

בין (ניהול) אסונות טבע לאסונות מידי אדם: לקחים מהניסיון הישראלי

מאיר אלרן

המאמר נועד להתמודד עם השאלה כיצד ניתן להסביר את העובדה שישראל, מדינה עתירת הפרעות ביטחוניות רבות ורצופות, חלקן כאלה שאף גרמו נזקים רבים בתוון האזרחי, לא הייתה מוכנה למשבר המשולב של הקורונה, שראשיתו בהפרעה קשה מן הטבע. לצורך זה מציג המאמר בתמצית את עיקרי התאוריה המקובלת בספרות בדבר ניהול אסונות המוניים ובוחן עד כמה עמדה ישראל עד עתה במבחן זה, בהינתן שלא אירעו בה אסונות טבע עד כה, מאז כינונה. ניתוח ההתנהלות הישראלית מול ההפרעות הביטחוניות הרבות וזו שמול משבר הקורונה מצביע על שורה של תופעות שורש המעניקות הסבר במענה לשאלת המחקר. בבסיס נטען כאן כי ישראל לא מיסדה תפיסת ביטחון רשמית, וכך גם לא פיתחה תפיסה לאומית ממוקדת בסוגיית ההתמודדות עם אסונות טבע או אסונות מידי אדם. היעדר אסטרטגיה כוללת והכרחית השליך על חוסר התארגנות מספקת ברמה הלאומית והמקומית ועל היערכות מקדימה נמוכה. אלה יסודות המאפשרים התמודדות עם אסונות, גם כאלה שקשה למונעם, אבל אפשר גם אפשר לצמצם את נזקיהם על ידי ניהול מושכל הכולל היערכות מקדימה, הקמת מנגנונים חזקים ויעילים להתמודדות עימם ויצירת דו־שיח אמין בין השלטון המרכזי והמקומי לבין כל חלקי החברה הנפגעת, ובעיקר עם הקבוצות שניזוקו יותר. בכל אלה יש לממשלה אחריות מובהקת.

מבוא

משבר הקורונה הוא אירוע מכונן, המחייב התחלה של למידה והפקת לקחים בכל הנוגע לגיבוש הבנה ואולי אף אסטרטגיה מעודכנת של התמודדות עם אסונות המוניים למיניהם, מן הטבע ומידי אדם, ביניהם אסונות הנגזרים מתופעת שינוי האקלים. העולם כולו מתמודד כבר יותר מתשעה חודשים עם המשבר המשולב הזה, המאגד בתוכו בצורה דינמית ומשתנה את המרכיב הבריאותי, הכלכלי, החברתי, הממשלי,

התודעתי והבינלאומי. בישראל התווסף למרקם סבוך ומאתגר זה גם משבר פוליטי-חוקתי מתמשך, המשפיע מאוד על יכולת ההתמודדות הלאומית עם המשבר. במדינת ישראל לא אירע מאז הקמתה משבר משולב מסוג זה ובהיקף כזה. ייחודו בהקשר הישראלי נעוץ בשני מאפיינים עיקריים: הראשון – כל המשברים שאירעו בישראל מאז הקמתה התאפיינו בהיותם הפרעות מידי אדם, רובן מלחמות ופיגועי טרור. הנזק של מרביתם היה קטן עד בינוני. חריגים ביניהם היו מלחמת העצמאות (1947–1949), מלחמת יום הכיפורים (1973) והאינתיפאדה השנייה (2000–2004). רק מלחמת העצמאות והאינתיפאדה השנייה היו בחזקת הפרעות ביטחוניות קשות וממושכות, שנזקיהן מבחינת מספר אזרחים הרוגים היו ניכרים והשלכותיהן ארוכות טווח. המאפיין השני – משבר הקורונה הוא למעשה האסון המשולב, המתמשך ובעל הנזק הרב וארוך הטווח שהיה אי פעם בישראל, אשר במקורו הוא הפרעה מן הטבע. האירוע האחרון מקבוצה זו היה רעידת האדמה ההרסנית שהתרחשה בארץ ישראל ביולי 1927.¹

מטרת מאמר זה היא לבחון את הגישה האוניברסלית והישראלית הממסדית לאסונות המוניים, בדגש על ההבחנה בין אסונות מידי אדם שאירעו עד עתה בישראל, התורמים לדימויה כמדינה בעלת ניסיון בניהול אסונות המוניים, לבין אלה מהטבע, כולל אסונות הקשורים לשינויי אקלים. השאלות הממוקדות שייבחנו במאמר זה הן: עד כמה אפשר ללמוד מניסיון קודם לצורך שיפור ההיערכות והניהול של אסונות המוניים, ועד כמה למדה ישראל מניסיונה הביטחוני וידעה ליישם זאת במערכה הנוכחית נגד הקורונה.

סקירת ספרות

אסון, אסון טבע, אסון מידי אדם ואסונות אחרים

קשה להשיג נתונים מדויקים ומוסמכים על אסונות. עם זאת, כאינדיקציה אמינה נתחיל בכמה נתונים בסיסיים (מסקירה של מכון מחקר שוויצרי, נכון לשנת 2018): באותה שנה אירעו 304 אסונות, כמו בשנה שקדמה לה, ביניהם 181 אסונות טבע (184 ב-2017) ו-123 אסונות מידי אדם. ב-2018 מצאו את מותם 13,500 איש באירועי אסון, מספר נמוך לשנה אחת מזה תקופה ארוכה. בין אלה מתו 9,800 איש עקב אסונות טבע וכ-3,600 בשל אסונות מידי אדם – כ-600 איש יותר מהשנה שקדמה לה. הנזק הכלכלי מאסונות בשנה זו הוערך בכ-165 מיליארד דולר, מתוכם 155 מיליארד עקב אסונות טבע. סכום זה מייצג פחות ממחצית הנזק הכספי של 2017 (350 מיליארד דולר), והוא נמוך יותר מהממוצע (במונחים ריאליים) של העשור האחרון, העומד על כ-220 מיליארד דולר לשנה. צפון אמריקה (כ-49 אחוזים) ואסיה (כ-33 אחוזים) מייצגות את עיקר הנזק הכלכלי של האסונות ב-2018 (Swiss RE Institute, 2019).

לאסון הגדרות רבות. יש ביניהן הממסגרות אסון באופן קונצפטואלי, אחרות מנסות להעניק לו ממד כמותי (Disaster Definitions, 2007; Perry, 2018). משרד האו"ם להפחתת סיכונים באסון (UNDRR, לשעבר UNISDR) מגדיר אסון (disaster) כ"הפרעה קשה של תפקוד הקהילה או החברה, הכרוכה באובדן נרחב של אנשים ובנזקים חומריים, כלכליים וסביבתיים, בהיקף שהוא מעבר ליכולת ההתמודדות של הקהילה באמצעות המשאבים המקומיים" (ISDR, 2009). בספרות האקדמית ניכרת תרומתו של אנריקו קרנטלי, מהבולטים בין חוקרי אסונות המוניים, שהגדיר אסון כ"אירוע בעל משמעות טראומטית פוטנציאלית, הנחוה באופן קולקטיבי, שיש לו התחלה וסוף בממד הזמן...". קרנטלי אף הרחיב והציע מספר מרכיבים להגדרת אסון: הראשון – אירוע בעל משמעות פיזית; השני – ההשפעה הפיזית של האירוע עצמו (קרי, נזקיו הישירים והעקיפים); השלישי – הפרעה חברתית הנובעת מאירוע בעל השפעות פיזיות; הרביעי – תפיסה חברתית (גם סובייקטיבית) של מציאות, הנתפסת כמצב משברי; והחמישי – הגדרה פוליטית של מצב משברי (Quarantelli, 1985).

אסון מוגדר פעמים רבות באספקלריה סובייקטיבית וכך הוא מייצג תופעה שמשמעותה והשלכותיה, אך גם היקפה ונזקה, הם בעיקר בעיני המתבונן. זאת בעיקר על פי התפיסה הרווחת בציבור, בתקשורת ובמסד הפוליטי בעת האירוע ולאחריו (Bonanno et al., 2010). מקובל להמשיג אסונות בהדרגה: בדרך כלל הרמה הנמוכה יותר נחשבת 'הפרעה', אחרת 'חירום' ולאחר מכן 'אסון'. הרמה הגבוהה יותר מוצגת כ'קטסטרופה' ומאובחנת על ידי קרנטלי בשישה מדדים: (1) מרבית התשתית הפיזית נפגעת; (2) צוותי המענה הראשוני אינם מסוגלים להתמודד עם האתגר; (3) סיוע מקהילות שכנות אינו זמין עקב פגיעה מקבילה; (4) הפונקציות העיקריות של הקהילה הופרעו קשות; (5) הכיסוי התקשורתי נפגע; (6) הממשל המרכזי נוטל אחריות על האירוע (Quarantelli, 2006).

אסונות המוניים נחלקים בדרך כלל לשתי קבוצות, על פי מקורם: הרווחים יותר והגורמים נזקים רבים יותר ברכוש ובנפש הם אלה שמקורם בטבע, הקבוצה השנייה היא אסונות מידי אדם. הקו המפריד בין הקבוצות אינו מובהק. יש המוסיפים גם קבוצה אחרת של אסונות טבע הגוררים אחריהם אסונות נלווים, למשל פנדמיה בעקבות אסונות שגרמו מוות רבים או תופעה רחבה של פליטות (Watson, et al., 2007). יש המתייחסים בנפרד לקבוצה של אסונות טבע שנגרמים בעקיפין (induced) על ידי אדם. כך למשל שריפות ענק, שחלקן נגרם בגלל רשלנות אנושית או אף הצתה מטעמים עוינים. יש המציעים גם קבוצה מובחנת של אסונות היברידיים שמתרחשים בטבע, אך מיוחסת להם מעורבות או תרומה אנושית רבה (Shaluf, 2007). כך למשל אסונות שמקורם בשינויי האקלים (O'Brien et al., 2006), המעוררים ויכוח פוליטי בשל תפיסתם כמגבר (amplifier) העיקרי של סכנות סביבתיות הגורמות לאסונות

נרחבים וגוברים (UNSDRR, 2019). לכל אחת מקבוצות אלה יש הגדרות ומשמעויות רבות ומגוונות. עוד באשר לקבוצות הבולטות:

• **אסונות טבע** הם ככלל אירועים בלתי נשלטים, ובמידה רבה גם בלתי נמנעים. הם כוללים בין היתר שיטפונות; אירועים ממקור גיאולוגי כמו התפרצויות וולקניות ורעידות אדמה; אירועים ממקורות אקלימיים או מטאורולוגיים כמו בצורת, גלי חום וקור, צונאמי וסערות למיניהן; שריפות; ומגפות. מעבר לאפיון מקורם ועוצמתם, חשובה יותר ההתייחסות לאסונות אלו כאל אירועים בעלי השפעה ניכרת על המערכת האנושית, בשלושה היבטים עיקריים. האחד – מדובר ב"אירוע, מתוחם בזמן ובמרחב, המאיים על חברה או על חלקה הגדול, עם השלכות בלתי צפויות"; השני – "השפעה פתאומית ומשמעותית על הסביבה הטבעית ועל המערכת הסוציו-אקונומית"; והשלישי – ההשפעה עשויה להיות ייחודית ומובחנת, גם אם התופעה עצמה אינה מתרחשת בהכרח במקום מסוים. לדוגמה, מחלות ותזונה לקויה הורגות מדי שנה כ-15 מיליון ילדים ברחבי העולם, אולם הן אינן מוגדרות ונספרות כאסון במובן המקובל (Alexander, 1993, p. 4).

משבר הקורונה המשולב נתפס כבר בסתיו 2020 כאסון טבע חריג בשני היבטים עיקריים: האחד – היותו משבר גלובלי הפוגע במקביל, גם אם בעוצמה שונה, במדינות שונות; השני – עוצמתו, משכו והיקף נזקיו. כמעט מיליון איש ואישה מתו בתשעת החודשים מאז פרצה המגפה – הרבה יותר בסדרי גודל מהממוצע השנתי של מתים מאסונות טבע. גם הפגיעה הכלכלית של המשבר היא חסרת תקדים, והנזק לתוצר הגלובלי מוערך על ידי המחלקה הכלכלית-חברתית של האו"ם, נכון ליוני 2020, בהיקף של 8.5 טריליון דולר לשנתיים הבאות (UN, 2020). יש להניח שמספרים והערכות אלה רק יעלו עם התמשכות המגפה.

• **אסונות מידי אדם** כוללים אירועים עתירי נזק שמקורם באופן מוחלט או בעיקר במעשים ובמחדלים אנושיים. יש המתאייחסים אליהם כאל אסונות שניתן היה למנוע, בשל היותם פרי החלטה של מדינות, גופים או אנשים. ארגון האו"ם האחראי על הטיפול באסונות המוניים עושה הפרדה (חוקית-פוליטית) בין אסונות טכנולוגיים – כמו זיהומים תעשייתיים למיניהם (כימיים, גרעיניים, רדיולוגיים) ואסונות תחבורתיים – לבין אירועים המוניים של מלחמות וטרור (UNISDR, 2018). תשומת הלב הציבורית לאסונות מידי אדם, ובייחוד למלחמות ולפיגועי טרור קשים, מהדהדת יותר מזו הקשורה לאסונות טבע (Ho et al., 2008; Nacos et al., 2007). זאת כנראה, בין השאר, בגלל ההקשר הפוליטי הישיר של אלה, הממקד בדרך כלל ויכוח פולמוסי חריף בין הצדדים הנוגעים בדבר, תמיד ברמה המקומית ולעיתים גם ברמה הבינלאומית.

הנחת מוצא לעניין אסונות למיניהם היא שאם אירוע, גם אם הוא עוצמתי כשלעצמו, לא גרם לפגיעה קשה במערכת אנושית, חברתית, כלכלית או תשתיתית, הוא אינו נחשב אירוע בעל חשיבות רבה, ולכן אינו זוכה לתהודה תקשורתית. למשל, רעידת אדמה במרכז האוקיינוס, שלא גרמה נזק לחברה האנושית, אינה נחשבת אסון. גם בהסתייגות זו, המודעות לתופעה של אסונות המוניים הופכת להיות אוניברסלית, נוכחת ופוגעת, בעיקר בשל ההתפתחות המהירה של "הכפר הגלובלי", הצפיפות הדמוגרפית והתלות בטכנולוגיה. משום כך הולכת ומתפתחת ההבנה כי קיים צורך אמיתי לייצר כלים בינלאומיים, לאומיים וקהילתיים להתמודד עם האסונות ועם השלכותיהם המזיקות. כלים אלה נשענים על ספרות ענפה ומתפתחת על ניהול אסונות המוניים (disaster management) (Coppola, 2006).

תפיסות המענה האוניברסלי לאסונות

כמו בשאלת ההגדרה של אסונות, כך גם לגבי המענה להם התפתח בספרות המקצועית, האקדמית-אורטית והפרקטית מגוון רחב ושונות רבה של תפיסות, בעיקר בתלות במקום ובדיסציפלינה המקצועית של הגורמים השונים העוסקים בנושא מורכב זה. במאמר זה נסתפק בהכללות המקובלות. במחקרים רבים ניכרת ההבחנה בין המענה הנדרש לאסונות טבע לבין המענה הנדרש לאסונות מידי אדם. לכל קבוצה לכאורה מותאמת חליפת מענה הולמת לצרכיה הייחודיים. דא עקא, למתווה פרטני כזה אין קץ באשר הוא עשוי לחייב אין-ספור מתווים, על פי המקורות השונים של האסונות. לכן הובן, בעיקר בעולם התוכן של העוסקים בפועל באסונות המוניים, שהבניה פרטיקולרית כזו אינה מעשית, בעיקר לצורך היערכות ממסדית לאסונות. זאת גם נוכח ההכרה שחלק מתרחישי האסונות הצפויים עשויים לכלול השלכות דומות, המחייבות היערכות דומה.

