

1 באוקטובר 2020

כיצד להגביר את יעילות הסגר?

סיכום דיון במכון למחקרי ביטחון לאומי

תומר ברנט ואיתי ברון

על רקע משבר הקורונה המתמשך, ההחלטה על הטלת סגר, וחוסר היכולת הניכר של מקבלי ההחלטות לגבש ולממש מדיניות עקבית אפקטיבית, נערך ב-30 בספטמבר במכון למחקרי ביטחון לאומי כנס שהתמקד בשאלות: מה נכון לעשות כדי להגביר את יעילות הסגר, וכיצד לצמצם את היקף התחלואה. הכנס הוקדש לניסיון לברר מהי הנחת העבודה, שלאורה יש לאזן שיקולים של בריאות הציבור עם שיקולים כלכליים וחברתיים, כך שיגבר הציות של הציבור להנחיות ולמגבלות החלות עליו. הדיון נסוב סביב שתי בעיות מרכזיות – חוסר האמון של הציבור בממשלה והיעדר מנגנון ייעודי לניהול המשבר. ניכרה הסכמה בקרב המשתתפים לגבי נחיצות הסגר וכן על הכרח ביציאה הדרגתית ממנו. עם זאת, הם היו חלוקים ביניהם לגבי מספר סוגיות – הפעלת צה"ל לניהול המשבר, אפקטיביות השימוש בהפחדה כדי להגביר ציות אזרחי, ומידת הציות בפועל של הציבור לתקנות ולהנחיות.

ביום רביעי, 30 בספטמבר 2020, התקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי כנס תחת הכותרת: "איד יוצאים מהסגר? צעדים דחופים להתמודדות עם הגל השני". הכנס התמקד בשאלה: מה נכון לעשות כדי להגביר את יעילות הסגר, לצמצם את היקף התחלואה ולאפשר את היציאה מהסגר בטווח זמן של שבועות ספורים. מעבר לכך, הכנס הוקדש לניסיון לברר מהי נקודת המוצא שלאורה יש לאזן שיקולים של בריאות הציבור עם שיקולים כלכליים וחברתיים, כך שיגבר הציות של הציבור להנחיות ולמגבלות המוטלות עליו.

בכנס, שאותו הנחה תא"ל (מיל.) איתי ברון, השתתפו: פרופ' גילי רגב-יוחאי, מנהלת היחידה למניעת ובקרת זיהומים במרכז הרפואי שיבא; משה בר סימן טוב, מנכ"ל משרד הבריאות לשעבר; אלוף (מיל.) גיורא איילנד, ראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר; מיכל כהן, מנכ"לית קרן רש"י ומנכ"לית משרד החינוך לשעבר; ד"ר לירז מרגלית, חוקרת התנהגות בעידן הדיגיטלי, המרכז הבינתחומי; טל שלו, הכתבת והפרשנית הפוליטית של וואלה! NEWS; תא"ל (מיל.) אודי דקל, מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי; ד"ר ציפי ישראלי, חוקרת בכירה במכון; תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר במכון; הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל.) גדי איזנקוט, עמית מחקר בכיר במכון; ואלוף (מיל.) עמוס ידלין, ראש המכון.

בתחילת הכנס הוצגו שלושה תרחישים להתפתחות המשבר בעקבות הסגר שהוטל בסוף השבוע האחרון: הראשון – הסגר, וציות של הציבור להנחיותיו, ינטרלו את התפשטות המגפה ויובילו לירידה בהיקפי התחלואה אל מתחת לאלף נדבקים ליממה; התרחיש השני – המשך המצב הנוכחי – התייצבות על חמשת אלפים עד שמונת אלפים נדבקים ליממה; השלישי – אובדן שליטה

בהתפשטות הנגיף, כך שיאובחנו מעל עשרת אלפים נדבקים ביממה, יתפתח אובדן אמון מוחלט של הציבור במערכת קבלת ההחלטות, ויתערער הסדר הקיים במדינה.

