



מערכות עורף

גיליון מספר 1, אב תש"ף, אוגוסט 2020

מיזם משותף ל"מערכות" - בית התוכן
המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי
ומפקדת פיקוד העורף

בגיליון: ריאיון סיכום עם מפקד פקע"ר היוצא | מוכנות מוניציפלית לחירום | בין
אחריות וסמכות | מה מתפשט מהר יותר: וירוס הקורונה או פייק ניוז? | בניית מערך
העורף לכלל מצבי החירום, היום שאחרי | ומאמרים נוספים



תוכן עניינים

- 3 פתח דבר _____
- ריאיון סיכום עם מפקד פקע"ר היוצא, אלוף תמיר ידעי - תא"ל (מיל') ד"ר אפרים לפיד _____ 4
- 9 בניית מערך העורף לכלל מצבי החירום, היום שאחרי - תא"ל (מיל') אבי בכר _____
- 15 מה מתפשט מהר יותר: וירוס הקורונה או פייק ניוז? - אל"ם (מיל') גילי שנהר _____
- 22 בין אחריות וסמכות: הזיקה בין הרשות המקומית והממשלה בחירום - אל"ם (מיל') ד"ר שוקי אמרני _____
- 29 חמאס ומאמץ התודעה לציבור הישראלי - רס"ב א', מומחה בחיל המודיעין _____
- 33 חזבאללה וחמאס: הסיוע הצבאי לאזרחים במשבר הקורונה בלבנון ובעזה - ד"ר ברק בוקס _____
- 43 מניסיון העבר במרחב האזרחי ללקחי העתיד - אלוף (מיל') מתן וילנאי _____
- 36 חוסן בחזית האזרחית - הון חברתי ומנהיגות מקומית - ד"ר כרמית פדן _____
- 43 מוכנות מוניציפלית לחירום: בין גופו של עניין לגופו של אדם - אור חיימוביץ' _____
- 56 הסיכון בסיקור טלוויזיוני של אירועי טרור - סא"ל (מיל') פרופ' אמריטה זהבה סולומון ופרופ' קרני גינזבורג _____
- 64 המגזר השלישי: שותף חשוב בשעת חירום - יעל רז _____

מערכות עורף

מבית "מערכות" - בית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי

גיליון מס' 1. אוגוסט 2020, אב תש"ף

מפקד "מערכות": ד"ר אמיר גילת

עורך "מערכות": עדי לרנר

עורך ראשי "מערכות עורף": תא"ל (מיל') אפרים לפיד

רכז מערכת: עידו גבריאל

הדעות והתפיסות המובעות במאמרים מבטאות את דעתם האישית של הכותבים



פתח דבר

ערב משבר הקורונה הפך "מערכות", באירוע חגיגי במעמד הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי, מכתב העת וההוצאה לאור של צה"ל לבית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי. במסגרת זו הושקה גם "בין המערכות" - הזרוע הדיגיטלית של "מערכות" שבה מתפרסמים מאמרים וטורי דעה בתדירות רבה ותכופה יותר. "בין המערכות" משלימה את כתב העת, שציין השנה 80 שנים להקמתו. המעבר לדיגיטל מבטא את החדשנות גם בתחום זה. נוסף על כך, התחלנו ב"מערכות" להוציא לאור כתבי עת נוספים, ייעודיים, ובהם זה שבו אתם קוראים כעת.

"מערכות עורף" נולד בשל משבר הקורונה ככתב עת דיגיטלי, כאשר מתחילת המשבר פורסמו בו מאמרים וטורי דעה רבים שעסקו בקורונה בהיבטים שונים של העורף ושל החוסן הלאומי. "מערכות" איגד את המאמרים וטורי הדעה השונים שפורסמו בדיגיטל, ומביא בפניכם את הגיליון הראשון של "מערכות עורף" שבו ניתן לקרוא - ולהדפיס - את המאמרים בצורה מרוכזת. בהזדמנות זו, ברצוני להודות לתא"ל (מיל) ד"ר אפרים לפיד, שהיה שותף מלא להקמת "מערכות עורף" ומשמש כעורך הראשי של המיזם. לצד שימור ליבת העשייה של הוצאת כתב העת והוצאת הספרים, ימשיך מערכות" להתחדש ולהנגיש תכנים מקצועיים רבים במדיה הדיגיטלית בתצורותיה השונות - בכתב, בשמע ובווידיאו.

קריאה מהנה
ד"ר אמיר גילת
מפקד "מערכות"

עקבו אחרינו בדף הפייסבוק של "מערכות" ובערוץ הטלגרם



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

תא"ל (מיל') ד"ר אפרים לפיד





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

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

"פיקוד העורף עצמו נתפס לא פעם כחילוץ ואב"כ, ללא הבנה מעמיקה עד כמה הוא פיקוד משמעותי. ככל שההכנה לתפקיד התמשכה, הפנמתי עד כמה ההבנה של הסביבה בנוגע למשמעות של צורכי העורף הייתה חלקית. בפרספקטיבה של היום אפשר לראות עד כמה יש לפקע"ר תפקיד משמעותי, בשונה ממה שנאמר לעיתים או נתפס עלידי האדם הממוצע.

ככל ששורדים לפרטים, נראה כי 'האחריות המרחיבה' שאנו נוהגים היום היא הלכה למעשה. כיום יש לפיקוד השפעה דרמטית על הרשויות המקומיות, על משרדי הממשלה וכן הלאה - והשפעותיו רבות משל כל גוף חילוץ והצלה. במובנים רבים הגבולות היטשטשו. יש צורך להסביר לאנשים שהאויב מציג סיפור אחר, ובעקבות זאת השתנו כל הגבולות שהפרידו בין העורף האסטרטגי ובין המפקדות, החזית והצבא. במקרים מסוימים האזרח נמצא לפני החייל, הכול התערבב, וכתוצאה מכך יש איום משמעותי על רציפות התפקוד שלנו".

מהי רציפות תפקוד מנקודת המבט של פקע"ר?

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

איך באו השינויים לביטוי בהגדרת התפקידים של הפיקוד?

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

האם יש שיפור בחוסן? האם מתפתחת נכונות לקבל אימים בצורה אחרת?

"בבחינה למול לקחי מלחמת לבנון השנייה יש שיפור דרמטי במובנים רבים, ובהם תפקוד הרשויות המקומיות בחירום, כפי שנוכחנו בהתמודדות עם הקורונה. פקע"ר נרתם למשימה בין אם הדבר בתחום סמכויותיו ואחריותו ובין אם לא.

כמו כן, נבנו כוחות משמעותיים של חילוץ והצלה, אבל נעשה שדרוג גם בתחום ניהול מידע כאשר נבנתה מערכת 'אגמים' המבוססת על מידע שנאסף דרך קבע על המרחב האזרחי. החלום שאנו שואפים לממשו הוא להתבסס בהמשך על בינה מלאכותית ועל למידת מכונה. זהו זיקוק מידע התומך בקבלת החלטות.

הפיקוד משולב היטב בחברה הישראלית. ניתן היה לראות זאת בתקופה האחרונה בהקשר של הפריפריה החברתית, החברה החרדית והחברה הערבית. אני לא יכול לשכוח איך במהלך ביקור שערכנו בדיר אל-אסד העירה לי מנהלת הרווחה בעירייה שאנחנו לא עובדים לפי התו"ל. מדובר כמובן בתו"ל שהיא למדה בקורס מנהלי מכלול אוכלוסייה במכללה לאיתנות של פיקוד העורף".



"אני רואה את הקורונה כמעין מתנה. היא שיקפה תמצית הישגים של עבודה בת שלוש שנים. לדוגמה, מרכז הסיוע הלאומי שהוקם בפיקוד הוא תוצאה של תהליך בן שלוש שנים. קציני משטרה וגורמים בארגונים שונים מדברים על שיתוף הפעולה המוצלח עם פקע"ר. כל אחד עושה את עבודתו, אבל יש מטרה שהיא מעל כולנו. הבעיות כיום תמיד חונות בתפר שבין הארגונים, ולכן צריך לשאוף לצאת למרחבים משותפים.



לעובדה שאנחנו ארגון לובש מדים יש יתרונות פנומנליים. איכויות האנשים שיש כאן, ומידת המחויבות והמסירות - קשורות באופן אמיץ לעובדה שהארגון הוא חלק מצה"ל. מנגד, בעולם הגדול זהו גוף אזרחי, ועל כן העניין מעורר שאלות".

בניין הכוח בפיקוד שונה מגופי צה"ל האחרים. רוב אנשי המילואים מגיעים מרקעים שונים, לאו דווקא לאחר שירות סדיר בפיקוד. מה המשמעות מבחינתך?

"כיום המילואים של פיקוד העורף ניזונים בשני אופנים: האופן הראשון - מאחר ויש חטיבה סדירה, בדומה ליתר הצבא, אנשיה ממשיכים למילואים בפיקוד, בעיקר בתחומי החילוץ וההצלה. האופן השני - גיוס אנשי מילואים שהם בעלי מקצוע רלוונטי לתחומי העיסוק שלנו. לדוגמה, עובדים סוציאליים ופסיכולוגים מגויסים למערך התנהגות האוכלוסייה, גרפיקאים ואנשי מדיה להסברה וכדומה. לעיתים מדובר באנשים שכלל לא היו משרתי מילואים פעילים לפני כן, ונראה שיש רבים ששמחים ומעוניינים לחזור ולתרום בשירות מילואים. במהלך ההתמודדות עם הקורונה, עלה צורך באנשי מקצוע לתחום ההסברה. פרסמנו פוסט ברשתות החברתיות, ותוך יום קיבלנו כ-600 פניות של אנשים שמוכנים להגיע באופן מיד".

לעיתים נשאלת השאלה, למה פיקוד העורף מחליט בנוגע ללימודים במערכת החינוך בתקופה מבצעית? איזה נתח יש לחילוץ ולהצלה בפעילות הפיקוד?

"מדיניות ההתגוננות, בתוקף חוק, מופיעה בסמכות פיקוד העורף. יצקנו תוקף למושג ההתגוננות בעיקר על יסוד הקרבה שלנו לשטח, למוקד קבלת ההחלטות במטה הכללי ולמודיעין העומד לרשותנו. רמת השיח כיום עם המשרדים הרלוונטיים מהודקת עד כדי כך, שלכל אחד ברור כיצד הוא אמור להתארגן. למדנו במעלה השנים שניתן לומר 'פתוח או 'סגור' במגבלות הקיימות, והמערכת האזרחית יודעת איך להתארגן בהתאם. בסופו של יום זו האחריות שלה וגם המסר - לתת חכות, ולא דגים.

בנוגע לשאלה באיזו מידה מקבל המרחב האזרחי את סמכות הפיקוד, אני יכול לומר מניסיון רב, ובפרט בתקופת הקורונה, כי גם אם בחלק מהמקומות אין לפיקוד סמכות פורמלית אנו מתקבלים בהערכה רבה. כיום יש קורסים והכשרות למכלולים ברשות המקומית. צבא שמתארגן טוב יותר, חזק יותר, מהר יותר ומשוחרר מכבלי בירוקרטיה - קל יותר לרתום את החברה האזרחית לעזרתו. הצבא קיים שיח שוטף עם העורף סביב שני תחומים: פונקציונלי (למשל, אב"כ ומיגון) ותחום רך (מוטיבציה, תודעה וחוסן).

הדימוי העומד לנגד עיניי בהקשר של היחסים שלנו עם החברה הישראלית הוא של עם ישראל שמשלם במהלך כל השנה תמורת 'פוליסה' להבטיח את המשך קיומו. כשקורה אירוע כלשהו המסכן את המצב, הוא בא לפדות, גם אם לא כך בדיוק הוגדרה המשי".

הקורונה היא אירוע שונה מסוג האיומים שהפיקוד התנסה בהם ונערך אליהם. מהם עיקרי הלקחים שהפקת מהאירוע?

"הגיעה העת להסדיר את מערכת הפיקוד והשליטה של ארגוני החירום וההצלה במעבר משגרה לחירום. כיום לכל משרד תחום משלו, ללא תוכניות ארוכות טווח להיערכות וללא מאמצים סדורים. כעת נדרש לבחון את אופן ההתארגנות לקראת האירוע הבא.



הקורונה הייתה אירוע לא מוכר לנו, ובכל זאת נראה שהפיקוד תפקד היטב. הדימוי שעלה לי בנוגע לפיקוד היה של מצב שבו אנחנו עמדנו עם נבוט ורק חיכינו למצוא מטרה להנחית עליה אותנו. ביצענו היטב את משימות היסוד ועסקנו רבות בתהליכי חשיבה. היכולת להתארגן ולהשתנות בשנייה - לפתוח מלוניית אשפוז, מבצעי חלוקת מזון ועוד - היא עדות לכך שנבנו יסודות עמוקים, גם במחשבה וגם ביכולות הביצוע.

בהקשר של ועדת מזרחי (שנגעה בהסדרת יחסי הגומלין ותחומי האחריות והסמכות בין רח"ל ופקע"ר) - יש מקום לשני גופים: גוף לאומי אסטרטגי לתכנון המדיניות, וגוף מבצעי בשטח באחריותנו".

מה אתה באופן אישי לוקח איתך מפקע"ר ל"צבא הקלסי"?

"אני יוצא מהתפקיד שלם יותר. הבנת ההשלכות של המעשה הצבאי על האזרח מביאה תמונה שלמה יותר. התרגום של ההנחיות למרחב האזרחי שונה מהמקובל במסגרת הצבאית, ואנחנו מפנימים את הנושא. הבנת השוני הזה משפיעה על הסיטואציה.

אחד המאמצים שהגדרתי בתחילת הדרך היה לחבר את צה"ל לפקע"ר. כיום הרמטכ"ל והמטה הכללי מכירים במה שפיקוד העורף יכול לספק להם; אני רואה בכך פריצת דרך של ממש, שכן היא מגלמת בתוכה חשיבה טובה יותר על איך ניערך למלחמה הבאה. צה"ל נסמך גם על יכולות המרחב האזרחי, וככל שיהיו במטה הכללי אנשים רבים יותר שיעברו את התפקיד הזה - כך ייטב".



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

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



ההתמודדות עם מגפת הקורונה שממשיכה להתפשט במהירות ולגבות חיי אדם, מעוררת דיון ציבורי באשר לדרך הטיפול ולמידת המוכנות של הגופים הממלכתיים והמקומיים האמונים על שלומו



ובריאותו של הציבור. בין היתר, היא מעלה שאלות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של הגופים השונים, בהיערכות המוקדמת ובפעילות למיגור המגפה ובמתן מענה לתושבים.

בעיצומו של המאבק בנגיף נחשף הציבור בישראל למחלוקות בין משרד הבריאות ומשרד האוצר בנוגע לצעדים שיש לנקוט, ולוויכוח עם משרד הביטחון בשאלה מי מהמשרדים אמור להוביל את הטיפול באירוע. אכן קיים חוסר בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות במצבי החירום המלווים את ישראל מאז כינונה. למציאות זו יש השלכות שליליות על היכולת להתמודד עם האתגרים, הן במישור המקומי והן במישור הארצי.

התפתחות מערך העורף

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

עד מלחמת המפרץ הראשונה בינואר 1991, התבסס המענה לעורף במלחמה על מקח"ר (מפקדת קצין חיל ראשי לעורף במטה הכללי). כוחות העורף (מפקדות עורף פיקודיות, מחוזות, נפות, חבלים, קטעים, יחידות חילוץ, יחידות אבטחה, יחידות אב"כ וכדומה) היו כפופים לפיקודים המרחביים, לכל רשות מקומית היו מפקדות וחיילים למתן מענה לכל הצרכים, כולל סיוע לאוכלוסיות מיוחדות, השגחה על המקלטים הציבוריים, ביצוע האפלה והגעה למשפחה הזקוקה לסיוע; ואולם, המערך הגדול לא זכה לעדיפות המתאימה, ורמת ההכשרה שלו הייתה נמוכה למדי.

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

בדצמבר 2007, כשנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, החליטה הממשלה בראשות אהוד אולמרט כי שר הביטחון יישא באחריות הכוללת העליונה להיערכות לכול מצבי החירום במדינה (כולל רעידת אדמה, פנדמיה, טרור, וכדומה). לצורך תיאום כל הגופים הוקם מטה מתאם לשר הביטחון בשם רח"ל (רשות חירום לאומית), שיפעל לסנכרון ההיערכות והמענה בין שלושת הגופים העיקריים: פיקוד העורף, משטרת ישראל ומערך מל"ח. גוף התיאום הוכפף לסגן שר הביטחון.

בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" שנה לאחר מכן, התקבלה החלטה לאחד את מל"ח ורח"ל לארגון אחד, כאשר ראש רח"ל יתפקד כראש מל"ח. בינואר 2011 הוקם המשרד להגנת העורף. מתן וילנאי מונה לשר, ופעל כמשרד בתוך משרד הביטחון. הסמכויות לנושא מל"ח (יר"ר ועדת מל"ח עליונה) הועברו לשר החדש, אך נושאי הג"א ופיקוד העורף נשארו בידי שר הביטחון וצה"ל.

כאשר התמנה גלעד ארדן לשר להגנת העורף במרס 2012 הוחלט לנתק אותו ממשרד הביטחון, וכך בוטלה רח"ל. השר ארדן ביקש להרחיב את סמכויותיו ולקבל שליטה על פיקוד העורף בתפקידיו כראש הג"א, אך לאחר חודשים של דיונים בראשות ראש הממשלה, בנימין נתניהו, התפטר ארדן וביוני 2014 בוטל המשרד. אז הוקמה מחדש רח"ל במשרד הביטחון.

במאי 2018 אימץ שר הביטחון אביגדור ליברמן את המלצות ועדת מומחים בראשות אלוף (מיל) אבי מזרחי, להסדרת היחסים בין רח"ל ופקע"ר. בוועדה נקבע כי רח"ל תשמש גוף המטה הלאומי למוכנות העורף בכפיפות לשר הביטחון: התווית מדיניות, תכנון, הנחייה, תקצוב, תיאום, פיקוח, בקרה ורגולציה; פיקוד העורף יהיה גוף הביצוע האופרטיבי שירכז את הכנת הרשויות המקומיות ואת גופי החירום. בנוסף, תוקם מערכת פיקוד ושליטה אחודה ושני הגופים יפעלו מתוך מרכז שליטה אחד. יש לציין שהוועדה, ומכאן גם המלצותיה, התייחסה רק לתרחיש המלחמה. כתוצאה מכך לא בוצע כל תיאום עם המשרד לביטחון פנים שממונה על יתר תרחישי החירום. במציאות זו הגענו ל-2020 ולהתמודדות המורכבת ביותר בתולדות המרחב האזרחי בישראל - המאבק בנגיף הקורונה.

ההתפתחות המתוארת לעיל והניסיונות הארגוניים השונים שנעשו לאורך השנים, הביאו למסקנה שיש מקום לחשיבה מעודכנת ולהצגה של מבנה שונה מהקיים היום, על בסיס הניסיון רב השנים ובעיקר בעקבות ההתמודדות עם הקורונה בימים אלה.





הצעה לארגון מערך העורף בישראל

העיקרון המוביל בהצעה זו נוגע באחריות מיניסטריאלית קבועה בשגרה ובחירום למשרד ממשלתי אחד ולגוף אופרטיבי אחד, הן להיערכות והן להפעלה במצבי החירום השונים. המשרד יפעל ללא תלות בסוג האירוע, תוך שמירה על היתרון המקצועי של כל אחד מהגופים האחרים שימשיכו להיות הגופים המקצועיים המנחים והמייעצים, כל אחד על-פי סמכותו בחוק ועל-פי מה שיקבע.

הפירוט ליישום ידרש לאחר אישור הממשלה בעבודת מטה עם כל הגורמים. יש לבצע את השינויים המתבקשים בצורה מדורגת וזהירה, כך שבכל נקודת זמן יוכל המערך לתת מענה להגנת העורף במצבי חירום.

קביעת גורם מיניסטריאלי אחד לשגרה וחירום בעורף - החזית האזרחית

יש לקבוע גורם אחד שיישא באחריות ובסמכות למערך העורף בחירום - החזית האזרחית - ברגיעה ובשעת חירום. קיימים שני משרדים היכולים לשאת באחריות כזאת: משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים. לא סביר להטיל על משרד הביטחון את האחריות לביטחון פנים בשגרה וחירום, על כן מן הראוי להטיל את האחריות והסמכות על המשרד לביטחון פנים. יש לציין שזאת הייתה הכוונה בהקמתו המקורית של המשרד. (את האחריות על כב"ה קיבל המשרד רק אחרי אסון הכרמל, למרות שהחלטת ממשלה קבעה צורך זה שנים רבות קודם).

הפיקוד והשליטה באחריות משטרת ישראל או המשרד לביטחון פנים

מפקד המחוז המשטירתי שאמון על הגזרה שבאחריותו בחיי היומיום, הוא זה שצריך להוביל את הטיפול ממצב שגרה יום-יומי עד למצב של אירוע חירום אזרחי - כולל פנדמיה, סייבר, רדיולוגי וכיוצא בזה, ועד למצב מלחמה.

באירוע חירום גדול המחייב השתתפות של גורמים ויחידות רבות - מצה"ל ומשרד הביטחון, וכן משרדי ממשלה או רח"ל - יפעלו כל אלה תחת פיקוד ושליטה של משטרת ישראל או המשרד לביטחון פנים. בכל נושא של ממשק עם צורכי המשק - ייקבעו הדברים בתיאום עם רח"ל או משרד האוצר. האחריות לשיתוף ולהפעלה של כל משרדי הממשלה תהיה על רח"ל או המשרד לביטחון פנים, כשהפעלת הגופים האופרטיביים תהיה בידי משטרת ישראל או המשרד לביטחון פנים.

