

## בניית חוסן חברתי ואמון בעידן מגפת וירוס קורונה והסיכונים הגלובליים:

### גישה אינטגרטיבית של אדם וחברה

#### דו"ח מסכם למשרד המדע

שלמה מזרחי, ערן ויגודה-גדות, ניסים כהן

המחקר הנוכחי נעשה בתקופת משבר הקורונה במטרה לבחון היבטים הקשורים לחוסן חברתי, אמון ושיתוף פעולה במצבי חירום בכלל ובתקופת המשבר הנוכחי בפרט. תקופת המחקר הייתה קצרה במיוחד – 4 חודשים (מאי-אוגוסט 2020) – וגם תקציב המחקר הוגדר באופן ממוקד מאוד. ייעודו העיקרי של המחקר היה בניית מערך מחקר לסדרה של משתנים תלויים הקשורים לניהול מצבי חירום בממשק עם אזרחים ובחינתו באמצעות סקר מקיף בקרב מדגם מייצג של אזרחי ישראל. בניית מערך המחקר נשענה על מחקרים רבים שערכו החוקרים בהקשר של אמון במגזר הציבורי, שיתוף וחוסן חברתי ובשנים האחרונות גם בחינה מעמיקה של ניהול מצבי חירום בממשק בין המגזר הציבורי לחברה ( Mizrahi et al, 2019; Mizrahi et al, submitted June 2020; Mizrahi et al, submitted November 2020). יתר על כן, לאור מספר סקרים שערכו החוקרים בתחום החירום לפני משבר הקורונה ובשיא הגל הראשון ישנה פרספקטיבה השוואתית שיכולה ללמד על אופן ומידת ההשפעה של מצב חירום מתמשך על החוסן החברתי, אמון ומוכנות לשתף פעולה מצד האזרחים. באופן ספציפי בחן המחקר את הערכות ועמדות הציבור, ואת הגורמים להם, לגבי 4 מימדים של החוסן החברתי – אמון בגופי חירום ובסקטור הציבורי, הערכת האפקטיביות של המענה השלטוני למצב החירום, המוכנות לשלם להשקעה במוכנות לחירום והמוכנות לציית להנחיות הממשלה. על בסיס מחקרים קודמים, אנו טוענים שמימדים אלו מרכיבים ומשקפים את מידת החוסן החברתי ולפיכך הסבר הגורמים שמשפיעים עליהם ילמד על דרכים אפשריות לחיזוק החוסן החברתי לקראת ובעת מצבי חירום חמורים ומתמשכים. בעוד שמחקרים קודמים בנושא חוסן חברתי בעת חירום מתמקדים בתחושות האזרחים לגבי מצב החירום והסביבה החברתית, ואחרים מתמקדים במוצא אתני כמנבא חוסן אישי, קהילתי ולאומי או בחשש מסכנה ותסמיני דחק (Kimhi, Dror and Sterne, 2017; Kimhi et al., 2020), הרי שבמחקר זה מושם הדגש על השפעות של גורמים הנוגעים לניהול המשבר ע"י הסקטור הציבורי, ליחסי הגומלין בין האזרחים לסקטור הציבורי גורמים מבניים נוספים לצד משתנים כמו חשש מאירוע חירום ומידת המוכנות. שילוב מעין זה מספק הסבר מקיף למקורות החוסן החברתי, אמון במערכות ציבוריות ושיתוף הפעולה בין האזרחים לממשלה. השיח הציבורי בתקופת הקורונה מדגיש רבות את חשיבות אמון הציבור במערכות החירום השונות כמו גם שיתוף הפעולה של הציבור לשם השגת צמצום ההדבקה והנזקים הנלווים. בדו"ח הקודם מתאריך 1.6.20 דיווחנו על ממצאים מתקדמים מסקר שנערך בשיא משבר הקורונה מרץ-אפריל 2020 ומספר מודלים מחקריים אותם יש לפתח ולדייק מעט יותר. ההתקדמות מאז כוללת הפצת סקר וניתוח ממצאים ראשוניים. להלן עיקרי הממצאים התיאוריים בהשוואה לסקרים קודמים.

### שיטה

מחקר זה בוחן את קשרי הגומלין בין מספר רב של משתנים בלתי תלויים לבין ארבעה משתנים תלויים. הוא מתבסס על סקר שהופץ בקרב מדגם מייצג של 813 משיבים מקרב האוכלוסייה הישראלית בסוף יולי 2020 במהלך התפשטות התחלואה לקראת שיאו של הגל השני. המחקר מנתח את הנתונים שנאספו בתקופה זו ואף משווה אותם לנתונים בתחום החירום ומשבר הקורונה באמצעות סקרים שהופצו לפני המשבר (יוני 2019) ובשלב השיא של הגל הראשון (סוף מרץ-תחילת אפריל 2020). הסקרים הופצו ע"י מכון iPanel כאשר בסקר טרום קורונה השתתפו 602 משיבים, ובסוף מרץ-תחילת אפריל, 970 נשאלים. בכל הסקרים המדגם מייצג וכולל גם ייצוג של קבוצות מיעוט בחברה הישראלית. כל הנתונים שידווחו להלן הינם על סקלה של 1-6 כאשר 1 מייצג הערכה נמוכה מאוד ו-6 מייצג הערכה גבוהה מאוד.

להלן דיווחו ממצאים תיאוריים עיקריים באופן השוואתי ולאחר מכן נציג ניתוחים מתאמיים מקיפים בנוגע לארבעת המשתנים התלויים באמצעות תכנת SPSS וניתוח משוואות מבניות בתכנת AMOS. לבסוף נציג את התובנות העיקריות העולות מהמחקר ומסקנות מעשיות יישומיות לתחום החירום בכלל ולמשבר הקורונה בפרט.

### ממצאים תיאוריים עיקריים

המחקר בוחן סוגיות של אמון, שביעות רצון, הערכת ביצועי הגופים המטפלים במשבר, כמו גם עמדות של הציבור לגבי דרכי ההתמודדות הנכונות עם המשבר, ומוכנותו לקחת חלק פעיל בהתמודדות כזאת. הנתונים מצביעים על תהליך למידה שעבר הציבור הישראלי בין התקופות והפקת לקחים אשר מתבטאים בירידה משמעותית באמון ושביעות הרצון כלפי כל הגופים הרלבנטיים ובמיוחד משרד הבריאות והמטרה. האמון בדיווחי התקשורת האלקטרונית והעיתונות המודפסת ירד גם כן. הנתונים ההשוואתיים המפורטים מופיעים בנספח 1.

ממצא בולט הוא ירידה משמעותית באמון והערכת ביצועים של הממשל והממשלה בהקשר למשבר הקורונה אבל מוכנות יחסית גבוהה לציית להוראות הממשלה בהקשר זה. אנו מגדירים זאת "פרדוקס הקורונה". בשלב זה ניתן לשער שהפרדוקס נובע מחשש גדול יותר של הציבור מהנגיף מאשר מהממשלה וכן שייטכן שזוהי תחילתו של תהליך שיוביל לירידה בציות. אפשרות נוספת היא שהציבור הישראלי רואה בממשלה גוף יחיד שיכול לטפל בבעיות ולא מסוגל לחשוב על דרכי התמודדות אחרים. כלומר המודל המנטלי של פתרון בעיות בתרבות הישראלית הוא הסתמכות על הממשלה ופנייה אליה ואילו פתרונות של חברה אזרחית ושוק חלשים הרבה יותר. בהמשך, נציע הסבר על בסיס ניתוח מתאמי.

