

**חוסן חברתי בהיערכות ישראל לשינוי אקלים : פתרונות  
לאלימות מגדרית במצבי חירום אקלימיים**

**מסמך מדיניות**

**נכתב ע"י: ד"ר קרני קריגל<sup>1</sup>**

**יוני 2020**

---

<sup>1</sup> ד"ר קרני קריגל היא [עמיתת ממשק](#) במשרד להגנת הסביבה ומשמשת כיועצת מדעית למנהלת היערכות לשינוי אקלים.

## תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים.ות.
4	מבוא
5	רקע על משבר האקלים
6	החלטת ממשלה והקמת מינהלת היערכות ישראל לשינוי אקלים
7	הגדרת הבעיה
8	אלימות מגדרית: הגדרה והתנאים להתרחבותה
8	אלימות מגדרית ומשבר האקלים
9	אלימות מגדרית בישראל
10	חלופה 1: הטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית חירום לאומית לשינוי האקלים
12	חלופה 2: יישום מדיניות קיימת לטיפול ומניעת אלימות מגדרית
13	חלופה 3: פיתוח מענים קהילתיים לאלימות מגדרית במצבי חירום אקלימי
17	החלופה הנבחרת
19	נספח

## תקציר מנהלים.ות

דו"ח מעודכן שיצא בימים אלו מאשש ששנת 2019 היתה חמה ביותר באירופה ומדעני הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC) מזכירים כי שינוי האקלים הוא ה-משבר הגדול שבדרך אלינו. סקירה מעמיקה של דיווחים ועדויות מרחבי העולם מעלה כי גלי חום, בצורות ואסונות אקלימיים, ששכיחותם הולכת ועולה לאור משבר האקלים, מובילים לעליה באלימות מגדרית. אלימות מגדרית (gender-based violence), המוגדרת כפגיעה או פוטנציאל לפגיעה, המבוצעת על בסיס נורמות מגדריות ודינמיקת כוח לא שוויונית כנגד רצונו של אדם, היא תופעה חברתית רחבה הקיימת ברחבי העולם ובישראל. מחקרים מעידים כי היא מחרیפה בעתות משברים בריאותיים, כלכליים ואקלימיים. מסמך מדיניות זה מציע חלופות מדיניות לטיפול בבעיה של עליה באלימות מגדרית על רקע משבר האקלים הצפוי. זאת כחלק מפיתוח תוכנית היערכות לאומית לשינוי אקלים שממשלת ישראל התחייבה אליה בהחלטת ממשלה 4079.

חשיבותה של היערכות זו מתחדדת לנוכח נתונים ממשבר הקורונה שמדברים על עליה דרמטית בדיווחים הרשמיים על אלימות מגדרית במשפחה. בניגוד לקורונה שלרוב נטען כי נכפתה על האנושות ללא התראה מוקדמת, הרי שישנו קונצנזוס רב שנים בקרב המדענים, כי משבר האקלים בפתח. היערכות נכונה לקראתו תפעל למנוע העצמה של אלימות מגדרית בעת גלי חום ואירועי אקלים קיצוני, שעלולה להוביל אף לרצח מגדרי, ולנזקים ארוכי טווח בקרב נשים וילדים שסובלים ממנה. בכך תוביל לפיתוח חוסן חברתי ומגדרי.

מסמך מדיניות זה מעלה שלוש חלופות לפתרון הבעיה של עליה באלימות מגדרית בעתות משבר אקלימי ואירועי אקלים קיצוניים: 1. הטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית חירום לאומית לשינוי האקלים; 2. יישום מדיניות קיימת לטיפול ומניעת אלימות מגדרית; 3. פיתוח מענים קהילתיים לאלימות מגדרית במצבי חירום אקלימי. הדיון בכל אחת מהחלופות כולל ניתוח בהתאם לרמות האפקטיביות, היעילות, הביטחון והישימות הפוליטית והמעשית של כל חלופה. לסיום מוצגת החלופה הנבחרת ודרכי הפעולה הראשונות לצורך יישומה.

## מבוא

מסמך מדיניות זה נכתב במטרה לקדם פעולה מדינית בבעיה חברתית קיימת של אלימות כלפי נשים, המכונה אלימות מגדרית. דיווחים מעידים כי זו תופעה חברתית רחבה ברחבי העולם ובישראל, שמחריפה בעתות משברים בריאותיים, כלכליים ואקלימיים. למשל, מגפת הקורונה שהוכרה כמשבר בריאותי עולמי בשנת 2020 הובילה לעלייה דרמטית בשיעור האלימות במשפחה.<sup>2</sup> בעוד מגפת הקורונה הוכרה כמשבר בריאותי וחברתי חמור ביותר, מדעני הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC) מזכירים כי יש להיערך לקראת ה-מגיפה הגדולה שבדרך של משבר האקלים.<sup>3</sup> דו"ח מעודכן שיצא בימים אלו מאשש ששנת 2019 היתה חמה ביותר באירופה ברשומות,<sup>4</sup> ולדברי מומחים בתחום בריאות הציבור,<sup>5</sup> המשך משבר האקלים מעלה את הסיכוי להתפרצויות נוספות של מגפות כמו הקורונה גם בעתיד.

בניגוד לקורונה שלרוב נטען כי פרצה ללא התראה מוקדמת, הרי משבר האקלים שולח אותות התראה מבעוד מועד ואנו עדים בשנים האחרונות לאירועי אקלים קיצוניים ברחבי העולם. בישראל, למשל, במהלך שנת 2019 התרחש גל שריפות קיצוני באזור יער בן שמן ובמוקדים נוספים שפגע קשות בישובים ומנגד גם חלו שיטפונות קשים שהציפו בעיקר את ערי החוף וגרמו לפגיעות בנפש וברכוש.<sup>6</sup> לאירועי אקלים אלו ישנן השלכות חברתיות ומגדריות שדורשות היערכות מדינית. בסקירת ספרות שהוכנה עבור מינהלת היערכות לשינוי אקלים ושימשה כרקע למסמך זה, מופו חמש קבוצות סיכון חברתיות, הצפויות להיפגע יותר ממשבר האקלים.<sup>7</sup> מסמך מדיניות זה מתמקד באחת מהן: נשים הנפגעות מאלימות מגדרית. זאת מתוך מטרה לקדם חוסן חברתי ומגדרי בהיערכות ישראל למשבר האקלים.

ישראל מחויבת, יחד עם המדינות החברות באו"ם, לתמוך וליישם את אג'נדת יעדי פיתוח ברי קיימא ל-2030<sup>8</sup> (Sustainable Development Goals - SDGs). יעדים בינלאומיים אלו, להם אף ישראל מחויבת [בהחלטת ממשלה](#) משנת 2019, לראשונה מעמידים מטרות סביבתיות בקו אחד עם מטרות חברתיות וכלכליות. הם כוללים את ההתחייבות לא להשאיר אף אחד מאחור ע"י הפניית תשומת הלב לקבוצות הפגיעות ביותר מאסונות סביבתיים. כמו כן מדגישים כי חתירה להשגת היעד של שוויון מגדרי ובתוכו הפחתת האלימות המגדרית (SDG 5) הינו המפתח להשגת שאר היעדים להבטחת קיימות סביבתית, ביניהם גם היעד של היערכות לשינוי אקלים (SDG 13). על כן יש לשלב בין המאמצים ולכלול בהיערכות למשבר האקלים הבנה של ההשלכות המגדריות ופיתוח מענים ברמה הלאומית. בעוד ישראל הצטרפה למאמץ הבינלאומי ופיתחה תוכנית לאומית אסטרטגית<sup>9</sup> להיערכות לשינוי אקלים, שהובילה להחלטת ממשלה בנושא. עד כה טרם נעשה ניתוח

<sup>2</sup> <https://www.theguardian.com/society/2020/mar/28/lockdowns-world-rise-domestic-violence>

<sup>3</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3801910.00.html>

<sup>4</sup> <https://www.ecmwf.int/en/about/media-centre/news/2020/new-report-european-climate-confirms-2019-warmest-year>

<sup>5</sup> <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3805993.00.html>

<sup>6</sup> <https://www.haaretz.co.il/st/c/static/heb/2019/climatesummary2019-project/>

<sup>7</sup> קריגל, קרני (2020). היערכות לשינוי אקלים: מיפוי אוכלוסיות פגיעות. סקירת ספרות ומסמכי מדיניות מהעולם. ICCI מרכז הידע הישראלי להיערכות לשינוי אקלים. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.