בשעת חירום יפעלו הרשויות המקומיות והאוכלוסייה על-פי הנחיות המשרד לביטחון פנים. המשרד ירכז את הנתונים מהגופים המקצועיים, ינתח אותם וינחה את האוכלוסייה. במלחמה תינתן עדיפות להנחיות המיגון של פיקוד העורף (ראש הג"א) ובנושא פנדמיה - למשרד הבריאות, וכך לגבי כל אחד מהתרחישים שבהם קיים גורם מקצועי מוביל.

שמירה על מקצועיות וכשירות של הגופים הקיימים

כל אחד מהגופים הפועלים במצבי החירום השונים אחראי על שמירת הכשירות והמקצועיות בתחומו:



מערכות עורף / אוגוסט 2020 / התש"ף

צה"ל ומשרד הביטחון יפעלו בתיאום עם משטרת ישראל ועם המשרד לביטחון פנים, ויעמידו לטובת מצב החירום את כל המשאבים בהתאם ליכולת והצרכים האחרים של צה"ל. לא תהיה העברת אחריות על הטיפול באירוע לצה"ל.

פיקוד העורף יהיה ממונה על בניין הכוח, התו"ל וההצטיידות לנושאים שבאחריותו. בין השאר: הנחיות ההתגוננות בשגרה ובחירום, הקמה והפעלה של מערך ההתרעה והצפירה; היערכות והכנת הכוח להתמודדות עם תקיפות חל"כ; בניית הכוח לחילוץ והצלה וסיוע לאוכלוסייה (כולל חידוש החבלים והקטעים ברשויות המקומיות). בעת אירוע יופעלו מחוזות פקע"ר והנפות תחת המחוז המשטרתית. פיקוד העורף יקבל משימות מבצעיות ולוגיסטיות בנושאים שבתחום אחריותו המקצועית, ויוביל כל משימה על-פי החלטת המשרד לביטחון פנים וממשלת ישראל.

רח"ל ומל"ח, שהם הגופים הממונים על תיאום המערכת המשקית בכל מצבי החירום, והאחריות לריכוז נושא המלאים הלאומיים ודיווח לממשלה על-פי הנהלים הקיימים, יוכפפו למשרד האוצר ויהוו את גוף המטה המשקי עבור המשרד לביטחון פנים. מבנה רח"ל יסוכם בנפרד לאחר הגדרת התפקידים הפרטנית. שר האוצר יהיה יו"ר ועדת מל"ח עליונה.

משרד הבריאות יישא באחריות להנחיה המקצועית הכוללת בנושאים רפואיים, ולהיערכות כלל מערך הרפואה למצבי החירום השונים לרבות פנדמיה. באירוע ביולוגי חריג יהיה המשרד הגורם המנחה המקצועי לכלל משרדי הממשלה, כולל המשרד לביטחון פנים. משרד הפנים יהיה אחראי להכנת הרשויות המקומיות לחירום. זאת על-פי הנחיות רח"ל ובתיאום עם פיקוד העורף (שיכול להיות הגוף המוביל בביצוע) ועם כלל המשרדים הפועלים בתחום הרשות המקומית.

הרשות המקומית היא אבן היסוד מול האזרח והאוכלוסייה בכלל ברגיעה ובחירום. יש לבסס את מעמדה בחקיקה ולהקנות לה את הכלים לפעולה.

גורם נוסף הוא הוועדה הבין-משרדית לרעידת אדמה. יו"ר הוועדה יהיה ראש רח"ל, והוועדה תהיה הגוף המקצועי להיערכות לרעידת אדמה וצונאמי.

גם מערך הסייבר הלאומי יפעל בהתאם לסמכויותיו לתיאום והפעלה של נושא הסייבר ברגיעה ובחירום, וישמש כיועץ מקצועי למשרד לביטחון פנים אם וכאשר יגרם אירוע חירום. העוזר להתגוננות במשרד הביטחון ימשיך להיות הגוף המקצועי בתחומים שבאחריותו, כשאת העדיפויות בתחום הטרור הבלתי קונוונציונלי יקבע המשרד לביטחון פנים. כמו כן תוסר ממנו האחריות ל"נחשול בריא" (פקודה המתייחסת לאפשרות של מגפה), אך עם זאת הוא יעמיד את היכולות המקצועיות שלו לטובת המשרד. ולבסוף כלל משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות ימשיכו להיות אחראים כל אחד בתחומי על-פי היעדים שיקבעו על-ידי רח"ל.

שילוב מאמצים ומשאבים

בנוסף לשמירה על מקצועיות וכשירות של הגופים הקיימים, יש להקים חמ"ל אחוד תחת המשרד לביטחון פנים, שיכלול את כל הגופים האופרטיביים ואת רח"ל כנציגת משרדי הממשלה והמשק.



המל"ל (מטה לביטחון לאומי) ימשיך לשאת באחריות לריכוז תמונת המצב והמשמעויות הלאומיות והצגתם לממשלה, כשבאחריותו להפיץ את החלטות הממשלה לכלל הגופים במדינה ובחו"ל. במנ"ל (מרכז לניהול משברים לאומיים) תרוכז תמונת מצב לאומית, על-ידי קבלת מידע מכלל הגופים, הרשויות והגזרות. זאת כדי להציג לממשלה תמונת מצב כוללת והצעות לגיבוש מדיניות והחלטות ברמה הלאומית, כולל מדיניות חוץ, פעילות מול הרשות הפלסטינית וכל נושא שיוטל עליו על-ידי ראש הממשלה.

בנוסף תוקם מערכת הסברה אחודה לכל הגופים לפעולה בכל מצבי החירום. נראה שפקע"ר הוא הגוף המאורגן ביותר לעניין זה. תיאום גבולות גזרה של כלל המחוזות בגופים האופרטיביים יבוצע על-פי הגבולות הקיימים של משרד הפנים, כשהחוקים והתקנות הנדרשים לצורך ביצוע השינוי הארגוני ושינויי האחריות ייעשו לאחר אישור התכנית.

לרשות המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל ורח"ל יועמדו תקציבים לביצוע השינויים הארגוניים, וכן תקציב קבוע בתוכנית רב-שנתית למימון כלל הפעילות בתחום החירום עבור משרדי הממשלה. בטווח הארוך ניתן להגיע לחסכון ניכר במשאבים באיחוד מפקדות, באיחוד מרכזי פיקוד ובשליטה וקביעת עדיפויות מרכזיות. המלאים האסטרטגיים יוסדרו באחריות רח"ל באמצעות ועדות מלאים, בלי לגרוע מאחריותו של כל משרד לרכש ואחזקה של המלאים לפי שנקבעו על-ידי רח"ל.

ולסיום המכללה לאיתנות לאומית של פיקוד העורף ורח"ל תמשיך להפעיל את ההכשרות הנדרשות בתחומים השונים. כל גוף יהיה אחראי לקביעת התכנים של הקורסים שבאחריותו, בתיאום עם מפקדת המכללה.

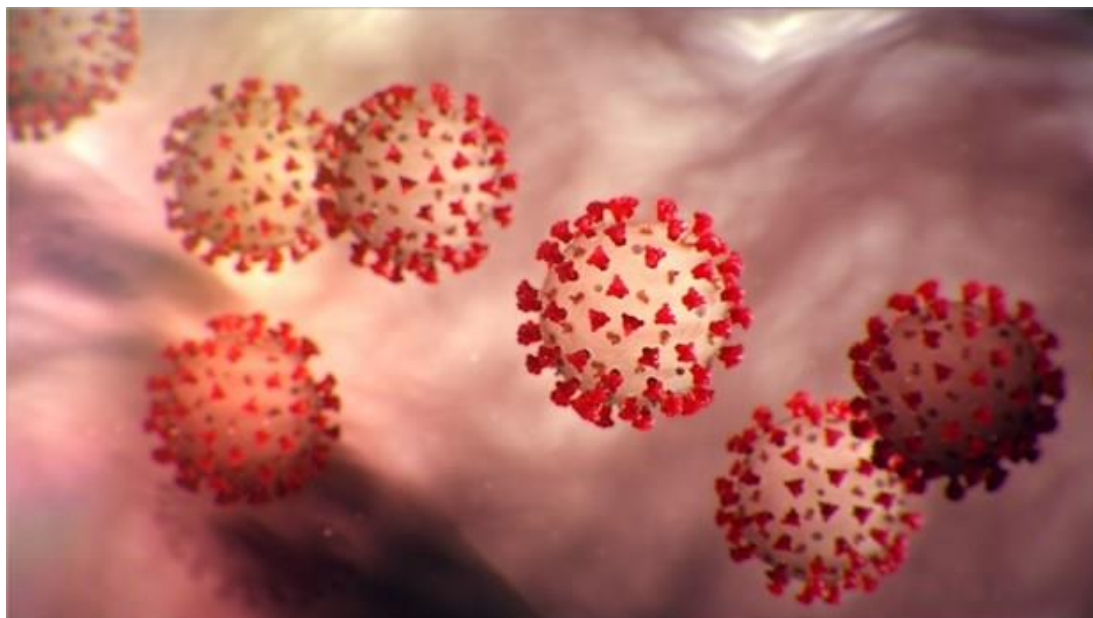
סיכום

המצב הקיים אינו מאפשר היערכות נבונה ומקיפה, שכוללת הקצאת משאבים על-פי סדרי עדיפויות לאומיים, מכיוון שכל גוף דואג בעיקר לתרחישים שלהם הוא אחראי. הניסיונות שנעשו במהלך השנים באמצעות שינויים והסדרות לא החזיקו יותר מחודשים או שנים אחדות, ולכן לא הכינו את המדינה למצבי חירום שונים ומגוונים. אירוע הפנדמיה צריך לשמש פעמון אזהרה למקבלי ההחלטות ברמה הלאומית, ולהביא למיסוד הנושא החשוב הזה בצורה שתתאים לכל מצבי החירום. ההצעה החדשה המוצגת כאן משנה את כללי המשחק, בנויה על ראייה כוללת מערכתית ותאפשר בנייה של היערכות נכונה לאתגרי החירום השונים.



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

אל"ם (מיל) גילי שנהר, יועץ מיוחד בתחום homeland security בישראל ובח"ל, רכז התוכנית לניהול מצבי חירום ואסון באוניברסיטת תל-אביב. משמש כמסביר פיקוד העורף לציבור בחירום



החל בסוף 2019 העולם מתמודד עם התפרצות וירוס החדש למדע, מסוג קורונה. בזמן כתיבת שורות אלו, אפריל 2020, האירוע טרם הוכל. ב-11 במרס 2020 הגדיר ארגון הבריאות העולמי על האירוע מגפה עולמית (פנדמיה), ומיום ליום נוספים חולים רבים בעולם^[1].



כבר בתחילת האירוע היו דיווחים רבים על דיסאינפורמציה שהופצה בהודעות חדשות כזב (פייק ניוז), בעיקר באמצעות התקשורת החברתית במדינות רבות בעולם. הודעות אלו הן בעלות פוטנציאל נזק רב הן נפשי והן פיזי לנחשפים להודעות. במאמר זה נבחן את סוגי ההודעות שהופצו במהלך האירוע, נדון בסיבות המרכזיות להתפשטות ההודעות ונציג את עיקרי הדרכים שבהם התמודדו עמם במהלך האירוע.

הפחד בציבור, והפייק ניוז שמתדלקות אותו

תקשורת במצבי חירום ואסון היא כלי חשוב ביותר בסיוע לניהול האירוע. באירוע הקורונה, שבו מתמודד העולם עם אסון מורכב ועם חוסר ידיעה רב בנוגע לנגיף, להדבקה ולאפשרויות הטיפול, הכלי חשוב במיוחד. תקשורת במצבי חירום כוללת שימוש בתקשורת מסורתית וחברתית [2]. מודלים רבים פורסמו לאורך השנים בתחום כמו: האמון המוחלט, תפיסת הסיכון, רעש מנטלי ועוד [3]. המודלים מציגים כי במצבי דאגה מרובה ואי ודאות של הציבור, יש צורך בתיווך המציאות לאזרח ומתן מידע אמין, מהיר, עקבי ורלוונטי. היעדר מידע כזה ופגיעה באמון הציבור במערכות השלטוניות הרלוונטיות, יוצר קרקע פוריה ליצירת שמועות ולהפצת דיסאינפורמציה. מנכ"ל ארגון הבריאות העולמי, ד"ר טדרוס אדהנום גברייזוס, ציין כי שמועות ומידע שגוי יכולים להתפשט מהר יותר מהנגיף עצמו. הוא כינה את התופעה במושג Infodemic - מגפת המידע [4].

הקורונה גרמה לפחד רב בציבור, כך שלמרות שהסיכון למות בתאונות דרכים גדול מן הסיכון למות מהקורונה - נראה כי הציבור מפחד הרבה יותר מהאחרונה. ניתן לקחת כדוגמה את סין, המונה למעלה מ-1.4 מיליארד תושבים ושבה היו בשלב הראשון להתפרצות המגפה רוב הנחשפים והמתים מהווירוס בעולם. על-פי נתוני האו"ם, בכל שנה נהרגים בסין כ-250 אלף איש בתאונות דרכים [5]. זאת בהשוואה לכ-3,200 איש שמתו בסין כתוצאה מהקורונה עד כתיבת מאמר זה [6]. טרם האירוע הציבור הרחב לא פחד לטוס ולטייל בסין, וזאת למרות היקף התמותה הגדול מתאונות דרכים במדינה. מיותר לציין את היחס כיום בנוגע לביקורים בסין. מצב זה ניתן להסבר מדעי על סמך מודל תפיסת הסיכון.

במהלך האירוע הופצו הרבה ידיעות שקריות, שלא פסחו גם על ישראל. ביום הבחירות לכנסת ה-23 בישראל בתחילת מרס 2020, נעשה מאמץ רב ללחימה בהודעות הכוזבות בנוגע לחולים בקורונה, מתוך חשש לפגיעה בהליך הבחירות התקין. מרב הידיעות הכוזבות בארץ ובעולם בפרט, הופצו באמצעות שימוש בפלטפורמות החברתיות השונות.

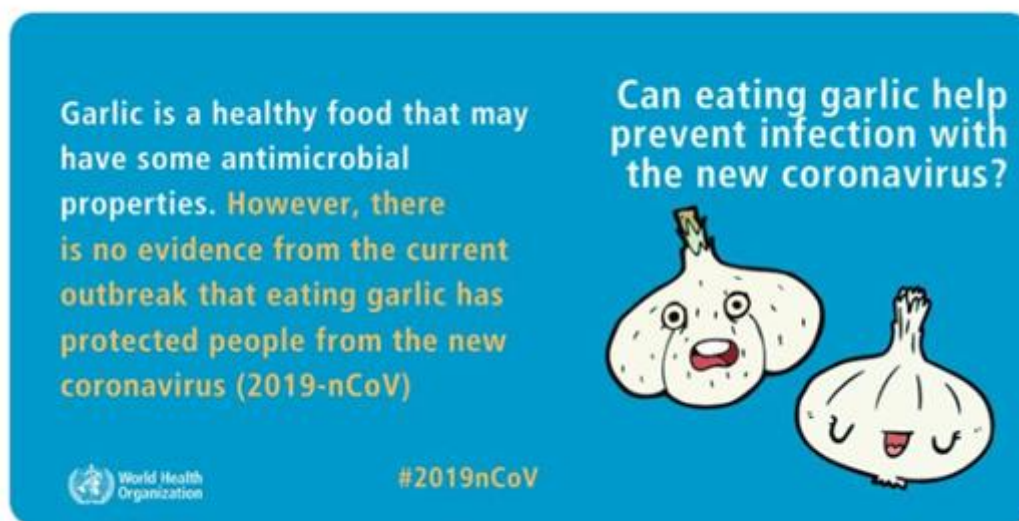
מניתוח ההודעות חדשות כזב ושמועות, ניתן לחלק את ההודעות שהופצו באירוע לכמה סוגות:

- **קונספירציה.** תיאוריות רבות הופצו ברשתות בדגש על המקור לקורונה [7]: וירוס שפותח במעבדות במסגרת תוכנית לפיתוח נשק ביולוגי בסין; ארצות-הברית שחררה במתכוון את

הנגיף; ההתפרצות באה בעקבות אכילת עטלפים [8]. קונספירציות נוספות קשורות לפריסת טכנולוגית G-5 הדור הבא של הרשתות הסלולריות [9].

- **היקף החולים, הנחשפים והמתים מהמגפה.** מספרים רבים של הרוגים ונחשפים הופצו ברשתות ללא שום קשר הגיוני לאירוע, בעיקר בשלב הראשון של ההתפרצות. לעיתים צורפו לידיעות תמונות וסרטונים מזויפים של אנשי רפואה וכוחות הביטחון עם מיגון נשימתי שהתמוטטו, של אזרחים השוכבים ברחוב מתים שהועמסו על אמבולנסים ועל קברי המונים שנחפרו בסין [10].
- **אמצעי הגנה אישיים, בדגש על מסכות המיגון.** דיסאינפורמציה רבה הופצה על יעילות המסכות, על סוגי המסכות ועל הצורך להשתמש בהם.
- **המענה הרפואי.** מידע רב הופץ על דרכי התגוננות ומרפה מהמחלה. לדוגמה, המלצה לשתיית אקונומיקה, או אכילת שום כהגנה נגד הנגיף או לקחת ויטמין סי לצורך הגנה [11].

#KnowTheFacts



11:42 AM · Feb 2, 2020 · Twitter Web App

- **פוסט שהופץ באתר ארגון הבריאות העולמי ובטוויטר "לדעת את העובדות" [12].**
- **חיסונים.** הופץ מידע על כך שכבר יש חיסונים זמינים.
- **היבטים כלכליים.** פרסומים שקריים (לפני הביטול הרשמי) על השעיית האולימפיאדה ביפן, או המלצה כוזבת של משרד האוצר לצאת מהבורסה.

- **היבטים של שגרת חיים.** פרסום שקרי על ביטול גורף של לימודים, או הפצת שמועות על סגירת כלל המשק. מדובר כמובן בדברים שפורסמו זמן רב לפני שהופעלו צעדים מסוג זה. כלל המידע הכוזב שמגיע לאוכלוסייה במצב של חרדה, אי ודאות וחוסר אמון פוגע באוכלוסייה, בעיקר במדינת שנפגעו באופן מהותי מהאירוע, ומכאן חשיבות הנושא והצורך להתמודד עמו.

כיצד מתמודדים עם הודעות הכזב?

במהלך ההתפרצות ניתן היה לזהות בישראל ובח"ל ניסיונות רבים להתמודדות עם הודעות הכזב, באמצעות הפעלת מגוון רחב של כלים במאמץ לנסות ולמזער את תופעת הדיסאינפורמציה והשמועות, ולהגביר את הפצת המידע האמין והמבוקר. בניית אמון הציבור ושימורו לאורך זמן, היא היעד הראשון שממנו נגזרים הכלים שבהם נעשה שימוש במהלך ההתמודדות עם המגפה [13]. התמודדות מערכתית עם מידע כוזב מפנה קשב, ומאפשרת למוסדות המוסמכים להעביר לציבור מידע אמין על הפעולות המעשיות שעליו לנקוט. פעולת ההסברה לציבור כוללת מתן הנחיות (עשה ואל תעשה), הדרכה (איך לעשות ולמה) ותמיכה בציבור.

מניתוח הפעולות שבוצעו ניתן להציג את הכלים הבאים שבהם נעשה שימוש:

- **מאמץ להפצת מידע אמין, מהיר, מדויק, רלוונטי ומתואם עלידי הגורמים הרשמיים, בדגש על ארגון הבריאות העולמי, משרדי הבריאות השונים ומנהיגים ברמות שונות.** הפצת המידע הייתה באמצעות מסיבות עיתונאים יומיות, הודעות לעיתונות, שיתוף פעולה עם הכתבים ואמצעי תקשורת המרכזיים, הפצת מידע באתרי האינטרנט הרשמיים ובמדיה החברתית ופתיחת מרכזי מידע [14].



אתר CDC האמריקני, המרכז לבקרת מחלות מנגיש מידע לציבור האמריקני [15].



- **חינוך הציבור לצורך מידע ממקורות רשמיים ומהימנים בלבד, ולא לשתף מידע שחשוד כלא אמין.** העלאת המודעות של הציבור לכמויות העצומות של מידע כוזב המסתובב ברשתות והשפעתו עליהם, היא מרכיב חיוני בחינוך הציבור לספקנות בריאה, וחיפוש מידע אמין במקורות מוסמכים.

- **ניטור רציף של הרשתות החברתיות והאינטרנט במטרה לאתר מידע שקרי, וזאת על־מנת לכבות את השריפה כל עוד היא קטנה.** עם זיהוי המידע, לפרסם לציבור הודעות בסגנון "זו השמועה וזו האמת". ארגון הבריאות העולמי פתח עמוד המוקדש להצגת מיתוסים ודיס־אינפורמציה, כשבצמוד לכל מיתוס - הוצגה האמת [16].

- **חקיקה ואכיפה.** בסין, בתאילנד ובמדינות נוספות עצרו אנשים שהיו חשודים בהפצת מידע שקרי ברשתות [17].

- **שיתוף פעולה עם חברות הרשתות החברתיות הגדולות לאיתור הודעות שקריות ושמועות והסרתן מן הרשתות.** מנכ"ל פייסבוק מרק צוקרברג כתב בפוסט ב־4 במרס 2020 "אם אתה מחפש מידע על הקורונה - נכוון אותך לארגון הבריאות העולמי או לרשות הבריאות המקומית שלך לקבלת המידע העדכני ביותר" [18].

- **שיתוף פעולה עם מדענים.** זאת על־מנת לסייע בלחימה במידע שקרי באמצעות פרסום מידע מדעי מהימן [19]. מידע מדעי מוגש לציבור מעורר תחושה של מעט יותר הבנה של המשימה מולה אני עומדים.

