

12 באוקטובר 2020

מדיניות מומלצת ליציאה מהסגר השני, לחיים בנוכחות הקורונה ומעבר לה

עמוס ידלין, מאיר אלרן ושמואל אבן

מסמך זה נכתב יותר משבועיים לאחר הכרזת הסגר השני. כצפוי, מהלך זה הביא עד כה לבלימת העלייה בתחלואה ואף לירידה משמעותית בהיקפה, אמנם במחיר פגיעה קשה נוספת במשק וירידה מחודשת בהיקף התעסוקה. זאת, תוך עליית המתח והחיכוך בשכונות החרדיות, הרחבת המחאה הציבורית וכרסום ניכר באמון הציבור בממשלה, גם עקב תפקודה הבעייתי בניהול המשבר המשולב.

מטרת מסמך זה היא להציג אסטרטגיה אינטגרטיבית ליציאה מהסגר השני לשגרת חיים חדשה בצל הקורונה, במבט לטווח המידי, הבינוני והארוך, וכן להמליץ על יצירת מנגנונים שתכליתם שמירה על בריאות הציבור, על רמה מיטבית של פעילות כלכלית ועל חברה מתפקדת. זאת, גם בתקופה הארוכה הצפויה של נוכחות הקורונה וגם לקראת שלב ההתאוששות הנדרשת לאחר המגפה. היעדים הלאומיים המנחים את האסטרטגיה המוצעת הם: שמירת המגפה תחת שליטה, אורך נשימה לאומי לתקופה ארוכה, צמצום הנזקים הכלכליים והחברתיים ככל שניתן, שמירה על סדרי השלטון והחוסן הלאומי וכן היערכות לתקופת הפוסט-קורונה. המסמך נשען על דיונים שהתקיימו במכון למחקרי ביטחון לאומי בהשתתפות חוקרי המכון ומומחי תוכן מחוצה לו.

תמצית ההצעה

תפיסה נוכחית של הממשלה	הצעת INSS
גישה צרה, פוליטית, קצרת טווח, טקטית ותגובתית.	תפיסה רחבה, ניהולית, מקצועית, ארוכת טווח ודיפרנציאלית, מבוססת על תכנון אסטרטגי הגוזר את הטווח הקצר מהטווח הבינוני והארוך. אופק לקראת החורף הקרוב - שנת 2021 ומעבר לה.

1. ניהול המשבר

ניהול הריחוק חברתי על פי שיקולים מקצועיים מבוססי עלות-תועלת מבחינה בריאותית, כלכלית וחברתית. במרכז: מניעת התקהלויות לטווח הארוך, תוך שימור סדרי שלטון.	מתנהלת על פי ניסוי וטעייה, מאופיינת בתנודתיות רבה ("שיטת האקורדיון") ומושפעת מלחצים סקטוריאליים.	2. מדיניות הריחוק החברתי
יציאה הדרגתית וזהירה וביטול מידי של הגבלות בלתי מבוססות אפידמיולוגית. בשלב ראשון, 500 - 1000 נדבקים חדשים ליום, $R=0.8$. מעבר בין שלבים במתכונת דיפרנציאלית, על פי נתוני תחלואה ארציים ויישוביים, תוך הבחנה בין יישובים, כאשר אלה האדומים יישארו סגורים עד לשינוי בסיווגם.	2,000 מקרים ליום, $R=0.8$.	3. קריטריון לתחילת יציאה הדרגתית מהסגר
שילוב דיפרנציאציה יישובית (על פי ה"רמזור"), בדגש על מגבלות ואכיפה בערים אדומות, בצד דיפרנציאציה פונקציונלית לפי שיקולים כלכליים וחברתיים: כך, פתיחת מקומות עבודה ללא קבלת קהל, הקפדה על התו הסגול, פתיחת מוסדות חינוך בשלבים, ופתיחת נתב"ג.	עדיין לא סוכמה.	4. ניהול השגרה לאחר הסגר ב"נוכחות הקורונה"
הפעלת המערכת על פי צרכי המשק והתלמידים: פתיחת מוסדות חינוך עד גיל 10, מתווה דיפרנציאלי פונקציונלי, ביזור לרשויות המקומיות, לקהילה ולבתי הספר. דגש על הצרכים הנכששים של התלמידים ואוכלוסיות מוחלשות.	אין מתווה כולל. המערכת מתאפיינת בריכוזיות ובתקלות בקשר בין המשרד למוסדות החינוך.	5. מערכת החינוך