<sup>8</sup> [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23576ISRAEL\\_13191\\_SDGISRAEL.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23576ISRAEL_13191_SDGISRAEL.pdf)

<sup>9</sup> [https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20\\_cs\\_bg\\_501919.pdf](https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_cs_bg_501919.pdf)

מעמיק של הסיכונים והאתגרים החברתיים והמגדריים של שינוי אקלים וצעדי היערכות בתחום. מטרתו של המסמך, לענות על פער זה, דרך הצגת הבעיה מגדרית והצעת חלופות להיערכות מיטיבה ושמירה על חוסן חברתי-מגדרי בישראל לאור שינוי האקלים הצפוי.

## רקע על משבר האקלים

דו"ח של הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC) שפורסם באוגוסט האחרון בשיתוף 103 מדענים מובילים בעולם,<sup>10</sup> קובע כי ההתחממות הגלובאלית היא עובדה שרירה וקיימת וכי חודש יולי 2019 היה החודש החם ביותר מאז החלו המדידות. אזור אגן הים התיכון נחשב אזור רגיש במיוחד לשינוי האקלים, היות וקצב השינוי ועוצמתו גבוהים יותר מאשר מרבית האזורים הגיאוגרפיים על פני כדור הארץ.<sup>11</sup> תרחישי הייחוס לאזור זה, ובכללם עבור ישראל, מצביעים על מגמות של המשך העלייה בתדירות והחמרה בגלי החום, שינויים בדפוסי המשקעים הכוללים הפחתה בכמויות הגשמים ומנגד עלייה בשכיחות ובעוצמה של אירועי קיצון אקלימיים כגון גליחום וקור ואירועי שיא של משקעים.<sup>12</sup>

לשינוי האקלים יש השלכות משמעותיות על כלל החברה האנושית, והוא אף הוכרז ע"י ארגון הבריאות העולמי כגורם סיכון מרכזי לבריאות הציבור במאה ה-21.<sup>13</sup> בנוסף להשלכות הבריאותיות, הפאנל הבין ממשלתי לשינוי אקלים (IPCC) מציג הערכה פסימית בנוגע להשפעות השליליות של שינוי אקלים על הכלכלה בינלאומית, המדינית ושל משקי הבית.<sup>14</sup> בין ההשפעות המאקרו כלכליות מדווח על ירידה בפריון העבודה, על עליה בהוצאות בריאות ועל האטה בהשקעות. למשל, בחישוב של 831 אירועי אקלים שהתרחשו ברחבי העולם בשנת 2018 נאמד ההפסד הכלכלי בכ-166 בליון דולר<sup>15</sup>, וההערכות מדברות על אובדן של בין 20%-5% מהתמ"ג העולמי בכל שנה כתוצאה משינוי אקלים.<sup>16</sup>

בקרוב מדענים שוררת הסכמה ששינוי האקלים המואץ נובע מפליטה מוגברת של גזי חממה, כתוצאה של פעילות מעשה ידי אדם. יחד עם זאת, הקהילה המדעית גם מדגישה כי נותר חלון הזדמנויות לפעול על מנת לעצור את המגמה ולמנוע התחממות מעבר לנקודת האל-חזור (מוסכס כי עלייה גדולה מ-2 מעלות צלסיוס תגרום להשלכות חמורות בלתי הפיכות על כדור הארץ).<sup>17</sup> כחלק מהכרה זו, חברו 196 מדינות, ביניהן ישראל, וחתמו בדצמבר 2015 על אמנת אקלים המוכרת, כיהסכם פריז. בין המטרות המרכזיות של האמנה היא התחייבות של כל מדינה לקבוע יעדים להפחתת פליטות של גזי חממה (פעולות מיטגציה) ולפעול לבניית תוכניות הסתגלות (פעולות

<sup>10</sup> [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM\\_Approved\\_Microsite\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf)

<sup>11</sup> אלפרט פ, הוכמן א, ויצחק-בן-שלום ח. 2019. סקירת התחזיות לשינוי האקלים הצפוי בישראל. *אקולוגיה וסביבה* 11(4) 6-11.

<sup>12</sup> זיו ב. 2019. תופעות קיצוניות הקשורות להתחממות העולמית וזיקתן לאסונות טבע. *אקולוגיה וסביבה* 10(4).

<sup>13</sup> WHO, 2019. Climate change – overview. <https://www.who.int/health-topics/climatechange#tab=tab1>

<sup>14</sup> צמח שמיר, ש. (2019). הנזק הכלכלי של משבר האקלים. *אקולוגיה וסביבה* 10(4), 50-57.

<sup>15</sup> The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate

<sup>16</sup> [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407163608/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Summary\\_of\\_Conclusions.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407163608/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Summary_of_Conclusions.pdf)

<sup>17</sup> [https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15\\_spm\\_final.pdf%0Ahttp://www.ipcc.ch/report/sr15/](https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf%0Ahttp://www.ipcc.ch/report/sr15/).

אדפטציה) ברמה הלאומית. מסמך זה מתמקד במישור השני של היערכות לאומית להסתגלות לשינוי אקלים בדגש על היבט חברתי-מגדרי.

בעשור האחרון אימצו רוב המדינות המערביות תכנית לאומית אסטרטגית להיערכות לשינוי אקלים (אדפטציה). על פי סקר שערכה בשנת 2014 הסוכנות האירופית להגנה על הסביבה, מתוך 30 מדינות שנסקרו, רובן הגדירו את אירועי מזג האוויר הקיצוני כאחד משלושת הגורמים המרכזיים אשר הובילו אותן לאמץ תכניות פעולה בנושא היערכות לשינוי אקלים<sup>18</sup>. התחומים המרכזיים בהם עוסקות תכניות האסטרטגיות במדינות השונות דומים יחסית. מסקירה משווה בין תוכניות היערכות, שנערכה במרכז המחקר והמידע של הכנסת<sup>19</sup>, עולה כי ניתן לחלק את התחומים לארבע קבוצות עיקריות: ניהול משאבים טבעיים, מגורים כלכליים ותשתיות, היערכות לאירועי קיצון, ואזורים בעלי מאפיינים גיאוגרפיים ייחודיים. ברוב העולם, הגוף הציבורי שמוביל את תוכניות ההיערכות לשינוי אקלים הוא משרד להגנת הסביבה.

### החלטת ממשלה והקמת מינהלת היערכות ישראל לשינוי אקלים

ממשלת ישראל קיבלה החלטה להיערכות לאומית להסתגלות לשינוי אקלים (החלטה<sup>20</sup> 4079 מיום 29.7.2018). במסגרת החלטת הממשלה הוקמה מינהלת בינמשרדית, בהובלת המשרד להגנת הסביבה, המופקדת בין השאר על תיאום בין-משרדי ומעקב אחר ביצוע האסטרטגיה הלאומית להיערכות. לצורך יישום החלטת הממשלה, נקבע כי על כל משרד לבחון את אופן היישום של תכנית ההיערכות שיציב לעצמו ולהגיש דיווח שנתי לממשלה על התקדמות בביצוע תכנית הפעולה, באמצעות המנהלת. כתוצאה מעבודת המנהלת פורסמו בנובמבר 2019 [תרחישי הייחוס](#)<sup>21</sup> שהוכנו ע"י השרות המטאורולוגי, ומופו ע"י המשרד להגנת הסביבה ארבע מגמות אקלימיות עתידיות בישראל:

**חם יותר** - הטמפרטורה הממוצעת בישראל כבר עלתה בכ-1.4 מעלות צלסיוס מאז 1950 וצפויה לעלות בעוד כ-0.9-1.2 מעלות עד סוף שנת 2050; כלומר צפויה עליה של יותר מ-2 מעלות צלסיוס תוך מאה שנים. עליה בתדירות מספר הימים והלילות החמים בשנה, וירידה בתדירות הימים והלילות הקרים, מגמה קיימת שצפויה להימשך.

**יבש יותר** - הפחתה בכמות המשקעים של יותר מ-25%-15 עד סוף המאה. מגמת ההפחתה במשקעים קיימת בשלושים השנים האחרונות וצפויה להמשך. עליית מספר הימים היבשים בשנה. מגמה זו צפויה להימשך. התייבשות של מקורות המים (בדגש על צפון מזרח ישראל, אגן היקוות הכנרת).

**קיצוני יותר** - עלייה בשכיחות ובעוצמת גלי חום. אירועי שיא של משקעים. שינוי בפיזור המשקעים בפריסה הגיאוגרפית, שינויים בתדירות, משך ועוצמה של אירועי משקעים (כמות גשם רבה יורדת בזמן קצר יותר).

