תתכנן רק את מערכי השיקום החיוניים לאחר הרעידה, אלא תשקיע גם משאבים הכרחיים לתקופה שלפני הרעידה, ובכך תקטין את הנזק הצפוי ותייתר חלקים ממרכיבי השיקום היקרים וארוכי הטווח. ההשקעה בחיזוק מבנים ובחינוך האוכלוסייה תחסוך כספים רבים מאוד ותקל על המדינה להתאושש מרעידת האדמה, התאוששות שתיתקל שנים רבות. אין היגיון בבניית תכנית לשיקום ארוך טווח ללא תכנית מקבילה להערכות מוקדמת ובכלל זה חיזוק מבנים, תכנית שכבר נידונה בממשלה, אושרה בחלקה, תוקצבה, אך רק חלק קטן מאד ממנה מומש. תכנית שכזו, תעלה מספר מיליארדי שקלים, ותחזק את כל הבניינים שדרוש לחזקם, בניינים שחלקם מתמוטט כבר היום ללא רעידת אדמה. בכל מקרה, הגורמים הממשלתיים צריכים לדאוג למימוש החלטת הממשלה הנדונה כאן לאורך זמן, גם בתקופות של אי-יציבות והעדר המשכיות פוליטית. זה אמור להיות המבחן הראשון להצלחת מהלך חיוני זה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט