

ממשבר הקורונה לעבר דוקטרינה ומסגרת רגולטורית להערכות והתמודדות עם מצבי חרום בישראל

פרופ' עלי זלצברגר, פרופ' שלמה מזרחי ודר' רוברט נויפלד

נובמבר 2020

רקע

משבר הקורונה חושף את העדרה של דוקטרינה ישראלית סדורה להיערכות וניהול מצבי חירום ואת קיומם של פערים בהסדרה הרגולטורית של תחום החירום בישראל. חלק ניכר מהפערים הקיימים הינו מוכר למקבלי החלטות ועולה בדוחות השונים. תזכירי חוק שקודמו כמענה לנושא לא הבשילו לחקיקה שלמה, ובכל מקרה – הצעות אלה היו לכשעצמן תוצר של פשרות ארגוניות שלא היה בכוחן מלכתחילה לספק את המענה השלם.

נושא זה היה במוקד מחקר המתנהל במרכז הידע הלאומי בתחום ההיערכות לחירום כבר בעת פרוץ המשבר הנוכחי (בנספח מסמך רקע למחקר). התובנות שכבר הצטברו במחקר זה עשויים לסייע לגיבוש מענה טוב יותר **הן בטווח הקצר**, במסגרת ההיערכות והמענה לגלים נוספים של המגיפה, **ובוודאי לטווח הרחוק**.

המחקר

המחקר הינו מחקר אינטרדיסציפלינרי בתחום מדעי החברה והמשפטים, והוא נסמך הן על ניתוח הדוחות השונים העוסקים להיערכות בחירום, על שורת ראיונות שנערכו במסגרת מחקר ממוקד לתחום ההיערכות לרעידות אדמה בישראל והן על ראיונות הנערכים עם בכירים בעבר ובהווה בתחום. עוד נשען המחקר על מחקר השוואתי של התחום למדינות אחרות, אשר נמשך גם בימים אלה לאור משבר הקורונה. יודגש, המחקר **אינו דוח ביקורת** – זהו ניסיון לעמוד על שורשם של הטעמים שהביאונו למצב דהיום **ולחצו מענה שלם** למדינת ישראל שייתן מענה לכשלים אלה.

הפערים המרכזיים שאותרו

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

1. **העדר דוקטרינה למענה לתחום חירום** – לישראל אין דוקטרינה שלמה להיערכות ולמענה לסוגים השונים של החירום, הלוקחת בחשבון את העובדה שמצב חירום הינו **רב מערכתי**, מחייב **ניהול בראייה מרכזית ותהליכים לאומיים סדורים** המאפשרים **היערכות למשבר**, **ניהול ושיקום ממנו**. בין השאר, החשיבה התמקדה בעיקר במענה לאיומים ביטחוניים, בעוד שמצבי חירום עשויים לבוע מגורמים נוספים, כמו המשבר הנוכחי, ואף זאת נעשה באופן חסר ביותר. בנוסף, המענה לחירום מחייב **ראיה אינטגרטיבית**, המשקללת את הצרכים השונים של ישראל. במשבר הקורונה, לדוגמה, בולט הצורך בראיה מרכזית והצורך לאזן בין הצרכים הבריאותיים לבין הצרכים הכלכליים.
2. **העדר תשתית נורמטיבית** – ההסדרים 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** והן לצורך **מתן הסמכויות הנדרשות** לגורמים שייקבעו לממש את אחריותם. ההסדרים שעוגנו בהחלטות הממשלה היו חסרים את "השיניים" הנדרשות לצורך מימוש האחריות. בהעדר הסדרה, גורמים שונים תופסים את אחריותם באופן שונה, וקיימת השפעה דרמטית של חילופי בעלי תפקידים על תפיסת האחריות של הארגון. כך לדוגמה, בולטים ההבדלים באופן שמפקדים שונים של פיקוד העורף תפסו את אחריותו של הפיקוד.

קיומם של אלה מביא, בין השאר לכשלים הבאים:

1. **העדר תכנון שיטתי, הצבת יעדים ומטרות** – כפועל יוצא מהעדר תפיסה ותהליכים סדורים, המחקר מצא **התנהלות תגובתית** שאינה נערכת על פי מתודולוגיות שיטתיות לתכנון אסטרטגי של התנהלות השלטון המרכזי, השלטון המקומי ושאר הגופים המעורבים בנושא בטחון העורף בחרום.
2. **ליקויים במערך הארגוני** – היקף תשומת הלב הארגונית והקצאת המשאבים לתחום החירום משתנה בין הגופים, לרוב בהתאם למידת **מודעותם של מנהלים** לנושא וקיימים **פערים ארגוניים** הנובעים בהיערכות אליו. מעבר לכך, לא תמיד הגורמים בידם הופקדה אחריות, או התופסים עצמם כאחראים, ממוקמים בהכרח במסגרת המאפשרת להם מימוש אחריות זו.

