

מדיניות התגוננות נגד איום הקורונה ואיומים מלחמתיים השוואת מאפייני האיומים וצעדי ההתגוננות

מאפייני איום הקורונה ואיום של מלחמה על העורף דומים זה לזה, ומשכך גם צעדי ההתגוננות במרחב הציבורי נגדם. הדמיון בין השניים מעלה שאלות בנוגע ליכולת לפתח מתודולוגיה אחידה לסוגים שונים של איומים בהינתן מאפיינים דומים. התבססות על מתודולוגיה שכזו יכולה לקצר את תהליך הלמידה, ולחסוך זמן רב בהתמודדות מול האיום

סא"ל אהרוני לוי, רע"ן מרכיבי ביטחון בפקע"ר
גלית פלצור, כלכלנית, מומחית לניהול סיכונים מאסונות טבע, אירועי קיצון ושינויי אקלים

הנחיות פיקוד העורף

מיום רביעי, 12.05.21 בשעה 18:00 ועד ליום שישי, 14.05.21 בשעה 14:00

עוטף עזה, מערב לכיש, מערב הנגב, לכיש, מרכז הנגב, דרום השפלה, דן, שפלה, שרון, ירקון		
 פעילות חינוכית <small>אין לקיים פעילויות חינוכיות.</small>	 מקומות עבודה <small>ניתן לקיים פעילות במקום שאפשר להגיע ממנו למרחב מוגן תקני בזמן ההתגוננות.</small>	 התקהלויות ושירותים <small>בשטח פתוח - עד 10 אנשים. במבנה - עד 100 אנשים.</small>
שאר הארץ		
 פעילויות חינוכיות <small>ניתן לקיים פעילויות חינוכיות ללא הגבלות.</small>	 מקומות עבודה <small>פועלים ללא הגבלות.</small>	 התקהלויות ושירותים <small>ניתן לקיים התקהלויות בהתאם להנחיות הממשלה לתקופת הקורונה.</small>

פעולות אכיפה, חקירות אפידמיולוגיות, מתן חיסונים, מתן כלי סיוע לנדרשים, וטיפול במבודדים, בחולים ובאוכלוסיות נזקקות. מאמר זה מתייחס למישור הראשון, ומבקש להתייחס באופן ספציפי להנחיות שהסדירו את הפעילות במרחב הציבורי ובהן: "התו הסגול", "התו הירוק" ותוכנית "הרמזור". בשנת 2020 הביא נגיף הקורונה להתממשות איום של מגפה על העורף בישראל. האיום הוא חלק מרשימת האיומים הקיימים על העורף שכוללת: מלחמה וטרור; מתקפות סייבר; אירועי חומרים מסוכנים ואסונות טבע כמו רעידת אדמה, צונאמי, שריפות ושיטפונות. כל איום על העורף הישראלי מצריך

במסגרת התמודדות ישראל עם מגפת הקורונה, קיבלה הממשלה החלטות שמטרתן לצמצם את התחלואה ולאפשר לתושבי ישראל לקיים חיי שגרה ככל הניתן. פעולות הממשלה התקיימו בשני מישורים מקבילים: המישור הראשון כלל הנחיות וכללים שהופנו לציבור (לרבות ארגונים, מקומות עבודה, מוסדות חינוך וכדומה) שהסדירו את אופן ההתנהגות כדי למנוע ולצמצם את התפשטות ההדבקה בנגיף. לדוגמה הדרישה לעטיית מסכות, חובת בידוד, שמירה על היגיינה ושמירה על מרחק בין אנשים. המישור השני התייחס לפעולות שנעשו על-ידי כלל זרועות המדינה, גופי הביצוע השונים וקבלני המשנה וכלל, בין השאר,

היערכות והתמודדות מותאמת בהתאם למאפייניו. מאמר זה מבקש תחילה להשוות את מאפייני האיום של הקורונה עם מאפייני האיומים המלחמתיים, שבאים לידי ביטוי באירועי התקפה שבהם משוגרים רקטות וטילים לעורף. המאפיינים שאותם נשווה הם: על מי חל האיום? מה ההיקף הגיאוגרפי של האיום? מתי האיום הופך ממשי? מה משך האיום? וכדומה. ככל שיש דמיון בין מאפייני האיום של הקורונה על העורף מצד אחד, והאיום המלחמתי מצד אחר, כך סביר כי יהיה דמיון בין צעדי ההתגוננות במרחב הציבורי נגד הקורונה ובין מדיניות ההתגוננות המתוכננת של פקע"ר ביחס לאיום המלחמתי. הדבר יכול לסייע למקבלי ההחלטות ללמוד כיצד לעצב לעתיד שינויים בצעדי ההתגוננות בהתאם לשינויים במאפייני האיום.