במהלך הכנס תיאר המשתתפים מציאות של פוליטיזציה מתמשכת של ההתמודדות עם המגפה, קבלת החלטות לא-ענייניות עקב לחצים מצד קבוצות אינטרס שונות, חוסר בנתונים והיעדר משימה מוגדרת, יעדים ברורים ופרמטרים מבוססים ומוסכמים להצלחה או כישלון. כל אלו מתקשרים לשתי בעיות מרכזיות בניהול המשבר – היעדר מנגנון ניהול יעיל ואפקטיבי של התהליך, ומשבר אמון חריף של הציבור בממשלה. הדוברים כולם הסכימו שמאז פרוץ משבר הקורונה, התרחשה שחיקה מתמדת בשני הפרמטרים הללו. במהלך הכנס דובר בהרחבה על היעדרה הבולט של מערכת לניהול משבר לאומי מסוג זה. הפתרון שהוצע לדילמה זו הוא הקמת מטה מקצועי בעל סמכויות ושיטת עבודה סדורה, שישמש הן כגוף מטה לקבינט הקורונה ולמקבלי ההחלטות והן כמפקדה להפעלת כלל הגורמים הרלוונטיים.

עוד הצביעו המשתתפים על כך שלעומת הגל הראשון של המגפה, הפעם הציבור אינו חושש מהתחלואה, בעיקר משום שמקרי הקיצון שתוארו לו בתחילת המשבר לא התממשו. עוד דובר על כך שהציבור הישראלי איבד מידה ניכרת של תחושות לכידות ושותפות, וכן נכונות להקרבה – מאפיינים שלאורך עשורים אפשרו לו להתגבר על משברים קשים. כדי להתמודד עם אתגרים אלה, הקשורים ישירות לאמון הציבור בממשלה, הוצע להציב בחזית ההסברה את עובדי מערכת הבריאות, הנהנית מרמת אמון מאוד גבוהה ואשר מתייחסות וסכסוכים בחברה הישראלית לא חדרו אליה. יש ללכד את האזרחים סביב מערכת הבריאות, בדומה להתלכדות של הציבור סביב צה"ל בעיתות מלחמה. פתרון אחר שהוצע לסוגיית אמון הציבור, הוא יצירת אמנה חברתית, שתנוסח במסמך מחייב, שיגדיר את האחריות שיקחו על עצמם הן הציבור והן הממשלה בזמן המשבר.

בחלקו השני של הכנס, נדונו הצעדים שיש לנקוט כדי להנמיך את רמות התחלואה ולשמור אותן נמוכות. הדוברים ציינו שהכרחי שהציאה מהסגר תהיה הדרגתית – תחילה יפתחו עסקים שאין בהם התקהלות וקבלת קהל, בהמשך ישוחררו הדרגתית עסקים שמתקיימת בהם קבלת קהל, ורק לאחר מכן יוחזרו לפעילות עסקי תיירות ופנאי, אירועי תרבות ולימודים במתכונת מלאה. צוין שתנאי הכרחי לפתיחה הדרגתית של המשק הוא פתיחה הדרגתית וזהירה של מערכת החינוך, תחילה מעונות וכיתות נמוכות במתכונת קפסולות. על מערכת החינוך להכיר בכך ששנת הלימודים הקרובה תהיה שונה מתמיד, להתמקד בשלב ראשון במספר מצומצם של מקצועות לימוד, ולהדגיש את חיזוק הקשר האישי והרגשי עם התלמידים.

בנוסף הודגש שעל הממשלה לנצל את הזמן שהסגר קונה לה כדי לייצר מנגנון לניהול המשבר – העברת ניהול האירוע מהפוליטיקאים לאנשי המקצוע, לתחקיר ולמידה של הלקחים והניסיון שנצברו עד כה, ולקביעת יעדים ומדדים ברורים. עוד גורם מרכזי שיכתיב את הצלחת הסגר הוא היכולת לתת לציבור תקווה, ולתאר בפניו את סוף התהליך. אם הציבור ידע שהסגר מוגבל בזמן ושהוא מונחה על ידי אסטרטגיית יציאה ברורה, ייקל עליו לציית להגבלות. אמירה חוזרת הייתה שיש ללמוד "לחיות עם הקורונה", ועל כן הכרחי ליצוק בה תוכן, להסביר אותה, ולסייע לציבור להבין את משמעותה.