אכיפה מקצועית לפי קריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים, ללא אלימות מיותרת וללא הנחות לקבוצות לחץ, תוך רגישות חברתית.	סלקטיבית ומושפעת מלחצים ומשיקולים פוליטיים, לא אחידה, העדר דוגמה אישית.	6. אכיפה
הקמת מערך הסברה מקצועי באחריות המטה (ראה סעי' 8): דיווח שקוף ומלא. בולטות של רופאים. הסברה פרטנית ברמה המוניציפלית ומגזרית. הבהרת הסיכונים הבריאותיים.	לא קיים. ריבוי דוברים ודעות, ללא עמדה מרכזית ברורה.	7. מנגנון הסברה מקצועי
הקמה מידית של מנגנון ניהול המשבר המשולב במשרד ראש הממשלה שירכז את עבודת כלל המערכים על בסיס מדיניות קבינט הקורונה, הן בעבודת המטה לגיבוש מדיניות והן בשליטה על יישומה.	ניהול פוליטי, ריכוזי וצר מאוד. החלשת הקבינט והפיקוח הפרלמנטרי. אין גורם מטה כללי ליד קבינט הקורונה.	8. מנגנון מטה לשליטה וניהול המשבר המשולב
נדרשת התייחסות עומק להשפעה של המשבר על החברה. מיקוד הסיוע הכלכלי באוכלוסיות מוחלשות ואלה שנפגעו במיוחד מהמגפה והסגרים (עשירונים 3-5, בעיקר בסקטור הפרטי). תיקצוב וטיפול ממוקד בנפגעים רגשית, באלימות ובנזקים חברתיים בקהילה ע"י השלטון המקומי.	התייחסות מוגבלת לאתגרים החברתיים. סיוע כלכלי רוחבי בעיקרו.	9. התייחסות למשבר החברתי

10. תכנון מושכל של המערכה מבסיס לקבלת החלטות	אין תכנון. העדר נתונים מוסמכים ושקופים	כינון מערך תכנון מתקדם בכל תחומי המשבר, לטווחים השונים, הנשען על נתונים מוסמכים, מחקרים, למידה והפקת לקחים, תוך הישענות על מיקור חוץ ומומחיות קיימת.
11. תקציב מדינה	אין, בשל מחלוקת פוליטיות, תוך הסבת נזק לניהול המדינה ולמעמדה הכלכלי.	אישור מידי של תקציב 2020 ו-2021, כולל תכנית כלכלית לציאה מהמשבר. ניהול קפדני של משאבים, על פי קריטריונים מוגדרים, השקעה מרוכזת בתשתיות בריאות. הכנת תכנית כלכלית ל-2021.
12. התנהלות ביחסי מדינה - חברה	בעייתיות בהתנהלות הממשלתית גוררת צניחה באמון הציבור ובסולידריות.	נדרש שינוי מערכתי עמוק לקראת גישה בסיסית של התחשבות, שקיפות, הוגנות, דוגמה אישית, אמפטיה ושיתופיות בכל הרמות.

מסגור משבר הקורונה כאתגר לביטחון הלאומי

המשבר המשולב – הבריאותי, הכלכלי, החברתי והפוליטי – צפוי ללוות את ישראל תקופה ארוכה. כל עוד לא יימצא וייושם פתרון רפואי המוני, ישראל תצטרך לחיות בשגרת חיים שונה ומשובשת בנוכחות הקורונה. השלכות המשבר המשולב עלולות להימשך גם שנים לאחר מכן, בתחומי הכלכלה (חובות המדינה), החברה (אבטלה, פערים ומתחים חברתיים מועצמים) ואולי גם במישור הפוליטי.

