

# חלק ג': היבטים ממוקדים במעורבות צה"ל במשבר הקורונה

“שמיכה כתומה”: פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות

כרמית פדן, מאיר אלרן, דנה אגמי

## תמצית

המאמר בוחן את פעילות פיקוד העורף ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה בשלושה מעגלים: הממלכתי, המטה והשטח. המאמר מנתח את האתגרים בהפעלת פיקוד העורף, גם מול המערכות הלאומיות העוסקות באירועי חירום, את התפיסה הקיימת בצה"ל לגבי תפקידו בניהול משברים אזרחיים ואת מדיניותו בהפעלת פיקוד העורף. טענת המאמר היא כי דווקא בשל האמון הגבוה של הציבור בצה"ל והנטייה בציבור ובמקבלי ההחלטות לפנות לצה"ל בעת משבר, יש הכרח להסדיר את מערך הפעולה הלאומי הכולל, הצבאי והאזרחי, בחירום מבחינה חוקית וארגונית. המאמר נחתם בלקחים למדיניות ניהול החירום בישראל ברמה הלאומית ובהתייחס לפיקוד העורף.

## הקדמה

האפשרויות להפעלת צה"ל בהתמודדות עם נגיף הקורונה נעו על קו הרצף שבין הענקת סיוע לגופים אזרחיים לבין קבלת אחריות לניהול ה'אירוע' כולו. בשבועות הראשונים להתמודדות עם התפשטות הנגיף נשמעו קולות במערכת הביטחון להטיל על צה"ל אחריות מלאה על ניהול ה'אירוע'. אלה טענו כי מערכת הביטחון למרכיביה יכולה להעניק את המענה המשולב הנדרש כדי להתמודד עם האתגר (ולמצער לצמצם את נזקיו), וזאת בשלושה תחומים עיקריים: לוגיסטיקה, מידע והסברה לאוכלוסייה, שליטה וניהול המגפה והיקפה. מולם טענו אחרים, בעיקר במשרד הבריאות, כי צה"ל יכול וצריך לסייע לנהל את ההתמודדות אך לא ליטול על עצמו את ניהול המערכה בשל מאפייניה המקצועיים (בריאותיים) שאינם חלק מתחומי המומחיות של צה"ל<sup>1</sup>. המחלוקת על הגורם שניהל את ההתמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה התאפיינה גם במאבקים בעלי גוון פוליטי מובהק. ההכרעה שהתקבלה לבסוף הייתה כי ה'אירוע' ינוהל על ידי ראש הממשלה עם משרד הבריאות והמטה לביטחון לאומי ועם גורמים נוספים במשרד הביטחון – וביניהם פיקוד העורף (פקע"ר) – שישמשו כגורמים מסייעים לגופים אזרחיים<sup>2</sup>. לגבי גורמי נוספים בצה"ל, שאינם נמנים עם פקע"ר, הכוונה הייתה שמעורבותו תורחב אם תחול התפשטות מסיבית של המגפה שתיצור קושי רב לגורמי

1 אלרן, מ., איזנקוט, ג., פדן, כ. (2020), מעורבות הצבא בהתמודדות הלאומית עם מגפת הקורונה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על מס. 1281 <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-and-coronavirus>

2 יואב לימור, "צה"ל ערוך לקבל אחריות על המשבר באופן מידי – כל עיכוב עלול לעלות בחיי אדם", ישראל היום, 22 מרס 2020.

הטיפול השונים. ואכן, לאורך "הגל הראשון" של מגפת הקורונה, בו מתמקד מאמר זה, הצבא היה רחוק מעמדת הובלה, הגם שנחלץ לפעילויות סיוע מגוונות בהדרגה,<sup>3</sup> בעיקר באמצעות פקע"ר, אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) ואגף המודיעין (אמ"ן).

המאמר הנוכחי נבנה בארבעה חלקים: החלק הראשון, יציג וינתח את עיקר פעילות פקע"ר בשלושה מעגלים: ברמה הממלכתית, במטה ובשטח; החלק השני, ינתח את האתגרים בהפעלת פקע"ר מול המערכות הלאומיות העוסקות באירועי חירום, מול רשות החירום הלאומית (רח"ל) ומול מל"ח וגופים אחרים; החלק השלישי, ידון בתפיסת צה"ל את תפקידו בניהול משברים אזרחיים וכן את עמדתו על אודות יעילות פקע"ר נוכח מדיניות הפעלתו; החלק הרביעי יכלול סיכום ובו יתייחס המאמר לשני נושאים עיקריים: היתרונות הטמונים בהפעלת פיקוד העורף, הדרכים ליצור מיצוי מיטבי של תרומתו במצבי חירום וההיערכות המדינתית הנדרשת נוכח אלה כדי לנהל של משברים אזרחיים עתידיים.

### עיקרי פעילות פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת קורונה

מעורבות צה"ל במאבק על התפשטות נגיף הקורונה הייתה המעורבות הרחבה והממוקדת ביותר מסוגה של צבא בתווך האזרחי בישראל.<sup>4</sup> היא אינה מובנת מאליה, ובעיקר במדינה דמוקרטית, בה אמורים כוחות אזרחיים לטפל באתגרים אזרחיים הכוללים הצלת חיים בהיקף רחב.<sup>5</sup> מבחינה זו נכנס הצבא לאירוע' הנדון כאן כשמידת מוכנותו המקצועית נשענת על ניסיונו לסייע לאוכלוסייה מול איומים ביטחוניים ומתבססת בעיקרה על גודלו של הצבא, ובתוך כך על פריסתו של פקע"ר ברשויות המקומיות, על יכולותיו בתחום הפיקוד והשליטה, על משאביו הלוגיסטיים ומעבר לכל אלה על תפיסת האחריות המרחיבה' (להלן) המנחה את פקע"ר.

פקע"ר הוא הזרוע הצה"לית לפעילות במרחב האזרחי. על פי ייעודו מהווה פקע"ר "שירות התגוננות אזרחי ומפקדה מבצעית ראשית להפעלת כוחות ייעודים לעורף".<sup>6</sup> מעורבות פעילה של צה"ל בתווך האזרחי אינה מוסדרת בחוק בצורה ברורה, גם אם היא מתאפשרת חוקית על בסיס פקודת המשטרה ועל פי הסדרים מיוחדים אחרים.<sup>7</sup> פעילות פקע"ר בהתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה לא הייתה צפויה או מתוכננת מראש. מסגור פעילות פקע"ר במסגרת מתן הסיוע לאזרחים במגפת הקורונה היה "הצלת חיים

3 עמוס הראל, הארץ, 3 מרס, 2020.

4 בין היוצאים מהכלל הבולטים בעידן הנוכחי נזכיר את ההתנתקות מרצועת עזה (2005), ראה לוי, י. (2007). הצבא המשוקע-הצלחת צה"ל בביצוע ההינתקות. פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים, (חוברת 16), 43-65.

5 על ההיבטים הערכיים של פעילות צה"ל בתווך האזרחי ראה כשר, א. (2001), חיילים במשימות לא צבאיות תרבות ודמוקרטיה 4-5, עמ' 151-185 (ובמיוחד: פרק ח', משימות להצלת חיי אדם, 166-167).

