

מגפת הקורונה – אתגרים מערכתיים לישראל

כרמית פדן, מאיר אלרן, עינב לוי, ששון חדד ואחז בן ארי

מדינת ישראל נמצאת במצב חירום: מוסדות החינוך סגורים, עסקים נסגרים ואנשים מאבדים את מקור פרנסתם. כדי להתמודד עם האתגר באופן מיטבי יש לשלב בין אסטרטגית המניעה, ההתגוננות וההכלה, הננקטת כמאמץ עיקרי, לבין האסטרטגיה של קידום חוסן חברתי כמאמץ משני. הראשונה מיועדת לבלום את ההפרעה והשנייה מיועדת לייצר רציפות תפקודית ולבנות תשתית להתאוששות חיונית לאחריה. השילוב בין שתי האסטרטגיות יבסס עמודי תווך חיוניים להתמודדות מוצלחת עם מצב החירום. זאת, תוך הקפדה על הפצת ידע ומידע אמינים לצד שימור וחיזוק אמון הציבור, ביזור של המנהיגות, מעורבות של אזרחים והפעלת צה"ל לסיוע לוגיסטי למערכת הבריאות.

התפשטות נגיף הקורונה הובילה את ארגון הבריאות העולמי להכריז כבר ב-10 במארס על הנגיף כעל "מגפה עולמית". גם בישראל, לנוכח האתגרים המתפתחים לביטחון האיש, החברתי והלאומי אישרה הממשלה תקנות לשעת חירום. ככל שחולפים הימים עולה מספרם של הישראלים החולים בקורונה ושל אלה הנדרשים להיכנס לבידוד. לכלכלת המדינה כבר נגרמו נזקים מידיים ופוטנציאל הנזק ארוך הטווח למשק מהווה מקור לדאגה. וכל זאת, על רקע אי-ודאות אשר לעתיד לבוא. הניהול הריכוזי של מצב החירום על ידי הממשלה והמדיניות הנוקשה שנכפתה על האזרחים משקפים הערכה שניתן לבלום את התפרצות הנגיף באמצעות הכלתו, ולכל הפחות לדחות את התפשטותו הרחבה.

שימוש באמצעים פיזיים מבטא פרקטיקה של "בניית חומה" המקובלת בישראל ומיושמת, בדרך כלל, כדי להתמודד עם איומים ביטחוניים. אלא ש"מודל החומה" אינו נותן פתרון מלא, וודאי שלא הרמטי, להפרעות קשות, דינמיות ובלתי מוכרות מידי אדם (טרור) או מהטבע (צונאמי או מגיפות). חומות והגנה קשיחה אינן יכולות להיות האסטרטגיה היחידה כדי להתמודד עם איום משמעותי, קל וחומר במקרה הנוכחי שהוא רחב היקף, ממושך ומרובה נזקים. לכן, נדרשת במצב החירום שנוצר בנייה מהירה של אסטרטגיה משולבת שתכליתה לשמור על הרציפות התפקודית ברמה האזרחית והמדינתית, ברמה סבירה. זו אמורה לא לקיים מרקם חיים מינימלי בלבד אלא גם לאפשר בהמשך, בחלוף האיום המידי, התאוששות מערכתית מהירה, וככל הניתן. בבנייה ויישום אסטרטגיה משולבת שכזו, שמשמעותה קידום וחיזוק החוסן (Resilience), יש להתייחס להיבטים העיקריים הבאים:

האתגר הכלכלי - ישראל נקלעה למצב החירום כשמצבה הכלכלי מתאפיין בנתוני צמיחה, חוב/תוצר ואבטלה טובים מאוד. עם זאת, לממשלה אין תקציב מאושר והיא נמצאת בגירעון מעבר למתוכנן. עיקר הפגיעה הכלכלית צפוי להתבטא בירידת התוצר כתוצאה מהקטנת הביקושים ונפילת השווקים הפיננסיים. זאת, עקב צמצום כוח אדם, השבתת ענפי התיירות, צמצום התחבורה, השבתת מערכת החינוך, סגירת שירותים בלתי חיוניים ובעיקר נוכח ההשבתה הממושכת של

מרבית המשק. כן צפויות פגיעות בתוצר (עד כדי צמיחה שלילית), בכלכלת משקי הבית וביכולת ההשתכרות. שוק ההון הישראלי, בדומה לשוק העולמי, מתאפיין בירידות חדות ובעטיין נגרם נזק לכספי הפנסיות, לקרנות ההשתלמות, ולציבור המשקיעים.