ישראל הייתה מאז ומתמיד מדינה הטרוגנית, המורכבת מציבורים שונים. הציבור היהודי ידע בעבר, בנסיבות של משברים ביטחוניים, להתלכד ולפעול בהצלחה מול אויב מוגדר. דפוס חיוני זה עורער במשבר הנוכחי, גם משום שאין מדובר באויב חיצוני אנושי וגם בגלל הפוליטיזציה של ניהולו. התמונה המסתמנת עתה מתאפיינת בצמצום משמעותי בסולידריות הלאומית, בהתמקדות באינטרסים פרטיקולריים של קהילות ותת קהילות מסוימות, ובהתרופפות החיבור החיוני בין

ההנהגה הפוליטית לבין הציבור. מכאן הכרסום הניכר באמון הציבור בראש הממשלה, בממשלה, במערכת הפוליטית בכלל ובמידה מסוימת גם בשרות הציבורי. כל אלה תורמים לצניחה בחוסן הלאומי, מהווים מכשול בפני התמודדות טובה עם המגפה ויוצרים סיכון לביטחון הלאומי במובן העמוק והרחב של המושג.

המחדל המערכתי בתכנון וניהול משברים אזרחיים מורכבים נחשף. ישראל נכנסה למשבר ללא מנגנון לאומי לקבלת החלטות ולניהול אסונות המוניים ולא השכילה לבנות כזה מאז פרץ המשבר, מה שהחמיר את מצבה בגל השני של המגפה.

המשבר הפוליטי-חוקתי-מנהיגותי בישראל, הנמשך זה כמעט שנתיים, מעיב ומקשה מאד על ניהול המערכה ופוגע באמון הציבור, בנכונותו לציית להנחיות ובהתנהלותו מול סיכוני המגפה. בלי קטיעת הפוליטיזציה של ניהול המשבר, המתבטאת בין היתר בהנחיות חסרות הצדקה בריאותית ומנגד באכיפה הנראית בררנית, תמשיך להיפגע יכולת ההתמודדות של הציבור. וזאת, בנוסף לתופעה המוכרת בעולם כ"עייפות פנדמית".

אף לא אחד מאפיוני יסוד אלה צפוי להיעלם בקרוב, וודאי ללא שינוי תרבותי-חברתי-פוליטי עמוק במדינת ישראל, המחייב התייחסות ציבורית.

הנחות יסוד לפעולה בטווח הקצר

א. מחולל המשבר הייחודי הנוכחי היא מגפת הקורונה. למרות המאמצים המתקדמים בתחום הרפואי, עדיין לא ידוע מתי יימצא לה פתרון רפואי כולל וזמין. לפיכך יש לבסס את ההיערכות הלאומית על ניהול החיים בנוכחות הקורונה לתקופה ארוכה, בחזקת רציפות תפקודית שונה, תוך מזעור נזקים בתחום הבריאותי, הכלכלי והחברתי. כאמור, גם אם יימצא מענה רפואי למגיפה, ההשלכות הכלכליות והחברתיות ייוותרו לזמן ממושך. על כן יש להתכונן כבר עכשיו לשלב ההתאוששות והשיקום המערכתי לתקופה שלאחר המגפה.

ב. חוסר הוודאות לגבי מועד סיום המגפה מחייב ניהול קפדני של משאבים תקציביים, אנושיים, ארגוניים ואחרים, כך שישפיקו לכל המשימות הלאומיות לאורך תקופה ארוכה, לרבות לצרכי מערך הרפואה, קיום האוכלוסיות הנפגעות, תפקוד שוטף ושמירת מקורות להמשך הדרך ולהתמודדות עם משברים בלתי צפויים (למשל ביטחוניים).

ג. החזרה לסגר כללי שני נגרמה בעיקר בשל השפעת ההשלכות הבריאותיות של הציאה החפוזה מהסגר הראשון. כלקח מכך יש לצאת מהסגר השני בזירות, בשלבים ובהדרגה, בכפוף למצב התחלואה בכל המדינה ובכל אחד מיישוביה.

