

רשות החירום הלאומית: סיכוי חדש או עוד מאותו הדבר?

מאיר אלרן

ב־16 בספטמבר 2007 החליטה הממשלה להטיל על שר הביטחון לייסד צוות הקמה לרשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל) במשרד הביטחון, ולצורך זה לאשר תוספת של שישה תקנים יותר משיא התקן הקיים. בתוך תשעים ימים יגיש שר הביטחון לממשלה הצעת החלטה בעניין רח"ל, על בסיס המלצות שיגבש צוות ההקמה. ההצעה תכלול את מבנה הרשות, את תפקידיה, את סמכויותיה, את התקציב הדרוש להפעלתה ועניינים נוספים הנוגעים לפעולתה.

בישיבת הממשלה שנערכה ב־10 ביוני הציג סגן שר הביטחון את רעיון הקמת רח"ל, שתהיה גוף־על לתיאום פעולותיהם של משרדי הממשלה, של רשויות מקומיות ושל ארגונים ציבוריים אחרים להיערכות העורף לקראת מצב חירום ובעת התרחשותו. כאמור, החליטה ממשלת ישראל לייסד צוות הקמה לעניין זה.¹

הפעולות משמעותה מן הסתם שהרשות לא תהיה הגורם הממלכתי העליון האחראי להיערכות החזית האזרחית ולניהולה בשעת חירום.⁴ מכאן שכל עוד לא יהיה שינוי חוקתי במצב, תיוותר האחריות לחזית האזרחית מפוצלת⁵ בין משרדי הממשלה השונים לסוכנויות הממלכתיות, לרשויות המקומיות ולארגוני המתנדבים, שמעמדם ומעורבותם נמצאים בקו עלייה בעקבות מה שנראה כנסיגה מתמדת של הגורמים הרשמיים מהטיפול בפרט הנזקק, בשגרה ובמצבי חירום כאחד.

■ הרשות תהיה חלק ממשרד הביטחון,⁶ באחריותו של סגן השר. בכך קיבעה הממשלה את החלטתה הקודמת להכפיף למשרד הביטחון את מכלול הטיפול הממלכתי בסוגיות המגוונות הקשורות לחזית האזרחית, להבדיל מן ההמלצות של המועצה לביטחון לאומי ומהמלצות ועדת המשנה לבחינת מוכנות החזית האזרחית במצבי חירום של

בכך הכריעה למעשה הממשלה, יותר משנה לאחר מלחמת לבנון השנייה,² על הקמת מעטפת ארגונית ממלכתית חדשה לעניין הטיפול בעורף (להלן: החזית האזרחית). מאפייניה התפקודיים של הרשות הושארו בינתיים לדיון ולהמלצה של צוות ההקמה, אולם מנוסח ההודעה אפשר ללמוד על הכיוונים הבאים:

■ תקום רשות מיוחדת לעניין הטיפול בחזית האזרחית, על פי המלצותיהם של גופים רבים, ובהן המלצתו של מבקר המדינה: "ראוי שהממשלה תדאג לכך שגוף מרכזי לאומי אחד יאחד אחריות וסמכויות ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף של מדינת ישראל בעתות שגרה ובעתות חירום".³

■ עיקר תפקידיה של הרשות יהיה לתאם את פעולותיהם של הגורמים הממשלתיים, המוניציפליים וההתנדבותיים לקראת מצבי חירום ובזמן התרחשותם. הקביעה כי הרשות תתמקד בתיאום

מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

יש לקבוע מעמד בכיר למשרד הביטחון, למסד בבהירות את אופי יחסי הגומלין בין המשרדים והגורמים השונים ואת מהות האחריות של משרד הביטחון לתפקוד המערכת המשולבת

ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהציעו להכפיף את הרשות לחירום לאומי למשרד לביטחון הפנים. אציין כי יש שהציעו הקמת משרד ממשלתי ייעודי לעניין הטיפול המערכתי בחזית האזרחית.

משמעות הדברים בשלב זה כפולה: מצד אחד, ממשלת ישראל עשתה מהלך חשוב בעצם הקמת הרשות לחירום לאומי. יש בכך משום הכרה רשמית בחשיבותה של החזית האזרחית במלחמות ישראל, בצד מרכזיותה של החזית הצבאית. זיקת הגומלין בין החזית הצבאית לחזית האזרחית היא אחד הלקחים המרכזיים של מלחמת לבנון השנייה, וההתייחסות הממשלה אליו ראוי ויוצרת בסיס לבניית מערכת מעודכנת להתמודדות עם האתגרים בעתיד. מצד אחר נוסח ההחלטה והכיוונים המשתמעים ממנה מעידים שעוד ארוכה ורבה הדרך לייצר שינוי של ממש בהתייחסות של המערכת הממלכתית למרכיביה הסובכים ולאתגריה של החזית האזרחית.

