

6 באפריל 2020

המאבק הלאומי בקורונה - מערכה רב שלבית ומשולבת

מתווה אסטרטגי של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

אודי דקל ואסף אוריון

המתווה גובש על ידי צוות מחקר ביטחון לאומי בראשות ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, אלוף (מיל.) עמוס ידלין; צוות רופאים שריכוז אל"ם (מיל.) ד"ר אופיר כהן מרום; צוות כלכלי בראשות תא"ל (מיל.) ד"ר ששון חדד ופרופסור צבי אקשטיין, ראש מכון אהרון; צוות מודיעין בראשות תא"ל (מיל.) איתי ברוך; צוות חברתי בראשות (תא"ל מיל.) ד"ר מאיר אלרן; וצוות אסטרטגי בראשות החתומים על המסמך.

ישראל עמדה במרבית ההישגים הנדרשים של שלב בלימת התפשטות נגיף הקורונה בממד הבריאותי, שהתבצע בהכרח על חשבון פגיעה קשה בכלכלה. לפיכך, אנו ממליצים להתחיל לאחר חג הפסח במעבר לשלב של חידוש פעילות הכלכלה, בהדרגה ובגישה מובחנת - הנעת הפעילות הכלכלית על פי סדר עדיפויות, תוך לקיחת סיכון מבוקר לעליה מוגבלת בהתפשטות הנגיף. השיקולים הכלכליים יובילו והרפואה תתמוך, כדי לצמצם את הסיכון הבריאותי ולשמרו ברמה סבירה. יש לסמן ענפים, מפעלים ועסקים החיוניים לצמיחת המשק ולגבש מערכת מתאימה של סקר, ניטור ובדיקה קפדניים של מצב המגפה, שתאפשר "זיכוי" עובדים וסביבתם.

כמסגרת לשחרור מבוקר של קבוצות עובדים לפעילות משקית יש לבנות חליפה המשלבת מספר אופני בידול לצד בדיקות וניטור מתאימים: צעירים ללא מחלות רקע, בעלי סיכון נמוך לתחלואה קשה; אוכלוסיית ה"מחוסנים"; חיוניות למשק בסבבי עבודה-הסגר; גיאוגרפיה - שחרור לעבודה באזורים עם סיכון נמוך מאד להתפשטות המגפה. השחרור ההדרגתי יאפשר את צמצום הפגיעה הקשה בכלכלה ולמידה תוך כדי התנסות, וכן אגירה ועדכון של נתונים אמפיריים לאור המצב בשטח (ולא רק מודלים מתמטיים). כך, בהינתן הצלחת הצעדים המומלצים והתממשות סיכונים ברמה סבירה, הניתנת להכלה ולשליטה, אפשר יהיה להתקדם לשלבים הבאים של החזרת המשק והחברה לתפקוד "בנוכחות הקורונה".

מגפת הקורונה יצרה במדינת ישראל משבר ביטחון לאומי חמור, כולל ומורכב במובנים הבריאותי, הכלכלי, החברתי, וכן השלטוני והמנהיגותי. וכל זאת, על רקע ובשל אי ודאות גבוהה אשר למאפייני הנגיף והמגפה, וההשפעות המדיניות של המשבר בטווחי הזמן הקצר והארוך כאחד. הנחת היסוד היא נוכחות הנגיף לאורך זמן, ובמסגרת זאת סכנה לגלי התפרצות נוספים.

אסטרטגיית ההתמודדות של מדינת ישראל עם הנגיף התמקדה עד כה במדיניות של הסגר - "הרחקה חברתית" גורפת - שהביאה להאטה בקצב ההתפשטות של המגפה כשבועיים לאחר נקיטת צעדי ההסגר, תוך שמירת מרווח ביטחון גדול מאוד בין מספר החולים קשה לקיבולת ההנשמה והטיפול הנמרץ במערכת הבריאות. עם זאת, המחיר הכלכלי הכרוך במדיניות זאת כבד מנשוא - מעל ל-40 מיליארד שקל אובדן תוצר בחודש, קרוב למיליון וחצי מובטלים או עובדים

שהוצאו לחופשה ללא תשלום, קריסת עסקים קטנים ועומס כבד על משקי בית והחברה בכלל. **אורך הנשימה הכלכלי-חברתי של ישראל מוגבל, המחירים מאמירים והתאוששות תהיה ממושכת ומורכבת עד מאד.**

