מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
National Knowledge and Research Center for Emergency Readiness

ניהול מצבי חירום בישראל: לקראת דוקטרינה ישראלית ומסגרת רגולטורית כוללת

פרופ׳ **עלי זלצברגר** (הפקולטה למשפטים ומרכז מינרווה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון, אוניברסיטת חיפה) ודר׳ **רוברט נוייפלד** (פוסט-דוקטורנט, מרכז הידע והמחקר הלאומי בנושא חירום ומרכז מינרווה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון), בהשתתפות: **פרופ׳ שלמה מזרחי** (מדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה) ו**גב׳ דנה קרופ** (עוזרת מחקר, מדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה)

תקציר מנהלים

משבר הקורונה חושף את הפערים הדוקטרינרים 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 ההחלטות ועלה, בין במישרין ובין בהקשרי מצבי חירום אחרים, בדוחות הרבים שעסקו בתחום היערכותה של מדינת ישראל למצבי חירום מסוגים שונים. ואולם, חרף האיומים הרבים שעל מדינת ישראל וחרף חלוף הזמן הרב מאז התבררו הפערים בתחום ההיערכות לחירום בהקשרים השונים, מתקשה מדינת ישראל להסדיר תפיסה אינטגרטיבית בתחום ההיערכות לחירום, המסדירה את תהליכי ההיערכות 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 שלמה[1], ובכל מקרה – מרביתם היו ממילא תוצר של פשרות ארגוניות אשר לא היה בכוחן, מלכתחילה, לספק את המענה השלם הנדרש למדינת ישראל בתחום המניעה והאפחות, ההיערכות 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**

[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 חרום במשק, התשע״ו-2016; הצעת חוק היערכות אזרחית למצבי חירום, התש״ף–2020.

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 שכיהנו 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 ההיערכות לרעידות אדמה בישראל וכן על מחקר השוואתי על הנעשה בתחום במדינות אחרות וספרות תאורטית בנושא.

<u>הכשלים והפערים המרכזיים שאותרו</u>

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

1. **<u>פערים דוקטרינרים במענה לתחום החירום</u>** – 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 התיעדוף הלאומי והמשתק התפתחות העלולה לבוא על חשבון כוחם הארגוני של גופים המזוהים עם המענה הבטחוני.

2. **<u>העדר תשתית נורמטיבית מספקת</u>** – 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 החרום.

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 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** – 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 המדינתית 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 החירום.

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 אינטגראלי 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.

<u>עיקרי המענה המוצע שיעוגנו בחוק החירום</u>

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 <u>בכפוף</u> 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 תיעדוף 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 שייעשו 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 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 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. כמובן, 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 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 בטחונים 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 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. 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 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 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.

ו. 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.

ז. 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 ראשנה, 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.