ניתן לראות שבמצבי חירום שבהם יש אי ודאות ודאגה רבה של הציבור, מופצות ידיעות שקריות רבות ודיס־אינפורמציה. על כן עלינו לקחת בחשבון כי היקף אירועים אילו צפוי לגדול. עלינו לפעול כבר היום לשיפור המודעות, ההבנה והחינוך של הציבור בתחום זה, ולהכין את הגופים הרלוונטיים להתמודדות עם האתגר. על ספקיות הרשתות החברתיות המרכזיות לקחת גם כן אחריות, ולפעול במשותף ללחימה במידע השקרי המופץ באמצעות התוכנות שלהם. זאת על־מנת לשמור על חוסנו של הציבור, ולאפשר להתגבר על אירועי האסון הנוכחי ועל אירועי אסון לעתיד לבוא.



- [1] Coronavirus COVID-19 Global Cases, Johns Hopkins CSSE, March 2020. <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- [2] Simon, T., Goldberg, A., & Adini, B. (2015). Socializing in emergencies—A review of the use of social media in emergency situations. *International Journal of Information Management*, 35(5), 609-619; Rubin, G. J., Chowdhury, A. K., & Amlôt, R. (2012). How to communicate with the public about chemical, biological, radiological, or nuclear terrorism: a systematic review of the literature. *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science*, 10(4), 383-395.
- [3] Reynolds, B., & W. Seeger, M. (2005). Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model; *Journal of Health Communication*, 10(1), 43–55. <https://doi.org/10.1080/10810730590904571> Clayton, K., & Frey, B. B. (1997). Studies of mental “noise”. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, 1(3), 173-180; Jones, A. M. (1989). A double-hurdle model of cigarette consumption. *Journal of applied econometrics*, 4(1), 23-39; Covello, V. T., & McCallum, D. B. (1997). The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study. *Risk analysis*, 17(1), 43-54.
- [4] Coronavirus: UN health agency moves fast to tackle ‘infodemic’; Guterres warns against stigmatization. UN News. <https://news.un.org/en/story/2020/02/1056672>; WHO says fake coronavirus claims causing 'infodemic', BBC News, 13 February 2020.
- [5] Global Status Report On Road Safety 2018, World Health Organization. ISBN 978-92-4-156568-4
- [6] Coronavirus COVID-19 Global Cases, Johns Hopkins CSSE, March 2020. <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
- [7] Experts debunk fringe theory linking China’s coronavirus to weapons research, *The Washington Post*, 29 January 2020.
- [8] Coronavirus outbreak sparks fake news, myths and misinformation, 7 News, 20 February 2020; Bat soup, dodgy cures and 'diseasology': the spread of coronavirus misinformation. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/31/bat-soup-dodgy-cures-and-diseasology-the-spread-of-coronavirus-bunkum>
- [9] The conspiracy linking 5G to coronavirus just will not die, CNN, April 8, 2020.
- [10] News literacy lessons: How a pandemic of misinformation about coronavirus has far outpaced the disease’s spread, *The Washington Post*, 5 February 2020; This is a 2014 photo of people participating in an art project in Frankfurt, Germany, AFP, 3 February 2020.
- [11] QAnon-ers’ Magic Cure for Coronavirus: Just Drink Bleach!, *Daily Beast*, 28 January 2020.
- [12] How social media platforms are fighting coronavirus misinformation, CBS, 11 February 2020; Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: Myth busters. WHO.



<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters>.

[13] World Health Organization (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV): situation reports, 8-53 (Reports). World Health Organization.

[14] Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, WHO, 5 March 2020.

[15] Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). CDC. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/index.html>.

[16] Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: Myth busters. WHO. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters>

[17] China is arresting people for coronavirus fake news, ABACUS, 3 February 2020..

[18] As coronavirus misinformation spreads on social media, Facebook removes posts, Reuters, 1 February 2020; Facebook, Google and Twitter crack down on fake coronavirus 'cures' and other misinformation. Business, 3 February 2020; Facebook will now take down posts that spread coronavirus misinformation, MIT Technology Review, 3 February 2020; Zuckerberg, M, An update on the steps we're taking to respond to the coronavirus. Retrieved March 8, 2020.

[19] Calisher, C., Carroll, D., Colwell, R., Corley, R. B., Daszak, P., Drosten, C., & Gorbalenya, A. (2020). Statement in support of the scientists, public health professionals, and medical professionals of China combatting COVID-19. The Lancet.



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

אל"ם (מיל) ד"ר שוקי אמרני, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים. מרצה באוניברסיטת בראילן ובמרכז הבינתחומי הרצליה. מכהן בהתנדבות כיו"ר "צאלה"





ההתמודדות עם מגפת הקורונה שממשיכה להתפשט במהירות ולגבות חיי אדם, מעוררת דיון ציבורי באשר לדרך הטיפול ולמידת המוכנות של הגופים הממלכתיים והמקומיים האמונים על שלומו ובריאותו של הציבור. בין היתר, היא מעלה שאלות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של הגופים השונים שמטפלים במיגור המגפה ומתן מענה לתושבים. בעיצומו של המאבק בנגיף נחשף הציבור בישראל למחלוקות בין משרד הבריאות ומשרד האוצר בנוגע לצעדים שיש לנקוט, ולוויכוח עם משרד הביטחון בשאלה מי מהמשרדים אמור לטפל באירוע? ואכן קיימת חוסר בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות במצבי החירום המלווים את ישראל מאז כינונה. לחוסר בהירות זו השלכות שליליות על היכולת להתמודד עם האתגרים, הן במישור המקומי והן במישור הארצי.

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

הרשות המקומית בחירום

מערכת השלטון המקומי בישראל פועלת באמצעות 257 רשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות), ומאות גופים נוספים העוסקים בתחום המוניציפלי. כמו במדינות רבות אחרות, מערכת ציבורית חשובה זו מצויה בתהליך מואץ של שינויים במגוון רחב של תחומים שמעצימים את מידת השפעתה על חיי הפרט, החברה והמדינה. הרשויות המקומיות מבצעות יותר ויותר תפקידים חדשים, חלקם בשל חולשת השלטון המרכזי וחלקם כתוצאה משינויים בתחומי החברה, הטכנולוגיה והתקשורת. לדוגמה, המודעות הגוברת של הציבור הישראלי לזכויותיו גורמת לראש הרשות המקומית לנקוט צעדים כדי לתת מענה לדרישות; שימוש שנעשה ברשתות החברתיות לפניית לנבחרי הציבור ולעיתים גם ליצירת לחץ קבוצתי, וכן ניצול השפעת התקשורת המקומית והארצית לקידום עשייה ציבורית על-ידי הרשות, או כדי למנוע ביצוע פרויקטים של בניית מגורים או תשתיות שהתושבים סבורים שעלולים לפגוע באיכות חייהם.

הרשות המקומית משפיעה באופן ישיר על חיי היומיום של תושביה. יש לה קשר ישיר יותר מכל גוף ממשלתי עם התושבים, היכרות קרובה עם צורכיהם, טיפול תכוף בנושאי יסוד של חייהם ביישוב (למשל, תכנון ובנייה, חינוך, רווחה, תברואה, תרבות ופנאי) ומהירות התגובה בשל ההיבטים הגאוגרפיים [1]. על כל אחד מנושאים אלה מופקד משרד ממשלתי (משרד החינוך, העבודה והרווחה, האוצר, הביטחון ועוד), המשמש רגולטור ומקור סמכות תקציבי בנושאים רבים.

ואולם, יתרונות הרשות המקומית לא ממומשים כנדרש בשל פערים גדולים בין מרכיבי האחריות, הסמכות והמשאבים מול השלטון המרכזי. בדוחות רבים של מבקר המדינה יש דוגמאות על ליקויים



וכשלים שנמצאו בניהול אירועי חירום עלידי רשויות מקומיות, ועלידי גופים ממלכתיים האמונים על הנושא. לצד חוסר ידע מקצועי והיעדר משאבים, קיים חוסר בהירות של הוראות החוק ושל ההנחיות בהגדרת התפקידים, תחומי האחריות והסמכות של הרשויות המקומית ושל הגופים הממלכתיים הרבים שאמונים על נושאי החירום.

בפקודת העיריות נקבע כי בכל עיר חייבת לפעול ועדת מ"ח (משק לשעת חירום) מקומית בראשות ראש העירייה, שתפקידה להכין את היישוב לשעת חירום ולהפעיל אותו באותה העת. הוועדה צריכה לטפל באסונות טבע, בפליטת חומרים מסוכנים ובאירועי טרור בשגרה ובחירום. מתפקידו של יו"ר הוועדה לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות להפעלת המערכות השונות בשעת חירום, ואת התקציבים לכך. בשעת חירום חברי הוועדה ופעיליה נחשבים למגויסים על-פי חוק, וצפויים לעונש אם ייעדרו מן העבודה. דוגמה נוספת היא פקודת המשטרה תשל"א-1971, ולפיה: הרשויות המקומיות מוגדרות "גוף הצלה" שעזרתו נדרשת בעת אסון המוני. בין היתר קובעת הפקודה כי בעת אסון המוני על גוף הצלה לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו, ולהפעיל את הציוד שברשותו לצורך מילוי תפקידו וכן כי עליו להיערך לאסון המוני. פיקוד העורף מציב יקל"ר (יחידת קישור) ליד כל רשות מקומית בפיקודו של קצין מילואים מנוסה, שתפקידו לסייע לרשות בזיקה מול צה"ל.

דוגמה טובה להגדרת מעמדה של הרשות המקומית בעיני הממשלה מצויה בתפיסה הלאומית להיערכות ולמענה לרעידות אדמה, שנכתבה ברח"ל (רשות החירום הלאומית) ב-2012. שם נקבע כי הרשות המקומית היא היחידה המנהלית הנמוכה ביותר ברמה הלאומית, המסוגלת להתקיים באופן אוטונומי ולקבל סיוע של כוחות חיצוניים.

מוכנות והיערכות הן המפתחות להצלחה, וכוללות שורה של פעולות שעל הרשות המקומית לבצע בעתות רגיעה כדי להבטיח את מוכנותה לחירום [2]. לישראל ניסיון רב יותר ממדינות אחרות במצבי חירום שונים, כמו: מלחמה, ירי טילים, רעידות אדמה, אסונות רבי נפגעים, אסונות טבע ואחרים. דווקא בנושא המגיפות (פנדמיה) לא היה עד היום ניסיון רחב, ועל כן בולט תהליך של ניסוי וטעייה בניהול הדברים. המציאות הביטחונית מחייבת את הרשויות המקומיות לתת מענה בתחומים רבים, נוספים לתפקידים הקלסיים של רשות מוניציפלית הקבועים בחוק. נוהגים להצביע על מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991 כאבן דרך שבה החלו הרשויות המקומיות לעסוק באופן שיטתי בנושאי החירום. בהמשך, מלחמות, מבצעים, אירועי טרור וירי טילים שהתרחשו בתדירות גבוהה והפכו את העורף לחזית, האיכו מגמה זו. ברשויות המקומיות הוקמו מסגרות ייעודיות לנושאי ביטחון וחירום, הוקצו תקציבים ומונו נושאי משרות לטפל בהיערכות ובמוכנות של הרשות לחירום.

התשתית החוקית והנורמטיבית לפעילותה של הרשות המקומית מעוגנת בהוראות החוק, בתקנות, בהחלטות ממשלה, בהחלטות בית המשפט ובדוחות מבקר המדינה. הגדרת התפקידים והסמכויות של הרשויות המקומיות בחירום כללית מאוד, ומקיפה כמעט את כל תחומי החיים. בביצוע תפקידיה ובהפעלת סמכותה כפופה הרשות המקומית למשפט המנהלי, לעקרון האולטרא-וירס. כלומר, מותר לה להפעיל סמכות רק אם היא מוקנית לה בחוק. במציאות, במצבי חירום רשויות מקומיות רבות



מתכננות ופועלות גם בתחומים שלגביהם סמכותן החוקית אינה ברורה דיה ולעיתים אף לא הוקנתה להן.

הוראות החוק מחייבות באופן כללי את הרשויות המקומיות להמשיך ולדאוג לצורכיהם של התושבים במצבי חירום, לספק שירותים ממלכתיים ומוניציפליים ולפתח את היישוב לטובת ורווחת כלל התושבים. לתחומים רבים אין מענה מתאים. כתוצאה מכך, מקבלי החלטות נאלצים לעיתים להתמודד עם דילמות חוקיות, מקצועיות ואתיות, לרבות מצבים של ניגודי עניינים. לדוגמה, כאשר ראש הרשות המקומית נדרש להחליט על פינוי חלק מהתושבים, או לקבוע סדרי עדיפויות בשיקום אזורים שנפגעו. ניתן להניח כי אם יחליט על פינוי תושבים ושיקום אזורים שבהם מתגוררים מקורבים אליו (משפחתית, פוליטית וכדומה) - יאשימו אותו בשחיתות. מנגד, האם קרבה זו או אחרת לראש הרשות מצדיקה פגיעה בתושבים אלו? מטבע הדברים, הצורך לקבל החלטות מהירות, בתנאים של מחסור במשאבים וחוסר ודאות, מעצימים קשיים אלו ואחרים.

לשוני בין רשויות מקומיות (במספר התושבים, בגודל השטח, בהרכב האוכלוסייה, בדירוג סוציאו-אקונומי, במיקום גיאוגרפי, במקורות הכנסה עצמיים ועוד) נודעת השפעה רבה על יכולותיהן למלא את תפקידן ולהתמודד בהצלחה עם האתגרים במצבי חירום. גופים ממלכתיים וציבוריים רבים, כמו: תאגידים עירוניים; ועדים מקומיים; איגודי ערים לנושאים שונים; עמותות ציבוריות ועוד, תומכים ומשלימים את פעילותן. גורמים אלו ואחרים מחייבים להתאים את דפוסי ההתנהלות למציאות המשתנה, ולנצל את האמצעים הטכנולוגיים המתקדמים שחלקם משנים סדרי עולם.

הרשות המקומית מתנהלת בחירום לעתים קרובות בתנאים של חוסר ודאות, חוסר תקציב, חוסר ידע מקצועי וחוסר כוח-אדם ומשאבים חומריים, הנדרשים לטיפול באוכלוסייה המצויה במצוקה קשה. קשיים אלו גוברים בטיפול בקבוצות חלשות, חסרי קורת גג, קשישים, חולים, בעלי צרכים מיוחדים ועוד. הצורך הדחוף לתת מענה לתושבים שנפגעו ולשקם תשתיות שנהרסו במצבי חירום, מאלץ לעיתים את הרשויות המקומיות לפעול בחוסר בהירות מספקת באשר למה מותר ומה אסור.

חוסר במשאבים, שמטבע הדברים מחריף במצבי חירום, מחייב את הרשויות המקומיות לפעול למיצוי אופטימלי בקבלת סיוע מכל גורם שהחוק מאפשר ובכלל זה משרדי הממשלה, גופי ביטחון והצלה, רשויות מקומיות סמוכות, עמותות ותורמים בישראל ובחו"ל. היערכות מתאימה והתנהלות מושכלת של הרשות, עשויים להגדיל את הסיוע שיכול להיות בדרך של תקציב, מידע חיוני או ביצוע פעולות באמצעות גורם ממשלתי. לשם כך, על הרשות להכין מראש פערים מול מיפוי צרכים צפויים בתחומים השונים, ניהול מידע עדכני על הגופים שעשויים לסייע כולל פרטי אנשי הקשר ומינוי בעלי תפקידים ייעודיים לנושא. הניסיון מלמד כי היערכות נכונה וניהול מעקב והקפדה על הגשת דיווחים מדויקים ואמינים במעגל הפנימי והחיצוני, מגדילים את היקף הסיוע וכנגזרת מכך משפרים את היכולות של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם האתגרים בחירום.



השלטון המרכזי בחירום

קיימת תלות של הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה כמעט בכל תחומי הפעילות. בין היתר, בקביעת כללים באמצעות חקיקה, פרסום תקנות, החלטות ממשלה, הנחיות חוזרי מנכ"ל בנוגע לתקציב, להעסקת עובדים, להעסקת יועצים, לתכנון ובנייה, לביצוע עסקאות נדל"ן וכדומה [3]. אין הגדרה ברורה בנוגע לחלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, וכנגזרת מכך תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהם במצבי החירום אינם ברורים.

לכל משרד ממשלתי יחידה ארגונית לנושא החירום (מנהל או אגף), המקיימת ביקורות מקצועיות משלה ברשויות המקומיות. תחום חשוב נוסף לשיפור מוכנותן של הרשויות המקומיות לחירום, נעשה במסגרת פרסום חוברות הדרכה והשתלמויות מקצועיות לנושאי המשרות האמונים על נושא החירום. לדוגמה, קורס להכשרת מנכ"לים ברשויות המקומיות בחירום, שהחל בדצמבר 2019 ומנוהל עלידי פיקוד העורף.

למשרדי הממשלה שלוחות אזוריות המקיימות קשר ישיר עם הרשות המקומית. אין חלוקה אחידה של מחוזות הארץ במשרדי הממשלה השונים, וכך יכולה רשות מקומית מסוימת לעמוד בקשר עם מחוז מרכז במשרד א' ומחוז דרום במשרד ב'. הגוף הממשלתי בעל הפריסה הרחבה ביותר לחירום הוא משטרת ישראל, והזיקה בין המשטרה והרשות המקומית מתקיימת גם בשגרה. על כן המעבר משגרה לחירום במשטרה הוא המהיר ביותר בין הגופים הממשלתיים.

בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה התקדמה הממשלה בארגון מוסדותיה המובילים לחירום: ב-1992 הוקם פיקוד העורף, ב-1999 הוקמה המועצה לביטחון לאומי וב-2007 הוסדר נושא מל"ח (משק לשעת חירום) באמצעות רח"ל. לזמן קצר אף פעל משרד ממשלתי עצמאי לביטחון העורף. במהלך השנים ממשיך להתנהל דיון ציבורי ופנים-ממשלתי בשאלה מי המשרד הממשלתי המתאים להוביל את הטיפול נושא החזית האזרחית. האם משרד הביטחון וצה"ל או המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל? חוק הג"א (התגוננות אזרחית) מ-1951 נמצא מזה שנים רבות בדיונים לקראת חקיקת חוק

מעודכן. בהמשך להמלצות דוח ועדת קדמי, בחודשים האחרונים החליט שר הביטחון על מיזוג רשות החירום הלאומית עם פיקוד העורף של צה"ל .

תמונת מצב זו בשלטון המרכזי ממחישה את הקושי לדון בחלוקה של תחומי האחריות והסמכות בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. לזאת יש להוסיף את הצורך לטפל בנושאים חדשים שהמחוקק לא קבע לגביהם כללים והנחיות, ואת ההתייחסות של נבחרי הציבור לעיקרון הנשיאה באחריות ציבורית, במובן של מידת הפנמת משמעויותיה והנכונות לפעול לפיה [\[4\]](#).





סיכום

ההשפעה הרבה שיש לרשות המקומית על חיי התושבים מקבלת משמעות מיוחדת במצבי חירום, כשמקבלי ההחלטות נדרשים להתמודד עם אתגרים מורכבים בתנאים של מחסור חמור במשאבים וחוסר ודאות. לצד הצורך להכין מלאי של ציוד חיוני, הדרכה מקצועית ותרגול, נודעת חשיבות רבה להגדרה ברורה של התפקידים ותחומי האחריות והסמכות של הגורמים האמונים על הנושא. קיימת חוסר בהירות בהוראות החוק וההנחיות הרבות, שלפיהן נדרשות הרשויות המקומיות לפעול במצבי החירום. חלקן מחייבות פרשנות וחלקן אינן תואמות לתמורות שחלו בתחומי החיים השונים כדוגמת השינויים בטכנולוגיה ובתקשורת. יש להסדיר את מרכיבי האחריות והסמכות של השלטון המקומי בחירום, ואת הזיקה עם משרדי הממשלה וגופי הביטחון וההצלה - לכל אחד מן הגופים חייבת להיות הגדרה ברורה של התפקידים והסמכויות במצבי החירום השונים.

אחת הדרכים היעילות להסדיר מערכת יחסי גומלין בין השלטון המרכזי והמקומי, היא באמצעות חוק יסוד לשלטון המקומי כבסיס לתשתית חוקית עדכנית. המלחמה במגפת הקורונה עתה אינה משקפת התמודדות עם מצבי חירום במונח המקובל. עם זאת, יש סוגיות רבות שעשויות ללמד תובנות חשובות לשיפור ההתמודדות עם מצבי חירום במישור המקומי והארצי בהווה ובעתיד.

[1] שוקי אמרני, "יחסי אזרח שלטון מקומי בישראל", **"עיונים בביקורת המדינה**, ביטאון משרד מבקר המדינה, ירושלים, 2007, עמ' 179-199.

[2] נחום בן אליא (2012), "אחריותו הציבורית של השלטון המקומי", בתוך: רפאל כהן אלמגור, אורי ארבל גנץ, אשר כשר (עורכים), **(אחריות ציבורית בישראל**, הקיבוץ המאוחד, המרכז לאתיקה בירושלים, ירושלים, 2012, עמ' 239-266.

[3] אסף מידני, "משפט השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **(השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה, 2014, עמ' 141-203.

[4] רפאל כהן אלמגור, אורי ארבל גנץ, אסא כשר (עורכים), **(אחריות ציבורית בישראל**, הקיבוץ המאוחד, המרכז לאתיקה בירושלים, ירושלים, 2012, עמ' 19-43.



