

בעיצומו של משבר הקורונה מפרסמת "בין המערכות", הפלטפורמה הדיגיטלית של "מערכות", מאמרים מקוונים של מומחים בנושא התפשטות המגפה והשלכותיה. לפניכם לקט נבחר ממאמרים אלה, המתפרסמים בשיתוף מפקדת פיקוד העורף

מהי רציפות תפקוד מנקודת המבט של פקע"ר?

"בחרתי לצמצם את המושג לאזורים שבהם המדינה מחויבת לספק שירותים קיומיים כמו מים, חשמל, מזון, מרפא ומחסה - בדומה לחמשת הצרכים המרכזיים שציין ז'בוטינסקי כשכתב על 'חמש הממים': מזון, מעון, מלבוש, מורה ומרפא. תפקידנו לספק את כל הצרכים האלה".

איך באו השינויים לביטוי בהגדרת התפקידים של הפיקוד?

"השינויים מושפעים מארבעה גורמים עיקריים: הראשון - לא ניתן להגיע להישג משמעותי בזמן קצר במהלך לחימה. השני - כמות האש שצפויה מדינת ישראל לספוג אינה מופנמת מספיק כיום, שכן אנחנו שרויים בתודעת כזב. המשפיע השלישי הוא כניסת מרכיב הסייבר לאיום. חשוב להבין כי פגיעה ולו רק ברכיב אחד, שלא דווקא מוגדר כמרכזי, עלולה להוביל לפגיעה מערכתית. המשפיע הרביעי והאחרון הוא מכלול השינויים שחלו בחברה הישראלית. מלחמת יום הכיפורים בהיבט הצבאי הייתה ללא ספק הישג. עם זאת, אנו נוכחים כי שנים רבות התקשתה החברה להתאושש מהמלחמה, ואחת הסיבות היא שלא הייתה בישראל הכנה למחיר שנגבה ממנה. היום אנחנו נמצאים באותו מקום. אנשים חיים תחת חוויית סבבי הלחימה בדרום, אולם לא מתקיים דיון מעמיק בנוגע להיקף הפגיעה הצפויה באזרחים ולא משנה עד כמה יהיו ההישגים הצבאיים מרשימים. את התשובה לשאלה אם ניצחנו או הפסדנו קובעים אזרחי ישראל. האופן שבו תיתפס המלחמה תלוי באופן שבו יתפקד העורף".

פנדמיה בישראל - תסריט דמיוני או מציאות אפשרית?

האיום הביולוגי, כפי שראינו על גבי דפי ההיסטוריה או בסרטים, אינו נחלתו של העבר או של אולפני הוליווד. אזורים מוכי מלחמה או עוני, גלובליזציה ומוטיבציית ארגוני טרור, תורמים להתפשטותן של מחלות. עוצמת פוטנציאל האיום והנזק לישראל גבוהה, ועל כן יש להעניק לנושא חשיבות גבוהה, גם על חשבון נושאים אחרים המאיימים על העורף

אל"ם ציפי ארז-סבטי, מפקדת המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית, פיקוד העורף

מאז הקמת המדינה ובמהלך שנות קיומה, התמודדו אזרחי ישראל והנהגתם עם איומי מלחמה וטרור, שהיוו בעיות מסוימות איום על עצם קיומה. העיסוק המובהק בסוגיות ביטחוניות קיבל לגיטימיות ציבורית גבוהה שבאה לידי ביטוי



ריאיון סיכום עם מפקד פקע"ר היוצא, אלוף תמיר ידעי

"אחד המאמצים שהגדרתי בתחילת הדרך היה לחבר את צה"ל לפקע"ר. כיום הרמטכ"ל והמטה הכללי מכירים במה שפיקוד העורף יכול לספק להם; אני רואה בכך פריצת דרך של ממש, שכן היא מגלמת בתוכה חשיבה טובה יותר על איך ניערך למלחמה הבאה"

תא"ל (מיל) ד"ר אפרים לפיד, עורך ראשי ב"מערכות עורף"

ב-19 במאי 2020 סיים מפקד פיקוד העורף, אלוף תמיר ידעי, את התפקיד שבו כיהן למעלה משלוש שנים. רגע לפני שייכנס לתפקידו הבא כמפקד פיקוד המרכז, התפנה אלוף ידעי לריאיון סיכום תפקיד ל"בין המערכות".

