

# מדינת ישראל

## משרד האוצר - אגף תקציבים

ד' באייר התש"ף  
1 במאי 2020

### הסדרת עבודת הממשלה לצורך ניהול מיטבי של אסטרטגיית היציאה המשקית

#### בצל התפשטות נגיף הקורונה

#### רקע:

בחודש אפריל אישרה הממשלה את הפעימה הראשונה באסטרטגיית היציאה המשקית. כך החלה ישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, את המעבר ההדרגתי מהטלת מגבלות כבדות על כלל האוכלוסייה וענפי המשק, למיקוד המגבלות על אזורים, ענפים ותחומים המייצרים סיכון בריאותי גבוה יותר, תוך הסרת המגבלות מפעילויות בעלות ערך כלכלי וחברתי גבוה, במקביל לקביעת הנחיות להתנהלות בטוחה (שגרת קורונה). כפי שנכתב במסמך משותף, שהוכן בידי משרד האוצר, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הכלכלה והתעשייה וכן בידי משרד הבריאות ומכון גרטנר, אשר פורסם ביום 12.4.20 ("הדוח"), תהליך שחרור הממקסם תועלת כלכלית תוך צמצום הסיכון להתפשטות המגפה הינו קריטי לצורך התמודדות עם הנזק חסר התקדים שנגרם לכלכלה הישראלית. על כן, תחילת שחרור המשק הוא צעד מבורך וחשוב מעין כמותו. עם זאת, במעבר משלב הבלימה לניהול החיים לצד המגפה, נדרש להסדיר את עבודת הממשלה לצורך ניהול מיטבי של אסטרטגיית היציאה.

מדינות רבות שהחלו את תהליך היציאה, ביניהן מרבית מדינות ה-OECD כגון גרמניה, צרפת ודנמרק, פרסמו מתווי יציאה הכוללים מספר פעימות, בהן התייחסות לענפי משק שונים, מסגרות חינוכיות, תחבורה ציבורית וטיסות. המתווים משקפים צפי ממשלתי לזמני יציאה, לעיתים חודשיים ואף שלושה קדימה. מתווי יציאה אלו מייצרים ודאות, הן ברמת העסקים והן ברמת הפרטים, קבלת החלטות טובה יותר. כך, אף אם בהמשך הדרך חלים שינויים בתכניות, ונשמרת הגמישות הנדרשת למקבלי ההחלטות לבצע התאמות בהתאם לשינויים במצב התחלואה ובקיבולת מערכת הבריאות.

יש לחזור ולהדגיש - חזרה לעבודה של פעילות עסקית ושל תשתיות תומכות תעסוקה בצורה הדרגתית ובטוחה הוא תהליך מורכב, שכן נדרש להניע חלק משמעותי ממנה מחדש תחת תנאי אי ודאות שעדיין שוררים סביבנו. לאור זאת, מתווה יציאה הינו תנאי הכרחי להצלחה, שכן הוא מתניע עבודה מסודרת של כלל הגורמים הנדרשים להירתם לתהליך ומכווין את עבודת משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות – כרגולטור ומפקח, וכן את עבודת הגורמים הפרטיים והעסקיים המושפעים מכך.

נכון להיום, בשל עומס האירוע ומורכבותו, טרם פורסם מתווה יציאה סדור. שתי הפעימות הראשונות שהוחלטו על ידי הממשלה, התקבלו בטווחי זמן מהירים וקרובים זה לזה, וללא החלטה לגבי יתר הענפים שלא נכללו בפעימות. בנוסף, החלטות אלו התקבלו סמוך למועד הפעלתן, באופן שגזר בפועל היעדר מוכנות מיטבית מצד הגורמים הרלוונטיים<sup>1</sup>, ולעיתים אף בלבול בהבנת הנחיות הממשלה. בנוסף, החלטות אלו התקבלו מבלי שהוגדרו מדדי בריאות ברורים לפיהם יכולים חברי הממשלה לבחון את

<sup>1</sup> כך לדוגמה בדיון שעניינו פתיחת מסגרות החינוך, בו החליטה הממשלה על פתיחה של מסגרות חינוך ביום שישי, בכוונה לפתוח ביום ראשון, אך חלק מהרשויות המקומיות הודיעו כי לא יפתחו בתאריך זה.

השפעת ההחלטות שהתקבלו או את ההצדקות להחלטות שמונחות לפתחם, כגון דחיית יישום פעימה. כך לדוגמא, ביום שני החליטה הממשלה על פתיחת גנים ומסגרות לגיל הרך, ככל שלא תחול הרעה בתנאים, אך על אף שכל נתוני התחלואה השתפרו ממועד קבלת ההחלטה, דרש משרד הבריאות לדחות את תאריך הפתיחה.

לדידנו, התנהלות זו אינה מחויבת המציאות. ניתן וצריך לאפשר לממשלה יכולת קבלת החלטות מסודרת ומושכלת יותר, אשר ודאי הכרחית שבעתיים באירוע מורכב מעין זה, אשר צפוי ללוות אותנו לעוד פרק זמן ממושך. אנו חוששים שהמשך עבודה תחת התנהלות זו עלול לגרור ירידה באמון הציבור כלפי החלטות הממשלה (מה שמביא לעיתים לציות נמוך מצד הציבור), והחרפת המשבר הכלכלי והחברתי.