ד. בין מוקדי ההדבקה העיקריים, שגרמו לזינוק בתחלואה ולסגר השני, בלטו ההתקהלויות בתפילות ובאירועים במגזר החרדי, בחתונות במגזר הערבי ובהדבקות בבתי הספר. מוקדים אלה מחייבים התייחסות קפדנית וטיפול מיוחד, גם בשל השפעת המתרחש בהם על הציבור הרחב.

ה. הסגר הנוכחי מוצא את ישראל חלשה יותר כלכלית וחברתית. משמעותה של חולשה זו היא נקודת יציאה מוחלשת מהסגר השני של כלל המערכת ובמיוחד של מגזרים חלשים חברתית ומוגדרים כלכלית (אירוח, תעופה, תיירות). מכאן מתחייבת התייחסות מחזקת ופרטנית, בעדיפות לסקטורים שנחלשו במיוחד.

1. ניהול היציאה מהסגר מחייב איזונים ושיקולים של עלות-תועלת בין העקומות הבריאותיות, הכלכלית והחברתית. כעקרון מנחה יש להקל ולאפשר עבודה ותפקוד במקומות בהם הסיכון הבריאותי נמוך יחסית והתרומה הכלכלית והחברתית גבוהה. כך למשל, אין להקל במקומות שבהם מרוכזים אנשים בצפיפות ויש להקל במפעלי תעשייה מרווחים. נדרש ניהול דיפרנציאלי מושכל של צעדי הריחוק החברתי שיחסוך מיליארדי שקלים באותה רמת סיכון.

תנאי הסף ליציאה הדרגתית מהסגר הכללי

עד עתה נמנעה הממשלה מקביעה של סף התחלואה שיאפשר הקלות בסגר ומעבר הדרגתי למה שמכונה "תכנית הרמזור הדיפרנציאלית". ישנן לכך מספר סיבות, חלקן אפידמיולוגיות, חלקן חברתיות וחלקן פוליטיות. בהתבטאויות לא רשמיות מדובר על סף יציאה מהסגר בהתניה של תחלואה תוספתית יומית (N) של 2,000 איש וירידה בממד ההדבקה (R) ל-0.8. מדדים כאלה אינם מבטאים סף המאפשר פתיחה מחודשת ורחבה של המשק, אלא נקודת התחלה לתהליך הדרגתי של הקלה בהגבלות.

למרות החשיבות העליונה של השיקולים הכלכליים והחברתיים המחייבים פתיחה הדרגתית של המשק, נכון לעכב את תהליך הפתיחה של הסגר הנוכחי עד ליצירת סיכוי ממשי לבלימת התחלואה ולא-התפרצותה מחדש בהיקפים שנרשמו בספטמבר. ישראל לא יכולה להרשות לעצמה לאבד שוב את השליטה על המגפה, ובפרט לאור החורף המתקרב. לכן יש לקבוע מספרים נמוכים יותר של הידבקות בנגיף (1,000-500 ביום) כתנאי לתחילת הקלה ארצית בהגבלות הסגר ברמה הארצית, גם אם ההגעה אליהם תתאחר. זאת, כאשר אזורים אדומים יישארו סגורים עד אשר סיווגם ישתנה. מדובר בתנאי הכרחי להצלחה: יתאפשרו שליטה יעילה יותר על התחלואה והרחקה מהחשש של אי-ספיקה במערכת הבריאות, לא רק בהקשר ישיר למגפת קורונה. ככל שהתחלואה תרד ותתייצב על מדדים נמוכים, כן יצטמצם הסיכון של סגר שלישי. תחילת תהליך הפתיחה של המשק במדדים נמוכים של תחלואה תאפשר גם ספיגה של העלייה הטבעית הצפויה להתרחש תוך כדי הסרת ההגבלות.

עם זאת, גם לקביעה זו יש סייגים. יש תחומים קריטיים שבהם ניתן וצריך לאפשר הקלות הדרגתיות - על פי כללי התו הסגול – כבר בשלב מוקדם. מדובר על יישובים ירוקים ועל הגבלות שהוטלו מלכתחילה ללא הצדקה אפידמיולוגית, כמו למשל הגבלות היציאה מהבית למרחק של 1,000 מטר, או מסחר זעיר. אלה צריכים להשתחרר מיד עם הסרת הסגר. כך גם בערים ירוקות בעליל, שניתן לפתוח גם אם באחרות אדומות יש עדין שיעור תחלואה גבוה.

