

מבט על, גיליון 1,761, 1 בנובמבר 2015

האם ישראל אינה מוכנה לשעת חירום?

מאיר אלרן ואלכס אלטשולר

ב-9 ספטמבר 2015 פורסם דוח מבקר המדינה על אודות המוכנות החסרה של ישראל לשעת חירום בעת אירועים מלחמתיים, ביטחוניים ואחרים, כמו אסונות ופגעי טבע. הדוח החדש, שנוסף לסדרת הדוחות בנושא זה, מבקר את הממשלה ביחס לשורה ארוכה של מחדלים קשים בתחום ההיערכות לחירום, וביניהם בעיקר: "בעיות קשות של ארגון והסדרה מערכתיים של הטיפול הלאומי בעורף"; "היעדר הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף", המהווה "ליקוי חמור"; "אין סמכויות לגוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות הנחיות בנוגע להיערכות לחירום"; וכן נאמר בו ש"לא נקבע מי הגורם האחראי לטפל בעורף בעת שמתרחש אירוע חירום". כל הטענות הקשות והנכונות הללו, כמו רבות אחרות המוצגות בדוח – פרטניות יותר, אך נוקבות לא פחות – הועלו כבר בעבר. ואולם, הביקורת של המבקר, כמו גם של מומחים רבים בנושא, לא הביאה עד כה לטיפול מערכתי מקיף בסוגיות אלה. מכאן השאלה: האם ישראל, תשע שנים לאחר כשלון העורף במלחמת לבנון השנייה, אכן אינה מוכנה לשעת חירום?

התשובה לשאלה זו הינה מורכבת. מצד אחד, אין ספק, כי חלה התקדמות בשורה של נושאים המשפרים באופן משמעותי את יכולת ההגנה הפיזית מפני נשק תלול מסלול. הבולט ביניהם הוא מערך ההגנה האקטיבית, ובעיקר "כיפת ברזל" לטווח קצר ומערכת "שרביט קסמים" לטווח הבינוני, שהכנסתה לשירות צפויה כנראה בקרוב. בעימותים האחרונים עם חמאס – ובעיקר ב"צוק איתן" בקיץ 2014 – העניקה מערכת "כיפת ברזל" הגנה כמעט מלאה לאזרחי ישראל. זאת, גם בהינתן דגש לעובדה, כי בעימותים רחבי היקף הצפויים בעתיד, בעיקר עם חזבאללה, האתגר יהיה חמור אף יותר. ההגנה האקטיבית לא תוכל לספק מענה מלא, וודאי אם סדר הכוחות לא יכפיל עצמו, על מנת להעניק הגנה סבירה במקביל לבסיסי צה"ל, לתשתיות חיוניות וגם לריכוזי האוכלוסייה. שיפור מערכתי חשוב אחר הוא בהגדלה הניכרת של מספר אזורי ההתרעה, המאפשר קיום שגרת חירום למרבית האזרחים גם בעת תקיפת רקטות וטילים. הקמת מערך קציני הקישור של פיקוד העורף לרשויות המקומיות משקפת את השינוי התודעתי של הפיקוד, המכוון עצמו עתה לסיוע אקטיבי רב ממדי לקהילות בשעת חירום.

מצד שני, נותרו עדיין פערים מערכתיים רבים וחשובים, המטילים ספק אשר לרצינות ההתייחסות להגנה על החזית האזרחית. החשובה שבהן, היא הסוגיה הבלתי מוסדרת של הסמכות והאחריות לניהול ההיערכות האזרחית המקדימה לחירום ולריכוז המאמץ בשעת המשבר. לגבי מרבית הרשויות המקומיות, לאמירה הרווחת, שלפיה הרשות המקומית הינה "לבנת היסוד" של ניהול החירום – אין בסיס במציאות. גם ברמה הממשלתית, למשרד הביטחון אין יכולת לאכוף דבר על המשרדים האחרים. המצב חמור לא פחות בתחום המוכנות של התשתיות הלאומיות החיוניות, כמו למשל בתחום הקריטי של ביטחון מערכת החשמל. בשונה מהחזית הצבאית, המאורגנת והמוסדרת יחסית, לחזית האזרחית, הרגישה כל כך, אין "בעל בית". ניסיונות חוזרים להסדיר נושא זה בחקיקה נכשלו. אם המצב אינו שפיר בתחום ההתגוננות הביטחונית, הרי שהוא חמור לאין ערוך בתחום ההיערכות מול אסונות טבע, ובעיקר רעידות אדמה הרסניות, שבהיעדר היערכות אפקטיבית נזקן עלול להיות חמור בהרבה ומאמצי השיקום שלהן עלולים להיות ארוכים, יקרים וכואבים.