כדי לצמצם את הנזק הכלכלי, על ממשלת ישראל להישען על נקודת הפתיחה הטובה ולהגדיל את התקציב והגירעון במידה ניכרת, וזאת על מנת לאפשר הקצאות תקציביות נדרשות לטיפול הרפואי ובה בעת להגן על המשק. הגנה זו צריכה להתמקד במגזר העסקי לגווניו וכן במשקי הבית כדי למנוע קריסה ולאפשר לעבור את התקופה הקשה בין היתר באמצעות הלוואות, דחיית תשלומים ועזרה למשפחות במצוקה. נוסף לכך, נדרשת, למשל, מדיניות מוניטרית שתכלול הפחתת ריבית וכן רכישה יזומה של אג"ח מדינה על ידי המדינה כדי לעודד את שוק ההון. צעדים אלו דורשים אישור תקציב והתערבות חזקה בכלכלה תוך חקיקה מהירה. אלה מחייבים להקים ממשלה מתפקדת, שתבצע את הנדרש מתוך התייחסות לחוסנו של המרקם החברתי בישראל.

ידע ומידע – הגם שיש הסוברים שאין להלעיט את הציבור במידע על אודות איומים כדי לא ליצור דאגה מוגזמת שתפגע בתפקודו, יש מחקרים המצביעים על כך שלמידע ולידע שבידי הציבור בעת חירום יש השפעה חיובית על יכולתו להתמודד עם איום. כך גוברת תחושת השליטה של הציבור במצב ולכן גם יכולתו להתמודד עם קושי. נקודת האיזון מאתגרת לאיתור: ניתן לשער ששידורים בלתי פוסקים "באולפנים פתוחים", החושפים את הציבור לדיונים חוזרים ונשנים, עשויים להחליש את החוסן. לעומת זאת, ניתן להעריך שתחושת השליטה של אזרחים מחוזקת על ידי שידורים בשעות השיא בהם מוסר ראש הממשלה הנחיות לציבור ומספק הסברים (חלקיים לפחות) למהלכי של הממשלה. כל זאת, הגם שבנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בישראל, הופעותיו אלה מעוררות אי נוחות בקרב רבים.

אמון ואמינות – במצב חירום, המתאפיין באי ודאות ובהפצת מידע סרק, נדרש ליצור רצף של עדכונים והנחיות ממקור מוסמך שיתקבל בציבור כאמין ומדויק כדי שיוכל להבטיח משמעת ציבורית. עם זאת, על מנת לייצר אמינות, קל וחומר בתקופת משבר פוליטי נמשך וסולידריות חברתית מתרופפת ממילא, על הקברניטים להתגבר על שני מכשולים: **האחד**, הטרוגניות רבה בחברה הישראלית הכוללת בתוכה קבוצות גדולות שאמון במערכות המדינתיות נמוכה. **השני** הינו ההשלכות של הפצת "פייק ניוז" ברשתות החברתיות. מנתוני סקר שערך מכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות בפברואר האחרון עולה כי הציבור אינו טורח לאמת שמועות – "פייק ניוז" (76 אחוזים מהמשיבים בסקר טענו כי לא ניסו להפריך או לאמת שמועה) ובשאלה "האם האמת לשמועות?" מתקבל כמעט שוויון בין המשיבים (54 אחוזים השיבו "לא"; 46 אחוזים השיבו "כן"). מכאן שרוב פוטנציאל הבלבול בקרב הציבור בנוגע לאמינותו של המידע שאליו הוא נחשף. מנהיגות אמינה, המפרידה בבירור בין המגפה לבין הפוליטיקה, תבטיח את קשב הציבור ואת היענותו להנחיות.

מנהיגות מבוזרת – עד כה, ניהול מצב החירום בישראל התאפיין בריכוזיות "מלמעלה למטה" על ידי ראש הממשלה באופן אישי ובפרופיל גבוה, יחד עם משרד הבריאות על שלוחותיו. ואולם, במצב חירום נדרשים גם ניהול ופעולה מערכתיים מבוזרים הכוללים שיתוף גורמים שונים לאורך ולרוחב המערכת. לעניין "השיתוף הרוחבי" - ראוי שמשרדי הממשלה יהיו מעורבים יותר בניהול מצב החירום ובתוך כך בתהליכי קבלת החלטות לגבי. החלטות שהתקבלו בעבר על ידי הממשלה הטילו

את אחריות העל להיערכות למצבי חירום – גם אזרחיים – על שר הביטחון, המופקד על ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) עליונה המורכבת ממנכ"לי משרדים ממשלתיים וגופים נוספים. תפקיד ועדת מל"ח הוא לאתר בעיות משקיות ולגבש להן פתרון בהתבסס על מודלים שהוכנו מראש. פעילותה של ועדה זו מתחילה משעה שהממשלה מכריזה על "תקופת הפעלת מל"ח". אין להכרזה זו, כשלעצמה, כל משמעות תקציבית. מטרתה היא להכניס את גופי המדינה לנוהל עבודה מסודר שבאמצעותו ניתן לתת מענה לבעיות רוחביות. מן הראוי שמנגנון זה ישותף בניהול החירום.