כיצד השתנתה הבנת המושג "פיקוד העורף" מכניסתך לתפקיד ועד היום?

"פיקוד העורף עצמו נתפס לא פעם כחילוץ ואב"כ, ללא הבנה מעמיקה עד כמה הוא פיקוד משמעותי. ככל שההכנה לתפקיד התמשכה, הפנמתי עד כמה ההבנה של הסביבה בנוגע למשמעות של צורכי העורף הייתה חלקית. בפרספקטיבה של היום אפשר לראות עד כמה יש לפקע"ר תפקיד משמעותי, בשונה ממה שנאמר לעיתים או נתפס על-ידי האדם הממוצע. ככל ששורדים לפרטים, נראה כי 'האחריות המרחיבה' שאנו נוהגים היום היא הלכה למעשה. כיום יש לפיקוד השפעה דרמטית על הרשויות המקומיות, על משרדי הממשלה וכן הלאה - והשפעותיו רבות משל כל גוף חילוץ והצלה. במובנים רבים הגבולות היטשטשו. יש צורך להסביר לאנשים שהאויב מציג סיפור אחר, ובעקבות זאת השתנו כל הגבולות שהפרידו בין העורף האסטרטגי ובין המפקדות, החזית והצבא. במקרים מסוימים האזרח נמצא לפני החייל, הכול התערבב, וכתוצאה מכך יש איום משמעותי על רציפות התפקוד שלנו".

שמירת כושר הפעולה והרציפות התפקודית בתחומים אזרחיים וביטחוניים רבים, ועל נושא הסב"ר (סביבת רשת) ואבטחת מידע.

על-מנת להתמודד עם מכלול האתגרים שמציבה מגפה כזו, יש להשתמש בכלים משולבים מתחומים שונים. נראה כי מדינות שונות עושות שימוש בתחום הביטחון במטרה להיאבק בנגיף קורונה עצמו, ובמשמעויות הרבות לחיי האזרחים ולביטחון המדינה. בעיקר נכון הדבר לשימוש שעושות מדינות בכלים של מודיעין וסב"ר.

בתחום המודיעין יש מאבק בין סוכנויות מודיעין ממדינות שונות בנוגע לצורך למצוא ולהביא רכיבים ומוצרי רפואה חיוניים להתמודדות נגד הנגיף, שנמצאים כעת במחסור עולמי נוכח התפשטות המגפה לחלקים נרחבים בעולם. אלה כוללים רכיבים של ערכות בדיקה, מכונות הנשמה, ציוד רפואי (ובכלל זה ציוד מגן לצוות רפואי) ועוד. לשם מטרת אלה מפעילה ישראל את "המוסד", שעד כה סיפק כמה פעימות של סיוע: בפעימה הראשונה הובאו לישראל כ-100 אלף ערכות תקינות הנדרשות לבדיקות קורונה, בפעימה השנייה הובאו כ-400 אלף רכיבים חיוניים לבדיקות, ובפעימה השלישית הובא משלוח שהכיל ציוד רפואי הכולל 30 מכונות הנשמה, 25 אלף ערכות בדיקה, 10 מיליון מסכות כירורגיות, מטושים ו-700 סרבלים עבור כוחות ההצלה. לפחות במקרה אחד דווח כי "המוסד" הצליח להשיג את הסיוע ממדינה שאינה בעלת קשרים דיפלומטיים עם ישראל. מכאן ניתן להבין את החשיבות החיונית שבתפקיד המודיעין בסיוע בעיתות מגפה.