העיסוק בפגיעותו של העורף הישראלי מהווה מרכיב בסיסי וחשוב מאין כמוהו בתעמולת חמאס במהלך ימי קרב, סבבי לחימה או מבצע צבאי. לרוב תעדיף חמאס לא לחצות קווים אדומים נוכח הבנתה את יחסי הכוחות, אולם השימוש בתעמולה הוא חלק מנרטיב הניצחון ותמונת הסיום שהיא פועלת להחדיר לתודעה

רס"ב א', מומחה בחיל המודיעין



כרזה של חמאס המתפארת ביכולת שיגור טילים למרכזי ערים



"החזית הפנימית" - כך מכונה העורף הישראלי בטרמינולוגיה התקשורתית של חמאס - הייתה מרכיב בולט ורב חשיבות בתעמולת חמאס מאז ומתמיד. ואולם, ניכר כי מאפייני המערכה המתמשכת מול חמאס, שמתנהלת במתכונת של ימי קרב וסבבי לחימה בעצימות משתנה, על רצף מתמשך שנע בין הסלמה והסדרה, חידדו עוד יותר את חשיבותו של העורף הישראלי בתעמולת חמאס.

חמאס מודעת היטב לא־סימטריה ביחסי הכוחות שלה מול "האויב הציוני". העובדה כי אין ביכולתה לסיים סבב לחימה כשידה על העליונה במונחים צבאיים, מחייבת אותה להשקיע מאמץ תודעתי לא מבוטל. מאמץ זה מתמקד לרוב במתן תהודה לנרטיב מרכזי, שלפיו חמאס מסוגלת לפגוע בעורף הישראלי ולשבש את שגרת החיים של תושביו. המשוואה המרכזית שחמאס דואגת להבליט בתעמולתה במהלך ימי הקרב וסבבי הלחימה, מושתתת על הנחת עבודה ולפיה טווחי השיגור הם נגזרת של היקף ההסלמה ויישובי עוטף עזה הם רק מעגל התגובה הראשון, או ליתר דיוק הקדימון.

יש להניח כי חמאס הפנימה זה מכבר ששיגור רקטות לעבר יישובי עוטף עזה ושיבוש שגרת תושבי העוטף ללא פגיעות בנפש ניתנים להכלה בדעת הקהל הישראלית, בעוד ששיגורי רקטות לעבר מרכזי ערים בדרום ובמרכז, שלא לדבר על פגיעה ברכוש או חלילה בנפש, הם בבחינת חציית קו אדום אצל מקבלי החלטות בישראל והדבר יוביל מיידית לשינוי משוואת התגובה מצד ישראל. ההבנה הזאת מכתובה את אי ההלימה בין התנהלותה של חמאס בפועל, ובין פעילותה במישור התעמולתי.

בימי הקרב שהתנהלו מול חמאס, ניתן היה להבחין שהיא נמנעה עד כמה שניתן מהרחבת מעגל הירי מעבר ליישובי עוטף עזה, אולם במישור התעמולתי פעלה במרץ להעצים ולהאדיר את יכולת הפגיעה שלה בעורף הישראלי וניפחה במכוון את ממדי הפגיעות והנזקים שהסבה כביכול, בדגש על פגיעה בבתים בערים דרומיות שנמצאות בטווח הרקטות שלה. חמאס הפיצה מסרי איום והרתעה ויראליים בשלל המקורות, ולפיהם ביכולתה לשבש את שגרת החיים של תושבי העורף הישראלי ואף לפגוע במטרות אסטרטגיות בעומק ישראל. בנוסף, נפגעי חרדה בצד הישראלי הם יעד תעמולתי חשוב מבחינת חמאס, ועל כן הוא מועצם עלידה במהלך ימי הקרב.

עיצוב התודעה באוסלו ובאינתיפאדה השנייה

החשיבות שחמאס מייחסת לעורף הישראלי ופגיעותו במאמצי עיצוב התודעה שלה אינה חדשה. חמאס זיהתה את נקודת התורפה הזאת בדעת הקהל הישראלית, עוד בתקופת פיגועי ההתאבדות לאחר חתימת הסכמי אוסלו ב־1993 ובמהלך האינתיפאדה השנייה בשנת 2000. בתקופה המדוברת - עוד לפני שהרשתות החברתיות וערוצי המסרים המהירים השתלטו על התווך החדשותי - ניצלה חמאס את ערוצי התקשורת המסורתית שברשותה לסיקור בתהודה רבה של התמונות והמראות הקשים של פיגועי האוטובוסים במרכזי הערים (מראות שצנזרו בתקשורת הישראלית מסיבות ברורות). עד היום הזרוע הצבאית של חמאס משתמשת בתמונות הללו במסגרת פינת הנצחה לשהידים, שכוללת תמונות מזירת הפיגוע לצד המבצע או המבצעים שלו.

מסרי התעמולה הצבאיים של חמאס מופקים עלידי יחידת ההסברה הקרבית של הזרוע הצבאית, גדודי עז אלדין אלקסאם. בעידן הנוכחי, שבו הרשתות החברתיות משמשות תשתית אופטימלית להפצה ויראלית של מסרי תעמולה, חמאס פועלת ביתר שאת בשלל מקורותיה במדיה החברתית כדי להחדיר את הנרטיבים שלה ולחולל תהודה רבה עד כמה שניתן למסריה, הן באמצעות כלי תקשורת המזדהים עם האידיאולוגיה החמאסית והן עלידי אוהדי התנועה בציבור הפלסטיני בכלל והעזתי בפרט המנהלים חשבונות במדיה החברתית ונוטלים חלק בהדהוד המסרים. כל חריגה משגרה בהתנהלות החברה הישראלית שנעשית בעקבות מהלך צבאי של חמאס, מועצמת עלידי תעמולת חמאס ולעיתים אף מוצגת כניצחון מוחץ על האויב.

ראוי לציין, כי מכונת התעמולה של חמאס נשענת במידה רבה על חומרים שמספקת לה התקשורת הישראלית בשפע. כל חומר ויזואלי שמתפרסם בישראל ומתעד מראות כמו: נזק לבתים ולרכוש; גילויי חרדה בקרב אזרחים וילדים; אזרחים נסים בבהלה למרחבים המוגנים או שוכבים על הקרקע כשידיהם מגוננות על ראשם ופינוי פצועים עלידי כוחות חילוץ והצלה - כל אלה מנוטרים מידית עלידי מערך התעמולה המשומן של חמאס, ומעובדים לכרזות ולסרטונים ערוכים בקפידה המופצים באופן ויראלי במדיה החמאסית ובכלל זאת ערוצים בשפה העברית - המכוונים מטבע הדברים לקהל יעד ישראלי, אך משודרים במשלב שפה נמוך. בנוסף, מערך התעמולה של חמאס מנטר בזמן אמת כל התבטאות של בכיר ישראלי, כתב מדיני או פרשן צבאי, שאמירתו משרתת את הנרטיב של חמאס בדבר פגיעותו של העורף הישראלי. כל אמירה תקשורתית של גורם ישראלי שמשדרת סימני מצוקה, מביעה חשש, תסכול, חוסר אונים או מבוכה נוכח פעולותיה של חמאס - ממונפת מידית בתקשורת חמאס ואף "נארזת" כמסר ויזואלי אטרקטיבי, כדי להבליטה בין שלל הדיווחים והמבזקים התכופים שמאפיינים ימי קרב.



בכיתוב: לראשונה נמל התעופה בן גוריון הותקף בטילי M75 מתוצרת מקומית. בפינה העליונה משמאל: הלוגו של יחידת ההסברה הקרבית של גדודי עז אלדין אלקסאם



חדשות כוזבות כנדבך בתעמולה

ניתוח מאפייני תעמולת חמאס מלמד עוד כי במהלך ימי קרב או מבצע צבאי שישראל יוזמת, מוסיפה חמאס נדבך נוסף של הפצת חדשות כוזבות (פייק ניוז). היקף השימוש בתעמולה שקרית מוכתב לרוב ממידת המצוקה נוכח פעולותיה הצבאיות של ישראל. השימוש בתעמולה מסוג זה נועד במרבית המקרים לנסות ולשקם את כבודה בדעת הקהל, בעקבות פעילות צה"ל. כך למשל אותרו במהלך מבצע "צוק איתן" ב-2014 דיווחים שקריים על כך שטילי ההתנגדות כותשים את תל אביב, ודיווחים כוזבים על כך שנמל התעופה בן-גוריון הותקף וחמאס הצליחה להטיל מצור אווירי על האויב.

תופעה מעניינת נוספת היא חזרה על מוטיב ההסדרה. ככל שסיום הסבב או המבצע נראה באופק, מתחיל ריטואל חוזר של שיח ההסדרה ומגבירים את הדיווחים המוגזמים על היקף הפגיעות בעורף הישראלי וחומרתן. תמונת הניצחון האופטימלית שחמאס מבקשת לצרוב בדעת הקהל שלה, אפופה בהפרזה בממדי הפגיעות שספגה כביכול האוכלוסיה האזרחית בישראל. זאת הם עושים באמצעות הצהרות של דוברי התנועה לתקשורת, ובהצגת חומרי תעמולה שאמורים לתמוך את נרטיב הניצחון המדומה שלהם.

סיכום

העיסוק בפגיעותו של העורף הישראלי מהווה מרכיב בסיסי וחשוב מאין כמוהו בתעמולת חמאס במהלך ימי קרב, סבבי לחימה או מבצע צבאי. חמאס משתמשת במגוון ערוצי תקשורת שעומדים לרשותה, הן במדיה המסורתית והן בערוצי המדיה החברתית ומשדרת בעוצמה נרטיב מרכזי על יכולתם לשבש את שגרת החיים בישראל. לרוב תעדיף חמאס לא לממש את איומיה ולא לחצות קווים אדומים נוכח הבנתה את יחסי הכוחות, אולם השימוש בתעמולה הוא חלק מנרטיב הניצחון ותמונת הסיום שהיא פועלת להחדיר לתודעה.



חזבאללה וחמאס שמו במשך שנים דגש מוצהר על היותם אגודות צדקה ועזרה הדדית ברוח האסלאם. המצב המשברי הביא את הארגונים ליישם באופן פעיל את אפיקי הצדקה בפועל, ולא מן הפה אל החוץ

ד"ר ברק בוקס, חוקר בכיר במכון אירופה, המחלקה למדעי המדינה והתוכנית הבינלאומית בבית הספר לתקשורת, אוניברסיטת בר-אילן. מתמחה במחקרי ביטחון והשילוב הכמותי בין טרור, אלימות ודת, בהתמקדות בסוריה, לבנון וארגונים פלסטיניים



ישראל נמצאת בעיצומו של משבר בריאותי, חברתי וכלכלי. ככל שהחריף המצב ועלה מספר החולים, הוחלט לשלב את פקע"ר בניהול המשבר לצד משרד הבריאות: מוקדי נדבקים הוכרזו כשטח שבו המשטרה והצבא מנהלים את המשבר יחדיו, וברחבי הארץ חיילים מתגברים את השוטרים במשימות סיור ואכיפת הסדר. עולה השאלה, האם היה תקדים מעין זה בעבר?



נשאלת השאלה, האם לנוכח המשבר הגלובלי גם מדינות ערב השכנות בזירה האזורית מערבות את הצבא בעזרה לאוכלוסייה אזרחית? ניתן לדון בשני מקרי בוחן, שבו לצד הצבא משמש ארגון אחר כמדינה בתוך מדינה.

לבנון וחזבאללה

גם במדינות ערב השכנות מערבים בימים אלה את הצבא בעזרה לאוכלוסייה אזרחית. בלבנון, שבה לצד הצבא משמש ארגון חזבאללה "מדינה בתוך מדינה", מתמודדים עם משבר חריף ביותר. המדינה נמצאת בפשיטת רגל כלכלית ובמשבר תברואתי חמור, בעל פוטנציאל לגרום למגפות. ב-21 בפברואר 2020 התגלתה חולת הקורונה הראשונה במדינה - בת 45 שחזרה מעיר הדת קום באיראן. כתוצאה מכך, הוכרז על סגירת מערכת החינוך בין התאריכים 29 בפברואר-8 במרס. בתקופה הנדונה הוצאו באופן יומי דיווחים מבתי החולים במדינה, לדוגמה מבזקי אתר לבנון 24, שהציג דיווחים יומיים מבית החולים רפיק אל-חירירי בבירות. לפי דיווחים אלה, גרף הנדבקים עלה בכל יום בתקופה הנדונה בכמה מקרים, כאשר כמה מהם קריטיים. ככל שהחריף המצב, הכריזה ממשלת לבנון על מצב גיוס כללי, בין 15-29 במרס, שכלל את פריסת כוחות צבא לבנון לכמה אזורים במדינה, במטרה לאכוף ציות לסגר. במסגרת זו הפעיל הצבא רמקולים שקראו לאזרחים שלא לצאת, רק במקרי חירום [1].

אתר משרד הבריאות הלבנוני מציג נתונים יומיים בדמות טבלאות "סרוקות". שיטה דומה ניתן לראות בדיווחי צבא לבנון באתרו ובדף הטוויטר הרשמיים שלו. במקביל, פעל צבא לבנון להקלת המצב בחברה האזרחית. למשל, תמונות מאפריל 2020 שבהן נראים חיילים מחלקים חבילות מזון למחוזות העיקריים שנפגעו מהנגיף: עקאר, טריפולי ואל-קורה בצפון לבנון [2].

ב-16 במרס הצהיר מזכ"ל חזבאללה, חסן נצראללה, כי תנועתו מייעדת את כל משאביה (כוח אדם, מוסדות ומשאבים חומריים), לרשות משרד הבריאות הלבנוני כדי לסייע למדינה להתמודד עם מגפת הקורונה [3]. ב-27 במרס דיווח חזבאללה כי גייס כ-25 אלף אנשים, כולל כ-500 רופאים, 3,000 אחיות, חובשים בעלי ניסיון קרבי ועוד כ-20 אלף אנשי סגל רפואי, לצד בתי חולים מצוידים. כמו כן שכר חזבאללה בתי חולים פרטיים ומלונות נטושים להקמת שלושה בתי חולים שדה במידת הצורך, כ-32 מרכזים רפואיים שהוכנו ברחבי לבנון. להוכחת המחויבות של הארגון הכריז ראש המועצה המבצעת של הארגון, האשם סאפי א-דין, כי חזבאללה הוא חלק ממדינת לבנון ונושא באחריות גדולה שבמסגרתה: "יש להשתמש בכל האנרגיות, כדי להיפטר מן המגפה ומהשלכותיה" [4].



הרשות הפלסטינית

גם הרשות מתמודדת עם התפשטות הנגיף. משרד הבריאות הפלסטיני מפעיל אתר אינטראקטיבי ששודרג בתחילת אפריל. ב־6 בחודש הייתה ההודעה הרשמית העדכנית ביותר סרוקה, לאחר שלא עודכנה מ־1 באפריל, ותוך כמה ימים הפך האתר אינטראקטיבי והציג נתונים עדכניים (נכון ל־12 באפריל), המחולקים למפת המחוזות.

לרשות יש 205 מכוונות הנשמה לטובת 2.5 מיליון תושבי הרשות (לא כולל רצועת עזה). אתגר נוסף הוא מספרם הרב של פועלים (כ־150 אלף לדברי הרשות) שיוצאים לעבודה בישראל ומזרימים 2.5 מיליארד דולר בשנה - כ־13% מסך כל ההכנסות ברשות. חלק גדול מהם החל לחזור הביתה מחשש מהמצב שהחריף, מגעגועים או מהיעדר מקום לישון בישראל בנסיבות הקיימות. חזרה זו של פועלים תתעצם מתחילת חודש הרמדאן ב־23 באפריל, והרצון להיות עם המשפחות. פועלים אלה הם קבוצת סיכון כנשאים אפשריים של וירוס הקורונה, ועל רקע זה הורה ראש הממשלה של הרשות, מוחמד אשתיה, על צעדי אכיפה שימנעו תנועה בין הערים [5].

רצועת עזה וחמאס

בתי החולים והאמבולנסים, כמו כל מערך הבריאות ברצועת עזה, שימשו במהלך השנים מקום מסתור לאמצעי לחימה ומחבלים של תנועת חמאס [6]. ואולם, למרות חוסרים בצידוד, פורסמו מקרים שבהם סירב ממשל חמאס לקבל צידוד רפואי מישראל [7].

בשל הקורונה הסבו בחמאס את בית חולים התורכי בעזה לטיפול בחולים [8], והקימו בזמן שיא בית חולים שדה ברפיח לקליטת חולי קורונה [9]. צוותי שטח של חמאס הופעלו לחיטוי ולניקוי רחובות, חנויות ומוסדות ציבור [10]. ב־24 במרס, במסגרת מאמצי חמאס להשיג שליטה על המשבר, הכריזו על סגירת כלל המסגדים ברצועה [11]. כמו כן נקטו פעולות הסברה בכלי התקשורת הרשמיים של התנועה, כדוגמת הודעות רשמיות מטעם מרכז הידיעות והמידע הממשלתי בעזה (מעין משרד הסברה), המפרט הוראות התנהגות לאוכלוסייה האזרחית והמדיניות לאור המשבר. דוגמה לכך ניתן לראות בציוץ בדף הטוויטר הרשמי של מרכז הידיעות והמידע ב־5 באפריל, ולפיו הסתיימו הליכי ההסגר הזהיר (בידוד) במחוזות חאן יונס ורפיח, ל־321 אזרחים [12].

ממד ההיערכות הלוגיסטית של ממשל חמאס בא לידי ביטוי בדיווח שהוצג בערוץ התורכי בערבית, ובו נמסרה אזהרה שפורסמה בשבת, 4 באפריל, מטעם משרד הבריאות של ממשל חמאס בעזה, שלפיה תיגמר אספקת הבדיקות של הנגיף תוך ימים ספורים. לפי הפרסום, משרד הבריאות של חמאס יאבד את יכולתו לבדוק את נגיף הקורונה תוך ימים, בשל מחסור בחומרי המעבדה הנחוצים למטרה זו. לדברי המשרד: "הוא זקוק בדחיפות לאספקת 100 מערכות הנשמה ו־140 מיטות טיפול נמרץ כדי להתמודד עם קורונה [13]. "נתון זה מעמיד בסימן חשוב את הפרסומים שהוצגו לעיל, בדבר סירובו לקבל ציוד רפואי מישראל, בייחוד לאור המצב המדווח בערוץ התורכי. נכון להיום, המצב מאופיין כנתון תחת שליטה על־ידי הרשות הפלסטינית וממשל חמאס, אך מצב זה נזיל ועלול להשתנות [14].



@mohammedqreaqa · 1h محمد قريقع | غزة

صباح الخير من غزة ..



2



13





סיכום

על רקע מצב כלכלי קשה, המעורבות בלחימה בסוריה וחוסר היציבות הפוליטית, הלכה וגברה הביקורת נגד חזבאללה בלבנון. משבר הקורונה הביא את הארגון להצהרות פומביות על המחויבות הפטריוטית שלו למדינה. הוא הקצה ציוד וכוח אדם לשימוש גורמים ממשלתיים רשמיים, ובכך הציג עצמו כנאמן ללבנון ומוסדותיה.

בשנתיים האחרונות קיימו בחמאס הפגנות במוקדים רבים לאורך גדר הרצועה (צעדות השיבה), והשקיעו משאבים רבים למאבק צבאי ולא באוכלוסייה האזרחית. במרס 2019 ניסו אזרחי הרצועה לקיים הפגנות נגד ממשל חמאס, על רקע יוקר המחיה. הפגנות אלה דוכאו. בשל התפתחות המשבר ברצועת עזה ותחילת צעדי טיפול בחולים בנגיף הקורונה, יש לעקוב אם חמאס ישנו את העדיפות לטובת נושא הבריאות, שהוא צורך קיומי של הציבור, שם ויפעל לשם כך בתיאום הדוק יותר עם ישראל. נראה כי ממשל חמאס מנסה לשדר דימוי של ממשל דמוי מדינה, המגבשת תוכנית התמודדות עם המשבר, ולכן יפנו את המשאבים לממד האזרחי.

חזבאללה וחמאס שמו במשך שנים דגש מוצהר על היותם אגודות צדקה ועזרה הדדית ברוח האסלאם. המצב המשברי הביא את הארגונים ליישם באופן פעיל את אפיקי הצדקה בפועל, ולא מן הפה אל החוץ.



מערכות עורף / אוגוסט 2020 / התש"ף

[1] משרד הבריאות הלבנוני, האתר הרשמי <https://did.li/yDaaa>; אתר מדידה עולמי לנתוני וירוס הקורונה, ערך לבנון"; <https://did.li/POCNf>; גובה מספר פצועי (חולי) קורונה ל-24, "לבנון 24"; <https://did.li/uggTY>; קורונה - <https://did.li/Lrlw5>; Hanan Hamdan, "Beirut in the Time of Coronavirus 24 לבנון", קוצרת עוד מהרוחות, "לבנון 24", Lebanon Pulse, Al-Monitor, 27 March 2020; Timour Azhari, "Lebanon Asks Schools and Universities to Close Over Coronavirus", Al Jazeera, 29 February 2020.

[2] הודעת צבא לבנון בדף הטוויטר הרשמי, 1 באפריל, <https://did.li/PwrlC>.13:42

[3] "התמודדות חזבאללה עם נגיף הקורונה: מקרה מבחן להתנהלות 'המדינה בתוך מדינה', שהקים חזבאללה בקרב האוכלוסייה השיעית בלבנון", מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלוף מאיר עמית, 2 באפריל 2020 - <https://bit.ly/2V6nlx3>.

[4] חזבאללה מעמיד לרופאים ובתי-חולים את שירותיו כדי להילחם בנגיף קורונה Panet, 27 במרס 2020.

[5] "החודש הראשון להתמודדות הרשות הפלסטינית וחמאס עם משבר הקורונה: תמונת מצב ותובנות ראשוניות". מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלוף מאיר עמית, 5 באפריל, <https://bit.ly/3c1GMDp>; 2020

Jack Khoury, "With 205 Respirators, Palestinian Authority Fears Collapse Amid Coronavirus Outbreak", **Haaretz**, 30 March 2020; Mohammed Najib & David M. Halbfinger, "Palestinians Fear a Coming Coronavirus Storm", **The New York Times**, 9 April 2020.

[6] " Hamas Uses Hospitals and Ambulances for Military-Terrorist Purposes", **Israeli Ministry of Foreign Affairs**, 28 July 2014.