מאפייני מגפת הקורונה וצעדי ההתגוננות במרחב הציבורי בתקופת הקורונה

הבעיה העיקרית עם מגפות היא שקיים מחולל מחלה שמצד אחד הוא בעל יכולת הדבקה מהירה, ומצד אחר גורם לתחלואה ותמותה משמעותית.¹ לפי הידע הקיים נכון להיום, אין הבחנה בין בני האדם. ההדבקה יכולה להתרחש בכל מקום, בכל רגע ובכל מזג אוויר, ככל ששני אנשים נמצאים במגע קרוב דיו, וממושך מספיק לאפשר את ההדבקה.² למעשה, האיום של הקורונה נמצא מסביבנו, אינו נראה, ואם "עורף" פירושו ההיפך מ"חזית" בהקשר של האיום המלחמתי, פה אין משמעות לעורף ולחזית שכן כולם חשופים לנגיף הקורונה באותה מידה.³ על אף שמקור הקורונה היה מחוץ לגבולות ישראל, כאשר הנגיף נכנס ההתמודדות עימו נעשתה פנימית (למניעת התפשטות ברחבי הארץ) וחיצונית (למניעת ייבוא נוסף של הנגיף וזינו מחו"ל) כאחד. האיום נמשך כל זמן שלא בולמים את התפשטות הנגיף, בין אם באמצעות חיסון או בהשגת חסינות עדר, והוא עשוי לצוץ מחדש ולייצר גלי תחלואה חדשים.⁴

כפועל יוצא מזה, ההתמודדות עם מגפות כוללת את הצורך למנוע הדבקה בין אדם לאדם, וכן לצמצם את התחלואה ואת התמותה כאשר מניעת ההדבקה לא צלחה. במסגרת הצורך למנוע את ההדבקה, אימצה הממשלה כמה כלי מדיניות שנועדו להנחות את הציבור כיצד להתנהל בשגרה בעת הימצאות הנגיף. הנחיות ההתגוננות בשגרה מול הקורונה בנויות מעקרונות בסיסיים ומנחים, שמטרתם למנוע הידבקות בנגיף בין אנשים. לשם כך, בראש ובראשונה, נקבעה הדרשה לעטיית מסכות. לצד דרישה זו, נוצרו מספר כלים נוספים שמסדירים את התנהגות הציבור במרחבים הציבוריים, בהתאם לרמת הסיכון, מיקום גיאוגרפי ואופי הפעילות.

כחלק מהצעדים ליציאה מהסגר הראשון שהיה בישראל במחצית הראשונה של 2020, נקבעו כללי התנהגות שיאפשרו מצד אחד למשק לחזור לפעילות, אך מצד אחר למנוע את המשך התפשטות נגיף הקורונה. לשם כך, צוות המומחים המייעץ למל"ל להתמודדות עם מגפת הקורונה הציע ליישם את "התו הסגול" שמטרתו להבטיח סביבת עבודה בטוחה מהדבקה לעובדים ואורחים במקומות העבודה ועסקים, תוך צמצום החשש מהתפרצות והדבקה חוזרת.⁵ "התו הסגול" מבוסס על

עקרון "האסדרה העצמית", והצהרת הנהלת מקום העבודה (לרבות בית עסק) על עמידתו בתקן. התו אמור לשדר הן כלפי העובדים במקום העבודה והן כלפי הציבור שבמקום זה ננקטים כל הצעדים וההנחיות כדי להגן על העובדים, הלקוחות והמבקרים מפני הדבקה בנגיף הקורונה. ההנחיות כללו: חובת עטיית מסכות, הצהרת בריאות, מדידת חום לנכנסים, ושמירה על מרחק של 2 מטרים בין אדם לאדם, שימוש בחוץ פיזי היכן שנדרש, עבודה במשמרות קבועות, שמירה על היגיינה וחיטוי באופן תדיר והגבלה של מספר הנכנסים כדי למנוע צפיפות. כמו כן, היו הנחיות ספציפיות מותאמות לסוג מקום העבודה או בית העסק.

ישראל לא הייתה היחידה שעשתה שימוש בצעדים מהסוג הזה. ארגון הבריאות העולמי פרסם מסמך שכותרתו "מניעה וצמצום נגיף הקורונה במקומות עבודה" שתיאר צעדים הדומים ל"תו הסגול".⁶ בין הדוגמאות ברמה המדינתית ניתן למצוא את ארצות-הברית, שבה מחלקת התעסוקה של הממשל הפדרלי הוציאה במרס 2020 מסמך הנחיה למקומות עבודה כיצד להכין את מקומות העבודה לנגיף הקורונה. בהנחיות אלה ניתן למצוא אמצעי ריחוק חברתי, הקפדה על ניקיון ושימוש בציוד אישי מגן, כגון מסכות, בהתאם לתקן ה-PPE (Personal Protective Equipment). בריטניה אף היא פרסמה מדריך לשטחים הציבוריים, שכללו עקרונות ריחוק חברתי, הגנה על אוכלוסיות בסיכון, כיסוי הפנים, אמצעי ניקיון והגבלת מספר האנשים לצורך מניעת התקהלויות.⁸

במסגרת ההתמודדות עם התפרצות הנגיף בישראל משרד הבריאות ומנהל "מגן ישראל" הציעו גישה המבחינה בין אזורים גיאוגרפיים, מתוך הבנה שהתפרצות הנגיף באזור גיאוגרפי מסוים לא מצדיקה הגבלות מחמירות באזורים אחרים. המדינה גיבשה את תוכנית "הרמזור" לרשויות המקומיות, שמטרתה לעשות דיפרנציאציה בין יישובים שונים בהתאם למצב התחלואה בהם. לפי התוכנית, כל רשות מקומית מקבלת ציון שבועי המורכב משיעור חולים חדשים, אחוז בדיקות חיוביות וקצב ההדבקה. המדד מתעדכן אחת לשבועיים וכולל ארבעה מצבים:⁹

