

פרספקטיבה מגדרית בהיערכות של רשויות מקומיות למשבר האקלים

משבר הקורונה כחלון מדיניות?

מילות מפתח: תוכניות היערכות, פרספקטיבה מגדרית, עוני אנרגטי, אלימות בני זוג, ניהול חירום מוניציפלי

תקציר

בעשור האחרון הצטברו עדויות מחקריות על פגיעותן הייחודית של נשים באירועי אקלים קיצוניים. בעיקר מתועד העומס הלא-פרופורציונלי המוטל על נשים כתוצאה מנזקים בריאותיים, דפוסים מגדריים בחלוקת התפקידים במשפחה והעלייה במספר מקרי האלימות המגדרית בעת אירועי חירום אלו. בעוד הספרות המחקרית מציעה קשת של כלים לחיזוק ההתייחסות למגדר בתוכניות היערכות למשבר האקלים, טרם אומצה החשיבה המגדרית בפיתוח של תוכניות היערכות מקומיות, ולא נבחנו התנאים הניהוליים המקשים על יישומן. משבר הקורונה עשוי להיות חלון מדיניות לקידום התייחסות מגדרית בהיערכות לאירועי חירום אקלימי, מאחר שהצרכים הייחודיים לנשים כאימהות, כעובדות וכבנות זוג במערכות יחסים אלימות נותרו ללא מענה מספק.

מחקרנו בחן באילו תנאים ההשלכות המגדריות של משבר הקורונה עשויות לשמש חלון מדיניות לקידום נקודת מבט מגדרית בתוכניות היערכות מוניציפליות למשבר האקלים. בהסתמך על 20 ראיונות עם מנהלים ומנהלות מהדרג הבכיר ברשויות מקומיות בישראל, ממצאי המחקר חושפים כיצד הם מבינים את ההיבט המגדרי במצבי חירום ומהם החסמים להכללת שוויון מגדרי בפיתוח של תוכניות היערכות למצבי חירום אקלימי. יישומה של הפרספקטיבה המגדרית שפותחה במחקרנו תרם לחשיפת החסמים המרכזיים להפקת לקחים. נמצא כי הכרה חלקית בפגיעות המגדרית לצד ביטחון בהתנהלות של הרשות המקומית, דיאלוג חסר בין המחלקות ברשות המקומית והתפיסה המקובלת היום בישראל של ניהול אוכלוסייה בחירום מקשים על התהליך של הפקת לקחים מן ההתמודדות עם ההשלכות של משבר הקורונה לצורך אימוץ מדיניות המודעת למגדר בהיערכות לקראת מצב החירום הבא.

מבוא

בשנים האחרונות הולכת וגוברת המודעות לקשר שבין מצבי חירום אקלימי או ביטחוני לבין מגדר (Ide et al., 2021; Yoshida et al., 2021). בפרט מתפתח מחקר ושיח ציבורי בינלאומי בשאלה כיצד משברים סביבתיים מגדילים את פגיעותן של נשים, נערות וילדות (Castañeda Camey et al., 2020) ובאיזה אופן הם מעמיקים אי־שוויון מגדרי בכל תחום בחיים (Fresnillo-Sallan, 2020). בדרום הגלובלי המשמעויות ניכרות ביום־יום: נשים ונערות צועדות מרחקים ארוכים יותר כדי להביא מים או לקושש ענפים לבערה (בעקבות השינויים בדפוסי המשקעים); ומי שמבקשות מחסה במחנה פליטים לאחר אסון אקלימי נחשפות לצורות שונות של אלימות. בצפון הגלובלי המשמעויות מתבטאות לרוב באלימות מגדרית, בעוני אנרגטי או במחסור בפתרונות דיר בטוחים, ואלו מערערים את תחושת הביטחון שלהן (Ide et al., 2021; Mahendran et al., 2021; Thurston, Stöckl, & Ranganathan, 2021). תחומי עיסוק ואחריות המתאפיינים בעבודת נשים (paid/unpaid care) נמצאו במחקרים כחושפים נשים לנזקים בריאותיים של משבר האקלים במרחב העירוני בשל התנועה הרבה יותר שלהן במרחב הציבורי, בעיקר סביב אתגרי ההתמודדות עם איי חום עירוני, תחבורה לא־מותאמת והיעדר חשיבה מגדרית בתכנון העירוני (ראו למשל אצל קריגל, 2021א; Perez Criado, 2019).

העדויות על פגיעות מגדרית בעקבות אסונות אקלים מחזקות את הציפייה לפיתוח ראייה מגדרית בתוכניות היערכות לאומיות ומקומיות ולהקצאת משאבים שיאפשרו מענים הולמים מגדרית. ציפייה זו היא קריאת תיגר כפולה: היא מבקרת את הגישה הרווחת בתחום ההיערכות למשבר האקלים, המתמקדת בחוסן עירוני במובן של פיתוח תשתיות ופתרונות הנדסיים על חשבון התייחסות לצרכים אנושיים ולא־צדק אקלימי (Mikulewicz, 2018; Rosenzweig *et al.*, 2018); ובה בעת היא מבטאת התנגדות להלך הרוח הרווח ברשויות המקומיות, המכוון לחיזוק אוכלוסיות משלמות מיסים ולהטבות למשקיעים באופן שדוחק עוני ופגיעויות אחרות לשוליים (Muldoon-Smith & Sandford, 2021). סוגיות אלו טרם קיבלו התייחסות מעמיקה במחקרים על א־צדק אקלימי מגדרי. ביחוד נזנחה קשת הכלים המוצעים כיום לקידום מודעות מגדרית בפיתוח של תוכניות היערכות מקומיות למשבר האקלים ובפרקטיקה הרווחת של ניהול הפחתת סיכונים באסון.

משבר הקורונה שהתפשט ברחבי העולם ובישראל בשנים 2020–2022 התחיל כמגפה בריאותית והתפתח לתופעה בעלת השפעות חברתיות, בכללן התרחבות האי־שוויון המגדרי (צמרת ועמיתות, 2020). מחקרים בתחום מזהים קווי דמיון בין משבר הקורונה ומשבר האקלים, בעיקר בהשפעתם על קהילות פגיעות ועל האצת האי־שוויון (Klenert, 2021; Botzen, Duijndam, & van Beukering, 2021; Mattauch, & O'Callaghan, 2020). שני היבטים של אי־שוויון העמיקו במיוחד במהלך משבר הקורונה: העלייה החדה באירועי אלימות במשפחה (Schrag, Leat, & Wood, 2022) והקשר שבין חיים בעוני לתחלואה (Daoud *et al.*, in preparation). כפי שִנראה בהמשך דברינו, היבטים אלו של אי־שוויון נמצאו במחקר כקשורים גם במצבי חירום אקלימי. עוד מסיקים החוקרים כי משברי הקורונה והאקלים הם בעיות עולמיות המחייבות התערבות ממשלתית דחופה וכי לקחים מפעולת מדיניות במהלך מגפת הקורונה יכולים לחזק את ההכנות לתגובה ולהיערכות למשבר אקלים עולמי (Klenert, Mattauch, & O'Callaghan, 2020; Botzen, Duijndam, & van Beukering, 2021).

במחקר המוצג כאן נוסף לדיון את בחינת התנאים שבהם לקחי הניהול של משבר הקורונה מהווים חלון מדיניות לקידום פרספקטיבה מגדרית בהיערכות של רשויות מקומיות לאירועי חירום אקלימי עתידיים. המונח "חלון מדיניות" מוצע לאבחון התנאים שמשבר מתורגם בהם לשינוי במדיניות לצורך מניעה או הפחתה של הסיכונים הכרוכים בו (Kingdon, 2014; Vogel & Henstra, 2015). בחלון מדיניות נכללת ההזדמנות, הנפתחת לפרק זמן קצוב, לעורר מודעות ציבורית לבעיות ייחודיות שנחשפו במהלך המשבר

ולקדם את הפתרונות הנדרשים. ג'ון קינגדון גורס כי המפתח לקביעת סדר היום ולשינוי מדיניות נמצא בהתלכדות של שלושה צירים: הכרה בבעיה, זמינות הפתרון והאקלים הפוליטי שמאפשר או חוסם את היישום (Kingdon, 2014). בהקשר זה בדקנו באיזו מידה ההשלכות המגדריות של משבר הקורונה עשויות ליצור חלון מדיניות לקידום ראייה מגדרית בתוכניות היערכות למשבר האקלים ברשויות המקומיות. שאלה זו נוסחה כשתי שאלות אופרטיביות: כיצד מבין הדרג הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות את ההיבט המגדרי במצבי חירום, ומהם החסמים הכללת שוויון מגדרי בפיתוח תוכניות היערכות למצבי חירום אקלימי?

בחלק הראשון של המאמר נציג פרספקטיבה מגדרית על משבר האקלים ונסקור את הממדים הראשיים של פגיעות מגדרית. לאחר מכן נתאר את שדה המחקר בישראל, את מערך המחקר כפי שפיתחנו אותו ברשויות המקומיות ואת ממצאיו העיקריים. לבסוף נדון במסקנות המחקר ובהשלכותיו המחקריות והיישומיות.

פרספקטיבה מגדרית על משבר האקלים

המחקר בתחום משבר האקלים ביסס את אופיו המגדרי של אי־צדק אקלימי. תיעוד מחקרי חושף פערים מגדריים בתרומה לפליטות גזי חממה: גברים צורכים מוצרים ושירותים מזהמים, כמו בשר ודלק, יותר משצורכות אותם נשים (Carlsson Kanyama, Nässén, & Benders, 2021). מן הצד השני של המשוואה נמצא כי נשים פגיעות יותר להשפעות של משבר האקלים (Castañeda Camey et al., 2020; Fresnillo-Sallan, 2020; Yoshida et al., 2021). לדוגמה, התברר כי פעולות של ייעור מחדש, שננקטות כחלק מאסטרטגיית ההתמודדות עם שינוי אקלים, פוגעות במהלך חייהן של נשים ובאפשרויות הפרנסה שלהן בקהילות כפריות בדרום אמריקה. כמו כן תועדו שנשים מודרות מתהליכי קבלת החלטות בעניינים אלו ושמנגנונים בינלאומיים לתמיכה בפעולות נגד משבר האקלים מחריפים אי־שוויון מגדרי (Nnoko-Mewanu, Téllez-Chávez, & Rall, 2021). אחד ההסברים המוצעים הוא שמעצבי מדיניות תוחמים את העיסוק בשוויון מגדרי לנתונים כמותיים אך מתעלמים מיישום ידע רלוונטי ומפיתוח מענים לפגיעויות מגדריות (Lau et al., 2021). הסיבה לכך היא שהנחות המוצא המגדריות במדיניות, אשר לרוב מתייחסות לנשים כקטגוריה מהותנית המחויבת לטיפול ולסביבה, מעכבות את ההטמעה של שוויון מגדרי ואת יישומה בהיערכות לשינוי אקלים (שם).