<sup>18</sup> OECD, Climate Change Risks and Adaptation, Chapter 2: Approaches to Managing Climate Risks, 2015

<sup>19</sup> היבטים בגיבוש ויישום תכניות אסטרטגיות בנושא היערכות לשינוי אקלים- מבט משווה בדגש על מדינת אירופה. מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2016)

<sup>20</sup> [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4079\\_2018](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4079_2018)

<sup>21</sup> [https://cdn.the7eye.org.il/uploads/2020/01/ClimateChangeInIsraelReport\\_20191128.pdf](https://cdn.the7eye.org.il/uploads/2020/01/ClimateChangeInIsraelReport_20191128.pdf)

**גבוה יותר** - עליה הדרגתית של פני הים התיכון - קצב עליית הים התיכון בשנים 2001-2015 – 5.5 מ"מ בשנה.

בנוסף לפעולות אלו, מינהלת היערכות לשינוי אקלים פעלה על מנת לקדם את חמש המטרות המרכזיות המצוינות בהחלטת הממשלה להיערכות לאומית להסתגלות לשינוי אקלים: 1. צמצום הפגיעות בנפש, ברכוש ובניית חוסן כלכלי; 2. נקיטת אמצעים להגדלת העמידות של המערכות הטבעיות; 3. בנייה ועדכון בסיס הידע המדעי לצורך קבלת החלטות; 4. חינוך, העלאת מודעות והנגשת ידע למקבלי החלטות ולציבור; 5. השתלבות ישראל במאמץ הגלובאלי בהתאם למחויבויותיה, וקידום שיתופי פעולה אזוריים ובין-לאומיים. בעוד דוח של ה-OECD<sup>22</sup> מדגיש כי אחד החסמים העיקריים למימוש מדיניות בתחום האקלים הוא חוסר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, הרי שלצורך קידום תוכנית היערכות לאומית בישראל, הוקמו ע"י המינהלת 7 ועדות משנה בינמשרדיות: ועדת חירום, ועדת משאבי טבע חקלאות ומים, ועדת אנרגיה טכנולוגיה ותשתיות, ועדת שלטון מקומי, ועדת מדע וגישור על פערי ידע, ועדת הסברה וחינוך, ועדת אסטרטגיה. ועדות אלו פעלו לצורך מיפוי ההשפעות והסכנות של שינוי אקלים בתחומי אחריותן (ראו הדו"ח השנתי של המינהלת).

#### **הגדרת הבעיה**

עיקר הדיון המחקרי, האקטיביסטי והמדיני סביב משבר האקלים נותר בגבולות השיח הסביבתי. משמעויות חברתיות ומגדריות של המשבר לרוב נותרו מחוץ לשיח זה<sup>23</sup>. זאת למרות עדויות הולכות ומצטברות הקושרות בין גורמים סוציולוגיים לסיכויי ההתמודדות של קהילות וקבוצות חברתיות עם אירועי האקלים המשתנים. סקירה מעמיקה של דיווחים ועדויות מרחבי העולם מעלה כי גלי חום, בצורות ואסונות אקלימיים, ששכיחותם הולכת ועולה לאור משבר האקלים, מובילים לעליה באלימות מגדרית. אולם עד כה לא ניתן לכך מענה מעמיק בתוכניות היערכות בארץ ובעולם<sup>24</sup>.

המסמך הנוכחי בא לענות על הפער ולהציע חלופות לצורך היערכות לאומית למשבר האקלים בהיבט מגדרי-חברתי זה. חשיבותה של היערכות זו מתחדדת לנוכח נתונים ממשבר הקורונה שמדברים על עליה דרמטית בדיווחים הרשמיים על אלימות מגדרית במשפחה<sup>25</sup>. בניגוד לקורונה שלרוב נטען כי נכפתה על האנושות ללא התראה מוקדמת, הרי שישנו קונצנזוס רב שנים בקרב המדענים, כי משבר האקלים בפתח. היערכות נכונה לקראתו תוכל למנוע העצמת של אלימות מגדרית בעת גלי חום ואירועי אקלים קיצוני, שעלולה להוביל אף לרצח מגדרי, ולנוקים ארוכיטווח בקרב נשים וילדים שסובלים ממנה.

אלימות מגדרית הינה תופעה הקיימת שנים רבות ברחבי העולם ובישראל. למרות חקיקה ותוכניות קיימות לטיפול עדיין מתקיימת ולא מצטמצמת. התופעה מתעצמת על רקע מצבי חירום ומשבר בכלל, ובפרט על רקע התחממות, גלי חום ואסונות אקלימיים וגורמת נזקים בעיקר לנשים ולנערות.

<sup>22</sup> OECD, Climate Change Risks and Adaptation, Chapter 2: Approaches to Managing Climate Risks, 2015

<sup>23</sup> קריגל, קרני. (2020). להקדים מודעות למכה. זווית, סוכנות ידיעות למדע ולסביבה.

<sup>24</sup> <https://www.iccic.org.il/ICCIC/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LANGID=2&TMID=111&FID=1361&IID=21848>

<sup>25</sup> [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c56a4db9-9171-ea11-8113-00155d0af32a/2\\_c56a4db9-9171-ea11-8113-00155d0af32a\\_11\\_13774.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c56a4db9-9171-ea11-8113-00155d0af32a/2_c56a4db9-9171-ea11-8113-00155d0af32a_11_13774.pdf)

בעוד קיימים הסברים ברמה הפסיכולוגית המתמקדים באישיות הפוגעים (ולפעמים אף הנפגעות), הרי שהיקפה הרחב של התופעה מחייב הסבר סוציולוגי, הבוחן את ההקשר החברתי, התרבותי והמוסדי של המערכות המאפשרות את קיום התופעה. לפי הסבר זה יש לייחס את התופעה לתרבות פטריארכלית רווחת ולמצבן המוחלש של נשים בחברה ברחבי העולם ובישראל. כמו כן האכיפה הלא מספקת, היעדר תקצוב וקושי ביישום תוכניות קיימות לטיפול, היעדר מערך מקיף לחינוך ולהסברה ציבורית הם חלק מהמבנים המוסדיים הקיימים ומההקשר הרחב של התופעה בישראל.<sup>26</sup>

#### אלימות מגדרית: הגדרה והתנאים להתרחבותה

אלימות מגדרית (gender-based violence=GBV) מוגדרת כפגיעה או פוטנציאל לפגיעה, המבוצעת על בסיס נורמות מגדריות ודינמיקת כוח לא שוויונית כנגד רצונו של אדם. היא כוללת מופעים רבים, ביניהם: הטרדה מינית פיזית, מינית ורגשית; מעקבים; אונס; אלימות במשפחה; אלימות אינטימית בין בני זוג (IPV); סחר בבני אדם; ומילת נשים. בעוד מוכרת תופעה של אלימות מגדרית הדדית, הרי שאלימות של גבר כלפי אישה נמצאת בשכיחות גבוהה הרבה יותר ובעלת השלכות משמעותיות יותר. ההערכות הן שאחת מכל שלוש נשים ונערות ברחבי העולם תחוה אלימות מגדרית במהלך חייה<sup>27</sup>. למרות הכרזתו של ארגון האו"ם, כי תופעה זו מהווה הפרה של זכויות אדם ומונעת מנשים לממש את זכויותיהן ואת החופש הבסיסי המגיע להן, וכי מיגור התופעה מהווה את אחד מיעדי המוצהרים של הארגון, הרי שהיקפה ממשיך להיות רחב ברחבי העולם.<sup>28</sup>

יחד עם זה, נמצא כי בעתות משברים מקומיים, לאומיים ובינלאומיים מימדי התופעה אף מתרחבים. כך למשל נמצא כי בעת משברים בריאותיים של מגפת האבולה<sup>29</sup> במערב אפריקה, ומגפת הזיקה<sup>30</sup> בעיקר בדרום אמריקה, חלה עלייה באלימות מגדרית ובפגיעותן של נשים. גם במהלך מגפת הקורונה העולמית שפקדה השנה והובילה למשבר בריאותי, כלכלי וחברתי חלה על עלייה דרמטית בשיעור האלימות המגדרית, ובפרט תקיפות מיניות ואלימות במשפחה<sup>31</sup>. המחקר בתחום מדגיש, כי אי השוויון המגדרי בנגישות למשאבים ולמוקדי קבלת החלטות, מוביל להתעצמות התופעה בזמני משבר.

