

משבר הקורונה, אסונות טבע ושינויי האקלים בראי הביטחון הלאומי

שמואל אבן

המושג ביטחון לאומי עוסק בסיכונים שרמת חומרתם גבוהה ומכתיב היערכות מדינתית מקיפה לקראת סיכון כזה, ובעת התממשותו. כדי לחדד מושג זה מוצגת במאמר הבחנה בין ביטחון אישי לבין ביטחון לאומי. השאלות שבהן עוסק המאמר: מה מאפיין את משבר הקורונה כאירוע של ביטחון לאומי? מה ניתן ללמוד ממנו לגבי סיכוני טבע אחרים, לרבות בתחום שינויי האקלים? בין מסקנות המאמר: ראשית, אירוע הקורונה הוא אכן משבר של ביטחון לאומי ממושך, ויש להקפיד לנהלו לפי קריטריונים של משבר כזה; שנית, שינויי האקלים הם אירוע מתמשך מסוג אחר, שכבר החל ועלול להשפיע על ביטחונה הלאומי של ישראל בעתיד. על ישראל להתחיל להיערך לקראת אתגר זה בהקדם.

מהו סיכון לביטחון הלאומי?

ניתן להגדיר סיכון לביטחון הלאומי כסיכון שהתממשותו תפגע באופן חמור לפחות באחד מאלה: הביטחון של אוכלוסיית המדינה ורווחתה הבסיסית; כושרה של המדינה לתפקד בשגרה לאורך זמן; ריבונותה; נכסיה האסטרטגיים; ויכולתה לממש את יעדיה הלאומיים הבסיסיים.

הגדרה זו אינה מבוססת על מקור האיום אלא על חומרת הנזק, אם הסיכון יתממש, ועל השפעתו הרחבה והעמוקה על המדינה. לפי הגדרה זו, סיכונים לביטחון הלאומי אינם מוגבלים לאיומים צבאיים ומדיניים אלא כוללים גם אסונות טבע (מגפות, רעידות אדמה, אירועי אקלים חריגים), אירועי אסון שנגרמו בידי אדם (צ'רנוביל בשנת 1986) ומשברים חברתיים וכלכליים קשים, ואף שילוב ביניהם. הגדרה זו מתייחסת למושג ביטחון לאומי בהקשר הרחב ("ביטחון לאומי רבתי"). התייחסות לאסונות טבע ובהם מגפות כאל סיכונים לביטחון הלאומי מופיעה במסמכי אסטרטגיית הביטחון הלאומי של מדינות שונות, ובהן ארצות הברית (The White House, 2017).

אירוע או משבר של ביטחון לאומי משקף התממשות של סיכון לביטחון הלאומי, משבר שהמדינה אינה יכולה להרשות לעצמה שלא להיחלץ ממנו, ועל כן היא מוכנה לנקוט צעדים קיצוניים. מדובר בדרך כלל באירוע רב-ממדים הכרוך באירודאות גבוהה, שבמהלכו עלולים להתממש סיכונים שונים השזורים יחדיו ומעצימים זה את זה. משבר כזה אינו נפתר באמצעות כלים המופעלים בשגרה בלבד. פתרונו מחייב מעורבות עמוקה וסדורה של הממשלה והרשויות השונות, תוך שיתוף פעולה מצד האוכלוסייה. כאשר מדינה נתונה במצב שבו מתממש סיכון של ביטחון לאומי, היא אמורה להפעיל את כל האמצעים שברשותה על מנת לבלום אותו ולהסיר את האיום. אם המדינה אינה פועלת כך, ייתכן שאינה קוראת נכון את תמונת המצב שבו היא נתונה. לחלופין, באופן תאורטי ייתכנו מצבים שהמדינה מחמירה בקריאת המפה או בהצגת חומרת המצב, ופועלת במתכונת של משבר בנושא ביטחון לאומי אף שהדבר אינו מתחייב.

כאשר הביטחון האישי של רבים באוכלוסייה נפגע בצורה קשה, זו כבר בעיה של ביטחון לאומי. הבחנה בין הביטחון האישי לביטחון הלאומי עשויה לחדד את הבנת המושג ביטחון לאומי בהקשרו הרחב. כאמור, הביטחון האישי או הלאומי אינו רק בתחום הצבאי. במצבי שגרה מצויים אנשים לא מעטים במצב של אי-ביטחון אישי, ביניהם חולים במחלות קשות, נפגעי תאונות, נפגעי אירועים פליליים, מובטלים וחסרי קורת גג. אירועים קשים כאלה עדיין אינם בהכרח אירועי ביטחון לאומי. הם הופכים לאירוע של ביטחון לאומי כאשר פיזורם באוכלוסייה רחב היקף והם צוברים תאוצה, ובפרט כאשר יש חשש לתופעה של כדור שלג ואובדן שליטה. במצב כזה המדינה אינה מממשת את יעדיה הלאומיים ומסתכנת בזעזוע של הסדר החברתי והיציבות הפנימית. התפיסה הרווחת למעשה בישראל היא שאירוע לא ייחשב סיכון לביטחון הלאומי, כל עוד מדובר במספר מקרים ומתים שאותם המדינה "מורגלת" להכיל בשגרה, ובפרט אם הנפגעים באירוע אינם קורבן של פעולה עוינת מצד ישות אנושית. כך יוצא שמאז קום המדינה ועד שנת 2019 נהרגו בתאונות דרכים למעלה מ-34 אלף איש, 349 מהם בשנת 2019 לבדה (הרלב"ד, 2019) – הרבה יותר מאשר בכל במערכות ישראל. ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל באפריל 2020 נמנו 23,816 חללים. ובכל זאת, תאונות הדרכים אינן נתפסות בעיני הממשד, התקשורת והציבור כסיכון לביטחון הלאומי (אולי הגיע הזמן לשינוי התפיסה הזו, אבל נושא זה ראוי לדיון נפרד).

