



ניהול מצבי חירום בישראל:

לקראת דוקטרינה ישראלית ומסגרת רגולטורית כוללת

מחקר במימון מרכז הידע והמחקר הלאומי בנושא חירום

חוקרים:

פרופסור עלי זלצברגר (הפקולטה למשפטים ומרכז מינרווה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון, אוניברסיטת חיפה)

דוקטור רוברט נויפלד (פוסט-דוקטורנט, מרכז הידע והמחקר הלאומי בנושא חירום ומרכז מינרווה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון)

בהשתתפות:

פרופסור שלמה מזרחי (מדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה)

גב' דנה קרופ (עוזרת מחקר, מדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה)

פברואר 2022

ניהול מצבי חירום בישראל: לקראת דוקטרינה ישראלית ומסגרת רגולטורית כוללת

תוכל העניינים

| | |
|----|---|
| 2 | תקציר מנהלים |
| 13 | מבוא |
| 16 | 1. רקע תיאורטי – ניהול מצבי חירום |
| 21 | 2. המסגרת החוקית בישראל להתמודדות עם מצבי חירום |
| 27 | 3. מבט השוואתי – רגולציה של תחום החירום בעולם |
| 37 | 4. תובנות מרכזיות מהתפתחות המענה לחירום בישראל |
| 40 | 5. בעיות היסוד והכשלים במערך החירום בישראל |
| 60 | 6. הובלת תחום החירום בישראל – הסוגייה הארגונית |
| 73 | 7. לקראת מענה אחוד לחירום |
| 77 | 8. סיכום והמלצות |

תקציר מנהלים

משבר הקורונה חושף את הפערים הדוקטרינריים הקיימים בישראל בכל הנוגע להיערכות, ניהול והבראה ממצבי חירום ואת הפערים שבהסדרה המוסדית והרגולטורית של תחום החירום בישראל. חלק ניכר מהפערים הקיימים הינו מוכר למקבלי החלטות ועלה, בין במישורין ובין בהקשרי מצבי חירום אחרים, בדוחות הרבים שעסקו בתחום היערכותה של מדינת ישראל למצבי חירום מסוגים שונים. ואולם, חרף האיזמים הרבים שעל מדינת ישראל וחרף חלוף הזמן הרב מאז התבררו הפערים בתחום היערכות לחירום בהקשרים השונים, מתקשה מדינת ישראל להסדיר תפיסה אינטגרטיבית בתחום היערכות לחירום, המסדירה את תהליכי היערכות לאירועי חירום, המענה להם והשיקום מאירועי חירום.

הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בפערים רגולטוריים משמעותיים. מדינת ישראל עודנה נשענת בחלקים ניכרים של רגולציית תחום החירום על חקיקה מראשית ימיה של המדינה. תזכירי חוק ממשלתיים והצעות חוק שקודמו בכדי לתת מענה לפערים אלה לא הבשילו לחקיקה שלמה¹, ובכל מקרה – מרביתם היו ממילא תוצר של פשרות ארגוניות אשר לא היה בכוחן, מלכתחילה, לספק את המענה השלם הנדרש למדינת ישראל בתחום המניעה והאפחות, היערכות והמענה למצבי חירום והשיקום מהם. בנושא זה ישראל מפגרת אחרי חלק ניכר ממדינות העולם בהן יש חקיקת חירום כוללת ועדכנית ולצדה מערכת מוסדית להכנה, ניהול והבראה מחירום.

מטרתו של מחקר זה הייתה לשרטט את מצבה של מדינת ישראל בהסדרת תחום החירום בהשוואה למדינות אחרות, להצביע על החסמים המונעים ממדינת ישראל להסדיר כראוי את המענה למצבי החירום: מדוע, חרף מרכזיות סוגיית החירום בישראל וחשיבותה, לא בשלה דוקטרינה ישראלית שלמה, הבאה לידי ביטוי באופן מלא ברגולציה ראויה, למענה לתחום החירום בישראל, למפות את הכשלים המרכזיים במצב הקיים, ולהציע מודל אפשרי שייתן מענה לכשלים אלה.

המחקר נסמך על סדרת ראיונות שקוימו עם בכירים מאוד, בעבר ובהווה, בתחום המענה לחירום בישראל, ביניהם מי שכיחנו כראשי ערים, כראשי רשות החירום הלאומית, כמפקד פיקוד העורף, קצינים בכירים בדימוס בפיקוד העורף ובמשטרת ישראל (בדרג של מפקדי מחוז וראשי אגפים), ראש אגף חירום במשרד ממשלתי, ראש אגף חירום בעירייה מרכזית ומנכ"ל משרד ממשלתי. עוד נשען המחקר על ניתוח של הדוחות הרבים שעסקו בהיערכות לחירום, על ראיונות שנערכו במסגרת מחקר הממוקד לתחום היערכות לרעידות אדמה בישראל וכן על מחקר השוואתי על הנעשה בתחום במדינות אחרות וספרות תאורטית בנושא.

הכשלים והפערים המרכזיים שאותרו

הפערים והכשלים המרכזיים הקיימים בישראל בתחום היערכות והמענה לחירום הם פועל יוצא של שני טעמים מרכזיים:

¹ ראו לדוגמה: תזכיר חוק הערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011; הצעת חוק היערכות אזרחית למצבי חירום, התשע"ה-2014; תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016; הצעת חוק היערכות אזרחית למצבי חירום, התש"ף-2020.

1. **פערים זוקטרינרים במענה לתחום החירום** – במהלך העשור האחרון נעשו מאמצים לגבש תפיסות לאומיות להתמודדות עם מצבי חירום, אשר הניבו מסמכי יסוד משמעותיים שהוצאו על ידי רשות החירום הלאומית (רח"ל) ועל ידי גורמים נוספים. ואולם, התשתית הקיימת חסרה עדיין תפיסת-על שלמה להיערכות ולמענה לסוגים השונים של מצבי חירום, הפותרת מתחים מרכזיים שונים, ובעיקר מטפלת באופן אפקטיבי במתח האינהרנטי שבין האחריות הסקטוריאלית של משרדי הממשלה ושל גופי החירום (לפיה, כל גוף אחראי להיערכות ולמתן המענה במצבי החירום בתחומי אחריותו) לבין המאפיין הרב-מערכתי של מצבי חירום (לפיו ההיערכות והמענה במצבי חירום מחייבת הנחייה, ביצוע איזונים ואף התערבות בתחומי אחריותו של כל גוף). עדיין חסרה **הסתכלות מרכזית** וחסרים **תהליכים לאומיים סדורים** המאפשרים **היערכות למשבר, ניהולו ושיקום ממנו**.

בישראל אף התפתחה "קונספציה ביטחונית" בהסתכלות על מצבי החירום: החשיבה המסורתית בישראל התמקדה בעיקר במענה לאיומים ביטחוניים, בעוד שמצבי חירום עשויים לנבוע מגורמים נוספים, כמו במקרה של מגפת הקורונה. כפועל יוצא מקונספציה זו התפתחו כלל יחסי הכוחות הבין-ארגוניים בין הגורמים הרלוונטיים למענה לחירום, באופן המשפיע על התיעודף הלאומי והמשתק התפתחות העלולה לבוא על חשבון כוחם הארגוני של גופים המזוהים עם המענה הבטחוני.

2. **העדר תשתית נורמטיבית מספקת** – ההסדרים החוקתיים והחוקיים בתחום החירום בישראל בנויים כטלאי על טלאי, חלקם ארכאיים וחלקם כלל אינו משקף את המצב בשטח. התשתית הנורמטיבית נדרשת הן לצורך **עיגון הדוקטרינה ואחריותם של הגופים השונים באופן מחייב בחוק**, הן לצורך הטלת חובות ו**מתן סמכויות** הנדרשות לגורמים שייקבעו לממש את אחריותם והן לצורך קביעת **פרוצדורות** לקבלת החלטות ומוסדות מתאימים לכך. כיום, היבטים רבים בתחום ההיערכות והמענה למצבי חירום אינם מעוגנים רגולטורית כלל, או שהם מעוגנים בהחלטות ממשלה ולא בחקיקה, ועל כן חסרים את "השיניים" הנדרשות לצורך מימוש האחריות המוטלת בהם. בהעדר הסדרה המבוססת על דוקטרינה שלמה, גורמים שונים תופסים את אחריותם באופן שונה, וקיימת השפעה דרמטית של חילופי בעלי תפקידים על תפיסת האחריות של הארגונים השונים המעורבים בתחום החירום.

קיומם של אלה מביא, בין השאר לכשלים הממוקדים הבאים:

1. **העדר תכנון שיטתי, הצבת יעדים ומטרות** – כפועל יוצא מהעדרה של תפיסה שלמה ועיגון תהליכים סדורים, המחקר מצא **התנהלות תגובתית** שאינה נערכת על פי מתודולוגיות שיטתיות לתכנון אסטרטגי של התנהלות השלטון המרכזי, השלטון המקומי ושאר הגופים המעורבים בנושא הטיפול במצבי חירום.

2. **ליקויים במערך הארגוני, העדר חלוקת אחריות ברורה והעדר תיאום** – לאורך השנים הצביעו דוחות שונים על ליקויים פנימיים ומבניים בתוך רשויות החירום. בנוסף, קיימים פערים בחלוקת האחריות בין הגופים ותיאום חסר ביניהן, דבר הבא לידי ביטוי בהעדר נהלים או בנהלים לקויים, העדר קריטריונים מנחים ואי שיתוף פעולה של גופים רלוונטיים בעבודות

מטה. היקף תשומת הלב הארגונית והקצאת המשאבים לתחום החירום משתנה בין הגופים, לרוב בהתאם למידת מודעותם של מנהלים והאג'נדה שלהם.

3. **חוסר בנשיאה באחריות ("בריחה מאחריות")** – בהעדר הסדרה רגולטורית שלמה, ישנם מקרים בהם גופים מגלגלים אחריות מהאחד לאחר ומתנערים ממחויבותם. נטען בפנינו, כי זהו גורם נוסף המוביל להרחבת האחריות של צה"ל ופיקוד העורף.

4. **העדר יכולת לממש אחריות** – גם מקום שהוסדרה אחריותם של גורמים שונים, לעיתים הם חסרים את הסמכות הנדרשת לממש אחריותם. דוגמה לכך היא בפערים אצל ראשי הרשויות, המהווים בהתאם למסמכים דוקטרינרים ותפיסתם של מנהלים בתחום את "לבנת היסוד" במענה המקומי למצבי חירום, אולם הם חסרים כלים רבים למתן המענה הנדרש. מעבר לכך, לא תמיד הגורמים בידם הופקדה אחריות, או התופסים עצמם כאחראים, ממוקמים בהכרח במסגרת המאפשרת להם מימוש אחריות זו.

5. **כשלים הנובעים מיחסי הגומלין בין גורמים ביורוקרטיים ובין גורמים פוליטיים לגורמים ביורוקרטיים** – מאבקי כוחות מאפיינים את תחום ההיערכות לחירום, כדוגמת מאבקי הכוחות בין רח"ל לבין פקע"ר, בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי ועוד.

6. **חוסר ציות וכשלי יישום וביצוע** – אם לא די בכך שקיימים פערים בתחום הסמכות והאחריות, הרי גם כאשר ניתנות הנחיות במסגרת סמכות קיימת, הן אינן מתבצעות כנדרש. פער זה בולט בעיקר בתחום הביצוע של החלטות ממשלה בתחום החירום.

שאלת הובלת המענה למצבי חירום

בהתאם לספרות בתחום המענה למצבי חירום, מוקנית חשיבות לקביעת גוף מוביל, שיש באפשרותו לראות באופן שלם את ההיערכות המדינית למצבי חירום ולהוביל את המענה להם בכל השלבים הרלוונטיים (צמצום הסיכונים, היערכות, מענה ושיקום). בישראל אין גוף שכזה ופער זה הועלה גם במסגרת הדוחות הרבים שעסקו בהיערכות למצבי חירום.

המסקנה שעלתה מתוך המחקר, היא כי הגופים שהוקמו לצורך זאת בישראל, או שנשאו באחריות מסוימת בתחום המענה למצבי חירום, ובכללם רשות החירום הלאומית (רח"ל), משטרת ישראל והמשרד להגנת העורף, אינם מתאימים לשאת בתפקיד זה באופן שבו הוקמו, חסרים את היכולות והכלים הראויים לממש אחריות זו, ובחלק מהמקרים – מיקומם הארגוני הנוכחי ישמש להם כרועץ למימוש אחריות שכזו, בדגש על המתח המתקיים בין האחריות המיניסטריאלית של כל משרד בתחומו לבין אופיו של מצב החירום, המחייב ראיה כוללת ואף התערבות בתיעדוף הפנימי של כל משרד.

בנוסף, בצד חשיבותו הרבה של צה"ל ושל פיקוד העורף במסגרת כל מענה שייבנה למצבי חירום והצורך הברור להישען על יכולותיהם האופרטיביות, לא נכון יהיה – הן מבחינה קונספטואלית והן מבחינה מעשית – להפקיד בידי צה"ל ופיקוד העורף את האחריות להובלת מכלול היערכותה של ישראל למצבי חירום, ובכלל זאת ביצוע תהליכי ניהול הסיכונים וקביעת תרחישי הייחוס השונים למצבי חירום (בוודאי אלה החורגים מסיכון בטחוני), הובלת ניתוח הצרכים המשקיים של המדינה

במצבי חירום, הנחיית משרדי ממשלה בתחומי אחריותם, ביצוע האיזונים הנדרשים בין כלל הצרכים (חינוך, כלכלה, חברה ועוד) ועוד.

עקרונות מנחים למענה

לאור אלה, נבקש להציע כי כל מענה לאומי שלם למצבי חירום יישען על מספר עקרונות מנחים:

א. **יש לספק מענה לכלל שלבי החירום** – צמצום הסיכונים (mitigation), היערכות (preparations), מענה (response) ושיקום (recovery), תוך שינוי החשיבה מ"הגנת העורף" ל"טיפול בחירום", כחלק מהצורך להתמודד עם ההטיה הביטחונית הקיימת היום למענה למצבי החירום.

ב. **חירום הוא עניין רב מערכתי** – אירועי החירום הם אירועים משמעותיים, המשליכים על כלל היבטי החברה והמשק. המענה לחירום מחייב שילוב זרועות של כלל הגופים והרשויות במדינה. יתירה מכך, המענה המשולב צריך לכלול גם גופים שאינם חלק מהמסגרת השלטונית הפורמלית, ובכלל זה, המגזר העסקי, המגזר השלישי והאדם הפרטי.

ג. **ראיה מרכזית וניהול אינטגרטיבי** – חיוני כי ניהולו של אירוע חירום יהיה בראיה כוללת, הלוקחת בחשבון את מגוון ההיבטים הנדרשים והנותן מענה למכלול הצרכים העולים מניהול החירום. לא אחת עלה, כי טיב המענה לתחומים מסוים כרוך בטיב המענה לתחום אחר; כך, כדי להבטיח הספקת מזון בנקודה מסוימת, נדרש לקיים מאגרים/מחסנים, נדרש לספק תובלה, נדרש להבטיח את פעילותם של הגורמים המספקים מזון (כגון סופרמרקטים) ואת נגישותו של הציבור לאלה. ההיערכות של כל גוף למימוש אחריותו כרוכה במענה הניתן על ידי גופים אחרים. הראיה המרכזית עשויה גם למנוע אנומליות, כגון חלוקת אחריות מרחבית של גופים שונים, שאינה עומדת בקנה אחד ולפעמים סותרת היערכות של גופים אחרים.

ד. **מיצוי/איגום משאבים ויכולות** – לנוכח מאפייניו החריגים של מצב החירום, אפקטיביות המענה לחירום כרוכה בגיוס כלל יכולותיה ומשאביה של המדינה וניצולם באופן היעיל ביותר. מלבד ההישענות על יתרונותיו היחסיים של כל גוף, נדרש להרחיב את התשתית שיש ביכולתה לספק מענה למצב החירום ככל האפשר, לרבות סיוע מתוך הציבור.

ה. **בין שגרה לחירום -**

א. **"מה שעובד בשגרה הוא שיעבוד בחירום"** – ככלל, גוף האמון על המענה השוטף, הוא זה שראוי שייתן את המענה גם בשעות חירום. המענה בשגרה הוא שמקנה את המומחיות הנדרשת, את הבנת הצרכים ואת היכולת לספקם. במרבית המקרים, נכון גם להישען על תשתית לוגיסטית וארגונית שנבנית ממילא בשגרה, במקום לייצר מענה אלטרנטיבי. אין להבין מכך, שבתנאים מסוימים, שאותם ראוי לאפיין, לא יתוגבר המענה הקיים או אף יומר במענה חלופי.

ב. **מענה לשגרה בראיית החירום** – קיימת אפקטיביות רבה בבניית מענה לחירום באופן המוטמע כבר בשגרה. רשויות צריכות לשאול עצמן, כיצד המענה הנבנה על ידן לשגרה ישתלב במענה שיידרשו לספק בחירום. לא בכדי, כמה מרעיונות המוצלחים ביותר שגובשו בתחום המענה לחירום, היו כרוכים בשילוב מענה המשתלב בחיי היום יום. כך לדוגמה, פתרון הממ"ד, המהווה חלק אינטגרלי ממרחב המגורים, וכך רעיונות נוספים שהוצגו

לנו, כגון הבטחת דרכי גישה חלופיות לשכונות מגורים כבר בתהליכי התכנון, בניית מרחבים ציבוריים וחניונים תת קרקעיים בראיית השימוש בהם בחירום ועוד.

ו. **הצורך ברגולציה הנשענת על חקיקה ראשית** – כאמור לעיל, נדרשת חקיקה ראשית מקיפה, המסדירה את **מכלול** ההיבטים הנדרשים בכדי להסדיר את היערכות המדינה למצבי חירום, צמצום הסיכונים, המענה למצבי חירום והשיקום מהם.

ז. **המענה לחירום מחייב הקצאת משאבים** כלל המרואיינים ציינו כי ההיערכות לחירום מחייבת השקעה כספית משמעותית. כדי להבטיח קיומה של השקעה זו, הומלץ על כלים שונים, כגון חיוב משרדים **להשקיע** מתקציבם בהיערכות לחירום. בנוסף, נטען כי מימון חיצוני פרויקטאלי נוסף מטעם רשות מרכזית בתחום החירום ישמש כקטליזטור משמעותי לקידום היערכות בתחומים המסומנים כחשובים.

ח. **היערכות לחירום מחייבת מומחיות** – חירום הוא מקצוע. היערכות לחירום מחייבת מומחיות, וכן כל סוג של מצב חירום (אפידמיה, סייבר, מלחמה, רעידות אדמה וכו') עשוי לחייב לכשעצמו מומחיות ספציפית בתחום זה.

עיקרי המענה המוצע שיעוגנו בחוק החירום

לאור העקרונות המנחים, לנוכח בחינת הכשלים הקיימים והקשיים הארגוניים העומדים בפני ישראל כיום, ומתוך השוואה למסגרות רגולטוריות מקבילות בעולם, אנו מציעים – כבסיס לבניית מודל לאומי חדש – את המסגרת הבאה:

א. מודל ההיערכות למצבי חירום

המודל המוצע מחייב שילוב בין מענה על בסיס גיאוגרפי, בסיס מקצועי (בהתאם לסוג הסיכון) והבחנה בין אחריות מקצועית ואחריות אופרטיבית:

1) בהיבט הגיאוגרפי

אנו מציעים כי המודל הישראלי להיערכות ולמענה למצבי חירום יישען על שלושה רבדים גיאוגרפיים:

(א) **רובד ארצי** – בראשות רשות חירום מרכזית הפועלת במשרד ראש הממשלה, אשר תתפוס את מקום הגורם המוביל את ההיערכות למצבי החירום וניהולם.

(ב) **רובד מרחבי/אזורי** – המאגד מרחב גיאוגרפי ואמון על ניהול ההיערכות למצבי חירום בתחום המרחב וכן על המענה במסגרת המרחב. בין השאר, מרחבים גיאוגרפיים של גופי החירום השונים יותאמו לחלוקה המרחבית הכללית כדי למנוע מצבים, לדוגמה, בהם מרחבי המשטרה אינם חופפים את מרחבי הרשויות המקומיות, מד"א, הכבאות וכו' (כפי שעלה במחקר). במסגרת זאת תינתן גם מחשבה למרחב ימי, לטיפול אחוד בסכנות אסונות ימיים.

מוצע כי המרחב יכלול את כלל גופי החירום הפועלים בתוכו, לרבות רשויות מקומיות, המשטרה, מד"א ועוד. בשונה מהמצב כיום – בשעת חירום גופים אלה יפעלו **בכפוף** למנהל הרשות המרחבית ולא רק יתואמו ברמה זו, ובתוך המרחב עצמו – יפעלו בכפוף לראש רשות מקומית, שיוביל את המענה בשטחו המוניציפלי.

(ג) **רובד מקומי** – ראש הרשות המקומית יוביל את המענה למצב החירום בשטח המוניציפלי שהוא עומד בראשו ויוענקו לו בחקיקה הסמכויות הנדרשות לשם כך.

זאת, למעט בהיבטים אופרטיביים שיוגדרו, כגון אלה הנוגעים לחילוץ והצלה או לפעולות שיטור, בהם יישאו באחריות גופי החירום הרלוונטיים. ראש הרשות יהא מוסמך להורות גם למשרדי ממשלה בהיבטים הנוגעים לפעילותם בשטחו, בכפוף לקביעות הכלליות ברמה המרחבית והארצית (לדוגמה, בנושא מערכת החינוך, הבריאות או הרווחה). ככל שקיימת השגה או קושי בהקצאת המשאבים או כוח האדם הנדרש לפעולות הרשות, יובא הדבר לרשות המרחבית או אף לרשות הארצית שיכריעו בעניין.

מודל זה מחזק את ההישענות הקיימת היום על הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" במענה למצבי חירום ומקנה בידיה את הכלים (החסרים) למתן המענה, אולם לוקח בחשבון כי – במיוחד באזורים בהם פועלות מספר רשויות מקומיות (כגון גוש דן ומפרץ חיפה), המענה צריך להינתן בראיה הכוללת את המרחב כולו ותוך תיעודף של המשאבים הלאומיים.

(2) בהיבט המקצועי

מצבי חירום עשויים לנבוע מסיכונים שונים ומחייבים בניין מענה מקצועי, תוך ניצול היתרונות היחסיים של הגופים השונים. לפיכך, הכנת ועדכון התכנית הלאומית למול כל סיכון, תכנית לצמצום הסיכונים והפגעים הפוטנציאליים – צריך שיעשו בהובלת גורם מקצועי רלוונטי שייקבע, שיפעל תחת ה"מטריה" של רשות החירום המרכזית או בהתאם להנחיותיה.

התמיכה המקצועית תתחייב גם בשעת חירום. בין השאר, בשעת חירום תהנה הממשלה ורשות החירום המרכזית מפורום מומחים שישמש כגוף מיעץ בקבלת החלטות, שהרכבו יכלול הן את גופי החירום והן בעלי תפקידים ומומחים שימונו בהתאם לסוג הסיכון הרלוונטי.

(3) הממשק בין הגורם הנושא באחריות האופרטיבית והגורמים האמונים על השלבים

הנוספים במענה למצבי חירום ו/או היבטי המעטפת

המחקר מצא פערים בסנכרון שבין הגוף הנושא באחריות האופרטיבית למענה לבין הגורמים האמונים על המעטפת השלמה ועל השלבים המקדמיים הרלוונטיים, כגון בהיבט ה – mitigation. גם במקרים בהם האחריות האופרטיבית לנהל מצב חירום עשויה להיות בידי משטרת ישראל או צה"ל/פיקוד העורף, המענה השלם הנדרש לאירועים שכאלה מחייב בניין כוח ותהליך של צמצום סיכונים מקדים, כמו גם תהליך של שיקום לאחר האירוע, החורגים מהמענה האופרטיבי. כמוכך, כי תהליכים אלה שלובים זה בזה, ונדרש לקיים ממשק מלא ביניהם.

ב. רמות התראה

מצבי חירום הם בהיקפים משתנים וברמות חומרה משתנות. אנו סבורים כי נכון להיעזר בסולם שיסייע להיערכות המערכתית ולמענה למצבי חירום, בדומה לנעשה במדינות אחרות. כך, יש מדינות המגדירות "רמות התראה", או "צבעים" המשקפים לכלל הגורמים הרלוונטיים ולציבור את המצב, ומהם נגזרות גם סמכויות בידי

הרשויות. אנו מציעים כי מדינת ישראל תסתייע אף היא במודל מדורג מעין זה, אשר יגדיר את רמת הסיכון, הן גיאוגרפית והן מבחינת חומרתו של מצב החירום. ההכרזה על רמות ההתראה או חומרת המצב יקימו בידי הרשויות סמכויות, באופן מדורג ומותאם לצורך וכן ייקבעו את זהות הגוף המוביל את המענה.

אחת השאלות הנוגעות למבנה הרגולציה, הינה האם ראוי להחיל הסדרים רגולטוריים נפרדים על מצבי חירום הנובעים מסיכונים ביטחוניים ומצבי חירום "אזרחיים". לעמדתנו, אף שבהחלט תיתכן הפרדה בזהות הגורמים האחראים על המענה האופרטיבי-מבצעי בכל אחד ממצבי החירום, אין כל מניעה מקביעת הסדר רגולטורי מאוחד לכלל מצבי החירום. אכן, לכל מצב חירום ייתכנו מאפיינים ייחודיים, המחייבים מענה ספציפי, אך בהיבטים רבים המענה לאוכלוסייה האזרחית הינו אחד ונשען על אותם הכלים, המשאבים והיכולות של המדינה. גם היום, ההסדר ב"חוקת החירום" בעניין ההכרזה על מצב חירום פורש על ידי בג"ץ כמתייחס לנסיבות אזרחיות וביטחוניות כאחד, ההסדר שבפקודת המשטרה בעניין "מצב חירום אזרחי" עשוי – בהתאם ללשון החוק – לנבוע מאיום בטחוני כגון טרור וגם החלטות הממשלה (כגון בעניין תפקידי רח"ל) הוחלו על איומים בטחוניים ואזרחיים כאחד.

ג. רשות חירום מרכזית להיערכות ולניהול מצבי חירום במשרד ראש הממשלה

נמליץ כי תפקידיה של הרשות החירום המרכזית והרכבה יעוגנו בחקיקה שתכלול את ההסדרים הבאים:

1) תפקידי הרשות

א) היערכות למצבי חירום

(1) הובלת תהליך היערכות לאומי למצבי חירום, ובכללו קיום תהליך ניהול סיכונים, גיבוש המלצות לממשלה באשר לתרחישי הייחוס ועדכון שוטף של אלה כל תקופה קצובה בחוק.

(2) הכנת תכניות לאומיות למענה למצבי החירום השונים, בהתאם לתרחישי הייחוס שאושרו בהחלטות הממשלה, ובכלל זה קביעת אחריותו של כל גוף במסגרת התוכנית. מוצע כי הכנת התוכניות הלאומיות תיעשה בתהליך המשתף את הציבור, התוכניות תובאנה לאישור הממשלה/קבינט החירום וכי יתקיים עליהן פיקוח פרלמנטרי.

(3) אישור תוכניות בתחום היערכות לחירום. בכלל זה, מוצע כי גופי החירום יידרשו להציג, כל אחד בתחומו, תכנית עבודה שנתית, הנגזרת מהתוכנית הלאומית למצבי החירום השונים, שתאושר על ידי רשות החירום המרכזית.

(4) קביעת הנחיות מקצועיות, סטנדרטים ונהלים בתחום החירום הנשענים גם על סטנדרטים בינלאומיים רלוונטיים לכלל הגופים הרלוונטיים, ובעיקרם משרדי הממשלה, גופי הסמך שלה ורשויות מקומיות. יש לבחון

החלת סטנדרטים בינלאומיים גם בהקשרים משקיים הנוגעים להיערכות למצבי חירום.

(5) בקרה אחר מימוש התוכניות הלאומיות והנחיה של משרדי הממשלה השונים באשר לאופן מימושה. מוצע כי בידי הרשות יינתנו הכלים הסטטוטוריים הנדרשים לאכוף את מימוש התוכנית ביחס לגופים הרלוונטיים.

(6) הסדרת התיאום בין הרשויות השונות, הן ברמה הארצית והן ברמה המרחבית והמקומית, והן בין רמות אלה, ובכלל זה הכרעה במחלוקות בין רשויות הנוגעות למימוש התוכנית הלאומית. כך, בין השאר, תפעל הרשות להסדרת חפיפה אזורית בעבודת גופי החירום, כדי להימנע ממצבים בהם, לדוגמה, רשות מקומית נדרשת לפעול למול מספר מרחבים של גופי החירום הפועלים בשטחה.

(7) אישור תוכניות עבודה שנתיות של רשויות בתחום החירום למימוש התוכניות הלאומיות.

(8) קיום תרגילים לאומיים בתחום ההיערכות למצבי חירום.

(9) הגשת דוח שנתי לממשלה באשר למימוש תוכניות העבודה של גופי החירום.

ב) ניהול מצבי חירום

(1) גיבוש תמונת המצב הלאומית במצבי חירום, באמצעות המנ"ל או גוף שייקבע.

(2) תכלול עבודות המטה הממשלתיות במצבי חירום.

(3) גיבוש חוות דעת והצעות לדרכי פעולה, שישמשו כתשתית לדיוני הממשלה/הקבינט במענה למצבי החירום.

(4) פיקוח אחר מימוש החלטות הממשלה בשעת חירום.

ג) ניהול תהליך ההבראה ממצבי חירום

(1) גיבוש תכנית הבראה לאומית ממצב חירום, בתיאום עם משרדי הממשלה השונים, לרבות התקציבים הנדרשים לשם כך.

(2) מעקב אחר מימוש תכנית ההבראה.

2) כפיפות לממשלה; השר הממונה מטעם הממשלה הוא ראש הממשלה או שר במשרד ראש הממשלה

גיבוש המענה הלאומי מחייב ראיה אינטגרטיבית הלוקחת בחשבון את מכלול ההשפעות של אירוע החירום על המדינה, לרבות השפעות משקיות, המענה הראוי במערכת החינוך, הכרעות ערכיות המחייבות איזונים חוקתיים, ואף השלכות בינלאומיות שונות.

כפי שנוכחנו לראות במשבר הקורונה, לאור ההשלכות הרחבות, הגורם הנדרש לקבל החלטות הינו הממשלה עצמה. לפיכך, מבין האפשרויות שהועלו ל"מיקום" הגוף המוצע, אנו סבורים כי ראוי שרשות החירום המרכזית תפעל ישירות תחת הממשלה,

וכי השר שיהיה אמון עליה מטעם הממשלה יהיה ראש הממשלה או שר במשרד ראש הממשלה.

מיקום זה יאפשר מתן מענה לאחד המתחים החשובים המעיבים על קידום תחום ההיערכות למצבי החירום בישראל: היחס בין האחריות המיניסטריאלית לאחריות הכוללת בתחום החירום. כאמור, אחד החסמים שהועלו בתחום קידום המוכנות לחירום הייתה העובדה כי ההיערכות הרב מערכתית הנדרשת מחייבת התערבות מסוימת, כגון קביעת סדרי עדיפויות, בעבודתם של משרדים שונים. הטלת "אחריות העל" על משרד הביטחון במסגרת החלטת הממשלה על ההיערכות למצבי חירום אינה מספקת ואינה ברורה דיה, כפי שהצביע מבקר המדינה, וספק רב אם ראוי להבינה כאילו למשרד הביטחון הסמכות להורות למשרדי ממשלה אחרים על אופן התנהלותם והתיעדוף המקצועי במצבי חירום.

כדי להתמודד עם מתחים אפשריים שיועלו בין סמכויות רשות החירום המרכזית לבין הסמכויות של משרדי הממשלה, מוצע לקבוע כי אף שרשות החירום המרכזית רשאית להורות למשרד לפעול בתחום אחריותו, בסמכותו של השר הרלוונטי להביא עניין שבמחלוקת להכרעת הממשלה.

(3) ייצוג כלל הגורמים הרלוונטיים בתהליך קבלת החלטות – מטה לאומי לחירום

מוצע שרשות החירום המרכזית תיעזר במטה שהרכבו יקבע בחוק והוא יכלול נציגים של כלל גופי החירום, נציגות של הרשויות המקומיות, נציגי המשק, מומחים מהאקדמיה ונציגי החברה האזרחית. במידת הצורך, יצורפו למטה זה מומחים רלוונטיים למצבי חירום ספציפיים, או שתחת המטה יפעלו מטות ייעודיים המרכזים את עבודת המטה בתחומים ספציפיים (רעידות אדמה, סייבר, צונמי מגיפות וכו').

(4) סמכויות

על מנת שתוכל למלא את ייעודה ולממש את אחריותה, צריכה רשות החירום המרכזית להנות מהסדרה רגולטורית ראויה. על הסדרה כזו להישען על חקיקה ראשית, אך גם לכלול סמכות לגבש תקנות רלוונטיות שיוצאו על ידי השר הממונה (כמובן תחת פיקוח פרלמנטרי נדרש).

(5) תקציבים

לרשות חירום מרכזית נדרש תקציב ייעודי לקידום המענה למצבי חירום. תקציב כזה נדרש הן לצורך פעילות הרשות עצמה, והן לצורך גיבוש פרויקטים שונים, בדגש על פרויקטים בין משרדיים, המתחייבים לשם מתן מענה לחירום. חשוב ביותר שהחוק יתייחס גם לתקצוב הרמות המרחביות והמקומיות.

ד. רגולציה – חקיקת חוק ההיערכות הלאומית למצבי חירום והמענה להם

על החקיקה להסדיר את מכלול התהליכים הלאומיים, אופן מינויים של ראש הרשות המרכזית לחירום והמטה הלאומי ותפקידם. כמו כן יש להסדיר את מינוין של המועצות המרחביות ומטות החירום ברמה המקומית, שילוו במטה מקומי דוגמת המטה הלאומי. על החוק גם להעניק את הסמכויות הנדרשות לגורמים השונים, בכלל ההיבטים – הן

במסגרת ההיערכות, הן במסגרת המענה למצב חירום והן במסגרת השיקום ממנו. המחקר מצא כי החוק בניו זילנד ראוי לשמש מודל חקיקתי ראוי.

ה. פיקוח מטעם הממשלה, פיקוח פרלמנטרי ופיקוח ציבורי

ההיערכות למצבי החירום והמענה להם הינם תהליכים מורכבים המחייבים הירתמות של כלל הגורמים הרלוונטיים, הכוונה של הממשלה ופיקוח פרלמנטרי. קיימת חשיבות רבה, בוודאי בהיבטים שאין בחשיפה להם סיכון בטחוני, לשקיפות ציבורית. לפיכך, בין השאר, נמליץ כי במסגרת החקיקה יוסדרו היבטים אלה:

(1) הממשלה:

- א. תקיים דיון שנתי לאישור תרחישי הייחוס
- ב. תאשר את התוכניות הלאומיות.
- ג. תקבל דין וחשבון מהרשות המרכזית לחירום באשר לביצוע תוכניות העבודה למימוש התוכנית הלאומית בכל תחום.
- ד. תנהל את מצבי החירום ברמה הלאומית.
- ה. תאשר את תוכניות השיקום ממצבי החירום.
- ו. תאשר את תקציב החירום ותפקח על מימושו.

(2) הכנסת:

- א. תקבע ועדה הממונה על ליווי ההיערכות והמענה למצבי חירום – בין אם וועדה ייעודית לחירום ובין אם וועדה קיימת המובילה את הפיקוח הפרלמנטרי, ואשר כוללת תתי ועדות הרלוונטיות לכל סיכון.

- ב. תאשר את ההכרזות על מצבי חירום ותאריך את זמניותן.
- ג. תפקח על המענה במצבי חירום על ידי הממשלה.

(3) פיקוח ציבורי:

- א. שיתוף הציבור בתהליכי הכנת ועדכון התוכניות הלאומיות - בכפוף להיבטי בטחון מידע, יחייב פרסום של תרחישי הייחוס, טיוטת התוכניות הלאומיות ויתאפשר לציבור להגיב עליהן.
- ב. בכפוף להיבטי בטחון מידע, יפורסמו עיקרי התוכניות הלאומיות.

1. מקצועיות

תפקידים הכרוכים בהיערכות לחירום יחייבו הכשרה מקצועית מתאימה. יש לעודד הקמה של מסלולים אקדמיים המכשירים אנשי סגל למענה במצבי חירום ולהתנות שיבוצים בתחום המענה למצבי חירום בהכשרה אקדמית רלוונטית.