תנאי סף מערכתי חיוני וקבוע להקלות בסגר צריך להיות אכיפה ומניעה מוקפדת לגבי התקהלויות המוניות, בעיקר במקומות סגורים. בתנאים הישראליים משמעות הדבר הינה בעיקר הסכמה מוקדמת ובעיקר אכיפה הדוקה של הגבלת התקהלויות בכל המערכים ובכל הציבורים. הכללים למניעת התקהלויות צריכים להיות אחידים ופשוטים. בערים אדומות צריכה להיות החמרה ואכיפה כוללת, ללא קשר למגזר הגר בהן.

חיונית גם היערכות קפדנית לקראת אפשרות של התפרצות מחודשת של התחלואה, עקב נגיף הקורונה ואולי בתוספת מחלת השפעת הצפויה להופיע בחורף המתקרב, כבכל שנה. כל עליה

משמעותית בתחלואה צריכה להוביל מידית להחרפת ההגבלות, וודאי נקודתית, בהתאמה לריכוזי התחלואה. זאת, במקביל להתמקדות והשקעה בהכנת מערכת הבריאות לחורף.

מדיניות רב שלבית להתמודדות עם המשבר

עם כל החשיבות והדחיפות של הטיפול הנוכחי במשבר האקוטי, אנו מציעים בראייה לאומית עתידית להתייחס לארבעה מכלולים של התמודדות עם המשבר המשולב, הכרוכים זה בזה אך מחייבים התארגנות, חשיבה, תכנון וביצוע מקבילים:

א. **מכלול הציאה המבוקרת מהסגר** : מכלול זה כולל שתי קבוצות התייחסות -

(1) קביעת כללי התנהגות האוכלוסייה והסיוע לה :

- במועד שיתאפשר, על בסיס נתוני תחלואה מופחתת ולפי המדדים שייקבעו ויפורסמו לציבור, לפתוח באופן זהיר והדרגתי את מקומות העבודה, באורח דיפרנציאלי, בקדימות לאלה המתפקדים ללא קהל ותרומתם לתל"ג גבוהה, על בסיס הכללים וההנחיות.
- במקביל, על פי שיקולים שקופים ומוסברים לציבור, לאפשר פתיחה דיפרנציאלית והדרגתית של מערכת החינוך בצל הקורונה, בקדימות לגילאי פעוטונים עד כיתה ג', במודל קפסולות מלא וללא פשרות. זאת, תוך בחינה של למידה במרחבים פתוחים, שכלול אמצעי למידה מרחוק וסיוע ברכישת מחשבים שיאפשרו הרחבת מעגל הלמידה.
- יש להעניק פיצוי כלכלי דיפרנציאלי זמין, ככל הניתן (לא רוחבי), בדגש על קבוצות שנפגעו יותר מהמשבר (עשירונים 3-5, במיוחד עצמאים ובעלי עסקים קטנים ובינוניים). זאת, תוך שמירה על משאבים שיאפשרו התאוששות של המשק בשלבים הבאים.
- כל החלטה שתתקבל לגבי התנהלות האוכלוסייה, וודאי אם היא אינה גורפת ומתאפיינת בדיפרנציאציה תהיה מורכבת מאד ולכן קשה להבנה וליישום. על כן היא מחייבת אכיפה מוקפדת, על פי סדרי עדיפויות, שבראשן מניעת התקהלויות. בעניין זה יש הכרח להעניק למשטרה סמכויות, אמצעים וגיבוי ציבורי וממשלתי, כך שתוכל גם לשמור על החוק והסדר וגם למלא את תפקידה בשמירת הדמוקרטיה. ככלל, אין לערוך הבחנה בין מגזר למגזר, אך יש לערוך הבחנה בין ערים אדומות לאחרות ועל פי מאפייני התקהלות.
- בצד האכיפה, הממוקדת במיעוט מכלל הציבור, מתחייבת הסברה מקצועית, ברורה, מוסמכת, מדויקת, שקופה, אמינה ומפולחת, לפי מגזרים וקהילות. מערך ההסברה המקצועי שצריך לקום לאלתר לצורך זה, צריך גם לגבש מדיניות הסברה, לעצב מסרים יומיומיים ולקיים שיח עם הציבור, באמצעות התקשורת הממוסדת והרשתות החברתיות והרשויות המקומיות. המטה המקצועי (להלן) צריך להיות אחראי על מאמץ ההסברה הלאומי, שיהיה מבוסס על אנשי רפואה. זאת, בצד עידוד מאמצי הסברה ברמה המקומית, על בסיס המסרים שיגובשו במטה.