פרספקטיבה מגדרית על משבר האקלים מבקשת לקדם הכרה בחשיפה העודפת של נשים מוחלשות להשלכות של פעילות הקשורה באקלים (Nnoko-Mewanu, Téllez-Chávez, & Rall, 2021) ולבקר את עקרונות ההתנהלות הכלכלית העומדים בבסיס המדיניות הציבורית (Perkins, 2019). טענתה של גישה זו חושפת את חוסר ההתייחסות למגדר במודלים סביבתיים גם כאשר הם עוסקים בקשר שבין אי־צדק חברתי והיערכות למשבר האקלים (Bauhardt, 2014; Lau *et al.*, 2021). דוגמה לכך היא האופן שגישות סביבתיות (כגון הניו דיל הירוק, גישת ההימנעות מצמיחה, גישת הכלכלה השיתופית) מתעלמות מפגיעות של נשים ומעבודת הטיפול הנשית (care work) (Bauhardt, 2014). כמו כן נראה כי מנגנוני הרווחה נוטים לנתק בין פגיעות של נשים לבין היבטים של סביבה ומרחב (Klemmer & McNamara, 2020). עדנה גורני מציגה את הדמיון המתקיים בישראל בין הכפפת הסביבה לצורכי צמיחה כלכלית לבין הכפפת נשים לסדר כלכלי שאינו מעריך את התשומה של עבודת הטיפול ואינו מכיר בפגיעותן (גורני, 2011). כאשר הפגיעות עולה אל מעל לפני השטח, היא מסולקת למרחבים סמויים מן העין כדי שלא תפר את ההנחה בדבר אזרח אוטונומי, המסתדר בזכות עצמו ופותר את המדיניות הציבורית מהתייחסות לצרכיו האנושיים (גורני, 2018).

בפיתוח פרספקטיבה מגדרית על משבר האקלים יש להביא בחשבון את הביקורת על הזרם הפמיניסטי, המתמקד בממדים של ייצוג והכרה אגב הזנחת הממד החברתי־רווחתי (Fraser, 2017), כמו גם את הביקורת על האג'נדה הסביבתית, הנוטה להזניח את הממד החברתי־רווחתי בדיונים על משבר האקלים (Mikulewicz, 2018; Rosenzweig *et al.*, 2018). כאן נציע פרספקטיבה שמאפשרת התייחסות, נוסף על ממד ההכרה והייצוג, גם לממד החברתי־רווחתי, המכיר בפגיעות מגדריות. ביקורת זו יושמה במידה מסוימת בארגז הכלים להכללת שוויון מגדרי בתוכניות היערכות למשבר האקלים (Edvarsson-Björnberg & Hansson, 2013). ארגז הכלים כולל אימוץ ראייה מגדרית בכל השלבים של תוכנית היערכות – החל בשלב המיפוי ואיסוף הנתונים על פגיעות פוטנציאלית לפי פילוח מגדרי והצטלבותו עם משתנים נוספים דוגמת עוני; עבור בשלב של קביעת המטרות, הכולל הכרה בפגיעות מגדריות ושילוב נשים בתהליכי קבלת החלטות ובניית תרחישים לפי פילוח מגדרי; וכלה בשלב ההקצאה של תקציבי הפעולה, שיוכפף לניתוח המגדרי ויוביל לפיתוח מענים הולמים לפגיעויות מגדריות. יישום פעולות אלו של ארגז הכלים יתרום לפיתוח מענים מודעי מגדר, הנדרשים בעיקר בממדים של ניידות ונגישות ושל ביטחון ובטיחות, וכן בממד של עומס העבודה שיוטל במהלך אירועי חירום שקשורים למשבר האקלים על מקצועות שרוב כוח העבודה בהם הוא נשים (שם).

במחקר שלנו פיתחנו פרספקטיבה מגדרית על משבר האקלים שמאפשרת לבחון את התנאים ליישום צעדים לשוויון מגדרי בתוכניות היערכות. יישום כזה יכול להתרחש בשלושה תנאים: דיאלוג, הכרה ותקצוב רווחתי. בין התנאים מתקיימים יחסים חוזרים ונשנים של הזנה הדדית ולא יחסים לינאריים.

● **דיאלוג** – התהליך שבאמצעותו עולים לשיח הציבורי נושא או אג'נדה. בניית דיאלוג תשומת הלב מופנית בדרך כלל לתביעות שמעלים יזמי מדיניות בבואם לצייד מקבלי החלטות בשפה ובסדרי עדיפויות (Kingdon, 2014; Vogel & Henstra, 2015). בהקשר של הביקורת הקיימת על התנועה הפמיניסטית והסביבתית, המתמקדות בייצוג על חשבון הגנה חברתית, ובהינתן ההיעדר של יזמי מדיניות או של תביעות בשיח הציבורי הנוכחי להכרה בפגיעות מגדרית בהיערכות למצב חירום, גישתנו מציעה לאבחן דיאלוג מנקודת מבטם של המופקדים על ההתמודדות עם הפגיעות המגדרית כחלק משגרת עבודתם.

● **הכרה** – מודעות ציבורית לחשיבות הנושא או האג'נדה, המתבטאת באימוץ שיח, שפה ופעולות. הטענה היא שהתפתחותה של ההכרה תחומה לפרק זמן מסוים וקשורה בהתחזקות הדיאלוג (Kingdon, 2014), ואולם בהיעדר יזמים לתפיסה של ניהול חירום המכירה בפגיעות מגדרית, הגישה שפיתחנו אינה ממוסגרת בזמן. במקום זאת אנו מציעים להתמקד בשפה המדגישה את הזכות למוגנות ומבליטה פגיעות באופן הבוחן קטגוריות ספציפיות באוכלוסייה יחסית להקשר שהן חיות בו בשגרה ובמצב חירום. התפתחותה של הכרה במשמעותה כשפה הממוקדת בפגיעות חברתית תוכל להפוך לבעלת משמעות בפיתוח של נקודת מבט מגדרית בעיצוב המדיניות במצבי משבר. יתרה מזו, ההכרה תתבטא במודעות לקיומם של ארגזי הכלים לחיזוק הפן המגדרי בתוכניות היערכות למשבר האקלים (Edvarsson-Björnberg & Hansson, 2013; Lau *et al.*, 2021).

● **תקצוב רווחתי** – הקצאת משאבים לפי פילוח מגדרי ותקצוב מענים רווחתיים. בהתבסס על ארגז הכלים המדגישים הקצאת משאבים לפיתוח תוכנית היערכות מגדרית (Edvarsson-Björnberg & Hansson, 2013) נציע לבחון עד כמה מתוקצבים מענים לשלוש תגובות מוכרות למשבר האקלים: עלייה באלימות נגד נשים, עוני אנרגטי וחוסר דיור (Moniruzzaman & Day, 2020; Ide *et al.*, 2021; Thurston, Stöckl, & Ranganathan, 2021). הקשר בין מחוסרות דיור למשבר האקלים עולה בחייהן של נשים הן בחשיפת יתר שלהן למצבי אקלים קיצוני והן בהרס הדרגתי של פתרונות

המגורים הרעועים ממילא (ראו למשל Speak, 2019). מאמרנו מציג את ניתוחם של התליכים עירוניים בניהול מצבי משבר דרך העדשה של פרספקטיבה מגדרית זו, מתוך התמקדות בעוני אנרגטי ובאלימות מגדרית.

עוני אנרגטי מגדרי

משמעותו של עוני אנרגטי מגדרי היא מחסור בגישה לשירותי אנרגיה זמינים וחסמים פיזיים וכלכליים המקשים על האפשרות לצנן ולחמם את הבית או להפעיל את שגרת הקיום והטיפול של נשים בתלויים בהן (Moniruzzaman & Day, 2020). עוני אנרגטי מגדרי מופיע הן בצפון הגלובלי והן בדרום הגלובלי (Ronbison, 2019; Moniruzzaman & Day, 2020), והוא נמצא בעיקר בשלושה סוגים של משקי בית: משק בית אולטרה-פטריארכלי, המתאפיין בחלוקת עבודה נוקשה המחייבת נשים לקחת על עצמן את המשימות הקשורות לשימוש באנרגיה (האכלה, כביסה); משק בית חד-הורי שבראשו עומדת אישה הנאבקת לבסס יציבות כלכלית, לעיתים אגב חשיפה לאלימות כלכלית שמופעלת נגדה בידי בן זוגה לשעבר; ומשק בית בשכונות מוחלשות שתחזוקת הדירור בהן אינה הולמת, תנאי הבידוד לחום או לקור אינם מספקים, והוצאות החשמל על אקלום הבית עולות. במשקי בית אלו מתגלה עוני אנרגטי כאשר ההכנסה הנמוכה שלהם פירושה שחשבונות החשמל והצורך להשקיע בתשתיות יעילות אנרגטית הופכים לנטל כספי כבד.

הגורמים שיש בכוחם לחשוף נשים לפגיעות יתר הנגרמת מעוני אנרגטי הם זיקנה, נכות ומחלות, מתן טיפול ללא תשלום, אי-בקיאות בשפה המקומית וחיים לבד (Ronbison, 2019). בהקשר הישראלי אפשר לקבוע כי התמיכה בדירור לנשים עודנה חסרה, והפגיעות המגדרית מתאפיינת בחסרות בית סמויה (בנימין, 2014), שמשמעותה: נשים מתגוררות באופן זמני עם ילדיהן, לתקופות קצרות, בבית של בני משפחה. הנגישות של אנרגיה עבור "אורחות" אלו היא מועטה, וכך גם באשר לאזרחיות ערביות-פלסטיניות שנמלטו מבני זוגן לבתי הוריהן (מלר, 2014). עוני אנרגטי מחריף כאשר ילדים גדלים וצריכת האנרגיה בבית עולה בשעה שההכנסה נותרת נמוכה. במחקר עדכני נמצא כי נערות ערביות-פלסטיניות הצדיקו את יציאתן לעבודה בשכר בעודן תלמידות בבית הספר התיכון בצורך לשלם את חשבון החשמל (Athamneh & Benjamin, 2021). עוני מתמשך זה, המתועד במחקר, מתלכד עם הגורמים המוצעים כאן כמגבילים את היכולת להבטיח מידה של שירותי אנרגיה ביתיים ש"יאפשרו השתתפות מלאה בפעילויות שמגדירות שייכות לקהילה" (Thomson et al., 2019, 22).

התעצמות האלימות המגדרית באירועי חירום

עדויות מרחבי העולם מלמדות כי לאחר אירועי אקלים קיצוני נשים חשופות לעלייה באלימות מגדרית המופנית כלפיהן (Dankelman & Jansen, 2010; Alston, 2012); מחקר מאוסטרליה דיווח על השפעות הבצורת על קהילות כפריות: מתח הקשור בהתערערות מקורות הפרנסה של משקי הבית והעמקת העוני הובילו לעלייה בצריכת אלכוהול וסמים בידי גברים כמנגנון התמודדות עם המתחים ולהתעללות פיזית ורגשית מוגברת בנשים (Whittenbury, 2013); ונתונים שנאספו במדריד שבספרד תיעדו קשר בין גלי חום קיצוניים לעלייה באלימות של בני זוג. המחקר דיווח, בפירוט רב, כי לאחר גל חום עולה ההסתברות לדיווחים למשטרה (יום לאחר גל החום) ולקריאות לקווי הסיוע (חמישה ימים לאחר גל החום) וכי הסיכון לרצח נשים בידי בני זוג עולה שלושה ימים לאחר גל החום (Sanz-Barbero et al., 2018). בעוד רוב המחקר שנעשה עד כה עסק בתפקידה של המדינה בסוגיית האלימות המגדרית, העברת האחריות לתקופות חירום לרשויות המקומיות מעלה את החשיבות של בחינת הסוגיה של המדיניות המוניציפלית בטיפול בפגיעויות מגדריות אלו במצבי חירום אקלימי עתידיים.