בו בזמן, חשוב לייצר מנהיגות שתוביל שותפויות בין גורמים שונים כמענה סינרגטי של ניהול מצב החירום. "שיתוף אורכי" מבוצע באמצעות הפעלה מקבילה של מערכות "מלמטה למעלה", שיכללו ארגוני מגזר שלישי, אזרחים מתנדבים, ומומחי תוכן בנושאים רלוונטיים. גם הרשויות המקומיות יכולות לסייע בהתמודדות בשל היכרותן עם הצרכים והמשאבים הספציפיים של תושביהן ויכולתן למנף היכרות זו למתן מענה ממוקד והולם – הסברה והפצת מידע מקומי חיוני, סיוע לבעלי עסקים מקומיים ופעולות קהילתיות להפחתת לחץ וחרדה בקרב תושבים.

מעורבות אזרחים – האזרחים אינם רק בחזקת גורם פסיבי שעליהם נדרש להחיל ניטור דיגיטלי ופיקוח משטרת. מחקרים מראים כי מעורבות אזרחים בחירום מגבירה את חוסנם ואת יכולתם להתמודד עם המצב. מנתוני הסקר שערך מכון גרטנר עלה כי אמנם רוב הציבור (76 אחוזים) יענה להוראה לשהות בבידוד מרצון, אך עבור רבע מהציבור אין ביטחון שייענה להוראות. גיוס מעורבות הציבור חשוב לא רק ברמת החוסן האישי של הפרט כי אם גם עשוי לסייע לרתום את הציבור למאמץ קולקטיבי לבלום את התפשטות הנגיף, וכך לשפר את הרציפות התפקודית.

הפעלת הצבא – יש הכרח לשלב את צה"ל במאמץ הלאומי. הפעלתו בעת מצבי חירום מסייעת להעצים משאבים קיימים. ב-10 במאס החל תהליך גיוס מילואים נקודתי למשימות וביניהן הכנת תכנית הסברה לפיקוד העורף, תגבור כוחות מגן דוד אדום והיערכות לקליטה נרחבת של חולים. עם התפשטות הנגיף ייקרא צה"ל, בריכוז פיקוד העורף, לסייע עוד. אמנם תפקידו המובהק של פיקוד העורף נוגע למצב חירום מלחמתי, אך פריסתו במרחב האזרחי היא רחבה ולשר הביטחון נתונה סמכות להתיר לו לסייע לאוכלוסייה במצוקה גם במצב חירום אזרחי, בין היתר באמצעות הגבלות תנועה. היערכות מדוקדקת לכך מבוצעת בצה"ל כבר עכשיו.

תפיסת ניהול החירום של מדינת ישראל צריכה לקחת בחשבון את "היום שאחרי" על מנת לאפשר למשק התאוששות מהירה ככל שניתן לאחריו. אמנם הממשלה מבצעת צעדים נכונים כדי לבלום את התפשטות הנגיף אך אין בהם די. לפיכך, אלה המלצותינו:

- במישור הכלכלי, יש להגדיל את התקציב והגירעון במידה ניכרת, להגן על המגזר העסקי ועל משקי הבית ובתוך כך להפחית את הריבית ולרכוש אג"ח מדינה באופן יזום.
- יש למצוא את האיזון בין שטף מידע המציף את הציבור ברשתות השונות ועלול לפגוע בחוסנה של החברה לבין הצורך לייצר בציבור תחושה של שליטה באמצעות מתן ידע ומידע אמין ומהימן.
- יש לבסס מנהיגות שתוביל שותפויות ותייצר סינרגיה של ניהול מצב החירום: לערב יותר את משרדי הממשלה בניהול החירום ובתהליכי קבלת החלטות לגביו, ולמנוע תחרות

מזיקה בין המטה לביטחון לאומי, המנהל את התיאום הבין-משרדי, לבין ועדת המל"ח העליונה, הפועלת ממשרד הביטחון.

- יש לגייס את מעורבות הציבור לא רק לשם חיזוק החוסן האישי, כי אם גם כדי לרתום אותו למאמץ קולקטיבי לבלום את התפשטות הנגיף.
 - יש הכרח לשלב את צה"ל במאמץ הלאומי בהדרגה, על פי קצב והיקף התפשטות הנגיף, עד כדי מעורבות ישירה ורחבה בסיוע ישיר לתפעול מערכות חיוניות ועזרה לאזרחים. כל זאת, בפקוח אזרחי מוקפד והמשך הובלה של ההנהגה המדינית.
 - לפתחו של ראש הממשלה ניצבת האחריות להפריד בחדות בין ניהול המערכה על בריאות הציבור לבין המעטפת הפוליטית.
- יישום המלצות אלה, שמשמעותן המשולבת היא בניית תשתית מערכתית-ארגונית לשעת חירום זו, יישפר את הסיכויים להכלת ולבלימת התפשטות הנגיף ולהתאוששות מהירה לאחריה על אף קשיים צפויים. וכך, ניהול מצב החירום הנוכחי יוכל אף לשמש הזדמנות להעצמת החוסן החברתי.