1. יישוב אדום: ביישוב תיושם מדיניות ריסון, העשויה להגיע גם להחלטות עם סגרים או הכרזה על אזור מוגבל.
2. יישוב כתום: ביישוב תיושם מדיניות של בלימה, תוך סגירת תחומים בהתאם לרמת הסיכון שלהם.
3. יישוב צהוב: ביישוב תתבצע פתיחה זהירה של תחומים מסוימים, כאלו המגלמים סיכון נמוך. בכל שבועיים תתבצע בדיקה מחודשת של מצב התחלואה וההדבקה.
4. יישוב ירוק: ביישוב נמצא שיעור הדבקה ושיעור חולים מאומתים נמוך. במצב זה יפתחו התחומים השונים על פי רמת הסיכון שלהם.

השימוש בעקרונות הרמזור נועד להבחין בין אזורים מוכים בקורונה ובין אזורים ללא קורונה, ואיננו ייחודי לישראל. המרכז האירופי למניעה ובקרת מחלות של האיחוד האירופי (ה-European Centre for Disease Prevention and Control) מסווג את מדינות האיחוד וכן את נורווגיה, איסלנד

מאפייני האיום המלחמתי ומדיניות ההתגוננות בעורף האזרחי

ישראל חובה מעת לעת עימותים צבאיים, המובילים לירי רקטות או טילים למרחבים אזרחיים בעורף המדינה. לנוכח מציאות זו, גם העורף בישראל נדרש להיות ערוך ומוכן באופן תמידי למצבי חירום ביטחוניים. האיום המלחמתי יכול להתממש במספר רב של תרחישים, שנלקחים בחשבון בעת קביעת דרכי ההתגוננות. איום זה, אם לוקחים את כל התרחישים יחדיו (ללא הבחנה בגזרה, בסוג האיום, בסוג הנשק ובהיבטים אחרים), חל על כל שטח ותושבי ישראל ויכול להתממש בכל רגע נתון. כדי להכין את התושבים לירי לעבר העורף, ולצמצם את הפגיעה והנזקים של התקפות אלה, הגדיר פק"ר מדיניות התגוננות הכוללת סדרה של עקרונות וקווים מנחים בנוגע לאמצעים, שיש לנקוט בהם בעת התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית.¹³

כמו בהתמודדות עם הקורונה, גם בתחום ההתגוננות מהתקפות אויב יש שיקולים שמשפיעים על גיבוש מדיניות ההתגוננות, אך אינם דורשים פעולה אקטיבית כלשהי מצד האוכלוסייה בעורף. שיקולים אלה תלויים בהערכת המצב של גורמי המדינה. למשל מדיניות ההתגוננות מושפעת ממספר רכיבים כגון האיום שקיים ומאפייניו, יכולות כוחותינו (הגנה אקטיבית) המיגון הפיזי הקיים ויכולות ההתרעה. נוסף על כך, נשקלים מאפייני האוכלוסייה הנדרשת בהתמודדות (ניסיון מוקדם, תפיסת איום וכדומה). מרכיב נוסף הנלקח בחשבון הוא משמעות של הפגיעה הצפויה, בעקבות הגבלות המדיניות על אספקת השירותים לאזרח.

בין העקרונות המנחים את מדיניות ההתגוננות ניתן למצוא את עקרון הבידול, במטרה להתאים ככל הניתן את המדיניות למטרתה. לפי עקרון זה, מתבצעת הבחנה בשלושה ממדים:

- הממד הגיאוגרפי שלפיו נקבעים כללים שונים לאזורים שונים, כתלות ברמת האיום ובזמן ההתרעה בכל מרחב.
- הממד הסקטוריאלי שמבחין בין קהלי יעד שונים והתאמה לכל סקטור על-פי מאפייניו (פעילות חינוכית, פעילות עסקית, פעילות חיונית וכדומה).
- הממד התפקודי שמבדיל בין המיקום של האזרח בעת הלחימה, בין אם הוא נמצא בביתו או במבנה אחר בשטח פתוח, או בנסיעה ברכב וכדומה. למדיניות ההתגוננות יש התייחסות מיוחדת למפעלים חיוניים (סקטור חיוני), שיש להימנע ככל הניתן מפגיעה בפעילותם כדי להבטיח רציפות תפקודית של המשק, מה שיאפשר המשך מתן שירותים לאזרח ותמיכה במאמצי הלחימה בחירום.

נוסף על כך, לצורך יישום מדיניות ההתרעה וההתגוננות, נבנתה שפה משותפת עם האוכלוסייה שמבהירה לכל אדם בכל מקום נתון מה זמן ההתגוננות, מהו מרחב ההנחיה ובאיזה אזור התרעה הוא נמצא. חלוקת המדינה לאזורי התרעה ומרחבי הנחיה מאפשרת את הקטנת אוכלוסייה באזור ההתרעה וצמצום למינימום את הפגיעה בשגרת החיים והרציפות התפקודית. כדי לפשט ככל הניתן את ההנחיות לאזרח נקבעו מראש ארבע

