



# גורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם התפרצות מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור

כתיבה: ד"ר רוני בלנק | אישור: שלי לוי, ראש צוות

תאריך: כ"ט אייר תשפ"א, 11 מאי 2021

מבט משווה

## תוכן עניינים

1	תמצית	1
4	מבוא	4
5	1. תקנות הבריאות הבין-לאומיות של ארגון הבריאות העולמי	5
9	2. ישראל	9
9	2.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום	9
10	2.2 גופים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם מצבי חירום	10
11	2.2.1 משק לשעת חירום (מל"ח)	11
12	2.2.2 רשות החירום הלאומית (רח"ל)	12
15	2.2.3 פיקוד העורף (פקע"ר)	15
15	2.2.4 משרד הבריאות	15
17	2.2.5 גופים נוספים שפעלו במשבר הקורונה	17
21	2.3 תוכניות להתמודדות עם מגפות	21
23	3. דרום קוריאה (הרפובליקה הדמוקרטית של קוריאה)	23
25	3.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום	25
27	3.2 גוף מתכלל	27
30	3.3 מערכת ההתראה על סיכונים	30
32	4. ניו זילנד	32
32	4.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום	32
35	4.2 גוף מתכלל	35
41	4.3 מודל רמות ההתראה ויישומו בראשית המשבר	41
43	5. סינגפור	43

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת העשרים ושלוש, עפר שלח, ועניינו הגורמים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם מגפות מדבקות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור, וכן מוצג בו מידע על המצב בישראל.

- מדינות עשויות להתמודד עם מצבי חירום שונים, לדוגמה רעידות אדמה, מלחמות והתפרצויות של מחלות מדבקות. מצבים אלה מצריכים היערכות רוחבית, לדוגמה תיאום התגובה בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, וכן היערכות לסיכונים מוגדרים הדורשים מענה ייחודי, לדוגמה יצירת מערך חקירות אפידמיולוגיות לצורך ההתמודדות עם מחלה מדבקה.

- במסמך זה מוצגות שלוש מדינות מאזור מערב האוקיינוס השקט שערכו שינויים באופן התמודדותן עם מגפות כחלק מהפקת לקחים מהתמודדויות עם מגפות קודמות ועם מצבי חירום נוספים: דרום קוריאה, ניו זילנד וסינגפור. כמו כן בחנו את המצב בישראל. **נדגיש כי לא ניתן להסיק ממדינות אלה על כלל המודלים הקיימים בעולם, וכי מדינות אלו לא נבחרו בשל יעילותם או אי-יעילותם של המודלים הנהוגים בהן ביחס למודלים אחרים. כמו כן, כפי שיוצג בהמשך המסמך ישנם פערים בין המערכים הפורמלים לבין היישום בפועל.**

- יש כמה מסגרות בין-לאומיות העוסקות בהתמודדות עם מגפות. במסמך זה התמקדנו בתקנות הבריאות הבין-לאומיות של 2005 שפירסם ארגון הבריאות העולמי כחלק מפעילותו למנוע ולצמצם את התפשטותן של מגפות ואת נזקיהן הבריאותיים. המדינות מדווחות לארגון הבריאות העולמי במסגרת תקנות אלו על היבטים שונים של מוכנות לחירום. **במסמך זה התמקדנו בסעיף 8 העוסק במערך הלאומי לבריאות בחירום. בשנת 2019 כ-10% מ-173 המדינות שדיווחו לארגון באותה שנה קיבלו בסעיף זה את הציון 100%, ובהן ישראל.** באשר למדינות בהם מתמקד מסמך זה, ניו-זילנד קיבלה אף היא את הציון 100%, בעוד דרום קוריאה וסינגפור קיבלו את הציון 80%.

- **דרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור** ההתמודדות עם מצבי חירום מוסדרת בחקיקה. בישראל ההתמודדות בחירום מוסדרת בחקיקה, כמו גם בהחלטות ממשלה ונהלים, אך **לדברי מבקר המדינה אין בישראל הסדרה שיטתית של ההתמודדות עם מצבי חירום.**

- **בניו זילנד, בדרום קוריאה ובסינגפור יש מנגנונים פורמליים היררכיים לניהול ההתמודדות עם מצבי חירום ולתיאום הפעולה בין הגורמים השונים.** בניו זילנד ובסינגפור יש מערך היררכי פורמלי שמטרתו לתאם את התגובה הכלל-ממשלתית בכל מצב חירום מתחילתו. בשתי המדינות מערך זה הוא בן שלוש דרגות (בסדר יורד): ועדת שרים הקובעת אסטרטגיה; ועדת פקידים בכירים המייעצת לוועדת השרים ומפקחת על היישום; ועדות מומחים וקבוצות עבודה בין משרדיות, כולל ועדה ייעודית לנושא משברי בריאות. נדגיש כי בניו זילנד ובסינגפור שלושת הדרגים במערך זה מעורבים בניהול המשבר באופן מתמשך מתחילתו. בדרום קוריאה, לעומת זאת, ישנו מערך היררכי הקובע אילו דרגים יהיו מעורבים בניהול כל אחת מרמות החירום, כאשר ככל שעולים ברמת החירום עולים בדרגים המעורבים בניהול המשבר.

- בישראל, החלטת ממשלה 4356 משנת 2005 קובעת בין השאר כי כאשר ארגון הבריאות העולמי מכריז על פנדמיה של שפעת, משרד הביטחון הוא האחראי על מתן מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני, בעוד משרד הבריאות הוא בעל האחריות הכוללת לניהול המשבר בהיבטים מקצועיים ורפואיים, ושאר משרדי הממשלה נדרשים לפתח נהלים בתחומם ולהציג אותם לאישור שר הביטחון. החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 משנת 2007

קבעה כי תוקם רשות חירום לאומית (רח"ל) וכי רשות זו תשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. בפועל, ההתמודדות עם משבר הקורונה בישראל הובלה בידי המטה לביטחון לאומי (המל"ל) ולדברי רח"ל הדרג המדיני החליט שלא להפעיל מנגנונים קיימים. בדיון שנערך בוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה ב-26 במרץ 2020 הסביר ראש המל"ל כי "צורת הניהול של האירוע הזה היא כך: גיבוש המדיניות על ידי הממשלה, בין בפורמט רחב ובין על פי הצוותים הייעודיים; הנחלת המדיניות לכל משרדי הממשלה מתבצעת על ידי המל"ל; התיאום, התכלול, השליטה על ידי המל"ל; הביצוע מבוצע".

- כמו כן, בישראל יש כמה גופים העוסקים במוכנות ובהתמודדות עם מצבי חירום, ובהם מערך משק לשעת חירום (מל"ח), רשות החירום הלאומית (רח"ל), פיקוד העורף ומשרד הבריאות. גבולות האחריות בין גופים אלה אינם חדים. אומנם יש מן המשותף בין חלק מגופים אלו לגופים מסוימים במדינות שסקרנו, אך **לא מצאנו בישראל מודל היררכי המוכוון לתמוך בתגובה הכלל-ממשלתית בדומה לנהוג בניו זילנד ובסינגפור.**

- תפקידו של משרד הבריאות בהובלת ההתמודדות הלאומית עם מגפה שונה בכל אחת מהמדינות. בדרום קוריאה מוביל את ההתמודדות עם מגפות המרכז לבקרת מחלות ולמניעתן, גוף שבראשית משבר הקורונה פעל בתוך משרד הבריאות, אך מאז הפך לעצמאי יותר. בסינגפור ובניו זילנד משרד הבריאות הוא המוביל את תכלול התגובה הממשלתית להתמודדות עם מגפה. עם זאת, בניו זילנד לאחר שמשרד הבריאות הוביל את ההתמודדות עם משבר הקורונה בתחילתו, בראשית מרץ 2020 הוחלט להקים צוות לתכלול התגובה הממשלתית ברמה הלאומית, שחבריו כללו בין השאר שני בעלי תפקידים בעלי סמכויות מיוחדות למצב חירום. סמכויותיהם של בעלי תפקידים אלו - מנכ"ל משרד הבריאות ומנהלת ההגנה האזרחית בסוכנות לניהול מצבי חירום - נותרו בידיהם ולא הוכפפו לראש הצוות. בדוח שבחן את אופן תכלול התגובה הראשונית נכתב כי שיתוף הפעולה בצוות נעשה במידה רבה "מתוך רצון טוב". בישראל כאמור נקבע בהחלטת ממשלה 4356 משנת 2005 כי משרד הביטחון אחראי על מתן מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני בעוד משרד הבריאות הוא בעל האחריות הכוללת לניהול המשבר בהיבטים מקצועיים ורפואיים.

- בניו זילנד לצד משרד הבריאות פעלה הסוכנות הלאומית למצבי חירום. מעמד הסוכנות וסמכויותיו של בעל תפקיד מסוים בה (מנהל תחום ההגנה האזרחית) נקבעו בחקיקה, וייעודה דומה במידה מסוימת לייעודה של רח"ל בישראל. עם זאת, בישראל מעמדה של רח"ל מוסדר באמצעות החלטות ממשלה ומאז הקמתה מעמדה וסמכויותיה שנויים במחלוקת. יתרה מכך, בשנת 2009 הוחלט במסגרת החלטת ממשלה לשלב את מל"ח ברח"ל, אולם רח"ל מסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בשנים האחרונות הועברו חלק מסמכויות מל"ח לפיקוד העורף והדבר אינו מאפשר לה לממש את אחריותה כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה 4356. נעיר כי בשנת 2015 מצא מבקר המדינה כי לא ניתנו לרח"ל הסמכויות הנדרשות כדי לממש את תפקידיה.

- **עולה השאלה האם יש צורך ביצירת גוף לאומי לתכלול ההתמודדות עם מגפות בישראל. מהמענים שקיבלנו עולה כי הדעות חלוקות:** משרד הבריאות מסר לנו כי להערכתו יש צורך ביצירת גוף לאומי לתכלול ההתמודדות עם מגפות, בראשות משרד הבריאות ובסיוע של גופים נוספים ובראשם גופי מערכת הביטחון והמל"ל. לעומת זאת המל"ל ורח"ל מסרו לנו כי אין צורך ביצירת גוף מתכלל מעין זה אלא בחיזוק המנגנונים הקיימים ולדברי רח"ל "יש די והותר גופים".

- בשלוש המדינות שסקרנו הוגדרו רמות התראה, כלומר רמות חירום. בדרום קוריאה יש 4 רמות התראה גנריות המשמשות אותה למשברים שונים, לדוגמה רעידות אדמה, טייפונים ומגפות, ועלייה ברמות ההתראה משמעותה עלייה בדרגים המעורבים בניהול המשבר. לעומת זאת, בסינגפור ובניו זילנד נעשה שימוש ברמות התראה שמשמעותן הנחיות להתנהלות הציבור והגבלות על חיי היום-יום (4 רמות בכל מדינה). בניו זילנד מדובר ברמות התראה ייעודיות שעוצבו במיוחד להתמודדות עם מגפת הקורונה ובסינגפור ברמות התראה גנריות שעוצבו מראש להתמודדות עם כלל המגפות.
- בשלוש המדינות שסקרנו יש תכניות אב להתמודדות עם מגפות. בניו זילנד מוטל על השר לניהול בחירום להכין אסטרטגיה לאומית לניהול הגנה אזרחית בחירום ולעדכנה מדי חמש שנים לכל הפחות, והמושל הכללי של ניו זילנד יכול בתנאים מסוימים לייצר תכנית להגנה אזרחית במצבי חירום. כמו כן יש לגופים ממשלתיים תכניות ייעודיות ובהן תכנית של משרד הבריאות להתמודדות עם מגפת שפעת. בדרום קוריאה יש חקיקה המחייבת את המשרד לענייני פנים ובטיחות להכין ולעדכן מדי חמש שנים תכנית אב כללית לסיכונים, וגופים ממשלתיים אחרים צריכים להכין תכניות מוגדרות לאור התכנית הלאומית. בנוסף, על משרד הבריאות והרווחה להכין ולעדכן מדי חמש שנים תכנית העוסקת במגפות. בסינגפור יש תוכנית להתמודדות עם שפעת פנדמית שכתב משרד הבריאות, אך לא ידוע לנו באיזו תדירות יש לעדכנה.
- בישראל יש כמה תוכניות ותרחישים שעוסקים בהתמודדות עם מגפות. באתר משרד הבריאות מופיעים בין השאר תכנית למוכנות מערכת הבריאות לשפעת פנדמית משנת 2007 ונוהל להתמודדות עם שפעת פנדמית מאותה שנה. עוזר שר הביטחון הכין בשנים 2005-2008 את תכנית 'נחשול בריא', שעודכנה לאחרונה בשנת 2018 ומשרד הבריאות מסר לנו שתכנית נחשול בריא משותפת לרח"ל, למשרד הביטחון ולמשרד הבריאות. ב-5 ביוני 2016 אישר הקבינט את תרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל, שהתייחס לאיומים שונים לרבות מגפת שפעת. עם זאת, לא ידועה לנו הזיקה בין תכניות אלו, האם יש חובה לעדכןן ומהי מידת יישומן. לפי מבקר המדינה תרחיש הייחוס הוא חלק מהבסיס להכנת תכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום. נציין כי בנובמבר 2018 התקיים משחק מנהלים של תרחיש הייחוס לפנדמיה של שפעת, ולפי דברי ראש רח"ל דאז בסיכום משחק המנהלים נכתב כי למשרד הבריאות יש 'כשירות נמוכה מאוד עד לא קיימת'.
- מהסקירה עולה כי במדינות שנבחנו היו מנגנונים מוסדרים להתמודדות עם מצבי חירום ועם מגפות בפרט, אך לא ידוע לנו עד כמה מנגנונים אלו יושמו בפועל ובאיזו מידה של הצלחה. נוסף על כך, בכל המדינות שסקרנו היו התפתחויות תוך כדי התמודדות עם מגפת הקורונה שחייבו שינויים. לדוגמה, בכל המדינות התבצעו שינויי חקיקה תוך כדי משבר הקורונה ובניו זילנד התבצעו כמה ארגונים מחדש של אופן תכלול התגובה הכלל-ממשלתית, כולל מינוי של פרויקטור. כך היה גם בישראל לדוגמה, המל"ל מסר לנו כי הקורונה היא אירוע חירום לאומי שמצריך שימוש במנגנונים קיימים תוך התאמות והפקת לקחים, וככל שהאירוע התרחב היה צורך במינוי פרויקטור ייעודי לנושא ומשרד הבריאות מסר לנו כי הוחלט שרשות האשפוז העליונה אינה מתאימה לניהול האירוע וניהול זה הועבר לידי המשל"ט (מרכז שליטה) הלאומי. כלומר, **המנגנונים הקיימים בישראל כמו גם במדינות אחרות נדרשו לגלות גמישות ולעצב פתרונות חדשים תוך כדי ההתמודדות עם מגפת הקורונה.**

## מבוא

מדינות עשויות להתמודד עם אסונות ומצבי חירום הנובעים מנסיבות שונות, כגון: מלחמות, מגפות, רעידות אדמה, מתקפות טרור, שיטפונות, כשלים טכנולוגיים רחבי היקף ועוד. ההתמודדות עם אתגרים אלה מצריכה היערכות רוחבית, לדוגמה בניית המוכנות למצבי חירום, הערכה וניטור של סיכונים, תיאום התגובה בין גופים ממשלתיים ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ותיווך הסיכונים לציבור. לצד זאת, יש צורך בהיערכות לסיכונים מוגדרים הדורשים מענה ייחודי. לדוגמה, ההתמודדות עם מגפות מזמנת אתגרים ייחודיים, כגון אכיפה של הסגר או בידוד, אספקה ותעדוף של ציוד רפואי (מכונות הנשמה או ציוד מגן), ביצוע בדיקות בקנה מידה גדול ועוד.

ההתמודדות עם אסונות, לרבות מגפות, פועלת לעיתים כזרז לרפורמות במערכי ההכנה לחירום, ברמה הבין-לאומית כמו גם ברמה הלאומית.<sup>1</sup> כך, בשנים האחרונות היו כמה התפרצויות של מגפות במקומות שונים, לדוגמה מגפת הסארס (SARS) בשנת 2003, שלפי ארגון הבריאות העולמי תרמה לאימוצן של תקנות הבריאות הבין-לאומיות של 2005 ([פרק 1](#)), או מגפת שפעת החזירים בשנת 2009, שהשפיעה על מערכי החירום בשלוש המדינות שיוצגו במסמך זה.

**במסמך זה מוצגים ההסדרים להתמודדות עם מגפות הנהוגים ברפובליקה הדמוקרטית של קוריאה (דרום קוריאה), בניו זילנד ובסינגפור.** מדינות אלו נבחרו בעקבות בקשת מבקש המסמך ללמוד על מדינות באזור מערב האוקיינוס השקט (Western Pacific Region) שערכו שינויים בהסדרים להתמודדות במצבי חירום כתוצאה מהתמודדות עם מגפות קודמות או כתוצאה מאיום ממשי של מגפות ממדינות שכנות. שלוש מדינות אלה משתייכות למדינות אזור מערב האוקיינוס השקט של ארגון הבריאות העולמי, מקום מושבם של מעל 1.9 מיליארד בני אדם ו"נקודה חמה" (hot Spot) להתפרצותן והעברתן של מחלות מדבקות, שכן שלדברי הארגון שתיים מתוך ארבע השפעות הפנדמיות האחרונות (הסארס והקורונה שפרצו שתיהן בסין) פרצו באזור זה.<sup>2</sup> בשלוש המדינות המוצגות במסמך זה ישנם הסדרים שעודכנו בתגובה למגפות קודמות ואף במהלך משבר הקורונה, והן נבחרו בין השאר על בסיס נגישות למידע מעודכן ומפורט בשפה האנגלית (לעומת לדוגמה טיוואן או הונג קונג שלגביהן לא עלה בידנו למצוא מידע מספק). עם זאת, **נדגיש כי לא ניתן להסיק ממדינות אלה על כלל המודלים הקיימים בעולם, והבחירה במדינות אלו לא נבחרו בשל יעילותם או אי-יעילותם ביחס למודלים אחרים.** נוסף על מדינות אלה, הצגנו את ההסדרים הקיימים בישראל ([פרק 2](#)).

ההתמודדות עם אסונות ומצבי חירום מציבה בפני המדינות אתגרים שונים. התמודדות זו משמשת לעיתים כזרז לרפורמות במערכי החירום

במסמך הנוכחי הצגנו את ההסדרים הנהוגים להתמודדות עם מגפות בדרום קוריאה, בניו זילנד ובסינגפור, שלוש מדינות שעדכנו הסדרים אלו בתגובה למגפות קודמות. כמו כן מוצגים ההסדרים הנהוגים בישראל

אי אפשר להסיק מסקירה זו על כלל סוגי המודלים הקיימים בעולם או על יעילותו של מודל זה או אחר

<sup>1</sup> For example, US Centers of Disease Control and Prevention, [SARS Basics Fact Sheet](#), updated: December 6<sup>th</sup> 2017, accessed: January 14<sup>th</sup> 2020; Singapore Ministry of Health, [Being prepared for a pandemic](#), December 27<sup>th</sup> 2019.

<sup>2</sup> World Health Organization, [Coronavirus outbreak shows Asia needs to step up infection preparation](#), January 15<sup>th</sup> 2021.

לגבי כל מדינה הצגנו את המסגרת החוקית בבסיס פעולת הגופים המתכללים את ההתמודדות עם מגפות, התפקידים והסמכויות של גופים אלו ומי מאיישם. **המסמך אינו מתמקד בסקירת החקיקה וההסדרים החוקיים הנוגעים למצבי חירום בכל מדינה, אלא מציין מהם החוקים שכל אחת מהמדינות הציגה כחוקים שמכוחם פועלים הגופים המתכללים.** כמו כן, **המסמך אינו מתמקד בתכלול התגובה למגפת הקורונה או ביעילות הצעדים שננקטו לצורך ההתמודדות עם מגפת הקורונה, ואנו מציגים דוגמאות ממשבר הקורונה לשם המחשה בלבד.**

**יש לתת את הדעת לכך שמבנה המערך להתמודדות עם אסונות, מצבי חירום והתפרצות מגפות כמו גם אופן פעילותו מושפעים מגורמים שונים, ובהם הנסיבות הפוליטיות והארגוניות המקומיות, מאפיינים הפיזיים של המדינה כגון היקף השטח, היקף האוכלוסייה ואופן פיזור ועוד.** לדוגמה, יש הסבורים שלסינגפור "יתרון סמכותני", כלומר הריכוז הגבוה של הכוח הפוליטי במדינה בידי מפלגה אחת<sup>3</sup> מקל על תהליכי קבלת ההחלטות ומבטיח את שיתוף הפעולה של האוכלוסייה,<sup>4</sup> נוסף על כך שסינגפור היא מדינת אי קטנה ואורבנית ולכן קל יחסית לשלטון לנטר את פעילות האוכלוסייה.<sup>5</sup> עם זאת, **מסמך זה אינו בוחן את השפעת גורמים אלו על מבנה המערך הקיים בכל מדינה או על אופן פעולתו.**

בפרק הבא נדון בתקנות הבריאות הבין-לאומיות של שנת 2005 שפרסם ארגון הבריאות העולמי, שמטרתיהן בין השאר מניעת ההתפשטות של מגפות וצמצום השפעתן, ובדיווח של ישראל לארגון הבריאות העולמי במסגרת תקנות אלו. לאחר מכן נציג את המידע שבידנו על מערך החירום בישראל, ובהמשך נציג את דרום קוריאה (פרק 3), ניו זילנד (פרק 4) וסינגפור (פרק 5).

## 1. תקנות הבריאות הבין-לאומיות של ארגון הבריאות העולמי

אחת מהמשימות העיקריות של ארגון הבריאות העולמי היא מניעת התפשטותן של מחלות מדבקות וצמצום הנזקים הנגרמים כתוצאה מהתפשטותן. הארגון נוקט בצעדים שונים לצורך כך ובהם פרסום מדריכים העוסקים בהיבטים הטכניים והאתיים של ניהול מגפות, עידוד שיתוף פעולה בין מדינות, ופרסום **תקנות הבריאות הבין-לאומיות** (International Health Regulations), שהותקנו על-ידי הארגון בשנת 2005.<sup>6</sup> לפי ארגון הבריאות העולמי, התקנות

<sup>3</sup> מפלגת השלטון במדינה לא התחלפה מאז 1959. ראו:

U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Right and Labor, [2019 Country Reports on Human Rights Practices: Singapore](#), n.d., accessed: January 31<sup>st</sup> 2020.

<sup>4</sup> Matthew M. Kavanagh and Renu Singh, "[Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective](#)", *Journal of Health Politics Policy and Law* 45(6), December 1<sup>st</sup> 2020.

<sup>5</sup> J. J. Woo, "[Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic](#)", *Policy and Society* 39, 2020, pp. 345-362.