[7] Judah Ari Gross, "As Gaza Hospitals Suffer Shortages, Hamas Refuses Israeli Medical Aid", **The Times of Israel**, 16 May 2018.

[8] תחילת הפעולה של בית החולים התורכי בעזה לעימות מול קורונה 31, AA, במרס 2020 - <https://bit.ly/2XAbjEC>.

[9] סלימאן חגי, "תמונות מבית החולים חירום לטיפול במקרי קורונה בעזה", **אולטרה פלסטין** 31, במרס 2020 - <https://bit.ly/2VaP1rq>.

[10] קמפיין לחיטוי בתים ומתקנים ציבוריים לעימות עם קורונה. AA - <https://bit.ly/2RGeA1q>.

[11] Adam Rasgon. "Hamas closes Gaza Mosques in Attempt to Stop Spread of Coronavirus", **The Times of Israel**, 24 March 2020.

[12] דף הטוויטר הרשמי של ערוץ אל-אקצה, 5 באפריל 2020, <https://did.li/50w5q>.18:17

[13] אתר ערוץ הלויין הטורקי בערבית, 6 באפריל 2020. TRT Arabic, <https://did.li/vlZHw>.

[14] "החודש הראשון להתמודדות הרשות הפלסטינית וחמאס עם משבר הקורונה: תמונת מצב ותובנות ראשוניות". מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלוף מאיר עמית, 5 באפריל, <https://bit.ly/3c1GMDp>.2020



המשבר הנוכחי, כמו כל משבר לאומי, מעמיד דילמות מורכבות בניהול שמחייבות הגדרת חלוקת אחריות בצורה ברורה לחלוטין בין משרדי הממשלה ובין הגופים השונים, תוך הישענות על ניסיון העבר ועל התרגילים הרבים שבהם תורגלו מצבי חירום ברמה הלאומית

אלוף (מיל') מתן וילנאי, לשעבר השר להגנת העורף וסגן שר הביטחון



במשך שנים התקיים דיון בממשלות ישראל לדורותיהן מיהו הגוף המופקד על עורף המדינה בשעת חירום. ועדות רבות עסקו בסוגיה לאחר מלחמת המפרץ ב-1991, שבה נפלו טילים בישראל, בעיקר במרחב גוש דן. רק לאחר מלחמת לבנון השנייה התקבלה החלטת ממשלה 1577, ב-15 אפריל 2007, שקבעה כי משרד הביטחון יהיה המתכלל הלאומי בעת חירום לכל המתרחש בעורף המדינה.



מוניתי לסגן שר הביטחון, המופקד על נושא הכנת העורף לשעת חירום, ומאוחר יותר לשר הממונה על הגנת העורף. בנינו מערכת שלמה, שתפקידה לתכלל את כלל פעולות גופי הממשלה בעורף, שהפך חזית בפני עצמה - "החזית האזרחית". ביצענו, בפעם ראשונה בתולדות המדינה, תרגילי חירום לאומיים. שרים נהגו לפנות אליי בטענה שאני מפחיד סתם, הדביקו לי את הכינוי "fear mounger" ותשובתי הייתה - אני לא מפחד כל עוד אנו נערכים ברצינות להתמודד עם איומים ב"חזית האזרחית". וכממשלה זה תפקידנו.

הגדרנו את השלטון המקומי כמופקד על האוכלוסייה שבמרחבו בשעת חירום, תוך שהוקם בכל רשות, על-ידי פיקוד העורף, מטה צבאי התומך בראש הרשות המקומית. למדנו את דוח מבקר המדינה לאחר מלחמת לבנון השנייה ויישמנו את מסקנותיו. האמירה המרכזית של דוח המבקר, ששימשה אותנו במשך כל הפעילות, הייתה: "התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף היא מורכבת, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך, אינה מגדירה בבירור את תחום אחריותם, ועקב כך כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעילותו בצורה שונה. אשר על כן, יש חשש שהממשלה תתקשה להוציא לפועל את מדיניותה והחלטותיה בנוגע לטיפול בעורף בעת חירום" [1]. משפטים אלה היו מאחורי הרעיון של גוף מתכלל ברמה הלאומית.

בין השאר, גרמנו לכך שכל המרחב האזרחי בעוטף רצועת עזה, שהיה ממוגן בתפיסה מיושנת של מקלטים ציבוריים, ימוגן מחדש. משרדי הממשלה, ובראשם האוצר, היו נגד החלטה זו, שלא הייתה עוברת ללא קיומו של מתכלל לאומי שרואה תמונה כוללת וממליץ בהתאם. היום אי אפשר להאמין שאפשר לנהל חיים בעוטף עזה ללא המיגון המודרני. ללא מתכלל שראה את התמונה הכוללת והציגה לראש הממשלה, לא היה מתקיים מיגון זה היום.

התרחיש המרכזי שהתכוננו אליו היה שיגור טילי אויב על מרכזי אוכלוסייה במרכז הארץ. נוסף על כך, עם הופעת שפעת העופות יצרנו, בשיתוף מיטב המומחים בארץ, תשתית המתמודדת עם תרחיש של מגפות. בנינו מערכת היודעת להתמודד עם כל מצב חירום שהוא - מטילים על מרכזי אוכלוסין, דרך רעידות אדמה, ועד למגפה מכל סוג שהוא. המשרד להגנת העורף היה בעל יכולת התמודדות עם מגוון של איומים, בעיקר מלחמתיים. התפיסה הייתה, שסביב שולחן ממשלת ישראל חייב לשבת שר שכל מעייניו הם החזית האזרחית של מדינת ישראל במצב חירום מכל סוג שהוא. ראו כמה חסר שר ומשרד כזה היום.

המשבר הנוכחי, כמו כל משבר לאומי, מעמיד דילמות מורכבות בניהול שמחייבות הגדרת חלוקת אחריות בצורה ברורה לחלוטין בין משרדי הממשלה ובין הגופים השונים, תוך הישענות על ניסיון העבר ועל התרגילים הרבים שבהם תורגלו מצבי חירום ברמה הלאומית.

משבר הקורונה מעמיד בפני ישראל וקברניטיה אתגרים שאליהם הוכנה ותורגלה מערכת שלמה, ואולם ביום פקודה הכול נזנח ונשכח. במקום שהיה אמור להיות גוף אחד המרכז את כלל המאמץ הלאומי ואת כל הפעולות בראייה כוללת ורחבה, כפי שתרגלנו בתרגילים הלאומיים, אנו עדים להתנהלות שבה כל גוף מתנהל באופן עצמאי, טקטית בלבד, לא שיטתית, ללא תיאום, ללא חלוקת

אחריות, ללא מערכת קבלת החלטות מקצועית ויעילה. בדיוק כפי שהופיע בדוח המבקר לאחר מלחמת לבנון השנייה.

על הגוף המתכלל לעבוד לפי המתודולוגיה הבסיסית הבאה:

- יצירת תמונת המצב ברמה הלאומית וגיבוש תובנות עיקריות מתמונה זו.
- ניתוח המגמות של התפתחות המגפה וההשפעות הכלכליות.
- סיכום האתגרים שתמונת המצב מייצרת.
- ניתוח כיווני מענה.
- הכנת המלצות לדרכי פעולה אפשריות, והבאתן לדיון בפני הממשלה או מי שנקבע מטעמה.



לו רק היו מתבצעים שני המהלכים הראשונים היה מתברר מיד, עם פרוץ המשבר, הצורך לשלוט בכניסות מחו"ל באופן שיטתי ומסודר. כך גם היה מתברר הצורך לאתר את כל בתי האבות בארץ, ולהקצות כוח משימה מיוחד לכל אחד מהם.

הערכת מצב זו הייתה נערכת עם מיטב המומחים בארץ בתחום מגפות, ללא קשר לקרבנות לשלטון. כל המהלך צריך להתבצע, לפי החלטת הממשלה מאפריל 2007, עלידי משרד הביטחון - שהוא בעל עדיפות על כל גוף ממשלתי אחר. כל דרישה לרכישות בחו"ל או פיתוח אמצעים בארץ - למשרד הביטחון יש יותר יכולת להובילם מאשר לכל גוף ממשלתי, כולל המוסד. זה יתרונה של מערכת הביטחון, היודעת לעבוד בהיקפים גדולים ולאורך זמן.



מערכות עורף / אוגוסט 2020 / התש"ף

מרכיב מרכזי בעת משבר הוא נושא ההסברה - הוותיקים זוכרים את הופעותיהם של חיים הרצוג ואהרון יריב כמסבירים לאומיים במלחמת ששת הימים ובמלחמת יום הכיפורים בהתאמה, ואת תרומתם לחוסן האוכלוסייה באותם ימים. קיים מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה, שתורגל על-ידינו במשרד להגנת העורף, תוך גיבושה של מתודה שלמה לטיפול בנושא רגיש וחשוב זה. בניהול המשבר הנוכחי אנחנו עדים לבוקה ומבולקה – מסרים משתנים כל הזמן, ניתנות המלצות סותרות של משרדי הממשלה השונים כאשר אין מדיניות אחידה ותיאום ביניהם, והדוגמאות רבות וידועות.

יש עוצמה בחברה האזרחית הישראלית להתמודד עם משבר הקורונה, ויש תשתית לאומית לניהול משבר לאומי מסוג זה. קיים תזכיר הצעת חוק שאושר על-ידי שר הביטחון, וכבר מעל שנתיים נמצא בהליכי אישור או עיכוב מתמשכים - הצעת החוק הזו מפורטת ביותר ומנסה להכיל את תובנות הוועדות, ההחלטות, הניסיון המצטבר של העשור 2006-2016. היום ברור לכל העוסקים בעניין כי רק שילוב כוחות ייתן מענה למצבי חירום ב"חזית האזרחית".

[1] "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", דוח מבקר המדינה, 18 ביולי 2007, עמ'

מערכות עורף

חוסן בחזית האזרחית – הון חברתי ומנהיגות מקומית

חוסן לאומי הוא מכפיל כוח משמעותי המשפיע על תוצאות המלחמה. מגפת הקורונה נתפסת בישראל כאיום על האוכלוסייה כולה, והמאמץ העיקרי של הכלה ובלימה נועד לשלוט בהיקף התחלואה, אך מנגד נדרש לקדם מאמץ נוסף כדי לייצר רציפות תפקודית של חיים בנוכחות הקורונה

ד"ר כרמית פדון, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, המכון למחקרי ביטחון לאומי





העשורים האחרונים מתאפיינים בשינויים משמעותיים בטבע המלחמה: מעבר מהמלחמה הקלסית, שנוהלה באמצעות שני צבאות לובשי מדים הנפגשים בקרב, לצורות חדשות של לחימה המוגדרות "מלחמות חדשות"^[1], "עימותים היברידיים"^[2], "מלחמות עממיות"^[3] ועוד. מעבר מעין זה, המאפיין דמוקרטיה מתועשות בעיקר, מטשטש את ההבחנה בין חזית ובין עורף, ולכן הקורבנות הם בעיקר אזרחים^[4].

ישראל מתמודדת עם שחקנים תת-מדינתיים (חזבאללה, חמאס, ג'האד אסלאמי), שבהם ריכוזי האוכלוסייה האזרחיים משמשים מטרה מכוונת ועומדים במרכז הקונפליקט. השחקנים הנ"ל מניחים כי תקיפה מכוונת של אזורים מאוכלסים תייצר פחד, כאוס ודמורליזציה בציבור, עד שתגרום למדינה לקבל את דרישותיהם.

איומים על החזית האזרחית בישראל יכולים להיות מסוגים שונים: אסונות טבע כמו רעידות אדמה, שיטפונות, שרפות ומגפות; ואחרים, הנגרמים מידי אדם שעיקרם מלחמה וטרור. עד כה איומים מן הטבע נחשבו שוליים יותר בישראל, כאשר הקורונה תעשה בוודאי שינוי מרחיק לכת בתפיסות יסוד ובפרקטיקה של התנהלות בחירום. במאמר זה אטען כי המענה הישראלי, הנובע מתפיסה ביטחונית צבאית, אינו מספק מענה מוחלט לאיומים הביטחוניים ולכן אתגר ההגנה על החזית האזרחית עומד בעינו. מכיוון שכך יציג המאמר את תפיסת החוסן ויטען כי זו יכולה לשמש מענה אזרחי משלים לאיומים על החזית האזרחית של ישראל, שכן היא מאפשרת לקיים רציפות תפקודית סבירה בעת חירום ולאחריו גם לנוכח הפרעה קשה. כמקרי בוחן יישמשו יישובים בעוטף עזה, לטובת עיגון התפיסה שלפיה חוסן לאומי הוא מכפיל כוח משמעותי המשפיע על תוצאות המלחמה, שכן בכוחו לחזק את ההרתעה הישראלית ולהשפיע לחיוב על אורך הנשימה הביטחוני של ישראל בעת עימות.

תרחישים של איומים ביטחוניים ושינוי התפיסה אצל האויב

כאשר מדברים על איומים, בייחוד אלה הביטחוניים, עולים בין היתר הגורמים הבאים: ירי תמ"ס (תלול מסלול) - פצצות מרגמה, רקטות וטילים מסוגים שונים הנבדלים ביניהם בטווח, ביכולת דיוק, בראשי הנפץ שהם נושאים^[5]; מנהרות התקפיות; טרור בסייבר; נשק בלתי קונוונציונלי; טרור קונוונציונלי - מחבלים מתאבדים, "זאבים בודדים". החל באפריל 2018 נוספו איומים חדשים באופן יחסי: עפיפונים ובלוני תבערה ו"צעדות שיבה" לעבר הגדר המפרידה בין ישראל ורצועת עזה.

ב-2016 גובש לראשונה תרחיש האיום הביטחוני על החזית האזרחית בישראל על-ידי רח"ל (הרשות הלאומית לחירום). עיקר האיום בתרחיש התרכז בירי תמ"ס על מרכזי ערים ותשתיות לאומיות, לצד שימוש בכטב"מים וברחפנים למיניהם; בהתקפות סייבר וביכולות התקפה תת-קרקעיות המציבות איום בפלישה, או בחדירה ליישובים הנמצאים בקרבת הגבול. מתכונת הפגיעה של האויב בחזית האזרחית תוארה "מהלומה במרחב העירוני", ובמסגרתה צפויה ישראל על-פי התרחיש לספוג אבדות רבות בנפש, ברכוש ובתשתיות חיוניות^[6].



תרחיש הלחימה בכמה חזיתות במקביל הפך, יותר מבעבר, לתרחיש אפשרי; יכולות הסייבר בידי האויב מתפתחות בהדרגה ומטרותן לשתק בזמן אמת תפקודים חיוניים בתחומי הכלכלה והמשק האזרחי ותפקודים חיוניים צבאיים. לפי תוכניות האויב, חלק בלתי מבוטל בלחימה יתרחש בישראל באמצעות תקיפה באש ובאמצעות התקפות קרקעיות לשטח הגליל והנגב^[7].

מפקד פיקוד העורף, אלוף תמיר ידעי, הציג כי: "מאז 2006 פיתח האויב מערכים רקטיים בהיקפים גדולים, המסוגלים לשגר מטחים רחבי היקף ומתמשכים לכל שטח ישראל. יכולות אלו הביאו את האויב לפתח תפיסה, ולפיה האש לא תופעל רק לצורך טרור והפחדה אלא גם לצורך שיתוק העורף על-ידי אילוצו לשהייה ממושכת במקלטים, שיתוק נמלי תעופה וים ותפקודים אחרים [...] וכן לחדירת מעטפת ההגנה האווירית של צה"ל ולגרימת נפגעים ואבדות בנפש. לשני ההיבטים הללו צפויה להיות, בראייתו של האויב, השפעה של ממש על תמונת הניצחון במלחמה"^[8].

ארבע אסטרטגיות במענה לאיומים

עיקר המענה הישראלי לאיומים הביטחוניים המושתים עליה, מבוסס על תפיסה ביטחונית-צבאית המורכבת מארבעה מרכיבים עיקריים המופיעים בתפיסת הביטחון של ישראל^[9]:

- **אסטרטגיית ההרתעה.** מבוססת על תגובה התקפית, חריפה ונרחבת של ישראל בכל מקרה שתותקף על ידי יריביה.
- **אסטרטגיית ההתקפה.** מבוססת על התקפות הצבא הישראלי באוויר, באש וביבשה (תמרון קרקעי) שישראל יכולה להפעיל מול יריביה. תוך שימוש מסיבי בכוח אש מדויקת בעיקר, אך לא רק מהאוויר.
- **אסטרטגיית ההתגוננות הצבאית נגד הנשק התלול מסלול.** מבוססת על מערכות הגנה אקטיביות כמו "כיפת ברזל" או "שרביט קסמים", ומכוונת לייצר את מרבית המענה הנדרש.
- **אסטרטגיית הכרעה.** מבוססת על יכולתה של ישראל להשיג מהר ככל האפשר ניצחון צבאי חד-משמעי על האויב, תוך העברת עיקר הלחימה לשטחו. לצד אלה מתקיימת מערכת גדרות ומכשולים פיזיים, ובהם: גדר ההפרדה, מכשול הגדר בגבול הצפון ומכשול הגדר ההולך ומוקם ברצועת עזה.

תפיסה ביטחונית-צבאית זו אינה מספקת מענה מוחלט לאיומים (הידועים), קל וחומר לחזויים, שכן סופו של כל מכשול להיפרץ. לפיכך אתגר ההגנה על החזית האזרחית עומד בעינו. למעשה, גם אם צה"ל יטיל מהלומות קשות ביותר על האויב, הרי שלמספר נפגעים רב בישראל והפרעה קשה למרקם החיים האזרחי תהיה השפעה שלילית על הדימוי של תוצאות המלחמה.



הספרות המחקרית העוסקת במושג החוסן היא רחבה ומגוונת וכוללת, בין השאר, גישות מתחומים שונים: אקולוגיה, פסיכולוגיה, סוציולוגיה, היסטוריה, כלכלה ופוליטיקה. גישות אלה שונות ביניהן בתוכן, ומוקדי הניתוח שלהן מגוונים - החל ברובד המתמקד ביחיד ועד לרובד הבוחן את החברה בכללותה [10]. החוסן חברתי מתייחס למידת היכולת של מערכת (פרט, קבוצה, ארגון) לפעול בגמישות לנוכח הפרעה (מידי אדם או מידי הטבע), ולחזור לתפקוד תקין ואף לתפקוד משופר כשהיא שומרת על משימותיה וערכיה המרכזיים.

יישום תפיסת החוסן בישראל - עוטף עזה כמקרה בוחן

יישובים בנגב המערבי מאפשרים לבחון כיצד באה תפיסת החוסן לידי ביטוי הלכה למעשה בישראל. היישובים באזור זה, שזכה לכינוי הצבאי עוטף עזה, מתמודדים עם איומים ביטחוניים שונים המוצבים על קהילותיהם בעשרים השנים האחרונות מאז שעלתה תנועת חמאס לשלטון ב-2006. מחקר שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי בחן את המרכיבים המסייעים לקהילות בשישה יישובים בעוטף עזה לבנות חוסן חברתי, על-פי ארבעה מדדי תפקוד המזוהים היטב בספרות החוסן: התפנות, רכיבי צמיחה יישובים, יכולת התארגנות יישובית ואמון חברתי [11]. ממצאי המחקר העלו כי כל היישובים שנבחנו הפגינו חוסן חברתי גבוה באופן יחסי שבא לידי ביטוי בחזרה, מהירה יחסית, של הקהילות לתפקוד מערכתי מלא ימים ספורים לאחר תום סבבי האלימות. שני מרכיבים שזוהו במחקר ותורמים לחיזוק החוסן החברתי בקהילה הם: הון חברתי ומנהיגות מקומית.

הון חברתי

ההגדרה המקובלת להון חברתי ב-OECD היא: רשתות חברתיות הכוללות בתוכן נורמות וערכים משותפים, כמו גם הבנות משותפות, המקלות ומאפשרות שיתוף פעולה בין ובתוך קבוצות כמו חברים, בני משפחה, שכנים ועוד. הון חברתי ביישובים הכפריים שנבחנו במחקר בא לידי ביטוי בחוויית ה"ביחד" שעליה סיפרו תושבים רבים, כמספקת להם תעצומות נפש להתמודד עם הקושי שנוצר בחירום. חוויה זו נוצרה והתחזקה דרך פעילויות כמו: חגיגת חגים משותפת, פסטיבלים יישוביים, גינות קהילתיות, ערבי שירה, פעילויות הפעלה משפחתיות וכדומה. התכנסויות אלה, שחלקן נערכו גם בחירום, סייעו לחזק את הקשרים החברתיים בין חברי הקהילות השונות וסיפקו לתושבים הזדמנות להתעדכן במתרחש, לשותף בחוויות, בקשיים ובצרכים. אלה העניקו לתושבים תחושה כי הם לא לבד, והגבירו את הסולידריות, המחויבות והערבות ההדדית בין תושבים בקהילה ומכאן את חוסנם החברתי. הון חברתי מתעצם גם ביכולת ההתארגנות של יישובים, לדוגמה דרך מערך הצח"י (צוות חירום יישובי) שלהם [12].

בשונה מהיישובים הכפריים, ההון החברתי בעיר שדרות בא לביטוי בין היתר בהקמת שני מערכי מתנדבים מבין תושבי הקהילה: האחת הורכבה מקבוצה של בני נוער והאחרת מקבוצה של נשים



מבוגרות מהקהילה. נערים ונערות מתנועות הנוער בשדרות ארגנו פעילויות חברתיות שונות עבור ילדים בעיר, ערכו ביקורי בית, חלוקת מזון ותרופות אצל מבוגרים וקשישים. הנוכחות של הנערים והנערות סייעה לעודד את רוח התושבים ולרומם אותה. קבוצת נשים מבוגרות התנדבו במרכזים קהילתיים וסייעו להגיש אוכל לחיילים ולתושבים מקומיים, דאגו לצרף ולשבץ ילדים לפעילויות חברתיות שהתקיימו במתנ"סים ונהנו יחד עם בני קהילתן ממופעים שהגיעו לעיר.