היערכות עירונית-מגדרית למשבר האקלים

המלצות בינלאומיות להכנת תוכניות היערכות לשינוי אקלים ברמה העירונית הובילו ערים ברחבי העולם לעסוק בפיתוחן, בכלל זה סעיפים הנוגעים לחוסן עירוני (בר ושרון, 2020). עם זאת נראה כי חוסן עירוני טרם תורגם לגיבוש צעדים אופרטיביים לצמצום אי-שוויון חברתי ומגדרי (קריגל, 2021). בניתוח של תוכניות היערכות בערים בארצות הברית נמצא שהתכנון ממוסגר בעיקר כצורך להגן על נכסים יקרי ערך ולהפחית את הפגיעות של העיר ואינו מכוון למוכנות של האזרחים להתמודדות עם ההשלכות של משבר האקלים (Hughes, 2015). חוקרים אחרים מבקרים את הגישה הרווחת בתחום היערכות למשבר האקלים המתמקדת בפיתוח תשתיות ובפתרונות הנדסיים על חשבון התייחסות לצרכים אנושיים ולא-צדק אקלימי (Mikulewicz, 2018; Rosenzweig et al., 2018). גם בשוודיה ניתוח התקצוב העירוני מעלה שהממד החברתי של צרכים אנושיים בחירום נותר שולי בתוכנית היערכות, אשר לרוב מוכוונת להיבטים טכניים של תכנון תשתיות עירוניות ושירותי חירום (Edvarsson-Björnberg & Hansson, 2013). וכך, בחינה של תוכניות היערכות מנקודת מבט מגדרית בניתוח-על (מטא-אנליזה) של 123 מחקרים

מלמדת כי למרות העלייה בהכרה המחקרית באי־צדק מגדרי, המגולם במשבר האקלים, עדיין מעצבי מדיניות דבקים בסירובם לאמצה (Bunce & Ford, 2015). בדרך זו, המלצות מדיניות המתבססות על ארגז כלים לשילוב ראייה מגדרית בתוכניות לניהול חוסן עירוני ומצבי חירום, המוצעות כנתיב לביטוי המחויבות לאופי המגדרי של הפגיעות (Alston, 2014), זוכות לתשומת לב מועטה.

ההקשר הישראלי

החלטת הממשלה מספר 4079 מיולי 2018 בנושא "היערכות ישראל להסתגלות לשינוי אקלים" מיסדה את הציפייה לפיתוח של תוכניות היערכות עירוניות לקראת מצבי חירום אקלימי באמצעות הנחיה להקמת מינהלת היערכות לשינוי אקלים והפקדתה על פיתוח מדריך לרשויות המקומיות בנושא (זס"ק ורהב, 2021). כחלק מצעדים ראשוניים אלו לעידוד הפיתוח של תוכניות היערכות פרסמה המינהלת דוח המתעד קול קורא של משרד האנרגיה לתמיכה ברשויות המקומיות בפיתוח תוכנית היערכות ("המאפיץ"), כביטוי למדיניות לביסוס חוסן עירוני (זס"ק ורהב, 2021). אופן פעולה זה באמצעות קולות קוראים נוטה להגדיל את האי־שוויון בין רשויות מקומיות (גל, מדהלה ובלייך, 2017), ולכן הפעלת קול קורא בהקשר של היערכות משמעותו היא עיכוב באפשרות של רשויות המדורגות במקום נמוך במדד חברתי־כלכלי¹ ומתקשות לכסות את הוצאותיהן במיסים מקומיים להשתתף בתהליך הפיתוח של תוכניות ההיערכות (Muldoon-Smith & Sandford, 2021). הרשויות שנכללו בפרויקט נהנו ממימון יועץ בתחום המעבר לאנרגיה מקיימת בשלב הראשון של פיתוח התוכנית; ואף על פי כן ניכר כי צעדים ראשוניים אלו של המדינה לא ביטאו את משמעותו של חוסן עירוני כמתייחס לפגיעות אנושית ומגדרית.

האזכור של חוסן עירוני כסעיף בתוכניות היערכות עירוניות נותר ברוב המקרים ניטרלי מגדרית ואינו מבחין במשמעויות של חוסן בעולמן של נשים. עדות לכך נמצאת במדריך להכנת תוכנית פעולה מקומית שפרסמו משרדי האנרגיה, הפנים והגנת הסביבה בתחילת

1 המדד החברתי־כלכלי הוא מדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המאפיין ומדרג יחידות גאוגרפיות בישראל לפי הרמה החברתי־כלכלית של תושביהן. סולם המספרים במדד הוא בין 1 (הנמוך ביותר) ל־10 (הגבוה ביותר). למדד ראו באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שנת 2022. המדריך אכן כולל התייחסות לפגיעותן של נשים, אבל אינו מפרט עקרונות פעולה מגובשים לפיתוח דרכי טיפול ומשאיר את הדברים כאפשרות לעבודה קהילתית שהרשות המקומית יכולה לבחור אם להפעילה אם לאו (רונו וקמחי, 2022). אכן, יש שונות בין התוכניות העירוניות שפורסמו עד כה (לשתי ערים בלבד): התוכנית המקיפה של העיר תל אביב אינה כוללת את סוגיית הפגיעות המגדרית במיפוי האתגרים ובצעדי הפעולה; והתוכנית של העיר כפר סבא כוללת התייחסות לפגיעותן של נשים ולאלימות מגדרית, אך אינה משלבת את הדברים בצעדים הביצועיים לפיתוח המענים לשעת חירום.

לצד הרשויות המקומיות, מעצב מדיניות מרכזי שאמון בישראל על ניהול מצבי חירום לאומיים, כמו גם במהלך משבר הקורונה, הוא רשות החירום הלאומית (רח"ל) ופיקוד העורף. רעידות אדמה וגלי צונמי כבר הוגדרו על ידי רח"ל כאירועים המחייבים את הרשויות המקומיות להקים צוותי חירום והצלה על בסיס מתנדבים מקומיים. צוותי החירום של הרשויות המקומיות עוברים הכשרה שוטפת לפינוי תושבים למקלטים מקומיים שהוכנו מראש, אך אינם מודרכים לתת מענה לצרכים אנושיים ספציפיים. כל רשות מקומית מצופה למנות מוביל לניהול מצבי חירום של תושביה, לרוב מקרב מינהל השירותים החברתיים. מינוי זה מיושם במהלך תרגילים או אירועי חירום, אך מוקצים לו משאבים מעטים (סאמימאן-דרש, 2018). יתר על כן, ההדרכה אינה כוללת שינוי אקלים כמצב חירום וגם לא הבנה של המאפיינים המגדריים במצבי חירום. למדיניות הציבורית בישראל יש נטייה להיגיון צבאי, המבנה את משמעותם של מצבי חירום ואינו מאפשר לחברה הישראלית להכיר באלימות נגד נשים כבמצב חירום ביטחוני (Adelman, 2017). עיוורון מגדרי כזה מהדהד בניתוח תרגילים לניהול שעת חירום המתאפיינים בהיעדר התייחסות להבדלים בין קטגוריות באוכלוסייה (Samimian-Darash & Rotem, 2019), ובכלל זה נעדרת מהם ההתייחסות לעלייה בצורכי המוגנות הדחופים של נשים מאוכלוסיות פגיעות (Klemmer & McNamara, 2020).

למרות תשומת הלב המחקרית בפיתוח ארגז כלים להטמעת חשיבה מגדרית בתוכניות היערכות למצבי אקלים קיצוני, עדיין לא ברור אם הרשויות המקומיות פתחו בתהליך מדיניות המפנה את תשומת הלב לנושא באופן שיוביל לדיונים ולהקצאות תקציביות עתידיות בתחום זה. גם ההתעוררות המאוחרת יחסית מצד אקטיביזם האקלים המקומי, כפי שעולה מסקירת המאבקים הסביבתיים מאז קום המדינה (1948–2018) (פירסט, 2018), לא תרמה לכך. לנוכח פערים אלה יצאנו לחקור תהליכים מינהליים הקשורים בתוכניות היערכות בהקשר מדיניות ייחודי. מצד אחד, הניסיון שצברו הרשויות המקומיות

במהלך מגפת הקורונה הצביע על הכרה בצורך לפתח מענים לפגיעויות חברתיות ומגדריות בהיערכות למצבי חירום עתידיים. מצד שני, התכנון המונחה ממסדית על ידי פיקוד העורף במימון ממשלתי נוטה להתייחס לאוכלוסייה כמכלול ולהדיר אוכלוסיות מוחלשות של נשים. ההשלכות החברתיות של משבר הקורונה מרמזות על האפשרות שהפקת הלקחים מהתמודדות זו עשויה לשמש חלון מדיניות להטמעת ארגז הכלים לחוסן מגדרי בהיערכות למשבר האקלים (Klenert, Mattauch, & O'Callaghan, 2020). כדי לבחון אפשרות זו שאלנו במחקר באיזו מידה ההשלכות המגדריות של משבר הקורונה יכולות להיות חלון מדיניות לקידום ראייה מגדרית בתוכניות ההיערכות למשבר האקלים ברשויות המקומיות. שאלה זו התנסחה כשתי שאלות אופרטיביות: כיצד מבין הדרג הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות את ההיבט המגדרי במצבי חירום, ומהם החסמים להכללת שוויון מגדרי בפיתוח תוכניות היערכות למצבי חירום אקלימי?

מתודולוגיה

גיוס משתתפי המחקר ומאפייניהם

הזמנה רשמית להשתתף במחקר נשלחה למנכ"לים של רשויות מקומיות ברחבי הארץ. בהזמנה הופיעה בקשה לבירור הפקחת הלקחים בעניין מצבי חירום ומשבר אקלימי עתידיים מתוך הפרקטיקות שהפעילה הרשות במהלך משבר הקורונה, במיוחד בכל הנוגע לפיתוח מענים לצרכים של אוכלוסיות פגיעות. למרות המכוונות שלנו לגיוון בפנייה לרשויות, השתתפו במחקר רק מי שחזרו אלינו בצירוף הבעת הסכמה להיפגש: רשות ערבית אחת וכל היתר יהודיות (לא־חרדיות). לצורך המחקר ערכנו ראיונות עומק חצי־מובנים עם 20 בעלי תפקידים ניהוליים בכירים ב־16 רשויות מקומיות בישראל. הנחת המוצא הייתה ש"פקידי ציבור הם רכיב מרכזי בקביעת סדר היום מבחינת המדיניות, משום שמקומם הייחודי מאפשר להם לזהות בעיות מדיניות מתעוררות, לסנן דרישות למתן תשומת לב לנושאים מסוימים ולשמור לאורך זמן על תשומת לב ציבורית ופוליטית לנושאי מדיניות" (Vogel & Hestra, 2015, 113). תפיסותיהם והבנתם של המראיינים את המהלכים שנעשו בעת משבר הקורונה כלפי אוכלוסיות פגיעות הן חשובות ביותר לאפשרות שיופקו לקחים למצבי חירום ומשבר עתידיים. לפיכך פיתחנו מחקר פרשני שמתמקד בדרג הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות. היעד שהצבנו לעצמנו היה להעמיק

את ההבנה של העשייה בתחום השילוב של צורכי אוכלוסיות פגיעות, ובפרט נשים, בתוכניות הערכות למצבי חירום אקלימי עתידיים.