6 <https://www.ore.org.il/10862-he/Pakar.aspx>

7 בן ארי, א', אלון, מ' (2020), "מצבי חירום - היבטים חוקיים והשלוכותיהם על ההתמודדות עם הקורונה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על גיליון 1292, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-and-law-2>

כחלק מסיוע במשימה לאומית". כפי שהגדיר זאת תא"ל הדי זילברמן, דובר צה"ל: "זה המקום...לעזור במשימה לאומית...ולהציל חיים"<sup>8</sup>. בכך העניק צה"ל מסגרת ערכית למעורבות פקע"ר במשבר האזרחי כמשימה להגנת העם שכן בהיות צה"ל "צבא העם" אך טבעי הוא שיתגייס למשימה. התוספת הכרוכה ב'הצלת חיים' עומדת בזיקה להגדרת צה"ל כ'צבא ההגנה', שכן לפיה תפקידי צה"ל נועדו להציל חיי אזרחים (גם) במצבי איום וחירום.

במעגל הממלכתי, המטה לביטחון לאומי הוא שמונה על ידי ראש הממשלה לתכלול את האירוע. תוך כך בלט בכך תפקידו המוגבל של מטה משרד הביטחון, למרות קיומן של מערכות חירום מוכרות בתוכו (רח"ל, מל"ח ועוד). זאת, בשונה מהחלטת הממשלה מס. 4356 מ-2005 שקבעה, בין היתר, כי: "באחריות משרד הביטחון לתת מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני על-ידי "צוות ניהול משבר" באמצעות מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף. (וספציפית), עוזר שר הביטחון ירכז עבור שר הביטחון את עבודת צוות ניהול משבר לטיפול בהיערכות לניהול המשק בעת פנדמיה, באמצעות משק לשעת חירום"<sup>9</sup>. למרות זאת, במהלך הגל הראשון (לפי סיכום ביניים של ועדת הקורונה של הכנסת), לא מונה 'אופרטור' כראש המטה לניהול האירוע, בכפוף לדרג המדיני.<sup>10</sup>

לעניין הפנדמיה, כבר ב-2002 גובש נוהל משותף לרח"ל ולמשרד הבריאות (העונה לשם "נחשול בריא"), העוסק בניהול אירוע מגפה בו הוגדרו תחומי שיתוף הפעולה בין משרד הבריאות לבין רח"ל, מל"ח ופקע"ר. אולם, לאחרונה התבצע ארגון מחדש במערכת החירום בתוך משרד הביטחון, על בסיס המלצות ועדת מזרחי, לפיו הועברה בין היתר האחריות על רמת המחוז של מל"ח מרח"ל לפקע"ר. מהלך זה צמצם את מעורבות רח"ל בהתמודדות עם המגפה ומחוזות פקע"ר ביצעו את משימותיהם בתחום המל"ח, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים. לשאלה מדוע רח"ל לא ניהלה את התמודדות המשק עם מגפת הקורונה השיב זאב צוק רם, לשעבר ראש רח"ל כך: "זו החלטה של הקברניט והקברניט של אירוע הקורונה החליט שהוא מנהל את האירוע הזה עם המל"ל".

פקע"ר שימש כמפקדה מקצועית שסייעה למאמץ הלאומי במנעד רחב החל בהשתתפות בהערכות המצב של המל"ל, איסוף 'מודיעין אוכלוסייה' וכלה בסיוע לאזרחים בריכוזי אוכלוסייה שהתאפיינו בהיקף תחלואה גבוה. אחד מהמאמצים

8 יואב לימור, ישראל היום, 19 מרס, 2020

9 [https://www.gov.il/he/Departments/policies/2005\\_des4356](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2005_des4356)

10 הכנסת (2020), הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, מסקנות ביניים, עמ' 25; וכן, טרכנברג, מ' (2020). "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית: לא רק "מה" אלא "איך", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על גיליון 1302, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-management>

העיקריים של פקע"ר במעגל הממלכתי היה בתחום ההסברה לאוכלוסייה. זה כלל בין היתר, "תרגום מותאם אוכלוסייה" של התקנות לשעת חירום, העברת הנחיות ומסרים בערוצי התקשורת השונים, ובעיקר - הקמת פורטל חירום לאומי, בשיתוף עם מטה ההסברה הלאומי. הפורטל הופעל בשלוש שפות (עברית, ערבית ורוסית) ולמגזרים שונים (גם לילדים) וריכז את המידע וההנחיות המתעדכנות של משרדי הממשלה. לצד הפורטל הופעל גם מוקד טלפוני (24/7) שסיפק מידע נדרש בנוגע להנחיות ולהתגוננות מהתפשטות הנגיף.

**במעגל המטה**, הפעיל פקע"ר במגפת הקורונה - ולראשונה באירוע נרחב ומאתגר - את מערכת אג"מים<sup>11</sup>. מדובר במערכת חדשה לאיסוף ומיצוי אופרטיבי של מידע רלוונטי נדרש המבוסס על קלט של big data ממקורות מגוונים: החל בארגוני החירום בישראל, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וכלה בנתוני מיון, התרעה ותמונת מצב אוכלוסייה למגזריה. המערכת החדשה תרמה לתהליכי קבלת החלטות של פקע"ר במטה ובמחוזות הגם שנתקלה באתגרים שהיו כרוכים בהיתוך מידע רב ממקורות שונים לשם מיצוי המידע המופק ממנה. מסתבר כי קושי זה אינו תלוי רק בתפעול המערכת אלא גם במידת שיתוף פעולה (הנדרש) עם גורמים חיצוניים, בזמינות של מידע הכרחי, בקליטת המידע הרלוונטי ולא פחות מכך ביכולת העיבוד והסקת המסקנות ממידע זה ותרגומו ל"נכסים אופרטיביים".

זאת ועוד, לשם תיאום בין מערכי הסיוע השונים בשטח, הקים פקע"ר את מרס"ל - מרכז הסיוע לאזרח. מטרת המרכז הייתה לייצר שיתוף פעולה רוחבי בין כל משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וארגוני הסיוע לאזרחים. זאת, לאור ההבנה בביקוד כי "הבעיות כיום תמיד 'חונות' בתפר שבין הארגונים ולכן צריך לשאוף לצאת למרחבים משותפים"<sup>12</sup>. כוחו העיקרי של מרכז זה באה לידי ביטוי בהכוונת המאמצים של הגופים השונים שפעלו בחירום בתקופת הקורונה מול האוכלוסייה שנוזקה לסיוע מעין זה. כל גוף מבין אלה שלח נציגה למרכז על מנת שייצג את יכולותיו ודרישותיו. בתוך כך חולקה הפעילות במרס"ל לשישה "שולחנות": מזון, כוח אדם, טיפולים "מנטליים", משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מרכז שליטה.

