



פיקוד העורף

מערכות



אדר א' התשפ"ב | פברואר 2022

**גיליון נושא:
פיקוד העורף
והתמודדות
עם הקורונה**

בגיליון:

רוחות מנשבות | הרשות המקומית כלבנת היסוד בהתמודדות עם הפרעות - מהלכה למעשה | רב תרבותיות מאתגר להזדמנות | מנהיגות בתנאי אי ודאות - המאבק בקורונה בפיקוד העורף כמקרה מבחן | מדיניות התגוננות נגד איום הקורונה ואיומים מלחמתיים - השוואת מאפייני האיומים וצעדי ההתגוננות

דבר מפקד פקע"ר

קוראים וקוראות יקרים,
קציני צה"ל ופקע"ר בסדיר ובמילואים, אנשי אקדמיה ואזרחים העוסקים בסוגיות העורף בישראל – גיליון זה של מערכות עורף, בנושא למידה מהמאבק בנגיף הקורונה, יוצא לאור לאחר כשנה וחצי של עיסוק במגפה, אשר טרם הסתיימה. מאז פריצתה של מגפת הקורונה, סייע צה"ל, בהובלת פקע"ר, למערכת הבריאות ולממשלת ישראל להתמודד עם המגפה. בתקופה זו הגביר הפיקוד את הממשק עם אזרחי ישראל והעמיק את שיתופי הפעולה עם הרשויות המקומיות ומערכת הבריאות. פקע"ר נמצא בתהליך למידה מההתמודדות הממושכת עם מגפת הקורונה בתחומים שאלינו נדרש, בהם: גישת "האחריות המרחיבה"; גבולות הפעולה של פקע"ר במרחב האזרחי והשפעותיה; מנגנוני ניהול, שליטה ובקרה במצבי חירום; והרלוונטיות והאפקטיביות של הפעלת מערך המילואים.

לפנינו הזדמנות חד-פעמית ללמידה.

פקע"ר הוא גוף מקצועי, בעל רקע עשיר ומומחיות, ואנו רואים בכך זכות לשתף מעט מן העשייה וכן להפיק לקחים לאירועים דומים בעתיד.

נוסף על כך, אני רואה ערך גדול בשילוב בין חוקרים מן האקדמיה יחד עם אנשי העשייה מהשטח.

אני מוקיר כל אחת ואחד אשר פינו מזמנם לשתף מהניסיון ומהידע שנצבר בתקופה זו.

אלוף אורי גורדין
מפקד פקע"ר

העולם האקדמי מאתגר זה עשרות שנים בפיתוח שיטות להנחלת ידע

דבר המערכת

פרקטי באמצעות כלים תיאורטיים, ועוסק בשאלות כמו: כיצד ללמד סטודנטית לסיעוד לטפל בחולים; כיצד ללמד על ניהול אסונות סטודנטים שלא חוו מעולם אסון; וכיצד ללמד סטודנט למנהל עסקים לנהל עסק בפועל. מנגד, העולם המעשי של הצלת החיים נע קדימה במהירות ובגמישות, משפר את הפרקטיקה והטכנולוגיה, מגיב מהר יותר ובאופן יעיל יותר ומנחיל ידע פנימי למצילי החיים בארגונים השונים באמצעות הדנ"א הארגוני בלבד, ולא ברמה הגלובלית-אקדמית. אנשי פקע"ר פועלים בעשרות תחומים של הצלת חיים, והעומס אינו

מערכות

בית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי
נוסד בתרצ"ט 1939

גיליון מיוחד | אדר א' התשפ"ב | פברואר 2022
<http://maarachot.idf.il>



מפקד מערכות: ד"ר אמיר גילת

עורך מערכות: עדי לרנר

סגנית עורך: יעל קולטון זיו

עורך לשון: ניצן לוטן

עיצוב ועריכה גרפית: סטודיו זאב אלדר

רכזי מערכת: סמל עידו גבריאל וטור' אריאל לרידו

חברי מערכת "מערכות עורף": רס"ן נוגה לוי, תא"ל (מילי)

ד"ר אפרים לפיד, אל"ם (מילי) פרופ' יצחק אשכנזי,

סא"ל יסמין חן וסג"ם רועי פרילינג

ISSN 0464-2147

טלפון: 03-7607585

דוא"ל המערכת: maarachot@idf.il

כתובת למכתבים: ד"צ 02624 צה"ל

יצא לאור באמצעות משרד הביטחון – ההוצאה לאור

הדעות והתפיסות המובעות במאמרים מבטאות את דעתם

האישית של הכותבים.



רוצים לקבל חומרים נוספים מבית מערכות?
סקרו את הקוד והירשמו לניוזלטר שלנו.

לתכנים נוספים בנושאי צבא וביטחון לאומי
הצטרפו לדף הפייסבוק של מערכות.



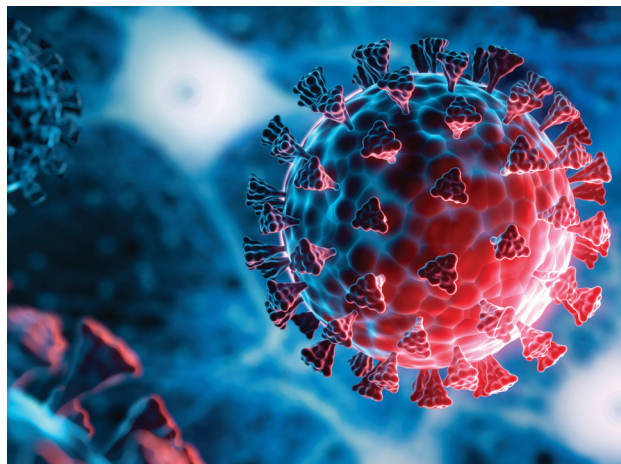
לעדכונים שוטפים הצטרפו לערוץ הטלגרם של מערכות.



לציוצים שוטפים הצטרפו לטוויטר של מערכות.



בשער: פיקוד העורף וההתמודדות עם הקורונה



4 | רוחות מנסבות

ד"ר אסף מלחי, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב סא"ל (מיל') גבי כהן, מפקד תא חברה ישראלית בפקע"ר, חרדי ופעיל חברתי רס"ן קרן אדיב, רמ"ד חברה ישראלית במפקדת פקע"ר
 במסגרת פעילות פקע"ר בקהילה החרדית בעת משבר הקורונה נוצרה שפה מקצועית ואישית משותפת בין הצדדים, והצטרפו ניסיון תפעולי יקר מפז לצורך גיבוש, יישום וניהול פתרונות יצירתיים. הניסיון מול החברה החרדית מלמד כי ניתן לגשר על פערים בין-תרבותיים מובהקים ולבסס נהלי עבודה יחסי אמון מתמשכים, על אף השוני התרבותי והחשש ההרדי

10 | הרשות המקומית כלבנת היסוד בהתמודדות עם

הפרעות - מהלכה למעשה

אל"ם אריאל בליץ, לשעבר מפקד מחוז דן בפקע"ר תא"ל (מיל') ד"ר מאיר אלון, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), ראש קבוצת התוכניות לחקר הזירה הישראלית
 הקורונה סימנה מטרה מסוג חדש לישראל בכל הקשור להתמודדות עם אסונות המוניים. לפקע"ר יש תפקיד לדאוג לכך שישראל תהיה מוכנה טוב יותר לתרחישי קיצון כאלה. יש להכיר בחשיבות הנושא, ולקבל החלטה לבנות את המערכות על כל מרכיביהן, באורח שיתבסס על הציר המחבר בין פקע"ר לרשות המקומית כלבנת היסוד

16 | רב תרבותיות מאתגר להזדמנות

ד"ר כרמית פדן, לשעבר עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) אל"ם (מיל') גיא ברגר, לשעבר מפקד מחוז צפון בפקע"ר רס"ן (מיל') אמיר שמש, עוזר קצין התנהגות אוכלוסייה מחוז צפון בפקע"ר רס"ן (מיל') מוריה חכמון, לשעבר רע"ן אוכלוסייה מחוז צפון בפקע"ר
 כדי לספק לקהילות שונות, המאופיינות בתרבות שונה, מענה מותאם בחירום, יש הכרח כלכלי בתהליך קבלת החלטות שיקולים הכוללים כשירות תרבותית. מדובר בנדבך חשוב לגיבוש המענה בחירום ולפיכך מעצב את החוסן הקהילתי

24 | מוכנות למענה בחירום של ארגוני חירום: מקרה השתלבות פקע"ר במאמצי ניהול מגפת הקורונה בישראל ולקחה

ד"ר כרמית רפפורט, חוקרת ומרצה באוניברסיטת חיפה, המרכזת האקדמית של התכנית לתואר שני ב"ניהול אזורי אסון ומצבי חירום" ומנהלת המכון לרגולציה של מצבי חירום ואסון במרכז האקדמי למשפט ועסקים סא"ל יסמין חן, רע"ן תוה"ד וחילוץ בפקע"ר תא"ל איציק בר, רמ"ט פקע"ר
 התפשטות מגפת הקורונה בישראל הייתה הזדמנות עבור פקע"ר לצמיחה ולשיפור המענה, בעיקר ההבנה כי הפעולה המשותפת בין הארגונים השונים חיונית להמשך ביטוח יציאת קשרים ושייתופי פעולה בין גופים אזרחיים, שלטון מקומי ושלטון מרכזי

32 | מודל הפגיעות הרשות

ד"ר כרמית רפפורט, חוקרת ומרצה באוניברסיטת חיפה, המרכזת האקדמית של התכנית לתואר שני ב"ניהול אזורי אסון ומצבי חירום" ומנהלת המכון לרגולציה של מצבי חירום ואסון במרכז האקדמי למשפט ועסקים ד"ר איל רבין, יועץ, חוקר ומרצה, האוניברסיטה הפתוחה סרן קרן ברקת, ראש תחום מחקרי תשתית, מדור מחקר ותודעה, ענף התנהגות בפקע"ר רס"ן י, ראש מדור מחקר ומיצוי מידע, ענף אג"מים בפקע"ר
 מגפת הקורונה אינה מוגבלת מבחינה גיאוגרפית מהווה איום מוחשי על כלל תושבי המדינה. העובדה כי באזורים מסוימים התפשטה התחלואה בירט שאת לעומת אחרים

ממחישה כיצד ההקשר החברתי-כלכלי ברשות המקומית מהותי הן במניעת ההתפשטות והן בהתמודדות עמה. מדד הפגיעות שמוצג במאמר זה נועד לתמוך את ראשי הרשויות המקומיות וארגוני החירום בקבלת החלטות

38 | מנהיגות בתנאי אי ודאות - המאבק בקורונה

בפיקוד העורף כמקרה מבחן

אל"ם אלעד אדרי, מפקד מחוז חיפה בפקע"ר ורד וינוקוריחי, יועצת ארגונית, חוליית פיתוח ארגוני בפקע"ר
 לתקופה האחרונה היו רווחים רבים לבניית החוסן של הפיקוד. גישת האחריות המרחיבה, לצד התרבות שהשתרשה בפקע"ר, עם השלמת הלמידה מאירועי מלחמת לבנון השנייה ובהמשך ממבצע "צוק איתן", הן הבסיס התפיסתי להתמודדות המפקדים הבכירים בפקע"ר עם אירועי המאבק בקורונה

46 | מדיניות התגוננות נגד איום הקורונה ואיומים מלחמתיים

השוואת מאפייני האיומים וצעדי ההתגוננות

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

52 | ידע ילידי: הקהילה הבדואית ופקע"ר בקורונה

ד"ר נווה אליאסד אלי-הוזיל, יו"ר הועדה להנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הערבית וקידום הגונות ושותפות בין ערבים יהודים בקמפוס. מרצה בכירה בבית הספר לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית ספיר

סא"ל איה דולב, רע"ן התנהגות אוכלוסייה, מחלקת אוכלוסייה בפקע"ר

שלושה רבדים משמעותיים בחברה הבדואית, שלהם תיתכן השפעה מכרעת על ההתמודדות בעת חירום: הרמה הלאומית, הרמה המקומית והרמה הקהילתית. יש צורך בפיתוח מנגנונים המקשרים בין יוזמות מקומיות אלה למוסדות המדינה ובחיוזום - ברמה המקומית לרשויות המקומיות, והלאה לרמה הלאומית

58 | חשיבות החוסן המנטלי של משרתי המילואים

בגדודי החילוץ בקורונה

רס"ן רועי דנון, לשעבר קב"ן פקע"ר

סא"ל אמיר פרידמן, קצין אג"ם מנהלת איתמ"ר ומג"ד חילוץ 944 במילואים סגן סא"ל (מיל') ד"ר משה פרחי, ראש החוג לעבודה סוציאלית במכללת תל-חי, סגן קב"ן פקע"ר במילואים

ביאורים שונים ומגוונים למושג החוסן, תהליך בנייתו ומרכיביו, ומהם מסקנה בולטת אחת - הצורך לעסוק בו. המשימות שנדרשו אליהם גדודי המילואים מפרוץ המגפה העלו את הנושא לסדר היום, ולשם כך נעשו פעולות רבות כדי לשמר את החוסן ומשאבי ההתמודדות. הצלחת האנשים ועמידת הפיקוד במשימות מעידות כי יש להמשיך ולעסוק בנושא באופן סדור

62 | הערות למאמרים בגיליון מערכות - פיקוד העורף

וההתמודדות עם הקורונה

ומפקדים מנוסים מסגל הפיקוד.

פקע"ר הוא מהמובילים בעולם בתחום הצלת חיים. מדינות רבות וארגוני חירום בעולם עולים לרגל כדי ללמוד מהניסיון הישראלי.

תודה למערכות שסייעו לממש את היוזמה ולהוציא מהכוח אל הפועל.

חברי המערכת

רס"ן נוגה לוי, רמ"ד מחקר ותודעה, פקע"ר

תא"ל (מיל') ד"ר אפרים לפיד

אל"ם (מיל') פרופ' יצחק אשכנזי

סא"ל יסמין חן, רע"ן תוה"ד וחילוץ, פקע"ר

סג"ם רועי פרילינג, קמ"ד מפקדות ותחקור, פקע"ר

מותיר עת לחקור באמצעות כלים תיאורטיים ולכתוב מאמרים מקצועיים מדעיים. כולנו מודעים לצורך הקרטי בשילוב סימביוטי בין אקדמיה לפרקטיקה, אך לא רבים המקרים שבהם שיתוף פעולה בין שני הגופים מתורגם לבניית גשר משותף. הגיליון לפנינו הוא תרומה חשובה לכך.

לאחרונה הקימו בפקע"ר ועדת מחקר עליונה העוסקת בשילוב בין הפרקטיקה ובין גופי אקדמיה ומוסדות מחקר בארץ ובעולם. כמו כן הצדדים מקיימים מפגשים מקצועיים, מחקרים משותפים ועוד. לראשונה נרתם פקע"ר לקדם במרץ ממשקים מצילי חיים בין חוקרים ובין מפקדים. הפרסום שלפנינו הוא יוזמה משותפת של מערכות עם פקע"ר. זו במה אקדמית לידע הפרקטי המצוי בפיקוד שתכליתה הוצאת מאמרים מדעיים-פרקטיים של צוותים המשלבים חוקרים מובילים מהאקדמיה

רוחות מנשבות

פקע"ר והקהילה החרדית בעת משבר הקורונה

במסגרת פעילות פקע"ר בקהילה החרדית בעת משבר הקורונה נוצרה שפה מקצועית ואישית משותפת בין הצדדים, והצטבר ניסיון תפעולי יקר מפז לצורך גיבוש, יישום וניהול פתרונות יצירתיים. הניסיון מול החברה החרדית מלמד כי ניתן לגשר על פערים בין־תרבותיים מובהקים ולבסס נהלי עבודה ויחסי אמון מתמשכים, על אף השוני התרבותי והחשש ההדדי

ד"ר אסף מלחי, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה באוניברסיטת בן־גוריון בנגב
סא"ל (מיל') גבי כהן, מפקד תא חברה ישראלית בפקע"ר, חרדי ופעיל חברתי
רס"ן קרן אדיב, רמ"ד חברה ישראלית במפקדת פקע"ר



כנס רבנים שהתקיים בפקע"ר בשיתוף הרבנות הראשית לישראל, בנושא היכרות עם פקע"ר ותפקיד הרב בחירום. בגלים הראשונים של מגפת הקורונה בישראל, מלבד הכשל הבריאותי, התפתח משבר כלכלי שהעמיד את הציבור החרדי בישראל בפני משבר משמעותי

החברה החרדית נשענת על "אמונת חכמים" המחייבת ציות וכניעות לדעתם של פוסקי הלכה ו"גדולי הדור", מתוך אמונה בסמכותם הרוחנית של חכמי ישראל לפרש בכל דור את התורה ולהורות הלכה והנהגה באורחות חיים.³ היבט זה הפך להיות ערך עליון מוקדש בחברה החרדית ומסד רעיוני לדוקטרינת "דעת תורה". המסד הרחיב את סמכויות הרבנים לכל תחומי החיים, ואפשר להם להתייצב נגד מגמות חילון ומודרניזציה. למעשה, החברה החרדית מצפה מצאן מרעיתה לציות מוחלט למנהיגים הרוחניים בכל עניין ודבר, גם כזה שאינו קשור כלל להלכה.⁴ יחסה המסויג לציונות כאידיאולוגיה חילונית הוא מצע ליחס

המפגש המורכב והייחודי בין צה"ל לקהילה החרדית מעלה שאלות מהותיות על אודות תפקידו של הצבא במדינה דמוקרטית בעתות חירום, ועל ההתאמות הבין־תרבותיות הנדרשות למקסום יכולות הצבא בעת משבר. משבר זה הועצם לנוכח מאפייניה הייחודיים של הקהילה החרדית בישראל. בין מאפיינים אלו ניתן למנות את היותה קהילה מתבדלת (מבחינת דפוסי מגורים, מערכת החינוך, לבוש והופעה חיצונית ועוד) ומתנהלת כתרבות מובלעת.¹ התפיסה האורתודוקסית האדוקה מתייחסת למודרנה כאל איום ממשי ומסוכן על עצם עתידה של היהדות, ולכן מבקשת לבנות חומות גבוהות מן החוץ.²

רוחניות שמרניות ופתוחות כאחד; שינויים כלכליים ומשברים פיננסיים גלובליים ומקומיים, לצד מדיניות ממשלתית יזומה להקטנת תשלומי רווחה והגברת שילוב החרדים בכלכלה ובתעסוקה. בד בבד חלה עלייה ברמת החיים וההכנסות (ברמת המקרו) של הציבור החרדי בשל העלייה בשיעורי התעסוקה וברמות השכר שלהם; שינויים תרבותיים ובראשם חדירה של השימוש באינטרנט ובטלפונים חכמים, שינוי במעמד האישה, תרבות צריכה ופנאי ייחודית ומגמות של אקדמיזציה ורכישת מקצוע בקרב חוגים חרדיים רבים. מכלול התמורות הללו שינה את מרכיבי היצע כוח האדם החרדי הרלוונטי למשרות פנויות במשק.⁹

שבר זה נבע מההתנגשות בין ערכים ותפיסות שמקורם בעולם ההלכה, המחויבות החזקה ללימודי קודש, לתפילה ולנורמות קהילתיות של החברה החרדית, ובין ערכי המודרנה המערביים המסתמכים על מדע וטכנולוגיה

נוסף על כך, מכלול שינויים זה הוביל להתקרבות זהירה של חלקים מהציבור החרדי לחברה הישראלית ולמוסדות מדינתיים, בהם צה"ל. כמו כן, התמורות בחברה החרדית מייצגות כיום חברה מגוונת מאוד שמורכבת משלושה זרמים עיקריים: **ליטאים** (29%): הציבור הליטאי בולט במסירותו ללימודי תורה. על אף שהדימוי של הציבור החרדי הישראלי כולו הוא של ציבור שהגברים בו לומדים תורה ואינם עובדים לפרנסתם, דימוי זה תקף בעיקר בנוגע לליטאים, שבקרבם מצוי השיעור הגבוה ביותר של גברים המקדישים את רוב זמנם ללימוד בכולל אברכים (ישיבה לגברים נשואים).¹⁰

חסידים (29%): החסידות החלה את דרכה במאה ה-18 כתנועת התעוררות רוחנית-דתית בעלת דגשים מיוחדים בעבודת השם ובתפילה, ופחות מכך מלימודי הקודש. כיום תנועת החסידות מורכבת מעשרות חסידויות שונות שמרכז חייהם מרוכז סביב חצר האדמו"ר המהווה גורם סמכותני בקרב חסידיו. על אף השמרנות המאפיינת קבוצה זו, החסידים בדרך כלל יותר גמישים ביחס ליציאה לעבודה (גברים).

ספרדים (23%): היהדות החרדית-ספרדית מזוהה לפי מוצאה. מדובר ביהודים מזרחים שאימצו את אורחות החיים והשקפת העולם של היהדות החרדית והיא בעיקרה תוצר של המציאות

החדשני של מרבית החרדים מהמדינה: הרוב הגדול של הציבור החרדי מביע אי אמון בעיקר במוסדות השלטון: כלפי המשטרה (78%), הכנסת (80%) ובית המשפט (94%).⁵ בגלים הראשונים של מגפת הקורונה בישראל, מלבד הכשל הבריאותי, התפתח משבר כלכלי שהעמיד את הציבור החרדי בישראל בפני משבר משמעותי.⁶ שבר זה נבע מההתנגשות בין ערכים ותפיסות שמקורם בעולם ההלכה, המחויבות החזקה ללימודי קודש, לתפילה ולנורמות קהילתיות של החברה החרדית, ובין ערכי המודרנה המערביים המסתמכים על מדע וטכנולוגיה.⁷ בכל הנוגע לקורונה, התנגשות זו איננה מאפשרת הסתמכות בלעדית על משאבי הקהילה, ומקורות חוסנה בדלת אמות "חברת הלומדים" של תרבות המובלעת החרדית המתבדלת.⁸ מציאות זו מחייבת פנייה לרשויות המדינה וקבלת סיוע מהן. אחד מגורמי הסיוע המרכזיים והחיוניים היה (ועודנו) פקע"ר על שלל תפקידיו ותחומי אחריותו. במהלך שלביו השונים של המשבר התגבשו שיטות עבודה, נהלים, קשרי גומלין, דפוסי משא ומתן ויחסי קרבה ואמון, לצד חששות וניכור, בין נציגים ופעילים ממגוון קהילות חרדיות ונציגי פקע"ר. על אף הקשיים והחסמים המורכבים בעת הגשת הסיוע והליווי של פקע"ר לציבור החרדי בריכוזי אוכלוסייה שונים, התגבשו תהליכים מקצועיים ורגישים לתרבות ואורח החיים החרדי הייחודי, וחוללו הצלחות והישגים ניכרים.

משבר הקורונה זימן לכל הנוגעים בדבר הזדמנות יקרת ערך להיכרות משותפת והתקרבות על בסיס הכלה, אמפטיה ורגישות "לאחר". מאמר זה מהווה אפשרות להכיר את התהליכים והגורמים שסייעו להתרחשותו של המפגש הייחודי והאפקטיבי בין בעלי תפקידים במדים לקהילה החרדית. הודות להישגים אלו החלו לנשב "רוחות" חדשות ונפתחו אופקים חדשים שייטכן וישאירו את חותמם החיובי בעתיד הקרוב בהקשר הרחב של יחסי צבא-חברה חרדית בישראל, ואולי אף ביחסים המורכבים בין המיעוט החרדי לרוב החילוני. מסגרות העבודה והקשרים שנטוו בעת משבר הקורונה יאפשרו לפתח, בקרב חלקים מהציבור החרדי, תחושה גוברת של אחריות לאומית/ציבורית חרדית, בשגרה ובחירום כאחד, כחלק מהמרקם הישראלי העדין.

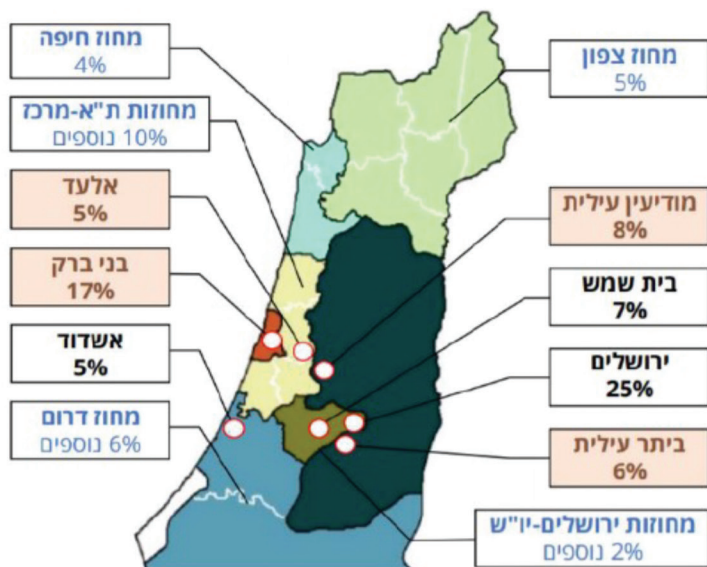
במאמר זה נסקור תובנות ומסקנות מרכזיות מאירועי הקורונה, בדגש על שני הגלים הראשונים, ונתמקד במודלים שונים שלהערכתנו חיוני לשמר ולפתח לטובת כל הנוגעים בדבר, כדי לשמר את הידע והניסיון שהצטבר במהלך המשבר ולאחריו. מאמר זה ממקד את המבט המחקרי והיישומי בתהליכים פנים פיקודיים שהתרחשו בפקע"ר בתקופה נתונה, להתאמת מענים מותאמים לצרכים השונים של הקהילה החרדית.

תמורות בחברה החרדית והיחס לצבא

החברה החרדית בישראל מתבדלת, אולם בשנים האחרונות חלו שינויים פנימיים מפליגים בהקהילה זו. שינויים ותמורות רב-ממדיות (הנהגותיות, כלכליות ותרבותיות) אלו כללו:

- פיצול בהנהגה החרדית והיעדר הנהגה דומיננטית וקריאטיבית, לצד עלייתה של הנהגה מקומית ודמויות

התפלגות האוכלוסייה החרדית לפי ערים ומחוזות



73% מהחרדים חיים ב-7 ערים בלבד, 4 מתוכן חרדיות (36%)

מדובר במפגש חריג וישיר בין ציבור שיחסו לצבא הוא לעיתים אמביוולנטי ומסויג ולעיתים אף מתריס.

פקע"ר והקהילה החרדית

מצבי חירום ותחושות של חרדה קולקטיבית מעצימים סטיגמות וסטריאוטיפים שלילים כלפי קבוצות הנדמות כמאיימות על הסדר הציבורי ושלמותה של קבוצת הרוב. מנגנונים פסיכולוגיים שונים מחזקים תחושות של האדרה עצמית קבוצתית, לצד פיתוח עמדות שליליות, חוסר סובלנות, אפליה ואגרסיביות כלפי קבוצות אחרות.¹³ באווירה זו למפגש בין פקע"ר לקהילה החרדית סביב משבר הקורונה יש השלכות רחבות ומתמשכות המתנהלות על פני שני צירים: השלכות על מתווה התנהלות פקע"ר מול האוכלוסייה החרדית, והדמייו של החרדים בעיני מקבלי החלטות והדרג הביצועי בפיקוד; שינויים ביחס כלפי הצבא ככלל ופקע"ר בפרט בעקבות המשבר בקרב הקהילה החרדית עצמה. בסיטואציה זו יזם פקע"ר שורה של צעדים בוני אמון להעמקת הקשר עם אוכלוסייה זו ומתן סיוע מיטבי עבורה. פעולות פקע"ר התרכזו סביב ארבעה מוקדים: דסק החברה החרדית; קטיעת שרשרת ההדבקה; הסברה; פעילות קהילתית מקומית בהובלת הנפות והיקל"רים.

דסק חברה חרדית

עם תחילת המשבר הוקם בפקע"ר, במסגרת מכלול התנהגות אוכלוסייה, דסק חברה חרדית שפעל להנכיח לדרגי הפיקוד השונים את חשיבות התכנון, התכלול והפעלת תורת עבודה ייעודית ורגישה תרבותית כלפי הקהילה החרדית לגווניה השונים. חלק מהותי בפעילות הדסק כלל דיוני הערכת מצב ודיוני עומק עם היחידות הכפופות הפועלות בקרב האוכלוסייה (נפות ויקל"רים).¹⁴ הדסק עודד דיונים ייעודיים והערכות מצב

הארץ-ישראלית. זרם זה מאופיין כ"חרדיות רכה" שנוטה לגישה פחות סגורה, גמישה כלפי המודרנה ופחות מחמירה מבחינה הלכתית.¹¹

מלבד שלושת הזרמים הללו יש מנעד רחב עוד יותר של הבחנות פנים-מגזריות הנע בין הציר השמרני למודרני, שאיננו משויך בהכרח לזרם כזה או אחר. מגוון קהילתי זה ומשבר המנהיגות (היעדר הנהגה אחידה ומוסכמת) שחוותה החברה החרדית יצרו אתגרים משמעותיים לפקע"ר בניסיון לספק סיוע לציבור החרדי במהלך משבר הקורונה. בין האתגרים העיקריים הקושי לזהות גורמים משפיעים בקהילות, המוכנים לשיתוף פעולה עם פקע"ר, האתגר ההסברתי מול הרגלי צריכת המידע של הציבור החרדי (רק ל-24% מהחרדים היה טלפון חכם בסוף 2020. ל-44% מהחרדים אין חיבור לאינטרנט, ל-62% מהחסידיים אין מחשב ביתי ולא אינטרנט ביתי) וכמובן את אתגר התאמת המנגנונים של קטיעת שרשרת ההדבקה לשונות התרבותית. על אף חוסנה ועוצמתה החברתית והפוליטית של החברה החרדית בישראל, היא הייתה בין הקהילות שנפגעו באופן בולט וחריף מהקורונה.¹² מצב זה חייב סיוע של המדינה ורשויותיה, ובכלל זה רשויות צה"ל, כדי למגר את המגפה ולצמצם את היקף ההדבקות והיקף הנפטרים ולהחזיר את שגרת החיים. בשל ריבוי מקרי ההידבקות בקורונה בבני ברק וביישובים חרדים נוספים כמו בית"ר עילית, מודיעין עילית, אלעד ועוד, סייע צה"ל לרשויות מקומיות חרדיות - החל באספקת מזון, פינוי למלוניות מחלימים ומלוניות למבודדים, קטיעת שרשרת ההדבקה והפגה. מעורבות זו זכתה לשיתוף פעולה מצד גורמי הצלה וחירום אזרחיים-חרדים כמו זק"א, איחוד הצלה, עמותת "ידידים" ועמותות נוספות. התקבלותו של פקע"ר במרחב החרדי נזקפת במידת מה גם לשיתוף פעולה זה. עם זאת,

אינטרנט; לתת מענה למגוון ספרי התורה לפי החלוקה לעדות ונוסחי תפילה; לתת מענה לצורכי ההווי והפנאי של משפחות מרובות ילדים ועוד.

הציבור החרדי נתפס לא פעם כתובעני ולעומתי, כאשר כחלק מהמבנה החברתי הקולקטיבי של קהילה זו פועלת עסקנות חרדית נמרצת ועוצמתית ברמות שונות לתיווך בין הממסד לקהילה. סגנון התנהלות זה, שהוא חלק אינטגרלי בחיי היום-יום, בא לידי ביטוי בעוצמה רבה במהלך הקורונה תוך הפעלת לחצים על נציגי פקע"ר. פערי התפיסות בין מפקדי פקע"ר וחייליו שפעלו לתת שירות מותאם לציבור החרדי, ובין הקהילה החרדית שחוותה חוסר התאמה מובהק לצרכיה, העמיקו לעיתים את השסע המוכר שבין החברה החרדית והחילונית.

מערך ההסברה של פקע"ר

אמנם משימת ההסברה הלאומית הייתה באחריותו המלאה של משרד הבריאות כמוביל ומנחה לאומי, אולם גם פקע"ר, על כלל אמצעיו, קידם הסברה מותאמת תרבותית לחברה החרדית. במסגרת זו פעל דסק הסברה חרדי, שהוביל את תפיסת ההסברה הפיקודית, מניסוח המסר ועד להפצתו הרחבה, במסגרת הפלטפורמות הייעודיות של פקע"ר ובאמצעות הפצה רחבה בפלטפורמות תקשורתיות או בהסברת שטח באמצעות חיילי פקע"ר. מענה ייעודי ומותאם ניתן הן בפורטל העורף הלאומי (אתר האינטרנט שהוקם ומתוחזק על-ידי פקע"ר), ובו הוקם דף לחברה החרדית, והן במרכז המידע הפיקודי (מוקד 104 הטלפוני) במסגרתו הוקם קו ייעודי לציבור החרדי ואוש על-ידי חיילים חרדים.

פעילות קהילתית מקומית בהובלת הנפות והיקל"רים

עם פרוץ המגפה, ובכל הגלים (כולל הגל השלישי), הופעלו כוחות פקע"ר במלוא עוצמתם ברמה הנפתית והרשותית, לתמיכה בהתנהלות המבצעית של הרשויות (הקמת משל"טים [מרכז שליטה] רשותיים ייעודיים לניהול וטיפול בקורונה ברשות). משימות היקל"רים כללו בין היתר את תפקידים המכריע בחיבור המנגנונים הפיקודיים לשטח כמו: פינוי אוכלוסייה למלוניות; הקמת מערך חוקרים אפידמיולוגים רשותיים; הקמת מתחמי דיגום ברשויות; הטמעת מסרי הסברה לרמה המקומית ועוד. לצד הפעילות הרשמית מול המנגנונים הרשותיים, וההבנה כי עבודה מול נציגי הרשות המקומית איננה מבטיחה בהכרח מענה מיטבי ומותאם לכלל הקהילות, קידמו בפקע"ר מהלכים, ללא חשיפה פומבית ותקשורתית, של חיבור אנשי פקע"ר למען הקהילה החרדית ולקידום בריאותה.

לדוגמה המגע הישיר, המהימן, המתמשך והשיטתי עם נציגי חסידויות וחצרות שונות ביישובים חרדיים; הקמת קבינט חסידויות בירושלים ובבני ברק; קשר רשמי ולא רשמי עם קבוצות קיצוניות יותר (אירוע חלוקת סלי מזון לקהילה קיצונית בתיווך גורם שלישי ונציג מתוך הקהילה); מפגשים מקצועיים בין פקע"ר לפעילים בקהילות, לטובת למידת אתגרי ההתמודדות ועקרונות הבסיס לצמצום התחלואה, והתאמתם לסדר היום הקהילתי ועוד.

שוטפות בנוגע לצרכי הציבור החרדי ואתגריו בהתמודדות עם המגפה ועם הנחיות משרד הבריאות, כאשר במהלך הדיונים הוזמנו לעיתים נציגים חרדים במטרה לסייע בהבנת הנרטיב החרדי ולטיוב הפעולות המתוכננות בשטח.

אחת המשימות העיקריות של הדסק הייתה לתווך בין פקע"ר לאוכלוסייה החרדית בכל הקשור למנגנוני קטיעת שרשרת ההדבקה שהוקמו: מלוניות ההחלמה והבידוד שבתקופות מסוימות היו מנגנון כמעט בלעדי לחברה החרדית;¹⁵ חקירות אפידמיולוגיות מותאמות תרבותית; מתווי תפילה והתכנסות בבתי הכנסת; הסדרי לימוד ביישובות ואירועי החגים; מתחמי הבדיקות בשכונות ויישובים חרדיים ועוד. הדסק פעל להוביל תפיסה של חיבור ושותפות בין כלל המערכים הפעילים מול החברה החרדית כמו מפקדת "אלון", "מגן ישראל", כוחות פקע"ר בשטח, מערך ההסברה של פקע"ר, קהילות ועוד.

מערך קטיעת שרשרת ההדבקה - הקמת מפקדת "אלון"

בעיצומו של הגל הראשון הוקמה בפקע"ר מפקדה משימתית ייעודית לקטיעת שרשרת ההדבקה - מפקדת "אלון" - ובמסגרתה הופעלו מערכי הדיגום, הבידוד, החקירות האפידמיולוגיות והמחקריות של שרשרת ההדבקה. מיד עם הקמתה ניצבו בפני המפקדה אתגרים תרבותיים ראשונים, הן מול החברה החרדית והן מול החברה הערבית. בעוד מתווי הישיבות, בתי הכנסת וכיצא בזה נכתבו בהובלת גופים חיצוניים בשיתוף פקע"ר, מערך המלוניות בהובלת פקע"ר היה בעוצמה אדירה חשיפה לעולם החרדי וצרכיו הייחודיים המסופקים בימי שגרה על ידי הקהילה, תוך הדגשת ההטרוגניות שבקבוצה זו.



הדרכה של איש פקע"ר לבני ישיבה בני ברק. במסגרת זו פעל דסק הסברה חרדי, שהוביל את תפיסת ההסברה הפיקודית, מניסוח המסר ועד להפצתו הרחבה

למרות היערכות מקדימה למענה ייחודי ומותאם התגלו פערים עצומים בין המצוי לרצוי, כאשר פקע"ר נדרש לספק מזון למשפחות מבודדות במגוון כשרויות; להתמודד עם סוגיית טהרת המשפחה ולמצוא פתרונות מקוריים לטבילת נשים במקווה למרות חובת הבידוד; להתמודד עם בחורי ישיבות ללא מסגרת חינוכית וללא ליווי דמות רוחנית; למצוא איזון עדין בין צרכי חרדים מודרניים ובין חרדים שמרניים בכל הנוגע לשירותי

לימודי גברים בישיבות

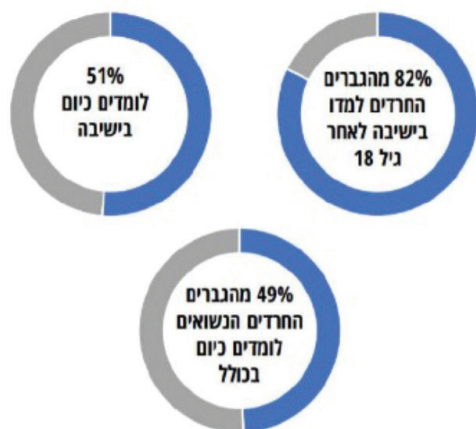
"לא ימוש ספר התורה הזה מפיו והגית בו יומם ולילה..."
(יהושע, א', ח')

אתוס לימוד התורה

מטרת הלימוד היא העיסוק בתורה, ולא הכנה לעולם התעסוקה

- לימודי הליבה נלמדים באופן חלקי ולעיתים בכלל לא
- הגברים לומדים בישיבה (ישיבה קטנה/גדולה/כולל)

מאפייני השכלה של גברים, בני 18 ומעלה



מסקנות ותובנות

לעיתים קרובות הרשות המקומית, בפרט ביישובים שבהם מתגוררות זו לצד זו קהילות ואוכלוסיות חרדיות שונות ומובחנות, איננה מסוגלת (ואולי אף איננה מעוניינת) לעבוד מול קהילות שונות. בין היתר מול קהילות המתנגדות לשיתופי פעולה עם הרשויות, ועם רשויות האכיפה בפרט. זאת ועוד, העבודה הדינמית והחיונית שעשו פקע"ר ברשויות מקומיות וביישובים חרדים בקורונה, הבהירה כי יש חשיבות עליונה לברור ודיוק המנגנונים והתשתיות שאיתם ניתן לעבוד מול הקהילות החרדיות כמו: החינוך החרדי, הישיבות, המנהיגות הרוחנית המקומית ועוד.

כל עוד התהליכים לא ימוסדו ויהוו חלק ממכלול הגדרות התפקידים והפעולות הנדרשות במסגרת פקע"ר, יש חשש מאיבוד ידע וגלישה למשברי אמון עתידיים אפשריים מול הציבור החרדי והנהגתו הרוחנית והפוליטית ברמה הארצית והמקומית. לכן אנו ממליצים לגבש תורת מדיניות סדורה לעיסוק ולטיפול בעת משבר ביטחוני, אזרחי או רפואי-חברתי לחברה החרדית.

1. **בניית תשתיות אמון ושותפות.** מודל עבודה הממחיש את השותפות והשתתפות של הקהילה בתהליך היישומי של ההנחיות. תשתית זו היא הבסיס ליתר הפעולות והמנגנונים, ועל כן נדרשת השקעה רציפה בחיבור בין כוחות פקע"ר בדרגים השונים לקהילות החרדיות, בשגרה ובחירום. את תשתית האמון נדרש לבנות באופן הדדי, ולכן הטמעת הרגישות לרב-תרבותיות בקרב מפקדי פקע"ר וחייליו היא משימה לא פחות חשובה מחיבור נציגי הקהילות. בין הפעולות הפרקטיות: תחזוקת קבינט החסידויות בבני ברק ובירושלים; מפגשים עיתיים עם מובילים קהילתיים בתחומי הסיוע השונים; פורומים "משלבים" בשגרה ובחירום; והכשרות חיילי פקע"ר למפגשים רב-תרבותיים.

2. **פעילות אד-הוק בפרופיל נמוך.** עם איסוף תמונת מצב שטח וניתוח מעמיק להערכת המצב, זיהוי נכון ובזמן של אירועים

יאפשרו פעולות יזומות מקדימות, שיסייעו למנגנונים גדולים יותר לפעול. לדוגמה מפגש רבנים ועסקנים בדרג המקצועי להצגת האיום, ההנחיות ותרגומן לחיי הקהילה, עשוי לצמצם תופעות חריגות של חוסר היענות להנחיות וצמצום חיכוכים עם כוחות בטח וכמובן הצלת חיים. על הפעולות להתקיים בפרופיל נמוך ללא תקשורת, במטרה לבסס ולשמר את האמון בין הצדדים.

3. **הקמת פורום מנהיגות ביניים רשמית בהתאם לאירוע.** חיבור של הדסק החרדי עם גורמים בולטים בחברה החרדית כמו ועד הישיבות, המחזיק בקשר ישיר ורציף עם אחד מהמנגנונים הקהילתיים החזקים ביותר של הציבור החרדי, ארגון מגזר שלישי פעיל קהילתי וההנהגה הרבנית. החיבור השוטף, השית, העדכוני, הניתוח המשותף של תמונת המצב לכדי הערכת מצב מושכלת ומשותפת, יאפשרו להציף סוגיות קריטיות שלהן השפעה מיידית על כושר ההתמודדות של החברה החרדית עם אירוע החירום.