2. חינוך והרחבת תשתית המענה למצבי חירום

אחת התובנות המשמעותיות שהועלו הן במסגרת הספרות המקצועיות והן במסגרת הראיונות, הינו כי המענה למצבי חירום - ובעיקר החמורים שבהם - נשען דווקא על יכולתם של דרגים זוטרים יחסית או אף האדם מן היישוב, לדעת כיצד לנהוג ולספק מענה ראשוני. הרחבת יכולתם של דרגים אלה לספק מענה והגדלת מספרם של אלה שביכולתם לספק

מענה ראשוני הינה קריטית, לרבות בהיבטים של חוסן לאומי. כך לדוגמה, במקרים של רעידת אדמה גדולה או מטח טילים משמעותי – אין לצפות כי פיקוד העורף יוכל לספק מענה שלם לאלפי בניינים שחלילה ייפגעו או יקרסו ברחבי המדינה, ופעולות הצלה ראשוניות יידרשו להתבצע בטרם יגיעו גופי החירום למקום.

אחד הפרויקטים המרשימים שהוצג לנו, ואשר להבנתנו הופסק מטעמים שונים, כרוך היה בהכשרת הדרגתית של כלל תלמידי שכבה מוגדרת בתיכון לספק מענה ראשוני במצבי חירום ואף הקמה של יחידות מתנדבים יישוביות למתן מענה ראשוני. בטווח של עשרות שנים, פרויקט זה היה עשוי להכשיר את כלל האוכלוסייה לספק רמה בסיסית של מענה במצבי חירום.

אנו ממליצים להשיב פרויקט זה ולתקצבו, באופן שיכלול סילבוס שייקבע על ידי הרשות המרכזית לחירום, כגון פעולות עזרה ראשונה, חילוץ מהריסות, כללי התנהגות במצבי חירום שונים ועוד.

ח. תקציב

כאמור, ההיערכות למצבי חירום מחייבת העמדת תקציב משמעותי. לפיכך, נוסף על התקציב הייעודי הנדרש לפעילות רשות החירום המרכזית, מוצע כי לרשות המרכזית למצבי חירום יועמד תקציב ייעודי לפרויקטים מרכזיים בין משרדיים. בנוסף, עורכי המחקר מציעים לחייב את כל משרדי הממשלה להעמיד נתח מסוים מתוך תקציבם לשם היערכות למצבי חירום. כדי להבטיח כי תקציב זה אכן משרת את ההיערכות למצבי חירום, יאושרו הוצאות אלה על ידי הרשות המרכזית לחירום.

ט. ממונה חירום

בגופים שייקבעו בחוק ימונה ממונה על תחום החירום, האמון על גיבוש התוכניות הרלוונטיות למצבי חירום בהתאם לתוכנית הלאומית, מימוש ההיערכות הנדרשת, דיווח על אופן המימוש, תרגול והובלת המענה בעת התרחשות אירוע החירום, יחד עם מנהל הארגון.

בין הגופים שראוי כי ימונה בהם ממונה כאמור יש לכלול:

- (1) כלל משרדי הממשלה וארגוני הסמך הרלוונטיים
- (2) רשויות מקומיות.
- (3) חברות ומפעלים המעסיקים מעבר למספר עובדים שייקבע בחוק או העוסקים בתחומים שייקבעו בחוק.
- (4) מתקנים אסטרטגיים.
- (5) מפעלים שהוגדרו כמפעלים חיוניים.

ניהול מצבי חירום בישראל: לקראת דוקטרינה ישראלית ומסגרת רגולטורית כוללת

מבוא

מאז קום המדינה התמודדה ישראל עם מצבי חרום רבים, מרביתם על רקע בטחוני. מיקומה הגיאוגרפי של ישראל מציב אותה בכל עת גם תחת איומים משמעותיים שמעמידים בפניה איתני הטבע, לרבות רעידות אדמה (כתוצאה ממיקומה על השבר הסורי אפריקאי), צונאמי, שריפות, פגעי מזג אוויר ועוד. לבסוף, ישראל גם נתונה תחת איומים נוספים, בדומה לכל מדינות העולם, בהם הסיכון ממגיפות דוגמת מגיפת הקורונה אשר פוקדת בימים אלה את העולם.

לנוכח מכלול האיומים בפניהם נתונה המדינה והעובדה שמצבי חירום על רקע בטחוני מאפיינים את כל ההיסטוריה שלה, מפתיע לגלות שאין לישראל דוקטרינה ברורה להערכות ומוכנות, התמודדות והבראה ממצב חירום, המגובה במערך חוקי ורגולטורי מתאים. זאת ועוד, החוקים הקיימים עלי ספר, אינם משקפים כלל את המצב בשטח. חלק מהגופים המרכזיים הנדרשים בפועל להוביל את המענה בחירום – ובעיקר פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית (רח"ל) – אינם מוזכרים בחקיקה: פיקוד העורף הוא גלגולו של הג"א (שרות התגוננות אזרחית, שהוא הגוף הקיים והמוסמך על פי חוק). רח"ל הוקמה על פי החלטת ממשלה וכלל אינה זוכה לעיגון בחקיקה ראשית או משנית. למעשה, בחודשים שקדמו לפרוץ מגפת הקורונה רח"ל כמעט ופורקה הלכה למעשה, בהחלטות פנימיות של משרד הבטחון, מבלי שהכנסת או ממשלת ישראל נדרשה לשינוי כה יסודי שבוצע בארגון מרכזי זה. בנוסף, המוסדות השונים ותהליכי קבלת ההחלטות משתנים בעשורים האחרונים מעת לעת, וממשבר למשבר, כאשר הדבר המוביל להחלטות אלה הוא דומיננטיות של רשויות שונות האמונות על טיפול בענייני חירום, היבטים פרסונאליים וקונסטלציות פוליטיות. כך, תכלול ניהול משבר הקורונה הופקד בידי המועצה לביטחון לאומי, גוף שתפקידו על פי החוק הוא ליעץ לממשלה בענייני חוץ ובטחון, ולא על הגופים שעוסקים בתחום ההיערכות האזרחית לחירום (אף גיבשו תוכניות מגירה לתרחישי מגפות) כמו משרד הביטחון, רח"ל ופיקוד העורף.²

יתירה מכך, מספר רב של דוחות שנערכו על ידי מבקר המדינה ב-15 השנים האחרונות הצביעו על פערים משמעותיים בהיערכות לחירום, ובתוכם ליקויים חמורים חוזרים ונשנים. בין השאר, הצביע המבקר על הפערים הרגולטוריים, מבלי שדוחותיו הביאו להסדרה ראויה או תיקון הליקויים.

הכיצד ייתכן שעניין כה מרכזי, החיוני להבטחת קיומה של המדינה, ושידוע לכל העוסקים בו כי קיימים בו פערים מהותיים – אינו זוכה למענה ראוי? האם קיומם של הפערים בתחום ההיערכות לחירום, הישנותם של ליקויים, השינויים הארגוניים התכופים וקיומם של פערים רגולטוריים משקף למעשה כשל עמוק יותר בהתנהלות השלטונית בישראל? מחקר זה סבור שהמענה לשאלה זו הוא חיובי, ומנסה להצביע – בכלים אקדמיים העומדים לרשותנו, על הכשלים המרכזיים

² ההחלטה הוסברה בשימוש בסמכות השיורית הנתונה בידי ראש הממשלה להטיל על המל"ל תפקידים נוספים "בתחום אחר" בהתאם לסעיף 2(א) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח – 2008: ראו, אהרון בלנק, גורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם התפרצות מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור – מבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במאי 2021, [גורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם התפרצות מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו-זילנד ובסינגפור](https://www.knesset.gov.il) ([knesset.gov.il](https://www.knesset.gov.il))

הגורמים למצב הנוכחי, הטעמים לכשלים אלה, ולבסוף - מציע תפיסה דוקטרינרית ומסגרת רגולטורית ראויה למדינת ישראל.

מבנה המסמך

מבנה המסמך יהיה כלהלן:

1. רקע תיאורטי – ניהול מצבי חירום.
2. סקירת התשתית החוקית הקיימת בישראל והפערים שבה.
3. סקירה השוואתית של אסדרת תחום החירום במדינות נבחרות.
4. הצגת תובנות מרכזיות מההתפתחות ההיסטורית של דיני החירום בישראל.
5. מיפוי הפערים והכשלים שאותרו במחקר.
6. הובלת תחום החירום בישראל – הסוגיה הארגונית.
7. הצגת קווים מנחים לרפורמה.
8. סיכום והמלצות.

כדי להדגיש ולהדגים היבטים מסוימים, ישולבו במסמך זה היגדים מרכזיים של המרואיינים, שיש בהם להדגים את הפערים, כפי שהצטיירו בעינם.

מתודולוגיה ומקורות

מסמך מדיניות זה הינו תוצר של מחקר איכותני המתבסס על מספר מקורות:

- 1) **ראיונות עם בכירים בהווה ובעבר בתחום ההיערכות לחירום בישראל.**
ליבו של המחקר נסמך על כ-15 ראיונות שנערכו במסגרתו עם בכירים מאוד, בהווה ובעבר, בגופים מרכזיים האמונים על ההיערכות לחירום. בין המרואיינים נכללו מי ששימשו בעבר או בהווה בתפקידים אלה:
 - א. שני ראשי ערים.
 - ב. מפקד פיקוד העורף.
 - ג. ראש אגף חירום במשרד ממשלתי מוביל.
 - ד. ראש אגף חירום בעירייה מרכזית.
 - ה. ראשי רשות החירום הלאומית (רח"ל).
 - ו. בכיר בפיקוד העורף לשעבר המעורב בניהול תרגילי החירום הלאומיים.
 - ז. מומחה להיערכות לחירום במגזר האזרחי, העוסק ביעוץ למפעלים גדולים.
 - ח. בכיר במשרד הבטחון.
 - ט. בכיר במשטרת ישראל שכיהן גם כמנכ"ל משרד ממשלתי.
 - י. ראש אגף מבצעים לשעבר במשטרת ישראל.

במסגרת ראיונות אלה נבחנו, בין השאר ההיבטים הבאים:

- א. האופן שבו מוסדר תחום החירום בתחומו של המרואיין; תפיסה, אחריות וסמכות.
- ב. ממשקיו של המרואיין עם גורמים מקבילים העוסקים בתחום החירום.
- ג. עבודות מטה חשובות שקוימו תחת ניהולו של המרואיין, מהן ניתן ללמוד על הפערים והמענה שניתן להם.

- ד. בלמים וחסמים בעיני המרואיין, הפערים בהם נתקל והאופן בו ניסה להתמודד עם הבלמים/חסמים?
- ה. באיזה מובן ניתנת היום הדעת לכל השלבים הרלוונטיים הנוגעים למענה לחירום – היערכות, ניהול בחירום ושיקום לאחר האירוע?
- ו. המענה הרגולטורי הקיים בעיני המרואיין.
- 2) **ראיונות ומחקר מקדים שנערך בתחום ההיערכות לרעידות האדמה** – במסגרת מחקר זה שנערך בשנת 2015 נערכו ראיונות עם כ-15 בכירים האמונים על העיסוק בתחום ההיערכות לרעידות האדמה ובוצע מיפוי של ההסדר הרגולטורי³.
- 3) **מחקר משווה של הרגולציה של החירום במדינות שונות** - המחקר כלל בחינה השוואתית של הרגולציה במדינות אשר זכו להערכות גבוהות של האו"ם בתחום המוכנות לחירום, ובכלל זאת יפן, ניו זילנד, הודו, קנדה (מדינת אונטריו) ובריטניה.
- 4) **דוחות העוסקים בעורף/חירום** – דוחות רבים שפרסם מבקר המדינה בתחום ההיערכות לקראת ובעת מצבי חירום בעורף וכן בדוחות נוספים, כגון דוח "ועדת מזרחי"⁴ שעל אימוצו הוחלט במשרד הביטחון בעת האחרונה.

הראיונות, המחקר ההשוואתי והדוחות השונים אפשרו לזהות את התנאים האובייקטיביים איתם מתמודד מערך החירום, כמו גם חסמים, כשלים וניגודי האינטרסים והקונפליקטים הנגרמים כתוצאה מהם, בין השחקנים הקשורים להערכות, למוכנות ולהתמודדות עם מצבי חרום בישראל. בין השאר, הראיונות שנערכו הושוו לביקורת של מבקר המדינה בהקשרים שונים וכן בוצעה סקירה השוואתית של הליקויים שעלו בדוחות אלה. חזרתם של סוגי ליקויים מסוימים שעלו בדוחות בהקשרים שונים ו/או הצבעה חוזרת על ליקויים מעין אלה במסגרת הראיונות, היוו אינדיקציה כי הליקוי אינו נקודתי לתחום בו בוצעה ביקורת, אלא ממשיך לפגוע במערך החירום בישראל. בנוסף, הראיונות שנערכו אפשרו לא רק לאמת קיומו של ליקוי מסוים, אלא לעמוד על הטעמים לקיומו, ובכך לסייע להבין את החסמים והכשלים השונים, כמו גם להציע מענה לאלה.

³ <https://minervaextremelaw.haifa.ac.il/index.php/en/2-uncategorised/234-earthquakes-regulation-in-israel-database>

⁴ דו"ח הוועדה להסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין הראשות הלאומית לחירום ופיקוד העורף, בראשות אלוף (מיל) אבי מזרחי, מאי 2018 (להלן: דוח ועדת מזרחי)

1. רקע תיאורטי – ניהול מצבי חירום

מהותו ומאפייניו של מצב חירום

מצבי חירום כוללים הן אירועי אסון והן "אירועים משבריים". אירועי אסון ("disaster")⁵ הינם אירועים אפיזודים (שינוי דרמטי המתרחש בפרק זמן קצר) מזיקים במיוחד בשל הסבל האנושי ו/או הנזק לרכוש שהם עלולים לגרום. אירועים אלה עשויים להיות אירועי טבע, כגון הצפות, צונמי, רעידות אדמה אך עשויים להיות גם תוצאה של מעשה ידי אדם, כגון אירועי טרור או פעילות לוחמתית אחרת, תאונות או כשלים טכנולוגיים. מבין ההגדרות השונות לאירועי אסון, ניתן להביא את הגדרת סוכנות האו"ם לצמצום נזקי אסונות (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR):

"A disaster is a sudden, calamitous event that causes serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic and/or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own level of resources"⁶

אירועים משבריים ("crisis"), מציבים איום על החיים או על איכות החיים (כגון על הרווחה, הבטחון או שלטון החוק), כשפוטנציאל הפגיעה מרגע התחלת המשבר טרם התממש במלואו, והעיסוק הוא במניעה או בצמצום ההשלכות של התרחשותו של אותו איום⁷. חשיבות רבה נתונה לאופן שבו נתפש הסיכון שביסוד האירוע המשברי: תפיסתו של איום כאיום "משברי" היא זו המשליכה על ההתייחסות אליו ככזה. מצבים משבריים נתפסים כבעלי דחיפות במתן מענה אליהם: המדובר באיומים אקוטיים, המחייבים מתן התייחסות ללא דיחוי, ואין מדובר באיום עתידי פוטנציאלי (כגון התחממות גלובלית). מאפיין נוסף של מצבים אלה הינו חוסר הוודאות האופף אותם: אירועי משבר כרוכים ב"סימני שאלה" רבים סביב העתיד, הנובעים מהתממשות אפשרית של תרחישים שונים עם התקדמותו של המצב המשברי.

אם בעבר נתפסו מצבים משבריים כאירועים שהגורם להם הוא חיצוני ויחידני, כיום ההבנה היא כי אירועים אלה עשויים להתרחש במערכות מורכבות כתוצאה מתהליכי אסקלציה (הדרדרות)

⁵ "Disaster is an episodic event that is collectively construed as very harmful...A disaster refers to an event that causes human suffering and infrastructural damage" (Arjen Boin, Paul Hart and Sanneke Kuipers, THE CRISIS APPROACH (2017) 23) see also: Perry, R. W., & Quarantelli, E. L. (Eds.), WHAT IS A DISASTER? NEW ANSWERS TO OLD QUESTIONS (2005).

⁶ UNISDR. 2004. LIVING WITH RISK: A GLOBAL REVIEW OF DISASTER REDUCTION INITIATIVES: United Nations.

⁷ "We define a crisis as a threat that is perceived to be existential in one way or another... No disaster has materialized just yet, but the prospect is imminent" *id.*

וראו הגדרה נוספת:

"Serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions" Rosenthal, U., Charles, M. T., & 't Hart, P. (Eds.). COPING WITH CRISIS: THE MANAGEMENT OF DISASTERS, RIOTS AND TERRORISM 10 (1989).
See also: Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (Eds.) MANAGING CRISES: THREATS, DILEMMAS, OPPORTUNITIES (2001)

המביאים לשחיקת היכולת החברתית להתמודד עם האיום⁸. לכן, גם אירועים מרוחקים עשויים לגרום לתגובת שרשרת (cascading events) המביאה לכדי מצב משברי. דוגמה לכך, הינה המשבר הכלכלי שפקד את העולם בסוף העשור הראשון למאה ה-21, כאשר כלכלות אשר סבלו מחולשות מבניות (כגון ברוסיה או טורקיה) קרסו בשל אירועים שהתרחשו הרחק מהן, דוגמת המשבר בוול-סטרית⁹ או רעידת אדמה שמובילה לשריפות ומגיפות וכן הלאה.

לבסוף, לא אחת, קיים קושי לזהות באופן מוקדם את התפתחותם של מצבים משבריים. לעיתים, רק עם ההתרחשות הקיצונית, הלכה למעשה, ניתן להבחין בדיעבד בתהליך שכרסם ביכולת להגיב לאירוע זה או למנוע אותו ורק סימנים מסוימים יכלו להעיד על התפתחות המצב.

ההתמודדות עם מצבי חירום

הספרות בעניין ההתמודדות על מצבי חירום היא ענפה, ותקצר היריעה מלהצביע על כלל ההיבטים הרלוונטיים לניהול והתמודדות עם מצבי חירום. לענייננו, חוקרים מציינים מספר היבטים חשובים הנוגעים להתמודדות עם מצבי החירום, ואשר צריכים לבוא לידי ביטוי באופן בניין המענה למצבים אלה:

א. **הצורך במענה שלם** – ההתמודדות למול מצבי חירום מחייבת מענה לארבעה שלבים מרכזיים:

1) **צמצום הסיכונים מראש (mitigation)** – בשלב זה נערך מיפוי של הסיכונים השונים וננקטות פעולות לשם מניעת הנזקים כתוצאה מהתרחשות מצב החירום, או לכל הפחות צמצומם של נזקים אלה¹⁰. פעולות המבוצעות בשלב זה מחייבות לרוב ביצוע תהליך של ניהול סיכונים, בהתאם לציפיות להתרחשותם של מצבי החירום ופוטנציאל הנזק בעטיים. כך לדוגמה, אימצה ניו-זילנד את תקן ISO 31000 לצורך ביצוע תהליכי ניהול הסיכונים בהיערכות לחירום¹¹.

2) **היערכות (preparedness)** – בשלב זה מבוצעת היערכות לשם התמודדות עם התרחשות מצב החירום. שלב זה יש לראות כהמשכו הישיר של שלב צמצום הסיכונים, ובמסגרתו מגובשות תוכניות לפעילות מראש אשר יצמצמו את הפגיעה העתידית מהתרחשות אירוע החירום. מודגש, כי כדי ששלב זה יהיה אפקטיבי, על הרשות המובילה את ההיערכות לקיים ממשק עם רמות השלטון השונות, ארגוני ההצלה השונים, המגזר הפרטי, קהילות וארגוני מתנדבים לשם גיבוש התוכניות הרלוונטיות למענה¹².

⁸ Arjen Boin, Paul Hart and Sanneke Kuipers, supra note 5, p. 27.

⁹ See for example, R.A. Posner, A FAILURE OF CAPITALISM (2011).

¹⁰ Bradley Penuel, et al. ENCYCLOPEDIA OF CRISIS MANAGEMENT 1, (2013); Jane A. Bullock, George D. Haddow, Damon P. Coppola, INTRODUCTION TO EMERGENCY MANAGEMENT 75 (2008).

¹¹ THE GUIDE TO THE NATIONAL CIVIL DEFENCE EMERGENCY MANAGEMENT PLAN (2015), part 2, p. 2.

¹² Liza Ireni Saban. DISASTER EMERGENCY MANAGEMENT: THE EMERGENCE OF PROFESSIONAL HELP SERVICES FOR VICTIMS OF NATURAL DISASTERS 24 (2014) ("For this stage to be effective, the emergency management program of actions should cooperate with volunteers and effected communities to develop local capacities and coordination with government emergency teams when the disasters strike").

- 3) ניהול מצב החירום או המענה (response) – שלב ההתמודדות עם התרחשותו של אסון או משבר, במסגרתו מוצאות לפועל תוכניות ההיערכות.
- 4) שיקום/הבראה (recovery) – החזרת המערכת להתנהלות תקינה, לרבות בהיבטים הפיזיים, החברתיים והכלכליים של האזור הנפגע.

ב. **רשות מרכזית** - לשם גיבוש המענה השלם לאירועי חירום במדינה, סבורים מלומדים כי חיוני כי מדינה תמנה רשות אשר תרכז את המענה המדינתי להיבטים אלה, לדוגמה:

"Because of the possibility of the occurrence of disasters of unprecedented size and destructive-ness, it is necessary that each state create an emergency management agency that is charged with authorizing emergency management programs, to give the governor the power to declare a state of emergency, should the need arise, and to coordinate varying offices during a state of emergency to channel appropriate aid to the areas most in need"¹³

ג. **יכולת זיהוי והבנה של תמונת המצב** – בשל מאפייניו של מצב החירום, קיים קושי לנתח ולקבל תמונה שלמה של ההתרחשויות, תוך סינון "רעשי רקע" ומתן משקל ראוי למידע העובדתי. ניתוח זה קשה במיוחד בתנאי חוסר וודאות¹⁴. מוסיפים לכך התרחשותם המהירה של האירועים, מורכבותם ולחץ המתלווה לאירועים אלה, העשויים לאתגר תהליכים שגרתיים של עיבוד תמונת המצב.

לפיכך, חוקרים מוצאים חשיבות רבה בקיומה של **מערכת מבוססת ומתורגלת** העומדת לרשות מקבלי החלטות, שבאפשרותה לעבד את המידע, לשתפו ולקבל את התייחסותם של גורמים רלוונטיים, ליצור תמונה אופרטיבית שלמה ולנתח את ההשלכות לטווח בינוני ורחוק של המצב כדי להתאים את המענה הנדרש לאירוע¹⁵.

ד. **קבלת החלטות** – מצב החירום מעמיד את מקבלי החלטות בפני סיטואציות בלתי מוכרות, המחייבות מענה שאינו שגרתי וללא מרווחי הזמן הראויים ומערכות הבלמים והאיזונים הדמוקרטיות לקבלת החלטות מושכלת בזמן שגרה. במובנים רבים, קבלת החלטות במצב חירום אינה נעשית רק בידי ראשי המערכת או אף לא באופן היררכי, אלא על ידי תגובות מקומיות ותהליכי קבלת החלטות משולים יותר **לרשת** של מקבלי החלטות¹⁶. חיוני שהמסגרת החוקתית והחוקית יסדירו את הליכי קבלת החלטות במצבי

¹³ Encyclopedia of Crisis Management, note 5.p.1.

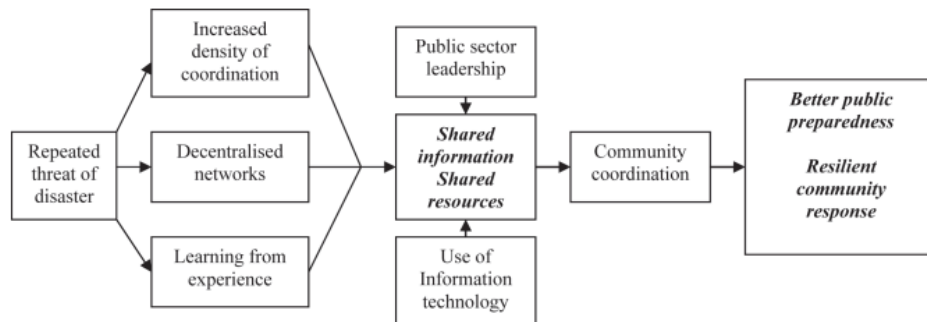
¹⁴ J. Coates, THE HOUR BETWEEN DOG AND WOLF: RISK-TAKING, GUT FEELINGS AND THE BIOLOGY OF BOOM AND BUST. (2012) ("Rational information processing is very hard under conditions of deep uncertainty")

¹⁵ Arjen Boin, Paul Hart and Sanneke Kuipers, supra note 5, p. 31 ("Effective sense-making is hard without an established and practiced routine that allows strategic crisis managers to process information, circulate it among the relevant people and consider their feedback, create a common operational picture, analyze mid- and long-term consequences, and articulate and adequately address specific information needs")

¹⁶ *ibid.* p. 32.

חירום באופן אפקטיבי עם פגיעה מינימלית בעקרונות הדמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות אדם.¹⁷

ה. **תיאום** – התמודדות עם מצבי חירום מחייבת לרוב תיאום אינטנסיבי בין השחקנים השונים.¹⁸ תיאום זה צריך להתקיים הן באופן אנכי (בתוך הארגונים) והן באופן אופקי (בין ארגונים). התיאום עשוי להתקיים באופן היררכי והן באופן של "שכנוע" בין השחקנים. שכנוע לכשעצמו עשוי שלא להשיג תיאום נדרש במקרים דחופים ואילו היררכיה, לכשעצמה, עשויה להשיג תוצאות שליליות. קושי נוסף, הוא שהשגת תיאום בחירום, בנסיבות דחופות ובלתי צפויות, במערכות ציבוריות עשוי להיות קשה הואיל ומדובר במערכות הרגילות להתנהלות ולתיאום בתנאי שגרה, בעוד במצבי חירום נדרשת גמישות ארגונית, אלתור ואף חריגה מהנורמות הנהוגות בשגרה לשם מתן מענה אפקטיבי. בכל אופן, התיאום במצבי חירום עשוי להיות קריטי לצורך הצלחת מתן המענה האפקטיבי למצב הבלתי צפוי, ורבים מדגישים את התרומה של תיאום מתמשך בין השחקנים השונים עוד קודם להתרחשות מצב החירום ("מה שעובד בשיגרה, יעבוד בחירום"):



תרשים 1: התיאום הבין-גופי לאירועי חירום.¹⁹

1. **הקניית משמעות** – אחד ההיבטים המוזכרים כבעל משקל ביכולת לנהל מצב חירום הוא התנהלות ניהולית תוך הקניית משמעות: מצופה ממנהיגים, לאחר שביצעו את תהליך למידת המצב ואמצו את אסטרטגיית הפעולה הנדרשת להשכיל להסביר את המצב ואת הפעולות שהם מבקשים לבצע, באופן המקנה משמעות לפעולות הנדרשות לביצוע. הקניית המשמעות משמשת כאמצעי אפקטיבי להעצים את הפעולות המבוצעות, ואילו כשלון בהקניית המשמעות לפעולות אלה עשוי להביא להעדר הבנה ואף להעדר ציות.

2. **למידה והפקת לקחים** – מאפיין חשוב נוסף המוזכר בספרות הנוגע לשיפור יכולת המענה בחירום היא היכולת להפיק לקחים מאירועים וליישם:

¹⁷ Eli Salzberger, "The Rule of Law Under Extreme Conditions and International Law: A Law and Economics Perspective", in Thomas Eger, Stefan Oeter, Stefan Voigt (eds.), The International Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions, Mohr Siebeck (2017), pp. 3-56.

¹⁸ Boin & Bynander, Explaining success and failure in crisis coordination. Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography, 97(1), 123-135 (2015).

¹⁹ Kapucu, Naim, "Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response", *Disasters* (Jun 2008), Vol. 32 Issue 2, 239.

"A crisis offers a reservoir of potential lessons for contingency planning and training for future crises. One would expect all those involved to study these lessons and feed them back into organizational practices, policies and laws"²⁰

עם זאת, לעיתים מתקיים מתח בין הציפיה להפקת לקחים מאירועי חירום לבין אינטרסים של גופים מעורבים, באופן המעיב על יכולתם לממש תהליך אמיתי של הפקת לקחים. יתירה מכך, משברים פותחים פתח לניצול אופורטוניסטי, הרוכב על "גלי המשבר": מחד גיסא, אינטרסים של גורמים המעורבים המבקשים להרחיק מהם אחריות, ומאידך גיסא, גורמים הדוחפים להעצים את אחריותם, לפעמים אף באופן המעצים את ההתייחסות לאירועים מסוימים ומתייג אותם כ"משבר". למעשה, בהיבט זה תהליכי הפקת הלקחים ממצבי חירום אינם שונים ממתחים המלווים את השחקנים השונים, הצובעים את ההתייחסות לאירוע כולו, לסיבות שגרמו לו ולאחריות לו בהתאם לצרכיהם²¹.

ח. **מקומו של החוסן חברתי בניהול מצבי חירום** – מעצם היותו של מצב החירום מושפע מהאופן שבו נתפש איום מסוים, הרי שקיימת חשיבות לחיזוק החוסן חברתי להתמודדות עם איומים שכאלה. הגדרת המונח של "חוסן חברתי" אינה מוסכמת, אולם יש המגדירים אותה בהיבט הפונקציונלי, כיכולתה של כל מערכת להכיל בגמישות הפרעה קשה ולהתאושש (back bounce) ממנה במהירות²². בהקשר זה, ככל ש"תודעת החירום" של החברה היא טובה יותר, כך גם יכולתה להתמודד ולהשתקם ממצב החירום²³.

²⁰ Arjen Boin, Paul Hart and Sanneke Kuipers, supra note 5, p. 33.

²¹ Hart, Paul, T. et al., GOVERNING AFTER CRISIS: THE POLITICS OF INVESTIGATION, ACCOUNTABILITY AND LEARNING (Cambridge University Press, 2008), p. 285-286.

²² Meir Elran, "Societal Resilience in Israel How Communities Succeed Despite Terrorism" *Foreign Affairs* (March 23, 2017), at: [Societal Resilience in Israel | Foreign Affairs](#)

²³ מאיר אלרן, כרמית פדן, איה דולב, "תודעה וחוסן חברתי במצבי חירום ביטחוניים בישראל" *מודיעין הלכה ומעשה* 4 (ניסן תשע"ט, אפריל 2019), עמ' 223-233, 228.

2. המסגרת החוקית בישראל להתמודדות עם מצבי חירום

חוקת החירום

דבר החקיקה הראשון שנחקק על ידי מועצת המדינה הזמנית עם הקמת מדינת ישראל ב 1948 – פקודת סדרי שלטון ומשפט - מכונן את "חוקת החירום" הישראלית.²⁴ הכנסת הוסמכה (ולפרק זמן קצר טרם קבלת אישורה של הכנסת – הממשלה) להכריז על "מצב חירום". להכרזה שכזו שתי השלכות מרכזיות:

1. עם הכרזה על מצב חירום נכנסים לתוקפם חוקים אשר אינם תקפים בזמן שגרה, כדוגמת חוק הפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים 1957, חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים מנהליים) 1979, ועד לאחרונה גם הפקודה למניעת טרור 1948.

2. עם הכרזה על מצב חירום מוקנית לממשלה סמכות חקיקתית – להתקין תקנות לשעת חירום (תקש"ח) כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. בכוחן של תקנות כאלו לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, אך הן כפופות לביקורת שיפוטית ואינן יכולות לקבוע ענישה למפרע או לפגוע בכבוד האדם. תוקפן של תקנות כאלו – שלושה חודשים, אלא אם הוארכו על ידי חוק של הכנסת.

הסדר המסגרת למצבי חירום, המכונה גם "חוקת חירום", עוגן ב 1996 בסעיפים 41-38 לחוק יסוד: הממשלה. ההסדר נראה ראוי "עלי ספר" מבחינת שלטון החוק ועקרונות דמוקרטיים: הכנסת היא זו המוסמכת להכריז על מצב חירום לזמן קצוב (דבר היכול למנוע את הכשלון הוויימארי של ניצול פוליטי של הכרזת מצב חירום), על נפקויות ההכרזה מוטלות מגבלות מהותיות, ותקנות שעת החירום נתונות לביקורת שיפוטית. הלכה למעשה, הכרזה שכזו על מצב חירום נעשתה ב 1948 ומוארכת על ידי הכנסת מידי שנה ועל כן היא מלווה את מדינת ישראל ברציפות מאז היוסדה. יתירה מכך, מכוח הכרזה זו נחקקו במשך השנים דברי חקיקה רבים, שתוקפם מותנה בהמשך ההכרזה על קיומו של מצב החירום. כפי שציין פרופ' בנדור: "הזיקה המהותית בין רבים מחוקים אלה לבין מצב חירום קלושה, אך משמעותם המעשית רבה. מכאן נוהגה של הכנסת להאריך מדי שנה את תוקף ההכרזה, לאו דווקא בשל קיום מצב חירום קיצוני, אלא משום שבלא הכרזה-בתוקף על מצב חירום לא יהיה תוקף גם לאותם חוקים"²⁵. בהתאם לפסיקת בג"ץ, ההכרזה על מצב

²⁴ סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח – 1948.

²⁵ א. בנדור "מצבי חירום", ספר דורית ביניש, 447, 449 (2018). בשנת 1999 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ שעניינה הימשכות "מצב החירום" בישראל. המדינה בתגובתה הכירה בצורך לבטל את מצב החירום אך ביקשה זמן לעדכן את כל דברי החקיקה שתוקפם תלוי בהכרזה. אחד מתוצרי ההליך היה חקיקה החוק למאבק בטרור 2006 שהחליף את הפקודה למניעת טרור. בחלוף 13 שנים, נמחקה עתירה זו, בטענה כי "העתירה מיצתה עצמה, אף שאמנם לא תמה המלאכה; אנו סבורים, כי יש לאפשר לרשויות המדינה לפעול לסיום תהליכי החקיקה שהעותרת סייעה בעתירתה לקדם" (בג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת (2012)). הליך זה טרם הסתיים ומדינת ישראל ממשיכה להיות תחת הכרזת מצב חירום.

החירום אינה מוגבלת למטרות של התמודדות עם מצב של איום בטחוני, אלא "משתרעות גם, בין השאר, על מצבי משבר, שאינם מאפשרים מתן שירותים שהם חיוניים²⁶, כדוגמת משבר הקורונה²⁷.

בעבר, נשען ההסדר הרגולטורי מכוחה של "חוקת החירום" גם על מספר בלתי מבוטל של תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק יסוד הממשלה, אשר הסמכות להתקין נתונה בידי הממשלה, כפועל יוצא מההכרזה על מצב החירום ויש בכוחן אף לגבור על חקיקה של הכנסת. ואולם, בעקבות פסק דין של בג"ץ שניתן בשנת 1990²⁸ ובעקבותיו תיקון שבוצע בחוק יסוד: הממשלה, צומצם מאוד השימוש בתקנות שעת חירום, ונקבע כי השימוש בהן יתאים רק למצבים בהם הכנסת "משותקת" ואין אפשרות לקדם חקיקה מהירה בעניין המחייב זאת²⁹. מאז, לא הותקנו תקנות שעת חירום בישראל לשם התמודדות עם מצבי חירום, עד לפרוץ מגפת הקורונה³⁰.

חקיקת חירום

בעוד שמחד גיסא, נושאים שאינם קשורים בטבורם למענה למצבי חירום מוסדרים כיום באופן המותנה בהכרזה על "מצב חירום" לפי סעיף 38 לחוק יסוד הממשלה, הרי שמאידך גיסא, הסדרים שונים שבליבת המענה למצבי החירום אינם נשענים כלל על מסגרת זו. למעשה, חוקת החירום מסדירה רק חלק מהליך קבלת ההחלטות בעת חירום בכך שהיא מעבירה מהכנסת ממשלה את הסמכות לחוקק. אין בה כל הסדר מהותי הקשור לניהול מצב חירום, שלא לדבר על הכנה לחירום והבראה מחירום.

למדינת ישראל גם אין חקיקה מקיפה אחרת העוסקת בהכנה למצבי חירום, באופן הניהול של מצבי חירום ובהבראה ממצבי חירום. לא בכדי, יש המתארים את ההסדר בתחום תחיקת החירום בישראל כ"תחיקת טלאים"³¹. המדובר בדינים הבנויים רבדים-רבדים: חלקם נשען על מסגרת הכרזת החירום, אך אחרים לא נשענים עליה ויוצרים מסגרות "חירום" אחרות, הנפרדות ממנה. במקרים מסוימים רבדים נוספים אלה מושלמים כחלק מהמענה להתמודדות עם משבר ספציפי הפוקד את המדינה. דוגמה לכך ניתן למצוא בהסדרים הרגולטוריים שנחקקו במהלך משבר הקורונה: חלקם נשען על סמכויות הנתונות למנכ"ל משרד הבריאות מכוח סעיף 20 לפקודת בריאות העם – הסדר עצמאי שמקורו בימי המנדט הבריטי, שאינו מותנה בהכרזה על מצב חירום. חלקם התבססו על תקנות שעת חירום שהותקנו בתחילת המגיפה (המותנים כאמור בהכרזה על מצב החירום שנמצאת בתוקף ברציפות מקום המדינה), ואלה הוחלפו בהוראת שעה (חקיקה זמנית) שחוקקה הכנסת בנושא, המאפשרת הכרזה על מצב חירום ייעודי בעניין משבר הקורונה,

²⁶ בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 777 (1999).

