

חיזוק החוסן הלאומי – צעדים פרקטיים בני ביצוע

אוקטובר, 2023

הקדמה

חוסן הוא כידוע מושג רחב מאד ובעל משמעויות שונות בהקשרים שונים, כגון חוסן נפשי או חוסן כלכלי של האדם הפרטי או המשפחה, חוסן חברתי או כלכלי של קהילה, יישוב, רשות מקומית, אזור, וכמובן חוסן לאומי.¹

כל סוגי החוסן בכל הרמות משפיעים זה על זה ויכולים לחזק או להחליש את החוסן הלאומי. כלומר: בין מרכיבי ורמות החוסן קיימים סינרגיה ויחסי גומלין מעצימים או מחלישים. על כן, על מנת ליצור חוסן לאומי, יש להתייחס בו זמנית לכל ההקשרים של החוסן ולחזק את כולם. בכך אנו מאמצים את הגישה ה"אקולוגית" לחוסן, שהיא גישה אינטגרטיבית-הוליסטית, המכירה בחשיבותו הרבה של הגיוון, ובוחנת משאבים ותהליכים כאחד, יחד עם מערכת הקשרים בין המרכיבים השונים של החברה. להבנתנו, על פי גישה זו - על מנת לחזק את החוסן בכל הרמות - על הממשלה לספק את המשאבים על פי צרכי התושבים כפי שהם מבטאים אותם.

לצורך מסמך זה נתייחס לחוסן הלאומי כיכולתה של החברה הישראלית (על כל מגזריה וקבוצותיה) להתמודד עם משברים ושסעים (הפרעות), למזער את ההשפעה השלילית של הפרעה, תוך שמירה על רציפות תפקודית במהלך הפרעה ולאחריה, לשם שמירה על חיי יום יום תקינים ובנייה/הכנה למחר, באופן אפקטיבי ויעיל להשגת רווחה חברתית וקהילתית.

בהקשר זה יש להתייחס לחוסן על פני קשת זמנים: לפני הפרעה (המשבר), תוך כדי ואחריה. במצב הנוכחי, החברה בישראל עדיין תוך כדי האירוע, אבל זה הזמן לחשוב גם על מה עושים היום כדי להתמודד ולשקם את המדינה והחברה – לא רק בטווח הקצר, אלא גם בטווח הארוך.

¹ ראו הרחבה בסוף המסמך

מרכיבי החוסן

מקובל למנות את המרכיבים הבאים כאבני היסוד של חוסן לאומי²:

- מנהיגות בעלת אמינות וכריזמה
- אמון מלא במערכות השלטון
- אתוס משותף (זהות, סיפור משותף, אחדות ושותפות של כל האוכלוסיות)
- לגיטימיות והכרה במגוון אוכלוסיות ודעות
- פטריוטיזם
- תחושת איום (חיצוני)
- נכונות להקרבה
- תקווה, אופטימיות

מרכיבים אלה קשורים כמובן זה בזה.

מודגשים **באדום** מרכיבי החוסן הלאומי בהם להערכתנו יש גירעון ניכר, ו**בסגול** מרכיבים המצויים בגירעון, שלהבנתנו בהם יש להתמקד כרגע.

מה תורם לחיזוק מרכיבי החוסן ומייצר חוסן לאומי

ניתן להצביע על שלושה סוגים של הון המייצרים חוסן לאומי: הון **ארגוני** (כולל משילות, יציבות מוסדות ומנהיגות וכן טיב הקשרים ויכולת העברת מידע מהציבור ואילו ואספקת שירותים מותאמים לצרכים), הון **חומרי** (לרבות יכולת כלכלית ותשתיות) והון **חברתי** (לרבות מרכיבים של זהות והזדהות, שייכות, קשרים, סמלים, נרטיב ועוד)³.