<sup>6</sup> לפי ארגון הבריאות העולמי, שורשי התקנות נעוצים במגפות באירופה של המאה ה-19. התקנות של 2005, שאימוצן הושפע כאמור גם ממגפת הסארס של 2003, הן גרסה מאוחרת של תקנות הסניטציה הבינלאומיות של 1951. יש הסכמים בין-לאומיים נוספים העוסקים באסונות, לדוגמה מסגרת סנדאי לצמצום הסיכון מאסונות (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) של האו"ם העוסקת

המסמך אינו עוסק ביעילות התגובה למשבר הקורונה או כיצד השפיעו נסיבות פוליטיות, ארגוניות ותרבותיות על התפתחותם של מערכי המוכנות לחירום

ארגון הבריאות העולמי פועל למניעה ולצמצום הנזק ממגפות מדבקות בדרכים שונות, וביניהן פרסום תקנות הבריאות הבין-לאומיות של 2005

אומצו בידי כל 194 המדינות החברות בארגון, וברוב המדינות, כולל ישראל, הן נכנסו לתוקף ב-15 ביוני 2007.<sup>7</sup> עם זאת, בדוח של מחלקת המחקר של הקונגרס האמריקני נטען כי במדינות רבות יישום התקנות איטי ואינו עקבי.<sup>8</sup>

מטרתן של התקנות למנוע, להגן, לנטר ולספק מענה לבריאות הציבור במקרה של התפשטות בין-לאומית של מחלות, תוך הימנעות מפגיעה שלא לצורך בתנועה ובמסחר הבין-לאומי.<sup>9</sup> בניגוד לגרסאות קודמות שהתמקדו ברשימה מוגבלת של מחלות,<sup>10</sup> התקנות מ-2005 נקטו גישה מרחיבה הכוללת את כל האיזמים לבריאות הציבור, לדוגמה סיכונים כימיים או רדיואקטיביים. התקנות כוללות נושאים שונים, ובהם התנאים להכרזה על מגפה, מחויבות המדינות להודיע לארגון הבריאות העולמי על גילוי מחלות, והיבטים שונים של מוכנות המדינות לחירום, לרבות ההסדרים הקיימים לתכלול תגובת המדינה למצבי חירום בריאותיים שבהם נתמקד במסמך זה. ארגון הבריאות העולמי עוקב אחרי יישום תקנות הבריאות הבין-לאומיות משנת 2005 באמצעות ארבעה כלים: דיווח עצמי של המדינות, בקורות וולונטריות של הארגון,<sup>11</sup> תרגולים (simulations) ותחקירים (after reviews). במסגרת הדיווח העצמי פיתח הארגון שאלון בן 13 סעיפים העוסקים

תקנות הבריאות הבין-לאומיות (2005) נועדו למנוע, להגן, לנטר ולספק מענה לבריאות הציבור במקרה של התפשטות בין-לאומית של מחלות, תוך הימנעות מפגיעה שלא לצורך בתנועה ובמסחר הבין-לאומי

ארגון הבריאות העולמי עוקב אחרי יישום תקנות הבריאות הבין-לאומיות (2005) באמצעים שונים ובהם באמצעות שאלון לדיווח עצמי של המדינות

באסונות טבע, לרבות התפרצות מגפות, באסונות מעשי ידי אדם כגון מתקפת סייבר, ובאסונות כתוצאה משינויי אקלים. ראו: משרד הבינוי והשיכון, **יישום יעד 11 בישראל: אתגרים ומבט לעתיד**, פרסום: 10 באפריל 2019.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction, [What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction?](#), n.d., accessed: February 8<sup>th</sup> 2021; World Health Organization, [International Health Regulations enter into force](#), June 14<sup>th</sup> 2017 and [Frequently asked questions about the International Health Regulations \(2005\)](#), n.d., accessed: February 8<sup>th</sup> 2021; Jon Kim Andrus, Ximena Aguilera, Otavio Oliva and Sylvain Aldighieri, "Global health security and the International Health Regulations", *BMC Public Health* 10; Lawrence Gostin and Rebecca Katz, [The International Health Regulations: The Governing Framework for Global Health Security](#), *The Milbank Quarterly* 94, 2, 2016, pp. 264-313.

<sup>7</sup> במקרים ספורים התקנות אושרו בתאריך מאוחר יותר, לדוגמה הודו ב-8 באוגוסט 2007. ליכטשנטיין ומדינת הוותיקן (הכס הקדוש), The Holy See אינן חברות בארגון הבריאות העולמי אך אימצו גם הן את התקנות. ראו:

Lawrence O. Gostin and Rebecca Katz, [The International Health Regulations: The Governing Framework for Global Health Security](#), *The Milbank Quarterly* 94, 2, 2016, pp. 264-313.

<sup>8</sup> הדוח האמור דן ביוזמה שקידמה ארצות הברית לעידוד מדינות ליישום התקנות.

Tiaji Salaam-Blayther, [The Global Health Security Agenda \(2014-2019\) and International Health Regulations \(2005\)](#), Congressional Research Service, updated: December 19<sup>th</sup> 2021.

<sup>9</sup> "to prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade". World Health Organization, [Ten things you need to do to implement the International Health Regulations](#), updated: May 26<sup>th</sup> 2014, accessed: January 29<sup>th</sup> 2021.

<sup>10</sup> בשנת 1981 היו רק שלוש מחלות ברשימה- כולרה, דבר וקדחת צהובה.

World Health Organization, [International Health Regulations \(IHR\), Background](#), n.d., accessed: April 26<sup>th</sup> 2021.

<sup>11</sup> חברי הצוות הבודק כוללים נציגים של ארגון הבריאות העולמי, עובדי ממשלה ממדינות אחרות, נציגי מגזר שלישי ועוד. לדוגמה, ראו: World Health Organization, [Joint external evaluation of IHR core capacities of New Zealand: mission report: 26-30 November 2018](#), 2019, p. 68.



בנושאים שונים, לדוגמה חקיקה ומימון של מוכנות למשברים, בטיחות מזון וניטור סיכונים.<sup>12</sup> המדינה משיבה על כל אחד מסעיפים אלה ובהתאם לתשובותיה נקבע הציון שניתן לה.<sup>13</sup>

**בהקשר הנוכחי נפרט על סעיף 8 העוסק במערך הלאומי לבריאות בחירום** (National Health Emergency Framework), הכולל שלושה מדדים:<sup>14</sup>

1. תכנון המוכנות לחירום ומנגנוני תגובה: מדד זה בוחן בין השאר את קיומן של תכניות העוסקות במוכנות לחירום וקיומו של 'פרופיל סיכון בריאותי' ברמה הלאומית והמקומית, ובתוך כך האם תכניות אלו חוצות מגזרים (רב-סקטוריאליות) והאם הן נבחנות ומעודכנות.

2. ניהול תגובות במצבי חירום בריאותיים: מדד זה בוחן האם יש במדינה מנגנון לתיאום תגובת מערכת הבריאות בחירום, לדוגמה חדר מצב לאומי או ועדה ייעודית, והאם קיים מערך של פרוטוקולים המנחים גופים ממשלתיים, חברות מסחריות וארגוני מגזר שלישי כיצד להגיב בצורה מתואמת. כמו כן בוחן מרכיב זה האם גופים אלו מקושרים למרכז פעולות חירום לאומי, האם יש מרכזי חירום ברמה המקומית, והאם מנגנון התגובה הכולל נבחן ומעודכן.<sup>15</sup>

3. גיוס וניהול משאבים במקרי חירום: מדד זה בוחן האם יש רשימות מלאי ומפות של המשאבים הקיימים במערכת הבריאות לצורך תגובה במצבי חירום, ברמה הלאומית והמקומית, האם יש מנגנון לקבלה או למתן של סיוע בין-לאומי, האם יש מנגנונים המבטיחים את הנגישות למשאבים הנדרשים והאם המנגנונים האמורים נבחנים ומעודכנים.

כאמור, זהו השאלון שמטרתו דיווח עצמי של המדינות לארגון הבריאות העולמי. על בסיס תשובותיה על מרכיביו השונים של סעיף 8 קיבלה ישראל בשנים 2018 ו-2019 את הציון 100%, הן ברמת הסעיף כולו והן בכל אחד ממרכיביו.<sup>16</sup>

**בהקשר הנוכחי התמקדנו בסעיף 8 בשאלון לדיווח עצמי, העוסק במערך הלאומי לבריאות בחירום**

**בשנים 2018 ו-2019 קיבלה ישראל ציון של 100% בסעיף 8 בשאלון של ארגון הבריאות העולמי**

**בשנת 2019 כ-10% מכלל המדינות שדיווחו לארגון הבריאות דיווחו על רמת מוכנות של 100%, לרבות ישראל**

<sup>12</sup> להלן 13 הסעיפים המרכזיים המופיעים בשאלון: חקיקה ומימון (לדוגמה קיומה של חקיקה העוסקת בזיהום רדיואקטיבי); תיאום בין גורמים שונים המעורבים בנושא המוכנות לחירום וקיומו של מוקד ידע מקומי כאיש קשר עם ארגון הבריאות העולמי (IHR Focal Point); אירועים זואונוטיים וממשק אדם-חיה; בטיחות מזון; מעבדות; ניטור סיכונים; כוח אדם; מערך לאומי לבריאות בחירום; מתן שירותי בריאות; תקשורת סיכונים (risk communication); נקודות כניסה למדינה; אירועים כימיים; אירועים רדיואקטיביים.

World Health Organization, [State party self-assessment annual reporting tool](#), 2018.

<sup>13</sup> כל סעיף כולל 1-3 מדדים המוצגים כשאלות מרובות בחירה (מבחן אמריקני). הציון בכל מדד מחושב כאחוז על הציר שבין 1-5, לדוגמה אם מדינה מסוימת סימנה שהיא ברמה 3 במדד מסוים רמת המדד תחושב כ- $100 \times \frac{3}{5} = 60\%$ . הציון בכל סעיף הוא ממוצע ציוני המדדים. World Health Organization, Global Health Observatory, [Average of 13 International Health Regulations core capacity scores, SPAR version](#), n.d., accessed: March 14<sup>th</sup> 2021.

<sup>14</sup> World Health Organization, [State party self-assessment annual reporting tool](#), 2018, pp. 18-19.

<sup>15</sup> לפי ארגון הבריאות העולמי, המושג מרכז פעולה לבריאות הציבור במצב חירום (public health emergency operations center) מתייחס למיקום פיזי או וירטואלי שבו עובדים ייעודיים לנושא מתכנסים כדי לתאם את המידע המבצעי והמשאבים הדרושים לתגובה אסטרטגית כלפי איומים על בריאות הציבור.

World Health Organization, [Public Health Emergency Operations Centre Network \(EOC-NET\)](#), n.d., accessed: January 29<sup>th</sup> 2021.

<sup>16</sup> World Health Organization [National Health Emergency Framework – Data by Country](#), updated: January 12<sup>th</sup> 2020, both accessed: March 14<sup>th</sup> 2021.

עולה השאלה היכן דורג ציונה של ישראל בסעיף זה בהשוואה לציון של מדינות אחרות. ישראל שייכת לאזור האירופי של ארגון הבריאות העולמי,<sup>17</sup> שבו הממוצע המשוקלל בסעיף 8 בשנת 2019 היה 74.18%<sup>18</sup> מבין 52 המדינות שדיווחו למשרד האירופי של ארגון הבריאות העולמי על סעיף 8 בשנת 2019,<sup>19</sup> 7 מדינות לרבות ישראל קיבלו ציון של 100% לשנת 2019.<sup>20</sup> ברמה העולמית, הציון הממוצע בסעיף 8 על בסיס 173 המדינות שדיווחו לארגון על ביצועיהן בשנת 2019 היה 63%, כאשר 17 מדינות, ובהן ישראל, קיבלו ציון 100%.<sup>21</sup> כלומר, **בשנת 2019 כ-13% מהמדינות באזור האירופי וכ-10% מהמדינות ברמה העולמית, ובהן ישראל, דיווחו על רמות מוכנות שהקנתה להן ציון 100% בסעיף 8**. נעיר כי הציון הממוצע בסעיף 8 בקרב מדינות המשתייכות לאזור מערב האוקיינוס השקט של ארגון הבריאות העולמי ודיווחו לו על שנת 2019 הוא 75.22%<sup>22</sup>.

שאלנו את משרד הבריאות מהו הבסיס לציון שניתן לישראל בסעיף 8. לדברי המשרד הדרישות לקבלת ניקוד מקסימלי הן קיומה של תכנית רב-תחומית המבוססת על גישת כלל הסיכונים (all hazards),<sup>23</sup> על קיומם של מנגנון תגובה ותיאום לאירועי חירום בריאותיים ומערכת לניהול אירוע המקושרים למרכז הפעלה לאומי ונבחנים ומעודכנים באופן שוטף. המשרד הוסיף כי הדיווח מבוסס על עשרות פרמטרים המשוקללים על בסיס אלגוריתם שנבנה על ידי ארגון הבריאות העולמי, וכי "ישראל נחשבת בכל העולם כמדינה מובילה בתחום המוכנות לחירום".<sup>24</sup> עם זאת,

<sup>17</sup> יש באזור האירופאי של ארגון הבריאות העולמי 53 מדינות. ראו:

World Health Organization, About WHO, [Regional Office for Europe](#), n.d., and World Health Organization, Regional Office for Europe, [Countries](#), n.d., accessed: February 22<sup>nd</sup> 2021.

<sup>18</sup> לפי הדיווח המעודכן ל-3 בספטמבר 2020.

World Health Organization, [e-SPAR. IHR Score per capacity](#), Israel, 2019, accessed: May 11<sup>th</sup>, 2020.

<sup>19</sup> ליכטנשטיין אינה חברה בארגון הבריאות העולמי אך מדווחת לו במסגרת תקנות הבריאות הבין-לאומיות.

World Health Organization, [Countries](#), n.d., accessed: March 14<sup>th</sup> 2021.

<sup>20</sup> לפי הדיווח המעודכן ל-3 בספטמבר 2020. המדינות הן נורבגיה, דנמרק, מונקו, רוסיה, בריטניה וצפון אירלנד, ישראל ושווייץ.

<sup>21</sup> להלן כל המדינות שקיבלו ציון 100 בסעיף 8 לשנת 2019: נורבגיה, אוסטרליה, ארצות הברית, קטאר, שווייץ, מצרים, קנדה, בריטניה וצפון אירלנד, ישראל, קובה, מונקו, איחוד האמירויות, אל סלבדור, רוסיה, יפן, דרום קוריאה, ניו זילנד ודנמרק.

World Health Organization, e-SPAR, [Scores per Capacities & Indicators Year 2019 \(Updated on 03-09-2020\)](#).

<sup>22</sup> 17 מתוך 27 המדינות המשתייכות לאזור זה דיווחו לארגון הבריאות העולמי על ביצועיהן בשנת 2019: אוסטרליה, איי קוק, מיקרונזיה, ניו זילנד, ניואה (Niue), פלאו, פפואה-ניו-גינאה, קמבודיה, סין, יפן, לאוס, מלזיה, מונגוליה, הפיליפינים, דרום קוריאה, סינגפור ו-וייטנאם.

World Health Organization, e-SPAR, IHR Score per capacity WPRO 2019, updated: March 29<sup>th</sup> 2021, accessed: May 4<sup>th</sup> 2021.

<sup>23</sup> גישת כלל הסיכונים (all hazards) מניחה כי לעיתים קרובות סיכונים ממקורות שונים, לדוגמה סיכונים הנובעים מאסונות טבע או משלבים טכנולוגיים, מעמידים את מערכת הבריאות בפני אתגרים דומים. בהמשך לכך פעולות לצמצום הסיכון, לשיפור המוכנות ולשיפור יכולת התגובה מתבצעות על בסיס מודל דומה גם כאשר מדובר בסיכונים שונים.

World Health Organization, Health emergencies, [policy](#), n.d., accessed: February 22<sup>nd</sup> 2020.

<sup>24</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

מבקר המדינה וגורמים נוספים הצביעו כמה פעמים בשנים האחרונות על קשיים בהיערכות המדינה למצבי חירום בכלל ולמגפות בפרט, כפי שנפרט בהמשך.<sup>25</sup>

## 2. ישראל

גורמים שונים ובהם מבקר המדינה, ועדות הכנסת וחוקרים באקדמיה העלו בשנים האחרונות את הטענות כי אין בישראל הסדר חקיקתי מקיף העוסק בטיפול בעורף במצבי חירום וכי הטיפול בעורף מאופיין בפיצול הסמכות והאחריות בין גופים שונים.<sup>26</sup> בשנת 2020 קרא מבקר המדינה להסדיר את חלוקת הסמכות והאחריות בין משרד הבריאות למשרד הביטחון בהתמודדות עם מצבי חירום, לרבות עם מגפות.<sup>27</sup>

### 2.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום<sup>28</sup>

היבטים שונים של ההתמודדות עם מצבי חירום ואסונות המוניים בישראל מוסדרים בחקיקה, בתקנות, בהחלטות ממשלה ובתכניות ובנהלים שמפרסמים גופים שונים. בספרות כמו גם בשיחות שקיימנו עם מומחים בתחום צוינו כמה חוקים העוסקים בהתמודדות עם מצבי חירום ואסונות המוניים, ובהם:<sup>29</sup>

- [חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951](#) המסדיר את פעילות פיקוד העורף בתפקידו כשירות ההתגוננות האזרחית (הג"א);
- [פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#) מסדירה את תפקידי העיריות בחירום ובהם החובה לקיים ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) בראשות ראש הרשות. לפי משרד הפנים הרשות המקומית מוגדרת כ'מפעל חיוני' הנדרש להמשיך ולספק שירותים בחירום.<sup>30</sup>
- [פקודת המשטרה \[נוסח חדש\], תשל"א – 1971](#): הפרק השישי בפקודה עוסק באירוע חירום אזרחי. בין השאר נדונים בפרק זה הגדרת אירוע החירום האזרחי, האופן שבו הוא מוכרז,

<sup>25</sup> הכנסת ה-17, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח שני, [עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), פברואר 2007; מבקר המדינה, דוח מיוחד, [ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף](#), 9 בספטמבר 2015; עלי זלצברגר, שלמה מזרחי ורוברט נויפלד, [ממשבר הקורונה לעבר דוקטרינה ומסגרת רגולטורית להערכות והתמודדות עם מצבי חירום בישראל](#), נובמבר 2020; משרד המשפטים, [תזכיר חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו – 2016](#), 29 ביוני 2016.

<sup>26</sup> שם.

<sup>27</sup> מבקר המדינה, דוח מיוחד, [טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות](#), 23 במרץ 2020.

<sup>28</sup> אנו מודים לעידו בן יצחק, ממונה בכיר בצוות הייעוץ המשפטי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ולנועה בן שבת, היועצת המשפטית של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, על סיועם בפרק זה.

<sup>29</sup> רשות חירום לאומית, [תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום](#), אוקטובר 2003; מרכז השלטון המקומי, רשות חירום לאומית, פיקוד העורף ומשרד הפנים, [תיק האב להיערכות העירייה לחירום](#), ארעי, דצמבר 2015; פיקוד העורף ורשות חירום לאומית, הצעה להסדרת יחסי הגומלין בין פיקוד העורף לרשות החירום הלאומית (רחל) – גרסא 2.1, 2 באוגוסט 2015; מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שיחה, 8 במרץ 2021; עלי זלצברגר, מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום, אוניברסיטת חיפה, שיחה, 24 במרץ 2021; הכנסת ה-20, ישיבת ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לבחינת המוכנות בעורף, [בחינת הערכות הרשויות המקומיות לתרחישי חירום](#), פרוטוקול 33, 15 במאי 2018.

<sup>30</sup> משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018; המרכז לשלטון מקומי, רשות חירום לאומית, פיקוד העורף ומשרד הפנים, [מנחה למנהל אגף חירום ובטחון במטה החירום העירוני](#), אפריל 2019.

סמכויות המשטרה בנושא ותפקידה של הרשות המקומית, המוגדרת כ'גוף הצלה', קרי גוף שעזרתו נדרשת בשעת אירוע חירום אזרחי.<sup>31</sup>

- [פקודת בריאות העם מס' 40 לש' 1940](#) קובעת בין השאר כי לשר הבריאות הסמכות להכריז על מחלה מדבקת מסוכנת ומעניקה למנכ"ל משרד הבריאות סמכויות שונות בנושא זה ובהן הסמכות להעמיד לבדיקה רפואית אנשים החשודים כחולים, לקבוע תקנות בעניין בידוד, לתפוס על יסוד תשלום בניינים או קרקעות כדי להפכם לבתי חולים זמניים, קביעת הוראות לטיפול במתים, להעמיד להשגחה רפואית נוסעים מאזורים נגועים ועוד.
- כמו כן אפשר לציין חוקים רלוונטיים נוספים ובהם [חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז - 1967](#), המאפשר גיוס של כוח עבודה אזרחי בעיות חירום, כמו גם [חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח - 1957](#) המסדיר תחומים וענפים שונים במשק.

כאמור, מסקירת הספרות ומשיחות שקיימנו עם מומחים עולה כי נושא ההיערכות והניהול של מצבי חירום בישראל לא מוסדר בצורה שיטתית בחקיקה.<sup>32</sup> לדוגמה, חוקרים במרכז המחקר והידע הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום באוניברסיטת חיפה (גוף מחקר שהוקם בינואר 2018 בידי משרד המדע והטכנולוגיה ורשות החירום הלאומית)<sup>33</sup> טענו כי אין בישראל דוקטרינה סדורה לנושא היערכות ולניהול מצבי חירום, אין תשתית נורמטיבית ברורה להתמודדות עם מצבים אלו,<sup>34</sup> והתחום, שכפי שיוצג בסעיף הבא מבוסס על פעילותם של מספר גורמים, אינו מוסדר רגולטורית באופן שיטתי.<sup>35</sup>

## 2.2 גופים העוסקים בתכלול ההתמודדות עם מצבי חירום

החלטת ממשלה 4356 משנת 2005 קובעת בין השאר כי כאשר ארגון הבריאות העולמי מכריז על פנדמיה של שפעת, משרד הביטחון הוא האחראי על מתן מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני, בעוד משרד הבריאות הוא בעל האחריות הכוללת לניהול המשבר בהיבטים

### יש כמה גופים העוסקים

בהיערכות ובניהול של מצבי

חירום, ובהם:

• משק לשעת חירום (מל"ח)

• רשות החירום הלאומית

(רח"ל)

• פיקוד העורף

• גופים שונים במשרד

הבריאות

<sup>31</sup> לפי סעיף 90 לפקודה, אירוע חירום אזרחי הוא "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת". סעיף 90א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א - 1971.

<sup>32</sup> לדוגמה, דב צ'רניחובסקי, בנימין בנטל, רחל ארזי ואלון סלע, [המאבק בנגיף הקורונה בראי מערכת הבריאות: מבט-על](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2020; עלי זלצברגר, שלמה מזרחי ורוברט נויפלד, [ממשבר הקורונה לעבר דוקטרינה ומסגרת רגולטורית להיערכות והתמודדות עם מצבי חירום בישראל](#), נובמבר 2020; מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שיחה, 8 במרץ 2021.

<sup>33</sup> מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום, [אודות](#), אין תאריך, כניסה: 10 במרץ 2021.

<sup>34</sup> עלי זלצברגר, שלמה מזרחי ורוברט נויפלד, [ממשבר הקורונה לעבר דוקטרינה ומסגרת רגולטורית להיערכות והתמודדות עם מצבי חירום בישראל](#), נובמבר 2020; מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שיחה, 8 במרץ 2021.

<sup>35</sup> שם. ראו גם: דב צ'רניחובסקי, בנימין בנטל, רחל ארזי ואלון סלע, [המאבק בנגיף הקורונה בראי מערכת הבריאות: מבט-על](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2020.

מקצועיים ורפואיים, ושאר משרדי הממשלה נדרשים לפתח נהלים בתחומם ולהציג אותם לאישור שר הביטחון.<sup>36</sup>

**למעשה, ישנם כמה גופים העוסקים בנושא ההיערכות והניהול של מצבי חירום בישראל,** ובהם מערך משק לשעת חירום (מל"ח), רשות החירום הלאומית (רח"ל), פיקוד העורף וגופים שונים במשרד הבריאות. בטרם נציג גופים אלו נדגיש כי **חלוקת הסמכויות והתפקידים בין גופים אלו היא מורכבת ודינמית, והגבולות בין תחומי האחריות של הגופים השונים אינם תמיד חדים.**<sup>37</sup> בנוסף, הגוף שהוביל את תכלול ההתמודדות במשבר הקורונה לא היה אחד מגופים אלה, אלא **המטה לביטחון לאומי** (המל"ל) במשרד ראש הממשלה.<sup>38</sup>

להלן נציג את הגופים העיקריים העוסקים בתכלול התגובה למצבי חירום:

### 2.2.1 משק לשעת חירום (מל"ח)

מערך מל"ח הוא גוף בין-משרדי שהוקם בשנת 1955 ומטרתו להבטיח את הפעלת המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל בשעת חירום. פעולתו של מערך מל"ח הוסדרה בחוקים, בתקנות ובהחלטות ממשלה שונות. בפרסום של רשות החירום הלאומית (רח"ל) שדן במערך מל"ח מודגשות שתי החלטות ממשלה:<sup>39</sup>

- החלטת ממשלה 1716 מה-6 ביולי 1986, שבה נכתב כי מערך מל"ח יופעל בתקופת לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה ואחריה, וכי הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, תחליט מתי מתחילה ומתי מסתיימת תקופת ההפעלה של מערך מל"ח.<sup>40</sup>
- החלטת ממשלה 1080 מה-13 בפברואר 2000, שבה הורחבה הגדרת תקופת ההפעלה של מל"ח לכלול אירועי חירום ובהם אסונות טבע, לרבות מגפות, אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים ואירועי טרור שלא בתקופת לחימה, וזאת כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או קיימת סכנה ממשית למניעה או פגיעה כזו.<sup>41</sup>

**מערך משק לשעת חירום (מל"ח) הוקם בשנת 1955 ומטרתו הבטחת פעילות המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל בשעת חירום**

<sup>36</sup> החלטת ממשלה 4356, הערכות לקראת התפרצות של שפעת פנדמית, עדכון: 18 בספטמבר 2017.

<sup>37</sup> מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, 2015, עמ' 28-31; עלי זלצברגר, שלמה מזרחי ורוברט נויפלד, משבר הקורונה לעבר דוקטרינה ומסגרת רגולטורית להערכות והתמודדות עם מצבי חירום בישראל, נובמבר 2020; דב צ'רניחובסקי, בנימין בנטל, רחל ארזי ואלון סלע, המאבק בניגוף הקורונה בראי מערכת הבריאות: מבט-על, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2020.

<sup>38</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020.