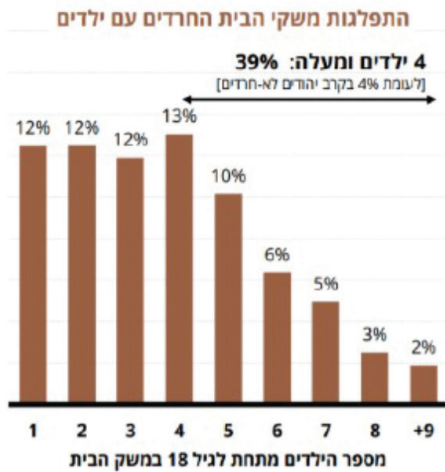
4. **חיבור שוטף בין הדרגים השונים.** ציר הטיפול באוכלוסייה החרדית בפקע"ר, יחד עם גופי סיוע וטיפול מקבילים בזירת ההתמודדות עם האירוע (בתקופת הקורונה פעלו למשל המל"ל ו"מגן ישראל") מחייב חיבור קבוע. ייתכן שבאירועים דומים בהיקף יקומו גופים תומכים חדשים לסנכרון בין הגורמים השונים, כאשר מפקדת פקע"ר, ובמקרה זה הדסק החרדי, יהיו הגורם המקשר בין הצדדים.

5. **יצירה וקידום תהליכים מאפשרים.** חלק מהותי בפעילות פקע"ר במהלך המשבר הייתה למנוע משברים לפני שהתרחשו, על-ידי יצירת תהליכים שקטים שקיימים ברשות המקומית ובמשטרה. באירועים נפוצים ומסוכנים, למשל בעת מהומות סוערות במיוחד שהתרחשו בינואר 2021 ברחובות בני ברק וירושלים, שימשו אנשי פקע"ר גורמים מתווכים בין נציגים מהקהילה החרדית לגורמי אכיפת החוק. חלק ניכר מהפעולות מול ההנהגה והעסקנות החרדית המקומית נעשה באופן לא רשמי, תוך מתן אפשרות לקיום שיח ודיאלוג בין הצדדים.

מספר ילדים ונפשות במשק הבית

משק-בית חרדי מונה
5.33 נפשות בממוצע,
ויהודי לא-חרדי
3.46 נפשות בממוצע

התפלגות מספר הילדים במשקי הבית, אחוזים



שיעור משקי הבית עם ילדים מתחת לגיל 18



שיעור משקי הבית עם ילדים מתחת לגיל שנתיים



לצד תובנות אלה, נעלה תהיות בנוגע לתפקיד פקע"ר ויכולתו להתמודד עם האתגרים הייחודיים שבשיח עם החברה החרדית: הראשונה, מה תפקידו של פקע"ר בחיבור להנהגה הארצית והמקומית של קהילות חרדיות, לנוכח ההבנה כי לצד היותה של הרשות המקומית אבן יסוד בטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, היא לעיתים תתקשה לסייע לקהילות חרדיות מובחנות המתנגדות בדרך כלל לשיתוף פעולה עם הממסד ושהמשתייכים אליהן אינם נענים להנחיות? השנייה, אתגר אכיפת חוק הג"א מול התנגדות קולקטיבית. לעיתים הציבור החרדי מפעיל שיקול דעת פנים-קהילתי ומרבה להתנגד להנחיות, בין אם הנחיות קורונה ובין אם הנחיות ההתגוננות, בשל תפיסת איום נמוכה, אמונה אותנטית בהגנה מידי שמים, חוסר אמון במערכות והתנגשות ההנחיות עם ערכי הליבה של הקהילה. אם כן, מהי מדיניות האכיפה נגד התנגדות קולקטיבית עתידית וכיצד אפשר לחשוב על אודות המנגנון האופטימלי לאכיפה אפקטיבית מותאמת תרבות, לצד תהליכים מקדימים בשגרה כמצמצמי התנגדות באמצעות הכשרות, פורומים ותרגילים?

סיכום

פעילות פקע"ר בקהילה החרדית בעת משבר הקורונה נועדה להציל חיים ולאפשר קיום שגרה באופן מקסימלי. בעזרת ביסוס של אמון הדדי בין גורמי הקהילה החרדית לאנשי פקע"ר; חיזוק דיאלוג ומתן אפשרות לשיח מכבד ורגיש תרבותית; ושיקוף צרכים והבנה למאפיינים חרדיים ייחודיים, התחזקו באופן משמעותי הקשר והאמון בין פקע"ר לקהילה במרבית היישובים החרדיים. במסגרת התהליך נוצרה שפה מקצועית ואישית משותפת בין נציגי פקע"ר ונציגי הקהילה החרדית, והצטבר ניסיון תפעולי יקר מפי לצורך גיבוש, יישום וניהול פתרונות יצירתיים שהצמיחו תועלות הדדיות לציבור החרדי ולפקע"ר כאחד. הניסיון מול החברה החרדית מלמד כי ניתן לגשר על פערים בין-תרבותיים מובהקים ולבסס נהלי עבודה ויחסי אמון מתמשכים, על אף השוני התרבותי והחשש ההדדי.

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.



סא"ל (מיל') גבריאל כהן, ראש תחום חרדית בפקע"ר, מעביר שיעור "עקרונות התערבות בחירום" למובילי קהילה חרדית באופקים בשיתוף עם אגף רווחה ברשות. (נובמבר, 2021)



הרשות המקומית כלבנת היסוד בהתמודדות עם הפרעות - מהלכה למעשה

הקורונה סימנה מטרה מסוג חדש לישראל בכל הקשור להתמודדות עם אסונות המוניים. לפקע"ר יש תפקיד לדאוג לכך שישראל תהיה מוכנה טוב יותר לתרחישי קיצון כאלה. יש להכיר בחשיבות הנושא, ולקבל החלטה לבנות את המערכות על כל מרכיביהן, באורח שיתבסס על הציר המחבר בין פקע"ר לרשות המקומית כלבנת היסוד

אל"ם אריאל בליץ, לשעבר מפקד מחוז דן בפקע"ר
תא"ל (מיל') ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS),
ראש קבוצת התוכניות לחקר הזירה הישראלית



ביקור מפקד פקע"ר וראש עיריית רמת גן בזירת פגיעת רקטה ברמת גן במהלך מבצע "שומר החומות", (מאי, 2021).
הרשויות שונות זו מזו גם במסגרות של המנגנון הרשמי, במנהיגותו של ראש הרשות, בעוצמתן הכלכלית ועוד

לשעת חירום) מקומית שסמכויותיה מפורטות בחוק, בצו המועצות המקומיות תשי"א-1950⁵ ובצו המועצות האזוריות תשי"ח-1958.⁶ לפי דינים אלה ראש הרשות המקומית יהיה, בתוקף משרתו, יו"ר ועדת המל"ח המקומית. כבר בהחלטת הממשלה מס' 1716 מיולי 1986 נקבע כי: "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי על-פי הוראת החוק". עם זאת, נורמות אלה התמקדו בגישה המסורתית, הרואה במל"ח את המכשיר העיקרי לניהול החירום.

בשונה מכך, המושג "הרשות המקומית כלבנת היסוד" להתמודדות במצבי חירום מבטא תפיסה עקרונית מעדכנת, שבבסיסה האמירה כי לרשות המקומית אחריות לניהול

המושג "לבנת היסוד" המוכר כיום כמשקף את מיקומה של הרשות המקומית בהיערכות ובמענה לקראת ובזמן חירום ואת תפקידה, חדש באופן יחסי. רק בעקבות המהפכה בתחום ניהול החירום בישראל לאחר מלחמת לבנון השנייה, התפתחה ההכרה שלרשות המקומית תפקיד מרכזי בתחום חיוני זה.² הרעיון המכונן של תפיסה זו אינו ישראלי. הוא מבוסס על ההנחה הרווחת בספרות המקצועית מזה זמן, שלפיה "כל האסונות הם מקומיים; כך גם החוסך".³ מי שחרט על דגלו תפיסה מעודכנת זו בישראל היה פיקוד העורף (פקע"ר), הפועל על-פי גישה זו ושוקד על חיזוקה והטמעתה אצלו ובקרב הרשויות עצמן, כמו גם עם כל האחרים העוסקים במלאכה. בדיעבד ניתן לומר כי זהו השינוי המהותי ביותר שהפיקוד מוביל ב-15 השנים האחרונות. לתפיסה המדוברת יש גם בסיס ערכי ונורמטיבי. פקודת העיריות⁴ קובעת, כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח (משק

המרחיב של מצבי חירום בגזרתה, ביחד עם גורמים ממלכתיים וציבוריים אחרים. מימוש תפיסה זו הלכה למעשה הוא אתגר מרכזי שאת מימושו בפועל מקדמים על-פי הסכמה משותפת הגורמים השונים, ובראשם פקע"ר והרשויות המקומיות. מסמך אסטרטגיית פקע"ר העדכני מפרט את יעדי הפיקוד והמשימות הנדרשות "לחיוזק והעצמת הרשות המקומית כלבנת היסוד במענה המשולב בעורף".⁷

במאמר זה בחרנו לבחון את אופן יישומה של התפיסה המעודכנת, בדגש על האופן שבו פקע"ר מממש אותה בשטח, וזאת באמצעות שני מקרי בוחן משמעותיים בתקופה האחרונה: הפעילות במסגרת המאבק האזרחי במגפת הקורונה,⁸ ומבצע "שומר החומות" (10-21 במאי 2021), שבמסגרתו אותגרה החזית האזרחית במישור הביטחוני בירי של כ-4,360 רקטות ופצצות מרגמה מרצועת עזה בכעשרה ימי לחימה, לרבות ירי רקטי משמעותי לגזרת גוש דן.⁹ כמו כן, במהלך אותם ימים אירעו מהומות בין יהודים לערבים, בעיקר בערים המעורבות, שאתגרו אף הן את החזית האזרחית.

במאמר ננסה לבסס את הטענה כי לפעולות שנקטו עוד לפני תקופת הקורונה ובעיקר במהלכה, הייתה תרומה משמעותית גם לתפקוד הרשויות המקומיות במהלך מבצע "שומר החומות". על בסיס זה נציג את עיקרי התובנות והלקחים, ונצביע על כיווני פעולה מומלצים לעתיד, כדי לוודא מימוש מיטבי שיבטיח שיפור במסוגלות החזית האזרחית בישראל להתמודד עם הפרעות קשות בעתיד.

פעילות פקע"ר במסגרת המאבק במגפת הקורונה

מגפת הקורונה גבתה עד ראשית אוגוסט 2021 את חייהם של כ-6,500 בני אדם בישראל לבדה, וכ-4 מיליון ברחבי העולם. החל באמצע מרס 2020, ועד לכתובת שורות אלו, עת מתמודדת מדינת ישראל עם התפרצות "הגל הרביעי", מתקיים מאמץ סיוע של פקע"ר ברבדים שונים, לרבות לרשויות המקומיות. הסיוע של פקע"ר, החל בשלביו הראשונים, התמקד ברשויות המקומיות, בעיקר באמצעות מחוזות פקע"ר ובשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות.

על אף שההיערכות לסוג כזה של מגפה לא נכללה במסגרת פעולות ההכנה המשותפות לפקע"ר ולרשויות המקומיות, הרי שהיערכות המתבססת על גישת "כלל הסיכונים"¹⁰ אפשרה תשתית ארגונית ומבצעית להתמודדות סבירה של רוב הרשויות עם תרחיש ייחודי ועוצמתי שלא היה מוכר בארץ בעבר.

המרכיבים המשמעותיים ביותר למימוש תפיסה זו בחירום הם:

- תורה אחידה לארגון, להיערכות ולתפקוד הרשות המקומית לקראת ובשעת חירום, כפי שקיימת בתיק האב להיערכות הרשות המקומית לחירום (שזכה לריענון לאחרונה).¹¹

- מערכת הכשרות לבעלי תפקידים ברשות המקומית, שהתפתחה עם הקמתה של המכללה הלאומית לאינתנות.
- מחזוריות אימונים ומנגנון אימונים אפקטיבי של פקע"ר שמתאם לצורכי הרשות.¹²

- מערכת שו"ב (שליטה ובקרה) אפקטיבית שתאפשר לרשות המקומית לקיים תהליכים מבצעיים, ושתתמוך את

קבלת ההחלטות של בעלי התפקידים ברשות ובראשם של ראש הרשות.

- יקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית) - יחידת מילואים אורגנית שמקשרת בין הרשות המקומית לפקע"ר.¹³

עם התפרצות המגפה סייע פקע"ר לרשויות המקומיות במגוון רחב של דרכים. למרות שאחריות ניהול המשבר ברמה הלאומית לא הוטלה עליו, מימש הפיקוד מגוון רחב של משימות, שהלכו והתרחבו ככל שחלף הזמן. חלק מהמשימות התמקדו ברמה הלאומית, כדוגמת הקמת "מפקדת אלון" וסיוע במאמצי ההסברה; חלקן הגדול ברמה המקומית.

- הסיוע לרשויות המקומיות כלל, בין היתר, את הפעולות הבאות:

- גיוס היקל"רים לתמיכה במנגנון הרשותי ובמסגרתו גיבוש תמונת המצב המתמשכת.
- הפעלת מלונות קורונה וסיוע בפניו חולים ונדרשי בידוד נזקקים.

- סיוע בהכשרת והפעלת מתחמים אפידמיולוגיים ברשויות.
- הפעלת מתחמי בידוק קורונה ברשויות.

- גיבוש והנגשת מפרטים המאפשרים תפעול של מערכת שו"ב ברשויות המקומיות, המספקת מידע חיוני לניהול ההתמודדות עם המגפה.

- הרחבת תפוצת מערכת השו"ב שוע"ל (שו"ב עורף לאומי) לרוב הרשויות, באמצעות, בין היתר, גיבוש מנגנון הטמעה ממוקד וזמין.

- סיוע לרשויות המקומיות במימוש פעולות הסברה בהתאמה למאפייני האוכלוסייה.

- ביצוע משימות מזדמנות, לפי הצורך, כמו ביצוע בדיקות סרולוגיות לילדים בגילאי 3-12, בשלהי אוגוסט 2021.¹⁴

בתחילת המשבר נחשף הקושי של הרשויות לממש את תפיסת "לבנת היסוד". למרות שקיימת שונות רבה בין הרשויות ברמת המוכנות, המודעות והמסוגלות, הסתמן כי עיקר הפער היה טמון בקושי של השלטון המרכזי דווקא לאפשר עצמאות של הרשויות בהתמודדות עם המשבר, בעיקר עקב חסמים תפיסתיים מסורתיים היוצרים ריכוזיות שלטונית בקרב משרדי הממשלה. אתגרים אלה באו לידי ביטוי בתחומים שונים כמו: חסמים בהפצת מידע לשטח; פער בסנכרון בין משרדי הממשלה השונים; הנחיות סותרות או כאלה שמקשות על תפקוד הרשויות, כמו בניהול הסברה יעילה והפצת מידע לציבור. מול תופעות אלה יצא קצפם של ראשי רשויות, שהתקשו לממש מענה עצמאי הנוגע לצרכים הבסיסיים ולמצוקות של תושביהם. חלקם, בצורה בהירה יותר או פחות, תבעו בתחילת המשבר שהסמכויות לניהול המשבר יועברו לידיהם, תוך שהדגישו כי רק הרשויות הן היודעות איך לבנות מענה מותאם לצורכי תושביהן.

עם הזמן נראה כי המענה הממשלתי הלך והשתפר, בעיקר נוכח ההבנה הגוברת ליכולותיו של השלטון המקומי. היו כמובן מקרים יוצאי דופן, שבהם רשויות ציפו למענה מדינתית שאינו עולה בקנה אחד עם תפיסת "לבנת היסוד". הגם שמדובר במיעוט, במרבית המקרים לא הייתה זו הפתעה. לרשויות אלה, שרובן מתקשות לנהל ענייניהן גם בשגרה, נבנו בפקע"ר מראש תוכניות מקיפות יותר המאפשרות רמה גבוהה יותר של

קשב, השקעת משאבים, שילוב בתוכניות סיוע מדינתיות (כגון תוכנית "אנשי חיל"¹⁵) ועוד.

במרחב מחוז דן שוכנות 37 רשויות מקומיות, מהן 20 ערים, 13 מועצות מקומיות ו-4 מועצות אזוריות. לכל אחת מהקבוצות האלה, וליישובים שבהן, מאפיינים ייחודיים. לבני ברק החרדית ושכנתה הצמודה רמת גן מאפיינים שונים מאוד המחייבים התייחסות דיפרנציאלית, ודאי בשעת חירום, על אף קרבתן הגיאוגרפית. כך גם המועצה המקומית אליכין, שכל תושביה יהודים, לעומת המועצה המקומית זמר שכל תושביה ערבים מוסלמים.

הרשויות שונות זו מזו גם במסוגלותו של המנגנון הרשותי, במנהיגותו של ראש הרשות, בעוצמתן הכלכלית ועוד. רוב הבעיות הנחשפות בחריפות במצב החירום, קיימות שם עוד בשגרה. ככלל, יש מתאם מובהק בין רמת השירותים המוניציפליים הרשות מספקת לתושביה בשגרה, לרמת המוכנות שלה לחירום. עם זאת, למרות הפערים בין הרשויות אפשר וצריך לצמצמם. לצורך כך, למשל, בארבע השנים האחרונות השקיע פקע"ר, בשיתוף משרד הפנים, כ-70 מיליון שקלים בהקמה ובשיפוץ של מרכזי הפעלה ובקידום מוכנות וכשירות לשעת חירום ברשויות הערביות, שרמת מוכנותן לשעת חירום נמוכה יותר ככלל.¹⁶

לא פחות משמעותית מכך היא השונות הניכרת בתוך הרשויות המקומיות. דוגמה בולטת לכך היא בני ברק, שבה שונות מובהקת בין שכונות וקהילות בהתאם לזרמים השונים בתוך העדה החרדית. לכן הקפידו בפקע"ר על עיקרון מרכזי: כל רשות מקומית היא זו שמובילה את ההתמודדות במשבר מול התושבים. כוחות פקע"ר מסייעים ותומכים, אך לעולם לא יחליפו את הרשות והמנהיגות המקומית ולא יעשו שום פעילות שאינה מתואמת עם הרשות.

תחת עיקרון מוביל זה פעלו כוחות מחוז דן של פקע"ר, בדגש ממוקד על הייחודיות של קהלי היעד השונים. לדוגמה כוחות נפת גנים במחוז דן סייעו לעיריית בני ברק בכתובת מסרי הסברה ייחודיים לקהילות השונות. חלק מהחומרים הוכנו בידי, ובלטה בהם ההתאמה לקהילה מתוך ההבנה שהפנייה לציבור הזרם החסידי בחסידות ויז'ניץ שונה משכניו מהזרם הליטאי בישיבת פוניבז'.

המיקוד הקהילתי הפך עקב ההתנסות בשטח עם המגפה

המושג "הרשות המקומית כלבנת היסוד" להתמודדות במצבי חירום מבטא תפיסה עקרונית מעדכנת, שבבסיסה האמירה כי לרשות המקומית אחריות לניהול המרחבי של מצבי חירום בגזרתה, ביחד עם גורמים ממלכתיים וציבוריים אחרים

לעיקרון מוביל נוסף. כך נוצר קשר ישיר בין הנפה שבני ברק בגזרתה ובין מוסדות וישיבות שונים בעיר, לאחר שנמצא כי הקשר של הרשות המקומית עמם אינו מספק, מסיבות רבות, כדי להתמודד באופן יעיל עם הקורונה. על רקע זה מיפתה הנפה מוסדות וישיבות, כדי לייצר מנגנון שיאפשר קשר שוטף ויעיל עם ראשיהן. לטובת המבצע הוקם צוות מילואים מיוחד של אנשי מקצוע בעלי אוריינטציה לעולם החרדי, שזכה לברכת ראש העירייה ומפקד פקע"ר. למרות הספקות הראשוניים, הצוות פעל בהצלחה והשכיל לכוון תשתית מידע מפורטת יש מאין, שסייעה בניהול המערכה. הצלחה זו יצרה גם תשתית חזקה של אמון בין פקע"ר לראשי הישיבות והמוסדות, בינו ובין הרשות המקומית וכך גם לאזרחים רבים - קשר שסייע במשך זמן לניהול המערכה, והמחיש היטב את חשיבות ההתמקדות בעשייה המקומית, הקהילתית והדיפרנציאלית הנדרשת.

גם אם עיקרון זה תופס בכל רשות מקומית בנוגע לכל אירוע חריג, הוא נכון במיוחד בפעולה הנדרשת מול האוכלוסייה החרדית והערבית. מדובר ברשויות שבהן נוצרו, במהלך ההתמודדות עם הקורונה, תשתיות חדשות לצורך כינון שותפויות אפקטיביות בין גורמי פקע"ר לרשויות ולתושביהן.

הפעלת יקל"ר (יחידות הקישור לרשויות)

אחד המרכיבים הבולטים בתפקוד פקע"ר במשבר הקורונה הייתה הפעלת מערך יחידות הקישור לרשויות. המדובר ביחידות צבאיות אורגניות המוצבות בכל אחת מהרשויות המקומיות, כאשר גודל, הרכב ובכירות בעלי התפקידים משתנה בין רשות לרשות בהתאמה למאפייני כל רשות. ממרס 2020 ה-יקל"רים פועלים בעצימות משתנה, כדי לתמוך ברשויות המקומיות בהתמודדותן עם המגפה.

מערך היקל"ר, כמו רוב יחידות פקע"ר, מבוסס על אנשי מילואים. אלה נדרשים למאמץ ניכר ומתמשך בהתמודדות עם מצב חירום מאתגר, רווי אי ודאות, שהמוכנות לו הייתה מצומצמת. זאת בעיקר משום שהמענה של פקע"ר לאירוע מגפתי אינו דומה למצב חירום ביטחוני השוכן תחת ההגדרות של חוק הג"א שלפיו פועל פקע"ר. גם האישור שניתן על-ידי שר הביטחון דאז, מתוקף חוק הג"א, לסייע למערכת הבריאות בהיערכות לטיפול באירוע התפרצות נגיף הקורונה ולתפקד במהלכו,¹⁷ לא שינה את האתגר הסמכותי של פקע"ר וכך גם של פעילות היקל"ר ברשויות המקומיות.

האתגר הפך למורכב יותר כתוצאה מכך שהיקל"ר נדרשו לפעול במגפה מול בעלי תפקידים וגופים ברשות המקומית, שאינם אלה המופקדים על תחומי החירום והביטחון בלבד. עד פרוץ הקורונה פעלו ביקל"ר בעיקר מול ראש הרשות, ובשיתוף עם גורמי הביטחון שלה. ההתמודדות עם המגפה חיבה אותם להרחיב את שיתוף הפעולה מול פונקציות רשותיות נוספות ובלתי מוכרות, כמו גורמי השירותים החברתיים, החינוך, או אחרים שהתמנו אד-הוק לעסוק במגפה.

מורכבותו של אתגר זה הלכה ופחתה עם הזמן, אולם הגם שכך, היקף פעילות היקל"רים ותרומתם להתמודדות אפקטיבית עם מצב החירום עודנה חסרת תקדים.

תרומה משמעותית זו התאפשרה הודות לכמה סיבות:

- קשר הדוק וממושך בין היקל"רים לרשויות, לרבות במהלך אימונים ותרגילים. מפקדי היקל"ר, קציני מילואים מקצועיים ומנוסים, פועלים ברוח אחריות מרחיבה וערכית.
- העובדה שהיקל"ר היא יחידה אורגנית, קבועה ויציבה לאורך זמן, בשונה ממקומות אחרים בעולם, שבהם נשלח קצין קישור של הגוף המסייע לרשות המקומית לצורך משימה נקודתית.
- פקע"ר הוא הגוף היחיד בישראל שפועל באופן ישיר ובאורח ממוסד מול הרשויות המקומיות, כשכל מהות קיומו היא הערכות לחירום ותפקוד במהלכו. אין לפקע"ר ולנציגו ברשות תפקידים הקשורים לשגרה, תופעה הממזבת אותו כסמכות בתחום החירום בכלל וברשויות המקומיות בפרט.
- פעילות פקע"ר ויקל"ר כשלוחו ברשויות המקומיות נתפסת כנטולת פניות, וכזאת המאפשרת שיתוף פעולה וסיוע אפקטיבי לפי הצורך המקומי.

סיוע פקע"ר לרשויות המקומיות במבצע "שומר החומות"

- תחילתו של מבצע "שומר החומות" הייתה בהפתעה, ולא קדמה לו היערכות קונקרטית. בכך יש לקח ליחסים המקצועיים בין פקע"ר לרשויות המקומיות, ולפיה הנחת היסוד גם בעתיד תהיה שהלחימה ברוב המקרים תהיה בהפתעה וללא היערכות מקדימה קונקרטית. על אף תפקודו המרשים של מערך ההגנה המשולב בפני רקטות, התממשו פגיעות ישירות בגוש דן. במחוז דן של פקע"ר לבדו נמנו 6 פגיעות בלב השטח העירוני הצפוף, מתוך עשרות רבות של רקטות שנורו לגזרתו. הפגיעות התרחשו בתחומי הערים תל-אביב-יפו, רמת גן, גבעת שמואל, גבעתיים, חולון ויהוד-מונטסון, נוסף על הפגיעות הסמוכות בראשון לציון, פתח תקווה ובכפר הלא מוכר דהמש הסמוך ללוד. במקביל היו נפילות בשטחים פתוחים. פגיעות אלה הביאו לנפגעים בגוף ובנפש ולנזק משמעותי לרכוש. שגרת החירום של תושבי מרכז הארץ הופרה על-ידי עשרות אזעקות ונפילה של שברי יירוט. במהלך מבצע "שומר החומות", ובאופן הדרגתי מול הערכת המצב המשתנה, סייע פקע"ר לרשויות המקומיות בגזרת מחוז דן במגוון רחב של פעולות:
- גיוס כלל היקל"רים בגזרת המחוז.
 - גיוס חפ"קים (חבורות פיקוד קדמיות) של כלל גדודי המחוז והפעלתם בשטח בהתאם לצורך.
 - פריסת כוחות חילוץ, בסדיר ובמילואים.
 - מענה מבצעי משולב עם משטרת ישראל, ארגוני החירום והרשויות המקומיות בזירות פגיעת רקטות.
 - תמיכה וליווי הרשויות בהפעלת מערכת השו"ב שוע"ל.
 - ליווי הרשויות במימוש תהליכים מבצעיים ובראשם גיבוש תמונת המצב הרשויות, וביצוע הערכת מצב עיתית ומתמשכת הפצה יומית (ובהתאם לצורך) של מדיניות ההתגוננות המפרטת על אודות המגבלות החלות על פעילות הציבור והמשק בהתאמה לאזורים השונים.
 - הפצה של חומרי הסברה ממוקדים לרשויות המקומיות בהתאמה לפלטפורמות ההפצה השונות, וקיום קשר רציף

של המחוז עם מנהלי מכלולי המידע לציבור ברשויות. במסגרת זו בלטה הנגשת חומרים ייעודיים לקהילה החרדית בבני ברק, במקביל להנגשת חומרים בשפה הערבית לרשויות המשולש.

סיוע אזרחי ממוקד לאוכלוסיות מצוקה, כמו בסיוע בתיווך ההנחיות.

סיוע לבתי החולים באמצעות הקצאת כוח אדם יחצ"ב (יחידות צבאיות לבתי חולים).

ניתוח פערי התרעה שעלו מהרשויות המקומיות, ומתן מענה בהתאם לסדר העדיפות. במסגרת פעילות זו אף הותקנו צופרים חדשים במקומות בהם הפער חייב זאת.

תרגול המנגנון הרשותי תוך כדי המערכה מול תרחישים רלוונטיים, במקביל לאימון יחידות הרשות לסע"ר (סיוע עצמי ראשוני) כדי לשפר את רמת כשירותן.

הרשויות המקומיות בגזרת המחוז פעלו במתכונת חירום במהלך ימי המבצע. ברוב הרשויות בגזרת המחוז מומשו כלל הפעולות הנדרשות, בהתאם לתפיסת ההפעלה ולאופן שבו מוכשרים בעלי התפקידים לתפקידם בחירום בהובלת פקע"ר ובשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים. בתוך כך ניתן למנות את הפעולות העיקריות הבאות:

- פתיחת מרכזי ההפעלה במתכונת חירום.
- קיום תהליכים מבצעיים ובראשם גיבוש תמונת המצב וקיום הערכת מצב עיתית.
- אספקת מידע רלוונטי ושוטף לתושבים במגוון אמצעי ההפצה. הפעלת צוותי שטח, לרבות גיוס ותרגול יחידות הסע"ר במשימות חילוץ והצלה מהרס קל ויחידות חילוץ רשותיות. טיפול ממוקד באוכלוסיות נזקקות.
- סיוע לאוכלוסייה בזירות פגיעת רקטות, כמו מענה דיור חלופי ומענה ארוך טווח לחסרי קורת גג, שרות סוציאלי מידע, ליווי הנדסי, כמו גם סיוע למשטרת ישראל בחסימת צירים.
- הפעלת מערך מתנדבים לצרכים שונים.
- חשוב בהקשר זה להבליט את המאפיינים הייחודיים של מימוש האיום הרקטי במרחב גוש דן במהלך מבצע "שומר החומות". זאת, בהנחה שמערכה צבאית עתידית לא תהיה בהכרח דומה לחולפת:
- ביצועים גבוהים של מערך ההגנה המשולב בפני טילים ורקטות.
- ריבוי יחסי של פגיעות לא ישירות במבנים, כמו הפגיעה במרכז רחוב ברמת גן ובחולון, פגיעה במרכז חניון מרוחק ממבנים בגבעת שמואל.
- משמעת ציבורית גבוהה מאוד שתרמה לצמצום הנפגעים בנפש.
- אמצעי לחימה מוגבלים יחסית בכמות חומר הנפץ בראש הקרבי של הרקטה.
- מקורות, כמו פגיעה בבסיסו של בניין חדש שעבר תהליך בינוי פינוי בגבעתיים שמסביבו מבנים ישנים ופגיעים בהרבה, או פגיעה בכניסה לחניון תת קרקעי בשכונה חדשה בתל-אביב-יפו. בשני אלה נרשמו פגיעות ישירות בבנייה חדישה וחזקה, הכוללת זמינות של ממ"דים, בשונה מהמצוי בחלקים עירוניים אחרים בגוש דן.

- המשך סיוע פקע"ר, ככל הניתן ובכל התחומים הנדרשים לעניין ירי הרקטות, כולל באמצעות היקל"רים.
- הצבת היקל"רים במפקדות הנפה הרלוונטיות מחוץ לישובים הערביים.
- מימוש כלל התהליכים המבצעיים הנדרשים, כולל ביצוע הערכת מצב יומית בראשות ראש הרשות.
- גיבוש מתווה לכניסת כוחות פקע"ר, בליווי משטרת ישראל, במידה ותתממש פגיעה בשטח העירוני או במקרה של נפגעים או נזק.

על אף עוצמתם של האירועים האלימים, ובלי להפחית מחומרתם, תחושת מפקדי פקע"ר ברמות השונות הייתה שרמת הקשר עם המנהיגות ברשויות הערביות שרירה ואיתנה. באותם מקומות ואירועים שבהם אותגר שיתוף הפעולה המבצעי וחייב שינוי ותפקוד מרוחק, הדבר נבע מרצון משותף למונע התנגשויות נוספות ומהצורך לצנן את הרוחות.

לקחים והמלצות

פקע"ר נקרא לממש את ייעודו בשנים 2020-2021 על-פי התפיסה המרחיבה בשני אירועים שונים, חלקם במקביל: ההתמודדות הלאומית המתמשכת עם מגפת הקורונה, ומבצע "שומר החומות" על שני חלקיו - המערכה הצבאית-הגנתית מול ירי התמ"ס, והשלכות המהומות בין ערבים ליהודים. שתי ההפרעות הללו הציגו איומים מסוגים שונים לחלוטין: המגפה ממשפחת הסיכונים מן הטבע, והתקפת הרקטות ממשפחת הסיכונים מידי אדם. לשתייהן לא הייתה התרעה קונקרטי, והן מאפשרות שורה של לקחים שעיקר חשיבותם בשיפור בהיערכות לקראת הבאות, ועיקר בשאלת המפתח של תפקידה של הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" בהתמודדות עימן. הלקח העיקרי הוא שראוי ונכון לרכז מאמץ ממוקד וממושר, לרבות (אך לא רק) בחקיקה ובהעצמה של ציר זה, לצורך המשך השיפור של היכולת הישראלית להתמודד עם אסונות המוניים מכל סוג, בדגש על מוכנות הרשות המקומית, על בסיס תפיסת הרשות כ"לבנת היסוד".

מלקחי ההפרעות האחרונות למדנו (שוב) על המשמעות הרבה של השונות בין הרשויות ובתוך מגוון הקהילות שבתוך מרביתן, אפילו אלה הנראות מבחוץ לכאורה כהומוגניות, כמו הרשויות החרדיות והערביות. אם למדנו משהו מההתמודדות עם מגפת הקורונה, זה הצורך המכריע בהתייחסות דיפרנציאלית למגוון של קהלי היעד בין הרשויות המקומיות ובתוכן. כתוצאה מכך יש משמעות מכליגות בתחום התפיסתי, הארגוני, המבצעי והמשאבי. אבל יתרה מזאת, הוא מחזק את הצורך של חיזוק הקשר המקצועי בין פקע"ר לרשויות המקומיות, שמי יותר מהן מכיר את הפסיפס המגוון של הקבוצות השונות בהן.

לקח נוסף הוא שארגון מצליח הוא ארגון לומד. לעולם תציב הפרעה, ודאי אם היא חמורה, אתגרים חדשים. שאלת מפתח היא באיזו מידה האזרחים והמעטפות המוסדיות סביבם משכילים ללמוד מהניסיון וליצור מענים מעודכנים, תפיסתיים, ארגוניים או טכנולוגיים, לצמצום הנזקים באופן שגם הפרעה קשה ובלתי מוכרת בהמשך הדרך תאפשר רציפות תפקודית

בתנאים מאתגרים אלה עסק פקע"ר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, גם בטיפול הנדרש בפערי ההתרעה שהתגלו תוך כדי המבצע, על רקע ההיקף הניכר של ירי הרקטות למרחב גוש דן. זאת, במיוחד מול הקשב הציבורי הנדרש להנחיות ההתגוננות מפני רקטות והציפייה לקבלת התרעה איכותית, בזמן רלוונטי ככל הניתן. נוכח חשיבות נושא ההתרעה הזמינה פעל פקע"ר מול הרשויות המקומיות לנתח את הפערים, משמעויותיהם והשלכותיהם האפשריות ולגבש בהתאם מענה הולם. אחד המענים המידיים היה התקנת צופרים חדשים, תוך כדי הלחימה, במקומות שהדבר היה נדרש. חלק מהפערים נבעו מחוסר הכרה מספקת של התשתיות הקיימות בשכונות שאוכלסו לאחרונה. מעבר לכך, טמון בנושא זה לקח מבצעי, המכתיב הקפדה ובניית מנגנונים למעקב ואיתור צרכים משתנים ומילויים גם בנסיבות של העתקת תשומת הלב של המערכת להתפתחויות אקוטיות בשטח. בפקע"ר ובקרב ראשי הרשויות ניכרת הסכמה על אודות רמת התפקוד הגבוהה של מרבית הרשויות המקומיות במהלך המבצע, ובעיקר על הקשר התפקודי המוצלח בין לבין פקע"ר במהלכו. בסיכום לקחי המבצע שנערך במפקדת מחוז דן, בהשתתפות ראשי הרשויות, הוצגה הפעילות הצבאית והאזרחית המשולבת, לצד לקחים וסוגיות שיש לוודא טיפול בהן כדי להיערך ולהגיב טוב יותר למצבי החירום השונים בעתיד. מפקד פקע"ר, אלוף אורי גורדין, ציין באותו מפגש כי ההתמודדות הממושכת של הרשויות המקומיות עם התפשטות נגיף הקורונה, סייעה רבות להתמודדותן המוצלחת עם האתגר המלחמתי בעורף. עוד ציין מפקד פקע"ר כי בזכות השיח הכנה והמקדם בין פקע"ר לרשויות המקומיות, ניתן היה להבין טוב יותר את תמונת המצב, ובדרך זו לאפשר הליך קבלת החלטות מדויק וממוקד מול הצורך.¹⁸

פעילות פקע"ר בצל המהומות בין ערבים ליהודים

במקביל להתגוננות החזית האזרחית מפני מטחי הרקטות מרצועת עזה, אירעו במהלך המבצע הצבאי מהומות בערים הערביות ובערים המעורבות ברחבי ישראל.¹⁹ כך גם בגזרת מחוז דן שבתחומו שוכנות שבע רשויות ערביות (במרחב הידוע בשם "המשולש") התרחשו מהומות רחבות היקף, לרבות שימוש בנשק חם, זריקת בקבוקי תבערה לעבר כוחות המשטרה, הבערת צמיגים ושריפת תחנת משטרה.

מציאות זו אתגרה את המענה המשולב שתרגל פקע"ר עם רשויות אלה במשך השנים שקדמו למערכה. תחושת האמון ההדדי ושביעות הרצון משיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן במהלך תקופת ההתמודדות עם הקורונה, נסדקה נוכח המהומות ביישובים הערביים והמעורבים. משום כך נדרש היה לגבש בזמן קצר מתכונת פעילות שונה, שתאפשר מענה לצורכי הרשויות ותושביהן במצב החירום הביטחוני זאת באופן שלא יופרע על-ידי המהומות ותוצאותיהן ויאפשר סיוע נדרש גם לאוכלוסייה הערבית.

נוכח כך הוחלט במפקדת מחוז דן, לאחר התייעצות עם ראשי הרשויות הערביות, על ארבעה עקרונות הפעלה מובילים ביישובים אלה:

והתאוששות מערכתית מהירה. כך גם בחיבור בין שתי הפרעות הנדונות כאן: נראה כי ההצלחה ההגנתית ב"שומר חומות" התבססה גם על ההתנסות והלמידה הממושכת של האזרחים, של הרשויות המקומיות ושל פקע"ר. ברור שהכושר התפעולי אצלם והקשר המקצועי ביניהם השתפר במהלך משבר הקורונה, גם בקרב אותן רשויות שהערכת מסוגלותן להתמודד עם הפרעות הייתה נמוכה. ניכר היה שגם בקרב אלה ההתמודדות עם המגפה שיפרה – גם אם לא תמיד במידה מספקת – יכולות ומערכות. זאת, כאשר התקופה הארוכה של המאבק בקורונה, לצד תרומתה כאמור, יוצרת מידה של עייפות אצל הרשויות בתחום ההיערכות החיונית לחירום ביטחוני.

הלקח השלישי הוא שיש להמשיך ולהשקיע מאמץ מיוחד בחיזוק היכולות של הרשויות המקומיות החלשות, שמתקשות יותר בהתמודדות עם הפרעות. זה ראוי להיות מאמץ לאומי ופקע"ר בעדיפות גבוהה, בתחומי ההכנה לחירום, לצד תמרוץ ההיערכות לחירום בכלים שונים על-ידי פקע"ר ומשרדי הממשלה השונים. הלקח הרביעי הוא החשיבות בהרחבת האימוץ של גישת "כל הסיכונים" בגיבוש התורה התפעולית ובבניין הכוח בציר המחבר בין הרשויות המקומיות ופקע"ר. הגישה העקרונית נמצאה ראויה ומתאימה לצרכים. זה מחייב להעניק דגש בהיערכות לחירום לתהליכים המבצעיים ולפעולת המנגנונים בפקע"ר וברשות המקומיות, באופן אפקטיבי ומתואם, גם על חשבון פיתוח היכולות מול ההפרעה המחוללת את מצב החירום. פקע"ר מכין את הרשויות המקומיות על בסיס גישה זו, לרוב ובעיקר מול תרחיש חירום ביטחוני, על-פי תרחיש הייחוס המקובלים. נראה כי במציאות הישראלית אין מנוס מהתבססות בעיקר על תרחישים ביטחוניים כפלטפורמה להיערכות ולתרגול לחירום. כמו כן יש צורך לגוון את התרחישים ולכלול בהם גם תרחישי אסון מהטבע, כמו רעידת אדמה.

הלקח החמישי הוא שיש לרכז מאמץ בקידום כל הנושאים הללו, כדי להבטיח יכולות לאומיות ומקומיות של רציפות תפקודית בעת משבר או אסון המוני, שתאפשר התאוששות מהירה של המערכת על כל מרכיביה, כולל אלה המשקיים והחברתיים-אנושיים, ותבטיח צמיחה מהירה לאחר המשבר הבא. כך יובטח לישראל החוסן הלאומי הנדרש כמשימה הלאומית המובילה מול הפרעות קשות שוודאי עוד תגענה לתחנו.

סוגיות נוספות, פרטניות יותר, שיכולות לחזק את הלקחים העיקריים עליהם הצבענו הן:

- להכיר במורכבות ההפרעות, לא רק בהקשר של יותר מהפרעה אחת בזמן נתון, אלא גם בנסיבות של יותר ממחולל אחד.
- לחזק את היקל"רים ואת המשאבים העומדים לרשותם (כולל בהקצאה של ימי מילואים שאינם רק תוצר של פעילות מבצעית), בצורה פונקציונלית, בהדגשה של הרשויות החלשות יותר, שזקוקות לתמיכה מקצועית של פקע"ר. במסגרת זו יש צורך במיזון קפדני של בעלי התפקידים, ובראשם מפקדי היקל"רים, ובהכשרות מקצועיות בהתאמה אישיותית לפעילות בסביבה ייחודית שאינה צבאית, בהמשך לעבודה שעוסקת בתקינת

היקל"רים על-פי מאפיינים ייחודיים של כל רשות. יש להקפיד על שכלול מנגנוני ההסברה והפצת המידע, כך שלא רק שיהיו אמניים, בהירים ומדויקים, אלא שיפנו לכל הקבוצות השונות על פי לשונן וייחודן תוך חיזוק המנגנון ברמת המחוז-רשות מקומית.

יש לבנות תוכניות הכשרה, גם דיפרנציאליות, להעצמת היכולות המקצועיות של הרשויות המקומיות לחירום. ראוי לתת עדיפות לרשויות חלשות יותר ולהעניק להן תמריצים להתקדמות מקצועית על-פי מדדים איכותיים וכמותיים. ההשקעה בכך תהיה ברורה. המכללה לאיתנות היא הכלי הנכון לצורך המאמץ, וראוי לתת דגש על מנגנון הכשרה לראשי הרשויות, שבשלב זה אינו קיים, ולהשתלמויות שמירת ורענון כשירות לבעלי תפקידים מוכשרים ברשויות.