11 [https://drive.google.com/file/d/14ZtrkFzvhjHC2VUU40mSZ6ReYo\\_Qb4/view](https://drive.google.com/file/d/14ZtrkFzvhjHC2VUU40mSZ6ReYo_Qb4/view)

12 לפי, א (2020), "ראיון טיכום עם מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידע", מערכות עורף. מתוך:

<https://www.idf.il/%D7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%A1/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%A3-%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%99%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D-%D7%A2%D7%9D-%D7%9E%D7%A4%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3>

בכפוף למרס"ל פעלו מוקדים לפי רשויות מקומיות שביצעו את ההתאמות הנדרשות לכל רשות על פי מאפייניה וצרכיה. זאת, על בסיס התפיסה העקרונית לפיה הרשות המקומית, כ'לבנת יסוד' בחירום, היא המעניקה בפועל את המענה בקשר ישיר עם תושביה. באופן מפורט יותר פעילות מרס"ל ריכזה פעילויות מגוונות, כמו, הקצאה של רכבי צה"ל לניוד בדיקות, סיוע לקשישים באמצעות חלוקת סלי מזון, חלוקת מארזי משחקים לילדים, הפעלת שמרטפיות לילדי הצוותים הרפואיים, חיבור בין חקלאים לתנועות נוער לשם סיוע בקטיף ועד לטיפול במקרים של אלימות במשפחה באמצעות השולחן ה"מנטלי".

מסגור הפעילות של מרס"ל בתקשורת הייתה של "רשת ביטחון של האזרחים במצבי חירום" וזאת כחלק מהתפיסה על פיה "צה"ל הוא רשת הביטחון של המדינה". במסגרת עבודתו סייע מרכז שליטה זה "לחבר צורך עם צורך כדי ליצור מענה".<sup>13</sup> נדגיש כי בהעדר תכנית סדורה מקדימה, בוצעה העבודה במרס"ל במידה רבה על בסיס רצון טוב מצד ארגוני הסיוע לאזרחים והגורמים האחרים "שישבו מסביב לשולחן" ובהובלת פקע"ר. בכך באה לידי ביטוי יכולת האלתור הישראלית ודווקא במקומות שאפשר וצריך היה לצפות להיערכות מקדימה ועל בסיס לקחים לניהול אסונות המוניים מהעולם כמו גם מהניסיון הביטחוני של ישראל.<sup>14</sup>

**במעגל הפעילות בשטח בלטה פתיחת מלונות הבידוד וניהולן.** מלונות הבידוד הראשונה נפתחה כבר ב-17 במרס בתל אביב. סך הכול נפתחו 24 מלונות שפעלו ברחבי הארץ, 10 מלונות בידוד ו-14 מלונות החלמה. ארבע מתוכן נועדו לאוכלוסייה החרדית. פתיחת "מלונות הקורונה" נועדה להקל על העומס שהסתמן בבתי החולים ולאפשר להן להתמקד בטיפול בחולי קורונה במצב בינוני וקשה. ראוי לשים לב כי בעוד שאת פתיחת וניהול "מלונות הקורונה" ניהל פקע"ר, הטיפול התרופתי באנשים ששהו ב"מלונות הקורונה" היה באחריות משרד הבריאות באמצעות קופות החולים. זאת ועוד, משטרת ישראל היא שאכפה את הכניסה והיציאה של הבאים בשערי המלונות. גם כאן, כמו באכיפת ההסגרים, הייתה הקפדה על כך שפעילות אכיפה ישירה מול אזרחים לא תבוצע על ידי חיילים במדים.

13 ס"ל אמיר בן דוד, מפקד מרכז השליטה לאזרח <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5701055,00.html> אלרון, מ. (2020), ישראל לא הייתה ערוכה למגפה וכך הגיע שלב האלתורים, דה מרקו, 21 אפריל,

<https://www.msn.com/he-il/news/other/%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%9C%D7%90-%D7%94%D7%99%D7%AA%D7%94-%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%9B%D7%94-%D7%9C%D7%9E%D7%92%D7%A4%D7%94-%D7%95%D7%9B%D7%9A-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%A2-%D7%A9%D7%9C%D7%91-%D7%94%D7%90%D7%9C%D7%AA%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D/ar-BB12Z7r9?li=BBqrl8m>

המגמה ליצור חיץ בין אזרחים לחיילים בכל הקשור לפעולות אכיפה ישירה לא הייתה סתמית. מעבר לשאלה התדמיתית והחוקתית, חיילים אינם מאומנים לאכוף חוק וסדר על אזרחי המדינה. ביצוע משימות של אכיפה בתווך האזרחי בתוך שטחה של המדינה אינו טריוויאלי לחיילים ומחייב אותם לשינוי קוגניטיבי, תובע מהם רמת משמעת גבוהה, איפוק וורסטליות.<sup>15</sup> יש בכך גם סכנה לשימוש לרעה בכוח ופוטנציאל לחוסר הבנה של הסיטואציה הרגישה המתקיימת במפגש בין חייל לאזרח. מטרת מתכונת הפעלה כזו נועדה למנוע מצבי חיכוך ומתח בין חיילים לאזרחים, דבר העשוי לפגוע במעמד של צה"ל הזוכה להסכמיות רחבה של פעולותיו ולאמון גבוה בציבור הישראלי.<sup>16</sup>

חלק גדול מפעילות פקע"ר, שקיבל גם בולטות ציבורית, נותב כדי לסייע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ובהם: קשישים (במיוחד אלה ללא עורך משפחתי), חרדים (שעל כמה ערים בעלי ריכוז חרדים גבוה הוטל סגר כללי לתקופה מוגבלת) וחלקים בחברה הערבית. כך, לדוגמה, חיילי פקע"ר פעלו כדי לספק מזון לאוכלוסייה נזקקת, לחטא בתי אבות מפני הנגיף, לבודד אותם ולבצע בהם בדיקות קורונה. במכלול הפעילויות בשטח בלט הסיוע המערכתי לאזרחי העיר בני ברק – החל בחלוקת סלי מזון למשפחות וכלה בפינוי חולי קורונה מהעיר<sup>17</sup> (כמו גם לערים חרדיות אחרות כמו מודיעין עלית); הסיוע לרשויות המקומיות בא לידי ביטוי בהקמת מתחמי בדיקות קורונה, בסיוע לשמירת ההנחיות במרחב הציבורי, בסיוע לראשי רשויות בקבלת החלטות באמצעות יחידות הקישור לרשות (יקל"ר) הפרוסות מלכתחילה בכל הרשויות בארץ ואמונות על הקשר עם גורמי הרשות. כמו כן הוגש סיוע נרחב ליישובים בחברה הערבית בהם נרשמה תחלואה גבוהה באופן יחסי. זאת, בדפוסים דומים ועל פי דגם הסיוע שהופעל בריכוזי הציבור החרדי, ותוך התאמה לנדרש ולרגישות הנובעת מנוכחות צבאית ביישובים ערביים.

נוכח חומרת האתגר ומורכבותו, התקבלו חיילי פקע"ר בחיוב רב על ידי האוכלוסייה, כולל החרדית והערבית וכמעט שלא הושמעה ביקורת על עצם כניסתם למרחב הערבי, למרות רגישות המהלך.<sup>18</sup> ההבנה של המנהיגות הערבית המקומית, כולל זו הדתית, את דבר חשיבות הסיוע הצבאי תרמה רבות להצלחת המאמץ בקרב אוכלוסייה זו ויצרה בסיס אפשרי להמשך שיתוף פעולה בעתיד בתחומים של סיוע אזרחי.<sup>19</sup> הסיוע של

15 מיכאל ק. פדן, כ. (2019), משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות ובעולם של עימותים היברדיים, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עדכן אסטרטגי, 22 (2), 49-60.