ולכטנשטיין, בחלוקה לאזורים ועל מפה אחידה המתעדכנת מדי שבוע, ב-5 צבעים בהתאם לתנאים השוררים באזור לפי קריטריונים. המפה מנחה את המדינות ומציגה לציבור באופן שקוף וברור בהינתן רמת תחלואה מסוימת, אילו כללים יחולו על תנועת אנשים מהאזורים השונים לאזורים אחרים בתוך האיחוד האירופי.¹⁰ בארצות-הברית הנושא לא נקבע ברמה הפדרלית אלא ברמה המקומית. למשל קליפורניה קבעה לעצמה מפת מדיניות הקרויה Blueprint Map, המחלקת את מדינת קליפורניה למחוזות בהתאם למאפייני המגפה, בהתאם למצב התחלואה נקבע אילו הנחיות יהיו לציבור ולעסקים.¹¹

גם מקסיקו, אחת מהמדינות המתוירות בעולם, פיתחה מודל רמזור המנחה את האזורים השונים במדינה אילו סקטורים יכולים להיפתח בהתאם לרמת התחלואה באזור.¹² מדינות שונות, ובהן ישראל, עושות שימוש במפות רמזור כלפי מדינות אחרות, כדי לקבוע מה הכללים שיחולו על אזרחים המבקשים לצאת ולחזור ממדינות אלו. למשל איסור מוחלט על נסיעה או חובת בידוד לחוזרים ממדינה מסוימת. מטרת מפות אלה לקבוע את רמת הסיכון הקיימת באדם החוזר ממדינה כזו או אחרת, והסיכון שיפיץ את הקורונה עם זניה השונים בארץ.

אי אפשר להתעלם מהבעיות שעלו בתקופת הקורונה במהלך יישום תוכנית הרמזור ברמת היישובים, שלא מנעה את המשך ההדבקות, שכן גם ביישובים עם אחוז גבוה של נדבקים, לרבות יישובים "אדומים", הייתה תנועה של תושבים החוצה ליישובים עם שיעור נדבקים נמוך יותר. במקרה של תוכנית הרמזור שהופעלה בנתב"ג - בתחילת הדרך הייתה בעיה שכן ההבחנה הייתה בין מקור הטיסה ורמת התחלואה במדינה זו, ולא היכן שהה הישראלי לפני חזרתו ארצה והאם ביצע טיסת המשך בשובו לארץ. לאחר שינוי המדיניות, שונתה ההתייחסות למדינות שבהן שהה האדם לפני חזרתו ארצה. גם במקרה זה, הרשויות מסתמכות על הצהרתו של האדם כי לא שהה במדינה שהנסיעה אליה אסורה.

עם התקדמות מבצע החיסונים לציבור הרחב בישראל, החל בדצמבר 2020, הייתה ירידה בהיקף ההדבקה ובתחלואה בנגיף, וניכר כי מבצע החיסונים אפשר את החזרה של המשק לשגרה זהירה. כתוצאה מכך, היה צורך למצוא דרך לאפשר קיומם של אירועים המוניים ולפתוח מקומות עם פוטנציאל הדבקה משמעותי, תוך נקיטת אמצעי זהירות. לשם כך הוחלט לאמץ את "התו הירוק", שמטרתו לאשר כניסה עבור מתחסנים ומחלימים למקומות ולמבנים. כאשר החל "הגל הרביעי" של הקורונה, תפס "התו הירוק" מקום מרכזי במדיניות ההתגוננות במרחב הציבורי, במיוחד כאשר הוחלט שלא לסגור בתי עסק שנסגרו בגלי התחלואה הקודמים כמו בתי מלון, חדרי כושר, בריכות ואטרקציות. לנוכח הקושי המשפטי לחייב אדם להתחסן, והקושי המשפטי לאסור על אדם להיכנס לשטח ציבורי אם לא התחסן, הוחלט לאפשר למי שאינו יכול (למשל ילדים קטנים) או אינו רוצה להתחסן, להציג אישור על בדיקת קורונה שלילית לפני כניסה למקומות ואירועים שונים. מדיניות זו משתנה מעת לעת בהתאם להחלטות הממשלה.

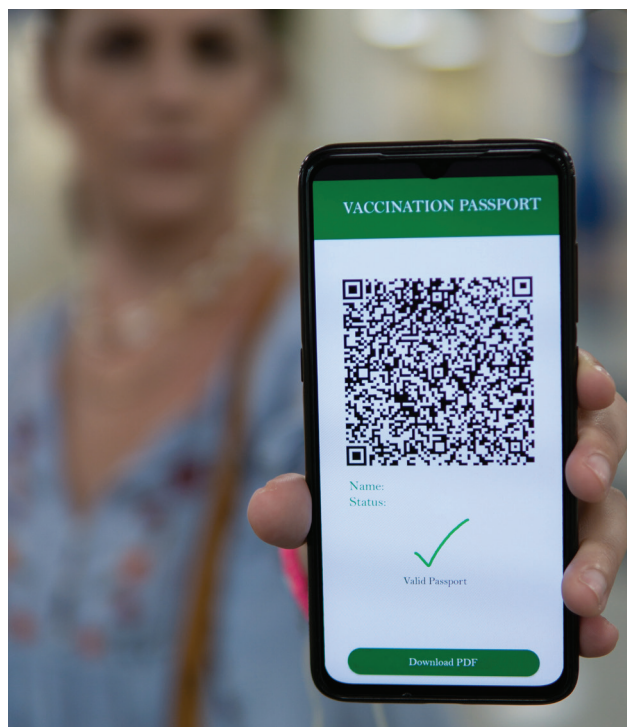
באוכלוסייה, מצב התחלואה במדינות בהן מבקרים ישראלים וכדומה, ניתן לקבוע אם תחול התפרצות מחודשת. במקרה של איומים ביטחוניים, מתקיימות הערכות מצב המשקללות בחשבון נתונים שונים בנוגע לנפוצות השטח לצד מידע מודיעיני, כדי להניח מתי עלולה להתרחש מתקפה. עניין זה למשל לא ניתן ליישום עבור איום של רעידת אדמה, שיתרחש בהפתעה מוחלטת (ככל שאין פעילות סיסמית מקדימה).