סיכום

במאמר זה עמדנו על החוט המקשר בין תקופת המאבק המתמשך במגפת הקורונה, לנקודת הפתיחה המוצלחת יחסית ורמת התפקוד בעקבותיה של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם האיום הרקטי מעזה במבצע "שומר החומות". לדעתנו, התפקוד המוצלח התאפשר בשל היערכות משותפת ארוכת שנים, אך בעיקר נוכח עצימות הפעילות המשותפת של פקע"ר והרשויות המקומיות בחודשי ההתמודדות עם הקורונה. מיקומה של הרשות המקומית כ"לבנת היסוד" ומעמדה הלכו והתעצבו באירועי הקורונה, ואפשרו התמודדות טובה באופן יחסי עם מצב החירום הביטחוני במאי האחרון. כך, תהליך הלמידה הנמשך הוכיח עצמו, גם כמו תפיסות היסוד שגובשו בפקע"ר בעשור האחרון. עם זאת, המבחן האמיתי אינו רק בהצלחה להתמודד עם הפרעות מגוונות, אלא בהיערכות המיטבית לקראת הפרעות קשות הרבה יותר, בעיקר כאלה אקוטיות, מהטבע ומידי אדם, שנוקן צפוי להיות גדול בהרבה ממה שחוינו לאחרונה, כמו למשל עקב רעידת אדמה קשה או מלחמה משולבת רבת עצימות על החזית האזרחית.

האתגר עתה הוא להימנע משביעות רצון מתפקוד המערך, ולהתמקד במה עוד צריך לעשות כדי לבנות אותו בהתאמה לצרכים חזויים ולא להאמין שאינם צפויים, שיגמדו את הנזקים של ההפרעות האחרונות. מבחינה זו, הקורונה סימנה בבירור מטרה מסוג חדש לישראל בכל הקשור להתמודדות עם אסונות המוניים. לפקע"ר, כמו לגורמים ממסדיים אחרים במדינה ולרשויות המקומיות, יש תפקיד ואחריות מלאה לדאוג לכך שישראל תהיה מוכנה טוב יותר לתרחישי קיצון כאלה. יש להכיר בחשיבות הנושא, ולקבל החלטה לבנות את המערכות על כל מרכיביהן, באורח שיתבסס על הציר המחבר בין פקע"ר לרשות המקומית כלבנת היסוד, בצורה הולמת את הצרכים המעודכנים בראייה עתידית. כל השקעה מושכלת במוכנות מקדימה של מערכת ההתגוננות בפני אסונות המוניים, תביא לתשואה ניכרת מול הנזקים הקשים הצפויים, בנפש וברכוש, כולל בתשתיות לאומיות חיוניות.

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.



רב תרבותיות מאתגר להזדמנות

תובנות מהעשייה של מחוז צפון בפקע"ר במגפת הקורונה

כדי לספק לקהילות שונות, המאופיינות בתרבות שונה, מענה מותאם בחירום, יש הכרח לכלול בתהליך קבלת ההחלטות שיקולים הכוללים כשירות תרבותית. מדובר בנדבך חשוב המעצב את גיבוש המענה בחירום ומשפיע על החוסן הקהילתי

ד"ר כרמית פדון, לשעבר עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)
אל"ם (מיל') גיא ברגר, לשעבר מפקד מחוז צפון בפקע"ר
רס"ן (מיל') אמיר שמש, עוזר קצין התנהגות אוכלוסייה מחוז צפון בפקע"ר
רס"ן (מיל') מוריה חכמון, לשעבר רע"ן אוכלוסייה מחוז צפון בפקע"ר



הניתן להן בחירום, ולפיכך את אופן התמודדותן והתאוששותן לאחר מצב החירום (היגיון המבטא את תמצית רעיון החוסן).

חוסן קהילתי

חוסן הוא היכולת של יחיד, קהילה או מדינה, להתנהג באופן הסתגלותי בעת משבר או בעקבות הפרעה על-מנת לשוב לרמת תפקוד קודמת או משופרת.³ בהקשר לניהול קהילות במצבי חירום, מוכר יותר השימוש במושג "חוסן קהילתי". זאת האסטרטגיה שתבטיח את יכולת הקהילה וחבריה להתמודד עם "הפרעות" מסוגים שונים, בעוצמות ובדרגות שונות, להתגונן בפניהן ואף להתאושש מהן.⁴ חוסן קהילתי אינו סיכום של תגובות הפרטים השונים המרכיבים את הקהילה, אלא נובע מהמאפיינים ומהיכולות הקיימים של הקהילה עוד קודם להתפתחותו של מצב החירום. מאחר שהפרעות

במסגרת המאבק במגפת הקורונה פעלו יחידות פקע"ר כדי לסייע לאזרחים, לקהילות, לרשויות המקומיות, למשרדי ממשלה ולכוחות ההצלה באופן יום-יומי. המאמר הנוכחי מתמקד בפעולות הסיוע של מחוז צפון בפקע"ר בגל הראשון והשני של הקורונה.¹ פעולות אלה לא היו צפויות או מתוכננות מראש. הן התגבשו תוך כדי תנועה, והתבססו על פעולות ההכנה שפקע"ר מבצע בשגרה (באימונים, בהכשרות, בתרגילים ועוד). פעולות אלה כללו מתחמי דיגום לקורונה, ניהול פעילות הסברה ומבצעים להורדת תחלואה וחלוקת סלי מזון לאוכלוסיות נזקקות.² מטרת המאמר לבחון את אופן השפעתם של מאפיינים תרבותיים של קהילות על היכולת לספק להן מענה מותאם בחירום, ולפיכך על יכולתן להתמודד עימו ולהתאושש לאחריו. זאת, מתוך תפיסה לפיה יש בכוחה של היכרות עם היבטים ומאפיינים תרבותיים של קהילות שונות כדי לטייב את המענה



ביקור נפת גליל מערבי ברשות דיר אל-אסד (מחוז צפון בפקע"ר) פעילות הסיוע של פקע"ר ברשות בוצעה מול גורם מתווך ראשי - הרשות המקומית - ובעיקר מול גורמי הנהגה בכירים בה

להגביר את החוסן בקהילה באמצעות שלושה מרכיבים: **משאבי פעולה**. סוכנים המובילים את הקהילה לפעולה, ובהם: גורמי מנהיגות, אנשי דת וקהילה.

הון פוליטי. פוליטיקאים חזקים ומחויבים, המשמשים נציגים של הקהילה במנגנוני ממשל.

הון חברתי. רשתות חברתיות הכוללות בתוכם נורמות וערכים משותפים, כמו גם הבנות משותפות, המקלות ומאפשרות שיתוף פעולה בין ובתוך קבוצות כמו חברים, בני משפחה, שכנים ועוד.⁶ כאשר מדובר על חוסן קהילתי, הון חברתי כולל שלושה היבטים: **תמיכה חברתית**. היחסים עם המשפחה והחברים, המבוססים על קרבה, נאמנות, אמון ורגש ומעניקים בסיס חזק של עזרה ותמיכה בזמן משבר.

השתתפות חברתית. יצירתן של רשתות חברתיות פורמליות שיש לפרטים עם קבוצות וארגונים, היוצרות יחסים מובנים

וסיכונים פוטנציאליים אינם צפויים, יש חשיבות רבה להבין את המאפיינים ההופכים קהילות למסתגלות יותר או פחות לאירועים בלתי צפויים.⁵

לפי החוקרים אולדרידג' ומאייר,⁶ כאשר מדינות מגיבות לסיכונים פוטנציאליים הן נוטות לרוב לחזק תשתיות פיזיות קיימות. עם זאת, אלה לא יצליחו להפחית את כל הסיכון או לבטל את הפגיעות. הגישה האלטרנטיבית להפחתת הפגיעות שתשפיע גם על הליך ההתאוששות טוענת כי יש לחזק את התשתיות החברתיות המזוהות כמשפיעות על החוסן בקהילה.⁷ המרכיב התרבותי הוא אחד המאפיינים שיש ללמוד ולהכיר בעת גיבוש מענה עבור הקהילה בחירום, וכשיש עניין לבחון ואף לצפות את יכולתה של קהילה להגיב למצבי חירום. תשתית חברתית המזוהה גם היא כמחזקת את חוסנה של קהילה היא החברה האזרחית המסייעת

יותר בתחומים מקצועיים, חברתיים, כלכליים ובריאותיים.

קשרי קהילה. ייסודם של קשרים בקהילה הנוצרים, דרך השתתפות אזרחים בפעולות קבוצתיות וקהילתיות. שלושת ההיבטים הללו אינם אפשריים ללא אמון הדדי ויחסי גומלין, שמסייעים לחברי הקהילה להרגיש מחויבים יותר זה לזה ומייצרים ערכים קהילתיים כמו: הכלה חברתית, תחושת שייכות, סולידריות פנימית ותחושת יחד.¹⁰ מרכז העצבים הקהילתי כולל מערך שלם של גורמים מתוך הקהילה כמו מתנדבים, פעילים, גורמי מנהיגות והון אנושי הנמצא במרחב הקהילתי. למרחב הקהילתי ולאזרחים החיים בו יש "ידע מקומי", והעבודה עימם עשויה להיות מכרעת להשגת יעדי פקע"ר. מכאן נובעת חשיבות העיסוק הכרוך בהבנת מרכיבי הקהילות ואופיין. שכן היכרות עם מאפייני תרבות, כחלק ממאפייניהן של קהילות שונות, חיונית לשם התערבות ולהגשת סיוע,¹¹ ובכלל זה במצבי חירום.

פקע"ר אינו מתיימר להחליף את המערכת הקהילתית, אלא לפעול יחד עימה כדי לסייע לה להתמודד טוב יותר עם מצב החירום וכך להגביר את חוסנה. ניתן לומר כי צוותי פקע"ר המעניקים סיוע לקהילות במצבי חירום הם בבחינת מטפלים העוסקים, לצד גורמים אחרים, בטיפול בבני אדם - בשגרה ובחירום. אנשי מקצוע העוסקים בטיפול בבני אדם ובהם פסיכולוגים, עובדי הוראה ועובדים סוציאליים, נדרשים לחדד את רגישותם התרבותית כדי לשפר את מענה הסיוע לאוכלוסייה.¹² הבנה זו חדשה יחסית. למעשה, רק משנות ה-80 של המאה ה-20, ולנוכח שינויים דמוגרפיים, חברתיים, כלכליים ופוליטיים, נפתחו "מקצועות הסיוע והעזר" לרב-תרבותיות. המשקל שניתן עד אז לתרבות ולחשיבה על זהות תרבותית להבנת האדם ולטיפול בו הייתה מועטה יחסית, לרבות בהגשת סיוע בחירום לקבוצות חברתיות-תרבותיות שונות בישראל ובעולם.

פעילות מחוז צפון של פקע"ר בקורונה

קהילות הנמצאות בתחום אחריותו של מחוז צפון של פקע"ר ניתנות להגדרה כרב-תרבותיות, שכן מדובר בקבוצות חברתיות בעלות שונות תרבותית זו מזו המתבטאת במערכת ערכים, אמונות ואורח חיים מובחן, בארגון קהילתי שונה ואף במורשת היסטורית ייחודית שהקהילה מנסה להנחיל לדורות הבאים.¹³ קהילות דרוזים ברמת הגולן; קהילות חרדיות בחצור הגלילית או בטבריה; קהילות ערביות המרוכזות ברשויות מקומיות; קהילות המשתייכות לחברה הרוסית; וקהילות יהודיות חילוניות בערים ובמרחב הכפרי.

נסיבות ההתפתחות הבלתי צפויות של הקורונה, תפקיד פקע"ר לתמוך ולסייע לגופים ולקהילות במרחב האזרחי ולחזק את חוסנן, השונות התרבותית בין הקהילות השונות - כל אלה חייבו את מחוז צפון לכלול היבטים ומאפיינים תרבותיים של קהילות שונות, בתהליך קבלת ההחלטות בחירום הרלוונטיים לגיבוש מענה (להיערכות) בחירום ולמתן (להפעלת) המענה בחירום.

הקהילה הערבית בדיר אל-אסד

הסגר הראשון בחברה הערבית החל באפריל 2020. תחילה החל הסגר בשכונות מוגדרות בדיר אל-אסד, ולא כלל את המועצה

כולה. האזורים שבהם הוחל כונו "אזור מוגבל".¹⁴ מדובר היה באחד הסגרים הראשונים שבוצעו בישראל בתקופת הגל הראשון של הקורונה, והוא הוגדר דיפרנציאלי. תקופה זו התאפיינה באי ודאות גדולה ובמחסור במידע על אודות מאפייני המגפה, אופן התפשטותה והדרכים למניעת התחלואה בה. זאת, לצד מורכבות בגיבוש הנחיות הקורונה ובאופן יישומן, במידת נחיצותן ובחשש גדול של התושבים מפגיעה בפרנסתם.

בניית האמון של האוכלוסייה הערבית בנציגי פקע"ר הייתה אתגר מרכזי.¹⁵ למרכיב התרבותי נודעה חשיבות רבה בבניית האמון, ובמסגרת תיאום הציפיות שבוצע בין הרשות המקומית לנציגי פקע"ר (בדומה לרשויות נוספות) סוכם כי המענה שיוענק לאוכלוסייה (בפעולות הסיוע השונות) יכלול מיפוי מאפיינים

חוסן קהילתי יבטיח את יכולת הקהילה וחבריה להתמודד עם "הפרעות" מסוגים שונים. חוסן קהילתי אינו סיכום של תגובות הפרטים השונים המרכיבים את הקהילה אלא נובע מהמאפיינים ומהיכולות הקיימים של הקהילה עוד קודם להתפתחותו של מצב החירום

וצרכים תרבותיים. בזיקה לאלה הוחלט לפתוח מלון ייעודי לחברה הערבית ובו הפרדה בין גברים לנשים; בוצעה התאמה של הרכב סל המזון; הופקו סרטוני הסברה כדי לשווק את מלונות הבידוד לאוכלוסייה, שהציגו ראיונות עם תושבים ששהו במלונות (זאת בשונה מסרטונים שהופקו לאוכלוסיות אחרות שכללו תכנים מקצועיים ערוכים). ככלל, סל המענים שהוענק לאוכלוסייה גובש והונגש בפועל בשותפות עם נציגי הנהגת הרשות ועובדיה כדי לוודא (גם) רגישות תרבותית והתאמה לצורכי האוכלוסייה.¹⁶

מרחב שיתופי הפעולה בין ארגוני חברה אזרחית לרשות המקומית בדיר אל-אסד היה נמוך, ולכן הקשה על יכולת ההתארגנות של הקהילה בהתמודדות עם הקורונה. לפיכך פעילות הסיוע של פקע"ר ברשות בוצעה מול גורם מתווך ראשי - הרשות המקומית - ובעיקר מול גורמי הנהגה בכירים בה. העבודה החלה בתיאום ציפיות מקדים, שבו הוחלט על גיבוש הערכת מצב יומית על בסיס פורמט אחוד ובהתאם למאפיינים הייחודיים של הרשות. מכיוון שכך כלל עובדי הרשות, בהובלת אחמד דבאח, ראש הרשות, היו מעורבים במיפוי צרכי התושבים ואף היו שותפים לחלוקת סלי המזון עד דלת בתי המשפחות.

בתהליך הסיוע כותבי המאמר למדו כי בחברה הערבית התושבים רגילים לפנות באופן ישיר לראש הרשות ולבעלי התפקידים השונים שבה ולא דרך מוקד מתכלל. מצב דברים זה

במלוניות גופא מבחינת כשרות המזון, הפרדה מגדרית, ארגון מקוואות, הקצאת מרחבי לימוד ותפילה ובזיקה לכך לבנות את סדר היום במלונית מתוך התחשבות בזמני תפילות. המענה לאתגר התגבש באמצעות הקמת תא במפקדת השליטה בשותפות עם גורמי רווחה ברשות, גורמי רפואה, נציגי קהילה ונציגים של מלוניות הבידוד. זאת לצורך יצירת תקשורת ישירה עם המאומתים לקורונה לשם יציאה למלוניות הבידוד.¹⁸ הנציגים השונים בתא השליטה פעלו יחד כדי למפות את צורכי הקהילה החרדית, ובו בזמן להתאים את מלוניות הבידוד לצרכים אלה. במסגרת זו נבחנו מודלים להוצאת משפחות שלמות למלוניות הבידוד לנוכח תחלואה אפשרית של כל המשפחה.

רשויות דרוזיות ברמת הגולן

ארבע מועצות מקומיות דרוזיות שייכות לנפת גולן במחוז צפון של פקע"ר: בקעתא, עין קנייא, מסעדה ומג'דל שמש. בנובמבר 2020 זוהתה עלייה מדאיגה בתחלואת הקורונה ברשויות אלה, מה שהוביל את משרד הבריאות להכריז על שלוש מארבע הרשויות כ"אזור מוגבל". למדנו שעל אף שהרשויות הדרוזיות אינן גובלות זו בזו הן מקיימות ביניהן יחסי מסחר, חתונות בין בני ובנות הכפרים השונים, עירוב אוכלוסיות במשך שעות היום בהיבטים מגוונים – דפוסי חיים המהווים מושך מרכזי להידבקויות בקורונה.

מבצע "ההר הירוק" גובש כדי לסייע לרשויות לעצור את התחלואה המתפשטת - להפוך את המרחב מ"אדום" ל"ירוק". מחוז צפון הקים מפקדת שליטה קדמית בשותפות מלאה עם נציגי ההנהגה ברשויות המקומיות, אנשי דת וקהילה, משרדי ממשלה (בריאות, רווחה, חינוך ופנים), משטרת ישראל ונציגי קופות החולים. עיקרון מרכזי במבצע התבטא בדגש הרב על הידברות עם המנהיגות המקומית, כדי שלא להטיל הוראות חיצוניות. אחד האתגרים המרכזיים ברשויות אלה ניכר ביכולת לרתום את התושבים ובה בעת את המנהיגות המקומית למאבק משותף במגפה, בין היתר באמצעות הנעתם לבצע בדיקות קורונה. אתגר זה עמד בזיקה להכרח לבנות את האמון של התושבים וההנהגה בכוחות הצלה, ובהם נציגי פקע"ר. נוכח היענות נמוכה של תושבים לבצע בדיקות, נדרש היה

אינו יכול להתקיים בחירום, ולכן הוחלט כי ברשויות הערביות יוקמו מוקדי מידע רשותיים שיוכלו להעניק מידע כוללני לתושבים ולרכז את כל צרכים מול גורם אחד (במסגרת זו נערכו 29 הכשרות למוקדנים). כמו כן, האוכלוסייה בחברה הערבית נותנת אמון בממסד הרפואי, ברופאים המעניקים שירות בכפר ובקופות החולים, וכי לאמירתם יש משקל חשוב עבור התושבים. בהתבסס על מידע זה הוחלט כי ההסברה והמידע על אודות המגפה יבוצעו באמצעות הצוותים הרפואיים בקופות החולים, תוך סיוע ושיתוף של תושבים מקומיים העוסקים במקצועות הרפואה.

במקביל, למדנו כי יעילות ההסברה תגבר אם ניעזר במובילי דעת קהל מתוך החברה הערבית כדי להגביר את המודעות למגפה ולהשלכותיה, ואת חשיבות בדיקות הקורונה והציות להנחיות. גם כאן בוצע תהליך מיפוי כדי לזהות מי מובילי דעת הקהל בקהילה. בסופו של התהליך הוחלט להיעזר באנשי דת וקהילה, באומנים ואף בידוענים שאינם מתגוררים בישראל אך בעלי השפעה רבה על אוכלוסיית הצעירים. מחוז צפון הוביל יוזמה במסגרתה צולמו מנהיגי רשויות, אימאמים ושייח'ים בעת קבלת חיסונים, תוך הפצת תיעוד זה בחוצות באמצעות שימוש בפלטפורמות הדוברות של הרשויות.

הקהילה החרדית בטבריה

אף שבטבריה יש קהילות חרדיות מגוונות החלטנו להתרכז במאמר בחסידות קרלין, בשל היותה אחת החסידויות הוותיקות בתנועת החסידות. היא מאופיינת בשמרנות יתר ובהקפדה יתרה על התקנון, וחבריה שואפים לשתף פעולה עם הרשויות ו"לקדש שם שמיים" בחוקי המדינה. בתקופת הקורונה נקט האדמו"ר גישה מקפידה בהנחיות הקורונה. אתגר מתן המענה בחירום בחסידות קרלין היה כפול: הן בגלל מיקומה הגיאוגרפי בתוך טבריה - מיקום בעל משמעות כלכלית (מדובר בעיר תיירות ולכל מגבלה עליה יש השלכות כלכליות), ומיקום בעל משמעות לתעבורה (כביש 90 עובר בעיר). הן משום שמדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים (גם) מבחינת מאפייניה התרבותיים. לנוכח האילוצים הללו ולצד התפשטות התחלואה בקהילה, הוחלט על ביצוע סגר דיפרנציאלי, כלומר הכרזה על "אזור מוגבל". ההחלטה חיבה לבנות מהלך הסברה מותאם לאוכלוסייה, כדי לבקש את שיתוף פעולתה למהלך זה. לשם כך הופקו פליירים ועלונים, סרטונים, מודעות ועוד.

התכנים נבדקו על-ידי אנשי דת וקהילה לפני שהופצו, כדי לוודא שהם מותאמים לקהילה, לסגנון חייה, לנומרות ולערכים המקובלים בה. בתהליך למדנו כי לאנשי דת וקהילה יש מעמד חשוב ומשפיע בקהילה ולכן הם אלה שהובילו את מסע ההסברה באמצעי המדיה השונים.¹⁷ במקביל בוצעה הסברה גם בבתי כנסת ובכוללים באמצעות סמכות תורנית, כדי להגיע למספר רב של חברי קהילה ככל שניתן ולהיעזר בהם כמפיצים.

אתגר נוסף בקהילה החרדית היה להוציא חולי קורונה מבתיהם למלוניות הבידוד. למדנו כי עיקר המורכבות בקהילה בפעילות זו נובעת בשל יציאה אפשרית של אימהות למלוניות הבידוד ללא לדיהן. זאת לצד הצורך לבצע התאמות קהילתיות-תרבותיות

**חוסנה של חברה ויכולתה
להתמודד ולהתאושש מ"הפרעות"
מסוגים שונים תלויים, בין היתר,
ביכולת השיתוף והשותפות בין
מערכות מסוגים שונים - מערכות
שלטוניות וחברתיות, פורמליות
ובלתי פורמליות כמו גם ארגונים
מגוונים של החברה האזרחית**

כלל השותפים הוחלט לגבש תכנית ייחודית נוספת לדיגום בבתי הספר. התוכנית בוצעה בתיאום מלא עם משרד החינוך. התאמת "חליפת מענה" סומנה כהצלחה גדולה. המרחב הפך ל"ירוק" ואפשר לבטל את ההכרזה על מרחבים ספציפיים ברשויות כ"אזור מוגבל" - מהלך שהוביל לחזרה לשגרת חיים.

הבנות ולקחים מתוך פעולות סיוע

פעולות הסיוע לאוכלוסייה בעת המגפה כללו סיוע בחלוקת סלי מזון ותווי קנייה. הסיוע הוענק בעיקר לאוכלוסיות מבודדים, מאומתים ואוכלוסייה המוכרת למחלקות שירותי הרווחה ברשויות (ראו טבלה 1). ההיערכות הצריכה התייחסות למאפיינים תרבותיים של החברות השונות במחוז צפון: החברה הערבית, החרדית והיהודית-חילונית ("הזרם המרכזי"). מפעילות זו אנו מסיקים כי עיקרון מרכזי בחלוקת סלי מזון הוא ההכרח לקבוע מנגנון מותאם אוכלוסייה להכנה, לשינוע ולהפצת סלי מזון.

כמו כן. במרחב במחוז צפון נפתחו שתי מלוניות בידוד בגל

לרכז מאמץ בהסברה - מתן ידע ומידע על אודות הנגיף, דרכי ההתמודדות עימו, ההנחיות המושתות בעטיו והדרכים להתמודד עימו. לשם כך נבנתה תוכנית הסברה ממוקדת ומוכוונת לקהל היעד, שהביאה בחשבון גם מאפיינים תרבותיים. לדוגמה על בסיס למידה ומיפוי הסקנו כי אנשי דת וקהילה, רופאים, מורים, הנהגות הורים, ממלאי תפקידים ברשויות הם גורמי השפעה מרכזיים ברשויות השונות ולכן גייסנו אותם כדי להניע את האוכלוסייה לבצע בדיקות. כלל השחקנים מבני ובנות הקהילה הופיעו בסרטונים, בעלוונים, במודעות, בשלטי החוצות והשתמשו במסרים אחידים ומותאמים לאוכלוסייה שמטרתם להעלות את המודעות של התושבים לחשיבות ביצוע בדיקות. מסרים כמו: הצורך לשמור על החיים, הדאגה לחיי המבוגרים ושמירת החיים של סבא וסבתא, חשיבות הבדיקות להיערכות לעונת התיירות ברמת הגולן.

כדי לטייב את החקירות האפידמיולוגיות שולבו בעמדות התחקור, בתיאום עם מפקדת "אלון" ומשרד הבריאות, עובדי

טבלה 1: חלוקת סלי מזון

| חברה ערבית | חברה יהודית-חרדית | חברה יהודית-חילונית ("הזרם המרכזי") | הרכב סלי מזון | היערכות |
|--|---|--|--|---------|
| העדפה למוצרי יסוד ולא מנות מבושלות. אין דרישה מיוחדת לנייר טואלט כי אם יותר למוצרי מזון. בקשה לא לצרף תרכיז פסל. במקום זה הונסו תמרים. העברת סלי מזון שאינם כשרים לפסח. בהמשך גם החברה הערבית אימצה בקשה למזון מהדרין. לקראת צום הרמדאן- התבצעה חלוקה כפולה. | מוצרי מזון בעלי חותמת כשרות מהדרין. מוצרי טונה רק במים ולא בשמן. חלוקה מיוחדת בחג הפסח: מצות, יין, שמן זית. דגש על התאמת כשרויות לכל קהילה. | מוצרים יבשים במפרט מגוון שכלל- טונה, סוכר, קפה, אורז. נייר טואלט סומן כמוצר מבוקש | | |
| חיילי צה"ל בסיוע אזרחים מקומיים ועובדי הרשויות המקומיות. עזרה של הנפות וחיילים מהחברה הערבית במחוז ובפיקוד. | חיילי צה"ל בסיוע חברה אזרחית ובשיתוף פעולה עם ה"דסק החרדי" במחוז ובפקע"ר. | חיילי צה"ל | הגורמים הממונים והשותפים להכנת סלי מזון | |
| הובלה ושינוע בוצעו על ידי חיילי פקע"ר. דגש על הפצה של מתנדבים ואז של עובדי הרשות המקומית. חלוקה משותפת "עוד הבית": חייל פקע"ר לבוש וסט כתום ונציגי הרשות המקומית. גיוס המשפחה המורחבת לעזרה. | הובלה נעשתה על ידי חיילי צה"ל לבושים בווסטים כתומים. הפצה וחלוקה בוצעה בסיוע מתנדבים אזרחיים ועובדי הרשות. הושם דגש מתמיד על עבודה מתואמת עם הרשות המקומית. | חיילי צה"ל לבושים בווסטים כתומים בסיוע נציגי ארגוני מתנדבים. הפצה וחלוקה בוצעה גם על ידי חיילי צה"ל מהזרועות השונות. | הגורמים המפיצים (נציגי יישוב, נציגי רשות, מתנדבים, חיילי / חיילות פקע"ר) | הפעלה |
| רכבים שכורים של צה"ל+ רכבים פרטיים+ רכבי הרשות המקומית. | רכבים שכורים של צה"ל + רכבים פרטיים | רכבי צה"ל | אמצעי ההפצה (רכבי צה"ל / רכבים פרטיים?) | |

הראשון והשני (ראו טבלה 2). בשלב הראשון כל התושבים יכולים היו להיקלט במלוניות, שכן מלוניות הבידוד קלטו אוכלוסיות בכל הגילים ללא הבחנה תרבותית, ללא התייחסות למקום מגורים, ליכולת תפקוד אישית ועוד. בשלב השני בוצעה התאמה דיפרנציאלית של מלוניות הבידוד לאוכלוסיות ספציפיות: בנהריה נפתחה מלונית לחברה הערבית בלבד

הרשויות המקומיות כמתחפרים. כדי להגיע אל האוכלוסייה הצעירה חולקו צמידים; כדי להגיע לתושבים המרוחקים גובשה במפקדת השליטה הקדמית תוכנית דיגום גמישה, כלומר דיגום האוכלוסייה בביתה באמצעות ניידות מהירות (או "ניידות מדלגות") תוך דגש על בני משפחה מאומתים. עוד למדנו כי בתי הספר ברשויות הם מוקד קהילתי, ולכן בעצה אחת עם

טבלה 2: מלוניות הבידוד

| חברה ערבית | חברה יהודית-חרדית | חברה יהודית-חילונית ("הזרם המרכזי") | | |
|---|--|--|---|----------------|
| צוות המלון סייע בתקשורת עם האוכלוסייה דוברי ערבית. את היחסים בין צוות פקע"ר והאוכלוסייה הערבית אפשר לתאר כיחסים מובנים | הממשק בין גדודי פקע"ר וצוות המלון התנהל בצורה טובה. השיח עם האזרחים נגע בעיקר להתאמת נהלים, ארוחות נגעו לענייני כשרות, וניהול סדר יום נגע לזמני תפילות, למקומות תפילה ולמרחבי לימוד. | הממשק בין גדודי פקע"ר וצוות המלון התנהל בצורה טובה. הגעה של גורמי בריאות ומשטרה בעת הצורך. דווח על קושי במתן מענה תמיכתי ו/או זמינות נציגת העובדים הסוציאליים | אופן ניהול הממשק בין שותפים בהפעלת המלונית – פקע"ר, אזרחים, צוות המלונית, משרד הבריאות, כוחות הצלה | היערכות |
| היענות נמוכה, העדפה להישאר במסגרת הביתית ובמשפחה המורחבת. שיח ישיר עם התושבים באמצעות נציגי הרשות לשם העברתם לבתי מלון | יציאה הדרגתית למלוניות, טענות לאי התאמה של המלוניות לצרכי המשפחות הגדולות, לתפילות וללימוד תורה. הקצאת כוחות פקע"ר לצורך הסברה ומידע לאומתים ו/או למבודדים טרם יציאה למלוניות. | שיתוף פעולה מתוך הבנה "שאין ברירה" היענות לנהלים. למשל, בעת צור בשהייה בבידוד לאזרחים שהגיעו מחו"ל | מידת ההסכמה לשהות במלונית בזמן הבידוד | הפעלה |
| לעיתים-דיווחים על הפרות בידוד, קושי בתקשורת עם החיילים שאיישו את עמדות הניהול במלוניות, קשיי שפה ולעיתים, רעש המפריע לאחרים. בקשה להפרדה בין נשים וגברים. הוקם משל"ס משותף במלון בפקיד של נציגי פקע"ר בשותפות מלאה של המלון ניתן מענה טלפוני לאורחי המלוניות. | עיסוק רב בדרישות להתאמות, דיווח על קליטת צעירים תלמידי ישיבות במלוניות-ונדלזים, הפרות בידוד. נוצר צורך בהתאמת יציאה של אימהות לבידוד ללא ילדיהן, אימהות עם ילדים ויציאת המשפחה כולה. | באופן כללי שיתוף הפעולה היה טוב. הייתה הקפדה על נהלי הבידוד בחדרים. לעיתים נוצר קושי בשל קשיי ואתגרי תרגום שפה (רוסית, אמהרית, צרפתית). מעת לעת דיווחים על קשיים נפשיים ו/או טיפול בבעיות רפואיות. | מידת שיתוף הפעולה של התושבים / של הקהילה | |
| שהייה של ימים ספורים עד מספר שבועות. הימנעות הגעה בחגים. דווח על הגעת ראשי רשויות ו/או אנשי דת ו/או נציגי הרשות כדי לוודא שבועות התאמות לאוכ"י. | שהייה של ימים ספורים עד מספר שבועות. הגעה בחגים ובשבועות. | ימים ספורים עד מספר שבועות | זמן שהייה במלונית (משך + תקופה בשנה) | |
| סדר יום משתנה הכולל תפילות (אזרחים דתיים), שיחות עם קרובי משפחה, סעודות משותפות. העדפה של מזון שהוכן על ידי המשפחה המורחבת ו/או אוכל קנוי. | מאמץ לבצע התאמות לשהיית משפחות, הקצאת מקום למקווה, מתחמי הפרדה בין נשים וגברים. למשל, בחדר האוכל | סדר יום מובנה, דיווחים על מאמצים לצמצום ימי הבידוד ודיווח על קושיים בהישארות לטווח ארוך. לרוב, שהייה של בודדים ולא משפחות. | ניהול המרחב האזרחי במלונית (סדר יום) | |

אחד המודלים הניהוליים שהוצע כמענה לסביבה זו הוא מודל ניהול חירום מבוסס נכסים.²⁰ מדובר באמנות הכרוכה ביצירת רשת של שיתופי פעולה ועזרה הדדית המבטאת את היכולת של שחקנים רבים ליצור תקשורת פתוחה ומועילה, להביא את נכסיהם ומגבלותיהם למרחב משותף ולסגור מעגלים באופן זריז וגמיש. בניית רשת זו מחייבת חיבור יצירתי בין צרכים למענים, ניווט בין סדר לכאוס וכמו כן בניית אמון ושיתוף פעולה במקום שבו לא אפקטיבי ואולי אף בלתי אפשרי להפעיל סמכות. זאת לצד הפעלת סמכות במקום שבו היא נדרשת ואפשרית. מודל הניהול השני הוא הניהול האג'ילי.²¹ תפיסת ניהול המתקדמת לעבר המטרה (במקרה הנוכחי, ניהול החירום) ובסבבים. בכל סבב נוצר קשר בין ספק ללקוח (לדוגמה, נותן ומקבל הסיוע) המגדיר את אבן הדרך הבאה. כך מתקבל מענה הנע לעבר שיפור מתמיד. לשם מימוש תפיסה ניהולית זו בפועל נדרשים צוותים המסוגלים לתת מענה מהיר וגמיש לשינויים. הרעיון המרכזי הוא לקיים מערכת המסוגלת לרכז בתוכה שותפים שונים למען מטרה משותפת, תוך יצירת חיבור ואמון מתמיד ביניהם. כדי לספק לקהילות שונות מענה מותאם בחירום, יש לכלול בתהליך קבלת ההחלטות של מחוזות פקע"ר עם הרשויות והקהילות הנמצאות בתחומן, גם היבטים המתייחסים למאפיינים תרבותיים של כל קהילה המבטאים תפיסה של כשירות תרבותית. הכלתם של אלה תחזק את יכולתן של

במלון "קרלטון", ובמלון "כינר" הסמוך לכנרת נפתחה מלונית לאוכלוסייה החרדית. השלב השלישי החל כאשר הובן כי הצורך להפעיל את מלוניות הבידוד יהיה ממושך. בשלב זה נבחנו פרמטרים שלקחו בחשבון היבטים ומאפיינים תרבותיים. מפעילות זו אנו מסיקים כי העיקרון המרכזי בפתיחת מלוניות בידוד הוא להפעילן בשיתוף עם הקהילה, גורמי הרשות המקומית וכוחות הצלה ותוך הכלתם של שיקולים המערבים (גם) רגישות תרבותית.

תובנות מרכזיות

החלת מסגרת כללית לסיוע בחירום אינה יכולה להוביל למענה מותאם לאוכלוסייה, ואף עשויה לפגוע ביכולת התפקוד וההתאוששות של קהילות ורשויות. כדי לגבש מענה מותאם לאוכלוסייה יש ללמוד את מאפייניה ומרכיביה ולהכירם, ובתוך כך למפות את המשתנים המשמעותיים והרלוונטיים לגיבוש מענה בחירום. החלתם של מיפוי, היכרות ולמידה מעין אלה מחייבת נקיטת גישה קהילתית (מוכוונות לקהילה, למאפייניה ולצרכיה), ההתאמות לצרכים ולמאפיינים המבוצעות בעטיין מחייבות גמישות ומימוש המובחן בפועל מחייב דיפרנציאליות. הלכה למעשה מדובר בשלושה עקרונות עבודה בחירום העומדים בזיקה למודלים ניהוליים קיימים, ומטרתם לספק מענה לניהול מערכתי בסביבה המאופיינת בשינויים תכופים, חוסר ודאות, מורכבות וקושי בהערכת מצב. סביבה זו זכתה לכינוי VUCA.¹⁹

כמו חוקרים אפידמיולוגים, כי אם גם כ"אינפורמטים" - מוקד ידע על האוכלוסייה, על סגנון חייה, הרגליה, ערכיה, הנורמות המאפיינים אותה ועוד.

הידברות. שימשה עיקרון עבודה מוביל ביחסי הגומלין עם הרשויות והקהילות השונות במחוז כדי למנוע הטלת פקודות חיצוניות.

שיקוף תמונת מצב לאוכלוסייה. מימוש פרקטיקה זו באופן יום-יומי העביר מסר של רצינות, מוכוונות מטרה ורצון לסייע, והיה כלי משמעותי להנעת תושבים לשתף פעולה עם ההנחיות. **קבוצות חשיבה.** בגל הראשון והשני התקיימו ישיבות היערכות בהובלת קציני התנהגות אוכלוסייה ונציגי מגזרים מגוונים, לטובת היערכות לחגי כלל הדתות: פסח, פסחא, נבי שְׁעִיב, רמדאן ועיד אל־פיטר. זאת במטרה לאבחן צרכים ואתגרים הנובעים מהצורך לחגוג את החג, גם בקורונה. תוצרי הקבוצה התבססו על ערכים, אמונות, מוסר, מורשת ומנהגים של התרבויות השונות שנשזרו בפעילויות הצפויות כמו: סיוע במזון לנזקקים לחגים, הסברה ופרסום ייעודיים, גיוס אנשי דת, דגשים להתקהלות ולמפגשים חברתיים.

דפי מפקד דיפרנציאליים. החל במרס 2020 הפיצו מפקדת מחוז צפון של פקע"ר, בשיתוף עם משרדי הממשלה ומפקד המחוז הצפוני במשטרת ישראל, דפי מסרים. אלה כללו הוראות והנחיות ממשיות לביצוע, והתאפיינו בהסברה דיפרנציאלית ומותאמת לתמהיל המאפיינים (דמוגרפיים, תרבותיים ועוד) של אוכלוסיית הרשות שאליה הופנו.

ההבנות והלקחים מפעילות מחוז צפון של פקע"ר הובילו אותנו לגבש מודל המציג עקרונות עבודה למענה מותאם בחירום, שמורכב מארבעה משתנים לגיבוש מענה המותאם לאוכלוסייה בחירום:

- 1. הערכת מצב דמוגרפית.** פילוח דמוגרפי מסייע לייצר תמונת מצב ראשונית על אודות האוכלוסייה שאליה ממוען הסיוע בחירום. המקור שממנו ניתן להפיק מאפיינים דמוגרפיים הוא הנתונים המובאים בסקרי הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). חסרונו של מאגר נתונים זה שהוא מייצר מגבלה מסוימת לקטגוריות דמוגרפיות של הלמ"ס ולאופן הגדרתן.
- 2. מאפיינים קהילתיים-תרבותיים.** פילוח תרבותי מסייע לדייק את המענה לרמת הרשות ואף לרמת הקהילה. ניתן ללמוד את המאפיינים הקהילתיים-תרבותיים באמצעות מיפוי ולמידה "מהשטח" על בסיס אפיון צרכים מקומיים, וכן על בסיס מחקרים מתחומי מדעי התנהגות העוסקים בחברה הישראלית ובקבוצות החברתיות השונות המרכיבות אותה.
- 3. משאבים ארגוניים.** זיהוי המשאבים של הרשות או הקהילה, כמו גם היכרות עם מערך המבנה הארגוני שלה, עשויים לסייע בדיוק תכני הסיוע ואופן המענה בשעת חירום. המשאבים יכולים להיות כספיים, יכולים להתייחס להון אנושי, ליכולות תפקודיות. כמו כן, יחסי גומלין עם האזרחים במרחב עשויים להשפיע על אופן ההיערכות של פקע"ר והיקפו. מתן המענה יכול להיות מותאם

רשויות וקהילות להתמודד טוב יותר עם מצב החירום, תסייע להם להתאושש לאחריו ולכן תגביר את חוסנם. כשירות תרבותית מבטאת שילוב של מודעות, ידע ומיומנויות, שאנשי מקצוע וארגון מפתחים בתהליכי למידה מתמשכים כדי להטיב את הסיוע והשירות שהם נותנים לאנשים מתרבויות שונות. יש המוסיפים כי כשירות תרבותית מתייחסת גם למערכת של ערכים, אמונות והנחות, גישות מקצועיות, היערכויות ארגוניות ומדיניות המאפשרים לבצע עבודה רבת-תרבותית. המדובר במומחיות שיש ללמוד אותה, להתאמן בה ולקבל עליה אישור כי הגישה אכן נכונה לאוכלוסיית היעד. השימוש במינוח "כשירות" מעיד על ההכרה במורכבות של נושא זה, שאינו דורש רק רגישות, אלא גם התארגנות לשינוי פנימי בקרב האנשים

עקרונות עבודה למענה מותאם בחירום



הפועלים בתחום זה. מדובר בהתארגנות שדורשת למידה, נכונות, מודעות, בקיאות, הבנה, זיקה אישית ויצירתיות וכן כלים ומיומנויות.