על רקע זה התפתחה בסוף המאה ה-20 התפיסה הרואה באסון תופעה כוללת, גם אם רבת פנים במהותה. על בסיס זה ועקב הצרכים שהתעוררו בשטח התגבשה בהדרגה, בעיקר במערכת הפרקטית, 'גישת כל הסיכונים' (All Hazard Approach) (Department of Homeland Security, 2009; Gregory, 2015). זו גורסת בתמצית שהשאלה מהו מקור האסון חשובה פחות. במקרים רבים יש גם חפיפה או השלמה במאפייני האסון, לאחר שהוא מתרחש. כמו כן, ההשפעה של מקור האסון על היקפי הנזקים של האירוע ועל אופיים, או על האסטרטגיה הנדרשת להתמודדות עימו, אינה שונה באופן מהותי. לכן היא צריכה להיות גנרית ודומה במרכיביה העיקריים. במסגרת זו נטען כי תפיסת ההתמודדות עם אסונות המוניים צריכה להתייחס בעיקר לתגובות הדומות של המערכת הנפגעת, ועל כן היא מחייבת תכנון מוקדם, היערכות ומענה דומים בעיקרם מצד המנגנונים האחראים לניהול האסון. זאת משום שהלכה למעשה

אין סיכוי (או צורך) לבנות מנגנוני מענה שונים ומקבילים לפי מקור האירוע. כך נבנתה תפיסה פרקטית החותרת למסגר את התכנון הנדרש לניהול אסונות המוניים למיניהם בצורה אינטגרטיבית, על בסיס התנאים הספציפיים – לא של מקור האירוע אלא דווקא של הקהילה או המערכת הנערכת לאסון. לכך משמעות ניכרת בעולם התוכן של ניהול אסונות המוניים: העתקה של הדגש בהתייחסות התפיסתית והפרקטית ממקור האירוע – האובייקט (הטבע, האדם, שניהם או סוג פרטיקולרי כזה או אחר) לזירת ההתרחשות הצפויה – הסובייקט.

התפיסה הרווחת בספרות בעניין המענה לאסונות המוניים מורכבת בצורה סכמתית מארבעה מרכיבים המאפיינים את 'מעגל הניהול' (Khan et al., 2008): (1) התכונות (preparedness) לקראת האירוע; (2) מענה לאירוע (response), המתחלק למענה ראשוני/ מיידי ואחריו מענה שניוני ושלישוני; (3) שיקום (recovery), המתמקד בעיקר בתשתיות שנפגעו וכן בבני אדם; (4) אִפְחוֹת/מניעה (mitigation/prevention) האמור לצמצם את הסיכון למימוש ההפרעה במלואה, או אף להביא למניעתה או לדחייתה. גם אם מיומנות מערכתית חשובה בכל אחד מהשלבים הללו, גישת כל הסיכונים מתמקדת במרכיב ההתכונות ומעניקה לו מעמד מיוחד. זאת עקב ההכרה כי קשה למנוע אסונות, ודאי אסונות טבע, אולם בו בזמן היערכות מקדימה הולמת עשויה אכן לצמצם במידה רבה את נזקי האסונות ולתרום להעצמת הכשירות של המנגנונים והתהליכים הנדרשים להתמודדות עם אסונות (Collins, 2000). להערכת הארגון הפדרלי האמריקאי לניהול אסונות FEMA, כל השקעה של דולר אחד בהתכונות לאסונות תניב חיסכון של ארבעה דולר בניהול המשבר לאחר התרחשותו (Wade, 2011).

בספרות ההדרכה להתכונות/היערכות לקראת אסונות המוניים מקובל לחלק את המשימות הנדרשות לתשעה מרכיבים עיקריים: (1) ניתוח סיכונים מול האובייקט הרלוונטי ומול הסובייקט (הקהילה, החברה, התשתית), תוך בחינה מדוקדקת של חולשותיו ורמת פגיעותו; (2) תכנון מקדים ומפורט ברמות השונות; (3) בניית מערכות לניהול מתואם של האירוע; (4) בניית מערכות מידע ייעודיות; (5) בניית מאגרים הכרחיים כמו מזון ודלקים; (6) בניית מנגנוני התרעה מקדימה; (7) בנייה/שיפור/עדכון מנגנוני מענה ראשוני; (8) פיתוח מודעות ציבורית והדרכת האוכלוסייה מול הסיכונים הצפויים; (9) תרגול עיתי של המערכות (Introduction to disaster preparedness, 2000). כל אלה אמורים להיות רלוונטיים לכל סוג של אסון. מדינות שונות, קהילות שונות בתוכן וכן מערכים אחרים בעולם מאמצים עקרונות אלה במידה שונה מאוד. בדרך כלל ניתן לזהות רמה גבוהה של היערכות על פי תוצאות האסון ונזקיו, כמובן בהתייחס לעוצמתו.

תפיסת החוסן (resilience) בניהול אסונות המוניים

תפיסת החוסן, כתוספת מתפתחת במסגרת תורת הניהול של אסונות המוניים, מתבססת על ההנחה שאסונות מתרחשים וימשיכו להתרחש, למרות מאמצי המניעה והאפחות. עם זאת, ניתן לייצר ולשמר – על ידי תכנון ממוקד מוקדם והשקעת תשומות הכרחיות – יכולות מערכתיות שיאפשרו גם התמודדות מוצלחת עם מרכיבי ההפרעה (יצירת רציפות תפקודית מינימלית, גם בתנאים קשים), גם התאוששות, אולי מהירה, של המערכות הנפגעות וגם צמיחה מחודשת בעקבות האירוע (Cutter et al., 2008; Norris et al., 2017; Paton & Johnston, 2008). זוהי תמצית תפיסת החוסן ותכליתה.

למושג חוסן הגדרות רבות, תלוי בהקשר ובתחום העיסוק. ההגדרה הגנרית של הארגון השוודי Resilience Alliance² גורסת כי "חוסן הוא היכולת של מערכת חברתית-אקולוגית לקלוט או לעמוד בפני הפרעות או לחצים קשים, באורח שבו המערכת נשארת במסגרת אותו משטר, ובעיקרו של דבר שומרת על המבנה והפונקציות שלה". רמת החוסן מסבירה את הרמה שבה המערכת מסוגלת לארגן את עצמה ללמוד ולהתאים את עצמה (להפרעות) (Gunderson & Holling, 2002; Holling, 1973; Walker et al., 2004). באופן פרקטי יותר מגדיר ארגון האו"ם להפחתת סיכונים באסון את החוסן כ"יכולתה של מערכת, קהילה או חברה החשופה לסכנה למנוע, לספוג, להתאים את עצמה ולהתאושש מההשפעות של הסכנה באורח יעיל ובזמן, בין השאר באמצעות ובשחזור המבנה הבסיסי והפונקציות שלה" (ISDR, 2009).

