

27 באפריל 2020

סימולציית "קבינט הקורונה" #2 – תובנות עיקריות

איתי ברון ועמוס ידלין

ביום חמישי, 23 באפריל 2020, נערכה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) סימולציה נוספת של דיון ב"קבינט הקורונה". הדיון עסק באסטרטגיית היציאה מהמשבר ובצעדים שאותם יש לנקוט כדי להחזיר לשגרה את המשק והחברה בישראל. התובנות העיקריות מהסימולציה קשורות בצורך לנהל סיכונים באופן משולב – רפואי, כלכלי וחברתי; בתהליך קבלת ההחלטות ובצורך להקים "מטה קורונה" מקצועי; בחשיבות הדיפרנציאציה כרעיון מארגן לשחרור המשק ובחינויות הבדיקות העשויות לאפשר מימוש רעיון זה; בדרך להחזיר את מערכת החינוך לפעולה סדירה; בצורך להיערך לתרחישי הידרדרות ביטחוניים; בחשיבות ההסברה, השקיפות ואמון הציבור; ובנושאי למידה וניצול הזדמנויות

התרחיש

התרחיש לסימולציה התייחס לתחילת חודש מאי 2020 ובמרכזו עלייה מתונה יחסית במספר החולים בקורונה, שמצבם מוגדר קשה, ובמספר מקרי המוות. לפי התרחיש, עלייה זו נגרמה עקב הקלות שעליהן החליטה הממשלה ומציות חלקי בלבד של הציבור לסגר שהוכרז ביום העצמאות. אשר למצב הכלכלה, התרחיש הציג כ-900,000 מובטלים רשומים (כ-200,000 חזרו למעגל העבודה בעקבות ההקלות), כ-200,000 עצמאים שאינם עובדים וירידה מצטברת בתוצר של כ-70 מיליארד שקל. התרחיש כלל גם עלייה ניכרת במספר הפניות לעזרה ראשונה נפשית, ובנוסף ירי רקטות של הג'יהאד האסלאמי מרצועת עזה ביום שקדם לסימולציה.

המשתתפים

בסימולציה, שהובלה על ידי תא"ל (מיל.) איתי ברון, השתתפו אלוף (מיל.) עמוס ידלין בתפקיד ראש הממשלה, תא"ל (מיל.) אודי דקל בתפקיד ראש המטה לביטחון לאומי, פרופ' גילי רגב יוחאי כשרת הבריאות, פרופ' יפעת ביטון כשרת העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יוסי קוצ'יק כשר האוצר, מיכל כהן כשרת החינוך, תא"ל (מיל.) אסף אוריון כשר הביטחון ואל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט ברוך כיועצת המשפטית לממשלה. כמו כן השתתפו בסימולציה כיועצים לקבינט: הרמטכ"ל לשעבר, גדי איזנקוט, פרופ' שוקי שמר, פרופ' מרדכי שני, פרופ' מנואל טרכטנברג, אלוף (מיל.) יוסי בידץ, תא"ל (מיל.) ד"ר מאיר אלרן ותא"ל (מיל.) ששון חדד.

להלן התובנות העיקריות שעלו מהסימולציה.

רציונל אסטרטגי ותהליך קבלת ההחלטות

היציאה מההסגר חייבת להיות מתוכננת, מתואמת ואינטגרטיבית. היעד האסטרטגי של מדינת ישראל צריך להיות החזרת המשק לתפקוד מלא תוך ניהול סיכונים מפוכח בתחומי הבריאות, הכלכלה והחברה. ניהול המשבר מחייב אפוא לנהל בו זמנית שלושה מרווחי ביטחון: (1) מרחק גדול מקריסת מערכת הבריאות; (2) מניעת התרסקות הכלכלה; (3) בלימת כרסום בחוסן החברתי.