נוסף על כך, ישראל מפעילה את השב"כ לצורך ניתוח אפידמיולוגי על בסיס איכון טכנולוגי. פעולה זו מסייעת לגורמי הרפואה באיתור של נשאי הנגיף, והתרעה על אנשים שבאו איתם במגע ועלולים להידבק. השימוש בכלים מודיעיניים, שלרוב נעשה בהם שימוש לצורכי מאבק בטרור, מחייב לשמור על האמון של החברה האזרחית במערכת הביטחון ובסוכנויות המודיעין, בעיקר באמצעים של שקיפות יחסית, הסברה, ופיקוח מצד בית הנבחרים.

בין אחריות וסמכות: הזיקה בין הרשות המקומית ובין המשלה בחירום

המלחמה במגפת הקורונה אינה משקפת התמודדות עם מצבי חירום במובן המקובל. עם זאת, יש סוגיות רבות שעשויות ללמד תובנות חשובות לשיפור ההתמודדות עם מצבי חירום במישור המקומי והארצי בהווה ובעתיד

אל"ם (מיל) ד"ר שוקי אמרני, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים

ההתמודדות עם מגפת הקורונה שממשיכה להתפשט במהירות ולגבות חיי אדם, מעוררת דיון ציבורי בנוגע לדרך הטיפול ולמידת המוכנות של הגופים הממלכתיים והמקומיים האמונים על שלומו ובריאותו של הציבור. בין היתר, היא מעלה שאלות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של הגופים השונים שמטפלים במיגור המגפה ובמתן מענה לתושבים. המאמר דן בכמה סוגיות ביחסי הגומלין בין השלטון המרכזי

הן באופן חלוקת תקציב המדינה והן בשיח החברתי, בשיח התקשורת, בקשב ובמודעות הציבורית.

לצד האיומים הביטחוניים, התרחב בשנים האחרונות העיסוק גם באיומים על העורף שמקורם אינו צבאי כמו רעידות אדמה ואיום ביולוגי, אך יש בהם כדי לפגוע בחיי אדם וברציפות תפקוד המשק. איומים מן הטבע עלולים להביא לתחלואה גדולה מאוד כתוצאה מהתפרצות של נגיף, פנדמיה (מגפה).

פנדמיות הן איום עולמי, ואין ערובה לכך שישראל תהיה חסינה בפניהן. ארגון הבריאות העולמי מביע חשש רב מפני מגפת השפעת - החשש מפני מגפה קשה של "שפעת העופות" נובע מקרבה ניכרת בין "שפעת העופות", שתקפה בדרום אסיה, ובין נגיף "השפעת הספרדית". החשש הוא כי נגיף, שתקף גם את העופות, יעבור שינוי גנטי ויתקוף בחזרה בני אדם שלא יהיו מחוסנים להתמודדות עם הנגיף "המשופר".

העיסוק באיום, בגיבוש תפיסת מענה, בתוכניות אופרטיביות ובפיקוד ושליטה על אירועים אלו, מצביע על כך שיש לבחון את ההלימה בין מידת ההיערכות ובין האיום הביולוגי, לקראת הנזק הצפוי מהתממשות איום זה.

*מתוך עבודה שהגישה הכותבת במסגרת הכשרה במכללה לביטחון לאומי, מחזור מ"ה (2017-2018)

תפקיד המודיעין והסב"ר בהתמודדות עם נגיף הקורונה

ככל שיחריף המצב, כך גוברת הסבירות שסוכנויות מודיעין שונות ימלאו תפקיד מרכזי במאבק, ומדינות או ארגונים עוינים ינסו להעלות את רף התוקפנות ולנצל את המרחב המקוון לביצוע מתקפות המכוונות בעיקר כלפי מוסדות בריאות לאומיים ובין-לאומיים

עומר דוסטרי, חוקר במכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון

מגפת הקורונה העולמית מהווה תזכורת לכך שתחום הרפואה הוא חלק מובנה ומהותי במסגרת הביטחון הלאומי של מדינות, וכי השפעות הנגיף אינן קשורות אך ורק לתחום בריאות הציבור. פגיעה משמעותית בתחום הרפואה, כפי שמתרחש בזמן מגפה עולמית, היא בעלת השלכות בין היתר על החוסן הלאומי, על