ניתן להבחין בין שלושה מצבים של משבר של ביטחון לאומי: משבר שנגרם כתוצאה מאירוע קטלני עוצמתי וקצר טווח – למשל אירועי טרור כגון ה-11 בספטמבר, שמהם ואילך מתחילה ההתאוששות; משבר שנגרם או מלווה ברצף של אירועים קטלניים כמו מגפה או עימות אלים, שעשוי להימשך חודשים רבים עד שנים אחדות; ומשבר שנגרם משינוי בתנאי היסוד, כמו שינויי האקלים הצפויים, שעלול להימשך

שנים רבות וספק אם ניתן בכלל להסיג לאחור את גורם הנזק. בשני סוגי המשברים האחרונים עלולה המדינה, ואף האנושות כולה, להידרש לחיות תקופת זמן ממושכת בתוך המשבר, תוך התגוננות מגורמיו או הסתגלות למצב חדש. מודעות לכך אמורה להשפיע על ההכנות למשבר ועל דרך ניהולו.

מאפייני מגפת הקורונה כמשבר של ביטחון לאומי

משבר הקורונה הוא משבר בריאותי, כלכלי וחברתי משולב. לכך נוסף גם משבר פוליטי, שפרץ קודם למגפת קורונה ומכביד על ניהול המשבר המשולב. נכון למועד כתיבת המאמר (9 בנובמבר 2020), האופק של סיום המשבר אינו ברור.

המשבר הבריאותי – הוא סיבת השורש למשבר המשולב. הגורם שהופך את המשבר הרפואי למשבר של ביטחון לאומי הוא היקף התחלואה והיות המגפה מידבקת וקטלנית יחסית (בעיקר לאנשים מבוגרים), כך שאם לא משתלטים עליה במהירות עלולות מערכות המשק והחברה להיפגע קשות, ומערכת הבריאות אף עלולה לקרוס. יצוין שתרחיש של פנדמיה נכלל במרחב התרחישים של משרד הבריאות בישראל (משרד הבריאות, 2007), אבל לא היה בתודעה הלאומית.

לפי המאפיינים שצוינו לעיל, משרד הבריאות התייחס לקורונה כאל סיכון של ביטחון לאומי מלכתחילה. טרם התפרצות המגפה בישראל (במחצית השנייה של פברואר 2020) עמד לרשותו **מרחב התרעה** של חודש־חודשיים. זאת בהתבסס על התחלואה במדינות שבהן פרצה המגפה קודם לכן כגון סין (דצמבר 2019), דרום קוריא (ינואר 2020) ואיטליה (סוף ינואר 2020). נוכח האירועים במדינות אלה הגיב משרד הבריאות במהירות בסגירת הגבולות. על אף זאת, באותה עת ההכנות בתחומי הניהול, האמצעים והתשתיות לאפשרות שהמגפה תתפשט בישראל היו מועטות. בהמשך כשלו אמצעי הבלימה וסיכון המגפה התממש, עד שבאפריל 2020 נאלצה ממשלת ישראל להטיל סגר כללי (הראשון).

הסגר הראשון הוריד אומנם את התחלואה, אך לאור תוצאותיו הטובות יחסית חטאה ישראל בשאננות. היא יצאה ממנו באופן לא זהיר, ואף לא הזדרזה לשוב לסגר חרף העלייה החדה בנתוני תחלואה. כלומר, עם ירידה החדה בשיעור הנדבקים היומי בתום הסגר הראשון, פחתה ההתייחסות בקרב הממשלה והציבור למגפה כאל אירוע של ביטחון לאומי. כך איבדה ישראל את השליטה על המגפה, התחלואה גברה ובספטמבר 2020 נאלצה הממשלה להטיל סגר כללי נוסף.

אי־ודאות גבוהה – גם היא ממאפייניו הנפוצים של משבר של ביטחון לאומי. במקרה זה, אי־הוודאות הרפואית משליכה על כל תחומי המשבר לכל אורכו. התייחסויות של מערכות הבריאות לנגיף ולדרכי המאבק נגדו השתנו בתדירות גבוהה. זאת ועוד, נראה שלא הייתה התארגנות מהירה לשם איסוף, ריכוז, חקירה ומתן מודיעין אופרטיבי, מה

שהגביר את הקושי לתכנן ולפעול. אי־הוודאות היא אחת מהסיבות לסגר כללי – הנשק האולטימטיבי והפרימיטיבי למצב של אובדן שליטה, אשר מחירו מיליארדי שקלים רבים. המרוץ לפיתוח חיסון, תרופות ובדיקות יעילות יותר נמצא עתה בעיצומו, אך התחזית להשגת פתרון רפואי אינה ברורה, ותהליך יישומו של הפתרון הרפואי בכלל האוכלוסייה יימשך זמן נוסף. פתרון רפואי, לכשיימצא, יפחית במהרה את אי־הוודאות בכל הממדים ויעניק נקודת ציון עתידית לסיום המשבר. עם זאת, הבעיות הכלכליות והחברתיות עלולות להימשך זמן רב לאחר סיום המשבר הרפואי.