חסם נוסף שאנו מבקשים לשפר במסגרת המתווה לעבודת הממשלה, כפי שמוצע להלן במסגרת מסמך זה, הוא היעדר נתונים אמינים, תדירים ונגישים למקבלי ההחלטות ולכלל גורמי המקצוע בממשלה ומחוצה לה. משנהפך המידע הבריאותי קריטי לניהול המדינה והמשבר, נדרש לייצר ולנהל אותו בסטנדרט מתאים ושקוף – מדובר בנתונים ובתחזיות שעל בסיסם מתקבלות החלטות חסרות תקדים בדבר סגירת פעילות כלכלית והגבלת התנועה של אזרחים. בלא מידע זה מתגברת אי הוודאות שבה אנחנו פועלים ועלול להיווצר נזק בלתי הפיך למשק משימוש מופרז בסגרים על המשק כולו או בהפחתת פעילות מעבר למינימום הנדרש. במבט צופה פני עתיד, אם נידרש לבצע מגבלות נוספות, נוכל לצמצם את הנזק הכלכלי בזכות מידע טוב יותר על אופן ההתפשטות של המחלה ומידת השפעה של צעדי מדיניות שנקטו.

### המלצות:

לאור האמור לעיל, אנו ממליצים כי יובא לאישור הממשלה מתווה כולל לחזרת המשק לפעילות תחת שגרת קורונה, בכפוף לעקרונות המרכזיים הבאים:

א. **קביעת מתווה סדור הכולל חזרה לפעילות של כלל הענפים והתשתיות תומכות התעסוקה** – קביעה ופרסום לציבור בהקדם האפשרי של מתווה הכולל חזרה מדורגת לפעילות של כלל הענפים במשק, מסגרות החינוך והתחבורה הציבורית.

ב. **הקמת צוות בין-משרדי** – הסדרת עבודת גורמי המקצוע בממשלה באמצעות הקמת צוות בין-משרדי. בראשות הצוות יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל חבריו יימנו מנכ"ל משרד הבריאות, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ראש המועצה לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה או מי מטעמם.

לעניין ישיבות הצוות שיעסקו בחינוך ישתתף מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל משרד העבודה והרווחה, או מי מטעמם; לעניין ישיבות הצוות בנושאים הנוגעים לשלטון המקומי, ישתתף מנכ"ל משרד הפנים או מי מטעמו כחבר צוות. בכל נושא שבאחריות משרד ממשלתי אחר ישתתף מנכ"ל המשרד הרלוונטי כחבר צוות לעניין המדובר.

הצוות יפעל על מנת להמליץ לממשלה ולהביא לאישורה בנושאים המפורטים להלן:

1. אישור המועדים לכל שלב בחזרה לפעילות;

2. קביעת תו סגול ייעודי לכל ענף/פעילות, בפרק זמן מספק טרום תאריך החזרה (7 ימים לפחות), על מנת לאפשר תקופת היערכות, וזאת תוך שיתוף גורמים רלבנטיים;
  3. קביעת הסדרה לטובת הפעלת מערכת החינוך;
  4. להביא לאישור הממשלה מדדים בריאותיים וכלכליים, אשר על בסיסם תתקבלנה החלטות האם יש צורך בעצירת המשך פתיחת המשק, חזרה אחורה בצעדי הפתיחה וכדומה. בנוסף, הצוות ימליץ מה הצעדים המוצעים בכל תרחיש;
  5. מידע הכרחי נדרש – הצוות יגדיר את המידע ההכרחי הנדרש שיש לאסוף במסגרת הקמת מאגר הנתונים הלאומי, לרבות אפיון צרכים, וכל זאת לשם לקבלת החלטות מבוססות מידע.
- ג. **מיסוד מאגר נתונים לאומי** – משנהפך המידע הבריאותי קריטי לניהול המדינה כולה נדרש לייצר אותו בסטנדרט מתאים ולהעמידו באופן אמין, תדיר ונגיש למקבלי ההחלטות ולמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים. יש למסד בהקדם מאגר נתונים לאומי התומך בתהליכי קבלת ההחלטות במערכת הבריאות, בכלכלה ובחברה.

#### **מתווה מוצע להחזרת המשק לפעילות:**

להלן מתווה מוצע להחזרת המשק לפעילות, בחלוקה מוצעת לפי סדר עדיפויות לאור שיקולי תעסוקה ותרומה לתוצר. מוצע כי מתווה זה יאושר על ידי הממשלה ויהווה הבסיס לעבודת הצוות הבין-משרדי אשר אופן פעולתו יפורט בהמשך.

מלבד ענפי המשק שנפתחו על פי הדוח עיקר הדגש צריך להיות על פתיחה מהירה של מוסדות החינוך תומכי התעסוקה וכן כלל פעילות המסחר, לרבות המסחר בקניונים, בשל חשיבותה לתעסוקה ולצריכה הפרטית, המהווה רכיב משמעותי בתוצר. כמו כן, יש חשיבות בהחזרתם לתעסוקה של העובדים הזרים, בדגש על אלו המגיעים מיו"ש לצורך חזרתם הסדירה לפעילות של ענף הבנייה והחקלאות.

יתר השלבים מתבססים על הקריטריונים הבריאותיים שעלו בדוח, לרבות היכולת להגביל את כמות הנכנסים, הימנעות מהתקהלויות, איתור מהיר של הנדרשים להיכנס לבידוד, והיכולת לשמור מרחק ולהימנע ממגע. פירוט נוסף לעניין סדר העדיפויות המוצע נמצא בנספח א'.

## להלן המתווה המוצע:

פעילויות / ענפים החוזרים לפעילות <sup>2</sup>							
שלב א' 3.5-5.5	קניונים	צימרים (ללא שטחים משותפים לרבות הסעדה)	כניסת עובדים פלסטינים	חינוך מיוחד; כיתות א'-ג'; יא'-יב'	אוניברסיטאות ומכללות (לפי מתווה מל"ג)	שמורות טבע ופארקים לאומיים	
שלב א' 10.5	מסגרות לילדים בגילאים 0-6						
שלב ב' 17.5	מלונות (ללא שטחים משותפים לרבות הסעדה)	שווקים	חדרי כושר וסטודיו, בריכות שחיה*, ספורט מקצועי (ללא קהל)	ספריות, מוזיאונים ומוסדות תרבות**	טיפול לא רפואי בגוף האדם*	חוגים ומרכזים קהילתיים (ללא בריכה)	כיתות ד'-ו'
שלב ג' 31.5	אולמות, אירועים, מסעדות, ברים**	בתי קולנוע ותיאטראות**	השלמת מענה לכיתות ז'-י'	סמינרים והכשרה על תיכונת לא אקדמית			
שלב ד' 14.6	כל פעילות אחרת שלא צוינה במפורש כאסורה (לרבות חינוך)						

\* בכפוף להנחיות משרד הבריאות.