3. **חוסר תאום וחוסר בנשיאה באחריות** – בהעדר הסדרה רגולטורית שלמה, ישנם מקרים בהם גופים מגלגלים אחריות מהאחד לאחר.
4. **העדר יכולת לממש אחריות** – גם כאשר הוסדרה אחריותם של גורמים שונים, לעיתים הם חסרים את הסמכות הנדרשת לממש אחריותם. דוגמה לכך היא בפערים אצל ראשי הרשויות, המהווים את "לבנת היסוד" במענה לחירום, אולם חסרים כלים למתן המענה הנדרש.
5. **כשלים הנובעים מיחסי הגומלין בין גורמים בירוקרטיים ובין גורמים פוליטיים לגורמים בירוקרטיים** – 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** – קיים פער בין החלטות הממשלה והנחיות בתחום החירום לבין מידת הביצוע שלהן.

עקרונות מנחים למענה

לאור אלה, נבקש להציע גיבוש מענה הנשען על מספר עקרונות מנחים:

1. **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.
2. **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. באותה מידה, גם 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.
3. **מיצוי/איגום משאבים ויכולות** – לנוכח מאפייניו החריגים של מצב החירום, אפקטיביות המענה לחירום כרוכה בגיוס כלל יכולותיה ומשאביה של המדינה וניצולם באופן היעיל ביותר.
4. **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.
 - ג. **הצורך ברגולציה הנשענת על חקיקה ראשית** – נושא זה פורט בהרחבה לעיל.
 - ד. **המענה לחירום מחייב הקצאת משאבים** כלל המרואיינים ציינו כי ההיערכות לחירום מחייבת השקעה כספית משמעותית. כדי להבטיח קיומה של השקעה זו, הומלץ על כלים, כגון חיוב משרדים להשקיע מתקציבם בהיערכות לחירום. בנוסף, נטען כי מימון חיצוני פרויקטאלי נוסף מטעם רשות מרכזית בתחום החירום תשמש כקטליזטור משמעותי לקידום היערכות בתחומים המסומנים כחשובים.
 - ה. **היערכות לחירום מחייבת מומחיות** – חירום הוא מקצוע. היערכות לחירום מחייבת מומחיות, וכל "סוג" של אירוע חירום (אפידמיה, סייבר, מלחמה, רעידות אדמה וכו') עשוי לחייב לכשעצמו מומחיות ספציפית.

לסיכום

תובנות אלה והעקרונות המנחים למענה התגבשו כבר קודם לפרוץ מגפת הקורונה וניתן בהחלט לראות את השתקפותם באירוע זה. אנו סבורים כי זוהי **שעת כושר למדינת ישראל לקדם סוגיה זו**, שבימים כתיקונם משתרכת אחר הנושאים השוטפים הבווערים, באופן שיספק מענה כבר עתה ויעוגן בחוק חירום מקיף.

אנו מציעים לקיים דיון במל"ל באופן שבו ניתן יהיה לקדם את הנושא, שמסמך זה יכול לשמש כמצע לו.

רקע: מחקר לגיבוש מסמך מדיניות בתחום הערכות, מוכנות והתמודדות עם מצבי חרום בישראל

במהלך ההיסטוריה הקצרה התמודדה מדינת ישראל עם מצבי חרום רבים, רובם על רקע בטחוני. 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 (לדוגמה פיקוד העורף ורח"ל אינם מוזכרים בשום דבר חקיקה והחקיקה הוותיקה של חוק ההגנה האזרחית שמעניק סמכויות שונות הקשורות לחירום, אינו משקף את המוסדות, הסמכויות ופרוצדורות קבלת ההחלטה הקיימות), מצב אשר משתנה בעיקר לאור דומיננטיות פרסונלית ברשויות השונות האמונות על טיפול בענייני חירום.