על רקע זה ניכרים סימנים מדאיגים לפערים בכל הנוגע לחשיבה אסטרטגית לאומית כוללת וארוכת טווח, וגם לעיכובים חמורים בתכנון מספק של השלבים הבאים במערכה נגד המגפה, מעבר להתמודדות המידית בחזית הרפואית בשלב הבלוימה. מדיניות משרד הבריאות מבוססת על תרחיש איום (הידבקות) חמור; הבדיקות - מעטות מהנדרש בשל היערכות מאוחרת ותפיסה עיקשת של התמקדות בבעלי תסמיני המחלה, ומהוות מכשול ממשי בפני יכולת לגבש תמונת מגפה אמינה יותר, לתקף או להפריך את תרחיש הייחוס, ולקיים דיון מאוזן בחלופות מתחרות.

מכאן עולה, שאופן ניהול המשבר וקבלת ההחלטות בהקשרו טעונים שיפור. בראש ובראשונה, קבלת החלטות על ידי ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הבריאות אינה תחליף לדיוני הקבינט לביטחון לאומי ולמרכז ניהול מערכתי של משבר לאומי.

מתווה זה, שגובש במכון למחקרי ביטחון לאומי, מציג תכלית אסטרטגית להתמודדות עם משבר הקורונה, שעיקרה בלימת המגפה בד בבד עם התאוששות בריאותית, כלכלית וחברתית מהירה, תוך מניעת מחירים בלתי נסבלים לישראל (תמונת רחבה, קריסת מערכת הבריאות, התמוטטות המשק ופגיעה בסדרי שלטון). וכל זאת, בהסתכלות לעתיד, שעיקרה מיצוי הזדמנויות הנוצרות בעת המשבר וקידום יעדיה המדיניים-ביטחוניים של מדינת ישראל.

הרעיון האסטרטגי שבבסיס המתווה ממליץ לעבור בהדרגה ממדיניות גורפת המוכתבת במידה מכרעת על ידי שיקולי בריאות צרים יחסית, למדיניות משקית-בריאותית משולבת, מאוזנת ומובחנת. עם השגת שליטה ברף התחלואה הקשה ותוך שימור שולי ביטחון מספקים מפני הצפתה של יכולת ההנשמה בבתי החולים, יש לחדש בהדרגה את פעילות המשק, תוך המשך מדיניות הבידוד כדי להגן על אוכלוסיות רגישות לתחלואה קשה, וכן סגר ומגבלות על אזורי סיכון גבוה להתפשטות המגפה. לשם כך נדרשים ניהול מערכה רב-שלבית משולבת בריאות, כלכלה וחברה; נקיטת צעדים הדרגתיים ומובחנים על סמך תמונת מודיעין רחבה ואמינה - מבוססת בדיקות נרחבות ומגוונות (וירולוגיות וסרולוגיות), עריכת סקרים ושימוש בטכנולוגיות ניטור לאיתור מהיר של נדבקים - ניטרול שרשרת ההדבקה ובמקביל "זיכוי" בריאים ומחוסנים ושחרורם לפעילות משקית וחברתית.

ניהול המערכה מול הקורונה מורכב משלושה שלבים עיקריים:

1. **שלב הבלוימה של התפשטות המגפה**, בדגש על התחלואה הקשה, לצד בניית היכולות הרפואיות הנדרשות (קיבולת אשפוז והנשמה, הרחבת והגדלת מספר הצוותים הרפואיים, הרחבת יכולת בדיקות) תוך האטת המשק ובהכרח פגיעה ניכרת בתוצר ובתעסוקה. בהתאם לסיכוני המגפה, שאינם אחידים בכלל האוכלוסייה, כבר בשלב זה נכון לשקול מעבר ממדיניות גורפת לצעדים מובחנים.
2. **החזרת המשק והחיים לתפקוד** בנוכחות הנגיף, **בהדרגה ובאופן מובחן**, על פי עדיפויות כלכליות, וברמת סיכון בריאותי מבוקרת.
3. **עיצוב שגרת חיים חדשה ב"נוכחות קורונה"**, תוך ניהול הסיכון הבריאותי עד מציאת חיסון/תרופה או דעיכתו.

הגרפים להלן אמורים לסייע למקבלי ההחלטות. הם מתארים את (1) תחזית התחלואה הקשה (חולים קשים ומונשמים) אל מול קיבולת הטיפול הנמרץ וההנשמה במערכת הבריאות; (2) שקלול תחזית המחירים הכלכליים והחברתיים למשק. יש לנטר ולנהל את התחומים שאליהם מתייחסים שני הגרפים - התחלואה הקשה ומצב המשק - תוך שמירת שני הגרפים במרווח ביטחון מהתרסקות.