\*\* לפי מתווה התקהלות הולך וגדל מה-17.5.

לאור המאפיינים הייחודיים של כל ענף, ותקופת ההיערכות הנדרשת על מנת לאפשר פתיחה של פעילויות אלה בתאריך היעד, המפתח טמון בקביעת תנאים ברורים וסופיים לכל ענף פעילות, בהקדם ככל הניתן ולפרסמם לציבור.

## הקמת צוות בין-משרדי להסדרת עבודת גורמי המקצוע בממשלה

לאור כל האמור לעיל, ובפרט החשיבות בקביעת תנאים ברורים ושקופים לציבור, הן על מנת לאפשר תקופת התארגנות למשקי בית ולמגזר העסקי, והן על מנת להגביר את הוודאות בקרב הציבור לעניין דרך הפעולה הממשלתית הצפויה בכל תרחיש, מוצע לפעול באופן מידי להקמת צוות בין-משרדי כמפורט להלן:

## 1. הרכב הצוות –

א. בראשות הצוות יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל חבריו יימנו מנכ"ל משרד הבריאות, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ראש המועצה לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה או מי מטעמם.

<sup>2</sup> הטבלה אינה כוללת התייחסות למגבלות על פעילות הפרטים.

- ב. לעניין ישיבות הצוות שיעסקו בחינוך ישתתף מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל משרד העבודה והרווחה, או מי מטעמם; לעניין ישיבות הצוות בנושאים הנוגעים לשלטון המקומי, ישתתף מנכ"ל משרד הפנים או מי מטעמו כחבר צוות. בכל נושא שבאחריות משרד ממשלתי אחר ישתתף מנכ"ל המשרד הרלוונטי כחבר צוות לעניין המדובר.
- ג. הצוות יהיה רשאי לזמן לישיבותיו ולהתייעץ עם מומחים מתחום הרפואה ומומחים מהאקדמיה בתחום הבריאות והכלכלה.
- ד. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ימנה נציגים לריכוז עבודת הצוות.

## 2. תפקידי הצוות -

- א. אישור המועדים לכל שלב - הצוות יביא לאישור הממשלה את מועדי השלבים המפורטים בטבלה לעיל, עד ליום ה-10 במאי 2020. במסגרת זאת הצוות ימליץ לממשלה על ענפים/פעילויות שיש להמשיך להגבילם, גם לאחר קיום שלב ד'.
- ב. קביעת תו סגול ייעודי לכל ענף/פעילות - הצוות יביא לאישור הממשלה את התנאים הבריאותיים הנדרשים לפעילות כל ענף/פעילות המפורטת בטבלה לעיל, לא יאוחר מ-7 ימים לפני מועד הפתיחה. זאת לאחר ששמע את הערות הגורמים הרלבנטיים והציבור לעניין התנאים הבריאותיים המומלצים.
- ג. קביעת הסדרה לטובת הפעלת מערכת החינוך - לאור הצורך בשקלול שיקולים בריאותיים לצד שיקולי ישימות, הצוות יגבש את ההסדרה הנדרשת לטובת פתיחת מערכת החינוך, בחלוקה לשלבי הגיל השונים. תנאי ההסדרה יאושרו בממשלה ופורסמו לציבור לא יאוחר מ-7 ימים לפני המועד הנדרש לפתיחה, וזאת על מנת לאפשר זמן התארגנות הכרחי עבור המערכת העסקית, החינוכית ועבור משקי הבית. ככל שתהיה הרעה במצב התחלואה אשר תחייב סגירה ופתיחה מחודשת של חלקים במערכת, הצוות יגבש את ההסדרה הנדרשת אשר תאושר לא יאוחר מ-7 ימים לפני המועד הנדרש לפתיחה. הצוות יבצע מעקב שוטף אחר היישום וימליץ לממשלה על ביצוע התאמות ככל שיידרש.
- ד. קביעת מדדים בריאותיים וכלכליים - הצוות יביא לאישור הממשלה עד ליום 10 למאי 2020 רשימת מדדים בריאותיים וכלכליים, אותם תבחן הממשלה טרם כל שלב נוסף בפתיחת המשק. במסגרת זאת, הצוות ימליץ לממשלה מהם המדדים הבריאותיים שהגעה אליהם תדרוש עצירה בהמשך פתיחת המשק בהתאם למתווה היציאה שיאושר, וכן מדדים בריאותיים שהגעה אליהם תדרוש לחזור אחורה בצעדי הפתיחה, וכן מה הצעדים המוצעים בכל תרחיש כאמור. הצוות ימליץ על צעדי מדיניות דיפרנציאליות (אזורית, ענפית, גילאית ועוד) ויקדם מדדים התומכים במדיניות.
- ה. בניית מתווה לנסיגה מתכנית היציאה - ככל שיידרש, וזאת בהתאם למצב התחלואה. תכנית הנסיגה תשים דגש על צעדי מדיניות דיפרנציאלים וממוקדים לענפים, אזורים ו/או גילאים שונים, על מנת להוביל לסיכול ממוקד של התפשטות המגפה תוך צמצום הנזק הכלכלי והחברתי כתוצאה מהנסיגה.
- ו. גיבוש וריכוז בסיס מידע לקבלת החלטות -

(1) הצוות ילווה את הקמת מאגר הנתונים הלאומי המפורט בהמשך מסמך זה.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317111 פקס': 02-5695338