השלטון המקומי בחירום, בנוגע למרכיבי האחריות והסמכות ובצורך הדחוף לתת מענה לפערים כדי לשפר את יכולת התמודדות עם האתגרים במצבי החירום. מוטיב מרכזי נוסף עוסק בהפניית תשומת הלב של נושאי המשרות במשרדי הממשלה ובשלטון המקומי, לאחריות הכבדה המוטלת עליהם בזמן חירום. במאמר מוצגת זווית המשלבת בין התשתית החוקית והנורמטיבית ובין ההיבטים המעשיים, בין היתר גם על סמך ניסיונו האישי של המחבר.

מה מתפשט מהר יותר: וירוס הקורונה או פייק ניוז?

במצבים של חירום שבהם יש אי־ודאות ודאגה רבה של הציבור, מופצות ידיעות שקריות רבות ודיס־אינפורמציה. עלינו לפעול כבר היום לשיפור המודעות, ההבנה והחינוך של הציבור בתחום זה, ולהכין את הגופים הרלוונטיים להתמודדות עם האתגר

אל"ם (מיל) גילי שנהר, משמש כמסביר פיקוד העורף לציבור בעיתות חירום

החל מסוף 2019 העולם מתמודד עם התפרצות וירוס החדש למדע, מסוג קורונה. ב־11 במרס 2020 הגדיר ארגון הבריאות העולמי על האירוע מגפה עולמית (פנדמיה), ומיום ליום נוספים חולים רבים בעולם.

כבר בתחילת האירוע היו דיווחים רבים על דיס־אינפורמציה שהופצה בידיעות כזב, בעיקר באמצעות התקשורת החברתית במדינות רבות בעולם. הודעות אלו הן בעלות פוטנציאל לנזק רב, הן נפשי והן פיזי, לנחשפים להודעות. במאמר זה נבחן את סוגי ההודעות שהופצו במהלך האירוע, נדון בסיבות המרכזיות להתפשטות ההודעות ונציג את עיקרי הדרכים שבהן התמודדו עימן במהלך האירוע.

הפחד בציבור, והפייק ניוז שמתדלק אותו

תקשורת במצבי חירום ואסון היא כלי חשוב ביותר לסיוע בניהול האירוע. באירוע הקורונה, שבו מתמודד העולם עם אסון מורכב ועם חוסר ידיעה רב בנוגע לנגיף, להדבקה ולאפשרויות הטיפול, הכלי חשוב במיוחד. תקשורת במצבי חירום כוללת שימוש בתקשורת מסורתית וחברתית. מודלים רבים פורסמו



במהלך השנים בתחומים כמו האמון המוחלט, תפיסת הסיכון, רעש מנטלי ועוד. לפי המודלים, במצבי דאגה מרובה ואי־ודאות של הציבור, יש צורך בתיווך המציאות לאזרח ובמתן מידע אמין, מהיר, עקבי ורלוונטי. היעדר מידע כזה ופגיעה באמון הציבור במערכות השלטוניות הרלוונטיות, יוצרים קרקע פורייה להפרכת שמועות ולהפצת דיס־אינפורמציה. מנכ"ל ארגון הבריאות העולמי, ד"ר טדרוס אדהנום גברייזוס, ציין כי שמועות ומידע שגוי יכולים להתפשט מהר יותר מהנגיף עצמו. הוא כינה את התופעה Infodemic - מגפת המידע.