16 לוי, י. (2020) צבא העם נאבק בקורונה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה,

<https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/coronavirus-and-idi/31265>

17 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,1-5707372,00.html>

18 לביא, א. א. אלוך, מ. סוואעד, ח. אבו מון, דלאשה, ס. (2020), החברה הערבית בצל מגפת הקורונה, המכון למחקרי

ביטחון לאומי, מבט על מס. 1288, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-and-the-israeli-arabs>

19 לביא, א. סוואעד, ח. עיסא, ג. (2020), כוחות הביטחון במשימות סיוע ואכיפה בחברה הערבית בתקופת משבר הקורונה, בקובץ זה.

חיילי פקע"ר לאוכלוסיות מוחלשות הוצג בתקשורת כסיוע הומניטרי מובהק וחיוני.<sup>20</sup> תמונות של חיילים שפעלו במרחב האזרחי נועדו לבטא את הירתמותו של צה"ל, המתגייס כ"צבא העם", כמגלם של הקולקטיב, לסייע כסמל לאומי במשימה לאומית.<sup>21</sup> על פי גורמים בכירים בפקע"ר יכולתו של פקע"ר להתקבל אצל אוכלוסיית החרדים והערבים באה לו בגלל סימונו במרחב האזרחי כגוף 'שבא לעשות טוב ולהוסיף טוב'. סימון זה הוא תולדה של האופן שבו קציני פקע"ר הנגישו את הסיוע האזרחי לרשויות המקומיות בו הדגישו כי באו לסייע לרשות ולא להחליף את מקומה.

### אתגרים בהפעלת פיקוד העורף

כאמור, פעילות פקע"ר ב'אירוע' הקורונה הוצגה לציבור הישראלי כחלק ממעורבותו של צה"ל בהתמודדות עם אתגר בלתי מוכר. פקע"ר לא קיבל אחריות מלאה או מקומית על ניהול המשבר וגם לא תפקד כגורם מתכלל מטעם צה"ל (משימה שבוצעה על ידי סגן הרמטכ"ל ואגף המבצעים של צה"ל<sup>22</sup>) מול המדינה (משרד הבריאות והמטה לביטחון לאומי). תפקיד פקע"ר אופייני במובהק כ"גורם מסייע לגופים אזרחיים" ואין חולק על כך שתורמתו הייתה חשובה. עם זאת, בתחום הלוגיסטי נראה כי חיוניות פקע"ר בנקודות שונות לא הייתה דומה והסיוע שנדרש בשטח בעדיפות גבוהה יותר היה, לעתים, אחר. לפיכך עלו שאלות כמו האם הסיוע של פקע"ר ענה על הצרכים המתהווים והדחופים יותר של השטח? האם ראוי שפקע"ר יחליט על חבילת סיוע כזו או אחרת ועל סדרי העדיפויות בביצועה? האם זהו תפקידו של פקע"ר?

בראיון שנערך עמו לקראת סיום תפקידו כמפקד פקע"ר אמר האלוף תמיר ידעי: "אנחנו עמדנו עם נבוט ורק חיכינו למצוא מטרה להנחית עליה אותו".<sup>23</sup> דברים אלה עשויים ללמד כי ייתכן שהיו מקומות בהם פקע"ר "הנחית", כלשונו, את הסיוע שהיה זמין ונוח להפעלה, ולעתים אולי גם ללא התאמה מלאה לצורכי השטח ולכן עשויים להציב שאלה על אודות מידת גמישות ההפעלה של פקע"ר בשטח המחייבת (לעתים) שינוי או סטייה מתכנית שהוכנה מראש. אלה קולות שהושמעו, לדוגמה, במועצה מקומית בשרון, עת יחתה עליה סלי מזון בשפע עבור קשישים ללא צורך אמתי. דוגמה מאתגרת יותר עלתה מבתי אבות, שהיו אחד מהמוקדים היותר מאתגרים של ה'אירוע'. שם נטען כי הסיוע שקיבלו לא נתן מענה לצרכים הדחופים שלהם.<sup>24</sup>

דוגמה הממחישה פער מעין זה מצוטטת מפי מנהל דיור מוגן בחדרה המספר כך:

<sup>20</sup> [https://www.mako.co.il/news-israel/2020\\_q1/Article-7d7ec22ff394171027.htm](https://www.mako.co.il/news-israel/2020_q1/Article-7d7ec22ff394171027.htm)

<sup>21</sup> בן-ארי, א', 13 מאי, 2020. במסגרת דיון בזום של "קבוצת לטרון" - קולות של מלחמה - קולות של מגפה. במסגרת ה-חמ"ל המשותף שהוקם ב-ביה"ח שיבא, המרכז את כלל פעולות מערכת הביטחון (כולל צה"ל, המוסד וה-שב"כ) מול הקורונה <https://news.walla.co.il/item/3354114>

<sup>22</sup> לפיד, א', ראיון עם ידעי, שם.

<sup>23</sup> שם.

<sup>24</sup> יניב קובוביץ', "בנט שלח את צה"ל לבתי האבות, אך החיילים לא מסייעים היכן שצריך", הארץ, 7 אפריל, 2020.

"הגיע אליי קצין בדרגת סגן אלוף, מטעם פיקוד העורף...כבר ברגע הראשון אמר לי שהם יכולים לסייע בשמירה בשער, בפקיד קבלה, ושאלם צריך להביא דברים - יש להם רכב... אני לא מזלזל בשום עזרה, אבל אין לי צורך בזה"<sup>25</sup>. חשוב להזכיר כי בשלבים הראשונים של התפשטות הנגיף עיקר הפגיעה הייתה בבתי האבות. קשישים רבים השוכנים בהם נדבקו וצוותי הסיעוד שפעלו בבתי אבות רבים חששו להיכנס אליהם. מצב זה יצר מחסור חמור בכוח אדם. זו בדיוק הייתה בקשתו של מנהל הדיור המוגן: "אנחנו חייבים ידיים עובדות...עובדים רבים בכל מערך הסיעוד פשוט עזבו מחשש להידבק. אבל הקצין אמר שהם לא באים...להחליף את עבודת הצוות...אם כל הסיפור של פיקוד העורף בסיוע לבתי האבות מסתיים בשומר בכניסה שמודד חום, אז למרות הרצון הטוב אני לא ממש צריך את זה"<sup>26</sup>. פערים נוספים שהתגלו בסיוע לבתי האבות נגעו גם לביצוע בדיקות, לסיוע בשינוע עובדי בתי אבות לבתייהם ובחזרה ולתגבור ציוד מיגון.