- (2) לצורך ביסוס המלצותיו, הצוות יסתמך על בסיס ידע על מנת לבחון את היקף ההדבקה בחלוקה לפעילויות משקיות, ובפרט במקומות העבודה, מערכת החינוך ובחננויות המסחר.
- (3) לצורך כך, משרד הבריאות יעביר לגופים החברים בצוות את כלל הנתונים הנדרשים לקבלת החלטות על פתיחה וצמצום של פעילות המשק שנמצאים בידי משרד הבריאות. נתונים אלה יועברו גם ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לאגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ולבנק ישראל לצורך סיוע בניית הנתונים.
- ז. ביצוע פיקוח, מעקב ובקרה אחר יישום התכנית, וגיבוש המלצות לממשלה בדבר שינויים ככל שנדרש, והכל בהתאם לתמונת המצב המעודכנת המתבססת על המדדים הבריאותיים ומכלול הנתונים אליו יהיה חשוף הצוות.

### **יצירת מסד נתונים לאומי מרכזי הנגיש למקבלי ההחלטות ולמשרדי המטה בממשלה:**

אפקטיביות המלצות הצוות הבין-משרדי, כמו שאר גורמי המקצוע העוסקים במשבר זה, בתמיכת תהליכי קבלת ההחלטות של קובעי המדיניות, תלויה במידה רבה בבסיס הידע המצוי בידיהם. הבנה טובה יותר של אופן ההתפשטות של המחלה, בישראל ובמדינות אחרות, מהווה מפתח למדיניות אפקטיבית למגפה – קרי צמצום הסיכון להתפשטות המגפה תוך הפחתה לאורך זמן של הנזקים הכלכליים והחברתיים הנגרמים מכך. משנהפך המידע הבריאותי קריטי לניהול המדינה כולה נדרש לייצר אותו בסטנדרט מתאים ולהעמיד אותו באופן אמין, תדיר ונגיש למקבלי ההחלטות ולמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים. מידע זה קריטי לניהול החזיתות המרכזיות של המשבר:

1. בראש ובראשונה ישנה חשיבות ברורה באיסוף וניתוח מידע עבור מערכת הבריאות עצמה – לניהול מערך האשפוז, לקיום מערך אפקטיבי של בדיקות, תחקורים ובדיודים, ולזיהוי האפקטיביות של צעדי המדיניות בניהול ההתפשטות של המגפה.
2. בו בזמן, קיימת חשיבות מכרעת לגופים הכלכליים בממשלה וכן למגזר העסקי ללמוד את ההשפעה של הפעילות הכלכלית על מצב התחלואה. מידע זה נהיה קריטי עם סיום שלב הבלימה, לצורך ניהול תהליך שחרור משקי מדורג. כך לדוגמה, יש למנף את תהליך היציאה להרחבת ההבנה שלנו על הסיכון להתפשטות המגפה מפתחת מקומות עבודה מסוגים שונים, הרחבת האפשרות לצריכה פרטית בחנויות ובקניונים וכן פתיחת מסגרות הילדים. יש לנתח את ההשפעה לא רק ברמת המדינה אלא גם ברמה האזורית ובחלוקה לענפי המשק השונים.
3. ככל שהולך ומתארך הזמן שבו שרויה המדינה במגבלות כלכליות וחברתיות משמעותיות, כך הולך וגדל הנזק החברתי שנגרם כתוצאה ממנה. נזק זה אינו מתחלק בצורה שוויונית, אלא מתמקד באוכלוסיות הסיכון, באזורים מוכי מגפה ומוכי אבטלה, באוכלוסיות בעלות רקע סוציו אקונומי נמוך ועוד. גם כאן, מידע אמין על המחלה יכול לעזור לנו לצמצם את הנזק החברתי הנגרם לאוכלוסיות אלו, על ידי ניהול מדויק יותר של המגבלות המוטלות עליהן.
4. לא מספיק שהידע הזה יהיה קיים – הוא צריך להיות אמין, מפורסם באופן תדיר ונגיש לקובעי המדיניות ולמשרדים המקצועיים התומכים בתהליכי קבלת ההחלטות. האיסוף והניתוח של הידע צריכים לתמוך את הניהול של מערכת הבריאות, של הכלכלה והחברה כולה. נדרש למסד את העברת

הידע בין הגופים הממשלתיים באמצעות נהלים פשוטים וברורים, מבלי לפגוע בפרטיות החולים והמבודדים. בנוסף הרחבת איסוף וניתוח הנתונים צריכה להתאפשר בקלות בהתאם לצרכים המשתנים של המערכת. יש לשקול שחרור של מידע נוסף גם למערכות האקדמיות והפרטיות שיש בהן כדי לעזור למדינה לשפר את תפקודה במשבר זה.

5. נכון להיום תהליך האיסוף והניתוח של המידע על החולים והמבודדים טרם הצליח להעמיד לרשות הממשלה ומקבלי ההחלטות את המידע הנדרש לצורך ניהול מבוסס נתונים של אסטרטגיית היציאה. בלא מידע זה אנו מגבירים את אי הודאות שבה אנחנו פועלים ועלולים לייצר נזק בלתי הפיך למשק משימוש מופרז בסגרים על המשק כולו. המידע שנאסף כיום משרת איסוף בעיקר את צרכי מערכת הבריאות, הן מבחינת המידע הנאסף והן מבחינת ההנגשה שלו, אך נדרש להפכו למידע המשרת את המערכת כולה.