²⁷ בג"ץ 2399/20 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו פורסם בנבו (2020).

²⁸ בג"ץ 2994/90 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(2) 317 (1991).

²⁹ בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763 (1999).

³⁰ עם פרוץ מגפת הקורונה נעשה תחילה שימוש בפקודת בריאות העם אך כמה שבועות אחר כך חוקקה הממשלה תקש"ח שהיוו בשימוש עד חקיקת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020. חוק זה יצר מנגנון חירום למאבק בקורונה המקביל לחוקת החירום הכללית. דהיינו עם הכרזת חירום עקב מגפת הקורונה ניתנות לממשלה סמכויות לחקיקת תקש"ח. על השימוש בתקנות שעת חירום למאבק במגפת הקורונה ראו: ניר קוסטי, תקנות שעת חירום: מבט עכשווי והיסטורי (7.7.2020) Blog IL-S-ICON <https://israeliconstitutionalism.wordpress.com>

³¹ מרגית כהן, "מעשי טלאים" בדיני החירום, משפטים כט, 623 (התשנ"ט – 1998).

בנפרד מההכרזה על "מצב החירום" לפי חוק יסוד הממשלה. בנוסף לכל, נערכו הסדרים נקודתיים רבים שעוגנו בדברי חקיקה שונים בכדי להתמודד עם המגיפה.³²

התוצאה היא, שהמבקש לעיין בחקיקת החירום בתחומים רבים, ימצא את ההסדרים בנושא פזורים על פני דברי חקיקה שונים, חלקם מותנה בהכרזות שונות וחלקן אף חופף זה את זה. יתירה מכך, נושאים רבים בתחום ההיערכות למצבי חירום מוסדרים כיום בהחלטות ממשלה שונות, ולא במסגרת חקיקה של הכנסת, ועל כך נעמוד בהמשך.

אם צריך להצביע על מסגרת חוקית ראשית אחת בישראל המסדירה את ההערכות וההתנהלות במצבי חירום אזי חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (חוק הג"א) הוא החקיקה הגנרית הזו. החוק מבוסס על חוק ההתגוננות האזרחית הבריטי משנת 1948, אף שדוקטרינת החירום הבריטית השתנתה מאז מספר פעמים, והוא נחקק במחשבה על מצבי חירום בעלי אופי ביטחוני. התגוננות אזרחית מוגדרת בחוק הג"א כ-"האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית". אך סעיף 2(יא) לחוק שנוסף בשנת 1964 מרמז כי עמד בפני המחוקק גם תרחיש חירום שלא על רקע ביטחוני, בקובעו כי שירות ההגנה האזרחית מוסמך "לפעול – באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית".

חוק הג"א (סעיף 2) מכונן שירות התגוננות אזרחית "שיארגן וינהל את ההתגוננות האזרחית במדינה". החוק לא קובע ששירות ההגנה האזרחי הינה יחידה צבאית, אבל משום שראש היחידה נדרש להיות מפקד צבאי הממונה על ידי שר הביטחון, בהמלצת הרמטכ"ל (סעיף 3), השירות סופח אל צה"ל מאז היוסדו³³. עוד יוזכר, כי חלק מהסמכויות מכוח חוק הג"א הוטנו בעבר בקיומה של "שעת התקפה"³⁴. ואולם, מתוך הבנה כי המענה לשעת חירום אינו יכול להתבצע רק בעיצומה של "שעת התקפה" ומהטעם שמצב חירום חוקתי הוא קבוע, נחקק בשנת 1997 הסדר משלים בחוק הג"א (סעיף 69), הנוסף על ההסדרים המקוריים, שעניינו הכרזה על "מצב מיוחד בעורף". מצב זה, הכולל גם מצבים בהם "קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית", מקנה להג"א כלים נוספים להקדים ולספק מענה למקרה החירום.

אשר להתגוננות האזרחית מפני מצבי חירום שאינם בעלי אופי ביטחוני, החקיקה בישראל דלה אף יותר. למעשה, לא קיימת באופן ישיר בחקיקה התייחסות מקיפה להתגוננות אזרחית מאסונות טבע או אסונות אחרים, למעט סעיף 90 ב (א) בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 המקנה סמכות לשר בטחון פנים, ובמקרים חריגים לצה"ל, להכריז על "אירוע אסון אזרחי", הכרזה

³² משבר הקורונה אינו תקדימי בהיבט זה. תופעה דומה הייתה בעת משבר מלחמת המפרץ ב-1991, שבמסגרתו הותקנו גם תקנות שעת חירום, הנשענות על מצב החירום בישראל, אך גם תקנות קבועות העוסקות בסמכויות שונות במצבי חירום, כגון תקנות בתי המשפט ולשכת ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991. וראו, מרגית כהן, בע' 625.

³³ כנס הרצלייה, נייר עבודה – מערך העורף – איומים, היערכות ומבט לעתיד, כתיבה: אלוף (במיל') הרצל שפיר, אלוף (במיל') שמואל ארד, תא"ל (במיל') אבי בכר, אלוף (במיל') אביעזר יערי, ד"ר יורם לונינסקי, 2002 בע' 8 ("חוק הג"א לא הכפיף את הג"א לצה"ל לא העניק לרמטכ"ל כל מעמד וסמכות בהג"א. הקביעה כי בראש הג"א יעמוד קצין צה"ל לא היה בה לפגוע בתפיסה הבסיסית של המחוקק ב-51 - להקים גוף עצמאי שאין לו זיקה לצה"ל. בפועל נוצרה זיקה לצה"ל וראש הג"א פעל תחת פיקודו של הרמטכ"ל").

³⁴ המונח "שעת התקפה" הוגדר בסעיף 1 לחוק הג"א כ"הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של עשרים וארבע שעות, יחל מניין עשרים וארבע השעות האמורות מההתקפה הראשונה".

המקנה סמכות למשטרה לפקד על זירת האסון ולהנחות גופי חירום אחרים. אך פקודת המשטרה עוסקת במענה לאירוע המתרחש, הלכה למעשה, והיא אינה עוסקת בשלבי מניעת מצבי חירום, צמצום הסיכון (למעט תרגול גופי ההצלה), שיקום וחזרה לשגרה. גם בהקשרים אלה, חלק ניכר מההסדרים הנוגעים למענה לתחום החירום מבוסס על החלטות ממשלה. ראוי לציין כי מגפת הקורונה לא הביאה להכרזה על אירוע אסון אזרחי או על מצב מיוחד בעורף, דבר המעיד כי המסגרת החקיקתית הקיימת אינה מתייחסת לכל מגוון מצבי החירום.

בשני העשורים הראשונים למדינה, שירות הג"א היה מוכר ונוכח. אנשי הג"א במדי חאקי הסתובבו במרחב הציבורי, הכינו מקלטים ותרגלו פינויים בבתי ספר, ובזמן מלחמה הדריכו את האוכלוסייה (כגון בשימוש בשקי חול למיגון או איטום החלונות). אבל לאחר 1967, כשגבולות ישראל התרחקו ממרכזי האוכלוסייה והמלחמות נערכו הרחק, הג"א התפוגג מתודעת הציבור, ואולם חוק הג"א נשאר המסגרת החוקית המרכזית להכנת אנשים ומוסדות ציבוריים ופרטיים לקראת שעת חירום ובעיני החוק – שירות הג"א שריר וקיים.

מלבד הסדרים אלה שבחקיקה הראשית, נשענת היערכותה של מדינת ישראל בעיקר על החלטות ממשלה, אשר בנויות כטלאי על טלאי לאורך השנים. כך לדוגמה הוסדרה בשורת ההחלטות ממשלה פעולתו של מערך המשק לשעת חירום (מל"ח), שנועדה להבטיח את הפעלת ענפי המשק החיוניים ואת אספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל בשעת חירום. בהחלטת הממשלה מס' 1080 מפברואר 2000 נקבע כי בראש מערך המשק לשעת חירום תעמוד ועדת המל"ח העליונה. תפקידי ועדת המל"ח העליונה הם, בין השאר, להפעיל את מערך המל"ח, לבחון דרכים ותוכניות להפעלת ענפי המשק החיוניים של המדינה בשעת חירום, כדי להבטיח אספקה של מוצרים ושירותים שהוגדרו חיוניים, לתאם בין הרשויות האזרחיות ובין רשויות צה"ל ולהנחות אותן בנוגע להכנות לשעת חירום ולפעילות בשעת חירום, כדי להבטיח את הפעלת מערך המל"ח, להנחות את משרדי הממשלה, את הרשויות הייעודיות ואת ועדות המל"ח בנוגע לשמירת מלאי ולאספקת מוצרים ושירותים וכן בנושאים אחרים הנדרשים לקיום ענפי המשק החיוניים. נוסף על כך נקבע כי ועדת המל"ח העליונה רשאית להכריע בחילוקי דעות בין רשויות ייעודיות בשעת חירום, וכי החלטתה מחייבת אותן.

החלטות ממשלה שונות הוסיפו נדבכים שונים לפעילותו של מל"ח; כך, החלטת ממשלה 1716 משנת 1987 קבעה כי ליד ועדת המל"ח העליונה, ובכפיפות ליו"ר ועדה זו, יפעל מטה מל"ח ארצי, אשר בין השאר, ינחה את הפעולות של מערך המל"ח והרשויות הייעודיות ויתאם בין פעולות אלה, ינחה את מערך המל"ח ואת הרשויות הייעודיות בהכנת נוהלי פעולה, נהלים ארגוניים ודיווח בשעת רגיעה ובתקופת הפעלת מערך המל"ח ויבדוק "בתיאום עם הרשות הייעודית" את הכשירות והכוננות של מערך המל"ח. לימים, בהחלטת ממשלה נוספת (החלטה 706 מאוגוסט 2009) נקלט מל"ח ברשות החירום הלאומית. יצוין שהמקום היחיד בו מוזכר מל"ח בחקיקה הוא בפקודת העיריות, המחייבת את הרשויות המקומיות להקים וועדות מל"ח מקומיות.

ההתפתחויות ב-30 השנים האחרונות

שינוי משמעותי במערך החירום הישראלי הגיע רק לאחר מלחמת המפרץ הראשונה (1991) במהלכה שוגרו טילים ארוכי טווח (עם חשש, שנתבדה, כי הם מכילים נשק כימי) למרכזי האוכלוסייה הצפופים של ישראל. כלקח מאותה מלחמה הוקם פיקוד העורף כאחד מהפיקודים בצה"ל. מפקד פיקוד העורף בדרגת אלוף (המקבילה למפקדי פיקוד צפון, מרכז ודרום) מונה לראש הג"א וכך, למעשה, קיבל פיקוד העורף את הסמכויות של שירות התגוננות אזרחית והאחריות על פי חוק הג"א. עם זאת, שאלת כפיפותו של שירות הג"א (הוא פיקוד העורף) לצה"ל המשיכה להעסיק את מקבלי החלטות. הדבר בא לידי ביטוי כבר בהחלטת הקבינט שהביאה להקמת הפיקוד, אשר קבעה כי הפיקוד יוכפף לצה"ל "בשלב זה"³⁵, בוועדות נוספות שעסקו במענה לעורף³⁶ ואף בהחלטות ממשלה שונות, בהן החלטה משנת 1997 שהטילה על צוות מנכ"לים מיוחד להכין בתוך שלושה חודשים, עבודת מטה להעברת האחריות על הפיקוד למשרד לביטחון פנים³⁷. הרעיון להעביר את פיקוד העורף למשרד לביטחון פנים חזר גם במסגרת עבודות נוספות שבוצעו, בהן צוות אשר הקים משרד הביטחון בשנת 1998 בראשותו של רא"ל (מיל') משה לוי, צוות בראשותו של האלוף (במיל') הרצל שפיר, ובשיתוף המועצה לביטחון לאומי, שהוקם בשנת 2000 ע"י ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון פנים, וועדה שהוביל דן מרידור³⁸ ועוד.

בשנות התשעים תוקן חוק הג"א כמה פעמים, נוספה לו סמכות הממשלה להכריז על מצב מיוחד בעורף (סעיף 9ג), הכרזה שמעניקה לבעלי תפקידים סמכויות שונות נוספות אל מול האוכלוסייה האזרחית, בין השאר לשר הביטחון, הרמטכ"ל וסגנו. כך למשל (בסעיף 9ד), ניתנו סמכויות להורות לאוכלוסייה האזרחית להישאר בבית או להיכנס לחדר מוגן, לסגור בתי ספר ומוסדות אחרים, להגביל אירועים ועוד. התיקונים בחוק גם כוננו במסגרת שרות הג"א מחוזות ומפקדי מחוז (סעיף 5) עם סמכויות אל מול הרשויות המקומיות וארגוני עזר. בפועל, מפקדי המחוזות הינם מפקדי יחידות בפיקוד העורף. כך, מבלי שהדבר נדרש במפורש בחוק, שאין בו אזכור כלל לפיקוד העורף, הועבר הטיפול בחירום מגוף שהיה אמור להיות אזרחי, לידי צה"ל. בכל אופן, גם לאחר תיקון חוק הג"א לא ניתן לראות בו חוק מקיף המשקף דוקטרינת חירום לאומית שבאה לידי ביטוי במנגנוני תיאום וקבלת החלטות של כל הגופים המעורבים בהכנה, ניהול והבראה ממצבי חירום מכל הסוגים.

בעקבות התקפה נרחבת על האוכלוסייה האזרחית במלחמת לבנון השנייה (2006) וכשלון פיקוד העורף לתת מענה לאוכלוסייה האזרחית כתב מבקר המדינה דוח ביקורתי מאוד שהמליץ על הקמת גוף אזרחי להכנה ותיאום של כלל הגורמים השותפים לטיפול בחירום³⁹. כשלון הטיפול באוכלוסייה האזרחית ודוח מבקר המדינה הביאו להקמתה, בהחלטת ממשלה ב/43, בשנת 2007

³⁵ "יוקם בצה"ל פיקוד עורף... אך תיתכן בעתיד העברת הנושא לאחריותו של גורם ממלכתי אחר... נוכח הצורך שלא לדחות את יישומם של לקחי מלחמת המפרץ... תישאר בשלב זה (ההדגשה במקור) האחריות בידי משרד הביטחון וצה"ל למשך השנה הקרובה... היערכות זו תיעשה באורח שיאפשר העברת האחריות לאחר שנה, אם כך יוחלט, לגורם ממלכתי אחר" (החלטה מס' ב/132 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (קבינט מדיני-ביטחוני), ארגון העורף, 17 בנובמבר 1991).

³⁶ לדוגמה: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), דוח שני, פברואר 2113, עמ' 3, באתר האינטרנט של הכנסת.

³⁷ החלטת הממשלה מס' 2172, האחדת סמכויות ואחריות בהגנת העורף, 3 בספטמבר 1997.

³⁸ דן מרידור, המגננה האזרחית כחלק מתפיסת הביטחון של ישראל, בתוך: מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה, עורך: מאיר אלרון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2005.

³⁹ דוח מבקר המדינה, [היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה](#) (2007).

של רשות החירום הלאומית (רח"ל) כגוף מתאם הכפוף לשר הביטחון - רשות שמטרתה לתאם את פעילויות משרדי הממשלה וגופי החרום בנוגע למגוון סוגי מצבי החרום לרבות אסונות טבע. אולם הניסיונות לאסדרת הסמכויות, תחומי האחריות והמבנה של רח"ל בחוק לא צלחו עד כה. המשמעות היא, בין השאר, שאין באפשרותה של רח"ל להפעיל סמכויות כלפי רשויות לא ממשלתיות כמו רשויות השלטון המקומי או גופים אזרחיים אחרים. כמו כן, לא קיימת אסדרה בנוגע לתחומי הסמכות והאחריות של משרדי הממשלה ובנוגע להתנהלות המגזר השלישי והמגזר הפרטי. התפיסה הכללית בהקשר זה, היא כי כל משרד אחראי להיערכות לחירום בתחומי אחריותו המיניסטריאלית.

מאז הקמתה, מיטלטלת רח"ל בין כוחות פוליטיים שונים, בין משרד הביטחון למשרד להגנת העורף - כשהיה קיים – ובחזרה למשרד הביטחון⁴⁰. פעילותה ונוכחותה לאורך 15 שנות קיומה תלויים במידה רבה בזהות העומד בראשה ומערכת יחסיו עם הדרג הפוליטי. בשנים האחרונות צומצם תקציב פעילות רח"ל ודולל כוח האדם שלה. כך, שכשפרץ משבר הקורונה לא העלה בדעתו איש להפקיד בידי רח"ל את תפקיד התכלול של ניהול המשבר. תפקיד זה הופקד בסופו של דבר בידי המטה לביטחון לאומי, גוף סטטוטורי מייצע לממשלה בענייני חוץ וביטחון שהידע והניסיון שבידו בהיבטים של הכנה וניהול מצבי חירום, בדגש על סוג זה של משבר, היה מוגבל (נכון ליום הפקדת האחריות בידו).

⁴⁰ [החלטת הממשלה מס' 2745 מינואר 2011](#) על הקמת המשרד להגנת העורף, ובהמשך [החלטת ממשלה 1662 מיוני 2014](#) אשר הביאה לסגירת המשרד.

3. מבט השוואתי – רגולציה של תחום החירום בעולם

כפי שצוין, מדינת ישראל היא יוצאת דופן בהעדר חוק חירום מקיף. הפרספקטיבה ההשוואתית חשובה גם להדגשת הפגמים בישראל וגם לצורך גיבוש המתווה החקיקתי הראוי לישראל. בחרנו לצורך כך מספר מדינות, גם כאלו הקרובות בשיטת המשפט שלהם לישראל - בריטניה וניו זילנד - וגם מדינות אחרות שמתמודדות עם מצבי חירום מגוונים ותדירים - יפן והפיליפינים.

בריטניה

בריטניה מספקת פרספקטיבה השוואתית חשובה לישראל, גם משום שמנעד מצבי החירום שהיא חוותה דומה לזה של ישראל ובעיקר משום שחוק הג"א, (החוק הישראלי הקרוב ביותר למסגרת גנרית להכנה וניהול מצבי חירום), מבוסס על חוק ההגנה האזרחית הבריטי הישן. אלא שמאז מלחמת העולם השנייה (שהייתה מקור ההשראה לחוק הג"א) עברה דוקטרינת החירום הבריטית כמה גלגולים ולפני כשני עשורים גובשה בבריטניה דוקטרינת חירום מקיפה חדשה שמטרת העל שלה הינה צמצום מספר הנפגעים מאסונות ומצבי חירום אחרים, שבאה לידי ביטוי בחקיקה מודרנית – Civil Contingencies Act 2004 (להלן – החוק הבריטי).

המורכבות הטבעית, שנובעת ממבנה מדיני יוניטרי (בניגוד לפדרלי) של ארבע ישויות מדיניות⁴¹ שיש לכל אחת גם אוטונומיה ממשלתית וחקיקתית ובגזר פרקטיקות הטרוגניות של ניהול מצבי חירום, הביאו לחקיקת החוק הבריטי שמטרתו המרכזית היא:

“Defining the term emergency; identifying the clear boundaries, roles, and responsibilities of all involved organizations and parties in depth; exploring new duties of local and governmental agencies; replacing outdated system of emergency powers; and, in general, giving UK government ranging powers in an emergency”⁴²

זוהי בדיוק המטרה העומדת בפני מדינת ישראל, שטרם הושגה לא באופן תפישתי וכמובן לא בעיגון חקיקתי. לחוק הבריטי שלושה חלקים מרכזיים. החלק הראשון (סעיפים 1-18) עוסק בהגדרת מצב חירום ובמבנה המוסדי, החלק השני (סעיפים 19-31) עוסק בסמכויות וחובות הקשורות בחירום חירום ובחלק השלישי הוראות כלליות.

המחוקק הבריטי הגדיר חירום (סעיף 1) באופן רחב - כאירוע או מצב המאיים לגרום נזק רציני לרווחה האנושית. משרד הפנים נבחר כמשרד האחראי לנושא החירום וכמי שאחראי על ביצוע הוראות החוק, בין השאר על תכלול והדרכה, כאשר הרשויות המקומיות וסוכנויות אחרות מופקדות על המענה האופרטיבי למצב חירום בשטח. במשרד הפנים כונן החוק שלושה גופים: Civil Contingencies Secretariat (CCS) שמתאם את הפעילות בנושא חירום ומדווח לשר הפנים; Cabinet Office Briefing Room (COBRA) - הרשות המבצעת האחראית לניהול ותיאום בין משרדי ברמה הלאומית בכל הקשור להתנהלות להכנה ומזעור סיכונים, ניהול מצבי החירום עצמם

⁴¹ אנגליה, סקוטלנד וולש וצפון אירלנד.

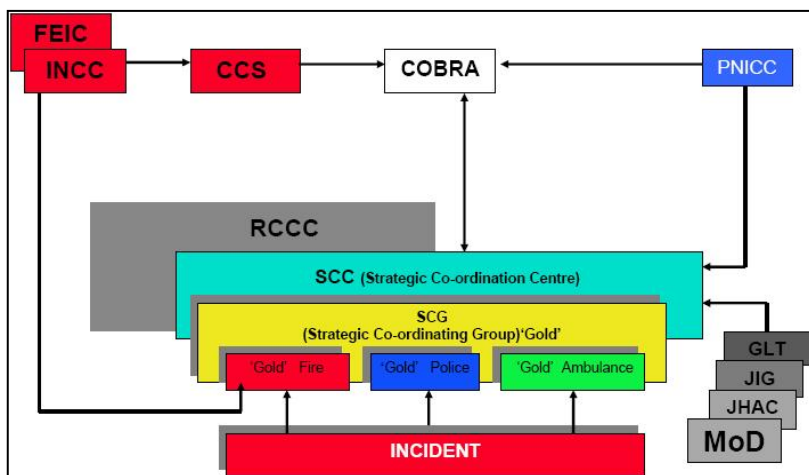
⁴² Geoff O'Brien and Paul Read, (2005) "Future UK emergency management: new wine, old skin", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 14 Issue: 3, pp.353-361.

וההבראה ממצבי חירום, ו Civil Contingencies Committee (CCC) - ועדת מומחים מתחומים שונים כמו בריאות הציבור, מומחי ביטחון, כלכלנים ומומחי ייצור ועבודה.

בנוסף לניהול ולתכלול ברמה הלאומית, החוק מכונן גם שתי רמות נוספות – מחוזית ומקומית. בכל מחוז הוקמה Regional Civil Contingencies Committee המקבילה ל CCC ברמה הלאומית ופיקוד חוסן מחוזי (Government Office Regional Resilience Team). בכל רשות מקומית הוקמה Strategic Coordination Group הכוללת נציגים בכירים של הרשות, של ארגוני ההצלה וארגונים מקומיים אחרים. המבנה המוסדי מוצג בתרשים הבא:

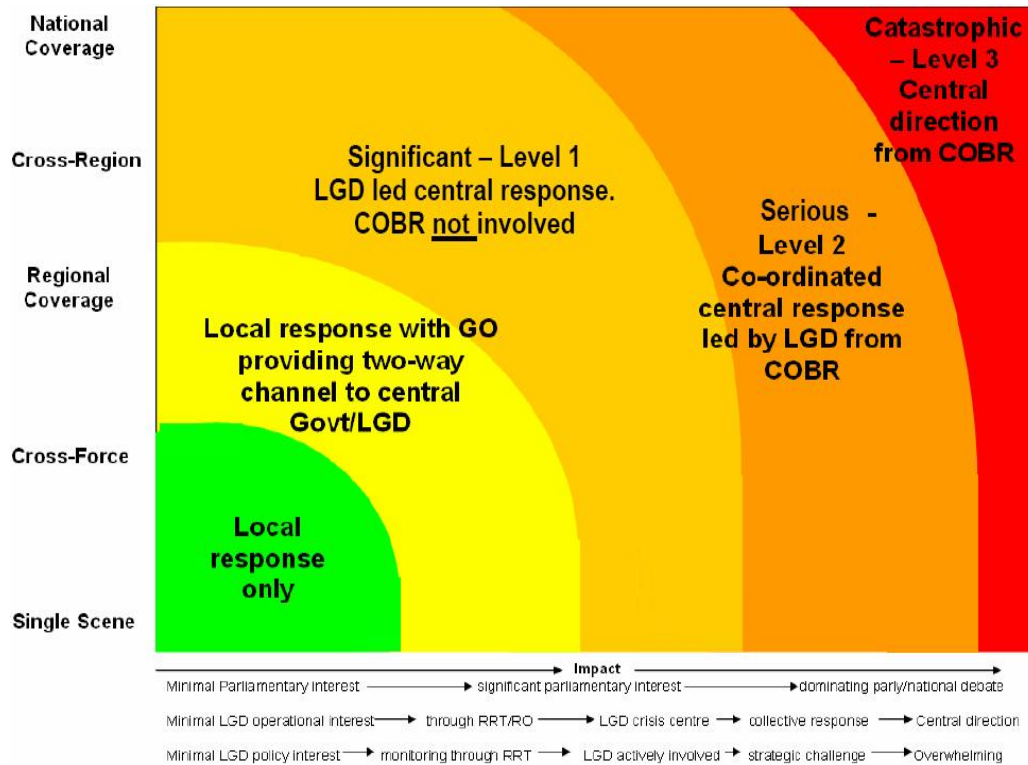


ומבנה הפיקוד והשליטה ברמה הלאומית והמקומית מוצג בתרשים מטה:



בהתרחש אירוע חירום ה SCG מופקדת על המענה הראשוני ואם אין באפשרותה לתת מענה ראוי היא יכולה לפנות ל CCS לצורך סיוע לאומי. אם הבקשה מאושרת או שה CCS מיוזמתה מחליטה לקחת פיקוד על האירוע, ניהול מצב החירום עובר לידי ה COBRA. החוק מאפשר גם מצב שלישי

בנוסף לניהול לאומי ומקומי של התערבות מרכזית מתונה, בה הפיקוד נשאר ברמה המקומית אך ה-CCS ממנה נציג מרכזי (LGD) שמשותף בניהול מצב החירום. תהליך מעורבות הממשל המרכזי באירועי חירום מוצג בתרשים הבא:



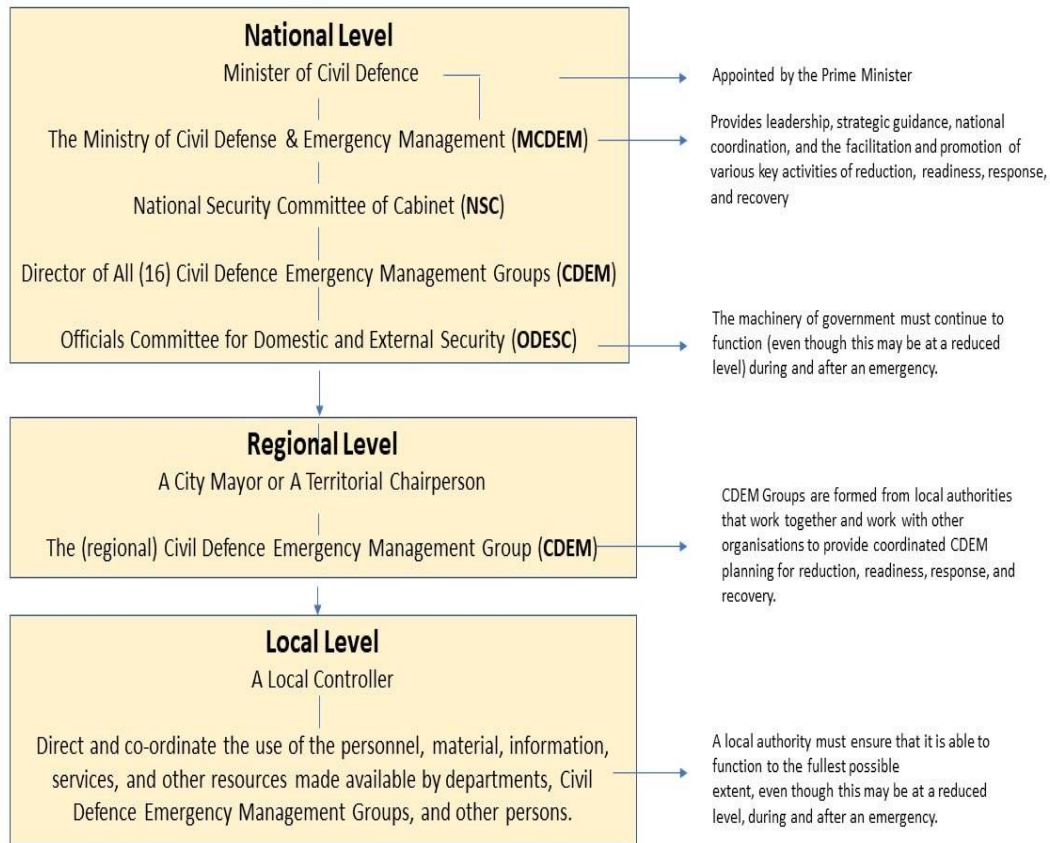
החוק מסדיר לא רק את מבנה המוסדות אלא גם את תהליך קבלת ההחלטות והחובות בכל אחד משלבי מצב החירום – הכנה, ניהול והבראה. כך, על רשימה ארוכה של בעלי תפקידים ומוסדות, המפורטת בתוספת לחוק, מוטלות חובות לאמוד מידי תקופה את הסיכונים לאירוע חירום, לערוך תוכניות לקראת האירוע ולוודא שהגופים והאישים שאמורים לתת מענה יודעים ומתכוננים לביצוע תפקידם כדי למנוע את אירוע החירום, לצמצם את נזקו, ולידע את הציבור מבעוד מועד ובעת אירוע החירום (סעיף 2). למילוי חובות אלו, ניתנות סמכות משלימות של התקנת תקנות וצווים על ידי השר הרלוונטי.

בעת חירום - ההסדר הבריטי דומה לזה שבספר החוקים בישראל: החוק מעניק, עם התרחש מצב חירום (ללא ציון של הכרזה פורמלית), סמכות לממשלה או לשר בכיר להתקין תקנות לשעת חירום (סעיף 21) שכוחם כחוק של הפרלמנט או סמכות הפררוגטיבה המלכותית (סעיף 22), אך יש עליהן מגבלות מהותיות (סעיף 23), ביניהם האיסור לשנות את חוק זכויות האדם 1998. התקנות בתוקף לעד 30 יום, אך ניתן להתקין מחדש (סעיף 26) והן חייבות אישור שני בתי הפרלמנט בתוך שבעה ימים. בהעדר אישור או אם הצביע הפרלמנט שלא לאשרן - התקנות בטלות, ורשאי הפרלמנט גם לאשר את התקנות עם שינויים (סעיף 27).

חקיקת החירום של ניו זילנד נחשבת על ידי גופים בינלאומיים כמו האו"ם והצלב האדום כמתקדמת ואפקטיבית.⁴³ היא יושמה בפועל בעת רעידת האדמה הגדולה בקריסט צ'רצ' ב 2011, ותוקנה בעקבות הפקת לקחים אחריה. חוק החירום המרכזי של ניו זילנד נחקק ב 2002 - Civil Defence Emergency Management Act 2002 (CDEM), ועבר תיקונים משמעותיים ב 2016 וב 2020. לדוקטרינה שבבסיס החוק הניו זילנדי ולמסגרת ההסדרים שבו דמיון להסדרי החירום הבריטים. מטרת החוק (סעיף 3) היא להסדיר את ההכנה, ניהול והבראה ממצבי חירום, כולל ניהול סיכונים, תוך קביעת מוסדות מתאימים ומסגרת שיתוף פעולה וקבלת החלטות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי וגופי החירום השונים. מצבי חירום מוגדרים בצורה רחבה (סעיף 4) ככל מצב הנוצר ממעשה ידי אדם או כוחות הטבע שמעמיד את הציבור או קנין בפני סכנה ושכוחות החירום וההצלה בפעילותם הרגילה לא יכולים לטפל בו או הוא דורש תגובה מתואמת בין גופים שונים כפי שמפורט בחוק.

גם בניו זילנד מוסדות החירום מחולקים לשלוש רמות – לאומית, אזורית ומקומית. ברמה הלאומית ראש הממשלה מחויב על פי החוק למנות שר אחראי על נושא החירום, כאשר בפועל הוקם משרד לענייני הגנה אזרחית וניהול חירום. תחת השר עומד מנהל מקצועי של ההגנה האזרחית וניהול החירום. תפקידי המנהל הם, בין השאר, לתאם את כל פעולת ההכנה למצבי חירום ברמה הלאומית, לפקח על כל הגופים הרלוונטיים על פי החוק, ובמצב חירום לאומי לנהל ולתכלל את כלל הפעילות (סעיפים 8-9). ברמה השנייה – החוק מכונן 16 מחוזות לענייני חירום (עם גמישות מעניינת המאפשרת לרשויות מקומיות לבחור את המחוז) ובכל אחת מועצה להגנה אזרחית וניהול חירום (Civil Defence Emergency Management Group) בה חברים נציגים מכל רשות מקומית באזור (סעיפים 12-14). תפקידי המועצה (סעיף 17) וסמכויותיה (סעיף 18) כוללים את ההכנה למצבי חירום במחוז, ניהולם והבראה מהם, תוך סיוע ושיתוף פעולה עם מועצות מחוזיות אחרות. לצד המועצה המחוזית גם מועצה ביצועית הכוללת את מנכ"לי הרשויות המקומיות ונציגים של כל גופי ההצלה כולל משטרה, כיבוי אש וגופי בריאות (סעיף 20). המועצה המחוזית מחויבת להסמיך לפחות אדם אחד להכריז על מצב חירום מקומי (סעיף 25), למנות מנהלי מצב חירום מחוזיים ומקומיים ולמנות מפקדי ניהול הבראה מחוזיים ומקומיים. מבנה מערך החירום בניו זילנד מוצג בתרשים הבא:

⁴³ IFRC & UNDP, Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report (New York, 2014).



החוק הניו זילנדי מחייב הכנת תוכניות לחירום בכל הרמות (פרק שלישי של החוק עוסק בחובות הגופים שהחוק מכונן). ברמה הלאומית השר האחראי מחויב בשם הממלכה לגבש תכנית אסטרטגית למצבי חירום, תוך פירוט דרישות לגבי התהליך לגיבושה ותוכנה, כשתוכנית זו כפופה לאישור בית הנבחרים (סעיפים 31-37). על בסיס תוכנית אסטרטגית זו מפרסם המושל הכללי כדבר מלך במועצתו, ע"פ המלצת השר, תוכנית לאומית להגנה אזרחית וניהול חירום – הכנה, ניהול והבראה (סעיף 39 לחוק), ועל בסיסה מפרסם מנהל ההגנה האזרחית וניהול חירום מדריך מפורט הכולל את כל הגופים ומשימותיהם וכן הסדרים תקציביים והחזרי הוצאות לגופי החירום השונים בכל הרמות.⁴⁴ מוטלת חובה לרענן את התוכנית לפחות אחת ל-5 שנים (סעיף 46). גם על המועצות המחוזיות מוטלת חובה לגבש תוכניות מחוזיות, תוך פירוט פרוצדורת גיבושם, חובות ייעוץ ועוד. התוכניות מועברות להערות השר ואחרי הטמעתן מפורסמות ומעודכנות בהתאם לעדכון התוכנית הלאומית (סעיפים 47-57). החוק מכיל גם חובות התכוננות מפורטות על משרדי הממשלה וגופי הצלה וגופים שונים נוספים (סעיפים 58-65).

מצב חירום יכול להיות מוכרז ברמה המקומית (על ידי האדם שמונה על ידי המועצה האזורית לצורך כך) או ברמה הלאומית, כאשר הסמכות להכרזה לאומית נתונה בידי השר וזו צריכה להיות מאושרת תוך 7 ימים על ידי הפרלמנט. ההכרזות תקפות לשבעה ימים אלא אם הוארכו על ידי הרשות

⁴⁴ התוכנית האחרונה גובשה ב 2015 ועודכנה מספר פעמים מאז, ראו : <https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/plans-and-strategies/national-civil-defence-emergency-management-plan-and-guide>

המתאימה. הכרזה ברמה המקומית או הלאומית מקנה גם סמכויות שונות שאינן קיימות בזמן שגרה. הפרק החמישי בחוק עוסק בפירוט בסמכויות אלו - מסמכות מעצר וחיפוש, דרך סמכות לבקש מידע ועד סמכות לחתום על חוזים - המוקנות לבעלי תפקידים וגופים שונים. המצב בו למגוון בעלי תפקידים מוקנות סמכויות שונות ברמות השלטון השונות, נבדל מאוד מהמצב החוקי בישראל על פיו סמכויות חירום ניתנות בעיקר לממשלה.