לצד נקודות הדמיון, יש קווי דמיון בנוגע לצעדי ההתגוננות נגד שני האיומים. ההנחיה להישאר במרחבים מוגנים או בקרבתם נגד איומים מלחמתיים, מזכירה את ההנחיה להסתגר בבתיים כדי לשמור על ריחוק חברתי בתקופת הקורונה. נוסף על כך, משך זמן האיום משתנה בהתאם למצב התחלואה או מידת האיום בגזרה, ויש תקופות המצריכות רמה גבוהה יותר של התגוננות לעומת תקופות אחרות. למד זה ניתן להוסיף את התמשכות האיום, דבר שמחייב את הציבור ללמוד לחיות עם האיום ביום-יום. ככל שמאפייני איומי הקורונה ומתקפות צבאיות על האוכלוסייה האזרחית דומים, כך יש סבירות רבה שיימצא דמיון גם באמצעי המדיניות להתגוננות בפני איומים אלה.

שלושת צעדי ההתגוננות במרחב הציבורי בתקופת הקורונה - "התו הסגול", "התו הירוק" ותוכנית הרמזור - באים להסדיר את התנהלות הציבור במרחב הציבורי בתקופת הקורונה. הם עושים הבחנה סקטוריאלית, גיאוגרפית ונסיבתית - בהתאם למאפייני הפעילות והאירוע. למשל יש הבחנה בין חתונה באולם אירועים סגור לעומת חתונה בגן אירועים באוויר הפתוח; בין מספר המשתתפים ולאחרונה גם נוסף ממד החיסונים, שמבדיל בין מי שמחוסן או מחלים למי שלא התחסן. בדומה, גם מדיניות ההתגוננות של פקע"ר לאיומים מלחמתיים מבחינה סקטוריאלית, גיאוגרפית ונסיבתית, אם כי במקרה זה קיימת עדיפות לאירועים במרחבים סגורים ומוגנים על פני שטחים באוויר הפתוח. כמו כן, בשני המקרים יש התייחסות לתפוסה מקסימלית, כל אחד לצורך אחר: בקורונה - כדי למנוע הדבקה; בהתגוננות העורף מפני ירי טילים כדי לאפשר את כניסת הקהל למרחבים מוגנים לפני הנפילה (ראו טבלה מס' 1)

כפי שניתן לראות בטבלה, בדומה להנחיות לאוכלוסייה מטעם פקע"ר להתגוננות אוכלוסייה בעת ירי טילים או רקטות שמטרתן לצמצם את הסיכון לפגיעה, "התו הסגול" נועד להיות מסגרת הכוללת עקרונות וכללים פשוטים וישימים שמטרתם לצמצם את הסיכון להדבקה והתפרצות של נגיף הקורונה, ובו בזמן לאפשר את המשך הפעילות הכלכלית השוטפת במשק. "התו הסגול" מתייחס למקומות עבודה ולמרחב הציבורי בהם יש פוטנציאל שאנשים יבואו במגע זה עם זה ויביאו לאירועי הדבקה. מאחורי "התו הסגול" עומד העקרון של העברת יכולת ההשפעה למקומות העבודה ומקומות השהייה עצמם. אם מקום העבודה יפעל כנדרש ויבטיח פעולה ועבודה באופן שמונע הדבקה, אזי יתאפשר לו לחזור לפעילות ולתפוקה מרבית. העובדים ובני משפחתם לא יחלו ולא יעדרו מהעבודה עקב המחלה או בידוד.

נקודת דמיון נוספת בין שתי מסגרות האסדרה, היא שהאחריות ליישם את ההנחיות מוטלת על הציבור. למשל האחריות



מדרגים, ולכל אחד מהם את היקפי ההגבלות המותאמים לו אשר כוללים פעילות מלאה, פעילות חלקית, פעילות מצומצמת, ופעילות הכרחית בלבד. בכל אחד מהמדרגים נקבעו קריטריונים ומאפייני פעילות מולם נקבעו ההנחיות לכל סקטור: אם למקומות עבודה, פעילות חינוכית, התקהלויות והתכנסויות או למספקי שירותים חיוניים. המגבלות מתייחסות לאופי, מיקום והיקף הפעילות המתאפשרת בכל אחד מהמדרגים ומאפייני הפעילות. באופן יומי מפורסמת מדיניות התגוננות מתוקפת ליממה הבאה לאחר ביצוע תהליך תכנון והתאמה למאפייני האיום, האזור והאוכלוסייה המאוימת במטרה לאפשר הערכות של האוכלוסייה בהתאם להנחיות.