מערכות שונות שמצאו לנכון לאמץ את תפיסת החוסן או את מרכיביה במסגרת ההיערכות המקדימה שלהן לאסונות המוניים נוקטות בדרך כלל אחת משלוש גישות: הגישה המרחיבה, שעיקרה טיפול הוליסטי מקדים במרכיבים החברתיים, הכלכליים והתשתיתיים של המערכת, כחלק מאסטרטגיה לבניית קיימות (sustainability) מפותחת, לאו דווקא בהקשר מכוון של ההיערכות לחירום. גישה כזו תומכת בדיעבד גם בבנייה ממוקדת של יכולות לשעת חירום (Fiksel, 2006); הגישה הפונקציונלית, המתמקדת בהשקעה ציבורית מקדימה ונרחבת בהיבטים ארגוניים, תשתיתיים וחברתיים, לצורך היערכות להתמודדות מוצלחת עם אסונות והפרעות (לפני, בעת ואחרי האירוע) (Presidential Policy Directive, 2013); הגישה הצרה, הממוקדת בהכנת הכלים הספציפיים שיאפשרו ניהול תקין של המערכת בעת משבר/חירום.

תפיסת החוסן למעשה אינה באה להחליף את התפיסות שהוצגו לעיל. היא משלימה אותן בזווית החיונית של ההיערכות המקדימה, האמורה לעצב לא רק את המנגנונים ההכרחיים לניהול האירוע אלא בעיקר את אלה המאפשרים והמעצימים נכסים מערכתיים, בעיקר אך לא רק אנושיים וחברתיים, שיאפשרו להוציא מתוק מעז ולהפוך את האסון להזדמנות עבור המערכת הנפגעת (Comfort et al., 2010). בהקשר הקהילתי

נבליט כאן את החוסן החברתי, החיוני להתמודדות של מערכות קהילתיות וחברתיות מגוונות עם הפרעה קשה. בין המרכיבים החשובים היכולים להשביח את החוסן החברתי בולט מה שנהוג לכנות "ההון החברתי" (Putnam, 2015). הוא מורכב מהון חברתי מחבר (bonding) בין אנשים וקבוצות קרובים, הון חברתי מגשר (bridging) בין קבוצות השונות זו מזו והון חברתי מקשר (linking) בין אנשים מהשורה לאלה שהם בעלי סמכות וכוח (Aldrich, 2012). רמה גבוהה של הון חברתי מאפשרת לקהילות הנתונות במשבר להגיב בצורה יעילה יותר ולהתגייס באופן קולקטיבי כדי למתן את השפעות ההלם ולאפשר התאוששות (פדן ואלרן, 2018).

סיכום ביניים קונצפטואלי

לסיכום החלק התאורטי, להלן מספר ציוויים מובילים המשמשים קווים מנחים אוניברסליים להיערכות ראויה לקראת אסונות המוניים לסוגיהם (Carter, 2008; Comfort et al., 2010):

- למרות חומרתם של אסונות המוניים, ההפתעה הטמונה בהם ונזקיהם הקשים, ניתן להתמודד עימם בהצלחה, בהתייחס לזיקה שבין עוצמתם מצד אחד לרמת ההתכוננות לכך מצד שני.
- ההתייחסות לאסון המוני, כאשר הוא אינו נמנע, צריכה להתמקד בארבעה רבדים: היערכות מקדימה; ניהול האסון בעת התרחשותו, במטרה לשמר מידה של רציפות תפקודית; ניהול מערכות השיקום; וניהול של מאמץ המאפשר התאוששות מהירה ככל האפשר של המערכת הנפגעת.
- בהיות האסון במקרים רבים תופעה מקומית, יש לאוכלוסייה המקומית תפקיד מפתח בהצלחה בניהול ההתמודדות עימו, כולל במשימות ראשוניות של הצלה. הציבור הרחב צריך להיות מודע מראש לסיכונים הרלוונטיים, להיערך לקראתם ולתרום משלו בעת האירוע ולאחריו. כך גם לחברה האזרחית המורחבת צריך להיות תפקיד חשוב, באמצעות מנגנוני ההתנדבות, ותרומתה יכולה להיות ניכרת בעת משבר.
- לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בניהול ההתמודדות עם אירוע אסוני. זו משימה חשובה לא פחות ומאתגרת יותר מניהול השגרה. הרשות המקומית צריכה להיות מחויבת ולהיערך מראש כך שתוכל להכיל ולתכלל את האירוע יחד עם גורמים אחרים, ולהעניק את הסיוע הנדרש לתושבים הנפגעים ככל שיכולתה מגעת.
- לשלטון המרכזי ולהנהגתו אחריות ותפקיד מרכזי בניהול אסונות המוניים, כולל בסיוע למערכות המקומיות הנפגעות בנסיבות שבהן אין ביכולתן לעמוד באתגר, במגבלות המשאבים שלהן. יש לבנות מראש את התשתית לכך, כמו גם לקליטה של סיוע בינלאומי, במידת הצורך והזמינות.

- בהתאפיין ההתמודדות עם אסונות כמערכה מורכבת המתנהלת בתנאים של לחץ, נדרשת התייחסות גמישה לכלל הקבוצות המשתתפות בה, נפגעים ומסייעים, על פי עקרונות של שיתוף פעולה, גמישות ומקצועיות.

ההנחה היא שהשקעה הולמת בכל אלה תקדם במידה רבה את יכולתה של המערכת לנהל בצורה נאותה את ההפרעה הבאה, ולייצר יכולות שיבטיחו רציפות תפקודית מינימלית בזמן האירוע, כבסיס להתאוששות מהירה לאחריו.

המקרה הישראלי: השינוי באיום (הביטחוני) – ממדינת לאזרחי

ישראל היא מקרה חריג למדי בין המדינות הרבות שמתרחשים בהן אסונות המוניים. מצד אחד, היא מתאפיינת במספר רב של הפרעות מידי אדם במישור הביטחוני, במלחמות ובעימותים צבאיים בין-מדינתיים ברמות שונות של אינטנסיביות, בצד רציפות רב-שנתית כמעט של פיגועי טרור למיניהם.³ מצד שני, מספר אסונות הטבע עד כה הוא אפסי וההפרעות מן הטבע קלות ונדירות יחסית. כך היה, כמובן, עד שפרצה הקורונה.

בתנאים אלה, מובן הדגש המובהק שמעניקה ישראל להפרעות הביטחוניות מידי אדם, הנמצאות בראש סדר העדיפויות של המדינה מאז הקמתה (ועוד לפני כן). הביטחון וההתמודדות עם סיכונים ביטחוניים הם הנושא המוביל לאורך השנים. כך גם המודעות לביטחון, הקצאת המשאבים הלאומיים לביטחון הלאומי והכפפת נושאים חשובים אחרים לשיקול הביטחוני. בשל כל אלה זוכים צה"ל וארגוני הביטחון האחרים לרמה גבוהה ביותר של אהדה ואמון בקרב הציבור הישראלי, ברציפות לאורך השנים. הנסיבות המתפתחות והמשתנות של העימות הביטחוני הממושך בין ישראל לאויביה מעוררות שאלה לגבי הקשר בינו לבין אסונות המוניים, קרי: האם כל מלחמה וכל מרכיביה הם בחזקת אסונות המוניים? לצורך מאמר זה נציע להתייחס למלחמות הבין-מדיניות כאל אסון המוני רק באותם מקרים שבהם נפגעו אזרחים בצורה ישירה ומכוונת. בפיגועי טרור השאלה אינה עולה מאחר שעל פי ההגדרה המקובלת, הם מכוונים לפגוע באזרחים (Ganor, 2005; Schmid, 2012). בהנחה שכך, מדובר בעיקר על שלושה מקרים:

- הראשון – הפגיעות מצד מדינות ערביות באזרחים ישראלים בתקופת מלחמת העצמאות (1947-1949), שבמהלכה נהרגו 379 איש ואישה. המלחמות האחרות התרחשו ככלל במרחק רב מריכוזי האוכלוסייה של ישראל, שהיו מוגנים מפגיעה (למעט המקרה המיוחד של מתקפת טילי הסקאד העיראקיים ב-1991).
- המקרה השני עוסק בפיגועי הטרור לאורך השנים. ביניהם בולטת כחריגה בהיקפה ובעוצמתה האינתיפאדה השנייה (2000-2004), שבמהלכה נהרגו 785 אזרחים ישראלים,

מתוכם 115 ילדים. 405 נהרגו רק בפיגועי התאבדות (האומות המאוחדות, 2007). מספר ההרוגים בתקופה זו, שניתן למסגרו כאסון מתמשך, משקף יותר משליש מכלל האזרחים הישראלים שנהרגו מפיגועי טרור מאז קום המדינה.