על אף הירתמותו המלאה של פקע"ר למשימה הלאומית, השאלות שהוצגו כאן מסמנות ארבעה אתגרים העומדים בזיקה זה לזה: **הראשון**, נוגע לצורך להגדיר גורם מדינתי אחראי הקובע "מי עושה מה" בשעות חירום. בהיות פקע"ר גורם צה"לי-ביצועי בעיקרו, הוא צריך לנתב את פעילויותיו בתווך האזרחי על פי הנחיות מוגדרות ומפורטות על פי הנחיות הדרג המדיני. במקרה זה ההתמקדות הברורה בסיוע לקשישים ולבתי האבות הייתה פועל יוצא ישיר של עדיפותו המוצהרת של שר הביטחון נפתלי בנט בנושא זה. **האתגר השני**, מתכתב עם הקושי שנוצר בתיאום הפעילויות אשר נגזר מהגישה הלעומתית שנוצרה בשלב הראשון של המגיפה בין משרד הביטחון למשרד הבריאות. הקושי להשיג תיאום מיטבי השפיע במישרין על גופי הביצוע ולכן גם על פקע"ר. **האתגר השלישי**, נוגע לצורך לבחון את הפער המקצועי בין הפעילויות שפקע"ר מסוגל להעניק לבין מגוון הצרכים הדחופים של אוכלוסיות נפגעות ומוחלשות. מה שהתרחש אצלן הוא בבחינת איתות אזהרה לחוסנו של הציבור הרחב, שכן חוסנה של כל מערכת נבחן ביכולתן של החוליות החלשות בה להמשיך לקיים רציפות תפקודית על אף מצב החירום. **האתגר הרביעי** נובע מכך שעד עתה בפקע"ר נערכו בעיקר לתרחישי איום ביטחוניים ובמידה פחותה יותר להפרעות קשות מהטבע. זאת, על אף הטעמת גישת "כלל הסיכונים"<sup>27</sup> (All hazard approach) בתפיסת ההפעלה של פקע"ר בכל הקשור להיערכות לחירום בקצרה, מדובר בגישה

25 [https://www.mako.co.il/news-israel/2020\\_q1/Article-7d7ee22ff394171027.htm](https://www.mako.co.il/news-israel/2020_q1/Article-7d7ee22ff394171027.htm) ש.ם

26 ש.ם

27 <https://www.fema.gov/pdf/plan/slg101.pdf>



כוללנית למוכנות לחירום המתמקדת בפיתוח משאבים, יכולות, עקרונות ליישום במגוון רחב של מצבי חירום ואסונות. על פי גישה זו, בהפעלתם של אלה במצבי חירום ואסון מגוונים יש כדי להפחית למינימום את הסיכון הכרוך בהרס או בפגיעה באנשים וברכוש.

בזיקה לכך, גם בעת שבוצע התרגיל הלאומי של פיקוד העורף להיערכות לחירום בחודש אפריל 2018, הוא נערך, במתווה ביטחוני מובהק, "ללא שיתוף גורמים אזרחיים כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים חברתיים, הממלאים תפקיד חיוני בחירום"<sup>28</sup>. אלה לא הזמנו להשתתף בתרגיל משום שזה הוגדר כתרגיל צבאי ממודר. עובדה זו פגמה בפוטנציאל השיתוף המתחייב בחירום בו מתחייבים תיאום וסנכרון מיטבי עם המערכות האזרחיות ועם הציבור הרחב. בכך יש כדי לייצר פער בין הציפיות מהציבור (ובהם ארגוני חברה אזרחית) לשמש נדבך חשוב במשבר עתידי לבין היכרותם עם הצרכים והמענים.<sup>29</sup> הדבר נכון גם ובמיוחד בתרחישים אזרחיים של אסונות מהטבע, כמו רעידות אדמה ומגיפות.<sup>30</sup> בכל מקרה, וגם בזיקה למקרה הנוכחי, שיתוף גורמים אזרחיים בהיערכות ובתרגול של חירום אזרחי היה יכול למנוע, ולמצער לצמצם, את הצורך באלתור (גם אם מוצלח ברובו) שאפיין את פעילות מרס"ל ולתרום מלכתחילה לייסודה של תבנית מסודרת הנותנת מענה מלא ומפורט לפעילות הפיקוד וצה"ל וכפי שניתן היה לצפות שיתפתח במצבי חירום בהם נדרש סיוע לאזרחים.

### **תפיסת צה"ל את מקומו של פקע"ר בניהול משברים בתווך האזרחי**

בחודש אפריל, בעיצומו של ה"גל הראשון" של מגפת הקורונה ובמסגרת ראיון לעיתונות אמר סגן הרמטכ"ל, אייל זמיר, את הדברים הבאים: "אני חושב שהמצב בו ה'אירוע' [התפשטות מגפת הקורונה] מנוהל על ידי הגופים האזרחיים ואנחנו מסייעים הוא נכון... ככל שהמגפה תעבור מהתפרצות נשלטת להתפרצות שהיא לא נשלטת אני מניח שיעברו אלינו עוד סמכויות... אנחנו ערוכים לכל מצב ולכל החלטה... של הדרג המדיני"<sup>31</sup>. מציטוט זה עולה כי בצה"ל מחויבים לסייע לתווך האזרחי מול איומים (ומסוגים שונים) אך בו בזמן מודעים למקומו של הצבא ולכן מדגישים כי צה"ל יפעל בכפיפות לדרג המדיני. בהמשך הריאיון מדגיש סגן הרמטכ"ל את ההכרח בהתגייסות

---

28 אלרון, מ. כן, ד. (2018), "עמידה איתנה" – תרגיל העורף הלאומי: סמכות לגבי מוכנות החיזית האזרחית לחירום", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על, גיליון 1042.

29 שם.

30 סופר, י. אלרון, מ'. (2018), המוכנות לרעידת אדמה עזה בישראל: מה ניתן לעשות עכשיו בנדון? המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על מס. 1086, <https://www.inss.org.il/he/publication/preparing-for-a-severe-earthquake-in-israel-what-can-be-done-now>

וכן, פדן, כ. אשכנזי, י. (2017), לקראת התמודדות מערכתית עם רעידת אדמה – פערים במוכנות, מבט על מס. 957, [https://www.inss.org.il/he/publication/%D7%9C%D7%A7%D7%A8%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%93%D7%AA-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A2%D7%9D-%D7%A8%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%93%D7%9E%D7%94-%D7%A4](https://www.inss.org.il/he/publication/%D7%9C%D7%A7%D7%A8%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%93%D7%AA-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A2%D7%9D-%D7%A8%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%93%D7%9E%D7%94-%D7%A4/A2%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%93%D7%9E%D7%94-%D7%A4)

צה"ל למשימות לאומיות "צה"ל...אינו יכול לשבת בצד כשכל המדינה מתמודדת עם אירוע חסר תקדים" ובה בעת שב ומדגיש כי צה"ל יסייע ככל שיוכל לגורמים אזרחיים ולא יחליפם ולפיכך לא ישאף לנהל את החירום: "חשוב מאוד שככל שנקבל אחריות לא נשחרר את הגופים האזרחיים מהאחריות שלהם".

