

## קידום היבטים חברתיים וקהילתיים של חוסן אקלימי ברמת שלטון המקומי

### - תקציר -

תמר נויגרטרן | אוניברסיטת תל אביב והאגודה לצדק סביבתי

המושג "חוסן" (resilience) מתייחס לצעדים השונים שמערכות חברתיות נוקטות כדי לעמוד בלחצים ובהפרעות מסוגים שונים. החוסן מתואר כיכולת לספק ביטחון יחסי בטווח רחב של נסיבות, שמרביתן בלתי-ניתנות לחיזוי. עיקרון יסוד בתפיסת החוסן הוא ההבנה כי חוסנה של קהילה מושפע לא רק מהפעולות הננקטות בעת משבר, אלא גם מהפעולות הננקטות לפניו ולאחריו: מוכנות למשבר טרם התרחשותו, תפקוד מיטבי לכל אורכו והפקת לקחים מן המשבר עם סיומו. חברות, קהילות, ערים ומדינות חסונות, המקיימות תרבות ממשלית של מוכנות, צפויות להתאושש מהר יותר ממשברים, וזאת משום שהיערכותן מעניקה להן יתרון כפול: הקטנה של הנזקים הצפויים מחד גיסא, והתמודדות טובה יותר עם הנזקים שייגרמו מאידך גיסא.

בהקשר האקלימי, לאחר עידן שבו עיקר המאמץ הבינלאומי התמקד בצמצום פליטות גזי חממה (mitigation) אנו רואים בשנים האחרונות התרחבות משמעותית – בינלאומית, לאומית ומקומית – של העיסוק בפרקטיקות היערכות (adaptation), מתוך הבנה כי זו הדרך לחזק את חוסן של הקהילות ולהגביר את מוכנותן לאיומים המתקרבים. מהלכי היערכות וחוסן אקלימי נועדו לאפשר לקהילות לשרוד משברים ואירועי קיצון אקלימיים ואף לצאת מהם מחוזקות.

בשונה מהשיח הציבורי על משבר האקלים, המאופיין לא פעם בפסימיות ובייאוש, מושג החוסן הוא מושג מגייס, ששם דגש על כלים ישימים להגברת חוזקן, בטחונן ושרידותן של קהילות מול משברים ואסונות. זאת ועוד, אל מול השיח המדעי המלווה את הדיון בשינויי אקלים, עיסוק בחוסן הוא נגיש וזמין יותר לכל שכבות האוכלוסייה, בהיותו משלב היבטים חברתיים והיבטים של הוגנות וצדק.

ניתן לטעון כי מושג החוסן מאתגר את תפיסות הקיימות, ששלטו בשיח הסביבתי בעשורים האחרונים, ואף כי הוא מציע פרדיגמה סביבתית חדשה. בעוד נקודת המוצא של הקיימות היא שימור שיווי משקל קיים, הרי שנקודת המוצא של תפיסת החוסן היא היערכות לריבוי הפרות שיווי המשקל, הצפויות להיות מנת חלקנו לאור שינויי האקלים. אנדרו זולי, אחד ממובילי השיח אודות חוסן כמושג מפתח, מדגים את ההבדלים בין התפיסות בדוגמא מתחום הבנייה: על פי תפיסת הקיימות, המקדמת בנייה ירוקה, עיקר הדגש הוא על צמצום ההשפעה של הסביבה הבנויה על הסביבה הטבעית באמצעות צמצום פליטות, שימוש בחומרים ממוחזרים וכד'. על פי גישת החוסן, הדגש הוא הפוך – צמצום ההשפעה של הסביבה הטבעית על הסביבה הבנויה, שצריכה להיות מותאמת לאיומים מסוגים שונים, כדוגמת גלי צונאמי, שטפונות או גלי חום.