- המקרה השלישי והייחודי מתבטא בטרור תלול מסלול, שראשיתו בירי קטיושות מדרום לבנון על ידי ארגונים פלסטיניים, ואשר מופעל בשנים האחרונות על ידי חזבאללה מלבנון וחמאס מרצועת עזה. זה מופנה במתכוון בעיקר לעבר אזרחים וריכוזי אוכלוסייה ישראלים. עם זאת, עד עתה עיקר הפגיעה של נשק תלול מסלול היא תודעתית-פסיכולוגית. בהיות הנשק המדובר בעיקרו סטטיסטי (שאינו מדויק ומונחה), נזקיו הפיזיים עד כה היו מועטים יחסית ולכן ניתן למסגר אותם כהפרעה. כך היה בזמן הירי לעבר יישובי הצפון בתקופה שלפני מלחמת לבנון הראשונה, במלחמת לבנון השנייה (שבה נהרגו 44 אזרחים ישראלים) ובשלוש המערכות סביב רצועת עזה (2009, 2012 ו-2014). בשנים 2001–2014 נרשמו 72 הרוגים ישראלים מתקיפות כאלה מרצועת עזה.

תפיסת המענה הישראלית לאתגר זה נשענת בעיקרה על אוריינטציה צבאית-ביטחונית מובהקת. היא התבססה מראשיתה על שלושה מרכיבים עיקריים, על פי תפיסת הביטחון של דוד בן-גוריון: הרתעה, התרעה מוקדמת והכרעה, אשר לה התווסף במשך השנים גם מרכיב ההגנה (מרדור ואלדדי, 2018; Brun & Rabinovich, 2017). ישראל לא מיסדה תפיסת ביטחון רשמית וגם לא פיתחה תפיסה לאומית ממוקדת באשר לסוגיית ההתמודדות עם אסונות בכלל, וגם לא כזו המתייחסת לאסונות מידי אדם, קרי, לפגיעה מכוונת באזרחים במלחמה או במערכה נגד הטרור. תפיסת ההתמודדות בפועל עם אלה ניתנת לסיכום בשעתוק נמשך של עקרונות תפיסת הביטחון הכללית ונשענת על שלושה עקרונות: הרתעה, על מנת למנוע או לפחות לדחות התקפות טרור נגד אוכלוסייה אזרחית; התקפה כאקט של ענישה, סיכול או בנייה מחדש של ההרתעה; והגנה, על מנת לצמצם את הנזקים של הטרור נגד האזרחים. חשוב לציין שהאיזון בין שלושת המרכיבים הללו משתנה בשנים האחרונות, כאשר מרכיב ההגנה – הפסיבית ובעיקר האקטיבית, באמצעות מערך ההגנה האווירית של 'כיפת ברזל' – קיבלה חיזוק ניכר. בחלק מהמקומות, בפרט בעוטף עזה, מקבלים מרכיבי תפיסת החוסן מקום תוספתי בולט (Elran, & Padan, 2018).

הדגשת מרכיב ההגנה (ההתגוננות) – קרי, המניעה/אפחות (mitigation/prevention) – נועדה לתת ביטוי לשינוי האסטרטגי שחל במזרח התיכון וגרם למעבר מעידן המלחמות הבין-מדינתיות לעידן העימותים ההיברידיים. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בהכנסת העורף האזרחי כמטרה העיקרית של היריבים הפעילים, הממוסגרים בהתאם כארגוני טרור. בכך הומחש הפרדוקס של האתגר הביטחוני לישראל: מצד אחד הוסר, או

לפחות הופחת ונדחה האיום המדינתי הקיומי על ישראל; מצד שני, הועצם האיום על האוכלוסייה האזרחית הישראלית. הוא צפוי להיות מסוכן הרבה יותר עם האפשרות להכנסת כלי נשק תלול מסלול מונחים ומדויקים. בכך מקבל העימות הביטחוני גוון מובהק של אסון פוטנציאלי מידי אדם. האם השכילה ישראל להטמיע את השינוי ולתרגמו להיערכות הולמת להתמודד עם האיום האזרחי? (אלרן ופדן, 2017).

האם יש לישראל תפיסה כוללת ותשתית למענה הולם לאיום על התוֹך האזרחי?

התשובה לשאלה זו מורכבת ונראה כי היא לכאורה שלילית. המחשה מובהקת לכך טמונה ברמת ההיערכות הנמוכה מאוד של ישראל לתרחישי אסון טבע, ובייחוד לתרחיש האקוטי והצפוי בעליל של רעידת אדמה קשה (לוי ועמיתיו, 2012). תרחיש הייחוס הלאומי חוזה נזקים של רעידת אדמה בישראל בעוצמה של 7.5 בסולם ריכטר, שמוקדה בבית-שאן, בהיקף של 16 אלף הרוגים, 8,600 פצועים קשה ו-377 אלף מפונים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010) – אסון ללא תקדים בישראל. אפשר היה להניח שהמדינה תשקיע מאמצים ניכרים בהכנת יכולות התמודדות עם אסון כזה, בין היתר על בסיס הניסיון של ההתמודדות רבת השנים עם האיום הביטחוני, אך לא כך הדבר. דוח של מבקר המדינה מ־2018 על מוכנות המדינה לרעידת אדמה מציג רשימה ארוכה של ליקויים בהתכוננות המדינה לאירוע כזה, וקובע בפסקנות כי "מכלול הליקויים המפורטים בדוח מציג תמונה עגומה של רמת המוכנות של תשתיות חיוניות ושל היעדר יד מכוונת... המדינה אינה ערוכה כנדרש לאירוע של רעידת אדמה קשה" (מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, 2018, עמ' 15).

אין בכך כדי לומר כי דבר לא נעשה בנדון (סופר ואלרן, 2018), אולם פסיקתו של מבקר המדינה מעוררת שאלה נוקבת לגבי יחסה של ישראל (ואולי מדינות אחרות) לצורך וליכולת להיערך בצורה נאותה להתמודדות פעילה ומוצלחת עם אסונות המוניים. לא כאן המקום להרחיב מדוע זה לא קורה במקומות אחרים, ולמה קיימת בישראל הבחנה כל כך ברורה בין התכוננות והתמודדות עם אירועים ביטחוניים – המאיימים הרבה פחות – לבין אסונות טבע המוניים, שנזקם צפוי להיות רחב הרבה יותר. לפחות לגבי ישראל נראה כי מדובר בכשל תודעתי-פוליטי (אלרן ועמיתיו, 2019): זה נשען על אדישות ניכרת של הציבור ועל רצונו המובהק שלא להיות מוטרד יתר על המידה מסכנת אסונות, בעיקר אם אלה אינם מתרחשים לעיתים קרובות. לכן אין שום לחץ ציבורי על הממשלה לפעול בנושא, המחייב תשומת לב ממוקדת והשקעה ניכרת של משאבים, כאמור, בעיקר בתחומים האזרחיים ובפרט לגבי אסונות טבע צפויים.