להלן תיאור הרשויות המקומיות שהשתתפו במחקר לפי שני צירי גיוון: מחוז גאוגרפי ומדרג חברתי-כלכלי של הרשות. בשל התחייבותנו למרואיינים לשמור על האנונימיות שלהם, התיאור כולל נתונים כלליים (לוח 1), בלי אפשרות לזיהוי הרשות או המרואיין.נת.

לוח 1. אפיון הרשויות המקומיות במחקר

מספר הרשויות	מדד חברתי-כלכלי	מחוז גאוגרפי של הרשות
1	7	צפון
1	5	
3	8	מרכז
2	7	
1	6	
1	4	
2	3	
1	6	דרום
2	5	
2	4	

איסוף וניתוח הנתונים

הראיונות התקיימו בחודשים מרץ-דצמבר 2021 וכל אחד מהם נמשך בממוצע בין 50 ל-60 דקות (מקצתם במפגש פנים-אל-פנים ברשות ומקצתם במפגש מקוון, על פי נוחות המרואיינים). בכל הראיונות נשאלו שאלות על התפקיד ותחומי האחריות של המרואיינים; תגובת הרשות למצבי חירום באוכלוסייה; התנהלות הרשות מול הנחיות השלטון המרכזי

למצב חירום; תמיכה מוסדית ופיננסית זמינה למקרי חירום באוכלוסייה; האתגרים והחסמים שהרשות צריכה להתמודד איתם בשעת חירום בהקשר של האוכלוסייה המקומית, ובפרט בהיבט המגדרי; וחשיבה אסטרטגית בהיערכות למצבי חירום אקלימי עתידיים. הראיונות הוקלטו ותומללו במלואם.

ניתוח הנתונים התבסס על שילוב של שתי גישות שנמצאו מתאימות לניתוח תהליכי התהוות של מדיניות ציבורית, בדגש על חילוץ עמדות מפקידות בכירה. האחת היא גישת המסגור, קרי התנאים הנחוצים לכך שסוגיה תיתפס כדורשת הקצאת משאבים (Smith & Elger, 2014). גישה זו סייעה לנו לחלץ מתשובות המרואיינים כיצד הם מבינים פגיעות מגדרית באמצעות עמידה על הדרך שבה הם מסגרו את פעולותיהם. הגישה השנייה היא ניתוח תוכן דדוקטיבי. גישה זו אפשרה לנו לזהות את התהליכים הנובעים מן הנתונים לפי הקטגוריות שנגזרו בעבר באופן תאורטי מהניתוח (Elo et al., 2014). יישמנו גישה זו בזיהוי ובניתוח של שלוש הקטגוריות האלה: לקחים ממגפת הקורונה, היערכות למצבי חירום אקלימי ומענים לצרכים של נשים מאוכלוסיות פגיעות. השילוב של גישת המסגור עם גישת ניתוח התוכן הדדוקטיבי אפשר לנו לתור אחר המופעים של הקטגוריות הללו בחומרים שאספנו ולברר את התנאים שבהם המרואיינים ראו בקטגוריות הללו משהו שקשור לשגרת הפעולה שלהם ברשות המקומית.

ממצאים

המרואיינים מהדרג הבכיר ברשויות המקומיות הכירו בפגיעות המגדרית ובהתעצמותה במהלך משבר הקורונה. עם זאת, בראיונות הם חזרו והבליטו את ביטחונם בהתנהלות של הרשות מול פגיעות זו באופן שאינו מאפשר הפקת לקחים לקראת היערכות למצבים של חירום אקלימי עתידי. בה בעת עלו בדבריהם תיאורים של צעדים ראשוניים בהתנהלות הקושרים בין התמודדות עם מצבי חירום אקלימי לבין התייחסות לנשים מאוכלוסיות פגיעות. כפי שנראה להלן, פגיעות מגדרית והיערכות למשבר האקלים מוסגרו בראיונות כמנותקות זו מזו הן ברמה הארגונית והן ברמה הרעיונית. הנתק הארגוני בא לידי ביטוי בהפרדה בין מחלקות ותחומי האחריות שלהן, והנתק הרעיוני התבטא בהבחנה ברורה בין מכוונות לפעולות בתחום של תשתית הנדסית לבין מכוונות להתמודדות עם פגיעות האוכלוסייה. הפרספקטיבה המגדרית שהוצגה הנחתה אותנו בבחינת האפשרות שהשלכות המגדריות של משבר הקורונה מהוות חלון מדיניות ליישום ראייה מגדרית

בתוכניות ההיערכות למשבר האקלים ברשויות המקומיות מתוך התייחסות לשתי מטרות המחקר האופרטיביות: הבנת הפגיעות המגדרית במצבי חירום וזיהוי החסמים להכללת שוויון מגדרי בהיערכות.

הבנת ההיבט המגדרי במצבי חירום

ההכרה בפגיעות המגדרית במצב החירום שנוצרה במהלך משבר הקורונה חזרה ועלתה בראיונות. במצבים מסוימים היא אף קידמה דיאלוג להרחבת משאבים.

יש לנו המון פניות בנושא של אלימות במשפחה. זה תחום שעשה ממש קפיצה רצינית, לצערי, בתקופה של הקורונה. יש לנו היום 40 פניות בהמתנה, שזה לא יעלה על הדעת [...] זה תחום שתמיד בעלייה, אבל בתקופה של הקורונה היה בוסט רציני. ואנחנו הוספנו עובדת מתקן עירוני לטיפול באלימות. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 7)

דברי המרואיינת חושפים את הפער בין מספר הפניות לבין האפשרות להתייחס אליהן ולטפל בהן. למרות ההכרה, ואפילו הדיאלוג, שהיא הצליחה לקיים ברשות המקומית וחרף העובדה שהיא השיגה תקן נוסף לטיפול בפניות, היא מציינת כי תור הממתנות כיום לסיוע נותר בעינו גם לאחר קבלת התקן. בראיונות אחרים ההכרה בפגיעות המגדרית מתקיימת לצד תחושה של ביטחון בניהול ראוי של תפקוד הרשות בתקופת משבר הקורונה ולנוכח הצורך המתגבר במענה לתופעת האלימות במשפחה. הביטחון בתפקוד הראוי של הרשות מתוקף על ידי ההצבעה על השמירה על שגרת הטיפול למרות מצב החירום ובאופן שעשוי לייתר היערכות עתידית למצבים דומים מבחינת העלייה במספר מקרי האלימות.

כל השירותים שלנו המשיכו לפעול במהלך המשבר, גם של אלימות במשפחה. ככל שמישהו פנה, אפשר לטפל [...] כדי שנוכל לתת סיוע, צריכה להיות פנייה, הסכמה ושיתוף פעולה. מי שפונה לכיוון הזה, אנחנו נותנים [לן] טיפול מלא [...] משפחות מטופלות המשיכו טיפול כרגיל. אני מדברת על פניות חדשות.

[שאלה: זה המשיך גם במהלך תקופת החירום?]

המשיך ולהפך. זו הייתה אוכלוסייה שידענו שאנחנו צריכים להיות איתה באקסטרה קשר. אני חושבת שמה שהדאיג אותנו בנושא של אלימות במשפחה זה כל המקרים החדשים וגם הנשים שעדיין היו בתוך מעגל האלימות וידענו שהבית הוא סיר לחץ [...] מי שרצה טיפול רגשי או שהיה צריך מקלט המשיך. לא הייתה עצירה של השירותים שלנו בשום צורה. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית בצפון, מדד חברתי-כלכלי 5)

ההכרה בקשר שבין מצב החירום והעלייה באלימות במשפחה ממוסגרת כביטחון במענים. המרואיינת מדגישה את האי-עצירה של השירותים כהישג של תקופת המשבר ומבליטה את מגוון סוגי המענים שהמשיכו להיות נגישים. אף שהיא מפגינה דאגה הנובעת מן המודעות שלה למקרים החדשים, שלא היו מוכרים לרווחה, היא מצדיקה את תחושת הביטחון בטענתה באשר לאחריות הפונים, והיא מלווה אותה בהעברת האחריות אל מי שלא פנו: "כדי שנוכל לתת סיוע, צריכה להיות פנייה". במילים אחרות, בין העומס לבין האפשרות שהיו מקרים שלא קיבלו מענה, מובלט התפקוד הראוי של מחלקת הרווחה, ובלא להתייחס לאפשרות שהמענים לא התאימו להיקף הפניות ולאופיין. למרות ההכרה, תחושת הביטחון בהתנהלות נכונה בחירום אינה מאפשרת הפקת לקחים למצבי חירום עתידיים. עם זאת, דבריה של המרואיינת מלמדים על הקשר ההדדי המתפתח בין ההכרה בפגיעות לבין הדיאלוג.

הנושא של פתיחה של תחנה [יחידה לטיפול באלימות] שנפתחה עכשיו זה תוצר של תקופת הקורונה. באמת ראינו עלייה בתחום הזה, והגענו למספר לא מועט של מטופלים. פניתי למשרד, ממש התעקשתי שגם [שם היישוב] צריכה תחנה כזו. זה בהחלט תוצר של העלייה בתקופת הקורונה. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית בצפון, מדד חברתי-כלכלי 5)

ההכרה בפגיעות המחרפה מחזקת אצל המרואיינת את האפשרות להיכנס לדיאלוג ומשא ומתן ("ממש התעקשתי") מול משרד הרווחה על הרחבת השירותים. כתוצאה מהדיאלוג היא אכן מצליחה להשיג הקצאה תקציבית לתחנה ייעודית לטיפול באלימות, וזו מחזקת אצלה עוד יותר את הרגשת הביטחון בכך שהיא פועלת ככל יכולתה כדי לספק מענה הולם לתופעה. בדרך זו נסגר חלון המדיניות שבאמצעותו אפשר היה ללמוד מהשלכותיו של המשבר לצורך שינוי מדיניות. בראיונות אחרים עלה הדגש שההכרה בפגיעות המגדרית קידמה תפקוד ייחודי בחירום.

באמת גם עשינו שמיניות באוויר כדי להגיע לאותן נשים [...] למשל, שמנו פלאיירים בבתי מרקחת לנשים שבאות לקנות תרופות, שהרוקח נותן להן את הדבר הזה [את הפלאייר]. עשינו הכשרה לקוסמטיקאיות לזהות נשים שנמצאות בתהליכי מצוקה. ייצרנו פרסום, עשינו קו חם. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 6)

ההכרה בקשר החזק שבין מצב החירום לעלייה באלימות של בני זוג ברורה ואף תומכת בקשת של כיווני פעולה שהמרואיינת מתארת. ואולם גם ההגדרה של מצב חירום כמחייב פעולות ייחודיות ויצירתיות כדי לאתר נפגעות ("עשינו שמיניות באוויר") נותרה כמענה נקודתי בלבד – בלי להרחיבו או לכלול אותו כחלק מפיתוח של אסטרטגיית פעולה לתוכנית עתידית או כחלק מתהליך של הפקת לקחים לקראת משברים עתידיים. פער זה מתחזק לנוכח ההכרה של המרואיינת בקיומה של קשת רחבה של פגיעויות חברתיות הקשורות במשבר.