הפעילות ההתנדבותית של כל אחת מהקבוצות חרגה מהתרומה לקהילה בלבד, וסייעה לפתח את החוסן האישי של כל מתנדב ומתנדבת. התנדבות הופכת את התושבים לשותפים פעילים בקהילה בשלושת שלבי החירום (היערכות לחירום, תפעול החירום, חזרה לשגרה), מחברת אנשים שונים למטרה משותפת, מחזקת את תחושת המשמעות שלהם, בונה יכולות אישיות וקולקטיביות של המתנדבים ומרחיבה את היכולת של פרטים וקהילות להתמודד עם מצבי חירום.

מנהיגות מקומית

תפקיד מרכזי בחירום תופסת המנהיגות המקומית. ביכולתה להניע תהליך של בנייה וחיזוק של החוסן החברתי בקהילה. החל בחיזוק ההון החברתי, עבור דרך גיבוי ועידוד מערך ההתנדבות בקהילה וכלה בהכנת תוכניות סדורות להתפנות בחירום. ביישובים בעוטף עזה קיימות שלוש שכבות של מנהיגות: המנהיגות היישובית (המקומית), המנהיגות המועצתית והמנהיגות הארצית. מתוך אלה, המנהיגות המקומית היא הדומיננטית בבניית החוסן החברתי של הקהילה להיערכות לחירום^[13].

באמצעות בניית מערכי ההתנדבות הפכה המנהיגות המקומית בשדרות את התושבים המקומיים לשותפים פעילים בחירום, בבנייה ובחיזוק החוסן החברתי בעיר. "שותפות היא לזהות את המרכיבים המנהיגותיים בעיר", ציין ראש העירייה אלון דויד. "לא רק כדי לתרגל אותם לחירום, אלא כדי לסמן אותם כשותפים בתהליך בניית החוסן החברתי".

שדרות מציגה דוגמה מרתקת לבנייה ולחיזוק חוסן חברתי, שכן לאחר שנים רבות של קשיים חברתיים-כלכליים הצליחו ראש העירייה וצוותו לבנות נרטיב שונה, חדש ואחר עבור העיר. מנהיגות זו בנתה לתושבי שדרות סיפור קהילתי מצמיח שסייע לה להשתחרר מהדימוי המוחלש, קל וחומר בעת חירום, לדימוי שונה בתכלית.

במחקר נוסף שנערך בימים אלה על-ידי צוות תוכנית החזית האזרחית במכון למחקרי ביטחון לאומי נמצא, כי קיימים כמה מעגלי השפעה שבאמצעותם מנהיגות מקומית בונה את החוסן החברתי בקהילה: הבניית הנרטיב להיערכות חירום; מסגור החירום (בעת החירום ולאחריו); מנהיגות כמרכיב לבניית אמון במערכת; מנהיגות כאמצעי ליצירת זיקה בין מצב החירום ובין החזרה לשגרה.

בהבניית הנרטיב להיערכות לחירום מדובר על הסיפור שהמנהיגות המקומית מספרת לתושביה לקראת היערכות לחירום. למשל, הדגש בשדרות היה על כך שבקהילות העיר קיימים מקורות עוצמה פנימיים שבאמצעותם הן יכולות לבנות את חוסנן. מקורות אלו התממשו דרך התארגנויות

קהילתיות מקומיות: גרעינים מקומיים של עמותות שהוקמו על בסיס קהילתי או אתני על-ידי צעירים וצעירות מהעיר; מרכז "דורות"; עמותת "מדור לדור"; עמותת "גוונים"; הגרעין התורני בעיר ועוד. אליה הצטרפו גרעינים חברתיים חיצוניים (ארגוני חברה אזרחית), לדוגמה, עמותת "קרן שחף" המפעילה בעיר פרויקט "קהילות משימתיות". התארגנויות אלה מקדמות חוסן חברתי בעיר, ומדגישות את היות הקהילה עוגן תמיכה מרכזי לחבריה. בניסוח של ח"כ מארק איפראימוב, לשעבר סגן ראש עיריית שדרות: "הקהילתיות מנצחת את מצב החירום" [14].

המנהיגות כמרכיב בונה אמון במערכת היא היכולת של המנהיגות המקומית להשפיע על האמון שרוחשים תושבים למקבלי ההחלטות בדרג היישובי, המועצתי והמדינתי ובתוך כך גם לגורמי הצבא. האמון במערכות מדינתיות מסייע לכל התושבים לחזק את אמונתם ביכולת להתמודד עם מצב החירום ולחזור לתפקוד.



כמה גורמים מסייעים למנהיגות לייצר השפעה:

- על המנהיגות להקפיד בעת חירום למסור מידע מדויק ואמין לתושבים ולעדכנם כל העת.
- על המנהיגות לקיים תהליכי למידה ברמות שונות - תוכניות, ניהוליות, לוגיסטיות ואחרות על-מנת לשדר לתושבים שהמנהיגות שואפת כל העת לשפר את שירותיה לתושבים ולייצר עבורם מענים הולמים בכל שלבי החירום.
- על המנהיגות להקפיד על ביקורים עתיים של ראש הרשות המקומית בקהילות העיר או המועצה, על-מנת להעניק לתושבים תחושה שהיא שותפה לחוויותיהם, לכאבם ותומכת בהם כל העת.

חוסנו החברתי של יישוב תלוי במצבו ההתחלתי, ברמת המוכנות שלו לחירום ובחריפות הפרעה והנזקים שנגרמת לשגרת התושבים. זו יכולת שאינה נתונה מראש אלא על תהליך בנייה שאותו ניתן לפתח בשגרה, לאורך זמן, באמצעות יישום גישה מערכתית המשלבת בין פעולות המבוצעות



"מלמטה" באמצעות יחידים, משפחות וקהילות, ובין פעולות המבוצעות "מלמעלה" באמצעות פעולה מאורגנת ותומכת של מנהיגות מקומית ומוסדות מדינתיים. פעולה מאורגנת "מלמעלה" משדרת מסר של עוצמה לתושבים, ומעניקה להם תחושה כי הדאגה לביטחונם אינה יורדת מסדר היום של מקבלי ההחלטות. דוגמה טובה לפעולה מוסדית הוא השינוי הארגוני שביצע פקע"ר במערך הארגוני שלו כדי לעבוד באופן ישיר מול נציגי הצח"י ביישובים.

אין ספק שקיומן של מערכות פיזיות (לדוגמה, מערכות ההגנה הצבאיות האקטיביות והפסיביות) הוא בעל חשיבות רבה להגנת התושבים. המערכות מאפשרות למרחב חברתי להתפתח ולשמש כמכפיל כוח משמעותי גם במצבי חירום. לפיכך, בניית חוסן חברתי היא תולדה לשילוב בין עוצמות קהילתיות פנימיות וחיצוניות.

ב-25 בדצמבר 2019 קשר הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי במהלך כנס במרכז הבינתחומי בהרצליה בין איומים ביטחוניים וחוסן לאומי: "מלחמה היא המוצא האחרון [...] אבל כשנגיע [אליה] נצטרך לפעול בכל העוצמה [...] בזמן הזה גם העורף ייפגע [...] ואני מבקש להוסיף כאן לתודעה שלנו [...] את עניין החוסן הלאומי. אנחנו נידרש לחוסן לאומי ואנחנו נידרש שכל מי שיש לו השפעה על החוסן של העם יפעיל את פעולתו. חוסן לאומי הוא [...] מכפיל חיובי עבור צה"ל והוא מכפיל שלילי, כשהוא חזק ואיתן, עבור האויבים שלנו [...] כשהם יראו שהעם כאן מבין את הנדרש [...] יש לזה משמעות אדירה [גם] על צה"ל [וגם כזו] שתרפה את ידיו של האויב".

סיכום

חוסן לאומי הוא מכפיל כוח משמעותי המשפיע על תוצאות המלחמה. בכוחו לחזק את ההרתעה, ואף להשפיע לחיוב על אורך הנשימה הביטחוני בעת עימות.

התפשטות מגפת הקורונה נתפסת בישראל כאיום על האוכלוסייה כולה. בדומה למודל שהוצג במאמר זה, המשלב בין מאמצים צבאיים (מול איום בטחוני) ובין מאמצים אזרחיים, גם בהתמודדות עם המגפה נדרשת ישראל לממש מודל משולב המבוסס על גישה מערכתית ^[15]. גישה זו תאפשר הכלה ובלימה של הנגיף לצד יצירת רציפות תפקודית. המאמץ העיקרי של הכלה ובלימה נועד לשלוט בהיקף התחלואה, אך מנגד נדרש לקדם מאמץ נוסף כדי לייצר רציפות תפקודית של חיים בנוכחות הקורונה. אסטרטגיית היציאה מהקורונה נדרשת להכיל את שני המרכיבים הללו גם יחד ליום שאחרי הקורונה. ניהול משבר הקורונה באופן זה ישקף גם את מודל תפיסת החוסן, ויסייע לחזק את חוסנה הלאומי של ישראל.



[1] Marry Kaldor. (2006). **New and Old War: Organized Violence in a Global**

Era (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.

[2] Frank G. Hoffman. (2007). **Conflict un the 21st Century: The rise of Hybrid Wars**. Arlington, VI:

Potomac Institute for Policy Studios.

[3] Rupert Smith (2005). **The Utility of Force: The art of Ear in Modern World**. London: Penguin.

[4] Kaldor, *ibid*.

[5] אודי דקל (2019), "מתקפת טילים המשבשת את מערכי ההגנה והשיקום של ישראל", בתוך אופיר וינטר (עורך כי לא לעולם חוסן: תרחישי איום קיומיים על מדינת ישראל, מזכר 198, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

[6] החידוש המעודכן העיקרי שפותח והוצג במקורות גלויים עוסק במאפיינים חדשים של תקיפה משולבת של האויב שהוגדרו, כאמור, כ"מהלומה" העלולה להתרחש בחזית הצפון והדרום במקביל. להרחבה, ראו: מאיר אלרן וכרמית פדן, "מהלומה במרחב עירוני: תרחיש הייחוס המעודכן לחזית האזרחית בישראל", *עדכן אסטרטגי* 20 (2), 72-63.

[7] תמיר ידעי (2019), "לצעוד את הצעד הראשון: סיפור הטרנספורמציה של פיקוד העורף", *בין הקטבים*, 20-21, עמ' 17-32.

[8] שם, עמ' 32.

[9] דן מרידור, רון אלדדי (2018). (תפיסת הביטחון של ישראל- דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור, מזכר מס' 182, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

ראוי לציין כי למדינת ישראל אין תפיסת ביטחון רשמית. להצעה לניסוח תפיסת ביטחון לאומי לישראל, ראו: גדי איזנקוט, גבי סיבוני (2019), (קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל, מזכר מס' 196, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

[10] מאמר העתיד להתפרסם בקרוב בכתב העת *חוסן לאומי, פוליטיקה וחברה* מציע הגדרה מקיפה, אחידה ומגובשת של המושג חוסן ושל תתי-הסוגים הנכללים תחת מושג זה, וראו: כרמית פדן וראובן גל (בדפוס), "הצעה למסגרת רב-ממדית להגדרת המושג חוסן".

[11] היישובים שנכללו במחקר הם: נירים ונחל עוז (שני קיבוצים חילוניים), סעד ועלומים (שני קיבוצים דתיים), נתיב העשרה (מושב אחד) ושדרות (עיר אחת). כל היישובים במחקר ממוקמים עד 4 ק"מ מגדר הגבול בין ישראל ועזה ונחרנו אותם על פי שלושה קריטריונים: צורת התיישבות: קיבוץ, מושב ועיר; מידת הקרבה של היישוב לדת; מידת הקרבה של היישוב לאיום (לא רק תלול מסלול, גם מנהרות התקפיות, פצמ"רים וחדירות ליישובים).

[12] תחומי הסיוע של צח"י לקהילה בזמן חירום כוללים: ניהול הסיוע ליחידים, למשפחות ולקהילה, יצירת הערכות מצב והמשמעויות הנובעות מכך לתושבים וליישוב (בתחומים ביטחון, רווחה, חינוך, מידע לציבור), ניהול הקשרים בינו לבין הנהגת היישוב, המועצה וגורמים אחרים מחוץ ליישוב - רח"ל, פיקוד העורף, גורמי הצלה ונוספים אחרים.



מערכות עורף / אוגוסט 2020 / התש"ף

[13] פדן ואלרן, שם.

[14] גורם משמעותי נוסף בקידום וחיזוק החוסן החברתי בשדרות, ובארבע מועצות נוספות ב"עוטף עזה", הוא מרכז החוסן. פעילות מרכזי החוסן, המופעלים על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה, מרוכזים סביב שלושה עיקרים: טיפול פסיכולוגי ישיר ליחידים ומשפחות; חיזוק החוסן הקהילתי באמצעות יזום פעולות חברתיות; קידום היערכות לחירום באמצעות הכשרות לצוותים. וראו <http://israeltraumacoalition.org/he/>.

[15] כרמית פדן, מאיר אלרן, עינב לוי, ששון חדד, אחז בן ארי (2020). "מגפת הקורונה – אתגרים מערכתיים לישראל", מבט על, גיליון 1277, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.



מערך החירום ברשות המקומית הוא קו ההגנה האחרון בין הציבור והאיומים הסובבים אותו. תחום ניהול הביטחון ברשות נוגע לכל תושב אך נסתר מהעין. הרשות המקומית היא שתישא באחריות ובנטל לדאוג לתושביה, ומכאן שאיכות היערכותה למצבי קיצון ואופן תפקודה בעתות משבר הם גורם משמעותי בשימור החוסן הלאומי

אור חיימוביץ', קב"ט וממונה חירום ברשות מקומית. בוגר תואר ראשון במדעי החברה וסטודנט לתואר שני במגמת צבא ובטחון באוניברסיטת בר אילן





מערכות בירוקרטיות, ככל שהן גדולות יותר - כך הן מסורבלות יותר. הפער בין הדרישות המוכתבות מלמעלה ובין המציאות בשטח גבוה ומאמיר. האם "תיק האב לרשות המקומית" - התורה בכל הנוגע למוכנות לחירום ברמה המוניציפלית - מיושם באופן מלא? אותה שאלה עולה בנוגע לתוכנית המענה לאיום הייחוס, והאם היא מביאה את עבודות המטה והניתוח למציאות מעשית בשטח. ניתן לקחת לדוגמה את מערכת החינוך, האם כלל המוסדות המפוקחים עומדים במלואם בהנחיות "רשימות הבקרה לבטיחות מוסדות חינוך"? להערכתי ולהבנתי התשובה לכל השאלות הללו היא שלילית.

אירוע פנדמי נחשב לחלוטין בתוך סל איומי הייחוס ברמה המוניציפלית וברמה המדינתית, ולמרות זאת רוב ההתנהלות הייתה "תוך כדי תנועה". לא מעט מומחים השוו בין המגפה ומלחמה - תרחיש שאליו אנחנו מתכוננים באורח קבע. יש שהשוו את התפרצות המגפה לרעידת אדמה, שגם בנוגע אליה יש נוהל מסודר שכולל היערכות של כלל מערכות החירום: משטרה, מד"א, מערכות בריאות וכדומה. גם לאחר רעידת אדמה צפויים קריסה בפן הכלכלי, וכמובן פגיעות בנפש. במקרים מסוג זה תישא המדינה עיניה תחילה אל מחסני החירום המלאים לכאורה בצידוד רפואי הממתנים לפקודת "פעל", ובהמשך אל קופת המדינה שתסייע לכלכלה בעת חירום. האם ההיערכות כפי שבאה לידי ביטוי בהתמודדות עם הקורונה, תספיק כאשר נתמודד עם רעידת אדמה?

הפער בין לקויות המערכת ובין תפקודם של דרגי השטח

אם נצייר גרף דמיוני נעמיד בו את X כציר הזמן - פלטפורמה הנמצאת בתנועה מתמדת מהעבר אל העתיד ועליו רץ רצף המידע, ההתרחשויות וזיכרון ארגוני המתהווה בזמן אמת. ניתן לזהות לקות ברורה ביכולת לבסס מערכת ניהול ידע שתתרום לנו באופן יעיל להמשך הדרך.

שימור ידע הוא תחום חשוב מאוד בכל ארגון ולבטח בעולם המוכנות לחירום, אך במציאות בכל יום מומצא הגלגל מחדש. כל מנהל בתחום החירום שנכנס לתפקידו חש כאילו הוא נאלץ להקים מערך מוכנות כמעט מאפס. יצירת רצף ידע והמשכיות תוך ממשק הדדי ויחסי גומלין בין העבר, ההווה והעתיד, הוא פער מובהק במוכנות המוניציפלית, וייתכן שגם ברמה הלאומית. הזיכרון הארגוני מתבסס בעיקרו על בעלי תפקיד ותיקים וחוויותיהם האישיות. אין להמעיט בערכם, אך לא עליהם ניתן לבסס מערכי חירום שלמים.

ציר ה-Y מבטא את המדרג ההיררכי שבין הגופים המנחים מן הדרג הממשלתי והצבאי הנמצאים למעלה, ובין בעלי התפקיד המונחים במסגרות השלטון המקומי הממוקמים בחלקו התחתון של הציר. לעניות דעתי, באירועים האחרונים לא נוהל המתח באופן מיטבי. לדוגמה, אוכלוסיות הקצה הוגדרו כמוקדי סיכון, אלה המנותקים מהרשתות החברתיות ואף ממרבית כלי התקשורת. הדרך

היחידה להעביר להן מסרים היא נגיעה פיזית במערכות החיים הפנימיות שלהם: פוסטרים בשטח, דפי מידע עד לידי של "הלקוח" וציטוטים החתומים עלידי מובילי דעת קהל ולא דווקא הוראות משרד הבריאות. בשטח הדבר היה ברור כשמש כבר בהתחלה, והופנו דרישות למקומות הנכונים. בדרגים הגבוהים וברמה הלאומית, האסימון ירד בעיכוב.

סכום הפרטים גדול מהשלם - כך ניתן לתאר את הפער בין לקויות המערכת כמערכת ובין תפקודם של דרגי השטח והניהול המקצועיים במשרדי הממשלה ובמערכת המוניציפלית. כיצד ייתכנו משרדי ממשלה ללא ממשלה? כיצד תפעל משרה ללא מפכ"ל? כיצד ינוהל אירוע חירום אזרחי בעת העברת הסמכויות הבכירות מרשות חירום לאומית לפיקוד העורף?

ברשות המקומית הציבור יודע מיהו השוטר, מי הרופא ומי הכבאי, אך האם האזרח מכיר את ממונה החירום ברשות בה הוא מתגורר? האם קב"ט מוסדות חינוך הוא שם דבר בפי ההורים השולחים את ילדיהם למסגרות מדי יום? תחום ניהול הביטחון והחירום ברשויות נסתר מהעין, אך עשייתו נוגעת בלב ליבו של הקיום בביתנו וסביבת חיינו האישית ביותר. למסגרת המוניציפלית מתנקזים כל אירועי החירום, ועל כן רק מערך מוכנות איכותי יוכל לסייע לראש הרשות להוביל בהצלחה את המחלקות המקצועיות לקראת משבר ובמהלכו.





סיכום

אירועי הקורונה היו בית ספר מושלם ללימודי החירום. הציבור הרחב התוודע למנגנוני ההפעלה, הכיר את הממשקים השונים, הבין לעומק את הרשויות, המתנדבים, אוכלוסיות המצוקה, הנזקקים והקשישים, ואת אופן התפקוד של הגורמים בכלל ובעת חירום במיוחד.

כיצד משפרים את מוכנותנו לקראת אירוע החירום הבא? יש לדגום דעות מלמטה כלפי מעלה, ליצור רציפות איכותית של מידע על ציר הזמן, בהתבסס על סינרגיה בין טכנולוגיה ובין שועלי קרבות ותיקים הנמצאים בכל ארגון. כמו כן יש לחבר בין עבודות המטה של הגופים המנחים ותוצריהם, ובין היכולות הישימות בשטח.

אנחנו חיים באופן מתמיד באחד משני העולמות: מציאות של ניהול משבר, או מצב שבו אנו מתכוננים במרץ לקראתו. יש להשקיע באופן בלתי פוסק ובלתי מתפשר בהון האנושי. האנשים הם המרכיבים את המערכת המסורבלת והבירוקרטית, והם אלה שיספקו את המענה הנועז. בשני הקטבים הללו חשוב שנדע לטפח אנשי ביצוע ומנהלים מקצועיים ואנושיים.



יש מקום לידע את הציבור על הנזקים שמגלמת צפייה רבה בחדשות, ולהציע להם לצמצם את צריכת החדשות ולהתעדכן באופן ממוקד, בלי לתת לטונים הדרמטיים להשתלט על המחשבה, הרגש והחיים

סא"ל (מיל') פרופ' אמריטה זהבה סולומון, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' קרני גינזבורג, בית ספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב





תקשורת ממלאת תפקיד חשוב באירועי אסון וטראומה המונית. מדורת השבט המודרנית מספקת מידע והנחיות בנוגע לשירותים ולהתנהגות ויכולה להיות משאב מורלי, לחזק ולהעלות תקווה. בישראל לדוגמה לוח השידורים בערוצי הטלוויזיה משתנה בעתות חירום באופן קיצוני, כשאת השידורים המגוונים שבשגרה מחליפים אולפנים פתוחים שמגויסים כולם לסיקור ישיר וחי של האירועים סמוך להתרחשותם. שידורים אלה כוללים חזרות רבות של הצגה גרפית ואף מציצנית, הכוללת לעיתים תמונות תקריב, של נפגעי גוף ונפש, פצועים והרוגים.