הממצאים המפורטים מסקר הגל השני מופיעים בנספח 2. בכל הקשור להערכת ביצועי הגופים המטפלים במשבר, ההערכות במהלך הגל השני נמוכות מאוד ומשקפות את תהליך הלמידה שעבר הציבור. הערכת הציבור את היעילות והאפקטיביות של המענה השלטוני למשבר ירדה ממוצע של 3.30 בשיא הגל הראשון ל-2.70 בשיא הגל השני, כאשר קרוב ל-70% מהמשיבים מעריכים שהמענה השלטוני למשבר אינו מוצלח. יתר על כן, בשיא הגל השני העריכו המשיבים פרמטרים ספציפיים של ניהול המשבר והערכותיהם נמוכות למדי. ככלל, מעל 70% מהמשיבים נותנים הערכה נמוכה לביצועים בניהול המשבר בהיבטים הבאים: הפתרונות שסיפקה הממשלה התאימו לרוב צרכי ההתמודדות עם המשבר, הממשלה סיפקה את הפתרונות להתמודדות עם המשבר בזמן, המידע שסופק על ידי הגורמים הרשמיים היה אמין ומספק, המעורבות האישית של ראש הממשלה הייתה מועילה ואמינה, הניהול של בכירי מערכת הבריאות והמידע שניתן על ידם נתנו לי בטחון והועילו. בכל הקשור לניהול היציאה מהסגר וניהול שגרת קורונה קרוב ל-80% מהמשיבים מעריכים את הביצועים כנמוכים.

מבחינת הערכת המוכנות של הגופים השונים למצב החירום, מגן דוד אדום, פיקוד עורף ובתי חולים וקופות חולים קיבלו הערכות גבוהות יחסית ביולי 2020 ואילו משרדי הממשלה קיבלו הערכות נמוכות. רשויות מקומיות והמטרה קיבלו הערכות בינוניות. הערכות אלו דומות לסקרים קודמים.

בפרספקטיבה של הגל השני ביולי 2020 ביקשנו להבין מה חושב הציבור הישראלי לגבי דרכי התמודדות נכונות עם המגיפה והמשבר. בקרב הציבור קיימת הסכמה רחבה למדי שהטלת סגר הכרחית להתמודדות עם התפרצות מגיפה (ממוצע: 3.85) ושניתן להתמודד עם מגיפה רק באמצעות הגברת ריחוק חברתי (שמירת מרחק, צמצום התקהלויות וכדומה) (ממוצע: 4.4). עם זאת, נמצא כי ישנה הסכמה פחותה יותר עם ההיגד "כשמתפרצת מגיפה יש לסגור באופן מיידי את רוב מקומות העבודה" (ממוצע: 3). קיימת הסכמה רחבה מאוד שהממשלה צריכה לשלם למי שאיבד את פרנסתו בעקבות המגיפה (ממוצע: 5.1) ובמידה פחותה יותר הסכמה עם ההיגדים "הדבר החשוב ביותר הוא להפחית ככל הניתן את מספר הנפטרים כתוצאה מהמגיפה" (ממוצע: 4.42), ו"בתקופת מגיפה יש להתמקד בעיקר בשמירה על בריאות הציבור" (ממוצע: 4.7).

בכל הקשור למוכנות הציבור לשתף פעולה עם צעדי הממשלה בניהול המשבר ונכונותו לתרום למאמץ, ניתן לומר שהנכונות לציית לממשלה עומדת על ממוצע בינוני-גבוה, אך המוכנות לשלם בפועל כדי להתמודד עם המשבר פחותה הרבה יותר. בהיבט הציות והסכמה לצעדי הממשלה קיימת הסכמה בינונית-גבוהה עם ההיגדים הבאים: אני מוכן להשקיע רבות כדי להתכונן באופן אישי למצבי חירום (ממוצע: 4.12), אני מוכן לנהוג על פי הנחיות של משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים להתמודדות עם המשבר, גם אם הן מקשות עליי ביום יום (ממוצע: 4.4), אני מוכן לקבל קנס כספי אם לא אמלא אחר הנחיות להתמודדות עם המגיפה (ממוצע: 4.13). אך בכל הקשור להשתתפות אקטיבית ותשלום עבור מוכנות למצב החירום הנכונות קטנה בהרבה כפי שמשקף ממענה על ההיגדים הבאים: אני מוכן לשלם כסף כדי שהמדינה והגורמים הרלוונטיים בה יוכלו להתכונן למצבי חירום (ממוצע: 2.9), אני מעוניין שהמדינה תגדיל את ההוצאה על התכונות למצבי חירום על חשבון שירותים אחרים (שירותי חינוך, פיתוח כלכלי, תחבורה וכדומה) (ממוצע: 3.4), אני מוכן לשלם מיסים והיטלים שיעודם יהיה באופן בלעדי להתמודדות עם משבר הקורונה (ממוצע: 2.9).

ממצאים אלו הינם מפתח לקבלת החלטות וקביעת מדיניות מבוססת נתונים, שכן יש להבין את עמדות הציבור בבואנו להחליט על צעדים שיחולו עליו. בחינת עמדות הציבור באופן שוטף היא גם מנגנון חשוב לשיתוף ציבור בהחלטות ובאחריות ולפיכך מומלץ לעצב מנגנון שיטתי של איסוף נתונים כאלו.

## מימדי החוסן החברתי - ממצאים מתאמיים – הסבר 4 משתנים תלויים

המחקר בחן ארבעה מימדים של החוסן החברתי – אמון בגופי חירום ובסקטור הציבורי, הערכת האפקטיביות של המענה השלטוני למצב החירום, המוכנות לשלם להשקעה במוכנות לחירום והמוכנות לציית להנחיות הממשלה.

### אמון בסקטור הציבורי ובגופי חירום

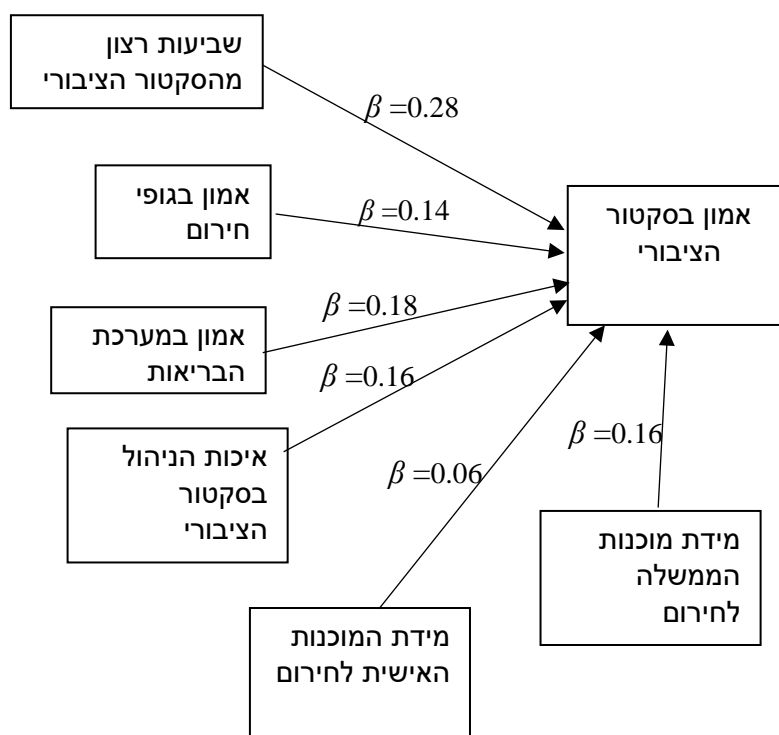
המחקר בחן את מידת האמון בסקטור הציבורי כחלק ממחקר אורך רב שנים ואת מידת האמון בגופי חירום. אמון הציבור בסקטור הציבורי יכול להשפיע על מוכנותו לשתף פעולה עם ההתמודדות במשבר ולכן הוא מרכיב משמעותי בחוסן החברתי. במחקר זה בחנו את הגורמים המשפיעים על אמון זה ובהמשך בדקנו כיצד אמון בסקטור הציבורי ובגופי חירום משפיע על משתנים אחרים כמו מוכנות לשלם ומוכנות לציית.