ברמה המדינית, תהליך קבלת ההחלטות צריך להיות מובל על ידי "קבינט קורונה" בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השרים הרלוונטיים. הניהול המורכב של המשבר מחייב להקים מתחת לקבינט מטה מקצועי ייעודי ("מטה הקורונה"), שיהיה מופקד הן על התכנון האסטרטגי והן על איסוף נתונים, מחקר, גיבוש המלצות ומעקב אחר מימוש ההחלטות (ראו: מנואל טרכטנברג, מבט על, גיליון 1302, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 16 באפריל 2020).

דיפרנציאציה

החזרת המשק לפעולה מלאה צריכה להיות דיפרנציאלית, על פי קריטריונים גאוגרפיים, רגישות למחלה (גיל ומחלות רקע) ותרומה לתל"ג ולתעסוקה. על השלבים הבאים בתוכנית היציאה להתפרסם לציבור לפחות שלושה ימים מראש כדי לאפשר לו להתארגן למימוש ולצמצם את אי הוודאות בהקשר זה.

היציאה הדיפרנציאלית מחייבת התנהלות דינמית מול מוקדי התפרצות וכן יכולת לפעול במהירות להגדרת ערים ושכונות "אדומות" בהתאם להתנהלותן בהיבטים הקשורים לשמירה על ההנחיות.

חשיבות הבדיקות

היקף הבדיקות הוא המפתח ליציאה דיפרנציאלית מההסגר. איתור מקרי הידבקות, סגירת מעגל (טכנולוגית) בזמן מינימלי ובידוד מי שהיה במגע עם הנדבקים, הם תנאי להצלחת האסטרטגיה. תהליך הבדיקות נתקל מראשיתו בקשיים והתוצאה היא שכיום מספר הבדיקות עודנו מצומצם ואומדן הנדבקים החדשים אינו אמין (תלוי מאד במספר הבדיקות ובאופי האוכלוסייה המודבקות). יש לחתור ליעד של לפחות 30,000 בדיקות אמינות ביום. אם משרד הבריאות לא יצליח להתמודד עם האתגר, יש להעביר את ניהול המאמץ למערכת הביטחון.

ההיבט הרפואי

אשר לניהול הסיכונים הבריאותיים מול המגפה, הגרף שאליו נכון להתייחס לצורך קבלת ההחלטות הוא גרף החולים הקשים והמונשמים, שאינו מושפע ממספר הבדיקות. הנחת היסוד של הסימולציה הייתה שבקרוב יהיו בישראל 3,000 מכונות הנשמה. אם כך – במצב של 1,200 מונשמים יהיה צורך לחזור לסגר מלא. נראה כעת שמדינת ישראל רחוקה ממספר זה של מספר המונשמים ולכן נכון להמשיך במדיניות ההקלות. עם זאת, עלייה למספר של 500 מונשמים תחייב דיון מחודש במדיניות שחרור המשק וניהול הסיכון הבריאותי.

הצלחת המהלכים הבאים תלויה מאוד בשיתוף הפעולה של הציבור ובמידת האחריות שיגלה לגבי שמירה על כללי ההיגיינה והציות להנחיות הריחוק הפיסי וחבישת המסכות.

החזרה לפעילות מלאה של המשק יכולה, כמובן, לגרום עלייה זמנית בתחלואה. עניין זה הוא תוצאה של החלטות הממשלה ואין לערב בינו לבין הצורך להיערך לגל נוסף של המגפה, העלול להתרחש בחורף 2021 במקביל להתפרצות עונתית של "שפעת רגילה". יש להקים במסגרת "מטה הקורונה" צוות ייעודי להתארגנות לחורף 2021.