המשבר הכלכלי והחברתי – הוא תוצאה של המשבר הבריאותי והוא משבר של ביטחון לאומי כשלעצמו. כלכלת ישראל נפגעת בעיקר מהמשבר הרפואי בתחומה, אך גם מהשלכות המגפה על הכלכלה הגלובלית. לפי תחזית בנק ישראל מ־22 באוקטובר, בשנת 2020 התוצר (תמ"ג) הישראלי יתכווץ ב־5 אחוזים בתרחיש האופטימי וב־6.5 אחוזים בתרחיש הפסימי. תחזית משרד האוצר מ־13 בספטמבר נוקבת בהתכווצות תוצר של 5.1 אחוזים עד 7.2 אחוזים, בהתאמה. יש לציין שמשרד האוצר אחראי על הכנת תקציב המדינה, ותחזית התוצר היא אחת מהנחות היסוד לחיזוי הכנסות המדינה. ברם, תקציב 2020 טרם אושר ותקציב 2021 טרם הוכן, בעיקר משיקולים פוליטיים. זהו אחד מהכשלים הניכרים בניהול המשבר. בכל מקרה החוב גדל, ויחס חוב־תוצר השנה עלול להגיע לכ־80 אחוזים מהתוצר, לעומת כ־60 אחוזים מהתוצר בשנת 2019. השבת מדד זה לקדמותו תאריך שנים רבות.

אובדן התעסוקה הוא אחת הבעיות הגדולות של המשבר, ויש לכך השלכות חברתיות רחבות. נכון ליולי 2020 (אז לא הושג סגר כללי), היו בישראל כחצי מיליון עובדים לא מועסקים (כ־12 אחוזים מכוח העבודה), בקטגוריות של מובטלים ובחופשה ללא תשלום ("אבטלה רחבה"). לפי תחזית בנק ישראל (22 באוקטובר 2020) האבטלה הרחבה תגיע בסוף 2020 ל־16.7 אחוזים מכוח העבודה בתרחיש האופטימי, ול־20.2 אחוזים בתרחיש הפסימי. הפגיעה בביטחון התעסוקתי וברווחה של האזרחים ניכרת בעיקר במעמד הביניים (בעשירונים 3–6). הדבר בולט במיוחד אצל עובדים במגזר הפרטי – בענפי האירוח, הבידור, הפנאי, המסעדות, המספרות ובעלי עסקים אחרים. לעת עתה, עובדי המגזר הציבורי לא נפגעו בצורה קשה. כך או כך, הפגיעה באזרחי ישראל אינה רוחבית ובוודאי לא שוויונית. נוסף על כך נפגע תפקודן של מערכות חברתיות חיוניות כגון מערכת החינוך בכל הרמות, ולכך השפעות שליליות גם על התעסוקה ועל הכשרת ההון האנושי הצעיר.

על עוצמת הפגיעה בתחושת הביטחון האישי ניתן ללמוד גם ממחקר מקיף שפורסם ביולי 2020, המתבסס על שני סקרים: סקר ראשון מתחילת מאי (פתיחת הסגר הראשון ותחילת החזרה לחיי שגרה), וסקר שני מאמצע יולי 2020, בעקבות התפרצות הגל השני. הממצאים מראים כי בין הסקרים חלה עלייה מובהקת ברמת תחושות הסכנה

של האוכלוסייה, בתסמיני הדחק ובתפיסת האיומים – הבריאותי, כלכלי, פוליטי, וביטחוני (קמחי ועמיתיו, 2020). הפגיעה בביטחון האישי של אזרחים רבים, חוסר הוודאות ועלייה ברמת אי-האמון של הציבור בשלטון הציתו ביולי 2020 מחאה חברתית. **השלכות ביטחוניות וגיאופוליטיות** – הקורונה נתפסה בתחילה כגורם ממתן עימות, במובן שהאויבים טרודים בענייניהם הפנימיים, אולם בפועל אלה ממשיכים בתוכניותיהם ובחיכוך עם ישראל (בגבול הצפון וברצועת עזה). מערכת הביטחון מצביעה על הסכנה שבהתפשטות המגפה בקרב הפלסטינים, משום שלכך יהיו גם השלכות ביטחוניות. להבדיל, התחלואה בקרב חיילי צה"ל קיימת, אך אינה קשה ולא הגיעה לרמה שפגעה בכשירות הצבא. עם זאת, האילוצים הכלכליים עלולים לפגוע במימוש התוכנית הרב-שנתית של צה"ל 'תנופה' (2020-2024), כפי שהרמטכ"ל אביב כוכבי רואה אותה.

אופי ההתנהלות של ממשלת ישראל במשבר – זו תואמת בעיקרה משבר של ביטחון לאומי, על אף הפערים הגדולים בין הרצוי למצוי בדרך הישום. עד כה כיהנו בתקופת המשבר שתי ממשלות (השנייה החל מ-17 במאי 2020), שתיהן תחת ראש הממשלה בנימין נתניהו. בתקופת הממשלה הראשונה נחלה ישראל הצלחה יחסית בדיכוי המגפה, אבל בתקופת הממשלה השנייה אבדה השליטה על המגפה וישראל נקלעה לגל תחלואה שני, חזק מקודמו. תפקודה של ממשלה גדולה זו, המסוכסכת בתוכה, זוכה לביקורת ציבורית קשה.