הון **ארגוני** ניתן לחזק על ידי:

- יצירת סדר ולקיחת אחריות מצד גורמי הממשל
- יצירת מבנה מוסדי וארגוני ובו מנגנונים המאפשרים תכלול, תיאום ואינטגרציה, לרבות:
 - מוסד תכלול מרכזי בידי גוף מקצועי א-פוליטי או כזה שלא מזהה פוליטית
 - ביזור ומתן מענה לצרכים ייחודיים ברמה המקומית, גם בהקשר של המלחמה וגם בהקשרים אחרים (יישובים מעורבים, יישובי מיעוטים ועוד)
 - חיזוק והעצמה של קהילה והתארגנות ברמה האזורית (חבלים/אשכולות) וחיבורה למערך מנגנונים ארציים מחד ומקומיים מאידך
 - איזון בין רמת המקום לרמת המדינה; מתן משאבים מהמדינה לאספקת שירותים ולפעילויות מקומיות תואמות מקום (כולל איזון בין רשויות מקומיות חלשות לחזקות)
 - חיבור בין הממשל המרכזי לרשויות, לקהילות ולתושבים, המאפשר תמיכה נוחה וקלה דרך רשתות רוחביות (בין משרדים שונים) ואנכיות (מהרמה הלאומית למקומית ולפרטית)

² בהתבסס בין היתר על ד"ר ראובן גל, מרכז שמואל נאמן
³ סוג הון נוסף הוא הון אנושי - ברמת הפרט וברמת הקהילה

הון חומרי ניתן לחזק ע"י:

- שמירה על רציפות תפקודית בכל תחומי החיים ועל היכולת של המדינה לספק שירותים כגון ביטחון, רווחה, רפואה, וחינוך בעת "שיגרת החירום/המשבר" ולאחריה
- היכולת לקיים שיגרה במצבי חירום, נותנת תחושת ביטחון לתושבים - שיקבלו מענה מותאם לכל הצרכים, בטווח הקצר ולטווח ארוך, כולל תפקוד כלכלי, בריאותי, חינוכי, שמירה על well-being, מענה לאוכלוסיות מיוחדות / פגיעות ועוד

הון חברתי ניתן לחזק על ידי:

- הכרה ולגיטימציה למגוון הקיים בחברה: אוכלוסיות שונות, דעות שונות
- שפה בונה אמון, שיח מגבש על בסיס ערכים משותפים, הכרה וכיבוד של המגוון והשונות לקראת בנייה של חברה משותפת
- תקשורת אחראית, מאוזנת ומגוונת
- טיפוח וקידום יוזמות של קהילות גיאוגרפיות, וירטואליות והתארגנויות ספונטניות שונות, שהינן בעלות תרומה משמעותית לחוסן בכל הרמות

כל אלה תורמים לאמון הציבור במערכת המדינתית.

מה פוגע בחוסן

- הסתה, הדגשת אי ההסכמות והעצמת שסעים (כולל העברת מסרים מסיתים בתקשורת, לדוגמא ערוץ 14)
- הפחדה (יש להבחין בין תחושת דריכות – alertness – שמחזקת חוסן, לתחושת פחד שיוצרת היסטריה ומחלישה אותו)
- תקשורת לא מגוונת שלא משאירה "אוויר לנשימה" כאשר כל הערוצים משדרים בקול אחד
- העברת מסרים חד משמעיים עם סימני קריאה שלא משאירים מקום למגוון אפשרויות
- פערים בין החוויה האישית של הפרט לבין החוויה הקולקטיבית המועברת באמצעות הערוצים הרשמיים
- קיומן של רשויות וקהילות חלשות ופערים באיכות ההתמודדות בין ה"חזקים" ל"חלשים" ובין קבוצות האוכלוסייה השונות
- אספקת מענים לא מותאמים ולא בזמן
- התייחסות לאוכלוסיית מיעוט, במקרה זה האוכלוסייה הערבית, כ"חזית פנימית" במלחמה והעצמת רעיון זה, בכלל זה - התרסה והאשמות נגד אוכלוסייה זו
- חוסר למידה מהעבר ומנסיוןן של חברות/ מדינות אחרות, ובכלל זה מתהליכים שקרו בתקופת מגפת הקורונה; "המצאת הגלגל כל פעם מחדש"