לצורך המחשת האימה, מוצגים צילומים של כתמי דם ונזקים פיזיים שנותרו מהפיגוע. הטלוויזיה מכניסה את הצופים אל זירת האירוע כאילו השתתפו באירועים ממש ושידורי הגל הפתוח כובשים את המסכים ונמשכים שעות ארוכות. במהלך סיקור אירועי טרור משך האירועים קצר יחסית, אך בטלוויזיה משודרות תמונות האירועים שוב ושוב. הדבר יוצר מציאות טלוויזיונית של טראומה מתמשכת חוזרת ונשנית, למרות שבמציאות האירועים הטראומטיים הסתיימו.

טראומה בהילוך חוזר

במדינות רבות אמצעי התקשורת אינם מסתפקים בדיווח ובהקרנה חד-פעמית של אירועים טראומטיים, ונוטים לחזור ולשדר את התכנים והתמונות. כך למשל בעוד מגדלי התאומים נפגעו וקרסו פעם אחת בספטמבר 2001, כמעט כל אדם בוגר בעולם המערבי צפה בקריסתם חוזר ושנה. בסקר שנערך בארצות-הברית במכון DART לחקר התקשורת [1] דווח כי התמונה של המטוסים פוגעים במגדלי התאומים נצפתה פעמים רבות. כמו כן דווח כי 87% מהמראיינים זכרו שצפו בקריסת המגדלים יותר משבע פעמים.

שיעורי הצפייה הגבוהים בתוכניות אלה משתקפים היטב גם בדירוגי הצופים. כך למשל בתחילת יולי 2014, עמד ממוצע הצופים בערוץ 22 הפופולרי עמד על 35% ממשקי הבית היהודיים. בשבוע שלאחריו, בעת מבצע "צוק איתן", עת נפתח בערוץ אולפן פתוח לסיקור המבצע - עלו אחוזי הצפייה [2]. גופי התקשורת מצדיקים ומסבירים את אופן הסיקור של אירועי חירום וטרור, בכך שלתקשורת במדינות דמוקרטיות חובה לספק את "זכות הציבור לדעת". זאת, ללא צנזורה או כל מגבלות על אופן ותכני הסיקור. ברור כי שיקול מרכזי של אמצעי התקשורת הוא הרייטינג. כל עוד הצופים מעוניינים לצפות בתמונות הקשות ובדיווחים הדרמטיים - לאמצעי התקשורת יש עניין לספק להם אותם.

השפעה של צפייה רבה בשידורים כאלה משפיעה על החוסן הנפשי של הצופים ועל בריאותם הנפשית. במחקר שנערך בניו-יורק לאחר פיגוע מגדלי התאומים הושוו שיעורי ההפרעה הפוסט-טראומטית בקרב אנשים שנחשפו לאירועים דרך התקשורת, לאלו שנחשפו לאירועים בפועל. נמצא כי מי שנחשפו דרך התקשורת סבלו גם הם מסימפטומים פוסט-טראומטיים, גם אם בעוצמה נמוכה ממי שנחשפו במישרין. יתר על כן, מי שנחשפו דרך התקשורת אף החלימו מהר יותר ממי שנחשפו במציאות [3].



מחקר נוסף בארצות-הברית [4] בעקבות פיגועי 11 בספטמבר הצביע, כי ההשפעה המזיקה קשורה בעיקר לצפייה בתמונות הקשות ובהן המטוסים פוגעים במגדלים, אנשים נסים על נפשם בבהלה בתוך ענן של עשן ואנשים נופלים או קופצים אל מותם מהמגדלים. התמונות הללו התקבעו בזיכרונם של רבים לאורך זמן. ממצאים דומים נמצאו במחקרים שבחנו צפייה באירועים טראומטיים כמו אסונות טבע וטרור ביולוגי. במחקרים אלו נצפתה לא רק אי נוחות פסיכולוגית וחרדה קלה זמנית, אלא הפרעות פוסט-טראומטיות מאובחנות. המגדר הפסיכיאטרי האמריקני למחלות נפש במהדורה האחרונה שלו [5] DSM - הכיר בחשיפה לאירועים טראומטיים דרך צפייה בטלוויזיה כגורם שיכול להוביל להתפרצות של הפרעה פסיכיאטרית חמורה ומגבילה ביותר, שאף עלולה להפוך לכרונית.

יש קשר בין משך הצפייה בטלוויזיה באירועים טראומטיים ובין הסיכון הגובר לפתח פסיכופתולוגיה פוסט-טראומטית. נמצא כי ככל שמשך הצפייה ממושך יותר - כך גדל הסיכוי לנזק נפשי. מחקרים מצאו את אפקט dose response, דהיינו קשר ישיר בין מספר שעות הצפייה בסיקור של אירועים טראומטיים והסיכון ללקות בהפרעה פוסט טראומטית [6]. החוקרים גילו כי אלו שצפו בטלוויזיה בסיקורי אסון במשך 12 שעות או יותר, היו בסיכון פי 3.4 להפרעה פוסט-טראומטית מצופים שהקדישו לכך זמן מועט.

הקשר בין חשיפה ופגיעות

לצד מחקרים יש להטות אוזן להתרשמויות קליניות. הפסיכיאטר האוסטרלי אלכסנדר מקפארלן [7], המתמחה בחקר טראומה נפשית, התרשם שחשיפה תקשורתית לאירועים טראומטיים עלולה לחזק את תחושת הפגיעות של הצופים. זאת משום שהיא גורמת לקיבוע תמונות המוות וההרס בזיכרון הצופים, ותורמת להתפתחות הפרעה פוסט-טראומטית.

בשנים האחרונות, כשמתרחש אירוע טראומטי, מקורות המידע אינם מוגבלים עוד לתקשורת הממוסדת והרשתות החברתיות הופכות למקורות מידע אלטרנטיביים. בעקבות פיגוע הטרור במרתון בבוסטון ב-2013 מצאו חוקרים, כי חשיפה יומית בת שש שעות ויותר לטלוויזיה ולרשתות חברתיות הייתה מסוכנת לצופים אפילו יותר מחשיפה ישירה של מי שהיו במרתון עצמו או בסביבתו [8]. במסקנותיהם הזהירו החוקרים כי צריכה מופרזת של מידע טראומטי עלולה לפגוע בצופים. יתר על כן, מבין הצופים הפגיעים ביותר מבחינה נפשית הם מי שחוו חוויות טראומטיות בעבר, ואלה שלהם היסטוריה של הפרעות נפשיות. כמובן שאי אפשר לשלול הסבר של "מעגל קסמים" שבו החרדים יותר עוקבים באובססיביות אחרי החדשות, והחשיפה לסיקור מגבירה את חרדתם ומצוקתם הנפשית.



בישראל, שבה אירועים טראומטיים שכיחים, מתקיים סיקור אינטנסיבי בתקשורת. במחקר בעת אינתיפאדת אל-אקצה בשנת 2000 נמצא, כי סטודנטים שצפו זמן רב יותר בטלוויזיה דיווחו על סימפטומים פוסט-טראומטיים ומצוקה נפשית רבים יותר [9]. מחקר ישראלי נוסף העלה כי גם בקרב צופים צעירים, הצפייה בטלוויזיה הייתה אמצעי התקשורת השכיח ביותר מבין אלה שנבדקו וכללו עיתונים, רדיו ואינטרנט [10].

בשבוע השני למבצע "צוק איתן" נערך מחקר ברשת עם מדגם מייצג של האוכלוסייה הישראלית הבוגרת [11]. 87.2% דיווחו שהם צופים בהתמדה בחדשות, ומרביתם דיווחו שהגבירו באופן משמעותי את הצפייה בחדשות מאז תחילת המבצע. כ-70% מבניהם ציינו כי הצפייה בחדשות היא חוויה מעיקה ומלחיצה, אך למרות זאת ציינו כי אינם נמנעים וכי גם בעתיד לא ימנעו מצפייה בחדשות על אודות אירועים מאיימים שכן הם "מכורים" לה וצופים לאורך זמן מחשש שמא יפספסו מידע. מרבית המשתפים לא דיווחו על סימפטומים של חרדה וכ-29% אף ציינו שהדיווחים תרמו לתחושת הביטחון שלהם.

עם זאת, נמצא קשר בין עמדות שליליות כלפי דיווח חדשותי ובין סימפטומים של חרדה. מי שדיווחו שהחדשות העיקו עליהם וחוו אותם כמקור לחץ - נטו יותר לסימפטומים חרדתיים ודיווחו על פחד להפסיד מידע. גם במחקר זה נמצא, כי מי שצפו בשידורי החדשות זמן רב יותר דיווחו על מצוקה נפשית וסימפטומים של חרדה. תוצאות המחקר הצביעו בבירור על שתי בעיות:

- האוכלוסייה הישראלית הבוגרת מתקשה למנן את צריכת החדשות בעת משבר.
- צריכת יתר וחשיפה מוגברת של הצופים קשורה לעלייה במצוקה נפשית.

המסקנות שהסקנו במחקר הנוכחי עולות בקנה אחד עם אלה של החוקרים האמריקנים - צפייה ממושכת בחומרים טראומטיים פוגמת בבריאותם הנפשית גם של צופים בריאים.

הצפייה בטלוויזיה תלויה לחלוטין בהחלטתו של הצופה הבוגר, שנתון במעין מלכודת. בין שעושה מאמצים להימנע מחשיפה לחדשות ובין שמנסה לעקוב אחרי החדשות בדריכות - ההשפעה על מצבו הנפשי אחת היא, אלא אם יפחית את הצפייה בחדשות. ככל שמסתמנת החמרה במצב הביטחוני - כך גדל העניין והביקוש של הציבור במידע וגדלות התוצאות הנפשיות המזיקות. במחקרנו מצאנו כי כ-75% מהצופים הגדילו את זמן הצפייה שהפכה ממכרת. הקהל השבוי סבור שהחדשות אינן מועילות ואף מזיקות, אך לא יכול להתנתק מהן.

כאמור, המחקרים מצביעים על כך שיש קשר בין צפייה רבה באירועים טראומטיים ובין סימפטומים של לחץ ודחק. עם זאת, המחקרים אינם יכולים להשיב על השאלה המהותית ביותר: האם צפייה בטלוויזיה פוגעת במצבם הנפשי של הצופים, או שמי שבוחרים לצפות בטלוויזיה באופן אובססיבי הם אנשים חרדתיים יותר ולפיכך פגיעים יותר.

כדי להוכיח אפקט סיבתי יש לבצע ניסויים מבוקרים. בניסוי מעבדתי נבחנה השפעת צפייה בסרטוני טלוויזיה שתיארו אירועי טרור ואירועים אחרים ששיקפו איום על בטחון ישראל, בהשוואה להשפעת צפייה בסרטונים באורך דומה שלא כללו איום קיומי [12]. מי שצפו בסרטונים המאיימים הראו כצפוי חרדה רבה גדולה ממי שצפו בסרטונים בעלי התוכן הניטרלי.



הפיגוע במגדלי התאומים, 11 בספטמבר 2001



מהם הנזקים הנפשיים בהם מדובר?

גוף המחקר נוטה ברובו להתייחס למצוקה הנצפית בעקבות חשיפה לא ישירה באמצעות הטלויזיה, כאל טראומטיזציה משנית. כאמור, המגדר הפסיכיאטרי האמריקני העדכני קבע שגם חשיפה עקיפה יש בכוחה לגרום להפרעה נפשית ממשית. עם זאת, חשוב לזכור כי המדדים שבהם השתמשו ברוב המחקרים אינם משקפים הפרעה קלינית אלא מצוקה נפשית. בעניין זה יש הטוענים כי תגובות הצופים בסיקור אירועים טראומטיים הן תגובות נורמליות וזמניות ללחץ וכי אין לראות בתגובות אלו סימפטומים רפואיים המעידים על הפרעה נפשית [13]. עם זאת, במצבים אקוטיים של אירועי אסון נראה שגם תגובות דחק מדלדלות את המשאבים הנפשיים הנחוצים להתמודדות. גם אם אין מדובר בהפרעה נפשית עמוקה, המחיר של העמקת תחושות הדחק באמצעות חשיפה טלוויזיונית עלול לגרום לדמורליזציה ואף לפגיעה בתפקוד.

מיהם הצופים הפגיעים במיוחד?

קהל הצופים איננו אחיד ברמת הפגיעות שלו. כך זוהו בין היתר גיל, מגדר, היסטוריה של חשיפה ופגיעה בטרומה קודמת, מחלת נפש וסגנון התמודדות כגורמי סיכון:

מגדר. הן בחשיפה ישירה לאירועים טראומטיים והן בחשיפה עקיפה דרך צפייה בטלויזיה, נמצא באופן חוזר ונשנה כי נשים ונערות פגיעות יותר מגברים ומנערים. בעקבות צפייה באירועים טראומטיים נשים ונערות נוטות לפתח מצוקה רגשית וסימפטומים פוסט-טראומטיים רבים יותר מגברים ונערים, ולהתמקד ברגשות הפחד והדאגה שהאירועים מעוררים בהן.

היסטוריה של אירועים טראומטיים. נמצא שחשיפה לטרומה בתקשורת מזיקה בעיקר למי שנפגעו ממנה בעבר. היסטוריה של חשיפה לטרומה קודמת היא גורם סיכון, מאחר והיא מדללת את משאבי ההתמודדות הזמינים לאדם עת הוא נחשף שוב. מי שנחשפו בעבר ובעיקר מי שסבלו בעבר מפגיעה נפשית פוסט-טראומטית פגיעים במיוחד והם בסיכון גבוה להתעוררות מחודשת של סימפטומים שמקורם בקריסתם הנפשית הקודמת [14].

אחת הקבוצות הפגיעות, שזוכה לאחרונה לתשומת לב מחקרית, היא העיתונאים עצמם שבמהלך חשיפת הצופים נחשפים גם הם חוזר ונשנה לתכנים הטרומטיים ולתמונות הקשות שהם משדרים. המחקרים המועטים שבחנו עיתונאים אכן אישרו כי לסיקור של אירועים טראומטיים השפעה מזיקה על מצבם הנפשי. כלומר, לא זו בלבד שלשדרני טלויזיה יש חלק גדול ביצירת מצב החרדה בציבור, הם עצמם בסיכון גבוה לסבול מדחק נפשי כחלק מ"מחלה מקצועית" [15].



הפיגוע בדולפינריום, 1 ביוני 2001

מסקנות

במצב אופטימלי היה עדיף ליצור לוח שידורים מאוזן, שבו הסיקור של תכנים טראומטיים יהיה קצר ממוקד וענייני. כמו כן יש להנחות את השדרנים לאמץ טון שקול ככל האפשר. נראה כי העיתונאים עצמם מודעים לסכנה שהם חושפים את הציבור ואת עצמם [16], אך שיקולים אחרים (למשל, רייטינג) תורמים להמשך הפרקטיקה שמסכנת את בריאות הנפש של הציבור בימי משבר.

יש מקום ליידע את הציבור על הנזקים שמגלמת צפייה רבה בחדשות, ולהציע להם לצמצם את צריכת החדשות ולהתעדכן באופן ממוקד, בלי לתת לטונים הדרמטיים להשתלט על המחשבה, הרגש והחיים.



- [1] דוח מכון דארט לחקר טראומה ועיתונות על פיגוע התאומים בספטמבר 2001. פרסומי מכון דארט, 2001.
- [2] סקר צפייה, אתר הטלוויזיה הישראלית, יולי 2014.
- [3] Galea ,S., Resnick ,H.S.(2005).PTSD in the general population after mass terrorist incidents: consideration about the nature of exposure.CNS Spectrum 10(2) 107-115.
- [4] Ahen ,J., Galea ,S.,Resnick ,H ., Kilpatric ,D,Bucuvalas ,M., Gold ., and Vlahav ,D.,(2002).Television images and psychological symptoms after the September 11 terrorist attacks.Psychiatry,65, 289-300.
- [5] American Psychiatric Association (2013)
- [6] Bernstein ,K., Ahern ,J., Tracy ,M ., Boscarino,J.A., Vlahav ,D., and Galea ,S.,(2007).Television watching and the risk of incident probable PTSD: A prospective evaluation.Journal of Nervous
- [7] McFarlane ,A (1976).Victims of trauma and news media (letter) Medical Journal of Australia ,145,644.
- [8] Holman ,E., Garbin ,D ., and Silver –Cohen R.Media rele in broadcasting acute stress following the Boston Marathon bombing .(2014) PANAS ,7 -11 (1) 93-98
- [9] Ben-Zur ,H S.Gil., and Y.Shamshins.(2012).The relationship between exposure to terror through the media , coping strategies and resources and distress and secondary traumatization.Journal of stress Mangement .19 (2) 132-150.
- [10] Shoshani A and Slone M. (2016) The drama of media coverage of terrorism and armed conflict on young children- a systematic review.
- [11] Bodas ,M.. Siman Tov ,M ., Peleg ,K., and Solomon ,Z.Anxiety induced media: The effects of constant news broadcasting on the well-being of Israeli Television viewers.Psychiatry,78,265-276.
- [12] Slone,M., (2000)Responses to media coverage of terrorism.Journal of conflict resolution.44(4) 508-522.
- [13] McNally,R., J. and Breslau,N. Does virtual trauma cause PTSD ? American Psychologist 63 (4)282-283
- [14] .Solomon,Z., Combat Stress Reaction-The enduring toll of War.(1993) Plenum , NY
- [15] Backholm .,K , andBjorkqvist,K. The mediating effect of depression between exposure to potentially traumatic events and PTSD in new journalists.(2012) European journal of Psychtraumatology vol 3 -1
- [16] Baumann-Wormwood ,J., Yu-RuLin ., Lynn., S,K., Feldman-Barret ., I Quigley ., K,S., Jong ,J.(2019) Psychological impact of mass violence depends on affective tone of medical content . Plos One 14,4



בימים אלה, בהם ארגונים ברחבי העולם מתכננים את אסטרטגיית היציאה ממשבר הקורונה, מקיימת גם הסוכנות היהודית תהליכי הפקת לקחים וגיבוש תובנות בעקבות המשבר. כך ניתן יהיה ליישם את הלמידה המשמעותית שהקנו החודשים האחרונים לטובת המשך פעילות הארגון ב"יום שאחרי", תוך הסקת מסקנות והיערכות מיטבית לגל שני אפשרי

יעל רז, מנהלת אגף שעת חירום בסוכנות היהודית, מנהלת הקרן לנפגעי טרור מיסודה של הסוכנות היהודית, ובוגרת התוכנית לניהול מצבי חירום ואסון באוניברסיטת תל-אביב



ילדי עולים במרכזי קליטה בתקופת הקורונה. צילום: פגי פייקר



בעולם המוכנות לחירום מהווה אירוע הקורונה תרחיש קיצון. אנו מתבוננים בשבועות האחרונים בארגונים בהתנהלותם של גופים, ממשלות וארגונים בינלאומיים, המתמודדים עם הצורך לבלום את התפשטות הנגיף ועם צמצום התחלואה והתמותה, אך גם עם ההשפעות הרבות הנוספות שיש למגפה - על הכלכלה, על החברה, על רווחת הפרט, ועל שרידותם ורציפות פעילותם של ארגונים ומבנים חברתיים שהכרנו קודם.

במאמר זה אעמוד על תרומתם של ארגוני חברה אזרחית לאירועי קיצון, ועל הקשר בין המוכנות לחירום באירועי ביטחון, המוכרים בישראל זה שנים, ובין המוכנות וההיערכות הנדרשות במשבר קיצון מסוג אחר, דוגמת משבר הקורונה.

ב-17 השנים האחרונות עמדה לי הזכות להיות חלק מפעילות הסוכנות היהודית, אחד מארגוני החברה האזרחית הגדולים והוותיקים בישראל והארגון היהודי הגדול בעולם, ובעשור האחרון ליוויתי מטעמו אירועי חירום רבים בארץ ובעולם. מתוך ניסיון זה ולצד היכרות עמוקה עם ארגוני מגזר שלישי רבים בארץ ופועלם בעיתות חירום, קיבלתי על עצמי משימה שאיש לא נדרש אליה קודם לכן - סקירת התפתחות עבודת הארגון בשעת חירום. הקורא המלומד, שיחפש מראי מקום בדבריי, כמעט לא ייתקל בהם, בשל ראשוניותו של המסמך. כולי תקווה כי קריאתו תעורר עניין אקדמי ואחר בקרב קוראיו ותעודד כתיבה נוספת בנושא זה.

מסורת של סיוע בשעת חירום

הסוכנות היהודית, אשר ציינה לאחריה 90 שנים להיווסדה, מילאה את תפקיד הממשלה שלפני הקמת המדינה וחלשה על כל תחומי החיים של היישוב היהודי. היא עסקה, בין שאר תפקידיה ההיסטוריים, במתן פתרונות למצבי חירום ביישוב היהודי בישראל ובקהילות יהודיות בעולם. כבר בשנות ה-30 של המאה הקודמת העניקה סיוע לצורך שיקום פיזי של יישובים וקהילות שנפגעו בפרעות שהתחוללו בארץ ישראל, העבירה תמיכה כספית לנפגעים ועזרה בהשתלבותם מחדש בשוק העבודה. כמו כן דאגה לפיצוי על אובדן הכנסה, פעלה למתן סיוע נפשי ועוד [1]. המקור הכספי לפעולות אלה היה אז, כמו היום, בעיקר תורמים ברחבי העולם.

לאחר הקמת המדינה, עם הסדרת מעמדה של הסוכנות היהודית מול ממשלת ישראל, זכה הארגון לסטטוס מיוחד המבדל אותו מארגונים אזרחיים אחרים [2]. הגם שהטיפול בנושאי חירום ומשבר היה כמובן בידי המדינה, באמצעות הממשלה, המשיכה הסוכנות היהודית בעיתות חירום בישראל להפנות משאבים של תרומות העולם היהודי לצרכים שונים בישראל. בשנת 2002 הוקמה בתמיכת תורמים יהודים בעולם קרן סיוע לנפגעי טרור, מיסודה של הסוכנות היהודית. הפרציות היהודיות בצפון-אמריקה וקרן היסוד, שותפיה המרכזיים של הסוכנות היהודית, רצו בדרך זו להביע סולידריות עם נפגעי הטרור בישראל. מאז הקמתה העניקה הקרן סיוע כספי משמעותי לאלפי בתי אב של נפגעי



פעולות איבה [3]. נוסף על כך מלווה הסוכנות היהודית את תושבי עוטף עזה, המתמודדים עם מציאות יום-יומית לא פשוטה, כמעט שני עשורים, ומסייעת להם באפיקים שונים.