חוסנה של חברה ויכולתה להתמודד ולהתאושש מ"הפרעות" מסוגים שונים תלויים, בין היתר, ביכולת השיתוף והשותפות בין מערכות מסוגים שונים - מערכות שלטוניות וחברתיות, פורמליות ובלתי פורמליות כמו גם ארגונים מגוונים של החברה האזרחית. חוסן חברתי וקהילתי מורכבים ממעגלים התומכים והמייצבים זה את זה במצבים מאתגרים מעין אלה. בהיותם מוגדרים כתהליך, הם מקפלים בתוכם יכולת, השתנות וגמישות פיזיים, נפשיים ורגשיים של החברה, הקהילה, המשפחה והפרט. כאמור, פקע"ר אינו מתיימר להחליף את המערכת הקהילתית. כדי לפעול ברוח זו מימש מחוז הצפון עקרונות פעולה מגוונים שסייעו להדק את המענה בחירום:

זיהוי סוכני שינוי בקהילה. בתהליך הלמידה שביצע המחוז ניתן דגש על זיהוי סוכנים בקהילה והיעזרות בהם הן כדי לעמוד על מאפייניה, גם התרבותיים, והן כדי להסתייע בהם בפעולות הסיוע השונות. לדוגמה לא רק לגיוס לתפקיד מוגדר



כנס מובילים בחברה החרדית וקצינים בפקע"ר לסיכום "הגל השלישי" ותובנות מהתמודדות עם נגיף הקורונה. חוסנה של חברה ויכולתה להתמודד ולהתאושש מ"הפרעות" מסוגים שונים תלויים, בין היתר, ביכולת השיתוף והשותפות בין מערכות מסוגים שונים

סיכום

כדי לספק לקהילות שונות, המאופיינות בתרבות שונה, מענה מותאם בחירום, יש הכרח לכלול בתהליך קבלת ההחלטות של מחוזות פקע"ר עם הרשויות והקהילות שיקולים הכוללים כשירות תרבותית. הכלת שיקולים תרבותיים בגיבוש מענים תסייע לכוחות פקע"ר לטייב את אופן ביצוע הפעולות והתוכניות המוענקות בחירום, ותגביר את יכולתן של קהילות ורשויות להתמודד טוב יותר עם מצב החירום ולהתאושש ממנו - מהות משמעותו של רעיון החוסן. במאמר הראינו כי המרכיב התרבותי הוא נדבך חשוב המעצב את גיבוש המענה בחירום ומשפיע על החוסן הקהילתי. זאת, לצד מרכיבים נוספים המעצבים את תהליך קבלת ההחלטות של פקע"ר בחירום ומבוצעים יחד עם שותפיו במרחב האזרחי.

ומשתנה בהתאם ליכולות אלה. יש הכרח שמתן המענה יהיה מותאם וישתנה בהתאם ליכולות אלה. גם לקהילה מבנה ארגוני משלה. היכרות וזיהוי הנפשות הפועלות, כמו גם הבנת המבנה הארגוני, משפר את מיצוי היכולות והמשאבים של פקע"ר.

4. חברה אזרחית. מיפוי גורמים קיימים שאינם נמנים עם המדינה, הרשות או הקהילה, נבדלים מהמשפחה או מהפרט ואינם תוצר לפעילות עסקית. לרוב מדובר במתנדבים שהם חלק מהמערך האנושי בארגונים ללא כוונות רווח, ויכולים לפעול כשחקנים שותפים לגורמים אחרים במתן סיוע בתחומים שונים ומגוונים.

נוסף למשתנים המרכיבים את המודל מופיעים שלושה עקרונות עבודה העומדים בבסיסו: קהילתיות - מוכוונות לקהילה, למאפייניה ולצרכיה; גמישות - היכולת לבצע התאמות של מענים בזיקה למאפיינים של אוכלוסיות שונות; דיפרנציאליות - היכולת לממש את המענים השונים באופן מובחן.

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.

מוכנות למענה בחירום של ארגוני חירום: מקרה השתלבות פקע"ר במאמצי ניהול מגפת הקורונה בישראל ולקחיה

התפשטות מגפת הקורונה בישראל הייתה הזדמנות עבור פקע"ר לצמיחה ולשיפור המענה, בעיקר ההבנה כי הפעולה המשותפת בין הארגונים השונים חיונית להמשך ביסוס יצירת קשרים ושיתופי פעולה בין גופים אזרחיים, שלטון מקומי ושלטון מרכזי

ד"ר כרמית רפפורט, המרכזת האקדמית של התוכנית לתואר שני ב"ניהול אזורי אסון ומצבי חירום" באוניברסיטת חיפה, ומנהלת המכון לרגולציה של מצבי חירום ואסון במרכז האקדמי למשפט ועסקים **סא"ל יסמין חן**, רע"ן תוה"ד וחילוץ בפקע"ר **תא"ל איציק בר**, רמ"ט פקע"ר



הפעלת חפ"ק עורף לאומי משולב במסגרת אירוע קריסת החניון ברמת החייל, תל-אביב, ספטמבר 2021. מצב זה, שבו פקע"ר מתפקד כמסייע לניהול מצב חירום אזרחי, העלה סוגיות משמעותיות בנוגע למהות הסיוע, ניהולו, היקפו, משכו, יעדיו ו"היום שאחרי"

סוגיה ייחודית ומעניינת לבחינת סוגיית היערכות ארגוני חירום למצבי חירום שונים.

התפשטות מגפת הקורונה בישראל הובילה לצורך במענה ברמה לאומית ובסיוע לאוכלוסייה בהיקפים נרחבים. ראש הממשלה ומשרד הבריאות, שבאחריותו - תחת צו בריאות העם - הטיפול בנושא בריאות הציבור, הטילו על פקע"ר משימות תפעוליות ולוגיסטיות בעיקר, שנדרשו כדי לבלום את התפשטות המגפה. המשימות כללו הקמת מתחמי בדיקות ותפעולם; ביצוע חקירות אפידמיולוגיות לקטיעת שרשראות ההדבקה; ניהול מלוניות הבידוד לשבים מחו"ל ולאלו שאין ביכולתם למלא בידוד בביתם; חלוקת מזון לתושבים תחת סגר; והסברה לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסיות ייעודיות.

מוכנות למצבי חירום היא מושג כללי ומעורפל. בצד הסוגיות המהותיות העוסקות באיכות, בסוג ובעומק התרחישים שאליהם יש להתכונן, ניצבת גם השאלה איזו מידה רמת מוכנות מסוימת מספיקה? ארגוני חירום ומגיבים ראשוניים, שתכליתם להתמודד עם אירועים בלתי שגרתיים וקיצוניים, נדרשים למוכנות בשתי רמות: האחת, כארגון פורמלי מסורתי, רצינולי והיררכי, המנהל משאבים בהיקפים גדולים כתקציב, כוח אדם וציוד; השנייה, כארגון המתמודד עם משימה שגודלה, משכה ומורכבותה משתנים מתרחיש לתרחיש וממקרה למקרה.

בהקשר זה פקע"ר הוא ארגון חירום מיוחד שחלות עליו משמעותיות צבאיות. החל בשיוך למטכ"ל והיותו פיקוד מרחבי של העורף, וכלה במעורבותו בסיוע לאוכלוסייה האזרחית ברשויות המקומיות. לפיכך, מוכנות ארגון צבאי כפקע"ר היא

מצב זה, שבו פקע"ר מתפקד כמסייע לניהול מצב חירום אזרחי, העלה סוגיות משמעותיות בנוגע למהות הסיוע, ניהולו, היקפו, משכו, יעדיו ו"היום שאחרי" עם החזרה לשגרה. מאמר זה יעסוק במוכנות פקע"ר לסיוע לאוכלוסייה במצבי חירום שאינם מלחמתיים, כמו גם באירוע מתמשך.

פקע"ר הוא ארגון מיוחד שחלות עליו משמעות צבאיות. החל בשיוך למטכ"ל והיותו פיקוד מרחבי של העורף, וכלה במעורבותו בסיוע לאוכלוסייה האזרחית ברשויות המקומיות. לפיכך, מוכנות ארגון צבאי כפקע"ר היא סוגיה ייחודית ומעניינת לבחינת סוגיית היערכות ארגוני חירום למצבי חירום שונים

מוכנות וניהול סיכונים בארגוני חירום

גישות מוכנות לחירום

"מוכנות" לחירום או לאסון היא חלק ממסגרת ההתייחסות לאסון, הרואה בו תהליך מעגלי שמרכיביו הם: מוכנות, מענה, שיקום ואפחות סיכונים. מסגרת זו רואה במוכנות שלב המתקיים בטרם התרחשות האסון ושכולל פעולות המקדמות את היכולת של יחידה חברתית כלשהי להגיב בהינתן אירוע אסון. על-פי ארגון הבריאות העולמי (WHO – World Health Organization) מוכנות לחירום מהווה מסגרת אחודה ואסטרטגית בה מוגדרים צעדי התכנון ותהליכי היישום של המענה הנדרש בעת חירום או אסון. בתוכנית המוכנות, הארגון או המדינה, מגדירים למעשה את תעדוף הנושאים בהם יינתן המענה ולאור זאת יפותחו היכולות האופרטיביות.¹

אסון הוא אירוע שמצריך משאבים ויכולות החורגים מהקיימים, כדי לפעול ככל שניתן להציל חיים ולהגן על תשתיות ורכוש.² בשעה שאירוע בהיקף קטן יכול להיות מטופל ברמת המקומית, על-ידי ארגוני חירום מקומיים, אירוע פתאומי רחב היקף ורב עוצמה יצריך תגובה מאורגנת מראש ומתואמת על-ידי גורמים ציבוריים ופרטיים כדי לשמור על הרציפות התפקודית של הקהילה. אירוע כזה יקשה על יישום תגובה מאורגנת, אף כזאת שארגוני החירום התאמנו והתכוננו לקראתה. לשם כך יהיה צורך במענה אדפטיבי, שתלוי במידת המוכנות שהתקיימה טרם האירוע.

בכל מקרה, ככל שהקהילה מורכבת יותר, מבחינת גיוון האוכלוסייה וצרכיה, גודלה, הארגונים הפועלים בה והסביבה שבה נמצאת, כך גם המוכנות לחירום מורכבת יותר ומצריכה שיתוף פעולה משמעותי יותר בין גורמים רבים יותר. באופן כללי, המוכנות מושתת על כמה עקרונות: קיום קשר בין

הקהילה המקומית החווה את האסון ובין הגורמים שסייעו בניהול האירוע והשיקום לאחריו.² לפיכך יש צורך בתהליכי תכנון מורכבים המבוססים על הערכות סיכונים, הלוקחים בחשבון את האוכלוסייה המקומית, מאפייניה והניסיון בעבר עם מצבי חירום. עקרון נוסף הוא כי המוכנות היא מערכתית - מערכת שילוב ושיתוף פעולה בין מערכות שונות כגון מערכת הבריאות, החינוך, התשתיות, הביטחון ואחרות. כמו כן, המוכנות לחירום אינה מתקיימת במנותק מהקשרים פוליטיים ומוסדיים ומצריכה שותפות בין ארגונים מקומיים ובין לאומיים, ציבוריים, פרטיים וארגוני חברה אזרחית.

החוקרים יאניק המונד ובנואה רוברט³ טוענים כי פיתוח נושא המוכנות לחירום נחלק לשני סוגים: מוכנות לשם קידום יכולות המענה בחירום (response capability), ומוכנות לרציפות תפקודית עם התרחשות אירוע חירום (operational continuity). קידום יכולות המענה בחירום מתבסס על בחינת היכולות הדרושות לשם מענה רצוי בחירום, לרוב בהתמודדות עם אירועי טרור קונוונציונליים ובלתי קונוונציונליים.⁴ לעומת זאת, גישת המוכנות לרציפות תפקודית, מתייחסת לבניית כלים ניהוליים לחיזוי תוצאות אירועי חירום ובניית מענה רצוי שיינתן בכל תרחיש. הצורך בשמירה על רציפות תפקודית מביא לתכנון מקדים של הצעדים הדרושים לשם כך.⁵ גישה שלישית מתייחסת לשילוב של תכנון וגיבוש מענים ויכולות, כדי לשמור על יכולות הרציפות התפקודית.⁶

החוקרים קתלין טירני, רונלד פרי ומייקל לינדל⁷ מציעים שלושה גורמים המאפשרים את היכולת להגיב בעת אסון, כלומר שלושה מרכיבים למושג המוכנות:

1. **תכנון אסטרטגיות פעולה.** כיצד יש לנהוג בהתרחש אירוע חורג מהשגרה? טווח הפעולות כולל את ארגוני החירום, את הארגונים הציבוריים, הארגונים העסקיים, הקהילות ועד המשפחות והפרטים.
2. **ארגון המשאבים.** לאחר קביעת סוג המשאבים הדרושים, המוכנות כוללת הצטיידות והשגת מלאים או תוכניות כדי להשתמש באמצעים שונים בעת הצורך.
3. **תרגול.** המוכנות כוללת הדרכת ואימון כוחות המענה ואזרחים להתנהגות הרצויה בחירום. התרגול מאפשר אימון ביישום אסטרטגיות הפעולה שנקבעו מראש, תוך שימוש וניצול המשאבים שהוקצו לשם כך. מחקר בנושא אימוני צוותי רפואת חירום עוסק בעקרונות פיתוח היכולות הנדרשות מהצוותים השונים וחבריהם, שיטות האימון (תיאורטיות, התנסויות ואף אימון באמצעות טכנולוגית מציאות מדומה).⁸

למרכיבים הללו מעלים מחקרים אחרים שלושה נוספים:

1. **תקשורת בין ארגוני חירום שונים הפועלים בזירת האירוע.** בעת התרחשות אירוע חירום, המגיבים הראשונים נדרשים להפעיל את מרכיבי המוכנות העומדים לרשותם בסביבה מרובת אי-ודאות, בתנאי לחץ וחוסר זמן וריבוי משימות. מלבד ניהול האירוע עצמו, כלומר טיפול מידי בנפגעים (כולל עזרה ראשונה, חילוץ והצלה) או אנשים בסיכון

פחות חשוב מכך הוא ההקשר החברתי, הן ברמה הארגונית, בין המגיבים הראשונים ובין עצמם, וברמה החברתית, בין הקהילה ובין המגיבים הראשונים. מכאן שיש צורך במעבר מ"הון אנושי" ל"הון חברתי" ויכולת משמעותית נדרשת היא הסתגלות ולא בהכרח יכולת טכנית להגיב.

מדידת מוכנות ארגונית חירום ואפקטיביות המענה

המוכנות לחירום בקרב ארגוני חירום, כפקע"ר, קשורה לגורמים ארגוניים ולגורמים בין-ארגוניים.¹⁵ הגורמים הארגוניים כוללים: ניסיון בעבר בהתמודדות עם מצבי חירום, קיומם של משאבים פיזיים ועתודות לניהול מצבי חירום, ומבנה ארגוני מותאם מבחינת היכולת לחלק משימות בחירום ולהקצות אנשי מקצוע להכשרה בהן ולביצוען. הגורמים הבין-ארגוניים הם: מיסוד שיתוף פעולה בין-ארגוני, כלומר קשר ישיר וברור בין ארגונים שונים כולל חלוקת עבודה ומשאבים לפי אירוע וחליפין מידע בין-ארגוני. במחקר שבחן שיתופי פעולה בין ארגוניים בניהול מצבי חירום בארצות-הברית נמצא כי ככל שמנהלי הארגונים תפסו את הסביבה כמורכבת יותר ומציבה בעיות חמורות יותר כך גבר הסיכוי לשיתוף פעולה בין-ארגוני.¹⁶

גישת "כלל הסיכונים" מוצעת לבניית תוכנית מוכנות המדגישה את אפקטיביות המענה. על-פי מסגרת היוגו של האו"ם,¹⁷ קהילות מקומיות חשופות למספר סיכונים בו בזמן, ולכן יש צורך להתייחס לרמת הסיכון המצרפית ולא לכל סיכון בנפרד. הגישה מאפשרת לתרגם ולקשר ידע בנוגע לסיכונים ולאירועי חירום שונים בתהליך המוכנות לחירום, כולל המשאבים הנדרשים - לרבות הפוליטיים, הכלכליים והטכניים ושיתוף האוכלוסייה ויידועה. המוכנות לחירום לפי גישה זו מתבססת על איגום משאבים ושיתוף פעולה בין-מגזרי, בין ארגונים ציבוריים, עסקיים וארגוני חברה אזרחית. היכולות הגנריות הדרושות הן: התרעה, הסברה ותקשורת סיכונים, תיאום, ניהול שרשראות אספקה וניהול שוטף לבחינת התכנון מול השגת היעדים.¹⁸

עם זאת, לגישה זו מבקרים שונים. מלבד הקושי בהתייחסות לסיכונים שונים כשוים ולספק פתרון מערכתי אחד, חוקרים טוענים כי המיקוד צריך להיות במענה הדיפרנציאלי לכל אוכלוסייה באזור הסיכון.¹⁹ החוקרים מורן בודס, תומס קירש וקובי פלג²⁰ מבקרים את גישת "כלל הסיכונים" הנוכחית, ומציגים גישה חדשה - גישת "סיכונים על". לדעתם, בתהליך התכנון לחירום יש לייצר ניתוח סיכונים מקצועי ומדעי ברמה המקומית, כדי לתעדף את הסיכונים בעלי ההסתברות הגבוהה ביותר להתרחש, על-פי חומרתם, יכולת התגובה להם, וכן השפעתם וגורמי תוצאה נוספים כמשתני בריאות וכלכלה. גישה כזאת תאפשר התייחסות בקרב מקבלי החלטות לסיכונים שונים שהם מקומיים יותר או מתגברים בשילוב עם סיכונים אחרים, וכן תאפשר להתאים את יתרונות גישת "כלל הסיכונים" מבחינת המענה המותאם, איגום המשאבים ויחס עלות-תועלת.

מגפת נגיף הקורונה וניהול מצבי חירום

התפשטות הקורונה ברחבי העולם העלתה סוגיות בנוגע למוכנות מדיניות וארגוני החירום לספק מענה לצרכי האוכלוסייה. גישת

ההפסקת הגורם המסוכן (כדוגמת התפשטות אש, דליפת חומר מסוכן או מפגע באירוע טרור) יש צורך גם בניהול הקהילה הנמצאת בסמיכות לאזור האירוע שעלולה להיפגע אף היא. בהקשר זה, חשוב לציין את מאמצי ההסברה לאזרחים, בעיקר באזורים המועדים-לפגיעה שמטרתם שיפור המוכנות באמצעות העלאת קיום הסיכון, חומרתו והשלכותיו למודעות האזרחים וזאת על מנת שיינקטו בפעולות מוכנות המקדמות את התמודדותם.

2. **קביעת מדדים למדידת רמת המוכנות** והתאמתה לצרכי האוכלוסייה וסיכונים האזור. המדדים קשורים לממצאי תחקירים והפקות לקחים מאירועי עבר.

3. **ניהול סיכונים.** מרכיב משמעותי נוסף המשפיע על המוכנות, או על צעדי מזעור הפגיעה, הוא ניהול סיכונים. ניהול הסיכונים כולל זיהויים וניתוחם, הערכת השפעתם בתנאים שונים ובחירת ההתמודדות והשליטה בהם.²¹ זיהוי מוקדם של סיכונים, או של שילוב של פגיעות אוכלוסייה או מקום יחד עם מחולל יאפשר תכנון מזעור הסיכונים, חיזוק הפגיעות או במקרה ובלתי ניתן לעשות כן - מענה מותאם לתרחישים של התממשות הסיכון.

למוכנות לחירום יש חלק נוסף מלבד למענה לאירוע החירום עצמו כפי שתואר עד כה, והוא מוכנות לשיקום לאחר האירוע.²² גישות כגון "בנייה מיטיבה מחדש" מדגישות את הצורך בשילוב נושא השיקום בתכנון לחירום,²³ למשל נושאי דיור חלופי, פינוי הריסות וטיפול באוכלוסיות פגיעות אשר יתקשו לחזור לשגרה לאחר האסון. מלבד השיקום המיידי, ישנה חשיבות גם לתכנון השיקום ארוך הטווח אשר במסגרתו צעדי הבניה מחדש מחויבי המציאות בעקבות האסון, יהיו הזדמנות לבניה משופרת, עמידה יותר של מבנים ושל הסביבה כולה.

בשנים האחרונות, עולה נושא החוסן כגורם משמעותי המתווך בין ניהול החירום על ידי ארגוני החירום ובין יכולות הקהילה להתמודד עם אירוע החירום והשלכותיו. בעוד שנושא הגדרת החוסן ומדידתו נמצאים בלב ויכוח בתחום החירום בשנים האחרונות, הגדרתו של החוקר קרפורד הולינג²⁴ מתייחסת ליכולת נוספת בניהול אירועי חירום אשר פיתוחה במסגרת המוכנות היא קריטית, אך בעייתית. הגדרה זו מציעה כי חוסן הוא היכולת להוביל רציפות קיומית על ידי הכלת שינוי.²⁵ יכולת זו היא הסתגלות למצבים שונים ומתן מענה מותאם, גמיש, מאולתר, אד-הוק לכל אירוע, בעיקר אם מפתיע בהתרחשותו, בעוצמתו, במשכו או בסוגו. תכנון למענה מסתגל כזה מצריך סדרת יכולות מענה מחד, וגמישות ניהולית מאידך ובא לידי ביטוי בשלוש תצורות:²⁶ יישום תגובה קיימת וזמינה לפתרון בעיה; יישום מענה קיים בהקשר חדש; יישום מענה חדש בהקשר חדש.

לפיכך, אתגר מהותי טמון ביכולות ארגוני החירום לגבש יכולת הסתגלות ומענה גמיש גם בתוך תוכניות מוכנות מגובשות סדורות המבוססות על תהליכים סדורים וידועים מראש. ככל שלארגון תהייה יותר יכולות מענה מבחינת אמצעים, כוח אדם, ניסיון בעבר ושיטות כך, יעמדו לרשותו מגוון רחב של אפשרויות בבואו לנהל אירוע כאשר התוכניות שהוכנו לא מתאימות או לא היו קיימות. המשאבים והיכולות הארגוניות חשובים, אך לא



פקע"ר כארגון חירום בישראל

על-פי חוק ההתגוננות האזרחית (תשי"א-1951) פקע"ר עוסק במוכנות לחירום הן של כוחותיו (כפיקוד צבאי) תחת פיקודו של הרמטכ"ל, והן של המרחב האזרחי בכפיפותו לשר הביטחון. פקע"ר מתבסס על כוחותיו הקיימים בשגרה, הן המפקדות בסדר, ועל אימונים ותרגילים המתקיימים לכוחות המילואים. על-פי החוק, האחריות הכוללת של פקע"ר היא בתחומי המיגון, ההתרעה וההסברה לאזרחים.

ייעוד פקע"ר ומשימותיו מבוססים על שלושה מאמצים עיקריים, ומאמץ נוסף המהווה תפקוד קבוע ומלווה את כלל הפעולות והמאמצים - מאמץ הפיקוד והשליטה:²²

- **מאמץ הצלת החיים.** עוסק בטיפול בעורף לשם הגנה על חיי אזרחים ומזעור פגיעה ונזק בעת התקפה על העורף. מאמץ זה מבוסס על חמש אבני היסוד של ההתגוננות האזרחית: קביעת מדיניות ההתגוננות; התרעה; מיגון; הסברה והנחיית האוכלוסייה; פעולות החילוץ וההצלה.
- **מאמץ שגרת החירום.** מתמקד בניהול המשימות הקשורות לרציפות השגרה בעת חירום באמצעות סיוע לאוכלוסייה ולמנגנונים האזרחיים. הרשות המקומית אמונה על קיום

"כלל הסיכונים" עומדת במרכזו של דיון בנוגע להתאמתה לניהול האירוע המתגלגל והמתמשך. בעוד שחוקרים בארצות-הברית¹⁸ טוענים כי אכן גישה זו מתאימה, טוענים אחרים בישראל כי עדיפה גישת "סיכוני העל".²¹ תומכי גישת "כלל הסיכונים" מתארים את המגפה כמחולל שגרם למצב החירום, שהוא עצמו בא לידי ביטוי בפועל בבעיות לוגיסטיות שונות, כמו אספקת ציוד מיגון, ניהול המתנדבים והעברת מידע לציבור. עם זאת, אלה בעיות ידועות ומוכרות שהופיעו באירועי חירום ואסונות בעבר ולא ייחודיים למגפה.¹⁸

לעומת זאת, קובי פלג וחוקרים אחרים²¹ טוענים כי הקורונה שונה מאירועי חירום אחרים. בעיקר מבחינת יכולת ההתרעה המוקדמת למדינות רבות; אי הוודאות שאפיינה את תחילתה, ושגררה שינויים תוך כדי ההתמודדות עימה לעומת צורך בטיפול בפצועים בבת אחת באירועי חירום ואסון אחרים (כרעידת אדמה או סופת הוריקן); הממד הבין-לאומי של המגפה והתפשטותה; והמעורבות הפוליטית הניכרת במדינות שונות בניהול המגפה על ידי אנשי מקצוע הרפואה. מתוך כך הם מציעים כי המוכנות לחירום צריכה להתבסס על ניהול סיכונים מקומי, ותעדוף הצרכים בכל מקום ומקום בנפרד לשם בניית תוכנית המענה לאותם סיכונים.



כלל ההערכות והמוכנות מתבססות על התורות והתוכניות המבצעיות הנכתבות בשגרה, ופקע"ר מיישם אותן באמצעות אימון בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, אישורי קיום ותקינות מרחבים מוגנים, התקנת ותפעול מערכות ההתראה והדרכת תלמידים, בני נוער ועובדים בארגונים בנוגע להתנהגות הרצויה בחירום וכן הכשרה מעשית בחילוץ קל (לדוגמת קורס סע"ר – סיוע עצמי ראשוני).

במצבים שבהם יש אירועים לא צפויים (לדוגמת אירועי השלג בירושלים ב-2013) או אירועים מתפתחים, פקע"ר על כלל יחידותיו ומפקדותיו פועל לפי התהליכים המבצעיים הקיימים בצה"ל, שעיקרם תהליכי פו"ש - פתיחת מפקדות, גיבוש תמונת מצב וביצוע הערכת מצב - וכן על בסיס התהליכים המבצעיים שהגדיר פקע"ר כמפקדה ראשית וכחיל עורף, ובהם סוגי הערכות מצב ייעודיות למרחב האזרחי, כמו: הערכת מצב אוכלוסייה, רפואה וכדומה.²³ כל אלה כוללים גם תכונה מרכזית שהיא התאמה מרבית לשם התמודדות עם האירוע על-ידי הכרזה על מוכנות צבאית לכוחות, סיוע של אמצעים מתוך צה"ל ועוד. בפועל, מדידת המוכנות לתפקוד במצבי חירום בצה"ל מבוססת על מדדים שונים במערכת הכש"ם (כשירות מבצעית). מערכת זאת מאפשרת לכל מפקדה להעריך את הכשירות והמוכנות על-פי פרמטרים מבצעיים הקשורים לתחומי פעילות, כמו הצטיידות במשאבים שונים, תכנון כוח האדם ותרגולים. ההערכות מפורטות בדוחות שנתיים המוגשים לרמטכ"ל, ולעיתים לדרגי הממשלה השונים. הערכת הכש"ם הצבאית לא קשורה להערכת המוכנות של גופים אחרים כגון הרשויות המקומיות או משטרת ישראל, ולכן המוכנות הכללית של מערכת המענה לחירום מורכבת ומסובכת, ותלויה באירוע החירום והתפתחותו.

בפקע"ר, נוסף על מילוי הכש"ם הצבאי, מתבצע תהליך של מדידת כשירות ומוכנות של המרחב האזרחי, הכולל מרכיב של מוכנות הרשויות המקומיות שנמדדות לפי האמצעים העומדים לרשותן במענה לחירום, והערכה בנוגע למוכנותן הכוללת מרכיבים של כשירות מטה החירום הרשותי, יכולת הסברה ומידע לציבור, מיגון, יכולת אספקת שירותים חיוניים, מערך מתנדבים ועוד. רשות מקומית בעלת ציון כש"ם נמוך סובלת

שגרת החירום, ופקע"ר תומך בה כדי לשמור על רציפות התפקוד בה.

- **מאמץ התמיכה בחזית.** פקע"ר מוגדר כפיקוד מרחבי של המרחב העורפי, וחיל ראשי בתחום החילוץ, ההצלה וההתמודדות עם אירועים בלתי קונוונציונליים. על כן הוא מסייע לפיקודים המרחביים בתחומי התמחותו בחילוץ ובאב"כ, וכן בטיפול באוכלוסייה בעיתות לחימה. נוסף על כך, תחת פקע"ר פועלות יחידות לסיוע במרחב האזרחי כמו: מורות-חיילות, כלבנים ועוד.

שלושת המאמצים מהווים את הבסיס למוכנותו של פקע"ר למענה למצב חירום, המוגדר כאירוע מלחמתי שבו צה"ל הוא האחראי על הפו"ש (פיקוד ושליטה), או כאירוע שבו נדרש סיוע של צה"ל למרחב האזרחי בהקשרי הצלת חיים או סיוע אזרחי לרשויות המקומיות. חוק ההתגוננות האזרחית (תשי"א-1951) מסדיר שני מצבי חירום: "שעת התקפה" - מצב עובדתי הנקבע מעצם התרחשותו של אירוע התגוננות אזרחית; "מצב מיוחד בעורף" - מצב משפטי המוכרז על-ידי הדרג המדיני בעת קיומה של התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או כאשר יש אפשרות לקיומה של התקפה מעין זאת. חשוב לציין בהקשר זה כי לפקע"ר מוענקות סמכויות כלליות כלפי ארגוני העזר (מד"א והרשות הלאומית לכבאות והצלה). סמכויות אלה מוכוונות לתרחיש מלחמתי, ובהן סמכות להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם בתחום ההג"א בשגרה, ולהפעיל אותם ואת הציוד שברשותם בעת מצב מיוחד בעורף או בתרגילים.

כדי לעמוד ביעדיו, פקע"ר פועל בשני צירים מרכזיים: בניין הכוח והפעלת הכוח. שני הצירים פועלים בדומה לזרועות צה"ל האחרות ושונה מהפיקודים המרחביים, שלהם יש ציר בניין כוח נפרד על בסיס זרוע היבשה. שני הצירים מתבססים על אותם הכוחות הסדירים ועל אותן המפקדות הקיימות. עם זאת יש מחלקות, כמו מחלקת אוכלוסייה בפקע"ר, שפועלות בשגרה הן בציר הפעלת הכוח - עם הפעלת יחידות כמו מרכז ההסברה והמדיה הפיקודיים (כולל פורטל החירום הלאומי) - והן בציר בניין הכוח בכתובת תורות, תפיסות, הכנה וביצוע של אימונים לכוחות המילואים ואימונים לרשויות המקומיות, תיאום מול המרחב האזרחי ליצירת מוכנות והיערכות לחירום.

מהיעדר כלל המרכיבים או תפקוד נמוך של חלקם ולפיכך, מסתמן כי יכולתה לתפקד בחירום נמוכה, או במינוח המקצועי של פקע"ר מוגדרת כ"רשות מתקשה"²⁴. עבור פקע"ר, ממצא זה מצריך טיפול ממוקד בעת שגרה, ובמיוחד בחירום.

מוכנות פקע"ר למענה לאוכלוסייה בעת חירום

הגישה המקובלת בפקע"ר למוכנות למצבי חירום והפעלה בזמן אמת, היא לפי גישת "כלל הסיכונים". הגישה באה לידי ביטוי באימונים ותרגילים משותפים עם כלל גורמי המענה הקיימים במרחב העורף, בניית מערכות שליטה ובקרה אחדות הרלוונטיות לכל אירוע, בניית בניין כוח המסוגל לספק מענה לאירועי חירום שונים (לדוגמה בתחומי חילוץ ורפואה). עיקרי הגישה בהפעלה במצב חירום מבוססים על מענה גנרי במספר תהליכים מבצעיים מרכזיים שיופעלו במצבי חירום שונים הנשענים על תהליכים מבצעיים המתקיימים בכלל בצה"ל, ורלוונטיים לכלל מפקדות פקע"ר, כמו גיבוש תמונת מצב והערכות מצב, וחלקם תהליכים מבצעיים ייעודיים למרחב האזרחי כמו גיבוש מדיניות ההתגוננות לעורף או גיבוש מדיניות הפצת ההתרעה.

מרכיב נוסף במרכיבי המוכנות הוא המיסוד הבין-ארגוני וחלוקת האחריות והתפקידים. אחת הבעיות המרכזיות בתחום המוכנות לחירום בישראל נובעת מבעיית ההסדרה החוקית של אחריות וסמכויות הגורמים השונים הפועלים בניהול מצבי החירום במרחב האזרחי. בשנים האחרונות התרחב העיסוק בכך באופן משמעותי בכלל הדרגים ובעיקר בין פקע"ר, משטרת ישראל ור"ל (רשות החירום הלאומית). ההסדרה בין שני הראשונים מתמקדת בהקשרי הפו"ש באירועי חירום שבשגרה (לדוגמה רעידת אדמה). ההסדרה בין ר"ל ופקע"ר עוסקת בחלוקת האחריות בין שני הגופים, ובמעבר משיח על גבולות האחריות של כל ארגון לשיח על פעולה משותפת ומתואמת. התפשטות הקורונה בישראל המחיישה את הצורך ואף הייתה הזדמנות נדירה לממשו הלכה למעשה. עד כה נקט פקע"ר גישה מרחיבה, ולפיה יירתם לסייע בכל תחום לו יידרש במענה לעורף, גם כזה בו אין לו סמכות ואחריות. בהתמודדות עם מגפת הקורונה הרחיב פקע"ר את משימותיו תחת הנחיות מרכז השליטה של משרד הבריאות, תוך פעולות משותפות עם גורמים שונים בעיקר עם הקמתה של מפקדת "אלון" באוגוסט 2020. שיתוף הפעולה החדשני היה גורם מרכזי בניהול האירועים, ולכך יש השלכות מהותיות על המוכנות העתידית לחירום.

פקע"ר ופועלו בהתמודדות עם התפשטות הקורונה בישראל

עם גילוי הימצאות הנגיף בישראל, כאירוע חירום אזרחי, ניהול המגפה לא היה במעורבות צה"ל בכלל ופקע"ר בפרט. ואולם עד מהרה התברר כי נוצר צורך בסיוע מערכתי - לוגיסטי נרחב כדי למנוע מן המגפה להתפשט באזורים שונים, בעיקר באמצעות ארגון בידוד של השבים מחו"ל ואזרחים ללא יכולת לבצע בידוד בביתם. הפעלת המלוניות ברחבי הארץ כמו גם חלוקת המזון בבני ברק היו תחת אחריות פקע"ר. בהמשך, החל באוגוסט 2020, הוקמה בפקע"ר מפקדת "אלון" במטרה לסייע

במניעת התפשטות התחלואה וקטיעת שרשראות ההדבקה. המפקדה עסקה בחקירות אפידמיולוגיות בהיקף נרחב, פינוי חולים ומבודדים למלוניות וכן הפעלת מרכזי איסוף דגימות לבדיקת מעבדה.

הירתמות פקע"ר לסיוע למרחב האזרחי בהתמודדות עם התפשטות התחלואה בנגיף הקורונה בישראל באה לידי ביטוי בשלושה מישורים מרכזיים: שיתוף פעולה בין-ארגוני; סיוע לוגיסטי מורכב, רחב היקף וארוך טווח; שימוש בכלים טכנולוגיים דיגיטליים לניהול מידע וידע.

שיתוף פעולה בין-ארגוני

תובנה מרכזית שעלתה במהלך התקופה בקרב הארגונים המעורבים בניהול האירועים, הייתה חשיבות שיתוף הפעולה הבין-ארגוני שאמנם כזה מוכר כבר מאירועי חירום אזרחיים קודמים, לדוגמה בעת השריפה בחיפה בנובמבר 2016, אולם שיתוף הפעולה אינו מוסדר בחוק ואינו ברור לחלוטין. תחומי האחריות בתרחישים עם נזק מהותי המשפיעים על כלל האזרחים במדינה או מרביתם אינם משורטטים במדויק, כך שיש "תחומים אפורים" במשימות לאומיות מבחינת אופן קבלת החלטות, כיצד הן מתקבלות החלטות ובעיקר על-ידי מי.²⁵

שיתוף הפעולה הבין-ארגוני בניהול מגפת הקורונה לא היה חלק מפעולות המוכנות הארגונית (של כל ארגון) או הלאומית. עם זאת, בזמן אמת, הוא אפשר להגיב במהירות וביעילות. מהות שיתוף הפעולה נסבה סביב שימוש ביכולות של כל ארגוני החירום, המשרד הממשלתיים, הרשויות המקומיות וארגוני חברה אזרחית. בהתאם להתפתחות המצב עלה הצורך במציאת פתרונות אד-הוק, יצירתיים ומסתגלים על-פי הדרישות המתהוות של אוכלוסיות מסוימות או יישובים שונים. מכאן עולה שאלה מהותית: כיצד ניתן לכלול במאמצי המוכנות את היכולת לשותף פעולה בזמן אמת בעת חירום, ולייצר פתרונות "יש מאין" הנשענים על מוכנותו ויכולותיו של כל ארגון?

מבחינת המוכנות לחירום, לאחר שנתיים של התמודדות עם המגפה התברר כי הפעולה המשותפת תישאר ואף תורחב. שיתוף המידע ומערכות השר"ב (שליטה ובקרה) המאגדות את תמונת המצב מהמקורות השונים יפותחו וישופרו, והשיח בין המפקדים והמנהיגים למציאת היתרון היחסי של כל גוף יועמק אף הוא. ביטוי לכך ניתן היה לראות במבצע "שומר חומות" במאי 2021. המבצע, שהתרחש תוך כדי אירועי מגפת הקורונה, המחיש הלכה למעשה את הלמידה על אודות השיח הנדרש בין הגופים השונים, על השימוש במערכות מידע אחדות ומשותפות כדי לייצר תמונת מצב, על העדכון ההדדי בנתונים ועל זיהוי הצרכים המתהווים.

לנוכח שיתוף הפעולה הבין-ארגוני נוצר שינוי מהותי ועמוק באופן שבו מנוהל אירוע חירום בישראל: שיתוף הפעולה לא עוסק בחלוקת האחריות בין הגופים השונים, אלא מתמקד ביתרון היחסי שכל גוף מביא אל "שולחן העבודה" המשותף, ואל המענה לצורכי האוכלוסייה. כל אחד מהארגונים המעורבים מציג את המשאבים העומדים לרשותו ואת יתרונותיו היחסיים, כך שכלל המשאבים חוברים לתמונת מענה שלמה. פערים

המשימות השתנו במהלך הגלים השונים, כתגובה לעליות ברמות התחלואה, ואילצו את פקע"ר לשנות את המענה במהירות תוך התאמה למצב הקיים והמתפתח. למעשה, הדרישה מפקע"ר הייתה לעבודה במתכונת של חברת סטארט-אפ, שבו הוא נדרש להקים מענה ולפתח פתרונות יצירתיים לפערים ובעיות תוך יישום מהיר ובמקביל למשימות שכבר מתנהלות

מתמלאים באופן מיידי באמצעות שיח משותף בין גורמי שלטון מרכזי, שלטון מקומי, מפקדי צה"ל ונציגי החברה אזרחית, והפעלת הגורם המתאים ביותר למילוי המשימה. זאת גם אם אלה לא משימותיו העיקריות או המסורתיות. למשל פקע"ר סייע לרשויות מקומיות, וביצע הסברת שטח והדרכת אוכלוסייה בנושא ההתמודדות עם הקורונה כ"גוף השטח" של משרד הבריאות לתחום ההסברה לאוכלוסייה. דוגמה נוספת היא סיועו המהיר של צה"ל למשרד הבריאות, בבניית מערכות המחשוב לניטור התחלואה ברמה הארצית.

סיוע לוגיסטי מורכב, רחב היקף וארוך טווח

עם הימשכות האירועים עלה הצורך בביצוע משימות לוגיסטיות מורכבות במרחב האזרחי - בתוך הרשויות המקומיות. המשימות בהן נשא פקע"ר באמצעות מחוזות הפיקוד ו"מפקדת אלון" שהוקמה לצורך כך, כללו סיוע לרשויות בהן רמת התחלואה הייתה גבוהה וקצב ההדבקה מהיר ("רשויות אדומות"). קטיעת שרשראות ההדבקה באמצעות תחקירים אפידמיולוגיים, פתיחת מפקדות שליטה בערים מעורבות, פתיחת יחצ"בים (יחידות צבאיות בבתי חולים) וכן ניהול מתחמי בדיקות בכל רחבי הארץ.

המשימות שקיבל פקע"ר מהדרג המדיני לא תמיד היו ברורות, לא מתוכננות וחלקן בוצעו לראשונה תוך אלתור: בניית מפקדות אד-הוק, וביצוע משימות תוך כדי התפשטות המגפה באזורים שונים ובתנאים של אי ודאות, ואף סיכון לכוחות בשטח. האוכלוסייה, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה השונים, העלו צרכים מקומיים ולאומיים והציפו פערים ונושאים הנדרשים לטיפול מיידי. פקע"ר ידע תוך זמן קצר להתאים את יכולותיו לצרכים הללו, ובטווח זמן קצר התקבלו החלטות על פתיחת מפקדות לשליטה, בניית מענה ייחודי להסברה לאוכלוסיות מיוחדות, אחריות על ניהול מלונות החלמה

והבידוד והקמת יחידת "אלה" לחקירות אפידמיולוגיות, המאויישת על-ידי מאות חיילים שהוכשרו לביצוע תשאול לשם מניעת קטיעת שרשרת ההדבקה. בשלבים מאוחרים יותר (בגל השלישי ולאחריו), סייע פקע"ר לרשויות המקומיות למצות את יכולותיהן מבחינת ניהול המגפה בעצמה: הקמת פרומים בין-רשוטיים (ברמת ראשי רשויות ומנכ"לים) ללמידה והפקת לקחים; סיוע בהקמת תפקיד ממונה הקורונה הרשותי; ניהול קידום ההתחסנות ברשויות.

המשימות השתנו במהלך הגלים השונים, כתגובה לעליות ברמות התחלואה, ואילצו את פקע"ר לשנות את המענה במהירות תוך התאמה למצב הקיים והמתפתח. למעשה, הדרישה מפקע"ר הייתה לעבודה במתכונת של חברת סטארט-אפ, שבו הוא נדרש להקים מענה ולפתח פתרונות יצירתיים לפערים ובעיות תוך יישום מהיר ובמקביל למשימות שכבר מתנהלות.

שימוש בכלים טכנולוגיים דיגיטליים לניהול מידע

שיתוף הפעולה שנוצר בין הארגונים השונים הוביל להכרה, כי נדבך עיקרי בניהול משותף של אירוע חירום מתמשך ותחת אי ודאות הוא איגום נתונים רציף ואיכותי, ממקורות מגוונים, לשם יצירת תמונת מצב עדכנית. לשם כך יצרו בפקע"ר, באמצעות ענף אג"מים (אגירה ומיצוי מידע) מערכת שר"ב אחודה המתעדכנת תדיר ברמה הלאומית, ולוח בקרה עבור הרשויות המקומיות המתאר את נתוני התחלואה היומיים ומצב התחלואה ברשות (נתוני תחלואה בשילוב עם מגמות התפשטות התחלואה - "רמזור הרשויות". המערכת שימשה בסיס לקביעת "ציון הרמזור" של כל רשות מקומית, ובעקבותיה הוגדרה מדיניות ההגבלות על האזרחים ברשות. ניהול המידע השוטף היה חוליה חשובה בחיבור הרמות השונות המנהלות את המגפה - הרמה הלאומית (משרדי הממשלה) והרמה המקומית (הרשויות המקומיות) - כאשר החיבור העמיד בסיס נתונים מהימן ועדכני לקבלת החלטות, בחינת המצב הנוכחי ותכנון קדימה בתנאי אי ודאות. כמו כן, יצירת מערכות הנתונים היו בסיס חשוב להקצאת משאבים והפעלת תוכניות בהתאמה מרבית לרשות המקומית ולצרכיה, כמו סיוע בחלוקת מזון ואמצעים לאוכלוסייה, הסברה והפעלת מרכזי דיגום.