#### אלימות מגדרית ומשבר האקלים

דו"ח בינלאומי ראשון מסוגו שפורסם לאחרונה ע"י ה-UN<sup>32</sup> (International Union for Conservation of Nature) מדגיש כי שינויי אקלים ואסונות הקשורים למזג האוויר, מעלים את הסיכון של נשים להיפגע מאלימות מגדרית (GBV). למשל, דווח על עלייה של 300 אחוזים בתיקים

<sup>26</sup> <http://adva.org/wp-content/uploads/2017/11/Violence-against-women-1.pdf>

<sup>27</sup> Castañeda Carney I, Sabater L, Owren C, Boyer AE. *Gender-Based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality*.; 2020. doi:10.2305/iucn.ch.2020.03.en

<sup>28</sup> Abraham & Tastsoglou, 2016; Hearn, Strid, Husu & Verloo, 2016

<sup>29</sup> Global GBV Group Protection Cluster and the Group Gender in Humanitarian Action (Asia and the Pacific), 'The COVID-19 Outbreak and Gender: Key Advocacy Points from Asia and the Pacific', 2020.

<sup>30</sup> Human Rights Watch, 'Neglected and Unprotected: The Impact of the Zika Outbreak on Women and Girls in Northeastern Brazil', 2017; Johanna Bond, 'Zika, Feminism, and the Failures of Health Policy', Wash. & Lee L. Rev. Online 73 2017, 841, <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr-online/vol73/iss2/13>

<sup>31</sup> <https://www.euronews.com/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france>

<sup>32</sup> Castañeda Carney, I., Sabater, L., Owren, C. and Boyer, A.E. (2020). *Gender-based violence and environment linkages: The violence of inequality*. Wen, J. (ed.). Gland, Switzerland: IUCN. 272pp



חדשים של אלימות במשפחה שנפתחו ברפובליקת ונואטו לאחר פגיעה של שני ציקלונים טרופיים שהתרחשו בשנת 2011. בעקבות דיווחים אלו האו"ם<sup>33</sup> אף הכריז על אסונות אקלימיים כמגדילים את האלימות המגדרית. גם לאחר הופעת הציקלון הטרופי במוזמביק בשנת 2019 נאספו עדויות על ניצול והתעללות מינית בנשים שנאלצו לספק יחסי מין תמורת אספקת מזון לילדיהן, לאחר שלא נכללו ברשימות חלוקת המזון, שכללו לרוב רק את הגברים במשקי הבית. במחקר נוסף, מהרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, באמצעות מדידה אמפירית של שכחות המשקעים והטמפרטורות, מצאו מתאם בין שינוי אקלים ועלייה בטמפרטורות לשכיחות האלימות המגדרית במרחב הציבורי והפרטי. ועדויות מהפיליפינים מעלות כיצד התעצמות השבריריות של קבוצות אוכלוסיה פגיעות בעקבות אסונות אקלימיים מנוצלת ביתר שאת לסחר בנשים ולניצול מיני של נערות.<sup>34</sup>

עדויות לעליה באלימות המגדרית מדווחות גם במדינות מערב מפותחות: מחקר ממדריד מצביע על קשר בין גלי חום וגידול באלימות מגדרית בין בני זוג, כולל עלייה בדוחות המשטרה וקריאות לקו סיוע שלושה ימים לאחר התרחשות גל החום. מחקרים מאוסטרליה מדווחים על קשר בין אלימות ביתית מוגברת במהלך שנות בצורת קשות. ההסבר שניתן במחקר הוא כי לחצים כלכליים הקשורים לבצורת היו בחלקם הגורם לעלייה בצריכת אלכוהול וסמים על ידי גברים כמנגנון התמודדות, מה שגרם להגברת האלימות נגד נשים, שכללה התעללות רגשית, שליטה כלכלית, התעללות גופנית ובידוד נשים.<sup>35</sup>

#### אלימות מגדרית בישראל

לפי נתוני משטרת ישראל<sup>36</sup>, בשנת 2018 נפתחו במשטרה 28,114 תיקים בגין עבירות אלימות גופנית או איומים בתוך המשפחה או בין בני זוג; 18,111 מהם, היו בגין עבירות כנגד בני זוג (בהווה או בעבר). מרבית העבירות בין בני זוג היו כנגד נשים. בדו"ח שהוגש לכנסת וכולל נתוני משטרה על אלימות מגדרית לשנים 2016-2017 דווח כי בכל אחת מהשנים הללו נפתחו כ-11,800 תיקים בגין אלימות מגדרית. בכל אחת מהשנים המשטרה גם סגרה קרוב ל-9000 תיקים (בעיקר בשל חוסר ראיות). בשנים אלו נרצחו 35 נשים ע"י בן זוג או קרוב משפחה אחר, כמחציתן הגישו תלונה מוקדמת במשטרה. מסקירת נתונים של משרד הרווחה לשנת 2016<sup>37</sup> נמצא כי בשנה זו התקבלו 13,235 פניות חדשות למרכזים למניעה ולטיפול אלימות במשפחה, התקבלו 1400 פניות למוקד חירום 118, וקימת ההערכה כי בין 10%-7% מהנשים בישראל סובלות מאלימות מצד בן זוגן. יחד עם זאת יש קונצנזוס בין העוסקים בתחום, כי ישנה הערכת חסר בדיווחים: ככל הנראה אחת מכל ארבע נשים שנפגעות מאלימות פיזית ואחת מכל עשר נשים שנפגעות מאלימות מינית

<sup>33</sup> Data from: UN WOMEN (2014)

<sup>34</sup> Calma, J. (2017). 'Sex trafficking in the Philippines: How typhoons and desperation make women and children more vulnerable'. *The GroundTruth Project* (21 April 2017). Available at: <http://thegroundtruthproject.org/philippines-sex-trafficking-climate-change/>.

<sup>35</sup> Whittenbury K. 2013. Climate Change, Women's Health, Wellbeing and Experiences of Gender Based Violence in Australia. In Alston, M. and Whittenbury, K. (eds.) *Research, Action and Policy: Addressing the Gendered Impacts of Climate Change*. Available at:

<sup>36</sup> משטרת ישראל, שנתון סטטיסטי לוח 1.43

<sup>37</sup> [https://www.gov.il/blobFolder/reports/molasa-social-services-review-2016/he/SocialServicesReview\\_2016\\_molsa-chapter3-families-on-adversity-part3-2016.pdf](https://www.gov.il/blobFolder/reports/molasa-social-services-review-2016/he/SocialServicesReview_2016_molsa-chapter3-families-on-adversity-part3-2016.pdf)

בלבד, מדווחת על כך לגורמים רשמיים<sup>38</sup>. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>39</sup>, בשנת 2015 74% מנפגע/ות אלימות או איום באלימות ו-96% מנפגעות הטרדה מינית לא דיווחו על כך למשטרה. מכאן ניתן להניח כי היקפי התופעה רחבים אף יותר. יתר על כן, מדו"ח המנתח את התופעה, עולה כי הביזור בין הגופים המטפלים בנושא (כגון: המשטרה, בתי המשפט, שירות בתי הסוהר, מרכזי הסיוע, נתוני משרד הרווחה, נתוני משרד הבריאות), מקשה על ריכוז הנתונים, על הערכה כמותית שלהם ועל תקצוב הפעולות והגורמים העוסקים בתחום.

### הצגת שלוש חלופות פעולה לבעיה

משבר האקלים העתידי והיערכות לקראתו מעסיקים מקבלי החלטות במגזר הציבורי ברמה הבינלאומית ובישראל. בישראל התקבלה החלטת ממשלה בנושא והוקמה מנהלת היערכות לשינוי אקלים. יחד עם זאת, בדומה למגמה בשאר העולם עיקר הדיון המדיני סביב משבר האקלים נסוב סביב נזקים לתשתיות, למפגעים סביבתיים לאספקת מים ומזון ולסכנות הבריאותיות הנלוות. למרות עדויות שהולכות ונאספות מרחבי העולם כי שינוי אקלים, ביניהם גלי חום, בצורות ואסונות אקלימיים, מובילים לעליה באלימות מגדרית, הרי שעד כה לרוב נושא זה לא נכלל בתוכניות ההיערכות. סקירה מדגמית של 7 תוכניות היערכות מרחבי העולם, הן ברמה הלאומית והן ברמה המוניציפלית, מעלה כי טרם פותחו מענים להיבטים חברתיים-מגדריים ובפרט לאלימות המגדרית הצפויה לעלות בזמן אירועי אקלים קיצוני (ראו בנספח המצורף). המסמך הנוכחי בא לענות על הפער ולהציע חלופות לצורך הפחתת אלימות מגדרית בהיערכות לאומית לשינוי אקלים.