ההיבט הכלכלי

הגורמים השונים המתארים את מצב המערכת הרפואית משקפים שליטה במצב, קרי בלימת ההתפשטות כך שאינה אקספוננציאלית. על כן ניתן להחליט על הקלות נוספות לשחרור המשק: בשלב הראשון, חזרת 75 אחוזים מהמשק לפעולה (כולל עסקים קטנים וחנויות ברחובות ובאוויר הפתוח) וכן של חלקים ממערכת החינוך (להלן). בשלב השני, אם לא תהיה עליה מסוכנת בתחלואה, ניתן יהיה לחזור לפעולה מלאה של המשק, ובכלל זאת להשיב לפעולה את מערכת החינוך כולה ומרכזי הבידור והפנאי. זאת, תוך הגבלות ושמירה על כללי הריחוק החברתי.

יודגש כי אין לאפשר הידרדרות נוספת במאקרו-פרמטרים של המשק. היעד צריך להיות עצירת הירידה בתל"ג ל-7 אחוזים. התרחיש המסוכן שאסור להגיע אליו הוא ירידה של 15 אחוזים בתל"ג – או אז יחסרו משאבים שיתמכו במגזר העסקי וברווחה. היעד בנושא התעסוקה צריך להיות צמצום מספר המובטלים לחצי מיליון בחודש הקרוב ול-300 אלף עד סוף השנה.

צוות מיוחד צריך לבחון את הסיוע המיוחד לו יזקקו ענפי התעופה, התיירות, המלונאות, הפנאי והבידור, שסביר שיחזרו בשלב מאוחר יותר לפעולה מלאה.

ההיבט החברתי

יש להכין תוכנית לרשת ביטחון לנפגעי המשבר. אלו שייכים למגזרים החלשים בחברה וגם למגזר גדול של עצמאים ומועסקים בענפי התיירות, המלונאות, התרבות, הפנאי, האירועים והבידור. בנוסף, יש להקים צוות ייעודי לבחינת הדרכים לסייע לאוכלוסייה המבוגרת, שבכל מקרה תשוחרר אחרונה מההסגר.

יש להסיר מגבלות שאינן מצמצמות את התחלואה, אך פוגעות באמון הציבור ובציות להנחיות – ביניהן איסור היציאה לפעילות ספורטיבית מעבר למרחק של 500 מטרים מהבתים.

מערכת החינוך

יש להחזיר את מערכת החינוך לפעולה ובמסגרת זו להמשיך מידית בהחזרת תלמידי החינוך המיוחד למסגרות לימודיות מתאימות. כן יש להשיב ללימודים את תלמידי כיתות י"א ו-י"ב, כדי שיתכוננו לבחינות הבגרות. בהמשך, יש להחזיר את ילדי הגנים ותלמידי כיתות א'-ג' ללמידה מלאה, תוך מגבלות קפדניות על מספר התלמידים בכיתות – למידה בקבוצות מצומצמות או במשמרות (בוקר/צהריים או חלקים שונים של השבוע). בשאר הכיתות יש ליישם מודל משולב של למידה בכיתות (בקבוצות מצומצמות או במשמרות) ושל למידה מרחוק.

עקב אי הוודאות הגדולה, יש לקיים מעקב רציף וקפדני אחר ההשלכות של החזרת מערכת החינוך לפעולה על בריאות התלמידים והמשפחות.

יש להקים, במסגרת מטה הקורונה, צוות לתכנון שנת הלימודים הבאה, תוך שילוב מנגנוני למידה מרחוק על בסיס הלקחים שהופקו מהתקופה האחרונה. ניתן להשתמש בחופש הגדול כדי להשלים פערים ולהתנסות בתצורת הלמידה החדשה.

ההיבט הביטחוני

ישראל עלולה להיות מאתגרת ולהידרש לפעול נגד איומים מוכרים דוגמת ירי רקטות מרצועת עזה, וכן איומים חדשים. יש לוודא קשב ומענה לאתגרים הביטחוניים, בלי להסיט את תשומת הלב מהעיסוק במשבר הקורונה. לכן, נכון להגיב לאיומים והתגרויות, אך באופן שלא יוביל להסלמה נרחבת ולא יפגע במאמצי הגורמים השונים בסביבה האזורית להתמודד עם הנגיף. כללית, נכון שמערכת הביטחון תיערך למענה הולם לתרחישים שבמסגרתם אויבי ישראל ינסו להציב בפניה אתגרים ביטחוניים, ובכלל זאת לקדם בנין כוח בחסות משבר הקורונה. באופן ספציפי יש לשים לב להתקדמות בפרויקט הנשק המדויק וכן לאפשרות להתקדמות בתוכנית הגרעין של איראן.