הקורונה גרמה לפחד רב בציבור, כך שאף שהסיכון למות בתאונות דרכים גדול מן הסיכון למות מהקורונה - נראה כי הציבור מפחד הרבה יותר מהאחרונה. ניתן לקחת כדוגמה את סין, המונה למעלה מ־1.4 מיליארד תושבים ושבה היו בשלב הראשון להתפרצות המגפה רוב הנחשפים והמתים מהווירוס בעולם. על־פי נתוני האו"ם, בכל שנה נהרגים בסין כ־250 אלף איש בתאונות דרכים. זאת בהשוואה לכ־3,200 איש שמתו בסין כתוצאה מהקורונה עד כתיבת מאמר זה. טרם האירוע הציבור הרחב לא פחד לטוס ולטייל בסין, וזאת למרות היקף התמותה הגדול מתאונות דרכים במדינה. מיותר לציין את היחס כיום בנוגע לביקורים בסין. מצב זה ניתן להסבר מדעי על סמך מודל תפיסת הסיכון.

בניית מערך העורף לכלל מצבי החירום, היום שאחרי

אירוע הפנדמיה צריך לשמש פעמון אזהרה למקבלי ההחלטות ברמה הלאומית, ולהביא למיסוד הנושא החשוב הזה בצורה שתתאים לכל מצבי החירום. ההצעה החדשה המוצגת כאן משנה את כללי המשחק, בנויה על ראייה כוללת מערכתית ותאפשר בנייה של הערכות נכונה לאתגרי החירום השונים

תא"ל (מיל) אבי בכר, לשעבר רמ"ט פיקוד העורף. ראש מל"ח האחרון עד איחוד רח"ל ומל"ח

בעיצומו של המאבק בנגיף נחשף הציבור בישראל למחלוקות בין משרד הבריאות ומשרד האוצר בנוגע לצעדים שיש לנקוט, ולוויכוח עם משרד הביטחון בשאלה מי מהמשרדים

למי יש אסטרטגיה לאומית להתמודדות עם מגפות?

תוכניות מגירה בדמות אסטרטגיות היערכות לאומיות רשמיות אינן מהוות בהכרח ערובה להצלחה במניעת התפשטות מגפות, אולם ישראל צריכה לעמוד בסטנדרטים הגבוהים ביותר. לשם כך עליה ללמוד ברמה התפיסתית מתוכניות המגירה השונות, ולשאוף לנהוג בסוגיות אלה כמותן, לפחות ברמת ההתכוננות ותרחישי ההיערכות

זרון פלדמן, לשעבר בחטיבת החוסן הלאומי ואגף תכנון, תורה ופיתוח ידע ברשות החירום הלאומית במשרד הביטחון

שבר הקורונה העולמי ממשיך להכות בעוצמה ברחבי העולם. בעוד שמספר הנדבקים והקורבנות הרקיע שחקים ברחבי הגלובוס ואף בקרב המדינות המפותחות, הנחשבות לבעלות מערכות הרווחה והרפואה המתקדמות ביותר בעולם, בהן איטליה, ספרד, צרפת וגרמניה, מדינות אחרות החלו לתכנן ולהוציא לפועל את "אסטרטגיות היציאה" שלהן מהמשבר, שסופו עוד נראה רחוק. כאשר חלק ניכר מהשיח והדיון התקשורתי והאקדמי עוסק הן בהשפעות ובהשלכות ההווה של משבר הקורונה והן באלו העתידיות, תשומת לב מועטה יחסית מופנית אל "תוכניות המגירה" האסטרטגיות של המדינות להתמודדות מבעוד מועד עם איומים של מגפות ומצבים משבריים אחרים.

הצורך בתוכניות אסטרטגיות להתמודדות עם איומים מגוונים עלה, כחלק מהתרחבות מושג הביטחון הלאומי במהלך המאה ה-20 וה-21 אל מעבר להיבטים צבאיים-ביטחוניים, מכורח נסיבות המציאות של השתנות עולם המלחמה, הדיפלומטיה והסדר העולמי. מדינות רבות החלו להיערך, להתכונן ולהקדיש משאבים ומאמצים רבים כדי להתמודד עם איומים מגוונים כמו אסונות ופגעי טבע; סיכונים טכנולוגיים; מתקפות סייבר; משברים כלכליים ועוד. במסגרת זאת, הפך תחום בריאות הציבור על השלכותיו הרחבות לאיום ממשי שיכול לערער ולהשפיע על החוסן והביטחון הלאומי של עמים ואומות ברחבי העולם, ואף להביא לנפילתם וקריסתם של משטרים וממשלות. ואולם, ניסוח וקביעה מוסכמים של אסטרטגיה לאומית בכלל, ואסטרטגיה להתמודדות עם מגפות בפרט, אינם משימה קלה. לצד אתגרים רבים היא דורשת לבצע מלאכת מחשבת מקצועית, ומתכללת בין גופים ואנשי מקצוע רבים.