הממצאים לגבי המשתנים המשפיעים על אמון בסקטור הציבורי ואמון בגופי חירום מוצגים בתרשים 1 ותרשים 2 בהתאמה.

תרשים 1 – הגורמים המשפיעים על אמון הציבור בסקטור הציבורי

שונות מוסברת (adj R<sup>2</sup>) – 65%

הנתונים הינם מדדי הקשר בין המשתנים בשני קצות החיצים. כל הנתונים מובהקים סטטיסטית.



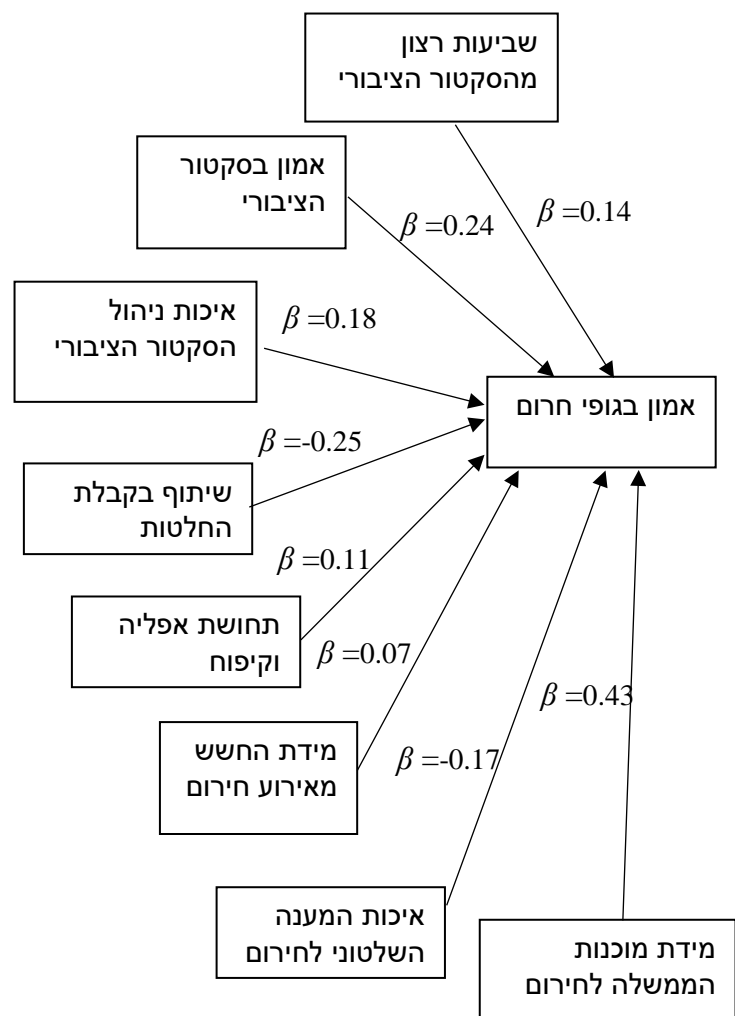
האמון של אזרחי ישראל בסקטור הציבורי בתקופת משבר הקורונה בינוני (ממוצע של 3.36 על סקלה של 1-6) ואינו שונה באופן משמעותי ממידת האמון בשגרה. תרשים 1 מלמד שאמון בסקטור הציבורי בתקופת המשבר קשור באופן חיובי לשביעות רצון מהסקטור הציבורי, לאיכות הניהול בסקטור הציבורי, לאמון בגופי חירום, לאמון במערכת הבריאות, ומידת המוכנות האישית והממשלתית לחירום. ניתן להסיק שהציבור מגבש את תפיסתו לגבי אמון בסקטור הציבורי בעת משבר על בסיס הערכתו את תפקוד הסקטור הציבורי, מידת האמון שיש לו בגופים המטפלים ישירות במצב החירום והערכת מידת המוכנות לחירום – הן האישית והן הממשלתית. כוח ההסבר של משתנים אלו רב (65%). כלל המשתנים הקשורים לאמון הינם משתנים שהתפיסות לגביהם גובשו בעיקר לפני תחילת המשבר ולא כוללים שיטות פעולה, אסטרטגיות או התנהגויות ולפיכך קשה לגזור ממודל זה המלצות

מעשיות לפעולות שיש לבצע תוך כדי המשבר. מנגד, הניתוחים בהמשך מלמדים שאמון הוא משתנה שולי יחסית בכל הקשור לטיפול במשבר.

## תרשים 2 – הגורמים המשפיעים על אמון הציבור בגופי חירום

שונות מוסברת (adj R<sup>2</sup>) – 46%

הנתונים הינם מדדי הקשר בין המשתנים בשני קצות החיצים. כל הנתונים מובהקים סטטיסטית.



האמון של אזרחי ישראל בגופי חירום בתקופת משבר הקורונה גבוה יחסית (ממוצע של 4.59 על סקלה של 1-6) ואינו שונה באופן משמעותי ממידת האמון בשגרה כפי שנמדד למשל בסקר 2018. תרשים 2 מלמד שמערך המשתנים שמסבירים אמון בגופי חירום רחב יותר מאלו שמסבירים את האמון בסקטור הציבורי. ממצא זה תואם את הממצאים בסקר שנעשה ב-2018 ופורסמו במאמר מדעי (Mizrahi et al, 2019). ניתן לחלק את המשתנים המסבירים לשלוש קבוצות עיקריות: 1. משתנים שקשורים להערכת הסקטור הציבורי – שביעות רצון מהסקטור הציבורי, אמון בסקטור הציבורי ואיכות הניהול בסקטור הציבורי; 2. משתנים שקשורים ליחסי הגומלין בין האזרחים לסקטור הציבורי – שיתוף אזרחים בקבלת החלטות ותחושת אפליה וקיפוח; 3. משתנים שקשורים למצב החירום – מידת החשש מאירוע חירום, מידת מוכנות הסקטור הציבורי לחירום ואיכות המענה השלטוני לחירום. מבין כלל המשתנים, המשתנה שנמצא במתאם הגבוה ביותר עם אמון בגופי חירום הינו מידת המוכנות של הממשלה למצב חירום ( $\beta=0.43$ ).

מבין המשתנים שמשתייכים לקבוצה הראשונה, אמון הציבור כלפי הסקטור הציבורי נמצא במתאם הגבוה ביותר עם אמון בגופי חירום. ממצא זה עקבי עם הממצאים בסקר שנערך ב- 2018 ומעיד על כך שמשבר הקורונה השפיע בצורה מעטה על היבט זה בהסבר. יתר על כן, הזיקה בין אמון בסקטור הציבורי בכלל לבין אמון בסקטור ספציפי היא תופעה שהובחנה בספרות. מכאן שיש חשיבות לשמור באופן עקבי על אמון גבוה בסקטור הציבורי משום שהוא מקרין על תחומים ספציפיים. מעבר לכך, אמון בסקטור הציבורי הוא אחד המרכיבים הדומיננטיים של תפיסת חוסן לאומי (Canetti et al, 2014). בתחום החירום בפרט, שימור עקבי של אמון כלפי הסקטור הציבורי יחזק את האמון בגופי חירום ובכך ישפר את המוכנות למצבי חירום.