לאורך כל המגפה התאפיינה פעילות הממשלה במעורבות אישית ועמוקה של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, כאשר השפעת קבינט הקורונה מוגבלת (קבינט זה התכנס לראשונה רק ב-27 במאי 2020). מערכת הבריאות עומדת בחזית וזוכה לתגבור במשאבים. הממשלה מגישה סיוע: תשלומי חל"ת ואבטלה לאלה שאינם עובדים, מענקים לאוכלוסייה וסיוע כלכלי לעסקים. כל זה בעיקר כדי להבטיח את קיום האוכלוסייה. בפועל הסיוע לא תמיד ממוקד ויעיל.

בישראל נעשה שימוש חריג בגופי הביטחון – לרבות מעקב מצד שב"כ אחר אנשים שנדבקו וכאלה שבאו עימם במגע, הפעלת חיילי צה"ל לליווי כוחות משטרה האוכפים את הסגר ושימוש ביכולת עיבוד מידע ומחקר של אמ"ן. בשלב מאוחר יחסית קיבל משרד הביטחון את האחריות לקטיעת שרשרת ההדבקה והקים מפקדה משימתית בשם 'אלון', שאמורה להגיע לתפקוד מלא בנובמבר 2020. בשיח הציבורי עלו סייגים באשר לאופי המשימות שבהן יש לערב את כוחות הביטחון במשבר הקורונה. למשל, נאמר שאל לצה"ל לגלוש לעבר ניהול עצמאי של המשבר, כולו או חלקו (אלרן ועמיתיו, 2020). בקרב הציבור והמומחים היו גם כאלה שטענו, כבר מתחילת המשבר, שהמדינה צריכה להתייחס למגפת הקורונה בדומה לשפעת עונתית. אלה ציינו את מספר הנפטרים הנמוך יחסית במגפה באותה עת (כ-300 נפטרים עד מחצית יוני 2020), בהשוואה

להצהרת מנכ"ל משרד הבריאות דאז משה בר סימן טוב: "יכולים להיות אלפים מאזרחי ישראל שימותו מהמחלה" (אייכנר וחילאי, 2020). לדעתם, התמותה מהמגפה (תוך שהם מבליטים את העובדה שמדובר בעיקר בקשישים מקרב האוכלוסייה) לא הצדיקה את הנזק הכלכלי-חברתי הרב שגרמו צעדי הריחוק החברתי הקשים. במילים אחרות, הם סברו שהקורונה אינה סיכון לביטחון הלאומי אלא סיכון לביטחון האישי בלבד. ביוני 2020, בתשובה לשאלה אם ישראל הגזימה בגל הראשון, אמר פרופ' רוני גמזו, מנהל בית החולים איכילוב (לפני מינויו ביולי לפרויקטור הלאומי למאבק בקורונה), כי "התגובה של המדינה הייתה בהחלט סבירה". זאת נוכח הגידול המשמעותי והמהיר מאוד של אוכלוסיית הנדבקים (במארס), והחשש כי מה שקרה אז במדינות אחרות כמו איטליה עלול לקרות גם בישראל (גמזו, 2020). המאבק במשבר הקורונה נמצא עתה בעיצומו, לאחר שני סגרים כלליים וחשש לסגרים נוספים. מניין הקורבנות גדל וגם הנזקים למשק והחברה הולכים וגדלים. זהו ללא ספק משבר של ביטחון לאומי רבתי.

הקשר בין אסונות טבע ובין הביטחון הלאומי

משבר הקורונה הוא סוג מסוים של אסון טבע, שעדיין נמצא בעיצומו. ניתן להשליך ממנו גם על סיכונים שמקורם באסונות טבע קטלניים אחרים, הרלוונטיים לישראל. סיכונים אלה תואמים את ההגדרה לעיל של סיכון לביטחון הלאומי. נוסף על כך, שטחה של מדינת ישראל קטן והיא מרובת אויבים, שעלולים לנסות לנצל אסון רב-ממדים בעורף כדי לפגוע בה. כלומר, אם היא תיחלש בשל אסון טבע, עלולה להיות לכך משמעות גם לגבי הביטחון הצבאי.

מההתמודדות עד כה עם משבר הקורונה ניתן להפיק לקחים להמשך משבר זה ולאסונות טבע אחרים:

- יש להתייחס לאסון טבע, לרבות מגפות, כאל משבר רב-ממדים של ביטחון לאומי הכולל מרכיב רפואי, כלכלי, חברתי, אשר מחייב שיקול דעת ופתרונות משולבים לטווחי זמן שונים.
- נקודת הפתיחה חשובה מאוד ולכן יש להיערך מבעוד מועד ככל שניתן. יש לאשר בקבינט מתודולוגיה ברורה להתמודדות עם משבר של ביטחון לאומי רב-ממדים. בהתאם, על המדינה להכין בעת שגרה תוכניות להתמודדות עם משברים מסוג זה. אף שיתכן פער גדול בין תרחיש הייחוס למצב בפועל, יש חשיבות להיערכות מוקדמת ולהכנת יכולות שעשויות להתאים למספר תרחישים, ולו באופן חלקי. כך למשל, משבר הקורונה ממחיש את חשיבותה של הרחבת תשתיות הרפואה והתאמתה למצבי משבר. מתברר שלקיבולת המערכת הרפואית יש השלכות על

היכולת של הממשלה לקבל החלטות אסטרטגיות, שלהן משמעויות גם בתחומי הכלכלה והחברה.