המצב בישראל היום ומה אפשר לעשות

מבין שמונת המרכיבים של החוסן שצוינו למעלה, נראה שבישראל של היום יש מקום רב לשיפור האמון של הציבור במנהיגות, בעיקר ברמה הלאומית, ושמרבית הציבור אינו נותן אמון רב במערכת המדינית. תחושת האיום החיצוני על החברה הישראלית חזקה מאד, ואיתה התחזקו הפטריוטיזם ותחושת השותפות והנכונות להקרבה, אך זאת על חשבון הלגיטימיות וההכרה במגוון אוכלוסיות ודעות. יש גם לזכור שתחושת השותפות, ואיתה הפטריוטיזם והנכונות להקרבה, שבירים מאד לאור השסע העמוק שקרע את החברה הישראלית בשנה האחרונה וכן לאור החשיפה של מחיר המלחמה שצפויה להיות ממושכת, צפויה להמשיך לשבש לרבים את שגרת החיים ועלולה להיות מלווה בפינוי אוכלוסייה נרחב למדי. נכון להיום, אין לחברה הישראלית אתוס אזרחי או סיפור משותף עם חזון ברור לעתיד, והחברה הישראלית עדיין קרועה ומפולגת. השאלה הגדולה היא כיצד ניתן לייצר תפיסה חיובית ולטעת תקווה לכלל האזרחים במדינה. אנו רואים במציאות הנוכחית הזדמנות ליצור נרטיב מכיל, מכבד, מכיל ופלורליסטי, שיגביר את התקווה.

במצב הישראלי העכשווי, עיקר החוסן מגיע "מלמטה" – מהרשויות המקומיות ומהחברה האזרחית. חלק מהרשויות המקומיות כבר הוכיחו את חוסן ויכולת התפקוד שלהן במשבר הקורונה, וארגוני החברה האזרחית מוכיחים את יכולתם המרשימה לתת מענים במלחמה היום. עם זאת יש לזכור שמכלול השירותים שאמורה הממשלה לספק - בריאות, רווחה, חינוך ועוד לא יכולים להינתן על ידי החברה האזרחית (כלומר על ידי ארגונים לא ממסדיים), בוודאי שלא לאורך זמן.

לאור האמור, ניתן להציע כמה צעדים אופרטיביים:

1. הקמת גוף אופרטיבי לתכלול הפעולות לחיזוק ושיקום החוסן האזרחי

- הסמכת גוף בעל יכולת וסמכויות (אולי בעזרת פרויקטור) שיעשה אינטגרציה ותכלול מלמעלה של הפעילות שלמטה; גוף שתהיה בידיו התמונה המלאה והכוללת ותהיה לו היכולת ליצור ארגון וסדר בכל התחומים וביניהם, ויכולת של משילות אפקטיבית מעודכנת בכל זמן.
- גוף זה צריך שיהיה אינטר-דיסציפלינארי במהותו ויכלול מומחים מתחומי הביטחון, הארגון, החינוך, הרווחה הנפשית, הבריאות ועוד, על מנת לאפשר ראייה רחבה של האתגרים ולא רק דרך כוונת הרובה
- על גוף זה להיות על טהרת המקצועיות, ללא צבע פוליטי-מפלגתי, באופן שיוכל לרכוש את אמון הציבור בזמן קצר
- סמכויות ותקציב גוף זה צריכות להיות מוגדרות בחקיקה מתאימה שצריכה לכלול גם הוראות שעה להקטנת הביורוקרטיה הכרוכה בכל פעילות ממשלתית התומכת בהתמודדות האוכלוסייה ובשיקומה, לדוגמה פינוי תושבים, אספקת צרכים ופיצוי לעסקים

- אחד מתפקידיו של גוף זה - לייצר פלטפורמה אחת, שמרכזת את כל המידע על צרכי האוכלוסייה ועל סיוע הניתן לה במקום אחד.
- יש להטמיע מיידית שימוש מושכל בכלים טכנולוגיים מודרניים לפעילות ממשלתית ממוקדת פרויקטים (כגון באמצעות חברת מאנדיי)