גם בזירה הבינלאומית המשיכה הסוכנות לטפל במהלך השנים באירועי חירום שונים בקרב הקהילות היהודיות, ובהם מבצעי עליית הצלה של יהודים במצבי משבר, הגשת סיוע וסולידריות לקהילות לאחר התרחשות אירועי טבע משני מציאות דוגמת הוריקן "אירמה" בארצות-הברית, וכמובן מתן סיוע לקהילות לאחר פיגועים ואירועים אנטישמיים. בעקבות החלטת ממשלה מ-2008 הוקם מטה חירום שמנוהל על-ידי הסוכנות היהודית ומיועד לטיפול במשברי הביטחון של הקהילות בחו"ל [4]. בעשור האחרון הוקמה קרן סיוע לביטחון הקהילות היהודיות. מאז הקמתה, בעקבות הפיגוע הקשה בבית הספר בטולוז, צרפת, במרס 2012, השקיעה הסוכנות היהודית יותר מ-14 מיליון דולר באבטחת מאות מתקנים יהודיים בכ-60 מדינות [5].

דרך נוספת להגשת עזרה לקהילות היא בעזרה בהתמודדות מנטלית לצורך השגת חוסן נפשי. הניסיון הישראלי המקצועי הארוך אפשר, למשל, לשגר מומחים ישראלים מובילים בתחום הטראומה למקום מושבה של קהילה יהודית חזקה בפיטסבורג, ארצות-הברית, ב-2018, לאחר הפיגוע הנורא בבית הכנסת "עץ החיים - אור לשמחה". מהלך זה נתפס כמחווה ייחודית ומשמעותית להבעת סולידריות כלפי הקהילה ומנהיגיה.

מוכנות ארגונית למצב חירום

העיסוק השיטתי של הארגון בהיערכות למצבי חירום בישראל החל מיד לאחר מלחמת לבנון השנייה, בקיץ 2006. עם פרוץ המלחמה מצאה את עצמה הסוכנות אחראית לשלומם ולביטחונם של עשרות אלפי עולים במרכזי קליטה, מאות תלמידים בכפרי נוער, אלפי קשישים המתגוררים בבתי חברת הבת "עמיגור" ומאות צעירים מחו"ל שהשתתפו בפעילות הארגון. בעקבות בקשות מהשטח, הרחיבה הסוכנות היהודית את פעילותה וסייעה למעגלים נוספים, ברשויות המקומיות וברשויות החירום, לצורך רכישת ציוד למקלטים, ציוד מגן לצוותי חירום, משחקים להפעלת ילדים ועוד.

שינוי מהותי באופי הפעילות התבטא ביוזמתה לקחת חלק פעיל ומרכזי בהוצאתם של ילדים ובני נוער מאזור העימות, לאזורים מוגנים. בתמיכת יהדות העולם הצליחו למעלה מ-40 אלף ילדים ובני נוער לבלות, למשך פרקי זמן משתנים, ביישובים שלווים יותר בארץ.

גם בתום המלחמה השתתפה הסוכנות היהודית במיגון ובבניוי של מבני ציבור חיוניים לשעת חירום, העניקה הלוואות לבעלי עסקים שנפגעו כתוצאה מהפגיעה במשק, הפעילה קרן העשרה לילדים ובני נוער בעשרות יישובים בפריפריה, הובילה פעילויות לקידום קיום משותף בערים מעורבות שבהן נפגע מרקם החיים המשותף בין יהודים ובין ערבים, חילקה מלגות לסטודנטים משרתי מילואים והעניקה מלגות לסטודנטים בפריפריה כחלק מתהליך פיתוח דמוגרפי של הקהילות ועוד.



הניסיון הרב שצברה הסוכנות בהתמודדות עם מצבי חירום, הוביל למיסוד התחום בעשיית הארגון. בעקבות זאת הוגדרה משימה ייעודית שמטרתה, בין השאר, שמירה על רציפות תפקודית של הארגון בפעילות חינוכית בלתי פורמלית של ילדים ובני נוער באזורי עימות בחברה הישראלית.

כך הפכה הסוכנות היהודית לאחד הארגונים החשובים במגזר השלישי בשעת חירום, עם בנייתו של מטה החירום הבין-מגזרי ברח"ל ובפיקוד העורף. ב-2011 הוטלה המשימה על האגף החדש למשימות מיוחדות ושעת חירום. האגף פעיל בזירה האזרחית בישראל, מייצג את הארגון בפורומים השונים, מרחיב ומעמיק את שיתופי הפעולה עם משרדי ממשלה ועם רשויות שונות בכל הנוגע למצבי חירום.

ב-2012 זימנה המציאות לסוכנות היהודית ניסיון משמעותי - במהלך מבצע "עמוד ענן". גם בסבב זה הפעיל הארגון פעילות של הפוגות יומיות, הפעם ל-30 אלף ילדים המתגוררים ביישובי עוטף עזה, תוך תיאום מלא מול רשויות המדינה ומול ארגוני החברה האזרחית. לאחר המבצע העמידה הסוכנות שוב הלוואות לעסקים, מענקים לסטודנטים, מענקי שיקום לנפגעי טרור ועוד.

בתום המבצע ולאחר הפקת הלקחים ממנו ארגנה הסוכנות היהודית את תפקידה במצבי חירום בשני אפיקי פעולה מרכזיים:

- **עדכון תפיסת הפעלה בשעת חירום:** במסגרת פרוטוקול החירום החדש, נוסד מטה חירום ארגוני, הוגדרו מנגנוני קבלת ההחלטות ותחומי הסמכות והאחריות של בעלי התפקידים והותאמו שיטות הפעולה של יחידות הארגון לשעת חירום. נוסף על חטיבת הביטחון ואגף שעת החירום סימנה הסוכנות בעלי תפקידים נוספים ב-47 אזורים ברחבי הארץ, כשותפים חשובים באזורם, לצד הרשויות המקומיות וגופי החירום וההצלה הממלכתיים.
- **שימוש בתשתיות ארגוניות לטובת משימות בשעת חירום:**

חדר המצב - חמ"ל מאויש 24/7 שמפעילה חטיבת הביטחון של הסוכנות היהודית קיבל תפקיד מרכזי בפעילות הארגון.

מרכז השירות הגלובלי - מרכז השירות, שמתפקד בימי שגרה כמוקד טלפוני, הופך במצבי חירום לכוח המגייס מומחים בתחומים שונים למשימות מיוחדות. יתרונו ניכר גם באיוש של כוח אדם איכותי, דובר שש שפות שונות, וביכולתו לתת מענה מיידי בשעות לא שגרתיות.

במקביל להתאמת התשתיות הארגוניות פעלה הסוכנות לקדם את מוכנותה לשעת חירום ולהבטיח כי בעת משבר תעמוד לרשותה תמונת מודיעין מהירה ואמינה.

בזירה הביטחונית המשיכה חטיבת הביטחון של הסוכנות היהודית במאמצי תיאום ושיתוף פעולה עם רשות החירום הלאומית, צה"ל ופיקוד העורף, משטרת ישראל וגופים נוספים, אל מול תרחישי

הייחוס הלאומיים השונים. הארגון השתתף בתרגילי העורף הלאומיים "נקודת מפנה" ובדיוני השולחנות והפורומים השונים לתיאום העבודה במצבי חירום.

בזירה האזרחית הוביל אגף שעת חירום של הסוכנות היהודית העמקה של שיתופי הפעולה, ושל התיאום עם אנשי הקשר במשרדי הממשלה ועם ארגוני החברה האזרחית השונים, בכל הנוגע להתמודדות עם מצבי חירום.

ב-2014, במבצע "צוק איתן", מצאה עצמה הסוכנות היהודית מוכנה מאי פעם למעבר משגרה לחירום, ושימשה שחקן מרכזי בשולחנות החירום הבינ'מגזריים. תחום המוכנות לשעת חירום הפך לחלק משמעותי מן התרבות הארגונית, וכך ניתן סיוע לכ-72 אלף ילדים ובני נוער בחברה הישראלית. לאחר המבצע סייעה הסוכנות באופן משמעותי גם במהלכי השיקום ובמעגלי ההתייחסות השונים, בדומה לאירועים קודמים: הלוואות לעסקים שנפגעו מהמבצע, מלגות לסטודנטים באזורי עימות, מענקי שיקום מהקרן לנפגעי טרור למאות משפחות, תמיכה בחיילים בודדים שנפגעו במבצע ועוד.

מאז מבצע "צוק איתן" ועד היום התנסה הארגון בעשרות סבבי הסלמה ביטחוניים באזור הדרום, ובמצבי חירום לאומיים נוספים, בהם: אסון הכרמל (2010), גלי השריפות (2016, 2019) ואירועי מזג אוויר קיצוניים שונים. נוסף על כך, העמידה הסוכנות היהודית את חברת הבת "עמיגור" כקבלן ביצוע של הממשלה ומס רכוש לטיפול בפגיעות פיזיות ברכוש אזרחי.



סבתא ונכדה במרכז הקליטה בקרית גת. צילום: פגי פייקר



התארגנות למצבי חירום במצב פנדמיה

אירוע פנדמיה (מגפה כלל-עולמית), בהיותו התרחשות גלובלית וחסרת שליטה, מייצר אדוות של השפעה - מרמת הפרט הבודד, עבור למדינות לאום, לכללות לאומיות, חברות רב-לאומיות וכלה במעצמות כלכליות וצבאיות. גם את הסוכנות היהודית - שפעילותה פרוסה על-פני כ-30 מדינות, עם רשת של כ-500 שליחים ברחבי העולם וכ-700 עובדים בישראל - הפתיעה מגפת הקורונה.

מיד כשחלחלה ההבנה שלאירועים במזרח אסיה עלולה להיות השפעה נרחבת, הנחתה הנהלת הסוכנות היהודית את עובדיה לקיים מתכונת מצומצמת של מטה החירום כבר בסוף ינואר 2020.

בתחילה עסק הארגון בעיקר בסוגיות כוח אדם ולוגיסטיקה של טיסות עובדי הארגון בעולם, ובשלב מוקדם יחסית גם בהיערכות לאפשרות של מעבר לעבודה מרחוק וברכישת ציוד מיגון וחיטוי לצוותים ולמשתתפי התוכניות. עם ההבנה כי מדובר באירוע הדורש תשומת לב מיוחדת גם ביחס לאירועי חירום אחרים, הופעל מטה החירום הארגוני במתכונת מלאה. כמו כל ארגון גלובלי אחר, מצאה את עצמה הסוכנות היהודית מתנהלת בכמה זירות.

בישראל נדרשה הסוכנות היהודית להתמודד עם המציאות החדשה שנוצרה, כמו כל הארגונים והתושבים בארץ. פרט לכך, במסגרת היערכות מיוחדת שנקט הארגון, הושם דגש בשמירה על המטרות הבאות:

- הבטחת המשך העלייה לישראל תחת מגבלות משרד הבריאות, והנגשת הנהלים המשתנים בשפות השונות למי שעתיד להגיע בקרוב לישראל, בתיאום מתמיד עם רשויות המדינה.
- קליטה ראשונית של עולים חדשים וליווי העולים שנדרשו לתקופת בידוד, לרבות הספקה של סלי מזון וציוד בסיסי, בשיתוף ובתיאום עם משרד העלייה והקליטה.
- ליווי של כ-6,000 עולים חדשים במרכזי הקליטה, ובהם 1,100 תלמידים שלימודיהם הופסקו.
- ליווי של מאות נערים חסרי עורף משפחתי המתגוררים בכפרי הנוער של הסוכנות היהודית, שנותרו בפנימיות.
- ליווי מנהלת "מסע", שבתקופת ההתפרצות היו בארץ תחת חסותה כ-6,000 צעירים יהודים מרחבי העולם.
- ליווי חברת הבת "עמיגור", המשכנת בבתי כ-7,000 קשישים, והבטחת בריאותם ביותר מ-50 מתקנים שונים ברחבי הארץ.
- תמיכה בחברת הבת "פותחים עתיד", המלווה אלפי ילדים בפריפריה החברתית והגיאוגרפית של ישראל.



- סיוע לשני קהלים עיקריים: למלכ"רים, שספגו פגיעה משמעותית כתוצאה מהמשבר, באמצעות קרן הלוואות וייעוץ שהוקמה על-ידי "עוגן" והסוכנות היהודית; ולבעלי עסקים קטנים ובינוניים, אשר נפגעו כתוצאה מהמשבר, באמצעות קרן הלוואות לעסקים.

מעבר לים רוכז המאמץ בראש ובראשונה בסיוע לקהילות היהודיות. בעקבות הקורונה נקלעו קהילות ומוסדות, ובהם גם כאלה שהיו בעבר יציבים מבחינה כלכלית, לקשיים כספיים חמורים והם מתקשים לשמר את הפעילות הקהילתית ולתת מענה לצרכים שונים בקהילה כפי שנהגו בעבר.

מוסדות קהילתיים נפגעו באופן משמעותי, פעילויות חינוכיות הופסקו ושירותים חיוניים בתחום הרווחה, ובהם כאלה הכוללים סיוע לאוכלוסיות נזקקות, נמצאים בסכנת סגירה. לפיכך, הקימה הסוכנות היהודית מנגנון לסיוע לקהילות יהודיות שנפגעו מן המשבר בצורה דרמטית, כמו באיטליה. הוקמה קרן חירום לטובת קהילות יהודיות, שתעניק הלוואות מיידיות, ללא ריבית ובתנאים מיוחדים, לארגונים קהילתיים המספקים שירותים חיוניים לקהילות.

נוסף על כך, עמדה לפתחה של הסוכנות היהודית הדאגה לשלומם ולביטחונם של מאות שליחי הסוכנות היהודית, עובדיה ובני משפחותיהם ברחבי העולם.

אין חכם כבעל ניסיון

למרות העובדה שפנדמיה לא הייתה בין תרחישי הייחוס שאליהם נערכה, השכילה הסוכנות היהודית למעבר מהיר משגרה לשעת חירום. עם פרוץ המשבר היו בידיה הנכסים הבאים:

מנגנוני קבלת החלטות בשעת חירום - לארגון מערכת נהלים ברורה מאוד לעבודה בזמן חירום, הכוללת הגדרות ברורות של תהליכי קבלת החלטות בעת כזאת.

תשתית דיגיטלית מתקדמת - בהיותה ארגון גלובלי, המתרכז בפיתוח תוכניות וכלים המאפשרים מפגשים בין קהלים שונים ברחבי העולם היהודי, חלק לא מבוטל מעבודתה של הסוכנות היהודית מתבסס על שימוש בכלים דיגיטליים מתקדמים. במציאות שבה היה על ארגונים במשק הישראלי להעביר 70% ממצבת כוח האדם לעבודה מרחוק, כ-50% מכוח האדם של הסוכנות היהודית יכול היה לעשות כן באופן מיידית.

רישות בקרב משרדי ממשלה ובחברה האזרחית - הסוכנות מרושתת עמוק בחברה הישראלית, במשרדי הממשלה, במערכת הביטחון ובחברה האזרחית^[6].

תרבות ארגונית של עבודה בשגרת חירום - לסוכנות ניסיון רב בתרבות ארגונית של עבודה בשעת חירום ויכולת לתת מענה לצרכים משתנים באופן מהיר מאוד, תוך הפעלה מיידית של שגרת פעולה חדשה ושונה.



תשתיות אלה, שאפשרו את השמירה על הרציפות התפקודית של הארגון, לא היו עומדות לרשותו ללא הניסיון המצטבר והעשיר שצבר בשנים האחרונות, בהתמודדות עם משברי חירום ביטחוניים בישראל. ניסיון זה, שנשען לאורך שנים ארוכות על תמיכת הפילנתרופיה היהודית ברחבי העולם, ובעיקר הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה (JFNA) וקרן היסוד, הוא שאפשר את הטמעת מנגנוני העבודה המאפשרים מעבר מידי לעבודה במתכונת המותאמת לשעת חירום.

לקראת אסטרטגיית יציאה

אחד האתגרים המרכזיים שהעמידה מגפת הקורונה בפני כל ארגוני החברה האזרחית הוא היכולת לשמור על רציפות תפקודית של הפעילות החיונית. במבחן התוצאה, בארבעת השבועות הראשונים של המשבר הצליחה הסוכנות היהודית לשמר חלק ניכר מפעילותה, ובכך לאפשר את עלייתם של כ-1,300 עולים חדשים, להמשיך וללוות אלפי עולים חדשים במרכזי הקליטה, מתוכם כ-1,100 ילדים ללא מסגרת חינוכית, להבטיח טיפול וליווי של עשרות עולים במרכזי קליטה, לאפשר העברה של חלק מן הפעילות החינוכית לאמצעים דיגיטליים ולתת מענה בריאותי וסוציאלי ל-7,000 קשישים בבתי חברת הבת "עמיגור". נוסף על כך הצליח הארגון להגיש סיוע גם לארגונים אחרים בחברה האזרחית בישראל, באמצעים כספיים ובמתן שירותי ייעוץ והדרכה שיסייעו לכושר שרידותם.

הסוכנות היהודית שמרה על תפקידה כמובילת מטה החירום של העם היהודי והייתה, ועודנה, שותפה של הקהילות היהודיות ברחבי העולם. בעת כתיבת שורות אלה, הוכרז על הקמת מטה החירום של הארגונים היהודיים, בראשות יו"ר הסוכנות היהודית יצחק הרצוג ושרת התפוצות ציפי חוטובלי, במטרה למפות את היקף הפגיעה בקהילות, לבחון את משמעות השיקום הקצר וארוך הטווח ולהיערך לגל שני אפשרי.

בימים אלה, בהם ארגונים ברחבי העולם מתכננים את אסטרטגיית היציאה ממשבר הקורונה, מקיימת גם הסוכנות היהודית תהליכי הפקת לקחים וגיבוש תובנות בעקבות המשבר. כך ניתן יהיה ליישם את הלמידה המשמעותית שהקנו החודשים האחרונים לטובת המשך פעילות הארגון ב"יום שאחרי", תוך הסקת מסקנות והיערכות מיטבית לגל שני אפשרי.



[1] מידע זה נשען על מקורות ראשוניים בארכיון הציוני המרכזי, ובהם התיקים L Compensation of Riot Victims : 59/54 ; S55/49 ; J1/14246 ואחרים.

[2] מעמדה של הסוכנות היהודית הוסדר בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג - 1952.

[3] מסמך היסוד של הקמת הקרן לנפגעי טרור, מיסודה של הסוכנות היהודית.

[4] "סיוע לקהילות יהודיות בתפוצות במצבי חירום או משבר", החלטה מס' 4084 של הממשלה, 4 בספטמבר 2018 - https://www.gov.il/he/departments/policies/2008_des4084

[5] הסיבה שתוצאות הפיגוע הרצחני בבית הכנסת בהאלה גרמניה באוקטובר 2019 במהלכן נרצחו שני אנשים לא היו קשות יותר, היא העובדה שהסוכנות היהודית באמצעות הקרן דאגה לדלת הברזל הכבדה ומערכת האבטחה שלא אפשרה למפגע להיכנס לבית הכנסת ולממש את הטבח שתכנן. על הקמת קרן ביטחון הקהילות באתר הסוכנות היהודית.

[6] לסוכנות היהודית ממשקי עבודה בשגרה כמעט עם כל משרדי הממשלה. לעיתים מדובר בשותפויות של ממש כמו תוכנית "מסע", המביאה לישראל אלפי צעירים יהודיים לחוויות משמעותיות ומתנהלות במנהלת משותפת. בחלק מתחומי העשייה משמשת הסוכנות היהודית ספק שירותים לממשלה, דוגמת יחסי העבודה בין הסוכנות היהודית והמשרד לעלייה וקליטה בכל הנוגע לעולי אתיופיה. בנוסף, הסוכנות מובילה מערך שותפויות עם ארגונים ומוסדות שונים בחברה הישראלית במסגרת עבודתה. הסוכנות היהודית פעילה בכנסת, במסגרת שדולות שיזמה, ומקיימת קשרים הדוקים עם בעלי תפקידים במגזר הציבורי ובחברה האזרחית בישראל.



אודות



הוצאת הספרים



וידאו



בין המערכות



כתב העת

עולמות התוכן של מערכות

שנת ה־80 למערכות היא הזדמנות טובה לחדש ולהתרענן. זו השנה שבה הפכה **מערכות** מכתב העת וההוצאה לאור של צה"ל לבית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי.

התחדשנו בפלטפורמת תוכן ייחודית באתר צה"ל, שבה תוכלו לקרוא מאמרי דעה (**בין המערכות**), לעיין בגיליונות **מערכות** השונים (**כתב העת**), לצפות בקטעי וידיאו מרתקים (**וידאו**) ולקבל מידע על מגוון ספרים חדשים וקלסיים. שראו אור בהוצאת הספרים **מערכות** (**הוצאת הספרים**).

בין גיליון מודפס למשנהו אתם מוזמנים להתעדכן ולהביע דעה בעמוד הפייסבוק של **מערכות**, בערוץ הטלגרם ובטוויטר של **מערכות**.

הצטרפו לערוצים הדיגיטליים של **מערכות**:



לכניסה לעמוד **מערכות** באתר צה"ל סרקו את ה-QR:

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



לעדכונים שוטפים הצטרפו לערוץ הטלגרם של **מערכות**



לציוצים שוטפים הצטרפו לטוויטר של **מערכות**



ד.צ. 02624

ISSN 0464-2147