ברקע זה עולות השאלות הבאות: לאלו מן המדינות יש אסטרטגיה לאומית, רשמית ושקופה להתמודדות עם מגפות? מי הן המדינות המתקדמות ביותר, לפחות מבחינת גישתן והיערכותן ברמה התפיסתית, לתרחישי משבר קיצוני של התפרצות מגפות? עד כמה ידע מתקדם כזה נגיש לממשלות, לארגונים ולקהילות מחקר לצורך למידה והפריה הדדית? סקירה ראשונית של תוכניות המגירה האסטרטגיות של המדינות המתקדמות בעולם, בהשוואה לישראל, מעלה ממצאים ראשוניים וחשובים ביחס לגישתן המקצועית והממלכתית להיערכות ולהתמודדות עם מגפות ומצבי חירום רפואיים.

אמור להוביל את הטיפול באירוע. אכן קיים חוסר בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות במצבי החירום המלווים את ישראל מאז כינונה. למציאות זו יש השלכות שליליות על היכולת להתמודד עם האתגרים, הן במישור המקומי והן במישור הארצי.

התפתחות מערך העורף

מערך העורף כולל את כל הגופים האופרטיביים והרשויות הייעודיות הפועלות בהינתן מצב חירום, ובכלל זה: כל משרדי הממשלה, מל"ח (משק לשעת חירום)/רח"ל (רשות החירום הלאומית), פקע"ר (פיקוד העורף), משטרת ישראל, כב"ה (כיבוי והצלה), מערך האשפוז, הבריאות בקהילה ומד"א, רשויות ייעודיות, תשתיות לאומיות, רשויות מקומיות וארגוני מתנדבים. במונח המתאים למציאות הישראלית בעשורים האחרונים נכון לכנות את המערך "חזית אזרחית", או "המרחב האזרחי בחירום".

עד מלחמת המפרץ הראשונה, התבסס המענה לעורף במלחמה על מקחל"ר (מפקדת קצין חיל ראשי לעורף במטה הכללי). כוחות העורף (מפקדות עורף פיקודיות, מחוזות, נפות, חבלים, קטעים, יחידות חילוף, יחידות אבטחה, יחידות אב"כ וכדומה) היו כפופים לפיקודים המרחביים, לכל רשות מקומית היו מפקדות וחילילים למתן מענה לכל הצרכים, כולל סיוע לאוכלוסיות מיוחדות, השגחה על המקלטים הציבוריים, ביצוע האפלה והגעה למשפחה הזקוקה לסיוע; ואולם, המערך הגדול לא זכה לעדיפות המתאימה, ורמת ההכשרה שלו הייתה נמוכה למדי.

במלחמת המפרץ נתגלו פערים רבים במערך הג"א, ולאחר המלחמה החליט שר הביטחון, משה ארנס, להקים את פיקוד העורף שיאחד את הג"א ואת גופי הביצוע של הפיקודים המרחביים. ב-1995 הוחלט להרחיב את סמכויות משרד המשטרה בתקופת השר משה שחל, ולהקים את המשרד לביטחון פנים, מתוך כוונה להעביר את פיקוד העורף למשרד החדש. המחשבה הייתה כי למשטרה יתרון מובהק בפריסתה בכל יישוב בשגרה, ומכאן המעבר לחירום מהיר ויעיל. ייעוד זה לא מומש עד היום.