סיכום

התפשטות מגפת הקורונה בישראל הייתה הזדמנות עבור פקע"ר לצמיחה ולשיפור המענה, בעיקר ההבנה כי הפעולה המשותפת בין הארגונים השונים חיונית להמשך ביסוס יצירת קשרים ושיתופי פעולה בין גופים אזרחיים, שלטון מקומי ושלטון מרכזי. סוגיית האחריות למשימה תופסת מקום משני, לעומת תיאום ותכלול ובניית מענה מותאם ומיטבי. פקע"ר הוכיח כי עוצמתו בניהול מצבי חירום שאינם מלחמתיים, היא ביכולת הקישוריות שלו בין הגורמים השונים המעורבים בניהול מצב החירום,²⁶ והיא טמונה ביכולותיו המקצועיות ולא ההיררכיות. כלומר, פקע"ר מנחה את הרשויות המקומיות באופן מקצועי בתחומי התמחותו ולא "מפקד" עליהן, כמו גם מהווה זרוע ביצועית של משרדי הממשלה בעת הצורך (כהסברה ברשויות המקומיות עבור משרד הבריאות).



פעילות חלוקת אריזות מזון בתקופת הקורונה במרכז לוגיסטי גולן (נפת גולן במחוז צפון בפקע"ר). במציאות שכפתה הקורונה, שימש פקע"ר ציר מרכזי בקידום המענה ותפעולו

על פי הצורך וביחד נוצר פתרון "יש מאין" שלא היה קיים או מתאפשר קודם לכן.

גישה זו של ניהול משברים - ²⁷Meta-Leadership - מתאימה להסבר היכולת להתאים את המענה במציאות משתנה על-ידי מקבלי החלטות, ההבנה המצבית והקישוריות בין השחקנים השונים בתוך הארגונים עצמם ובין מקבלי ההחלטות כלפי הדרג הלאומי.²⁸ במציאות שכפתה הקורונה, שימש פקע"ר ציר מרכזי בקידום המענה ותפעולו, באמצעות "ניהוג" מקצועי של האמצעים העומדים לרשותו מול הצורך המתהווה.

הלקחים העיקריים עבור קידום מוכנות פקע"ר למענה במצבי חירום עתידיים מבוססים הן על שיתוף הפעולה הבין-ארגוני, והן על יצירת פתרונות (מלכתחילה ובזמן אמת) לניהול המידע כמו מערכות שליטה אחודות, ניהול ידע ומערכות שיקוף נתונים בזמן אמת לדוגמת לוח בקרה - "דשבורד קורונה".

ניהול המוכנות ברמה האסטרטגית עבר שינוי, ככל שהזמן עבר ומצב התחלואה השתנה בין גלי התחלואה השונים וההתפשטות בין רשויות ואוכלוסיות שונות. לנוכח זאת, ככל שהשתנו הצרכים בקרב האוכלוסייה וברמה הלאומית, לדוגמה לשם הגנה על מערכת הבריאות מפני קריסה, גבר הצורך בפעולה יצירתית, בלתי צפויה, חדשנית ומסתגלת. השאלה המרכזית שעולה כעת היא כיצד ניתן להתכונן להסתגלות כזו? האם וכיצד ניתן לאמן גופים שונים לעבודה משותפת בתנאי ודאות, כאשר כל צד מוסיף את יתרונותיו



עיריית בני ברק מוקירה את פקע"ר על העשייה המשותפת בהתמודדות עם נגיף הקורונה

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.



מודל הפגיעות הרשותי

משמעות, שימושים ותיקוף מול נתוני התחלואה בנגיף הקורונה

מגפת הקורונה אינה מוגבלת מבחינה גיאוגרפית ומהווה איום מוחשי על כלל תושבי המדינה. העובדה כי באזורים מסוימים התפשטה התחלואה ביתר שאת לעומת אחרים ממחישה כיצד ההקשר החברתי-כלכלי ברשות המקומית מהותי הן במניעת ההתפשטות והן בהתמודדות עמה. מדד הפגיעות שמוצג במאמר זה נועד לתמוך את ראשי הרשויות המקומיות וארגוני החירום בקבלת החלטות

□ ————— □
ד"ר כרמית רפפורט, המרכזת האקדמית של התוכנית לתואר שני ב"ניהול אזורי אסון ומצבי חירום" באוניברסיטת חיפה, ומנהלת המכון לרגולציה של מצבי חירום ואסון במרכז האקדמי למשפט ועסקים

ד"ר איל רבין, יועץ, חוקר ומרצה, האוניברסיטה הפתוחה
סרן קרן ברקת, ראש תחום מחקרי תשתית, מדור מחקר ותודעה, ענף התנהגות בפקע"ר
רס"ן י', ראש מדור מחקר ומיצוי מידע, ענף אגמי"ם בפקע"ר

□ ————— □



מאמר זה מתאר מדד שנבנה באופן ייעודי בפקע"ר, ומשקף פגיעות חברתית של רשויות מקומיות בישראל על בסיס מאפיינים מרחביים וסוציו-אקונומיים של כל אחת מהן. המדד מתוקף לאור מקרה הבוחן של מגפת הקורונה בישראל (כפי שמתבטא בציון מדד ה"רמזור") והוא חלק ממודל רחב יותר – "מודל פגיעות רשותי" – המשלב נתוני פגיעות האוכלוסייה ברשות המקומית, פגיעות הרשות המקומית מבחינת מוכנותה להתמודדות עם מצבי חירום ונתוני מחולל החירום – התממשות של תרחיש אירוע חירום.

הנחת המוצא היא שהתערבות מוקדמת במרחב אזרחי בעל רמת פגיעות גבוהה, עשויה לתרום ליכולת ההתמודדות שלו ולצמצם את ההשלכות השליליות של הפגיעה. מתוך כך, המטרה המרכזית של המדד היא לזהות רשויות מקומיות שעלולות

השפעתם של אסונות ומצבי חירום תלויה במידה רבה בשילוב שבין מחולל האסון (אירוע אקלימי, רעידת אדמה, אירוע טרור, תאונה ואחרים) ומידת הפגיעות (vulnerability) של המקום והאוכלוסייה החשופים למחולל, באופן ישיר או עקיף. הפגיעות מוגדרת כ"פוטנציאל לאובדן" או באופן ממוקד יותר כ"הגורמים או התהליכים הפיזיים, החברתיים, הכלכליים והסביבתיים, המגדילים את רגישות הקהילה להשפעת סכנה"². לדוגמה התפשטות נגיף הקורונה בישראל ממחישה כיצד המגפה שהייתה סיכון לכלל אזרחי ישראל, התפשטה ביתר שאת ברשויות מקומיות מסוימות לעומת אחרות. עובדה זו מדגימה את מאפייני המקום ומאפייני האוכלוסייה, כגורמים משמעותיים בניהול מצבי חירום ובהקשר של ההתמודדות והשיקום.

בעשורים האחרונים, עם התגברות אירועי האקלים הקיצוניים, תהליכי העיור הגוברים ואי היציבות הפוליטית באזורים שונים בעולם, עלה הצורך בשיפור אסטרטגיות ההתערבות ברמה המקומית כחלק מניהול מצבי החירום

כמשתנה מקומי המאפיין קהילה או אזור.⁹ בספרות מתוארים מאפיינים של אנשים וקבוצות חברתיות, שהופכים אותם לרגישים יותר להשפעות של מפגעים טבעיים ומפחיתים את יכולתם להגיב ולהתאושש כראוי. למשל מחקרים מראים שכל שחיים בקהילה אנשים מבוגרים (מעל 65) רבים יותר – כך היא תהיה פגיעה יותר, ומשך הזמן הדרוש לה להתאושש מאסון יהיה רב יותר.¹⁰ נוסף על כך, בנוקי הוריקן קתרינה שהתרחש בניו אורלינס ב-2006 נמצא כי אותו מפגע טבע נחוה באופן שונה בקרב אנשים שונים בטווח הקצר והארוך, באופן שבו חוו והתמודדו עם האירוע, בשונות לפי משתנים סוציו-אקונומיים ומימדים גיאוגרפיים.¹¹

חשיבות הפגיעות החברתית בניהול מצבי חירום

חשיבותם של גורמים חברתיים כמאפיינים סוציו-אקונומיים או מאפייני קהילות בעת ניהול מצבי אסון הפכה בשנים האחרונות לבלוטת בקרב מקבלי החלטות, ולכן גובר העיסוק בשילוב גורמים חברתיים שונים במאמצי המוכנות לקראת אסון ומזעור הסיכונים.¹¹ בארצות-הברית, סוכנויות פדרליות שונות כמו הסוכנות הלאומית להגנת הסביבה (U.S. Environmental Protection Agency), החלו לבחון את השימוש במדדי פגיעות חברתית בתהליך תכנון תגובה למפגעים וגורמי סיכון, למשל בהחלטות בנוגע לתעדוף פרויקטים, מיקוד באזורים ברמת סיכון גבוהה והקצאת משאבים.^{12 13 14 15} בעשורים האחרונים, עם התגברות אירועי האקלים הקיצוניים, תהליכי העיור הגוברים ואי היציבות הפוליטית באזורים שונים בעולם, עלה הצורך בשיפור אסטרטגיות ההתערבות ברמה המקומית כחלק מניהול מצבי החירום. מטרת אסטרטגיות אלה היא להקטין את הסיכון לפני שהתרחש באופן אקטיבי, כמו הענקת כלים ובניית יכולות התמודדות, ולא רק שיפור המענה עצמו לאחר התרחשות האסון. יתרה מכך, יש חשיבות רבה להתייחסות לשונות בין אוכלוסיות פגיעות הנחשפות לסיכונים ולצרכיהן ולפיתוח תכניות חירום ייעודיות בהתאם.⁷ למרות המאמצים הללו, המחקר בנושא ההשפעה של ההחלטות על התוצאות בשטח מועט ביותר.⁴

מדידת פגיעות חברתית

פרופ' סוזן קאטר ועמיתיה⁹ הציעו לראשונה שימוש בנתונים סוציו-אקונומיים ודמוגרפיים כבסיס לבניית מדד של "פגיעות

להתקשות יותר מרשויות אחרות בעת אירוע חירום ובשלב ההתאוששות והשיקום ממנו, במטרה להפנות אליהן קשב ומשאבים. זיהוי רמת הפגיעות ברשויות המקומיות השונות מתבסס על קריטריונים חברתיים המתייחסים למאפייני האוכלוסייה ברשות המקומית, וקריטריונים פיזיים הקשורים להיבטי החיים ברשות, לדוגמה צפיפות הבנייה.

הרשויות המקומיות בישראל נבחרו כיחידת הניתוח לנוכח מיצובה של הרשות המקומית כ"לבנת היסוד", כלומר הגורם האזרחי האמון על מילוי צרכי התושבים בחירום מתוקף היכרותו עימם בשגרה. חשוב לציין כי זיהוי הרשויות המקומיות הפגיעות הוא רק צעד ראשון בתהליך, שכן לאחריו יש לערוך אבחון מקיף בנוגע לאתגרים, הקשיים והיכולות של הרשות המקומית הפגיעה, ולבסוף תתגבש תוכנית התערבות וסיוע במידת הצורך.

פגיעות חברתית

שני סוגי פגיעות מרכזיים זוכים להתייחסות בספרות המחקרית בהקשר של ניהול מצבי חירום: פגיעות פיזיות ופגיעות חברתיות. הראשונה משקפת פרדיגמה המבוססת על הנדסה, ומדגישה את הסיכון לחשיפה לאסון והערכת הפגיעות הביור-פיזית שלו. כלומר האם, כיצד ועד כמה ייפגעו גוף אדם, מבנה, נכס או רכוש בהתרחשות מחולל טבעי או מעשה ידי אדם. בעשורים האחרונים, מספר הולך וגדל של מחקרים מדגישים את חשיבות ההקשר החברתי של התרחשות אסון. חוקרים שעוסקים בגישות חברתיות מצאו שגורמים חברתיים מסוימים מגדילים את ההשפעה של אסונות או אירועי אקלים קיצוניים על האוכלוסייה.³ כלומר בהינתן אותו אירוע, קבוצות חברתיות שונות עשויות להגיב באופן שונה או להיות מושפעות באופן שונה מקבוצות אחרות. לפיכך, פגיעות חברתית בוחנת כיצד גורמים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ומבניים מובילים לכך שקבוצות חברתיות מסוימות סובלות יותר מאחרות מהשפעה של איומים סביבתיים.⁴

למרות שקיימות הגדרות רבות ושונות לפגיעות החברתית, מרביתן מתייחסות לפגיעות כשילוב של גישות לאובדן ויכולת ההתאוששות לאחר אירוע חירום או אסון.⁵ הפגיעות החברתית מורכבת ממשתנים רבים, היא תלויה הקשר, מרכיביה משתנים בין מדינות בעולם ולאורך זמן,^{6 7 8} והיא מושפעת משלושה גורמים: כמות ורמת החשיפה ללחץ או למחולל כלשהו; היכולת לנקוט פעולות הלכה למעשה; פוטנציאל ההתאוששות ממנו (נקרא גם חוסן או כושר הסתגלות).³ נוסף על כך, גם לצורת היישוב יש השפעה ניכרת על פגיעות חברתית, לדוגמה הפגיעות גוברת לנוכח ריבוי ריכוזי אוכלוסייה בערים, תשתיות ופעילות כלכליות שפגיעה בהן גוררת פגיעה בענפים רבים.³

באופן כללי אפשר לומר כי הפגיעות החברתית היא תוצר של אי שוויון חברתי, המבטא את הגורמים החברתיים המשפיעים ומעצבים את הרגישות ויכולת התגובה של קבוצות חברתיות שונות לסיכון או חושפים קבוצות חברתיות שונות לסיכונים שונים. לעתים היא מתוארת במונחים של היחיד, וכוללת משתנים כמו גיל, מין, מוצא, הכנסה, תעסוקה, ולעתים

חברתית" לסיכונים סביבתיים, הנקרא SoVI (Social Vulnerability Index). מדד זה בא לבחון ולמפות את דפוסי הפגיעות החברתית מפני מפגעים טבעיים ברמת המדינה בארצות-הברית, כדי לתאר ולהבין את המרכיב החברתי של הסיכון. נוסף על כך, המדד מגדיר את האוכלוסיות שרגישות יותר מאחרות ועשויות להתקשות באופני התגובה, ההתמודדות וההתאוששות מאסונות טבע. המדד משווה בין אזורים גיאוגרפיים שונים בארצות-הברית, ומבוסס על מידע שנאסף ב-1990. הוא מבוסס על 42 משתנים שקובצו ל-11 גורמים בלתי תלויים, ומסבירים כ-76% מהשוונות בין מדינות שונות בארצות-הברית.⁹

יישום המדד מעלה כי הפגיעות החברתית מייצגת מצב אינהרנטי הקיים לפני שהמחולל הטבעי או מעשה ידי האדם מתרחש. שתי גישות רווחות בשיח על הפגיעות החברתית: הראשונה, גישה כללית הסבורה שיש משתנים שמשפיעים באופן קבוע על כל סוגי מצבי החירום (למשל מצב סוציו-אקונומי נמוך או תשתיות לקויות). עם זאת, לחלק מן הגורמים יש השפעה חזקה רק באירועים ספציפיים. לדוגמה לרמת איכות הבניינים יש משמעות רבה יותר באירוע של רעידות אדמה מאשר במקרה בצורת. הגישה השנייה מתארת שילוב של גורמים אובייקטיביים וסובייקטיביים, כאשר רוב גורמי הפגיעות החברתית מתמקדים בממד האובייקטיבי, כמו צפיפות אוכלוסייה או תשתית ציבורית כתחבורה לקויה, וגורמים אישיים כמגדר, מוצא אתני וגיל,¹⁰ וגורמים סובייקטיביים המיוצגים על-ידי משתנים כמו מודעות לאסון, נכונות לנקוט פעולות, מוכנות ותחושת קהילתיות או אמון במוסדות חברתיים.¹⁷

הקושי בבנייה ויישום של מדדי פגיעות חברתית נובע ממספר מגבלות שיש לשים אליהן לב. ראשית, למרות שקבוצות חברתיות מסוימות נחשבות בדרך כלל לפגיעות יותר מאחרות (נשים, ילדים, קשישים או אנשים עם מוגבלות), יש להימנע מהכללות שכן לא כל חברי קבוצה חברתית מסוימת אכן חווים רמת פגיעות שווה. לדוגמה לא כל הקשישים פגיעים באותה המידה.¹⁸ ולכן יש צורך בשילוב גורמים, הן סטטיסטיים והן מקומיים. וכן, פגיעות חברתית היא משתנה "סמוי" שאינו ניתן לבחינה ישירה, וניתן למדוד אותו רק בעקיפין או בשילוב גורמים חברתיים שונים. למרות מגבלות אלה, גם בהיעדר תיקוף מדעי משמעותי, ההבנה כי מאפייני האוכלוסייה ויכולת ההתמודדות שלה משמעותיים באירועי חירום, מובילה לשימוש נרחב במדדי פגיעות בתהליכי תכנון מענה, ניהול מצבי חירום ותכניות שיקום לאחר אסון.

פגיעות חברתית בישראל במגפת הקורונה

התפשטות נגיף הקורונה בישראל (ובשאר העולם) היא אירוע משמעותי ומתמשך, ובעל השלכות על ניהול החירום במדינה. ניהול מגפה מצריך ממקבלי ההחלטות לבחור ב"מחיר המקובל", כלומר למצוא את האזון בין שמירה על החיים ומניעת התפרצויות של המחלה והתפשטותה ברחבי המדינה ובין שמירה על הכלכלה, פעילות מקומות עבודה וקיום אירועי תרבות.¹⁹ בתחילתה פגע נגיף הקורונה בעיקר בקשישים, בבעלי

מחלות רקע ובאלה הסובלים ממערכת חיסונית חלשה. לנוכח רמת ההדבקה הגבוהה של הנגיף, הכלי הבולט שיושם בישראל ובעולם להתמודדות עם המגפה היה החלת סגר, כללי-לאומי ולאחר מכן מקומי יותר, שמנע מגעים חברתיים והתקהלויות. שיטה זו הפעילה למעשה גישה סימטרית לבעיה א-סימטרית.²⁰ בשעה שאוכלוסיות הקשישים ובעלי מחלות הרקע הן אוכלוסיית הסיכון, כלל האוכלוסייה חוותה הגבלות, ואלה יצרו בעיות חדשות כאבטלה, התנהגות בלתי נורמטיביות ואף אלימות בתוך המשפחה. לנוכח זאת, נושא הפגיעות החברתית עלה ביתר שאת. אוכלוסיות נוספות הפכו לפגיעות כתוצאה מהשלכות הלוואי של הטיפול במגפה. למשל בימי הסגר בחודשים מרס-אפריל 2020 עברה מערכת החינוך ללמידה מרחוק. מניעת המפגש החברתי עם חברים בני גילם, השהייה הממושכת בבית, הלימודים מול המסך והמתחים בין בני המשפחה הנמצאים בבית - הובילו לתופעות של דיכאון, עלייה בשימוש באלכוהול וסמים בקרב בני נוער וילדים ולפגיעה ברווחתם הנפשית. מלבד הפגיעה המידית, פגיעות ילדים ובני נוער הופכת מהותית גם בטווח הרחוק, כאשר אובדן ימי הלימודים פוגעים בהתפתחותם האישית והקוגניטיבית ואף בבריאותם כאשר ילדים רבים נעזרים בשירותי הזנה יום-יומיים בבתי הספר.²¹

נוסף על כך, מגפת הקורונה העמיקה את אי השוויון והגבירה את רמת הפגיעות של אלה שמלכתחילה סבלו ממנו. דוגמאות לכך ניתן למצוא בלוס אנג'לס, שבה תחלואה גבוהה ניכרה בקרב עניים ומחוסרי בית, ובישראל בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית, המתגוררת בצפיפות, שחוותה התפרצויות משמעותיות כאשר הסגר הוביל להדבקה חוזרת ונשנית בבתי. כחלק מההתמודדות עם המגפה הוחל בישראל, כמו במדינות אחרות, מודל דיפרנציאלי לבחינת התפשטות המחלה ויישום הגבלות על מפגשים חברתיים ומניעת התקהלויות. מודל זה, שכונה "תוכנית הרמזור", שילב את נתוני התחלואה היומיים ברשות ביחס למספר הנבדקים והתושבים הכללי. למרות הכוונה הברורה להחיל הגבלות ממוקדות באזורים שבהם התחלואה מתפשטת ולהקל על שאר האזורים, הראה המודל כי באזורים שבהם צפיפות התושבים גבוהה ומספר הילדים גבוה, גם ציון הרמזור נשאר גבוה בעקביות במשך זמן.

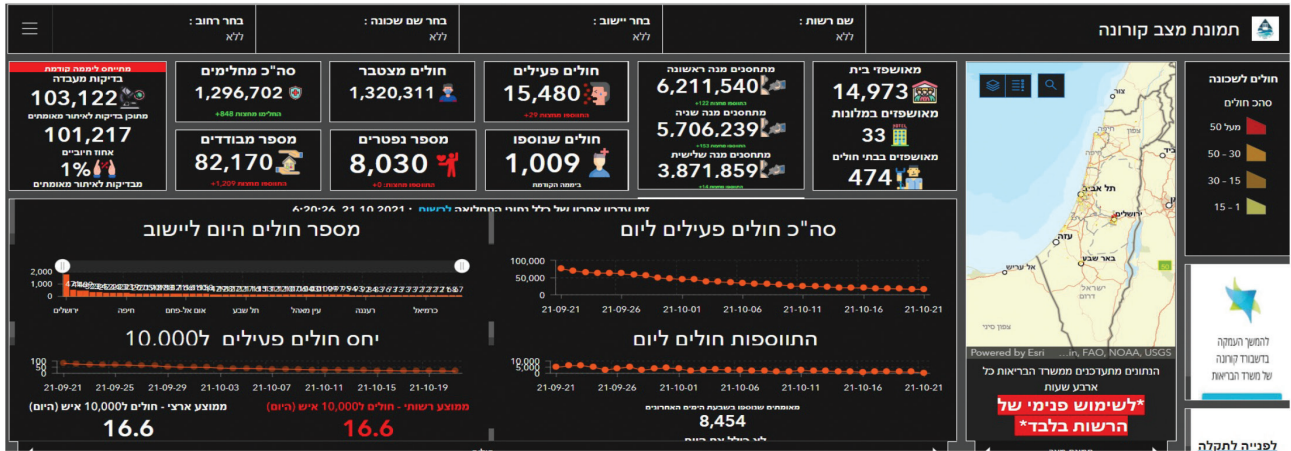
התמודדות פקע"ר עם מגפת הקורונה בהיבטי

ניהול נתונים ומידע

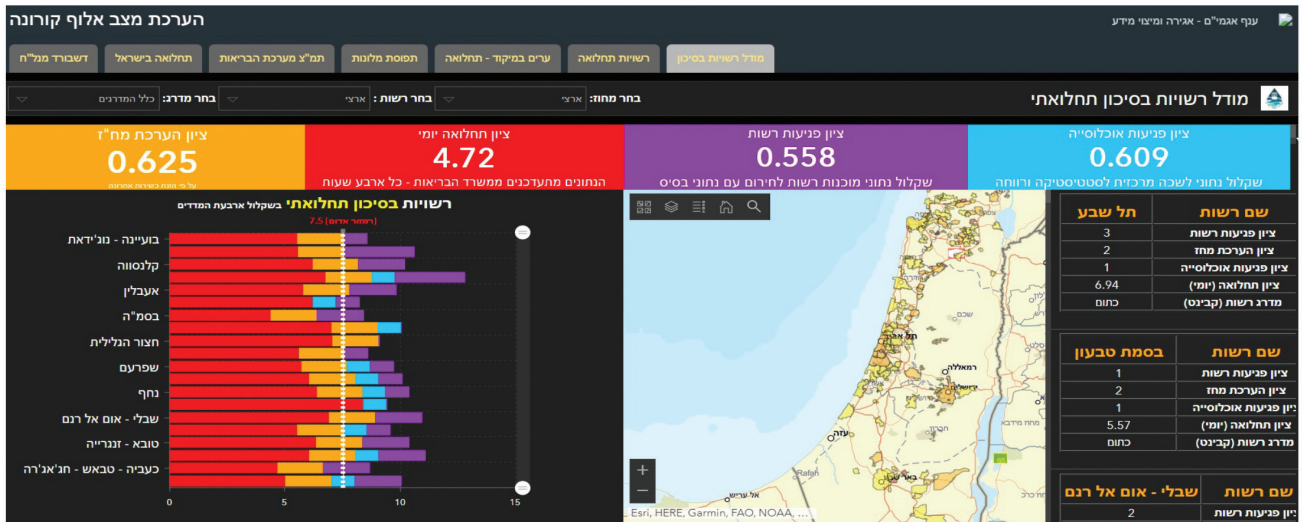
עם התפשטות המגפה בישראל נערך פקע"ר לסייע במתן מענה ברמת הרשות המקומית, בעיקר בהיבטים לוגיסטיים מורכבים שהצריכו להסתמך על כוח אדם, ציוד והפעלת מתקנים. כך, סייע פקע"ר בהפעלת מלונות הבידוד לשבים מחו"ל ולאזרחים שאין ביכולתם לשמור על בידוד בביתם, בפתיחת מתחמי בדיקות ובחלוקת מזון ביישובים שהוטלו תחת הסגר לנוכח התפשטות התחלואה בה. כמו כן, סייעו בפקע"ר לרשויות המקומיות בכל נושא ההסברה לתושבים.

עם זאת, לנוכח נתוני התחלואה המשתנים בין רשויות מקומיות שונות, עלה הצורך באיגום מידע ונתונים ממקורות שונים כדי

איור 1: דוגמה למסך הראשי במערכת השו"ב הלאומית



איור 2: דוגמה לנתוני לוח הבקרה עבור הרשויות המקומיות



הרמזור של משרד הבריאות. כמו כן, באמצעות המודל אפשר יהיה לצמצם את הפגיעה בשגרת החיים וברציפות התפקוד של המערכות החיוניות למשק על-ידי התאמת ההגבלות הנדרשות לשם בלימת התפרצויות התחלואה לפי אזורי סיכון.

תהליך בניית המערכת התמקד בארבעה תחומים מרכזיים:

1. הגדרת שאלות החקר ומטרות המודל;
2. איסוף הנתונים הרלוונטיים אשר עמדו לרשותנו לבניית המודל (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתוני משרד הבריאות);
3. בניית מדד הפגיעות בהיבט הסטטיסטי ותיקופו;
4. פיתוח סביבת מידע דיגיטלית תומכת שתאפשר הצגה ויזואלית מיטבית של הנתונים יחד עם חיבור ישיר אל נתוני משרד הבריאות (לוח-בקרה, dashboard).

המודל מאפשר לדג את הרשויות לפי רמת הסבירות להחרפת מצב התחלואה, החל ברשויות שעוברות סף תחלואה מסוים, המשתקף באינדקסציות בולטות כדוגמת אחוז הבדיקות החיוביות לנגיף וקצב הכפלת אחוז הבדיקות החיוביות. המדד

לבחון דרכים להפעלת דרכי התערבות לשם בלימת התפשטות התחלואה באזורים שונים. איגום הנתונים וניתוחם בוצע על-ידי חוקרי מדור המחקר בענף התנהגות אוכלוסייה,²² וענף אג"מים (אגידה ומיצוי נתונים)²³ בפקע"ר.

לשם ההתמודדות עם התפשטות המגפה פיתחו בפקע"ר מודל, המאחד נתוני פגיעות רשויות מקומיות יחד עם נתוני התרחשות מחולל או גורם סיכון. המודל מבוסס על חיבור מקורות מידע שונים במערכת אחת רציפה, שמשלבת בין שלושה מקורות מידע: נתוני פגיעות הרשות המקומית (המבוססת על 11 רכיבי רשות מוכנה) שבאמצעותם פקע"ר מודד את כשירות הרשויות (לחירום); מדדי הפגיעות החברתית שפותחו ותוקפו במחקר זה; ומדדי תחלואה ברשות המקומית. שילוב זה מאפשר לייצר מודל משמעותי שיבצע אבחון מקיף בנוגע לאתגרים, לקשיים וליכולות של הרשות, ומסייע בגיבוש תוכנית התערבות וסיוע במידת הצורך. המודל נועד ליצור יכולת רגישה יותר לאיתור סכנת התפרצות ברשויות שעוד לא הגיעו למצב סיכון, המצדיק הפעלת תקנות שעת חירום ברשות, ומוסיף נדבך נוסף למודל

בזה. מפת התעודף שנבנתה מרמת הרחוב ועד לרמת המחוז הוצגה מדי יום במהלך התדרכים השוטפים שנעשו לצוותי ההנדסה המקומיים, ושימשה כאמצעי מוביל ליצירת תכנית עבודה ליום הבא.

מדד פגיעות הרשויות המקומיות בישראל בתקופת מגפת הקורונה ומשמעותו עבור פקע"ר

מדידת פגיעות האוכלוסייה והרשות המקומית היא חלק ממודל הפגיעות הרשות של פקע"ר אשר מהווה בסיס לקבלת החלטות לגבי התערבות דרושה עם התממשות תרחיש חירום כלשהו. מטרת המודל להבחין בין רשויות שהתפשטות התחלואה בהן, יחד עם גורמי פגיעות חברתיים-כלכליים מובהקים ורלוונטיים של האוכלוסייה, עלולים להביא לקושי בהתמודדות הרשות ותושביה. זיהוי הרשויות הללו יאפשר מענה, סיוע או התערבות מוקדמים ככל שניתן, כמו גם תעודף טיפול ברשות פגיעה על פני רשויות אחרות שלא עשויות להתקשות.

קבלת החלטות במצבי חירום בנוגע למענה הנדרש במקום מסויים מצריכה בחינה של מאפייני המקום, ולא רק של מאפייני הפגיעה. לדוגמה פגיעת טיל, התפשטות מגפה או התרחשות רעידת אדמה באזור מסוים, לא דומות בהשלכותיהן לקרות האירועים הללו באזורים אחרים. לכך יש משמעויות גם בהקשר ההתמודדות ומאמצי השיקום. לפיכך, זיהוי והערכת מאפייני האוכלוסייה ומיקומה חשובים לשם שיפור המוכנות הן ברמת אפחות הסיכונים (לדוגמה בהקשרי מיגון והתערעה) והן ברמה המענה עם התרחשות אירוע חירום.

לשם בניית "מודל הפגיעות הרשות" היה צורך בבניית מדד הפגיעות אשר נבע משאלת המחקר: האם ניתן לכמת את מידת הפגיעות של האוכלוסייה ברשויות מקומיות על סמך המאפיינים הסוציו-אקונומיים של האוכלוסייה ברשות והמאפיינים המרחביים שלה כפי שעולים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויכולות הרשות לספק מענה בחירום כפי שהם עולים מהערכת פקע"ר?

על מנת לענות על שאלה זו שולבו משתנים ממקורות שונים

משתמש בנוסחאות פשוטות יחסית – כאלה שמאפשרות למשתמש קצה להבין את הנתונים שמולו – וכן לבחון היטב את השינויים בדירוג רמת הסיכון לאוכלוסייה לאורך זמן. מבחינה מעשית, רשות מקומית תזכה למיקוד ולמרחב ההתעניינות של פקע"ר כאשר תענה על שילוב של תנאים במרכיבי הפגיעות.

התנאי הראשון הוא מדדי התחלואה (נכנה אותו "מדד ההתרחשות"). המדידה של "ההתרחשות" וההבחנה בין סוגי ההתרחשויות חשובות מאוד בבואנו להעלות רשויות למיקוד והתעניינות לשם בחינת התערבות. התנאי הנוסף הוא מדדי הפגיעות הסטטיים של הרשות המקומית (מדדים קבועים מראש שמתעדכנים בתדירות נמוכה, אך מהווים נתונים משלימים לגיבוש הפוטנציאל). נקודת המוצא היא כי שילוב של ההתרחשות – כל מחולל סיכון באשר הוא – יחד עם מדד הפגיעות מהווה בסיס להערכת הסיכון לאוכלוסייה, ומכאן צורך בהתערבות כסיוע או מזעור הסיכון.

פקע"ר מימש את המודל על 255 הרשויות המקומיות בישראל, שזמין בכל עת ומתעדכן אחת ל-4 שעות מנתוני משרד הבריאות (נתוני ההתרחשות). המודל פותח על סביבה אינטואיטיבית ופשוטה, בעלת ממשק משתמש פשוט ונוח, וכמעט לא נדרש לו תהליך הטמעה. במסגרת המודל ניתנת למפקדים בפקע"ר היכולת לזהות מבעוד מועד את מגמת התחלואה ברשויות, ובהתאם למדדי הפגיעות להחליט כיצד לפעול מול המגמה במסגרת האמצעים העומדים לרשותו או להעלות דרישות למשאבים נוספים.

לפקע"ר יש ניסיון ביצירת מודלים המאגמים נתוני תפקוד בזמן אמת יחד עם נתונים רשמיים ומקומיים לשם קבלת החלטות. ב-2019, לאחר רעידת אדמה הרסנית (עוצמה 6.3) שהתרחשה באלבניה, פיתחו בפקע"ר מודל עבור הכוחות המחלצים לשם קבלת החלטות בתהליך השיקום. המודל שפותח כלל מפת רגישות,²⁴ ששיקפה חיבור בין המרכיבים הבאים:

- **אפקט ההתרחשויות.** מספר ההרוגים והפצועים. כמות העקורים בחלוקה לכל עיר ושכונה ורמות הנזק למבני מגורים מבוסס דיווחי מהנדסים;
- **רמות השירות.** באלו מקומות לא פועלים מוסדות החינוך, לא מסופק חשמל, אין שגרת תרבות ומענה ממשלתי בביטוח לאומי וקופות חולים;
- **רציפות התפקוד של השירותים החיוניים.** מיקום ורמת התשתיות שנפגעו כמו בית ספר, גן ילדים, בניין ממשל, מרפאות ובתי מרקחת.

היכולת לזהות באופן מדויק את הבעיות המרכזיות המונעות תפקוד תקין, ובהמשך הגדרת סדרי עדיפויות לטיפול, באה לידי ביטוי במפת הרגישות. על גבי המפה, נערכים החישובים והחיתוכים, המאפשרים למקד את הבעיות המרכזיות ולהבליט את סדר העדיפויות הנדרש.

היכולת לייצר מפת תעודף שמבוססת על המרכיבים הללו, הפכה תוך זמן קצר לאמצעי המהותי ביותר שהחזיקו המנהלים הבכירים באלבניה²⁵ ואפשרו לממונים לקבל החלטות מדויקות יותר בהקשרים כמו: השקעת משאבים, החזרת שירותים חיוניים לפעולה, סיוע רפואי, סיוע בשיקום ושיפוץ בתים וכיוצא

**למדד פגיעות יש חשיבות נוספת
הטמונה בהבנה, כי ברשויות
מקומיות מסוימות האוכלוסייה
עלולה לסבול מקשיים עוד בטרם
קרות האירוע. אם חלילה יתרחש
אסון רחב היקף, הרי שקשיים
אלו עלולים להוביל ליכולות
התמודדות והתאוששות מוגבלות
או פחות טובות**

לגבי האוכלוסייה, לגבי הרשות המקומית ולגבי המוכנות לחירום ופיתוח "מדד פגיעות הרשויות המקומיות". לאחר פיתוח מדד הפגיעות הוא הוטמע בתוך "מודל הפגיעות הרשותי" של פקע"ר ושולב עם נתוני תחלואה מקומיים. המודל הסטטיסטי אשר פותח לצורך בניית "מודל הפגיעות הרשותי" העלה כי מדד פגיעות הרשויות המקומיות כולל ארבעה תת-מדדים: "אוכלוסייה חזקה", "אוכלוסייה הנתמכת כלכלית על ידי רשויות המדינה", "אוכלוסייה צעירה" ו"שטח גיאוגרפי רחב". תת-מדדים אלה נמצאו קשורים לצינוני "מדד הרמזור".

יישום מדד פגיעות הרשות המקומית, משמעות ותיקופו

מגפת הקורונה אינה מוגבלת מבחינה גיאוגרפית ומהווה איום מוחשי על כלל תושבי המדינה. העובדה כי באזורים מסוימים התפשטה התחלואה ביתר שאת לעומת אחרים ממחישה כיצד ההקשר חברתי-כלכלי ברשות המקומית מהותי הן במניעת ההתפשטות והן בהתמודדות עמה. מניתוח מדד הפגיעות שפותח בפקע"ר מול נתוני ה"רמזור" המשקפים את התפשטות התחלואה, נמצאו קשרים בין מאפייני פגיעות שונים של רשויות מקומיות והתפשטות התחלואה. הניתוח בוצע עבור כל רשות בין התאריכים 13 באוגוסט 2020–28 באוגוסט 2021.²⁶

הממצאים העלו כי רשויות מקומיות פגיעות יותר, כלומר שעקב הרכב אוכלוסייתן ומאפייניהן הרשותיים (בהיבטי הבניה ומבחינה כלכלית) יתקשו לספק מענה בעת חירום, נמצאו גם כפגיעות יותר מבחינת התחלואה בקורונה. לעומת זאת, ביישובים מבוססים יותר מבחינה חברתית-כלכלית, בהם הכנסות הרשות המקומית גבוהות וקיים אי שוויון בין התושבים, נמצאה פגיעות פחותה לתחלואה. באופן מפתיע, מידת הצפיפות המרחבית ברשות לא נמצאה קשורה למידת התחלואה.

מדד הפגיעות שמוצג במאמר זה נועד לתמוך את ראשי הרשויות המקומיות וארגוני החירום בקבלת החלטות. תובנה מרכזית היא היכולת להבחין בין היבטי האוכלוסייה ומאפייניה החברתיים-כלכליים, מאפייני הרשות המקומית וגורמי סיכון בתרחשי חירום שונים מבחינת הקשב והמענה שיופנו לרשויות שונות במצבים שונים. לדוגמה בתרחיש נפילות טילים באזורים מיושבים, יתמקדו בפקע"ר ברשויות מקומיות שבהן האוכלוסייה חלשה יותר מבחינה חברתית-כלכלית והן בעלות צפיפות מרחבית גבוהה. כך גם בתרחיש רעידת אדמה, שבה יושם דגש על הגיוון בגילאי התושבים, ויינתן משקל לגילאים צעירים ומבוגרים שיכולתם להימלט לשטחים פתוחים (כפי שמוגדר בהנחיות הרשמיות) נמוכה יותר, לעומת גילאים אחרים. לעומת זאת, בתרחיש מרחבי כזונאמי, או תרחיש מזג אויר קיצוני, ישפיע מיקום הרשות המקומית על הסיכון וניתן יהיה לתעדף טיפול ברשויות מסוימות על פני אחרות.

נוסף על כך, למדד פגיעות יש חשיבות נוספת הטמונה בהבנה, כי ברשויות מקומיות מסוימות האוכלוסייה עלולה לסבול מקשיים עוד בטרם קרות האירוע. אם חלילה יתרחש אסון רחב היקף, הרי שקשיים אלו עלולים להוביל ליכולות התמודדות והתאוששות מוגבלות או פחות טובות. לנתון זה משמעות

רבה בתחום ההערכות ולא פחות חשוב מכך, בתחום השיקום. פירוט המשתנים המרכיבים את מדד הפגיעות מאפשר בחינה מדוקדקת של הגורמים לפגיעות ושליטה בהם במידת האפשר. לדוגמה ברשות שנמצאה כי היא מאופיינת בריכוז גבוה של אוכלוסייה צעירה, ניתן לחזק את המוכנות לחירום באמצעות מערכת החינוך ולוודא כי היא ערוכה לחירום מבחינת ההתערעה, המיגון והידע כיצד לנהוג במצבי חירום שונים. כמו כן, הידיעה על סיווג רשות כנתמכת או כצעירה, מאפשרת למקבלי החלטות בקרב המגיבים הראשונים בחירום לבצע את מיטב המהלכים למזעור הסיכון באותן הרשויות. פעולות כשיפור המיגון, ואף פינוי מוקדם, יאפשרו לאוכלוסייה שעלולה להתקשות בהתמודדות להימנע מפגיעה פיזית וקהילתית.

מבחינה תיאורטית, בשעה שבמחקרים קודמים במדינות שונות ההבחנה בין אוכלוסיות פגיעות יותר לכאלה שפגיעות פחות מתבססת על יכולות סוציאל-אקונומיות, בישראל מתברר כי ההבחנה נשענת במידה רבה על התפלגות שכבות הגיל באוכלוסייה ועל רמות צפיפות המגורים במרחב. ממצא זה מובהק בהיבט המענה הפוטנציאלי לכל רשות. בשעה שפגיעות על בסיס סוציאל-אקונומי תצריך התערבות באמצעות הסברה ממוקדת יותר, מגורים חלופיים או פינוי בעת הצורך, פגיעות על בסיס גיל (מבוגר או צעיר) או צפיפות מרחבית תצריך התערבות באמצעות שיפור המיגון, שיפור מיומנויות ההתמודדות, ואף התערבות בהיבטי חוסן קהילתי באמצעות חיזוק הקשרים החברתיים והתלות ההדדית בין חברי הקהילה, סיוע הדדי והון חברתי.

למחקר שבלב מאמר זה מספר מגבלות: ראשית, בערים גדולות והטרוניות אפשר למצוא מגוון רחב של מאפיינים הכוללים למעשה את ארבעת הגורמים שזוהו כמובחנים בקרב רשויות. לדוגמה בירושלים אפשר למצוא אוכלוסייה חזקה, אוכלוסייה נתמכת, אוכלוסייה צעירה ומבוגרת וכן צפיפות מרחבית. לפיכך, בערים גדולות יש לבחון התייחסות ממוקדת יותר ברמת השכונות. למצער, הנתונים שברשותנו לא מאפשרים את רמת הניתוח הזו. בנוסף, נשאלת השאלה, באיזו תכיפות צריך לשנות את המדד, וכיצד ניתן להחילו בפועל בשלבי המוכנות לאירוע חירום?