בכל הקשור למשתנים שמשתייכים לקבוצה השנייה, הממצאים מעלים פרדוקס מסוים שכן המשתנה שיתוף בקבלת החלטות נמצא במתאם שלילי וגבוה יחסית עם אמון בגופי חירום, בעוד שבניתוח שהתבסס על סקר 2019 הקשר היה חיובי ובכך תומכת גם הספרות. יתכן וישנה השפעה של משבר הקורונה באופן שיוצר חשדנות כלפי מנגנוני שיתוף ולכן הם מובילים דווקא להחלשת האמון בגופי חירום. לחילופין, יתכן וישנם קשרים מורכבים יותר שיוצרים את ההשפעה הזאת כפי שעולה למשל מהניתוחים להלן בנוגע למשתנים תלויים נוספים.

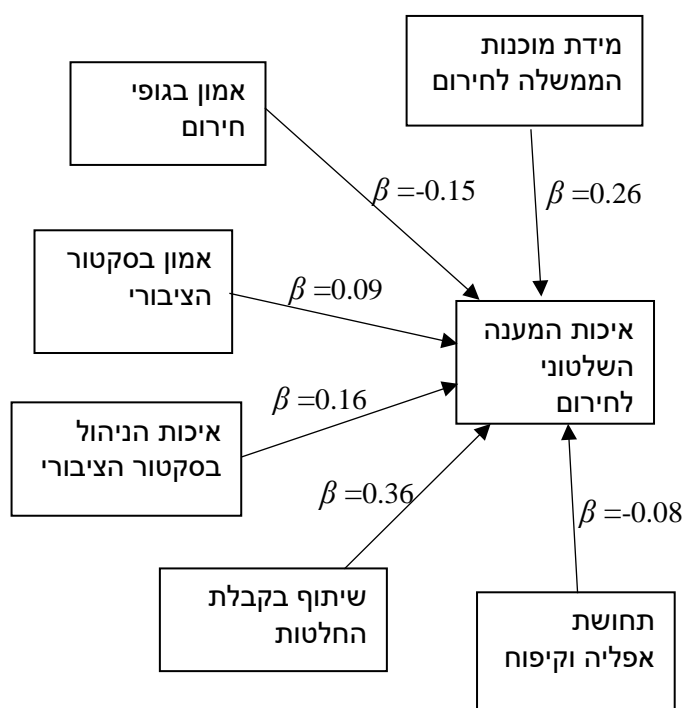
### איכות המענה השלטוני לחירום

אחד ההיבטים המשמעותיים בחוסן החברתי והלאומי הינו התחושה בקרב האזרחים שהממשלה נותנת מענה אפקטיבי לצרכי הציבור ובמיוחד בעת התמודדות עם משברים ומצבי חירום. לפיכך, המחקר בוחן את הגורמים המשפיעים על תפיסת האזרחים את איכות המענה השלטוני לחירום. תרשים 3 מציג את המתאמים שנמצאו.

תרשים 3 – הגורמים המשפיעים על תפיסות הציבור לגבי איכות המענה השלטוני

שונות מוסברת (adj R<sup>2</sup>) – 52%

הנתונים הינם מדדי הקשר בין המשתנים בשני קצות החיצים. כל הנתונים מובהקים סטטיסטית.



הערכת הציבור בישראל את איכות המענה השלטוני למשבר הקורונה נמוכה למדי (ממוצע של 2.54 על סקלה של 1-6). יתר על כן, בהשוואה להערכות בתחילת המשבר ניכרת ההפנמה שניהול המשבר ע"י הממשלה אינו אפקטיבי ומועיל במידה מעטה. המשתנים הבולטים שקשורים להערכת איכות המענה השלטוני הינם שיתוף בקבלת החלטות (β = 0.36) ומידת מוכנות הממשלה לחירום (β = 0.26). ממצאים אלו עקביים עם אלו שנתחו בסקר שנערך בשיא הגל הראשון (סוף מרץ 2020) והוצגו במאמר מחקרי ( Mizrahi et al, submitted July )

2020). עולה מכך שלשיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות עשויה להיות תרומה משמעותית להערכה חיובית של מאמצי הממשלה בין השאר משום שנוצרת אחריות משותפת.

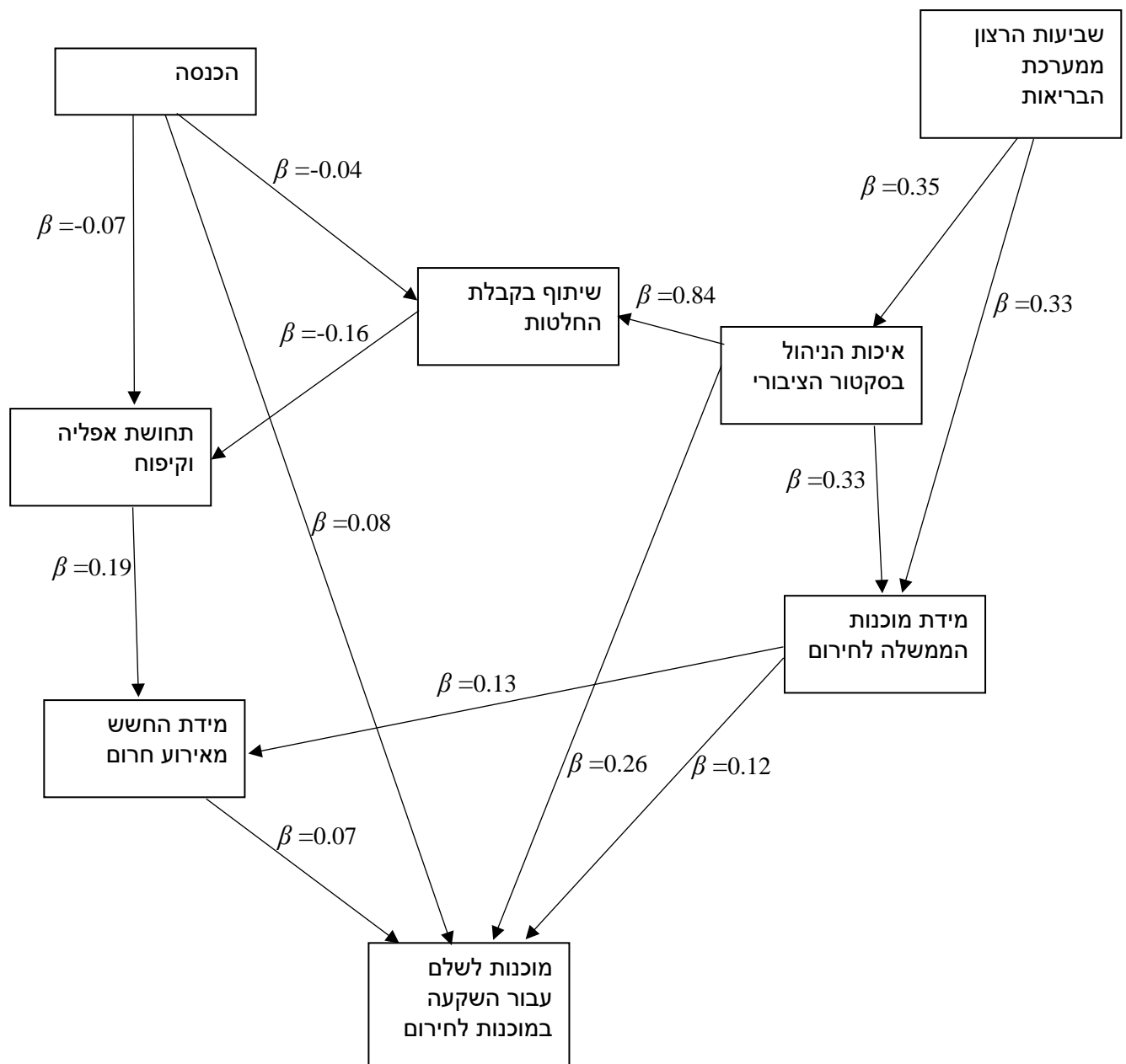
#### המוכנות לשלם עבור השקעה ממשלתית במוכנות לחירום