אציע כאן כמה אבני בוחן למדידה של שינוי איכותי בהתייחסות המערכת הממלכתית לחזית האזרחית:

■ **חקיקה מעודכנת:** עד כמה שייראה הדבר מוזר, החקיקה הנוכחית מתבססת על חוק הג"א (הגנה אזרחית) משנת 1951, המתייחסת לייעוד הג"א כדלקמן: "לנקוט את כל האמצעים לשם הגנת האוכלוסייה מפני כל התקפה מצד כוחות עוינים או לצמצם תוצאותיה של התקפה זו, כאשר הדגש יושם על הצלת נפשות".⁷ אכיפת החוק כיום היא באחריות צה"ל או פיקוד העורף ובהנחיית משרד הביטחון. חוק זה מחייב עדכון או שינוי כולל, אגב התייחסות הולמת לצרכים המגוונים של הציבור בשעת חירום, ובייחוד לשאלה המרכזית של אחריות הגופים השונים העוסקים בטיפול במרכיבי החזית האזרחית.⁸ במסגרת זו יהיה מקום להבהיר את תחומי אחריותה של משטרת ישראל, הפועלת על פי פקודת המשטרה מ-1971 ומוגדרת כיום על פי החלטת ממשלת ישראל כאחראית ל"ביטחון הפנים" (להבדיל מצה"ל, האחראי ל"ביטחון החוץ"), את

תחומי אחריותו של פיקוד העורף, שכיום – להלכה לפחות – מוגבלים למדי (לתחומים, כגון אפיון מקלוט, חילוץ והצלה) ואת הצרכים של החזית האזרחית.⁹ כל עוד לא תהיה חקיקה חדשה וכוללת, שתיתן מענה מערכתי לכל צורכי החזית האזרחית, תמשיך המערכת ללקות בתחלואיה המוכרים והמצערים.

■ **עיצוב דגם מעשי לחלוקת העבודה בתחומי הטיפול בחזית האזרחית:** כיום גורמים רבים עוסקים בטיפול בחזית האזרחית בשעת חירום, ללא תיאום בחלוקת האחריות ביניהם. בכך יש אולי יתרון כלשהו, שכן כל גורם יכול לנצל את יתרונותיו המקצועיים, אלא שבפועל הוכח במלחמה האחרונה כי הנזק רב מן התועלת. לפי דוח ועדת חבר הכנסת עמי איילון, "בפועל לא היה במלחמה בעל בית אחד, אלא מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את הפעילויות".¹⁰ מכאן שנדרש דגם ברור, מוסדר ומקובל על כל הגורמים, אשר יקבע את חלוקת העבודה ביניהם. לכאורה אולי יש יתרון בקביעת גורם אחד שיהיה אחראי לכל המערכת, הן להכנתה בעוד מועד והן להפעלתה בשעת חירום. במקרה כזה אולי היה רצוי למנות שר מיוחד לענייני החזית האזרחית או לקבוע לכך שר מיוחד במשרד ראש הממשלה, אולם נראה כי תרחיש כזה אינו ריאלי במציאות הפוליטית והארגונית בישראל. סביר שמשרדי הממשלה השונים המעורבים בטיפול בחזית האזרחית (משרד הביטחון – האחראי לצה"ל ולפיקוד העורף, המשרד לביטחון פנים – האחראי למשטרת ישראל, משרד הפנים – האחראי לרשויות המקומיות וכן משרדי הבריאות, הרווחה, החינוך, האוצר, התמ"ת ואחרים – שלכל אחד נתח בעוגה התפקודית והתקציבית הרלוונטית) לא יסכימו לקבל מרות של משרד אחר ושל שר אחר. נראה כי דגם סביר וריאלי יקבע מעמד בכיר ומוביל למשרד הביטחון, אולם ימסד בבהירות ובדיוק את אופי יחסי הגומלין בין המשרדים והגורמים השונים ואת מהות האחריות

של משרד הביטחון לתפקוד המערכת המשולבת. מוצע כי לתחומים בעלי משמעות ביטחונית מובהקת ייקבעו אחריות הובלה וסמכויות למשרד הביטחון (כמו כל הקשור בהגנה אקטיבית ופסיבית, במניעה, במיגון, במקלוט, בחילוץ ובהצלה), ואילו תחומים בעלי משמעות אזרחית מובהקת יזכו להובלה של משרדי ממשלה חברתיים כמו משרד הרווחה, הבריאות או החינוך. על כל פנים, יידרשו מנגנוני תיאום כמו ועדות שרים או ועדות מנכ"לים; אלה אולי ייצרו סרבול מסוים במערכת, אולם הם ייתנו ביטוי לשילוב הבין-משרדי ולמקצועיות הנדרשת מן הגורמים השונים. כמובן חשוב כי הדגם שיעוצב יעוגן בחוק.