- תשומת לב מיוחדת נדרשת למערכת החינוך, מעבר לחשיבותה תמיד, בשל תרומתה לתעסוקת הורים ולשגרת החיים בנוכחות הקורונה. יש לקחת בחשבון שכל שנת הלימודים תשפ"א תהיה משובשת. יש לתכנן את הפעילות בצורה דיפרנציאלית על בסיס העקרונות הבאים: מעבר חד מריכוזיות המשרד (רק קביעת מדיניות וסטנדרטים) לביזור לרשויות המקומיות ולמוסדות החינוך; פתרונות יצירתיים בשטח, כמו למידה בקבוצות קטנות בחוץ; מתן עדיפות לגילאים הנמוכים ומתן תמיכה רגשית להם; היפרדות מדבקות היתר בלמידה המקוונת מרחוק; לתלמידים הבוגרים - התמקדות במקצועות הליבה בלבד; עדיפות בסיוע לאוכלוסיות מוחלשות;

(2) קביעת מסגרת ארגונית והפעלתה המקצועית:

- ישראל נמצאת בשלב קריטי המחייב קבלת החלטות על בסיס נתונים ברורים ומוסכמים ושיקול דעת מקצועי, תוך ראיית הסיכונים לטווח המידי, הבינוני והארוך. ישראל רחוקה מהכושר הנדרש לנהל משברים מורכבים כמו זה הנוכחי. *לכ"ש להקים עכשיו, גם אם באיחור, מנגנון ממלכתי מקצועי מצומצם לתמיכה בקבלת החלטות ויישומן.* מנגנון כזה צריך לנהל את האירוע המשולב ולהפעיל מערכות ממשלתיות וציבוריות בכפיפות לקבינט הקורונה. שינוי כזה הוא הכרחי ואפשרי אם ראש הממשלה יתרכז, ביחד עם קבינט הקורונה המצומצם, בקביעת המדיניות ויאפשר למטה הייעודי לעשות את מלאכתו.
- נדרשת הגברת שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי והטלת אחריות גוברת על הגורמים בשטח, בסיוע צמוד של פיקוד העורף. לא כל הרשויות מסוגלות לעמוד במשימה כזו, אולם רובן יכול לסייע בקשר עם האזרחים ובעיקר עם אלה הנזקקים לעזרה. בערים גדולות חשוב גם לבנות מערך של רשתות קהילתיות ולגייס לצורך זה מתנדבים מקרב הנוער, הגמלאים ואחרים. יש לתקצב את המאמץ ברשויות המקומיות, לתמוך באלה היותר חלשות ולבחון להאציל להן סמכויות, כולל בתחום האכיפה. תוך כך, יש לעודד את ארגוני המתנדבים ואת גורמי החברה האזרחית, התורמים מאוד להעצמתם ולחברה כולה.
- *מתחייב אישור מידי של תקציב לשנת תקציב 2020 ושנת תקציב 2021.* לרבות תכנית כלכלית מפורטת לטווח השנה הבאה ותוכניות מפורטות פחות להמשך. בהיעדר תקציב תתקשה הממשל לפעול ודירוג האשראי של ישראל יעמוד בסיכון.
- יש להשקיע מאמץ מרכזי בשיפור היכולות של המערכת הרפואית לטפל באופן סביר בחולי הקורונה הקשים, תוך צמצום הפגיעה בשירותים חיוניים המוגשים לקבוצות אחרות. זאת, בצד קידום זמינות של בדיקות סרולוגיות לבחינת החסינות של מחלימים ואולי אף מתן "כרטיס ירוק" לעבודה עבורם. כן יש לפתח מערך זמין והמוני של בדיקות שיאפשרו ניטור חולים ובריאים גם במצב תחלואה גבוהה.