מימד עיקרי בחוסן החברתי והלאומי הינו מוכנות הציבור לשותף פעולה עם מדיניות הממשלה, במיוחד בעת משבר בקנה מידה גלובלי כמו משבר הקורונה. שיתוף פעולה מעין זה יכול להתבטא באופן אקטיבי – מוכנות לשלם ולתרום למאמצי הממשלה – ובאופן פאסיבי – מוכנות לציית להנחיות הממשלה. ראשית, נבחן את הגורמים המשפיעים על המוכנות לשלם כפי שעולה בתרשים 4.

תרשים 4 – הגורמים המשפיעים על תפיסות הציבור לגבי המוכנות לשלם עבור השקעה במוכנות לחירום

ניתוח משוואות מבניות (SEM). מדדי ההתאמה טובים.

הנתונים הינם מדדי הקשר בין המשתנים בשני קצות החיצים. כל הנתונים מובהקים סטטיסטית.



מוכנות הציבור הישראלי לשלם עבור השקעה במוכנות לחירום הינה נמוכה למדי (ממוצע של 2.54 על סקלה של 1-6). בהתאם לתרשים, ניתן להסביר את חוסר המוכנות לשלם בהערכות נמוכות יחסית של מוכנות הממשלה לחירום ושל האפקטיביות של פעולותיה כפי שמתבטא במשתנים שביעות רצון ממערכת הבריאות, איכות הניהול בסקטור הציבורי ומידת מוכנות הממשלה לחירום. קבוצת משתנים נוספת שעשויה להסביר חוסר מוכנות לשלם עבור שיפור המוכנות לחירום כוללת תפיסות ותחושות של האזרח ביחס למערכת. תחושות של אפליה וקיפוח שמגובות גם בהכנסה נמוכה ובתחושות של היעדר מעורבות ושיתוף בקבלת החלטות יוצרות אפקט מצבר של אי מוכנות לשלם ולהשתתף באופן אקטיבי במאמצי הממשלה להתמודדות עם המשבר. תחושות ניכור אלו הינם משתנה מכריע בעיצובו של חוסן חברתי ולאומי ולפיכך מדיניות הממשלה חייבת לתת מענה לכך. חשוב לציין שאמון אינו קשור באופן מובהק למוכנות לשלם ואנו משערים שהדבר נובע מכך שאמון מגדיר תפיסות לגבי העתיד ואילו מוכנות לשלם הינה פרמטר התנהגותי עכשווי ולפיכך הציבור משתמש בהערכות לגבי הפעילות העכשווית של המגזר הציבורי בהערכת נכונותו לשלם.

#### המוכנות לציית להנחיות ומדיניות הממשלה בעת חירום

בהמשך למימד האקטיבי של מוכנות הציבור לשתף פעולה עם הממשלה, בחן המחקר גם את המימד הפאסיבי – מוכנות לציית להנחיות הממשלה. תרשים 5 מציג את הממצאים בנוגע לכך.

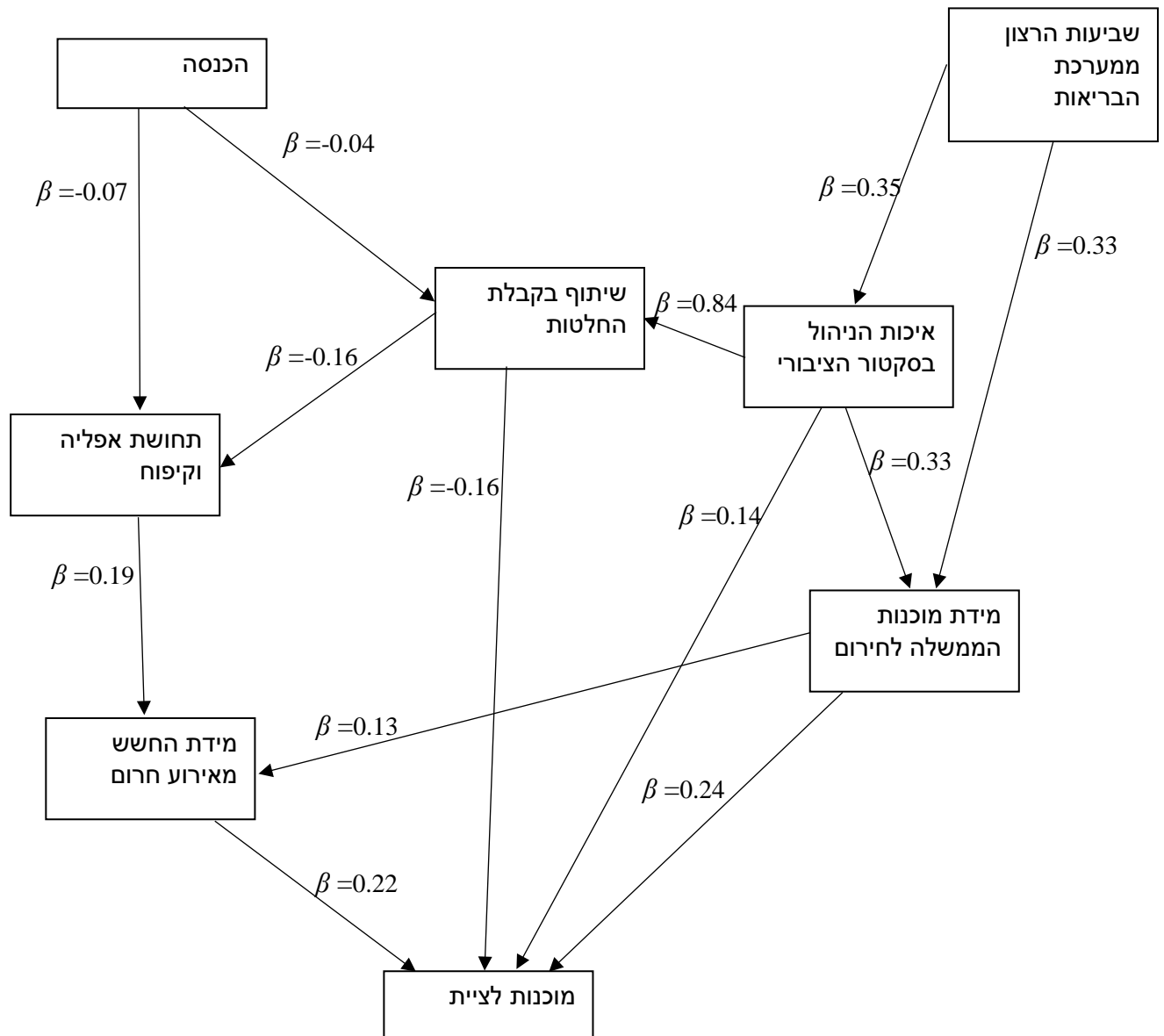
מוכנות הציבור הישראלי לציית להנחיות ומדיניות הממשלה בעת חירום גבוהה למדי (ממוצע של 4.27 על סקלה של 1-6). ישנו לפיכך פער גדול מאוד בין המימד האקטיבי למימד הפאסיבי של מוכנות הציבור לשתף פעולה עם הממשלה ולכך השפעה גם על החוסן החברתי והלאומי. ניתן לנסות להבין את הסיבות לפער באמצעות השוואה בין מודל המחקר שמסביר את מוכנות לשלם למודל המחקר שמסביר את המוכנות לציית. ההשוואה בין המודלים מלמדת שמרבית המשתנים והקשרים דומים בין התרשימים. גם כאן ניכר היעדרו של משתנה האמון וההסבר שאנו מציעים דומה להסבר שהוצע לגבי מוכנות לשלם. ההבדל העיקרי הוא שקיים קשר ישיר ושלילי בין שיתוף בקבלת החלטות למוכנות לציית ואילו קשר עקיף (מתווך) בלבד בין שיתוף בקבלת החלטות לבין מוכנות לשלם. יתר על כן, שיתוף בקבלת החלטות מתווך בין הכנסה לבין מוכנות לציית בעוד הקשר של הכנסה למוכנות לשלם הינו קשר ישיר. הבדל נוסף הוא שהקשר בין חשש מאירוע לחירום לבין מוכנות לציית גדול פי 3 מהקשר בין חשש מאירוע חירום לבין מוכנות לשלם.