■ צמצום התלות בגורמי צה"ל ובפיקוד העורף:

נראה כי את הטלת האחריות על ההקמה ועל הניהול של רשות החירום הלאומית על משרד הביטחון (מלבד השיקול הפוליטי) אפשר לתלות בעצמותו הארגונית והתקציבית ובשליטתו על צה"ל ועל פיקוד העורף. נראה כי זה שיקול ראוי, בעיקר בשל ההזדקקות לכוח אדם עתיר וזמין בתנאי משבר. אציע כאן שני שיקולים אחרים לבניית המערכת בתלות מצומצמת וגמישה בפיקוד העורף: האחד – למרות הזיקה בין החזית הצבאית לחזית האזרחית בעת מלחמה, לעומדים בראשן שיקולים ואינטרסים שיכולים להיות לעתים סותרים או מנוגדים. המטה הכללי של צה"ל צריך להיות ממוקד בחזית הצבאית. כאן עיקר אתגריו, וזו תמצית אחריותו הלאומית. האחר – קברניטי החזית האזרחית צריכים להיות רגישים וקשובים למצוקות האוכלוסייה האזרחית ובקיאים במענים הראויים לה. בשל המרכיב החברתי הכבד של החזית האזרחית חשוב במיוחד כי אזרחים מנוסים השולטים על כלים ועל מנגנונים אזרחיים יופקדו עליה וינהלו אותה בפועל בעתות משבר. הם יוכלו בהחלט להסתייע בחילי מילואים שיאומנו בעוד מועד ויגויסו לשם כך בשעת הצורך, אולם התלות בהם צריכה להיות מזערית וטכנית בעיקרה.¹¹

■ העצמת חלקן של הרשויות המקומיות:

בהמשך לטענה הקודמת אציע כי בכל התארגנות מעודכנת יש להקצות מקום מרכזי לרשויות המקומיות בכל הקשור לטיפול הפסיכו-סוציאלי באוכלוסייה האזרחית בשעת מצוקה. אם לממשלה יש מקום מרכזי בקביעת הסטנדרטים להתמודדות עם אתגרי החזית האזרחית, בגיבוש תכנית עבודה לאומית רב-שנתית, בתקצוב המערכות השונות ובסיוע לרשויות מקומיות חלשות, הרי הניהול של המערכה על החזית האזרחית הלכה למעשה חייב להיות באחריותה המלאה של הרשות המקומית; רק היא מכירה את אזרחיה, את צורכיהם ואת המענים ההולמים להם. הדבר נכון במיוחד בנוגע למגזרים החלשים יותר של הציבור כמו קשישים, ילדים, אוכלוסיות במצוקה ובסיכון. עת החירום גורמת עלייה חדה באוכלוסיות הנוזקות לתמיכה, גם מספרית וגם במגוון הבעיות שהמערכת נדרשת לטפל בהן. רק מי שמטפל באלה בשגרה יוכל לטפל בהם בשעת חירום. התנאי לכך הוא הכנה מדוקדקת ומקצועית, ארוכת טווח. מקצת הרשויות המקומיות, בעיקר החזקות יותר, כבר עוסקות בכך באינטנסיביות. אחרות צריכות להיכנס למסלול. על רשות החירום הלאומית לשקוד על כך שכל המערכת המקומית תעסוק, על פי אבני בוחן מובנות ותכנית עבודה מדויקת ומתוקצבת, בהיערכות למצבי החירום. הדבר מחייב גם חקיקה בהתאם. אל לה להיכנס לתחומים לא לה, אל לה לנסות ולהחליף את הרשויות המקומיות. תפקידה יתמצה בכך שהיא תאפשר לרשויות המקומיות להיערך היערכות נכונה ומלאה לתרחשי חירום.

■ ניצול נכון של משאבים התנדבותיים

ופילנתרופיים: במלחמה האחרונה ראינו כי נסיגת המדינה מכמה מהשירותים החברתיים¹² הביאה לפרץ גדול – וחיובי בעיקרו – של פעולות עזרה מצד גופים מתנדבים. בכך יש ללא ספק משום ברכה רבה ועדות לחוזקה של החברה הישראלית. חשוב כי המגזר השלישי יהיה משולב מראש בהיערכות

**על רשות החירום
הלאומית
לשקוד על כך
שכל המערכת
המקומית
תעסוק, על
פי אבני בוחן
מובנות ותכנית
עבודה מדויקת
ומתוקצבת,
בהיערכות למצבי
החירום**

הרשויות המקומיות כדי שהסיוע שלו יהיה יעיל ותורם ויופנה למקומות הנחוצים באמת.