<sup>39</sup> להחלטות הממשלה ראו נספחים ב' ו-ג' בתוך: רשות חירום לאומית, תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום, אוקטובר 2003.

<sup>40</sup> באותה החלטה נקבע כי אם יש צורך דחוף לכך יכולים שר הביטחון ושר האוצר, בהתייעצות עם ראש הממשלה, על תחילת תקופת ההפעלה והיקפה.

<sup>41</sup> רשות חירום לאומית, תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום, אוקטובר 2003.

לפי החלטת ממשלה 1716 מה-6 ביולי 1986, מערך מל"ח כולל את ועדת מל"ח העליונה, ועדות מל"ח פיקודיות, ועדות מחוזיות, ועדות מקומיות ורשויות ייעודיות.<sup>42</sup> שר הביטחון או ממלא מקומו עומד בראש ועדת מל"ח העליונה, וחבריה הם מנכ"ל משרדי הממשלה, נציגי המטכ"ל והמשטרה, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, יו"ר ארגון המועצות האזוריות ומנכ"ל הסוכנות היהודית.<sup>43</sup> לפי סעיף 149א [לפקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#), **כל רשות מקומית מחויבת לקיים ועדת מל"ח מקומית, שבראשה עומד ראש הרשות.**<sup>44</sup> [צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח – 1958 קובע כי על המועצות המקומיות והאזוריות להקים ועדת מל"ח בראשות ראש המועצה.<sup>45</sup> כלומר, **מעריך מל"ח פועל ברמה הלאומית כמו גם ברמה המקומית מול הרשויות המקומיות** והרשויות המקומיות אף מוגדרות כ'לבנת היסוד' של ההתמודדות בחירום.<sup>46</sup>

**בשנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה 706 שקבעה כי מעריך מל"ח ישולב בתוך רשות החירום הלאומית (רח"ל).**<sup>47</sup>

## 2.2.2 רשות החירום הלאומית (רח"ל)

רשות החירום הלאומית (רח"ל) הוקמה בסוף שנת 2007 כחלק מהפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה.<sup>48</sup> הקמת רח"ל התבססה על החלטה ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מה-19 בדצמבר 2007 שבה נכתב כי רח"ל תפעל כיחידה בתוך משרד הביטחון<sup>49</sup> וכי ייעודה הוא לשמש גוף מטה מתאם לידו של שר הביטחון ולסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, לרבות מגפות.<sup>50</sup> בדומה לכך, לפי אתר משרד הביטחון, רח"ל נועדה לשמש

<sup>42</sup> ראו נספח ב' בתוך: רשות חירום לאומית, [תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום](#), אוקטובר 2003; מבקר המדינה, [היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף](#), 2015, עמ' 14-15.

<sup>43</sup> נורית יכימוביץ-כהן, [היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2017; משרד הפנים, [ועדת חירום ובטחון 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 65.

<sup>44</sup> משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות](#), ועדת מל"ח (משק לשעת חירום), אוקטובר 2018, עמ' 263-266, [ועדות חובה ברשות](#), עדכון: 10 בינואר 2021, כניסה: 23 בפברואר 2021.

<sup>45</sup> סעיפים 40 ו-43 [בצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח – 1958.

<sup>46</sup> משרד הפנים, [ועדת חירום ובטחון 2018](#), אוקטובר 2018.

<sup>47</sup> מזכירות הממשלה, החלטה 706, [שילוב מטה מל"ח \(משק לשעת חירום\) ארצי ברשות החירום הלאומית \(רח"ל\)](#), פרסום: 23 באוגוסט 2009, עדכון: 18 בספטמבר 2017.

<sup>48</sup> אורינה אלמסי, [סמכויות המשרד להגנת העורף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.

<sup>49</sup> וזאת בניגוד להמלצה של ועדות ציבוריות שהמליצו להקים את רח"ל תחת המשרד לביטחון הפנים. אורינה אלמסי, [סמכויות המשרד להגנת העורף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.

<sup>50</sup> בהחלטה מוגדרים חמישה גורמים אפשריים למצב חירום: מלחמה כוללת או עימות מוגבל, פיגוע טרור-על קונבציונלי או בלתי קונבציונלי לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות ("סייבר טרור"), אסון טבע – רעידת אדמה, שיטפון וכדומה; מגיפה; תקלה תפעולית הגורמת להתפשטות לחמור מסוכן או חומר רדיולוגי, וכדומה העשוי לגרום לאסון המוני. החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/43 מיום ה-19 בדצמבר 2007, [הקמת רשות חירום לאומית \(רח"ל\) – יעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה](#).

רח"ל הוקמה כיחידה במשרד הביטחון בשנת 2007, היא עברה למשרד להגנת העורף בשנת 2012, וחזרה למשרד הביטחון בשנת 2014 לאחר פירוק המשרד להגנת העורף

לפי מבקר המדינה ולפי מומחים באקדמיה, אין לרח"ל את הסמכויות הנדרשות לביצוע משימותיה

שאלנו את רח"ל מהו המקור לסמכותה לפעול בנושא מגפות, ורח"ל ציינה בפנינו ארבע החלטות ממשלה

גורם מתאם ומתכלול של כלל הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום.<sup>51</sup> עם זאת **מעמדה של רח"ל וסמכויותיה לעומת גופים אחרים נותרו שנויים במחלוקת.**

שנתיים לאחר הקמתה, בשנת 2009, החליטה הממשלה לשלב את מערך מל"ח בתוך רח"ל. בשנת 2012 הועברה רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף והוכפפה לשר להגנת העורף, אך חזרה להיות כפופה לשר הביטחון לאחר פירוק המשרד להגנת העורף בשנת 2014.<sup>52</sup> בדוח מבקר המדינה משנת 2015 מצא המבקר כי לא הוענקו לרח"ל סמכויות לאכוף בשעת חירום את הנחיותיה על משרדי הממשלה ועל גופים רלוונטיים נוספים המטפלים בעורף. המבקר הוסיף כי רח"ל זקוקה לסמכויות מתאימות ולתקציבים מתאימים כדי לבצע את המשימה המוטלת עליה,<sup>53</sup> וחוקרים באקדמיה העלו טענות דומות. לדוגמה, פרופ' עלי זלצברגר, ראש הקבוצה העוסקת במשפט במרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום באוניברסיטת חיפה, מסר לנו כי רח"ל אינה גוף עצמאי, כי היא אינה מוזכרת בחקיקה אלא מעוגנת בהחלטות ממשלה בלבד, וכוחה מושפע במידה רבה מזהות העומד בראשה, וזאת לדבריו לעומת מדינות אחרות שבהן סמכויות הגוף המקביל לרח"ל מעוגנות בחוק<sup>54</sup> (ראו: הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום בניו זילנד המתוארת בפרק 3).

במענה לשאלתנו מהו מקור הסמכות לפעילותה בנושא מגפות, ציינה בפנינו רח"ל ארבע החלטות ממשלה:

- החלטה 1716 משנת 1986 שבמסגרתה הוטל על מל"ח לגבש דרכים להפעיל את המשק החיוני בשעת חירום. החלטה זו התייחסה לאיום בטחוני אך כאמור החלטה 1080 משנת 2000 הרחיבה את הגדרת מצב החירום כך שיכלול בין השאר מגפות.
- החלטות ממשלה 4336 ו-4356 משנת 2005 המטילות על משרד הביטחון את האחריות להיערכות ולניהול המשק בעת שפעת פנדמית, לאחר שזו מוכרזת בידי ארגון הבריאות העולמי. לפי החלטת ממשלה 4356, **עוזר שר הביטחון** ירכז עבור שר הביטחון את עבודת צוות ניהול משבר באמצעות פיקוד העורף ובאמצעות מל"ח, שכאמור בהחלטת ממשלה 706 משנת 2009 הוחלט כי ישולב בתוך רח"ל.
- החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 מה-19 בדצמבר 2007 המנחה את רח"ל לגבש את תרחיש הייחוס ואת התפיסות למצבי החירום על בסיס הגופים המוסמכים, לרכז

<sup>51</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית (רח"ל), אין תאריך, כניסה: 23 בפברואר 2020 שם.

<sup>52</sup> מבקר המדינה, ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף, דוח ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום, 2015, עמ' 29-28. ראו גם: אורינה אלמסי, סמכויות המשרד להגנת העורף, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.

<sup>54</sup> זאב צוק-רם, לשעבר ראש רח"ל, ציין בפנינו כי האחריות על גופי החירום וההצלה השונים אינה נתונה בידי רח"ל אלא בידי שרים אחרים. זאב צוק-רם, שיחה, 10 במרס 2021. מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שיחה, 8 במרץ 2021; עלי זלצברגר, מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום, אוניברסיטת חיפה, שיחה, 24 במרץ 2021.

תפקידי רח"ל בשגרה  
כוללים בין השאר  
יצירה של תרחיש  
ייחוס לאיומים שונים

תפקידי רח"ל בחירום  
כוללים בין השאר את  
הפעלת חדר המצב  
במשרד הביטחון,  
סיוע לשר הביטחון  
והעברת מידע למרכז  
לניהול משברים  
לאומיים במשרד  
ראש הממשלה

בשנים האחרונות  
הועברה האחריות על  
מחוזות רח"ל לפיקוד  
העורף. כלומר, כיום  
רח"ל אחראית על  
תכלול המשק לשעת  
חירום ברמה  
הלאומית ופיקוד  
העורף אחראי על  
הרשויות המקומיות

את ההערכות והמענה של ארגונים ומשרדי ממשלה, לתאם את האימונים והתרגילים ולהבטיח את מוכנות הגופים לתרחישים השונים.

מבין החלטות אלה, החלטה ב/43 מגדירה את תפקידי רח"ל בחירום ובשגרה. על-פי החלטה, תפקידי רח"ל בזמן שגרה כוללים את ריכוז עבודת המטה בנושאים שונים ובהם הגדרת האיום ותרחישי הייחוס ברמה הלאומית על יסוד קביעת הגופים המוסמכים לכך והיערכות ומענה של ארגונים ומשרדי ממשלה בעורף במצבי חירום שונים,<sup>55</sup> תיאום בין משרדי הממשלה וגופים אחרים בנושאים של הסברה ומידע, אימונים ותרגילים משולבים לכלל הגורמים הפועלים בעורף ופעילות במצבי חירום שונים. כמו כן נכתב בהחלטה כי גובה התקציב שיקצה כל משרד להיערכות ולמצבי חירום בעורף ייגזר מתוכנית עבודה אינטגרטיבית שנתית ורב שנתית ובתיאום משרד האוצר ורח"ל.

בזמן חירום תפקידיה של רח"ל הם הפעלת חדר המצב במשרד הביטחון, הכנה והצגה של התמונה הלאומית של המצב בעורף לשר הביטחון, ריכוז עבודת המטה לסיוע לשר הביטחון לקבל החלטות לגבי העורף אשר בסמכותו ובקרה אחר ביצוען, ריכוז עבודת המטה של שר הביטחון לצורך גיבוש הצעות החלטה לממשלה, להמליץ לשר הביטחון על תכניות פעולה ופיקוח על ביצוען, להמליץ לשר הביטחון בקביעת סדרי עדיפות להפעלת מאמצים בעורף ברמה הלאומית, תיאום פעילות ההסבר והעברת תמונת מצב לאומית למרכז לניהול משברים (מנ"ל) במשרד ראש הממשלה.

כאמור, החלטת ממשלה 706 משנת 2009 קבעה כי מל"ח ישולב ברח"ל, ועוזר שר הביטחון אמור לרכז את עבודת צוות ניהול המשבר באמצעות רח"ל. עם זאת, בתשובתה למרכז המחקר והמידע של הכנסת מסרה רח"ל כי משרד הביטחון החליט להעביר חלק מסמכויות מל"ח לפיקוד העורף.<sup>56</sup> כלומר, **כיום רח"ל אחראית על תכלול המשק לשעת חירום ברמה הלאומית, בעוד פיקוד העורף אחראי על הקשר עם הרשויות המקומיות**. תא"ל (מיל") זאב צוק-רם, ראש רח"ל עד נובמבר 2019, מסר לנו כי תהליך זה לא גובה בהחלטות ממשלה או בחקיקה ובפועל

<sup>55</sup> כמו כן הוטל בהחלטה האמורה על רח"ל לרכז את עבודת המטה בנושאים הבאים: גיבוש תפיסות הפעלה למצבי חירום שונים בעורף, יעדי כשירות וכוננות לתרחישים השונים, תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות להיערכות העורף, מדיניות למיגון אישי וציבורי לאישור הממשלה כנגד אירועים קונבנציונליים ובלתי קונבנציונליים, כיווני מחקר, פיתוח והצטיידות נדרשים, הכנת דו"ח שנתי (או בקבוע זמן אחר) לממשלה על מוכנות העורף, הכנת הצעות החלטה לממשלה ולוועדת השרים לביטחון לאומי, הכנת הצעות חקיקה ראשית וחקיקת משנה להבטחת התמודדות מיטבית של העורף, והפעלת המרכז לניהול מצבי חירום.

<sup>56</sup> רח"ל ציינה בהקשר זה את החשיבות של מסקנות ועדת מזרחי. ועדת מזרחי היא ועדה שמינה שר הביטחון, בראשות אלוף (במיל") אבי מזרחי, שעסקה בהסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל לבין פיקוד העורף. רועי אופלסקה, ע' לתפק"מ, רח"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2020; אבי בכר, לשעבר ראש מטה פיקוד העורף וראש מל"ח האחרון עד איחוד רח"ל ומל"ח, בניית מערך העורף לכלל מצבי החירום, היום שאחרי, אין תאריך, כניסה: 24 במרץ 2021; מבקר המדינה, ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים, 3 באוגוסט 2020, עמ' 15.



בעוד שהאחריות היא של רח"ל, הסמכויות הועברו לפיקוד העורף, מצב שהגדיר בפנינו כחמור ובעייתי.<sup>57</sup>

### 2.2.3 פיקוד העורף (פקע"ר)

#### פיקוד העורף הוקם בשנת 1991 והוא משמש כשירות ההגנה האזרחית

**פיקוד העורף** הוקם בצה"ל בנובמבר 1991 לאחר מלחמת המפרץ הראשונה. גוף זה משמש כשירות ההגנה האזרחית, הפועל מכוח [חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951](#).<sup>58</sup> פיקוד העורף פועל בין השאר כדי להציל חיים ולצמצם את הפגיעה בנפש ובתשתיות לצורך קיום יכולות העמידה של מדינת ישראל, וזאת כדי לאפשר שגרת חירום שתתרום לניצחון במערכה.<sup>59</sup> נציין כי מפקד פיקוד העורף כפוף לרמטכ"ל בסוגיות צבאיות אך כפוף לשר הביטחון בנושאי התגוננות אזרחית, וכי מבקר המדינה מתח ביקורת על מצב זה בשנת 2015.<sup>60</sup> בין השאר הקים פיקוד העורף יחידות לקישור לרשויות המקומיות (יקל"רים), המיועדות לסייע לרשויות המקומיות במצב חירום, לקשר בינן לבין פיקוד העורף ולסייע לרשויות המקומיות להתכונן למצבי החירום השונים.<sup>61</sup> כאמור, בשנים האחרונות החל תהליך שבמסגרתו הועברו חלק מסמכויות משק לשעת חירום לפיקוד העורף, כך שהוא הגורם שעובד מול הרשויות המקומיות.

### 2.2.4 משרד הבריאות

#### האגף לשעת חירום במשרד הבריאות פועל להכין את מערכת הבריאות לחירום בשגרה ומספק תשתית ארגונית ולוגיסטית לניהול אירועים בחירום

במשרד הבריאות פועלים כמה גופים שנועדו לטפל בהתפרצות מחלות ובמניעת מגפות, ובהם האגף לשעת חירום, שבתוכו פועל הצוות לטיפול במגיפות (צט"מ), והרשות העליונה לאשפוז. **האגף לשעת חירום במשרד הבריאות** מיועד להכין את מערכת הבריאות במדינת ישראל למתן מענה לאירועי חירום בשגרה ובמלחמה ולשמש תשתית ארגונית ולוגיסטית לניהול אירועים שונים, לדוגמה אירועים רבי נפגעים, מתקפות ביולוגיות ואסונות טבע.<sup>62</sup> **בשגרה**, תפקידי האגף כוללים בין השאר כתיבת תורה ונהלי הפעלה לבתי חולים ולמוסדות הרפואה בקהילה לכלל מצבי החירום,<sup>63</sup> ביצוע בקורות מקצועיות והעברת תרגילים, אירועים והדרכות, רכש ואחסון של תרופות וציוד רפואי, בקרה ופיקוח על מוסדות בריאות ומפעלים חיוניים של מערכת הבריאות, תכנון פריסת מערך האשפוז וכוח האדם למתארי החירום ועוד.

<sup>57</sup> זאב צוק-רם, לשעבר ראש רח"ל, שיחה, 10 במרץ 2021. ראו גם: דב צ'רניחובסקי, בנימין בנטל, רחז ארזי ואלון סלע, [המאבק בנגיף הקורונה בראי מערכת הבריאות: מבט על](#), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 2020.

<sup>58</sup> מבקר המדינה, [היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף](#), 2015.

<sup>59</sup> פורטל חירום לאומי, [תפקידו של פיקוד העורף](#), אין תאריך, כניסה: 23 בפברואר 2021.

<sup>60</sup> נורית יכימוביץ-כהן, [היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2017; עלי זלצברגר, מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום היערכות למצבי חירום, שיחה, 24 במרץ 2021.

<sup>61</sup> מפקדת פיקוד העורף, מחלקת אוכלוסייה, ענף רמו"ת, [ספר יחידה היקל"ר \(יחידת קישור לרשות המקומית\)](#), נובמבר 2008.

<sup>62</sup> משרד הבריאות, [האגף לשעת חירום](#), אין תאריך, כניסה: 24 בפברואר 2021.

<sup>63</sup> לדוגמה, האגף לשעת חירום פירסם בשנת 2008 תורת הפעלה גנרית למערכת הרפואה במקרים של התמודדות עם אירוע ביולוגי חריג (מסמך זה מופיע באתר משרד הבריאות אך מתואר כמסמך בעל מעמד ארעי לשנה). ראו: משרד הבריאות, האגף לשעת חירום, [התמודדות עם אירוע ביולוגי חריג – השעות הראשונות, תורת הפעלה גנרית למערכת הרפואה](#), אוגוסט 2008.

בחירום, האגף עוסק בהפעלת חדר המצב הלאומי של מערכת הבריאות (חמ"ל הבריאות הלאומי; ראו פירוט למטה), בהפעלת מערכת הבריאות (בין השאר באמצעות תכנון הצרכים לזמן הקרוב), במתן הנחיות לכלל מוסדות הבריאות ובמעקב אחרי יישום ההנחיות, בשמירה על קשרי גומלין מול צה"ל ומול גורמים נוספים, במתן מענה לוגיסטי להפעלת מערך הבריאות בחירום, בתחקור אירועים ובהנחית מוסדות מערכת הבריאות לקראת אירועים צפויים.<sup>64</sup>

**הצוות לטיפול במגפות (צט"מ)** הוקם במקור כגוף מייעץ למערכת הביטחון, לצה"ל ולחיל הרפואה להתמודדות עם אתגרים ואיומים בתחום הטרור הביולוגי.<sup>65</sup> כיום הצט"מ הוא גוף המייעץ למנכ"ל משרד הבריאות בכל הקשור להתפרצות מגפות ולטיפול בהן, לרבות הכנת תורת לחימה ונוהלי הפעלה,<sup>66</sup> והוא עצמאי בקבלת החלטות מקצועיות. חבריו כוללים רופאים ובעלי מקצוע מתחום האפידמיולוגיה ומחלות זיהומיות, וטרינריה ובריאות הסביבה, נציגי מערכת הביטחון, ענף אב"כ בחיל הרפואה ונציגי המכון הביולוגי. כמו כן מצטרפים אליו נציגים נוספים לפי הצורך. הצט"מ פועל בשגרה, כלומר הוא אינו מוקם במיוחד במקרי משבר, והוא ממוקם באגף לשעת חירום המספק לו גב לוגיסטי.<sup>67</sup> כיום עומד בראש הצט"מ ד"ר בועז לב.

שאלנו את משרד הבריאות מה היו תפקידי **האגף לשעת חירום** במהלך משבר הקורונה. המשרד השיב כי האגף הפעיל את חמ"ל הבריאות הלאומי באופן מתמשך; עדכן את משרדי הממשלה מדי שבוע על תמונת המצב ועל נהלים והנחיות שונים; השתתף בישיבות הכנה של חטיבת המבצעים החל משלב מאוחר של האירוע (לא צוין מתי); עסק ברכש ציוד מיגון ותרופות עד אמצע חודש מרץ; עסק בקבלה, אחסון וניפוק למחסנים של ציוד מיגון, תרופות, ספטיקה, חמצן ומכשור; עסק בניפוק ציוד מיגון, חיטוי ומכשור רפואי למוסדות הבריאות; עסק בניפוק ציוד מיגון לצה"ל, למשטרה ולגופים נוספים; קיים הדרכות בנושא מיגון והפיק סרטוני הדרכה; קיים תרגילי קליטת חולה חשוד וביצע בקרת היערכות בכל בתי החולים הכלליים; סייע לפיקוד העורף במיפוי צרכים ותיאום סיוע אזרחי; גיבש תכנית למענה לילדי עובדים; עקב אחרי הטמעת נהלים; פעל מול משל"ט מלונות בפיקוד העורף; סיפק מענה רציף לסוגיות בנושא תקנות לשעת חירום וריכז את עבודת הצט"מ.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> משרד הבריאות, [תפקידין של האגף לשעת חירום](#), אין תאריך, כניסה: 24 בפברואר 2021; מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

<sup>65</sup> משרד הבריאות מסר לנו כי בסוף העשור האחרון הוחלט "לאזרח" את הצט"מ כך שיהווה פלטפורמה מייעצת למנכ"ל משרד הבריאות בתחום איומים ביולוגיים. לא ידוע לנו התאריך שבו התרחש תהליך זה או איזה גוף קיבל את ההחלטה האמורה. מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, דוא"ל, 25 במרץ 2021.

<sup>66</sup> מבקר המדינה, דוח מיוחד, [טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות](#), 23 במרץ 2020.

<sup>67</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, דוא"ל, 25 במרץ 2021.

<sup>68</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

הרשות העליונה  
לאשפוז היא רשות  
ייעודית של ועדת  
מל"ח עליונה.  
מטרת הרשות היא  
לתכנן, לארגן, להפעיל  
ולשלוט על מערך  
האשפוז ושירותי  
הבריאות בקהילה  
באירועי חירום ברגיעה  
ובמלחמה

שאלנו את משרד הבריאות מה היו הקשיים העיקריים שהתגלו בפעילות האגף לשעת חירום במהלך משבר הקורונה, כיצד יש להתמודד עמם, ומיהו כוח האדם עובד באגף, אך המשרד לא ענה לשאלות אלו.

גוף נוסף במשרד הבריאות הוא **הרשות העליונה לאשפוז**, שהינה רשות ייעודית של ועדת מל"ח עליונה. בראש הוועדה עומד מנכ"ל משרד הבריאות וחבריה כוללים את קצין הרפואה הראשי ואת מנכ"ל שירותי בריאות כללית. מטרת הרשות העליונה לאשפוז היא לתכנן, לארגן, להפעיל ולשלוט על מערך האשפוז ושירותי הבריאות בקהילה על מנת לאפשר רציפות תפקוד ומתן שירות רפואי לאוכלוסייה ולנפגעים באירועי חירום ברגיעה ובמלחמה.<sup>69</sup>

**בשגרה** אחראית הרשות העליונה לאשפוז על קביעת מדיניות הפעלת מערכת הבריאות בתחומי האשפוז והרפואה בקהילה. הרשות גם מנחה את מוסדות הבריאות להבטחת היערכותם בכלל מתארי החירום. הרשות קובעת תורות הפעלה לכלל מתארי החירום, מגדירה את מצבי הכוננות של מוסדות רפואיים, מגבשת מדיניות הדרכה ותרגול צוותי המוסדות ובונה תכנית אב להרחבת מערכת הבריאות ולפריסתה.

**בחירום** אחראית הרשות על קביעת מצבי הכוננות של מוסדות הבריאות, על קביעת פריסת מוסדות מערכת הבריאות (לדוגמה הרחבת מיטות ושינוי יעוד), על קביעת מדיניות ויסות חולים ונפגעים ועל תיאום הפעלת מוסדות הבריאות במהלך תקופת החירום, על הפעלת מדיניות אשפוז וטיפול בנפגעים ובחולי שגרה ועל ויסות משאבים.