לא ניתן לדון בניהול המשבר הקורונה בלי התייחסות למערכת הפוליטית בישראל. המשבר פרץ בישראל לאחר שנה וחצי של מערכות בחירות, בתקופה של סכסוך פנימי חסר תקדים. בכנס צוינו

ארבעה רכיבים של הקיפאון הפוליטי, המקשה על קבלת ויישום החלטות במסגרת ניהול המשבר – האחד הוא העוצמה הפוליטית של החברה החרדית ונציגיה בממסד הפוליטי, המשפיעה על החלטות ממשלה בהקשר להתמודדות עם משבר הקורונה (ובכלל), וגם על קבלת ההחלטות של האופוזיציה, המחשבת כיצד תוכל להסתמך על הכוח החרדי בהמשך. השני הוא ריכוזיות ההובלה וניהול של ראש הממשלה, שמצדו מגיב ומקבל החלטות באיחור, בעודו נמצא תחת כתב אישום – מצב שבהכרח מצמצם אמון בממשלה. השלישי הוא חולשת מפלגת "כחול לבן" בממשלה, שבידי אנשיה אין תיקים הקשורים ישירות לניהול המשבר ולכן אינם מצליחים להשפיע על קבלת ההחלטות (ובה בעת אינם מיטיבים לשחק את המשחק הפוליטי). לכל אלה מצטרפת חולשת האופוזיציה, שלא עולה בידה לאחד כוחות, וחולשת הכנסת, שאינה מאזנת את הרשות המבצעת. על רקע זה נוצרת בקרב האזרחים תחושה ש"הכול פוליטי", וכתוצאה ישירה מכך חל כרסום באמון הציבורי בממשלה.

במהלך הדיון עלו נקודות מחלוקת בין משתתפי הכנס: סוגיית הפעלת צה"ל לניהול המשבר, אפקטיביות השימוש בהפחדה כדי להגביר ציות אזרחי, ומידת הציות בפועל מצד הציבור לתקנות ולהנחיות. בתרחיש הפסימי, שבמסגרתו ישראל מאבדת שליטה על התפשטות הנגיף, נדונה האפשרות להעביר את האחריות לידי צה"ל. הצעה זאת נענתה בהתנגדות מצד חלק מהמשתתפים, בטיעון שהשימוש בצה"ל כגוף מנהל ואחראי במרחב הציבורי נשמר למצבי קיצון, ולתחושתם המשבר הנוכחי (עדיין, לפחות) אינו כזה.

אחד האתגרים המרכזיים הקשורים בניהול המשבר הוא אמון הציבור בממשלה, אשר משליך ישירות על מידת הציות האזרחי לתקנות ולהנחיות המוטלות עליו בזמן הסגר. הגם שאין נתונים מוחלטים של היקף אי הציות, כפתרון אפשרי לאתגר הוצע להגביר את מידת הפחד והלחץ בקרב הציבור כדי לעודד אותו להישמע להנחיות. מצד שני, הוזכר שתרחישי אימים נחשבו גורם מרכזי להצלחת הסגר בגל הראשון של המגפה, אלא שאי אפשר לייצר את אותה רמת פחד מחדש שכן תרחישי האימה לא התממשו. יתר על כן, טיבם של אנשים להסתגל לסיטואציות חדשות, גם מאיימות, ולהפסיק לפחד מהן. בהקשר זה, הושמעה העמדה שתופעת אי הציות, גם אם רמתה גבוהה, אינה חוצת מגזרים אלא ממוקדת במגזר החרדי, וזו סוגיה שיש לפתור לפני שניתן יהיה לקדם יציאה דיפרנציאלית מהסגר.

בסיכום הכנס הודגש שמדינת ישראל מצויה בימים אלה במשבר בריאותי חמור, המהווה רקע לחשיפת כל בעיות השורש של החברה הישראלית. מצד אחד, הציבור אינו חושש, ומצד שני לא מאמין. לב הבעיה הוא שאין אמון ציבורי בהנהגה, אין הגדרה ברורה של מדדים ויעדים, אין תהליך למידה, וכל אלו נובעים מכך שהמשבר אינו מנוהל. על מנת להתמודד עם המצב, אין מנוס מסגר כללי ומוחלט שיוביל לאיפוס התחלואה ויעשה את האירוע רב הרבדים בר ניהול. עד שהתחלואה תצומצם, או תימצא דרך לעודד את הציבור לשמור על ההנחיות, יש צורך להישאר בסגר. זאת ועוד, הודגש שהדרך היחידה לשפר את המצב היא לדבר גם על הפיל הגדול בחדר - אם לא תטופל מגפה הקורונה במגזר החרדי, לא יועילו שיטות דיפרנציאליות או "רמזור", והבעיה לא תיפתר. עם זאת, חשוב לציין, שהחברה הישראלית עוד לא איבדה לחלוטין את הסולידריות ושותפות הגורל. אפשר לשחזר תחושות אלה, על נגזרותיהן הנגלות והפרקטיות, אם הציבור יידע שההנהגה מנווטת אותו לחוף מבטחים.