ובכן, מדוע ממשלות ישראל אינן פועלות על מנת להסדיר את הנדרש בעורף, למרות שברי וידוע שבכל עימות צבאי צפויים האוכלוסייה והמשק להיות מאותגרים בצורה חמורה, ובאסון טבע עלולים להיפגע רבים מאד? למה נושא החזית האזרחית אינו זוכה לעדיפות הראויה בסדר היום הלאומי? נראה כי לתהיות אלה כמה הסברים, שרק דיון ציבורי פתוח בהן יוכל לחולל את השינוי ההכרחי:

הסבר אחד טמון באתוס הביטחוני הישראלי, הנותן אמנם עדיפות ברורה לאיומים הצבאיים על פני סיכונים מהטבע, אולם גורס במפגיע מענה במישור ההתקפי, בעוד זה ההגנתי מדשדש הרחק מאחור. ביטוי מובהק לכך ניתן בעבר בהתנגדות צה"ל לבניית הכוח של ההגנה

האקטיבית. הד עכשווי לגישה זו נמצא במסמך אסטרטגיית צה"ל שפרסם הרמטכ"ל, כמו גם בעדיפות המובהקת הניתנת – כמו בתקופת העימותים הסימטריים – לרכש ובניין הכוח של רכיבים התקפיים. האסכולה המובילה במערכת הביטחון גורסת עדיין שיכולות ההתקפה הן אלה שיעניקו את המענה הראוי לאתגר: הן יעצימו את ממד ההרתעה ואם זה יפוג, הן אלה שיסירו את האיום. בכך יינתן המענה לעורף הישראלי, המצופה "להפגין חוסן", בהמתנה לתמרון ולכוח האש ה-צה"לי, עד שיחסל את האתגר הרקטי. הבעייתיות שנחשפה שוב ושוב בהפעלת התמרון ההתקפי לא ערערה את העדיפות המובהקת הניתנת לו. זו מעכבת התייחסות הולמת לממד ההגנתי הנדרש. אך, הלא מספיק שנעשה בתחום הביטחוני, הוא עדיין רב מאוד בהשוואה למעט מאוד שנעשה בתחום ההיערכות לאסונות מהטבע.

הסבר נוסף מצוי בתחום הפוליטי – ממשלי: המבנה הקואליציוני בישראל מייחד אחריות לכל שר בתחומו, ומכאן שיש קושי אינהרנטי לקדם מהלכי רוחב רב-ממדיים, כנדרש להיערכות המבצעית והאזרחית הנאותה בעורף. אפילו שיתוף הפעולה הנדרש בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים ובין הצבא למשטרה ושאר גופי המענה הראשוני רחוק עדיין מאופטימאלי. יתר על כן, חולשה מבנית, תקציבית ופוליטית של מרבית הרשויות המקומיות, שחלק גדול מראשיהן מקווה שהאירוע ההמוני הבא יחלוף מעליהן או שלא יתרחש בקדנציה שלהן, גם היא מייצרת חסם מערכתי ניכר בדרך לקידום ההיערכות לשעת חירום. ככלל, ההיערכות למצבי חירום זוכה בישראל, בדרך כלל, למענים נקודתיים ומפוצלים, בהיעדר מעטפת קונספטואלית מוסכמת. מאבקי הכוח המתמשכים בין הגורמים הפוליטיים והביורוקרטיים תופסים מקום מרכזי ומקשים על מיקוד תשומת הלב ביצירת קפיצת המדרגה, אשר תציב את ההיערכות לחרום במקומה הראוי.

על גורמי יסוד אלה מתוספים גם חוסר ידיעה והבנה בציבור אשר לסיכון הגלום בעיקר בתחום האסונות מהטבע בכלל ורעידות אדמה בפרט, וכן התחושה הרווחת ש"לי זה לא יקרה" ושההיערכות לחירום, היא בעיה של הרשויות ותמיד אפשר יהיה לאלתר מענה. תחושות אלה התחזקו בשנים האחרונות עקב ההצלחות הניכרות של מערכת ההגנה האקטיבית: אם אנחנו מוגנים, הרי שאין בעיה של ממש ולכן אין צורך בהיערכות מקדימה ואין מקום ללחץ ציבורי על הממשלה לקדם את ההיערכות לחירום בסדר העדיפויות הלאומי.

מכאן המסקנה, שרק שינוי תודעתי – בציבור, בממשלה, בצה"ל וברשויות המקומיות – יאפשר להציב את נושא ההיערכות לחירום במקום הראוי לו. אפשרות אחרת היא, כמובן, להמתין לאסון המוני רב נפגעים ועתיר נזק, שלמזלנו לא קרה עד עתה, ורק אז להתחיל להפיק לקחים ולייצר שינוי בתמונת ההיערכות. כך קרה גם במדינות חזקות אחרות. העניין הוא, שבישראל האיום הביטחוני והסיכון מהטבע, הם אמיתיים ונוכחים. כנראה שבמציאות הישראלית אין מנוס ממהלך מנהיגותי של ראש הממשלה לייצר את השינוי הנדרש, באמצעות המנופים המוכרים והמוסכמים על כל העוסקים במלאכה.