2. חיזוק הרשויות המקומיות והענקת משאבים וסמכויות למתן מענה תואם-אוכלוסייה

- יש להעניק כלים לחיזוק הרשויות המקומיות - הן ברמה הקהילתית והן ברמה האזורית/חבלית (כגון דרך אשכולות משרד הפנים) בין השאר:
 - לחזק את רמת הניהול האזורית ושיתוף הפעולה בין יישובים סמוכים
 - לקדם בניית צוותים בין-מקצועיים ברמת הרשות המקומית והשכונתית, הכוללים כתות כוננות, אך גם מומחים בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה האישית והארגון, אשר יוכלו לנטר מקרוב את הצרכים הספציפיים של האוכלוסייה ולתת לה מענה מקומי. מומלץ להרחיב את מודל צח"י (צוותי חירום ישוביים) של משרד הרווחה/פיקוד העורף, הפועל בעיקר ברשויות המקומיות הכפריות - גם לשכונות בערים
 - לתת גמישות (במשאבים וסמכויות) לרשויות מקומיות לפעול כדי לשמור על תפקוד השגרה ככל האפשר, תוך שימוש במשאבים ובמאפיינים הייחודיים של הרשות (לדוגמא, שיהיה לרשות מקומית סמכות ויכולת להחליט איך להפעיל את מערכות החינוך וכד')

3. העברת מידע, צמצום מידע מפלג ומקטב וחיזוק הסיפור הישראלי

- יש להסדיר העברת מידע אזרחי, צבאי ומדיני שוטף, בראיה כוללת, על ידי דמות שאינה מזוהה עם מפלגות הקואליציה; דמות שבקונצנזוס, בעלת הבנה מעמיקה ורחבה – לחיזוק האתוס, השותפות, והסיפור המשותף והמכבד (לא רק דובר צה"ל, אלא גם דמות כמו האלוף חיים הרצוג במלחמת יום כיפור) במקביל, צריך שתהיה התייחסות מיוחדת לחברה הערבית ולשלב בהעברת המידע גם סיפורי גבורה, סיפורי הצלחה, סיפורי השתתפות של המגזר הערבי וכו'
- מניעת התרסה והאשמות ממסדיות, פרטנית ותקשורתיות נגד החברה הערבית (על מגזריה, מקום מגוריה), ותפיסת חברה זו כחלק אינטגרלי ולגיטימי בהוויה האזרחית של כלל החברה בישראל
- שילוב הציבור במאמצי ניהול המידע והתודעה על ידי הסברה שעיקרה הזמת שמועות ומניעת הפצת מידע לא מהימן כמו גם הפצת מסרים מקדמי חוסן ותקווה בזירות הבינלאומיות והרשתות החברתיות

4. הפיכת פעילות החברה האזרחית לבת קיימא על ידי אימוץ ולקיחת אחריות על פעילויות לטובת האוכלוסייה

- למידה מהחברה האזרחית, תמיכה בה ותכנון מאורגן להעברה מסודרת של האחריות על הפעלת פרויקטי החברה האזרחית לידי גופי המדינה והרשויות המקומיות

בימים אלה שלאחר המתקפה הברוטאלית והרצחנית של חמאס על החברה הישראלית, ברור כי יש לעשות את כל המאמצים לחזק את חוסנה, לשם הישרדותה ושיקומה, אולי אף להביאה למצב טוב משהיה.

בתקווה לימים טובים.