נוסף על גופים אלה ישנו גם **חמ"ל הבריאות הלאומי** המרכז את המבצעים של מערכת הבריאות בחירום ובשגרה, ותפקידיו כוללים בין השאר יצירה של תמונת מצב עדכנית אודות מערכת הבריאות, ביצוע הערכות מצב, תכנון הפעילות לגופי הבריאות ב-24 השעות הבאות, ריכוז עבודת המטה של כלל הגופים הפועלים מטעם הרשות העליונה וגיבוש המלצות לרשות להפעלת כלל מוסדות הבריאות.<sup>70</sup>

### 2.2.5 גופים נוספים שפעלו במשבר הקורונה

הגוף שהוביל את תכלול ההתמודדות במשבר הקורונה לא היה אחד מהגופים שהוצגו לעיל, אלא **המטה לביטחון לאומי** (המל"ל) במשרד ראש הממשלה.<sup>71</sup> בנוסף, הוקם **המשל"ט (מרכז שליטה) הלאומי** למאבק במשבר הקורונה ובהמשך מונה **פרוייקטור הקורונה**, כפי שנציג להלן.

<sup>69</sup> ש.ם.

<sup>70</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

<sup>71</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020.

המטה לביטחון לאומי  
(המל"ל) הוא גוף  
המטה לראש הממשלה  
ולממשלה בענייני חוץ  
וביטחון. המל"ל הוביל  
את תכלול התגובה  
למשבר הקורונה

משבר הקורונה בישראל תוכלל מראשיתו בידי **המטה לביטחון לאומי**, להלן **המל"ל**. לפי [חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח - 2008](#), המל"ל הוא גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. ראש המל"ל ממונה בידי ראש הממשלה באישור הממשלה, והוא כפוף ישירות לראש הממשלה.<sup>72</sup> בסעיף 2(א) לחוק מפורטים 11 תפקידים של המטה לביטחון לאומי, ובהם ריכוז עבודת המטה של הממשלה ושל ועדות שרים רלוונטיות; הכנת דיוני הממשלה ו-ועדותיה בנושאי חוץ וביטחון והצגת חלופות מנומקות לגבי נושאי הדיון; מעקב אחרי ביצוע החלטות הממשלה ו-ועדותיה ודיווח לראש הממשלה; ועוד. בתת הסעיף האחרון מצוין כי תפקיד נוסף של המל"ל הוא "לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה".<sup>73</sup>

במענה לשאלתנו מהו המקור שמכוחו הוא עוסק בנושא הקורונה, הפנה אותנו המל"ל לתפקידי המל"ל כפי שפורטו בסעיף 2 לחוק, לפיו נוסף על אחריותו מטעם רה"מ על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון על המל"ל "לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה" (הדגשה בתשובת המל"ל). כמו כן, ציין המל"ל כי בסעיף 1(ג) לחוק נקבע כי ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו וצוין כי ב-25 בפברואר 2020 הנחה ראש הממשלה את המל"ל להיות אחראי על ההתארגנות הבין-משרדית לנגיף הקורונה.<sup>74</sup>

בישיבת הוועדה המיוחדת של הכנסת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה שהתקיימה ב-26 במרץ 2020 הסביר ראש המל"ל כי "צורת הניהול של האירוע הזה היא כך: גיבוש המדיניות על ידי הממשלה, בין בפורמט רחב ובין על פי הצוותים הייעודיים; הנחלת המדיניות לכל משרדי הממשלה מתבצעת על ידי המל"ל; התיאום, התכלול, השליטה על ידי המל"ל; הביצוע מבוצר".<sup>75</sup> כמו כן הסביר ראש המל"ל כי יש הערכות מצב יומיות וכי קיים חדר מצב לאומי שפועל כל הזמן, שבו נמצאים נציגים של משרדי הממשלה.<sup>76</sup>

המל"ל אחראי על גם הקמת המרכז לניהול משברים (המנ"ל) ועל הפעלתו. הקמתו של המנ"ל נקבעה בהחלטת ממשלה 2288 משנת 2007 ומטרתו להציג תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית עדכנית ודינמית לראש הממשלה בזמן שגרה; בזמן חירום עליו לספק תמונה כזו לראש

<sup>72</sup> [חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח - 2008](#).

<sup>73</sup> כמו כן, למל"ל התפקידים הבאים: הצעת סדר יום ונושאים לדיון לראש הממשלה או לוועדות שרים רלוונטיות; להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני חוץ וביטחון, להציג חלופות בנושא ואת המלצתו; הכנת הערכות שנתיות ורב שנתיות של המצב המדיני-בטחוני; להכין עבודת מטה לדיוני תקציב הביטחון ותקציבים נוספים מסוימים; לבחון מיזמים בטחוניים. סעיף 2 לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח - 2008.

<sup>74</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020.

<sup>75</sup> הכנסת ה-23, הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, דרכי ההתמודדות עם משבר הקורונה- דיווח ראש המל"ל, מר מאיר בן שבת, [פרוטוקול 3](#), 26 במרץ 2020.

<sup>76</sup> שם.

הממשלה, לממשלה ולוועדת השרים (לא ברור באיזו ועדת שרים מדובר).<sup>77</sup> שאלנו את המל"ל האם חדר המצב שהוא הפעיל במשבר הקורונה זהה למנ"ל. המל"ל השיב כי חדר המצב הינו חלק מהמנ"ל. על-פי התשובה, המנ"ל הופעל בהוראת ראש המל"ל ב-23 בפברואר 2020, ובמסגרתו התקיימו הערכות מדי יום ולאחר מכן לפי הצורך – 3 פעמים בשבוע. לא ידוע לנו למה הכוונה בכך שחדר המצב הינו חלק מהמנ"ל; כלומר, אילו חלקים נוספים יש במנ"ל ומה היה תפקידם במשבר הקורונה.

שאלנו את המל"ל אילו משרדים או ארגונים פעלו בחדר המצב, ומה היה מעמדם. המל"ל השיב כי לקראת סוף חודש מרץ פעלו 12 נציגים של משרדים וגופים, שנכחו פיזית במתקני המנ"ל, אך לא פירט את זהותם. עם זאת לשאלתנו לגבי משרד הבריאות השיב המל"ל כי המשרד היה "שותף קבוע ובכיר להערכות המצב כולל איש קשר בכיר ייעודי לטובת המנ"ל 24/7". באשר למספר העובדים במנ"ל והכשרתם הסתפק המל"ל בתשובה לפיה "ההכשרה בחדר המצב הינה ייעודית לאופי העבודה. בתקופת הקורונה היה תגבור של כוח האדם", והוסיף כי גויסו מומחי תוכן בתחום הרפואה וניהול מצבי חירום.<sup>78</sup>

במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה הוקם גוף חדש - המשל"ט (מרכז שליטה) הלאומי, שהובל תחילה בידי המוסד וצה"ל<sup>79</sup> והועבר בהמשך לניהול משרד הבריאות.<sup>80</sup> ב-3 ביולי 2020 התקבלה [החלטת ממשלה מס' 171](#) שעסקה בהקמת משל"ט לאומי למאבק בקורונה במשרד הבריאות. גוף זה הוגדר כמרכז שליטה, ידע, לוגיסטיקה ותפעול, הפועל במשרד הבריאות ומשמש כגוף אופרטיבי, מרכז ידע והכוונה במטרה לגבש המלצות למשרד על מדיניות ודרכי פעולה בהקשר של ההתמודדות עם מגפת הקורונה. תפקידי המשל"ט כוללים בין השאר ריכוז וניתוח של מידע והצגתו למשרד הבריאות ולמל"ל, סיוע בגיבוש המלצות מדיניות ודרכי פעולה, תיאום הנתונים והצרכים הבין-משרדיים בהקשר של המאבק בקורונה, ביצוע מחקרים, תפעול מערך הבדיקות והחקירות האפידמיולוגיות, ריכוז תחומי הרכש, ניהול מבצע "מגן אבות ואימהות" והעברת התרעות על מוקדי התפרצות של נגיף הקורונה באזורים גאוגרפיים.<sup>81</sup>

נראה כי המשל"ט עסק בתחומים שבאחריותם של גופים אחרים. כך למשל, בתשובת משרד הבריאות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת באשר לפעילותה של **רשות האשפוז העליונה** כתב המשרד כי "נראה כי הרשות העליונה [לאשפוז] אינה מסגרת מתאימה לאירוע

**בסוף מרץ 2020 הוקם מרכז שליטה (משל"ט) לאומי למאבק בקורונה כיוזמה של המוסד ושל צה"ל. המשל"ט עבר בהמשך לניהול משרד הבריאות**

**המשל"ט עסק בין השאר בריכוז וניתוח מידע, בגיבוש המלצות, בתיאום בין משרדי ממשלה, בתפעול מערך החקירות האפידמיולוגיות, בריכוז הרכש ובניהול מבצע מגן אבות ואימהות**

<sup>77</sup> לפי החלטת הממשלה, המנ"ל יפיק את תמונת המצב על בסיס מידע שיועבר מגורמים שונים ויעבוד מול הדרג הגבוה ביותר בכל משרד או גורם ממלכתי רלוונטי. החלטה 2288 של הממשלה ה-31, [המרכז לניהול משברים לאומיים \(מנ"ל\)](#), עדכון: 18 בספטמבר 2017.

<sup>78</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020.

<sup>79</sup> הכנסת ה-23, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מצוקת המעבדות הרפואיות במהלך מגפת הקורונה - פעילות המעבדות הרפואיות במערכת האשפוז ובקהילה - דוח מבקר המדינה 166, [פרוטוקול 22](#), 13 ביולי 2020, עמ' 15.

<sup>80</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

<sup>81</sup> סעיף 4 בהחלטה 171 של הממשלה ה-35, [הקמת מרכז שליטה לניהול המאבק הלאומי בנגיף הקורונה](#), פרסום: 3 ביולי 2020.

בסדר גודל כה גדול. הקשר עם בתי החולים, קופות החולים, שירותי בריאות הציבור והצט"מ נוהלו באמצעות המשל"ט הלאומי ולכן בכוונת משרד הבריאות ביחד עם הגורמים השונים לגבש מחדש את המדיניות בנוגע אליה".<sup>82</sup> המשרד לא פירט מהן הסיבות לכך שהרשות אינה מתאימה לנהל אירוע בסדר גודל כזה.

תפקיד נוסף שלקח חלק בתכלול ההתמודדות עם הקורונה הוא **פרוייקטור הקורונה**. ב-23 ביולי 2020 מונה לתפקיד זה פרופ' רוני גמזו ובנובמבר אותה שנה החליפו פרופ' נחמן אש.<sup>83</sup> הפרוייקטור עומד בראש תכנית מגן ישראל, תכנית לתכלול רב זרועות לטיפול במשבר הבריאותי בתקופת משבר הקורונה. במסגרת תוכנית זו הוקמו מנגנונים שונים ובהם קבינט קורונה מקצועי, צוות "ברומטר" שמטרתו לספק תמונה אמينة ומדויקת של מצב הספיקה בבתי החולים וברפואת הקהילה והקמת מערך "רמזור" ברשויות המקומיות בשיתוף פיקוד העורף.<sup>84</sup> לפי דבריו של פרופ' גמזו בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ב-19 באוקטובר 2020, תפקיד הפרוייקטור אינו כולל סמכויות: "...אני נמצא ללא סמכויות וללא כתב מינוי אבל אני לא צריך את זה. אנחנו עובדים בשיתוף פעולה...".<sup>85</sup>

לנוכח ריבוי הגורמים הפועלים בתחום החירום כמו גם הוספתם של גורמים חדשים שאלנו את משרד הבריאות, את המטה לביטחון לאומי ואת רשות החירום הלאומית **האם רצוי לקבוע גוף לאומי ייחודי שיתכלל טיפול במגפות, בשגרה או בחירום**. משרד הבריאות השיב כי הוא סבור כי חשוב שיהיה גוף לאומי להתמודדות עם מגפות, בראשות משרד הבריאות ובסיוע גופים נוספים ובהם גופי מערכת הביטחון והמל"ל. לעומת זאת, המל"ל ורח"ל השיבו כי אין להערכתם צורך לקבוע גוף כזה.<sup>86</sup>

המל"ל מסר כי יש במשרד הבריאות את הצט"מ, שתפקידו טיפול במגפות, וכי הקורונה מהווה אירוע חירום לאומי שמצריך שימוש במנגנונים קיימים תוך התאמות והפקת לקחים. המל"ל הוסיף כי ככל שהאירוע התרחב היה נכון למנות פרויקטור ייעודי לנושא.<sup>87</sup>

רח"ל השיבה כי יש גופים ומנגנונים רבים המיועדים לתת מענה בשגרה ובחירום למגפות, וכי בעוד שבשגרה רובם המוחלט של גופים אלו פועלים ומממשים את האחריות המוטלת עליהם **"באירוע הנוכחי החליט הדרג המדיני, לא להפעיל מנגנונים קיימים אלו"** (הדגשה במקור).

<sup>82</sup> שם.

<sup>83</sup> משרד הבריאות, [רוני גמזו מונה לפרוייקטור הקורונה](#), 23 ביולי 2020 [פרופסור נחמן אש מונה לראש "מגן ישראל"](#), 27 באוקטובר 2020.

<sup>84</sup> מגן ישראל, [התוכנית הלאומית למאבק בקורונה](#), אין תאריך.

<sup>85</sup> הכנסת-23, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, סקירתו של פרופ' רוני גמזו פרויקטור הקורונה על המאבק בנגיף הקורונה, [פרוטוקול 74](#), 19 באוקטובר 2020.

<sup>86</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020; רועי אופלסקה, ע' לתפק"מ, רח"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2020; מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

<sup>87</sup> עידו גבאי, רל"ש ראש המל"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2020.

משרד הבריאות מסר לנו כי הוא סבור כי חשוב שיהיה גוף לאומי מתכלל להתמודדות עם מגפות. רשות החירום הלאומית והמטה לביטחון לאומי מסרו כי להערכתם אין צורך בגוף כזה אלא בחיזוק המנגנונים הקיימים

רח"ל מסרה לנו כי החלטת משרד הביטחון להעביר חלק מסמכויות משק לשעת חירום (מל"ח) לפיקוד העורף אינו מאפשר לרח"ל לממש את האחריות שהוטלה עליה בהחלטת ממשלה 4356

רח"ל הוסיפה כי "...מוטב לחזק גופים קיימים מאשר להקים גופים נוספים. גם כך יש די והותר גופים", וציינה כי תכלול המענה מבוסס על משולש של שלושה גופים: עוזר שר להתגוננות במשרד הביטחון ('צוות ניהול משבר'), משרד הבריאות ורח"ל. לדבריה, לפי החלטת ממשלה 4356 צוות ניהול משבר במשרד הביטחון ומטה מל"ח, שכאמור שולב ברח"ל בשנת 2009, הם הגופים האמונים על תכלול התגובה בעוד משרד הבריאות הוא בעל האחריות הכוללת לניהול המשבר בהיבטים מקצועיים ורפואיים.<sup>88</sup>

אולם, במענה לשאלתנו האם יש בידיה כיום את היכולות לתכלול את ההתמודדות עם מגפות, בשגרה או בחירום, ואם לא אילו משאבים חסרים לה, השיבה רח"ל כי מאז שנת 2018 החליט משרד הביטחון להעביר חלק מסמכויות המשק לשעת חירום (מל"ח) לפיקוד העורף, וכי דבר זה אינו מאפשר לרח"ל לממש את האחריות כפי שפורטה בהחלטת ממשלה 4356.

**שאלנו את משרד הבריאות האם הוא שבע רצון משיתוף הפעולה שלו עם גורמים אחרים במהלך משבר הקורונה, ואם לא כיצד ניתן לשפר שיתופי פעולה אלו בעתיד.** המשרד השיב כי הוא סבור ששיתוף הפעולה בין כלל הגורמים במערכות הממשל היה "מצוין ברמה הלאומית, ופחות טוב ברמה המקומית ובכל האמור בשיתוף של מעגלים רחבים יותר של מומחים ונציגי ציבור". המשרד ציין כי חלק מהלקחים מהאירוע מצביעים על צורך בשיתוף פעולה עם גורמים נוספים ובהם השלטון המקומי, ארגוני חברה אזרחית ומומחים נוספים בעולם הציבורי ובאקדמיה, ולצורך כך הוקמו מנגנונים נוספים של קשר עם הגורמים השונים.<sup>89</sup>

### 2.3 תוכניות להתמודדות עם מגפות

משרד הבריאות, משרד הביטחון ורח"ל עסקו גם בכתיבת תוכניות ותרחישי ייחוס להתמודדות עם מגפות. להלן נציג את הידוע לנו על תוכניות אלו. נדגיש שלא ידוע לנו האם רשימה זו ממצה, כלומר האם גופים נוספים הכינו תוכניות לאירועי חירום בכלל ולמגפות בפרט, וכמו כן לא ידוע לנו איזה שימוש נעשה בכל אחת מהתוכניות ומהי הזיקה בין התוכניות השונות.

באתר משרד הבריאות מפורסמת תוכנית למוכנות מערכת הבריאות לשפעת פנדמית משנת 2007. יעדי תוכנית זו הם הורדת שיעור התחלואה והתמותה מהמחלה, האצת הכלת האירוע, לאפשר המשך ניהול אורח חיים תקין ככל האפשר של האוכלוסייה, הפעלה אפקטיבית ויעילה של מערכת הבריאות ומזעור הפגיעה הכלכלית הצפויה למשק. התוכנית מתמקדת באופן פעולת מערכת הבריאות, ודנה בין השאר בסוגיות אתיות, לדוגמה אופן תעדוף האוכלוסיות שיקבלו ראשונות טיפול; בהיערכות בתי החולים; בהיערכות קופות החולים, לדוגמה יישום הפרדה במרפאות למניעת הדבקה בקהילה; במקורות לתגבור כוח האדם הרפואי; בהגבלות על

<sup>88</sup> רועי אופלטקה, ע' לתפק"מ, רח"ל, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2020.

<sup>89</sup> לדוגמה ישיבות ועדכונים שוטפים, הידוק שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי והקמת מנגנונים של שולחנות עגולים ושיתוף ציבור. מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

התקהלויות ועל חופש התנועה; בבידודים; בהסברה כלפי הציבור וכלפי כוח האדם הרפואי; באופן ניתוב חולים למרפאות או לבתי חולים; באופן ניטור המחלה; בהיערכות הנדרשת מארגון מגן דוד אדום; בבסיס החוקי לאמצעים השונים.<sup>90</sup>

**תכנית נחשול בריא להתמודדות עם שעת פנדמית היא תוכנית משותפת למשרד הביטחון, משרד הבריאות ורח"ל. התכנית הוכנה במהלך השנים 2008-2005 ועודכנה בשנת 2018. מטרתה צמצום התחלואה והתמותה, הבטחת כושר העמידה והחוסן הלאומי, מזעור הנזק הכלכלי וצמצום הפגיעה בשגרה ובמרכז החיים**

במהלך השנים 2005-2008 הכין עוזר **שר הביטחון להתגוננות את תכנית נחשול בריא להתמודדות עם שפעת פנדמית**. לפי מצגת שהועברה לוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-8 ביוני 2020, מטרתה של תוכנית זו הוא צמצום ממדי התחלואה והתמותה, הבטחת כושר העמידה והחוסן הלאומי, מזעור הנזק הכלכלי וצמצום הפגיעה בשגרה ובמקום החיים. בנוהל של משרד הבריאות ממאי 2007, שדן באופן הפעלת מערך מל"ח במסגרת תוכנית נחשול בריא, מופיעה התייחסות לשלבים שונים של המגפה ולפיה בשלב שבו מתברר כי יש התפרצות של מחלה מדבקת בצורה משמעותית ויש מקבצי תחלואה משמעותיים, בישראל או מחוצה לה, מועברת האחריות על ניהול המשבר ממשרד הבריאות לצוות ניהול משבר במשרד הביטחון.<sup>91</sup> תכנית זו עברה התאמה ועדכון בשנת 2018.<sup>92</sup> נציין כי משרד הבריאות מסר לנו כי תכנית זו משותפת למשרד הביטחון, לרח"ל ולמשרד הבריאות,<sup>93</sup> אולם לא ידועה לנו הזיקה בין תוכנית המוכנות לשפעת פנדמית של מערכת הבריאות לבין תוכנית נחשול בריא.

שאלנו את משרד הבריאות האם נעשה שימוש בתכנית 'נחשול בריא' במהלך ההתמודדות עם משבר הקורונה. המשרד לא ציין בתשובתו מהו השימוש בתכנית נחשול בריא, אך מסר כי יש למשרד נוהל להתמודדות עם שפעת פנדמית, וכי נעשה שימוש במרכיבים רבים מתוך נוהל זה ובהם השימוש בתרחיש הייחוס, שלבי הפנדמיה, רכש ציוד מיגון והפעלת טיפול רפואי מרחוק (טלה-רפואה). **המשרד לא השיב לפנייתנו החוזרות ונשנות לברר באילו מהנהלים מדובר.** לדברי המשרד, הנוהל שימש בסיס לדיונים גם אם ההחלטות שהתקבלו היו שונות מהקבוע בו, שכן נדרשו התאמות לאור ההתפתחויות וצבירת הידע לגבי נגיף הקורונה, אולם כאמור לא השיב לאיזה נוהל מתייחסים דבריו.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> משרד הבריאות, [תוכנית מוכנות מערכת הבריאות לשפעת פנדמית](#), 2007.

<sup>91</sup> התכנית מבוססת על שישה שלבים שהגדיר ארגון הבריאות העולמי. נציין כי ארגון הבריאות העולמי שינה מאז את האופן שבו מוגדרים שלבי הפנדמיה ברמה העולמית. רשות חירום לאומית ומשרד הבריאות, תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום, [הפעלת מערך מל"ח ב"נחשול בריא"](#), מאי 2007;

European Centre for Disease Prevention and Control, World Health Organization Regional Office for Europe, [Guide to revision of national pandemic influenza preparedness plans Lessons learned from the 2009 A\(H1N1\) pandemic](#), November 2017, pp. 5-6.

<sup>92</sup> ["נחשול בריא" התוכנית הלאומית לפנדמיה של שפעת](#), הצגה לוועדה לענייני ביקורת המדינה, 8 ביוני 2020.

<sup>93</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 3 ביוני 2020.

<sup>94</sup> שם.



**ב-15 ביוני 2016 אישר הקבינט את תרחיש הייחוס הלאומי של רח"ל, שכלל התייחסות לאיום של מגפת שפעת**

נוסף על תוכניות משרד הבריאות ומשרד הביטחון ב-15 ביוני 2016 אושר בקבינט תרחיש ייחוס לאומי שכתבה רח"ל וכלל איומים שונים, כולל מגפת שפעת.<sup>95</sup> לפי מבקר המדינה, "מטרתם העיקרית של תרחישי הייחוס היא לקבוע תוכניות עבודה לצורך תכנון ההיערכות, תורת ההפעלה, רמות מלאי ואמצעים."<sup>96</sup> רח"ל היא הגוף שכותב את התרחישים בהתבסס על משרדי הממשלה השונים והגורמים המוסמכים, ולאחר מכן מפיצה את תרחישי הייחוס למשרדי הממשלה ולרשויות הייעודיות ואלו מתבקשים לכתוב את התרחישים הענפיים שלהם.<sup>97</sup> לפי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2019, איום הייחוס (החלטה באשר לאיומים המרכזיים וקביעת סדר העדיפויות בהכנה אליהם) ותרחיש הייחוס הם הבסיס להכנת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום.<sup>98</sup> אין בידנו מידע מהי הזיקה, אם בכלל, בין תוכנית הייחוס לבין תוכניות משרד הבריאות ומשרד הביטחון שהוצגו לעיל.

בנובמבר 2018 התקיים משחק מנהלים לצורך תרגול תרחיש הייחוס לפנדמיה של שפעת.<sup>99</sup> בישיבת הוועדה המיוחדת של הכנסת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה שהתקיימה ב-27 באפריל 2020 אמר ראש רח"ל לשעבר, תא"ל במיל' זאב צוק-רם, כי לפי דו"ח של רח"ל שסיכם תרגול זה למשרד הבריאות יש 'כשירות נמוכה מאוד עד לא קיימת'.<sup>100</sup> בשיחה עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוסיף תא"ל (מיל') צוק-רם כי מטרת משחק המנהלים הייתה לבחון את מוכנות המשרדים ובין השאר האם מתקיימת עבודת מטה רוחבית, כלומר האם מתקיים הקשר הנדרש לעבודה עם הגופים והמשרדים הנוספים כדי להשיג את המטרות והיעדים שהוגדרו בתרחיש. בין השאר נבדק בתרגיל זה נושא ההיערכות לחירום (כולל מלאי חירום), ובסופו יצא מסמך מטעם ראש רח"ל דאז שבו נכתב כי משרד הבריאות אינו ערוך ומוכן לאירועי חירום בכלל ולתרחיש פנדמי בפרט.<sup>101</sup> פנינו למשרד הביטחון בבקשה לקבלת סיכום התרגיל האמור, אך עד סיום כתיבת המסמך טרם קיבלנו מענה.