- נדרשת מנהיגות לאומית, אזורית ומגזרית. בעת משבר כזה על המערכת הפוליטית להתלכד ולתת לניהול המשבר עדיפות עליונה על פני כל מחלוקת – מה שלא קורה במשבר הקורונה. משבר הקורונה ממחיש כי אזרחי ישראל מתקשים להתמודד עם משבר ממושך, בפרט כאשר האמון של חלק גדול מהציבור בהנהגה נסדק, מנהיגים מתקשים לתת דוגמה אישית וניכר שחלק מההחלטות מוטות משיקולים פוליטיים צרים. המשבר אינו פוגע בכל האוכלוסייה במידה שווה, ורבים חשים שהביטחון האישי שלהם בתחום הכלכלי-חברתי נפגע בצורה קשה, וכי המענה לא ניתן באופן הוגן (מחאת העצמאיים).
- יש לארגן את "הפיקוד והשליטה" במשבר – מרמת הקבינט המדיני דרך גופי המטה המסייעים לו לקבל החלטות (לרבות כאלה המתכננים את השלבים הבאים), גופי המטה האופרטיביים (המנהלים) ועד גופי הביצוע בשטח וגופי הבקרה.
- יש להקים מטה הסברה בעניין המשבר, אשר יציג את כל הנתונים בשקיפות וברציפות ואת עמדת הממסד בבהירות. משבר הקורונה ממחיש כי הציבור מוצף בדעות, ואילו הממסד מתקשה להציג עמדה יציבה, ברורה, עקבית וחד-משמעית.
- יש לבצע איסוף מידע ומחקר שיטתי ולספק תמונת מודיעין אמינה, אינטגרטיבית, מפורטת ורציפה בכל תחומי המשבר. כמו כן יש ללמוד ברציפות מהנעשה במדינות אחרות, וזאת כדי לאפשר גיבוש מדיניות וניהול המשבר המשולב באופן יעיל ככל האפשר.
- יש למקד את משאבי הסיוע הממשלתי באופן ספציפי במניעת התרחבות המשבר, בשרידות של האוכלוסיות שנפגעו ביותר ובגורמים שהם חשופים להצלחת ההיחלצות מהמשבר. משמע, אין לפזר כסף לרוחב ללא הבחנה (ראו מבצע 'מענק לכל אזרח' מאוגוסט 2020). לשם מיקוד הסיוע יש לשפר את בסיס הנתונים על מצב האוכלוסייה והעסקים בעת משבר.
- יש לשלב – בשלב מוקדם יותר – את מערכת הביטחון שאמורה להיות מנוסה בהתמודדות עם משברים בעורף, ובמיוחד את פיקוד העורף ורח"ל, שלא הופעלה בפרוץ המשבר (איזברוך, 2020).
- נדרש לרכז ולהפעיל במהירות את המשאבים המקצועיים והלוגיסטיים במדינה, על פי תוכנית שתוכן מראש, לרבות שילוב קופות החולים, מכונים פרטיים וכלל המעבדות בארץ, במקרה של משבר בריאותי למשל. יש לשתף בתוכניות ובביצוע את הרשויות המקומיות, ארגונים ציבוריים והמגזר השלישי.
- יש להביא בחשבון שהמשבר עלול לכלול גם את "השכנים", ומכאן שעלולות להיות לכך השלכות על ישראל (איי-ציבות, עימותים, מסתננים), מה גם שאויבים עלולים

לנסות לנצל חולשה ישראלית, ומכאן שעל צה"ל לעמוד על משמרתו גם בעת משבר שאינו צבאי. כמו כן יש להביא בחשבון שישראל נדרשת לעמוד בקריטריונים בינלאומיים להתמודדות עם המשבר, אחרת היא עלולה להיפגע (למשל, ישראל נמצאת ברשימת המדינות האדומות).

תובנות בסוגיית שינוי האקלים הגלובלי

'הביטחון הלאומי האקולוגי' הוא אחד ממרכיביו של הביטחון הלאומי. הוא עוסק בצורך ליצור תנאים הכרחיים לשגרת חיים בטוחה ונאותה מבחינת יחסי הגומלין שבין האדם לטבע, לרבות הכנת המדינה להתמודדות עם תופעת שינוי האקלים, שעלולה לאיים על תנאי החיים של חלק גדול מהאוכלוסייה ועל תפקוד המדינה. תופעת שינוי האקלים היא סיכון של ביטחון לאומי מכיוון שהיא עלולה לגרום לתופעות קיצוניות, שיסכנו חיי אדם רבים ויקשו על קיום שגרת החיים של אוכלוסיות ועל יכולת תפקודן של מדינות – הן באופן ישיר והן באמצעות השפעתה על עולם החי והצומח על כל גווניו. ביטויי התופעה עלולים לכלול בין היתר עלייה באירועים של שריפות, הצפות, בעיות מים, מחסור באנרגיה ומזון; לחץ של פליטים על הגבולות, הגירה פנימית ונטישה של אזורים. שינוי אקלים יחייבו גם צבאות להתאים את עצמם לפעילות שוטפת ולמלחמה בתנאי אקלים קשים יותר.

תופעת שינוי האקלים זוכה להתעניינות ציבורית גוברת, וגופים בינלאומיים רואים בהתחממות הגלובלית איום המחייב מדיניות מקיפה – בהם האו"ם, קרן המטבע הבינלאומית, ארגון המדינות המפותחות (OECD), האיחוד האירופי והסוכנות הבינלאומית לאנרגיה. אפילו בנק ישראל הקדיש לנושא מסמך מיוחד (בנק ישראל, 2020).