השתתפו בכתיבת מסמך זה (לפי סדר א"ב)

אלכס אלטשולר, מיכל בן גל, ענת דרך-זהבי, דניאל זייצ'יק, עלי זלצברגר, ראסם חמאיסי, אורית נוטמן-שורץ, כרמית רפפורט ודבורה שמואלי

4 הרחבה על המונח חוסן

החוסן מהווה לא רק חוזק ועמידות אלא יכולת מתמשכת להתמודד בפני אתגרים חיצוניים. מקובל לראות את היכולת הזו כמתבססת על ארבעה סוגים של חוסן: חוסן אישי (ברמת הפרט וברמת הקהילה), חוסן חומרי (ברמת הפרט, וברמת היישוב וברמת הרשות המקומית/אזור, כולל יכולת כלכלית, תשתיות ורמת הפיתוח), חוסן ארגוני (כולל יציבות מוסדות ומנהיגות ברמת היישוב, הרשות המקומית ואף הארצית וכן טיב הקשרים ויכולת העברת מידע אל ומהציבור) וחוסן חברתי (בעיקר ברמת הקהילתית, כולל מרכיבים של זהות והזדהות, קשרים, סמלים ונרטיב ועוד).

בהקשרים אקולוגיים במדעי הטבע כדי (resilience) בספרות האקדמית, התפתח המושג חוסן לתאר את היכולת של מערכת אקולוגית (אקוסיסטם) להתאים את עצמה כך שתשמור על המשכיות בתנאי סביבה שונים ומשתנים. בתחילת במאה ה-21, החל המושג להופיע יותר במדעי החברה, במיוחד ביחס לנושא החירום. היום המושג שגור בהתייחסות להיבטים שונים, החל מחוסן אישי-נפשי, חוסן כלכלי משפחתי וכן חוסן קהילתי ולאומי. למרות שלל ההגדרות השונות לחוסן, ניתן להצביע על כמה מרכיבים בסיסיים של הגדרת המושג, בהקשר לפרוייקט הנוכחי⁵.

1. הקשר להפרעה: ראשית, חוסן תמיד מוגדר בהקשר להפרעה. כלומר, המושג מתייחס ליכולות של המערכת (קהילה, מדינה, ארגון, מערכת כלכלית, מערכת סביבתית וכו') להפחית את ההשפעות השליליות מהפרעה. ההפרעה יכולה להיות שוק פתאומי (מכל סוג שהוא) או לחץ מתמשך. בנוסף, מקור ההפרעה יכול להיות חיצוני למערכת או מתוך המערכת עצמה. חוסן מתייחס ליכולת של המערכת לשמור על עצמה ולחזור לתיפקוד, לאור הפרעה מכל סוג, בין אם התיפקוד הוא שמירה או חזרה לאופן התיפקוד שהיה לפני ההפרעה, ובין אם התיפקוד משתנה ומתאים את עצמו לתנאים החדשים, כל עוד שהוא אפקטיבי.
2. מאפיין מערכות: בשונה מההתייחסות לחוסן אישי בספרות העוסקת בפסיכולוגיה, בדרך כלל במדעי החברה וביחס לחירום בפרט, חוסן נחשב כמאפיין של מערכות (ולא של יחידות בודדות במערכת), ולכן הוא כולל שלל של אינטראקציות בין חלקים בתוך המערכות ובין כל מערכת לסביבה מחוצה לה. מכאן, כל מדידה של חוסן מתייחסת הן למגוון של תחומים ומערכות והן לקשרים ביניהם.
3. תהליך דינמי התלוי ביכולות בסיסיות (בייסליין): חוסן הוא תהליך דינמי שבא לידי ביטוי תוך הפרעה חיצונית ובעת השיקום לאחריה. עם זאת, החוסן תלוי ביכולות הטמונות במערכת לפני ההפרעה. כלומר, יכולת המערכת להתמודד תוך כדי הפרעה תלו בעיקר ביכולותיה, מאפייניה, ותיפקודה לפני ההפרעה. ההגיון הזה משמש כבסיס להבנת ההגיון שעומד מאחורי תוכניות לחיזוק חוסן וגם

⁴ נערך ע"י ד"ר דניאל זייצ'יק ומבוסס על רשימת מקורות ארוכה שנשמח לשתף עם מי שמעוניינים
⁵ קיימת ספרות עניפה העוסקת במדדי חוסן נפשי אישי (בשונה ממדידת חוסן קהילתי), שאיננה מעניינה של העבודה הנוכחית (2015 Ahern et al 2006; Smith et al 2008; Taormina).

