

7 באפריל 2020

משבר הקורונה: המלצות מערכתיות למדיניות חברתית

מאיר אלרן, כרמית פדן ושחר אייל

לאחר שלב ההכלה של נזקי הקורונה תיקרא ישראל לבצע את שלב ההתאוששות הכלכלית והחברתית. הבסיס לה צריך להיות ניהול דיפרנציאלי, לא-ליניארי וגמיש של "שגרת חירום", תוך הרחבה הדרגתית של רציפות תפקודית על פי סקטורים וקבוצות אוכלוסייה שהשיבה לעבודה - ולו במתכונת מוגבלת - הינה אפשרית להם מבחינה בריאותית. מדיניות זו הינה רוויית סיכונים של הידרדרות להידבקות בלתי נשלטת. הכרה בכך וניהול מושכל באמצעות תכנון מדוקדק, יישום קפדני, הסברה ממוקדת וגמישות תפעולית יאפשרו לקיימה. נטילת הסיכון וניהולו מחויבים גם בתחומי החברה והכלכלה, על מנת לקיים את החוסן הלאומי, לייצר בסיס הכרחי להיחלצות מהמשבר ולאפשר צמיחה מחודשת בעתיד.

הנחות יסוד

- מחלת ה-COVID-19 היא כאן לטווח הארוך. יש להיערך להתמודדות ממושכת עם נזקה הרחבים על המשק והחברה הישראלית. צמצום התחלואה חיונית להשגת המטרה של "שיטוח העקומה", אך הצפי הוא כי עם שחרור ההגבלות תשוב התחלואה ותעלה.
- עד כה, הציבור הישראלי ככלל מפגין יכולת גבוהה למדי להתמודד עם המחלה וההנחיות של הממשלה במסגרת מדיניות ההכלה והבלימה. מרבית הציבור גורס שמדיניות ההסגר נכונה. גם תפיסת החוסן העצמי והמסוגלות העצמית הינן עדין גבוהות למדי.
- המדיניות הנוכחית, ככל שתחריף, מעוררת קשיים ניכרים לכלכלה ולחברה. המשך לאורך זמן של ההסגר הנוקשה תייצר "עייפות פסיכולוגית", והציבור יתקשה לעמוד בגזירות המוטלות עליו. הקושי אף עלול להוביל למקרים של התנהגות מסוכנת. שימוש במסרי הפחדה למען הגברת הציות להנחיות יעיל בטווח הקצר, אך לא בטווח הארוך. הקשחה בתנאי ההסגר תעצים את פגיעותם של האזרחים, וודאי המוחלשים ממילא, ועלולה לפגוע בציות הוולונטרי של הציבור.
- מדינת ישראל היא הטרוגנית בטבעה. יש בה גם אוכלוסיות מוחלשות רבות. לכן מתחייבת התייחסות דיפרנציאלית לכל אחת מאלה. אין זו רק זכותם של החלשים לקבל מהמדינה סיוע הולם ושוויוני, אלא שללא התייחסות ממוקדת באוכלוסיות בסיכון, גובר מאד גם הסיכון לבריאותם של האחרים.
- על רקע זה, אין מנוס מלהיערך בהקדם לפתיחה מותנית ודיפרנציאלית של מדיניות ההסגר. יש חשיבות לתכנון מערכתי מוקדם ויישום ממוקד של התערבויות מבוססות מחקר.

משמעותה של מדיניות חברתית במודל "חיים בנוכחות הקורונה"

תמצית המדיניות המוצעת הינה בנייה הדרגתית של "שגרת חירום" דיפרנציאלית, שתאזן בין הדאגה לבריאות הציבור לבין הצורך של המשק להשתקם במהירות. התכלית הינה לאפשר לאוכלוסיות בסיכון נמוך לשוב לעבודה (במגבלות) ולשמש כמנוף לחזרה תפקודית – משקית וחברתית - של המערכת הלאומית כולה. זאת, במקביל להמשך הבידוד של אוכלוסיות בסיכון.