אחד החידושים בחוק, בתיקון מ-2016, הוא האפשרות להכריז על "תקופת מעבר" (transition period), בעקבות סיום מצב חירום, שאמורה לחול על שלב ההבראה. ברמה הלאומית, השר מוסמך להכריז עליה (סעיף 94א) והכרזה זו מקנה סמכויות וכוחות שונים (מופחתים מבעת מצב חירום) המותאמים לפעולות הנדרשות בשלב ההבראה. ההכרזה תקפה ל-90 יום. הכרזה זו אפשרית גם ברמה המחוזית (סעיף 94ב) ותוקפה 28 יום.

החוק מחיל גם חלק עונשי הכולל עבירות הפרעה לפעילות חירום (סעיפים 104-95) וגם חלק של אחריות אזרחית העוסק בפיצויים על פגיעה ברכוש או גוף (סעיפים 110-107).

יפן

בגלל מיקומה בטבעת האש הפאסיפית יפן מועדת לרעידות אדמה, צונאמי ואסונות נוספים. למעשה יפן היא המדינה המסוכנת ביותר מבחינת אסונות טבע בעולם המפותח. ברעידת האדמה בטוקיו ב-1923 נהרגו יותר מ-140,000 איש, ורעידות אדמה משמעותיות אירעו לאחרונה ב-1995 וב-2011 (הרעידה האחרונה הביאה גם לצונאמי הרסני). מסיבות ברורות אלו יפן הציבה את ניהול האסונות כאחד מהתיעדופים האסטרטגיים והתוצאה היא מערכת כוללת של הכנה, ניהול והבראה מחירום המוסדרת בלמעלה מ-50 חוקים.

החוק המרכזי העוסק בחירום הוא חוק יסוד למאבק באסונות - Disaster Countermeasures Basic Act, (DCBA), שנחקק ב-1961 וסעיפו הראשונה קובע את מטרותיו:

"For the purpose of protecting the national territory, the life and limb of the citizens and their property, this Act shall have for its aim the establishment of a machinery working through the State and local governments and public corporations and the clarification of where responsibilities lie, and provide for the formulation of disaster prevention plans and basic policies relating to preventive and emergency measures and rehabilitation programs to deal with disaster, and other necessary measures as well as financial action, thus ensuring an effective and organized administration of comprehensive and

systematic disaster prevention with a view toward the preservation of social order and the security of the public welfare"⁴⁵

גם החוק היפני מכונן מערך טיפול בחירום בשלוש רמות שלטוניות – הרמה הלאומית, הרמה המחוזית והרמה המקומית ועקרונותיו הם תכלול או ראיה אינטגרטיבית המשלבת משרדי ממשלה וגופים שונים, מחד, ודה-צנטרליזציה (ביזור) של מערך החירום, מאידך. עקרון הביזור מאפשר שיתוף של גופים רבים אשר להם חובות שונות בניהול אסונות המעוגנות בחוק, ומנגנונים המאפשרים פיתוח יכולות ניהול אסונות של כל אזור באופן פרטני שיחד עם המערכת הלאומית מעצימים את יכולות המסגרת להכנה, התמודדות והבראה מאסונות.

הפרק השני של החוק (DCBA) עוסק ברמה הלאומית ומכונן את המועצה המרכזית לניהול אסונות, שתפקידה לתכלול את ניהול האסונות במדינה. בראשה עומד ראש הממשלה ושותפים בה השר לניהול אסונות, שרים נוספים, 4 ראשי תאגידים ציבוריים ו 4 מומחים אקדמאים. סעיף 3 לחוק מונה את תפקידי המועצה. בין השאר להכין, לתאם וליישם תוכנית לאומית להערכות למצבי חירום ולייעץ לראש הממשלה ולשר האחראי בכל הנוגע לניהול אסונות. ראש הממשלה מחויב על פי החוק להיוועץ במועצה בכל הקשור למניעת וניהול אסונות וכן לפני הכרזת מצב חירום.

החוק מכונן גם מועצות מחוזיות לניהול אסונות ב 47 המחוזות של יפן. המועצות המחוזיות מחויבות להכין וליישם תוכניות ניהול אסונות מחוזיות. בעת אסון, המועצה מוסמכת לנהל ולתאם את אמצעי החירום וההבראה לאותו מחוז, כשיש לה סמכויות גם כלפי הרשויות המקומיות וגם כלפי תאגידים ציבוריים ומקומיים. למועצות סמכויות נוספות המוקנות בדברי חקיקה נוספים. בראש כל מועצה מקומית עומד המושל של המחוז וחברים בה, בין השאר, ראש מועצת בתי הספר במחוז, מפקד המשטרה המחוזי, נציגי תאגידים ציבוריים מהמחוז, קציני צבא, מומחים וחברים נוספים הממונים על ידי המושל.

ברמה המקומית ה DCBA מחייבת הקמת מועצות למניעת אסונות בכל עיר, עיירה וכפר, כשניתנת סמכות לערים עיירות וכפרים להקים מועצות מקומיות משותפות. החוק מטיל חובה על המועצות המקומיות לתאם ולשתף פעולה זו עם זו. התפקידים הפרטניים של המועצות נקבעים על ידי המועצה המחוזית.

אחד מהמאפיינים הייחודיים של ה DBCA היא הטלת חובה להכנת תוכניות לניהול אסונות בכל אחת משלושת הרמות ועדכונה מידי שנה. התוכנית צריכה לכלול התייחסות לכל שלבי אסון מהכנה ומזעור סיכונים, דרך מענה בעת חירום, וכלה בהבראה ובנייה מחדש. על התוכנית הלאומית אמונה המועצה המרכזית לניהול אסונות כשסעיף 34 לחוק ה DCBA מפרט את מרכיביה, בין השאר קביעת חובות ואחריות של גופי ממשל שונים ותאגידים ציבוריים. התוכנית ועדכונה מחייבים דווח ואישור ראש הממשלה ויידוע כל המעורבים כולל המועצות המחוזיות וכן הציבור הרחב. סעיפים 36 ו 39 בחוק מחייבים כל אורגן שלטוני ומוסדות אחרים המאוזכרים בתוכנית הלאומית, להכין תוכנית מניעת אסון בהתאם לתפקידם בתוכנית הלאומית ולעדכנה מידי שנה. תוכניות אלו ועדכון צריכות להיות מדווחות לראש הממשלה, למושלים ולציבור הרחב. חובות דומות מוטלות על המועצות

⁴⁵ [Disaster Countermeasures Basic Act](#) (Act No. 223, November 15, 1961), art. 1

המחוזיות (סעיף 40) והמקומיות (סעיף 42), ובנוסף גם וועדות משותפות למחוזות שכנים ולרשויות מקומיות שכנות מחויבים בהכנת תוכניות שיתוף פעולה ותיאום (סעיפים 43 ו 44 לחוק).

עם התרחשות אירוע אסון החוק מסמיך את המושל ברמה המחוזית או ראש עיר, עיירה או כפר ברמה המקומית, להקים, תוך תיאום והתייעצות עם המועצה לניהול אסונות, מטה לניהול האסון בהתאם לתוכניות. ראש המחוז או הרשות המקומית יעמוד בראש המטה ופעילותיו יהיו בהתאם לתוכניות הלאומיות, המחוזיות והמקומיות, ותוך תיאום הדוק עם מועצת ניהול האסונות הרלוונטית.

למרות רמת הפירוט הגבוהה של החוק הוא רק חוק מסגרת, והוא גם מחייב את הממשלה ליזום חקיקה פרטנית נוספת, וכן צעדים פיסקליים וכלכליים כדי להגשים את הוראות חוק ה DCMA (סעיף 9).

הפיליפינים

בשנת 2010 נחקק בפיליפינים חוק חדש: החוק להקטנת סיכונים וניהול אסונות - Disaster Risk Reduction and Management Act שמכונה גם Republic Act (RA) 10121. החוק מבטא שינוי דוקטרינרי, הכרוך במעבר מהתמקדות בתגובה לאסונות, להתמקדות בהתכוננות ומזעור סיכונים. החוק מספק מסגרת כוללת לכל סוגי האסונות, המבוססת על שיתוף בין משרדי ממשלה וגופים ציבוריים עם הקהילות המקומיות. סעיף 4 לחוק מתאר את מטרת והיקף החוק:

“This Act provides for the development of policies and plans and the implementation of actions and measures pertaining to all aspects of disaster risk reduction and management, including good governance, risk assessment and early warning, knowledge building and awareness raising, reducing underlying risk factors, and preparedness for effective response and early recovery”⁴⁶

כשאסון מוגדר כ:

“a serious disruption of the functioning of a community or Society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which extends the ability of the affected Community or Society to cope using its own resources”⁴⁷

כמו במדינות הקודמות שסקרנו, גם בפיליפינים החוק מסדיר את ההתארגנות למצבי חירום ברמות שונות של השלטון. סעיף 5 לחוק מכונן את המועצה הלאומית להקטנת אסונות וניהולם, בת 40 חברים ובראשה השר לענייני בטחון לאומי (Secretary of the Department of National Defense). במועצה חברים שרים נוספים, ביניהם שרי הבריאות, הסביבה ומשאבי טבע, חינוך אנרגיה, אוצר,

⁴⁶ Republic Act No. 10121, sec. 4

⁴⁷ Republic Act, sec. 2(h)

מסחר ותעשייה ותחבורה. גם מפקד הצבא מפכ"ל המשטרה ומנהל הצלב האדום, כמו גם ראש מועצת הרשויות המקומיות, ארבע נציגי החברה האזרחית ונציג של המגזר הפרטי. המועצה הלאומית מופקדת על גיבוש מדיניות כוללת, ניהול שיתוף הפעולה בין-מוסדי, פיקוח והערכה, וכן ניסוח התוכנית הלאומית להקטנת וניהול אסונות. תוכנית זו אמורה לפרט סיכונים ותרחישי אסונות, צעדים להקטנת אותם סיכונים, תפקידי המוסדות השונים וחובותיהם, ותיאום אופקי ואנכי להגשמת התוכנית – בהקטנת סיכונים והתכוננות, בניהול משברים ובהבראה מהם. המועצה נדרשת גם לייעץ לנשיא לגבי מצב המוכנות לאסונות, תגובה והבראה והפעולות שנקטות על ידי הממשלה, המגזר הפרטי ומתנדבים. המועצה ממליצה לנשיא להכריז על מצב אסון ועל חלוקת כספים מהקרן הלאומית לאסונות.

סעיף 8 לחוק מטיל את האחריות הביצועית בתחום ההכנה, ניהול והבראה מאסונות על המשרד להגנה אזרחית שהינו אגף במשרד לביטחון לאומי. מנכ"ל המשרד הוא גם מנכ"ל המועצה הלאומית. המשרד גם אחראי על פיקוח יישום התוכנית על ידי הרשויות המקומיות, המחוזות והקהילות השונות, כשאחריות העל היא של השר לביטחון לאומי. המועצה מחויבת להגיש דו"ח שנתי על תחום ההכנה וניהול של אסונות לסנאט ולבית הנבחרים כשהחוק גם מכונן וועדה מיוחדת בקונגרס לפיקוח על ביצוע הוראות החוק.

ברמה המחוזית והמקומית, החוק מכונן (בסעיף 12) משרדים להקטנה וניהול אסונות בכל מחוז ורשות מקומית וכן ועדות להקטנה וניהול אסונות בכל Barangay – המבנה המסורתי של קהילה קטנה בפיליפינים. המשרדים והוועדות אחראים להתוויה ויישום תוכניות הקטנת וניהול אסונות בשטחם, בהתאם לתוכנית הלאומית, תיאום בין הגורמים המקומיים השונים, הדרכה ואימון ומתן מידע לציבור. באחריותם גם לשמש מנגנון התראה מוקדמת ולדאוג לפעילותם התקינה ומוכנותם של מתקני תשתית חיוניים מקומיים כמו בתי חולים ומרכזי פינוי, וכן שיתוף פעולה עם הסקטור הפרטי וארגוני מתנדבים. המשרדים והוועדות גם מחויבים לדאוג למזון, לינה, מקלט וצרכים רפואיים בסיסיים לנשים וילדים בעת אסון.

למעשה, הפעילות המשמעותית ביותר בהכנה לאסונות וניהולם היא ברמה המקומית, אבל החוק מתייחס ומקדם יכולות גם ברמת הפרט וארגונים ומוסדות פרטיים. החוק מתייחס למזעור סיכונים בתכנון פיסי ושימוש בקרקע, בתכנון תקציב, בחינוך, בריאות, סביבה וסקטורים נוספים. החוק גם מעודד השתתפות אקטיבית של ארגוני החברה האזרחית, המגזר הפרטי וארגונים קהילתיים בהכנה וניהול אסונות. החוק גם מחייב הקמה של קרנות מיוחדות לאסונות - למטרות של הורדת סיכונים מראש (אקס-אנטה) ותמיכה בפעילות הצלה והבראה בדיעבד (אקס פוסט). חוץ מקרן לאומית לאסונות כל רשות מקומית מחויבת בהקמת קרן כשחמישה אחוזים מהכנסות כל רשות צריכים להיות מופרשים לטובת הקרן. כ 30 אחוז מהקרן מוקצים למתן מענה מהיר והבראה מאסון (סעיף 21 לחוק).

סיכום

מהסקירה הקצרה עולה כי חוק חירום כללי ומקיף המשקף דוקטרינה כוללת להכנה, ניהול והבראה מחירום משקף את כל המדינות שנסקרו. בכולן יש שלוש רמות של טיפול בחירום בכל שלביו – רמה לאומית, מחוזית ומקומית. הטיפול ברמה הלאומית מגובה במוסדות ייעודיים המעוגנים בחוק ולהן סמכויות וחובות שונות בשגרה ובחירום (ובניו זילנד – גם ב"מצב הבראה" מאירוע חירום). בחלק מהמדינות, יש משרד ממשלתי ושר האחראי לטיפול בחירום. באחרות, מוסד החירום מעוגן במשרד הפנים או הביטחון (למעשה המבנה בפיליפינים הוא הקרוב ביותר למבנה הישראלי). בכל המדינות שנסקרו קיים דגש על ההכנה וניהול החירום ברמה המקומית, תוך שיתוף גופי ההצלה המקומיים, ארגוני החברה האזרחית הקהילה וכן גופים פרטיים. ברוב המדינות, חוק החירום מטפל גם בהיבטים תקציביים של הכנה וניהול חירום ובחלקן גם הבראה. כל ההסדרים החוקיים הללו לא קיימים בישראל.

4. תובנות מרכזיות מהתפתחות המענה לחירום בישראל

תמונת המצב העכשווית בתחום האסדרה של ההיערכות וניהול מצבי חירום בישראל אינה אלא פועל יוצא מתהליכים השלובים בהתפתחותה של המדינה, אופי האיומים עמם התמודדה ושל התפתחות יחסי הכוחות בין הרשויות המובילות את המענה לתחום זה. בטרם נאפיין את הכשלים השונים מהם סובל תחום ההיערכות למצבי החירום והמענה להם בישראל, נבקש להציג שלוש תופעות מרכזיות, אשר עלו מתוך ראיונות שקיימנו עם אישים מרכזיים, המלוות את כל העוסק בתחום זה בישראל: ראשית, הדומיננטיות של האיום הבטחוני – השלכותיו הארגוניות והקיבעון התפיסתי הנובע ממנו, שנית, תהליכי התפתחות תגובתית - "כיבוי שריפות" – של תחום החירום ושלישית, תלות מוגברת של המענה הארגוני לחירום בפרסונה המובילה את התחום או הארגון.

לשם המחשת הבעיות והליקויים שעלו במחקר, ההתייחסות אליהם תלווה בציטוטים מייצגים מתוך הראיונות שבוצעו במסגרת המחקר.

א. מקומו של האיום הבטחוני והשפעתו על ההיערכות לחירום – התפתחות קונספציה ביטחונית והדומיננטיות של פיקוד העורף

"עם קום המדינה האיום המרכזי היה הבטחוני. הכוח הבולט היה הצבא. היה הגיוני שהכוח הצבאי יגן על העורף. עם זאת, הכוונה בהקמת הג"א הייתה לארגון נפרד מהצבא, שיש לו סמכויות לפי החוק, יכולת פיקוח, מדים, דין משלו. זאת, למרות שראש הארגון יבוא מהצבא בהמלצת הרמטכ"ל והליבה של הארגון היא חיילים בשירות סדיר ומילואים. אבל לא דובר רק על חיילים: גם מתנדבים ובעלי מקצועות נדרשים בעולם החילוץ וההצלה. בנוסף, הוענקו סמכויות סטטוטוריות של פיקוח על המקלטים, סמכויות שיטור וחילוץ שונות בזמן חירום. זה חוק הג"א"

לכל העוסקים בתחום החירום ברור כי אחד הגורמים הדומיננטיים, שהשפיעו ועיצבו את המענה לחירום, הוא צה"ל: הואיל ובתחילת ימיה של המדינה, נתונה הייתה ישראל תחת איום בטחוני קיומי מתמיד, הושם הדגש בהיערכות לחירום - בראש ובראשונה - על המענה להיבט הבטחוני. דגש זה בא לידי ביטוי הן בהסדרה הרגולטורית והן בהיבט המענה המוסדי-ארגוני שניתן לתחום החירום; החקיקה שחוקקה בכנסת בשנות ה-50 – ובראשה חוק הג"א – עסקה בעיקר, אם לא באופן מוחלט, בהיבטים השונים של היערכות למלחמה. תחומים אחרים המחייבים היערכות – כגון היערכות לרעידות אדמה – נדחקו הצידה ולא טופלו משך עשורים רבים.

יתירה מכך, בשנותיה הראשונות של ישראל, הייתה הדומיננטיות הארגונית של צה"ל מוחלטת. דומיננטיות זו באה לידי ביטוי הן בהיבט המשאבים החומריים והאנושיים שעמדו לרשות ארגון זה והן בתפיסה החברתית של מעורבותו בהיבטים לבר-צבאיים כגון התמודדות עם העלייה לישראל, יישוב הפריפריה ועוד. כל אלה, הובילו להפקדת תחום המענה לחירום בידי צה"ל, אף שחוק הג"א לכשעצמו, קבע שיוקם "שרות התגוננות אזרחית" כארגון נפרד מהצבא.

כבר כאן יש לציין, שהסדר זה בולט בחריגותו ביחס למדינות אחרות שנבחנו על ידינו: במרבית המדינות, ובעיקר במדינות הזוכות להערכות גבוהות במדד האו"ם בהיבט ההיערכות לחירום, הצבא

אינו הגורם המוביל את ההערכות לחירום: בהסדרים רבים, הצבא עשוי לשאת תפקיד – ואף תפקיד מרכזי – במענה לאירועי חירום, אולם הניהול הכללי של תחום המענה למצבי חירום (ולא כל שכן ההיערכות למצבי חירום) אינו נתון בידיו. בהיבט זה, הדומיננטיות של צה"ל, בכלל, ופיקוד העורף, בפרט, היא חריגה ביחס לכל מדינה אחרת.

הדומיננטיות של האיום הבטחוני שבה "והוכיחה עצמה" בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה: שוב ושוב נדרשה ישראל להתמודדות צבאית, כזו או אחרת, דבר שהעמיק את ההתמקדות בהיערכות לחירום שמקורו במלחמה ובסיכונים לעורף הנובעים ממנה. לאחר מלחמת ששת הימים, כשגבולות המדינה התרחקו מריכוזי האוכלוסייה גם ההערכות לחירום צבאי מבחינת העורף הוזנחה, עד למלחמת המפרץ והקמת פיקוד העורף בעקבותיה.

התוצאה הייתה השתרשות של ראייה הקושרת את החירום בישראל, בראש ובראשונה, לאירועי בטחון, ולהתבססות מקומו של פיקוד העורף, כגוף צבאי וכגורם המרכזי הדומיננטי במערך זה, המאפיל על כלל הארגונים האחרים⁴⁸.

רק בראשית שנות ה-2000 החלה להשתרש ההבנה כי קיים צורך במתן מענה לאירוע חירום בעל "אופי אזרחי", כגון רעידות אדמה, וכישלון פיקוד העורף במענה לאזרחים במלחמת לבנון השנייה הביא להקמת רח"ל. ואולם, הדומיננטיות הארגונית של פיקוד העורף קיימת גם היום, ואולי ביתר שאת לאחר אימוץ חלק מהמלצות דוח ועדת מזרחי.

ואכן, מרבית המרואיינים עמם שוחחנו, אשר נתבקשו להסביר את התייחסותם למצבי חירום, העלו בראש ובראשונה את האיום הבטחוני בדבריהם, ובהקשר זה גם הסבירו את הפעולות שבוצעו על ידם.

ב. "כיבוי שריפות" והתנהלות תגובתית בעקבות כשלים

אחד המאפיינים המרכזיים של המענה לתחום החירום בישראל הינו העובדה, לפיה מרבית השינויים החשובים באו לידי ביטוי כמענה לכשל שהתרחש בתחום זה, שחשף פערים חמורים בהיערכות ובמענה למצבי חירום. בעקבות אירועים אלה, בוצעו מהלכים ארגוניים ורגולטוריים, אשר שיוו לנגד עיניהם את האירוע שכבר התרחש, להבדיל מנקודת מבט אסטרטגית, רחבה ומעמיקה של ההיערכות למצבי חירום, הלוקחת בחשבון את הצורך במענה לאירועים "שונים". אמנם, קיים טיפול מסוים גם בסוגיות אשר אותן המדינה טרם חוותה במלוא עוצמתם (כגון היערכות לרעידות אדמה), אולם מרביתם המוחלט של השינויים המבניים והרגולטוריים (ובכלל זה, אנו כוללים החלטות ממשלה) הם בעלי אופי תגובתי לכשלים שונים באירועים שקרו.

לפיכך, קיים קשר ישיר בין "קפיצות המדרגה" שהתרחשו בתחום המענה למצבי חירום לבין הכשלים שהתרחשו בתחום זה. המקרה הבולט ביותר, אף שאינו היחיד, הינו מלחמת לבנון השנייה, אשר הובילה לביקורת ציבורית באשר לטיב המענה שניתן לעורף ולביקורת קשה שהוטחה על ידי מבקר המדינה על כך. הדבר הוביל להחלטת הממשלה שהביאה להקמת רח"ל וכן התפתחויות נוספות בתחום החירום. בדומה, הקמת מערך הכבאות הארצי, אשר התעכבה משך שנים בשל

⁴⁸ וראו גם: ד"ר ח'אלד אבו עסבה, מוחמד אבו נסרה, דיויד גדרון, רות ויינשנק-וור, באסם כנאענה, **מוכנות היישובים הערביים לחירום** (דצמבר 2013), יוזמות קרן אברהם, [av5.pdf\(din-online.info\)](http://av5.pdf(din-online.info))

מחלוקות בין משרדי הממשלה חרף החלטת ממשלה להקים מערך זה לאחר מלחמת לבנון השנייה, באה רק בעקבות התרחשות אסון השריפה בכרמל.

יודגש, כי גם לאחר שכשלים המתגלים בטיפול במצבי חירום מביאים לקידום ההסדרה בנושא – לא תמיד הסדרה זו היא מספקת. במרבית המקרים, מחלוקות ופשרות ארגוניות מביאות לעיקור ההסדרה מתכנים חשובים שהיו נדרשים לה. הדוגמה הבולטת בהקשר זה נוגעת להקמת רח"ל, באופן שלא זו בלבד שלא עוגנה בחקיקה ראשית, אלא אף לא ניתנו לה כלים אפקטיביים לאכוף על הגורמים הרלוונטיים לקיים את תהליכי ההיערכות הנדרשים לתחומים השונים, כפי שיפורט להלן.

התרחשותו של מצב חירום המשמש כטריגר או כקטליזטור לביצוע שינויים במערכת שלטונית, כמו גם השפעתם של שיקולים פוליטיים על תוצאתם של תהליכי שינוי שכאלה אינם חריגים ועולים ממחקרים מקבילים שבוצעו בעולם באשר לתהליכים שבוצעו בעולם בעקבות אירועי משבר⁴⁹.

ג. המימד האישי וחוסר יציבות ארגונית

המימוש שונה משרד למשרד... זה נובע קודם כל מרמת המודעות של השר והמנכ"ל לגבי הצורך להיערכות לחירום. מקום שיש קשב, יש תרגילים ויש היערכות, ומקום שאין – ראש האגף פועל בחשיכה.

בהעדר תפיסה המוצאת ביטוי בעיגון נורמטיבי מספק, מתחוללים בתחום החירום שינויים משמעותיים המושפעים בצורה מהותית מתפיסותיהם של בעלי תפקידים בארגון את מקומו ותפקידיו של הארגון. כך, חילופי מנכ"לים במשרד ממשלה ושל מפקדי פיקוד העורף עשויים להשפיע באופן מהותי על היקף עיסוקם של הארגונים בראשם הם עומדים בתחום ההיערכות לחירום. אמנם, לשינויים פרסונאליים קיימת תמיד השפעה מהותית על תפקודו של ארגון, ואולם בהעדר תפיסה ברורה, הבאה לידי ביטוי ברגולציה מתאימה, קיימת לאלה השפעה מוגברת.

בנוסף, קיימת הישענות רבה על יחסים אישיים בין בעלי תפקידים. חלק ניכר מהדוגמאות שהובאו על ידי מרואיינים להצלחות בקידום תחום החירום התבסס על קשרי גומלין על בסיס היכרות אישית, "טובות" ואף "תרומות". מנגד, לממד האישי יכולה להיות גם השפעה משתקת על הארגון וממשקיו: באותה מידה שבה תואר תהליך של שיפור כתוצאה מיחסים אישיים טובים בין בעלי תפקידים, תוארו גם היווצרות קיפאון ופגיעה חמורה בהיערכות העורף כתוצאה מיחסים עכורים ששררו בין בעלי תפקידים רלוונטיים. יודגש, כי תמיד תהא ליחסים בין אישיים השפעה על התפקוד של מערכות, ואולם במקום בו קיימת חוסר בהירות באשר להיקף הסמכות והאחריות, מלכתחילה, התוצאה היא הקצנה בהשלכות של אלה על הפעילות הארגונית.

⁴⁹ See: Hart, Paul T. et al., note 21.

5. בעיות היסוד והכשלים במערך החירום בישראל

א. בעיות היסוד

כפי שנציג להלן, המערכת הישראלית האמונה על מענה החירום מאופיינת בשתי בעיות יסוד המשלימות זו את זו: הראשונה, הינה העדרה של תפיסה שלמה וברורה לטיפול באירועי חירום בכל השלבים - צמצום/מניעת סיכונים, הכנה, מענה, ניהול והבראה, והשנייה, הינה העדרה של מסגרת חוקית/רגולטורית מחייבת, המאפשרת את מימושה של אותה תפיסה.

בעיות יסוד אלה גורמות לכך שבפועל, ניהול מערך החירום ותפקודו רוויים כישלונות וכשלים מערכתיים. אלה כוללים היעדר תכנון שיטתי והצבת יעדים ומטרות, ליקויים במבנה המערך הארגוני האמון על תחום החירום והעדר תיאום בין גופים וחלוקת אחריות ברורה. ליקויים אלה יוצרים ו/או מעודדים קונפליקטים מובנים בין שחקנים רלוונטיים שונים, בין דרגי הממשלה לדרגים מקצועיים, בתוך דרגי הממשלה ובין דרגים מקצועיים למקביליהם. כל אלה מובילים לתופעות של חוסר ציות ושיתוף פעולה ולכשלי יישום וביצוע.

לשם המחשת הבעיות והליקויים שעלו במחקר, ההתייחסות אליהם תלווה בציטוטים מייצגים מתוך הראיונות שבוצעו במסגרת המחקר.

1. תפיסת המענה לחירום - דוקטרינה

"איננו יודעים לקחת, כמדינה, נושא, וללכת איתו לאורך שנים, בראיה רב ארגונית ורב מקצועית...היו ועדות, יש ועדות ויהיו עוד הרבה ועדות"
"אני חושב שאין למערכת הלאומית הבנה על כל התהליך ועל הרציפות בתהליך הזה, שהיא מחויבת. התוצאה של הדבר הזה שאין יכולת לממש בסופו של דבר מוכנות לאומית. הכל במצגות. ברמה הלאומית, אין תכנית לאומית".

במהלך פרק הזמן שחלף מאז מלחמת לבנון השנייה נתקבלו מספר החלטות ממשלה וגובשו מסמכים תפיסתיים שונים באשר למענה בתחום החירום בישראל. קריאתם של מסמכים אלה יחד עשויה לספק תמונה מסוימת באשר לתפיסתה של מדינת ישראל את אופן ההיערכות והמענה לחירום. כך, העקרון המוביל הוא שההיערכות לתחום החירום והמענה לו הינו חלק ממימוש אחריותו המיניסטריאלית של כל משרד ממשלתי. דבר זה בא לידי ביטוי גם בהחלטות ממשלה משנת 2007 שקבעו כי משרדי הממשלה יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום אחריותם גם בהתרחש מצב חירום⁵⁰ וכי אין בהחלטה בדבר הקמת רח"ל כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה על פי כל דין או על פי החלטות הממשלה⁵¹. גם בהחלטות הממשלה בנושא תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום נקבע כי כל משרד ממשלתי

⁵⁰ החלטת ממשלה 1577 הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון (15.4.07).
⁵¹ החלטת ממשלה ב/43 הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) יעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה (19.12.07).

יהיה אחראי בתחום שעליו הוא מופקד לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש כדי להבטיח את הכנתם של הגופים הנוגעים לקראת הפעלתם במצבי חירום⁵².

מספר מסמכים חשובים נוספים שגובשו עם השנים, משקפים את עיקריה של תפיסת המענה לחירום. כך, בשנת 2009 גיבשה רח"ל מסמך בעניין תפיסת היסוד להפעלת העורך בשעת חירום. מסמך זה, שהוכתר כ"ארעי", עודכן כאחד עשר שנים לאחר מכן, בסמוך לפרסומו של מחקר זה⁵³. נספח ג' לתפיסת היסוד מסביר את מקומו ב"מארג מסמכי היסוד"⁵⁴:

"תפיסת יסוד: מענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל היא מסמך יסוד ברמה הלאומית והיא 'ראשונה בין שווים' ומשמשת כ'אבן הראשה' לכלל מסמכי המארג והמצפן המקצועי לכלל המסמכים הנוגעים לתחום החירום. לאור התפיסה יפעלו משרדי הממשלה, הארגונים והגופים השונים במדינה ליצירת שפה משותפת ואחודה בתורה, בבניית המוכנות, בתכנון תוכניות המענה והתגובה לאירועי החירום"⁵⁵

ואולם, אף שמסמך זה סוקר עקרונות חשובים בבניין המענה למצבי חירום ומבסס שפה משותפת בין הגופים, הרי שהוא חסר הכוונה ברורה באשר לאופן שבו ניתן לממש את העקרונות הכלליים המוזכרים בו, בדגש על הראיה הרחבת הנדרשת לבניין ההכנה, המענה והשיקום ממצבי חירום וניהול הממשק הבין ארגוני עצמו. בסופו של יום, כל משרד ממשלתי נשלח להסדיר לעצמו את הממשקים הבין-ארגוניים ונדרש "לגזור" לעצמו מהמסמך את התכניות שיבנה לעצמו ואת הסטנדרטים על פיהם יפעל בחירום:

"כל גוף הלוקח חלק במתן המענה מחויב להגדיר לעצמו במונחים מדידים את ההישגים הנדרשים ממנו ואת המדדים להצלחת פעולתו. לדוגמה, משרדי הממשלה פועלים על פי סרגל של רמות שירות הנגזר מיעדי השירות של כל משרד, וכל אחד מהם יגדיר את רמות השירות בחירום בכלים מדידים"⁵⁶

בין השאר, המסמך אינו פותר בעיות אינהרנטיות שעלו במהלך המחקר, כגון הפער בין המצופה מהרשות המקומית כ"לבנת יסוד" לבין היקף סמכויותיה והכלים העומדים לרשותה. שוב, הנטל מגולגל על הרשות להתמודד עם הקשיים העומדים לפתחה:

"אם אירוע מתמשך מעבר ליכולות ולמשאבים של הרשות המקומית, היא תסתיע במתנדבים, ברשויות שכנות בהתאם להסדרים שערכה מבעוד מועד,

⁵² החלטת ממשלה 1716 (6.7.86) והחלטת ממשלה 1080 (13.2.00).

⁵³ משרד הבטחון – רשות החירום הלאומית, תפיסת יסוד: מענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל (אוקטובר 2021), להלן: תפיסת היסוד. נעיר, כי מסמך זה אינו נגיש לציבור הרחב וקבלתו חיובה אישור מיוחד של ראש רח"ל.

⁵⁴ "מארג מסמכי היסוד" במרחב האזרחי מגדיר את מהות המסמכים הראשיים שבאמצעותם מסדיר המרחב האזרחי את חשיבתו ואת עשייתו במצבי החירום השונים. המארג מסווג בהתאם למדרג מסמכי היסוד במרחב האזרחי (תפיסות, תוכניות ונהלים) ברמה הלאומית – ארצית – משרדית, מחוזית ומקומית, בכל הגופים והארגונים ודרכי הטמעתן" (תפיסת היסוד, בעמוד 44).

⁵⁵ ש.ם.

⁵⁶ תפיסת היסוד, בעמוד 4.

כלל לא ברור האם תפיסת היסוד שפורסמה כאמור ב 2009 הוטמעה בכלל הגופים המטפלים בחירום, ובכלל זה במשרדי הממשלה השונים.

בנוסף, במהלך השנים קודמו מספר החלטות חשובות בממשלה בתחום הטיפול בחירום. כך, ביוני 2016 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני כי "תרחיש הייחוס המצרפי" שלעיל לשנים 2016 - 2020 שהכינה רח"ל ישמש הבסיס להכנת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום. בהחלטה נכתב כי על משרדי הממשלה להיערך להמשך מתן השירותים שלהם בהתאם לייעודם ולתרחיש הייחוס, ולהיערך לפגיעה בתשתיות החיוניות לתפקודם. ואולם, לא תמיד מומשו החלטות אלה. כך, מבקר המדינה העיר כי משרד הביטחון עצמו לא גזר מתרחישי הייחוס הלאומיים את תרחישי הייחוס לגופים מסוימים⁵⁸. בכל מקרה, גם אם החלה להתגבש דוקטרינת חירום כללית ומקיפה, זו לא עוגנה בחקיקה או במסמך אחד מסודר שיעמוד לעיני כל הגורמים הרלוונטיים, ואכיפתה והטמעתה לוקים בחסר משמעותי.

בין המרואיינים קיימת הסכמה רחבה כי בישראל קיימים פערים דוקטרינריים בתום ההיערכות והמענה לסוגים השונים של אירועי חירום, וכי אין תפישה כוללת הלוקחת בחשבון את העובדה שמצב חירום הינו **רב מערכתי, בעל השלכות במגוון תחומי החיים** (לרבות בהיבט החברתי), מחייב **ניהול בראייה מרכזית ותהליכים לאומיים סדורים** המאפשרים **היערכות למשבר, ניהול ושיקום ממנו**. הצורך בקיומה של תפיסה ותהליכים לאומיים בלט מאוד במסגרת הראיונות שערכנו, שעה שכלל המרואיינים שכיחנו בתפקידי מפתח (כגון ראש רח"ל או מפקד פיקוד עורף) תיארו כיצד הקדישו פרק זמן נכבד בתפקידם במאמץ לגבש תפיסה ארגונית ולעצב תהליכים לאומיים בתחום החירום - כל אחד בהתאם לתפיסת עולמו את האופן שראוי להסדיר את תחום החירום. מרבית המרואיינים סיפרו כי נחלו הצלחות שונות, כגון העברת החלטות ממשלה רלוונטיות לתחום ההיערכות לחירום, אולם לרוב לא היה מדובר בתהליכים רציפים ש"החזיקו" גם לאחר סיום תפקידו של המרואיין. כך, לדוגמה, אם אישרה הממשלה איומי ייחוס לפיהם יש לבנות את היערכות המדינה, המדובר היה בהחלטה שנלקחה בנקודת זמן מסוימת, ואין כיום תהליך עדכון עתי הבוחן מחדש איומים אלה ומציגם בפני הממשלה. במקרה אחד, כאשר נשאל מרואיין מדוע לא פעל לעיגון תהליך ההיערכות למצבי חירום בהחלטת ממשלה והסתפק בהחלטות ממשלה נקודתיות שקידם בעניין, סיפר כי הקשב המוגבל שהיה לנושא בממשלה חייב אותו לתעדף את הנושאים שהביא לפתחה, ולפיכך העדיף להעביר את החלטות "האופרטיביות" שנדרשו באותה עת.