השוואה בין מאפייני האיומים וצעדי ההתגוננות במרחב הציבורי בתקופת הקורונה ובין מדיניות ההתגוננות של פקע"ר

אפשר למצוא קווי דמיון מסוימים בין אופן ההתמודדות של ישראל עם הקורונה, ובין ההתמודדות בעת לחימה. הקורונה היא אויב בלתי נראה שיכול לפגוע בכל אדם באשר הוא, בדומה למתקפת טילים, שאמנם נראית בבידוד אך גם היא יכולה לפגוע בכל אדם. כלומר גם הנגיף וגם הטילים לא מבחינים בין אנשים, בחזית ובעורף כאחד. כמו כן, בשני סוגי האיומים כל השטח של ישראל נמצא בטווח האיום. גם בממד הזמן והיקף הפגיעה, אם האיום קיים, קשה לשלוט במועד ובמשך ההתפרצות או הפגיעה באוכלוסייה אם לא נעשות פעולות לצמצמו. מאפייני נוסף הדומה בשני המקרים הוא שניתן, באמצעות הערכות מצב, להניח בסבירות גבוהה מתי האיום עשוי להתממש. בקורונה, על סמך מדדים של התפשטות המחלה, שיעור המחסונים

טבלה מס' 1: השוואה בין צעדי התגוננות מול נגיף הקורונה ומול איום ביטחוני

מאפיין	צעדי התגוננות במרחב הציבורי בהתמודדות נגד נגיף קורונה	מדיניות התגוננות של פקע"ר כנגד איומים מלחמתיים
ממד גיאוגרפי	נקבעים כללים שונים ליישובים שונים בהתאם לרמות התחלואה ביישוב (תוכנית הרמזור).	נקבעים כללים שונים למרחבים שונים כתלות ברמת האיום ומאפייניו, בזמן ההתרעה והרכב האוכלוסייה בכל מרחב.
ממד סקטוריאלי	נקבעים כללים שונים לסקטורים שונים בהתאם למידת הסיכון להתפשטות נגיף הקורונה בכל פעילות (בעיקר "תו ירוק"). כמו כן, יש חלוקה בהתאם לרמת הסיכון של הסקטור ומידת החיוניות שלו לקיום שגרה, כאשר עסק חיוני ממשיך לפעול כמעט כמו בשגרה, למעט צורך בשמירה על כללי "התו הסגול" למניעת הידבקות.	נקבעו ארבעה סוגים של משתנים להתייחסות: פעילות חינוכית; התכנסויות והתקהלויות; מקומות עבודה; פעילות חינוכית. כולם במטרה להתאים ככל הניתן את המגבלות למאפייני הפעילות ולמזער את הפגיעה במפעלים חיוניים שנדרשים להמשיך לעבוד כדי לספק לעורף אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים.
ממד תפקודי	"התו הסגול" הוא כלי האסדרה למקומות שונים שאינם בית המגורים, כאשר לנמצאים בביתם אין הנחיות מיוחדות (למעט במקרה של בידודים או חולים מאומתים).	יש הנחיות שונות בהתאם למיקום הפיזי של האדם: בבית או במבנה במקום ציבורי, בנסיעה (תוך התייחסות לרכבת, תחבורה ציבורית ונסיעות פרטיות) בשטחים פתוחים וכדומה.
תפקיד הציבור ותפקיד הרשויות	האחריות ליישם את ההנחיות מוטלת על הציבור. עם זאת, הציבור מעוניין להמשיך את חייו כבשגרה, ויש קושי לגרום לו לשמור על ההנחיות בכללותן ונדרשת אכיפה.	האחריות ליישם את ההנחיות מוטלת על הציבור ויכולות האכיפה כמעט לא נדרשות, שכן ההנחה היא כי רוב מוחלט של הציבור ישמור על הנחיות פקע"ר כדי להימנע מפגיעה.
תדירות העברת ההנחיות לציבור	בהתאם להחלטות קבינט הקורונה ותדירות קבלת החלטות בו - לעיתים מדי יום ולעיתים כל כמה ימים או שבועות.	מדי יום מתפרסמות הנחיות מעודכנות בהתאם להתפתחויות ולהערכת המצב ביממה האחרונה. הן תקפות ל-48 שעות מפרסומן, במטרה לאפשר יכולת תכנון וביצוע.

או חשים בסכנה במרחבם אינם מעוניינים להמשיך בשגרת חייהם אלא מבקשים להישאר קרובים למרחבים המוגנים על אף השיבוש הנגרם לשגרת חייהם. בשעה שהמדינה מעוניינת כי הם ימשיכו בשגרת חייהם ככל הניתן כדי להימנע מפגיעה כלכלית ותודעתית.