החקיקה הראשית בישראל בנוגע להערכות והתנהלות במצבי חרום היא חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, שנחקק מעט לאחר שישראל קיבלה עצמאות. החוק מבוסס על חוק ההתגוננות האזרחית הבריטי 1948 ולמרות שדוקטרינת החירום הבריטית השתנה מאז, הרגולציה בישראל עדיין מושתתת עליו. התגוננות אזרחית מוגדרת 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". החוק לא קובע ששרות ההגנה האזרחי הינו גוף צבאי, אבל משום שראש היחידה נדרש להיות מפקד צבאי (לא מצוין בשרות פעיל) היחידה סופחה אל צה"ל מאז היווסדה.

בנוסף, לא קיימת באופן ישיר בחקיקה התייחסות מקיפה להתגוננות אזרחית מאסונות טבע, למעט סעיף 90 ב (א) בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 המקנה סמכות לשר בטחון פנים להכריז על "אירוע אסון אזרחי" ובמקרים חריגים לצה"ל ומקנה סמכות למשטרה לפקד על זירת האסון ולהנחות גופי חירום אחרים. אך פקודת המשטרה איננה עוסקת בפרוט בשלבי מניעת מצבי חירום, צמצום הסיכון, שיקום וחזרה לשגרה.

בעקבות מתקפה נרחבת על האוכלוסייה האזרחית במרכז הארץ במהלך מלחמת המפרץ (1990) נוסד פיקוד העורף ב-02/02/1992 כיחידה מיוחדת בצה"ל. לאור השינויים הפנימיים בשרות ההגנה האזרחי בצה"ל תוקן החוק בשנת 1992 והוקנו סמכויות נוספות לשר הביטחון ולקצינים בכירים לרבות הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל בנוגע למתן הוראות לאוכלוסייה האזרחית במצבי חירום צבאיים. אך לא הוקמה יחידה אזרחית לריכוז ותיאום פעילות כלל גופי החרום והתמודדות עם מצבי חרום ברמה הלאומית, למעט מל"ח (משק לשעת חרום) פורום שמטרתו להכין תשתית חרום לאומית. עד שנת 2007 עם הקמת רח"ל (רשות חרום לאומית) לא הייתה התייחסות אליו בחקיקה.

בעקבות התקפה נרחבת על האוכלוסייה האזרחית במלחמת לבנון השנייה (2006) הוקמה רח"ל בשנת 2007 כגוף מתאם הכפוף לשר הביטחון, רשות שמטרתה לתאם את פעילויות משרדי הממשלה וגופי החרום בנוגע למגוון סוגי מצבי חרום לרבות אסונות טבע. אולם הניסיונות לאסדרת סמכויות, תחומי האחריות והמבנה של הרשות בחוק לא צלחו עד כה, המשמעות היא שאין באפשרותה להפעיל את סמכותה כלפי רשויות לא ממשלתיות כמו רשויות השלטון המקומי, וגם אין חובות ברורות (למשל של קביעת תרחישי ייחוס ופעולות התכוננות אליהם). כמו כן לא קיימת אסדרה בנוגע לתחומי הסמכות והאחריות של משרדי הממשלה ובנוגע להתנהלות המגזר השלישי והמגזר הפרטי.

במשבר הקורונה הנוכחי רח"ל לא ממלאת תפקיד בניהול המשבר ומי שעושה כן הוא המועצה לבטחון לאומי, גוף שאומנם מעוגן בחוק, אך ענייני המוגדרים בחוק הם חוץ ובטחון ולא התמודדות עם מצבי חירום, והוא גוף מייעץ ללא סמכויות וללא חובות.

מטרתנו היא לבחון את הפער בין התשתית הנורמטיבית הקיימת לבין האסדרה והיישום הדרוש בפועל, ולגזור המלצות לפעולה כדי לבסס דוקטרינה ושיטת הפעלה למערך החירום בישראל, המגובה בחקיקת חוק חירום מקיף. לשם כך נשתמש במגוון כלים שיאפשרו לזהות את התנאים האובייקטיביים איתם מתמודד מערך החירום, חלופות אפשריות לתכנון וניהול המערכת כמו גם חסמים, כשלים וניגודי האינטרסים והקונפליקטים הנגרמים כתוצאה מהם, בין השחקנים הקשורים להערכות, מוכנות והתמודדות עם מצבי חרום בישראל. בסופו של דבר נבקש להמליץ על החלופות האפשריות של אסטרטגיות המדיניות להשגת המטרות של מערך החירום (למשל, האם יש להקים גוף מתכלל אחד לכל מצבי החירום, או גופים שונים למצבי חירום שונים?), האם להקים גוף אחד להכנה, ניהול והבראה ממצב חירום או גוף אחד להכנה ואחר לניהול מצב החירום (וכן לגבש טיוטת חוק חירום מקיף).