אנחנו נתקלים בהמון בעיות. לדוגמה, המון אנשים נזרקים מהבית כי הם לא מצליחים לעמוד בתשלומי שכר הדירה. אין לנו פתרונות, אין תוכנית לנושא של דיור במצב כזה. אנחנו באמת שוברים את הראש כל פעם מחדש איך לפתור את הבעיה, איך אישה עם ילדים לא נזרקת לרחוב. אין מספיק פתרונות. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 6)

ניכרת ההכרה של מנהלת מחלקת הרווחה באופי המגדרי של מחוסרות דיור, המתעצמת במצבי חירום ומשבר, כפי שאכן קרה במשבר הקורונה. ההכרה מלווה בידיעה הברורה שאין פתרונות ושיש קושי בקרב מקבלי החלטות ברמה המוניציפלית להתייחס לבעיה המבנית ארוכת השנים של מחסור בדיור ציבורי. מנקודת מבטה של הדוברת, היא מתקשה לקדם דיאלוג לטובת הגדלת משאבים למרות ההכרה בפגיעות. בנקודה אחרת בריאיון היא מתארת את הקשב הדל שהיא מקבלת בהקשר של הקצאת תקציבים ומסבירה ש"עוני זה לא הדבר שנמצא בסדר העדיפויות העליון של מנכ"ל או ראש עיר". בהסבר זה היא חושפת חסם מרכזי ללמידה מהשלכות משבר הקורונה כחלון לשינוי מדיניות: למרות ההכרה בהתעצמות של הפגיעויות המגדריות במשבר, בכל זאת גם בשגרת הפעולה של מחלקת הרווחה וגם במצבי משבר ישנו קושי ביצירת דיאלוג להקצאת תקציבים ולפיתוח מענים שיוכלו לטפל בשורשן של הבעיות החברתיות – אלו שצפו כבר עכשיו אל מעל לפני השטח ואלו שעוד יצופו במשברים העתידיים. השפה המגדרית החשובה לצורך הכרה,

הנוכחת בהקשר של מצוקת הדיור של מי שאינן יכולות לשלם שכר דירה, נעלמת להלן בתיאור הדיאלוג המתקיים בין מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית ובין נציג חברת החשמל בנושא מי שאינם יכולים לשלם חשבונות חשמל ונקלעים למצב של עוני אנרגטי.

לפני גל חום או קור אנחנו תמיד בקשר עם חברת החשמל. זו הצהרת כוונות בנושא הזה של חימום וקירור הבית, שלא יפגעו באוכלוסיות שלא יכולות לשלם.

[שאלה: שתף אותי, מה זה אומר שאתם בקשר איתם?]

יש פרנט בחברת החשמל שמסייע לאוכלוסיות שמתקשות לשלם, אנשים עם חובות חשמל. בדברים האלה אין להם סיוע ביום-יום. משרד הרווחה לא מתקצב אותי בסיוע לאנשים עם חובות חשמל. פעם היה לנו דרך הקרן לידידות וזה נפסק. אנשים שיש להם חוב חשמל לא יוצאים מזה בדרך כלל, או שהם נכנסים לתוכנית של מונה. את מקבלת טוקמן הביתה, צריכה להחליט אם את מדליקה טלוויזיה, קומקום חשמלי או מזגן. סיוט. או שמנתקים את החשמל באיזה שהוא שלב. הוא מנסה לפרוש לתשלומים או להגיע להסדרים [...] זה לא מאוד יעיל. חברת החשמל לא תבוא ותגיד "אני לארג'ית, אני מורידה את החובות לאוכלוסיות האלה". אין דבר כזה. זה תמיד חרב שמעל הראש של האנשים האלה. (מנהל מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית בצפון, מדד חברתי-כלכלי 7)

האזכור של משרד הרווחה כמי שאינו מתקצב טיפול בעוני אנרגטי במצבי חירום אקלימי מרכזי להבנה של שגרת הפעולה ברשויות המקומיות. דברי המרואיין מלמדים על חסרונה של תוכנית היערכות ברמה הלאומית ועל העברת האחריות מהרמה המדינתית אל הרשות המקומית, וממנה אל הרפרנט בחברת חשמל, וממנו אל המשפחה המתמודדת עם העוני. היות שהסובלות העיקריות מניתוקי חשמל הן משפחות שבראשן עומדת אם חד-הורית (בג"ץ 214/17),² מדיניות העברת האחריות מתבררת כבעלת פנים מגדריים. תיאור המציאות של עוני אנרגטי בשפה ניטרלית מגדרית מהדהד גם בטיעונים המבארים את

2 בפסקת בג"ץ 214/7 קבע בית המשפט העליון כי הזכות לחשמל היא זכות חוקתית הקשורה קשר הדוק לזכות לחיים ולבריאות, ולכן על רשות החשמל לתקן את אמות המידה לניתוקי חשמל בקרב חייבים ולגבות את החוב באמצעים מתונים יותר, שאינם כרוכים בניתוק החשמל. ההחלטה התקבלה בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח נגד ההסדרים החלים על גביית חובות של צרכנים ביתיים בגין צריכת חשמל, ובכלל זה האפשרות לנתק את אספקת חשמל לבתיים.

העברת האחריות למדיניות חירום בתחום "מכלול אוכלוסייה"³ למנהלי מחלקות הרווחה, בדרך כלל בלי לצייד אותם במשאבים הנדרשים.

אצלנו ראש מכלול אוכלוסייה שלנו זה איש רווחה. בסוף, בהיבט של האוכלוסייה, החלק המהותי שאתה רוצה לתת עליו דגש זה דווקא חסרי היכולת שקשה להם יותר. לכן דווקא מנהל אגף אוכלוסייה – בחרנו שיהיה ראש מכלול אוכלוסייה, הסיפור הזה של הקשישים ושל הבתים שאין להם את היכולות להתמגן או לעבור משברים כאלה באיזו שהיא צורה שהיא נורמטיבית כמו אצל הרבה אחרים. פשוט בחרנו שהוא זה שיעשה את זה. (מנכ"ל רשות מקומית בדרום, מדד חברתי-כלכלי 4)

לדובר אין ספק שלמשברים העתידיים יש אופי רווחתי. הוא מודע לעובדה שבזמן משבר ההיכרות עם אוכלוסיות פגיעות קריטית לאפשרות לספק מענים. עם זאת, ניכר כי ההכרה באופיים הרווחתי של משברים מעוגנת בתופעה שעלתה לשיח ציבורי רחב במהלך משבר הקורונה ומתמקדת בפגיעותם ובבדידותם של קשישים. ואולם בה בעת היא אינה כוללת הכרה בפגיעות המגדרית. מכאן ניתן להסיק כי הבנתו של ההיבט המגדרי בפגיעות החברתית במצבי משבר נותרת הבנה חלקית. יתר על כן, הבנה חלקית זו מרמזת על נתק ארגוני בין מחלקות ובעלי תפקידים ברשות המקומית, כפי שנראה בחלק הבא של הניתוח.

3 "מכלול אוכלוסייה" הוא מסגרת לניהול מערכת של היישוב במהלך אירוע חירום לאומי. המכלול נועד ליצור תיאום בין המענים בתחומים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה ולשמור על רמת השירות של השירותים החיוניים בחירום.

חסמים להכללת שוויון מגדרי בהיערכות

למרות ההכרה המסוימת שעלתה בראיונות בפגישות המגדרית במצבי חירום, ההבנה שיש צורך לפתח מענים לפגישות זו במהלכים עירוניים לקראת ההתמודדות עם משבר האקלים טרם בִּשְׁלָה. המרואיינים ממסגרים את ההתמודדות עם משבר האקלים כממוקדת רעיונית בסוגיות של תשתית ופתרונות הנדסיים וכתחומה ארגונית ליחידה הסביבתית או למחלקת ההנדסה, במנותק מההקשרים החברתיים של סוגיית ההתמודדות עם המשבר והשלכותיו הרווחתיות. יתרה מזו, השאלה של ניהול החירום עולה גם היא בדברי המרואיינים ככזו המסייעת להיווצרות הנתק משיקולים בדבר פגיעות אנושית. כמה מהרשויות, בעיקר אלו הממוקמות גבוה במדד חברתי-כלכלי, כבר מפתחות מענים למצבי החירום שנוצרים בעקבות אירועי אקלים ובתוך כך מתמקדות בהיבטי תשתית הנדסיים של ההיערכות, והן עושות זאת, בדרך כלל, בלי מודעות או מענה מותאם מגדרית.

אירוע החורף 2015 הוגדר כפעם ב־120 או 140 שנה. היינו חמישה ימים בלי חשמל [באותה עיר]. בחודש ממוצע אוספים אלף טון גזם [באירוע]. בתוך יום היה 4,000 טונות גזם של עצים שקרסו. נזקים סביבתיים, הצפות, דברים כאלה. זה היה wake-up call [קריאת השכמה] לכולם. מאז עשינו תוכנית עבודה, השקענו 30 מיליון שקלים בבריכות ניקוז, טיפול בתשתיות מטורפות של ניקוזים. כל שנה היו בתים מוצפים. עכשיו אנחנו שני חורפים ברציפות בלי בית אחד מוצף. (מנכ"ל רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 7)

בתיאור התגובה לאירוע האקלים מצטמצמת ההיערכות המדווחת לסוגיית הניקוז. האפשרות שבמשך חמישה ימי ניתוק מחשמל בעיר התעצמו פגיעויות מגדריות אינה זוכה להתייחסות מצד הדובר. הדבר מעיד על נתק רעיוני בין התפיסות – זו של התמודדות תשתיתית עם מפגעי האקלים וזו של פגיעות חברתית ומגדרית במצבי חירום כאלה. במקרים ספורים בלבד מאותגר חסם זה של נתק רעיוני על ידי פרויקטים הקושרים בין ההיבט התשתיתי של אנרגיה מתחדשת לבין פגיעות אנושית שיש לה השלכות גם על פגיעות מגדרית.

הפכנו את כל מערכת החשמל של המדרגות, לא של הדירות, למערכת שמופעלת סולרית, ואז צמצמנו שם את עלויות החשמל בצורה משמעותית [...] רצינו להיטיב עם האוכלוסייה שקשה לה ולהרוויח את הסיפור של החיסכון עבורם בחשמל וניצול של אנרגיה באיזו שהיא צורה שונה. (מנכ"ל רשות מקומית בדרום, מדד חברתי-כלכלי 4)

האפשרות שאנרגיה סולרית תשמש לקידום אוכלוסיות מוחלשות מוטמעת במקרה המדווח כאן. המרואיין מבליט את ההישג בתאורת חדרי מדרגות, אך אינו כולל בדבריו התייחסות לכך שהארת חדרי המדרגות מקבלת משמעות מגדרית, שלא כמו רוח הפרויקט של האיחוד האירופי בנושא "עיר ידידותית לנשים" (Sipahi & Örselli, 2019), התובע מודעות לתאורה המקדמת ביטחון מגדרי. על בסיס הנתונים המלמדים כי "האוכלוסייה שקשה לה" היא ברובה נשים חד-הוריות החיות בעוני, ניתן לראות במיזם המתואר ביטוי ראשון, אך לא מודע, לקישור בין מגדר לבין היערכות עירונית למשבר האקלים.