במטרה להיערך להשלכות של שינוי אקלים, ולמנוע עלייה באלימות מגדרית בעת גלי חום ואירועי אקלים קיצוני, מסמך זה יציע חלופה לפתרון, לאחר שיבחן בין שלוש חלופות מובחנות זו מזו לפעולה מדינית וינתח כל אחת מהן בהתאם למספר קריטריונים נבחרים<sup>40</sup>.

#### חלופה 1: הטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית חירום לאומית לשינוי האקלים

הגנה על זכויות של נשים בעתות משבר מהווה חלק מן המחויבות הבינלאומית של מדינות החתומות על האמנה הבינלאומית, ובכללן ישראל, בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה (CEDAW<sup>41</sup>). גם במסגרת פיתוח יעדי בר קיימא, שישראל מחויבת אליהם, כחלק מהאמנות הבינלאומיות ובהחלטת ממשלה 424631<sup>42</sup> מיוני 2019, מופיע יעד 5: חתירה לשוויון מגדרי, ובאופן ספציפי מטרה 5.2 החותרת לשים סוף לאלימות מגדרית על כל צורותיה הן במרחב הציבורי והן במרחב הפרטי. הצפי לעליה באלימות מגדרית, בעתות אירועי משבר בריאותיים וכלכליים (דוגמת מגפת הקורונה), ואירועי חירום אקלימיים, מחייבת מענה והטמעה של חשיבה מגדרית בתכנון תוכניות ההיערכות.

<sup>38</sup> [https://adva.org/he/violence\\_against\\_women/](https://adva.org/he/violence_against_women/)

<sup>39</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2016. סקר ביטחון אישי לשנת 2015.

<sup>40</sup> לוי, יגיל (2011). כיצד לכתוב מסמך מדיניות. האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 32-61.

<sup>41</sup> [Committee on the Elimination of Discrimination against Women](https://www.un.org/rwanda/en/committees/committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/)

<sup>42</sup> [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4631\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4631_2019)

חשיבותה של הטמעה זו מתחדדת נוכח מחקרים<sup>43</sup> שמדווחים על קשר ישיר בין אלימות מגדרית לבין ניהול משבר המבוסס על שימוש בכוחות ביטחון, צבא ומשטרה שמאופיינים רובם ככולם בעובדים גברים וכוללים הדרת נשים ממוקדי קבלת החלטות מבוססות. בהקשר של היערכות לשינוי אקלים, מקובלות כיום ברחבי העולם תוכניות להפחתת סיכוני אסון (disaster risk reduction- DRR), שמטרתן פיתוח חוסן קהילתי והפחתת השפעות אירועי האקלים הקיצוני. אולם תוכניות אלו חסרות חשיבה מגדרית ומתן מענים להתעצמותה של אלימות מגדרית לאורו של המשבר. בהקשר הישראלי, צוותי חירום ישובי (צ"י) שהוקמו במימון ובשיתוף בין משרד הרווחה ורח"ל (רשות חירום לאומית) ובשיתוף פיקוד העורף, פועלים לסיוע קהילתי ברשויות מקומיות בעת חירום, אולם חסרים הכשרה ומענים ייחודיים בתחום של אלימות מגדרית.

הטמעת חשיבה מגדרית כוללת מספר פעולות, למשל: פילוח מגדרי למידע שנאסף בכלל התחומים (השלכות בריאותיות, חברתיות וכלכליות); בחינה מי מקבל את ההחלטות ביחס לטיפול במשבר והאם קולותיהן של נשים ממוגוון קבוצות חברתיות אתניות וגזעיות שונות נשמעים; בחינת תקצוב השירותים החברתיים הציבוריים בתקופת המשבר; בחינת מערך המטפלים והמטפלות בזמן המשבר ועוד. כחלק מהטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית חירום לאומית למשבר האקלים, יש להעלות מודעות ציבורית לקשר שבין משברים ומצבי חירום בכלל, למשבר האקלים ולאלימות מגדרית. ניתן לעשות זאת ע"י בניית מערך חינוכי והסברתי רחב, המתמקד בקשר בין התחממות גלובאלית ומשבר האקלים לבין אלימות מגדרית. מערך זה יכלול את החלק ההסברתי באמצעות קמפיינים לציבור והן את החלק החינוכי שלגיוס מתנדבים לעשייה חברתית וסביבתית מבתי הספר, מתנועות הנוער, מהקהילה. ככל שיתפתח שיח ציבורי רחב יותר על התופעה, תיהיה פחות השתקה, נשים ונערות יותר יעזו לחשוף, לשתף ולפנות לגורמים טיפוליים וכן תתרחב העשייה הסביבתית למען הקטנת טביעת הרגל האקולוגית שידועה כמחריפה את משבר האקלים.

#### בחינת החלופה בהתאם ל-4 קריטריונים מרכזיים:

1. **אפקטיביות** - עד כמה ניתן להשיג את המטרה העיקרית? הטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית היערכות למצב חירום אקלימי, מתמודדת עם שורש הבעיה ומקדמת בטווח הארוך את השגת המטרה המרכזית: היערכות לשינוי אקלים מההיבט החברתי-מגדרי וצמצום האלימות המגדרית לאור שינוי האקלים. חשיבותה בהעלאת מודעות ציבורית רחבה לשוויון מגדרי, הן בקרב מקבלי החלטות, הן בקרב האזרחים והאזרחיות.
2. **יעילות** - עד כמה תופק תוצאה מירבית בהתחשב בהשקעה הכלכלית? פיתוח ויישום חשיבה מגדרית בהיערכות למצב חירום אקלימי אינם נושאים בעלויות כלכליות גבוהות. יחד עם זה, התפוקה יכולה להיות מאוד משמעותית בהפחתת אלימות מגדרית ובמתן מענה

---

<sup>43</sup> Sara E. Davies & Belinda Bennett, 'A Gendered Human Rights Analysis of Ebola and Zika: Locating Gender in Global Health Emergencies', International Affairs 92(5) 2016, 1041–1060, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12704>;  
Julia Smith, 'Overcoming the 'Tyranny of the Urgent': Integrating Gender Into Disease Outbreak Preparedness and Response', Gender & Development 27:2 2019, 355-369, DOI: 10.1080/13552074.2019.1615288.

- לתופעה. ישנה העלות של בניית מערך חינוכי והסברתי ויישום, אך השקעתו תשתלם משום שייחסכו עלויות רבות הנובעות מאלימות מגדרית שתימנע ומהשפעותיה.
3. ביטחון - עד כמה נשמר הביטחון הקיומי (פיזי וחומרי)? פיתוח מודעות מגדרית, איסוף נתונים מגדריים והתחשבות בנקודות מבט מגדריות בעת מתן מענים למצבי חירום אקלימיים, יעלו את הביטחון הפיזי והקיומי של נשים בעתות חירום אקלימי. בנוסף החלופה נוגעת גם בשורשי התופעה המושתתים על נורמות חברתיות פטריארכליות ולכן בטווח הארוך הטמעה זו עשויה אף להוביל לשינוי תרבותי.
4. ישימות - עד כמה המדיניות המוצעת ישימה מבחינה פוליטית? ומבחינה מעשית? החלופה המוצעת אינה פוגעת ישירות בקבוצות אינטרס אחרות ולכן ישימותה הפוליטית אפשרית יחסית. יחד עם זה חוזקן הפוליטי של המפלגות החרדיות המדירות נשים ממוקדי קבלת החלטות פוליטיות עלול להקשות על יישום. כמו כן נדרש כי נושא השוויון המגדרי לא ישאר בגדר 'סיסמא' או תקנה ללא אכיפה ושיניים. על כן נדרש גיוס ושיתוף פעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר (כגון: ארגוני נשים, ארגוני סביבה, רשות חירום לאומית, משרד להגנת הסביבה, משרד הרווחה) לצורך בנייה ובעיקר לצורך יישום. כמו כן נדרשת עבודת שכנוע של מקבלי החלטות בקרב גופי הממשלה לשני הנושאים, לחשיבות הפעולה ולתקצובה בהתאם. תקצוב מערך חינוכי והסברתי לאומי רחב ידרוש תקציב משמעותי.