משבר האקלים צפוי להיות ממושך – לפחות עד שיינקטו צעדים גלובליים להפחתת גורמים לשינוי אקלים התלויים בבני אנוש, ו/או עד שתושלם ההיערכות לשגרת חיים חדשה. הוא צפוי גם להיות יקר מאוד במונחים של עלויות אנרגיה והפסדי תוצר (אשכנזי, 2020).

ההתמודדות הישירה עם שינוי האקלים נעשית בעיקר באמצעות הפחתת פליטות גזי חממה, התייעלות אנרגטית (לרבות מעבר לאנרגיות חלופיות) והיערכות לקראת שינוי האקלים. בדומה למשבר הקורונה, שינוי האקלים מחייבים טיפול גלובלי, משום שבדומה למגפה, אירועי האקלים אינם עוצרים בגבולות מדינתיים. אולם בשונה ממגפת הקורונה, ההתמודדות עם משבר האקלים אינה אפשרית באמצעות סגירת גבולות וצעדי ריחוק חברתי.

האטמוספירה היא מעטפת משותפת והפחתת פליטות גזי חממה מחייבת תיאום והסכמה, שתלויה באמון בין המדינות ובמחויבות לדאוג לביטחון הגלובלי. עם זאת,

גם ברמה המקומית יש הרבה מה לעשות. הטמפרטורה בשטח עירוני חשוף, רווי בטון ואספלט, גבוהה בהרבה מזו שבשטח ירוק. בימיה הראשונים של המדינה הכיר ראש הממשלה דוד בן-גוריון בערך הרב של נטיעת עצים בהיקף נרחב לצורך השבחת הקרקע, שיפור האקלים המקומי ולמטרות התיישבות. לפיכך, מומלץ בהחלט לשפר את מצב האקלים המקומי באמצעות הפחתת זיהום האוויר, בינוי מתאים ושתילת צמחייה בהיקף נרחב (ראו את המאמר 'ארץ ישראל ירוקה' בספר זה).

על הפחתת הסיכונים הנובעים משינויי האקלים מעיבים שלושה חסמים תודעתיים:

- חסם הדחינות – שינוי האקלים נתפס כתהליך החמרה הדרגתי, ואינו נתפס כסכנה ברורה ומיידית בקרב רבים. בעניין זה מוכר המשל על הצפרדע, שמשכשכת בסיר מים שהטמפרטורה בו עולה בהדרגה, והיא אינה חשה בסכנה המתקרבת עד שהיא מתבשלת למוות. נראה שכל עוד לא יקרה אסון מטלטל או שינוי דרמטי, יתקשו מדינות מובילות בעולם להתייחס לתהליך התחממות האקלים כאל משבר של ביטחון לאומי גלובלי. אגב, כיום עיקר המשאבים מופנים ממילא לטיפול במשבר קורונה.
- חסם אי-האמון – כיום שורר חוסר אמון בין מדינות, שמונע את האפשרות לרכז מאמץ גלובלי. מדינות אחדות ובראשן ארצות הברית טוענות שבמצב הקיים רק חלק מהמדינות פועלות לטובת האטמוספירה המשותפת, ואילו אחרות מנצלות את המצב להגברת צמיחתן הכלכלית, תוך זיהום האוויר.
- חסם הספקנות – אף על פי שקיימת הסכמה רחבה בין המדענים לגבי התופעה, יש המטילים ספק בתופעת ההתחממות הגלובלית או בהיותה תוצאה של פעילות אנושית. נשיא ארצות הברית היוצא דונלד טראמפ אמר ביוני 2019 כי הוא מאמין שמזג האוויר משתנה לשני הכיוונים.

ביטוי משמעותי להשפעת חסמים אלה על המאמץ הגלובלי הוא הודעת נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ ב-1 ביולי 2017 על פרישת ארצות הברית מהסכם האקלים של פריז מ-2015, שנועד לצמצם את פליטת גזי החממה.

למרות זאת, בספטמבר 2020 פרסמה רשות פדרלית (נציבות הסחר בחוזים עתידיים על סחורות) בממשל טראמפ דוח שהזמינה בנושא ניהול סיכונים אקלים והמערכת הפיננסית. בדוח צוינה אזהרה שמשבר האקלים יזעזע את המערכת הפיננסית, למשל כתוצאה מהשלכות המשבר (בצורת, סערות, הצפות ושריפות) על שוק החוזים העתידיים בסחורות ועל תאגידי ביטוח ובנקים, שיתקשו לספק ביטוח או אשראי לצורכי מגורים ולחקלאות, ועל גופים אחרים בשוק ההון (Davenport & Smialek, 2020).

בבחירות נובמבר 2020 נבחר ג'ו ביידן לנשיא ארצות הברית. ניתן לצפות שבתקופתו יחול מהפך ביחס למדיניות האמריקאית בתחום שינויי האקלים. למשל, ביידן ציף בטוויטר בינואר 2020 (בהיותו מתמודד בבחירות המקדימות לנשיאות ארצות הברית

במפלגה הדמוקרטית), כי "שינויי אקלים מהווים איום קיומי על עתידנו ואוזל הזמן שבידינו לטפל בו" (Biden, 2020). יצוין כי במסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי משנת 2015 – תקופת ממשל אובמה (ביידן כיהן כסגן הנשיא) – נכתב כי "שינוי האקלים הוא איום דחוף וגובר על הביטחון הלאומי שלנו, הוא תורם לגידול באסונות טבע, לזרמים של פליטים ולעימותים על משאבים בסיסיים כגון מזון ומים" (The White House, 2015, p. 12). אין לכך אזכור במסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי משנת 2017 – תקופת ממשל טראמפ.