על בסיס הבדלים אלו אנו מסיקים שהחשש מפגיעה כתוצאה מהמשבר שהפך להיות מוחשי במהלך משבר הקורונה מגביר את המוכנות לציית משום שהקשר בין ציות לבין הקטנת הסיכון להיפגע הופך מוחשי ביותר. לעומת זאת, המוכנות לשלם פחות מושפעת מכך משום שהיא תלויה בעיקר בסיכויים שמייחס הציבור להחזר חיובי ולהשקעה אפקטיבית אשר תלויים בעיקר ביכולות הממשלה. הסבר זה נתמך גם בהבדל בכל הקשור לשיתוף בקבלת החלטות. לאור הערכה נמוכה של יכולות הממשלה, שיתוף בקבלת החלטות נתפס כנראה כדרך להטיל את האחריות על הציבור ולכן זה מפחית את הנכונות לציית כפי שעולה מהקשר הישיר והשלילי בין שיתוף בקבלת החלטות לבין מוכנות לציית. בהקשר של מוכנות לשלם השפעה זו עקיפה בלבד.

תרשים 5 – הגורמים המשפיעים על תפיסות הציבור לגבי המוכנות לציית להוראות הממשלה בעת חירום (משבר הקורונה)

ניתוח משוואות מבניות (SEM). מדדי ההתאמה טובים.

הנתונים הינם מדדי הקשר בין המשתנים בשני קצות החיצים. כל הנתונים מובהקים סטטיסטית.



#### תובנות עיקריות

מחקר זה בחן 4 מימדים של החוסן החברתי – אמון בגופי חירום ובסקטור הציבורי, הערכת האפקטיביות של המענה השלטוני למצב החירום, המוכנות לשלם להשקעה במוכנות לחירום והמוכנות לציית להנחיות הממשלה. המחקר התמקד בסקר שנערך במהלך הגל השני של משבר הקורונה ביולי 2020 והשווה את הנתונים גם לממצאי סקר שנערך במהלך הגל הראשון וכן לפני משבר הקורונה. הממצאים מלמדים שהאמון בסקטור הציבורי הינו יציב למדי ברמה בינונית לאורך כל התקופות בעוד שהאמון בגופי חירום יציב אך גבוה יחסית. הערכת האפקטיביות של המענה השלטוני נמוכה יחסית וירדה לאורך התקופה. המוכנות לשלם להשקעה במוכנות לחירום יציבה אך



נמוכה לאורך התקופה בעוד שהמוכנות לציית להנחיות ומדיניות הממשלה גבוהה למדי במהלך הגל השני של משבר הקורונה.

הניתוחים המורכבים שנעשו לגבי הממצאים המחקריים מהסקרים עד כה מלמדים שאמון בגופי חירום קשור לתחושת האיום, הערכת המוכנות האישיה והמערכתית לחירום ולאמון בגופי הסקטור הציבורי בכלל. הדבר מתבטא בנתוני תקופת הקורונה בכך שהאמון בגופים שמטפלים במשבר באופן ישיר גדל ככל שישנה יותר מודעות לחומרת האיום.

כמו כן, המוכנות לשלם ולשתף פעולה עם מאמצים להתמודדות עם משבר קשורה גם היא לתחושת האיום ולהערכת המוכנות האישיה, אך גם לתגובתיות חזקה והוגנת של הסקטור הציבורי לדרישות וציפיות הציבור (שיכולה להתבטא בתחושת שיתוף הציבור בקבלת החלטות). תחושות של אפליה והיעדר קשב לציבור לא יעודדו שיתוף פעולה. נמצא שאמון אינו משפיע בהכרח על מוכנות לשתף פעולה באופן אקטיבי עם הממשלה. המוכנות לציית להנחיות ומדיניות הממשלה תלויה בעיקר בתחושת האיום והחשש מפגיעה בעת המשבר ובמידה פחותה יותר ביכולות הממשלה. גם במקרה זה בולט היעדרו של משתנה האמון כמשתנה שיכול להסביר את המוכנות לציית בעת משבר. עולה מכך שבעת משבר חמור אנשים נוטים להתמקד בהערכות לגבי מצבם למול מצב החירום ופחות בהערכות שנוגעות לכוונות עתידיות אותן מגלם מושג האמון.

יתר על כן, הערכה חיובית של הציבור בכל הנוגע לניהול המשבר תגביר את שיתוף הפעולה והאמון בממשלה. ניתוח הנתונים מלמד שהערכה חיובית כזאת קשורה להיענות ושיתוף הציבור וכן להמשך פעילות שגרתית של השירותים הציבוריים. ההערכה הנמוכה שמקבלים משרדי הממשלה הינה לפיכך בעייתית משום שהיא מצביעה על יכולות ניהול נמוכות אשר נחלשות אף יותר בעת משבר וניכר שהציבור ער לעובדה זו.

הניתוחים מלמדים על השפעות מורכבות של המשתנה שיתוף בקבלת החלטות על היבטי החוסן החברתי והלאומי. מצד אחד, שיתוף בקבלת החלטות מגביר את האמון בסקטור הציבורי ובגופי חירום וכן יוצר שיתוף באחריות אשר מובילה להערכות חיוביות של אפקטיביות המענה השלטוני. מצד שני, במידה וההערכות לגבי יכולות הממשלה נמוכות הרי ששיתוף בקבלת החלטות יוצר תחושה של התנערות מאחריות מצד הממשלה והטלתה על האזרחים ולפיכך המוכנות לציית להנחיות הממשלה תפחת. המשמעות המעשית היא שיש להתייחס למורכבות הרבה שטמונה ביחסי הגומלין בין הממשלה לאזרחים ולהתוות מנגנונים שישתפו ציבור ויגיבו לדרישות אזרחים בצורה אמיתית ובונה ולא כדרך להתנער מאחריות.