בד בבד עם הנתק הרעיוני בהיערכות למצבי חירום אקלימי בין ההתמקדות בתשתית ובפתרונות הנדסיים לבין ההכרה בפגיעות אנושית ורווחתית ופיתוח מענים להן מתברר בראיונות כיצד מתקיים גם נתק ארגוני. כך משתקפים הדברים במילותיה של מי שאמונה על רווחת תושבי הרשות בשגרה ובחירום:

אני יכולה להבין את ההקשר הזה, אבל אם אנחנו שם? לא! [...] אנשים מדברים על משבר האקלים, אבל אם תשימי אותנו במדינה המטורפת שלנו, בין כל הצרכים כרגע, ברור שמשבר האקלים כמעט אחרון, למרות שיש משוגעים לדבר. פה קודם כול מדברים ביטחון. כל הזמן חינוכו אותנו: אנחנו מדינה שוביניסטית, קודם כול ביטחון. המון דברים שבאים לפני. אני רואה את "המאיץ" ומה שיש פה. אף אחד לא פיתח מיזם כזה או בא לדבר איתנו על זה. לא. רק אמרו את זה ברמת היידוע [...] כדי לקשר בין משבר האקלים שהולך להיות, להשפיע עלינו ברווחה, לזה לא הייתי הולכת [לדעתה של הדוברת, המדיניות אינה עושה את החיבור הנדרש בין משבר האקלים לנושאי הרווחה שהיא מופקדת עליהם]. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 4)

הדוברת מתארת את סדרי העדיפויות לשעת חירום שהיא מכירה ברשות המקומית וכן את ההיגיון הצבאי-ביטחוני המיושם בהיערכות למצב חירום (סאמימאין-דרש, 2018). אשר להיערכות למשבר האקלים – היא מבחינה בין ה"משוגעים לדבר", המקדמים את הנושא, למשל בפרויקט "המאיץ", לבין צורכי החירום שהיא מתמודדת עימם כמנהלת מחלקת הרווחה. דבריה על היעדרו של מיזם משותף המערב אותה בהיבטים של היערכות למשבר האקלים מלמדים כיצד הנתק הרעיוני מצטלב עם הנתק הארגוני בין מחלקות הסביבה והרווחה. עם זאת, במקרים ספורים הנתק הארגוני מאותגר כאשר מחלקת

הרווחה שותפה לדיוני היערכות סביב פרויקט "המאיץ" וכאשר מנהל מחלקת הרווחה מנסה לשלב תפיסה רווחתית בתהליך החשיבה.

אמרת: "אוקיי, נגדיר מי האוכלוסייה הכי נזקקת ובואו נחליף להם את המזגנים". הם בדרך כלל יקנו את המזגן הכי זול, שהוא הכי יקר מבחינת הפעלה והכי פחות יעיל אנרגטית. בואו נחליף להם את המזגנים או תאים סולריים לשים על גגות של בתים ולצמצם את צריכת החשמל.

[שאלה: יש לזה היתכנות?]

לא נראה לי. אף אחד לא ישקיע בזה כסף. מי ישקיע בזה כסף? המדינה לא מצליחה להשקיע כסף בתחומי הליבה שלנו. אני לא רואה את זה. אנחנו נמצאים בדיסוננס. המדינה מתנתקת מהנושא של הרווחה. (מנהל מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 8)

בהמשך להמלצות הבינלאומיות לפיתוח של תוכניות היערכות למשבר האקלים ברמה העירונית, הכוללות ממד של חוסן עירוני (בר ושרון, 2020), הוזמן מנהל מחלקת הרווחה לדיונים ראשוניים בנושא. בתפקידו כמקדם חוסן עירוני בדיונים אלו הוא מתאר איך העלה את נושא העוני האנרגטי כהיבט בעל חשיבות גדולה בהיערכות הרווחתית ואת הצורך, כמו גם האפשרות, לפתח מענים במסגרת התוכנית במטרה להתמודד עם התופעה. אף שהצעתו נהדפה, היא מבטאת התחלה של יצירת דיאלוג שעשוי לגשר על הנתק הרעיוני בין הממדים של תשתית הנדסית לבין הממדים של פגיעות רווחתית. ואולם הצעד הבא של הדיאלוג מול השלטון המרכזי והקצאת התקציבים ליישום פעולות אלו עדיין נחוה אצלו כבלתי נגיש. אמירתו ש"המדינה מתנתקת מהנושא של הרווחה" משתקפת ועולה בניתוח של ראיונות אחרים בהקשר של ההנחיות של המדינה לניהול מצבי חירום על ידי הרשות. על פי התפיסה של ניהול חירום מתבצעת הכשרת המתנדבים בלי שתכלול את הרכיבים המחזקים הבנה רווחתית ומגדרית ייחודית.

ברור לכולם שכשקורה אירוע חירומי, בטח אירוע חירומי גדול, הרשות המקומית היא מי שנמצאת במקום ויכולה לסייע. כל העבודה, גם התפיסה של פיקוד העורף, זה סביב הרשות [...] ברמה העקרונית, התפיסה מדברת על זה שצריך להכשיר את המתנדבים הרגילים [...] ואותם נכניס לתפקידים החירומיים. הם מקבלים הכשרות בכל מקרה אם יש לי גוף של חילוץ והצלה. הקמנו גוף כזה. יש סדרת הכשרות שהוא מקבל מפיקוד

העורך, כל מיני שיעורים. אין בעיה להכניס בגוף כזה שיעור שעוסק בנושא של פגיעות מגדרית. (מנהלת בכירה, רשות מקומית במרכז, מדד חברתי-כלכלי 8)

המרכזיות של הרשות המקומית בניהול החירום מוסברת כאן כמתבססת על המתנדבים שמקבלים הכשרות מפיקוד העורך. עם זאת ניכר מדבריה של המרואיינת כי התפיסה של פגיעות מגדרית והטמעתה בקרב המתנדבים טרם אומצה על ידי פיקוד העורך, המופקד על ההכשרות – חרף התביעה לכלול ארגז כלים בניהול חירום (Edvarsson-Björnberg & Hansson, 2013) ולמרות ההכרה הקיימת ברשויות בהתחזקות של הפגיעות המגדרית בעיתות חירום. כחלק מאותה תפיסת ניהול חירום, המנותקת משיקולים רווחתיים ומתבססת על ניהול חירום צבאי-לאומי (Samimian-Darash & Rotem, 2019), מנהלת הרווחה מקבלת מינוי לתפקיד ראש מכלול אוכלוסייה. עם ההכרזה על מצב החירום מתברר כי מצופה ממנה להסית את תשומת הלב שלה מאוכלוסיות פגיעות בעיר ולהפנות את עיקר הקשב אל כל האוכלוסייה, כמכלול.

אני הייתי ראש מכלול אוכלוסייה ולא דווקא מנהלת אגף רווחה בעיריית [שם העיר], כמובן גם, אבל ראש מכלול אוכלוסייה כשמו כן הוא. כל העיר הייתה פרושה בפניי. גם הייתה ציפיה של הרשות שהאגף ייקח אחריות מאוד גדולה וינהל המון המון [...] מה שנקרא חמ"לים [חדר מלחמה; ובהשאלה: מקום המרכז פעילות מסוימת בשטח]. פתחנו כמה וכמה חמ"לים. חמ"ל חיסונים [...] בעצם, הראייה היא ראייה כלל-עירונית שלי של האוכלוסייה כולה, לא דווקא של מטופלי רווחה. (מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, רשות מקומית בדרום, מדד חברתי-כלכלי 5)

המינוי של מנהלת מחלקת רווחה לראש מכלול אוכלוסייה מתברר כהעברה בפועל של תחום האחריות שלה מהתמקדות בצרכים האנושיים של אוכלוסיות פגיעות מטופלות רווחה, ובכללן נשים, אל כלל תושבי הרשות. בדרך זו משתקפת התפיסה של ניהול החירום שמנחה פיקוד העורך: צורכיהן המתגברים של אוכלוסיות פגיעות נדחקים לשוליים. המינוי מגלם את ההיררכיה בין התפיסה של ניהול חירום לבין התפיסה הרווחתית כך שמצופה שהצרכים של אוכלוסיות פגיעות יטופלו כבשגרה, בלי התייחסות ייחודית לעלייה בחומרתם ומלבד זה, לא רק שבהיררכיית התפיסות זו הרווחתית מוכפפת לזו החירומית-ביטחונית, אלא שגם נלקחים משאבים נחוצים מתחומי הרווחה לטובת הטיפול במצב החירום הכללי.

דיון ומסקנות

המחקר בתחום כבר תיעד שמשבר האקלים פועל כמכפיל ושהוא מאיץ סיכונים מגדריים; בין היתר הוא מגדיל את הסיכוי של נשים להיחשף לאלומות של בן הזוג נגדן ומערער את רמת הביטחון שלהן (Thurston, Stöckl, & Ranganathan, 2021). בישראל ניהול מצבי משבר הוא סוגיה מרכזית בסדר היום הלאומי בשל משברים ביטחוניים חוזרים ונשנים. הנחת היסוד של ניהול חירום כזה היא שרמת הביטחון של אזרחים במצבי משבר ביטחוניים היא באחריות המדינה (Samimian-Darash & Rotem, 2019). אף שהמדיניות בתחום זה מפותחת למדי, היא אינה מתייחסת לזומות מקומיות התובעות ראייה מגדרית של ביטחון (איסטושינה זמיר, 2012). בהקשר של המדיניות הציבורית בישראל, הרשויות המקומיות תלויות במידה רבה בשלטון המרכזי למימון ולביצוע של מדיניות במצבי חירום – במגפת הקורונה כמו במצבי חירום אקלימי עתידיים. הזרוע המתווכת בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות בהיערכות למצבי חירום היא פיקוד העורף, שפעולתו בעניין זה באה לידי ביטוי בהנחיית הרשויות להקמת מכלולים לנושאים שונים (Samimian-Darash & Rotem, 2019). בהנחיית אלו תוחם פיקוד העורף את הממד האנושי תחת המכלול "אוכלוסייה" ומעביר לשוליים את הצורך להבחין בין כלל האוכלוסייה לבין צרכים חברתיים-רווחתיים של אוכלוסיות מוחלשות, ובפרט צורכיהן של נשים, שהן רוב בקרב חסרי המשאבים להתמודד עם אסון אקלימי. כל אלו מועברים לשוליים, ודחיקתם זו משקפת אי-צדק אקלימי-מגדרי.

בעת משבר הקורונה נרשמה עלייה באלומות נגד נשים (Schrag, Leat, & Wood, 2022), ועוני התברר כגורם בעל חשיבות עצומה בחשיפת יתר להשלכות המשבר (Daoud *et al.*, in preparation), המאיצות את העוני לכיוון של אי-שוויון מגדרי (צמרת ועמיתות, 2020). בנוסף התברר כי תופעת העוני האנרגטי מתרחבת בעיתות של משבר וכי יש קושי כלכלי רב יותר בזמנים כאלה למצוא פתרונות דויר בטוחים (Nagaj & Korpysa, 2020). בהקשרן של תופעות אלו, מחקרים מצביעים על קווי דמיון בין משבר הקורונה למשבר האקלים, בעיקר בהשפעתם על קהילות פגיעות ועל האצת האי-שוויון (Klenert, Mattauch, & O'Callaghan, 2020; Botzen, Duijndam, & van Beukering, 2021). במחקרנו התמקדנו בבחינת האפשרות שההתמודדות של הרשות המקומית עם התעצמות הפגיעות המגדרית תזין תהליך של הפקת לקחים והיערכות לקראת מצבי חירום אקלימי. מצבים אלו ידועים כבר כמערערים את תחושת הביטחון המגדרית בדרכים שהצגנו ונוספות (Ide *et al.*, 2021; Mahendran *et al.*, 2021; Thurston, Stöckl, & Ranganathan, 2021). על מנת

לבחון אפשרות זו פיתחנו פרספקטיבה מגדרית, השואבת ממחקרים בעולם (Edvarsson-) (Björnberg & Hansson, 2013; Alston, 2014) ומדגישה את החשיבות של ממדים חברתיים-רווחתיים לביטחונן של נשים.