בתנאים אלה לא השכילה ישראל לכוון ולקיים מנגנון ממשלתי לטיפול כוללני באסונות. יוצאת דופן בעניין זה הייתה הקמתה (2007) של רשות החירום הלאומית

(רח"ל) במסגרת משרד הביטחון. זאת, שלא במקרה, על רקע ההאשמות החמורות בדבר הכישלון של העורך הישראלי (ושל פיקוד העורף) במלחמת לבנון השנייה. בשנות פעילותה לא זכתה רח"ל לתמיכה ולמשאבים הנדרשים ונמצאה חלשה ומודרת. עדות ברורה לכך, המשקפת את גישת הממסד הישראלי לנושא הניהול של אסונות המוניים, התגלתה במשבר הקורונה, כאשר רח"ל – שזה בדיוק התפקיד שלשמו כוננה – נותרה בשוליים, ללא השפעה ותפקיד ממשי בהתמודדות הלאומית המתגרת. דוגמה פוליטית אחרת הייתה האפיזודה הקצרה והשולית של הקמת משרד להגנת העורף (2011–2014) (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012).

המנגנון הישראלי העיקרי לטיפול באסונות המוניים נותר צבאי בעליל, ולא במקרה. אומנם ההגנה האזרחית (הג"א) של צה"ל ומשרד הביטחון החליפה את שמה עם הקמת פיקוד העורף (פקע"ר) לאחר מתקפת טילי הסקאד העיראקיים ב־1991, אך המערכת נותרה ללא שינוי מהותי בתכניה ובהדגשיה – בעיקר חילוץ והצלה – עד הכישלון במלחמת לבנון השנייה (אלרן, 2007). מאז חל שינוי מהותי בתפיסה (העצמית) של פקע"ר, המבוססת עתה על גישת "האחריות המרחיבה"⁴. עיקרה: טיפול רוחבי באוכלוסייה במצבי הפרעה מגוונים, ביטחוניים ומהטבע, למרות שהחוק אינו קובע שזו אחריותו של פקע"ר (עם חריג אחד: טיפול בחומרים מסוכנים). המשמעות העיקרית של כל זה היא שבמדינת ישראל אין מנגנון ממלכתי רשמי ומוסכם לניהול אסונות המוניים, למעט בפועל צה"ל, שבמסגרתו מופעל פקע"ר. ראיית צה"ל/פקע"ר כגורם העיקרי בהתמודדות עם משברים קשים ועם השלכותיהם בתווך האזרחי אינה מוסדרת בחוק, אינה מעוגנת בפרקטיקה המדינתית, מעוררת סימני שאלה עקרוניים (אלרן ועמיתיו, 2020א; 2020ג) וגם אינה נשענת בפועל על כיוון היכולות הנדרשות לצורך משימה רחבה ומורכבת מסוג זה (פדן ועמיתיה, 2020).

דין: משבר הקורונה כאתגר ייחודי לישראל

מאמר זה לא יעסוק בניתוח משבר הקורונה. עם זאת, ראוי להבליט כאן את העומד מאחורי התופעה שלפיה ניהולו של משבר הקורונה, לפחות עד כה, מעיד כי ישראל לא הכשירה את עצמה, לא מבחינה ציבורית ולא ממשלתית, לנהל אירוע אסוני מובהק בעל עוצמה כה רבה והשלכות כה חמורות על המדינה ואזרחיה. ניתוח עומק מושכל של ההתמודדות הישראלית עם משבר הקורונה ולימוד הלקחים ויישומם חיוניים לצורך התמודדות עתידית בלתי נמנעת עם אסונות טבע ומידי אדם, כולל אסונות צפויים עקב שינוי האקלים. לצורך זה יוארו כמה סוגיות:

- **מאפייני משבר הקורונה:** הניסיון לסווג את משבר הקורונה כאסון טבע או כאסון מידי אדם נידון לכישלון. למרות שמקור המשבר הוא בריאותי – נגיף הקורונה המתעתע התפרץ לראשונה בסין – הוא התפתח במהירות רבה לממדים מפלצתיים

של מנהל-אירוע גלובלי משולב ומתמשך. האסון היברידי במהותו וכולל מרכיבים דינמיים בריאותיים, כלכליים, חברתיים, תודעתיים ופוליטיים, המשמשים בערבוביה בלתי נשלטת, וביניהם המרכיב הפוליטי הוא מכריע. כל עוד הנגיף והמחלה לא יודברו וכל עוד לא תהיה שליטה על היקף התחלואה, צפויה כנראה תקופה לא קצרה של משבר תנודתי בלתי נשלט. ייתכן מאוד שהיכולת להשתלט על השלכותיו הקשות של המשבר לטווח הבינוני והארוך, בעיקר בתחום הכלכלי והחברתי, תהיה בעייתית. כך במרבית המדינות בעולם, גם בשיתוף הפעולה הלוקה ביניהן, וכך כנראה גם בישראל. משמעות הדבר שתהליך ההתאוששות ממשבר זה יהיה תלוי בהשגת שליטה על התחלואה – דבר העשוי להיות ממושך ומסובך ועלול אף לגרום לרמת התאוששות נמוכה. בו בזמן יש להניח שהמשבר יניב גם הזדמנויות חשובות.

• **מרכיב הדיפרנציאציה:** נהוג להתייחס לאסונות כאל תופעות מקומיות. נראה שגם אסון הקורונה הגלובלי הוא מקומי מבחינה זו שהשפעתו מובחנת בין המדינות, ובעיקר בין קבוצות שונות באוכלוסייה בכל אחת מהמדינות שנפגעו. לכך השפעה מפליגה על ההשלכות הכלכליות והחברתיות של המשבר, על האסטרטגיה הנדרשת לניהולו ועל המאפיינים והמגמות העתידיות של תהליכי ההתאוששות לאחר שיימצא החיסון/תרופה לנגיף (אלרן ועמיתיו, 2020). השאלה הפתוחה בהקשר זה היא עד כמה ייפגעו הקבוצות המוחלשות מהמשבר, גם בהתייחס לפערים הסוציו-אקונומיים הגדולים מלפני התפרצותו, ועד כמה פגיעותן של אלה תאט את תהליכי היציאה ממנו. השקעה מוקדמת וסיוע ממוקד יעצבו את חוסן של קהילות ומדינות באורח שישפיע על מסלול יציאתן מהמשבר. העובדה שישראל היא מדינה מורכבת, הטרוגנית ובעלת שסעים חברתיים רבים הייתה ידועה ומוכרת מזמן, למרות הניסיון (הפוליטי והתקשורתי) להבליט את האחדות והסולידריות הישראלית. לא היה ניסיון מקדים ולא ננקטו מהלכים לייצר תפיסה או מנגנון שייתנו מענה למשמעויות של תמונה סוציו-חברתית מורכבת זו בעת משבר, כך שאוכלוסיות מוחלשות מלכתחילה נפגעו יותר מהתחלואה ומהשלכותיה הכלכליות ונחלשו עוד יותר. לכך עשוי להיות השלכות שליליות על תהליך ההתאוששות מהמשבר.

• **הניסיון הישראלי בניהול הפרעות:** אפשר היה להניח, או לקוות, שהניסיון הישראלי העתיר בניהול משברים ביטחוניים יסייע למדינה בהתמודדות עם משבר הקורונה. ספק אם זה המצב לאשורו. נראה כי אופיו הדינמי של המשבר המשולב הנוכחי והתמשכותו, כמו גם היקפו ועוצמת נזקיו, מעצבים אותו כייחודי. מעבר לכך, הפערים הקיימים בניהול המערכתי של משברים ביטחוניים בתווך האזרחי, כמו גם ההזנחה הנמשכת בהיערכות למשברים צפויים כמו רעידת אדמה, ניכרים גם בניהול משבר הקורונה. למרות שהוקמה מערכת לניהול אסונות (ר"ל) היא נדחקה לשוליים בשל שיקולים פוליטיים, וישראל נותרה ללא תשתית ארגונית מוכנה למשבר.