לסוגיה זו מתקשר בצורה ישירה נושא האכיפה, והצורך לאכוף את הנחיות המדינה. ניכר כי בעיקר בשנה הראשונה בהתמודדות עם הקורונה, נדרשה המדינה להפעיל אמצעי אכיפה שונים, כמו אכיפת בידוד ביתי וחובת עטיית המסכות, לצורך שמירה וקיום ההנחיות המעוגנות בחקיקה. זאת בניגוד לאיום המלחמתי שבו המדינה אינה נדרשת או מנסה לאכוף את הימצאותו של הציבור במרחבים המוגנים. בשני המקרים האחריות לעמוד בהנחיות מוטלת על האזרח, וההשלכות של אי עמידה בהנחיות נופלת עליו. השוני בהתנהגות של האזרח היא נקודה מעניינת, הנובעת ככל הנראה מתפיסת הסיכון: הסכנה מנפילת רקטה וההשלכות של כך על האדם נתפסים ודאיים ומוחשים יותר, מהסכנה להידבק בקורונה ואף לחלות באופן קשה או למות מהנגיף (אמירה זו דורשת התעמקות ובדיקה).

לעמידה ב"תו הסגול" היא על העסק. ההבנה היא שלא ניתן באמצע מגפה להתנות לכל עסק את פתיחתו במתן אישור מצד הרשות. מעבר לכך עומדת ההנחה שכל עסק מעוניין בהמשך פתיחתו, מאחר שמי שנמצא מאומת או היה במגע עם חולה מאומת נדרש להיכנס לבידוד. במצב דברים זה, עסקים רבים ימצאו את עצמם ללא עובדים כדי להמשיך לפעול. באופן דומה, ההבנה היא שההנחיות של פקע"ר להתגוננות בפני התקפה נועדו להציל חיים, ולכן האחריות לקיים את ההנחיות מוטלת על האוכלוסייה האזרחית.

נקודת שוני בין מגפת הקורונה ובין אירועי לחימה בעורף, היא סוגיית האינטרס של המדינה לעומת האינטרס של האזרח. במקרה של הקורונה, מרבית האזרחים מעוניינים להמשיך בשגרת חייהם ככל שניתן, בין אם ביציאה לעבודה, למקומות הביילוי והפנאי ונסיעות לחו"ל. ואולם המדינה מחייבת את האזרחים להישמע להנחיות, שכוללות מגבלות שהייה, התקהלות, ונסיעה לחו"ל ואף מחליטה על סגרים מעת לעת. על-פי מאפייני התנהגות האוכלוסייה בעימותים הביטחוניים האחרונים, נראה כי מרבית האזרחים שנמצאים

ניקיון ותמרוקים, ענף התחבורה, המוסד לביטוח לאומי, רשויות מקומיות, שירותי עבודה ורווחה, תחום התקשורת ועוד. בדומה לקורונה, גם במדיניות ההתגוננות לאיום המלחמתי יש התייחסות לסקטור חיוני, שנדרש בשעת חירום להמשיך ולפעול גם כאשר יש הגבלות שונות על העורף. יש הבחנה בין מפעלים חיוניים למפעלים קיומיים הנובעת ממידת השפעתם על השירותים לאזרח. יש התייחסות ייחודית למפעלים התומכים במערכת הבריאות ובשירותי הרווחה, ולמפעלים התומכים את המערכת הביטחונית. כמו כן, יש התאמה לאופי הפעילות במפעל: בשטח פתוח, במבנה, בתנועה וכדומה.

סיכום

ההשוואה שהוצגה במאמר בין מאפייני איום הקורונה והאיום המלחמתי על העורף הישראלי, הראתה כי יש דמיון רב ביניהם. מלבד העובדה שבקורונה מדובר בנגיף בלתי נראה שאינו גורם להרס פיזי של מבנים ותשתיות, לעומת התממשות של אירוע מלחמתי שנראה לעין ועשוי לגרום להרס פיזי, קיימים קווי דמיון רבים. בראש ובראשונה השניים הם איום מוחשי לחיי אדם: בשני המקרים יש נפגעים ותמותה, ועל כן האיום הוא אמיתי וקיומי לתושבי ישראל. ככל שהמדינה יודעת להתמודד עם האיום שמקורו בגבולות המדינה (אירועים ביטחוניים שמקורם מקרב תושבי ישראל או מפגעים בודדים, וגלי תחלואה של קורונה כאשר הגבולות סגורים), הרי במציאות הנוכחית הישראלית, יש לשני האיומים ממד אקסוגני שמקורו מחוץ לגבולות ישראל.

הדמיון שהוצג במאפייני האיומים מוביל לשאלה: האם דמיון זה מתורגם לזהות בצעדי ההתגוננות בעורף נגד האיומים? המאמר הראה כי קיים דמיון רב במרכיבי צעדי התגוננות במרחב הציבורי בהתמודדות נגד נגיף קורונה ובין מדיניות התגוננות של פקע"ר נגד האיום המלחמתי. ההשוואה שנעשתה בממד הגיאוגרפי מצאה דמיון בין תוכנית הרמזור לחלוקת שטח מדינת ישראל לאזורי התרעה והנחה באיום המלחמתי. בממד הסקטוריאלי נמצא דמיון בין "התו הסגול" ו"התו הירוק" לחלוקה לסקטורים באיום המלחמתי בהתאם לסוג הפעילות. בממד התפקודי קיימת הקבלה בהנחיות בין "התו הסגול" והנחיות פקע"ר - השניים מבחינים בין מקום ציבורי ובתי מגורים. בתפקיד הציבור נמצא דמיון בנוגע למה נדרש מהציבור לעשות, אולם לנוכח אופי האיום ומשכו, עושה רושם שהציבור פחות ממושמע להנחיות בקורונה מאשר להנחיות ההתגוננות נגד האיום המלחמתי.