דוקטרינה מוסכמת ומקיפה תבטיח גם **ראיה אינטגרטיבית** של הצרכים והמענה של ישראל בחירום. מרואיינים במסגרת המחקר טענו, כי החלטות בתחום החירום מתקבלות מתוך ראיה חלקית, שאינה שלמה, ושאינה לוקחת בחשבון את מכלול צרכי התושבים, המשק והרשויות. בין השאר, אחד המרואיינים ציין (בראיון שנערך עוד קודם לפרוץ משבר הקורונה) כי הממשלה והגופים הממשלתיים תופסים את תחום ההערכות, המוכנות והטיפול בעורף באופן שמוגבל

⁵⁷ תפיסת היסוד, בעמוד 29.

⁵⁸ דוח מבקר המדינה, ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים, דוח 70 (2020), בעמוד 13.

להצלת חיי אדם והם אינם לוקחים בחשבון היבטים נוספים, כמו המשכיות עסקית של המשק, ושמירה על התלייג. ואכן, במשבר הקורונה בלט הצורך לאזן בין הצרכים הבריאותיים לבין הצרכים הכלכליים והחברתיים של המשק, והעדרה של חשיבה מראש שיכלה לסייע בקבלת ההחלטות.

שילוב המענה למצבי חירום במסגרת תהליכי תכנון וקבלת החלטות בעת שגרה עשוי למנוע או לצמצם באופן משמעותי את הנזק שייגרם באירוע חירום או לסייע במענה יעיל יותר אליו. דוגמה חיובית בולטת לכך, היא שילוב דרישת המקלוט כחלק מהבניה בישראל, באמצעות הדרישה להקמת ממ"ד במבנים בישראל, שעוגנה בעקבות מלחמת המפרץ בשנת 1991. הטמעת חשיבת החירום בעת שגרה מאפשרת כיום לספק מענה של מקלוט זמין למיליוני אזרחים בישראל. ואולם, במסגרת המחקר העלו מרואיינים טענות, לפיהן עדיין חסרה הסתכלות שיש בה כדי לצמצם את הסיכונים הנובעים ממצב חירום בתחומים רבים אחרים. דוגמה שהובאה לכך היא הסתכלות תכנונית לקויה המביאה לתכנון שכונות מגורים ללא חלופת נגישות לכניסה ויציאה משכונות אלה בעת חרום, באופן שימנע את ניתוק השכונה במקרה של אירוע חירום הפוגע בכביש הגישה ("כביש מילוט").

תפיסה סדורה של מענה חירום והסדרה רגולטורית ראויה של תהליכי קבלת ההחלטות עשויות למנוע מצבים שתוארו על ידי מרואיינים, לפיה תפיסת האחריות משתנה בין בעלי התפקידים בגופים שונים, ובין אלה הנושאים באותו התפקיד⁵⁹; זאת, לאחר שבמהלך הראיונות תיארו בעלי תפקידים, פעמים רבות, כיצד חילופי בעלי תפקידים הביאו לשינוי מהותי בקשב לתחום החירום ובתפיסת היקף אחריותם למענה לחירום. פערי תפיסה בין הגורמים הרלוונטיים הינה בעיה חוזרת ונשנית בדוחות המדינה שעסקו במענה לעורף. דוגמא לכך מצוי בדוח מבקר המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה, לפיה בפרוץ המלחמה התעוררו פערי תפיסה בין הרשויות המקומיות לבין צה"ל לגבי אופן ההתארגנות ולחלקו של צה"ל במתן סיוע לאוכלוסייה. דוקטרינה המגובה בתשתית נורמטיבית מקיפה הייתה עשויה לגשר על הפער.

2. העדרה של מסגרת חוקית ורגולציה ברורה מחייבת

"מתברר שיש הרבה חוקים, תקנות ונהלים שמפוזרים בהרבה מקומות. אתה אפילו לא יודע איפה לחפש ומה לחפש"

"ההחלטות היו בהחלטות ממשלה, אבל זה לא מספיק ... הבעייתיות היא שיש גופים שלא פועלים כחלק מהממשלה – יש חברות, רשויות על פי דין, רשויות מקומיות גופים שונים שהחלטות ממשלה לא מספיקות כדי לחייב אותן"

"היום ההנחיה מתבצעת ללא סמכות. זה מאוד בעייתי. חור גדול"

"אין סמכות לרגולטור, לא לחייב, לא להגיד מה צריך להיערך, לא לחייב הקצאה תקציבית של המשרד. הם מנחים לא ממקום של סמכות. בעגה המשפטית – המלצה"

⁵⁹ ראו הרחבה בנושא בע' 39.

העדרה של רגולציה שלמה, המסדירה את תהליכי ההיערכות של ישראל למצבי חירום, ניהולם, הסמכויות הנדרשות במסגרת המענה לחירום וחובותיהם של הגופים השונים, כמו גם הממשקים בין הגורמים השונים הפועלים בחירום הינו אחד הליקויים החוזרים בדוחות מבקר המדינה והוא שב וחזר כמעט בכל הראיונות שנערכו במסגרת המחקר.

נושא זה הועלה במלוא חריפותו כבר בדו"ח מבקר המדינה בעניין הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה ב-2007. הדוח ביקר את העובדה, לפיה לא קיים הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחרום והתשתית הנורמטיבית היא חסרה ביותר, ועל כן גורמת לחוסר בהירות לגבי תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים הקשורים לתחום, ולבסוף פוגמת ביכולתם לשתף ולתאם את הפעילות בנושא:

"הדין הקיים - חוקי הכנסת, תקנות שהתקינו שרי הממשלה ונהלים של הגופים האחראים לביצוע - מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים הפועלים בנושא העורף ואי-הבהירות הנורמטיבית (לרבות שוני משמעותי בהגדרות במונחים הנכללים בחוקים, בתקנות, בנהלים ובפקודות) מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות ולהיעדר שפה משותפת בנוגע להכנתו של העורף לעתות חירום ולטיפול בו במצבי חירום. נוסף על כך, התברר כי לא הוסדרה באורח ברור דיו חלוקת הסמכויות במצבי חירום... תוך הבחנה בעצמתם השונה של אירועים - מאירוע מוגבל במקום ובזמן, דרך אירוע מקומי מתמשך (דוגמת מלחמת לבנון השנייה) ועד לאירוע מתמשך המתחולל בשטחים גדולים של המדינה"⁶⁰

ועוד:

"התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף בעתות חירום היא מורכבת, אינה מגדירה בבהירות את תחומי הסמכות והאחריות של הגופים העוסקים בטיפול בעורף במצבים שונים, ולכן מקשה על שיתוף פעולה ותיאום מיטבי בין גופים אלו ולכן תחומים מרכזיים בטיפול בעורף "נופלים בין הכסאות". לכך יש להוסיף את היעדרו של גוף מרכזי בעל אחריות וסמכות לתאם את פעילות כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף, לשלוט באירועים ולנתב את הגופים האמורים כדי למצות את יכולותיהם. בנסיבות אלה נפגעה קשות הכנתם של גופים אלה לפני המלחמה, ובזמן המלחמה שררו ביניהם בלבול ואי-הבנות בעת שנדרשו לטפל באוכלוסייה ולתת לה סיוע חיוני בתחומים כמו הספקת מזון וציוד, רפואה, הסברה, מיגון ופינוי"⁶¹.

בעייתיות זו שבה והועלתה בדוחות מאוחרים שהוציא מבקר המדינה⁶² וכן הוצפה במלוא עוזה במסגרת הראיונות שקוימו במסגרת המחקר. חלק מהמרוואיינים במסגרת המחקר תלו ברגולציה החסרה את האשם העיקרי לאי הסדר הקיים בחלוקת האחריות בין הרשויות, לחוסר התיאום

⁶⁰ מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 10.

⁶¹ שם, בעמוד 2.

⁶² דוח מבקר המדינה, היערכות לשעת חירום, דוח 63 ב (2013) בעמוד 182; דוח מבקר המדינה, היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בעמוד 4;

בתהליכים הביורוקרטיים ולטיפול בתחום החירום כ- "טלאי על טלאי" באופן המוביל לאנומליות משמעותיות ולהזנחה של חלק מההיבטים הנוגעים לנושא החירום.

הפערים ברגולציה (בדגש על זו שראוי שתתבצע במסגרת חקיקה ראשית) באים לידי ביטוי בשלושה רבדים:

ראשית, בהעדר קביעה באשר **לאחריותם** של הגופים השונים הפועלים בתחום היערכות לחירום, המענה לחירום והשיקום ממנו, באופן המביא לידי ביטוי תפיסה שלמה ומוסדרת למענה לחירום. פער זה רלוונטי הן לשלבים השונים הנדרשים למתן מענה למצבי החירום, דהיינו – האחריות להיערכות למצבי החירום, האחריות לניהול המענה לאירוע והשיקום מאירועי חירום, והן לחלוקת האחריות עצמה, החל בקביעת זהותו של הגוף האמון על תחום החירום בישראל⁶³ והמשך בתחומי האחריות של הגורמים הרלוונטיים השונים. כך לדוגמה, בדו"ח מבקר המדינה "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף" התשע"ה-2015 עלה, כי הקמת המשרד להגנת העורף בשנת 2011 לא לוותה ביצירת תשתית נורמטיבית להגדרת סמכויותיו ודרכי פעולתו כמו גם את חלוקת האחריות בינו לבין שאר הגופים המעורבים בטיפול בעורף. צוין כי תנאים כאלה מעניקים את האפשרות לכל גורם לפרש את תחומי אחריותו וסמכויותיו באופן שונה, מבלי לשאת באחריות⁶⁴.

שנית, העדר עיגון של **תהליכים** לאומיים מרכזיים העוסקים בהיערכות לחירום, המענה לו והשיקום ממנו: ההסדרים הרגולטוריים כיום אינם מביאים לידי ביטוי את התהליכים בהם מבוצעת הערכת הסיכונים הנדרשת לשם מענה לאירועי חירום, תהליך עיבודם, קביעת תרחישי הייחוס ובניין התוכניות הלאומיות ובניין הכוח הנדרש למימושו של אלה. בנוסף, אין הסדרה של האופן שבו תתקבלנה החלטות בעת התרחשותם של מצבי חירום, חובות התייעצות, שיתוף בעלי עניין וכו' ומדרג הסמכויות הנדרש לכך וכנ"ל לגבי תהליכי השיקום בעקבות אירועי חירום.

שלישית, העדר **הקניה של סמכויות** למימוש האחריות בתחום החירום: אחד הפערים המשמעותיים שהוצגו במסגרת הראיונות נוגע לכלים המצויים בידי הגופים השונים למימוש אחריותם. הטענה, לפיה גם במקום שהוטלה אחריות על גוף מסוים, לא הוענקו בידי הכלים הנדרשים למימושה חזרה ועלתה במסגרת הראיונות שקוימו.

כך, בדוח מבקר המדינה שבחן את היערכותה של ישראל לרעידות האדמה בשנת 2018 בחן מבקר המדינה את פעולותיה של ועדת ההיגוי שהקימה הממשלה להיערכות לרעידות אדמה ומצא כי:

"ועדת השרים הטילה על ועדת ההיגוי לקדם את היערכותה של המדינה לרעידת אדמה. ואולם הממשלה לא העניקה לוועדת ההיגוי סמכויות אופרטיביות שיאפשרו לה להשיג את המטרה שלשמה הוקמה, ולכן אין לוועדה סמכות חוקית לחייב את משרדי הממשלה, את גופי התשתית ואת הרשויות המקומיות להיערך לרעידת אדמה. היעדרה של סמכות זו פוגע ביכולתה לאכוף את ביצוע הפעולות הנדרשות ולפקח על ביצוען,

⁶³ נושא המוסדר, באופן שאינו מספק, בהחלטת ממשלה בלבד.

⁶⁴ בהחלטת ממשלה בשנת 2014 נסגר המשרד להגנת העורף והאחריות על הפעלת רח"ל והסמכויות הנוגעות למל"ח הוחזרו לשר הביטחון על פי החלטת הממשלה משנת 2014.

לשם אפחות ומניעה של נזקים שעלולים לקרות בעקבות רעידת

אדמה⁶⁵

בנוסף, רשויות מקומיות הלינו על כך, שאין להן יכולת לחייב גופים שונים הפועלים במרחב הרשות לקיים את הנחיותיהם, אף שהם נתפסים כ"לבנת היסוד" למענה לאירועי חירום. בדומה, גורמי רח"ל חסרו כלים לבקר ולאכוף את הנחיותיהם באשר להיערכות הגופים השונים, הכנת תוכניות רלוונטיות ועוד⁶⁶.

כאן נזכיר, כי במהלך השנים קודמו לא מעט הצעות חקיקה, בין כהצעות חוק פרטיות והן כתזכירי חוק ממשלתיים⁶⁷. בהתאם להתייחסויות שניתנו למבקר המדינה וכעולה מהראיונות שקיימנו, תזכירי החוק הממשלתיים נתקלו בהתנגדויות בקרב משרדי הממשלה שונים, באופן שלא הצליח להביא להשלמתן. יתירה מכך, מרבית ההצעות שגובשו לא הניחו מלכתחילה תשתית מספקת שכן היו בהן מלכתחילה פשרות ארגוניות שהעיבו על יכולת הניהול האינטגרטיבי של מצבי החירום.

⁶⁵ דוח מבקר המדינה, מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים (2018), בעמ' 4-5.

⁶⁶ ראו הרחבה בכל הנוגע לפערים בתחום הסמכות והאחריות החל מעמוד 48.

⁶⁷ ראו בה"ש 1.

ג. פגמים וליקויים מרכזיים

שני ליקוי היסוד שתוארו: העדרה של דוקטרינה מנחה ושל רגולציה אפקטיבית המביאה אותה לידי ביטוי, מביאים לשורה ארוכה של פגמים וליקויים בעבודת גופי ההצלה והחירום. פגמים אלה באו לידי ביטוי פעמים רבות בדוחות שונים מבקר המדינה, בהקשרים שונים, ועלו גם בראיונות שקיימנו.

1. העדר תכנון שיטתי, הצבת יעדים ומטרות

"במדינה הזו אין חשיבה הוליסטית. יש שליפות ולא רואים את הסוף"

דוחות שבחנו את הערכות העורף וראיונות שערכנו עם מקבלי החלטות ומומחים מלמדים על התנהלות תגובתית שאינה נערכת על פי מתודולוגיות שיטתיות לתכנון אסטרטגי של התנהלות השלטון המרכזי, השלטון המקומי ושאר הגופים המעורבים בנושא בטחון העורף בחרום.

תופעה זו עלתה בהקשרים רבים; כבר בדו"ח מבקר המדינה בעניין הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה עלו בעיות הנובעות מחוסר תכנון שיטתי במספר הקשרים. בין השאר, צוין שהקמת המרכז לניהול לאומי (להלן המנ"ל) וקביעת תפקידיו נערכו כשבועיים לאחר תחילת מלחמת לבנון "ללא תכנון וקביעת יעדים, מטרות ודרכי פעולה מראש, וללא שהוגדרו בנהלים תחומי האחריות והסמכות וכן קשרי הגומלין בינו לבין הגופים השונים הפועלים בתחום הטיפול באוכלוסייה בעורף"⁶⁸.

בנוסף הדו"ח מלמד על העדר התנהלות שיטתית של פיקוד העורף ומציג כיצד העדר תכנון אסטרטגי השפיע באופן נרחב על תפקודן של הרשויות המקומיות ובכך הכשיל אותן מלספק לעורף בטחון בעת ההתקפה. לדוגמא, פיקוד העורף לא ערך ניתוח של צרכי הסיוע בהיבט של אמצעים וכוח האדם לכל רשות בתרחיש של התקפה נרחבת בצפון ולכן בהעדר תכנון הקצאת כוחות ואמצעים הולמים נוצר חוסר בהירות לגבי מחויבות פיקוד העורף לסייע לאוכלוסייה ולגבי היקף הסיוע. בנוסף, למרות שהייתה קיימת מודעות לכך שחלק נרחב מהעורף חשוף לפגיעה, פיקוד העורף לא ערך מיפוי מלא של פערי המקלוט במדינה. משרד מבקר המדינה הטיל אחריות זו גם על משרד הפנים ומל"ח ותיאר את התנהלותם באופן דומה בעניין הטמעה, יישום ובקרה של תיקי אב להפעלת הרשויות המקומיות בעת חרום.

בעייתיות זו באה לידי ביטוי גם בדוחות מאוחרים יותר. כך, התנהלות משרד הפנים המתוארת בדו"ח מבקר המדינה בעניין השריפה בכרמל מלמדת על העדר שיטתיות ותכנון בקבלת ההחלטות: חרף המודעות למחסור בכח אדם, ציוד ואמצעים לפיקוח ושליטה במערך הכבאות, שר הפנים לא דרש דיונים בנוגע לתפיסה האסטרטגית של מערך הכבאות, הסיכונים ומידת ההערכות והמוכנות המבצעית להתמודד עמם. כמו כן, לא נדרשה הצגת הלקחים בנוגע למערך הכבאות אשר הופקו

⁶⁸ מבקר המדינה, ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה (2007), ע' 45.

ממלחמת לבנון השנייה ומהתרגילים המשולבים של כוחות החירום "נקודת מפנה" והתוכנית להשתלבות המתוכננת של מערך הכבאות כחלק מגופי החירום של המדינה⁶⁹.

גם במסגרת הראיונות שנערכו במסגרת המחקר שבה והוצגה התנהלות תגובתית מצד הרשויות והעדר הנחיות ברורות, ובעיקר מצד משרדי הממשלה. כדי להדגים את הפער, ניתן להצביע על פעולות מקומיות נקודתיות שונות שיזמו רשויות מקומיות בהקשרים שונים ואשר הוצגו בפנינו, כגון בתחום הערכות לרעידות אדמה, התמודדות עם אירוע השרפה בכרמל, מתן מענה לתושבים בעת לחימה ואף בכל הנוגע להתפשטות מגפת הקורונה. יוזמות נקודתיות שננקטו על ידי הרשויות בהקשרים אלה כללו: הקמת מרכזי שליטה עירוניים, מרכזי חוסן, חלוקת הרשות למחוזות, הצטיידות, הקמת צוותי חילוץ ואימונים, חלוקת מזון לקשישים, הספקת תרופות לחולים כרוניים, הקמת עמדות בנקאיות זמניות בעת חירום ואף הקמת מערכת לימוד מתוקשבת. נטען בפנינו, כי יוזמות אלה של הרשויות המקומיות נבעו מ"ואקום" במענה הרלוונטי מצד רשויות המדינה. כלומר: פעולות הרשויות המקומיות אינן נובעות מהנחיות רגולטוריות, מהנחיה ברורה מצד משרדי הממשלה או מצד גופי חירום לאומיים, אלא מיוזמות אישיות של ראשי הערים וראשי אגפים ברשויות. לפיכך, דווקא העיסוק ביוזמות אלה ברשויות מלמד על הפער הקיים בהנחיה ובאסטרטגיה הכללית בתחומים אלה, שעלול להוביל לתוצאות בעייתיות בעת התרחשות אירועי חירום, בוודאי אצל רשויות שלא ידעו או יכלו ליזום מענה להיבטים רבים הנדרשים בעת חירום.

זאת ועוד, יוזמות אלה תלויות בניסיונם, כישוריהם ולעיתים ביכולתן של הרשויות לגייס הון מתקציבם או אף באמצעות תרומות. הדבר מוביל גם ל**שונות רחבה** באופן המענה למצבי חירום: כל רשות מקומית מתנהלת באופן שונה ורמת הספקת הבטחון לעורף בחרום משתנה בין מקום למקום. יתירה מכך, המענה הניתן על ידי ראשי הרשויות משקף **גישות שונות** בתכלית למדיניות הראויה להתמודדות במצבי חירום. למשל, במלחמת לבנון השנייה היו שקידמו פינוי האוכלוסייה מערים והיו אחרים שניסו להקים תשתיות מתאימות להישארותה בעיר ועודדו את הישארותם של התושבים בערים. בדומה, במהומות האחרונות בין יהודים וערבים בעת מבצע שומר החומות (מאי 2021) היו רשויות מקומיות (כמו תל אביב) שמנעו כניסת פורעים מחוץ לעיר, והיו רשויות שלא עשו כן ומצאו את הפורעים עוברים לתחומן (בת ים).

בנוסף לכך, מציינים גורמים המעורבים בהערכות, במוכנות ובטיפול במצבי חירום כי לא מתבצעת **הפקת לקחים** ואין תכנון צעדים אופרטיביים לשיפור ליקויים, במהלך ולאחר מעשה. בין השאר, נטען כי לקחים רבים מתוך תרגילים אינם מיושמים ולא מתבצעת **למידה שיטתית** מניסיונם של בעלי תפקידים שהתמודדו עם אירועי חירום, הלכה למעשה.

העדר התכנון וההנחיה באים לידי ביטוי גם בהעדר הסתמכות על **קריטריונים ותקנים** שאומצו בעולם.⁷⁰ לדוגמה, מסמכים שבחנו את הערכות העורף וכן ראיונות שערכנו עם מקבלי החלטות ומומחים מתייחסים גם להיבט המסחרי של מצבי חירום. דו"ח מבקר המדינה "הערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום – 2015" מציין שלמרות שבעולם קיימים תקנים להתמודדות עם מצבי חירום לרבות תקנים הנוגעים להמשכיות עסקית, בארץ השימוש בתקנים הללו אינו שכיח ונתון

⁶⁹ מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), בע' 485.
⁷⁰ כך, בניו-זילנד, אומץ תקן ISO העוסק בניהול סיכונים לשם גיבוש תהליך הערכת הסיכונים באירועי חירום והיערכות להם.

לשיקול דעת. רח"ל ורשויות ייעודיות במשרדי ממשלה אחרים לא בחנו את התרומה האפשרית של תקנים מהסוג הזה ולא בצעו התאמות הולמות לתנאים בישראל⁷¹.

כפועל יוצא מכל אלה, ההתנהלות במקרים רבים אינה רואה את התמונה השלמה ואינה נותנת מענה אמיתי למצב החירום. דוגמה שהובאה לכך במסגרת הראיונות נוגעת לאופן הגדרת "מפעלים חיוניים": צוין, כי עצם המענה לפעילות המשקית באמצעות הגדרת "מפעלים חיוניים" לוקה בהעדר התייחסות לצרכים הרחבים של המשק בשעת חירום. אמנם, קיימים מפעלים ומוסדות החיוניים למתן הספקה בחירום של מוצרים ושירותים לצה"ל וגופי הביטחון, אולם נדרשת גם הסתכלות משקית רחבה יותר. לא רק מפעלים חיוניים נדרשים למענה בשעת חירום - קיימת חשיבות בהמשך פעילותו של המשק, בכלל. ראיה המתמקדת רק באותם המפעלים החיוניים, כך נטען, הינה צרה מדי. זאת ועוד: נטען בפנינו כי אופן הכללתם של המפעלים החיוניים לוקה בחסר. במצב הנוכחי, כאשר משרד ממשלתי מבצע הליך לבחינת מפעל המבקש להיות מוגדר כ-"מפעל חיוני", הוא עושה זאת באמצעות קריטריונים שאינם מותאמים לכל תעשייה. אמות המידה אינן מותאמות ואין אפשרות באופן הזה להשוות בין ענפים ולתעדף כל מפעל ביחס למידת החיוניות שלו למשק בחרום. לבסוף, היוזמה להכרה במפעלים חיוניים נעשית פעמים רבות על ידי המפעלים עצמם, הפונים להכרה כמפעל חיוני. פנייה זו מונעת מאינטרס כלכלי של המפעל ולא משקפת בהכרח את צרכי המשק: כאשר מפעל מוכר כ"חיוני", הוא נהנה מריתוק עובדיו בחרום ומתמיכה בו (כגון העדפה בהספקת חשמל). המדינה מצידה לא יוזמת מיפוי שלם, אינה מגדירה את הצורך ואף נטען כי פעילות של "לובי" רלוונטי משפיעה על קידום ההכרה במפעלים מסוימים, כמפעלים חיוניים.

לכל האמור לעיל, ראוי להוסיף את העדרה של התייחסות משמעותית לשלב החיוני של הבראה ושיקום ממצבי חרום – אלה נעדרים כמעט כליל מכלל התהליכים (החסרים ממילא) המתקיימים בתחום החירום בישראל, הן במסגרת הרגולציה והן במסגרת תהליכי העבודה.

2. ליקויים במערך הארגוני, העדר חלוקת אחריות ברורה והעדר תיאום

בהעדר דוקטרינה ותפיסת הפעלה למערך החרום, בהעדר תכנון שיטתי והצבת יעדים ולנוכח קיומם של פערים בתחומי האחריות והסמכות, אין להתפלא כי קיימים בפועל ליקויים במערך הארגוני האמון על המענה למצבי חירום. לליקויים ארגוניים אלה צדדים רבים, חלקם ליקויים מבניים בתוך הגופים האמונים על מתן המענה, הפוגעים ביכולתם של אותם גופים לספק מענה נדרש בחירום, וחלקם ליקויים הנובעים מהעדר חלוקת אחריות ברורה ותיאום בין גופים רלוונטיים. להלן דוגמאות לליקויים שכאלה:

⁷¹ דוח מבקר המדינה, היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (2015) ("משרד מבקר המדינה מעיר לרח"ל ולרשויות הייעודיות כי הן לא בחנו, בשיתוף מכון התקנים, את תרומתם של תקנים בין-לאומיים להתמודדות עם מצבי חירום, ובכלל זה את תרומתם להמשכיות עסקית, ולא קידמו את אימוצם של תקנים אלה בישראל, בהתאמות הנדרשות. על רח"ל לשיקול לקדם את גיבוש התקנים, לעודד את גופי החירום ואת המפעלים החיוניים לאמץ אותם ולהסדיר את הפיקוח על יישומם")

א. ליקויים פנימיים ומבניים בתוך רשויות חירום

בדוח העוסק בהיערכות שירותי הבריאות לחירום, בחן מבקר המדינה את המענה המתוכנן במסגרת מרפאות קהילה בשעת חירום. בהתאם לדוח, מערכת הבריאות אמורה להפעיל בעתות חירום כ-300 מרפאות אחודות ממוגנות בפריסה ארצית. ואולם, נמצא כי אזורים רבים מרוחקים מהמרפאה האחודה הקרובה ביותר אליהם. עוד נמצא, כי עובדי הקופות עצמן הם שמיפו את מצב המיגון של רוב המרפאות, אף על פי שאינם מוסמכים לכך. רמת המיגון של רוב המרפאות לא נבדקה ואושרה בידי פקע"ר או בידי גורם מוסמך אחר.⁷²

דוגמה קודמת בולטת לליקויים מבניים בתוך רשויות חירום, אשר האפילו על יכולתה של הרשות לספק מענה בשעת חירום, הינה מערך שירותי הכבאות עד לאסון השריפה בכרמל. דוח מבקר המדינה בעניין זה חשף את הבעייתיות המבנית שהייתה במערך שירותי הכבאות בישראל, כאשר רשויות הכבאות היו מבוזרות ולא נתונות לניהולו של נציב כבאות ראשי. מבקר המדינה כתב:

"המבנה הארגוני הקיים של שירותי הכבאות הוא בגדר בעיית יסוד חריפה בעת חירום: לנציב הכבאות אין יכולת ממשית של פיקוד ושליטה על הכוחות בשטח בעת שנדרשים יכולת מובהקת של ראייה כוללת, ריכוז מאמץ, גמישות וניידות; בשירותי הכבאות אין גורם מרכזי המוסמך לקבל החלטות על הקצאת משאבים ותעדופם בעת חירום, ועלולה להיות לכך השפעה קריטית בעת חירום.⁷³

ב. העדר חלוקת אחריות ותאום חסר

בעיית התיאום בין הרשויות והסנכרון בחלוקת האחריות ביניהן היא מהמרכזיות שהועלתה בדוחות מבקר המדינה והיא שבה והוצגה בפנינו במהלך הראיונות. העדר התיאום בא לידי ביטוי בהעדרם של נהלים מוסכמים בין רשויות רלוונטיות, בקידום עבודות מטה ונהלים ללא מעורבות גורמים רלוונטיים למימושם, בחלוקה ארגונית פנימית של גופי חירום שאינה בהתאמה עם חלוקה פנימית של מקביליהם, באופן המערים קשיים על המענה לחירום ועוד. להלן מספר דוגמאות:

1) העדר נהלים ונהלים לקויים

סוגיית העדרם של נהלים מוסכמים בין הרשויות, המסדיר את אופן עבודתן בחירום וחלוקת האחריות ביניהן חוזרת ונשנית בדוחות של מבקר המדינה, בהקשרים שונים:

(א) הממשק הכולל בין ארגוני ההצלה

דוחות מבקר המדינה התייחסו לממשק בין ארגוני החירום וההצלה, ומצאו בהם ליקויים רבים, חלקם ליקויים חוזרים. ליקויים אלה באים לידי ביטוי בפערים בשיתוף הפעולה, באופן שאינו ממצה את יכולותיו של כל ארגון לתרום במצבי

⁷² דוח מבקר המדינה, היערכות שירותי הבריאות לחירום, דוח שנתי 64, 719-720.
⁷³ דוח מבקר המדינה, היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום (2010) בעמוד 9.

חירום או באופן המקשה על ארגונים מקבילים למצות את יכולותיהם בשל תלותם בסיוע של גוף אחר. כך, בדוח לגבי השריפה בכרמל נכתב:

"שיתוף הפעולה בין ארגוני החירום וההצלה, ובראשם פיקוד העורף, המשטרה, מגן דוד אדום ושירותי הכבאות, הוא אבן יסוד לפעילות מיטבית בעת חירום. בביקורת עלה כי לא זו בלבד שהליקויים בשיתוף הפעולה בין פיקוד העורף ובין נציבות הכבאות, שהועלו בביקורת על מלחמת לבנון השנייה, נותרו בעינם, אלא ששיתוף הפעולה והקשר ביניהם אף נחלשו במידה ניכרת מאז מלחמת לבנון השנייה. בביקורת נמצא שלא התקיימה עבודת מטה בין פיקוד העורף ובין נציבות הכבאות לצורך שיפור שיתוף הפעולה ביניהם"⁷⁴

(ב) העדר הסדרים בין רשויות חירום בסוגיות ספציפיות

בנוסף לפערים הכלליים בממשק בין רשויות החירום המרכזיות בישראל, קיימים פערים נקודתיים הנובעים מהעדרם של הסדרים בין רשויות מסוימות למתן מענה בסוגיות ספציפיות. לדוגמה, בדוח היערכות משק המים לשעת חירום נבחן אופן היערכותו של משק המים לספק מים לרשויות מקומיות אליהן ימצא קושי להזרים מים בחירום, ונמצא כי רשות המים טרם הסדירה עם הגורמים הנוגעים בדבר, בהם אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות החירום הלאומית וספקי המים, את אספקת המים בבקבוקים לרשויות המקומיות בשעת חירום⁷⁵

(ג) העדר קריטריונים מנחים

לעיתים, רשויות אינן נדרשות להסכם או נוהל משותף, אלא רק להנחיה באשר לאופן שלפיו עליהן לפעול. בהעדר הנחיה שכזו, נפגעת יכולתה של הרשות לספק את המענה הנדרש. כך לדוגמה, בדוח הבוחן את הכנת רשת החשמל לשעת חירום, מצא מבקר המדינה כי משרד האנרגיה לא גיבש עם משרד החקלאות אמות מידה שינחו את חברת החשמל בכל הנוגע לשמירה על פרוזדורי מעבר לקווי הרשת באזורים שבהם עצים המצויים בקרבת מקום עלולים לגרום להם נזק⁷⁶.

(ד) אי שיתוף גופים רלוונטיים בעבודות מטה

בעייתיות שהועלתה, הן בדוחות מבקר המדינה והן בראיונות שערכנו, נגעה לעובדה שרשויות מקבלות החלטות המשליכות על רשויות אחרות, מבלי לערב את הגורמים הרלוונטיים בעבודת המטה. כתוצאה מכך, המענה שנקבע עלול להיות בלתי ישים, הלכה למעשה. כך, לדוגמה, ראש אגף בטחון בעירייה תיאר בפנינו כיצד נדרש לספק מענה בשמרטפיות לילדי עובדים חיוניים שיגיעו מחוץ לעירו. זאת, מבלי שידע בכלל מיהם העובדים הרלוונטיים ואת פרטי ילדיהם, באופן שיוכל להיערך לכך. מעבר לכך, הביע האחראי על הבטחון תמיהה האם נכון בכלל

⁷⁴ דוח מבקר המדינה, היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום (2010), בעמוד 11.

⁷⁵ דוח מבקר המדינה, היערכות משק המים לשעת חירום, דוח שנתי 64א (2013), בעמוד 793.

⁷⁶ דוח מבקר המדינה, הכנת רשת החשמל לשעת חירום, דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בעמוד 79.

לספק מענה באופן שכזה, ואם לא ראוי היה כי המענה לילדי העובדים יינתן על ידי הרשות בה הם מתגוררים.

ג. חוסר בנשיאה באחריות ("בריחה מאחריות")

"כשאני שם את הרשימה של ההיבטים, שנוגעים גם לתחום התפיסתי, גם לתחום הארגוני – אני מגיע למסקנה, שכנראה שהמדינה לא רוצה לעסוק בעניין הזה"
"המהות מתחילה בעצם בחוסר המוכנות לשאת באחריות"
"יותר נוח לומר - אתה אלוף פיקוד העורף, תתעסק בזה. זה איש צבא. איש צבא בא לשנתיים שלוש והולך. לפעמים פחות. הוא לוקח את האחריות"

אחד ההסברים השגורים אשר ניתנו במסגרת הראיונות שערכנו למצבו של מערך החירום בישראל היה העדר המוטיבציה מצד גורמים פוליטיים ועובדי ציבור לעסוק בתחום זה. במקרים רבים, הדבר תואר אף כ"בריחה מאחריות" וניסיון לגלגלה לפתחם של גורמים אחרים. תחום ההיערכות לחירום כרוך בהשקעת משאבים לטווח ארוך, לטובת איום שייתכן שלא יתממש בהכרח במהלך כהונתו של בעל תפקיד⁷⁷. התופעה הנ"ל, אשר זכתה לכתיבה תיאורטית במדעי המדינה ובכלכלה, מכוננת כשל שוק. בהחלט ניתן להעלות על הדעת, כיצד תעדיף אישיות פוליטית לקדם סוגיות הזוכות להכרה ציבורית ובעלות תרומה ברורה וקצרת טווח. גם עובדי ציבור ("גורמים בירוקרטיים") עלולים לשגות בהנחה כי סוגיות של היערכות לחירום יכולות להידחות מפני סוגיות שוטפות "בוערות" ומתגמלות.

בעיית "ההזנחה" של מערך העורף עולה בבירור גם בדוח מבקר המדינה "הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. הדוח מציין את העדר ההתייחסות להערכות וטיפול בעורף בזמן המלחמה חרף המודעות לפגיעה הקשה הצפויה בעורף, עקב מיקומו הנמוך של הנושא בסדר העדיפויות של הממשלה.

סוגיה הקשורה בטבורה לבעייתיות זו, הינה העדרה של הגדרת אחריות ברורה בין הגופים האמונים על הטיפול בעורף. ערפל זה "מסייע" לרשויות השונות לפרש את תפקידם באופן המתאים לתפיסתם את תפקידי החירום, ולעיתים – באופן שאינו מטיל עליהם אחריות למתן מענה בחירום. כך, באותו דוח בעניין מלחמת לבנון השנייה מצא מבקר המדינה שמצוקות האוכלוסייה בצפון לא טופלו כראוי, בין היתר כיוון שמפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת בעניין תפיסתו את אחריות פיקוד העורף, על אף שתנאי השטח דרשו התנהלות על פי גישה מרחיבה בעניין.

חוסר הבהירות ביחס לתחומי האחריות של הגופים השונים, כמו גם אימוץ תפיסות מצמצמות ביחס להיקף האחריות של בעלי תפקידים שונים עלה גם בדוח מבקר המדינה בעניין השריפה בכרמל: באותו עניין, חילוקי הדעות בין הגופים השונים מנעו שיתוף פעולה והגעה להסכמות על מנת שמערך הכבאות הארצי יהיה ערוך לפעולה ויקנה בטחון לעורף בחרום.