דבריו של סגן הרמטכ"ל מציגים את תפיסת 'האחריות המרחיבה' של פקע"ר. במסגרת תפיסה זו, המנותבת לתת מענה לכל צורך במסגרת הסיוע האזרחי בחירום (אך לא לניהול החירום)<sup>32</sup> עולה שאלת המהות, היקף האחריות ומאפייני הפעולות של פקע"ר. אמנם מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, סבור כי "הרמטכ"ל והמטה הכללי מכירים במה שפקע"ר יכול לספק להם"<sup>33</sup> ואף רואה בכך "פריצת דרך של ממש"<sup>34</sup>, אך נראה כי בפעולות שנתפסו בצה"ל כמורכבות וטעונות יותר, הוסטו קציני פקע"ר הצידה ובמקומם מונו קצינים מהמערך הלוחם למשימה. כזה היה המקרה עת מונה תא"ל ירון פינקלמן, מפקד אוגדה 98, לסייע לבני ברק בעת שמפקד פיקוד המרכז לשעבר, האלוף במילואים רוני נומה, נקרא על ידי ראש העיר לסייע לו להתמודד עם אתגר מיגור הקורונה. במקרה נוסף, הוסכם בצה"ל בחודש אפריל 2020, למנות את תת-אלוף רפי מילוא, מפקד המכללה הבין-זרועית לפיקוד ולמטה, ליועץ ראש העיר ירושלים לשם גיבוש מדיניות מול תושבי מזרח ירושלים. זאת, על אף שירושלים נמצאת בפיקוח מפקד מחוז של פקע"ר.<sup>35</sup>

הבחירה במפקדים אלה, שניהם חיצוניים לפקע"ר ואינם מיומנים במיוחד לסייע לאזרחים בחירום, מעלה שאלה נוקבת באשר לתפיסה הקיימת בצה"ל לגבי כישורים של מפקדי פקע"ר ויכולתם לטפל בהצלחה במצבי חירום מאתגרים ורגישים בכלל ובאוכלוסיות אזרחיות ייחודיות בפרט. מינויים מסוג זה מעוררים שאלה שמא בפיקוד העליון של צה"ל עדיין לא מבינים את משמעות המקצועיות של פקע"ר בפעולה בתווך האזרחי ולכן מתייחסים אליו בתפיסת חסר. אולי זה הרקע לכך שבצה"ל מצאו לנכון להציב מפקדים חסרי ידע וניסיון אזרחי מהמערך הלוחם במרחב אזרחי מובהק. כל זאת, כאשר גם מפקד פקע"ר היוצא והנכנס וגם קצינים בכירים אחרים הם בעלי ניסיון צבאי עשיר נוסף לעובדה שהם מכירים היטב ומקרוב את התווך האזרחי.

נדמה כי דבריו של מפקד פקע"ר היוצא, שנאמרו בעת שנפרד ממחוז הפיקוד בדרום, מכוונים (גם) כלפי מקרים כגון אלה בהם קציני פקע"ר מוסטים מהעשייה לשמה

---

32 "ניתן וצריך להשתמש בו [בפיקוד העורף] בכל מקום שיש לו יתרון יחסי על פני מערכות אחרות שקרסו, בין היתר פיגוי אוכלוסייה, אספקת מזון, הקמת מתחמי מגורים ארעיים והקמת בתי חולים זמניים...האחריות שלנו גדולה מהסמכות שלנו ואנחנו נענים לכל בקשת סיוע" (מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, בראיון לידיעות אחרונות, 8 אפריל, 2020). תפיסת האחריות המרחיבה גובשה בפקע"ר בעקבות הכישלון של מלחמת לבנון השנייה, אליה נכנס הפיקוד בעיקר כגורם העוסק בחילוץ והצלה. כלקח עיקרי של המלחמה בנה הפיקוד תפיסה חדשה, הקובעת שיש לו אחריות לסיוע נרחב לתווך האזרחי במסגרת עימות בחזית האזרחית.

33 לפיד, א', שם.

34 שם.

35 יניב קובוביץ' וניר חסון, "קצין בכיר מחוז לפיקוד העורף מונה לטפל בהתפרצות הקורונה במזרח ירושלים", הארץ, 20 אפריל, 2020.

הוכשרו ולשמו הוקם הפיקוד. וכך אמר: "אף שלפיקוד העורף אין סוללות, טנקים או תותחים יש לו אנשים ויכולות ששוים לא פחות מזה".<sup>36</sup> מינויים אלה שונים מהתפיסה שמפקד פקע"ר בחר להדגיש לפיה: "[בעוד שבעבר] פיקוד העורף נתפס [כמתרכז במשימות של] חילוץ ואב"כ...בפרספקטיבה של היום אפשר לראות עד כמה יש לפקע"ר תפקיד משמעותי..."<sup>37</sup>

## דיון

הטיפול במשבר הקורונה נצבע מראשיתו בצבעים ביטחוניים ועבר במידה רבה תהליך של 'ביטחוניזציה'. המועצה לביטחון לאומי ריכזה עבור ראש הממשלה לו את המאבק בנגיף הקורונה; המוסד ניהל את הרכש לציוד רפואי; שירות ביטחון כללי ניהל ניטור ומעקב אחר האוכלוסייה; וצה"ל הפעיל גופים משלו נוסף לפקע"ר. ההתייחסות אל הקורונה הייתה כאל 'אויב שקוף', כפי שחזר ואמר ראש הממשלה בהופעותיו הפומביות והתדירות לציבור; המאבק בקורונה תוּך לציבור כ'מלחמה' והפנייה לארגוני הביטחון שהוזכרו לעיל הייתה מידית ורחבת היקף.

גיוס צה"ל ובמסגרתו פקע"ר למטרות אזרחיות שאינן צבאיות נתפס בקרב חלקים גדולים בציבור הישראלי כעניין טבעי, אולי אפילו מתבקש, הקשור (גם) במודל "צבא העם" והאתוס הנלווה אליו. עם זאת, ככל שהצבא מגויס למטרות לאומיות שאינן קשורות בביטחון המדינה במובנו הצר מתעוררות שאלות מנקודת המבט של הדמוקרטיה, ובמקרה הנוכחי - זו הישראלית.<sup>38</sup> לכאורה קיים מדרג של צורות מימוש נטילת האחריות על ידי הצבא: החל בניהול זמני של עיר מוכת אסון וכלה בניהול ללא מגבלת זמן של המדינה כולה, שלא בכפיפות מובהקת לשלטון המקומי או המרכזי. מימוש של תרחיש כזה, וודאי הרחב יותר, יציב אתגר חריף לדמוקרטיה הישראלית וישקף את החולשה הבסיסית של המערכת האזרחית. ספק אם לצה"ל יש הכישרים הנדרשים לממש אופציה כזו.<sup>39</sup>

בהקשר זה מתעורר חשש לפיו פעולת צבא בתוּך אזרחי ולאורך זמן עשויה לפגוע בחירויות אזרחיות. החשש העיקרי הוא שהפעלת צבא לסיוע בחירום תגלוש להכלת "חוקים בעלי אופי צבאי" על המרחב האזרחי ולפיכך תפגום בשלטון הדמוקרטי. מצב זה אינו ייחודי לישראל. כך, לדוגמה, החשש בארצות הברית היה מכך שאם פעולת

36

<https://www.idfil.org/%D7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3/%D7%9F%D7%97%D7%95%D7%96-%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%9C-%D7%A4%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3-%D7%A0%D7%A4%D7%A8%D7%93-%D7%9F%D7%9F%D7%A4%D7%A7%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3/%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3>

37 לפיד, ראיון עם ידע, שם.