למדידת חוסן בשגרה וכן להתייחסות לתהליכים כחלק מהמרכיבים של החוסן. ההגיון הזה גם מסביר ומצדיק את ההתייחסות לחוסן כמושג סטטי, כאשר הוא בעצם תהליך דינמי.

4. מורכב מיכולת להתמודד ויכולת להשתנות כדי להתאים למצבים חדשים (אדפטציה): הפחתת השפעה של הפרעה חיצונית נעשית בכמה דרכים, בעיקר דרך היכולת להתמודד (**coping**) ויכולת אדפטציה. יכולת ההתמודדות (**coping**) הינה היכולת של המערכת לספוג את ההשפעות של הפרעה החיצונית. תכונות כמו חוזק (**robustness**) ויתירות (**redundancy**) הן קריטיות למערכת על מנת שתוכל לשרוד ולהמשיך לתפקד למרות ההפרעה. יכולת האדפטציה הינה יכולת המערכת להתגמש ולהשתנות באופן יעיל תוך כדי ההפרעה ואחריה. יכולת האדפטציה היא דינמית ומתייחסת ללימוד וביצוע התאמות בהתאם לתנאים חדשים ומשתנים. יכולת האדפטציה של המערכת קריטית גם בתהליך שיקום לאחר הפרעה, במיוחד כאשר המערכת אינה מאפשרת חזרה לשיווי המשקל (**equilibrium**) שהתקיים לפני ההפרעה. יש המוסיפים לשני הסטים של יכולות אלו גם יכולות טרנספורמטיביות, שמתייחסות ליכולת של המערכת להטמיע בתוכה ערכי חוסן ושיח של חוסן בשגרה.

5. פונקציה של פגיעות ויכולות: המושג פגיעות (**vulnerability**) מתייחס למאפייני המערכת שמייצרים את הפוטנציאל לנזק. פגיעות קשורה למידת החשיפה של המערכת (מי או מה נמצא בסיכון) והרגישות של המערכת (המידה שבה אנשים/ מקומות יכולים להיפגע). למרות שחוסן נתפס לפעמים כהיפוכה של פגיעות, יותר מדויק לחשוב על חוסן כפונקציה של פגיעות בשילוב עם היכולות (**capacities**) של המערכת.

6. חוסן קהילתי כחוסן של כלל המערכות המשפיעות על החברה: ניתן להתייחס לחוסן ברמות שונות, כולל רמת הפרט, משפחה, קהילה, שכונה, עיר, אזור, ומדינה (וניתן להתייחס גם לחוסן של ארגון). המושג חוסן קהילתי הוא מושג אמורפי, שההתייחסות אליו שונה בין קבוצות חוקרים שונות, אך נראה שניתן להשתמש במונח חוסן קהילתי כדי להגדיר חוסן בסקאלה שבין שכונה (או קהילה מצומצמת) לאזור. המושג קהילתי מתייחס לרמת החוסן הכללית של האזור המוגדר, עם דגש על חוסן של כלל המערכות המשפיעות על החברה שקיימת בתוכו.

7. מורכבות: חוסן קהילתי מוגדר תמיד כמושג רב-ממדי ומורכב המתייחס לריבוי תחומים ולקשרים והיחסים ביניהם, כגון סוגי הון שונים, מערכות שונות, ותלות הדדית בין כלל מרכיבי המערכת. הקשרים האלו כוללים מרכיבים פיזיים ומבניים, כגון איכות התשתיות הפיזיות, וגם מרכיבים רכים יותר התלויים בתפיסות של תושבים, כגון תחושת שייכות והזדהות. לעיתים חוסן מוגדר באופן צר יחסית - ביחס לתחום מסוים, כגון חוסן כלכלי או חוסן פסיכולוגי, כמו גם ביחס לאסונות (**disaster resilience**), שם חוסן מוגדר לפעמים באופן צר, המתייחס בעיקר למקצוע החירום - כהפחתת סיכוני אסון (**disaster risk reduction**).