### 3. דרום קוריאה (הרפובליקה הדמוקרטית של קוריאה)

דרום קוריאה היא רפובליקה דמוקרטית נשיאותית שבה פרלמנט חד-ביתי. הנשיא נבחר בבחירה ישירה והוא ראש המדינה כמו גם המפקד העליון של הצבא. כהונת הנשיא מוגבלת

**דרום קוריאה היא רפובליקה דמוקרטית נשיאותית. הנשיא נבחר בבחירה ישירה והוא ראש המדינה כמו גם המפקד העליון של הצבא. הנשיא ממנה את ראש הממשלה**

<sup>95</sup> להלן כלל האיומים שנכללו בתרחיש: מלחמה, רעידות אדמה, מתקפת סייבר, **פנדמיה של שפעת** (הדגשה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת), הפרות סדר רב זירתיות, שריפות ענק, אירועי טרור בלתי קונבנציונליים ודופק אלקטרו מגנטי (EMP). גדי גנר-עבאדי, ראש תחום תרחישי ייחוס, רשות החירום הלאומית, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 במאי 2020.

<sup>96</sup> מבקר המדינה, [היערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים](#), 3 באוגוסט 2020, עמ' 88.

<sup>97</sup> גדי גנר-עבאדי, ראש תחום תרחישי ייחוס, רשות החירום הלאומית, מכתב במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 במאי 2020.

<sup>98</sup> מבקר המדינה, [מוכנות כוחות פיקוד העורף לחילוץ ולהצלה בחירום](#), 27 במרץ 2019, עמ' 51.

<sup>99</sup> זאב צוק-רם, לשעבר ראש רח"ל, שיחות עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ו-25 במרץ 2021.

<sup>100</sup> הכנסת ה-23, הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, פרוטוקול מס' 32, [אי הפעלת רשויות החירום לטיפול במשבב הקורונה](#), 27 באפריל 2020.

<sup>101</sup> זאב צוק-רם, לשעבר ראש רח"ל, שיחות עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ו-25 במרץ 2021.

לתקופה של 5 שנים ללא אפשרות להארכה. הנשיא ממנה את ראש הממשלה באישור הפרלמנט; את השרים החברים בקבינט לפי המלצת ראש הממשלה; ואת ראשי גופים ממשלתיים נוספים, לדוגמה ראש שירות המודיעין.<sup>102</sup> ביולי 2020 מנתה אוכלוסיית המדינה כ-51.83 מיליון איש.<sup>103</sup> למדינה גבול אחד בלבד, עם צפון קוריאה. בשנים 2018 ו-2019 קיבלה דרום קוריאה ציון של 80% במידת עמידתה בסעיף 8 לתקנות הבריאות הבין-לאומיות, העוסק כאמור במערך הלאומי לבריאות בחירום.<sup>104</sup>

בעשורים האחרונים התמודדה דרום קוריאה עם אסונות שונים, לרבות מגפות, והתמודדויות אלו השפיעו על מוכנות המדינה למצבי משבר. בפרסומים ממשלתיים מודגשים הקשיים שעלו במהלך ההתמודדות עם נגיף ה-MERS בשנת 2015,<sup>105</sup> שהביאו לשינויים בחוקים העוסקים בהתמודדות עם מגפות, לעדכון התכנית הלאומית להתמודדות עם מגיפות, ולהקמתו של המשרד לענייני פנים ובטיחות (Ministry of the Interior and Safety) בשנת 2017 והגדרתו כבעל האחריות להתמודדות עם אסונות.<sup>106</sup>

בפרק זה נציג את הגופים המתכללים בדרום קוריאה והוא מבוסס על פרסומי ממשלת דרום קוריאה, על דוחות של ארגון הבריאות העולמי והארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, להלן ה-OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ועל פרסומים בכתבי עת אקדמיים.

## לאחר ההתמודדות עם נגיף ה-MERS בשנת 2015 נערכו כמה שינויים במערך למצבי חירום בדרום קוריאה

<sup>102</sup> הפרלמנט יכול להמליץ על פיטורי ראש הממשלה ולהעביר הצעות (motions) להדחת הנשיא. נציין כי המינוי של ראש אחת מהרשויות דורש גם את אישור הפרלמנט.

Sayuri Umeda, US Library of Congress, [National Parliaments: South Korea](#), updated: December 30<sup>th</sup> 2020, accessed: January 11<sup>th</sup> 2021; Office for Government Policy Coordination, Prime Minister's Secretariat, [Government](#), n.d., accessed: March 15<sup>th</sup> 2021.

<sup>103</sup> שטחה של דרום קוריאה הוא כ-99 מיליון קמ"ר, כולל כ-96.9 קמ"ר של אדמה.

CIA, The World Factbook, [Korea, South](#), updated: March 15, 2020, accessed: March 25<sup>th</sup>, 2020.

<sup>104</sup> הציון הממוצע בכלל הסעיפים היה 63% בשנת 2018 ו-69% בשנת 2019.

World Health Organization, e-SPAR, [IHR Capacity Progress, 2018-2022](#), Republic of Korea, n.d., accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>105</sup> נגיף ה-MERS (Middle East Respiratory Syndrome) הוא נגיף ממשפחת הקורונה. לפי המרכז לבקרת מחלות ולמניעתן של דרום קוריאה, בשנת 2015 היו בדרום קוריאה 186 מקרים מאושרים של חולי MERS ו-38 מקרי מוות. כ-17,000 אנשים נכנסו לבידוד או להסגר. KCDC, [Middle East Respiratory Syndrome](#), updated: July 25<sup>th</sup>, 2019; OECD, OECD Reviews of Public Health: Korea: A healthier tomorrow, 2020, p. 139.

<sup>106</sup> זרז נוסף להעברת האחריות על מוכנות לאסונות למשרד לענייני פנים ובטיחות היה אסון המעבורת בסיאול בשנת 2014.

OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020; World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Korea, Mission Report: 28 August – 1 September 2017](#), 2017; Jongeun You, "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response", *American Review of Public Administration*, 50, 6-7, 2020, pp. 801-808.

### 3.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום

המשרד לענייני פנים  
ובטיחות מחויב להכין  
ולעדכן מדי חמש  
שנים תכנית העוסקת  
בכלל הסיכונים.  
גופים ממשלתיים  
אחרים נדרשים להכין  
תכניות למקרים  
חירום לאור תכנית  
לאומית זו, וסגן השר  
במשרד לענייני פנים  
ובטיחות אמון על  
התיאום בין התוכניות

בפרסומים שסקרנו צוינו שלושה חוקים מרכזיים, שדרום קוריאה עדכנה לאחר שנת 2015 בעקבות הפקת הלקחים מההתמודדות עם נגיף ה-MERS:

#### **חוק המסגרת לניהול אסונות של 2004 (The Framework Act on the Management of Disaster 2004)**<sup>107</sup>

החוק עוסק בהגנה על חיים ועל רכוש מפני אסונות ובהם אסונות טבע, אסונות מעשה ידי אדם ומגפות. החוק דן בחלוקת האחריות בין משרדי הממשלה ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי לצורך פעילויות מניעה, מוכנות, תגובה והתאוששות (recovery). החוק עוסק בין השאר במערכות התראה, בתרגולי מוכנות בחירום, בתחקירים, בבדיקות בטיחות ובהסדרי מימון.

לאחר מגפת ה-MERS בשנת 2015, עודכן החוק ובמסגרתו הוגדל מספר בתי החולים הייעודיים להתמודדות עם מגפות. בשנת 2017 הוקם מכוח החוק **המשרד לענייני פנים ובטיחות**<sup>108</sup> והועברה אליו האחריות על תיאום המוכנות ויכולות התגובה של משרדי הממשלה השונים.<sup>109</sup>

החוק מחייב את המשרד לענייני פנים ובטיחות להכין ולעדכן מדי חמש שנים **תכנית אב לניהול הבטיחות הלאומית** (Master Plan for National Safety Management) שלאורה יכינו משרדי הממשלה והסוכנויות הממשלתיות תכניות בטיחות (countermeasure plans). סגן השר העוסק בבטיחות וניהול אסונות במשרד לענייני פנים ובטיחות הוא האמון על התיאום בין התכניות השונות.<sup>110</sup> תכנית האב האחרונה לניהול הבטיחות הלאומית הוכרזה בינואר 2020 ומתייחסת לשנים 2020-2024.<sup>111</sup>

#### **החוק לבקרת מחלות מדבקות ולמניעתן (Infectious Disease Control and Prevention Act 2013)**

<sup>107</sup> מאז חקיקתו ב-2004 ועד ה-4 ביוני 2020 עודכן חוק זה 44 פעמים.

Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, p. 13.

<sup>108</sup> המשרד עוסק בסיוע לממשלות המקומיות, בהובלת תהליכים הקשורים למערך המוכנות בחירום, ובנושאים מנהליים שונים. באתר המשרד נכתב כי הוא אחראי על מועצת המדינה, מבנה הממשלה, פרסים וציונים לשבח, חדשנות, יעילות מנהלית, ממשלה מרושתת (E-government), הגנה על מידע אישי, ניהול בנייני ממשלה וסיוע לקיום בחירות ומשאלים.

Ministry of the Interior and Safety, [About the Ministry, History](#), n.d., accessed: January 31<sup>st</sup> 2021

<sup>109</sup> דוח ה-OECD מייחס את העברת האחריות למשרד לענייני פנים ובטיחות ללקחים שעלו מההתמודדות עם אסון המעבורת בסיאול של 2014 כמו גם ההתמודדות עם נגיף ה-MERS.

OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020, p. 10; Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, pp. 13-15.

<sup>110</sup> בדוח של ה-OECD שסקר את מוכנותה של דרום קוריאה למצבי חירום נכתב כי נקודת תורפה אפשרית אחת היא הממשק בין התכניות השונות וחוסר יכולת להתגמש במקרים החורגים מהתסריטים שנקבעו מראש.

OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020, p. 157.

<sup>111</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, pp. 26-27, 31.

**החוק מחייב את  
משרד הבריאות  
והרווחה להכין ולעדכן  
מדי חמש שנים  
תכנית לאומית  
למניעה ולהתמודדות  
עם מחלות מדבקות**

החוק עוסק בין השאר בניטור מחלות,<sup>112</sup> בחיסונים, במלאי הציוד הרפואי,<sup>113</sup> באימי טרור ביולוגי, ובאופן סיווג רמת הסיכון של מחלות.<sup>114</sup> **משרד הבריאות והרווחה** מחויב להכין **תכנית לאומית למניעה ולהתמודדות עם מחלות מדבקות שתעודכן מדי חמש שנים**. התוכנית עוסקת בין השאר בתיאום בין גופי הממשלה השונים, בניטור מחלות מדבקות, בסקרים אפידמיולוגיים, בבדיקות מעבדה, בניהול חולים ואנשים שהיו איתם במגע (לדוגמה ביצוע חקירות אפידמיולוגיות) ובסגר (quarantine). הגרסה האחרונה של התכנית שפורסמה מתייחסת לשנים 2018-2022.<sup>115</sup>

החוק לבקרת מחלות מדבקות ולמניעתן נועד בין השאר לשקף את תקנות הבריאות הבין-לאומיות מ-2005 כמו גם לקחים ממגפת נגיף השפעת ה-1 H1N1 (שפעת החזירים) בשנת 2009<sup>116</sup> והוא עודכן לאחר התפרצות נגיף ה-MERS בדרום קוריאה בשנת 2015.<sup>117</sup> בין השאר פעלה הממשלה לשפר את יכולתה לבצע חקירות אפידמיולוגיות ולצמצם את התלות בראיונות הנסמכים על זיכרון אנושי, וזאת באמצעות עיגון בחוק של הסמכות לאסוף מידע אישי על תנועות חולים או חשודים כחולים ולהעביר מידע זה לציבור אחרי התממה (אנונימיזציה).<sup>118</sup> הממשלה יכולה לעקוב אחרי השימוש בכרטיסי אשראי, לאסוף מידע על מיקום הטלפונים הניידים, ובתנאים מסוימים לעשות שימוש במצלמות אבטחה במעגל סגור (CCTV) במרחב הציבורי.<sup>119</sup>

החוק עודכן גם לצורך ההתמודדות עם מגפת הקורונה. בין השאר נכללו בו אמצעי ענישה שונים למסרבים לבצע בדיקה למרות שנדרשו לכך על ידי הרשויות הרפואיות ולאנשים המפירים את הוראות הסגר. כמו כן, נקבע כי שר הבריאות והרווחה יכול לאסור על ייצוא של תרופות או מוצרים רפואיים כגון מסכות, והוטלו הגבלות על סוג המידע המפורסם לציבור לצורך איתור מגעים.<sup>120</sup>

<sup>112</sup> בשנת 2017 כלל החוק חובת דיווח על 120 מחלות, מתוכן 80 מחלות מדבקות.

World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Korea, Mission Report: 28 August – 1 September 2017](#), 2017, p. 26.

<sup>113</sup> נושא מלאי המוצרים הרפואיים נדון גם בחוק נוסף העוסק בתרופות (pharmaceutical affairs act). שם, עמ' 41.

<sup>114</sup> OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020.

<sup>115</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, pp. 26-27.

<sup>116</sup> OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020, p. 145.

<sup>117</sup> Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 28.

<sup>118</sup> Jongeun You, "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response", *American Review of Policy Administration* 50, 6-7, pp. 801-808, 2020.

<sup>119</sup> לא ידוע לנו באילו תנאים אפשר להשתמש בצילומים ממצלמות האבטחה. ראו:

Government of the Republic of Korea, Covid-19, [Testing Time for Resilience in recovering from COVID-19: The Korean Experience](#), May 3<sup>rd</sup> 2020, p. 66, and [How Korea responded to a pandemic using ICT Flattening the curve on COVID-19](#), April 15<sup>th</sup> 2020, p. 41, and [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, pp. 45-46.

<sup>120</sup> Sayuri Umeda, Law Library of Congress, Global Legal Monitor, [South Korea: Parliament Responded Quickly to COVID-19 by Amending Three Acts](#), June 4<sup>th</sup> 2020. Jongeun You, "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response", *American Review of Policy Administration* 50, 6-7, 2020, pp. 801-808; Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 26.

**חוק ההסגר (2013 Quarantine Act) [1963]**<sup>121</sup>

החוק עוסק בין השאר בהכרזה על חובת הסגר למגיעים ממדינות שונות,<sup>122</sup> באכיפת סגרים באמצעי תחבורה ובנמלים, במחלות שניתן להטיל הסגר בגינן (לדוגמה כולרה וסארס), ובסמכויות הניתנות למנהלי מוסדות הסגר.<sup>123</sup> חוק ההסגר עודכן כדי לעמוד בדרישות תקנות הבריאות הבין-לאומיות של 2005,<sup>124</sup> וכן עודכן כחלק מלקחי התמודדות עם מגפת ה-MERS<sup>125</sup> ואף במסגרת ההתמודדות עם הקורונה, לדוגמה נקבע כי אנשים המגיעים או שעברו דרך אזורים שבסיכון אינם יכולים להיכנס למדינה, מלבד אזרחי דרום קוריאה.<sup>126</sup>

נוסף על שלושת חוקים אלו, במסגרת הלקחים מההתמודדות עם נגיף ה-MERS בוצעו שינוי חקיקה במטרה לאפשר לרשויות הבריאות **להאיץ את מתן אישורי החירום לערכות בדיקה** (Emergency Use Authorization), כולל בדיקות מולקולריות (בדיקות PCR) של נגיפים. כחלק מתהליך זה המרכז הקוריאני לבקרת מחלות והמשרד לביטחון מזון ותרופות מוודאים כי ערכות הבדיקה בטוחות באמצעות בדיקת יעילותן טרם מתן אישור החירום, וממשיכים לעקוב אחרי יעילותן לאחר מתן האישור.<sup>127</sup> לא ידוע לנו בפירוט אילו שינויי חקיקה התבצעו לצורך כך.<sup>128</sup>

**3.2 גוף מתכלל**

להלן שלושת הגופים העיקריים העוסקים בתכלול התגובה למשברים בדרום קוריאה, מהגוף הבכיר לזוטר:

**במסגרת הלקחים מההתמודדות עם נגיף ה-MERS בשנת 2015 בוצעו שינויי חקיקה המאפשרים לרשויות הבריאות להאיץ את מתן אישורי החירום לערכות בדיקה לזיהוי נגיפים**

<sup>121</sup> לפי דוח של ארגון הבריאות העולמי, חוק זה חוקק במקור בשנת 1954.

World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Korea, Mission Report: 28 August – 1 September 2017](#), 2017, p. 48.

<sup>122</sup> Sayuri Umeda, Law Library of Congress, Global Legal Monitor, [South Korea: Parliament Responded Quickly to COVID-19 by Amending Three Acts](#), June 4<sup>th</sup> 2020; see also Quarantine Management Team, COVID-19 National Emergency Response Center, Korea Centers for Disease Control and Prevention, [Coronavirus Disease-19: Quarantine Framework for Travelers Entering Korea](#), *Osong Public Health and Research Perspectives* 11(3), 2020, pp. 133-139.

<sup>123</sup> Sayuri Umeda, Law Library of Congress, [South Korea: Legal Responses to Health Emergencies](#), February 2015, updated: December 30<sup>th</sup> 2020, accessed: January 26<sup>th</sup> 2021; World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Korea, Mission Report: 28 August – 1 September 2017](#), 2017, p. 48.

<sup>124</sup> World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Republic of Korea, Mission Report: 28 August – 1 September 2017](#), 2017, p. 7.

<sup>125</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020.

<sup>126</sup> Sayuri Umeda, Law Library of Congress, Global Legal Monitor, [South Korea: Parliament Responded Quickly to COVID-19 by Amending Three Acts](#), June 4<sup>th</sup> 2020.

<sup>127</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, p. 80.

<sup>128</sup> בין השאר עודכן חוק העוסק במכשירים רפואיים (Medical Devices Act).

June Park and Eunbin Chung, "[Learning from past pandemic governance: Early response and Public-Private Partnerships in testing of COVID-19 in South Korea](#)", *World Development* 127, 2021.

עם עליית הסיכון  
הנשקף מאיומים  
שונים יהיו מעורבים  
דרגים בכירים יותר  
בניהול המשבר

**המפקדה המרכזית להתמודדות עם אסונות ובטחון**, להלן **המפקדה המרכזית** (Central Disaster and Safety Countermeasures Headquarters) היא הגוף הבכיר ביותר העוסק בהתמודדות עם משברים לאומיים ובראשה השר לענייני פנים ובטיחות או ראש הממשלה.<sup>129</sup>

**המפקדה המרכזית לניהול אסונות** (Central Disaster Management Headquarters), להלן **המפקדה לניהול אסונות**, היא גוף בתוך משרד הבריאות והרווחה בראשות שר הבריאות והרווחה.

**המרכז הקוריאני לבקרת מחלות ולמניעתן**, או **KCDC** (Korean Center for Disease Control and Prevention) פעל תחת אחריותו של משרד הבריאות והרווחה בראשות משרד הקורונה,<sup>130</sup> אולם החל מספטמבר 2020 גוף זה הפך להיות רשות עצמאית.<sup>131</sup>

מערכת ההתראה בדרום קוריאה כוללת 4 רמות של התראה, והן: תשומת לב (attention), זהירות (caution), אזהרה (alert) וסכנה רצינית (serious).<sup>132</sup> כל רמה כוללת הגדרה של תפקידי הגופים המעורבים במתן התגובה ועלייה ברמות ההתראה מובילה למעורבותם של דרגים בכירים יותר בגופי תכלול התגובה. כך לדוגמה בעוד שרמה 2 היא בסמכות המרכז לבקרת מחלות, ברמה 3 תוקם המפקדה המרכזית לניהול אסונות וברמה 4 תוקם המפקדה המרכזית להתמודדות עם אסונות ובטחון, שהינה הגוף הבכיר ביותר. **הסמכות לקבוע את רמות ההתראה ואת המעבר בין הרמות השונות ברמה הלאומית היא בידי שר הבריאות והרווחה.**<sup>133</sup>

להלן נציג את מעורבותם של הגופים העוסקים בתכלול מהרמה הנמוכה לגבוהה.

מתוקף החוק לבקרת מחלות מדבקות ולמניעתן, **המרכז הקוריאני לבקרת מחלות ולמניעתן** (ה-KCDC) מקבל **בשגרה** דיווחים על מחלות מחייבות הודעה ממוסדות רפואיים ומבעלי מקצועות רפואיים ומעריך את רמות הסיכון של מחלות.<sup>134</sup> יחידות ה-KCDC עוסקות במגוון

<sup>129</sup> Pan Suk Kim, "[South Korea's fast response to coronavirus disease: implications on public policy and public management theory](#)", *Public Management Review*, published: May 2020.

<sup>130</sup> נציין כי אחד מלקחי ההתמודדות עם נגיף ה-MERS, לפי פרסום של ממשלת דרום קוריאה, היה הגברת האוטונומיה של ה-KCDC. Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 26.

<sup>131</sup> שמו של גוף זה השתנה לרשות הקוריאנית לבקרת מחלות ומניעתן (KCDA, Korea Disease Control and Prevention Agency). ראו: KCDA, [Opening of Korea Disease Control and Prevention Agency](#), September 14<sup>th</sup> 2020.

<sup>132</sup> שם.

<sup>133</sup> "The Minister of Health and Welfare has the authority to issue and adjust the risk alert". Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 28.

<sup>134</sup> החוק כולל הגדרה של 11 קבוצות של מחלות מדבקות, הנבדלות בין השאר באופן העברת המחלה, בגורם למחלה (יש קטגוריה המתייחסת למחלות המופצות כחלק מהתקפת טרור), בדרכי ההתמודדות והניטור האפשריים ועוד. נוסף על כך, המרכז הקוריאני לבקרת מחלות (KCDC) מעריך את רמת הסיכון של מחלות שונות באמצעות שיטת סיווג המביאה בחשבון עד כמה המחלה מדבקה ומהי חומרת התסמינים. הערכות אלו מבוססות בין השאר על מגמות תחלואה, יכולות התגובה (לדוגמה ההספק של מעבדות העוסקות באבחון) ודעת הקהל (public perception). בדוח ה-OECD נכתב כי לא ברור מהו הקשר בין קבוצות המחלות שהוגדרו בחוק לבין הערכות סיכון אלו. OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020, p. 150.

נושאים, לדוגמה התכנית הלאומית לחיסונים לילדים, ניטור מחלות הנישאות על ידי חיות וקידום בריאות בקהילה.<sup>135</sup>

**במקרה של אירוע חירום רפואי ה-KCDC אחראי על מניעה, בקרה, מעקב ותקשורת סיכונים (risk communication) ועל ביצוע חקירות בשטח.** כאשר הסיכון מאיום מסוים מוערך להיות ברמה 2, מוקם בתוך ה-KCDC גוף בשם **המפקדה לבקרת מחלות** (Central Disease Control Headquarters), שבראשו עומד ראש ה-KCDC. לא ידוע לנו מהם סמכויותיו של גוף זה והאם הוא כולל עובדים מגופים אחרים. המפקדה לבקרת מחלות ממשיכה לפעול לאחר מעבר לשלב הבא ברמות ההתראה.<sup>136</sup>

בעקבות מגפת ה-MERS של שנת 2015 התבצע ארגון מחדש של ה-KCDC, שכלל בין השאר את הגדלת כוח האדם העוסק במגפות והקמה של **אגף תקשורת**, העוסק בהפצת מידע כמו גם בהתמודדות עם שמועות ומידע שגוי.<sup>137</sup> בשנת 2016 הוקם **מרכז לפעולה בחירום** (Emergency Operations Center) שתפקידו תיאום וניהול של המשאבים והמידע הנדרשים להתמודדות עם המשבר, והוא עוסק בין השאר בביצוע חקירות אפידמיולוגיות ובשיתוף פעולה עם הממשל המקומי וארגונים מהמגזר הפרטי.<sup>138</sup> במקרה של משבר רלוונטי מרכז זה מורחב לפי הצורך לצוותי תגובה מהירה או למפקדה לבקרת מחלות<sup>139</sup> ומועברים אליו עובדים מסוכנויות שונות. לא ידוע לנו מהו הרכב העובדים ב-KCDC בכלל או במרכז לפעילות חירום בפרט.<sup>140</sup>

כאשר הסיכון מאיום מסוים הוא ברמה 3 מוקמת **המפקדה המרכזית לניהול אסונות** שהינה גוף בתוך משרד הבריאות והרווחה. כאמור, שר הבריאות והרווחה הוא העומד בראש גוף זה. לא ידוע לנו באילו פעילויות עוסק גוף זה, מהי המשמעות של הפעלתו והאם הוא כולל עובדים מגופים חיצוניים למשרד.

<sup>135</sup> KCDA, [National Immunization Program for children, Program for Prevention and Management for a Cardio-cerebrovascular Disease, Regional vector surveillance centers against climate change](#), n.d., accessed: January 31<sup>st</sup> 2020.

<sup>136</sup> Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), October 13<sup>th</sup> 2020, p. 29.

<sup>137</sup> OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020; Jongeun You, "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response", *American Review of Policy Administration* 50, 6-7, pp. 801-808, 2020.

<sup>138</sup> KCDA, [Emergency Operations Center: EOC](#), n.d., accessed: January 16<sup>th</sup> 2020.

<sup>139</sup> באתר המרכז מופיעה הבחנה בין הרחבת המרכז לצוות תגובה בתוך המרכז (Response Action Team) או למפקדה המרכזית לאמצעי נגד למגפות (Central Epidemic Control Countermeasure Headquarters).

KCDA, [Emergency Operations Center: EOC](#), n.d., accessed: January 16<sup>th</sup> 2020; Yushim Kim, Seong Soo Oh and Chan Wang, "From Uncoordinated Patchworks to a Coordinated System: MERS-CoV to COVID-19 in Korea", *The American Review of Public Administration* 50, 6-7, pp. 736-742, 2020; Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), October 13<sup>th</sup> 2020, p. 33.

<sup>140</sup> המרכז לפעילות חירום כולל בין השאר צוותי תגובה מהירה שבהם חברים בין השאר אפידמיולוגים, מדבירי מזיקים ומומחים נוספים (civilian experts).

KCDA, [Emergency Operations Center: EOC](#), n.d., accessed: January 16<sup>th</sup> 2020.

כאשר האיום מסיכון מסוים הוא ברמה הגבוהה ביותר (רמה 4),<sup>141</sup> **תכנוס המפקדה המרכזית להתמודדות עם אסונות ובטחון**, המהווה כאמור את הגוף הבכיר ביותר העוסק בהתמודדות עם משברים לאומיים.<sup>142</sup> המשרד לענייני פנים ובטיחות מכנס את המפקדה המרכזית, ולרוב השר לענייני פנים ובטיחות עומד בראשה. עם זאת, גם ראש הממשלה יכול לעמוד בראשות המפקדה המרכזית (נזכיר כי ראש הממשלה אינו ראש המדינה). המפקדה המרכזית מנהלת את התגובה וההתאוששות במקרה של משברים בהיקף נרחב ומסייעת בתיאום בין השלטון המרכזי והמקומי.<sup>143</sup>

מהמידע הקיים לא ניתן לדעת האם ניתן לכנס את המפקדה המרכזית לפני שרמת הסיכון מגיעה לרמה הגבוהה ביותר. כמו כן לא ידוע מי הם שאר חברי המפקדה המרכזית, והאם הם כוללים רק נבחרי ציבור או גם פקידים; איזה גוף פועל כמטה של המפקדה המרכזית; והאם יש הגבלה על משך פעילות המפקדה המרכזית.

### 3.3 מערכת ההתראה על סיכונים

כאמור, מערכת ההתראה בדרום קוריאה כוללת 4 רמות של התראה והיא מערכת התראה גנרית, כלומר נעשה שימוש באותן קטגוריות כדי לתווך לציבור את רמת הסיכון הנשקפת מאיומים שונים, החל ממחלות מדבקות ועד טייפונים ושלג כבד. המשרד לענייני פנים ולבטיחות, שאחראי על מצבי חירום באופן כללי, מנהל מערכת לאיסוף מידע מסוכנויות ממשלתיות<sup>144</sup> ומנטר את המוכנות לחירום ברמה הלאומית והמקומית.<sup>145</sup>

להלן נפרט את משמעות כל אחת מארבע רמות החירום הלאומיות בהקשר של מגפה, תוך שימוש בדוגמאות ממשבר הקורונה, ונזכיר כי **הסמכות לקבוע את רמות ההתראה ואת המעבר בין הרמות השונות ברמה הלאומית היא בידי שר הבריאות והרווחה**:<sup>146</sup>

**שלב 1- תשומת לב (כחול):** משמעותו שיש נגיף מדבק חדש מחוץ למדינה. צוותים ייעודיים מתחילים בניטור המצב ובהכנת תגובות. משרד הבריאות והרווחה, ה-KCDC והממשלות המקומיות מנטרים את המצב ועוסקים בפעילויות שונות כגון חינוך מניעת. בנוסף, מופעל ב-

<sup>141</sup> Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), October 13<sup>th</sup> 2020, p. 28; Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, p. 22.

<sup>142</sup> Pan Suk Kim, "[South Korea's fast response to coronavirus disease: implications on public policy and public management theory](#)", *Public Management Review*, May 2020.

<sup>143</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, p. 15; Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 33.

<sup>144</sup> לדוגמה, מידע על צפיפות האוכלוסייה, מידע ממינהל המטאורולוגיה הקוריאני ומידע הנוגע לבקרת שטפונות ממשרד מסוים. ראו: OECD, [OECD Reviews of Public Health: Korea: A Healthier Tomorrow](#), 2020, p. 153

<sup>145</sup> שם.

<sup>146</sup> "The Minister of Health and Welfare has the authority to issue and adjust the risk alert". Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 28.



KCDC חדר מצב. במקרה של משבר הקורונה, ב-3 בינואר הוכרזה רמת סיכון הראשונה (רמה 1) בתגובה לידיעות על נוכחות נגיף הקורונה החדש מחוץ לדרום קוריאה.

**שלב 2 - זהירות (צהוב):** משמעותו שהנגיף נוכח במדינה. מוקמת ומופעלת **המפקדה לבקרת מחלות** בתוך ה-KCDC, בראשות ראש ה-KCDC. ב-20 בינואר 2020 הוכרזה במדינה רמת ההתראה השנייה, וזאת בהמשך למידע על מקרה מיובא ראשון של נגיף הקורונה החדש במדינה. באותו יום החלה לפעול המפקדה לבקרת מחלות ב-KCDC, על בסיס המרכז למקרי חירום (EOC) הקיים בה.

כמו כן מתחילים ברמה זו מנגנוני שיתוף פעולה ומפעילים תשתיות רלוונטיות. כך, ב-27 בינואר 2020 (שבוע אחרי ההודעה על חולה אפס במדינה) נפגשו נציגי ה-KCDC עם הארגון הקוריאני לרפואת מעבדה (Korean Society for Laboratory Medicine) ועם חברות המפתחות ערכות בדיקה מולקולריות (בדיקות PCR) ודנו באופן שבו ינתן אישור לשימוש חירום לערכות הבדיקה שיפותחו. לפי משרד האוצר בקוריאה, ערכת בדיקה מסוימת לאבחון נגיף הקורונה החדש אושרה לשימוש אחרי כשבוע, בעוד שבאופן רגיל קבלת אישור נמשכת מעל 80 ימים.<sup>147</sup> ברמה זו ה-KCDC יוצר צוות פעולה מרכזי העוסק בהסגר ונוצרים צוותי פעולה אזוריים בנושא זה.

**שלב 3 - אזהרה (כתום):** משמעותו העברה מוגבלת של הנגיף החדש בתוך המדינה. המפקדה לניהול אסונות, שבראשה שר הבריאות והרווחה, מוקמת בתוך משרד הבריאות והרווחה. ראש הממשלה מקיים ישיבת שרים, השר לענייני פנים ובטיחות בודק את תכניות הבטיחות של משרדים אחרים ומחזקים את מנגנוני שיתוף הפעולה. רמת סיכון 3 הוכרזה בדרום קוריאה ב-27 בינואר 2020 והמפקדה לניהול אסונות הוקמה באותו יום. ב-1 בפברואר 2020 הורחבה המפקדה ואורגנה מחדש.<sup>148</sup>

**שלב 4 - סכנה רצינית (אדום):** בשלב זה זוהתה העברה רחבה של הנגיף החדש במדינה. הממשלה מפעילה מנגנוני תגובה ברמה הלאומית ומוקמת **המפקדה המרכזית** בראשות השר לענייני פנים ובטיחות או ראש הממשלה.<sup>149</sup> ב-23 בפברואר 2020 הוכרזה העלייה לרמה זו והחלה לפעול המפקדה המרכזית,<sup>150</sup> כאשר בראשה עמד ראש הממשלה ותחתיו כיהנו שני סגנים: אחד מייצג את משרד הבריאות והרווחה (ועומד בראשות המפקדה לניהול אסונות הפועלת כאמור בתוך המשרד) והשני מייצג את המשרד לענייני פנים ובטיחות ותפקידו לסייע

<sup>147</sup> Ministry of Economy and Finance, Republic of Korea, [Seven Ways to Build Disaster Governance: Case of Korea on COVID-19](#), September 2020, p. 73.

<sup>148</sup> Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 17.

<sup>149</sup> שם, עמ' 18 ועמ' 32.

<sup>150</sup> Ministry of Health and Welfare, [\(2.23\) Briefing on the pan-governmental meeting for COVID-19](#), updated: February 23<sup>rd</sup>, 2020, accessed: April 16<sup>th</sup>, 2020, and [Quarantine System](#), n.d., accessed: March 29<sup>th</sup>, 2020; Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020.

בתיאום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.<sup>151</sup> לפי פרסומי ממשלת קוריאה, במשבר הקורונה המפקדה המרכזית פעלה לתכלול את התמיכה הממשלתית בפעילויות למניעת ההדבקה<sup>152</sup> ושימשה כפלטפורמה לשיתופי פעולה ולהבהרת חלוקת התפקידים בין סוכנויות הממשלה.<sup>153</sup>

#### 4. ניו זילנד

ביוני 2020 מנתה אוכלוסיית ניו זילנד כ-5.1 מיליון איש.<sup>154</sup> ניו זילנד התמודדה עם כמה מצבי משבר בשנים האחרונות, ובהם מגפת שפעת החזירים (H1N1) בשנת 2009, רעידות אדמה בשנים 2011 ו-2016 וצונאמי בשנת 2017.<sup>155</sup> בהמשך לכך, הסדרי המוכנות לחירום עברו כמה שינויים. בין השאר, באוגוסט 2018 פרסמה תכנית הממשלה לרפורמה בתחום שבין מטרותיה היו הבהרת חלוקת האחריות ברמה הלאומית וברמה המקומית, בניית יכולות התגובה ושיפור השימוש במידע לצורך קבלת החלטות.<sup>156</sup> בשנת 2018 ובשנת 2019 קיבלה ניו זילנד ציון של 100% בסעיף 8 בשאלון לדיווח עצמי על מידת עמידתה בתקנות הבריאות הבין-לאומיות.<sup>157</sup>

#### 4.1 המסגרת החוקית להתמודדות בחירום

באתר של ממשלת ניו זילנד העוסק במשבר הקורונה מצוינים שלושה חוקים, שקדמו למשבר הקורונה, המתוארים כחוקי מפתח בהתמודדות עם מגפת הקורונה. זאת, נוסף על חוקים ותיקוני חקיקה שחוקקו במיוחד לצורך ההתמודדות עם מגפת הקורונה.<sup>158</sup> נציין כי בשבועות הראשונים להתמודדות עם משבר הקורונה הייתה אי בהירות לגבי הבסיס החוקי לפעילות בחירום והנושא נדון כמה פעמים בישיבות הוועדה הפרלמנטרית להתמודדות עם מגפות.<sup>159</sup>

להלן שלושת החוקים שקדמו למשבר הקורונה:

ההסדרים להתמודדות עם מצבי חירום בניו זילנד עברו רפורמה בשנים האחרונות, בין השאר על בסיס לקחים מהתמודדויות קודמות

תגובת ניו זילנד למשבר הקורונה התבססה בעיקר על שלושה חוקים שהיו קיימים טרם המשבר. עם זאת, נקבעו חוקים ותיקוני חקיקה נוספים לצורך ההתמודדות עם המגפה

<sup>151</sup> Ministry of Health and Welfare, [Quarantine System](#), n.d., accessed: March 29<sup>th</sup>, 2020.

<sup>152</sup> Central Disaster and Safety Countermeasure Headquarters, [Korea's Response to COVID-19 and the Future Direction](#), May 7<sup>th</sup> 2020.

<sup>153</sup> Government of the Republic of Korea, [All about Korea's Response to Covid-19](#), updated: October 13<sup>th</sup> 2020, p. 223.

<sup>154</sup> New Zealand Government, [Population](#), n.d., accessed: January 12<sup>th</sup> 2021.

<sup>155</sup> Ministry of Civil Defence & Emergency Management, [National Disaster Resilience Strategy](#), April 2019; Ministry of Health, [New Zealand Pandemic Influenza Plan: A framework for action](#), August 2017.

<sup>156</sup> National Emergency Management Agency (henceforth NEMA), [National Emergency Management Agency](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021, and [Briefing to the Incoming Minister for Emergency Management](#), November 2<sup>nd</sup> 2020, published: December 17<sup>th</sup> 2020.

<sup>157</sup> הציון הממוצע בכלל הסעיפים שדיווחה המדינה היה 90% בשנת 2018 ו-83% בשנת 2019.

World Health Organization, e-SPAR, [IHR Capacity Progress, 2018-2022](#), New Zealand, n.d., accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>158</sup> New Zealand Government, [Legislation and Key Documents](#), updated: December 15<sup>th</sup> 2020, accessed: January 13<sup>th</sup> 2021; see also New Zealand Parliament, [The laws helping the Government support New Zealand during the COVID-19 epidemic](#), published: April 16<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

<sup>159</sup> בין השאר ב-31 במרס, ב-2 באפריל וב-7 באפריל.

New Zealand Parliament, [Epidemic Response Committee Meeting, March 31<sup>st</sup> 2020](#), [Epidemic Response Committee Meeting, April 2<sup>nd</sup> 2020](#), and [Epidemic Response Committee, April 7<sup>th</sup> 2020](#).

## החוק להתגוננות אזרחית ולניהול מצבי חירום 2002 (Civil Defence and Emergency Management Act 2002), להלן חוק הג"א

החוק להתגוננות  
אזרחית ולניהול מצבי  
חירום 2002 (חוק  
הג"א) מספק מסגרת  
כללית לפעולת  
הממשלה במצבי  
חירום לרבות מגפות

החוק דן באופן כללי בפעולת הממשלה במצבי חירום, לדוגמה רעידות אדמה, טייפונים, מגפות, כישלון טכנולוגי או התקפה על המדינה.<sup>161</sup> החוק דן בין השאר בתנאים להכרזת מצב חירום לאומי, באופן פעולתם של שירותי חירום ושל תשתיות חיוניות, בתיאום בין השלטון המרכזי למקומי, במעמדם של מתנדבים ובגורמים מקומיים העוסקים בניהול ההגנה האזרחית במצבי חירום (Civil Defence Emergency Management Groups), להלן קבוצות הג"א.<sup>162</sup> פרסומי הממשלה מדגישים את חשיבותן של הגורמים המקומיים, שלהם תחומי אחריות וסמכויות שונות, לדוגמה הסמכות להכריז על מצב חירום מקומי.<sup>163</sup>

חוק הג"א עוסק גם  
בתכנון המוכנות  
לחירום וביצירה של  
תכניות לאומיות  
לניהול הג"א בחירום

חוק הג"א עוסק גם בתכנון המוכנות לחירום. החוק מחייב את השר הרלוונטי<sup>164</sup> להשלים אסטרטגיה לאומית לניהול הג"א בחירום, שאותה עליו לפרסם כטיטה להערות בעלי עניין והציבור ולאחר מכן לאשרה בבית הנבחרים.<sup>165</sup> האסטרטגיה הלאומית האחרונה פורסמה באפריל 2019. כמו כן נכתב בחוק כי המושל הכללי של ניו זילנד יכול בתנאים מסוימים ובהמלצת השר לייצר תכנית לאומית להגנה אזרחית במצבי חירום (National CDEM Plan) שאותה יש לבחון (review) מדי חמש שנים לפחות. תכנית זו צריכה לסייע ליישום האסטרטגיה הלאומית ואינה יכולה לעמוד בסתירה לאסטרטגיה זו.<sup>166</sup> מנהל תחום הג"א בסוכנות יכול לקבוע שינויים לתוכנית ולפתח אותה. משרדי הממשלה וקבוצות הג"א מקומיות צריכים לפעול לאורה של האסטרטגיה הלאומית כמו גם התכנית הלאומית.<sup>167</sup> נציין כי נוסף על התכנית הלאומית

<sup>160</sup> החוק מ-2002 החליף חוק קודם משנת 1983, ונעשו בו עוד תיקונים אחרי שנת 2002.

NEMA, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

<sup>161</sup> Ministry of Civil Defence and Emergency Management, [An introduction to the Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), n.d., accessed: July 2<sup>nd</sup> 2020.

<sup>162</sup> קבוצות אלו מאחדות את נציגי השלטון המקומי באזורים מסוימים, העובדים בשיתוף פעולה עם שירותי החירום באזור, במטרה לנהל את ההתמודדות האזורית עם מצב החירום.

NEMA, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

<sup>163</sup> אם הוכרז מצב חירום לאומי לא ניתן להכריז על אותו מצב חירום ברמה המקומית. עם זאת, תיקון חקיקה מסוים קבע כי נציגי השלטון המקומי יכולים להכריז על מצב חירום מקומי שאינו קשור לנגיף הקורונה החדש במקביל להכרזה הלאומית על משבר הקורונה.

NEMA, [Factsheet: Declaring states of local emergency](#), May 2020, and [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021, and [Briefing to the Incoming Minister for Emergency Management](#), November 2<sup>nd</sup> 2020, published: December 17<sup>th</sup> 2020.

<sup>164</sup> השר שעליו מוטלת האחריות להגנה אזרחית. ראו פרק הגדרות בחוק:

"*Minister* means, subject to any enactment, the Minister of the Crown who, with the authority of the Prime Minister, is for the time being responsible for the administration of this Act." Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), updated: August 7<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>165</sup> הפרלמנט יכול לבחור שלא לקבל את האסטרטגיה ובמקרה זה על השר להגיש לפרלמנט גרסה מתוקנת.

<sup>166</sup> Section 42 of the Civil Defence Emergency Management Act. Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), updated: August 7<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>167</sup> NEMA, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

קיימות תכניות למקרים ספציפיים: צונאמי, רעידות אדמה ומחסור בדלק. כמו כן, משרד הבריאות פיתח תכניות נוספות ובהן תכנית למגפת שפעת.<sup>168</sup>

חוק הג"א עודכן כחלק מהרפורמה האמורה בהסדרי המוכנות לחירום, ועודכן שוב במאי 2020 כחלק מההתמודדות עם נגיף הקורונה החדש.<sup>169</sup>

**פקודת התכנית לניהול הג"א משנת 2015 מעגנת את מעמדה של מערכת הביטחון הלאומי ודנה בתפקידי הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום**

נוסף על חוק הג"א יש לציין את **פקודת התכנית לניהול הגנה אזרחית בחירום משנת 2015** (National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015). פקודה זו מעגנת את מעמדה של מערכת הביטחון הלאומי (ODESC System) עליה נפרט בהמשך ככלי בידי הממשלה לנהל ולפקח על נושאי ביטחון לאומי, כולל משברים הדורשים את תיאום פעילות הממשלה באשר לתכנון ולקביעת סדרי עדיפויות.<sup>170</sup> הפקודה עוסקת גם בתפקידי **הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום** (NEMA, National Emergency Management Agency), בשגרה ובחירום.

### **חוק המוכנות למגפות (Epidemic Preparedness Act 2006)**

החוק מתייחס בין השאר לסמכויות מיוחדות הניתנות לדוגמה לשוטרים, לשופטים, לעובדי מערכת הכליאה ולעובדי בריאות, לצורך התמודדות עם משבר. ראש הממשלה יכול לפרסם שני סוגי הכרזות: הכרזה על מגפה (epidemic notice), בהסכמת שר הבריאות, המעניקה סמכויות מסוימות לעובדי בריאות על בסיס חוק הבריאות,<sup>171</sup> ולאחר מכן הכרזה על ניהול המגפה (epidemic management notice) המשמשת להפעלת סעיפים בחוקים נוספים, לדוגמה סמכויות הנוגעות להגירה, בהסכמת השר האחראי על הנושא שאליו נוגעות ההכרזות.<sup>172</sup>

### **חוק הבריאות 1956 (1956 Health Act)**

חוק זה מספק סמכויות מיוחדות לעובדי בריאות כדי להתמודד עם מחלות מדבקות, לדוגמה חיוב בידוד, הסגר, איסור התקהלויות וסגירת אתרים מסוימים. חוק זה עודכן בראשית ההתמודדות עם משבר הקורונה כדי לכלול את הקורונה ברשימת המחלות המדבקות.<sup>173</sup>

משרד הבריאות אחראי בין השאר על כתיבת תכנית לאומית לבריאות בחירום (the National Health Emergency Plan) ותכנית להתמודדות עם מגפת שפעת. התכנית הלאומית לבריאות

<sup>168</sup> Ministry of Health, [New Zealand Influenza Pandemic Plan: A framework for action](#), published: August 4<sup>th</sup> 2017.

<sup>169</sup> NEMA, [Legislation](#), n.d., accessed: May 31<sup>st</sup>, 2020.

<sup>170</sup> Department of Prime Minister and Cabinet, [National security governance structure](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

<sup>171</sup> Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, section 70 of the [Health Act 1956](#), updated: December 1<sup>st</sup> 2020, 7<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>172</sup> New Zealand Parliament, [The laws helping the Government support New Zealand during the COVID-19 epidemic](#), published: April 16<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

<sup>173</sup> New Zealand Parliament, [The laws helping the Government support New Zealand during the COVID-19 epidemic](#), published: April 16<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021; Parliamentary Counsel Office, New Zealand legislation, [Health Act 1956](#), updated: December 1<sup>st</sup> 2020, 7<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

בחירום עוסקת באסטרטגיית סקטור הבריאות ובתפקידים של מוסדות הבריאות השונים בהקשר הרחב יותר של ההתמודדות בחירום.

התוכנית הלאומית להתמודדות עם מגפת שפעת עודכנה לאחרונה באוגוסט 2017 (גרסתה הקודמת מתוארכת לשנת 2010). תכנית זו כוללת בין השאר התייחסות לשלבים שונים בהתפתחות של מגפה (מתכנון ועד התאוששות), ליחסים בין משרד הבריאות לגופים אחרים ובהם המשרד לניהול מצבי חירום (כיום הרשות לניהול מצבי חירום), לכוחות המיוחדים ששר הבריאות יכול להעניק מכוח חוק הבריאות, ולאופן ניהול האירוע.<sup>174</sup>

## 4.2 גוף מתכלל

ככלל, בניו זילנד בכל משבר נבחרת סוכנות להובלת המשבר (lead agency) לפי אופי המשבר. חלק מהסוכנויות המובילות מוגדרות באמצעות חקיקה וחלקן נקבעות בהסכמה.<sup>175</sup> הסוכנות המובילה היא בעלת המנדט העיקרי לניהול מצב החירום, ועליה לנטר ולהעריך את המצב, לתכנן ולתאם את התגובה הלאומית, לדווח על המצב, לייעץ בנושא מדיניות ולתאם את הפצת המידע לציבור.<sup>176</sup> לדוגמה, הסוכנות הלאומית לניהול למצבי חירום, שעליה נפרט למטה, אחראית בין השאר על התמודדות עם סיכונים גיאולוגיים ומטאורולוגיים (לדוגמה רעידות אדמה או רוחות חריפות), משרד התעשייה (Ministry for Primary Industries) הוא הסוכנות המובילה בהתמודדות עם בצורת ועם מחלות צמחים, ומשרד הבריאות הוא הסוכנות המובילה במקרה של מגפות.<sup>177</sup> עם זאת, יש אי בהירות מסוימת באשר למעמדו של משרד הבריאות כסוכנות מובילה במשך משבר הקורונה ויחסיו עם גופים אחרים, כפי שנפרט בהמשך.

התיאום בין הגופים המעורבים בהתמודדות עם מצבי חירום ברמה הלאומית בחירום ובשגרה מבוצע בניו זילנד באמצעות מנגנון בשם מערכת הביטחון הלאומי (national security system).<sup>178</sup> מערכת הביטחון הלאומי מופעלת במקרים המוגדרים כמצבי סיכון,<sup>179</sup> וככלל, הפעלתה תתרחש לאחר התייעצות עם מנכ"ל הסוכנות המובילה.

<sup>174</sup> להלן ששת השלבים: תכנון (plan for it), מניעת כניסת הנגיף (keep it out), מיגור (stamp it out), ניהול (pandemic management), ניהול לאחר שיא המגפה (manage it: post-peak) והתאוששות מהמגפה (recover from it).

Ministry of Health, [New Zealand Pandemic Influenza Plan: A framework for action](#), August 2017.

<sup>175</sup> New Zealand Government, [Lead and support agencies](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: March 23<sup>rd</sup> 2021.

<sup>176</sup> Parliamentary Counsel Office, [National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015](#), updated: September 25<sup>th</sup> 2020.