לסיכום, ניתוח החלופה הטמעת חשיבה מגדרית בפיתוח תוכנית חירום לאומית לשינוי אקלים מעלה כי ניתן באמצעותה להשיג את המטרה, כי היא יעילה יחסית בשיקולי עלות תועלת, כי היא מצליחה להגדיל את הביטחון הקיומי של נשים, כי מבחינה פוליטית עלולה להיות התנגדות של המפלגות החרדיות ליישומה, אולם משאר הבחינות הפוליטיות ומבחינה מעשית היא ישימה.

#### חלופה 2: יישום מדיניות קיימת לטיפול ומניעת אלימות מגדרית

מדינת ישראל מתקדמת יחסית למדינות אחרות בנוגע לחקיקת חוקים בנושא אלימות מגדרית (למשל חוק הטרדה מינית, חוק אלימות ועוד). כמו כן קיימות תוכניות מעודכנות שאושרו בהחלטת ממשלה למניעה וטיפול באלימות (למשל החלטות 4439<sup>44</sup> מינואר 2019 להרחבת הפעילות לצמצום תופעת האלימות במשפחה על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים). אולם תוכניות אלו לא תוקצבו ולכן גם טרם יושמו. גם בנוגע למשבר האקלים בעוד מדינת ישראל מתקדמת יחסית מבחינת חוקתיות/החלטות ממשלה (החלטות ממשלה 4079, SDGs, מיטגציה), הרי שבמקרה של החלטה מספר 4079 להיערכות לאומית לשינוי אקלים, החלטת הממשלה חסרה תקצוב ליישום תוכניות הפעולה.

חלופת מדיניות זו מציעה כי על מנת לצמצם אלימות מגדרית בשגרת אקלים משתנה ובפרט בעת אירועי אקלים קיצוניים, יש לתקצב וליישם תוכניות קיימות בתחום אלימות. כפי שנלמד ממשבר הקורונה, מצב חירום מקשה על נשים מקבוצות אוכלוסיה מוחלשות, והמענים של המדינה אינם

---

<sup>44</sup> [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4439\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4439_2019)

מספקים<sup>45</sup>, על כן יש לתת מענה תקציבי להיערכות למשבר האקלימי העתידי. כלומר חלופה זו למעשה מבקשת לתקצב וליישם תוכניות קיימות בשני תחומים אלו.

#### בחינת החלופה בהתאם ל-4 קריטריונים מרכזיים:

1. **אפקטיביות** - עד כמה ניתן להשיג את המטרה העיקרית? סיכוי גבוה שיישום חלופת מדיניות זו ישיג את המטרה של הפחתה וטיפול באלימות מגדרית. יחד עם זאת, על מנת שתושג המטרה העיקרית, יש לקשור בין תוכניות אלו למצבי אקלים קיצוני שעלולים להגביר את האלימות ולהטמיע במשרד הרווחה שיח הנוגע לתרחישי הייחוס האקלימיים.
2. **יעילות** - עד כמה תופק תוצאה מירבית בהתחשב בהשקעה הכלכלית? ניתוחי עלות-תועלת לחלופה זו יכולים להראות כי החלופה יעילה יחסית. התקציב כבר נקבע ונותר ליישמו על מנת לתת מענים ולהפחית את התופעה.
3. **ביטחון** - עד כמה נשמר הביטחון הקיומי (פיזי וחומרי)? בטווח הקצר ביטחון של נשים נפגעות אלימות מגדרית והתעצמות האלימות כתוצאה מאירועי אקלים, עשוי להשתפר. משום שהמענים שיישמו דרך תקצוב התוכניות הקיימות מיועדים ישירות לכך. אולם חסרה פה עבודה חינוכית רחבה לעקירת שורשי התופעה המושתתים על נורמות חברתיות ותרבותיות על מנת ליצור שינוי התנהגותי מקיף וארוך טווח.
4. **ישימות** - עד כמה המדיניות המוצעת ישימה מבחינה פוליטית? ומבחינה מעשית? החלופה המוצעת אינה פוגעת ישירות בקבוצות אינטרס אחרות ולכן ישימותה הפוליטית אפשרית. נדרש גיוס ושיתוף פעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר (כגון: נציגים ממשרד הרווחה, ממשרד להגנ"ס, משרד האוצר ושיתוף ציבור) לצורך בנייה ויישום. כמו כן נדרשת עבודת שכנוע של מקבלי החלטות בקרב גופי הממשלה לשני הנושאים, לחשיבות הפעולה ולתקצובה בהתאם. תקצוב התוכניות הלאומיות בנושא אלימות ובנושא היערכות למשבר האקלים דורש עבודת הכנה פוליטית מול משרד האוצר ומשרד רוה"מ. משום שניסיון העבר מלמד כי הם לא בסדר העדיפויות הכלכלי והפוליטי בישראל.

לסיכום, ניתוח חלופה זו ליישום מדיניות קיימת לטיפול ומניעת אלימות מגדרית מעלה כי היא אפקטיבית ותאפשר השגת מטרת המדיניות, אם כי באופן חלקי. זאת משום שיחד עם יישום המדיניות הקיימת ותקצוב התוכניות לטיפול ומניעת אלימות מגדרית, יש לשלבן עם תרחישי הייחוס האקלימיים ועם ההערכות לעליה באלימות מגדרית בעקבות גלי חום ואירועי אקלים קיצוני. עוד מעלה הניתוח כי בשיקולי עלות-תועלת נראה כי החלופה יעילה, שכן מחיר תקצוב התוכניות ככל הנראה נמוך יותר המחירים של העליה באלימות מגדרית. מבחינת ישימות, נראה כי החלופה ישימה פוליטית משום שכבר אושרה בהחלטת ממשלה, אולם מבחינה מעשית לא ברור משום שלא תוקצבה עד כה.

#### חלופה 3: פיתוח מענים קהילתיים לאלימות מגדרית במצבי חירום אקלימי

חלופה זו מבקשת לקדם פיתוח מודל קהילתי ייעודי לטיפול ומניעת אלימות מגדרית במצבי שגרה וחירום. בבסיסה ההכרה כי יש לבחון את המבנים החברתיים, התרבותיים והמוסדיים שבתוכם

<sup>45</sup> <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8699470>

מתאפשרת אלימות מגדרית בשגרה ומתעצמת באירועי חירום ומשבר, וכי אין להסתפק בהסברים ומענים ברמת הפרט (כגון נטיות פסיכולוגיות, אישיות או הקשר משפחתי) בהתייחסות ובטיפול באלימות מגדרית. בכוחם של מבנים מוסדיים ברמה הלאומית והמוניציפלית להשפיע על פעולות האזרחים ולהוביל לפתרון הבעיה החברתית הנדונה.

חלופה זו מציעה ליישם את עיקרון האחריות הציבורית, הרואה במדיניות הציבורית כמנגנון מרכזי בקידום שינוי חברתי לתיקון עוולות ואי שוויון בחיים הפרטיים, המשפחתיים והאינטימיים. כלומר, לפי חלופה זו שינוי התנהגותי וחברתי שכולל הפחתת אלימות מגדרית דורש התערבות מדינתית, הכוללת הקצאת משאבים לחיזוק מדיניות קהילתית ושיתוף פעולה בין מוסדות המדינה, התארגנויות קהילתיות וארגוני חברה אזרחית המקדמים את הנושא. באמצעות פיתוח מודלים קהילתיים, המשלבים גופים מוסדיים ברמה המוניציפלית וברמת המטה, ומתן תקציבים ליישום, ניתן יהיה להבטיח שינוי שיקנה הגנה לנשים מפני אלימות מגדרית בעת שגרה, וביתר שאת בעתות ארועי חירום.

חשיבותם של המענים הקהילתיים בעתות משבר התחדדו במהלך התפשטות מגיפת הקורונה. בדו"ח שהוציא צוות המומחים המייעץ למל"ל להתמודדות עם מגיפת הקורונה נכתב כי יכולת המדינה לדאוג לרווחת כל תושביה בחירום תלויה במידה לא מבוטלת בפיתוח תשתית קהילתית ובחיזוק הקשרים בין מוסדות המדינה לקהילות אלה בשגרה. על כן אף המליצו לפעול לחיזוק מנגנוני הקהילה בשגרה לצורך הגדלת יכולת ההתמודדות עם מצבי משבר עתידיים<sup>46</sup>. מכאן שחלופה זו מציעה ללמוד מהפקת הלקחים של משבר הקורונה, ולפתח מענים קהילתיים כבר בעת שגרה לצורך תפקודם במשבר החירום האקלימי הבא.