יישומה של פרספקטיבה מגדרית זו מתאפשר בשלושה תנאים: דיאלוג – כפי שהוא מתקיים מנקודת מבטם של מי שמופקדים בשגרת עבודתם על ההתמודדות עם הפגיעות המגדרית; הכרה – במשמעותה כשפה הממוקדת בפגיעות חברתית של נשים; ותקצוב רווחתי – המתבטא בהקצאת משאבים לפיתוח מענים המכוונים למיתון הפגיעות המגדרית. הנדבך שמוסיפה פרספקטיבה זו לגישת חלון המדיניות (Kingdon, 2014; Vogel & Henstra,) (2015) הוא ההתרחקות מן הציפייה להופעתם של יזמי מדיניות והעברת הדגש אל שגרות הפעולה המוניציפליות, כפי שהן מופעלות בידי הפקידות הבכירה. גישתנו התבררה ככזו המאפשרת לחשוף התייחסות לצרכים של נשים פגיעות באופן התואם את החשיבה המגדרית במציאות, גם אם אינו מתנסח בגלוי וגם אם אינו בא לידי ביטוי באימוץ ארגז כלים אל תוך אסטרטגיית המדיניות הרשמית. ניתוח של שגרות הפעולה התאים במיוחד לבחינת האפשרות להפיק לקחים ממשבר הקורונה לצורך ההיערכות לקראת מצבי משבר אקלימי עתידיים. הסיבה לכך היא ההתקרבות שמגלם הניתוח למפגש היום-יומי עם ההחרפה של צרכים שלא קיבלו מענה הולם ועם המחשבות על ההתמודדות עימם בהווה ובעתיד.

באמצעות אימוץ פרספקטיבה מגדרית זו ביררנו כיצד הדרג הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות מבין את ההיבט המגדרי במצבי חירום, ובדקנו מהם החסמים להכללת שוויון מגדרי בפיתוח של תוכניות היערכות למצבי חירום אקלימי. באשר להבנת ההיבט המגדרי מצאנו הכרה חלקית, הבאה לידי ביטוי בקיומו של דיאלוג בין האנשים בקרב הפקידות הבכירה הנתקלים בצורכי היום-יום העולים בעת משבר לבין אנשים ברמות שונות של פקידות בכירה בתוך הרשות ומול הממסד המדינתי. לעיתים רחוקות הדיאלוג הוביל לתקצוב של פיתוח מענים הולמים. המרואיינים הצדיקו את הקושי לתרגם את ההכרה לדיאלוג שיניע תקצוב באמצעות תיאור השוליות של סוגיות רווחתיות בסדרי העדיפות המוניציפליים והמדינתיים באמירות דוגמת "המדינה מתנתקת מהנושא של הרווחה" או "עוני זה לא הדבר שנמצא בסדר העדיפויות העליון של מנכ"ל או ראש עיר". עם זאת, במקרים רבים ההכרה בפגיעות המגדרית, שהתעצמה במשבר הקורונה, מתקיימת לצד תחושה של ביטחון בניהול ראוי של תפקוד הרשות במהלך המשבר. תחושת הביטחון נוקפה הן באמצעות העברת האחריות על צורכיהן של אוכלוסיות פגיעות למחלקות

לשירותים חברתיים והן באמצעות הצבעה על השמירה על שגרת הטיפול למרות מצב החירום, ובאופן שמייתר היערכות למצבי חירום עתידיים שיש להם השלכות מגדריות דומות.

בבחינת האפשרות להכללת שוויון מגדרי בתוכניות היערכות למצבי חירום עתידיים התגלו חסמים אחדים. חוסר המודעות לאירועי אקלים קיצוני משקף נתק ארגוני בין מחלקות הרשות המקומית שעוסקות בחירום אקלימי ומובילות את פרויקט "המאיץ" לבין המחלקות לשירותים חברתיים. הנתק הארגוני מתבטא במספר הקטן של צינורות תקשורת בין הפקידות הבכירה הממונה על המחלקות השונות; רק במקרה אחד הוזמן מרואיין להיות שותף בפיתוח תוכנית ההיערכות ורכיב החוסן העירוני בתוכה. ואולם גם שיתוף פעולה זה, המעיד על ניצנים ראשונים של מאמצי חיבור בין הממד התשתיתי-הנדסי לבין הממד הרווחתי, אינו יכול, לעת עתה, להתייחס לאופי המגדרי של פגיעות למצבי משבר אקלימי. הסיבה לכך היא שהנתק הארגוני אינו מאפשר, בדרך כלל, העברה של ההכרה בפגיעות המגדרית ובצרכים העולים בעת משבר הקורונה ממי שנתקלו בה בשגרות הפעולה במהלך המשבר אל מי שהיו יכולים לתרגם לחלון מדיניות לשינוי בהיערכות למשבר עתידי. על כן ההכרה באופי מגדרי זה טרם פְּשלה. יתר על כן, מצאנו שהנתק אינו משתקף במבנה ארגוני או ניהולי בלבד, אלא הוא ממוסגר גם כנתק תפיסתי ורעיוני. החשיבה על תוכניות ההיערכות למשבר האקלים מתמקדת על פי רוב בתשתיות כגון נְגור, אנרגיה סולרית ובנייה ירוקה, בלי לכלול בה היבטים של פגיעות מגדרית ופגיעות אנושית במובנן הרחב יותר.

חסם חשוב נוסף שעלה בניתוח הוא ניהול מצבי החירום. ניהול זה בא לידי ביטוי הן בהכשרות מתנדבים, שאינן כוללות את הממד המגדרי, ובמינוי של מנהלי מחלקות הרווחה לתפקיד של ראשי מכלול האוכלוסייה באופן המדיר אוכלוסיות פגיעות ממשאב מרכזי. הדמות המופקדת על הצרכים החשובים ביותר שלהן מקבלת תחומי אחריות נוספים, ואוכלוסיות אלו נותרות בלי הגורם המודע והבקיא ביותר באפשרויות הסיוע. זאת ועוד, ניכר מן הממצאים כי המרואיינים לא נחשפו למאבקים חברתיים על אג'נדות חברתיות או פמיניסטיות שמעלים תביעות באשר לפגיעות המגדרית ולצרכים המגדריים הייחודים למצבי משבר. בהיעדר אקטיביזם שיעצב שיח ציבורי כזה, הפגיעויות שהחמירו במשבר הקורונה לא הפכו לחלון מדיניות להיערכות ברמה העירונית לקראת מצב החירום הבא.

מחקרנו יישם לראשונה פרספקטיבה מגדרית במטרה להעמיק את ההבנה באשר לאפשרות שהשלכות המגדריות של משבר הקורונה מהוות חלון מדיניות ליישום ראייה מגדרית בתוכניות ההיערכות למשבר האקלים ברשויות המקומיות. מגבלה מרכזית במחקר היא חסרונה של בחינה שיטתית של הקשר בין ניהול החירום על הציר שבין הרמה הלאומית לרמה העירונית. מחקרי המשך יבררו באופן שיטתי ציר זה הן מבחינת המחויבות לזכויותיהן ולביטחונן האישי של נשים והן מבחינת המחויבות לתקצוב הולם של פעולה אפקטיבית ברמת מכלול האוכלוסייה.

ההשלכות היישומיות של ממצאינו נוגעות לשלושת ממדי הפרספקטיבה המגדרית: דיאלוג, הכרה ותקצוב רווחתי. במחקר התברר הצורך בפיתוח הליכים לתמיכה בדיאלוג אופקי בין יחידות ארגוניות באופן המפגיש תפיסות המתמקדות בתשתית עם תפיסות המתמקדות בפגיעות מגדרית; וכן בדיאלוג אנכי באופן המשפר העברת מידע בין מי שפוגשים את הגידול בצרכים לבין מי שמקצים משאבים. דיאלוג מתפתח כזה יחזק את ההכרה בכך שעשויות להיות לו גם השלכות על התקצוב של פיתוח מענים מתאימים. חלק בלתי נפרד מתהליך כזה יתרחש בפיתוחן וביישומן של הכשרות המחזקות מודעות מגדרית בפקוד העורף ובקרב ראשי מכלולי אוכלוסייה ברשויות המקומיות. הכשרות אלו צריכות להיות מלוותות בפיתוח הליכים ומשאבים להטמעתם בתוכניות ההיערכות של ארגוני הכלים המכוונים לשוויון מגדרי. בד בבד חשוב לעודד התארגנות להצבת דרישות ממקבלי החלטות בדרג הלאומי והעירוני כאחד לחיזוק המחויבות של הממסד לזכותן של נשים לביטחון כחלק מזכויות אזרח בסיסיות ובאופן המדגיש את ההיערכות למתן מענים לצורכיהן של הפגיעות ביותר, כך שהמחויבות מקדמת את ההגנה עליהן לקראת המשבר הבא.

מפרספקטיבה של פיתוח צדק אקלימי מגדרי – הכרה בקשר שבין פגיעות מגדרית לתפיסות ביטחון כמחזק פתרונות דיור, מקלטים לנפגעות אלימות ואספקת אנרגיה חלופית חיונית לא רק כחלק ממערך פתרונות רווחתי, אלא גם כממד מרכזי בזכות האזרחית לביטחון ולמוגנות. ואולם כל עוד המערכת הממסדית הלאומית נמנעת מהכרה באי־צדק אקלימי מגדרי, נראה כי הסכנות שנוסחו הן בהקשר העולמי והן בהקשר המקומי מועצמות גם בהקשר הישראלי (קריגל, 2021א; Hughes, 2020; Saraswat & Kumar, 2016). ההימנעות מהפקת לקחים ממשבר הקורונה ומיישומם בתוכניות ההיערכות של הרשויות המקומיות באופן המצייד אותן לאפשרות להכיר באסונות אקלים ובפגיעות מגדרית מכשירה את הקרקע להתעצמות האי־צדק האקלימי כשנשים נדחקות לשאת על כתפיהן את המשמעויות של מצבי חירום.

מקורות

איסטושינה, אסיה, ואיריס זמיר (2012). **מדד הביטחון של נשים**. קואליציית מדד הביטחון של נשים: כיאן – ארגון פמיניסטי, נשים נגד אלימות, אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה, אסוואת – נשים לסביות פלסטיניות, קואליציית נשים לשלום, פרופיל חדש.

בנימין, שלומית (2014). אזרחות מודרת: המקרה של "חסרות הבית" הסמויות. **ביטחון סוציאלי** 94, 43–.

בר, רוני, ואורי שרון (2020). **ערים בעידן של שינוי אקלים: זירות של פגיעות והיערכות**. **אקולוגיה וסביבה** 10(4).

גורני, עדנה (2011). **בין ניצול להצלה: תיאוריה אקופמיניסטיית של יחסי טבע, תרבות וחברה בישראל**. חיפה: פרדס.

גורני, עדנה (2018). הגנת הטבע והגנה על נשים: הילכו שניים יחדיו בלתי עם נועדו? בתוך שחר מרנין-דיסטפלד (עורכת). **קטלוג התערוכה "כלואות"**. ירושלים: מוזיאון על התפר – מוזיאון חברתי לאומנות עכשווית.