6. לפני מספר שנים ביצעה המדינה תהליך דומה בנתונים הכלכליים שלה. היום, בניגוד לעבר, על אף שאגף התקציבים הינו האגף האחראי במשרד האוצר לקידום ואישור תקציב המדינה, תחזית הכנסות המדינה נעשית על ידי אגף אחר - אגף הכלכלנית הראשית. בהתאם לנוהל המחייב לביצוע התחזיות, הכלכלן הראשי בונה את תחזית ההכנסות לשנים הבאות, אשר על בסיסה נבנה תקציב המדינה, לאחר היוועצות עם אגפי המשרד הרלוונטיים וכן גם גורמים חיצוניים בהם בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה. באופן הזה, תהליך התחזיות נעשה באופן "סטריילי" משיקולי התקציב המידיים ומתוקף על ידי מספר גורמי מקצוע וזאת נוכח החשיבות הרבה בשימוש במידע מהימן ככל הניתן. יש לקדם תהליך דומה בנתוני הבריאות כבר עכשיו.

7. להלן הרכיבים המרכזיים שנדרשים ליצירת מאגר מידע לאומי:

א. מידע לעניין החולים - להלן המידע הנדרש לכל חולה: תאריך תוצאה, תאריך הידבקות (בהתאם לחקירה אפידמיולוגית אם הייתה), מקום ההידבקות (עבודה/בית/בי"ס/ועוד), מאפיינים של מקום העבודה (ענף המשקף צורת עבודה כפי שנקבע בדוח, עבודה עם לקוחות ועבודה קבועה מול מספר עובדים), גיל, גיל 'המדביק', עיר / אזור סטטיסטי, תאריך פטירה / החלמה, סימפטומים (בדגש על חום), מחלות רקע, אם אושפז אז גם: תאריך אשפוז, תאריך שחרור מאשפוז, מצב אשפוז: קל/בינוני/קשה/מונשם, האם חלה החמרה במצב האשפוז ומתי, אם מונשם - תאריך תחילת הנשמה, תאריך סיום הנשמה, תוצאות בדיקות עבור בריאים וחולים: גיל, תאריך הבדיקה, תאריך תוצאת הבדיקה, עיר / אזור סטטיסטי, תוצאת הבדיקה, אילו סימפטומים הופיעו, מחלות רקע למאומתים. בנוסף נדרש קישור לחולה המדביק וקישור ככל שיש לחולים שהדביק.

ב. ניתוחים מרכזיים נדרשים על בסיס המידע:

(1) בחינה בזמן אמת של השפעת צעדי המדיניות על צמצום התפשטות המגפה. בנוסף, "אישור

קבוע" לענפים שאינם מגבירים סיכון בריאותי.

(2) ניתוח תרחישי הייחוס של משרד הבריאות. עם התבהרות גודל המשבר הבריאותי והכלכלי

נדרש כי תרחישי הייחוס על בסיסם מתקבלות החלטות גורליות של פתיחה וסגירה של ענפי

המשק השונים ושליטת זכות תנועה יחשפו באופן מלא לגורמים המקצועיים ויאוגרו

כראוי על ידי גורמים מקצועיים בריאותיים נוספים.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317111 פקס': 02-5695338

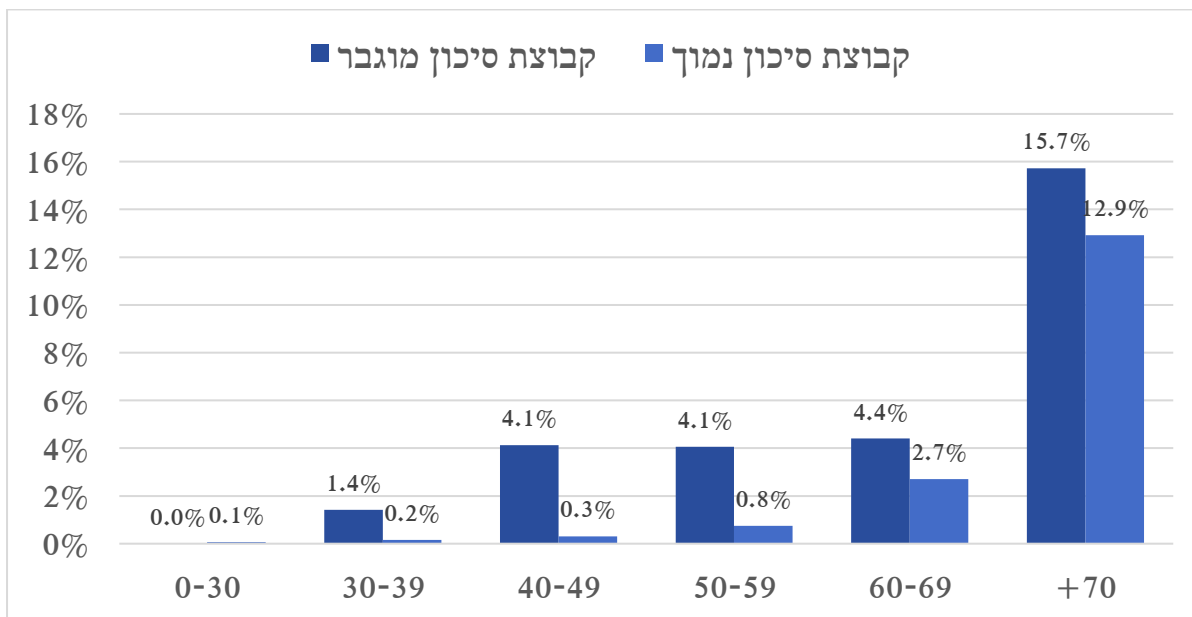


ג. בשלב הבא יש לייצור ולאסוף מידע אודות הציות האזרחי והעסקי להנחיות משרד הבריאות. קיומם של אמצעי ריחוק חברתי צפויים להשפיע בצורה נרחבת על הסיכוי להתפשטות המחלה, וככל שנדע לעודד לבישת מסיכות, שמירה על מרחק, פתיחת עסקים תחת הנחיות ועוד, כך נוכל לצמצם את השימוש בסגרים והגבלות תנועה. יש לייצר מאגרי מידע מסוג זה באמצעות מערכי האכיפה, סקרים ולהצליבם עם נתונים על התפשטות המחלה.