חשוב להדגיש כי תפיסת החוסן נוגעת לא רק לרובד החומרי ("ה"מ") – מבנים ותשתיות – אלא גם לחברה ("ה"מי") ולמדיניות ("ה"אי"). שאלה מרכזית שמעסיקה את העוסקים בתחום היא כיצד ניתן לחזק את חוסנם ושרידותם של פרטים ושל קהילות בכלל, ושל אוכלוסיות מוחלשות בפרט. בשנים האחרונות התחוויר כי הפגיעה ממשבר האקלים אינה מתחלקת שווה בשווה בין מדינות, בין יישובים ובין מעמדות, אלא מתאפיינת באי-שוויון ובחוסר צדק סביבתי ואקלימי. כמו שציין ה-IPCC בדוח שפרסם ב-2014, מפגעי האקלים מהווים לא פעם מעמסה נוספת, ולעתים קשה מנשוא, על האוכלוסיות המוחלשות. על כן, שאלות כגון מי יעברו את המשבר מבלי להיפגע, ומי יהיו הראשונים להיפגע, העומדות בבסיס הדיון בצדק סביבתי, ניצבות גם בלב הפעילות לקידום חוסן אקלימי, וראוי שתעמודנה גם בלב פעילותם של מוסדות שלטון מקומי ומרכזי העוסקים בתחום.

ההרצאה שתוצג בכנס מתבססת על מחקר רחב-היקף אשר נכתב במסגרת פרויקט "צדק אקלימי" של האגודה לצדק סביבתי בישראל, המבקש להעלות לדיון היבטים של צדק סביבתי, שוויון והוגנות הקשורים למשבר האקלים בכלל, ולפעילויות הנדרשות לקידום חוסן אקלימי בישראל בפרט. ייחודה של העבודה המוצגת בכנס הוא התמקדותה בהיבטים החברתיים והקהילתיים של החוסן האקלימי בכלל, ובפרט בראיית החוסן ככלי למזעור חוסר הצדק הסביבתי ואי-השוויון בפגיעות. היבטים חברתיים וקהילתיים אלה חשובים במיוחד ביצירת קהילות, ערים ומדינות חסונות, וההתמקדות בהם הכרחית, בייחוד לנוכח הנטייה המאפיינת ערים ומדינות רבות, ובכללן ישראל, להתמקד באופן כמעט בלעדי במרכיבים הפיזיים של החוסן – הגנה ומיגון.

בהרצאה יוצגו פרקטיקות מוצלחות מרחבי העולם לקידום חוסן אקלימי חברתי-קהילתי, וכן מערך המלצות שגיבשנו לקידום חוסן אקלימי ברשויות המקומיות בישראל. ההמלצות, העוסקות בהיבטים שונים של פעילויות השלטון המקומי – ניהול כוח אדם, תכנון, תקצוב, תרגול, איסוף מידע, הנגשת מידע, מחקר, שיתוף הציבור וחינוך – מטמיעות תפיסות של שיתוף, קהילתיות וצדק סביבתי. בבסיס כל ההמלצות עומדות שתי תפיסות עיקריות: הראשונה היא חשיבות ההכרה בייחודיות משבר האקלים והשפעותיו, ואילו השנייה היא שילוב מאמצי היערכות ובניית החוסן בפעילות הרגילה של הרשות. אנו סבורים כי חשוב שכל קובעי המדיניות בישראל, בשלטון המקומי והמרכזי כאחד, יבינו כי משבר האקלים מציב בפניהם אתגרים ייחודיים המצריכים היערכות מיוחדת, וכי הכלים הרגילים המשרתים רשויות להתמודד עם מצבי משבר וחירום אינם מספיקים עוד. אך יחד עם זאת, רבים ממהלכי היערכות ובניית החוסן שבהם מומלץ לנקוט יכולים לסייע לרשות גם במנותק ממשבר האקלים, ברמה הניהולית, התשתיתית והקהילתית כאחד, והם צפויים לתרום לחוסן העירוני לנוכח אסונות בכלל, ולחזק את הרשות ואת הקהילה. שתי תפיסות אלה נדמות אולי כסותרות זו את זו, במבט ראשון, אך למעשה הן מתיישבות יחד – הכרה בייחודיות המשבר ובדחיפות ההתמודדות עמו תביא את הרשויות להתייחס לנושא מלכתחילה, אך שילוב העיסוק בתחום בפעילות הרגילה של הרשות יהיה זה שיזרז ויקדם את העשייה ואת הטמעתה בשטח. אנו תקווה כי הדוגמאות יעוררו בקרב המשתתפים בכלל, וקובעי המדיניות בפרט, מוטיבציה והשראה, וכי ההמלצות יעניקו להם כלים שימושיים לבניית תוכניות להגברת החוסן האקלימי ולהערכתן.