הסברה, שקיפות ואמון הציבור

יש למנות דובר מקצועי, בעל שיעור קומה, שירכז את מאמץ ההסברה ברמה הלאומית, על כל היבטיו. אמון הציבור הוא תנאי להצלחתם של צעדי היציאה מההסגר, במיוחד אם הנסיבות תחייבנה לחזור להסגר. לכן, יש לצמצם את אי-הוודאות ולאפשר יכולת תכנון קדימה לעסקים, לארגונים החברתיים, למוסדות החינוך ולמשקי הבית. יש ליידע את הציבור לגבי כל שינוי במדיניות לפחות שלושה ימים מראש.

חשיבות רבה נודעת לשקיפות מלאה של הנתונים ושל תהליך קבלת ההחלטות. השיקולים, הנתונים והמדדים חייבים להיות מוגדרים ושקופים לציבור, כך שגם תתאפשר ביקורת על המדיניות הממשלתית. נגיף הקורונה אינו אויב תבוני לומד, ואין צורך להסתיר מהציבור דבר. נהפוך הוא – לשקיפות ולאמון הציבור יש חשיבות עצומה אשר להצלחת המהלכים הבאים בתהליך.

נתונים, למידה וניצול הזדמנויות

ההתמודדות עם מגפת הקורונה מחייבת למידה תוך כדי חיכוך, פתיחות מחשבתית ותהליכי קבלת החלטות המשלבים מנגנונים של ספק וגם ויכוח. יש חשיבות מיוחדת ליישום תהליך תחקור שיטתי ומקיף, וללמידה רציפה של לקחים מההתמודדות עם הקורונה ברחבי העולם (בעיקר במדינות שמאפייניהן דומים לאלו של ישראל).

על מטה הקורונה לוודא שניתוח הנתונים מבוצע על ידי מיטב המוחות במדינה ועל בסיס יכולות עיבוד מתקדמות מחזית הטכנולוגיה. יש להגיע להבנה משופרת של גורמי התחלואה הקשה והתמותה. כן יש לפתח מדד לציות האוכלוסייה להנחיות ולהבין את הגורמים והסיבות לאי-ציות.

במקביל, יש להקים צוות ייעודי לזיהוי הזדמנויות, שיאפשר לישראל לנצל את יתרונותיה היחסיים, מול העולם ומול האזור. הזדמנויות כאלו יכולות להיות למשל בתחום שיתופי פעולה אזוריים, ניצול חולשות מתפתחות של אויבים, קשר עם יהדות התפוצות ויישומים של טכנולוגיות וכלים שהתפתחו בישראל במהלך המשבר.

סיכום

ההחלטות האסטרטגיות שהתקבלו על ידי ממשלת ישראל במהלך המשבר היו נכונות לזמן ומאפשרות היום להתחיל להחזיר את המשק, בהדרגה ובאופן דיפרנציאלי, לפעולה סדירה ומלאה. משבר הקורונה יימשך עוד זמן במאפיינים של "חיים בנוכחות הקורונה". אתגר זה יחייב בחודשים הבאים קבלת החלטות אמיצה, המבוססת על ניתוח מקצועי איכותי, נתונים מהימנים ולמידה מתמדת. במקביל, תמונת המצב הנוכחית מאפשרת להפנות תשומת לב וקשב גם לזיהוי ולניצול ההזדמנויות שהמשבר מאפשר בתחומים השונים.