### מדדי בריאות המתריעים על התפשטות המגפה:

ההמשך ההדרגתי של פתיחת המשק יביא לעלייה בתחלואה בקורונה. עם זאת, לא כל עלייה בכמות התחלואה צריכה להחזיר את המשק חזרה לסגר מלא או למגבלות שפוגעות בחברה, בבריאות ובכלכלה. הצעת משרד הבריאות, כפי שהוצגה למשרד האוצר, לפיה כאשר מספר החולים החדשים יעלה על 300 ליום (שמתוכם 200 מאזורים "אדומים" או מתחלואה מחו"ל) יש לדון בעצירה של המשך פתיחת המשק, הינה שמרנית בצד המחמיר וצפויה להוביל לנזקים משמעותיים לחברה ולכלכלה, וזאת כאשר פרופיל הסיכון של אותם חולים אינו אחיד. שכן מספר החולים המאומתים לא מנבא את חומרת המחלה ואת העומס הצפוי למערכת הבריאות.

### איור 1: הסיכוי לצורך בהנשמה לפי קבוצת גיל וסיכון:



\* עיבוד של ד"ר דן ימין ופרופסור עירד בן גל לנתוני משרד הבריאות.

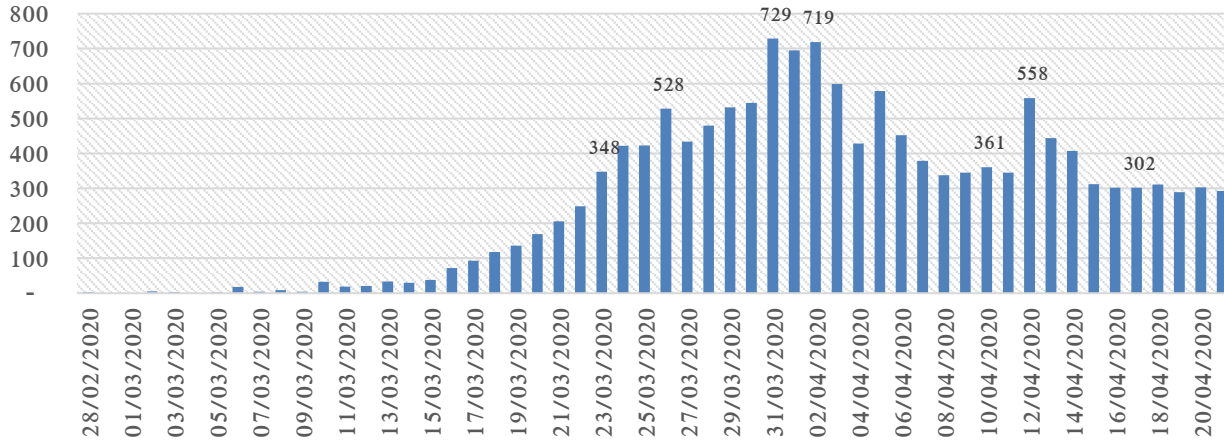
הסיכוי של 300 חולים בני 0 ועד 30 להגיע לאשפוז שונה מהסיכוי בני 31 ועד 70, ומהסיכוי של בני 70 ומעלה להגיע לאשפוז. לפיכך, אין להסתמך על מדד תחלואה אשר לא משקלל בתוכו את הפרמטרים השונים לקביעת קבוצות סיכון.

החל מגילוי חולה הקורונה הראשון בישראל בסוף חודש פברואר 2020 ועד לסוף חודש אפריל 2020 היו בישראל 27 ימים רצופים בהם כמות החולים החדשים בכל יום הייתה גבוהה מ-300 (ואף חצתה את 700

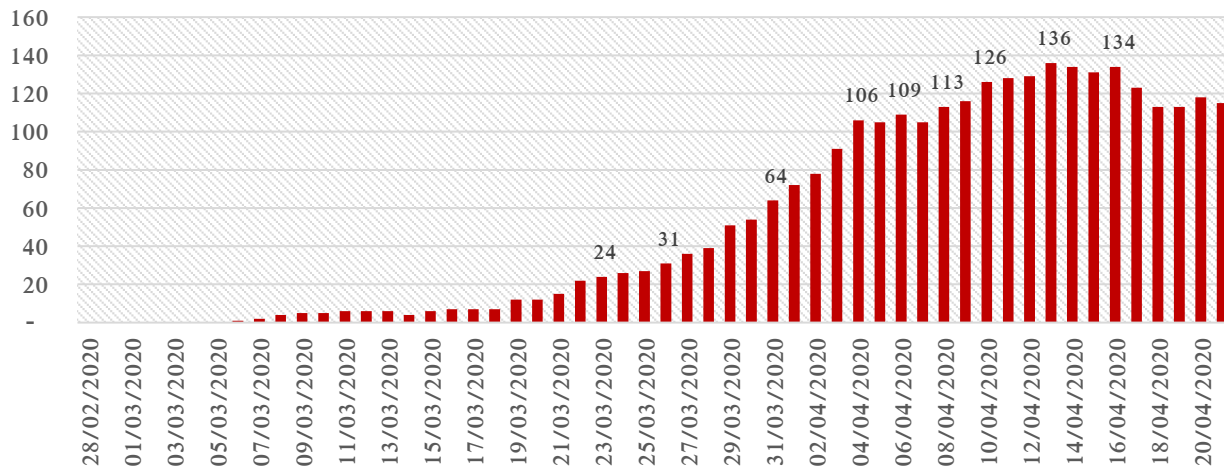


למספר ימים) – ובכל אותה תקופה סך המונשמים לא עלה על 136 ומספר המונשמים החדשים ליום לא גדל ביותר מ-15.

