

מבט על, גיליון 1437, 10 בפברואר 2021

מפת הסיכונים הגלובלית והשלכות לישראל

תומר פדלון, שמואל אבן, כרמית פדן ומאיר אלרן

משבר הקורונה העלה מודעות לסיכונים מן הטבע והביאם לראש רשימת הסיכונים העולמית. הפורום העולמי הכלכלי בדאבוס (ינואר 2021) קבע כי מחלות מידבקות הן הסיכון הגדול ביותר מבחינת השפעתו על העולם בשנה הקרובה. ההשלכות הכלכליות-חברתיות של מגפת הקורונה הינם סיכונים מובילים גם בטווח הבינוני, אף לאחר התפוגגותה של המגפה. עוד הדגיש הפורום את הסיכונים האחרים מהטבע, לרבות שינויי אקלים קיצוניים ונזק סביבתי מעשי ידי אדם. בתחום הכלכלי-חברתי, ראשי הפורום קוראים למעבר מגישה ניאו-ליברלית מובהקת, הדוגלת בהעדפת עקרון השוק החופשי לגישה המקדמת התערבויות ממשלתיות, כפלטפורמה לשיקום הכלכלה והחברה בתקופת הפוסט קורונה. לעומת זאת, הסיכונים הביטחוניים הצבאיים קיבלו התייחסות מצומצמת בפורום דאבוס. מומלץ לישראל להעלות את סדר העדיפויות שהיא נותנת לסיכונים מן הטבע (מגפות, שינויי אקלים ותוצאותיהם, רעידות אדמה) והשלכותיהם הבריאותיות, החברתיות והכלכליות - הן בשל הרלוונטיות שלהם לגביה והן משום שחיוני לה להיות שותפה חשובה בקבלת החלטות לגביהן במערכת הבינלאומית.

הפורום הכלכלי העולמי ("פורום דאבוס") מציג מדי שנה בחודש ינואר סקירה נרחבת של מפת הסיכונים הגלובליים לשנה הקרובה ומדרג אותם בהתאם לתחזיות מומחים. הדו"ח מגובש בשיתוף פעולה עם ענק הביטוח וניהול הסיכונים מארש מקלן (Marsh & McLennan) ועם 700 מומחים ומקבלי החלטות מהסקטור הפרטי והציבורי ברחבי העולם. הדו"ח מציג את מדרג הסיכונים על פי רמות ההשפעה (הנזק) שלהם והסבירות להתרחשותם לטווחי זמן שונים. שני רכיבים אלה נותנים מושג אודות תוחלת הנזק של הסיכונים. דירוג זה נועד לאפשר לראשי מדינות, מקבלי החלטות ומנהלים בתחומים שונים, לתכנן את מתווי מדיניותם גם בהתאם לרמת סיכונים בסביבה הגלובלית.

אופק הסיכונים העולמי לפי פורום דאבוס:

דירוג הסיכונים	לפי סבירות	לפי השפעה
1	אירועי מזג אוויר קיצוניים	מחלות מידבקות
2	כישלון בהתמודדות עם משבר האקלים	כישלון בהתמודדות עם משבר האקלים
3	נזק סביבתי מעשי ידי אדם	נשק להשמדה המונית
4	מחלות מידבקות	אובדן מגוון ביולוגי
5	אובדן מגוון ביולוגי	משברי משאבי טבע
6	ריכוז העוצמה הדיגיטלית	מזק סביבתי מעשי ידי אדם
7	אי-שוויון דיגיטלי	משברי אבטלה ופרנסה
8	משברים בין-מדינתיים	אירועי מזג אוויר קיצוניים
9	כשלי אבטחת סייבר	משברי חוב
10	משברי אבטלה ופרנסה	קריסת תשתיות