### יישומים למדיניות

- שביעות רצון ואמון הציבור מביצועי הסקטור הציבורי יציבים יחסית בתקופות שגרה, בין שגרה לחירום ותוך כדי אירוע החירום. עם זאת, הללו מושפעים מתחושת האיום. יצירת תחושת איום חזקה שתתברר ככוזבת עלולה לפגוע באמון בצורה משמעותית. לפיכך, חשוב לשמור על פרופורציות בתחזיות ולהדגיש את המקורות עליהם מתבססת הערכת האיום, לספק תחזית ריאלית, ברורה והגיונית.
- על מנת להשיג שיתוף פעולה של הציבור יש לשמור על תגובתיות חזקה והוגנת של הסקטור הציבורי לדרישות וציפיות הציבור. אלו יכולים להיות מושגים ע"י שיתוף ציבור ושקיפות בקבלת החלטות. שיתוף שכזה יכול להיות מושג באמצעות שיתוף מקוון, בחינת עמדות הציבור באופן שוטף והתייחסות ישירה אליהם, פתיחת מערכת לקבלת עמדות הציבור, ועל ידי הפגנת היענות מהירה לצרכים, מתן תשובות לבעיות, קיום הבטחות הממשלה ואכיפה הוגנת. בכל אלו חשוב להבנות מנגנוני שיתוף אמיתיים ולא כדרך להתנער מאחריות.
- יש להשתדל לשמור על שגרת הספקת שירותים איכותית לאורך כל תקופת המשבר משום שזה מקרין יציבות ומחזק את הערכת הביצועים בעת משבר. אלו מחזקים את מימדי החוסן החברתי והלאומי.
- השחיקה בתחושת המחויבות והסולידריות החברתית מלמדת שיש למסד ערוצי פעולה ממשליים, מקומיים וקהילתיים כדי להבטיח מענה שיטתי וארוך טווח למצוקות שמתעוררות בעת חירום.

## מקורות

Canetti, Daphna., Israel Waismel-Manor, Naor Cohen and Carmit Rapaport. (2014). What does national resilience mean in a democracy? Evidence from the United States and Israel. *Armed Forces & Society*, 40(3), 504-520.

Kimhi, Shaul., Hadas, Marciano., Yohanan, Eshel., and Bruria, Adini,. (2020). Recovery from the COVID-19 pandemic: Distress and resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101843.

Kimhi, Shaul., Gal, Dror,. and Sterne, Sapir,. (2017). Resilience among students from the majority and minority group: The Israeli case. *Journal of Psychology & Behavioral Science*, 5(1), 37-46.

Mizrahi, Shlomo, Eran Vigoda-Gadot and Nissim Cohen. (2019). Drivers of trust in emergency organizations networks: the role of readiness, threat perceptions and participation in decision making. *Public Management Review*, Online, DOI: 10.1080/14719037.2019.1674367.

Mizrahi, Shlomo, Eran Vigoda-Gadot and Nissim Cohen. (Submitted June 2020). How Well They Manage Crisis? Government's Effectiveness during the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*.

Mizrahi, Shlomo, Adar Ben-Eliyahu, Nissim Cohen, Uri Hertz, Rotem Miller-Mor, Efrat Mishor, and Eran Vigoda-Gadot. (Submitted November 2020). Put Your Money in Your Safety: A Longitudinal Study of Citizens' Willingness to Pay for Emergency Readiness during the COVID-19 Crisis. *Public Administration Review*.

**נספח 1 - נתונים השוואתיים - ממוצעים על סקלה של 1-6****הערכת שביעות רצון ואמון**

סקר טרום קורונה 620 – יוני 2019 – נשאלים	שיא גל ראשון – אמצע אפריל 2020 –291 נשאלים	שיא גל ראשון – סוף מרץ 2020 – 679 נשאלים	שיא הגל השני – יולי 2020 – 813 נשאלים	
3.08	3.30	3.23	2.69	היעילות והאפקטיביות של המענה השלטוני למשבר
3.58	3.73	3.85	3.27	שביעות רצון – משרד הבריאות
3.37	4.05	3.92	3.96	שביעות רצון – בתי חולים
3.99	4.25	4.17	4.17	שביעות רצון – קופות חולים
4.69	4.70	4.73	4.71	שביעות רצון – מגן דוד אדום
3.27	3.40	3.44	3.36	שביעות רצון – בתי משפט
3.18	3.69	3.63	2.92	שביעות רצון – משטרה
4.64	4.70	4.63	4.58	שביעות רצון – כיבוי אש
3.45	3.54	3.72	2.98	אמון – משרד הבריאות
3.50	3.96	3.91	3.7	אמון – בתי חולים
4.10	4.26	4.27	4.05	אמון – קופות חולים
4.62	4.78	4.71	4.66	אמון – מגן דוד אדום
3.26	3.71	3.63	2.94	אמון – משטרה
3.55	3.61	3.57	3.37	אמון – בית המשפט העליון
4.28	4.49	4.34		אמון – מערך סייבר לאומי
4.53	4.89	4.65	4.43	אמון – צה"ל
4.52	4.77	4.62	4.45	אמון – פיקוד עורף
3.85	4.04	3.94		אמון – רשות חירום לאומית (רח"ל)
4.55	4.89	4.69	4.32	אמון – שב"כ
4.45	4.81	4.61	4.25	אמון – מוסד
3.66	3.71	3.74	3.35	אמון – דיווחי מערכת השידור הציבורית והמפוקחת (תאגיד "כאן", ערוצים מסחריים)
3.09	3.27	3.28	3.08	אמון – דיווחי העיתונות המודפסת והמקוונת
2.89	3.00	2.83	2.87	אמון – רשתות החברתיות והדיווחים המועברים בהן

**מדדים התנהגותיים**

סקר טרום קורונה 620 – יוני 2019 – נשאלים	שיא גל ראשון – אמצע אפריל 2020 –291 נשאלים	שיא גל ראשון – סוף מרץ 2020 – 679 נשאלים	שיא הגל השני – יולי 2020 – 813 נשאלים	
4.42	4.34	4.42	4.12	שיפור מוכנות ע"י השקעה אישית
3.40	3.37	3.49	2.91	שיפור מוכנות ע"י תשלום לממשלה
4.16	3.84	4.24		חשש מהתרחשות אירוע חירום
	4.39	4.63	4	חשש ממגפה
2.71	2.86	2.73		יכולת התגוננות באירוע חירום
	3.45	2.89	3.16	יכולת התגוננות ממגפה

**נספח 2 - נתוני סקר יולי 2020 – שיא הגל השני**

שביעות רצון	מאד לא מרוצה 1	לא מרוצה 2	די מרוצה 3	די מרוצה 4	מרוצה 5	מרוצה מאד 6	ממוצע
משרד הבריאות	10.2%	19.6%	21.5%	32.5%	14.6%	1.6%	3.27
בתי חולים	4.7%	8.9%	11.8%	40.7%	28.3%	5.7%	3.96
קופות חולים	2.3%	7.1%	10%	40.6%	31.2%	8.7%	4.17
מגן דוד אדום	1.2%	2.7%	5.2%	29%	38.4%	23.5%	4.71
משטרה	21.4%	18.1%	23%	25.3%	9.5%	2.7%	2.92
משרד העבודה ושירות התעסוקה	12.3%	13.5%	21.3%	34.9%	14.3%	3.7%	3.36
שירותי רווחה (כולל ביטוח לאומי)	14.8%	14.5%	17%	33.5%	16.2%	4.1%	3.34