38 כהן, שפרן-גיטלמן, שם.

39 ראה במבוא לקובץ זה.

הצבא לסייע בחירום תפגע בדרך כלשהי במרקם החברתי במדינה היא עשויה לסכן לא רק את האמון של הקהילות בכוחות המשטרה כי אם גם את התמיכה והאמון שמקבל צבא ארצות הברית בחברה האמריקנית.<sup>40</sup>

כאמור, בהשוואה למערכות אזרחיות עומדים לרשות צה"ל משאבים רבים ומיומנים כמו כוח אדם איכותי וממושפע (וצעיר - נתון חשוב בהקשר לנגיף הקורונה), יכולת לוגיסטית ענפה ומערכת קבלת החלטות, שליטה ובקרה. לצד אלה צה"ל זוכה לאמון הגבוה ביותר מבין המוסדות הציבוריים בישראל.<sup>41</sup> צה"ל גם נתפס בציבור הישראלי כגוף שתפקידו והשפעותיו רחבות משימות לחימה וביטחון בלבד.<sup>42</sup> על כן, צה"ל נתפס כגורם המתאים ביותר לסייע בעת משברים, גם אזרחיים, על פי יכולותיו הרלוונטיות לצרכים האזרחיים בעת משבר.

פקע"ר נכנס למערכה על הקורונה מעמדת חוסר. הפיקוד, בדומה למערכות אחרות, הופתע מהנגיף, ממאפייניו ומהשלכותיו על הציבור, היה בלתי ערוך לאירוע חירום אזרחי מסוג זה ונאלץ לפעול במגוון רחב של תחומים ואילווצים, ביניהם אילווצים פוליטיים הן מהדרג הצבאי הן מהדרג המדיני. בנתונים קשים אלה הצליח פקע"ר, באמצעות הכלים שבנה והתשתית הארגונית והתפיסתית שפיתח בשנים האחרונות, בהקשר של האיומים הביטחוניים, לייצר מענה גמיש (גם אם לא מותאם באופן מלא), לקדם שיתוף פעולה רוחבי בין גורמי סיוע אזרחיים ולסייע לאזרחים ולרשויות המקומיות - ובעיקר לאלה החלשים - להתמודד עם השלכות המגפה. בעניין זה התבסס פקע"ר על תפיסת "האחריות המרחיבה" המטילה עליו מחויבות עצמית לזום צעדי סיוע לאזרחים (אך לא לקבל אחריות עליהם). תפיסה ופריסה רחבה זו הציבה את פקע"ר בעמדה של נוכחות ציבורית חיובית ובולטת, היוצרת לכשעצמה תחושה חזקה ש"יש על מי לסמוך" בעת צרה. תחושה כזו תורמת בהכרח לחוסן החברתי. בכך יש משום תרומה עקיפה אך חשובה של פקע"ר, שמילא את משימותיו האזרחיות, גם אם יש נושאים שיש להפיק לקחים לגבם וליישם בגזרות השונות כפי שמובא במאמר זה.

במסגרת אלה יש להתייחס גם לשאלת היישומיות של תפיסת הרשות המקומית כ"לבנת היסוד בחירום". "הגל הראשון" במגפת הקורונה איתגר תפיסה זו שכן חלק מהרשויות המקומיות התגלו בחולשתן נוכח היעדר מנגנון רשותי מיומן מספיק,

---

Snyder, N. (2020), "Will the pandemic affect America's confidence in the military?" War on the rocks 40  
.- National security for insiders by insiders

/Retrieved from <https://warontherocks.com/2020/04/will-the-pandemic-affect-americas-confidence-in-the-military>

41 ישראלי, צ' ופינס, ר' (2020). מדד הביטחון הלאומי: מגמות בדעת הקהל בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 200, חלק רביעי, פרק ראשון, 129-145. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי

42 כהן, שפרן-גיטלמן, שם.

המסוגל להתמודד בחירום עם הפרעה מסוג זו. זאת, גם משום שרשויות מקומיות נאלצו לפעול בצורה זרה להם – לנהל תהליכי קבלת החלטות באמצעות מערכות דיגיטליות (כמו זום), להתמודד עם בידוד של אנשיהם, להפעיל קפסולות במערכת החינוך, ולקיים עבודה מהבית לבעלי תפקידים ברשות. כל אלה הופעלו ונוהלו תוך כדי תנועה ללא מנגנון ארגוני-ניהולי מוסדר מראש ומכאן שפעולתם לקתה, פעמים רבות, בחסר.

הדיון הנוכחי במפגש של צה"ל ופקע"ר עם משבר הקורונה מעלה מחשבות נוקבות לגבי היערכותה של מדינת ישראל למצבי חירום אזרחיים מסוגים שונים. יש הכרח שישראל תנצל את ההזדמנות שנקרתה בדרכה כדי להפיק לקחים וליישמם. זאת, בעיקר אם ההתמודדות הישירה עם הנגיף תסתיים בהצלחה יחסית מבחינת מספר המתים מהקורונה (ונקווה שכך) ובעיקר אם מוקד הדיון ברמה המדינית ובשיח הציבורי ינותב לתחומי כלכלה וחברה, עד למצב שבו יידחה או יימנע דיון נדרש שכזה (בבחינת הדחוף שיקדים את החשוב).

כאמור, יש יתרונות בהטלת פעולות הסיוע האזרחי על צה"ל, ובעיקר על פקע"ר, בעת התמודדות עם אסונות אזרחיים המוניים ובעיקר כאשר צה"ל אינו מרותק לעימות ביטחוני. עוצמתו של צה"ל ניכרת בגודלו, בכוח האדם שבו, באמצעים ובמשאבים העומדים לרשותו, ביכולת פריסתו הרחבה, בנכונותו לפעולה, ברוח הגייסות שלו, בקיומם של כלים מערכתיים חזקים, בתרבות הפיקוד והשליטה ובמנהיגות מפקדיו. אלה מייצגים נכסים לאומיים בעת התמודדות עם אסונות. אולם דווקא בשל אלה ונוכח האמון הגבוה של הציבור הישראלי בצה"ל והנטייה בקרב הציבור ומקבלי החלטות לפנות לצה"ל בעת משבר, יש הכרח להסדיר את מערך הפעולה הלאומי הכולל (צבאי ואזרחי) בחירום – הן חוקית הן ארגונית. בעניין זה נצטט את אמירתו של מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, כי "הגיעה העת להסדיר את מערכת הפיקוד והשליטה של ארגוני החירום וההצלה במעבר משגרה לחירום. כיום לכל משרד תחום משלו, ללא תכניות ארוכות טווח להיערכות וללא מאמצים סדורים. כעת נדרש לבחון את אופן ההתארגנות לקראת האירועים הבאים".<sup>43</sup>

## המלצות ולקחים

על מנת לשפר את ההיערכות לחירום צריך ללמוד מלקחי העבר, כולל מלקחי משבר הקורונה. זאת, בראש ובראשונה כדי לבנות מערך לאומי מאורגן מוסדר ומתורגל, שיתאפיין בכישורים מקצועיים גבוהים ויהיה בעל יכולת להתמודד עם הפרעות קשות, גם בלתי צפויות, ביטחוניות ואזרחיות. מערך כזה צריך לקחת בחשבון את יתרונותיהם של מערכים כמו פקע"ר, משטרת ישראל, מגן דוד אדום ואחרים. הוא צריך לקבל מטריה חוקית מוסדרת שתתייחס בבהירות לשאלת הסמכות והאחריות ותגדיר גם את מקומם ותפקידם של הרשויות המקומיות ושל ארגוני החברה האזרחית. זוהי משימה מאתגרת מאוד אך גם אפשרית ובעיקר נחוצה מאוד. ויפה שעה אחת קודם.