הכינוס מציב מידי שנה "נושא-על" לליבון. השנה נבחר ה"אתחול מחדש של הכלכלה העולמית", עקב השפעות משבר הקורונה, שהוגדר כאיום המרכזי על המערכת העולמית לשנים הקרובות. מטרת הדיונים הייתה לסייע למנהיגים מהמגזר הציבורי והפרטי במדינות המפותחות לגבש פתרונות למשבר הנוכחי ותוכניות לעתיד טוב יותר. קלאוס שוואב, המייסד והיו"ר של פורום דאבוס, הכריז על "האתחול מחדש" כמדיניות הכלכלית שעל העולם לאמץ בהתייחס למפגש הבלתי נמנע עם הסכנות הצפויות והשלכותיהן על סדר היום הכלכלי-חברתי. לדבריו, "בעידן שאחרי הקורונה אנחנו חייבים לעבור הלאה מניאו-ליברליזם". זהו מסר שונה משמעותית מהמסרים שהשמיע הפורום בעבר, שדגלו בקפיטליזם חופשי ממגבלות ובהתערבות ממשלתית מועטה. משבר הקורונה יצר מציאות בה התערבויות ממשלתיות הכרחיות הן כדי להיאבק במגפה והשלכותיה והן כדי לשקם את הכלכלה והחברה. נוסף על כך, במסגרת חדשה זו תאגידים אמורים להשתנות, לגלות אחריות חברתית גדולה יותר, לקיים שיתופי פעולה עם הממשלות בתחומן ובתוך כך להעניק למיעוטים קול והשפעה בתהליכי קבלת החלטות.

קבוצת המחלות המידבקות והשלכותיהן הופיעה תמיד כגורם סיכון בולט בדו"ח. בשנה שעברה סיכון זה דורג במקום העשירי, לאחר סיכונים הקשורים למשבר האקלים. בעקבות משבר הקורונה היא תפסה כמובן את המקום הראשון - הן בקטגוריית הסיכונים על פי מידת השפעתם הרוחבית והן ברשימת הסיכונים המיידים לשנתיים הקרובות. בעקבותיה הוצגו הסיכונים הצפויים, ביניהם אירועי אקלים קיצוניים, אי שוויון דיגיטלי וכשלי אבטחת סייבר. יצוין כי מלחמות וטרור אינם נמנים במפורש עם עשרת הסיכונים הסבירים יותר. עם זאת, במקום השמיני מוצג הסיכון של משברים בין-מדינתיים (עלול לגלוש לאלומות).

הדו"ח מדגיש כי סוגיות סביבתיות הן הסיכון הגבוה ביותר לעתיד האנושות ובתוך כך מציין את ההשלכות החברתיות והכלכליות של מגפת הקורונה, המאיימות לייצר אי-יציבות חברתית כתוצאה מהרחבת אי-השוויון, פערים דיגיטליים ושחיקה בלכידות החברתית, פיצול פוליטי ומתחים גיאופוליטיים. כל אלה יגבילו את אפקטיביות של התגובות לסיכונים הגלובליים וכך

יאימו לפגוע בחוסן של מדינות. הדו"ח מתייחס גם למדיניות הפיסקאלית והמוניטארית המרחיבה שנקטו ממשלות כדי להתמודד עם השלכות משבר הקורונה, אשר עלולה לגרום סיכונים כלכליים נרחבים בטווח השנים הבאות. אלה צפויים להתאפיין בבעיות נכסים (עלויות מופרזות במחירי נדל"ן, מניות ונכסים אחרים, במנותק מהכלכלה הריאלית), אי-יציבות של מחירים ומשברי חוב נרחבים שיתפחו בעקבות הגירעונות הממשלתיים, שנועדו גם לכסות על נזקי המגפה.