תהליך העבודה עוד בראשיתו, ויעבור תיקונים ותיקופים ככל שייצטברו נתונים. עם זאת, יש במדד כדי להאיר זווית ייחודית ומשמעותית של ניהול מצבי חירום, והוא היבט פגיעות האוכלוסייה ברשות המקומית – הן בשלב המוכנות שבו מתגבשות תכניות המענה, נאספים המשאבים ומתבססים האימונים וההכשרות למענה והן בשלב המענה עצמו, שבו נדרשים מקבלי החלטות לפעול על-פי תמונת מצב עדכנית שסוגרת פערים בתנאי אי הוודאות ולחץ הזמן הנוצרים עם התרחשות אירוע החירום.

תודה לסא"ל איה דולב, רע"ן התנהגות אוכלוסייה בפקע"ר, על ייזום הפרויקט והליווי הצמוד והמקצועי.
ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.



מנהיגות בתנאי אי ודאות המאבק בקורונה בפקע"ר כמקרה מבחן

מעבר לאתגרים המובנים מאליהם המושתים על מרבית האוכלוסייה במדינת ישראל, וכן על המפקדים בצה"ל, דומה כי הפיקוד הבכיר בפקע"ר נדרש בתקופה זו לעמוד במבחן גדול אף יותר: מבחן התפקוד האפקטיבי במשך זמן רב בתנאי אי ודאות

אל"ם אלעד אדרי, מפקד מחוז חיפה בפקע"ר
ורד וינקוריחי, יועצת ארגונית, חוליית פיתוח ארגוני בפקע"ר



ביקור הרמטכ"ל במסגרת הערכת מצב קורונה במועצה המקומית דליית אליכרמל בשיאו של הגל השני, ספטמבר 2020.
מאפיין מרכזי של השנה וחצי האחרונות היה תפקוד בסביבה שדורשת פתרונות גמישים ואדפטיביות למצבים משתנים

כוח ושגרת פיקוד צבאי ביחידות פקע"ר מאידך גיסא. המאמר יתמקד בדרג מפקדי הנפות, מפקדי המחוזות ובחיבור שבין מחוזות פקע"ר ובין מפקדת פקע"ר. בתוך כך נכללת מפקדת אלון, שהוקמה במהלך יולי 2020 כדי לקטוע את שרשרת ההדבקה.

עידן המורכבות ותאוריות על מנהיגות

בעשורים האחרונים העולם הארגוני משתנה לנגד עינינו בהיבטים רבים: קצב ותדירות השינויים, טשטוש גבולות מסורתיים, שינוי במבנים ובתצורות התארגנות, כמות השחקנים, מהפכת המידע, התפתחות טכנולוגית ועוד. בניסיון לחקור את העולם הארגוני החדש הומצאו ואומצו מושגים חדשים כגון: "עולם ממחר", "אקו סיסטם", ניהול אגילי "New normal" ו-"Vuca world". מושגים אלו מנסים לתאר את המאפיינים החדשים והשונים של העולם הארגוני

רבות נכתב על מגפת הקורונה ועל הדרכים להיאבק בה במישורים השונים. במאמר זה בחרנו להתייחס לסוגיה שדומה כי היא נותרה בצללים - המנהיגות והפיקוד בעידן זה. מעבר לאתגרים המובנים מאליהם המושתים על מרבית האוכלוסייה במדינת ישראל, וכן על המפקדים בצה"ל, דומה כי הפיקוד הבכיר בפקע"ר נדרש בתקופה זו לעמוד במבחן גדול אף יותר: מבחן התפקוד האפקטיבי במשך זמן רב בתנאי אי ודאות.

18 חודשים ובהם ארבעה גלי תחלואה, שלושה סגרים, שלוש מנות חיסון ומשתנים נוספים (4 מערכות בחירות, מבצע "שומר החומות" וכדומה) הביאו לפתחנו אין-ספור אירועים שהעמידו את כולנו במבחן. בתקופה הזו חווינו שינויים רבים שחייבו אותנו להתאים את עצמנו ללא הרף למציאות המשתנה. מאמר זה יעסוק בדפוסי המנהיגות הבכירה שסייעה בשמירת המאבק בתחלואה ברף עשייה גבוה ואפקטיבי מחד גיסא, ואפשרה בניין



מפקדת השליטה הרשותית שהקימה המועצה המקומית רכסים לטיפול בהיבטי הסיוע השונים לתושבי המועצה. רכסים ודלית אל-כרמל עברו במהירות לעבודה במה שפהך להיות "מפקדת שליטה אזרחית" עם דפוסי פעולה ויעילות כשל יחידה צבאית

או בתי מלון לחולי קורונה או מבודדים. השינויים התדירים והמהירים והאתגרים המתהווים חייבו למידה של דרכי פעולה חדשות ומענה זריז ויצירתי לאתגרים חדשים יחד עם בניית יכולת ההסתגלות של המסגרת. מאפיין זה חייב פגישה של המציאות המתהווה על חוסר השליטה שבה, מתוך עמדה המקבלת את הפערים בין התכנון לביצוע לא כמעדיים על כישלון, ומתוך הבנה כי השיבושים וחוסר שליטה אינם תקלה או הפרעה אלא, חלק אינטגרלי מהעולם הארגוני החדש.

- התאוריה של מנהיגות הסתגלותית (Adaptive Leadership) הוטבעה בהשראת תיאוריות מתחום הביולוגיה והתפיסה כי ניתן לשרוד רק באמצעות התאמה לסביבה.² בבסיס התפיסה עומדת האבחנה בין בעיות טכניות לבעיות אדפטיביות כאשר לבעיות טכניות פתרון מוכן ואילו בעיות אדפטיביות מתאפיינות בבעלי עניין רבים, בריבוי היבטים ובהיעדר פתרון

העכשווי הכרוך במורכבות, באי ודאות, באקראיות ובהתהוות. בעבר הנחת המוצא בחשיבה הניהולית המסורתית הייתה כי "ניהול = שליטה". כיום האתגר הניהולי המרכזי הוא ניהול באי-ודאות, בעמימות ובהתהוות עם שליטה מוגבלת ותוך קבלה והסתגלות מתמשכת לשינויים. בחרנו לסקור ארבע תאוריות כבסיס להבנת מהות האתגרים המנהיגותיים המרכזיים שהתקיימו בסביבה שבה פעלו מפקדי פקע"ר בשנה וחצי האחרונות.

המנהיגות האדפטיבית

מאפיין מרכזי של השנה וחצי האחרונות היה תפקוד בסביבה שדורשת פתרונות גמישים ואדפטיביות למצבים משתנים. המפקדים נדרשו ל"תנועת אקורדיון" עם חיישנים לשינויים סביבתיים והתאמת המענה המבצעי הנדרש. הפיקוד לא נערך, התכונן, או התמקצע בפרקטיקות כגון חקירות אפידמיולוגיות

- קודם, לפיכך חיוני לנסות דרכים חדשות.³
- על פי התאוריה האדפטיבית,⁴ יש להתמודד עם אי הודאות תוך ביצוע הדברים הבאים:
 1. השקעה של מירב הזמן בבעיות הסתגלותיות באבחנה מבעיות טכניות.
 2. חיפוש הצעד המיטבי הבא בדרך של ניסוי, טעיה ולמידה.
 3. רתימת בעלי עניין ושותפים.
 4. סיגול מבנה היררכי שטוח המאפשר קבלת החלטות וגמישות בכל הרמות.
 5. חתירה למערכת בתנועה, תזווה וחיכוך ובתוך כך זיהוי נקודות מפנה ודפוסים מתהווים.

מנהיגות פרדוקסלית

- השנה וחצי האחרונות אופיינו בתפקוד במציאות של סתירות ומורכבויות. סתירות בין הנחיות משרדי ממשלה, בין רגולציות, בין תרבויות והגיונות פעולה שונים. במצב כזה המפקדים נדרשו ליצור שביל חלב בין המורכבויות והפרדוקסים, להכיל אותן ולקבל החלטה שלבסוף תקבע את כיוון הפעולה של היחידה.
- גישת המנהיגות הפרדוקסלית מפנה את תשומת הלב לפרדוקסים בעולם הארגוני כאשר יש דרישות סותרות וכל אחת מהן הגיונית בפני עצמה.⁵ קיימות דוגמאות רבות לפרדוקסים בעולם הארגוני כאשר צריך במקביל להיות מוכוונים למשימה ולאנשים, לשאוף לחזון רחוק ולחיות את הפרקטיקה, לתכנן באופן סדור לצד שיבושי המציאות.⁶ לפעול בריכוזיות ומאידך להאציל סמכויות, להשיג שליטה ובקרה לצד חופש ויצירתיות.⁷
- קביעת כיוון במציאות של פרדוקסים מחייבת מפקדים לחשיבה שהיא לא בינארית/דיכוטומית - או או - אפקטיבי ולא אפקטיבי; מסודר-מבולגן; אלא, חשיבה רב ממדית.

מנהיגות משותפת

- המורכבות בעולם הארגוני החדש מתבטאת בין השאר בכמות הממשקים של הארגון עם גופים ושחקנים בסביבתו, ובמידת התלות הקיימת בהם לצורך מימוש משימותיו.
- פקע"ר פועל במרחב אזרחי בו פועלים שחקנים רבים שלהם אינטרס משותף לחיזוק העורך של ישראל: הרשות המקומית, ארגוני חרום, ארגונים עסקיים, גופים במגזר השלישי ומנהיגי קהילות. כפועל יוצא מכך, המפקדים נדרשים למנהיגות משותפת. סקירה שנעשתה על מנהיגות משותפת הציגה כמה מאפיינים שכיחים:⁸
 - תפיסת אחריות כלפי המשימה ומיקוד בפיתוח הפרט.
 - יחסים המושתתים על אמון, דיאלוג ואימוץ נקודות מבט שונות.
 - מאפיינים אישיותיים של ענווה וסקרנות.

מנהיגות אותנטית

תקופת הקורונה חיבה תפקוד יציב לאורך זמן ושמירה על תכונות האופי של המפקדים במצבים משתנים מול קהלים שונים ומול שינויים תדירים. מפקד אשר נאמן לעצמו, לערכיו ולאמונותיו מסוגל לייצר ביטחון בקרב פקודיו גם במציאות הכרוכה באי ודאות וחוסר יציבות. תפיסה עצמית מגובשת וקוהרנטית מאפשרת קבלת החלטות על פי מצפן אישי למו

לחצים חיצוניים, טלטלות וסערות. האינטנסיביות של הפעולה וחדירת הגבולות בין המסגרות של הבית ושל העבודה לא אפשרה ל"שחקן תפקיד" או להסתיר תכונות אמיתיות ודרשה פעולה אותנטית וחשופה שמייצרת שקיפות ביחסים עם הסביבה.

• תאוריית המנהיגות האותנטית (Authentic Leadership) טוענת את הטענה הבסיסית: כדי להנהיג כדאי שתדע קודם כל מי אתה. זאת משום שאנשים הולכים אחרי האותנטיות ולא אחרי החיקוי. המכנה המשותף להגדרות השונות הוא ההבנה כי אין מתכוננים, מרשמים של כישורים, מאפיינים אוניברסליים או תכונות הירוואיות. מה שחשוב זה האותנטיות. כאשר המנהיג מתנהג באופן נאמן למחשבותיו ולרגשותיו, הפנימיים הוא נתפס בעיני אנשיו כנאדם אותנטי, כן ואמיתי.⁹

מרב החוקרים מסכימים שמנהיגים אותנטיים מתוארים כמי שמחזיקים בידע עצמי ונקודת מבט אישית המשקפת בהירות בנוגע לערכיהם ולאמונות שלהם. מנהיגות אותנטית קשורה בעינינו גם ליכולת של המנהיג להפעיל מיומנויות "רכות" הנדרשות במצבי אי ודאות והשתנות. יכולת לגלות אמפטיה, הכלה רגשית ומכוונות לצרכי האנשים. מפקד אשר מודע לרגשותיו ותחושותיו ופועל באופן כן עם חווייתו הפנימית יצליח יותר להיות ער ומכוון לצרכי אנשיו.¹⁰

הפיקוד הבכיר בפקע"ר לוקח את האחריות לידיים

ליקטנו כמה מקרי מבחן על פני התקופה כולה. מקרי המבחן נלקחו משורת ראיונות שבוצעה עם מפקדים בכירים בדרג השטח, מפקדי נפות ומפקדי גדודים במחוז חיפה, ובהם גם הסתמכות על ניסיון שנלמד מהצלחות במחוזות אחרים בפקע"ר. מקרים אלו משקפים התמודדות אפקטיבית במצבי אי ודאות קיצוניים. בכל מקרה נבליט מאפיין תאורטי מרכזי ואת הכיוונים המותאמים להתמודדות שיושמו הלכה למעשה.

הקמת מלון ניר עציון - "פרואקטיביות היא שם המשחק"

בפקע"ר אין ניסיון בנייהול מלונות. כמו כן, אין שום תבנית, סקיצה או מורשת קרב להקמת מלון שנדרש לבדוד חולים במחלה שאיש לא יודע איך להתמודד עימה. עם תחילת הגל הראשון נקרא למשימה סגן מפקד המחוז אל"ם (מיל) איציק בילט. עולם התוכן היה חדש לו: מי מנהל את המלון? מי מנחה את צוות העובדים באשר לאופן ההתנהלות במצב שבו חולי קורונה הם דיירי המלון? באיזו שיטה מזינים את הדיירים? והחשוב מכול - איך ניתן לבצע באמצעות גוף צבאי אינטגרציה בין כל משרדי הממשלה הרלוונטיים להפעלת מלון שכזה? בדוגמה זו בולטת חשיבות המנהיגות ההסתגלותית. התמודדות מול בעיה אדפטיבית, המתאפיינת בהיעדר יכולת להעתיק ידע מניסיון קודם ומריבוי בעלי עניין. בילט תיאר זאת כך: "עדכנו אותי שמקימים בית חולים לחולי קורונה במלון "דן פנורמה" בתל-אביב. התבקשתי להוביל את המאמץ המקביל במחוז חיפה ולהצטרף לפקודה בפקוד. דמיינתי רופאים וניידות, לא ידענו מה זה מלונות מבודדים. הוצגה פקודה בנוכחות משתתפים רבים והבנתי שלאף אחד אין באמת מושג על מה מדברים.



שיאו של מהלך פינוי האוכלוסייה מנוף הגליל בשריפה הגדולה בערב חג סוכות, אוקטובר 2020. גם החניכה ודרך הפעולה מול הכפייים היו של מנהיגות מסתגלת

חמ"ל. נקבעה שיטת קליטה מבוססת על הזנת נתונים משותפת לאג"ם ולרפואה של המחוז, בתיאום עם מפקדת השליטה המרכזית של המלונות שברמלה. מאמץ המלונות הן ברמת כל אחד מן המחוזות והן במבט כלל ארצי מוסד על ידי פקע"ר תוך זמן קצר. מעבר לדפוס הפיקודי שהציג בילט בדבריו, גם החניכה ודרך הפעולה מול הכפייים היו של מנהיגות מסתגלת.

הפעילות במגזר הערבי

המנהיגות המשותפת היא מאפיין מרכזי של עבודת המפקדים בקורונה. הם נדרשו להשפעה שאינה מושתתת על סמכות היררכית אלא על מענים מותאמים לצרכים, יכולת רתימה וגיוס למטרה משותפת, יחסים של אמון, כבוד הדדי, רגישות וגמישות. המרחב של מחוז חיפה מאופיין בעבודה עם רשויות רבות מן המגזר הערבי. עיקר האוכלוסייה הערבית מרוכזת בשני גושים: האחד בוואדי ערה שבתחום נפת גדור, והשני ברכס נצרת שבתחום נפת עמקים.

ברשויות המגזר הערבי, האתגר של מפקדי הנפות בא לידי ביטוי בכמה אופנים:

1. הפן התרבותי. עבור מרבית האוכלוסייה המושג "חירום" זר, ולפיכך הפעולות שנדרשו כדי לקדם את המאבק בקורונה התקבלו תחילה בחשדנות. נוסף על כך, בתחילת

בדיון ההתנעה במלון נאמר על-ידי נציג אחד הגופים שלא ניתן לפתוח את המלון מכיוון שחסר אישור למטבח. אנשים הסבירו איך לא, למה זה בלתי אפשרי, איזה מהמורות צריך לעבור. אמרתי לעצמי 'זה אירוע לאומי, אביא מנות קרב, חמגשיות. עד שמפקד לא נותן לי פקודה אחרת אני לא עוצר'. לפקודים שלי אמרתי 'אם אני לא עוצר אותך - אלוהים לא עוצר אותך'. יש כאלה שבתוך האי ודאות קופאים, ומערכת שעוצרת לוקח זמן להניע אותה מחדש. באי ודאות חייבים להתחיל לנוע, ללמוד תוך כדי, להחליט, להתקדם ולתקן".¹¹

היציאה לדרך טמונה בהחלטת מפקד לבצע את המשימה ויהי מה, על אף אי הוודאות הכרוכה בשאלות הפתוחות הרבות. במצב הביניים שבין הפקודה להקים מלון ובין הקמת המלון ותחילת ההפעלה שלו בפועל, היו לא מעט בעלי תפקיד בתוך המחוז ובארגונים השותפים שפשוט קפאו. אי ודאות מובילה לקיפאון, ולהמתנה שמשוהו יקרה ויקדם את המשימה בלי שמישהו ינקוט מעשה מסוים. הדבר הורגש היטב על לא מעט אנשי צבא ושאר שותפים, אך בנקודה זו מה שהביא את השינוי הייתה החלטת המפקדים שעל כל בתי המלון הראשונים לרוץ קדימה בלי לחכות להבהרת כל הסוגיות הנדרשות.

בדומה לכל מתודולוגיה צבאית, גם למלון מונה מפקד והוקם לו

הדרך (גלי התחלואה הראשון והשני) לא היה ברור כיצד יתקבלו כוחות פקע"ר במדי צה"ל ברשויות אלו.

2. הפן החברתי. מרבית האוכלוסייה מתבססת על שבטים ועל משפחות גדולות. קשרי הגומלין החברתיים והמשפחתיים חצו רשויות ואזורים גיאוגרפיים, וקשה היה לתחם את הפעילות עם הנהגת הרשות רק ברשות אחת.

3. הפן הכלכלי. חלק ניכר מן האוכלוסייה מגיע ממעמד סוציור-אקונומי נמוך, שבו הצורך הבסיסי ביותר הוא קיומי (פרנסה וביטחון תזונתי). עניין זה עמד בניגוד גמור להנחיות משרד הבריאות, בהקשר של מימוש הסגרים השונים.

עם תחילת גל התחלואה הראשון במרס 2020 מיפו מפקדי הנפות את צורכי הרשויות במגזר. כך הם הבינו כי הבסיס למתן המענה לרשויות אלו מתקיים בשני מישורים: ביטחון תזונתי והסברה מותאמת מגזר, המתבססת על מנהיגים קהילתיים ודתיים. בהינתן ששני המרכיבים הללו מתקיימים, ניתן באופן פשוט יחסית לקיים את הנחיות משרד הבריאות ברשויות אלה, ולעודד את התושבים לצאת לבצע דיגומים במתחמי הדיגום של פקע"ר, כדי למפות את התחלואה באופן שוטף. עוד הובן כי בשל המבנה החברתי ברשויות האלה, יש חשיבות עליונה למנות בעלי תפקידים מתוך הקהילה למשימות כמו חקירת מאומתים, ריכוז הצרכים של אוכלוסיות מיוחדות (בין היתר של נתמכי רווחה) מחד גיסא, ולסייע בתיאום מאמצים חיצוניים כגון אכיפה ובקרה על חולים ועל מבודדים מאידך גיסא.

היבט מכריע נוסף היה הבנת ההתנהגות של האוכלוסייה.¹² בעניין זה גויסו בנפות קה"אים (קציני התנהגות אוכלוסייה) לניתוח צרכים ודפוסי התנהגות ייחודיים למגזר בתקופות ייחודיות כמו: תקופת החתונות בין אוגוסט לנובמבר, ובתקופת הרמדאן. הבנת המפקדים את הרגישויות הנלוות לכל צורך שכזה, אפשרה מבעוד מועד שיח מקצועי מול ראשי הרשויות ומנהיגי הקהילה כדי להתאים את המסרים ואת הפעולות מול הקהילות השונות במגזר.

כאן אפשר לראות את חשיבות המנהיגות המשותפת. מפקדי הפיקוד פעלו במרחב אזרחי מרובה שחקנים עם תלות הדדית גבוהה, וניכר כי המפתח להצלחת המאמץ היה טמון בשיתוף

המנהיגות המשותפת היא מאפיין מרכזי של עבודת המפקדים בקורונה. הם נדרשו להשפעה שאינה מושתתת על סמכות היררכית אלא על מענים מותאמים לצרכים, יכולת רתימה וגיוס למטרה משותפת, יחסים של אמון, כבוד הדדי, רגישות וגמישות

פעולה עם המנהיגות במרחב ועבודה איתה ודרכה.

מבצע "ההר הירוק תמיד"

בשלהי ספטמבר 2020, בעיצומו של הסגר השני, הציע מפקד חטיבת החילוץ וההדרכה אל"ם שלומי בן מוחה (כיום מפקד חטיבת חילוץ והצלה ומפקד מפקדת אלון) לצאת למבצע נרחב להורדת התחלואה בחיפה. בבסיס הרעיון עמדו שתי הנחות יסוד: שימוש במודל שבוצע בהצלחה רבה בשכונת רמות בירושלים,¹³ וריכוז מאמץ גדול של כוחות ושל אמצעים בעיר מטרופוליטנית, ובכך לייצר סיפור הצלחה שיקרין גם באופן מורלי על אזור הצפון כולו.

למבצע נקבעו כמה עקרונות פעולה פשוטים:

1. ניצול חלון זמנים של שבועיים אחרונים לסגר, שיאפשר פעילות אפקטיבית ברחבי העיר.
2. הרשות תוביל את המבצע.¹⁴
3. המבצע ייכלל את כל משרדי הממשלה הרלוונטיים: בריאות, חינוך, רווחה ואחרים באמצעות האגפים בעירייה.
4. ההובלה הצבאית של המבצע תבוצע באמצעות נפת חוף ממחוז חיפה, שהיא הגורם הצבאי המומחה לשטח ולאוכלוסייה.
5. שימוש בכל הכלים והתוכניות שעמדו לרשות מחוזות פקע"ר באותה עת: דיגום נרחב בכל חלקי העיר, מלונות בידוד, מלונות החלמה, תמיכה רגשית לחולים בקהילה, תגבור מערך החקירות האפידמיולוגיות, הסברה רחבה בכל חלקי העיר ומותאמת לכל חבל ולכל מגזר.¹⁵
6. בניית מנגנון סיוע, והעברת הכלים והפעולות לשימור המצב לידי מתנדבים בשכונות השונות, בהובלת המנהיגות בכל חבל ושכונה.

כדי להכשיר את השטח להגעת הכוחות ולמנוע בהלה מיותרת, נפגשו במשך יומיים מנהיגים הן ממועצת העיר והן מהקהילות השונות, כולל מנהיגים דתיים מכל הדתות, עשרות פעמים. כמו כן, דובר העירייה הסביר בפלטפורמות רבות כדי להביא לידיעת כל תושבי העיר את דבר ביצוע המבצע, ואת המרכיבים השונים שמבצע מסוג זה מביא עימו. בימים הראשונים התקבל הרעיון בחשדנות ואף בהתנגדות במספר מוקדים, שלא הבינו מה לכוך צבאי ולטיפול בעניין בריאותי עם השלכות חברתיות. באופן שיטתי, בסבלנות ובמנהיגות מלפנים של מפקדים צבאיים ושל מנהיגים מקרב הקהילה, בשילוב עם פעילות אפקטיבית על-פי העקרונות שנקבעו, הוסרה ההתנגדות.

ריכוז המאמץ הסתמך על מנהיגות אותנטית של מפקדי נפת חוף ומפקדי חטיבת החילוץ. במקרה זה היכולת לרתום ולגייס את כלל השותפים צלחה בזכות פעולה נמרצת על בסיס מצפן ערכי ברור, לצד צניעות ושקיפות ביחסים עם הסביבה. יכולת לחיות עם אי ידיעה לצד תחושה חזקה של אחריות.

הקמת מערך החקירות האפידמיולוגיות ברשויות

עם תחילת ההקמה של מפקדת אלון בשלהי יולי 2020, החליט מפקד הפיקוד, אלון אורי גורדין, בין היתר, להקים מרכז במפקדה שיעסוק בקטיעת שרשראות ההדבקה באמצעות

חקירות אפידמיולוגיות. מלבד הקמת המרכז החליט האלוף על הקמת זרועות ביצוע מקומיות ברשויות בכל רחבי הארץ. בבסיס הרעיון עמדה שיטה ולפיה בכל רשות מקומית יוכשרו חוקרים מתוך עובדי הרשות, והם אלה שיחקרו את התושבים. לשיטה זו יתרונות רבים: חוקר מתוך הרשות פועל ומבין בראש ובראשונה את התרבות של תושבי הרשות. הוא יודע להביא בחשבון כל מיני משתנים ודקויות שאותם החוקרים ממרכז החקירות לא מבינים, בעיקר בהקשרים של התנהגות אוכלוסייה. נוסף על כך, שיטה זו מרחיבה בצורה משמעותית את מאגר החוקרים הלאומי. היעד השאפתני היה ליצור בתוך שלושה חודשים (אוגוסט-נובמבר) מצב של כ-1,000 חוקרים ברשויות המקומיות בפריסה ארצית, ו-2,000 חוקרים במרכז החקירות ברמלה. עוד נקבע כי את ההכשרה לחוקרים יבצעו לשכות משרד הבריאות המחוזיות, ובמקביל עמלו במפקדת אלון יחד עם אנשי יחידת 8200 על יצירת מערכת ממוחשבת ייעודית לתחום החקירות.

במחוז חיפה ניגשו למשימה שבה לא היה ברור כלל איך מתחילים אפילו להסביר את הצורך לראשי הרשויות. היעד ששם מפקד מחוז חיפה אל"ם (כיום תא"ל במיל") רלי מרגלית היה להגיע ל-200 חוקרים בכל 57 הרשויות של המחוז. הקשיים במענה לפער היו רבים:

- האם לחקור מגעים של מחויבי בידוד, או לחקור את החולים המאומתים?
- כיצד יש לתאם ביצוע ההכשרות לחוקרים מול לשכות הבריאות?
- מהם יחסי הגומלין בין מרכז החקירות ברמלה ובין כל מוקדי החקירות הרשותיים?
- מרגע שאדם אובחן כחולה מאומת, איזו חקירה תגיע לחוקר במרכז החקירות ואיזו לחוקרי הרשות?
- כיצד מקימים מערכת ממוחשבת עם כל מגבלות המידע והגנת פרטיותם של החולים והמבודדים בעבור כל רשות בנפרד?
- איך משפים את הרשויות שמפעילות עובדי רשות כחוקרים אפידמיולוגיים?

לאחר שנעשתה פנייה לכל ראשי הרשויות ומנכ"לי הרשויות המקומיות במטרה להסביר את חשיבות המהלך ומהותו, הקים כל מחוז מכלול חקירות שריכוז את העבודה מול מרכז החקירות ברמלה מצד אחד, ומול לשכות הבריאות המחוזיות מן הצד האחר. לטובת העניין גויסו קציני חקירות בתקן מלא כדי לעסוק במשימה באופן בלעדי.

במהלך הדרך נוצרו קשיים נוספים, אולם הם זכו לטיפול מהיר באמצעות שיח מקצועי במשולש שבין מרכז החקירות ברמלה, מכלול החקירות המחוזי ולשכת הבריאות המחוזית של משרד הבריאות. במהלך נובמבר 2020 הפך המערך לאחד הכלים המרכזיים במיגור הגל השני של התחלואה. ברשויות רבות נפתחו מכלולי חקירות מקומיים בראשותו של עובד רשות בכיר, שניהל סדר יום עם חוקריו. כך נוצרה שליטה בכמות החקירות ובחלוקה שבין חקירות שבוצעו על-ידי מרכז החקירות, ובין חקירות שנעשו על-ידי חוקרים מקומיים. בשיאו הגיע המערך

למצב שבו רשות שהוכיחה יעילות בביצוע חקירות קיבלה לידיה עד 70% מסך החקירות של תושביה, כאשר את היתר ביצעו חוקרים של מרכז החקירות ברמלה.

יעילותם של החוקרים המקומיים וייחודם הוכחה בעיקר ברשויות קטנות וקהילתיות, שבהן במקרים רבים החוקרים הכירו היטב את התנהגות האוכלוסייה ואת הרגליה. ברשויות שבהן הייתה מפקדת שליטה יעילה, הופעלו פקחי הרשות כדי לוודא כי כל חיבי הבידוד מהחקירות אכן מקיימים את חובת הבידוד. הבקרה על הביצוע נעשתה באופן יום-יומי, והתגלתה כיעילה מאוד ברשויות בהן היה ציר שליטה רציף מחקירה דרך תוצאותיה ועד לאכיפת התוצאות באמצעות פקחים מקומיים או בשיתוף פעולה עם תחנת משטרה מקומית.

בהקמת מערך החקירות האפידמיולוגיות בולט הצורך במנהיגות פרדוקסלית. מערך זה יצר מציאות של סתירות בין הגיונות פעולה שונים, וחייב פעולה בתוך המתחים ומציאת האיזונים מול הדילמות שנוצרו: הפעלת חקירות "בוטיק" יסודיות במצבי תחלואה נמוכים, מול חקירות קצרות בתחלואה גבוהה (בין איכות לבין כמות); מתחים בין צנעת הפרט ובין חופש מידע; בחירת אופן החקירה לפי מצבי תחלואה שונים; סידור מותאם של תמהיל חוקרים מהקהילה, מול חוקרים של יחידות פקע"ר השונות; גמישות בין תפקיד החוקר לזהות המסייע לאזרח, איזון גמיש בין התמקצעות ובין משך תפקידים קצרים המונעים שחיקה, ניהול ריכוזי במפקדת אלון לניהול מבוזר ברשויות ועוד. המערך פעל באופן יעיל ואפקטיבי בזכות הפעלת הגיונות הפעולה השונים בזמנים שונים ובמרחבים שונים.

מפתחות הצלחה של פקע"ר

בצה"ל, ובפקע"ר בפרט, יש תרבות ארוכת שנים של ביקורת וקיום תחקירים. פעמים רבות הנטייה היא להתמקד בלמידה מחוסר הצלחות, אולם אנו רוצים להפנות את תשומת הלב למאפיינים המשולבים בפעולות שהביאו, לשיטתנו, את המפקדים להתמודד בהצלחה עם האתגרים הרבים.

אנשי המילואים של פקע"ר. עוצמתו של פקע"ר טמונה בגוף המילואים האדיר, העומד מאחורי הגוף הסדיר הקטן יחסית. אנו מעריכים שמקום המדינה לא ביצעו כל כך הרבה אנשי מילואים מספר כה גדול של ימי מילואים במשימה מבצעית. בחזית הגיוס עמדו שתי אוכלוסיות: מפקדי היקל"רים (יחידת קישור לרשות) ומפקדי הנפות. הקצינים המרכיבים את שתי האוכלוסיות הללו ביצעו 200-300 ימי מילואים בממוצע מפברואר 2020 ועד אוגוסט 2021, והיו לזרוע המבצעת של עשרות המבצעים ותוכניות המענה הרבות והמגוונות שנוצרו יש מאין במהלך התקופה.

סימון התקופות בצורה של "הכרזה" על מעבר בין מצבים. הערכת פרק הזמן שיידרש עד שיעבור כל גל, היה האתגר המרכזי ביותר שעמד לפתחם של המפקדים במשך התקופה. כדי להצליח ולהחזיק את היחידות במצב תפקוד טוב, ובמקביל להמשיך ולקיים את משימות הליבה הנגזרות מבניין הכוח והכנת המרחב האזרחי לחירום, נדרשו המפקדים לסמן את התקופות עבור היחידות. לסימון היו שני ביטויים: פקודת התפקוד

לחוסן הקהילתי ברשויות, ואפשר לפקע"ר לחזור בתקופות שבין גלי התחלואה לעסוק בבניין הכוח של יחידותיו במלוא המרץ.

התאמת המענה השלם לכל מגזר ולכל רשות לפי צרכיה ולפי מאפייניה הייחודיים. המפקדים נדרשו להתאים את המרכיבים הרבים של המאבק בקורונה, בהתאם למאפיינים הייחודיים לכל מגזר. בחלק גדול מן המקרים היה צורך גם להתאים בתוך מגזר כזה או אחר את הפעלת הכלים בין יישוב אחד למשנהו בהתאם להרכב החברתי, הדתי, הקהילתי וכדומה. דוגמה מובהקת לכך היא תחום ההסברה, הן ההסברה המונעת של משרד הבריאות והן ההסברה המלווה לכל שלבי ההתפתחות של המגפה שאות הובילה מחלקת האוכלוסייה בפקע"ר. בחלק גדול מן הרשויות ההסברה הלאומית בפלטפורמות הדיגיטליות כלל לא רלוונטית,

מפקדי הנפות ומפקדי המחוזות דאגו להפיץ בדרך קבע את רעיונותיהם, בדגש על אלה שהצליחו, לשאר יחידות הפיקוד. באופן כזה פותחו כלים ו"אמל"ח", שניתנו לשכפול בין המחוזות והרשויות

וכל שנדרש היה להפעיל רכבי כריזה ובאמצעותם להעביר את המסרים לציבור: הנחיות השמירה על הבריאות, שעות הפעילות של מתחמי הדיגום ובהמשך מתחמי החיסון ברשות ומידע נוסף שנדרש לציבור בהתאם להתפתחות המאבק בקורונה. על יסוד דוגמת ההסברה ניתן גם לאפיין כלים רבים נוספים: פיקוח ואכיפת ההנחיות בציבור, הכשרת חוקרים אפידמיולוגיים ברשויות, הפעלת מתנדבים, שימוש במרכיבי השונים של תוכנית "אנשי חיל" ועוד.

הקשבה, הכלה, צניעות, למידה ממקומות אחרים. בשנים האחרונות מפנימים בצה"ל כי מנהיגות "עם סכין בין השיניים" אינה מספיקה כדי להניע כוחות לביצוע משימה. לצד ערכים צבאיים מובהקים כמו דבקות במשימה וחתירה לניצחון, נטמעו בשנים האחרונות כלים "רכים" וסגנונות מנהיגות שונים. אם כך מתקיים בצבא הסדיר הלוחם, חזקה על כלים אלה שיהיו משמעותיים בפקע"ר הפועל במרבית הזמן במרחב האזרחי. תקופת המאבק בקורונה חיבה את המפקדים הבכירים והזוטרים כאחד להביא לידי ביטוי את אותם כלים "רכים". העובדה שכל פעולה במסגרת המאבק במגפה חיבה יצירת שותפויות עם שותפים שאינם אנשי צבא, הביאה לכך שבמקרים רבים הוחלפה הנוקשות הצבאית המסורתית בדיאלוג ובניסיון

של יחידות צה"ל, ושינוי בסדר כוחות המילואים שהוקצה למשימות המאבק בקורונה. גם עבור היחידה הסדירה היה צורך בסימון שלבים, כדי ליצור בתוך אי הוודאות המתמשכת עוגנים של לוחות זמנים, שיש בהם משום חיבור למציאות הצבאית המוכרת מלפני פרץ המגפה. מעבר בין מצבים אפשר למשרתי המילואים להבין מתי הם יכולים להפסיק לחלוטין לעסוק בענייני המאבק בקורונה, ולהעביר את האחריות באופן בלעדי ומלא לגוף הסדיר. מסגור התקופה אפשר לייצר שפה משותפת. חתירה לפשטות ובהירות במסרים, תוך הפרדה בין עיקר לטפל וזיהוי אתגרי ליבה, אפשרה לעשות סדר בכאוס ולצמצם עמימות היכן שניתן.

הסתמכות על המצפן הפיקודי הפנימי ועל האינטואיציה. מפקדים רבים מצאו עצמם פועלים בסביבה שיצרה התנגדויות, לצד מרחבי פעולה חדשים (בעיקר אזרחיים ורגולטוריים) שבהם אין להם ניסיון. כאן נכנס לפעולה הניסיון הפיקודי המצטבר רב השנים של המפקדים בדיסציפלינות אחרות. הניסיון בתקופה המדוברת מלמד כי במקום שבו המפקד הצבאי היה החלטי ומשכנע – אזי גם מערכות כגון הנהלת רשות או גורם ממשלתי הצטרפו לפעולה וסייעו בתחומם לקדם אותה לכיוון של פתרון. בנקודה הזו היה ערך רב דווקא ללובש המדים. משיחות עם מפקדי נפות עולה כי בתקופות שיא של חוסר וודאות, בעיקר בשיאם של גלי התחלואה, אורך הרוח וההתמדה של אנשי הצבא הבכירים היו למשענת חזקה עבור מנהיגים אזרחיים, וכמובן שבתוך יחידות פקע"ר עצמן.

למידה רוחבית. מפקדי הנפות ומפקדי המחוזות דאגו להפיץ בדרך קבע את רעיונותיהם, בדגש על אלה שהצליחו, לשאר יחידות הפיקוד. באופן כזה פותחו כלים ו"אמל"ח", שניתנו לשכפול בין המחוזות והרשויות. כך נחסכו משאבי זמן וכסף משמעותיים בניסיון "להמציא את הגלגל" בכל פעם מחדש.

מתן כלים ניהוליים לרשויות כדי שיובילו את המאבק בעצמן. מודל "רמות" שגובש באמצעות החטיבה הסדירה בפעולתה בשכונת רמות בירושלים, אפשר להעתיקו בקלות וליישמו בכל רחבי הארץ. מרגע שהנהגת הרשות המקומית הבינה את הרציונל הצבאי המתבטא במודל זה ובחרה לאמצו, ניהול המאבק בקורונה עבר במלואו מידי המחוז הצבאי לידי הרשות. דוגמאות בולטות לאימוץ המודל ויישומו כמעט באופן מיידי אחרי ההצלחה בשכונת רמות הן במועצה המקומית רכסים והן במועצה המקומית דלית אל-כרמל. שתיהן עברו במהירות לעבודה במה שהפך להיות "מפקדת שליטה אזרחית" עם דפוסי פעילות ויעילות כשל יחידה צבאית לכל דבר ועניין בהובלה של ראשי הרשויות שלהן. לעניין זה צורפו כלים מעשיים בדמות תוכנית "אנשי חיל" ומרכיבי בניין כוח נוספים, כמו הכשרת עובדי הרשויות כחוקרים אפידמיולוגיים. כך נוצר בשטח מצב, שבו הניהול הוא בידיים אזרחיות לחלוטין – המנהיגים הציבוריים הנבחרים ברשויות. מצב זה תרם תרומה אדירה

גישת האחריות המרחיבה לצד התרבות שהשתרשה בפקע"ר, עם השלמת הלמידה מאירועי מלחמת לבנון השנייה ובהמשך ממבצע "צוק איתן", הן הבסיס התפיסתי להתמודדות המפקדים הבכירים בפקע"ר עם אירועי המאבק במגפת הקורונה בשנה וחצי האחרונה

להבין את צרכיו של הצד השני.

שמירה על איזון בין בניין הכוח כמשימת הליבה של הפיקוד ובין העיסוק בקורונה. כבר בשלהי אפריל 2020 היה ברור לפיקוד הבכיר בפקע"ר, שהקורונה עתידה להישאר זמן רב. בהתאם לכך הוחלט לחזור לגרף ההכשרות והאימונים, תחת הנחיות מחמירות של ניהול סיכונים מול התחלואה הגואה. המפקדים נדרשו במהרה להבין שלא ניתן יהיה לעסוק רק בפעולות הרבות שהמאבק בקורונה דורש, אלא שחובה לחזור ולעסוק בבניין הכוח לסוגיו. החל בוועדות לקידום קצינים, עבור לאימוני יחידות המילואים של הפיקוד וכלה באימונים ובביקורות במרחב האזרחי. כך חודשו ההכשרות ביחידות הסדירות ואימוני יחידות המילואים, תוך ביצוע התאמה למציאות התחלואה בישראל; נעשו התאמות רבות, חלקן על חשבון איכות ההכשרה או האימון בליט ברירה, כדי לשמור על כושרו של פקע"ר לתפקד במצב חירום.

אחרית דבר

במאמר זה הדגשנו את ייחודיות המנהיגות בפקע"ר, כבסיס לחיבור בין התיאוריות ומקרי המבחן. ייחודיות זו מתוארת היטב בספר תפיסת המנהיגות הכתומה. הקשרי הפעילות הייחודיים של הפיקוד גוזרים תפקיד וזהות ייחודיים. זהות זו התגבשה בעקבות חמישה תהליכי שינוי תפיסתיים עיקריים שהתרחשו בעשור האחרון ועיצבו את מאפייני המנהיגות בפיקוד:

1. המעבר מהמונח "עורף" למונח "חזית אזרחית".
2. המעבר מגישת פעילות לפי סמכות ואחריות לגישת מענה מרחיבה.
3. המעבר מ"התגוננות אזרחית ממוקדת בהצללת חיים", ל"תרבות של מוכנות לחירום".
4. המעבר מ"מענה ממוקד תרחיש" ל"מענה ממוקד יכולות".
5. שינוי בתפיסת "סיפור הניצחון", ומעבר לתפיסה של

"עמידה איתנה וחוסן חברתי".