חיוני לתכנן אבני דרך מדויקות ליישום אסטרטגיה זו, תוך הגדרה מדויקת של האוכלוסיות "המשתחררות", של ענפי המשק החוזרים לפעילות, של המדדים לקביעת המדיניות ולהצלחתה, של מדרגות הסרת המגבלות ושל התנאים למעבר ממדרגה למדרגה. אלה מותנים במידה רבה בזמינות של מסד נתונים אמין. יש לקחת בחשבון מראש שניהול משתנה של המשבר עלול להוביל לתנודתיות בהיקפי התחלואה ובנזקה. למשל, פתיחה – ולו מבוקרת – של מוסדות החינוך צפויה להביא לעלייה מחודשת בתחלואה. לכן נודעת חשיבות לניהול הסיכונים, כלומר – לוודא שהגנות על אזרחים וותיקים נשמרות ושאינן מגע בין התלמידים לקשישים.

הסיכונים ביישום המדיניות החדשה והדרך להתמודד עמם

הבעיה העיקרית במודל השחרור הדיפרנציאלי היא הירידה הצפויה בדריכות של הציבור מול סיכוני המחלה. מכאן קצר המרחק ל"מדרון חלקלק" של הרחבת החיכוך הציבורי וחזרה להידבקות המונית.

כל פתיחה של ההסגר אינה יכולה להתבצע בהצלחה לאורך זמן רק על בסיס של הנחיות ממשלתיות ואכיפה משטרתית. תידרש גם "אכיפה עצמית" כבסיס להתנהלות הציבור. כלומר: תידרש חלוקה חדשה של האחריות בין המדינה לאזרח, תוך הטלת אחריות גם על הפרט, על המשמעת העצמית שלו ועל מעורבותו. הציות הוולונטרי חשוב לניהול משברים ממושכים ומורכבים: לשמר את המוטיבציה העצמית והאחריות האישית, על פיהן הציבור עושה את מה שהוא חושב כנכון לו. גישה זו מתבססת על התיאוריה של "רגולציה של אנשים טובים", שבבסיסה הנחה שמרבית האוכלוסייה מורכבת מ"אנשים טובים", שבשילוב נכון של מתן אינפורמציה ברורה ומדויקת ואיום ברקע של ענישה מחמירה יותר, תשתף פעולה עם הוראות הממשלה.

כמענה לסיכונים אלה, יש ללוות את ההיערכות ליישום התפיסה הדיפרנציאלית, גם ובמיוחד במישור החברתי, בצעדים העיקריים הבאים:

בתחום התכנון: יש להקים במסגרת "קבינט הקורונה" ועדה מקצועית ייעודית לתכנון המהלכים החברתיים ולהנעתם הדרגתית על פי החלטה. מדובר בשיתוף פעולה רוחבי נדרש בין משרדי הממשלה (אוצר, רוחה, חינוך, בריאות ואחרים), כמו גם שיתוף אורכי בתכנון וביישום עם הרשויות המקומיות והחברה האזרחית, גם באמצעות העמותות החברתיות המובילות, שחשוב לסייע להן לפעול נוכח הקשיים הנוכחיים. העקרונות של התכנון הנדרש צריכים להתבסס על גישה דיפרנציאלית, גמישות, שותפות ציבורית ותקצוב הולם.

היישום צריך להיות מודרג (מבחינת היקף הפתיחה של ההסגר) וגמיש, על פי הנתונים הבריאותיים (המשתנים?) המצטברים. הוא מחייב תקנות מדויקות לפי ענפים משקיים, חלוקה אזרחית ולפי אוכלוסיות, תוך התחשבות בצרכיהן של הקבוצות המוחלשות, שנגישותן למידע נמוכה. הוא צריך להתבצע תוך מיצוי של כל המשאבים הלאומיים, כולל צה"ל, הרשויות המקומיות וגופי החברה

האזרחית. עיקר הפיקוח על היישום של ההנחיות צריך להתבצע על ידי מקומות העבודה ובאחריותם. בו בזמן נדרשת התייחסות מיוחדת למגזרים ייחודיים, ביניהם חרדים, ערבים (כולל בדואים בנגב ותושבי מזרח ירושלים), אזרחים בעלי צרכים מיוחדים וחוסים במוסדות. חשיבות מיוחדת תהיה כאן לקבוצות שיישאו בהסגר לאורך זמן ומתן מענה לצורכיהם הפיזיים והרגשיים.