### במסגרת זו נציע את הלקחים העיקריים הבאים

- על מדינת ישראל להתייחס ולהיערך ביסודיות לאסונות מהטבע ולא כחלק שולי של היערכות לאיומים ביטחוניים. הנחת היסוד צריכה להיות כי נזקם של אסונות מהטבע, הגם שהם שכיחים פחות מהפרעות ביטחוניות, עלול להיות נרחב מאוד ולאורך זמן ופגיעתם בביטחון הלאומי עשויה להיות ניכרת. לכן יש הכרח ליישם התייחסות מערכתית מקיפה וממוסדת להתמודדות עם אסונות מעין אלה ובטווח הקרוב.
  - יש לכונן מערכת לאומית משולבת ואחודה לכלל מצבי החירום, הנגרמים בידי אדם ומהטבע (על פי תפיסת "כל הסיכונים"), המתמקדת גם בהתמודדות עם השלכותיהם של משברים אקוטיים על המערכות הציבוריות. בתוך כך יש לעמוד על המאפיינים הייחודיים שמצבי חירום (לסוגיהם) מייצרים על מנת למפות את ההשפעות של מאפיינים אלה על התנהגות האוכלוסייה.
  - מערכת לאומית משולבת צריכה לכלול מטה חזק ולהיות מסוגלת לממש שליטה על גופי החירום הקיימים. במסגרת זו יש לקבוע תבניות ברורות של סמכות ושל אחריות ולהגדיר את מערכות היחסים האורכיות והרוחביות בין כלל הגורמים הנדרשים לפעול בחירום ברמה הלאומית והמקומית.
  - יש לעגן בחקיקה את המערך הממלכתי שיוקם, את הגורם המוביל אותו, את סמכויותיו, את קשריו עם הגורמים האחרים, את תחומי אחריותו ואת אופן כפיפותו
-

לממשלה. במסגרת זו צריך מקומו של פקע"ר להיות מוגדר בברור, כולל דרכי השתלבותו במערך הממלכתי ולא פחות מכך בשטח, בפעולתו מול הרשויות והאזרחים.

■ יש לוודא את קיומן של תכניות אופרטיביות מעודכנות לפעולה בחירום לסוגיו בכל הרשויות המקומיות בישראל. זאת, על מנת שהרשות תהא מסוגלת לנהל מצבי חירום מגוונים על בסיס מנגנון מיומן, מערך קבלת החלטות ובעלי תפקידים מוגדרים ומזוהים.

■ מערך ההסברה הלאומי (גם באמצעות פקע"ר) צריך להיערך לתגובה מהירה, רחבה, דינמית ומפולחת לפי אוכלוסיות. ההסברה צריכה להישען על מיסגור ורציונל ברורים, ובעיקר לאוכלוסייה האזרחית.

#### לקחים עיקריים לפקע"ר

■ הפיקוד צריך להרחיב ולהעמיק את מוכנותו המקצועית והתשתיתית לאירועי חירום גדולים מהטבע, כמו גם של מלחמה נרחבת, על פי תפיסת "כל הסיכונים", שהוכחה כראויה.

■ הצלחת הפיקוד לממש בצורה נרחבת ומגוונת את תפיסת 'האחריות המרחיבה' שלו מחייבת מאמץ נמשך לשמר את העיקרון ולפתחו. הנוכחות הרחבה והמובלטת בשטח עשויה לתרום לתחושת הביטחון ולכן לחוסן של האזרחים. עם זאת, פקע"ר צריך להבין את מגבלות היישום של תפיסה זו ולוודא, גם תורתית וגם מעשית שהוא שומר גם על העיקרון המקביל של סיוע ללא נטילת אחריות ישירה לכלל אירוע החירום בתווך האזרחי וכן למרחב מסוים במסגרתו.

■ מגבלות כאלה על תפיסת האחריות המרחיבה חיוניות במיוחד כל עוד אין הסדרה לאומית לגבי תחומי האחריות והסמכות לחירום בישראל וכל עוד לא נקבע נורמטיבית מה הם התחומים בהם צריך פקע"ר להתמקד ומה הם התחומים שמוטב לו להימנע מהם. דוגמה לכך הינה בתחום האכיפה של תקנות לשעת חירום וחינוך לא רצוי עם האוכלוסייה. נדגיש כי חריגה מפרמטר הסיוע לאזרחים ולרשויות עלולה לפגוע בפיקוד כגורם המגיש סיוע בעיקר בניסיונות של מצוקה קשה.

■ על פקע"ר, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, להעמיק את תשתית ההבנה וההכנה שימשו את התפיסה של הרשויות המקומיות כ'לבנת היסוד' של העורף. מערכת היקל"ר, שהוכיחה עצמה, מצדיקה הרחבה מקצועית בחלק גדול של הרשויות, כך שבחירום הקשר עם הפיקוד וכוחותיו יהיה הדוק ויעיל יותר וכישורי החירום של הרשויות יהיו משופרים יותר, בעיקר אצל הרשויות שנמצאו כיותר חלשות. הערכת יכולת התפקוד של הרשויות המקומיות צריכה להיות יותר ריאלית ויותר מפורטת וביקורתית.

■ איסוף מידע ומיצויו (במסגרת אג"מים) נמצא כחוליה חיונית להפעלת הכוח. נדרש מאמץ מקצועי בהרחבת היכולות, בשיתוף עם הגורמים ספקי המידע וכן ביכולות ההיתוך של המידע לכלל מודיעין למטה ולכוחות בשטח, על פי תחומים מגוונים.

■ יש לקיים מערכת רצופה של תרגול הפיקוד, על פי הקווים האלה.

■ יש לשלב בכל מהלכי ההתארגנות לחירום את כלל הגורמים העתידיים לפעול בחירום. הכוונה לגורמים ממלכתיים, לרשויות המקומיות, לארגוני חברה אזרחית (מגזר שלישי) ובמידת האפשר לציבור הרחב. מידת התיאום, השיתוף והסנכרון בין כל הגורמים הללו תחת תפיסת הפעלה אחת בעת חירום היא קריטית כדי להתמודד באופן מיטבי ומוצלח עם אירועי חירום מסוגים שונים.