בין המענים הקהילתיים שחלופה זו מציעה: פיתוח מודל קהילתי הנותן מענה לאלימות מגדרית בשגרה ובחירום ומסוגל להתמודד עם עליה בשיעור הפניות במצבי חירום; הקצאת תקנים ותגבור תקציבי למסגרות בקהילה התומכות בטיפול ובמתן מענים לאלימות מגדרית; בניית מערך מתנדבים לנושא, כולל גיוס, הכשרת המתנדבים ושימורם; בניית תוכנית חירום לטיפול קהילתי מערכתית באלימות מגדרית (בשילוב עם צוות צח"י וצח"ש); הקמת יחידות פעולה ייחודיות לנושא במשטרה בשגרה ובחירום המתבססות על מתנדבים; חיזוק הפתרונות המידיים ברמת הקהילה להגברת המוגנות של נשים מאלימות מגדרית במשפחה; הגדרת תפקידים, אחריות וסמכות שלגופי חירום ברמה ארצית ומקומית והקמת מטה ארצי לניהול האירוע, הכולל ריכוז הנתונים מהגופים השונים למאגר מתכלל אחד.

#### בחנית החלופה בהתאם ל-4 קריטריונים מרכזיים:

1. אפקטיביות- עד כמה ניתן להשיג את המטרה העיקרית? יישום חלופה זו יוביל להשגת המטרה ולהפחתת האלימות המגדרית בזמן אירועי חירום אקלימי. כמו כן חלק מהמענים

---

<sup>46</sup><https://www.weizmann.ac.il/physics/waxman/sites/physics.waxman/files/uploads/Corona/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A1%D7%9B%D7%9D.pdf>

הקהילתיים ייוסדו ויחזקו בשגרה כך שיוכלו לתת מענה טוב יותר לאלימות מגדרית הן בשגרה והן במשבר.

2. **יעילות** - עד כמה תופק תוצאה מירבית בהתחשב בהשקעה הכלכלית? נראה כי בניתוחי עלות-תועלת לחלופה זו, התועלת עולה על העלות הכלכלית. אומנם החלופה דורשת תשומות כלכליות לבנייתה. אולם הכנת מערך קהילתי להיערכות ומתן מענים לאלימות מגדרית בזמן משבר אקלימי, תסייע בתכנון ויישום פתרונות עבור נשים נפגעות וילדיהן גם בשגרה וגם בחירום, ובכך תצמצם את ההתפרצות של האלימות המגדרית בזמן המשבר ותקטין את העלויות הנלוות לכך בטווח הקצר והארוך. כלומר ההשקעה ביישום המענים הקהילתיים תשתלם משום שתפחית את הנזקים ולכן תהיה יעילה כלכלית.

3. **ביטחון** - עד כמה נשמר הביטחון הקיומי (פיזי וחומרי)? ביטחונן של נשים נפגעות אלימות מגדרית כתוצאה מאירועי משבר אקלימי, עשוי להשתפר ביישום חלופה זו. משום שפיתוח מענים קהילתיים ייחודיים לאלימות מגדרית בזמן חירום במוסדות האמונים על השמירה על הביטחון האישי תאפשר פיקוח הדוק יותר על מחוללי האלימות (בעיקר אלו המוכרים מעבירות קודמות), נגישות גבוהה יותר של הנשים בפניה לסיוע ומתן פתרונות מידיים. וכן הבנה גדולה יותר מצד אנשי חוק ומשטרה בקהילה לתופעה, להשלכותיה ולצורך במענים.

4. **ישימות** - עד כמה המדיניות המוצעת ישימה מבחינה פוליטית? ומבחינה מעשית? החלופה המוצעת אומנם אינה פוגעת ישירות בקבוצות אינטרס אחרות, אולם מצריכה נכונות פוליטית לתעדוף הנושא ולהשקעה תקציבית בו. יחד עם זאת, מבחינה פוליטית יתכן כי הפקת הלקחים ממשבר הקורונה מהווה הזדמנות לקדם את החלופה הזו לבניה וליישום תוכנית קהילתית לצמצום ומניעת אלימות מגדרית. מבחינה מעשית בנייה ויישום שלמודל קהילתי הוליסטי לטיפול בבעיה, עשוי להימשך זמן רב ולהיתקל בחסמים מחשבתיים, פוליטיים וארגוניים. יחד עם זה, השלכות משבר הקורונה מדגישות את חשיבות פיתוח המענים הקהילתיים, דבר שמחזק את ישימותה הפוליטית של החלופה.

לסיכום, בחינת חלופה זו מעלה, כי הינה אפקטיבית וניתן יהיה באמצעותה להשיג את מטרת המדיניות, כי נדרשת עלות כלכלית, אולם התועלת של יישום המדיניות עשויה לעלות עליה, כי היא עשויה להגדיל את השמירה על הביטחון הפיזי והקיומי של נשים וילדיהן, וכי מבחינה פוליטית ומעשית בעוד ישנם חסמים שיקשו על ישימותה, הרי שישנו חלון הזדמנויות ליישומה.

**הערכת החלופות המוצעות באמצעות 4 קריטריונים מרכזיים-סיכום משווה**

3	2	1	החלופה
			הקריטריון
***	**	***	אפקטיביות
***	**	***	יעילות
***	**	**	ביטחון

***	**	**	ישימות (פוליטית ומעשית)
-----	----	----	----------------------------

\*\*\* מימוש הקריטריון בצורה מלאה/\*\* מימוש הקריטריון חלקית/\* קריטריון לא ממומש



## **החלופה הנבחרת**

ניתוח שלוש החלופות מעלה, כי החלופה בעלת הערכים הגבוהים ביותר היא חלופה מספר 3 ולכן היא החלופה הנבחרת: פיתוח מענים קהילתיים לאלימות מגדרית במצבי חירום אקלימי.

חשיבות חוסן קהילתי ומעורבות הקהילה בהתמודדות עם מצבי משבר התחדדה במהלך משבר הקורונה ובתהליך הפקת הלקחים ממנו. כהכנה לקראת מצבי חירום אקלימיים עתידיים, יש ללמוד גם מניסיון זה. יש לאמץ ולחזק את המענים שעבדו ולפתח תשתית של מודל קהילתי הכולל מענים ייעודיים לבעיה החברתית של אלימות מגדרית בשגרה ובמצבי חירום. על מנת ליישם את החלופה, ניתן לפעול בשלושה שלבים מרכזיים: שלב ראשון של תכנון, גיבוש ובנייה; שלב שני של העמקת הפעולות לביצוע; שלב שלישי של בקרה והערכה.

### **שלב ראשון: תכנון, גיבוש ובנייה**

בשלב זה יש לקדם פיתוח של מודל קהילתי הוליסטי להתמודדות עם אלימות מגדרית בשגרה ובחירום, תוך הבנת הצרכים הקהילתיים וחיזוק הקשר בין הרמה המוסדית לבין הרמה הקהילתית. לשם כך כצעד ראשון יש למפות את בעלי העניין ובהתאם לכך לבנות צוות עבודה ייעודיים לנושא. צוות העבודה יכלול נציגי משרד הרווחה מהמטה ומהשטח, נציגי צוותי חירום ברמת המטה והקהילה (צח"י, פיקוד העורף, רח"ל) נציגים רלוונטיים מהרמה הקהילתית (משטרה, מערך התנדבויות) נציגי עמותות מגזר שלישי הפועלות בשטח בתחום ונציגים נוספים בהתאם למיפוי בעלי העניין. אחת מהמטרות הראשונות של צוות זה היא בניית שלד של מודל קהילתי הוליסטי המשלב בין הגורמים השונים והקמת מנגנון לשיתוף פעולה, ולפיתוח כיווני פעולה מתואמים. זאת תוך למידה והפקת לקחים מהמענים הקהילתיים במשבר הקורונה. התוצר שיש לחתור אליו בשלב זה הוא תכנון מפורט של מודל פעולה קהילתי לטיפול וצמצום אלימות מגדרית בשגרה ובחירום, הכולל מיפוי השחקנים הרלוונטיים, מיפוי הפעולות (action plan) ההכרחיות וקביעת יעדי ביצוע.

שלב זה דורש גורם אחראי מהמטה על גיבוש הצוות וגיוסו, על ניהול הישיבות והובלתן לתוצר הרצוי.

### **שלב שני: העמקת הפעולות לביצוע – תכנון ויישום**

שלב זה כולל עבודת עומק של כל אחד מהגופים השותפים על מנת להעמיק ולפתח את המענים הנדרשים ולמפות את החסמים וההזדמנויות ליישום. המענים שיש לפתח ולכלול במודל הקהילתי כוללים הן בניית תשתית קהילתית בשגרה שתדע לפעול בחירום והן חיזוק המערך הקהילתי להתמודדות עם מצבי חירום לצמצום טיפול ומניעת אלימות מגדרית.