הסברה: יישום המודל המוצע מחייב הפסקת מגמת ההפחדה המכלילה ומעבר להסברה מפולחת ומדויקת לאזרחים, המבוססת על נתונים מדעיים, תחת הכותרת: "שמור אתה על עצמך למען משפחתך". צריך שיהיה מובהר בצורה מובנת ומפורטת לכלל האנשים מה מותר ומה אסור בכל תחום ולכל אוכלוסייה. ההסברה צריכה לכלול גם את הרמה הציבורית הכללית וגם את זו הפרטנית. במצב של הפעלת מדיניות דיפרנציאלית יש לקיים הסברה מפולחת, על פי סקטורים מובחנים – משימה המחייבת מיומנות גבוהה. לתיווך מוצלח של המסרים לציבור נדרשים דוברים מקצועיים. גם למנהיגי ציבור ברמה המקומית וגם לראשי מערכים משקיים תפקיד חשוב בהסברה. זאת, כמפתח לשמירת האמון של הציבור במערכה המדינתית, שהוא מנוף הכרחי להצלחת המדיניות החדשה.

האסטרטגיה הרפואית, המהווה עד כה את הפריזמה המובילה את ניהול מצב החירום, נתקלת עתה בביקורת רחבה. מתבססת ההכרה שיש לקיים חיים בנוכחות הקורונה, תוך צמצום הנזקים החריפים שיגרם המשבר בכלכלה ובחברה לטווח הארוך. ההנחה לתכנון אסטרטגיית היציאה היא שהמשבר החברתי הצפוי הוא פצצה מתקתקת, שאותה ראוי להציב בקדמת השיח הציבורי וקבלת ההחלטות. החשש הוא שמגפת הקורונה אולי לא תשנה לאורך זמן את המציאות החברתית-כלכלית בישראל, אך היא תעצים את המצב הקיים. אי השוויון והפער החברתי-כלכלי צפוי לגדול לממדים חריפים שכן ההשלכות הכלכליות יפגעו, ראשית לכל, בשכבות המוחלשות, בעצמאים ובשכירים הנוספים מידי יום למעגל האבטלה המתרחב. לפיכך, בתכנון היציאה ממשבר הקורונה צריך להדגיש - במקביל לשיח הכלכלי - גם את הטיפול במשבר החברתי ולחזק את רשתות ההגנה הסוציאליות. במסגרת זו, יש לגבש תכנית תמיכה וסיוע סוציאליים ולהגביר את מערך הסיוע הנפשי. גישה זו תסייע ליחידים ולמשפחות להתמודד כבר כעת עם השלכות מצב החירום ותסייע להם לפתח חוסן נדרש כדי להתמודד עם השלכות המגפה כבר כעת וביתר שאת "ביום שאחרי".

המדיניות הדיפרנציאלית המוצעת היא הבסיס ליצירת סיכוי להתאוששות מהירה של המערכת הלאומית לאחר שתשכך המגפה. היא ביטוי מובהק של אסטרטגיית החוסן החברתי, הנשענת על ההון האנושי של המערכת הלאומית. ישראל היא חברה עתירת הון כלכלי, חברתי וערכי, הנחשף בכל פעם שהפרעה קשה מכה בה. אין סיבה שמשבר הקורונה יהיה שונה. הסיכונים הטמונים במודל שהוצג כאן אינם קלים, אך ניתן להתגבר עליהם וליצור מסלול של התקדמות לקראת צמיחה וחזרה לחיים נורמליים. התמודדות מוצלחת עם המשבר תהיה הזדמנות לבסס דפוסים חדשים של חשיבה ציבורית, דפוסי קבלת החלטות וניצול מושכל של הון אנושי.

* המחברים מודים לד"ר מורן בודס מהמרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה במכון גרטנר, לפרופ' אורית טיקוצינסקי מהמרכז הבינתחומי ולפרופ' יובל פלדמן מאוניברסיטת בר אילן והמכון הישראלי לדמוקרטיה, על תרומתם החשובה לגיבוש החשיבה בנדון