תהליך ההתחממות הגלובלית מנקודת מבט ישראלית

בשנת 1996 חתמה ישראל על 'אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים' (UNFCCC) וב-1998 חתמה על 'פרוטוקול קיוטו', שהוא נספח לאמנה (המשרד להגנת הסביבה, ל"ת). בספטמבר 2015 הציגה ישראל יעד להפחתת הפליטה של פחמן דו-חמצני לנפש, שלפיו שיעור הפליטה לנפש ב-2030 יהיה נמוך ב-26 אחוזים לעומת 2020. יצוין כי התפתחות משק הגז הטבעי מסייעת לישראל בהפחתה של פליטת גזי החממה (משרד הכלכלה והתעשייה, ל"ת). ביולי 2018 החליטה הממשלה על הקמת 'מנהלת היערכות לשינויי אקלים' (משרד ראש הממשלה, 2018). ביולי 2020 הציג ארגון ה-OECD לישראל המלצות למעבר לכלכלה דלת פחמן (פישר, 2020).

ברם, ישראל היא מדינה קטנה יחסית והשפעתה על תהליך ההתחממות הגלובלית מזערית. היא נתונה תחת איומים דחופים יותר לביטחונה הלאומי, ובראשם האיום הצבאי. הדבר מתבטא גם בהקצאת המשאבים (היחס בין הוצאות הביטחון לתוצר בישראל נמצא בצמרת הרשימה העולמית). על כך נוסף משבר הקורונה, שההתמודדות עימו עומדת כיום בראש סדר העדיפויות הלאומי. על כן, ישראל עדיין אינה מתייחסת לתופעת שינויי האקלים כאל אירוע של ביטחון לאומי. למשל, גורמים כמו המל"ל ומשרד האוצר אינם מפנימים את המשמעות של שינויי האקלים וכמעט אינם עוסקים בהיערכות למשבר האקלים, כך מסרה חברת הכנסת מיקי חיימוביץ', יושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה ב-15 בספטמבר 2020, בכנס שינויי אקלים וביטחון לאומי שנערך ב-INSS. היא הדגישה כי משבר האקלים הוא עניין של ביטחון לאומי, ובשונה ממשבר הקורונה, למשבר האקלים לא יהיה חיסון והשפעותיו יהיו קשות וממושכות בהרבה.

ישראל נמצאת בתהליך התחממות ארוך טווח. על פי דוח שינויי האקלים של השירות המטאורולוגי מנובמבר 2019, הטמפרטורה הממוצעת בישראל עלתה בכ-1.4 מעלות צלזיוס מ-1950 עד 2017, והיא צפויה להמשיך לעלות במעלה אחת לערך עד 2050. העלייה בולטת במיוחד בעונת הקיץ. בתוך כך חלה עלייה במספר הימים והלילות החמים וירידה במספר הלילות הקרים, והמגמה הזו צפויה להימשך (יוסף

ועמיתיו, 2019). לכאורה, עליית הטמפרטורה נראית מוגבלת (כ־2.4 מעלות במאה שנה), אבל מדובר בממוצעים. התנודתיות בטמפרטורה עלולה להיות גבוהה, ובכך להגביר את אירועי האסון (כגון שריפות והצפות) ולהקשות מאוד על החיים באזורים שונים בישראל, מה גם שקו המדבר בנגב עלול לעלות צפונה.

ההמלצה לפיכך היא להתייחס לסיכון שינויי האקלים בחומרה וללא דחינות. על ישראל להתחיל להיערך כבר עכשיו להשלכות של תופעת שינויי האקלים עליה. בשל החסמים לעיל נדרשות פעולות שכנוע שאמורות להתבסס על שלושה מאמצים: האחד – הרחבת הבסיס העובדתי – איסוף מידע וביצוע מחקרים נוספים, בשיתוף פעולה עם מדינות אחרות וארגונים בינלאומיים, שיספקו מידע נוסף ועדכני למקבלי ההחלטות על הסיכון וחומרתו, הן ברמה המקומית והן ברמה הגלובלית. מאמץ שני הוא שכנוע של הציבור ומקבלי ההחלטות והפרכה שיטתית של פייק ניוז בנוגע לשינויי האקלים הצפויים. מאמץ שלישי הוא הצגה שיטתית של תוכניות ופתרונות לשיפור המצב ולהיערכות למשבר האקלים.

בדומה למשבר הקורונה, על ישראל ללמוד מההשלכות של התחממות האקלים על מדינות אחרות. חשוב לחזות כיצד תשפיע ההתחממות על מצבה של ישראל במגוון תחומים כגון התיישבות, תשתיות המשק, אנרגיה, מים, מזון, צורכי מערכת הביטחון, החי והצומח. יש לעדכן תוכניות אב על פי תחזיות עדכניות ולהתחיל בביצוע מהלכים שאינם מחייבים הכנות ממושכות או תשתיות יקרות.