⁷⁷ Shmueli, Deborah F., Connie P. Ozawa, and Sanda Kaufman. "Collaborative planning principles for disaster preparedness." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 52 (2021): 101981.

"יש לו סמכות אבל אין לו כוחות (לממש אותה)"

אז מהי הרשות המקומית?... זה בן אדם שכל הזמן מטילים עליו אחריות. כל הזמן מטילים עליו משימות. אבל הוא אומר איך אני עושה את זה? עם המשאבים שאין לי? עם כוח האדם שאין לי?"

אחת הטענות ששבה והועלתה במסגרת הראיונות שקוימו הינה קיומו של פער בין הציפיות מגופי החירום השונים, לבין האחריות הפורמלית המוטלת עליהם ולבין הסמכויות והכלים שנתונים בידיהם למימוש הציפיות מהם או אף את אחריותם הפורמלית, הלכה למעשה. סוגיה זו בלטה במיוחד בהתייחסות לרשויות המקומיות, אשר זוכות לכינוי "לבנת היסוד" במענה לעורף בישראל: התפיסה שהשתרשה, הינה כי הרשות המקומית היא החולייה המרכזית שבאפשרותה לספק מענה לאירועי חירום בתחומה⁷⁸. יתירה מכך, גם מבחינת סטטוטורית, בהתאם לפקודת העיריות, נתונה בידי ראש הרשות המקומית האחריות לספק מענה בעת חירום בהיבטים שונים והוא נושא באחריות כיו"ר ועדת מלי"ח בתחומו⁷⁹. ואולם, במסגרת הראיונות נטען כי קיים פער בין הציפיות מהרשויות המקומיות, לבין יכולתן לממש אחריות זו, הלכה למעשה. חלק ניכר מהגורמים הרלוונטיים למתן מענה בחירום הפועלים בשטחה של הרשות המקומית הינם משרדי הממשלה השונים וגופי החירום והבטחון (כגון משטרת ישראל), שאינם כפופים לה. בשונה ממצב הדברים ברשויות מקומיות בארה"ב, לדוגמה, בהם רשויות אכיפת החוק וגופי חירום כפופים לרשות המקומית, אין בידי ראש הרשות את הסמכות החוקית להורות על אופן פעילותם בעת חירום. פער זה מתקיים גם לפי תפיסת היסוד לעורף, המגלגלת על הרשות המקומית את האחריות "למצוא פתרונות":

"אם אירוע מתמשך מעבר ליכולות ולמשאבים של הרשות המקומית,

היא תסתייע במתנדבים, ברשויות שכנות בהתאם להסדרים שערכה

מבעוד מועד, ואף תפנה בקשות סיוע לגורמים מדינתיים: משרדי

הממשלה ורשויות ממשלתיות אחרות"⁸⁰

יתירה מכך, בהתאם לפקודת המשטרה, במקרה של אירוע חירום אזרחי, מצויה האחריות לניהול האירוע עצמו בידי משטרת ישראל. אמנם, ייתכן כי יש לפרש את היחס בין אחריותו של ראש העיר לבין משטרת ישראל, כך שהטיפול המידי באירוע (כגון בידוד השטח ומתן המענה המידי לסיכון אקוטי), חורגים מתחום אחריותו של ראש העיר⁸¹, ואולם אירועי חירום עשויים להיות מתמשכים

⁷⁸ תפיסת היסוד לעורף, בעמ' 15.

⁷⁹ בין השאר, ראו סעיפים 165, 248א, (17)249 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

⁸⁰ תפיסת יסוד: מענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל (להלן: תפיסת היסוד לעורף). ע' 29.

⁸¹ תפיסת היסוד לעורף, לעיל בעמ' 15

ובעלי אופי שונה (כך, לדוגמה, במגפת הקורונה), במסגרתם נדרשות רשויות המקומיות כלים – הן סמכויות על פי דין והן כוחות בפועל, הנדרשים לאכוף את אלה.

פער זה בין היקף הסמכות לבין היקף האחריות אינו נחלתה של הרשות המקומית לבדה, אלא היא אחד מהגורמים המרכזיים שהביא לקשיים בפעילותה של הגוף שאמור לתכלל את כל נושאי החירום: רח"ל חסרה את הסמכות לחייב את משרדי הממשלה לבצע פעולות שונות הנדרשות להיערכות לחירום, ובמידה רבה היה שיתוף הפעולה של הרשויות השונות עם רח"ל נתון לשיקול דעתן. בעיתיות זו הייתה מוכרת ומשרד הבטחון ביקש לתקנה במסגרת תזכירי חוק⁸² אשר קודמו על ידו, ללא הצלחה.

לפער הרגולטורי שהוצג השלכות של ממש בכל הנוגע ליכולת לממש את האחריות המוטלת על הגופים השונים, בכלל ההיבטים שצוינו לעיל. כך, אחד הפערים אשר הוצג בראיונות שקיימנו ביחס לעצם יכולתן של החלטות ממשלה לשמש בסיס רגולטורי להיערכות לחירום, נגע לעובדה שגופים רבים הנדרשים לבצע היערכות לחירום, כגון חברות ממשלתיות, אינם מחויבים לפעול בהתאם להחלטות אלה, המחייבות את משרדי הממשלה בלבד (ואף בקרב אלה צוינה בעיית ציות).

חוסר הבהירות הרגולטורית ביחס להגדרת האחריות וחלוקתה משליכים אף הם על היכולת של גופים לממש את תפקידם. כך לדוגמה, דו"ח מבקר המדינה "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף" התשע"ה-2015 מציין שפקודת המשטרה לא הקנתה למשטרה את הסמכות בסערת השלגים בשנת 2013 להנחות גופים שאינם מוגדרים כ"גופי הצלה" ופעילותם חיוניות במצבי חרום למימוש אחריותה.

דו"ח מבקר המדינה בעניין ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף משנת 2015 מציין שהחלטת הממשלה מס' 1577 אמנם מטילה את "אחריות העל" לכלל מצבי החרום בעורף על שר הביטחון אך לא מגדירה את המושג ולא מעניקה לרח"ל ולמערך מל"ח, הכפופים לה, את הסמכות לאכוף את הנחיותיהם על המשרדים הממשלתיים והגופים הרלוונטיים. כתוצאה מכך ליוזמות מצד גורמים מקצועיים ברח"ל אין מעמד המאפשר את מימושו. לדוגמה, תכנית "תהליך לאומי" בנוגע להיערכות לחרום ברמה הלאומית. יתרה מזאת, במקרים מסוימים התשתית הנורמטיבית הקיימת אינה הולמת את הצורך.

ה. יחסי הגומלין בין גורמים פוליטיים לבירוקרטיים, ובין אלה לבין מקבליהם

"כל הסיפור הזה מדגים רק את המאבקים הפנימיים הבלתי פוסקים"

מחקרנו העלה קיומם של מתחים רבים בין גורמים פוליטיים לבין מקבליהם, בין גורמים בירוקרטיים שונים (עובדי ציבור) ובין גורמים בירוקרטיים לבין הדרג הפוליטי. יובהר, כי מתחים

⁸² תזכיר חוק הערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011; תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חרום במשק, התשע"ו-2016

מסוימים מובנים בממשק שבין דרגים אלה, אולם ברקע הכשלים הרבים בתחום מוכנות החירום, ובהם חוסר הבהירות בתחום חלוקת האחריות בין הגורמים השונים, הם מועצמים מאוד.

חלק גדול מן המתחים נעוץ במתחים וקונפליקטים בין הדרג הפוליטי (המחוקקים וקובעי המדיניות) לבין הדרג הביורוקרטי שממונה על ביצוע המדיניות ועל הטיפול במצבי חירום בפועל. הספרות התאורטית והמחקרית מלמדת שכשלים מסוג זה נובעים במקרים רבים מקונפליקט מובנה ביחסי הגומלין בין פוליטיקאים לביורוקרטיים.⁸³ קונפליקט זה נובע מניגוד האינטרסים ביניהם ומפונקציית התועלת השונה של פוליטיקאים וביורוקרטים. בתחום החירום, הקונפליקט מועצם לאור העובדה שהשקעה בחירום היא השקעה לטווח ארוך שאינה נושאת רווחים פוליטיים, ולאור ההסדרים החוקיים החסרים והעמומים. אכן ניתן להבחין בעדויות לדפוס הקונפליקט ביחסי הגומלין בין פוליטיקאים לביורוקרטיים בהתנהלות הגורמים הפועלים בתחום הערכות, מוכנות וטיפול בחרום בישראל.

אחת הטענות המרכזיות שהועלו ביחס לפעילות גורמים פוליטיים בתחום החירום הינה כי גורמים אלה, המונעים מהצורך להציג הישגים ציבוריים בכדי לזכות באמון הציבור ולהיבחר בשנית, מעדיפים לגלגל את האחריות על גורמים בירוקרטים או, נוטים להעריך את הסיכוי להתרחשות מקרה חרום במהלך כהונתם כנמוך, באופן שהשקעה בתחום החירום לא תשפר את סיכוי ההיבחרות ביחס לתחומים אחרים שהשקעה בהם תספק את ביקוש הציבור הבוחרים ובכך תועיל לאינטרסים הפוליטיים שלהם. מנגד, גורמים בירוקרטיים תוארו כפועלים למול הדרג המדיני (ולמול מקביליהם) בכדי לשמר בידיהם כוח/אחריות רבה המוקנה להם ולהתנגד לשינויים שיהיה בהם משום צמצום כוחם הביורוקרטי.

באופן זה, ניתן להתייחס לפעילות שר הפנים בכל הנוגע להסדרת מערך הכבאות, כפי שבא לידי ביטוי בדו"ח מבקר המדינה "השרפה בכרמל – מחדלים, כשלים ומסקנות – 2010". הדוח ציין שפעילות שר הפנים התמקדה רק בגיוס תוספת תקציב משמעותית משום שלגישתו רק כך יושג

⁸³ לפי תאוריית הבחירה החברתית, החלטות מדיניות המתקבלות על ידי פוליטיקאי מושתתות על יחסי הגומלין בינו לבין הציבור הבוחרים. יחסי גומלין אלה מתנהלים כמנגנון ביקוש והיצע: הפוליטיקאי מקדם נושאים שלדעתו יועילו לרווחה החברתית ונענה לביקוש הבוחרים באופן שמשייע לו לקדם את סיכויי ההיבחרות שלו (A. Downs, AN) ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY (New York: Harper and Row, 1957). ככלל, פוליטיקאי יעדיף את הסטטוס קוו ולא יפעל לערער עליו אלא אם להערכתו קיים סיכוי גבוה לשיפור הרווחה החברתית או שמתעורר ביקוש מצד הציבור. באופן הזה, בתחומים שמתקיימת לגביהם בעיית טרמפיסט והעדד אינטרס ליצור לחץ ציבורי, הבעיה עלולה להחריף עד שמתרחשת קטסטרופה. לעומת זאת, ככלל, הביורוקרט מעוניין להגדיל את מסגרת התקציב הניתנת לו על מנת לחזק את מעמדו ואת יכולתו לפעול למען האינטרס הציבורי. אמנם מקור העוצמה של הפוליטיקאי היא בסמכותו להקצות תקציבים, אך כיוון שקיימת א-סימטריה במידע הנובעת מהמומחיות והשליטה על יישום המדיניות על ידי הביורוקרטיים, תוצאות היחסים ביניהם, קרי המדיניות הציבורית, לרוב יהיו מוטות בהתאם לאינטרסים של אחד מן הצדדים ולעוצמתו היחסית והרווחה החברתית תיפגע (ראה: שלמה מזרחי ואסף מידני, "מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות" פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים, חורף 2003, תשס"ג 9-26. וראה עוד בעניין הגורמים המניעים גורמים בירוקרטיים ועל הממשק בין גורמים פוליטיים לביורוקרטיים: William A. Niskanen, Bureaucrats and Politicians, *The Journal of Law & Economics*, Dec., 1975, Vol. 18, No. 3, pp. 617-643; J. Bendor, S. Taylor, R. vanGaal, "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information." *American Journal of Political Science* 31, pp. 7 (1987); A. Breton, "Organizational Hierarchies and Bureaucracies: An Integrative Essay." *European Journal of Political Economy*, 11, pp. 411 (1995); J. Bendor, "Formal Models of Bureaucracy: A Review." In N. B. Lynn and A. Wildavsky (eds.), *PUBLIC ADMINISTRATION: THE STATE OF THE DISCIPLINE* (Chatham, 1990).

פתרון כולל ומושלם. השר לא ניסה לקדם טיפול בצרכים המידיים לשיקום המערך בטווח הקצר. השר לא בחן את האפשרות לאתר מקורות מימון מתקציב משרדו ולא הציע תכנית מימון יחד עם משרד האוצר או ניסה לקדם עבודת מטה משותפת תוך משרדית או בין משרדית.

שר הפנים תמך בהתנהלותו בטיעון משפטי, לפיו תפקידי השר כוללים "התווית מדיניות, השגת משאבים והקצאתם, ממשק עם גורמי ממשל אחרים בעיקר משרדי ממשלה, הפעלת סמכות...". שר הפנים ציין כי "... אין להנהלת משרד הפנים, ודאי שלא לשר הפנים, כל חובה לנושא המבצעי גופו, ואף לא לנושא תיאום, פיקוד ושליטה..." וכי האחריות הבלעדית על המוכנות המבצעית של מערך הכבאות היא של המערך עצמו". ניתן ללמוד מכך שלתפיסתו תפקידו מסתכם בהתווית מדיניות והשגת משאבים באופן המתנער מאחריות רחבה יותר, לרבות ביחס להתנהלות המבצעית או ליישום שינויים ארגוניים לגורמים המבצעים. מבקר המדינה ציין בדו"ח זה כי תפיסות אלה מתכששות לאחריות המיניסטריאלית האישית של שר הפנים, אחריות כוללת מיניסטריאלית באשר למה שנעשה על ידי משרדו ולאחריות המשותפת שלו כשר, חבר ממשלה, כלפי הכנסת. כמו כן ציין המבקר את האחריות המשותפת של שר האוצר בנוגע להערכות לחירום אשר לא פעל לממשה ואף הכשיל את קידום הטיפול בבעיה.

חילוקי הדעות באשר להיקף האחריות המיניסטריאלית של הגורמים הפוליטיים באים לידי ביטוי פעמים רבות בממשק בין שרי הממשלה השונים לבין שר האוצר. באותו הדוח, שר האוצר מתאר את אחריותו לגבי מצב מערך הכבאות באופן שאינו נושא באחריות לתחום הממומן על ידו: "תפקידו של שר האוצר.. שונה במהותו מתפקידו של כל שר אחר. מצד אחד כוללת ממשלת ישראל כעשרים שרים ומשרדים, שכל אחד מהם מופקד על תחום פעילות מסוים ושואף להגדיל את נפח המשאבים המוקצים לטובת אותו תחום מתוך העוגה הכוללת. מצד שני, ניצב משרד אחד ויחיד שתפקידו לשמור על המסגרת התקציבית והכלכלית הכוללת, כנגד הדרישות והלחצים המופנים מכל עבר...אין הוא מוסמך – כשהוא עצמו – לאשר תוספות תקציביות מהותיות, אלא בהחלטת ממשלה, ולעיתים אף בתהליך של חקיקה".

כאשר כל שר מגדר את תחומי האחריות שלו באופן שאינו רואה את התמונה השלמה, התוצאה היא שתחומי החירום אינם זוכים למענה. כך, כי משרד האוצר התנה את התוספת התקציבית למערך הכבאות ביישום רפורמה במשך תקופה ארוכה ללא מתן מענה סביר לתקופת ביניים, מבלי להתחשב באי כשירותו של המערך למלא את תפקידו במארג ארגוני החרום בישראל, דבר שהסב נזק רב להיערכות הנדרשת לחירום. באופן הזה, מדיניות משרד האוצר - שהייתה עקבית על פני כהונה של שרי אוצר שונים - היוותה חסם לניסיונו של שר הפנים לשפר את מצב מערך הכבאות.

החלטות משרד האוצר בנוגע לתקציב העורף המיועד למטרות התגוננות אזרחית הן דוגמא נוספת לשימוש במעמדו כגוף ביורוקרטי. דו"ח מבקר המדינה "הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" מציין שאושר תקציב נמוך משמעותית מדרישות פיקוד העורף, שהן עצמן היו נמוכות מהערכתו את הצורך. בשנת 2006 הצורך הוערך בכ-1.99 מיליארד ₪, דרישת התקציב עמדה ע"ס 772 מיליון ₪ בלבד ואושר תקציב של 367 מיליון ₪. ייתכן שהפער בין ההערכה לדרישה נבע מניסיון פיקוד העורף ביחסי הגומלין בינו לבין משרד האוצר והתוצאה מבטאת תוואי עצירה מצד משרד האוצר ואגף התקציבים, אשר השתמש בסמכויותיו הביורוקרטיות, התערב בהקצאה עצמה

ובכך לקח חלק באופן עקיף בקביעת מדיניות בתחום הגנה על העורף בחרום. בנסיבות אלה המאבק בין משרדי מקנה לגיטימציה להסרת אחריות מצד פיקוד העורף.

מראיינים נוספים הדגישו את עוצמתו של משרד האוצר כחסם בשל התנגדותו לחייב משרדי ממשלה להקצות תקציב להערכות לחרום, כדי שהעלויות יוטלו על תקציב הביטחון. גורמים ביורוקרטיים ממשרד הביטחון התנגדו להרחבת סמכויות רח"ל על חשבון תקציב המשרד בהנחה שלא יוקצה תקציב ייעודי למטרות אלו ולכן המשמעות עבורם תהיה פחות בתקציב שמיועד למטרות הליבה של המשרד. דוגמא להשפעת השליטה התקציבית היא שמשרד הביטחון לא אפשר למשרד להגנת העורף להשתמש בתקציבו, כיוון שנדרש לממש את ההתקשרויות באמצעותו. כך, למשרד להגנת העורף לא הייתה אפשרות לקדם את הנושא.

התנהלות הגורמים המעורבים בתחום ההערכות, מוכנות והתמודדות בחרום כפי שמתוארים במסמכים שבחנו את הערכות העורף וכן בראיונות שערכנו עם מקבלי החלטות ומומחים מושפעת מהמתח המובנה ביחסי הגומלין בין הפוליטיקאים לביורוקרטיים, המובילים גם לחוסר ציות וכשלי יישום וביצוע.

ו. חוסר ציות וכשלי יישום וביצוע

"יש החלטות ממשלה והיום עובדים בניגוד להחלטות ממשלה"

מסמכים שבחנו את הערכות העורף וראיונות שערכנו עם מקבלי החלטות ומומחים מתייחסים לשני היבטים של כשלי יישום וביצוע - חוסר ציות והעדר דיווח למקבלי החלטות.

בעיות של חוסר ציות וכשלי יישום של נהלים מוסכמים עולות שוב ושוב בדוחות המדינה שפורסמו מאז מלחמת לבנון השנייה. כך, בדו"ח מבקר המדינה "הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה-2007: ההערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חרום וביצועו בעת המלחמה" מלמד על התעלמות גורמים ביצועיים מהחלטות הדרג המדיני והתנהלות הקובעת את המדיניות בשטח. במלחמת לבנון השנייה (2007) פיקוד העורף והמשטרה פעלו על פי תפיסת הפעלה חדשה "התפיסה המשולבת" שגיבשו לפני המלחמה. זאת על אף שיישומה טרם אושר על ידי הרמטכ"ל והמפכ"ל, היא לא אושרה על ידי הדרג המדיני ועבודת המטה לא הושלמה. כתוצאה מיישומה של שיטת הפעלה זו, שררה אי בהירות ארגונית ומבצעית באשר לתפקוד של שני הגופים הללו.

בנוסף, מצא הדוח כי מפקד פיקוד העורף פעל בניגוד לנוהל המסדיר את חלוקת האחריות בין פיקוד העורף למל"ח בנוגע לסיוע לאוכלוסייה בחרום ופיקוד העורף ומל"ח לא פעלו על פי נוהל בין משרדי "יחסי הגומלין ושיתוף פעולה מערך מל"ח-פיקוד העורף". למרות שעלתה האפשרות לכך שהעורף יותקף למשך תקופה ארוכה, אלה לא נערכו באמצעות הכנת נהלים, הקצאת משאבים לוגיסטיים, והכנת כלל הרשויות המקומיות לתאום ושיתוף פעולה.

דו"ח מבקר המדינה בעניין ההערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות מ-2016 מציין שהמל"ל אינו מממש את כל התפקידים המוטלים עליו על פי חוק הנוגעים להגנה על העורף

האזרחי, לרבות הכנת הערכות מצב לקבינט, שאינו מודע להיקף האיומים ולמידת המוכנות להתמודד עמם. גם נציגי מערכת הביטחון אינם מתייצבים לכל הדיונים ואינם מוסרים מידע מלא לפי דרישת המל"ל, זאת על אף שנדרש שיתוף פעולה ביניהם על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008. למרות זאת, ראש הממשלה ושר הביטחון טרם הסדירו את חלוקת העבודה בין המל"ל ומשרד הביטחון בתחום הטיפול בעורף.

עוד מצוין בדו"ח שלמרות החלטת הממשלה שהתקבלה בשנת 2005 לצמצום פערי מיגון, חלק מהתוכניות לא מומשו כלל וחלק מומשו באופן חלקי בלבד. כמו כן, גם לאחר פסיקת בג"ץ בשנת 2007 למיגון מלא של מוסדות החינוך ביישובי עוטף עזה והחלטת ראש הממשלה בשנת 2011 למגן מוסדות חינוך ביישובים בטווח 7-15 ק"מ מהגבול, עדיין קיים פער במיגונם. דוגמא נוספת לחוסר הציות המוצגת בדו"ח היא שבשנת 2012 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4877 על אישור תכנית "מלון אורחים", אך נכון לשנת 2016, לא ניתן היה לממש אותה כתוצאה מכך שחלק ממשרדי הממשלה וצה"ל לא נערכו כראוי.

בעיית חוסר הציות עולה גם מדו"ח מבקר המדינה "השרפה בכרמל – מחדלים, כשלים ומסקנות –2010". מסתבר שעל אף שהתקבלו בממשלה החלטות במטרה לקדם את הסבת מערך הכבאות למערך ממלכתי ארצי, ונקבע שמשרדי הממשלה יקיימו עבודת מטה משותפת לגיבוש דרכי פעולה ומימוש החלטה עקרונית בעניין, החלטות אלה לא יושמו:

"שורת דוחות שהונחו במשך השנים על שולחן מקבלי ההחלטות מצביעים על כך שממשלות ישראל לדורותיהן ערות זה למעלה מ-25 שנה לצורך בשינוי המבנה הארגוני של מערך הכבאות שאינו ממלא כנדרש את ייעודו - מניעת סיכון ממשי לאזרחי המדינה. הממשלות קיבלו, פעם אחר פעם, החלטות שמטרתן לקדם את תהליך ההסבה של מערך הכבאות למערך ממלכתי ארצי. בהחלטות אלה אף נקבע כי על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד הפנים ומשרד האוצר, לקיים עבודת מטה משותפת שתביא לגיבוש דרכי פעולה למימוש ההחלטה העקרונית. אף על פי כן, ממשלות ישראל לדורותיהן והמשרדים הנוגעים בדבר לא יישמו את החלטות הממשלה"⁸⁴

מומחים מציינים את העדר דיווח מצד דרגים ביצועיים למקבלי ההחלטות כאחת מהסיבות לכשלי היישום והביצוע בתחום הערכות העורף לחרום ומדגישים את הנתק בין דיוני הממשלה לנעשה בפועל. למשל, פיקוד העורף מתרגל רשויות מקומיות להתנהלות בחרום אך משרדי הממשלה הרלוונטיים לא משתתפים בפועל בתרגילים. כך הפעילות מיושמת על ידי גורמים ביצועיים ללא אישור מקבלי ההחלטות, או שמתקבלות החלטות שאינן תואמות את הצורך בפועל.

ממצאי מסמכים שבחנו את הערכות העורף מצביעים מצב דומה. דו"ח מבקר המדינה "הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה-2007: ההערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חרום וביצועו בעת המלחמה" מצוין שבדיון הערכת מצב לקראת אישור פעולה צבאית בלבנון, לא הוצגו

⁸⁴ דוח מבקר המדינה בעניין השריפה בכרמל, בע' 476.

לשר הביטחון דאז ולשאר שרי הממשלה נתונים מפורטים וחיוניים בנוגע למצב מוכנות העורף וכשירותו להתמודדות עם מתקפה שעלולה להתרחש כתגובה. דיווח מלא היה עשוי להקל על הממשלה לקבל החלטות המעמידות את העורף בסיכון נמוך יותר התואם את כשירותו.

גם שר הביטחון, שפינוי תושבים מצוי באחריותו כלל לא העלה בפני הממשלה את הצורך. בעקבות זאת, לא התקבלה החלטה מערכתית בנוגע לפינוי האוכלוסייה. גם דו"ח "נתוני הערכת מוכנות רשויות מקומיות" שהוגש לשר הביטחון לא תאם את ממצאי דו"ח מבקר המדינה, אלא היה מוטה כלפי מעלה. דוגמא נוספת היא שכשהמפכ"ל ומפקד המחוז הציגו בישיבות הממשלה ובוועדת השרים לענייני בטחון לאומי את יחסי הכפיפות בין המשטרה לפיקוד העורף בזירות ההערכות המוגברת במלחמת לבנון השנייה, הם לא הבהירו לממשלה את מהות השינוי. כתוצאה מכך היא לא דנה בקבלת האחריות לטיפול בזירות על ידי המשטרה, בהיבטים של אחריות זו וביכולת המשטרה לתת מענה לעורף במקרה של התרחבות הירי תוך מילוי תפקידה השגרתיים.

6. הובלת תחום החירום בישראל – הסוגייה הארגונית

בפרק הקודם עסקנו במיפוי בעיות היסוד וסוגי הכשלים שנמצאו במערך החירום של ישראל. כפי שציינו בפרקים קודמים, הספרות והסקירה ההשוואתית בתחום ההיערכות למצבי חירום והמענה להם מדגישה את הצורך בקיומו של גוף מרכזי, שיש באפשרותו לראות תמונה שלמה של מצב החירום ואשר עוסק בהכנת המדינה למצבי חירום, בראיה כוללת, וניהולו של מצב החירום. תמונת המצב לא תהא שלמה מבלי להתייחס למאפייניהם של מספר ארגונים מרכזיים, העוסקים בתחום החירום בישראל, ואשר נתפסים כמועמדים להוביל את תחום ההיערכות והמענה למצבי חירום בכללותו, כשזה יוסדר על פי מתווה דוקטרינרי כולל.

לפיכך, במסגרת הראיונות שערכנו ביקשנו מהמומחים והבכירים להשיב על השאלה, מיהו הגוף שראוי לדעתם להוביל את היערכותה של ישראל למצבי חירום ולמענה אליהם? כן ביקשנו להתייחס לקשיים בהקניית האחריות המרכזית בנושא לארגונים מסוימים שעלו כמועמדים להובלת התחום.

במהלך הראיונות הועלו מספר ארגונים מרכזיים כמועמדים להוביל תחום החירום בישראל:

- א. צה"ל/פיקוד העורף.
- ב. משרד הביטחון – באמצעות רשות החירום הלאומית (רח"ל).
- ג. משרד ראש הממשלה – באמצעות המל"ל או מטה ייעודי הפועל במסגרת המשרד.
- ד. משרד ייעודי להגנת העורף.
- ה. המשרד לביטחון פנים.

להלן נתייחס ליתרונות ולקשיים המרכזיים שהועלו ביחס לכל אחד מהארגונים הנ"ל. יודגש, כי מטרתנו של פרק זה אינה להעביר ביקורת על מי מהארגונים, אלא ללמוד מהקשיים שעומדים לפתחם של ארגונים אלה, בבואנו לבחון את סוגיית הובלת תחום החירום בישראל.

א. צה"ל/פיקוד העורף

כפי שתואר לעיל, פיקוד העורף קנה לעצמו בכורה בכל הנוגע למענה למצבי חירום בישראל, בדגש על אלה הנובעים מאיומים בטחונים. מעמדו אף נתחזק לאחרונה, לאור אימוץ החלטות ועדת מזרחי במשרד הביטחון, אשר המליצה להעביר לפיקוד העורף אחריות נוספת על חשבונה של רח"ל. גם במהלך ניהול משבר הקורונה, נשמעו קולות בציבור ובקרב מקבלי החלטות, לפיהם יש להעביר את האחריות לניהול המשבר לידי פיקוד העורף, כולל מתוך צה"ל⁸⁵. לבסוף, השתלב פיקוד העורף במספר היבטים משמעותיים בהתמודדות עם מגפת הקורונה⁸⁶, אך לא כגוף המתכלל.

⁸⁵ יואב לימור, "צה"ל ערוך לקבל אחריות על המשבר באופן מידי - כל עיכוב עלול לעלות בחיי אדם", **ישראל היום**, 22 מרס 2020

⁸⁶ ראו: כרמית פדן, מאיר אלרון, "שמיכה כתומה": פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות, בתוך יחסי צבא חברה בצל הקורונה, INSS, [יחסי-חברה-צבא-בצל-הקורונה-83-98.pdf](https://www.inss.org.il/83-98-בצל-הקורונה-יחסי-חברה-צבא-בצל-הקורונה-83-98.pdf) (inss.org.il)

הטיעונים בעד הפקדת האחריות הכוללת על צה"ל/פיקוד העורף

"בשום מקום במדינת ישראל לא לומדים חירום כמקצוע, אלא בצה"ל. זה הארגון היחיד שיש לו תפקיד בחירום. האנשים שמאומנים הכי הרבה במצבי חירום זה אנשי צבא... זה הארגון היחיד שהוקם כדי להתמודד במצבי חירום. כל ארגוני החברה האזרחית – מה שמנחה אותם זה השגרה... רק צבא עוסק בחירום והאוריינטציה היא משימתית. לא החוק מעל הכל אלא המשימה מעל הכל.

קיימים מספר טיעונים מרכזיים בעד הפקדת הסמכות לרכז את מכלול היערכותה של מדינת ישראל למצבי החירום בידי פיקוד העורף:

א. **אמון הציבור** - צה"ל בכלל, ופיקוד העורף, בפרט, זוכים לאמון ציבורי רב. במידה רבה, המענה לאוכלוסייה האזרחית במצבי חירום מזוהה כיום עם פיקוד העורף, יותר מכל גוף אחר. דווקא במצבי חירום, קיימת חשיבות רבה לאמון הציבורי בקבלת ההחלטות וניהול המשבר.

ב. **התאמתו של צה"ל לספק מענה בחירום** – אחת הטענות שנשמעו במסגרת הראיונות שערכנו, הינה כי יתרונו של צה"ל בכך שהינו גוף שתכליתו לתפקד במצבי חירום, ולפיכך הוא מותאם לספק מענה בתנאים שכאלה. בעוד שגופים ציבוריים אמונים על המענה בשגרה, ומותאמים לספק מענה בתנאים של שגרה, קיים לגופים אלה קושי להתאים עצמם לתפקוד בתנאים שמציבים מצבי חירום, כגון ניהול "שעון לחימה", הצורך באלתורים, אורך נשימה ועוד.

ג. **משאבים** – צה"ל נתפס כגוף בעל משאבים עדיפים, שיש ביכולתו להפנותם לספק מענה במצבי חירום. טיעון זה משלים טיעונים הנוגעים להעדר השקעה משאבית מספקת בגופים אחרים:

"לפקע"ר יש עוצמה מזה שהוא נסמך על גוף כמו הצבא. ברמה הלוגיסטית,

ביכולות שיש למערכת הבטחון, לגייס ציוד ולשנע דברים. לא רואה אותם

קורים באף משרד אחר"

ד. **"סטטוס קוו"** – הקניית הסמכות הפורמלית לצה"ל, באמצעות פיקוד העורף, לשאת באחריות למצבי חירום משקפת למעשה את היתרון הקיים לגוף זה, הלכה למעשה, בפסיפס הארגוני של הגופים האמונים על מצבי חירום. לפיכך, הקניית האחריות לגוף זה לא תיתפס כסטייה משמעותית מהמצב הקיים והיא ניתנת ליישום באופן קל יחסית. בין המרואיינים, היו אף שסברו שמצב דברים בו מוקנית לפיקוד העורף אחריות נוספת – אף אם לא היה רצוי מלכתחילה – עדיין עדיף על מצב דברים בו הדברים נתונים בידי רשויות שלא צלחו, דוגמת רח"ל.

ה. **הטטוש בין החזית לעורף** – לפי הטענה, אין מקום לנתק את הטיפול בעורף מצה"ל. לאור טטוש קווי הגבול בין החזית ללחימה עלול להיווצר מצב בו המרחב הלוגיסטי של צה"ל בשעת מלחמה יהיה מצוי תחת אחריותו של גורם אחר, ובמצב כזה צה"ל יתקשה לתפקד בעילות. מאחר ותנועת כוחות, שינוע תחמושת וכיוצא באלה צעדים לוגיסטיים מחייבים

תיאום בין הגופים האחראים, ייווצר צורך בפתרון ארגוני ותורתי שיאפשר, למשל, העברת המרחב הלוגיסטי לידי הצבא לפרק זמן קצוב⁸⁷.

הטיעונים כנגד הפקדת האחריות הכוללת על צה"ל

"אני חושב שצה"ל לא רק שלא ערוך לשאת באחריות שהוא לוקח לעצמו ואין לו סיכוי לשאת באחריות. אלא שצה"ל לא מבין, כצבא, את עומק ההחלטה הזו שהוא לוקח על עצמו. פשוט לא מבין"

מנגד, נשמעו מספר טיעונים מרכזיים כנגד הפקדת האחריות לריכוז תחום ההיערכות והמענה למצבי חירום בישראל בידי צה"ל או פיקוד העורף:

א. הטיעון הקונספטואלי – תפקידו של הצבא במדינה דמוקרטית

אחד הטיעונים המרכזיים שנשמעו במסגרת הראיונות כנגד הרחבת אחריותו של פיקוד העורף, הינו כי אין זה ראוי כי צבא במדינה דמוקרטית יהא אמון על הובלתן של מערכות אזרחיות. יש שסברו, שאף לו הייתה הצדקה עניינית בעבר להיתלות על יכולותיו העדיפות של צה"ל, כיום זו כבר איננה רלוונטית עוד:

"אני חושב שהמסקנה הבסיסית והמרכזית היא שאנחנו – העורף האזרחי - מסתמכים יותר מדי על הצבא. זה היה אולי טוב למדינה בראשית ימיה, אבל היום יש לך בחוץ מלא אנשים שבתוך הקהילה שאתה יכול לבנות עליהם, שאזרחים יהיו אחראים על אזרחים"

מרואינים ציינו, כי בראייה השוואתית, הניהול של מצבי חירום, בוודאי בכל הנוגע למצבי חירום על רקע אזרחי (אסונות טבע, מגיפות וכו') נעשה במדינות דמוקרטיות על ידי רשויות אזרחיות, ולא על ידי הצבא, אף אם לצבא תפקיד חשוב במענה האופרטיבי במצבים אלה. ביסוד הדברים, התפיסה כי תפקידו של הצבא צריך להיות מוגבל להגנה מפני איומים מן החוץ:

"הגיע זמן שהמדינה תעבור שלב של בגרות והצבא יטפל באיומים מבחוץ ואזרחים ידאגו לאזרחים"

ועוד:

"לא ייתכן שבא חייל לראש רשות והוא מנחה אותו מה לעשות, שבא חייל ומנחה שר מכהן במה לעשות. זה לא מתאים למדינת ישראל של היום"

ב. התאמה מקצועית-ארגונית וחילופי גברי בתדירות גבוהה

הטענה היא שהיערכות לחירום מחייבת מקצועיות בתחומים רבים, החורגת מתחומי מומחיותו של צה"ל. המומחיות המתחייבת היא בנושאים מגוונים, בהם הצבא אינו עוסק ואין

⁸⁷ ראו: פנחס יחזקאלי, החזית האזרחית - ניהול העורף בשעת חירום, פרק ז - מדוע אין להעביר את פיקוד העורף מאחריות צה"ל (2011).