- **ממשל ומשילות:** משבר כמו זה הנוכחי מאתגר בהכרח את הממשל – המרכזי והמקומי – בכל מדינה. מדובר לא רק בתהליכי קבלת החלטות והאפקטיביות שלהן לגבי הניהול השוטף של האירוע, אלא לא פחות מכך לגבי הסוגיות המורכבות הקשורות ליציאה מהמשבר ולהצאת תהליכי התאוששות. בתנאים אלה המנגנון הציבורי צריך להיות לא רק איכותי, מתואם ובעל יכולת למצוא את הפתרונות הנכונים, אלא מושתת על מבנה סינרגטי מוכן וערוך להתמודדות עם משברים צפויים ובלתי צפויים. ישראל הגיעה למשבר הקורונה ללא מנגנון כזה ולא השכילה עד עתה לבנותו. תוך כך ניצבת ברקע שאלה עקרונית של משילות אפקטיבית בזמן משבר חמור במדינה דמוקרטית. הרעיונות להטיל את ניהול המשבר על הצבא (אלרן ועמיתיו, 2020ב) משקפים משבר אמון חמור ביכולותיו של השירות הציבורי, אולי בצדק, לאחר הזנחה של שנים ארוכות. חלק מהחריקות בתחומים אלה בישראל קשורות למשבר הפוליטי הנמשך.
- **יחסי מדינה-חברה:** משבר חמור כמו זה הנוכחי מאתגר מאוד את מערכת היחסים הסבוכה בין המדינה לחברה ולאזרחיה. ברור כי שאלת האמון ההדדי בין הממשל לבין החברה והציבור נבחנת כל הזמן, במהלך המשבר ובנקודות צומת של חרפתו. אמון כזה, כמו גם סולידריות חברתית, שיתוף החברה האזרחית, התחשבות באוכלוסיות מוחלשות ושקיפות שלטונית הם אבני יסוד חיוניות בניהול כל משבר ובשימור החוסן החברתי. היעדרם של אלה ופרספציה של ריחוק תודעתי בין קבוצות בחברה וביניהן לבין המדינה והממשל עשויים לפגום ביכולת ההתמודדות עם המשבר, ולגרום לשחיקה ניכרת בחוסן הלאומי.

סיכום

כל אסון, בין שהוא אסון טבע או מידי אדם, או שמקורו בכל וריאציה אחרת, הוא תופעה המשנה סדרי עולם, בוודאי בזירה שבה הוא פוגע, לעיתים קרובות לזמן ממושך. בסקר של מכון המחקר האמריקאי PEW שנערך בין 16 ביוני ל-14 ביולי 2020 נמצא כי בממוצע של 14 מדינות שנדגמו, כולן דמוקרטיות ליברליות, 58 אחוזים מהנשאלים אישרו כי הקורונה שינתה את חייהם במידה רבה או במידה בינונית (Devlin & Connaughton, 2020). השפעתם של אסונות על סביבתם של אנשים, בוודאי בעידן המודרני, היא מכוננת. מכאן תשומת הלב הציבורית והתקשורתית הרבה המוענקת להם והצורך להתמודד איתם בצורה האפקטיבית ביותר. אסונות טבע הם תופעה שקשה למנוע, אבל אפשר גם אפשר לצמצם את נזקיהם על ידי ניהול מושכל הכולל היערכות מקדימה, הקמת מנגנונים חזקים ויעילים להתמודדות עימם ויצירת דו-שיח אמין בין השלטון, המרכזי והמקומי, לבין כל חלקי החברה הנפגעת, ובעיקר עם הקבוצות שניזוקו יותר. אסונות מידי אדם ניתנים למניעה במידה רבה יותר. לכן

האחריות השלטונית מובהקת יותר – גם לייצר תנאים מיטביים למניעתם וגם לדאוג לניהולם התקין.

גם התנהלות הציבור בעת אסון המוני קריטית להתמודדות נאותה איתו. עם זאת, האחריות השלטונית עליונה ומחייבת. מצופה מהשלטון להשקיע תשומות רבות על מנת לעמוד באתגר זה. כמו שמדינת ישראל השקיעה מאז הקמתה משאבי עתק בבניית יכולת התמודדות עם משברים ביטחוניים, כולל למניעתם, למשל בהסכמי שלום עם מדינות ערביות, כך היה עליה להשקיע משאבים מקבילים בבניית יכולת התמודדות עם אסונות – כמו זה הנוכחי וכמו אלה הנגזרים מתופעת שינוי האקלים. זה לא נעשה. המערכת הציבורית הוחלשה לאורך שנים והדבר גובה עתה מחיר עתק כלכלי וחברתי. זהו הלקח העיקרי של משבר הקורונה: הצורך להתחיל להיערך בהקדם – ובמקביל להתעשתות שלטונית מול הקורונה ונזקיה – גם לקראת המשברים העתידיים שביניהם צפויים אסונות טבע נוספים, כולל אלה הנגזרים משינוי האקלים, אשר צפויים להתרחש לאחר שוך סערת הקורונה.

הערות

- 1 מספר הנפגעים ברעידת האדמה היה 285 הרוגים ומעל 940 פצועים (אלוני, 2007).
- 2 <https://www.resalliance.org/resilience>
- 3 מספר החללים במלחמות ישראל בשנים 1947–2017 היה 22,030 (כ־315 בשנה בממוצע). מספר ההרוגים והנפגעים מפעולות איבה בתקופה זו היה 2,288 (כ־33 בשנה בממוצע) (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2017). ראו גם נתונים על הרוגים ישראלים מטרור בתקופה 1920–2019: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/number-of-terrorism-fatalities-in-israel>
- 4 מפקד פיקוד העורף, תמיר ידי (8 באפריל 2020): "האחריות שלנו גדולה מהסמכות שלנו; אנחנו נענים לכל בקשת סיוע". (אלרן, 2016).

מקורות

- אלוני, א' (2007). רעידת האדמה של 1927. בתוך מ' ענבר ור' פורת (עורכים). **אסונות טבע בישראל**. החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה, עמ' 13–21.
- אלרן, מ' (2007). החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה. בתוך מ' אלרן ור' ברום (עורכים). **מלחמת לבנון השנייה, היבטים אסטרטגיים**. ידיעות ספרים, עמ' 101–118.
- אלרן, מ' (2016). פיקוד העורף בישראל: משימות, אתגרים ותחזיות לעתיד. **צבא ואסטרטגיה** כרך 8 גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אלרן, מ' ופדן, כ' (2017). הפרדוקס המשולש של המעבר מהתגוננות אזרחית לחזית אזרחית. בתוך ג' סיבוני, ק' מיכאל וע' קורץ (עורכים). **שישה ימים וחמישים שנה**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 189–198.
- אלרן, מ', פדן, כ' ודולב, א' (2019). תודעה וחוסן חברתי במצבי חירום ביטחוניים בישראל. בתוך י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים). **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומוזיכאליים** מזכר 191. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אלרן, מ', איזנקוט, ג' ופדן, כ' (2020). מעורבות הצבא בהתמודדות הלאומית עם מגפת הקורונה. **מבט על**, גיליון 1281, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