סיכום

נכון לנובמבר 2020, משבר הקורונה טרם הסתיים ויש להפיק בהתמדה לקחים לגבי מהלך התפתחותו והשלכותיו על אירועים דומים בעתיד. ניהול המשבר נראה מאכזב נוכח מצב התחלואה, ובהתחשב בכך שישראל מורגלת ומתורגלת באירועים ביטחוניים קשים בעורף. ממשבר הקורונה ניתן להפיק לקחים גם לאירועי משבר אחרים. כך יש לראות באסונות טבע (מגפות, רעידות אדמה, סופות ותהליך שינויי האקלים) ובאסונות מעשה ידי אדם (דוגמת הפיצוץ בבירות ב־4 באוגוסט 2020) סיכונים לביטחון הלאומי, נוכח חומרתם הרבה והשפעתם על המדינה ועל רבים מאזרחיה בזמנית. לפיכך יש לוודא שסיכונים אלה והיערכות לקראתם נמצאים על שולחן קבלת ההחלטות והמעקב של הממשלה, הקבינט, משרדי הממשלה הרלוונטיים וועדות הכנסת הרלוונטיות. חשוב להכין ו/או לעדכן תוכניות להתמודדות עם משברים, ולתרגל גם מצבי חירום הנגרמים מאסונות שאינם ביטחוניים (צבאיים) גרידא.

שינויי האקלים הוא אירוע מתמשך שכבר החל ואשר עלול להשפיע על ביטחונה הלאומי של ישראל. על ישראל להתחיל להיערך לקראתו כבר עכשיו. על אף אילוץ

המשאבים שגוזר משבר הקורונה, אין מניעה לקדם את שלב העיצוב והתכנון, שעלויותיו נמוכות.

מקורות

- אלרן מ', כהן ע', פדון כ' ושפרן גיטלמן ע' (2020). **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון**. פרסום מיוחד (קובץ מאמרים) של המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.inss.org.il/he/publication/military-society-relations-in-times-of-corona>
- איזברוך, ד' (2020, 5 ביולי). המענה שלא הופעל. **דבר**. <https://www.davar1.co.il/233666>
- אייכנר, א' וחילאי, ס' (2020, 17 במרס). תחזית משרד הבריאות: עד מאות חולי קורונה ביום, אלפים עלולים למות. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5696832,00.html>
- אשכנזי, ש' (2020, 8 בספטמבר). המחיר הכלכלי של עליית הטמפרטורות כבד כמו החום עצמו. **גלובס**. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001342034>
- בנק ישראל (2020, 10 ביוני). ניתוח חטיבת המחקר של בנק ישראל: המאבק העולמי בהתחממות הגלובלית והשלכותיו על ישראל. הודעה לעיתונות. <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/10-6-2020.aspx>
- גמזו, ר' (2020, 19 ביוני). ראיון עם פרופ' רוני גמזו, מנהל בית החולים איכילוב, אולפן שישי [סרטון, החל מדקה 12:46]. <https://www.mako.co.il/news-channel12?subChannelId=089d6d3.N12>
- 83e2d1710VgnVCM100000700a10acRCRD&vcid=6f6c5973b5ec2710VgnVCM200000650a10acRCRD&Partner=searchResults
- המשרד להגנת הסביבה (ל"ת). אמנת המסגרת של האו"ם בדבר שינוי האקלים – UNFCCC. אוהור ב-20 בספטמבר 2020. <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/InternationalRelations/international-Conventions/AirClimateTreaties/Pages/UNFCCC.aspx>
- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד) (2019, 31 בדצמבר), 2019 – הסיכום השנתי. https://www.gov.il/he/departments/news/20191231_summary
- יוסף, י', בהר"ד ע', און ל', אוסטינסקי-צדקי א', כרמונה י', חלפון נ', פורשמן א', לוי י' וסתיני נ' (2019). שינוי האקלים בישראל – מגמות עבר ומגמות חזויות במסטר הטמפרטורות והמשקעים (דו"ח מחקר 4000-0804-2019-0000075). נובמבר 2019. https://ims.gov.il/sites/default/files/ClimateChangeInIsraelReport_20191128_new.pdf
- משרד הבריאות (2007, 7 ביוני). **תוכנית מוכנות מערכת הבריאות לשפעת פנדמית – 2007**. http://www.health.gov.il/Subjects/emergency/preparation/DocLib/tora/BIO_TORA_PANDEMIC_FLU.pdf?fbclid=IwAR3r2CjVVekaltTXuVrUNMS5rbQOFKzzVcmaZIS07TpyxYJLdX_RjqckFVY
- משרד הכלכלה והתעשייה (ל"ת). היערכות לשינוי אקלים. http://www.economy.gov.il/Industry/Industry_and_Environment/ClimateChange/Pages/default.aspx
- משרד ראש הממשלה (2018, 29 ביולי). היערכות ישראל להסתגלות לשינוי אקלים: יישום ההמלצות לממשלה לאסטרטגיה ותכנית פעולה לאומית. החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4079_2018
- פישר, נ' (2020, 29 ביולי). אלו המלצות ה-OECD לישראל ירוקה. **Ynet** <https://www.ynet.co.il/article/S1P7K3RxD>
- קמחי ש', מרציאנו ה', אשל י' ועדיני ב' (2020). **ישראל בעקבות ההתפרצות המחודשת של מגפת הקורונה: הירידה בחוסן – דו"ח מחקר יולי 2020**. המכללה האקדמית תל-חי, אוניברסיטת תל-אביב. <https://drive.google.com/file/d/14wAFxEFahrObL7XyezGh-IT6WnduDzTS/view>
- Biden, J. [@JoeBiden] 2020, January 27. *Climate change poses an existential threat to our future — and we are running out of time to address it.* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/joe Biden/status/1221880050951176192?lang=he>

- Davenport C., & Smialek J. (2020, September 8). Federal report warns of financial havoc from climate change, *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/09/08/climate/climate-change-financial-markets.html>
- The White House (2017, December). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The White House (2015, February). *National Security Strategy of the United States of America*, P. 12. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf