

אגף המבצעים
חטיבת תוה"ד
מרכז דדו
מטכ"לי: 0370-7646/7
סימוכין: 1219
ד' ניסן תש"ף
29 למרץ 2020



למידה ממבנים ארגוניים בטאיוואן ובסינגפור לצורך ההתמודדות המערכתית

עם מגפת הקורונה

(עדכני ל-29/03/2020)

הקדמה

1. מרבית מדינות העולם מצויות, בראייתנו, בעיצומו של השלב הראשון של התמודדות עם מגפת הקורונה, שלב 'הבלימה', במסגרתו הן ממוקדות בהתמודדות עם סכנת התפתחות המגפה למימדי "שיא" מתוך חוסר מוכנות.
2. מטרת מסמך זה הינה להציג מספר מקרי מבחן של מבנים ארגוניים של מדינות אשר מצליחות לעת עתה להתמודד בצורה מוצלחת עם המגפה. להבנתנו, ניתן ללמוד על מבנים ארגוניים אלה גם לצורך השלב השני של ההתמודדות המערכתית עם המגפה, שלב 'החיים בנוכחות' - התאוששות חלקית משיא ההתפשטות הראשונית וניסיון לחזור לתפקוד מדינתי מלא יותר. המקרים אשר יתוארו במסמך זה אמנם לא הוגדרו כמבנים ארגוניים ייעודיים לשלב השני ע"י מדינותיהן, אולם להערכתנו סביר, כי ישמשו לצורך כך בשל הצלחתן בהתמודדות עם השלב הראשון של המגפה.

3. מסר מרכזי - אנו רואים במבנים הארגוניים שהופעלו בטאיוואן ובסינגפור לצורך התמודדות עם המגפה משתנה חשוב ומרכזי בהצלחתן בכך עד כה. מבחינה זאת, הם מהווים מקרי מבחן מהם ניתן ללמוד גם לצורך ההשתנות הנדרשת בישראל.
4. בראייתנו, הלקח המרכזי שניתן ללמוד מכך הוא שקיומו של ארגון ייעודי ברמה הלאומית המוביל את כלל המאמצים המדינתיים (Whole of Government Approach) לטובת התמודדות עם המגפה והשלכותיה הינו חיוני הן לצורך בלימתה והן לצורך שיקום התפקוד המדינתי בשלב 'החיים בנוכחות'.
5. ארגונים אלה העמידו לרשות טאיוואן וסינגפור מנעד רחב של יכולות מדינתיות נחוצות - יכולות אכיפה וביצוע רחבות (מחוק וסדר ועד לוגיסטיקה), יכולות בתחום איסוף וניתוח מידע ב'זמן אמת' (לרבות יכולת ניתור בספיקה רחבה), יכולות הערכת מצב המשקללות היבטים הנוגעים לכל פעילות המשק ומרקם החיים האזרחי, יכולות בתחום ההסברה והמאבק בדיס-אינפורמציה ויכולות לוגיסטיקה המאפשרות רכש, אחסון, ניווד והפצה ברמה הלאומית. להבנתנו, ללא יכולות אלה, ספק אם היה בכוחן של המדינות להצליח בהתמודדות עם המגפה עד כה.



העמקה - האם ומה ניתן ללמוד ממבנים ארגוניים בטאיוואן ובסינגפור?¹

מוצב הבריאות הלאומי בטאיוואן

6. טאיוואן מזוהה מזה מספר חודשים כמדינה אשר מתמודדת עם המשבר בהצלחה יחסית, בין השאר, בעקבות קיומו של מבנה ארגוני ייעודי אשר אמון על ניהול המערכה המדינתית עם המגפה?²



חדר הערכת המצב של מוצב הבריאות הלאומי

7. הארגון, מוצב הבריאות הלאומי - National Health Command Center (NHCC) - הוקם ב-2004 בעקבות מגפת הסרס (SARS) והוא חלק מהמרכז הלאומי של טאיוואן להתמודדות עם אירועי משבר לאומיים.

8. מוצב הבריאות הלאומי מהווה גוף אחוד וריכוזי של קבלת החלטות ושל תיאום וסנכרון בין כלל הגופים הציבוריים הרלוונטיים ברמה המוניציפאלית והלאומית. שר הבריאות והרווחה של טאיוואן עומד בראשות המוצב³,

כולל גופי המטה שלו המתמחים בהתמודדות עם מגפות, בטרור ביולוגי ובמקרי חירום רפואיים⁴. בראשית המשבר הנוכחי עשו ראש ממשלת טאיוואן וסגנו מאמצים פומביים כדי להבהיר לרשות המבצעת, כי מדובר ב"מלחמה" ושעל הרשויות השונות לסנכרן ולתאם את פעולותיהם, דרך המוצב.

9. מבנה ודרכי פעולתו של המוצב נבנו בהתאם להנחיות הרשמיות של ארגון הבריאות העולמי⁵. המבנה הארגוני של המוצב נועד לאלכס לא יותר מ-100 איש וכולל מרכז תיאום לאומי ותאים ייעודים לצורך הערכת מצב, תקשורת והסברה, מידע וידע ומבצעים. המבנה נועד לאפשר, בראש ובראשונה, מהירות תגובה ויעילות בביצוע. חשיבות מיוחדת מקנה המוצב לאיסוף ואינטגרציה של מידע. כלל מקורות המידע הרשמיים מוזנים למרכז המידע של המוצב אשר 'מפעיל כוחות' על בסיס מידע מדויק ו-ביזמן אמתי, מעין לוחמה אפידמיולוגית מבוססת מודיעין. המידע זמין לכלל מקבלי ההחלטות בכל זמן ובכל מקום (פלפונים ומחשבים ניידים).

¹ מסמך מתבסס על עבודת מחקר ראשונית אשר בוצעה על ידי ראש המכון למחקר צבאי במרכז דדו, שמואל שמואל.

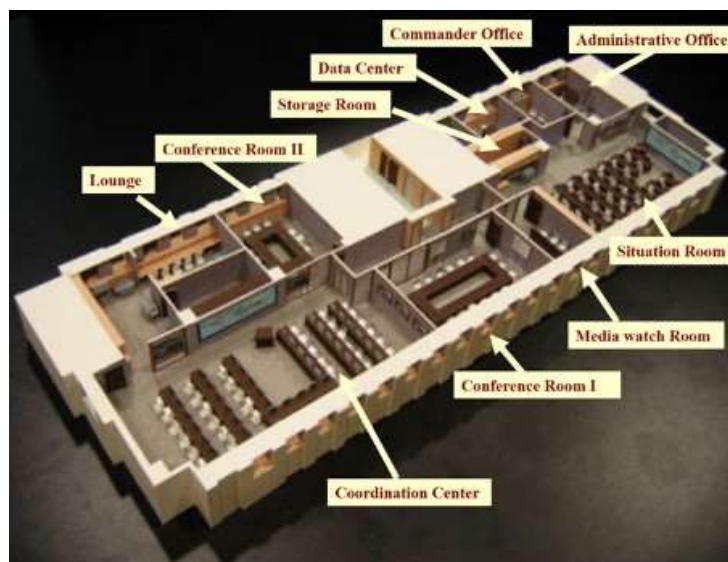
² https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2762689?guestAccessKey=2a3c6994-9e10-4a0b-9f32-cc2fb55b61a5&utm_source=For_The_Media&utm_medium=referral&utm_campaign=ftm_links&utm_content=fi&utm_term=030320#jvp200035r5; <https://healthpolicy.fsi.stanford.edu/news/how-taiwan-used-big-data-transparency-central-command-protect-its-people-coronavirus>

קיימות כמובן סיבות נוספות לסיפור הצלחה של טאיוואן ובכלל זאת שימוש נרחב ומבוזר בטכנולוגיות מידע, תרבות אזרחית של אחריות אישית וניסיון בהתמודדות עם משברים לאומיים כגון מגפות.

³ להבנתנו, הגורם העומד בראשות הגוף מתחלף בהתאם לנסיבות עימן מתמודד הארגון.

⁴ <https://www.cdc.gov.tw/En/Category/MPage/gL7-bARtHyNdrDq882pJ9Q>

⁵ <https://extranet.who.int/sph/joint-external-evaluation-tool-2nd-edition>



המבנה הארגוני של מוצב הבריאות הלאומי

10. בסמוך להודעתנו הרשמית של ארגון הבריאות העולמי (WHO) על המגפה, מוצב הבריאות הלאומי הופעל והחל בתיאום בין משרדי התחבורה, הכלכלה, החינוך והסביבה כדי לגבש ולממש תוכנית מקיפה להתמודדות עם המגפה במדינה. כך, בנסיבות הנוכחית, כלל משרדי הממשלה פועלים בהתאם להנחיותיו, לרבות מדיניות סגירת גבולות, ייצור וחלוקת מסכות מגן, ניוד משאבים רפואיים בתוך המדינה, הסדרת מאפייני פעילות בתי חולים, הסברה ומאבק בדיס-אינפורמציה ופייק-ניוז, והנחיות לתלמידי מערכת החינוך ועוד. תוך פרק זמן קצר מהפעלתו המוצב פרסם רשימה (מתעדכנת) 124 פקודות לביצוע, שפורסמו גם באינטרנט⁶, אשר כללו הנחיות מפורטות ומפורשות בתחומים אלה. הנחיותיו יצרו וודאות למקבלי החלטות ולגורמי הביצוע השונים וחשוב מכל, לציבור הרחב שנערך ופעל בהתאם.

11. כך למשל נראה שממשלת טאיוואן נמנעה מסגירה מוחלטת של המדינה עד שלבים מתקדמים מאוד במשבר העולמי. צעדיה היו מדודים והדרגתיים וכללו בעיקר ניסיון להגביל כניסה של גורמים נושאי מחלות למדינה ולבודדם בתוך המדינה. בנוסף, ממשלת טאיוואן לא הפעילה מערך בדיקות מקיף,

6

https://cdn.jamanetwork.com/ama/content_public/journal/jama/0/jvp200035supp1_prod.pdf?Expires=2147483647&Signature=bIZCLS7ZLWTJd~U~H40JgiEGdFb3ggVUJpBvJ7KdANK7HgK1zaj4uWHVqweGym1nWfO~nXt9Y5i1vX79pF7zjjqfzmJAY3udTdpVVZQe07xnQIPcBMXLwZ5XjgTO8yKFXVlpxsXhrmOu8sGSpKiEmQ86ZCKfOTar7fMAGmUCtjiYVFwf31K3REWAA-r3hZyoZpqz3QKpVgpsRpF9fv9thQCq0~yvbvRKTH4PcoB~CZgmXH7rpVb6bILXQn5zBCphf6pyLAa4zlebUEKfCdCYdSdi9LeIEUsesqsYpNWgHJcr4K1LCOhFlst0RHQz-vZ7l-OvrX~5jel6zjituDQziQ_&Key-Pair-Id=APKAIE5G5CRDK6RD3PGA