גל, ג'וני, שביט מדהלה, וחיים בליך (2017). תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. מתוך **דוח מצב המדינה 2017** (בעריכת אבי וייס). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זס"ק, אלון, ושרון רהב (2021). היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים. **דוח מספר 1**. המשרד להגנת הסביבה (מוגש לממשלת ישראל ע"י המנהלת להיערכות לשינוי אקלים במסגרת יישום החלטת ממשלה 4079 להיערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים).

מלר, טל (2014). אימהות עכשוויות בחברה הפלסטינית בישראל: בין קישוריות למשא ומתן. **ביטחון סוציאלי** 103, 179–210.

סמימאין-דרש, לימור (2018). תרחיש, מדיניות ומציאות: המקרה של תרגילי היערכות מבוססי-תרחישים. **ביטחון סוציאלי** 105, 1–24.

פירסט, בני (2018). **ירוקים זועקים: סיפורו של האקטיביזם הסביבתי בישראל**. תל אביב: רסלינג.

צמרת, הגר, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, רוני ברייר-גארב, והדס בן אליהו (2020). **מדד אי-שוויון מגדרי בישראל: זרקור הקורונה**. ירושלים: מכון ון ליר, בשיתוף יעל חסון, מרכז אדוה.

קריגל, קרני (2021א). **אקלים מגדרי: נשים בחזית. שפת רחוב: מגזין עירוני**.

קריגל, קרני (2021ב). **ניתוח חברתי של משבר האקלים: האם מתבסס אי-צדק אקלימי ברמה המקומית? אקולוגיה וסביבה** 1(2).

רוני, אורלי, ושיר קמחי (2022). **מדריך להכנת תוכנית פעולה מקומית להיערכות לשינוי אקלים ואנרגיה מקיימת**. המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה ומשרד הפנים.

Adelman, Madelaine (2017). *Battering states: The politics of domestic violence in Israel*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.

Alston, Margaret (2012). Gender-based-violence in post-disaster recovery situations: An emerging public health issue. in Keerty Nakray (ed.). *Gender based violence and its impact on health*. London: Routledge.

Alston, Margaret (2014). [Gender mainstreaming and climate change](#). *Women's Studies International Forum* 47, 287–294.

Athamneh, Sinial, & Orly Benjamin (2021). Education as weapon: Poverty and school for Palestinian adolescent girls living in Israel. *Gender and Education* 33(2), 235–251.

Bauhardt, Christin (2014). Solutions to the crisis? The Green New Deal, degrowth, and the solidarity economy: Alternatives to the capitalist growth economy from an ecofeminist economics perspective. *Ecological Economics* 102, 60–68.

Botzen, Wouter, Sem Duijndam, & Pieter van Beukering (2021). Lessons for climate policy from behavioral biases towards COVID-19 and climate change risks. *World Development* 137, 105214.

Bunce, Anna., & James D. Ford (2015). How is adaptation, resilience, and vulnerability research engaging with gender? *Environmental Research Letters* 10(12), 123003.

Carlsson Kanyama, Annika, Jonas Nässén, & Rene Benders (2021). [Shifting expenditure on food, holidays, and furnishings could lower greenhouse gas emissions by almost 40%](#). *Journal of Industrial Ecology* 25, 1602–1616.

Castañeda Camey, Itzá, Laura Sabater, Cate Owren, & A. Emmett Boyer (2020). *Gender-based violence and environment linkages: The violence of inequality*. (ed. J. Wen). Gland, Switzerland: IUCN.

Chersich, Mathew F., Callum P. Swift, Ian Edelstein, Greg Breetzke, Fiona Scorgie, Francois Schutte, & Caradee Y. Wright (2019). [Violence in hot weather: Will climate change exacerbate rates of violence in South Africa?](#) *South African Medical Journal* 109(7), 447–449.

Dankelman, Irene, & Willy Jansen (2010). Gender, environment and climate change: Understanding the linkages. in Irene Dankelman (ed.). *Gender and climate change*. London: Earthscan, 21–54.

Daoud, Nehaya, D. Palkin, R. Sergienko, & M. Freiger (in preparation). Covid-19 vaccine coverage inequalities in Israel by locality level socioeconomic status, ethno-national composition, and traffic light color scheme.

- Edvardsson-Björnberg, Karin, & Sven Ove Hansson (2013). [Gendering local climate adaptation](#). *Local Environment* 18(2), 217–232.
- Elo, Satu, Maria Kääriäinen, Outi Kanste, Taria Pölkki, Kati Utriainen, & Helvi Kyngäs (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE Open* 4(1), 2158244014522633.
- Fraser, Nancy (2017). *Feminism, capitalism and the cunning of history*. London: Routledge.
- Fresnillo-Sallan, Iolanda (2020). [Debt and climate: Entangled emergencies derailing women's rights and gender justice](#). *Gender & Development* 28(3), 499–513.
- Hughes, Sara (2015). [A meta-analysis of urban climate change adaptation planning in the US](#). *Urban Climate* 14, 17–29.
- Hughes, Sara (2020). [Principles, drivers, and policy tools for just climate change adaptation in legacy cities](#). *Environmental Science and Policy* 111, 35–41.
- Ide, Tobias, Marusa O. Ensor, Virginie Le Masson, & Suanne Kozak (2021). [Gender in the climate-conflict nexus: "Forgotten" variables, alternative securities, and hidden power dimensions](#). *Politics and Governance* 9(4), 43–52.
- Kingdon, John W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2nd edition, Pearson new international edition). Harlow: Pearson.
- Klemmer, Cary L., & Kathleen A. McNamara (2020). [Deep ecology and ecofeminism: Social work to address global environmental crisis](#). *Affilia* 35(4), 503–515.
- Klenert, David, Franziska Funke, Linus Mattauch, & Brian O'Callaghan (2020). [Five lessons from COVID-19 for advancing climate change mitigation](#). *Environmental and Resource Economics* 76(4), 751–778.
- Lau, Jarqueline D., Danika Kleiber, Sarah Lawless, & Philippa J. Cohen (2021). Gender equality in climate policy and practice hindered by assumptions. *Nature Climate Change* 11(3), 186–192.
- Mahendran, Rahini, Rongbin Xu, Shanshan Li, & Yuming Guo (2021). [Interpersonal violence associated with hot weather](#). *The Lancet Planetary Health* 5(9), e571–e572.
- Mikulewicz, Michael (2018). [Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries](#). *Climate and Development* 10(1), 18–34.
- Moniruzzaman, Md, & Rosie Day (2020). [Gendered energy poverty and energy justice in rural Bangladesh](#). *Energy Policy* 144.
- Muldoon-Smith, Kevin, & Mark Sandford (2021). [Grasping the nettle: The central-local constraints on local government funding in England](#). *Territory, Politics, Governance*, 1–18.

- Nagaj, Rafal, & Jaroslaw Korpysa (2020). [Impact of COVID-19 on the level of energy poverty in Poland](#). *Energies* 13(18), 49–77.
- Nnoko-Mewanu, Juliana, Luciana Téllez-Chávez, & Katharina Rall (2021). Protect rights and advance gender equality to mitigate climate change. *Nature Climate Change* 11(5), 368–370.
- Perez Criado, Caroline (2019). *Invisible women: Exposing data bias in a world designed for men*. New York: Harry N. Abrams.
- Perkins, Ellie (2019). Ecofeminism, commons, and climate justice. in Ana Isla (ed.). *Climate chaos: Ecofeminism and the land question*. Toronto: Inanna Publication and Education.
- Rao, Smitha (2020). [A natural disaster and intimate partner violence: Evidence over time](#). *Social Science & Medicine* 247, 112804.
- Ronbison, Caitlin (2019). [Energy poverty and gender in England: A spatial perspective](#). *Geoforum* 104, 222–233.
- Rosenzweig, Cynthia, William Solecki, Patricia Romero Lankao, Shagun Mehrotra, Shobhakar Dhakal, & Somayya Ali Ibrahim (eds.) (2018). *Climate change and cities: Second assessment report of the urban climate change research network* (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Samimian-Darash, Limor, & Nir Rotem (2019). From crisis to emergency: The shifting logic of preparedness. *Ethnos* 84(5), 910–926.
- Sanz-Barbero, Belén, Cristina Linares, Carmen Vives-Cases, José González, Luis López-Ossorio, & Julio Díaz (2018). [Heat wave and the risk of intimate partner violence](#). *Science of The Total Environment*, 644, 413–419.
- Saraswat, Chitresh, & Pankai Kumar (2016). Climate justice in lieu of climate change: A sustainable approach to respond to the climate change injustice and an awakening of the environmental movement. *Energy, Ecology and Environment* 1(2), 67–74.
- Schrag, Rachel V., Sarah Leat, & Lelia Wood (2022). ["Everyone is living in the same storm, but our boats are all different": Safety and safety planning for survivors of intimate partner and sexual violence during the COVID-19 pandemic](#). *Journal of Interpersonal Violence*.
- Sipahi, Esra, & Erhan Örselli (2019). An essay on the concept of "women friendly city" based on the Turkish case. *Humanities and Social Sciences Review* 1(3), 239–245.
- Smith, Chris, & Tony Elger (2014). Critical realism and interviewing subjects. in Paul K. Edwards, Joe O'Mahoney, & Steve Vincent (eds.). *Studying organizations using critical realism*. Oxford: Oxford University Press, 109–131.

Speak, Suzanne (2019, May). [The state of homelessness in developing countries](#). Presented at United Nations expert group meeting on "Affordable housing and social protection systems for all to address homelessness", United Nations Office at Nairobi, 22–24.

Thomson, Harriet, Neil Simcock, Stefan Bouzarovski, & Saska Petrova (2019). [Energy poverty and indoor cooling: An overlooked issue in Europe](#). *Energy and Buildings* 196, 21–29.

Thurston, Alyssa Mari, Heidi Stöckl, & Meghna Ranganathan (2021). Natural hazards, disasters and violence against women and girls: A global mixed-methods systematic review. *BMJ Global Health* 6(4), e004377.

Vogel, Brennan, & Daniel Henstra (2015). Studying local climate adaptation: A heuristic research framework for comparative policy analysis. *Global Environmental Change* 31, 110–120.

Whittenbury, Kerry (2013). Climate change, women's health, wellbeing and experiences of gender based violence in Australia. in Margaret Alston & Kerry Whittenbury (eds.). *Research, action and policy: Addressing the gendered impacts of climate change*. Dordrecht: Springer Netherlands, 207–221.

Yoshida, Keina, Hannah Bond, Helen Kezie-Nwoha, Aiko Holvikivi, Suzan Nkinzi, Amal Sabrie, & Eva Tabbasam (2021). *Defending the future: Gender, conflict, and environmental peace*. London: Centre for Women, Peace and Security (LCE), Gender Action for Peace and Security (GAPS), and Women's International Peace Centre (WIPC).



ד"ר קרני קריגל, יחידת המחקר בנושא עוני, סביבה וחברה, אוניברסיטת בר-אילן.

דוא"ל: karnikrigel@gmail.com

ד"ר ענת צ'צ'יק, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן.

דוא"ל: Anat.Tchetchik@biu.ac.il

ד"ר ניר כהן, המחלקה לגיאוגרפיה וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן.

דוא"ל: nir.cohen@biu.ac.il

פרופ' אורלי בנימין, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ויחידת המחקר בנושא עוני, סביבה וחברה, אוניברסיטת בר-אילן.

דוא"ל: orly.benjamin@gmail.com