אמון	אמון מאד 1	אמון מועט 2	אמון מועט 3	אמון די רב 4	אמון רב 5	אמון רב מאד 6	ממוצע
משרד הבריאות	18.2%	17%	27.9%	24%	10.9%	2%	2.98
בתי חולים	6.5%	10.7%	20.4%	35.4%	22.4%	4.6%	3.7
קופות חולים	4.4%	5.9%	13.9%	40.7%	25.8%	9.2%	4.05
מגן דוד אדום	2.3%	3.7%	8.4%	25.1%	32.5%	28%	4.66
משטרה	22.4%	16.2%	25.2%	21.9%	10.1%	4.2%	2.94
בית המשפט העליון	17.2%	15%	18.9%	21.5%	17.3%	10%	3.37
צה"ל	7%	6.9%	9%	20.5%	26.1%	30.5%	4.43
שב"כ	7.4%	7.6%	11.2%	20.9%	25.3%	27.6%	4.32
דיווחי מערכת השידור הציבורית והמפוקחת (תאגיד "כאן", ערוצים מסחריים)	13%	13.2%	23%	32.2%	13.4%	5.2%	3.35
דיווחי העיתונות המודפסת והמקוונת	14%	17.7%	27.9%	29.2%	8.5%	2.7%	3.08
רשתות החברתיות והדיווחים המועברים בהן	16.9%	21.6%	30%	23.1%	6.3%	2.1%	2.87
ראש הממשלה	47.2%	12.4%	13.9%	14.5%	7.6%	4.3%	2.36
הכנסת	39.1%	21.4%	22.1%	11.9%	4.1%	1.4%	2.24

ממוצע	אמון רב מאד 6	אמון רב 5	אמון די רב 4	אמון די מועט 3	אמון מועט 2	אמון מועט מאד 1	אמון
2.71	2.5%	6.5%	18.3%	29.4%	19.1%	24.2%	מערכת אוצר המדינה והמיסים

ממוצע	מסכים מאד 6	מסכים 5	די מסכים 4	די לא מסכים 3	לא מסכים 2	כלל לא מסכים 1	אפקטיביות ניהול המשבר
2.69	1.5%	6.4%	23.2%	21.8%	22.4%	24.7%	אני חש שהמענה השלטוני בעת חירום יעיל ומוצלח
2.57	0.9%	6.8%	18.7%	23.9%	22.3%	27.6%	הפתרונות שסיפקה הממשלה התאימו לרוב צרכי בהתמודדות עם המשבר
2.49	1.4%	5.4%	16.6%	22.3%	26.6%	27.8%	הממשלה סיפקה את הפתרונות להתמודדות עם המשבר בזמן
2.64	1.1%	6.9%	21.6%	21.4%	22.8%	26.2%	המידע שסופק על ידי הגורמים הרשמיים היה אמין ומספק
2.63	4.4%	9.2%	18.1%	16.1%	17.3%	34.8%	המעורבות האישית של ראש הממשלה הייתה מועילה ואמינה
2.84	1.7%	9.6%	25.6%	20.3%	19.8%	23%	הניהול של בכירי מערכת הבריאות והמידע שניתן על ידם נתנו לי בטחון והועילו
2.26	1.5%	4.6%	14%	18.9%	20.3%	40.7%	ניהול היציאה מהסגר היה שיטתי ויעיל
2.2	0.7%	4.2%	12.7%	19.3%	22.6%	40.5%	ניהול הממשלה את שגרת הקורונה נכון ויעיל ומניב תוצאות רצויות

ממוצע	מוכנות רבה מאד 6	מוכנות רבה 5	מוכנות די רבה 4	מוכנות די מועטה 3	מוכנות מועטה 2	מוכנות מועטה מאד 1	מוכנות גופי חרום למצב חירום בו אנו נמצאים
3.18	4.7%	10.7%	30.8%	21.9%	15.4%	16.6%	משטרת ישראל
4.31	17%	30.8%	31.5%	11.7%	5.8%	3.3%	מגן דוד אדום
3.89	10.7%	23.9%	32%	17.1%	9.6%	6.8%	בתי חולים וקופות חולים
4.14	15.7%	25.3%	33.7%	12.5%	8%	4.7%	פיקוד העורף
2.8	3.1%	8.7%	19.6%	26.6%	18.1%	24%	משרדי הממשלה (כמו המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות, משרד הפנים).
3.38	7%	16%	27.4%	21.5%	13.4%	14.6%	העירייה או הרשות המקומית בה את/ה מתגורר/ת

ממוצע	מסכים מאד 6	מסכים 5	די מסכים 4	די לא מסכים 3	לא מסכים 2	כלל לא מסכים 1	מה הן דרכי ההתמודדות הנכונות להתמודדות עם מגיפה
3.85	17.3%	17.5%	31%	12.8%	9.5%	11.9%	הטלת סגר הכרחית להתמודדות עם התפרצות מגיפה
4.4	26%	24%	29.3%	9.6%	7.1%	4.1%	ניתן להתמודד עם מגיפה רק באמצעות הגברת ריחוק חברתי (שמירת מרחק, צמצום התקהלויות וכדומה)
3.01	7.5%	9%	18.2%	26.3%	20%	18.9%	כשמתפרצת מגיפה יש לסגור באופן מיידי את רוב מקומות העבודה
5.09	50.4%	23.1%	17.6%	4.3%	2.7%	1.8%	הממשלה צריכה לשלם למי שאיבד את פרנסתו בעקבות המגיפה
4.42	27.9%	23.6%	26.3%	11.6%	5.8%	4.8%	הדבר החשוב ביותר הוא להפחית ככל הניתן את מספר הנפטרים כתוצאה מהמגיפה
4.69	32.8%	27.1%	24.7%	9.3%	4.2%	1.8%	בתקופת מגיפה יש להתמקד בעיקר בשמירה על בריאות הציבור

ממוצע	מסכים מאד 6	מסכים 5	די מסכים 4	די לא מסכים 3	לא מסכים 2	כלל לא מסכים 1	מדדים התנהגותיים
4.12	12.5%	22.4%	41.8%	15.1%	4.4%	3.7%	אני מוכן להשקיע רבות כדי להתכונן באופן אישי למצבי חירום
2.91	3.1%	8.2%	24.2%	25.7%	18.9%	19.8%	אני מוכן לשלם כסף כדי שהמדינה והגורמים הרלוונטיים בה יוכלו להתכונן למצבי חירום
3.41	9%	12.5%	29.2%	21.2%	16.2%	11.9%	אני מעוניין שהמדינה תגדיל את ההוצאה על התכונות למצבי חירום על חשבון שירותים אחרים (שרותי חינוך, פיתוח כלכלי, תחבורה וכדומה)
4.4	20.2%	27.7%	35.7%	8.5%	4.8%	3.2%	אני מוכן לנהוג על פי הנחיות של משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים להתמודדות עם המשבר, גם אם הן מקשות עליו ביום יום
4.13	17.7%	27.2%	28.5%	11.1%	7.9%	7.6%	אני מוכן לקבל קנס כספי אם לא אמלא אחר הנחיות להתמודדות עם המגיפה
2.89	3.6%	10.7%	19.4%	27.2%	16.1%	23%	אני מוכן לשלם מיסים והיטלים שייעודם יהיה באופן בלעדי התמודדות עם משבר הקורונה