אלא בדקה גורמים חשודים בלבד. עם התפשטות המגיפה למדינות אירופה וארה"ב, נעשו מאמצים בדיקה "רטרואקטיביים" כדי לזהות נוסעים שכבר נכנסו למדינה שעשויים לשאת את הנגיף. כלי נוסף בו ממשלת טאיוואן עשתה שימוש נרחב הוא מעקב בריאות עצמי. כלי זה, שהוטל כחובה הן על אזרחים טאיוואנים והן על אזרחים זרים הנכנסים לטאיוואן כלל מספר גורמים: שמירה על הגיינה אישית והימנעות מנגיעה בפנים; תיעוד חום הגוף ופעילות האדם פעמיים ביום (בוקר וערב) בטבלה; הימנעות ממקומות ציבוריים גם בהיעדר תסמינים וחבישת מסיכה בציבור; הודעה לרשויות והגעה לטיפול רפאי עם כל המידע המתועד ומידע רלוונטי אחר (מגע עם אנשים, נסיעות, מגורים, חשיפה במסגרת העבודה, אנשים במעגלים הקרובים עם תסמינים דומים) אם הופיעו תסמינים. בזמן מחלה הונחו אזרחי טאיוואן להימנע מלהגיע לבתי חולים ולמרכזים רפואיים בהיעדר צורך ממשי, אלא להודיע לרשויות על מנת שיוכלו להיבדק, לנוח בבית בזמן המחלה, לחבוש מסיכה בפניה לרופא או לאנשים בריאים ולהתרחק עד כדי מטר אחד מאנשים אחרים הבאים עם החולה במגע.

כוח משימה בין-משרדי בסינגפור

12. **בדומה לטאיוואן, גם בסינגפור הופעל בסמוך לפריצת מגפת הקורונה, ארגון ייעודי למאבק במגפה.** בסינגפור, המדובר בכוח משימה בין-משרדי⁷ (Multi-ministry task force), בראשות משותפת של שר הבריאות והשר לפיתוח לאומי. בכוח המשימה חברים כלל השרים הרלוונטיים למאמץ הלאומי, לרבות שרי התחבורה, התקשורת, החינוך והמסחר. סגן ראש הממשלה מוגדר כיועץ לראשי כוח המשימה. ראשיתו של כוח המשימה ב-2003 בעקבות התפרצות מגפת הסרס והוא הופעל מחדש במהלך התפרצות מפגות ב-2006 וב-2016.

13. **פרשנים שונים מייחסים את הצלחתה היחסית של סינגפור עד כה להתמודד עם המגפה לפעילותו של כוח המשימה ולשיתוף הפעולה הרחב והמתמשך שלו הוא זוכה מצד כלל גופי הממשל הציבוריים הרלוונטיים וארגוני חברה אזרחית** (לרבות איגודים מקצועיים) **למאבק בקורונה**⁸. כלומר, הן בסינגפור והן בטאיוואן היו ארגונים אלה בראשות מערכת הבריאות וקיבלו גיבוי מלא מראשי הרשות המבצעת וזכו לשותפות מלאה מצד יתר משרדי הממשל וארגוני חברה אזרחית. כך למשל, הנחיות של המשרד יושמו מיידית לאחר פרסומן על ידי משרדי הממשלה השונים וגופי ביצוע ברמה המקומית (כולל כוחות ביטחון מקומיים) אשר בתורם פרסמו גם הם הנחיות מפורטות בנושא.

⁷ <https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/default-document-library/multi-ministry-taskforce-on-wuhan-coronavirus-and-tor---final.pdf>

⁸ <https://www.statnews.com/2020/03/23/singapore-teach-united-states-about-covid-19-response/>



מסיבת עיתונאים משותפת של נציגי כוח המשימה הבין משרדי

14. מבין הצעדים בה נקט כוח המשימה הבין משרדי ושסייעו להתמודדות המוצלחת של סינגפור - הגבלת הכניסה מסין והשמת המגיעים משם בחופשה כפויה או בידוד בית; סגירת גבולות (למעט עם מלזיה); ריבוי הנחיות פומביות לאוכלוסייה; פיצוי ישיר למעסיקים ולעובדים; חקיקת תקנות מחמירות יותר לגבי אוכלוסיות בסיכון; העברת סיוע כלכלי ישיר למעסיקים ועובדים; מיקוד בדיקות למקרים אשר נחשדים כחולים בשל סימפטומים מובהקים.