אנו ממליצים לנקוט מדיניות בידול מובחנת - דיפרנציאלית שתאפשר שחרור אנשים לעבודה, על

בסיס התבחינים והאפשרויות הבאים: (1) גילאי 20–44, ללא מחלות רקע, בעלי **סיכון נמוך לתחלואה קשה ולתמותה, וחיוניים למשק**; ידרשו אמצעי זהירות למניעת הדבקה בין-דורית של אוכלוסיות מבוגרות יותר (למשל הורים) (2) **זיהוי אוכלוסיית ה"מחוסנים"** באמצעות הרחבת הבדיקות הסרולוגיות, כאשר התנאים יאפשרו. קבוצה זו תוביל את חידוש הפעילות במשק וגם פעילות חברתית בסיכון תחלואה נמוך יחסית, ולכן במגבלות מופחתות; (3) **סבבי עבודה-הסגר** – 5 ימי עבודה ותשעה ימי הסגר - יורידו את שיעור ההידבקות מתחת ל-1 עד להיעלמות הווירוס. (4) **גיאוגרפיה** – שחרור לעבודה במקומות ובאזורים שלגביהם נקבע כי קיים סיכון נמוך מאד יחסית להתפשטות המגפה. השחרור יותנה ביכולת לזהות במהירות נדבקים חדשים ולבודד אותם. נכון לעת הזו, אותרו וסומנו מספר ערים שבהן נמצא סיכון גבוה להמשך התפשטות המחלה (בעיקר עקב צפיפות אוכלוסייה רבה וכן מספר חולים גבוה), ביניהן בני ברק, מודיעין עילית, אלעד, בית שמש ומגדל העמק. בערים אלו יישמרו ההסגר ואכיפתו - גם כשבאזורים אחרים יוחל שחרור מבוקר.

אנו ממליצים לבנות חליפה המשלבת בין כל אופני הבידול, להתבסס על לקחים ולמידה תוך כדי התנסות, וכן לאגור ולעדכן נתונים אמפיריים לאור המצב בשטח (ולא רק מודלים מתמטיים). כך, בהינתן הצלחת הצעדים והתממשות סיכונים ברמה סבירה והניתנת להכלה ולשליטה, אפשר יהיה להתקדם לשלבים הבאים.

צעדים להחזרת המשק לפעילות בתנאי קורונה:

- המטרה המרכזית של חידוש פעילות המשק היא **העלאת התוצר**. מכיוון שנתוני התוצר ובפרט על פי חלוקה לענפים מתבהרים בעיכוב ניכר, היעדים לניהול ומדידה יהיו **יעדי תעסוקה לפי אזורים וענפים**. עדיפות תינתן לענפים חיוניים ולענפים שבהם רמת התוצר לעובד גבוהה.
- **יקבע יעד תעסוקה של שכירים ושל עצמאיים** לפי בסיס חודשי החל מסוף מאי 2020, של החזרת מספר משמעותי של עובדים לתעסוקה. היעד הוא שחרור מתרחב לעבודה עד **סוף יולי**, מלבד באזורים שבהם קיים פוטנציאל גבוה להתפרצות המגפה. במשבר המתאפיין בממד זמן קריטי, חיוני לקבוע יעדים שניתן לקבל לגביהם נתונים חודשיים לכל הפחות. [מקורות לנתונים עשויים להיות המוסד לביטוח לאומי ונתוני תעסוקה לפי חברות פרטיות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוכל לעבד נתונים אלה לדו"ח תעסוקה לפי ענפים, ויש לוודא שהתהליך יהיה מהיר ככל הניתן].
- מכלול הצעדים הדרושים למימוש היעדים ולחזרת המשק לפעילות יהיה רכיב משמעותי בתקציב 2020. במקביל יש להיערך להכנת תקציב 2021.
- יש לוודא שכל העובדים היום, ובפרט במקומות העבודה החיוניים (מערכות הביטחון, הבריאות, הפיננסים, אספקת המזון והמערכות התומכות בכל אלה), יפעלו בכפוף להנחיות היגיינה מחמירות ויבדקו באופן שוטף, על מנת למנוע היווצרות מוקדי הדבקה בקרבן. היעד הוא שכל העובדים החיוניים יוגדרו כלא נגועים או מדביקים, מוקדם ככל האפשר ובאופן שוטף.