הדמיון בין המאפיינים לצד הדמיון בין צעדי ההתגוננות נגד השניים מעלה שאלות מעניינות בנוגע ליכולת לפתח מתודולוגיה אחידה לסוגים שונים של איומים בהיתן מאפיינים דומים. מתודולוגיה זו יכולה לשמש את מקבלי החלטות לעצב את מדיניות ההתגוננות בתרחישים שונים, במיוחד כאשר מדובר בשעת חירום ובהתמודדות עם איום חדש ובלתי צפוי (כפי שהיה עם הקורונה) כאשר יש מעט זמן לעצב מדיניות התגוננות מותאמת. התבססות על מתודולוגיה שכזו יכולה לקצר את תהליך הלמידה ולחסוך זמן רב בהתמודדות מול האיום.¹⁷

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.

תפיסת הסיכון היא נקודה חשובה, שכן בתחילת הדרך היה חוסר ודאות מהותי בקרב הציבור ביחס לרמת המסוכנות של הנגיף. הפחד מהתחלואה והתמותה ככל הנראה גרמו לציבור להיות ממושמע יותר להנחיות הממשלה. ככל שהזמן עבר ונצבר מידע אודות הנגיף, כך החל הציבור להתרגל לאיום ולמד לחיות עימו ועם ההנחיות השונות והפך להיות פחות ממושמע. מחקר של פרופ' מלי שחורי ביטון וד"ר אביטל לאופר מצא, בקרב מדגם של 615 ישראלים, שתחושת הפחד מהקורונה הייתה גבוהה יותר ביחס לתחושת הפחד מאירועים ביטחוניים. באשר לממד הגיאוגרפי, המחקר מצא שישראלים שגרים באזורי עימות לא הפגינו רמת חוסן גבוהה יותר ולא התמודדו טוב יותר כאשר נחשפו לאיום הקורונה, למרות שעל פניו ניתן היה להניח שהם מיומנים יותר להתמודד עם חשיפה ממושכת לאיום.¹⁴ באיום הביטחוני, התמשכותו במהלך השנים ופיתוח אמצעי הגנה כמו כיפת ברזל, הביאו את הציבור להתרגל לקיומו ולהורדת רמת הפחד ותפיסת הסיכון.¹⁵

נקודת השוואה נוספת קשורה לתדירות העברת ההנחיות לציבור: במקרה של הקורונה, בתחילת המגפה ביקשו אנשי המקצוע במשרד הבריאות כי צעדי המדיניות לקביעת ההקלות לאחר הסגרים יהיו מדורגים וייבחנו במרווחים של שבועיים, כדי לבחון את האפקטיביות והתגובה של המהלכים בציבור ביחס למדדים של התפשטות המגפה (מספר מאומתים, חולים קשה ומונשמים). בפועל, בעקבות לחץ מגורמים שונים, לא הצליחו מקבלי החלטות לשמור על מרווחים ארוכים בין צעד לצעד, והחלטות התקבלו בפרקי זמן קצרים יותר. במדיניות ההתגוננות של פקע"ר ביחס לאיומים מלחמתיים, נעשה פרסום ההנחיות ברמה היומית כאשר תוקף ההנחיות הוא ל-48 שעות, לעיתים גם ל-24 שעות, בהתאם לנסיבות בשטח. בשני המקרים, המציאות מקשה על קבלת החלטות למשך זמן ארוך. על אף שכלפי הציבור, היציבות והיכולת לתכנן ולהתכונן הם היבטים חשובים, המאפשרים הכנה, תכנון וחיסכון כספי. לדוגמה הסגירה של מערכת החינוך בפרקי זמן קצרים ללא זמן להיערכות, מקשה על הורים לקיים סדר יום רגיל ולהגיע למקומות העבודה.

נקודה אחרונה בהשוואה בין צעדי ההתגוננות בין הקורונה והאיום המלחמתי נוגעת למפעלים חיוניים. כדי להבטיח רציפות תפקודית של המשק ולצורך אספקתם של שירותים ומוצרים חיוניים לאזרחים, חוק שירות עבודה בשעת חירום תשכ"ז-1967 מאפשר למקומות עבודה שהוגדרו כחיוניים בעת מצב מיוחד בעורף או אירוע חירום אזרחי להמשיך לפעול. מכוח החוק, נקבע בשעת חירום אילו מקומות עבודה יישארו פתוחים או סגורים. באופן דומה, הממשלה מכוח סמכותה לפי סעיף 39 לחוק יסוד קידמה תקנות שעת חירום להתמודדות עם נגיף הקורונה, בהן נקבע כי יהיו מקומות עבודה חיוניים שימשיכו לפעול על אף המגבלות והסגרים החלים בישראל. מקומות עבודה אלה מבטאים את שרשרת האספקה ועסקים נלווים עבור מוצרים ושירותים חיוניים. בין מקומות העבודה שהוכרו כחיוניים¹⁶ ניתן למצוא את המגזר הפיננסי (בנקאות ושוק ההון), משק האנרגיה (יצרני חשמל, חברות גז טבעי, נפט וגז"מ), משק המים, זכויות ניצולי שואה, חברות העוסקות בתחום המזון והמשקאות, שירותי הובלה, אחסנה, עמילות מכס, משק החקלאות, טואלטיקה,