בין הפעולות שיש להעמיק ולקדם בשלב זה: היערכות להתמודד עם עליה בשיעור הפניות בנושא אלימות מגדרית במצבי חירום; בניית תוכנית חירום טיפול מערכתית לאוכלוסיות יעודיות – שצפויות להיפגע מאלימות מגדרית במצבי חירום; הקמת מטה ארצי מתכלל לניהול אירועי חירום והצמדת רפרנטים מטעם המטה לכל רשות לצורך הגברת התיאום והסינכרון בין כלל הגופים

והמשרדים – מקומי, מחוזי וארצי; סנכרון כלל נתוני המידע של הגופים השונים (בט"ל, פיקוד העורף, שוויון חברתי, רווחה, פנים בריאות) למאגר מתכלל אחד. הקצאת משאבים לתוכנית ולתמיכה נוספת בנשים המטופלות במרכזים להתמודדות עם אלימות בעת אירועי חירום; מתן תשומות ומשאבים לתמיכה במסגרות בקהילה – פיתוח מסגרות נוספות תומכות בטיפול באלימות מגדרית; שילוב בין הגורמים קהילתיים לצורך הנגשת ערוצי דיווח ומתן מענים מידיים; מיסוד מנגנוני גיוס הפעלה ותפעול מתנדבים גם בשגרה והכשרתם לנושא, לקראת היערכות למצבי חירום; בניית יחידות פעולה ייחודיות במשטרה המתבססות על מתנדבים ומתמחות בטיפול בנושא אלימות מגדרית, שמסתובבות בשטח, נמצאות בקשר עם גורמי רווחה בישוב ו/או נמצאות בתחנות המשטרה; חיבור צוותי צח"י וצח"ש לנושא ברמת ההכרה והפעולה.

פיתוח מענים אלו ייעשה בתיאום בין הגופים, באמצעות הצוות והמנגנון המשותף שהוקם בשלב הראשון. כמו כן הצוות יפעל לאיגום משאבים ולהשגת תקציבים ליישום.

### **שלב שלישי: בקרה והערכה**

שלב זה כולל בקרה והערכה של המענים הקהילתיים שפותחו ויושמו מול המטרה המרכזית של הפחתת אלימות מגדרית במצבי חירום, ניטור מענים חסרים ושיפור מענים שיושמו ונמצא בהם ליקויים. כמו כן בחינת הטמעת מענים מוסדיים אלו שפותחו ויושמו לחירום אקלימי גם לשגרה, לצורך הפחתת אלימות מגדרית הן בחירום אקלימי והן בשגרת אקלים משתנה.

יישום החלופה באמצעות שלושת השלבים הללו של תכנון מודל קהילתי הוליסטי הכולל מנגנון לשיתוף פעולה בין גופים מהמטה ומהשטח, של בניית צעדי פעולה (action items) ויישומם בכל אחד מהגופים המוסדיים ובהלימה ביניהם, ושל בקרה והערכה לאורך התהליך, עשוי להוביל להפחתת האלימות המגדרית הן בשגרה והן במצבי חירום אקלימי.

## נספח

ארגון הבנק העולמי<sup>47</sup> במסמך שנכתב ב-2019, מתאר תוכניות היערכות לאדפטציה כדי להגדיל את רמות החוסן, ומדגיש כי מערכות הגנה חברתיות, הכוללות רווחה והטבות סוציאליות, מסייעות ליחידים ולמשפחות, בייחוד לאנשים החיים בעוני ולאילו ברמת פגיעות גבוהה, להתמודד עם משברים. חלק ממערך ההגנה בחברתית מיועדות או כוללות מרכיבים להפחתת פגיעות לשינוי אקלים לקהילות ולקבוצות פגיעות. בייחוד הן מסייעות לבנות הון חברתי של הקבוצות הפגיעות ולהגדיל את יכולת ההתמודדות להיערך לפגיעות משינוי אקלים. מערכות הגנה חברתיות אלו הן חלק מה-SDG (מטרה 1.3).

יחד עם זאת, מחקר<sup>48</sup> שערך השוואה בין תוכניות לאומיות מבקר את הסטנדרטיזציה שנוצרה ואת אימוץ מדיניות של שינוי אקלים עולמית ולא מותאמת לתרבות ולתונוי המקום ולמאפייני המדינה הספציפית. למרות רמות פיתוח סוציו-אקונומיות שונות, סיכוני אקלים שונים ומצב הפגיעות והמוכנות השונים בין המדינות, NAPs שנבדקו נוטים להתמקד באותם מגורים ויעדים קריטיים. מסקנת המחקר כי היעדים של NAP משקפים בעיקר יותר אג'נדה עולמית ושמים פחות תשומת לב לפגיעויות והקשרים לאומיים / אזורים. על אף הדמיון ניתן להבחין בין שני עקרונות הסתגלות שונים המשתקפים ב- NAP: האחד מתמקד בסיכונים והזדמנויות כלכליות, האופייניים למדינות מפותחות; ואחרים התמקדו במשאבי טבע ושימור, האופייניים למדינות מתפתחות.

בסקירה שערכתי מתוכניות של מדינות מפותחות, המתמודדות עם אתגרים דומים לישראל, עולה כי אין התייחסות מעמיקה להיבטי חברתי – מגדרי. התוכניות שנסקרו הן: תוכנית של מדינת קליפורניה מ-2018; תוכנית פעולה להיערכות לאומית של בריטניה<sup>49</sup> מיולי 2018 (כולל דוגמא מ-Haringey Council לונדון, להתמודדות עם עוני אנרגטי<sup>50</sup>); דוגמא מתוכנית של ארגון C40 המאגד ערים גדולות ברחבי העולם; דוגמא למדריך להיערכות ערים בתורכיה. השוואה בין תוכניות היערכות (אדפטציה) הכוללות action plan מעלה, כי לרוב לא כלולה בהן התייחסות מעמיקה להיבטים החברתיים בהיערכות. עיקר התכנון הוא למשאבי טבע ותשתיות. אלו שכן מתייחסות, לרוב זה להיבט חברתי מסוים ולא למכלול. יוצאת הדופן היא התוכנית הלאומית של קליפורניה המתייחסת למיפוי קבוצות אוכלוסיה פגיעות ומפרטת מענה בעיקר לאנשים החיים בעוני כדי לקדם שיוויון בריאותי וצדק אקלימי<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> World Bank. 2019. The World Bank Group Action Plan on Climate Change Adaptation and Resilience. Washington, DC: World Bank. © World Bank.

<sup>48</sup> Climate change policies and agendas: Facing implementation challenges and guiding responses, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.12.001>

<sup>49</sup> The National Adaptation Programme for Climate Adaptation. Reporting: Making the country resilient to a changing climate. July 2018. Department for Environment Food & Rural Affairs, UK.

<sup>50</sup> <https://www.haringey.gov.uk/housing/housing-advice/home-heat-loss/energy-efficiency/fuel-poverty>

<sup>51</sup> למסמך הסקירה המלא ראו:

<https://www.iccc.org.il/ICCIC/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=2&TMID=111&FID=1361&ID=21848>

טבלה מסכמת: מענים להיבטים חברתיים בתוכניות היערכות בעולם ברמה הלאומית והעירונית

U.S. Environmental Protection Agency Climate Change Adaptation Plan	THE WORLD BANK GROUP'S Action Plan on Climate Change	<i>How to Respond to Climate Change at the Local Level: A Guideline for Turkish cities</i>	California's Climate Adaptation Strategy	NAP in Japan	Climate Change Adaptation in Delta Cities: C40 practice guide	National Adaptation Programme for Climate Adaptaion. UK	התוכנית  היבט חברתי
מענה חלקי	יש מענה	אין מענה	יש מענה	אין	אין מענה	אין מענה	עוני
אין מענה	אין מענה	אין מענה	אין מענה	אין	אין מענה	אין מענה	מגדר ואלימות מגדרית
יש מענה	אין מענה	אין מענה	מענה חלקי	יש מענה	אין מענה	אין מענה	קשישים
אין מענה	אין מענה	אין מענה	מענה חלקי	אין	אין מענה	אין מענה	בעלי מוגבלות
אין מענה	אין מענה	אין מענה	מענה חלקי	אין	אין מענה	אין מענה	מהגרי אקלים