לו יכולת אפקטיבית לרכוש את הידע הנדרש. בעייתיות זו מועצמת לנוכח חילופי הגברי התדירים הנהוגים בצבא, שכן הקדנציות הקצרות של אנשי הצבא אינן מאפשרות למידה של תחום מומחיות והתמקצעות בו. היטיב לבטא זאת אחד המרואיינים:

"פיקוד העורף צריך ללמוד את המרחב האזרחי. מגיעים קצינים לשנתיים שלוש, ומסיימים (תפקיד). גם אלוף הפיקוד מגיע בד"כ לשנתיים. בשנתיים אתה עוד לא לומד. אני עובד עכשיו עם פקע"ר. אתה רואה את הפערים. הבעיה בפערים היא שכשאתה מודע לקיומם – אתה במקום טוב. כשאתה חי את העורף בזוויות מסוימות, אתה משוכנע שיש לך את היכולות הנוספות, אתה עלול לחשוב שאתה יודע גם דברים אחרים. וזה לא המצב – זה עולם תוכן מטורף"

מרואיינים חידדו כי יש להבחין בין יכולות החילוץ וההצלה, שהן בתחום המומחיות של פיקוד העורף לבין האחריות הרחבה יותר, הנוגעת להיערכות המשק וגופים אזרחיים:

"מישהו יכול לחשוב שמשדד החינוך יהיה גוף החילוץ וההצלה של מדינת ישראל? זה מה שעשו לפיקוד העורף! גוף חילוץ ששלחו אותו להיות אחראי על החוסן הלאומי ועל התפקוד של הרשויות המקומיות"

במסגרת זו, פער מרכזי שעלה בראיונות היא ההבנה הלקויה של צה"ל ופיקוד העורף את ההיבטים הכלכליים-מסחריים של החלטותיהם. אחד המרואיינים ציין:

"צריך רשות אזרחית ולא צבאית שמנחה גם את הרשות הצבאית בתחום העסקי. אני אומר שאם הרשות הצבאית מורידה הוראה שלא עובדים 40 ק"מ, החלטה כזו צריכה לבוא לאחר דיאלוג עם רשות זהה שמייצגת את הסקטור העסקי. לא חד צדדי"

ג. מנטליות ארגונית

במסגרת הראיונות שערכנו נשמעה הטענה, לפיה בנוסף לפערי ידע מקצועיים בצה"ל בתחומי אחריות רלוונטיים – קיימת בעייתיות של הבנה של מערכות אזרחיות, דרכי עבודתן ואופן הנעתן. היטיב לבטא זאת אחד המרואיינים המכיר היטב, הן את פיקוד העורף והן את רח"ל בדברים הבאים:

"צבא בתפיסת עולמי לא יכול לנהל מערכות אזרחיות. צבא לא מבין מהי מערכת אזרחית. אנחנו לא מבינים מערכת אזרחית עד שאנחנו לא נמצאים בתוכה. אנחנו לא מבינים את השיקולים בצורה מספקת, לא מבינים אילו ציפים בצורה מספקת, לא מבינים מה זה כסף בצורה מספקת, לא מבינים את הבעיות שיש בתוך המערכת הזו. אנחנו יודעים להזיז דברים מעכשיו לעכשיו. מזיזים דברים בפקודות עבור, אבל לא מבינים שמו"מ זה משהו שהוא שיח. התוצאה היא שככל שמרחיבים את סמכויות הצבא בהקשרים של ניהול המדינה, אני חושב שהמדינה מפסידה. לא כי אנשים בצבא לא טובים. הם לא מבינים, כי הם מתחלפים, הם באים ממקום של סמכות ולא

מקום של הבנה ושיתוף. ככל שעבדתי ברח"ל עם משרדי הממשלה, ידעתי למצות את תהליכי העבודה, לא ממקום של התערבות אלא ממעורבות, ממקום של שילוב ולא הנחיה, ממקום של שיתוף ולא ממקום של אכיפה. זו תפיסת עולם".

ד. היקף המשימות שמוטלות על פיקוד העורף

טענה נוספת שהועלתה ביחס לפיקוד העורף נוגעת להיקף המשימות המוטל עליו כבר בעת הזו. בין השאר נטען, כי מפקדי המחוזות בפיקוד העורף הם בעלי "מוטת שליטה" מאוד רחבה ממילא, שאינה מאפשרת להם כבר היום מתן מענה לכלל היישובים המצויים תחת אחריותם. יתירה מכך, נטען כי בשעת חירום פיקוד העורף יהיה מושקע בהיבטים הבסיסיים של חילוץ והצלה ולא יהיה באפשרותו לספק מענה רחב יותר, הרואה את מכלול הצרכים של העורף. בלשונו של אחד המרואיינים:

"כשאתה הולך לשכבה הבסיסית לנושא באחריות פקע"ר, חילוץ והצלה – התרחיש היום שונה לגמרי ממה שהפיקוד מכיר ב-20 שנה. התרחיש הבא הולך לאתגר את המדינה בעשרות אלפי טילים. הפיקוד יעסוק בחילוץ והצלה. יהיה מצב של אי ספיקה. הפיקוד יהיה עסוק מאוד בזה. אם הפיקוד חשב שיהיה לו יותר זמן להתעסק בדברים אחרים – הטלתי בזה ספק. כשאתה לוקח הכל ביחד, זה עסק מורכב"

ויש שטענו כי כבר בשגרה היקף העיסוק הנופל על כתפיהם של מפקדי פיקודי העורף הוא גדול מדי:

"יגידו לך שמפקד מחוז לא מגיע ליישובים. יש קצין יישובים שמגיע. רק אם האלוף מגיע, הוא בא לפני לראות שלא יופתע"

ה. קשב של מפקדי הצבא ומשרד הביטחון במצבי חירום מלחמתיים

טיעון נוסף שהועלה, הוא שבשעת חירום, הן הרמטכ"ל והן שר הביטחון, נדרשים לתת מענה, בראש ובראשונה, להיבטים המבצעיים. נטען, כי הקשב שיש לאלה להיבטים של היערכות אזרחית ולקבלת החלטות שעניינה השלכות על העורף הינה מוגבלת. בהתאם לטענה זו, אין זה נכון כי הרמטכ"ל, הנדרש להכריע מלחמה, יהא טרוד גם בהיבטים הנוגעים לחילוץ והצלה והיבטים הנוגעים למרקם החיים האזרחיים בצל מצב החירום שסב על לחימה. לפיכך, נטען כי "הצבא - פניו למלחמה, אין קשב ואין קשר". לעומת זאת, בכיר בפיקוד העורף טען, כי הלכה למעשה אין צורך בקשב רב מדי מצד הרמטכ"ל לפעילותו של פיקוד העורף. כך קבעה ועדת שפיר, שהוקמה על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון פנים בשנת 2000:

"יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לביטחון המדינה (חזית ועורף כאחד), על משרד הביטחון וצה"ל. האם נכון להניח כי מערכת אחת (תהיה טובה ככל שניתן), מסוגלת וצריכה להיות מופקדת על אחריות טוטלית כזו? יש להטיל ספק ביכולתם של ראשי מערכת הביטחון ומפקדי צה"ל, להקצות

זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף, בשגרה ובמיוחד במלחמה (בהנחות הקיימות של תרחיש הייחוס, כאשר האיזמים והסיכונים על העורף צפויים לקרות במקביל ללחימה בחזית), כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת הניצחון בחזית". עוד נאמר כי "הקמת פיקוד העורף, כפיקוד מרחבי-צבאי, פגם במעמד האזרחי של הג"א אשר במהותו נבנה כארגון אזרחי, מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל (אף כי באחריות שר הביטחון)"

ב. רשות החירום הלאומית (רח"ל)

מרבית המרואיינים הסכימו כי רח"ל – אף שתרמה רבות לקידום היערכותה של ישראל לחירום – לא הצליחה לבסס את מעמדה כגוף המוביל את תחום החירום בישראל ולמעשה, פעלה בצילו של פיקוד העורף, עד אשר – בעקבות ועדת מזרחי, כמעט ופורקה. הדברים שהושמעו במסגרת הראיונות, שמרביתם עולים בקנה אחד עם דוחות שבחנו את תחום ההיערכות למצבי חירום בישראל, הצביעו על מספר טעמים מרכזיים לכך:

1) חקיקה חסרה - חוסר בהירות רגולטורית והעדר סמכויות

מרואיינים הצביעו על כך שרח"ל הוקמה כגוף חסר "שיניים" ביחס למשרדי הממשלה וגופי החירום, כאחד הטעמים המרכזיים לחוסר הצלחתה של רח"ל לקדם סוגיות בתחום החירום באופן משמעותי. רח"ל נשענה, במידה רבה, על רצונם הטוב של הגופים מולם היא פעלה כדי לקדם סוגיות שונות בתחום העורף. רח"ל לא מעוגנת בחוק ואין לה סמכות סטטוטורית להורות למשרדים וארגונים לקדם פעולות או לבקר את פעילותם של משרדי הממשלה השונים. התערבות או הנחיה של רח"ל לגופים מסוימים עשויה להיתפס כהתערבות בהחלטות בתחום עיסוקו של הגוף או המשרד הממשלתי הרלוונטי. בהקשר זה, לא תרמה גם חוסר הבהירות, מלכתחילה, בהחלטת הממשלה המטילה על משרד הביטחון את "אחריות העל" על תחום החירום.

2) מיקומה של רח"ל במשרד הביטחון

בעניין מיקומה של רח"ל במשרד הביטחון נשמעו טענות סותרות. היו שסברו שנכון שמשרד הביטחון ישמש כגוף המוביל את תחום החירום בישראל, בהיותו הגוף "הקומפלטני ביותר" (בלשונו של אחד המרואיינים) מבין משרדי הממשלה לעסוק בהיבטים אופרטיביים, המחייבים מענה למצבי חירום. בהתאם לדעה זו, משרד הביטחון מותאם יותר ממשרדי הממשלה לתפקד בעתות חירום, ולפיכך נכון היה כי רח"ל תפעל במסגרתו.

ואולם, מנגד נשמעו טענות, לפיהן מיקומה של רח"ל במשרד הביטחון היה לה לרועץ, שכן המשרד לא מוכר כגוף בעל סמכות להורות למשרדים מקבילים כיצד לפעול בתחום ההיערכות לחירום:

"עצם ההכפפה של רח"ל למשרד הביטחון יצרה אנטגוניזם במשרדי הממשלה. מה פתאום שמשרד הביטחון ינחה את המשרד להגנת הסביבה? כל מה שקשור באחריות המשרד לביטחון פנים לאירועי חירום – רעידות אדמה למשל. מתי משרד הביטחון נכנס לזה? איך נכנס לזה? מה תפקיד רח"ל? מי לוקח אחריות?"

היו מי שסברו, שהמעבר למשרד להגנת העורף – משרד נפרד האמון על תחום החירום - עשוי היה לתרום להצלחתה של רח"ל, אלמלא משרד זה עצמו היה חסר כלים וסמכויות ביחס למשרדי הממשלה האחרים. עוד נטען, כי מאבקי כוחות פוליטיים והישענות על משרד הביטחון בהיבטים הנוגעים להוצאה התקציבית של המשרד להגנת העורף, הם שעמדו גם בעוכריה של רח"ל ופגעו ביכולתה לקדם את תחום העורף מתוך משרד זה.

עוד נטען, בדומה לנטען ביחס לפיקוד העורף, כי הקשב של משרד הביטחון בעתות לחימה אינו נתון לסוגיות של היערכות אזרחית בעורף, אלא להכרעתה של הלחימה עצמה. יתירה מכך, נטען עצם השיוך של רח"ל למשרד הביטחון הינו בעייתי, שכן הדבר מוביל להעדפה פסולה של אינטרסים של משרד הביטחון בשעת חירום. טענה זו כבר הועלתה במסגרת דוחות שעסקו בשאלת המענה במצבי חירום, בהן דוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום שפעלה בראשות האלוף (מיל') עמי איילון לאחר מלחמת לבנון השנייה :

"כפיפות פיקוד העורף ומל"ח למשרד הביטחון, טומן בחובו בעיה מהותית הנובעת מניגוד אינטרסים בין צרכי הצבא לבין צרכי המערך האזרחי, כאשר סמכות ההכרעה בנושאי חלוקת המשאבים להפעלת המשק האזרחי בשעת מלחמה, מצויה בידי משרד הביטחון – צד מוטה בעל מטרות וקדימויות משלו"⁸⁸.

3) איכות כוח האדם ובכירותו

אחת הטענות שנשמעו בראיונות, הייתה כי כישלונה של רח"ל נבע מהעובדה שלא מונה לעמוד בראשה אישיות בכירה, רמטכ"ל או אלוף בדימוס, אשר יכולה הייתה לזכות באמונם של הגורמים השונים הפועלים בתחום היערכות העורף – הן מול צה"ל והן מול משרדי הממשלה וגופי החירום :

"ראש רח"ל חייב להיות במעמד של מנכ"ל משרד ממשלתי, עם כל הדברים מסביב - משכר ועד סמכויות. לא יכול להיות פחות ממנו. הוא מתכלל את כל מדינת ישראל בחירום, הוא לא יכול להיות בדרגה פחותה ממנכ"ל משרד ממשלתי אחר. המעמד מאוד חשוב. הוא צריך להיות יכול לבוא לראש רשות מקומית ולומר לו אתה חייב לעשות א, ב, ג..."

עוד נטען, כי לא תמיד מונו לתפקידים ברח"ל אנשים בעלי היכולת המקצועית המתאימה. בהתאם לטענה זו, רח"ל שימשה כ"סידור עבודה" לתפקידים במשרד הביטחון.

⁸⁸ הוועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום – דוח שני, פברואר 2007, בעמ' 5.

4) עיסוק בהיבטים אופרטיביים המצויים בחפיפה עם פיקוד העורף

המסקנה המרכזית בדוח ועדת מזרחי הייתה כי רח"ל עסקה בהיבטים אופרטיביים רבים בחפיפה עם פיקוד העורף. בין השאר, מצאה ועדת מזרחי כי מתקיימים תהליכים מקבילים של גיבוש תמונת מצב והערכת מצב ברח"ל ובפיקוד העורף והובאו בפניה עדויות לתוצרים שונים של תהליכים אלה, הנמסרים בעת ובעונה אחת למקבלי ההחלטות. לטענת מרואיינים, החדירה של רח"ל לתחומי עיסוקו של פיקוד העורף הביאה להגברת החיכוכים בין הגופים.

"רח"ל כגוף מטה של שר הביטחון הייתה צריכה להתעסק יותר ברמה הלאומית אסטרטגית, של להכין את המדינה לחירום; החלטות ממשלה, חוק העורף, שינוי בחוק רישוי עסקים, נניח שבהקמת חניונים תת קרקעים - שיהיו שם הכנה למקלחות ושירותים. זו רק דוגמה לא מחייבת..."

במהלך השנים רח"ל עסקה פחות ברמה האסטרטגית וירדה יותר נמוך, כי שמה הרגישה יותר רלוונטית. כשאתה נותן כסף, אתה מרגיש יותר רלוונטי, לחלוטין. לכן, כשרח"ל ירדה יותר נמוך, רח"ל ופקע"ר דרכו על אותה משבצת והלכו מכות מי דורך יותר חזק"

לפיכך, המלצת הוועדה הייתה למקד את רח"ל בתווך הלאומי-אסטרטגי ולהקפיד על אפיונה כימטה, שתפקידו העיקריים – התווית מדיניות, תכנון, הנחייה, תקצוב, תיאום, פיקוח ובקרה. פקע"ר, במהותו גוף ביצוע-אופרטיבי, ימשיך לפעול מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה ויחד עמם, בכל ההקשרים בהם נדרשת פעילות שתאפשר תפקוד רציף של מערכות החיים החיוניות - בשגרה וחירום..."

5) מאבקים פנימיים במשרד הביטחון

טענה נוספת שנשמעה במסגרת הראיונות, הייתה כי חיכוכים פנימיים העוסקים במעמדו של ראש רח"ל ומעמדו אל מול מנכ"ל משרד הביטחון האפילו על שיתוף הפעולה בתוך משרד הביטחון עצמו ועל יכולתה של רח"ל להתפתח במסגרת המשרד. על פי הטענה, שאלת בכירותו של ראש רח"ל וכפיפותו למנכ"ל העסיקה את בעלי התפקידים במשרד והיוותה בלם להתפתחות הארגונית של רח"ל:

"היו דיונים שלמים על זה שראש רח"ל רוצה להיות במעמד של מנכ"ל. ברגע שזה התחיל מזה, זה התגלגל לדברים אחרים. אני קורא לזה מלחמות האגו.

אז היה מתח בין סמכויות ומעמד רח"ל במשרד הבטחון. והיה מתח במעמד סמכויות רח"ל כלפי פקע"ר. לעולם, אלופי הפיקודים לא החזיקו מרח"ל. לא תפסו אותה כמנחה לאומי..."

בשולי הדברים נציין טענה נוספת שהועלתה, בדבר הטיה של משרד הביטחון לעמדות של פיקוד העורף ולסוגיות ביטחוניות, בעיקרן. במסגרת הראיונות נשמעה טענה, לפיה הפקדת האחריות על משרד הביטחון להוביל את תחום החירום, כורכת בחובה הטיה מובנית של המשרד לטובת עמדות של פיקוד העורף. טיעון זה הובא כטעם להעברת האחריות לתכלול המענה לעורף אל מחוץ למשרד הביטחון, למשרד ראש הממשלה או למשרד ייעודי.

ג. משרד ראש הממשלה – באמצעות המל"ל או מטה ייעודי הפועל במסגרת משרד ראש הממשלה

אחת האפשרויות שהועלתה על ידי מרואיינים, הינה הטלת האחריות על הובלת תחום החירום על משרד ראש הממשלה, אם באמצעות המטה לביטחון לאומי, אם באמצעות העברת רח"ל למשרד ראש הממשלה או באמצעות גוף חדש. אפשרות זו, אף שהועלתה קודם להתפרצות מגפת הקורונה, קיבלה חיזוק במהלכה, שעה שראש הממשלה הטיל על ראש המל"ל אחריות לריכוז עבודות מטה ומתן המלצות לו בעניין המאבק בקורונה. עוד יצוין, כי כבר לפני מספר שנים הוקם במסגרת המל"ל אגף הכולל בתוכו עיסוק בתחומי העורף.

הטיעונים שהועלו בעד הקמת גוף לניהול מצבי החירום במסגרת משרד ראש הממשלה היו:

א. בהיותו של חירום אירוע רב מערכתי, הנוגע לעבודת כלל משרדי הממשלה, נכון שהגוף המכווין את היערכותה של המדינה יפעל תחת מטרית משרד ראש הממשלה. ההנחה היא, כי פעולה במסגרת משרד ראש הממשלה תזכה לשיתוף פעולה טוב יותר מצד משרדי הממשלה האחרים. במידה רבה, הטיעון בעד השמת גוף הניהול המרכזי במסגרת משרד ראש הממשלה הינו משלים לקשיים שהועלו ביחס למיקומה של רח"ל במסגרת משרד הביטחון. כך, ביחס למל"ל ציין אחד המרואיינים שביצע תפקיד במל"ל:

"ראינו שיש דברים שנתקעים ולא מתקדמים, אז הובלנו אותם...הקמת מערך הכיבוי במדינת ישראל זה דוגמה. נכנסנו לפינות, שראש הממשלה ביקש שניכנס. המל"ל תופס עצמו כקצין האג"ם של הממשלה".

ב. הלכה למעשה, ניהול מצב החירום אינו מתבצע על ידי שר מסוים, לרבות שר הביטחון, אלא על ידי ראש הממשלה, הקבינט והממשלה כולה. לפיכך, קיים הגיון כי הגוף המייעץ לממשלה בכל הנוגע לניהול המשבר וזה שמרכז את מימוש החלטותיה יפעל במסגרת משרד ראש הממשלה.

מנגד, הטיעון המרכזי שהועלה כנגד השמת גוף מרכזי האמון על היערכות למצב החירום וניהולו במשרד ראש הממשלה היה כי משרד ראש הממשלה אינו משרד "אופרטיבי". בעוד שהמל"ל עשוי לשמש כגוף העוסק בעבודות מטה, אין לו כלים לשמש כגוף ביצועי הדואג לביצוע החלטות. כך, בשיחה נוספת שקוימה עם אחד המרואיינים בעקבות משבר הקורונה אמר:

"הממשלה לא הייתה (צריכה להשתמש) במל"ל כמטה תיאום לאומי. הוא לא גוף תיאום. זה גוף מטה שנועד להכין ניירות ולבחון חלופות למדינת ישראל. הוא לא אמור לנהל את התהליכים ועבודות המטה. זו הסיבה הכי ברורה למה ההוראות לא מתבצעות. זה שלא מכניסים למלוניות – מי אמור לדאוג שזה ייקרה?"

בהנחה שראש הממשלה החליט שהוא מנהל והמל"ל הוא גוף התיאום, הוא היה חייב לקחת את רח"ל כגוף המנהל. המל"ל לא יכול להיות גורם כזה. רח"ל הייתה צריכה לתכלל את הפעילות מול כל משרדי הממשלה. לזה יש גם מחוזות לרח"ל עד לרמת היישוב"

ד. משרד ממשלה ייעודי, האמון על העורף

נסיבות הקמתו של המשרד להגנת העורף, כמו גם נסיבות סגירתו, תוארו על ידי מרואיינים כהחלטות פוליטיות, שלא לוו באסדרה משלימה של סמכויות המשרד ביחס למשרדי ממשלה אחרים, בהקניית כלים של ממש למשרד זה לנהל את תקציבו או בהעברת גופי חירום לניהולו של המשרד. בין השאר, נטען כי המשרד סורס מיכולת ממשית לקדם סוגיות בעורף מאחר שהשליטה על ההוצאה התקציבית של המשרד נותרה בידי משרד הביטחון, שהתנגד לשתף פעולה עם המשרד. כך יצא, שמימוש תקציבו של המשרד בתחום העורף היה תלוי בביצוע התקשרויות על ידי משרד הביטחון לטובת העניין.

מחלוקת נסבה גם על שאלת הכפפת פיקוד העורף למשרד להגנת העורף. מחד גיסא, נטען כי העברת הפיקוד הייתה מבססת את המשרד להגנת העורף כמפקד מוביל בתחום המענה למצבי חירום. מנגד נטען, כי העברת פיקוד העורף למשרד להגנת העורף הייתה מעקרת את יכולתו של פיקוד העורף, הנשען על משאבי צה"ל, להמשיך ולשמש גוף מוביל בתחום החירום.

הטיעון המרכזי שהועלה בעד הפקדת תחום העורף בידי משרד נפרד היה הצורך לייחד גוף העוסק בתחום החירום ברמת משרד ממשלתי, בשל חשיבותו הרבה והעובדה כי סוגיית החירום חוצה את כלל המשרדים⁸⁹. מנגד, הקושי שהתעורר, בדומה לטענות כנגד הפקדת הנושא בידי משרד הביטחון, היא עד כמה יכול משרד ממשלתי מקביל להנחות משרדים בתחומי אחרותם המקצועית. כלומר, מדוע ששר הבריאות, לדוגמא, יקבל הנחיות מהשר להגנת העורף בתחומי אחרותו המקצועית?

בסופו של דבר, לא ברור מהו הגורם המכריע לכך שהניסיון הישראלי בהקמת משרד ייעודי להיערכות למצבי חירום לא צלח. אין ספק, כי השילוב של היעדר הישענות על דוקטרינה מלאה, הכוללת הגדרה ברורה של אחריות וסמכות השפיע על העניין. ייתכן בהחלט, שהעדר

⁸⁹ כך, בוועדה ציבורית בראשות האלוף לבנה שהוקמה לאחר הקמת המשרד להגנת העורף קבעה: "שר במשרה מלאה ומשרד ייעודיים לטיפול בעורף יהוו מכפיל כוח בנושא ויקדמו אותו, ידרבנו את כלל הגופים לעסוק בתחום ולתת להיערכות למצבי חירום ומשבר עדיפות גבוהה יותר בתקציבים ובמשאבי ניהול על חשבון השוטף. רמת מעורבות השרים והבכירים ורמת מימוש התוכניות תעלה. משרד ייעודי לנושא יאפשר ראייה הוליסטית ואינטגרטיבית החיונית לנושא... המערב מעצם טבעו גורמים רבים (סמכויות המשרד להגנת העורף, מרכז המחקר והמידע בכנסת (2012), בעי 11.

תפישה תורתית כוללת המגובה באסדרה חוקית חידדה את המתחים הפוליטיים והמתחים בין הגורמים הבירוקרטיים לבין מקבליהם ובינם לבין הגורמים הפוליטיים. עם זאת, לא ברור אם המשרד להגנת העורף נדרש אכן לאיגום כלל גופי החירום האופרטיביים תחתיו כדי להצליח, אף שאין ספק כי דווקא בשל חוסר הבהירות הרגולטורית – השמתם תחתיו הייתה מקדמת את מעמדו והשפעתו (אף שייתכן שעל חשבון צרכים של ארגוני החירום עצמם).

משטרת ישראל והמשרד לביטחון פנים

אחד הגופים הנוספים שהועלו כמועמדים לקלוט את סוגיית ההיערכות והמענה למצבי חירום הוא המשרד לביטחון פנים (בט"פ), בכלל, ומשטרת ישראל, בפרט. בהקשר זה, חשוב לציין כי ככלל, משטרת ישראל נושאת כבר היום באחריות הסטטוטורית להוביל את המענה האופרטיבי לאירועי חירום אזרחיים בהתאם לפקודת המשטרה⁹⁰. לפיכך, הועלתה הטענה – בעיקר מצד בכירים לשעבר במשטרת ישראל – כי יש מקום להרחיב את אחריותה של משטרת ישראל לכלל הקשרי ההיערכות לחירום ו/או להרחיב את סמכויותיו של המשרד לבט"פ, כמשרד ממשלתי שיוכל את תחום החירום. במסגרת זו, הוצע לבחון להעביר אל המשרד לבט"פ ארגוני חירום נוספים, ובהם שירותי הכבאות וההצלה.

המלצה זו אינה חדשה; הרעיון להפקיד את האחריות על ההיערכות למצבי חירום בידי המשרד לביטחון הפנים עלתה עוד במסגרת החלטות הממשלה שעסקו במיקום פיקוד העורף⁹¹ וכן במסגרת וועדות שונות שעסקו בנושא⁹². כך לדוגמה המליצה וועדת איילון בעקבות מלחמת לבנון השנייה:

"הועדה ממליצה על ריכוז כלל האחריות והסמכות להיערכות והפעלת מערך העורף בשגרה ללא צורך ב"העברת מקל" ברגע הקריטי. רציפות באחדות הפיקוד והשליטה ובאחריות הטריטוריאלית בשגרה ובחירום בכל רמות הביצוע, ובחירום...

הועדה ממליצה עוד, כי כחלק מארגונו מחדש של המערך, יועברו פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח, והועדה הבין-משרדית להיערכות מדינת ישראל לתרחיש רעידות אדמה, על כל סמכויותיהם, למשרד לביטחון פנים, כגופים עצמאיים אשר יונחו ע"י "הרשות הלאומית לחירום" ויופעלו תחת הפיקוד והשליטה המרחביים של משטרת ישראל"⁹³

⁹⁰ סעיף 90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

⁹¹ כבר בשנת 1991 בעת ההחלטה על הקמת פיקוד העורף הביעו מספר שרים בקבינט את הדעה כי ראוי שהתגוננות העורף תהא באחריות המשרד לביטחון פנים. נקבע שהנושא יבחן שוב לאחר תקופה של שנה. בהחלטת הממשלה מספר 39 מתאריך 26.11.95 נקבע כי "בהמשך להחלטה בדבר הקמת המשרד לביטחון פנים, להטיל על שר הביטחון, השר לביטחון פנים ושר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, לטפל בכל הכרוך בהעברת הגנת העורף, או שטחי פעולה בתחום הגנת-העורף ממשרד הביטחון למשרד לביטחון פנים". בהחלטת הממשלה מספר 2632 מתאריך 9.9.97 הוחלט בין השאר "לרכז את הסמכויות והאחריות לנושא הגנת העורף במשרד לביטחון פנים" וכן, "להטיל על צוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד הביטחון ונציג משרד המשפטים, להכין את עבודת המטה הנדרשת לביצוע החלטה זו בתוך שלושה חודשים. החלטה זו לא מומשה. ראה: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), דוח שני, 44 פברואר 2007, עמ' 15, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁹² צוות לבחינת הנושא אשר הקים משרד הביטחון בשנת 1998 בראשותו של רא"ל (מיל) משה לוי, חזר על ההמלצה. גם צוות בראשותו של האלוף (במיל) הרצל שפיר, ובשיתוף המועצה לביטחון לאומי, שהוקם בשנת 2000 ע"י ראש הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון פנים המליץ באופן דומה. המלצות ברוח דומה, הוגשו גם ע"י האלוף (במיל) רן גורן, במסגרת עבודת בחינה עצמאית שהוטלה עליו, בשנת 2003, ע"י המשרד לביטחון פנים.

⁹³ ועדת איילון, לעיל, ה"ש 88 בעמ' 7.

יוזכרו מספר טיעונים עיקריים שהוצגו בפנינו, בעד העברת הסמכויות למשרד לביטחון פנים:

א. **ההפרדה הראויה בין תפקידי הצבא הפועל למול איומים מהחוץ לבין תפקידיהן של הרשויות האזרחיות.** נטען, כי ראוי להטיל על משטרת ישראל את האחריות למתן המענה למול האוכלוסייה האזרחית וכי פיקוד העורף יכול לפעול תחת פיקודה של משטרת ישראל במענה לאלה.

ב. **"מה שעובד בחירום צריך שיעבוד גם בשגרה"** – ראוי להטיל את האחריות להיערכות העורף על הגוף האמון על המענה במצבי חירום. מאחר שמשטרת ישראל היא הנושאת באחריות לניהול אירוע חירום אזרחי, ראוי להטיל עליה את האחריות על ההיערכות המשלימה הנדרשת לו.

ג. **ראיית התמונה השלמה** – את האחריות המשטרתית לתת מענה אופרטיבי בחירום צריך להשלים בסמכות להנחות את ההיערכות כולה.

ד. **כשירותה של המשטרה לספק מענה אופרטיבי לאירועי חירום** – נטען, כי משטרת ישראל הינה גוף בעל יכולות אופרטיביות שיש באפשרותו להכיל את האחריות לספק מענה בשעת חירום.

מנגד, הקשיים האפשריים בהפקדת האחריות בידי המשרד לביטחון פנים, בכלל, ומשטרת ישראל בפרט, מהווים בעיקרם המשכם של הטיעונים הגורסים שיש להפקיד את האחריות על היערכות העורף בידי צה"ל והם כוללים טיעונים אלה:

א. **בשלותו וכשירותו של המשרד לביטחון פנים** – יש הטוענים, כי המשרד לביטחון פנים אינו מצליח לממש כבר היום את אחריותו באופן נאות וכי יחסי הגומלין בין הארגונים הכפופים לא אינם מיטביים.⁹⁴

ב. **הטשטוש הגובר בין החזית לעורף במצבי חירום מלחמתיים** – בהמשך לטיעון הנוגע להותרת פיקוד העורף בצה"ל, יש הטוענים כי נכון שהתיעדוף בהקצאת המשאבים יבוצע על ידי צה"ל. כך, האלוף (במיל') גיורא איילנד טען:

"לפני עשר שנים דן הצבא, בעקבות אחת מהחלטות הממשלה, על העברת פיקוד העורף מהצבא למשטרה. הרוב המוחלט של האלופים גרסו ש"צריך להסכים לזה, כי מה לנו ולעניין הזה של העורף". נראה לי שגם הצבא הבין בשלב מסוים, שאין לו אלא להעדיף שפיקוד העורף יישאר בצבא, לא רק בגלל הדוגמאות שניתנו פה, אלא בגלל העובדה שלפעמים התעדוף בהפעלת המאמצים, כשהאיום אינו רק על האזרחים בעורף אלא גם על מתקני צבא חיוניים בעורף, חייב להיות בידי של אדם אחד. משמע, אם נופלים חלילה שני טילים כימיים, אחד על רחובות ואחד על תל נוף, ויש לך יחידת טיהור אחת ואתה צריך להחליט באיזה סדר עדיפות אתה מטפל בפגיעה הכימית, אזי אינך רוצה שהאמצעים יהיו רק בידיים האזרחיות. הרי

⁹⁴ פנחס יחזקאלי, החזית האזרחית - ניהול העורף בשעת חירום, לעיל הי"ש 87 (המתנגדים מטעמים שלא רק שהמשימות הקלאסיות של המשרד לביטחון פנים אינן מתמלאות, אלא שקיים ליקוי בולט בתפקוד הגופים המצויים תחת אחריותו וביחסי העבודה ביניהם")

עם כל הכאב בעניין כזה, יכול להיות שבראייה לאומית החזרת שדה תל
נוף לפעולה חשובה מהצלת כך וכך בני אדם, ולכן יש להפעיל את האמצעים
בראייה לאומית אחת"⁹⁵

- ג. **העדיפות הארגונית והמשאבים העדיפים העומדים לרשות צה"ל** – בהתאם לטיעון זה, משרד הביטחון וצה"ל הינם ארגונים בעלי יכולת עדיפה ויכולתם להתמודד עם השקעה נדרשת בתחום החירום כמו גם לקדם עמדותיו בתחום זה טובים משל המשרד לביטחון הפנים. התוצאה מהעברת האחריות למשרד לביטחון פנים תהא דווקא פגיעה אפשרית בפיקוד העורף בפרט, ובקידום ההיערכות למצבי חירום בכלל.
- ד. **החפיפה בין האחריות המיניסטריאלית לאחריות בתחום החירום** - טיעון נוסף שיש להזכיר, והוא משמעותי בעינינו ורלוונטי באותה מידה לכל משרד ממשלתי שבידיו תופקד האחריות על ההיערכות למצבי חירום, כרוך במידת יכולתו, בין להלכה ובין למעשה, של המשרד לביטחון פנים להנחות משרדי ממשלה אחרים בתחומי אחריותם המקצועית. בעייתיות זו עלתה גם ביחס להפקדת האחריות בידי משרד הביטחון, ולמעשה, שימשה כאחד הגורמים המרכזיים שמנעו את קידום חקיקת "חוק העורף".

⁹⁵ גיורא איילנד, "הגנת העורף כחלק מתפיסת הביטחון" בתוך הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל (אלכס אלשטולר ומאיר אלרן, עורכים) INSS (2012) בעמוד 25.

7. לקראת מענה אחוד לחירום

עקרונות מנחים לניתוח

מעיון בכלל המקורות שאספנו – מידע השוואתי, דוחות וראיונות - אנו סבורים כי קיימות מספר תובנות, שראוי שתשמשנה כעקרונות מנחים לכל חלופה ומענה שיגובשו להיערכות ישראל לחירום ואבני יסוד בבניית דוקטרינת חירום ישראלית:

א. חירום הוא עניין רב מערכתי –

"חירום אינו נוגע למשרד ממשלתי כזה או אחר, חירום אינו נוגע רק לרשות המקומית, חירום אינו נוגע לפיקוד העורף בלבד, או רק למשטרת ישראל, רק למד"א או רק לאזרח... אני טוען שחירום הוא מולטי-ארגוני"

מטבע היותם של אירועי החירום אירועים משמעותיים, המשליכים על כלל היבטי החברה והמשק, המענה לחירום מחייב שילוב זרועות של כלל הגופים והרשויות במדינה. יתירה מכך, המענה המשולב צריך לכלול גם גופים שאינם חלק מהמסגרת השלטונית הפורמלית, ובכלל זה, המגזר העסקי, ארגוני החברה האזרחית, קהילות והאדם הפרטי.

ב. צורך בראיה מרכזית והנחיה מרכזית –

"צריך מישהו שרואה את הרצף באחריות הלאומית מהפרט, המשפחה, הקהילה, הרשות והרמה הלאומית. חייב להיות רצף – מישהו שרואה את הכל. לא יכול להיות גופים נפרדים".

הנגזר מכך שאירוע חירום הוא אירוע רב מערכתי ורב תחומי, המשפיע על היבטים כה נרחבים של החיים במדינה, הוא שחיוני כי ההכנה וניהולו של אירוע שכזה יהיה בראיה כוללת, הלוקחת בחשבון את מגוון ההיבטים הנדרשים והנותנת מענה למכלול הצרכים העולים מניהול החירום. לא אחת עלה, כי טיב המענה לתחום מסוים כרוך בטיב המענה לתחום אחר; כך, כדי להבטיח הספקת מזון בנקודה מסוימת, נדרש לקיים מאגרים/מחסנים, נדרש לספק תובלה, נדרש להבטיח את פעילותם של הגורמים המספקים מזון (כגון סופרמרקטים) ואת נגישותו של הציבור.

באותה מידה, גם ההיערכות של כל גוף למימוש אחריותו כרוכה במענה הניתן על ידי גופים אחרים. לדוגמה, מרואיינים הצביעו בפנינו על כך שגופים הנדרשים למענה בתחומם נוטלים חלק בתרגילים

רלוונטיים על פי שיקול דעתם, ובהיקפים משתנים, מבלי שניתן יהיה לכפות עליהם את ההשתתפות. הראיה הכללית עשויה גם למנוע אנומליות, כגון חלוקת אחריות מרחבית של גופים שונים, שאינה עומדת בקנה אחד ולפעמים סותרת היערכות של גופים אחרים.