מחברי הדו"ח חוזים כי כתוצאה ממשבר הקורונה, ארבעה מתוך חמישה סיכונים בטווח הבינוני של 3-5 שנים יהיו כלכליים במהותם. בטווח הארוך, 10 שנים, הסיכון בעל ההשלכות הרחבות ביותר (אך לא בין הסיכונים היותר סבירים) הינו תפוצת הנשק להשמדה המונית, זאת לאחר הסיכונים הסביבתיים, לרבות משברי משאבי טבע, אובדן מגוון ביולוגי וכישלון להתייחס למשבר האקלים. בשלושת הטווחים שהוצגו בדו"ח, דווקא הסוגיות הביטחוניות, שמקבלות משקל רב בשיח הישראלי, זוכות להתייחסות מצומצמת מאוד של הפורום. את קדמת הבמה תופסות סוגיות כלכליות, סביבתיות ובריאותיות גלובליות. על כן, מעניין לבחון את גורמי הסיכון המרכזיים שעלו בדו"ח מול גורמי הסיכון המרכזיים הנתפסים במדינת ישראל.

עליית משקלם של סיכונים מול הטבע בדירוג הסיכונים העולמי עשויה ליצור הזדמנות לשיתוף פעולה גלובלי, בהובלת ממשל ביידן, בעיקר בתחום שינויי האקלים.

השלכות והמלצות לישראל

בעוד בראש תשומת הלב העולמית עומדים במובהק סיכונים שמקורם מהטבע והשלכותיהם ובכללם מגפות, התחממות גלובלית, בעיית הפליטים, בעיות מזון - נושאים הבולטים גם בראש סדר היום של ממשל ביידן – בראש סדר היום הישראלי עומדים בדרך כלל נושאים ביטחוניים בעיקרם, כאשר מגפת הקורונה היא חריג. השאלה היא עד כמה תאמץ ישראל את הקדימויות הנובעות מהתחזית הגלובלית, שאלה מתייחס גם ממשל ביידן ברצינות רבה. עד עתה ההתמקדות ישראלית בתחומים אלה הייתה מינימלית והצהרתית בעיקרה.

תחום שינויי האקלים הוא נושא חיוני לישראל - בשל הסיכונים הרבים הכרוכים בו (תהליכי מדבור, דליקות, שיטפונות, פגיעה במגוון האקולוגי, הגירה ושינוי בפיזור האוכלוסייה). הוא גם חשוב כדי לאפשר לישראל להשתלב בסדר היום העולמי בתחומים אחרים. גם בתחום ההתמודדות עם שינויי האקלים ובסוגיות אזרחיות אחרות יכולה ישראל לתפוס מקום בצמרת העולמית מבחינת יכולות מחקר, הפיתוח ותעשייה מתקדמת, כפי שעשתה בתחום הסייבר. לישראל תלות גבוהה ורב-ממדית במדינות בעולם. למשל, הייצוא של ישראל מהווה 29 אחוזים מהתוצר (נתוני 2019), כך שהצמיחה של התוצר והגידול בתעסוקה מותנים במידה רבה בביקושים מחו"ל. החיבור לעולם מאפשר לישראל בין היתר ללמוד מבעוד מועד על מגמות במגפת הקורונה, השינויים התכופים בנגיפים, שיטות התגוננות בפניהם, שיטות סיוע לאוכלוסייה נפגעת וגם ליהנות מחיסונים שמפתחות ומשווקות חברות זרות. הודות לניתוח מצב מושכל ולזריזותה, ישראל מובילה במתן חיסונים נגד קורונה לאוכלוסייה. עם זאת, ישראל עלולה להיפגע מאוד כלכלית וחברתית אם המגפה תמשיך להתפשט בעולם, גם אם תרוסן בישראל.