איור 2: מספר החולים החדשים בישראל (פברואר עד אפריל 2020):



איור 3: המספר הכולל של חולים מונשמים בישראל (פברואר עד אפריל 2020):



כמו כן, הצעת משרד הבריאות לא לוקחת בחשבון את הגדלת קיבולת המערכת שנעשתה בחודשיים האחרונים. צעדי "הבלימה" הראשונים אשר אפשרו "לשטח את העקומה" נתנו למערכת הבריאות זמן להיערך, ללמוד את הווירוס, לרכוש ציוד מגון ומכונות הנשמה, ולהכין את בתי החולים לקליטת חולי הקורונה. קיבולת מערכת הבריאות הולכת ועולה ועומדת כיום על למעלה מ-2000 עמדות הנשמה לחולי קורונה (זאת לעומת כ-1,000 בלבד) וצפויה לעמוד על כ-5,000 עמדות הנשמה בסוף חודש יוני.

כלומר הצעת משרד הבריאות צפויה בוודאות מסוימת להחזיר את המשק לסגר ולפגיעה כלכלית בתוך מספר ימים וזאת על אף שתחלואה קודמת בהיקפים האמורים לא הביאה את ישראל לסף היכולת של מערכת הבריאות.

על הממשלה לקבוע סט מדדים אשר ישמש סמן לעצירת ההתקדמות במתווה פתיחת המשק, או אף במקרים קיצוניים להחמרה. על סט מדדים אמין להתבסס על העקרונות הבאים:

1. מספר המונשמים בנקודת הזמן הנוכחית;
2. מספר החולים הנמצאים בסיכון לחולל עלייה עתידית במספר המונשמים בהתבסס על תחלואה של קבוצות סיכון;
3. שיעור הבדיקות החיוביות מסך הבדיקות (כסימן למידת התפשטות המחלה).

עקרונות אלה משקפים את העומסים הנוכחיים והצפויים על מערכת הבריאות בהתאם לקיבולת מערכת הבריאות, קרי – את החולים אשר צפויים להגיע לאשפוז והנשמה, תוך שמירת מרווחי ביטחון מספקים.

## נספח א' – פירוט לעניין המתווה המוצע לחזרת ענפי משק לפעילות

### רקע

במהלך השבועיים האחרונים בהתאם להחלטות שהתקבלו בממשלה החל תהליך של פתיחת המשק שכלל בין היתר את הרחבת פעילות מקומות העבודה בתחום התעשייה והשירותים כך שהתאפשר לעסקים שעומדים בכללי התו הסגול לחזור לפעילות יחסית סדירה, נפתחו חנויות המסחר שאינן בקניונים ובשווקים, הותר למסעדות לפעול במתכונת איסוף עצמי וכן, חזרו לפעילות המספרות ומכוני היופי.

מנתונים שמפרסמת חברת גוגל על הגעה למקומות העבודה ניתן לראות שביחס למצב הבסיס טרום הקורונה, ביום 26 לאפריל 2020 היקף המגיעים למקומות העבודה נמוכה בכ-48%. יתרה על כך, מדובר בעלייה של 8 נקודות אחוז בלבד, לעומת היקף הירידה בסוף מרץ, לאחר הטלת עיקר המגבלות על פעילויות מקומות העבודה. כלומר, ניכר שענפים אלו בפועל לא חזרו לפעילות על אף הסרת המגבלות החוקיות.

בהתאם לדו"ח הצוות הבין-משרדי למתווה ליציאה מדורגת לשוק העבודה (להלן – הדו"ח) יש להתמקד ראשית בענפי התעשייה והשירותים שתרומתם לתוצר גבוה וההשפעות הבריאותיות של חזרתן נמוכות. כפי שיפורט להלן המגבלות העיקריות בחזרתם לפעילות סדירה של ענפים אלו תלויה בפתיחת מוסדות החינוך תומכי העבודה וחזרתם לפעילות של ענפי המסחר, הפנאי והבילוי שהינם לקוחות חשובים של הענפים הללו.

דגש נוסף יש לשים על פתיחת הקניונים בשל חשיבותם לתעסוקה ולצריכה הפרטית שהינה רכיב חשוב לתוצר וכן יש חשיבות ליצירת מתווה ברור וודאי לגבי חזרתם לפעילות של שאר הענפים כך שהענפים שבהם יש חשש בריאותי נמוך יותר על פי הפרמטרים הבריאותיים שפורטו בדו"ח יחזרו לפעילות בשלב מוקדם יותר.

### ענפי התעשייה והשירותים

בהתאם להחלטות הממשלה התאפשר לעסקים בתחומים אלו שלא הוגדרו כחיוניים לחזור לפעילות באופן מלא החל מיום 19 באפריל 2020. על אף זאת מבחינת הפעילות המשקית עולה כי חלק ניכר מהעסקים בתחומים הללו טרם חזרו לפעילות בצורה סדירה. על פי סקר הלמ"ס שהתפרסם ביום 27 לאפריל 2020 עולה כי סך המגיעים למקומות העבודה גדל בכ-2% בלבד מ-40% ל-42% ביחס לסוף חודש מרץ, בתחום התעשייה המסורתית הייתה ירידה של כ-3% בהגעה לעבודה, בתחום ההייטק ההגעה לעבודה נותרה ללא שינוי והגידול המשמעותי היחיד היה בתחום הפיננסים שפעילותו עלתה מכ-24% לכ-37%.

מלבד בחינת היקף הפעילות, בחן הלמ"ס גם את המגבלות המשמעותיות ביותר על יכולת החזרה של העסקים לפעילות, מבחינה זו עולה שהמגבלה המשמעותית ביותר היא סגירת מוסדות הלימוד. כ-58% מהעסקים ציינו שסגירת מוסדות הלימוד מגבילה באופן משמעותי את יכולתם לחזור לפעילות. מלבד סגירת מוסדות הלימוד, צוינו כמגבלות משמעותיות גם סגירת ענפי המסחר הפנאי והבילוי שכן הם מהווים לקוחות משמעותיים של ענפי התעשייה והסיטונות וכן צוינו מגבלות התנועה במרחב הציבורי. בנוסף משיחות עם המגזר העסקי עלה שחוסר הבהירות בהנחיות התו הסגול והזמן הלוקח להיערך אליו מהווה גם הוא חסם לחזרה לפעילות בדגש על הדרישה למחיצות באופן ספייס שמהווה חסם משמעותי וכן מגבלת האנשים במעלית שיוצרת תורים ארוכים בבנייני המשרדים.