- יש להשלים את הקמתו של המנגנון לחקירות אפידמיולוגיות לקטיעת שרשראות הדבקה, בהקדם האפשרי. מנגנון זה עשוי להיות אפקטיבי דווקא במקומות שבהם התחלואה אינה גבוהה ונדרש למנוע את התפשטותה.
- נדרש מערך נתונים ומחקר לאומי מרכזי לכלל התחומים הקשורים למשבר המשולב. על מערך זה לרכז מאמצי איסוף נתונים על פי הצרכים, עיבודם והפצתם למקבלי ההחלטות ולציבור בסקיפות מרבית. חיונית העצמת המחקר בפרט בתחומי הבריאות, הכלכלה, החברה ועידודו באמצעות תקציבי מחקר, על פי הצרכים שייקבעו על ידי המטה.

ב. מכלול ניהול שגרת חיים חדשה בנוכחות הקורונה, במתכונת דיפרנציאלית: בהיעדר תחזית רפואית מוסכמת הנחת העבודה היא ששלב זה ימשך עד סוף 2021. היעד העיקרי בשלב זה צריך להיות מזעור נזקים למשק ולחברה, אגב חיים עם הקורונה. בתקופה זו נדרש איזון בין השיקול הרפואי לשיקול הכלכלי והחברתי, עם קדימות לראשון ובהתבססות על שיקולים מקצועיים ולא פוליטיים, קואליציוניים ואישיים.

ההנחה היא שניהול מקצועי מושכל וזהיר יאפשר קיום מתמשך של שגרת חיים בנוכחות הקורונה, על בסיס הפעלה משולבת של כלים רוחביים, כלל ארציים, וכלים דיפרנציאליים באזורים מסוימים, בנקודות זמן מסוימות ובתחומים מוגדרים.

לעניין הפעלת הכלים הדיפרנציאליים נציין כי אנו תומכים בגישה דיפרנציאלית על בסיס גיאוגרפי (שיטת "הרמזור"), גם אם יישומה משקף אתגר קשה. ראשית, משום שישראל היא מדינה צפופה וקשה לבצע הפרדה גיאוגרפית בין אזורים. "ערבוב" בין אוכלוסיות שונות בישראל הינו ככלל גבוה, וקשה ליצור אבחנה גיאוגרפית מלאה בין אזורים, אלא אם כן מדובר בשובים מבודדים. שנית, שוני מודגש בין הכללים המונהגים באזורים אדומים לשאר המדינה יקשה מאד על אפשרות קבלת ההחלטה ועל היישום המלא שלה, מסיבות חברתיות ופוליטיות.

עם זאת, אפשר וצריך להסתמך גם ובעיקר על תפיסה דיפרנציאלית-פונקציונאלית (בשונה ובנוסף לדיפרנציאליות-גיאוגרפית). כך למשל ניתן יהיה לפתוח מקומות עבודה על בסיס מודל "התו הסגול" המתנהלים ללא קהל, כך שיוכלו לתרום לתוצר הלאומי ולתעסוקה. כך גם בבתי הספר (החזרת הגילאים הצעירים), אם יקפידו על מנגנון קפסולות, לצורך שחרור הורים לעבודה. כך גם על פי קבוצות גיל ורמת סיכון. אפשר גם ליישם את העיקרון הדיפרנציאלי – פונקציונאלי בתחומי רווחת הציבור והפנאי. הקלות בתחומים אלה עשויות לפתוח חלקים גדולים של המשק בלי נזק קשה לבריאות הציבור.