<sup>177</sup> New Zealand Government, [Lead and support agencies](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: March 23<sup>rd</sup> 2021.

<sup>178</sup> מערכת זו קרויה גם מערכת ODESC על שם ועדת הפקידים הבכירים. השימוש באותם מנגנונים בשגרה ובחירום נועד לסייע ליישום תובנות מההתמודדות השונות. לא ידוע לנו עד כמה מנגנונים אלו מיושמים בפועל בשגרה והאם וכיצד מתבצעת הפקת הלקחים האמורה. Department of the Prime Minister and Cabinet (henceforth: DPMC), [ODESC governance boards](#), updated: November 19<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

<sup>179</sup> מקרים אלו כוללים אסונות המשפיעים על המדינה, מקרים שבהם יש צורך בתיאום פעיל או במשאבים נרחבים, משבר אפשרי למוניטין הבין-לאומי של המדינה, נושאים מורכבים או מגוון בעיות המתרחשות במקביל, ונושאים נוספים.

DPMC, [New Zealand's National Security System during a crisis](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

משרד הבריאות אחראי גם על כתיבת תכנית לאומית לבריאות בחירום ותכנית להתמודדות עם מגפת שפעת, שעודכנה לאחרונה ב-2017

ככלל, בכל משבר נבחרת סוכנות מובילה שהיא בעלת המנדט העיקרי לניהול מצב החירום

משרד הבריאות הוא הסוכנות המובילה במקרה של מגפות, אך במשבר הקורונה הייתה אי בהירות לגבי מעמדו כסוכנות מובילה ויחסיו עם גופים אחרים

בניו זילנד פועל מנגנון בשם 'מערכת הביטחון הלאומי' שנועד לתאם את התגובה הלאומית למצבי חירום

מערכת הביטחון הלאומי יכולה להיות מופעלת בידי מנהל מחלקת ראש הממשלה והקבינט (DPMC או Department of Prime Minister and Cabinet), כמו גם בידי בעלי תפקידים מסוימים בשני גופים הפועלים בשגרה בתוך מחלקת ראש הממשלה והקבינט, והם: קבוצת הביטחון הלאומי (National Security Group),<sup>180</sup> גוף שבין השאר מייעץ לראש הממשלה ולשרים נוספים בנושאי בטחון לאומי, והמועצה למערכות בטחון (Directorate of National Security Systems), גוף הפועל כמטה לוועדת המודיעין ולוועדת הערכת הסיכונים (שתייהן ועדות בין-משרדיות).<sup>181</sup> להלן מרכיבי המערכת לביטחון לאומי:<sup>182</sup>

**מערכת הביטחון הלאומי בניו זילנד, האמונה על תיאום התגובה הלאומית, כוללת שלושה מרכיבים:**

- **ועדת שרים ליחסי חוץ וביטחון**
- **ועדת פקידים לתיאום בטחון פנים וחוץ**
- **קבוצות מומחים וקבוצות עבודה בין משרדיות**

- **ועדת שרים ליחסי חוץ וביטחון** (Cabinet External Relations and Security Committee) **בראשות ראש הממשלה.**<sup>183</sup> ועדה זו מפקחת על הביטחון הלאומי ועל גופי המודיעין ועוסקת באסטרטגיות הנוגעות למודיעין, ליחסי חוץ, להגנה (מלבד רכש) ולסיכונים משמעותיים. הוועדה עוסקת גם בתיאום התגובה הלאומית למשברים משמעותיים.<sup>184</sup>
- **ועדת פקידים לתיאום ביטחון פנים וחוץ** (Official Committee for Domestic and External Security Coordination), להלן ועדת ODESC. הוועדה מורכבת ממנהלים בכירים (chief executives) ובראשה עומד מנהל מחלקת ראש הממשלה והקבינט. לא ידוע לנו מהו הרכב הוועדה, אך נציין כי ראש הוועדה יכול לזמן עמיתים לישיבות הוועדה לפי שיקול דעתו.<sup>185</sup> מטרת ועדת ODESC הן תיאום התגובה הכלל ממשלתית ברמת המנהלים הבכירים; הנחייה אסטרטגית בנושא תעודף צמצום הנזק מסיכונים; לוודא שיש לסוכנות המובילה את המשאבים והיכולות הנדרשים; לספק קשרים לרמה הפוליטית,<sup>186</sup> לרבות

<sup>180</sup> גוף זה מוגדר כ'יחידה עסקית' בתוך מחלקת ראש הממשלה והקבינט. ראו:

DPMC, [DPMC's business units](#), updated: January 21<sup>st</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>181</sup> המועצה למערכות ביטחון היא חלק מקבוצת הביטחון הלאומי. סגן מנהל קבוצת הביטחון הלאומי או מנהל המועצה למערכות בטחון יכולים להפעיל את מערכת הביטחון הלאומי.

DPMC, [ODESC governance boards](#), updated: November 19<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

<sup>182</sup> DPMC, [New Zealand's National Security System during a crisis](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2020.

<sup>183</sup> Director of Civil Defence and Emergency Services, NEMA, [Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan 2015](#), , updated: March 26<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021, p.4; DPMC, [National security governance structure](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

<sup>184</sup> DPMC, [\(ERS\) Cabinet External Relations and Security Committee](#), n.d. accessed: February 8<sup>th</sup> 2021.

<sup>185</sup> DPMC, [New Zealand's National Security System during a crisis](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2020.

<sup>186</sup> בתשובה לפנייתנו מסרה לנו הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום בניו זילנד כי קשרים אלו כוללים תמיכה בקבלת החלטות של השרים לצרכים מדיניות, אישור הקצאות משאבים והחלטות נוספות הנמצאות תחת אחריותם של השרים.

Roger Ball, Acting Director CDEM, National Operations, National Emergency Management Agency Te Rākau Whakamarumarū, Letter, April 15<sup>th</sup> 2021.

תמיכה בשרים בקביעת המדיניות האסטרטגית; לפקח על המדיניות ולייעץ לראש הממשלה, לקבינט, ולוועדת השרים ליחסי חוץ וביטחון.<sup>187</sup>

**קבוצות מומחים וקבוצות עבודה.** באתר הממשלה מופיעה הבחנה בין שני סוגי קבוצות. **קבוצות עניין** (watch groups) הן קבוצות של פקידים בכירים שיכולים להבטיח את השימוש במשאבי הארגונים אותם הם מייצגים. ככלל, קבוצות אלו נפגשות טרם פגישה של ועדת ODESC ומייעצות לה. **קבוצות עבודה בין-משרדיות** (inter-agency working groups) ו**קבוצות מומחים** נוצרות כשיש צורך לספק עמדה מקצועית או דיסיפלינרית מסוימת לוועדת ODESC או לקבוצת עניין (watch group).<sup>188</sup>

משמעות ההפעלה של מערכת הביטחון הלאומי היא שמתחילות פגישות של ועדות פקידים בכירים בדרג השני או השלישי. לפי אתר הממשלה, קיומה של מערכת זו אינו משפיע על הסמכויות החוקיות ותחומי האחריות של משרדים או מחלקות שונות.<sup>189</sup> נעיר כי מערכת הביטחון הלאומי ידועה גם בשם מערכת ODESC (על שם ועדת ODESC).<sup>190</sup>

באשר למשבר הקורונה, במבט-על אפשר לציין כי המשבר בראשיתו נוהל בידי משרד הבריאות שהיה הסוכנות המובילה להתמודדות עם משבר הקורונה אולם במרץ 2020 הוקם צוות תגובה כלל-ממשלתי, לאחר מכן בראשית יולי 2020 הוקמה יחידה ייעודית לנושא הקורונה במחלקת ראש הממשלה והקבינט, וב-6 בנובמבר 2020 מונה שר האחראי על נושא זה (Minister of Covid-19 Response).<sup>191</sup> לאורך התקופה בוצעו כמה ביקורות על ניהול התגובה הממשלתית, והוגשו דוחות בנושא זה באפריל 2020 ובאוקטובר 2020. כמו כן, כאמור, משרד הבריאות בניו זילנד עדכן את התכנית הלאומית למגפת שפעת באוגוסט 2017, והיבטים שונים של תכנית זו התבטאו במשבר הקורונה, אך אופן ההתמודדות נבחן באופן מתמשך לאורך התהליך ועבר כמה שינויים.

<sup>187</sup> בעדכון למדריך לחוק הג"א צוין כי ועדת הקבינט ליחסי חוץ וביטחון (External Relations and Security Committee of the Cabinet) החליפה מאז 2015 את ועדת הקבינט לביטחון לאומי (NSC, National Security Committee of the Cabinet). לא ידוע לנו ידוע לנו מהי משמעותו של שינוי זה, כלומר האם היה שינוי בהרכב הוועדה או במשימותיה.

Director of Civil Defence and Emergency Services, NEMA, [Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan 2015](#), updated: March 26<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021, p.4; DPMC, [National security governance structure](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 13<sup>th</sup> 2021, and [The Officials Committee for Domestic and External Security Coordination \(ODESC\)](#), October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>188</sup> DPMC, [Watch Groups, Inter-agency Working Groups and Specialist Groups](#), both updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2020.

<sup>189</sup> New Zealand Government, [National security governance structure](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

<sup>190</sup> DPMC, [ODESC governance boards](#), updated: November 19<sup>th</sup> 2020, accessed: January 30<sup>th</sup> 2021.

משבר הקורונה נוהל  
בראשיתו בידי משרד  
הבריאות.  
במרץ 2020 הוקם צוות  
תגובה כלל-ממשלתי.  
בראשית יולי הוקמה  
יחידה ייעודית לנושא  
במחלקת ראש הממשלה  
והקבינט. בנובמבר מונה  
שר אחראי לנושא  
הקורונה.  
לאורך התקופה בוצעו  
כמה ביקורות על ניהול  
התגובה הממשלתית

בשבועות הראשונים למשבר משרד הבריאות תפקד כסוכנות מובילה וניהל את המשבר ממרכז משברי הבריאות הלאומי (National Health Crisis Centre), שהחל לפעול בסוף ינואר. משרד הבריאות ניהל את משבר הקורונה בראשיתו על-פי המערכת לניהול אירועים (Coordinated Incident Management System), קרי על-פי תוכנית פעולה גנרית שעוצבה להתמודדות עם משברים שונים.<sup>192</sup>

אולם ב-10 במרץ 2020 מינה יו"ר ועדת ODESC, שהוא כאמור גם מנהל מחלקת ראש הממשלה והקבינט, פקיד בכיר לתפקיד ממונה התגובה הממשלתית (All-of-Government Controller) וראש צוות התגובה הכלל-ממשלתית.<sup>193</sup> לפי דיווח של ממונה התגובה הממשלתית לפרלמנט, צוות זה אחראי על תכלול התגובה הממשלתית ברמה הלאומית,<sup>194</sup> ומשרד הבריאות מוביל את התגובה הלאומית בכל הנוגע להשלכות המשבר על בריאות הציבור ולשכות הבריאות המחוזיות (district health boards) מובילות את התגובה העוסקת בבריאות הציבור ברמה המקומית.

בדיון שהתקיים ב-11 במרץ 2021 בישיבת הוועדה הפרלמנטרית לממשל ולמנהל (Governance and Administration Committee) הסביר מנכ"ל מחלקת ראש הממשלה והקבינט כי במצב רגיל יש סוכנות מובילה אחת, אך היקף הפעילות במשבר הקורונה היה מעבר ליכולת של כל סוכנות מובילה אחת, מה שהוביל ליצירה של הצוות הכלל-ממשלתי.<sup>195</sup>

עולה השאלה **כיצד התנהלו יחסי הסמכות בתוך צוות התגובה הכלל-ממשלתי**. בישיבת הוועדה הפרלמנטרית לתגובה למגפה ב-31 במרץ 2020 הסביר ממונה התגובה הממשלתית כי הוא מוביל את הצוות ונתמך בידי מנהלת תחום הג"א בסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום, מנכ"ל משרד הבריאות, מפכ"ל המשטרה ונציג המשרד לעסקים, חדשנות ותעסוקה.<sup>196</sup> עם זאת, הסמכויות המיוחדות שניתנו למנהלת תחום הג"א מתוקף חוק הג"א ולמנכ"ל משרד הבריאות מכוח חוק המוכנות למגפות נשאו בידיהם ולא הועברו לממונה.<sup>197</sup> בדוח ביקורת

<sup>192</sup> מערכת תיאום ניהול האירועים (CIMS) בניו זילנד יוסדה בשנת 1988. היא מיועדת להתמודדות עם אירועים בהיקפים שונים, ונועדה ליצור בין השאר שפה משותפת בין ארגונים שונים במהלך ההתמודדות עם אירועים. במדריך שפרסמה ממשלת ניו זילנד למערכת זו ניתנות כמה דוגמאות למקרים שבהם אפשר להשתמש בה, ובהם התפרצויות של מחלות, שריפות, זיהום מזון, תאונות תובלה ועוד. הגרסה האחרונה של מדריך זה פורסמה באוגוסט 2019.

New Zealand Government, Officials' Committee for Domestic and External Security Coordination, [Coordinated Incident Management System \(CIMS\)](#), Third Edition, August 2019.

<sup>193</sup> New Zealand Parliament, [Epidemic Response Committee Meeting, March 31st 2020](#), p. 2.

<sup>194</sup> John Ombler, All of Government Controller, [Written Briefing to the Epidemic Response Committee](#), March 30th 2020.

<sup>195</sup> New Zealand Parliament, Governance and Administration Committee, [2019/20 annual review of the Department of Prime Minister and Cabinet](#), March 11th 2021.

<sup>196</sup> John Ombler, All of Government Controller, [Written Briefing to the Epidemic Response Committee](#), March 30th 2020.

<sup>197</sup> בישיבת הפתיחה של הוועדה הפרלמנטרית לתגובה למגפה (Epidemic Response Committee), שהתקיימה ב-31 במרץ 2020, השיב ממונה התגובה הממשלתית לשאלת יו"ר הוועדה כי הסמכויות היוצאות מגדר הרגיל שבידי הצוות יופעלו על ידי האנשים המוסמכים על כך לפי החוקים המתאימים, וצוין במפורש את הסמכויות שניתנו מכוח חוק הג"א למנהלת תחום הג"א ואת הסמכויות הניתנות למנכ"ל משרד הבריאות מטעם חוק המוכנות למגפות. באותו דיון הוסיף הממונה והסביר כי יש רמה מסוימת של דיון מתוקף עבודת הצוות, אך הסמכויות נמצאות בידי בעלי התפקידים שהוגדרו לפי חוק.



חברי צוות התגובה הכלל-ממשלתית כללו את מנכ"ל משרד הבריאות ומנהלת תחום הג"א בסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום. החקיקה מעניקה לבעלי תפקידים אלו סמכויות מיוחדות לעת חירום. סמכויות אלו נותרו בידי בעלי התפקידים האמורים ולא הועברו לראש הצוות

שהוגש ב-23 באפריל 2020 נכתב כי הייתה אי בהירות ביחסים בין הגורמים העוסקים בתגובה הממשלתית באשר לקביעת סדר העדיפויות ושיתוף הפעולה ביניהם נעשה במידה רבה "מתוך רצון טוב".<sup>198</sup> כלומר, **יצירת צוות התגובה הכלל-ממשלתית לא שינתה מבחינה חוקית את חלוקת הסמכויות בין בעלי התפקידים, אך עודדה את שיתוף הפעולה ביניהם.**

בנקודה זו נתעכב בקצרה על **הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום** (National Emergency Management Agency, NEMA), שתפקידיה הוגדרו בחוק הג"א ועליה נסמך בין השאר ממונה התגובה הממשלתית למשבר הקורונה.<sup>199</sup> כאמור, הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום פועלת כסוכנות מובילה במשברים מסוימים (לדוגמה רעידות אדמה) ובמקרים אחרים היא פועלת כגורם עזר לסוכנות המובילה, מתוקף סמכויות שהוקנו לה בחוק או כדי להשיג יעדים מוגדרים מסוימים.<sup>200</sup>

הסוכנות הוקמה ב-1 בדצמבר 2019 כדי להחליף יחידה קודמת במחלקת ראש הממשלה והקבינט, בין השאר במטרה להגביר את האוטונומיה של גוף זה.<sup>201</sup> הסוכנות הלאומית מוגדרת בתור "סוכנות מחלקתית בעלת אוטונומיה ביצועית המוצבת במחלקת ראש הממשלה והקבינט",<sup>202</sup> והיא נמצאת תחת אחריותה (is accountable) של השרה למצבי חירום.<sup>203</sup> בסוכנות מועסקים 80 עובדים, והעומד בראשה אחראי על קביעת מדיניות ועל מינוי מנהל תחום ההגנה

New Zealand Parliament, [Epidemic Response Committee Meeting, March 31<sup>st</sup> 2020](#), pp. 2-3, 5.

<sup>198</sup> בין השאר צוין בדוח כי השימוש במושג "controller" עורר בלבול, במיוחד בהשוואה לתחום ההג"א שבו מושג זה הוא משמעות סטטוטורית. הדוח מתוארך ל-23 באפריל 2020 אך פורסם לציבור (באופן פראקטיבי) ב-11 במרץ 2021.

New Zealand Government, [Rapid Review of Initial Operating Model and Organisational Arrangements for the National Response to COVID-19](#), April 23<sup>rd</sup> 2020, proactively released: March 11<sup>th</sup> 2021.

<sup>199</sup> John Ombler, All of Government Controller, [Written Briefing to the Epidemic Response Committee](#), March 30<sup>th</sup> 2020.

<sup>200</sup> New Zealand Government, [Lead and support agencies](#), updated: October 27<sup>th</sup> 2020, accessed: March 23<sup>rd</sup> 2021; Roger Ball, Acting Director CDEM, National Operations, National Emergency Management Agency Te Rākau Whakamarumarū, Letter, April 15<sup>th</sup> 2021.

<sup>201</sup> NEMA, [National Emergency Management Agency](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.

<sup>202</sup> "A departmental agency is an operationally autonomous agency with its own chief executive, hosted by a department of the Public Service." NEMA, [National Emergency Management Agency](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021.  
<sup>203</sup> שמו של פורטפוליו משרדי זה שונה מאז למשרד למצבי חירום. באתר הסוכנות נכתב כי היא יוסדה ב-1 בדצמבר 2019 כחלק מרפורמה והחליפה את המשרד להתגוננות אזרחית ולמצבי חירום. משרד זה הוגדר בתור יחידת עסקים (business unit) בתוך מחלקת ראש הממשלה והקבינט. בתשובה לפנייתנו מסר לנו מנהל תחום הג"א בפועל בסוכנות הלאומית למצבי חירום בניו זילנד, רוג'ר בול, כי המשרד להתגוננות אזרחית ולמצבי חירום היה חלק אינטגרלי ממחלקת ראש הממשלה והקבינט, וזאת לעומת הסוכנות הלאומית למצבי חירום שהתארכה (hosted) במחלקת ראש הממשלה והקבינט. אם כי באתר הסוכנות נכתב כי יש לקרוא את כל ההתייחסויות למשרד באתרים, מסמכים, הנחיות מנהל, קודים או סטנדרטים כהתייחסויות לסוכנות, ההכרזה על מצב החירום במקרה של מגפת הקורונה התבצעה על ידי השר להתגוננות אזרחית. בדיווח של הסוכנות לשרה למצבי חירום נכתב כי לשרה יש את הסמכות להכריז על מצב חירום לאומי.

NEMA, [National Emergency Management Agency](#), n.d., accessed: January 13<sup>th</sup> 2021. New Zealand Gazette, [Declaration of State of National Emergency by Minister of Civil Defence](#), March 25<sup>th</sup> 2020; NEMA and the Department of Prime Minister and the Cabinet, Briefing 20/29: [Declaring a National State of Emergency - March 2020 - National Emergency Management Agency](#), March 24<sup>th</sup> 2020; DPMC, [Ministerial List](#), December 10<sup>th</sup> 2020; Roger Ball, Acting Director CDEM, National Operations, National Emergency Management Agency Te Rākau Whakamarumarū, Letter, April 15<sup>th</sup> 2021. [Briefing to the Incoming Minister for Emergency Management](#), November 2<sup>nd</sup> 2020, published: December 17<sup>th</sup> 2020.

האזרחית וניהול מצבי חירום (Civil Defense and Emergency Management), להלן מנהל הג"א, שסמכויותיו ותפקידיו קבועים בחוק הג"א. בין השאר מעניק החוק למנהל הג"א סמכות לשלוט במשאבים העומדים לרשות משרדי הממשלה בזמן משבר לצורך אספקת שירותי תחבורה, הרחקת אנשים מאזורי סיכון, מתן טיפול רפואי, הקלת סבל, שיכון וטיפול באנשים; ניהול פעילויות הקבוצות המקומיות; ביצוע מחקר; העברת הכשרות ועוד.<sup>204</sup>

במצבי חירום הסוכנות עוסקת בין השאר בייעוץ לשר הרלוונטי, בתיאום ההגנה בחירום, בזיהוי סיכונים, בהערכת אסטרטגיית ההתמודדות של הסוכנות למצבי משבר, ובפיתוח התכנית הלאומית להתגוננות אזרחית במצבי חירום. לפי פקודה העוסקת בתכנית זו על בסיס חוק הג"א, תכנית זו כוללת בין השאר זיהוי של הסיכונים (hazards and risks) שיש לנהל ברמה הלאומית, הצעדים שיש לנקוט כדי להתמודד איתם וכדי לפתח חוסן (resilience) ובניית היכולות לספק תגובה מתואמת, מתוכללת ויעילה למשבר, כמו גם ההתאוששות ממנו.<sup>205</sup>

הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום אחראית גם על הניהול, הפיתוח והתחזוק של **במרכז הלאומי לניהול משברים** (National Crisis Management Centre) והיא מדווחת בנושא זה לוועדת ODESC.<sup>206</sup> המרכז הלאומי לניהול משברים עוסק בניטור ובהערכת מקרה החירום, באיסוף נתונים, בניתוחם ובהפצתם, בתיאום התגובה הלאומית והמקומית, בייעוץ לממשלה ובהנחיית התגובה הכוללת. הוא מרכז מידע משרדי הממשלה השונים, יוזם אמצעי מדיניות ומפתח תוכניות פעולה.<sup>207</sup> הסוכנות אחראית על כך שיהיה ניתן להפעיל את המרכז באופן מידי לפי הצורך.<sup>208</sup> לאחר הפעלתו המרכז מאויש בידי עובדי הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום ועובדים (officers) מגורמים אחרים, לפי האירוע. היוזמה להעברת עובדים יכולה להגיע מהמרכז עצמו או מהסוכנויות.<sup>209</sup> הסוכנות מסרה לנו כי עובדיה אינם עובדים בשגרה במרכז לפעולה בחירום, אם כי רוב עובדי הסוכנות עוברים הכשרה לצורך עבודה במרכז הלאומי לניהול מצבי חירום. הסוכנות הוסיפה כי תחומי המומחיות הנדרשים לצורך עבודה במרכז לפעולה

<sup>204</sup> Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Civil Defence Emergency Management Act 2002](#), updated: August 7<sup>th</sup> 2020, accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>205</sup> Parliamentary Counsel Office, [National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015](#), updated: September 25<sup>th</sup> 2020

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> New Zealand Government, [National Crisis Management Centre \(NCMC\) National Action Plan](#), updated: April 1<sup>st</sup>, 2020, accessed: May 12<sup>th</sup>, 2020.

<sup>208</sup> NEMA, [National Crisis Management Centre](#), n.d., accessed: January 25<sup>th</sup> 2021; [Briefing to the Incoming Minister for Emergency Management](#), p.18, November 2<sup>nd</sup> 2020, published: December 17<sup>th</sup> 2020, p. 17.

<sup>209</sup> NEMA, [National Crisis Management Centre](#), accessed: May 12<sup>th</sup>, 2020.

בחירום כוללים את מערכת ניהול האירועים של ניו זילנד וסוגיות של בקרה, ניהול תגובה, מבצעים, מודיעין, תכנון, ניהול המידע לציבור, לוגיסטיקה, רווחה והתאוששות.<sup>210</sup>

ועדת ODESC או סוכנויות אחרות יכולות להשתמש במרכז הלאומי לניהול משברים לניהול מצבי חירום. כאשר הסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום היא הסוכנות המובילה, היא משתמשת במרכז הלאומי לניהול משברים כדי לתמוך בממונה הלאומי (national controller) על המשבר.<sup>211</sup> נציין כי יש מרכז הממוקם מתחת לבניין שבו שוכנת ממשלת ניו זילנד,<sup>212</sup> אם כי צוות התגובה הכלל-ממשלתית לקורונה השתמש בחדרי מצב אחרים.<sup>213</sup> לא ידוע לנו כיצד מתוחזק המרכז הלאומי לניהול משברים בשגרה, האם יש לו צוות קבוע ואם כן אילו סוגי מומחיות נדרשים מהעובדים בצוות זה.