- בתוך האזורים – יוחל בשחרור כוח עבודה ובתמיכה כלכלית, לפי הנדרש על פי ענפי משק. סדר העדיפויות יקבע על פי חיוניות הענף, מספר העובדים המועסקים בו ורמת הסיכון להם ומהם.
- ענפים ישוחררו בהמלצת משרדי האוצר והכלכלה בהתאם לתרומתם לתל"ג, תוך בחינת מסוכנות נמוכה לפיתוח תחלואה קשה (קניונים, שווקים ומרכזי בידור ישוחררו אחרונים).
- בענף שהוסרו לגביו ההגבלות תבוטל גם האפשרות לחל"ת במימון המדינה. עם זאת, יימשכו הטיפול במובטלים ובעסקים שנקלעו למצוקה והסיוע להם. כן מומלץ לאמץ גמישות לתקופה קצובה לגבי קבלת דמי אבטלה, בנוסף לשכר עבור עובדים בעבודות דחופות, כגון סיוע לאוכלוסיות במצוקה - קשישים, חולים סיעודיים, דיירים בכפרי נוער, ילדים במצוקה. זאת, עד 90 אחוזים משכרם של העובדים לפני אבטלה.
- גיבוש הסכמה עם המגזר הציבורי לגבי תרומתו למאמץ הכלכלי-חברתי. יש לוודא שתרומתו תהלוך את היקף הפגיעה בהכנסות עובדי המגזר הפרטי, ומוגבלת בזמן בהתאמה.

השלב השלישי כולל צעדים במובחנות חברתית של "חיים בנוכחות קורונה". עיקרים ביניהם: פתיחה מובחנת על פי אוכלוסיות ואזורים של ההסגר, תוך למידה בהתנסות (שמירת על מרווח ביטחון בין תחזית התחלואה הקשה ליכולות הנשמה) ודינאמיות בפתיחה וסגירה. קהילות שבהן מתקיימות התפשטות פעילה ואוכלוסיות פגיעות במיוחד לתחלואה קשה יישארו בהסגר ובסגר מחמירים, בעוד ניתן יהיה להקל מהסגר על קהילות שבהן נמנעת העברת תחלואה קשה, וגם במקרים אלה - תוך בקרה מתמדת. ילדים והורים צעירים עד גיל 44 ברמת סיכון נמוכה מאד, ישוחררו לחיים "בנוכחות קורונה" כפוף להנחלת סדרי חיים וכללי התנהגות והיגיינה מתאימים. לדוגמא, אם עוברים למסגרת של שבוע עבודה ושבוע הסגר, ניתן במקביל להחזיר ילדים בגילאי גן ובית ספר יסודי למסגרות החינוך - מחצית הילדים שבוע בבית ספר, כאשר ההורים בשבוע עבודה, ואילו המחצית השנייה בהסגר בבית עם ההורים בשבוע של הפסקת עבודה והסגר. יידרש להקפיד על ריחוק פיזי בין אנשים, על חבישת מסכות וכפפות במרחב הציבורי, על כללי נסיעה בתחבורה ציבורית, וכן על אבחנה בין רמות סיכון לתחלואה קשה בקרב עובדי ההוראה (יימשכו לימוד מרחוק בחטיבות הגבוהות, אוניברסיטאות, מכללות, מרכזי הכשרה וכו').

בגיבוש צעדים המוכוונים למישור החברתי מומלץ לקחת בחשבון את השיקולים הבאים: (1) הסכנה העיקרית של גישת הבידול הינה תנועתיות בלתי-נמנעת (ושינויים עקב כך לגבי הקבוצות השונות). זו עשויה להפחית את הדריכות והצייתנות של הציבור. לפיכך מומלץ לנקוט צעדים מדודים, במרווחים של שבועיים לפחות בין שלב לשלב, גם כדי שאפשר יהיה לבחון את השלכות ההקלות בהסגר; (2) מאמץ ההסברה בעידן השחרור הדיפרנציאלי הוא חיוני ומורכב הרבה יותר מאשר בתקופה של הסגר גורף. יש להתאים מהלכי הסברה לקבוצות השונות בחברה, בדגש על משמעת עצמית מבוססת אמון בשלטונות, יותר מאשר על אכיפה. ההסברה צריכה להתבצע על ידי אנשי מקצוע, בהתאמה לצרכיה של כל קבוצה וקבוצה; (3) צפויה החמרה במצב האוכלוסיות המוחלשות, גם כלכלית וגם בריאותית, עד כדי סיכון ממשי עבורן - ועקב כך של הציבור הרחב. לכן, יש לגבש תוכניות ספציפיות לכל קבוצה מוחלשת ולוודא את יישומן המלא, תוך שיתוף הרשויות המקומיות והעמותות החברתיות.