ראיה התמונה השלמה היא תנאי לראיה אסטרטגית, ומאפשרת גם את ניהול הסיכונים הנדרש להיערכות לחירום ולניהול אירועי חירום, בראיה שלמה.

ג. המענה בשגרה משליך על המענה בחירום

"מה שיעבוד בשגרה יעבוד גם בחירום"

סוגיה שעלתה שוב ושוב במסגרת הראיונות שערכנו, היא דעתם של המומחים, לפיה המפתח למתן מענה בחירום נשען על המענה המצוי בשגרה. ברירת המחדל צריכה להיות, שגוף שאמון על המענה השוטף, הוא זה שייטן את המענה גם בשעות חירום; המענה בשגרה הוא שמקנה את ההיכרות הנדרשת עם תחום המענה, הבנת הצרכים והיכולת לספקם. במרבית המקרים, נכון גם להישען על תשתית לוגיסטית וארגונית שנבנית ממילא, במקום לייצר מענה חלופי. כך, אם שירותי הרפואה ניתנים על ידי קופות החולים – המענה בחירום יישען על קופות אלה. משפטנים ציינו, כי האחריות המוטלת על פי דין על גופים שונים, אינה מסויגת בשעת חירום. אין להבין מכך, שבמקרים קיצוניים מסוימים לא יתוגבר המענה הקיים או אף יומר במענה חלופי, אלא שהנחת העבודה צריכה להיות הישענות מרבית על המנגנונים הקיימים.

ד. הצורך ברגולציה הנשענת על חקיקה ראשית

"אין סמכות לרגולטור, לא לחייב, לא להגיד מה צריך להיערך, לא לחייב הקצאה תקציבית של המשרד. הם מנחים לא ממקום של סמכות. בעגה המשפטית – המלצה".

סוגיית העדרה של חקיקה ורגולציה ראויה עלתה כחוט השני בראיונות שקיימנו ובדוחות מבקר המדינה. מומחים רבים תלו את המצב בתחום היערכות לחירום בהעדרה של מסגרת חוקית מקיפה ורגולציה מספקת. חלקם התייחסו לצורך שרגולציה זו תעגן תפיסת מענה שלמה לחירום וחלקם התמקדו בצורך שהרגולציה תכיל סמכויות הנחיה ואכיפה של נושאים בתחום אחריותו של כל גוף.

בהעדרה של רגולציה, פעולות רבות נעשות באופן וולנטרי בלבד, והן פועל יוצא מרמת המודעות של בעלי תפקידים ותפיסת עולמם. בדוח מבקר המדינה בעניין היערכות הלאומית לחירום משנת 2015 נכתב:

"העובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף, היא בגדר ליקוי חמור המקשה זה שנים על הפעילות של הגופים המטפלים בעורף בחירום ועל התיאום ביניהם. השלמת ההסדרה בתחומים אלו היא מהותית לצורך שיפור היכולת של הגופים הרלוונטיים לממש באופן מיטבי את ייעודם ואת תפקודם בחירום"⁹⁶

ה. המענה לחירום מחייב הקצאת משאבים

"משאבים אדירים נדרשים כדי לתת מענה לנושא מוכנות לחירום.
משאבים אדירים"

אחד הפערים המשמעותיים שבא לידי ביטוי במסגרת הראיונות השונים, הוא סוגיית ההקצאה הכספית הנדרשת להיערכות לחירום. הדבר עלה בשני היבטים משלימים; ראשית, הוצג כי אחד הפערים בהיערכות לחירום נובעת מכך שהגופים הרלוונטיים אינם מחויבים בהקצאה כספית כלשהי לתחום ההיערכות לחירום. משרדי הממשלה השונים רשאים לעשות בתקציבם בהתאם לשיקול דעתם, ואינם מקצים תמיד כספים להיערכות לחירום. הכספים מופנים לצרכים "דוחקים" יותר, מטבע הדברים לנוכח המצוקות הכספיות השוטפות. שנית, אחד הכלים המשמעותיים שהוצג כתומך קידום היערכות לחירום הוא הקצאה כספית; השתתפות במימון פרויקטים שונים הכרוכים בהיערכות לחירום שימש כקטליזטור לקידום תחום החירום.

ו. היערכות לחירום מחייבת מומחיות

"התעסקות בעורף – זה ממש מקצוע."

בעלי תפקידים העוסקים בחירום הדגישו בראיונות עמם, כי תחום ההיערכות לחירום מחייב התמקצעות האורכת שנים. בעלי תפקידים בכירים אשר הגיעו מרקע בטחוני, תיארו תהליך למידה ממושך, הכולל למידה של השחקנים "האזרחים" השונים, הצורך בהסתגלות לניהול ממשק שלא על בסיס היררכי. ביקורת הופנתה מצד מי שעוסק בהיערכות גורמים מסחריים במשק לחירום על רמת ההבנה המשקית המצויה בידי גורמים ממשלתיים.

סוגיית העדר המקצועיות באה לידי ביטוי גם בדוחות של מבקר המדינה. כך, בדוח מבקר המדינה בעניין היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום משנת 2015 ציין מבקר המדינה:

⁹⁶ מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, התשע"ה – 2015 בע' 4.

"בישראל אין הליך מסודר ושלם להכשרת אנשי מקצוע שיהיו אחראים לרכז את הטיפול באסונות פתע רבי נפגעים (אפר"ן), למעט מספר קטן של תכניות אקדמיות ומסגרות לימודיות בתחום זה⁹⁷, ואין מספיק מודעות בקרב גופי החירום, לרבות הגופים הממשלתיים, לצורך בהכשרה כאמור. פיקוד העורף פועל להכשרת אנשי מקצוע שתפקידם חילוץ והצלה. אנשים אלה השתתפו בחילוץ והצלה במסגרת הסיוע שהעניקה ישראל למדינות אחרות, ורכשו ניסיון רב בתחום. ואולם חילוץ והצלה הן רק חלק מהפעולות הנדרשות להתמודדות עם מצב חירום, הכוללות היערכות, מניעה, טיפול באירוע בעת התרחשותו (לרבות חילוץ והצלה) ושיקום.

מבדיקה אקראית של מכרזים שפרסמה נש"ם (נציבות שירות המדינה) בשנים האחרונות למשרות שעניין טיפול בעורף בשעת חירום, עולה כי דרישות הסף למשרות אלו אינן כוללות דרישה ללימודים אקדמיים בתחום הטיפול באירועי חירום⁹⁸.

⁹⁷ באוניברסיטת חיפה קיימת תכנית לתואר שני בפקולטה לגאוגרפיה, עם התמחות בהיערכות למצבי חירום ובהתמודדות עם מצבים כאלה.
⁹⁸ דוח מבקר המדינה, היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום, התשע"ה – 2015, בעמ' 61.

8. סיכום והמלצות

מדינת ישראל חסרה דוקטרינה להיערכות למצבי חירום, למענה לאלה ולשיקום מהם, ובוודאי חסרה היא מסגרת חוקית ורגולטורית שתביא לידי ביטוי דוקטרינה שכזו (והמסגרת הקיימת אינה משקפת את המצב בפועל – החוק עלי ספר שונה מהחוק בשטח). מצב זה הינו פועל יוצא של תהליך היסטורי שהביא להיווצרות קבעון מערכתי בתחום ההיערכות למצבי החירום: הדומיננטיות של האיום הביטחוני על ישראל ויחסי הכוחות הארגוניים, שעוצבו ברוח איום זה, הותירו את המחשבה אודות איומים "אזרחיים" מאחור. זאת ועוד, כפי שכבר הוכח בעבר, גם האיום הביטחוני – שעוצמתו בהתייחס לאיום על העורף עלתה לאין שיעור בעשור האחרון – אינו זוכה עדיין למענה שלם, פערים בנושא מתגלים בעקבות אירועי לחימה, והם באים לידי ביטוי בדוחות הרבים והמצטברים בתחום היערכות העורף ובחקיקת הטלאים – מרביתה ארכאית - עליה נשען המענה גם לאיומים מסוג זה.

בכל אופן, בולטת העובדה לפיה ההסתכלות על היערכות למצבי חירום בישראל עוצבה וגובשה בצל האיום הביטחוני, עד להיווצרות "קונספציה" הרואה את מכלול ההיערכות למצבי חירום במשקפיים של בטחון. נדגיש, כי אין אנו מקלים ראש בחומרת האיומים הביטחוניים ואין חולק על כך שמצבי החירום הנובעים מאיומים שכאלה הם אלה שבפניהם נתקלה ישראל בעיקר בשבעת העשורים שמאז הקמתה. אלא שבצל איומים אלה לא נבנתה תשתית תפיסתית, נורמטיבית ואופרטיבית שלמה למתן מענה לאירועים "אחרים". הטיפול בכלל מצבי החירום האחרים נעשה באופן נקודתי, באמצעות כלים חסרים ואסדרה חלקית.

נושא החירום מוזנח גם בגלל כשלים מתחום ה"כלכלה הפוליטית": השקעה בתחום זה נושאת פירות בעתיד הרחוק (אם בכלל), דבר המקשה על רווחים פוליטיים ולכן אין תימרוץ לפוליטיקאים לעסוק בתחום. בהעדר תפיסה דוקטרינרית המעוגנת היטב בחוק – מתחים בין פוליטיקאים ובין פוליטיקאים לבירוקרטים מביאה לשינוי תדיר בחלוקת האחריות והסמכויות ולנפילת תחום החירום "בין הכיסאות". **גורמים אלו מדגישים ביתר שאת את החיוניות של מסגרת חוקית שלמה לטיפול בנושא ההכנה, הניהול והשיקום מאירועי חירום. קידום תחום ההיערכות למצבי חירום במדינת ישראל חייב להתנתק מהקביעון התפיסתי האופף אותו, שאף בא לידי ביטוי בטרמינולוגיה המתייחסת למצבי החירום כטיפול "בעורף" – מינוח הלקוח מהעולם הביטחוני. ההיערכות והמענה הנדרשים הם "למצב החירום".**

העדרה של תפיסה שלמה ורגולציה ראויה מביאים לשורה של כשלים המתגלים בתחום ההיערכות לחירום והמענה לו, ואשר תוארו במסגרת מחקר זה: אין בישראל גוף מרכזי דומיננטי, שאמון על ההיערכות הרב מערכתית למצבי חירום, קיימת חוסר בהירות באשר להגדרת האחריות של גופים בתחום החירום וקיימים פערים בהיבטי הסמכות הנדרשת לגופים למימוש המצופה מהם. כל אלה עושים את התלות בפרסונה העומדת בראש גופי החירום הדומיננטיים למשמעותית ביותר. אלא שפרסונה זו מתחלפת, ועמה מתחלפת לעתים תפיסת העולם של ראש הגוף, באופן שמשפיע דרמטית לעתים על תפיסת האחריות של הארגון כולו. בהעדר הגדרות ברורות לאחריות הגופים, ממשקים קריטיים נשענים על יחסים בין-אישיים, על "טובות" ועל יחסי כוחות פוליטיים, שעשויים להקים או להפיל היערכות מקצועית בתחומים קריטיים.

הפערים שנתגלו כתוצאה מכל אלה הם משמעותיים ביותר. בין השאר, בולטת העדרה של ראייה מערכתית ותכנון אסטרטגי. החלטות רלוונטיות ותיקונים במצב מבוצעים באופן נקודתי, תגובתי ובלתי מספק. קיימים פערים בתיאום בין הרשויות, עבודות מטה מבוצעות באופן חסר והנהלים אינם מספקים. בעלי תפקידים מספרים על תופעות של "בריחה מאחריות", שמתאפשרת כתוצאה מחוסר הבהירות הרגולטורי האופף את תחום החירום, על העדר כלים למימוש אחריות ועל כשלי ביצוע וציות.

אשר על כן, וברוח העקרונות המנחים לניתוח שהצגנו, אנו סבורים כי המודל הקיים בניו-זילנד עשוי לשמש מודל המתאים לאימוץ בישראל, בשינויים המתחייבים, להסדרת תחום ההיערכות במדינת ישראל למצבי החירום, המענה והשיקום מאלה, כמפורט להלן:

א. מודל ההיערכות למצבי חירום

המודל המוצע כולל שילוב בין מודל גיאוגרפי לבין מודל מקצועי (בהתאם לסוג הסיכון) והבחנה אפשרית בין אחריות מקצועית ואחריות אופרטיבית.

1) בהיבט הגיאוגרפי

אנו מציעים כי המודל הישראלי להיערכות ולמענה למצבי חירום יישען על שלושה רבדים גיאוגרפיים:

א. **רובד ארצי** – בראשות רשות חירום מרכזית הפועלת במשרד ראש הממשלה, כמפורט להלן, והאמונה על גיבוש התוכניות הלאומיות למול כל איום.

ב. **רובד מרחבי** – המאגד מרחב גיאוגרפי ואמון על ניהול ההיערכות למצבי חירום בתחום המרחב וכן על המענה במסגרת המרחב. בין השאר, מרחבים גיאוגרפיים של גופי החירום יותאמו לחלוקה המרחבית הכללית כדי למנוע מצבים, לדוגמה, בהם מרחבי המשטרה אינם חופפים את מרחבי הרשויות המקומיות, מד"א, הכבאות וכו' (כפי שעלה במחקר). במסגרת זאת תינתן גם מחשבה למרחב ימי, לטיפול אחד בסכנות אסונות ימיים.

בהיבט האופרטיבי, המדובר בהסדר שונה במובן מסוים ממרחבי הפעולה המרחביים שרח"ל ופיקוד העורף מקיימים כיום, המשמשים מסגרת מרחבית לצרכי **תיאום** בין הגופים הפועלים במרחב. אך המודל המוצע גם שונה מזה הנהוג בניו-זילנד, הנשען על **ניהול** מרחבי. מוצע כי המרחב יכלול את כלל גופי החירום הפועלים במרחב, לרבות רשויות מקומיות, המשטרה, מד"א ועוד, בדומה ל Civil Defence Emergency Management Groups (CDEM) בניו זילנד, אשר תואר לעיל. ואולם, בשונה מהמצב כיום – בשעת חירום גופים אלה יפעלו **בכפוף** למנהל הרשות המרחבית, ובתוך המרחב עצמו – בכפוף לכל ראש רשות מקומית, שיוביל את המענה בשטחו המוניציפלי.

ג. **רובד מקומי** – ראש הרשות המקומית יוביל את המענה למצב החירום בשטחו ויוענקו לו בחקיקה הסמכויות הנדרשות לשם כך. זאת, למעט בהיבטים אופרטיביים שיוגדרו, כגון אלה הנוגעים לחילוץ והצלה או לפעולות שיטור, בהם יישאו באחריות גופי החירום הרלוונטיים. ראש הרשות יהא מוסמך להורות גם

למשרדי ממשלה בהיבטים הנוגעים לפעילותם בשטחו, בכפוף לקביעות הכלליות ברמה המרחבית והארצית (לדוגמה, בנושא מערכת החינוך, הבריאות או הרווחה). ככל שקיימת השגה או קושי בהקצאת המשאבים או כוח האדם הנדרש לפעולות הרשות, יובא הדבר לרשות המרחבית או אף לרשות הארצית שיכריעו בעניין. מודל זה מחזק את ההישענות הקיימת היום על הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" במענה למצבי חירום ומקנה בידיה את הכלים (החסרים) למתן המענה. אולם הוא גם לוקח בחשבון כי – במיוחד במרחבים בהם פועלות מספר רשויות מקומיות (כגון גוש דן ומפרץ חיפה), המענה צריך להינתן בראיה הכוללת את המרחב כולו ותוך תיעודף של המשאבים הלאומיים.

2) בהיבט המקצועי

מצבי חירום עשויים לנבוע מסיכונים שונים ומחייבים בניין מענה מקצועי, תוך ניצול היתרונות היחסיים של הגופים השונים. לפיכך, בניין התכנית הלאומית והמענה האופרטיבי לכל סיכון צריך להיות מובל על ידי גורם מקצועי רלוונטי שייקבע, שיפעל תחת המטרייה וההכוונה של הרשות המרכזית לבניין התכנית או על ידי הרשות המרכזית עצמה. כדי להדגים כוונתנו נביא קטע מהתוכנית הלאומית בניו-זילנד, המפרט את הגורם המוביל את המענה ברמה הלאומית והמרחבית לכל סיכון.

| Hazard | Lead agency at national level | Lead agency at local/regional level | Legislative powers used to manage response |
|---|---------------------------------|---|--|
| Geological (earthquakes, volcanic hazards, landslides, tsunamis) | MCDEM | CDEM Group | Civil Defence Emergency Management Act 2002 |
| Meteorological (coastal hazards, coastal erosion, storm surges, large swells, floods, severe winds, snow) | MCDEM | CDEM Group | Civil Defence Emergency Management Act 2002 |
| Infrastructure failure | MCDEM | CDEM Group | Civil Defence Emergency Management Act 2002 |
| Drought (affecting rural sector) | Ministry for Primary Industries | Ministry for Primary Industries | Government policy |
| Animal and plant pests and diseases (biosecurity) | Ministry for Primary Industries | Ministry for Primary Industries | Biosecurity Act 1993 Hazardous Substances and New Organisms Act 1996 |
| Food safety | Ministry for Primary Industries | Ministry for Primary Industries | Food Act 1981 Food Act 2014 |
| Infectious human disease (pandemic) | Ministry of Health | District health board | Epidemic Preparedness Act 2006 Health Act 1956 |
| Wild fire | National Rural Fire Authority | Rural Fire Authority Department of Conservation (conservation estate) New Zealand Defence Force | Forest and Rural Fires Act 1977 Conservation Act 1987 Defence Act 1990 |

התמיכה המקצועית תתחייב גם בשעת חירום. בין השאר, בשעת חירום תהנה הממשלה ורשות החירום המרכזית מפורום מומחים שימש כגוף מייעץ בקבלת החלטות, שהרכבו יכלול הן את גופי החירום והן בעלי תפקידים ומומחים שימונו בהתאם לסוג הסיכון הרלוונטי.

3) הממשק בין הגורם הנושא באחריות האופרטיבית והגורמים האמונים על השלבים

הנוספים במענה למצבי חירום /או היבטי המעטפת

המחקר מצא פערים בסנכרון שבין הגוף הנושא באחריות האופרטיבית למענה לבין הגורמים האמונים על המעטפת השלמה ועל השלבים המקדמיים הרלוונטיים, כגון בהיבט ה – mitigation. גם במקרים בהם האחריות האופרטיבית לנהל מצב חירום עשויה להיות בידי משטרת ישראל או צה"ל/פיקוד העורף, המענה השלם הנדרש לאירועים שכאלה מחייב בניין כוח ותהליך של צמצום סיכונים מקדים, כמו גם תהליך של שיקום לאחר האירוע, החורגים מהמענה האופרטיבי. כמובן, כי תהליכים אלה שלובים זה בזה, ונדרש לקיים ממשק מלא ביניהם.

ב. רמות התראה ובין אחריות מקצועית לאחריות אופרטיבית

מצבי חירום הם בהיקפים שונים וברמות חומרה משתנות. בדומה למדינות אחרות, אנו סבורים כי נדרש להיעזר בסולם שיסייע להיערכות המערכתית ולמענה למצבי חירום. כך, יש מדינות המגדירות "רמות התראה", או "צבעים" המשקפים לכלל הגורמים הרלוונטיים ולציבור את המצב ומהם נגזרות גם סמכויות בידי הרשויות. אנו נציע כי מדינת ישראל תסתייע אף היא במודל מדורג מעין זה אשר יגדיר את רמת הסיכון, הן גיאוגרפית והן מבחינת חומרתו של מצב החירום. החוק יקבע מי הגופים המוסמכים להכריז על רמות ההתראה או חומרת המצב. סוג ההכרזה יעניק גם מגוון סמכויות בידי הרשויות, באופן מדורג ומותאם לצורך וכן ייקבע זהות הגוף המוביל את המענה.

אחת השאלות הנוגעות למבנה הרגולציה, הינה האם ראוי להחיל הסדרים רגולטוריים נפרדים על מצבי חירום הנובעים מסיכונים ביטחוניים ומצבי חירום "אזרחיים". לעמדתנו, אף שבהחלט תיתכן הפרדה בזהות הגורמים האחראים על המענה האופרטיבי-מבצעי בכל אחד ממצבי החירום, אין כל מניעה מקביעת הסדר רגולטורי מאוחד לכלל מצבי החירום. אכן, לכל מצב חירום ייתכנו מאפיינים ייחודיים, המחייבים מענה ספציפי, אך בהיבטים רבים המענה לאוכלוסייה האזרחית הינו אחוד ונשען על אותם הכלים, המשאבים והיכולות של המדינה. גם היום, ההסדר ב"חוקת החירום" בעניין ההכרזה על מצב חירום פורש על ידי בג"ץ כמתייחס לנסיבות אזרחיות וביטחוניות כאחד, ההסדר שבפקודת המשטרה בעניין "מצב חירום אזרחי" עשוי – בהתאם ללשון החוק – לנבוע מאיום בטחוני כגון טרור וגם החלטות הממשלה (כגון בעניין תפקידי רח"ל) הוחלו על איומים בטחוניים ואזרחיים כאחד.

בהקשר זה, ככל האפשר, ראוי שתתקיים תאימות בין הגורם המקצועי לבין זה שאמון על המענה האופרטיבי לאותו סיכון, ולפיכך יש לתת בידיו של הגורם הרלוונטי את הכלים

לממש את התוכנית האופרטיבית. אולם יש לקחת בחשבון, כי במקרים מסוימים המענה האופרטיבי מחייב הישענות על גורמים בעלי יכולת אופרטיבית עדיפה. בנוסף, בהיותו של מצב החירום "רב מערכת", הרי שככל שהשלכות מצב החירום הינן נרחבות יותר, השיקולים הנדרשים להילקח בחשבון חורגים מהשיקולים המקצועיים בלבד שלנגד עיניו של המשרד הממשלתי הייעודי או גוף החירום, לפי העניין. כך, במשבר הקורונה נדרש לשקול היבטים החורגים משיקולים רפואיים, לרבות היבטים כלכליים, פולחן דתי ועוד. משרד הבריאות אינו הגורם שיכול או ראוי שישקול את מכלול השיקולים הרחבים ויכריע בהם. בנוסף, נדרש משרד הבריאות לתמיכה מצד גופים נוספים, ובכללם צה"ל, כדי לממש את אחריותו.

לפיכך, מוצע כי בנוסף לקביעת הגורם המקצועי הרלוונטי, התוכנית הלאומית למצבי החירום תקבע גם באיזה נסיבות יעבור ניהול האירוע לגורם ייעודי שייקבע, או שיופעלו הרמות המרחביות והארציות הרלוונטיות.

ג. רשות חירום מרכזית להיערכות ולניהול מצבי חירום במשרד ראש הממשלה

נמליץ כי תפקידיה של הרשות החירום המרכזית והרכבה יעוגנו בחקיקה שתכלול את ההסדרים הבאים:

1) תפקידי הרשות

א) היערכות למצבי חירום

(1) הובלת תהליך היערכות לאומי למצבי חירום, ובכללו קיום תהליך ניהול סיכונים, גיבוש המלצות לממשלה באשר לתרחישי הייחוס ועדכון שוטף של אלה כל תקופה קצובה בחוק.

(2) הכנת תכניות לאומיות למענה למצבי החירום השונים, בהתאם לתרחישי הייחוס שאושרו בהחלטות הממשלה, ובכלל זה קביעת אחריותו של כל גוף במסגרת התוכנית. מוצע כי הכנת התוכניות הלאומיות תיעשה בתהליך המשתף את הציבור, התוכניות תובאנה לאישור הממשלה/קבינט החירום וכי יתקיים עליהן פיקוח פרלמנטרי.

(3) אישור תוכניות בתחום ההיערכות לחירום. בכלל זה, מוצע כי גופי החירום יידרשו להציג, כל אחד בתחומו, תכנית עבודה שנתית, הנגזרת מהתוכנית הלאומית למצבי החירום השונים, שתאושר על ידי רשות החירום המרכזית.

(4) קביעת הנחיות מקצועיות, סטנדרטים ונהלים בתחום החירום הנשענים גם על סטנדרטים בינלאומיים רלוונטיים לכלל הגופים הרלוונטיים, ובעיקרם משרדי הממשלה, גופי הסמך שלה ורשויות מקומיות. בהתאם להערות מבקר המדינה, יש לבחון החלת סטנדרטים בינלאומיים גם בהקשרים משקיים הנוגעים להיערכות למצבי חירום.

(5) בקרה אחר מימוש התוכניות הלאומיות והנחיה של משרדי הממשלה השונים באשר לאופן מימושה. מוצע כי בידי הרשות יינתנו הכלים

הסטטוטוריים הנדרשים לאכוף את מימוש התוכנית ביחס לגופים הרלוונטיים.

(6) הסדרת התיאום בין הרשויות השונות, הן ברמה הארצית והן ברמה המרחבית והמקומית, והן בין רמות אלה, ובכלל זה הכרעה במחלוקות בין רשויות הנוגעות למימוש התוכנית הלאומית. כך, בין השאר, תפעל הרשות להסדרת חפיפה אזורית בעבודת גופי החירום, כדי להימנע ממצבים בהם, לדוגמה, רשות מקומית נדרשת לפעול למול מספר מרחבים של גופי החירום הפועלים בשטחה.

(7) אישור תוכניות עבודה שנתיות של רשויות בתחום החירום למימוש התוכניות הלאומיות.

(8) קיום תרגילים לאומיים בתחום ההיערכות למצבי חירום.

(9) הגשת דוח שנתי לממשלה באשר למימוש תוכניות העבודה של גופי החירום.

ב) ניהול מצבי חירום

(1) גיבוש תמונת המצב הלאומית במצבי חירום, באמצעות המנ"ל או גוף שייקבע.

(2) תכלול עבודות המטה הממשלתיות במצבי חירום.

(3) גיבוש חוות דעת והצעות לדרכי פעולה, שישמשו כתשתית לדיוני הממשלה/הקבינט במענה למצבי החירום.

(4) פיקוח אחר מימוש החלטות הממשלה בשעת חירום.

ג) ניהול תהליך ההבראה ממצבי חירום

(1) גיבוש תכנית הבראה לאומית ממצב חירום, בתיאום עם משרדי הממשלה השונים, לרבות התקציבים הנדרשים לשם כך.

(2) מעקב אחר מימוש תכנית ההבראה.

2) כפיפות לממשלה; השר הממונה מטעם הממשלה הוא ראש הממשלה או שר במשרד ראש הממשלה

גיבוש המענה הלאומי מחייב ראיה אינטגרטיבית הלוקחת בחשבון את מכלול ההשפעות של אירוע החירום על המדינה, לרבות השפעות משקיות, המענה הראוי במערכת החינוך, הכרעות ערכיות המחייבות איזונים חוקתיים, ואף השלכות בינלאומיות שונות.

כפי שנוכחנו לראות במשבר הקורונה, לאור ההשלכות הרחבות, הגורם הנדרש לקבל החלטות הינו הממשלה עצמה. לפיכך, מבין האפשרויות שהועלו ל"מיקום" הגוף המוצע, אנו סבורים כי ראוי שרשות החירום המרכזית תפעל ישירות תחת הממשלה, וכי השר שיהיה אמון עליה מטעם הממשלה יהיה ראש הממשלה או שר במשרד ראש הממשלה.

מיקום זה יאפשר מתן מענה לאחד המתחים החשובים המעיבים על קידום תחום ההיערכות למצבי החירום בישראל: היחס בין האחריות המיניסטריאלית לאחריות

הכוללת בתחום החירום. כאמור, אחד החסמים שהועלו בתחום קידום המוכנות לחירום הייתה העובדה כי ההיערכות הרב מערכתית הנדרשת מחייבת התערבות מסוימת, כגון קביעת סדרי עדיפויות, בעבודתם של משרדים שונים. הטלת "אחריות העל" על משרד הביטחון במסגרת החלטת הממשלה על ההיערכות למצבי חירום אינה מספקת ואינה ברורה דיה, כפי שהצביע מבקר המדינה, וספק רב אם ראוי להבינה כאילו למשרד הביטחון הסמכות להורות למשרדי ממשלה אחרים על אופן התנהלותם והתיעוד המקצועי במצבי חירום.

כדי להתמודד עם מתחים אפשריים שיועלו בין סמכויות רשות החירום המרכזית לבין הסמכויות של משרדי הממשלה, מוצע לקבוע כי אף שרשות החירום המרכזית רשאית להורות למשרד לפעול בתחום אחריותו, בסמכותו של השר הרלוונטי להביא עניין שבמחלוקת להכרעת הממשלה.

3) ייצוג כלל הגורמים הרלוונטיים בתהליך קבלת ההחלטות – מטה לאומי לחירום

מוצע שרשות החירום המרכזית תיעזר במטה שהרכבו יקבע בחוק והוא יכלול נציגים של כלל גופי החירום, נציגות של הרשויות המקומיות, נציגי המשק, מומחים מהאקדמיה ונציגי החברה האזרחית. במידת הצורך, יצורפו למטה זה מומחים רלוונטיים למצבי חירום ספציפיים, או שתחת המטה יפעלו מטות ייעודיים המרכזים את עבודת המטה בתחומים ספציפיים (רעידות אדמה, סייבר, צונמי מגיפות וכו').

4) סמכויות

על מנת שתוכל למלא את ייעודה ולממש את אחריותה, צריכה רשות החירום המרכזית להנות מהסדרה רגולטורית ראויה. על הסדרה כזו להישען על חקיקה ראשית, אך גם לכלול סמכות לגבש תקנות רלוונטיות שיוצאו על ידי השר הממונה (כמובן תחת פיקוח פרלמנטרי נדרש).

5) תקציבים

לרשות חירום מרכזית נדרש תקציב ייעודי לקידום המענה למצבי חירום. תקציב כזה נדרש הן לצורך פעילות הרשות עצמה, והן לצורך גיבוש פרויקטים שונים, בדגש על פרויקטים בין משרדיים, המתחייבים לשם מתן מענה לחירום. חשוב ביותר שהחוק יתייחס גם לתקצוב הרמות המרחביות והמקומיות.

ד. רגולציה – חקיקת חוק ההיערכות הלאומית למצבי חירום והמענה להם

על החקיקה להסדיר את מוסדות החירום בשלוש הרמות המוצעות, את מכלול התהליכים הלאומיים, אופן מינויים של ראש הרשות המרכזית לחירום והמטה הלאומי ותפקידם. כמו כן יש להסדיר את מינוין של המועצות המרחביות ומטות החירום ברמה המקומית, שילוו במטה מקומי דוגמת המטה הלאומי. על החוק גם להעניק את הסמכויות הנדרשות לגורמים השונים, בכלל ההיבטים – הן במסגרת ההיערכות, הן במסגרת המענה למצב חירום והן במסגרת השיקום ממנו. המחקר מצא כי החוק בניו זילנד ראוי לשמש מודל חקיקתי ראוי.

ה. פיקוח מטעם הממשלה, פיקוח פרלמנטרי ופיקוח ציבורי

ההיערכות למצבי החירום והמענה להם הינם תהליכים מורכבים המחייבים הירתמות של כלל הגורמים הרלוונטיים, הכוונה של הממשלה ופיקוח פרלמנטרי. קיימת חשיבות רבה, בוודאי בהיבטים שאין בחשיפה להם סיכון בטחוני, לשקיפות ציבורית. לפיכך, בין השאר, נמליץ כי במסגרת החקיקה יוסדרו היבטים אלה:

(1) הממשלה:

(א) תקיים דיון שנתי לאישור תרחישי הייחוס

(ב) תאשר את התוכניות הלאומיות.

(ג) תקבל דין וחשבון מהרשות המרכזית לחירום באשר לביצוע תוכניות העבודה למימוש התוכנית הלאומית בכל תחום.

(ד) תנהל את מצבי החירום ברמה הלאומית.

(ה) תאשר את תוכניות השיקום ממצבי החירום.

(ו) תאשר את תקציב החירום ותפקח על מימושו.

(2) הכנסת:

(א) תקבע ועדה הממונה על ליווי ההיערכות והמענה למצבי חירום – בין אם וועדה ייעודית לחירום ובין אם וועדה קיימת המובילה את הפיקוח הפרלמנטרי, ואשר כוללת תתי ועדות הרלוונטיות לכל סיכון.

(ב) תאשר את ההכרזות על מצבי חירום ובמידת הצורך תאריך את תוקפן.

(ג) תפקח על המענה במצבי חירום על ידי הממשלה.

(3) פיקוח ציבורי:

(א) שיתוף הציבור בתהליכי הכנת ועדכון התוכניות הלאומיות - בכפוף להיבטי בטחון מידע, יחייב פרסום של תרחישי הייחוס, טיוטת התוכניות הלאומיות ויתאפשר לציבור להגיב עליהן.

(ב) בכפוף להיבטי בטחון מידע, יפורסמו עיקרי התוכניות הלאומיות.

1. מקצועיות

תפקידים הכרוכים בהיערכות לחירום יחייבו הכשרה מקצועית מתאימה. יש לעודד הקמה של מסלולים אקדמיים המכשירים אנשי סגל למענה במצבי חירום ולהתנות שיבוצים בתחום המענה למצבי חירום בהכשרה אקדמית רלוונטית.

2. חינוך והרחבת תשתית המענה למצבי חירום

אחת התובנות המשמעותיות שהועלו הן במסגרת הספרות המקצועיות והן במסגרת הראיונות, הינו כי המענה למצבי חירום - ובעיקר החמורים שבהם - נשען דווקא על יכולתם של דרגים זוטרים יחסית או אף האדם מן היישוב, לדעת כיצד לנהוג ולספק מענה ראשוני. הרחבת יכולתם של דרגים אלה לספק מענה והגדלת מספרם של אלה שביכולתם לספק מענה ראשוני הינה קריטית, לרבות בהיבטים של חוסן לאומי. כך לדוגמה, במקרים של רעידת אדמה גדולה או מטח טילים משמעותי – אין לצפות כי פיקוד העורף יוכל לספק

מענה שלם לאלפי בניינים שחלילה ייפגעו או יקרסו ברחבי המדינה, ופעולות הצלה ראשוניות יידרשו להתבצע בטרם יגיעו גופי החירום למקום.

אחד הפרויקטים המרשימים שהוצג לנו, ואשר להבנתנו הופסק מטעמים שונים, עסק בהכשרת הדרגתית של כלל תלמידי שכבה מוגדרת בתיכון לספק מענה ראשוני במצבי חירום ואף הקמה של יחידות מתנדבים יישוביות למתן מענה ראשוני. בטווח של עשרות שנים, פרויקט זה היה עשוי להכשיר את כלל האוכלוסייה לספק רמה בסיסית של מענה במצבי חירום.

אנו ממליצים להשיב פרויקט זה ולתקצבו, באופן שיכלול סילבוס שייקבע על ידי הרשות המרכזית לחירום, כגון פעולות עזרה ראשונה, חילוץ מהריסות, כללי התנהגות במצבי חירום שונים ועוד.

ח. תקציב

כאמור, ההיערכות למצבי חירום מחייבת העמדת תקציב משמעותי. לפיכך, נוסף על התקציב הייעודי הנדרש לפעילות רשות החירום המרכזית, מוצע כי לרשות המרכזית למצבי חירום יועמד תקציב ייעודי לפרויקטים מרכזיים בין משרדיים. בנוסף, עורכי המחקר מציעים לחייב את כל משרדי הממשלה להעמיד נתח מסוים מתוך תקציבם לשם היערכות למצבי חירום. כדי להבטיח כי תקציב זה אכן משרת את ההיערכות למצבי חירום, יאושרו הוצאות אלה על ידי הרשות המרכזית לחירום.

ט. ממונה חירום

בגופים שייקבעו בחוק ימונה ממונה על תחום החירום, האמון על גיבוש התוכניות הרלוונטיות למצבי חירום בהתאם לתוכנית הלאומית, מימוש ההיערכות הנדרשת, דיווח על אופן המימוש, תרגולה והובלת המענה בעת התרחשות אירוע החירום, יחד עם מנהל הארגון.

בין הגופים שראוי כי ימונה בהם ממונה כאמור יש לכלול:

- (1) כלל משרדי הממשלה וארגוני הסמך הרלוונטיים
- (2) רשויות מקומיות.
- (3) חברות ומפעלים וכן מוסדות המעסיקים מעבר למספר עובדים שייקבע בחוק או העוסקים בתחומים שייקבעו בחוק או מפעלים שהוגדרו כחיוניים.
- (4) מתקנים אסטרטגיים.