### 4.3 מודל רמות ההתראה ויישום בראשית המשבר

המרכז הלאומי לניהול משברים הופעל ב-16 במרס 2020.<sup>214</sup> ב-21 במרס 2020 הציגה ממשלת ניו זילנד מערכת התראה (alert) בת 4 רמות להתמודדות ייעודית עם משבר הקורונה, והם: **הכנה, צמצום, הגבלות וסגר**. בעדכון לשרים מנובמבר 2020 הוגדרה המערכת כמסגרת בת 4 רמות המפרטת (specify) את האמצעים החוקיים (legal controls) והאמצעים הנדרשים כדי לנהל ולמגר את מחלת הקורונה בשלבים שונים של ההתפרצות.<sup>215</sup> במסמך רקע לדיון ועדת השרים העוסקת במחלה ב-16 באפריל 2020, שהכינה מחלקת ראש הממשלה והקבינט, תוארה המערכת כמערכת מנהלית שאין לה יכולת אכיפה לכשעצמה.<sup>216</sup>

הקבינט הוא המחליט על המעבר בין רמות ההתראה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד הבריאות.<sup>217</sup> שר הבריאות קובע, בהתייעצות עם ראש הממשלה ושרים נוספים, אילו אמצעים ייכללו בפקודות

מערכת רמות ההתראה שבה נעשה שימוש במשבר הקורונה בניו זילנד פותחה במיוחד לצורך התמודדות זו ומרכיביה היו נתונים לשינוי במהלך המשבר

<sup>210</sup> Roger Ball, Acting Director CDEM, National Operations, National Emergency Management Agency Te Rākau Whakamarumarū, Letter, April 15<sup>th</sup> 2021.

<sup>211</sup> Parliamentary Counsel Office, Section 124(1), [National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015](#), updated: September 25<sup>th</sup> 2020.

<sup>212</sup> NEMA, [National Crisis Management Centre](#), n.d., accessed: January 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>213</sup> John Ombler, All of Government Controller, [Written Briefing to the Epidemic Response Committee](#), March 30<sup>th</sup> 2020.  
<sup>214</sup> ב-30 במרס 2020 פעל המרכז הלאומי משני מיקומים שונים - משרד הבריאות ובניין משרדים נוסף - ולא מהמתקן בבניין הממשלה. בדוח של הממונה הלאומי לפרלמנט נכתב כי אופן פעילות זו יוכל לסייע לוועדת המנכ"לים בהתמודדות עם אסונות מקבילים אפשריים, לדוגמה רעידת אדמה, על בסיס החדר הממוקם במרתף בניין הממשלה (the Beehive). נציין כי ב-30 ביוני 2020 הפסיקה פעילותו של המרכז הלאומי לניהול משברים והחלה פעילות של צוות העוסק בנגיף הקורונה בתוך מחלקת ראש הממשלה והקבינט.

John Ombler, All of Government Controller, [Written Briefing to the Epidemic Response Committee](#), March 30<sup>th</sup> 2020; Department of the Prime minister and the Cabinet, [COVID-19 Overview](#), November 2<sup>nd</sup> 2020.

<sup>215</sup> NEMA, [Briefing to the Incoming Minister for Emergency Management](#), November 2<sup>nd</sup> 2020, published: December 17<sup>th</sup> 2020.

<sup>216</sup> ראו סעיף 68 בסיכום הדיון.

Office of the Prime Minister, [COVID-19 Preparing to Review New Zealand's Alert Level 4 Status](#), April 14<sup>th</sup> 2020.

<sup>217</sup> לדוגמה, בדיון ב-14 באפריל הוחלט לדחות את ההחלטה על ירידה משלב 4 בשבוע.

Office of the Prime Minister, [COVID-19 Preparing to Review New Zealand's Alert Level 4 Status](#), April 14<sup>th</sup> 2020.

המגדירות את רמות ההתראה, שיכולות להיות מיושמות ברמה הלאומית או המקומית. לדוגמה, ב-23 במרס 2020 דנה קבוצת השרים העוסקת במגפה (Covid-19 Ministerial Group) בחקיקה שעליה יש לבסס את האמצעים הנכללים בשלב 3.<sup>218</sup>

להלן פירוט על 4 רמות ההתראה, כפי שפורסמו באתר הממשלה ב-15 בדצמבר 2020.<sup>219</sup>

**רמה 1: התכוננות (prepare).** ברמה זו המחלה מוכלת (contained) בניו זילנד אך קיימת מחוץ למדינה. ייתכנו הגבלות על הכניסה למדינה. אין הגבלות על תנועה, מסחר או מערכת החינוך, אך מומלץ למארגני אירועים לנהל יומן משתתפים כדי להקל על החקירות. מומלץ להישאר בבית במקרה של תסמינים דמויי שפעת.

**רמה 2: צמצום (reduce).** ברמה זו המחלה מוכלת אך יש סכנת הדבקה בתוך המדינה. סיכונים יכולים לכלול הדבקה מקומית או אשכולות הדבקה ביותר מאזור אחד. יש הגבלה של עד 100 אנשים באירוע (לדוגמה חתונה) או בפעילויות פנאי (לדוגמה מוזיאונים). חובת מסכה לבוגרים בתחבורה ציבורית. ביום הצגת מערכת ההתראות לציבור, ה-21 במרס 2020, הוחלט כי המדינה היא בשלב השני (צמצום).

**רמה 3: הגבלות (restrict).** ברמה זו יש סיכון גבוה לכך שהמחלה אינה מוכלת. האזרחים חייבים לעבוד מהבית ככל הניתן. מערכת החינוך נשארת פתוחה אך עם קיבולת מוגבלת ומומלץ כי תלמידים ילמדו בבית ככל הניתן. נסגרים עסקים הכוללים מגע קרוב או אתרים ציבוריים (לדוגמה ספריות). מותרות התקהלויות של עד 10 אנשים ורק למטרות מוגדרות כגון חתונה או לוויה. שירותי הבריאות מופעלים מרחוק ככל הניתן. יש הגבלות חמורות על מעבר בין אזורים מלבד עובדים חיוניים. ב-23 במרס הכריזה רה"מ כי רמת החירום עולה לשלב 3, וכי היא תעלה לשלב 4 החל מה-25 במרס.<sup>220</sup>

**רמה 4: סגר (lockdown).** סיכון להתפשטות נרחבת. אנשים מונחים להישאר בביתם, מלבד עובדים חיוניים, ומערכת החינוך סגורה. יש הגבלות חמורות על תנועה ואיסור התקהלויות. תיתכן הפקעה של משאבים והקצבתם. ב-23 במרס הכריזה רה"מ כי רמת ההתראה תעלה לרמה 4 ב-25 במרס 2020. כמו כן, באותו יום הכריז השר להגנה אזרחית על מצב חירום לאומי, לאחר

<sup>218</sup> Ministry of Health, [COVID-19: Giving an Epidemic Notice and Epidemic Management Notices under the Epidemic Preparedness Act 2006](#), March 23<sup>rd</sup> 2020. See also: DPMC, [COVID-19: Moving to Alert Level 3 and Level 4](#), March 23<sup>rd</sup> 2020; Office of the Prime Minister, [COVID-19 Preparing to Review New Zealand's Alert Level 4 Status](#), April 14<sup>th</sup> 2020.

<sup>219</sup> היו שינויים מסוימים ברמות החירום מאז הוכרזו, אך עיקרי האמצעים המופיעים למטה דומים לאלו שצינו בנאומה של ראש הממשלה מה-21 במרץ 2020 שבו הכריזה על רמות ההתראה.

New Zealand Government, Speeches, [PM Address - Covid-19 Update](#), March 21<sup>st</sup> 2020.

<sup>220</sup> New Zealand Government, [National Crisis Management Centre \(NCMC\) National Action Plan 2.0](#), updated: April 1<sup>st</sup>, 2020.

התייעצות עם ראש הממשלה וקבלת ייעוץ מהסוכנות הלאומית לניהול מצבי חירום. **מערכת ההתראה שפורטה למעלה נפרדת מהמנגנון שדרכו מוכרז מצב חירום לאומי.**<sup>221</sup>

לסיכום, מערכת רמות ההתראה שבה נעשה שימוש במשבר הקורונה בניו זילנד פותחה לצורך התמודדות ייעודית עם מחלת הקורונה ומרכיביה היו נתונים לשינוי באופן דינמי במהלך המשבר. זאת בניגוד למערכת רמות ההתראה בדרום קוריאה שנקבעה מראש ומשמשת כמערכת גנרית לסיכונים שונים. נוסף על כך, בעוד שבדרום קוריאה העלייה ברמות ההתראה משמעותה עלייה במעורבות של דרגים בכירים יותר, בניו זילנד העלייה ברמות ההתראה מתייחסת להגבלות המוטלות על האוכלוסייה, כלומר **כלל הגורמים הרלוונטיים מעורבים בכל דרגות ההתראה.**

## 5. סינגפור

סינגפור היא עיר-מדינה הנמצאת בדרום מזרח אסיה. המדינה היא רפובליקה פרלמנטרית<sup>222</sup> ובשנת 2020 מנתה אוכלוסייתה כ-5.68 מיליון נפש.<sup>223</sup> כאמור, יש הסבורים כי לסינגפור "יתרון סמכותני", כלומר שהריכוז הגבוה של הכוח הפוליטי במדינה בידי מפלגה אחת<sup>224</sup> מקל על תהליכי קבלת החלטות ומבטיח את שיתוף הפעולה של האוכלוסייה,<sup>225</sup> נוסף על כך שסינגפור היא מדינת אי קטנה<sup>226</sup> ואורבנית ולכן קל יחסית לשלטון לנטר את פעילות האוכלוסייה.<sup>227</sup> לפי ארגון הבריאות העולמי, מגפת הסארס של 2003 הייתה משבר לאומי בסינגפור והביאה להשקעה ניכרת בהיערכות להתמודדות עם איומים לבריאות הציבור.<sup>228</sup> כמו כן, הופקו לקחים נוספים עקב ההתמודדות עם התפרצות שפעת החזירים (H1N1) בשנת 2009.<sup>229</sup> בשנת 2018 ובשנת 2019 קיבלה סינגפור ציון של 80% באשר לעמידתה בסעיף 8 של תקנות הבריאות הבין-

סינגפור היא עיר-מדינה בדרום-מזרח אסיה. יש הסבורים כי למדינה יש 'יתרון סמכותני' המקל על תהליכי קבלת החלטות ומבטיח את שיתוף הפעולה של האוכלוסייה

המידע שבידנו על סינגפור הוא חלקי יותר מהמדינות האחרות

<sup>221</sup> "The State of National Emergency was distinct from the COVID-19 Alert System." New Zealand Government, [History of the COVID-19 Alert System](#), updated: October 28<sup>th</sup> 2020, and [About the Alert System](#), updated: December 15<sup>th</sup> 2020, both accessed: January 13<sup>th</sup> 2020.

<sup>222</sup> CIA, the World Factbook, [Singapore](#), updated: March 30<sup>th</sup> 2021, accessed: April 7<sup>th</sup> 2021.

<sup>223</sup> האוכלוסייה כוללת אזרחים, תושבים קבועים ואנשים שאינם תושבים. אוכלוסיית התושבים הקבועים והאזרחים מונה כ-4.04 מיליון נפש. Department of Statistics Singapore, [Population and Population Structure](#), updated: September 24<sup>th</sup>, 2020, accessed: March 31<sup>st</sup>, 2020.

<sup>224</sup> מפלגת השלטון במדינה לא התחלפה מאז 1959. ראו:

U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Right and Labor, [2019 Country Reports on Human Rights Practices: Singapore](#), n.d., accessed: January 31<sup>st</sup> 2020.

<sup>225</sup> Matthew M. Kavanagh and Renu Singh, "[Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective](#)", *Journal of Health Politics Policy and Law* 45(6), December 1<sup>st</sup> 2020;.

<sup>226</sup> היקף השטח היבשתי (land area) של סינגפור בשנת 2019 עמד על כ-726 קמ"ר ב-2019.

Government of Singapore, Data.gov.sg, [Total Land Area of Singapore](#), updated: September 18<sup>th</sup> 2020, accessed: April 12<sup>th</sup>, 2021.

<sup>227</sup> J. J. Woo, "[Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic](#)", *Policy and Society* 39, 2020, pp. 345-362.

<sup>228</sup> World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of Singapore, Mission Report: 16-20 April 2018](#), 2018, p.1.

<sup>229</sup> Ministry of Health Singapore, [Being prepared for a pandemic](#), December 27<sup>th</sup> 2019.

לאומיות.<sup>230</sup> עם זאת, המידע על סינגפור הוא חלקי יותר מהמדינות האחרות שנסקרו, אך אפשר לעמוד על כמה היבטים באופן היערכות לחירום במדינה.

לפי ממשלת סינגפור, חוק המחלות המדבקות (Infectious Diseases Act) הוא החוק המרכזי העוסק בהתמודדות עם מחלות מדבקות,<sup>231</sup> ועל בסיסו נקבעה גם חקיקה משנית רלוונטית ותקנות שונות, לדוגמה תקנות העוסקות בהסגר. החוק מיושם במשותף בידי משרד הבריאות והסוכנות הלאומית לסביבה (National Environment Agency), הפועלת כחלק מהמשרד לקיימות ולסביבה,<sup>232</sup> והיא עוסקת בין השאר בניטור גורמי מחלות מדבקות.<sup>233</sup>

משרד הבריאות בסינגפור הוא הגוף המרכזי בהתמודדות עם מגפות. במקרה של ההתמודדות עם הקורונה הוקם צוות רב משרדי בראשות משרד הבריאות והמשרד לפיתוח לאומי, שכלל גם שרים נוספים. הצוות קיבל את המנדט לנהל את התגובה הממשלתית הכוללת, לתאם את התגובה בקהילה ולעבוד עם הקהילה הבין-לאומית.<sup>234</sup>

במשרד הבריאות פועלת ועדה לניהול משברים בראשות שר הבריאות הקובעת את המדיניות ואת האסטרטגיה להתמודדות. במקרי משבר מופעל צוות ייעודי (contingency task force) בתוך משרד הבריאות, הכולל ועדה מרכזית בראשות הפקיד הבכיר במשרד הבריאות (permanent secretary of health). גוף זה הוא גוף הביצוע המרכזי אשר מפקח על בריאות הציבור כמו גם על סקטור הבריאות באופן כללי. כמו כן פועל במשרד בשגרה מרכז פעולות חירום שבו צוות קבוע העוסק באיסוף מידע ראשוני, בהערכת סיכונים ובסיווג האירוע והתגובות האפשריות. באירועי משבר הצוות מורחב וכולל עובדים נוספים. לא ידוע לנו כיצד נבחרים העובדים המצטרפים לפעילות המרכז. נעיר כי העובדים המצטרפים למרכז הפעילות בחירום עוברים הכשרה לשיפור היכרותם עם פעילות המרכז.<sup>235</sup>

למשרד הבריאות תכנית לאומית גנרית להתמודדות עם מגפות כמו גם תכניות למגפות ספציפיות ומקרי אסון נוספים.<sup>236</sup> בשנת 2014 עדכן המשרד את התכנית הלאומית למוכנות

<sup>230</sup> הציון הממוצע של סינגפור בכלל הסעיפים היה 91% בשנת 2018 ו-92% בשנת 2019.

World Health Organization, e-SPAR, [IHR Capacity Progress, 2018-2022](#), Singapore, n.d., accessed: March 25<sup>th</sup> 2021.

<sup>231</sup> Ministry of Health, [Infectious Diseases Act](#), updated: March 30<sup>th</sup> 2020, accessed: April 7<sup>th</sup> 2021.

<sup>232</sup> Ministry of Sustainability and the Environment, [Our History](#), n.d., accessed: February 23<sup>rd</sup> 2021.

<sup>233</sup> גוף זה אחראי על שמירה על הסביבה ועל פיתוח בר-קיימא, כולל ניטור של מחלות המועברות באמצעות חיות (Vector-borne diseases), שמירה על היגיינה של מרחבי מכירה (hawker centers), אנרגיה בת קיימא, מוכנות לאירועי מזג אוויר.

National Environment Agency, [About Us](#), n.d., accessed: January 28<sup>th</sup> 2020.

<sup>234</sup> להלן שאר החברים בצוות: שר התקשורת והמידע, שר הסחר והתעשייה, שר הסביבה ומשאבי המים, המזכיר הכללי של קונגרס האיגודים המקצועיים הלאומי, שר החינוך, שר משאבי האנוש, שר הרווחה ופיתוח המשפחה, ושר משרד התחבורה.

[Multi-Ministry Taskforce on Wuhan Coronavirus](#), Terms of Refers and Composition, published on the Ministry of Health's website, n.d., accessed: March 15<sup>th</sup> 2021.

<sup>235</sup> World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of Singapore, Mission Report: 16-20 April 2018](#), 2018, pp. 30-32.

<sup>236</sup> שם.

ניהול ההתמודדות עם מגפות בסינגפור הוא ככלל בידי משרד הבריאות

משבר הקורונה נהל בידי צוות רב-משרדי בראשות משרד הבריאות והמשרד לפיתוח לאומי

למשרד הבריאות תוכנית גנרית להתמודדות עם מגפות כמו גם תכניות למגפות ספציפיות

בדומה לניו זילנד,  
בסינגפור פועל מנגנון  
בשם 'המערכת לניהול  
משברים בעורף' שנועד  
לתאם את התגובה  
הממשלתית למשברים  
לאומיים לרבות מגפות

ולתגובה לשפעת ולמחלות נשימתיות חריפות אחרות.<sup>237</sup> כמו כן, סינגפור הקימה בשנים האחרונות מרכז לאומי לבקרת מחלות שבו בין השאר 330 מיטות אשפוז שנועדו לבידוד חולים מדבקים, וזאת במטרה לשפר את מוכנותו להתפרצות מחלות מדבקות.

**נוסף, על הובלת ניהול המשבר בידי משרד הבריאות** בסינגפור יש מנגנון לתיאום התגובה הממשלתית למשברים לאומיים שונים, לרבות מגפות והוא **המערכת לניהול משברים בעורף** (Homefront Crisis Management System) **שנמצאת באחריות משרד הפנים** (Ministry of Home Affairs). מבנה מערכת זו דומה למבנה 'מערכת הביטחון הלאומי' בניו זילנד (**פרק 4**) והוא כולל:<sup>238</sup>

מערכת ניהול  
המשברים כוללת 3  
דרגים: ועדת שרים;  
ועדת פקידים בכירים ו-  
ועדות בין משרדיות  
ייעודיות לנושאים  
שונים, שאחת מהן היא  
ועדה לניהול משברי  
בריאות שבראשה  
משרד הבריאות

- **ועדת שרים** (Homefront Crisis Ministerial Committee) המספקת אסטרטגיה כוללת.
- **ועדת פקידים בכירים** (Homefront Crisis Executive Group), הכוללת נציגים בכירים ממשרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות נוספות ובראשה עומד הפקיד הבכיר במשרד הפנים. הוועדה מדווחת להנהגה ומבצעת את החלטות צוות השרים הבין-משרדי.<sup>239</sup> הוועדה מספקת הנחיה בנושאי מדיניות, החלטות אסטרטגיות ופתרון סוגיות בין-משרדיות (cross-ministry issues).<sup>240</sup> ועדה זו הוקמה במקור כדי להתמודד עם אירועי טרור והורחבה בשנת 2004 כתגובה לצורך שהתגלה במשבר הסארס של 2003 כדי לשפר את ההתמודדות עם סוגיות בין-משרדיות.<sup>241</sup>
- **ועדות בין משרדיות העוסקות בסיכונים ספציפיים**, המפקחות על פיתוח תכניות למצבי חירום. אחת מוועדות אלו היא **ועדה העוסקת בניהול משברי בריאות, שבראשה עומד משרד הבריאות**. כאשר הערכת הסיכון ממחלה מסוימת עולה לרמה 2 (מתוך 4) מופעלת הוועדה העוסקת בניהול משברי בריאות.<sup>242</sup>

בסינגפור יש **מערכת התראה בת 4 רמות של סיכון ממגפות** (Disease Outbreak Response System Condition) שמטרתה לאפשר תגובה כלל-ממשלתית מהירה וליצור את הבסיס לעלייה לרמת החירום הבאה. כלומר, **בניגוד לדרום קוריאה שבה נעשה שימוש ברמות התראה**

<sup>237</sup> לא מצאנו עדות לכך שתכנית זו עודכנה מאז. אתר משרד הבריאות מפנה לתוכנית זו כמקור למידע על מוכנות המשרד למגפות.

<sup>238</sup> מסגרת זו כוללת גם את ההתמודדות עם מצבי חירום אזרחיים ומתקפות טרור.

<sup>239</sup> World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of Singapore, Mission Report: 16-20 April 2018](#), 2018, p. 30; Singapore Ministry of Health, [MOH Pandemic Readiness and Response Plan for Influenza and Other Acute Respiratory Diseases](#), updated: April 2014; James Low, [COVID-19 Crisis Management: An Early Look](#), Civil Service College Singapore, June 3<sup>rd</sup> 2020.

<sup>240</sup> World Health Organization, [Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of Singapore, Mission Report: 16-20 April 2018](#), 2018.

<sup>241</sup> James Low, [COVID-19 Crisis Management: An Early Look](#), Civil Service College Singapore, June 3<sup>rd</sup> 2020.

<sup>242</sup> Singapore Ministry of Health, [MOH Pandemic Readiness and Response Plan for Influenza and Other Acute Respiratory Diseases](#), updated: April 2014, p. 8.

**גנריות למשברים שונים, בסינגפור מערכת ההתראה נבנתה לצורך התמודדות עם מגפות בלבד.<sup>243</sup> כמו כן, בניגוד לניו זילנד שיצרה רמות התראה במיוחד לצורך ההתמודדות עם מגפת הקורונה, בסינגפור נעשה שימוש ברמות התראה שכבר עוצבו מראש להתמודדות עם כל מגפה.**

בתכנית משנת 2014 נכתב כי הפעלת מערכת רמות החירום בסינגפור תהיה בהמלצת משרד הבריאות ובתמיכה של ועדת השרים ושל ועדת הפקידים הבכירים שצוינו למעלה.<sup>244</sup> רמות ההתראה בסינגפור מיועדות בעיקר לניהול התנהגות הציבור, כלומר קובעות את האמצעים שעל הציבור לנקוט, כמפורט להלן:<sup>245</sup>

1. ירוק. ברמה זו המחלה קלה או מחלה קשה שסיכויי ההדבקה בה נמוכים. ייתכנו אמצעים כגון בדיקות בגבול או אזהרות מסע (travel advice) והציבור מונחה לשמור על היגיינה ולהישאר בבית כאשר מרגישים חולים.

2. צהוב. ברמה זו המחלה היא קשה ומדבקת בקלות, אך נמצאת מחוץ לסינגפור, או שהמחלה מתונה ומסוכנת בעיקר לקבוצות פגיעות ספציפיות, או שהמחלה מוכלת. ייתכנו אמצעים כמו בדיקות נוספות בגבול או במוסדות בריאות. ההנחיות לציבור זהות להנחיות ברמה 1.

לפי התכנית הלאומית להתמודדות עם שפעת ומחלות נשימתיות חריפות, כאשר רמת ההתראה היא צהוב או גבוה מכך תופעל הוועדה הבין משרדית בראשות משרד הבריאות העוסקת במשברי בריאות. לא ברור מהמידע הקיים מהו מכלול תפקידה של הוועדה, אך בתכנית הלאומית נכתב כי היא אחראית בין השאר על תיאום התגובה הרפואית והאופרטיבית.<sup>246</sup>

3. כתום. ברמה זו המחלה קשה, מדבקת בקלות, ונמצאת בסינגפור, אך כרגע היא מוכלת, כלומר אין התפשטות. יינקטו אמצעים כגון סגרים, בדיקות חום והגבלות על מבקרים בבתי חולים. ההנחיות לציבור זהות לשלבים הקודמים וכמו כן הציבור מונחה לציית לאמצעי הבקרה על המחלה (control measures).

4. אדום. המחלה קשה ומדבקת בקלות. ייתכן ובתי הספר ייסגרו, ייתכנו צווים (orders) לעבודה מהבית וייתכן מספר משמעותי של מקרי מוות. הציבור מונחה לשמור על ההנחיות שצוינו למעלה, לשמור על ריחוק חברתי ולהימנע מאזורים צפופים.

<sup>243</sup> Ministry of Health Singapore, [Being prepared for a pandemic](#), December 27<sup>th</sup> 2019.

<sup>244</sup> ש.ם.

<sup>245</sup> Government of Singapore, [What do the different DORSCON levels mean](#), updated: February 6<sup>th</sup> 2020, accessed: January 29<sup>th</sup> 2021.

<sup>246</sup> Singapore Ministry of Health, [MOH Pandemic Readiness and Response Plan for Influenza and Other Acute Respiratory Diseases](#), updated: April 2014 p. 6.