בכל מקרה, אוכלוסיות פגיעות במיוחד יוותרו בהסגר מחמיר ונדרש לבנות להן חבילת סיוע והשגחה מתאימות. בד בבד, חיוני להשקיע בהכנות להתפרצות גל שני של הנגיף (סתיו 2020) ו/או לאפשרות שהוא יעבור מוטציה ויהפוך קטלני אף יותר.

המלצות ארגוניות

א. למשבר הקורונה השלכות חמורות לביטחון הלאומי ולכן נדרש כי ההתמודדות עימו תנוהל על ידי קבינט מצומצם – בהשתתפות שבעה שרים: אוצר, בריאות, ביטחון, רווחה, ביטחון פנים, חינוך ומשפטים.

ב. יש חשיבות לניהול יומיומי של המערכה במקביל לתכנון המשך המערכה ושלביה הבאים. תחת הקבינט יפעל צוות מנכ"לים ומומחים, שירכזו על ידי היועץ לביטחון לאומי, או מתאם בכיר ממונה. אם תכנון ממשלת חירום לאומי, מומלץ כי ממלא מקום ראש הממשלה יעמוד בראש הצוות וירכז את פעילות משרדי הממשלה במערכה נגד הקורונה.

ג. המטה לביטחון לאומי (מ"ל) יכין את דיוני הקבינט וצוות המומחים. המרכז לניהול לאומי (מנ"ל) יגבש את תמונת המצב הכוללת של המשבר המשוקללים בשלושה מדדים: (1) צפי תחלואה קשה לפחות שבועיים קדימה; (2) משק וכלכלה - תחזיות תוצר, תעסוקה, קריסת עסקים, הזדמנויות משקיות; (3) מצב חברתי וחוסן הציבור.

ד. הקבינט ינחה את הצוותים העוסקים בניהול השלב הנוכחי ואת אלו המתכננים את השלבים הבאים. ככל שיידרש, הקבינט ינחה הקמת צוותי משימה מיוחדים לנושאי משנה, כגון: בחינת הגדלתה של אפקטיביות הבדיקות והתאמתן לחידוש פעילות המשק; חינוך; רווחה; חוסן חברתי ויכולת התאוששות הציבור; ניצול הזדמנויות טכנולוגיות וחדשנות.

ה. נדרש למנות ראש מערך דוברות ממשלתי – בעל מקצוע, הנהנה מאמון מלא בציבור, שיידע לשתף את הציבור בשיקולים של קבלת ההחלטות ולהנחות אותו בכללי ההתנהגות לחיים לאורך זמן בנוכחות נגיף הקורונה.

ו. מערכת הביטחון היא זרוע הביצוע החזקה ביותר במדינה, והמתורגלת מכולן בניהול משברי בטחון לאומי רחבי היקף ומורכבים. עד כה, תרומתה והשתתפותה הוגבלו. אלא שעליה להיות משולבת באופן נרחב ועמוק בגיבוש וביישום מענה למשבר, הרבה מעבר לביצוע סגר על מוקדי התפרצות המגפה. יש לשלב את מערכת הביטחון בסיוע למוסדות שבהם מטופלות אוכלוסיות מוחלשות והם נזקקים לסיוע לוגיסטי וטכנולוגי. לרשותה של מערכת הביטחון תקציבים וכוח אדם וכן יכולות תכנון אסטרטגי ומבצעי, ושליטה בהפעלה מערכתית רלוונטית להתמודדות עם מצבי חרום בעורף. ביכולתה של מערכת הביטחון לשמש החלוץ לפני המחנה ולהראות את הדרך לתפקוד חיוני בנוכחות הנגיף לאורך זמן, בין היתר באמצעות עריכת פיילוט מבוקר ורחב היקף לחידוש פעילות במערכים חברתיים וכלכליים מסוימים.

ז. אנו ממליצים לנצל את עשרת הימים הקרובים, עד לאחר הפסח, להכנת תוכנית מעשית לשלב היציאה הראשון מההסגר, שיהיה מובחן כלכלית וגיאוגרפית, כך שניתן יהיה ליישמו מיד לאחר ימי החג.