בסביבת הפעולה של פקע"ר יש גופים ממשלתיים וארגוניים רבים, השותפים למלאכת הטיפול באוכלוסייה במצבי חירום. בתצורת הפעלה בתחום הסיוע האזרחי, המרחב האזרחי רואה בכוחות העורף גורם מסייע בלבד. מכאן שנדרשת השפעה שלא מתוך עמדת סמכות אלא על בסיס מנהיגות משתפת. לפיכך ניתן לאפיין את המנהיגות הכתומה באופן הבא:

- פעילות בגישה מרחיבה. מפקדי הפיקוד נדרשים לראייה מרחיבה מול המסגרת שעליה הם אמונים, ומול ארגוני החירום וההצלה, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה.
 - יוזמה ולא תגובה. על מפקדי הפיקוד לפעול מתוך תודעה "התקפית" הכוללת יוזמה, אקטיביות, הובלה ופיקוד מלפנים, נחישות ועצמאות.
 - חתירה להצלחת חיים. אם בעת ההיערכות לחירום ואם לאחר שהתרחש האירוע.
 - איתנות. מפקדי הפיקוד מחויבים להוביל ולסייע בשימור וחיזוק החוסן הקהילתי, הרשותי והלאומי.
- המפקדים הבכירים בפקע"ר נדרשים למנהיגות מורכבת גם במצב של רגיעה. הימצאותם של מאפיינים אלה במצבי שגרה, מסבירה את יכולת ההסתגלות המהירה לאירועי המאבק במגפת הקורונה. גישת האחריות המרחיבה לצד התרבות שהשתרשה בפקע"ר, עם השלמת הלמידה מאירועי מלחמת לבנון השנייה ובהמשך ממבצע "צוק איתן", הן הבסיס התפיסתי להתמודדות המפקדים הבכירים בפקע"ר עם אירועי המאבק במגפת הקורונה בשנה וחצי האחרונה. תפיסת הפעלה של יחידות פקע"ר והנחלת העקרונות של המנהיגות הכתומה בכל דרגי הפיקוד, הם שאפשרו באופן מהיר ויעיל לייצר שורה של פתרונות טקטיים לאתגרי המאבק במגפה. גם העובדה שמרבית המפקדים הם אנשי מילואים מבוגרים ומנוסים, המכירים היטב את המרחב האזרחי שעליו הם אחראים, סייעה בעמידה באתגרי התקופה. לתקופה האחרונה היו רווחים רבים לבניית החוסן של הפיקוד: היכרות עומק עם המסגרות, חיזוק והעמקת קשרים במרחב האזרחי ובניית יכולות חדשות. כמו כן, נוצרה הזדמנות נדירה לשתף פעולה באתגר בלתי ידוע ומורכב, לממש את היכולות הייחודיות של פקע"ר ולהגיע מוכנים יותר לאתגר הבא.

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.



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> |  התקהליות 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> |  התקהליות ושירותים <small>ניתן לקיים התקהליות 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 הדרישה 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, הלוקוחות 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

וליצטנשטיין, 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.

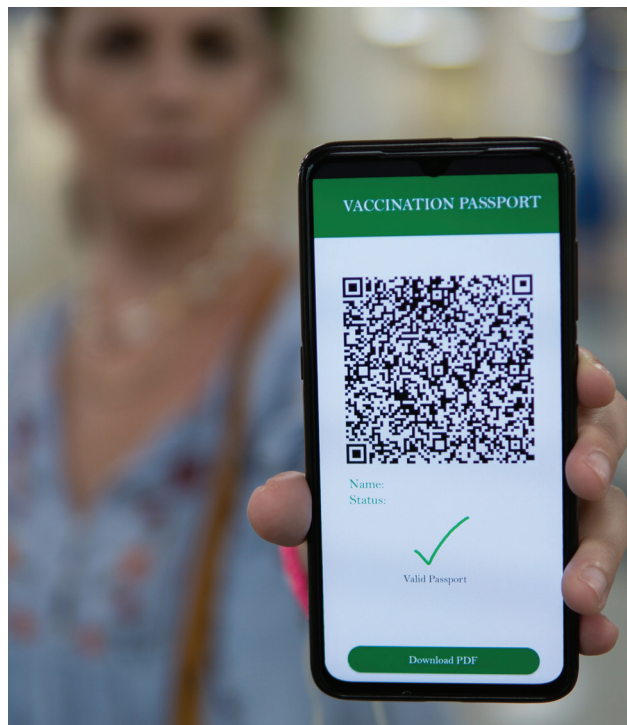
באוכלוסייה, מצב התחלואה במדינות בהן מבקרים ישראלים וכדומה, ניתן לקבוע אם תחול התפרצות מחודשת. במקרה של איומים ביטחוניים, מתקיימות הערכות מצב המשקללות בחשבון נתונים שונים בנוגע לנפוצות השטח לצד מידע מודיעיני, כדי להניח מתי עלולה להתרחש מתקפה. עניין זה למשל לא ניתן ליישום עבור איום של רעידת אדמה, שיתרחש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

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 והתמונה 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 השווה 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,

ידע ילידי: הקהילה הבדואית ופקע"ר בקורונה

שלושה רבדים משמעותיים בחברה הבדואית, שלהם תיתכן השפעה מכרעת על ההתמודדות בעת חירום: הרמה הלאומית, הרמה המקומית והרמה הקהילתית. יש צורך בפיתוח המנגנונים המקשרים בין יוזמות מקומיות אלה למוסדות המדינה ובחיוזוקם - ברמה המקומית לרשויות המקומית, והלאה לרמה הלאומית

ד"ר נוזהה אלי-אסד אלי-הוזייל, יו"ר הועדה להנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הערבית וקידום הגנות ושותפות בין ערבים ויהודים בקמפוס. מרצה בכירה בבית הספר לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית ספיר
סא"ל איה דולב, רע"ן התנהגות אוכלוסייה, מחלקת אוכלוסייה בפקע"ר



פעילות התנדבות של נשים במסגרת משלי"ט הקורונה שהקימה קואליציה של ארגוני חברה אזרחית בדואים (אג'יק, ריאן, נביע), יחד עם הרשויות ומשרד הבריאות. ידע ילידי מציג לממשלות וקהילות מקומיות אלטרנטיבות רבות כיצד להתמודד עם אסונות שונים

והיכולות של הקהילה לידי ביטוי בהתמודדות עם המצב ועד כמה הם החזיקו.

מאפייני החברה הבדואית ומשמעויות להתמודדות עם חירום

שפה אינה רק אמצעי תקשורת בין אנשים, אלא ייצוג של תרבות. דרכי הביטוי הן אמצעים לייצוגים חברתיים של ידע יום-יומי של קבוצות חברתיות, בשפה, בדימויים, בערכים, בעמדות, בנורמות ובהתנהגויות.³ לדעת הפסיכולוג החברתי וולפגנג וגנר, אפשר להבין ייצוגים חברתיים רק דרך עיניהם של חברי הקבוצה, והם ניתנים להסבר רק בהקשר החברתי שלהם. ייצוג הקורונה כמגפה עולמית, המסכנת את בריאות הציבור והעולם בכלל, לא חלחלה לקהילה הבדואית. ההתייחסות בקהילה הייתה כאל

החברה הערבית הבדואית נמצאת כיום בתהליכי השתנות רבים ומורכבים: מחברה קולקטיבית וסגורה, לחברה הממוקדת יותר בפרט ופתוחה להשפעות מבחוץ.¹ על אף השינויים המתחוללים בה, לידע התרבותי-חברתי שהצטבר במהלך הדורות, הקרוי בספרות "ידע ילידי", יש עדיין ערך רב והשפעה על האופן שבו החברה מתמודדת עם אתגריה. ידע ילידי מציג לממשלות וקהילות מקומיות אלטרנטיבות רבות כיצד להתמודד עם אסונות שונים, מכיוון שהוא יכול להעצים את חברי הקהילה לקחת תפקידים מובילים בפעילויות שמטרתן להפחית את הסיכון לאסון.²

מאמר זה יעסוק בממשק שבין הרשות המקומית, והממסד בכלל, לקהילה הערבית הבדואית ובמתח שביניהם, ויצג, לנוכח בחינת ההתמודדות עם מגפת הקורונה, באילו מקרים באו הידע



פעילות התנדבות של נשים במסגרת משלי"ט הקורונה בחברה הבדואית לחלוקת מזון ואמצעי היגיינה להתמודדות עם נגיף הקורונה. הדת והידע הילידי הם גורם הגנה חשוב לחוסן החברתי של הקהילה

קהילתי, שהוא משאב חשוב בהתמודדות עם אירועים מלחיצים. על-פי קריסטין מאגיס,⁶ החוסן הקהילתי מורכב ממשאבים ופעולות המאפשרים לקהילה להתמודד בהצלחה מול איום, שינוי, חוסר ודאות או הפתעה. גורמי ההגנה של החוסן החברתי רבים: תמיכה משפחתית; תמיכה קהילתית; ושימוש בדת ובידע הילידי. הדת והידע הילידי הם גורם הגנה חשוב לחוסן החברתי של הקהילה.

הקהילה הבדואית היא מוסלמית דתית, וביטויי הדת בה מתחזקים בשנים האחרונות. המחקרים מראים איך שימוש בדת הפחית השלכות השליליות של מצוקה וטראומה.⁷ כך, בעת אירוע מלחץ הדת עשויה לספק סכמה קוגניטיבית עוצמתית שתמתן את התנפצותם של אמונות עבר.⁸ כמו כן, רמה גבוהה של סולידריות בקשרים המשפחתיים והבין-דוריים

וירוס שיחלוף, ותפיסה זו יצרה מציאות לא זהירה ומקלה מאוד בהקשר למגפה. הקהילה המשיכה להתנהל כאילו אין מגפה, ונתנה עדיפות לאירועים החברתיים והתרבותיים. ההשלכות היו קשות, ואחוז גבוה מבני החברה הבדואית חלה בקורונה.

החברה הבדואית בדרום מורכבת משבטים שונים שיש ביניהם אינטראקציה ויחסי גומלין.⁴ אירועי הקהילה כמו חתונות, התארגנות פוליטית ועוד מתקיימים כאירועים גדולים, וכל בני השבט לוקחים בהם חלק פעיל. במקרה של מוות בקהילה הבדואית, נבנית סוכת אבלים גדולה שאליה מגיעים כל בני הקהילה כדי לנחם. בעת מוות טראומטי, כמו תאונה או רצח, גבולות הקהילה מתרחבים כדי לכלול אנשים מהחברה הערבית הכללית ולא רק מתוך הקהילה הבדואית.⁵

מחקרים שנערכו בקרב החברה הבדואית מצביעים על חוסן

באמצעות הידע הילידי הקהילה מנצלת עד תום את משאביה הפנימיים, וכך אין צורך במעורבות גורמי חוץ צורך כל עוד הכוחות הפנימיים מתפקדים.

התמודדות בחירום: בין הרשות המקומית לקהילה

בישראל נתפסת הרשות המקומית על-ידי הגופים האמונים על תפקוד בחירום - רח"ל (רשות החירום הלאומית), פקע"ר ומשרדי הפנים והרווחה), כ"לבנת היסוד לטיפול בעורף". חוק ההתגוננות האזרחית, מנחה את הרשויות המקומיות בנוגע לתחומי אחריותן בתחומי ההתגוננות האזרחית, בעת חירום. הרשות המקומית נדרשת לבצע פעולות הכנה והיערכות למקרי חירום שונים, למפות את נקודות התורפה והחוזק של המרחב ולתכנן תוכניות מענה לחירום. מעבר למאמץ שבאספקת שירותי השגרה ככל שניתן, מוגדרים שירותים ופעולות מורחבות, הנדרשים לאור התמודדות עם מצב חירום, כגון: הפעלת מתנדבים, מענה ממוקד לאוכלוסיות עם מוגבלות, הסברה והעברת מידע לציבור ועוד.

על אף מרכזיותה, אין לראות ברשות המקומית הגורם הבלעדי המשפיע על איכות ההתמודדות עם חירום במרחב מסוים. הספרות המחקרית¹³ מצביעה על היכולות וההון החברתי, האנושי והתרבותי שבהם מחזיקה האוכלוסייה, כגורם משפיע על ההתמודדות בעת חירום, ואף יותר מכך - ביכולות הקהילתיות שמסוגלות למצות את המשאבים הקיימים בקרב האוכלוסייה.

בחברה הבדואית בנגב יש כמה אתגרים העולים לנוכח תפיסה זו: ראשית, בשל קיומם של יישובים לא מוכרים שמידת תפיסת שייכותם למועצה אינה ברורה. שנית, מנהיגות המועצה לא בהכרח נתפסת כמובילה ברמה המקומית, כפי שניתן לראות ברשויות אחרות בישראל, מכיוון שמולה ניצבת מנהיגות דתית וקהילתית בעלת השפעה מובהקת. שלישית, בעת חירום רשויות אלה, מעוטות המשאבים, נוטות פעמים רבות לנקוט בגישה של צמצום פעילות, והן בעלות יכולת מוגבלת בהפעלת מתנדבים בשל מנגנונים לא סדורים.

ההון האנושי והתרבותי הם נכסיו האישיים של אדם הנצברים במהלך חייו. דרכם מתעצבים ערכיו, השכלתו, ידיעותיו, יכולותיו וכישוריו של הפרט.¹⁴ על כן הוא עשוי לתרום רבות להתמודדות עם מצבי משבר, כמו ביכולת להעברת מידע באופן יעיל, ולקיים קשרים הדדיים המסייעים בהתמודדות.¹⁵ הידע הילידי, לפיכך, מכיל בתוכו הרבה מן הידע התרבותי-חברתי, הן אודות האמונות ודפוסי החשיבה של חברי הקהילה והן בנוגע לדפוסי האינטראקציה ביניהם.

מחקרים הראו שהידע הילידי של הקהילה הבדואית תרם רבות לחיזוק החוסן הקהילתי בטווח הקצר, בעת הטראומה, אך מנע, ולעיתים פגע, בשלב מאוחר יותר.¹⁶ משתתפי המחקר דיווחו על מועקה נפשית, כאב ועצב אצל בני המשפחה, אולם בשל הנורמות החברתיות והדתיות הם לא פנו לעזרה שכן הדבר יכול להעיד על חולשה. כמו כן, מבחינת הדת, האדם מצווה לבקש עזרה מאלוהים ולא מאדם כמוהו.¹⁷

תורמת להיווצרות קרבה ומחויבות בין בני המשפחה, והקהילה הבדואית היא קולקטיבית בדרך שערכיה נשמרים לדורי דורות. הסולידריות החברתית היא משאב חשוב שיש לשמר אותו. לעיתים מעורבות חיצונית, המתבטאת במתן עזרה וסיוע, עלולה ליצור תלות ולפגוע בסולידריות החברתיות והחוסן הקהילתי. במהלך השנים התרחשו כמה אירועים, כמו מאבק על בעלות קרקעות וסוגיית היישובים הלא מוכרים בנגב, שיצרו חיץ בין אוכלוסייה זו למדינה. בעת ההתמודדות עם הקורונה, משבר האמון בא לידי ביטוי בהטלת ספק במידע שמועבר מלמעלה למטה, באמינות הבדיקות הרפואיות והאבחונים, ואף באמינות החיסונים. אחת ההשלכות של אותו משבר אמון במערכת הרפואית הביאה לידי טיפול ביתי בבני משפחה שחלו והימנעות מאשפוז - מגמה חדשה שיש לבחון אותה לעומק ולבחון את יתרונותיה, כאסטרטגיה ילידית לטיפול במשבר הקורונה ובבני הקהילה החולים.

ידע ילידי בעת חירום

ידע ילידי מוגדר בספרות כידע שפותח על ידי עמים ילידים במשך דורות כתוצאה מכיבוש מתמשך. בשל כך עמים ילידים מפתחים הבנה של הקשר של קהילותיהם, לסביבות הטבעיות והחברתיות הסובבות אותם.⁹ ידע ילידי מציג אלטרנטיבות רבות לממשלות ולקהילות מקומיות כיצד עליהם להתמודד עם אסונות שונים, ויכול להעצים את חברי הקהילה לקחת תפקידים מובילים בפעילויות שמטרתן להפחית את הסיכון לאסון.¹⁰ במצב של אי ההבנה של הרשויות הממשלתיות את התנהלות הקהילה בעת אירוע הטראומטי, עלולה להתבצע פעולה שיכולה לפגוע בערכים של הקהילה, ובאמון בין הקהילה למדינה. קהילה המחזיקה בידע ילידי שיש לו את היכולת להפחית סיכונים אסון, מסוגלת לטפל בעצמה ולהתמודד עם אסונות במינימום תמיכה חיצונית.¹¹ למרות חשיבות הידע הילידי, לעיתים אין נגישות אליו בשל אי זמינותו. מדובר בידע שמועבר בעל פה, מדור לדור ואינו מתועד. כמו כן, שילוב הידע הילידי במוסדות המדינה קשה ומורכב, ולכן לרוב נשאר הידע המערבי כידע דומיננטי.¹² יתרה מכך,

**למרות חשיבות הידע הילידי,
לעיתים אין נגישות אליו בשל אי
זמינותו. מדובר בידע שמועבר
בעל פה, מדור לדור ואינו מתועד.
כמו כן, שילוב הידע הילידי
במוסדות המדינה קשה ומורכב,
ולכן לרוב נשאר הידע המערבי
כידע דומיננטי**



נוער מתנדב בתנועת הנוער שביבת אג'יק, בפעילות חלוקת חומרי הסברה. המאמצים כללו הסברה בשפה הערבית באמצעים כתובים ובתשדירים, תוך שימוש ברשתות חברתיות בעיקר

לצוות מחזיקים. במסגרת יוזמה זאת, גויסה מנהיגות מקומית ארגונית-דתית ורפואית, הנתפסת על-ידי הקהילה כאמינה: השייח והאימאם; איש רפואה מתוך השבט; אנשים מוכרים ופעילים מתוך הקהילה. נוסף על זיהוי האנשים המשפיעים בקהילה, גם החשיבה על הזמן והמקום עברו התאמה תרבותית, כך שהשיח התנהל בימי שישי בטרם התפילה ב"שיג" (אוהל הגברים) של אדם מכובד בקהילה. באופן זה נעשה שילוב בין שיח, דרשה, תפילה וארוחה. למעשה, התוכן שולב בתוך שגרת החיים התרבותית והחברתית של הקהילה. בכמה כפרים שנקטו שיטה זו נרשמה הצלחה, אולם ההרחבה לכפרים נוספים הייתה מורכבת יותר. ככל הנראה

התמודדות עם הקורונה בקרב רשויות וקהילות החברה הבדואית בנגב

כאשר בוחנים את התמודדותה של החברה הבדואית בנגב וכלל הכוחות הפועלים במרחב עם מגפת הקורונה, אפשר לזהות דפוסים שונים של התנהלות. אחד הצרכים המהותיים ביותר להתמודדות יעילה במצבי חירום, ובפרט מצבי חירום חדשים ולא מוכרים כפי שהייתה המגפה בתחילת 2020, הוא הצורך במידע אמין ורלוונטי. משרד הבריאות, קופות החולים, פקע"ר והרשויות המקומיות נקטו מאמצים רבים כדי להעביר את המידע הרלוונטי לציבור הבדואי בנגב. המאמצים כללו הסברה בשפה הערבית באמצעים כתובים ובתשדירים, תוך שימוש ברשתות חברתיות בעיקר. ואכן מסע ההסברה הגיע לקהל יעד צעיר בקרב החברה הבדואי. ברם, אותו קהל אינו נמצא בעמדת השפעה על השיח החברתי הרחב באוכלוסייה הבדואית, ועל כן מאמצים אלה לא היו מספקים לבדם.

לעומת זאת, השימוש במסגדים ובאנשי דת ככלי להעברת מידע באופן רחב הוא דוגמה מוצלחת להתאמה תרבותית של דרכי התקשורת וזיהוי נקודות ההשפעה. יתרה מכך, יש לציין מאמצי העברת ידע שהגיעו כיוזמות מתוך הקהילה, ובכך אפשרו התאמה מדויקת יותר. במהלך תחילת מאמץ החיסונים ב"גל השני", העלה ראש צוות חירום יישובי בכפר הלא מוכר רח'מה בסמוך לירוחם את הפער, הן בשיח והן בכלים שבהם נעשה שימוש להעברת המידע על החיסונים. בהמשך הוא גיבש הצעה למענה, על בסיס הידע התרבותי והחברתי שבו הוא וחבריו

המאמצים כללו הסברה בשפה הערבית באמצעים כתובים ובתשדירים, תוך שימוש ברשתות חברתיות בעיקר. ואכן מסע ההסברה הגיע לקהל יעד צעיר בקרב החברה הבדואי. ברם, אותו קהל אינו נמצא בעמדת השפעה על השיח החברתי הרחב באוכלוסייה



ישיבת תיאום של מחוז דרום בפקע"ר וארגוני חברה אזרחית מהחברה הבדואית. פן נוסף המשפיע באופן דרמטי על יכולת ההתמודדות בחירום, נוגע למידת האקטיביות של הפרט ושל הקהילה

ובהוצאה לפועל של פעולות מקדמות התמודדות. מנגד, המקומות שבהם התמקדו המשל"טים בניהול המאמצים באופן לוגיסטי בלבד, או בדומה לזה שנקטו רשויות יהודיות ואחרות ללא התאמה מקומית תרבותית, היכולת להשפיע ולהוביל לאפקטיביות פחתה.

פן נוסף המשפיע באופן דרמטי על יכולת ההתמודדות בחירום, נוגע למידת האקטיביות של הפרט ושל הקהילה. בתחילת ההתמודדות עם הקורונה הועברו ההנחיות בצורה ריכוזית, מלמעלה, באופן שצמצם הזדמנות לעידוד אקטיביות מלמטה. ייתכן שעובדה זו הובילה את בני החברה הבדואית שלא לכבד את ההנחיות, ולהמשיך בהתנהלות רגילה כאילו אין מגפה. מנגד, יש הטוענים שייתכן והתנהלות זו בלמה מצבים נפשיים קשים כמו דיכאונות, כפי שהיה בקרב רוב האוכלוסייה במדינת ישראל. ואולם בהתמודדות ממושכת שכזו יש חשיבות להירתמות של הקהילה ולעידוד הפעולה האקטיבית של האוכלוסייה. ללא חיבור האוכלוסייה לרציונל המניע את המהלכים וליכולת שלה לתת מענה לעצמה, ייתכנו אחת משתי תגובות: התרחבות ההימנעות וההתעלמות מן ההנחיות ומן הגורם המנהל את המצב, או מצידה השני של הסקאלה פיתוח תלות מתעצמת בגורם חיצוני, שלא מאפשר חזרה עצמאית לתפקוד.

בשלבים הראשונים של התפרצות המגפה יש לציין לחיוב את ההתארגנות הבולטת של ארגוני חברה אזרחית מתוך החברה הבדואית (ובפרט אג'יק, שתי"ל וינביע), שיזמו הקמת מרכז לוגיסטי באבו תלול. אליהם חברו בהמשך נציגי משרד הבריאות

האתגר עלה כאשר נדרש סנכרון עם עמדות החיסונים ורופאי קופות החולים. במקרה זה, בלט העדרה של הרשות המקומית כמנהלת את סנכרון המאמצים.

יש לציין, כי ברשויות רבות הוקמו משל"טים ייעודיים לקורונה, שסייעו לרשויות לרכז את המאמצים ולסנכרן בין הגורמים השונים. במצבים שבהם נקשרה היוזמה המקומית עם התרבות והקהילה, ועם יכולת הארגון והניהול ברשות המקומית ובמשל"טים שלה, אפשר היה לזהות הצלחות בהטמעת הידע

ללא חיבור האוכלוסייה לרציונל המניע את המהלכים וליכולת שלה לתת מענה לעצמה, ייתכנו אחת משתי תגובות: התרחבות ההימנעות וההתעלמות מן ההנחיות ומן הגורם המנהל את המצב, או מצידה השני של הסקאלה פיתוח תלות מתעצמת בגורם חיצוני, שלא מאפשר חזרה עצמאית לתפקוד

ופקע"ר. במהלך תקופה ארוכה הפעילה התארגנות זו אולפן מקומי לסיוע במאמצי ההסברה, והופעלו מתנדבים מקומיים לפעולות לוגיסטיות שונות (המרכזית בהן חלוקת מזון). התארגנות זו אף חברה למרס"ל¹⁸ ובכך אפשרה להסתייע בגורמים חיצוניים בהתאם לצרכים המקומיים שנתרו ללא מענה, כפי שסימנו חברי הקהילה. התארגנות אפקטיבית זו לא המשיכה באותו אופן ב"גלים" הבאים. אם בשל הצרכים המשתנים, אך לא פחות מכך בשל חילוקי דעות בין רשויות שונות בנוגע לאופן ההתנהלות וחלוקת המשאבים.

למידה להמשך

בחברה הבדואית בנגב אפשר לסמן שלושה רבדים משמעותיים, שלהם תיתכן השפעה מכרעת על ההתמודדות בעת חירום: הרמה הלאומית (הכוללת את הניהול הרחב של האירוע, משרדי הממשלה, פקע"ר ויתר ארגוני החירום); הרמה המקומית (ובפרט הרשויות המקומיות); והרמה הקהילתית (המחזיקה בידע הילידי, התרבותי-חברתי). לדעתנו, גם אם רמת המוסדות - הלאומיים והמקומיים - תהיה טובה, הרי שלעולם תידרש התאמה לקהילה ולחברה. בפרט, כאשר מדובר במיעוט עם ייצוג מועט עד בכלל לא, בקרב הגורמים הלאומיים המנהלים את האירוע.

במקרים שהוצגו במאמר זיהינו יוזמות מן השטח ומתוך הקהילה להתאמה לצרכים, בין אם בהיבט המידע ואופן ניסוחו והפצתו, ובין אם בפעילות לוגיסטית ומתן מענה לצרכים באופן המעודד את אקטיביות הקהילה. אפשר לסמן מקרים שבהם החיבור לארגונים ברמה מקומית ולאומית צלח, והוביל לפעולה אפקטיבית. ואולם מן הצד האחר נראה שיש קושי לשמר את ההצלחות המקומיות ויש צורך בפיתוח המנגנונים המקשרים בין יוזמות מקומיות אלה למוסדות המדינה ובחזוקם - ברמה המקומית לרשויות המקומיות, והלאה לרמה הלאומית. חיבור שכזה יאפשר מענה מדויק ומותאם לצורכי הקהילה, ויגביר את אפקטיביות המאמצים בכלל. נוסף על כך, המעורבות של חברי הקהילה בתכנון ובביצוע המענה בשטח, עשויים לתרום הן לתחושת הסולידריות וההתמודדות המשותפת והן לאמון בין כלל הגורמים הפועלים.

אנו רוצות להודות לרס"ן (מיל') טל שמיר, רת"ח חברה ערבית בתא חברה ישראלית בפקע"ר, על שיתוף חוויותיו והידע שלו מן הליווי של מאמצי ההתמודדות בקרב החברה הבדואית בנגב.



ישיבת תאום של מחוז דרום בפקע"ר וארגוני חברה אזרחית מהחברה הבדואית

ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.

חשיבות החוסן המנטלי של משרתי המילואים בגדודי החילוץ בקורונה

ביאורים שונים ומגוונים למושג החוסן, תהליך בנייתו ומרכיביו, ומהם מסקנה בולטת אחת - הצורך לעסוק בו. המשימות שנדרשו אליהם גדודי המילואים מפרוץ המגפה העלו את הנושא לסדר היום, ולשם כך נעשו פעולות רבות כדי לשמר את החוסן ומשאבי ההתמודדות. הצלחת האנשים ועמידת הפיקוד במשימות מעידות כי יש להמשיך ולעסוק בנושא באופן סדור

רס"ן רועי דנון, לשעבר קב"ן פקע"ר

סא"ל אמיר פרידמן, קצין אג"ם מנהלת איתמ"ר ומג"ד חילוץ 944 במילואים

סא"ל (מיל') ד"ר משה פרחי, ראש החוג לעבודה סוציאלית במכללת תל-חי, סגן קב"ן פקע"ר במילואים



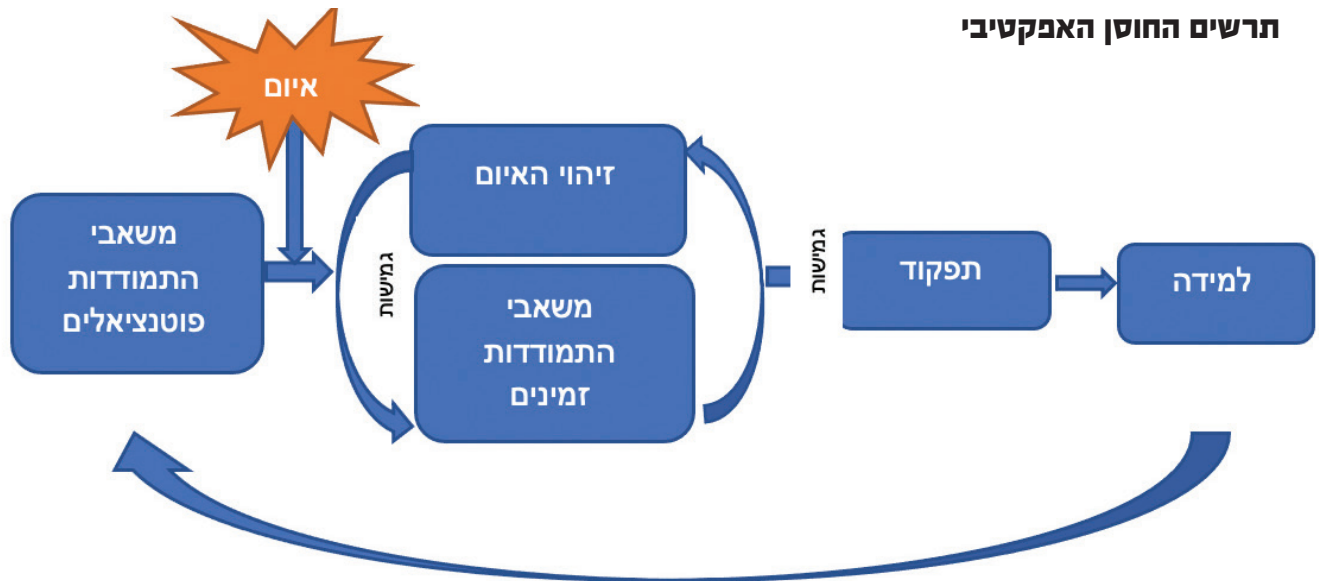
חיילי גדוד 944 במחוז דן בפקע"ר במשימת הפעלת מלונית קורונה, מלון דן פנורמה תל אביב. המשימה, והאתגרים הטמונים בחובה הציפו תובנות בנושא החוסן

ובדיקות סרולוגיות, היו חדשות ולא מוכרות, ובמקביל למשימות חירום (מבצע "שומר החומות") ומשימות מתפרצות בפרק זמן של 45 יום (אסון מירון, קריסת הטריבונו בגבעת זאב וקריסת הבניין במיאמי). משימות אלה חשפו את כוחות החילוץ לחרדה, לתסכול ולכעס של האזרחים, לצד מראות וריחות קשים, דילמות ערכיות, מאמצים פיזיים ומנטליים ועבודה בסביבה אזרחית ובתנאים פיזיים קשים.

במאמר מוצגת סקירת תפיסת החוסן כמרכיב עיקרי ביכולות התפקוד, כאשר על בסיס סקירה זו מוצגת המורכבות הרבה שבמשימות גדודי החילוץ בסדיר ובמילואים בפרט. בראי החוסן המנטלי אנו ממליצים ליישם את תפיסת מענה בריאות הנפש בחירום בצה"ל - עיקרון המענה השלם - בניית תוכנית כושר נפשי וחוסן מנטלי באימון כוחות חילוץ ורפואה (והטמעתה בתיקי היסוד בפיקוד), הכנת הכוחות למשימות אופרטיביות

בשל התפשטות נגיף הקורונה והצורך למיגור המגפה נולד הצורך להפעיל את פקע"ר על שלל יחידותיו כדי להתערב במשימות לאומיות בקרב אזרחים. בין אם מדובר במשימות המוכרות לכוחות או משימות ללא הכשרה מוקדמת, נדרש חוסן מנטלי לצורך הצלחה במשימה ולמניעת תחלואה נפשית, בעיקר מסוג הפרעות דחק. ליווי גורמי בריאות הנפש בשילוב עבודת המפקדים החל בשלב אימוני הגדודים ובעת התעסוקה המבצעית, עשוי להגביר את תחושת המסוגלות, את השמירה על חוסן המשרתים, ואת הצלחה במשימה ובמניעת תחלואה נפשית.

אנשי כוחות החילוץ בפקע"ר מאומנים בחילוץ לכודים מאתרי הרס ואזורים מוכי אסון ומסייעים למאמץ הכללי בעת משברים לאומיים. המשימות להן נדרשו הכוחות בעת ההתמודדות עם המגפה, כמו פיקוד ושליטה על מלוניות המבודדים/מחלימים



האיומים הניצבים מולו יקשו עליו להשתמש באופן מותאם במשאבי ההתמודדות שלו מול האתגר. הגדרת החוסן האופרטיבי היא אם כן: "יכולת האדם לבצע שימוש מותאם במשאבי ההתמודדות הזמינים לו אל מול האיומים / אתגרים הניצבים מולו".

תרשים החוסן האפקטיבי

מרכיבי יצירת החוסן האפקטיבי⁶ הם יכולת האדם לזהות בכל רגע נתון את האתגר הנמצא מולו, ולהתאים את משאבי ההתמודדות הזמינים והמותאמים אשר יובילו ליכולת תפקוד נאותות וירחיבו את משאבי ההתמודדות הפוטנציאליים. מודל נוסף המסביר את היכולת להתמודד עם אתגרים בעילות הוא המודל הסלוטוגני של פרופ' אהרון אנטונובסקי. גישה זו ממוקדת בקידום בריאות, ומתבססת על ההנחה שהדחק קיים בחיינו בכל מיני אספקטים ואיננו אירוע יוצא דופן. גישה זו מכוננת את האדם לחפש אחר הכוחות והמשאבים התורמים לבריאות, כמו: תמיכה חברתית, יציבות תרבותית, הכנסה, השכלה, מערכת חיסון ועוד. המושג שטבע אנטונובסקי ואשר בעיניו משקף את כל הרכיבים הללו הוא תחושת הקוהרנטיות. לתחושה שלושה מרכיבים: האחד, מובנות - נטייה לצפות שהעולם מובן, הגיוני וניתן לניבוי, מה שמאפשר להתמודד קוגניטיבית עם גורם הדחק. השני, נהילות - נטייה לצפות שהדרישות שמציבים גורמי הדחק ניתנות לניהול ושליטה באמצעות המשאבים העומדים לרשות האדם. השלישי, משמעותיות - נטייה לראות את החיים כבעלי משמעות מספקת את הדחף המוטיבציוני להתמודד עם האתגרים.⁷ התנסויות של אדם במצבים שבהם נדרשה התמודדות עם משבר והיכולת שלו להתמודד עצמאית, לצד קבלת תמיכה מהסביבה, יכולה לסייע לבנות תחושת קוהרנטיות שמתייצבת בגרות. הפסיכיאטרית פרופ' בטי פפרבאום ועמיתיה מצאו שש אסטרטגיות התערבות המבוססות על הערכה, תכנון ופעולה

בעת המעבר משגרה לחירום, ייעוץ למפקדים תוך כדי המשימה והתערבות פרטנית במקרה הצורך וביצוע סגירות מנטליות למשימות אלה ומתן מענה נפשי ביום שאחרי.

החוסן המנטלי ומרכיביו

יש שיח רב שנים בתחום החוסן ומשמעותו. חלק מהחוקרים מדגישים כי משמעותו של חוסן הוא יכולת ההסתגלות החיובית מול הפרעה, לחץ או מצוקה. חוקרים אחרים מדגישים כי החוסן הוא דווקא יכולתו של האדם לשלב בין משאבי התמודדות שונים.¹ במישור הקהילתי, חוסן מתואר כיכולת התמודדות, השתקמות והסתגלות קהילתית למצבי משבר באמצעות פעולות מכוונות, משותפות ומשמעותיות שמטרתן תיקון השפעותיו של המשבר.² בהמשך הורחב המושג אל היכולת לצפות מראש מצבי משבר ולהיערך לקראתם.³

תהליך בניית החוסן

תפיסת החוסן המקובלת בעולם Bounce back מדגישה את האדם החסון כבעל יכולת התמודדות טובה ומסוגלות לתפקד לאחר אירועי דחק שונים,⁴ אולם מתקשה להסביר את התהליך המאפשר התמודדות נאותה שתוביל בהמשך ליכולות לצלוח את המשברים השונים ולהמשיך קדימה. פרופסור מולי להד, פסיכולוג המומחה לטיפול בפסיכורטראומה ופרופסור סטיבן הובפול (תיאוריית שימור המשאבים) מתארים את החוסן כהימצאות של משאבי התמודדות שונים פוטנציאליים או כאלו הזמינים לאדם באותו הרגע להם הוא נזקק כגון ערנות, מצב רגשי, מצב גופני ועוד. הפרדה זו מסייעת בהבנת הפערים הקיימים חדשות לבקרים בין תפקוד מצופה מחייל ברגע מסוים ובין התפקוד בפועל.⁵ הפער בין המשאבים הפוטנציאליים ובין המשאבים הזמינים הוא חשוב, אך יש לקחת בחשבון גם את האתגר מולו ניצב האדם. חוסר היכולת של האדם לזהות ולשיים בזמן אמת את

מקומית. אחת מהן, ערכת הכלים לחוסן של מרכז הטרור והאסון CART המתבססת על שבע תכונות וכישורים קהילתיים: חיבור, מחויבות וערכים משותפים בין חברי הקהילה; השתתפות; תמיכה וטיפול; מבנה, תפקידים ואחריות; משאבים; שיקוף ביקורתי ובניית מיומנות; ותקשורת.

המרכז המחוזי של לוס אנג'לס לחוסן לאסונות בקהילה LACCDR (Los Angeles County Community Disaster Resilience) זיהה חמישה מרכיבי ליבה של חוסן התומכים ברווחתו הנפשית של הקהילה: בריאות גופנית ופסיכולוגית של האוכלוסייה; רווחה חברתית וכלכלית של הקהילה; תקשורת סיכונים יעילה; שילוב ומעורבות של ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים; וקשר חברתי.⁸

חשיבות החוסן המנטלי לתפקוד המבצעי של חיילי פקע"ר

חוסן ומנטליות הם מרכיבים בכשירות המחלץ בעמידה במשימתו. בעולם החילוף מרכיבים אלה באים ביתר שאת, מכיוון שיש לחצים רבים למחלץ במשימתו כמו: עבודה תחת אש, חילוף בסביבה לא סטרילית, תחת לחץ זמן, תקשורת במרחב הפעולה, ריחות חריפים של מוות ודם ועוד. האירועים המבצעיים האחרונים – מבצע "שומר החומות", אסון מירון, קריסת הטריבונה בפסגת זאב וקריסת מבנה המגורים במיאמי – רק מחדדים את ההתמודדות והאתגרים העומדים בפני המחלץ. עם זאת, ב-18 החודשים מפרץ המגפה בישראל גדודי החילוף עסוקים במשימות חדשות ולא מוכרות, אך עדיין בסביבת העורף האזרחי.

במהלך משימות אלה נחשפו מפקדי הגדודים וחייליהם לפעילות אזרחית אינטנסיבית, ופעלו במשימות שונות ומאתגרות במרחב האזרחי. משימות נפתחו ונסגרו לנוכח הנחיות הפיקוד ומשרדי הממשלה, ולא תמיד היה זמן להתכונן באופן מנטלי וערכי להתמודדות עם האתגר האזרחי בשעת חירום, בעיקר בגל הראשון. בעת ביצוע המשימות נחשפו מפקדי הגדודים וחייליהם ללחצים רבים, ובמקרים רבים תגובות החיילים לא היו מיידיות לסיטואציה, והיו שטענו כי הפעילות במלונות החולים והמבודדים השפיעה עליהם בפן הנפשי.

דוגמה לחשיבות החוסן המנטלי בקרב לוחמי חילוף אפשר לראות בפעילות גדוד חילוף במילואים 944 של מחוז דן, בעת הפעלת הפיקוד והשליטה של מלון מבודדים דן פנורמה בתל-אביב. בגל הרביעי של המגפה בשלהי אוגוסט 2021 נדרשו חיילי הגדוד למבצע הבדיקות הסרולוגיות, במטרה לצמצם את כמות הבידודים בקרב תלמידי ישראל בגילאים 3–12 ולקטוע שרשראות הדבקה. הגדוד נדרש לגייס מעל 80 אנשי מילואים לטובת המשימה בת השבועיים, כאשר אליו הצטרפו גדודים נוספים בפקע"ר שנדרשו להכין סד"כ לטובת המשימה לפתיחת מתחמים בכל רחבי הארץ. המשימה, והאתגרים הטמונים בחובה הציפו תובנות בנושא החוסן, ובהן התובנה כי שמירת קשר רציף עם החיילים בשגרה תוכיח את עצמה בחירום. האתגר הראשון של המשימה היה להביא אנשי מילואים בתזמון מורכב – סוף החופש הגדול. חשיבות הקשר בין המפקד לחייליו בעתות

שגרה באה לידי ביטוי בחירום. רק מפקד שנמצא בקשר לא רשמי (אימון) עם חייליו, יידע להתמודד עם הקשיים שחייליו מתמודדים עימם בעת התעסוקה. בהתאמה, חיילים שמפקדם מפגין נוכחות בעתות שגרה, יידעו לפנות אליו לסייע בחירום. התובנה השנייה נוגעת להיערכות למבצע כה רחב שמחייבת הכנה נכונה, מקצועית ומנטלית. למבצע גויסו כ-6,000 אנשי מילואים – סדר גודל של מחוז שלם. משימה זאת ומשימות קודמות בגלים הקודמים חידדו כיצד נדרש להכין את האנשים לקראת מה שהם עתידים להתמודד.

מגפת הקורונה הדליקה זרקור על אופן ההתמודדות של חיילי המילואים עם המרחב האזרחי בשעת חירום, והדגישה את הכשירות הנדרשת של מוכנות מנטלית להתמודדות עם מצבים מאתגרים בביצוע המשימה. האחרון שבהם היה קריסת הבניין בפלורידה ביוני 2021. משימות אלה מלמדות על חלק מהאתגרים המנטליים והערכיים שמאפיינים את חיילי הפיקוד ויחודיים להם. בשגרה הגדודים מגויסים אחת לשלוש שנים לזמן קצר לטובת אימון מקצועי, ולא נוצרת הזדמנות ראויה להעמיק בנושא ולבנות כושר נפשי. בעבר היו ניסיונות בפיקוד לבצע פעולות לחיזוק החוסן כמו: שיחת קב"ן בתחילת אימון, בניית סימולטור מדמה ושליחת חיילים לתעסוקה מבצעית בשירות כיבוי אש, אך לרוב פעולות אלה "נהדפו" לטובת אימון מקצועי. כיום אין מעטפת מנטלית-ערכית סדורה ומחייבת בכשירות לגדודי המילואים בפיקוד. ההכנה המנטלית צריכה להיות מכוונת לא רק להתמודדות עם מראות קשים ואתגרי החילוף, אלא גם למגע עם האוכלוסייה האזרחית ולהתמודדות הכוחות עם מצוקותיהם. לשם כך יש לשלב קציני בריאות נפש בהכנת הכוחות כבר בשלב האימונים בשגרה לצורך אימוני כושר נפשי, בעת גיוס הכוחות לצורך ריענון העקרונות, במהלך המשימה ובסיומה לצורך סגירה מנטלית.⁹

מסקנות והמלצות

המשימות שביצעו כוחות המילואים של פקע"ר מלמדות כי האתגרים הטמונים בחיכוך עם האוכלוסייה האזרחית בעורף שונים בתכלית מאתגרי הלוחם בשדה הקרב, או מאתגרי מערכים נוספים האמונים על משימות הגנה. על כן נדרשת התייחסות מחודשת בפיקוד בכל הקשור לחוסן המנטלי ולבניית כושר נפשי, והבנה כי המענה השלם מורכב מאימונים לבניית הכושר הנפשי, מליווי גורמי מקצוע תוך כדי המשימה ומשיחות סיכום בסיומה.