### מערכת החינוך

בחינות כלכליות שנעשו באגף הכלכלנית הראשית ובבנק ישראל מעידות על החשיבות הרבה של החזרת מערכת החינוך לפעילות. סגירת מוסדות החינוך משפיעה על יכולתם של כ-400 אלף משקי בית לחזור לפעילות. נדגיש כי מגבלה זו כאמור היא כיום המגבלה העיקרית על פי סקר הלמ"ס וכן היא התחדדה ביתר שאת אחרי שיכולת מקומות העבודה לחזור לפעילות גדלה. העלות השבועית של השבתת המערכת במונחי תוצר מוערכת על פי בנק ישראל ב-2.6 מיליארד ₪ לשבוע. בנוסף מהתפלגות נתוני דורשי העבודה במשק עולה כי הנפגעות העיקריות מסגירת מוסדות החינוך הן הנשים שמהוות חלק גבוה משמעותית ביחס לחלקן באוכלוסייה מאוכלוסיית דורשי העבודה וכן ישנה פגיעה משמעותית במשפחות החד הוריות שיכולתן לחזור לעבודה מוגבלת.

להחזרת פעילות בתי הספר היסודיים צפויה להיות תועלת מוגבלת בלבד שכן לכ-300 אלף משקי בית ישנם ילדים בגיל הרך ובגנים כך שפתיחת כיתות א'-ג' תאפשר חזרתם לשגרה רק של כרבע ממשקי הבית. בהתאם עדיין צפויה פגיעה שבועית בתוצר של כ-2 מיליארד ₪. כמו כן, חוסר הוודאות לגבי מועדי החזרה לפעילות בגילאים השונים יוצר חוסר וודאות במשקי הבית ולא מאפשר להם לסכם עם המעסיקים על מועד החזרה לעבודה. בנוסף, העובדה שגם למורים בכיתות א'-ג' ישנם ילדים בגילאי הגן מקשה על מערכת החינוך לחזור לתפקוד סדיר.

### חשיבות המסחר והקניונים

על פי דו"ח הצוות הבין-משרדי למתווה ליציאה מדורגת לשוק העבודה, לפעילות ענפי המסחר ישנה חשיבות רבה על אף הקשיים הבריאותיים שבחזרתם לפעילות. בענפים הללו הועסקו טרם התפשטות נגיף הקורונה כ-350 אלף איש מתוכם מוערך כי כ-60 אלף מהאנשים מועסקים בקניונים שטרם נפתחו. מלבד חשיבותם לתעסוקה ישנה גם חשיבות גדולה להשפעת הענף על הצריכה הפרטית במשק שמהווה כ-42% מהתוצר. כמו כן, פעילות חלקית בתחומים אלו פוגעת בהתאמה גם בענפי התעשייה וסיטונות שכן הם ענף הקמעונות הוא לקוח משמעותי של ענפי התעשייה והסיטונות.

משיחות שהתקיימו עם גורמים בענף עלה שחוסר הוודאות וחוסר הבהירות בהנחיות הממשלה מביאים לפגיעה משמעותית בתחום. ישנה חוסר בהירות בהנחיות לעסקים לכללים בהם הם נדרשים לעמוד בשביל לפתוח את העסק, יש חוסר בהירות בשיקולים לפיהם חלק מענפי המסחר נפתחו בעוד ענפים אחרים נשארו סגורים, וכן הם מצרים על כך שההנחיות נכתבו ללא התייעצות כך שלמשל המגבלה על מספר הלקוחות לקופה אולי מתאימה לחלק מענפי המסחר אך היא אינה מתאימה למספר רב של חנויות. הנחיה זו הביאה למצב אבסורדי בו ישנם תורים ארוכים וצפיפות בכניסה בעוד בתוך החנות ישנם מרחבים רבים. בנוסף צוין הצורך בזמן להערכות והחשיבות שבפרסום ההנחיות ומועדי הפתיחה מראש.

#### **ענפי הפנאי והבילוי וחשיבות יצירת הוודאות**

בשלב זה טרם קיבלה הממשלה החלטה על מועד חזרתם לפעילות של ענפים רבים שנשארו סגורים לרבות בתי המלון, ענף ההסעדה והאירועים, ענף התרבות, ענף הספורט, ענף התעופה וענפים חשובים נוספים. ענפים אלו ללא ענף התעופה מהווים כ-11% מהתוצר במשק, הם מעסיקים כ-260 אלף עובדים וכוללים כ-58 אלף עצמאים ו-22 אלף חברות.

ענפים אלו סובלים מחוסר וודאות בשל העובדה שטרם פורסם מתווה לחזרתם לפעילות. חוסר הוודאות מוביל לכך שהם מתקשים לקבל הלוואות על מנת להמשיך ולשלם את ההוצאות הקבועות שלהם בהיותם סגורים, והם אינם יכולים לקבל החלטות עסקיות נבונות ולהתקשר עם לקוחות לביצוע עסקאות בעתיד שכן הם אינם יודעים מתי יחזרו לפעילות. על כן, חוסר הוודאות מוביל לפגיעה רבה בפעילות המשקית ופוגע ביכולת המשק לחזור לפעילות בצורה מיטבית.

המתווה המוצע לעניין ענפים אלו מתבסס הקריטריונים הבריאותיים כפי שפורטו בדו"ח לרבות היכולת להגביל את כמות הנכנסים, הימנעות מהתקהלויות, איתור מהיר של הנדרשים להיכנס לבידוד, והיכולת לשמור מרחק ולהימנע ממגע.