משבר הקורונה מעצים את תהליך הדיגיטציה הנושא עמו הזדמנויות בצד סיכונים. בהיבט הסיכונים חלה עלייה חדה בתלותן של מדינות, בהן ישראל, בתשתיות דיגיטליות, שתמשיך לגדול

גם לאחר משבר הקורונה. תלות כזו מעצימה גם את הסיכונים הגלומים בסייבר - סיכונים מצד גורמי פשיעה, מצד אויבים כמו איראן וכן מקרים של תקלות במערכות תשתית חיוניות. ישראל נחשבת כיום למעצמת סייבר, אולם השינויים המהירים בתחום זה מחייבים התקדמות מתמדה ומואצת, למשל הרחבת יכולות ההגנה על המשק (ראו לדוגמה פריצת סייבר לחברת הביטוח "שירביט" ב-1 דצמבר 2020). היות שהסייבר הוא מרחב גלובלי, צפוי שבעולם ייעשו מאמצים מוגברים להסדרת הפעילות הבינלאומית בו. על ישראל להגביר את שיתוף פעולה עם מדינות זרות לשיפור יכולותיה ההגנתיות במרחב זה.

הגידול באי-השוויון (לרבות אי השוויון הדיגיטלי) והשחיקה המדאיגה בלכידות החברתית נתפסים גם הם כסיכון גובר ליציבות מדינות, המקבל דגש גובר עקב משבר קורונה. המשבר פגע בעיקר במדינות מפותחות, במעמד הביניים ובקבוצות מוחלשות, בעוד העשירונים העליונים נפגעו הרבה פחות (ובחלק מהמקרים אף שגשו). תופעה זו מעמיקה את הפערים ואי-השוויון החברתי ויוצרת סיכונים ליציבות פנימית ובין-מדינית. ערעור היציבות עשוי להתבטא בקריאות ליצירת סדר כלכלי-חברתי חדש במדינות שונות, גם תוך ביטויי אלימות. ישראל מדורגת במקום גבוה בפערים הכלכליים-חברתיים ברשימת המדינות המפותחות, וסובלת משיתוק פוליטי ממושך שמקצין את הפילוג בתוכה ומציב בפניה לא רק אתגר כלכלי וחברתי כי אם גם אתגר ממשלי, הפוגע בניהול משבר הקורונה.

ישראל אינה ערוכה דייה לסיכונים חריפים מהטבע. הדבר בולט במיוחד בהיערכות המצומצמת מאוד של המערכות האזרחיות לרעידות אדמה ולשינויי אקלים שנזקם עלול להיות נרחב וקשה. העדיפות הנמוכה מאוד שניתנה להיערכות הנדרשת לסכנות מהטבע באה לידי ביטוי ארגוני בהעדר מנגנון ממשלתי מתכלל משמעותי העוסק באסונות המוניים כמו גם בהיעדר הסדרה של אחריות וסמכות בין המערכות השונות (אזרחיות וצבאיות) שעתידות לנהל את האסונות הללו ולטפל בהם. רשות החירום הלאומית, שהוקמה ב-2007, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, עסקה בעיקר בסיכונים ביטחוניים בחזית האזרחית ומעורבותה במשבר הקורונה הינה שולית. לכן יש להקים בישראל, כאחד הלקחים של משבר הקורונה, מערך ממשלתי אינטגרטיבי שיעסוק בקידום יכולתה של ישראל להתמודד עם אסונות מכל סוג, על פי תפיסת "כול הסיכונים", לפיה מקור האסון חשוב פחות מההיערכות ומהמענה להשלכותיו ומהטיפול המערכתי בנפגעי האסון במעגלים השונים.

תשומת לב ממוקדת להיערכות מסודרת מול סיכונים מהטבע, היוצרים – כפי שראינו במשבר הקורונה המשולב – מעגלים רחבים של נזקים סוציו-כלכליים, מחייבים בישראל לא רק לחשיבה חדשה ויצירתית, אלא גם להתארגנות מערכתית והשקעות לא מעטות. זאת, בצד ההשקעות שיידרשו לצורך ההתאוששות הכלכלית והחברתית לאחר התפוגגות המשבר הבריאותי. לכך יהיו משמעויות תקציביות ניכרות, שיחייבו שיקול דעת מדוקדק לגבי סדרי העדיפויות הלאומיים, מול הסיכונים הצפויים, האזרחיים והביטחוניים.