כדי לאפשר שימור תפקוד מיטבי בעצמות גבוהה עלינו להגביר את מסוגלות החיילים לגמישות מחשבתית, לספק לחיילים מגוון רחב של אמצעי תפקוד ולאפשר להם להתאמן בהתאמת האמצעים השונים העומדים לרשותם ב"כאן ועכשיו" ובין האתגרים המיידים הניצבים מולם.

הקורונה לימדה אותנו שגדודי המילואים עתידים להתמודד עם משימות במרחב באזרחי, ולא רק במתווה של חירום או מלחמה, לכן נדרש לבנות שתי מעטפות מנטליות-ערכיות: מעטפת לחירום ומלחמה לאירועי הרס ושגרת חירום אזרחית; מעטפת לפעילות לאומית אזרחית. את הכוחות יש להכין לקראת תרחיש



משלחת חילוץ של פקע"ר לאסון קריסת הבניין בסרפסייד, פלורידה (יוני 2021). גדודי המילואים עתידיים להתמודד עם משימות במרחב באזרחי, ולא רק במתווה של חירום או מלחמה

7. לקראת משימות אזרחיות יש לבצע למידה על פעילות חיילי הפיקוד בתקופת הקורונה כמודל של רגישות אזרחית ותרבותית.
 8. מפגש רטרוספקטיבי עם נציגי קהילות ייחודיות: ערבים, חרדים וכדומה, שחוו אירועי חילוץ והצלה, במטרה לחדד את הרגישות התרבותית הנדרשת במצבים מורכבים ושיחת עיבוד של חיילי המילואים.
- יש ביאורים שונים ומגוונים למושג החוסן, תהליך בנייתו ומרכיביו, ומהם מסקנה בולטת אחת - הצורך לעסוק בנושא זה, לבנות ולשמר את החוסן והכושר הנפשי של אנשי החילוץ ביחידות פקע"ר בכלל ויחידות המילואים בפרט. המשימות שנדרשו אליהם גדודי המילואים מפרוץ המגפה העלו את הנושא לסדר היום, ולשם כך נעשו פעולות רבות כדי לשמר את החוסן ומשאבי ההתמודדות. הצלחת האנשים ועמידת הפיקוד במשימות מעידות כי יש להמשיך ולעסוק בנושא באופן סדור, בניית תכניות ואימונים ייעודיים.
1. הכשרת המפקדים מרמת מ"כ לזיהוי-טיפול-מתן מענה כאשר חייל נפגע נפשית במהלך הפעילות.
 2. שילוב גורמי בריאות הנפש מגדודי הרפואה המחוזיים באימוני הגדודים, ולמידת מודלים המאושרים על-ידי צה"ל כתכנים מחייבים: מג"ן, משא"בים, אימונים קשביים ופיתוחים נוספים בראשות מחלקת בריאות הגוף והנפש בצה"ל וענף כושר נפשי. שילוב זה יכלול למידת המודלים ושילובם באימוני החילוץ על אתרי ההרס המדומים.
 3. ביצוע אימונים מדמי מציאות ושימוש באמצעים כמו סימולטור חילוץ, הפלת פצועי נפש והתמודדות המפקדים בהחזרתם לחימה.
 4. התאמת האימונים מדמי מציאות על-פי המערכים השונים, ומתן מעטפת מתאימה לכל מערך.
 5. בניית אימונים המאתגרים את קצה היכולת, אך בסרגל המייצר חווית הצלחה ורציפות התפקודית של החייל והגדוד.
 6. יצירת שיח מפקדים-חיילים על מורכבות המעבריות בין שגרה לחירום והתמודדות עם האתגרים.
- ההערות למאמר זה מתפרסמות בסוף הגיליון.**



הרשות המקומית כלבנת היסוד בהתמודדות עם הפרעות - מהלכה למעשה

1. תיק אב להיערכות העירייה בחירום, אפריל 2015 - <https://bit.ly/3IE5dhE>
2. מאיר אלרן, כרמיית פדן ואיה דולב, "חירום, חוסן והעיר הגדולה", עדכן אסטרטגי, כרך 23, גיליון 2, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2020.
3. Elise Campbell & Hana Passen, "All Disasters Are Local. Resilience Should Be, Too, New America", 2019 - <https://bit.ly/3GfuczI>; Col, J. M, "Managing disasters: The role of local government", Public administration review 67, 2007, pp. 114-124
4. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p182_001.htm
5. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/211_003.htm
6. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/211_008.htm
7. מסמך גיבוש אסטרטגיית פקע"ר, 28 ביולי 2021, עמ' 16.
8. הבחינה נתונה לפעילות ממרס 2020 ועד לסיומו של "הגל השלישי" ביוני 2021.
9. מערכת אתר צה"ל, "סיכום מבצע 'שומר חומות' עד כאן", אתר צה"ל, 21 במאי 2021 (סיכומים יומיים 10-20 במאי 2021).
10. Moran Bodas, Donald T. Kirsch, & Kobi Peleg, "Top hazards approach-Rethinking the appropriateness of the All-Hazards approach in disaster risk management", International journal of disaster risk reduction 47, 101559, 2020; Peter A Gregory, "Reassessing the effectiveness of all-hazards planning in emergency management", Inquiries Journal 7(06), 2015; Laurence Dominique Rene-e Pearce, An integrated approach for community hazard, impact, risk and vulnerability analysis: HIRV (Doctoral dissertation, University of British Columbia, 2000
11. תיק האב העדכני נחתם על-ידי כלל הגורמים הרלוונטיים ביוני 2021.
12. במסגרת זו פקע"ר מאמן את כל הרשויות מדי שנה, בהיקף משתנה בהתאם לסיווג הרשות. מזה שלוש שנים שלמנגנון האימונים הצטרפה מנהלת אזרחית ייעודית המאמנת חלק ניכר מהרשויות (ככלל, את הגדולות והמאוימות).
13. גודל היקל"ר ובכירות מפקדה תלוי בגודל הרשות. לאחרונה אף עודכנה תקינת היקל"רים בפקע"ר על מנת להתאימה לצרכים המשתנים ולמאפייני הרשויות.
14. פירוט נרחב אודות פעילות פקע"ר בסיוע לרשויות המקומיות ראו: כרמיית פדן, מאיר אלרן ודנה אגמי: "שמיכה כתומה: פקע"ר בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות", בתוך "יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון", המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי (ספטמבר 2020), עמ' 83-98.
15. תוכנית סיוע ייעודית לרשויות המקומיות במסגרת המאבק בהתפרצות מגפת הקורונה בהובלת משרד הביטחון ופקע"ר.
16. כחלק מהחלטת הממשלה 922 מ-30 בדצמבר 2015, שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.
17. אישור מכוח סעיף 2 (יא) לחוק ההתגוננות האזרחי של שר הביטחון, 16 במרס 2020.
18. סיכום מפקד פקע"ר לכנס ראשי רשויות מחוז דן לסיכום מבצע "שומר החומות", 17 ביוני 2021.
19. מבט על, גיליון 1474, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 26 במאי 2021.

"רוחות מנשבות": פקע"ר והקהילה החרדית בעת משבר הקורונה

1. עמנואל סיון, "תרבות המובלעת", בתוך: עמנואל סיון, גבריאל אלמונד, סקוט אפלבי (עורכים), קנאות תתית מודרנית: יהדות, נצרות, אסלאם, הינדואיזם, משכל, תל אביב, 2004, עמ' 29-107.
2. משה סמט, החדש אסור מן התורה - פרקים בתולדות האורתודוקסיה, מרכז דינור לחקר תולדות ישראל, ירושלים, 2005.
3. יעקב כץ, "דעת תורה - הסמכות הבלתי מסויגת שטוענים לה בעלי הלכה", 1997, בתוך זאב ספראי ואבי שגיא (עורכים), בין סמכות לאוטונומיה במסורת ישראל, הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 95-104.
4. שי וזנר, שי, (2003). "נאמנות להלכה - מהי?", 2003, בתוך עמיחי ברהולץ (עורך), מסע אל ההלכה: עיונים בין תחומיים בעולם החוק היהודי, משכל, תל אביב, עמ' 83-101.
5. שטרן, ידידיה, נחומי יפה, גלעד מלאך, אסף מלחי, יהודית חרדית ודמוקרטיה: מדינת ישראל והדמוקרטיה בעיניים חרדיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2021, עמ' 22-23.
6. אנשיל פפר, "מגיפת הקורונה מציבה לאתוס החרדי את האתגר הכי גדול מקום המדינה", הארץ, 31 במרס, 2020. <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8726260>
7. בנימין בראון, המדריך לחברה החרדית: אמונות וזרמים, המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, ירושלים ותל אביב, 2017.
8. מנחם, פרידמן, החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1991.
9. לי כהנר, החברה החרדית על הציר שבין שמרנות למודרניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 22.
10. על הציבור הליטאי נמנים גם בני עדות המזרח (12.4% מכלל הציבור החרדי) שהתחנכו במוסדות חינוך ליטאיים-אשכנזים.
11. נסים ליאון, חרדיות רכה: התחדשות תתית ביהדות המזרחית, יד יצחק בן צבי, ירושלים, 2009.
12. גלעד מלאך וראובן גורבט, שילוב חרדים לאחר הקורונה: תמונת מצב והמלצות למדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה וג'וינט-ישראל, ירושלים, 2020.
13. יחידת קישור לרשות - ייעודן לסייע לרשות המקומית להיערך לשעת חירום ולתפקד במהלכה בתחומי הג'א, רציפות תפקודית ובענייני הספקת שירותים חיוניים לאזרח בתיאום עם משרדי הממשלה. עם זאת, בשל הבנת המורכבות הקהילתית רבת הפנים והגוונים של הציבור החרדי, הובן במהלך שלביו הראשוניים של משבר הקורונה שישנה חשיבות רבה ביצירת ממשקים ושיתופי פעולה עם גורמים קהילתיים שאינם סרים בהכרח למרות וסמכות ראשי רשויות חרדיות או מי מטעמם. על כן ליקל"ר נותר תפקיד חשוב בתפעול מנגנוני הסיוע של פקע"ר מול הציבור החרדי.
14. מתוך תפיסה של גישור וחיבור, פעל דסק החברה החרדית להנגיש ולהסביר למפקדי המלוניות וצוותיהם את התפיסות והצרכים של החברה החרדית, שבבסיסם עומדת התנהגות זו. פעילות משמעותית נוספת כללה מפגש וירטואלי מרגש שנערך בין שהים חרדיים במלוניות ובין מפקדי צוותי מלוניות בפקע"ר לטובת הקשבה ושיח שהתגלה כחשוב ומשמעותי לשני הצדדים

רב תרבותיות - מאתגר להזדמנות

1. מחוז הצפון של פקע"ר הוא אחד מחמשת מחוזות הפיקוד. המחוז מורכב מחמש נפות המחולקות לפי חלוקה גיאוגרפית (ראו תרשים מס' 1 בנספח).
2. לפירוט ראו תרשים מס' 2.
3. Carmit Padan & Reuen Gal, "A Multi-dimensional Matrix for Better Defining and Conceptualizing Resilience", *National Resilience, Politics and Society*, 2(1) (month, 2020), pp. 41-78
4. Odeya Cohen, Dima Leykin, Mooli Lahad, Avishay Goldberg & Limor Aharonson-Daniel, "The conjoint community resiliency assessment measure as a baseline for profiling and predicting community resilience for emergencies". *Technological Forecasting and Social Change*, 80(9) (November, 2013), pp. 1732-1741
5. Kathleen Sherrieb, Fran Norris & Sandro Galea, "Measuring Capacities for Community Resilience", *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, 99(2) (November, 2010), pages 227-247
6. Daniel P Aldrich, *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press, Chicago, IL, 2012
7. ספרות המחקר מצביעה על חמישה מרכיבים לחוסן קהילתי: מידע ותקשורת, יכולת ארגונית/קהילתית, הון חברתי, מנהיגות, אמון.
8. ההגדרה המוקובלת להון חברתי ב־OECD. חוקרים נוהגים להבחין בין שלושה סוגים של הון חברתי: מחבר, מוגשר, מקשר. להרחבה, ראו Aldrich, 2012
9. Robert. D Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of democracy*, 6(1) (XXX, 1995), pp. 65-78; Fran H. Norris, Susan P. Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F. Wyche & Rose L. Pfefferbaum, "Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness." *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2) (March, 2008), pp. 127-150
10. Putnam, 1995 כמו בהערה 13
11. Rachel. C. Lee, *The Americas of Asian American Literature: Gendered Fictions of Nation and Transnation*, Princeton University Press, Princeton, 1999
12. אלעזר לשם ודורית רואר-סטריאר, שונות תרבותית כאתגר לשירותי אנוש. מאגנס, ירושלים, 2003.
13. Bhikhu Parekh, *Rethinking multiculturalism: Cultural diversity and political theory*. Macmillan Press, London, 2000
14. מחוז צפון פיתח פורמט "המלצה לאזור מוגבל" שכלל מודל לזיהוי רשות לקראת מעבר ל"צבע אדום ברמזור". הפורמט כלל ניתוח של התחלואה באמצעות פילוח החולים בחתך לפי שכונות ברשות. באמצעות פורמט זה, נמנעה הגבלה על כל שטח הרשות ועל יקיפי אוכלוסייה גדולים. המחוז התמקד בשכונות מוגדרות ובהתאם המליץ לדרג מדיני להכריז רק על אזור מסוים, בתוך הרשות, כ"אזור מוגבל".
15. על פי עלי (2021) הזיהוי בין "חירום" ל"ביטחון" והעובדה שהתמודדות והיערכות

- לחירום (על רקע צבאי ואזרחי) כרוכה בממשק עם המערכת הביטחונית מובילה את החברה הערבית לתחושת הססנות, חשדנות ואי רצון לשתף פעולה בקרב חלקים בה. עלי, נ', חוסן חברתי בחברה הערבית: תודעה, התאמה תרבותית והמלצות לפעולה. מוסד שמואל נאמן, הרשות הלאומית לחירום והמשרד לשוויון חברתי, חיפה, 2021.
16. ראו פירוט בטבלה 1.
17. כפועל יוצא למעמד של אנשי דת וקהילה בחברה החרדית הוחלט כי חלוקת סלי המזון תבוצע גם היא בשיתוף בין אנשי דת וקהילה לבין נציגי הרווחה ברשות.
18. מכיוון שחברי הקהילה משתמשים בטלפונים כשרים הודעות מחלימים מקורונה נשלחו באמצעות מסרונים לטלפונים אלה.
19. Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity
20. שי בן-יוסף, לירז טאוב ואמיר בן דוד, ניהול חרום מבוסס נכסים – הגישה ההיברידית למיזוי יכולות במרחב האזרחי בחרום, (טרם פורסם).
21. Bill Joiner, "Leadership agility for organizational agility". *Journal of Creating Value*, 5(2) (September 2019), pp. 139-149
22. Lum, D. (2010). *Culturally competent practice: A framework for understanding*. Cengage Learning
23. Rowena Fong, *Culturally competent practice with immigrant and refugee children and families*. Guilford Press, New York, 2004
24. מאפיינים דמוגרפיים רלוונטיים להיערכות בחירום ולמתן מענה בחירום מופיעים בנספח 1.

מוכנות למענה בחירום של ארגוני חירום: מקרה השתלבות פקע"ר במאמצי ניהול מגפת הקורונה בישראל ולקחיה

1. "A strategic framework for emergency preparedness", *World Health Organization* (January 2017).
2. Michael K. Lindell & Roland W. Perry, *Behavioral Foundations of Community Emergency Management*, Habitat International, Hemisphere Publishing Corp, Washington DC, 1992; Joseph Scanlon, Ira Helsloot & Jelle Groenendaal, "Putting it all together: Integrating ordinary people into emergency response", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 32(1), 2014, pp. 43-63
3. Yannick Hémond & Benoit Robert, "Preparedness: the state of the art and future prospects", *Disaster Prevention and Management*, Volume 21, No. 4, 2012, pp. 404-417
4. Department of Homeland Security, *Target Capabilities List – A Companion to the National Preparedness Guidelines*, DHS, Washington D.C, 2007
5. Dennis S. Mileti, *Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States*, Joseph Henry Press, Washington D.C, 1999
6. Reidar Staupe-Delgado & Bjorn Ivar Kruke, "Preparedness: Unpacking and clarifying the concept", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(2), 2008, pp. 212-224

- approach–Rethinking the appropriateness of the All-Hazards approach in disaster risk management”, *International journal of disaster risk reduction* 47 (2020), 101559.
- Kobi Peleg, Moran Bodas, Attila J. Hertelendy & Thomas D. Kirsch, “The COVID-19 pandemic challenge to the All-Hazards Approach for disaster planning”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 55 (March 2021).
- פקע”ר, התפיסה המבצעית של פקע”ר, ינואר 2019.
- פקע”ר, ספר מפקדת הפיקוד במלחמה, פברואר 2020.
- פקע”ר, תיק אב לרשות המקומית, מאי 2021.
- אלכס אלטשולר ומאיר אלרן, “סמכות ואחריות בחזית האזרחית”, עדכן אסטרטגי 15(2), המכון למחקר ביטחון לאומי (INSS), יולי 2012.
- Leonard J. Marcus, Barry C. Dorn, Isaac Ashkenazi, Joseph P. Henderson, Eric J. McNulty, *Crisis Preparedness and Crisis Response: The Meta-Leadership Model and Method*. The McGraw Hill Homeland Security Handbook; McGraw-Hill: New York, NY, USA, 2012, pp. 679–710.
- .Ibid.
- כרמית רפפורט, יצחק אשכנזי ואלדד שמש, “ניהול משברים – ניתוח מקרה ניהול התפשטות נגיף הקורונה בישראל”. הרבעון לחקר ארגונים וניהול משאבי אנוש 5(2), 2020.
- ### מודל הפגיעות הרשות
- Susan L. Cutter, “Vulnerability to environmental hazards”, *Progress in human geography* 20.4, 1996, pp. 529-539.
- UNISDR, UNDP, “Making Disaster Risk Reduction Gender Sensitive: Policy and Practical Guidelines”, 2009.
- Yung-Jaan Lee, “Social vulnerability indicators as a sustainable planning tool”, *Environmental Impact Assessment Review* 44 (2014), pp. 31-42.
- Eric Tate, “Uncertainty analysis for a social vulnerability index”, *Annals of the association of American geographers* 103.3 (2013), pp. 526-543.
- European Commission (Seventh Framework Programme). ENSURE: Enhancing Resilience of Communities and Territories Facing Natural and Na-tech Hazards. EU: European FP7 project, 2011.
- Adger, W. Neil, and Maureen Agnew, *New indicators of vulnerability and adaptive capacity*, Vol. 122, Tyndall Centre for Climate Change Research, Norwich, 2004.
- Susan L. Cutter & Christina Finch, “Temporal and spatial changes in social vulnerability to natural hazards”, *Proceedings of the national academy of sciences* 105.7 (2008), pp. 2301-2306.
- Shabana Khan, “Vulnerability assessments and their planning Kathleen J. Tierney, Ronald W. Perry & Michael K. Lindell (Eds.), *Facing the unexpected: Disaster preparedness and response in the United States*, Joseph Henry Press, Washington D.C, 2001.
- Isaac Ashkenazi, Carmit Rapaport, Nicholas Kelling, Michel Izygon & William Buras, “Stress Management as Key Factor for Enhanced First Responder Training: Virtual Reality at the Service of Life Savers”, *Jems*, 9 September 2021.
- Thomas Wolke, *Risk Management*, De Gruyter Oldenbourg, 2017.
- Brenda Phillips, “Pre-event planning for post-event recovery”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 31(3), 2013, pp. 403–408.
- Philip R. Berke, & Thomas J. Campanella, “Planning for post-disaster resiliency”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604, 2006, pp. 192–207.
- Crawford S. Holling, “The resilience of terrestrial ecosystems: local surprise and global change”, in Clark, W.C. and Munn, R.E. (Eds), *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp. 292-317.
- .Ibid.
- E.P Dalziel & S.T McManus, “Resilience, vulnerability, and adaptive capacity: implications for system performance”, 1st International Forum for Engineering Decision Making (IFED), Stoos, December 5-8 2004, p. 17.
- David F. Gillespie & Calvin L. Streeter, “Conceptualizing and measuring disaster preparedness”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 5(2), 1987, pp.155-176.
- Michael McGuire & Chris Silvia, “The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management”, *Public Administration Review* 70(2), 2010, pp. 279-288.
- UNISDR, *Disaster preparedness for effective response: Guidance and indicator package for implementing priority five of the Hyogo Framework*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva, 2008.
- Samantha Penta, James Kendra, Valery Marlowe & Kimberly Gill, “A disaster by any other name?: COVID-19 and support for an All-Hazards approach”, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 2021.
- Donald A. Donahue, Stephen O. Cunnion, C. D Balaban & Ken Sochats, “The all needs approach to emergency response”, *Homeland security affairs* 8(1), 2012, pp. 1-17.
- Moran Bodas, Thomas D. Kirsch, & Kobi Peleg, “Top hazards

- לחירום ועל יכולת ההתמודדות והתנהגות האוכלוסייה במצבי חירום; כל זאת באמצעות מומחיות וכלים מקצועיים שאובים מתחום מדעי ההתנהגות.
23. ענף אג"מים הוא יחידה רבת פנים ויכולת אנושיות וטכנולוגיות שמטרתה יצירת תמונת מצב מידית על בסיס נתונים הנאגרים ממקורות שונים. הענף החדש, שהוקם בשנת 2018, נהנה מהיתרון של "לוח חלק" בשונה ממערכות מידע המוקמות בצה"ל ומתבסס על היתרונות של שימוש ברשת האינטרנט האזרחית (WWW). עובדה זו מסבירה את הצלחתו הטכנית, אך לא את הצלחתו המהותית. ההצלחה המהותית, באה לידי ביטוי ביכולת לתת ארגונים ממשלתיים, רשויות מקומיות, ארגונים עסקיים וארגוני חברה אזרחית לפעילות אג"מים, קשורה בהמחשתו של הערך המוסף לכולם.
24. Sensitivity StoryMap for Albanian Earthquake - <https://bit.ly/3HCNtvN>
25. <https://bit.ly/3JESvJL>
26. בסך הכול נכללו 194 רשויות להן ציוני מדד פגיעות האוכלוסייה וציון רמזור (הפער בכמות הישובים נובע מחישוב אזורים גיאוגרפיים שונים בשני מקורות הנתונים). לכל יישוב חושב ציון הרמזור הממוצע על-פי 363 ציוני רמזור (אחד בכל יום) שניתנו במהלך התקופה המצוינת.
- מנהיגות בתנאי אי ודאות - המאבק בקורונה בפיקוד כמקרה מבחן**
1. הפיקוד הבכיר מתייחס לדרג מפקדי הנפות, מפקדי המחוזות ומפקדת פקע"ר.
2. המקור המרכזי ללמוד על אודות תפיסת המנהיגות ההסתגלותית מצוי בעבודתו של פרופ' רון חפץ מהרווארד, יחד עם שותפים שונים, בין השאר בספרו Leadership Without Easy Answers. הבסיס הערכי שעליו עומדת המנהיגות ההסתגלותית הם ערכים דמוקרטיים. תפיסה זו מושתתת על הרעיון לפיו כל אדם יכולת בחירה עצמית ויכולת השפעה.
3. לוסם בן חמו, על ניהול, הובלת צוותים ואושר בעולם ממנה. מנהיגות 3.0, מטר, בני ברק, 2020.
4. שי בן יוסף, ניווט במורכבות מסע בעולם מפתיע, ניב, הרצליה, 2021.
5. יצחק בנבניסטי וגיל לוריא, "הפרקטיקה של 'אם וגם': מודל להטמעת מדיניות פרדוקסלית על ידי מנהלים", הפרקטיקאי (אפריל 2019), עמ' 4-9.
6. בן יוסף, 2021.
7. יעקב בן עמי, "ארגונים בהפרעה דו קוטבית", ניהול משאבי אנוש 303-304 (מרס'-אפריל 2013).
8. אלמוג ש, שחף ק ואסנין א, מנהיגות במרחבים משותפים בצה"ל, ביסל"ם, 2021, מסמך פנימי. ההגדרה הנפוצה ביותר למנהיגות משותפת: תהליך השפעה דינמי ואינטראקטיבי, בין פרטים בקבוצה שבה המטרה היא להוביל האחד את השני ליעדי הקבוצה, המטרות הארגוניות או שניהם (conger & pearce 2003-אצל אלמוג ושר"ת)
9. יותם הכהן, "בין מנהיגות אנתטית למנהיגות הסתגלותית", dialogue 2014
10. Boas Shamir & Galit Eilam, "What's your story? A life-stories approach to authentic leadership development", The Leadership Quarterly 16, (2005), pp. 395-417
11. ריאיון של הכותבים עם אל"ם (מיל') איציק בילט, מרכז הארץ, ספטמבר 2021.
12. תחום התנהגות האוכלוסייה הוא אחד מן התפיסות החשובות ביותר בתורת ההפעלה implications: a case study of the Hutt Valley, New Zealand", Natural Hazards 64.2 (2012), pp. 1587-1607
9. Susan L. Cutter, Bryan J. Boruff & Shirley W. Lynn, "Social vulnerability to environmental hazards", Social science quarterly 84.2 (2003), pp. 242-261
10. Susan L. Cutter et al, "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters." Global environmental change 18.4 (2008), pp. 598-606
11. Seth E. Spielman, et al. "Evaluating social vulnerability indicators: criteria and their application to the Social Vulnerability Index", Natural Hazards 100.1 (2020), pp. 417-436
12. Mark C. Dunning & Susan E. Durden, "Social vulnerability analysis methods for Corps planning", US Army Engineer Institute for Water Resources, 2011
13. Barry E. Flanagan et al. "A social vulnerability index for disaster management", Journal of homeland security and emergency management 8.1 (2011)
14. C.T. Emrich et al, "Climate-sensitive hazards in Florida: identifying and prioritizing threats to build resilience against climate effects", Hazard and Vulnerability Research Institute: Columbia, SC, USA (2014)
15. U.S. Environmental Protection Agency, "Climate change in the United States - benefits of global action", Benefits of Global Action. Environmental Protection Agency, Ofce of Atmospheric Programs. EPA 430-R-15-001, 2015, p. 94
16. Susan L. Cutter, Jerry T. Mitchell, and Michael S. Scott, "Revealing the vulnerability of people and places: A case study of Georgetown County, South Carolina", Annals of the association of American Geographers 90.4 (2000), pp. 713-737
17. Mark Woodward, Peter Brindle & Hugh Tunstall-Pedoe, "Adding social deprivation and family history to cardiovascular risk assessment: the ASSIGN score from the Scottish Heart Health Extended Cohort (SHHEC)", Heart 93.2 (2007), pp. 172-176
18. Christian Kuhlicke et al, "Contextualizing social vulnerability: findings from case studies across Europe", Natural Hazards 58.2 (2011), pp. 789-810
19. Isaac Ashkenazi & Carmit Rapaport, "Saving lives versus saving dollars: The acceptable loss for coronavirus disease 2019", Critical care medicine 48.8 (2020), p. 1243
20. Gertud Sofie Hafstad & Else-Marie Augusti, "A lost generation? COVID-19 and adolescent mental health", The Lancet Psychiatry (2021)
21. UN Food and Agriculture Organization, 2020
22. ענף התנהגות אוכלוסייה בפיקוד"ר הוא מוקד ידע לאומי בנושא התנהגות אוכלוסייה בחירום, באמצעות פיתוח ידע ומחקר בתחום, במטרה להשפיע על הכנת אוכלוסייה

הערות למאמרים בגיליון מערכות - פיקוד העורף וההתמודדות עם הקורונה

5. את המלצות והעקרונות המוצעים של הצוות בנושא "התו הסגול" ניתן למצוא במסמך "דוח מס. 6 - דו"ח מסכם: ראייה שלמה לניהול השוטף של המגפה" של צוות המומחים המייץ למ"ל להתמודדות עם מגפת הקורונה, 20 במאי 2020, עמ' 30-31, 72-73 <https://bit.ly/3DtAoCv>
6. WHO and ILO, "Preventing and Mitigating COVID-19 at Work", Policy Brief, 19 May 2021
7. Guidance on Preparing Workplaces for COVID-19", Occupational Safety and Health Administration, U.S. Department of Labor, March 2020
8. HM Government, "COVID-19 Secure: Safer Public Places – Urban Centres and Green Spaces" July 31, 2020
9. [/https://corona.health.gov.il/ramzor](https://corona.health.gov.il/ramzor)
10. European Commission, "A Common Approach to Travel Measures in the EU" - <https://bit.ly/3Io85ZO>
11. [/https://covid19.ca.gov/safely-reopening](https://covid19.ca.gov/safely-reopening)
12. The Embassy of Mexico in the United States, "Mexico's Covid-19 Monitoring System" - <https://bit.ly/31nYUrP>
13. מפקדת פקע"ר, מחלקת התורה והפיתוח, "קביעת מדיניות ההתגוננות בפקע"ר", ינואר 2015, עמ' 7.
14. Mally Shechory Bitton and Avital Laufer, "Fear of the Unknown: Does Fear of Terrorism Differ from Fear of Contracting COVID-19?", *Frontiers in Psychology*, Vol. 12, June 2021
15. Eyal Lahav, Shosh Shahrabani and Uri Benzion, "Emotions, Risk Perceptions and Precautionary Actions of Citizens During a Military Operation Using a New Defence Technology: The Israeli Case of the Iron Dome," *Defence and Peace Economics*, Vol. 30, Issue 6, 2019, pp. 666-686
16. תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה), תש"ף-2020
17. מאמר זה לא נבנה על מחקר מדעי, וממצאיו מבוססים על תצפיות בלבד. בשל כך, לצורך פיתוח מתודולוגיה חוצה איזמים, נומלץ לבצע מחקר מדעי שיגדיר בצורה ברורה יותר את האיומים השונים, את המאפיינים ואת צעדי מדיניות ההתגוננות נגדם. מחקר כזה רצוי שיבחן את כלל האיומים לעורף הישראלי, לרבות סיכונים טבע, מתקפות סייבר ואירועי חומ"ס.

דע ילידי: הקהילה הבדואית ופקע"ר בקורונה

1. Nuzha Allassad Alhuzail, "Being a girl in a polygamous family Implications and challenges", *Child and Adolescent Social Work Journal*. 37((May 2019), pp. 97-107
2. Edson Munsaka & Ernest Dube, "The Contribution of Indigenous Knowledge to Disaster Risk Reduction Activities in Zimbabwe: A Big Call to Practitioners", *Ja'mba' Journal of Disaster and Risk Studies*, 10(1) (May 2018), pp.1-8
3. Wolfgang Wagner, "Social representations and beyond: Brute facts, symbolic coping and domesticated worlds", *Culture & Psychology* 4 (3), 1998 pp. 297-330
4. Nuzha Allassad Alhuzail, & Merav Moshe Grodovisky, "Sudden

- של פקע"ר. בבסיסה היא עוסקת בהבנת המגמה של התנהגות קהילה או חלקים ממנה, בשגרה ובחירום, לנוכח התרחשויות שונות באותה קהילה או בסביבתה. קה"איים (קציני התנהגות אוכלוסייה) הם אנשי מקצוע מיומנים מתחום מדעי החברה וההתנהגות, ומשולבים במרבית יחידות הקישור לרשות בישראל וכן בכל גודל, בכל נפה ובכל מחוז בדרג המפקדות.
13. המבצע בשכונת רמות בוצע לנוכח הפיכתה לשכונה "אדומה" במדד הרמזור בתחילת יולי 2020, ושמו היה מבצע "פנחס" על שם פרשת השבוע באותו שבוע. במבצע הפעילה החטיבה כוחות גדולים ברחבי השכונה, וסייעה לוועד הקהילה בלבוס את התחלואה הרבה וללמוד כיצד לנהל בעצמם את המאבק בקורונה באמצעות מודל שנקרא "ירוקה בזכות עצמה".
14. ביטוי מיטבי לתפיסת פקע"ר, הגורסת כי על ראשי הרשויות להוביל את פעולות הסיוע האזרחי (ואחרות) בסיוע של פקע"ר ולא בהובלתו.
15. חיפה מחולקת לשבעה חבלים. בכל חבל מספר שכונות שלהן מאפיינים שונים של אוכלוסייה הן בהרכב החברתי והן בהיבטים נוספים. העיר ידועה במיוחד כעיר רב-תרבותית בעלת אוכלוסייה מגוונת.
16. פקודה צה"לית שנכתבה על-ידי אמ"ץ, ועודכנה מעת לעת בהתאם למצב התחלואה ביחידות צה"ל. הפקודה חייבה את כל יחידות הצבא, והפרידה בין יחידה מבצעית ליחידה עורפית וכן בין יחידה בתנאי שירות סגורים ובין יחידה בתנאי שירות פתוחים. לכל פקודה כזו נעשתה גזירה על-ידי פקע"ר שהתאמה לאופי השירות של יחידותיו.
17. לנוכח החלטת ועדת מזרחי, החל במרס 2020 פורקו מחוזות רח"ל (רשות החירום הלאומית) המקבילים למחוזות פקע"ר, וסמכויותיהם האופרטיביות הועברו למחוזות פקע"ר. חלק מהסמכויות הוא לבצע אימונים וביקורת ברשויות המקומיות, על-פי מחזור תלת שנתי קבוע מראש.
18. הביטוי הטוב ביותר למימוש תפיסה זו, היה בתפקוד המצוין של המרחב האזרחי ושל יחידות פקע"ר בעשרת ימי מבצע "שומר החומות" במהלך מאי 2021.
19. הספר תפיסת המנהיגות הכתומה נוסח בתקופתו של איל אייזנברג כמפקד פקע"ר ב-2014, ממפה את סביבת הפעולה הייחודית למפקדי פקע"ר ומציג את "העקרונות למנהיגות כתומה".

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

1. Mark A. Miller, Cecile Viboud, Marta Balinska, and Lone Simonsen, "The Signature Features of Influenza Pandemics – Implications for Policy", *The New England Journal of Medicine*, 2009; 360: 2595-2598
2. Shiqin Li, Sijia Li, Cyrollah Disoma, Rong Zheng, Mei Zhou, Aroona Razaq, Pinjia Liu, Yuzheng Zhou, Zijun Dong, Ashuai Du, Jian Peng, Liqiang Hu, Jufang Huang, Pinghui Feng, Taijiao Jiang, Zaxian Xia SARS-CoV-2: Mechanism of infection and emerging technologies" for future prospects," *Reviews in Medical Virology*, 2021
3. מפרוץ מגפת הקורונה הועלתה השאלה אם אוכלוסיות מסוימות נדבקות פחות בניגף מאשר אוכלוסיות אחרות (על בסיס גנטי, גזעי, מחלות רקע, מיקום, מין, סוג דם וכדומה) ואם כן או לא. מעבר להשערות בעניין, טרם נמצאו מחקרים והסברים מדעיים לתופעה זו ככל שהיא קיימת.
4. Nicky Phillips, "The Coronavirus is here to stay – here's what that means", *Nature, News Feature*, 12 February 2021

חשיבות החוסן המנטלי של משרתי המילואים בגודי החילוץ בקורונה

1. מולי להד, מודל החוסן הרב-ממדי BASIC-Ph ושימושו ברמת הפרט, הקבוצה הארגון, המרכז לפיתוח משאבי התמודדות, קרית שמונה, 1999, עמ' 5-18.
2. Fran H Norris, Susan P Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F Wyche, Rose L Pfefferbaum, "Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness". *Am J Community Psychology*. 41 (1-2) (March 2008), pp 50-127.
3. Mei-Fang Fan, "Disaster governance and community resilience: reflections on Typhoon Morakot in Taiwan". *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(1) (2015), pp 24-38; Brian M Iacoviello, Dennis S Charney. "Psychosocial facets of resilience: implications for preventing post-trauma psychopathology, treating trauma survivors, and enhancing community resilience". *European journal of psychotraumatology*, 31 January 2014; Douglas Paton, David Johnston. *Disaster resilience: an integrated approach*. Charles C Thomas Publisher. Illinois, 2017.
4. Smith, B. W., Tooley, E. M., Christopher, P. J., Kay, V. S. "Resilience as the ability to bounce back from stress: A neglected personal resource?". *The Journal of Positive Psychology*, 5(3) (2010), pp 166-176.
5. Shmuel Lahad, Yehuda Shacham, Shulamit Niv. "Coping and Community Resources in Children Facing Disaster", (2000). In A.Y. Shalev, R. Yehuda, & A. C. (Ed). *International Handbook Of Human Response To Trauma*. Springer, Boston. pp 389-395; Stevan E Hobfoll. "Conservation of resources theory: Its implication for stress, health, and resilience". (2011). In S. Folkman (Ed.), *The Oxford handbook of stress, (health, and coping*. Oxford University Press, Oxford (pp. 127-147).
6. משה פרחי, "משוואת החוסן האפקטיבי", בתוך: חוסן תפקודי - מקראה, המכללה האקדמית תל-חי (טרם פורסם).
7. אהרון אנטונובסקי, "המודל הסליווגני כתיאוריה מכוונת בקידום הבריאות". מגמות, כרך ל"ט מס' 1-2, אייר תשנ"ח (מאי 1998).
8. Betty Pfefferbaum, Rose L Pfefferbaum, Richard L Van Horn, "Community resilience interventions: Participatory, assessment-based, action-oriented processes", *American Behavioral Scientist*, 59(2) (2015), pp 238-253.
9. רועי דנון, אבישי אנטונובסקי, לאה שלף ומרים שיף. "משימת תגבור מד"א בעת המענה המבצעי בפקע"ר להתמודדות עם משבר מחלת הקורונה (covid-19): הכנה מנטאלית של הכוחות בידי גורמי בריאות הנפש", הרפואה הצבאית כ(47) (ספטמבר 2020).
- Violent Death: Caregivers' Strategies for Coping with a Traumatic Event in a Bedouin Community", *British Journal of Social Work*, 2021.
5. Jill Littrell & Elizabeth Beck, "Predictors of Depression in a Sample of African-American Homeless Men: Identifying Effective Coping Strategies Given Varying Levels of Daily Stressors", *Community Mental Health Journal* 37(1) (February 2001), pp. 15-29
6. Kristen Magis, "Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability". *Society & Natural Resources* 23(5) (April 2010), pp. 401-416
7. Daniel McIntosh, "Religion-as-Schema, With Implications for the Relation Between Religion and Coping", *International Journal for the Psychology of Religion* 5(1), 1995, pp, 1-16
8. Avital Laufer & Zahava Solomon, "The Role of Religious Orientations in Youth's Posttraumatic Symptoms after Exposure to Terror", *Journal of Religion and Health* 50(3), 2011, pp. 687-699
9. George J. Sefa Dei & Alireza Asgharzadeh, "The Power of Social Theory: The Anti-Colonial Discursive Framework". *The Journal of Educational Thought (JET)/Revue De La Pensée Éducative* 35(3) (December 2001), pp. 297-323
10. Wagner, 1998
11. Ibid
12. Fareda Banda, "Project on a Mechanism to Address Laws that Discriminate Against Women", U.S Department of Justice - Office of Justice Programs, 6 March 2008
13. Daniel Aldrich, *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*, University of Chicago Press, Chicago, 2012; Josef S. Mayunga, *Measuring the Measure: A Multi-Dimensional Scale Model to Measure Community Disaster Resilience in the US Gulf Coast region*, Doctoral dissertation, Texas A&M University, 2009
14. Gary S. Becker, "Front matter, human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education", in Gary S. Becker, (Ed.) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second Edition, NBER, New York, 1975, pp. 1-22; Pierre Bourdieu, "Culture reproduction and social reproduction", 1977, in J Karabel & A H. Halsey, (Eds.), *Power and Ideology in Education*, Oxford University Press, New York, 1977, pp. 487-511
15. Miriam Billig, Robert Kohn & Itzhak Levav, "Anticipatory stress in the population facing forced removal from the Gaza Strip". *The Journal of Nervous and Mental Disease* 194(3) (March 2006), pp. 195-200
16. Alhuzail, & Grodovisky, 2021
17. Ibid
18. מרכז סיוע לאזרח שהוקם בפקע"ר והיה מרכז סנכרון ותיאום מאמצים בין משרדי



פרסומים
שונים



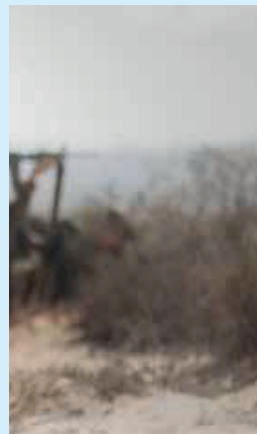
הוצאת הספרים



וידיאו
ופודקאסטים



בין המערכות



כתב העת

עולמות התוכן של מערכות

מערכות, בית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון, פעיל בזירות מגוונות: כתב העת המודפס, הנגיש לכול בפורמט דיגיטלי באתר **מערכות**; מאמרים וטורי דעה המתפרסמים ב"בין המערכות", הזירה הדיגיטלית של **מערכות**; פודקאסטים וסרטוני וידיאו; ספרים מודפסים, שחלקם נגיש דיגיטלית באתר; כתבי עת מקצועיים - **מערכות** עורף, **מערכות** משפט, **מערכות** טכנולוגיה ו"חברה, צבא וביטחון לאומי", כתב עת אקדמי מבית **מערכות** בשיתוף אגודת חוקרי צבא וחברה.



אתם מוזמנים לכתוב ולהגיב בדף הפייסבוק של **מערכות**, בערוץ הטלגרם ובטוויטר של **מערכות**



לכניסה לאתר **מערכות** סרקו את הקוד



הירשמו לניוזלטר השבועי של **מערכות**, וקבלו בדוא"ל או בווטסאפ עדכון שבועי על פרסומים בנושאי צבא וביטחון לאומי.

להרשמה יש לשלוח דוא"ל אל:

maarachot@idf.il



ISSN 0464-2147