ג. מכלול ההיערכות להתאוששות מהמשבר המשולב: המכלול השני צפוי להתארך זמן רב. אפשר גם שסימונו לא יהיה חד וברור, אלא יתאפיין בדעיכה הדרגתית. האתגר העיקרי בתקופה שלאחריו יהיה שיקום המשק באמצעות צמיחה מהירה וצמצום חד באבטלה. לכן יש לקיים כבר מעתה, במקביל לניהול השוטף של ההתמודדות האקוטית, חשיבה ותכנון לגבי שלב ה"פוסט קורונה", במבט להתאוששות מערכתית מהמשבר וזינוק לקראת צמיחה. זו משימה לאומית כבדת משקל, המחייבת תפיסה מוסכמת, חשיבה מערכתית מורכבת ורב ממדית, קבלת החלטות על פי בחירה בין חלופות שונות ובעיקר השקעת משאבים ניכרים. זהו אתגר

ענק בגלל ההוצאות הלאומיות העתירות הכרוכות בו, בנוסף לאלה שיירשמו עד תחילת שלב ההתאוששות.

דוגמאות לנושאים לטיפול במסלול זה כבר מעתה: תכנון וביצוע הכשרות מקצועיות בהיקף נרחב, כמו גם האצת תהליכי הטרנספורמציה הדיגיטלית, שיפור תשתיות תקשורת וסבסוד אמצעי תקשוב שירחיבו את האפשרות לעבודה ולימודים מרחוק. זו הזדמנות, שאולי יש בה כדי לתרום להקלת חלק מצווארי הבקבוק של ישראל, למשל בתחבורה, בדיוור ובנדל"ן למשרדים. הנחת היסוד בהקשר זה היא שחלק מדפוסי החיים לאחר הקורונה יהיו שונים מאלה שקדמו לה.

במסלול זה יהיה צורך גם לתת דגש לטיפול יסודי "בנשאים מאחור". אחד המאמצים העיקריים יהיה ליצור מקומות עבודה לעובדים שהיו במעמד חל"ת ולמובטלים אחרים. המטרה היא להשיב את רמת האבטלה לכ-4 אחוזים מכוח העבודה בסוף התקופה, בצד העלאת פיריון העבודה. בהמשך התקופה יהיה הכרח לצמצם את הגירעון התקציבי ואת היחס חוב-תוצר, כלומר להתכנס שוב למסגרות שהיו מקובלות לפני המשבר, המחייבות ניהול מערכתי ארוך טווח.

ד. **מכלול הרפורמות הציבוריות הנדרשות להתמודדות מוצלחת עם אתגרים לאומיים בעתיד:**

ההזדמנות העיקרית העומדת בפנינו היא לימוד לקחי יסוד מהמשבר הנוכחי ובנייה של מנגנונים להיערכות למשברים לאומיים ולחיים תקינים במשטר דמוקרטי. זאת, תוך כדי ניסיון ממוקד לייצר שורה של שינויים בסיסיים באותם תחומי יסוד תרבותיים, חברתיים, כלכליים, ערכיים ופוליטיים, שנחשפו בחולשתם ומחייבים שידוד מערכות. מדובר בתהליך בו צריכים להיות משולבים הממשלה והחברה בצוותא, על בסיס אמנה חברתית מחודשת.

סיכום

ההנחה שישראל יכולה להתמודד בהצלחה הנדרשת עם המשבר המשולב הפוקד אותה באמצעות הכלים הקיימים אין לה על מה לסמוך. ישראל נדרשת עכשיו, בעיצומו של הסגר השני, לקבל שורה של החלטות עקרוניות, שבמרכזן ההכרה בצורך לגבש מדיניות כוללת חדשה, על בסיס קביעת יעדים לאומיים הניתנים לבחינה כמותית, בצד כיוון מנגנונים חדשים לניהול המאבק וההתאוששות מהמשבר המשולב.

היעד המידי הנוכחי הינו להביא למצב שבו התחלואה נשלטת במספרים נמוכים. התהליך ייקח זמן. רק לאחר מכן ניתן יהיה לפתוח את המשק בשלבים, בהדרגה ובזהירות, ובהתאמה למצב התחלואה. וזאת, באורח דיפרנציאלי – פונקציונאלי, שיימנע חזרה לסגר שלישי. היעד הבא הינו התייצבות, כנראה ארוכה, על בסיס חיים ושגרה אחרת מזו שלפני המשבר. זאת, כהכנה הכרחית לתהליך ההתאוששות והשיקום לטווח הארוך.