- אלרן, מ', כהן, ע', פדון, כ' ושפרן גיטלמן, ע' (2020). גבולות לשילובו של צה"ל במשברים אזרחיים. פרסום מיוחד משותף, המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%97%D7%93-05052020.pdf>
- אלרן, מ', כהן, ע', פדון, כ' ושפרן גיטלמן, ע' (עורכים), (2020). **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון**. המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אלרן, מ', פדון, כ' ואייל, ש' (2020). משבר הקורונה: המלצות מערכתיות למדיניות חברתית. פרסום מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- האומות המאוחדות, המשרד לתאום עניינים הומניטריים (OCHA) (2007). **הרוגים ישראלים ופלסטינים מאז שנת 2000 – מגמות עיקריות**. דוח מיוחד. https://www.ochaopt.org/sites/default/files/Special_Focus_August_2007_Hebrew.pdf
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2010). **הערכות ישראל לרעידות אדמה**. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/40f06d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_40f06d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_7602.pdf
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2012). **סמכויות המשרד להגנת העורף**. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a34c6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_a34c6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_9002.pdf
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2017, 23 במאי). נתונים על חללי מערכות ישראל וחללי פעולות איבה בשנים 1947-2017. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9107116b-1c0e-e711-80cc-00155d0206a2/2_9107116b-1c0e-e711-80cc-00155d0206a2_11_8715.pdf
- לוי, צ', סלמון, ע', הוילנד, ש', חמיאל, ש', כץ, ע' ואקרמן, ב' (2012). **תרחישי נזק מרעידות אדמה בישראל כבסיס לתרגיל החרום הלאומי "נקודת מפנה 6"**. משרד האנרגיה והמים, המכון הגיאולוגי, דוח מס. GSI/21/2012.
- מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2018). **מוכנות המדינה לרעידות אדמה: תשתיות לאומיות ומבנים**. דוח מיוחד. <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/638.aspx>
- מרידור, ד' ואלדדי, ר' (2018). **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלופ עשור**, מזכר 182. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- סופר, ח' ואלרן, מ' (2018). המוכנות לרעידת אדמה עזה בישראל: מה ניתן לעשות עכשיו בנדון? **מבט על**, גיליון 1086. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- פדון, כ' ואלרן, מ' (2018). **יישובים ב"עוטף עזה" – מקרה בוחן לחוסן חברתי בישראל** (בהשתתפות א' אלטשולר, ד' אולדריץ', י' צור, וי' אשכנזי). מזכר 178, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 15-22.
- פדון, כ', אלרן, מ' ואגמי, ד' (2020). "שמיכה כתומה": פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות. בתוך מ' אלרן, ע' כהן, כ' פדון וע' שפרן גיטלמן, (עורכים), (2020), **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון**. המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 82-97.
- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Alexander, D.C. (1993). *Natural disasters*. Introduction, Definitions and Basic Concepts. Routledge, p. 4.
- Bonanno, G. A., Brewin, C.R., Kaniasty, k., & La Greca, A.M. (2010). Weighing the costs of disaster: Consequences, risks, and resilience in individuals, families, and communities. *Psychological Science in the Public Interest*, 11(1), 1-49.
- Brun, I., & Rabinovich, I. (2017). *Israel facing a new Middle East: In search of a national security strategy*. Hoover Institution Press.

- Carter, W. N. (2008), *Disaster management: A disaster manager's handbook*. Asian Development Bank.
- Collins, L. R. (2000). *Disaster management and preparedness*. CRC Press.
- Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (Eds.) (2010). *Designing resilience: Preparing for extreme events*. University of Pittsburgh Press.
- Coppola, D. P. (2006). *Introduction to international disaster management*. Elsevier.
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008), A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606.
- Department of Homeland Security, Office of Inspector General (2009). *Fema's progress in all-hazards mitigation*. https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_10-03_Oct09.pdf
- Devlin, K., & Connaughton A. (2020). Most approve of national response to COVID-19 in 14 advanced economies. Pew Research Center. https://www.pewresearch.org/global/2020/08/27/most-approve-of-national-response-to-covid-19-in-14-advanced-economies/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=e8d4cf0f46-Weekly_2020_08_29&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-e8d4cf0f46-400591165#coronavirus-has-changed-many-lives-throughout-14-nations
- Disaster definitions (2007). *Public health guide in emergencies*. The Johns Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. <http://bvvsper.paho.org/share/ETRAS/AyS/texcom/desastres/ficrphge/cap1.pdf>
- Elran, M., & Padan, C. (2018), The civilian home front: In search of societal resilience. In S.A Cohen, & A. Kleiman (Eds.) *Handbook on Israeli Security*. Routledge, pp. 297-308.
- Fiksel, J. (2006). Sustainability and resilience: Toward a systems approach. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 2(2), 14-21.
- Ganor, B. (2005). *The counter-terrorism puzzle: A guide for decision makers*. Transaction Publishers.
- Gregory, P. A. (2015). Reassessing the effectiveness of all-hazards planning in emergency management. *Inquiries Journal*, 7(6): 1-2.
- Gunderson, L. H., & Holling, C. S. (Eds.) (2002). *Panarchy: Understanding transformations in systems of humans and nature*. Island Press.
- Ho, M. C., Shaw, D., Lin, S., & Chiu, Y. C. (2008). How do disaster characteristics influence risk perception? *Risk Analysis: An International Journal*, 28(3), 635-643.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4:1-23.
- Introduction to disaster preparedness: Disaster preparedness programme*. (2000). International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. https://www.preventionweb.net/files/2743_Introdp.pdf
- ISDR (2009). *2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction*. https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- Khan, H., Vasilescu, L. G., & Khan, A. (2008), Disaster management cycle – A theoretical approach. *Journal of Management and Marketing*, 6(1), 43-50.
- Nacos, B. L., Bloch-Elkon, Y., & Shapiro, R. Y. (2007). Prevention of terrorism in post-9/11 America: News coverage, public perceptions, and the politics of homeland security. *Terrorism and Political Violence*, 20(1), 1-25.

- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.
- O'Brien, G., O'keefe, P., Rose, J., & Wisner, B. (2006). Climate change and disaster management. *Disasters*, 30(1), 64-80.
- Paton, D., & Johnston, D. (2017). *Disaster resilience: An integrated approach*. Charles C Thomas Publisher.
- Perry, R. W. (2018). Defining Disaster: An evolving concept. in *Handbook of Disaster Research* (pp. 3-22). Springer International.
- Presidential policy directive/PPD-21 (2013) -- Critical infrastructure security and resilience. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil>
- Putnam, R. D. (2015). *Our Kids: The American dream in crisis*. Simon and Schuster.
- Quarantelli, E.L. (1985). What is disaster? the need for clarification in definition and conceptualization. University of Delaware Disaster Research Center, Article # 177. <https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1119/ART177.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Quarantelli, E.L. (2006). Catastrophes are different from disasters: Some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina. *Social Sciences Research Council website*.
- Schmid, A. P. (2012). The revised academic consensus definition of terrorism. *Perspectives on Terrorism*, 6(2).
- Shaluf, I. M. (2007). Disaster types, *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 16 (5): 704-717.
- Swiss RE Institute (2019). Natural catastrophes and man-made disasters in 2018. Sigma. https://www.swissre.com/dam/jcr:c37eb0e4-c0b9-4a9f-9954-3d0bb4339bfd/sigma2_2019_en.pdf
- UN (2020). COVID-19 to slash global economic output by \$8.5 trillion over next two years. <https://www.un.org/development/desa/en/news/policy/wesp-mid-2020-report.html>
- UNISDR (2018). *Man Made and Technological Hazards*. p. 9. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/54153_23062017wiammtechguideconsultativev.pdf
- UNSDRR (2019). *GAR distilled – 2019 global assessment report on disaster risk reduction*. <https://gar.undrr.org/sites/default/files/gar19distilled.pdf>
- Wade, K. (2011) Natural disasters: Preparedness pays off. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/natural-disasters-preparedness-pays-off/>
- Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, & Kinzig, A. (2004). Adaptability and transformability in social-ecological systems, *Ecology and Society* 9:5.
- Watson, J., Gayer, M., & Connolly, M. (2007). Epidemics after natural disasters. *Emerging infectious diseases*, 13(1), 1.