הקמת רשות החירום הלאומית היא שעת כושר בבניית מענה הולם לאתגרים הצפויים לחזית האזרחית בשעת מלחמה. עיצוב הדגם, הנמצא עתה בעיצומו, ישפיע רבות על הצלחת המערכת לתפקד ביעילות בעתות משבר. אם ישכיל צוות ההקמה של הרשות לגבש דגם מערכתי חכם, המנצל נכון את היתרונות של הגורמים השונים, יש סיכוי של ממש לקפיצת מדרגה בטיפול בחזית האזרחית.¹³ על ממשלת ישראל לוודא כי הרשות החדשה תשלב בתפקודה העתידי איזונים נכונים בין הגורמים השונים העוסקים במלאכה וכי הגורמים האזרחיים יהיו המבצעים העיקריים בתחום הטיפול האזרחי.

הערות

- 1 הודעת עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה, בתום ישיבת הממשלה מיום 16 בספטמבר 2007.
- 2 על החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה ראו מאמר בשם זה מאת המחבר, בתוך: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (בעריכת מאיר אלון ושלמה ברום), הוצאת ידיעות ואחרונות והמכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2007.
- 3 דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007, עמ' 12.
- 4 בלשכתו של סגן השר וילנאי הבהירו כי הפעלת הרשות לא תפטור משרדי ממשלה אחרים מאחריות בתוקף תחומם באירועים שונים. תפקידה של רח"ל יהיה לתאם בין כל הגופים והרשויות בעת הצורך, לנהלם ולפקח עליהם. **הארץ**, 16 ספטמבר 2007.
- 5 בהחלטת הממשלה 1577 מאפריל 2007 נקבע כי משרדי הממשלה הייעודיים יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום. עבודת המטה תתייחס גם לממשקים בין משרד הביטחון ובין המשרדים הייעודיים. לסוגיית האחריות של רח"ל ראו את דבריו של סגן שר הביטחון מתן וילנאי בדיון בוועדת הביקורת של הכנסת בהיערכות לטיפול המערכתי בחזית האזרחית בעתות חירום ולביצועו בעת המלחמה, 9 ספטמבר 2007.
- 6 עוד ב-15 באפריל החליטה הממשלה (החלטה 1577) על הטלת האחריות הכוללת לטיפול בחזית

האזרחית במצבי חירום על שר הביטחון וקבעה כי אחריות-העל לטיפול בחזית האזרחית בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון, בהתאם לאמור בהחלטה זו.

ספר החוקים 71, מארס 1951.

סגן שר הביטחון בדיון בכנסת: "אני מתכוון להעביר חוק עורף. זה לא מקרה שמשנת 1951 נמצא חוק הג"א. נפגשתי עם אנשים שניסו להעביר חוק עורף לאורך הדורות האחרונים אבל זה לא הצליח להם מאלף ואחד טעמים. אני מקווה שהפעם באווירה שנוצרה, בלקחים שהופקו, בהבנות העמוקות שדוח המבקר חשף לנו, הדבר הזה יהיה קל יותר [...] ואם באוגוסט הבא יהיה חוק עורף, אני אהיה איש מאושר".

באתר פיקוד העורף מצוין החזון של הפיקוד כ"זרוע לאומית מתכללת של ההערכות והמענה להתגוננות אזרחית במצבי חירום". להלכה, חוק הג"א, שהוצב בבסיס הקמת פיקוד העורף, מעניק לו סמכויות של פיקוד ושליטה על ארגוני עזר (כמו מד"א וכבאות) בתקופת קרבות, אולם סמכויות אלה אינן מוענקות לפיקוד העורף אלא אם כן הוכרזה תקופת קרבות כהגדרתה בחוק הג"א.

הוועדה בראשות חבר הכנסת עמי איילון לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – דוח ראשוני, אלול התשס"ו – ספטמבר 2006.

גיוס חיילי מילואים לסיוע למערכת האזרחית יכול להיות חיוני במקרים של אסון נרחב או במקרה של שיתוק מערכות אזרחיות, כמו שקרה בכמה מהמקרים במלחמת לבנון השנייה. ראו למשל בדוח מבקר המדינה, עמ' 496.

ראו דוח שתיל, אזרחים בחזית, דוח לסיכום כשלי הטיפול בחזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, פברואר 2007, עמ' 32, על נפקדות הריבון והישענות על החברה האזרחית.

ברור הוא כי לא יהיה די בהתארגנות נכונה. על הרשות החדשה יהיה לדאוג גם לתקצוב נכון יותר לצורכי החזית האזרחית. לדברי עפר שלח, **מעריב**, 20 ביולי 2007, הוקצבו ב-2006 367 מיליון שקל לצורכי התגוננות אזרחית בפיקוד העורף, אחוז אחד מתקציב הביטחון כולו. בתקציב 2007, שנה שגדל בה תקציב הביטחון כולו ביותר מעשרה מיליארד שקל, הוקצו 407 מיליון שקל, פחות מאחוז אחד, להתגוננות החזית האזרחית.