



מרכז המידע והידע הלאומי למערכת בקורונה  
מסמך מספר 31

## כיצד מנהלות מדינות אירופה את ההתמודדות עם מגפת הקורונה?

1. מדינות אירופה נבדלות זו מזו באופן ניהול משבר הקורונה, לרבות **חלוקת האחריות בין הגופים השונים**. מסמך זה מנתח כיצד מנוהלת ההתמודדות עם מגפת הקורונה באיטליה, בבריטניה, בגרמניה, בספרד, בצרפת, ברוסיה ובשוודיה.
2. במרבית המדינות מנוהלות **קבלת ההחלטות והובלת המדיניות** על ידי הממשלה, ובתוכה מוביל לרוב משרד הבריאות או גופים הכפופים לו. לעיתים הסמכויות מחולקות בין מספר משרדים. מקבלי ההחלטות נעזרים גם **בגופי מחקר** בתחום הבריאות והרפואה, המעניקים להם ייעוץ מקצועי והכוונה.
3. חלק מהמדינות הקימו **גופים ייעודיים** להתמודדות עם המגפה: **צרפת** הקימה ועדה בין-משרדית האחראית על גיבוש תמונת המצב, תכנון, קבלת החלטות ומאמצים תקשורתיים; **רוסיה** הקימה מועצה האחראית על תיאום בין הגופים ועל פרסום מידע לאזרחים; **בגרמניה** קיבל מכון רוברט קוך, הרשות הלאומית האמונה על רפואה מונעת ומיגור מגפות, סמכויות נרחבות להתמודדות עם הקורונה במדינה.
4. **הרשויות המקומיות** כפופות בדרך כלל להנחיות הלאומיות ואחראיות על **יישומן**. עם זאת, ברוב המקרים יש להן **סמכות להחמיר את ההנחיות** בשטחן ולנקוט מדיניות ייעודית למצב במחוז.

## ניהול משבר הקורונה באירופה

מדינה	גוף ממשלתי מנהל	גוף דובר ומפרסם הנחיות	גוף רפואי מייעץ	בעלי סמכויות אזוריות
 איטליה	ראש הממשלה ומועצת השרים; משרד הבריאות	ראש הממשלה ומשרד הבריאות	ISS - המכון הגבוה לבריאות	נשיאי האזורים
 בריטניה	משרד הבריאות; משרדי ממשלה נוספים (הגנה, שיכון)	NHS - שירות הבריאות הלאומי; PHE - גופי הבריאות הציבורית בארבע האומות	NHS ו-PHE	הממשלות של ארבע האומות (אנגליה, סקוטלנד, ויילס ואירלנד הצפונית)
 גרמניה	משרד הבריאות ושרי הבריאות במדינות הפדרליות	משרד הבריאות הלאומי	מכון רוברט קוך	המדינות הפדרליות, עיריות ורשויות המקומיות
 ספרד	ראש הממשלה והממשלה; משרדי מפתח (ביטחון, פנים, תחבורה ובריאות)	משרד ראה"מ (La Moncloa) והמשרדים השונים	ISCI - מכון הבריאות קרלוס השלישי	הקהילות האוטונומיות כפופות להוראות משרד הבריאות
 צרפת	ועדת המשבר הבין-משרדית ומשרד הבריאות	ועדת התקשורת (בתוך ועדת המשבר הבין-משרדית)	המועצה המדעית	מחוזות המדינה
 רוסיה	נשיא המדינה; ראש הממשלה והקבינט; מועצה לתיאום	השירות הפדרלי לבריאות הציבור	השירות הפדרלי לבריאות הציבור; משרד הבריאות	ראשי המחוזות והערים
 שוודיה	הממשלה (איסורים); משרד הבריאות (המלצות)	משרד הבריאות	לא ידוע	21 מחוזות המדינה

## ניהול ההתמודדות עם המשבר במדינות השונות

### 1. איטליה:

- א. **פרסום הנחיות** - מרבית ההנחיות מפורסמות **בשם ראש הממשלה ומועצת השרים** בתצורה של DPCM (Decree of the President of the Council of Ministers), צו רשמי בעל מראה משפטי<sup>[3]</sup>. ההנחיות מוכרות לרוב בנאום של ראש הממשלה המועבר בשידור ישיר, ומשרדים ממשלתיים הקשורים לצו מפרסמים צעדים מעשיים למימושו<sup>[5]</sup>.
- ב. **חידוד או שינוי בהנחיות** - בסמכותו של **שר הבריאות** להוסיף סייגים להנחיות הקיימות. כך, למשל, פורסמה בשמו הנחיה על ביטול התחבורה הציבורית והשיתופית<sup>[2]</sup>. כמו כן, משרד הבריאות מנהל קמפיין להעלאת המודעות לשמירה על היגיינה.
- ג. **מחקר וייעוץ** - המכון הגבוה לבריאות, ה-**ISS**, משמש כמרכז העיקרי למחקר, בקרה וייעוץ טכני-מדעי בנושא בריאות הציבור באיטליה. במסגרת ההתמודדות עם נגיף הקורונה, המכון מפרסם דוחות מבוססי מחקר למקבלי ההחלטות על הדרכים לצמצום ההדבקה<sup>[4]</sup>.
- ד. **סמכות אזורית** - ראש הממשלה הכריז (24 במרס) במסיבת עיתונאים על הסמכת **נשיאי האזורים** לנקוט צעדים מגבילים נוספים בשטחם<sup>[1]</sup>. תיאום והחלטות הנוגעות לסוגיות לאומיות נותרו בסמכות הממשלה.

### 2. בריטניה:

- א. ההתמודדות עם הקורונה בבריטניה מובלת ברמה הבכירה על ידי **ממשלת הממלכה המאוחדת** (וסטמינסטר), ובפרט **משרד הבריאות והשר מאט הנקוק**. **משרדי ממשלה נוספים** מעורבים בהיבטים מסוימים של המדיניות, כגון משרד ההגנה ומשרד השיכון, קהילות וממשלה מקומית. "חוק הקורונה"

(25 במרס) נועד לאשר מדיניות אחידה לכל בריטניה לצורך המאבק במגפה, להקצות משאבים ולהרחיב סמכויות, כולל בהיבטי אכיפה<sup>[8]</sup>.

ב. הממלכה המאוחדת מורכבת **מארבע אומות** (אנגליה, סקוטלנד, ויילס ואירלנד הצפונית) ופועלת בשיטת **ביזור סמכויות**. לסקוטלנד, לווילס ולאירלנד הצפונית יש ממשלות פרטניות בעלות סמכויות מוגבלות. בהקשרי הקורונה, ממשלות סקוטלנד, ויילס ואירלנד הצפונית מובילות את המדיניות בשטחן, בכפוף להנחיות ממשלת הממלכה המאוחדת.

ג. ברמה המעשית, המדיניות מובלת וממומשת על ידי **שני גופים מרכזיים תחת סמכותו של משרד הבריאות:**

1) **NHS** (שירות הבריאות הלאומי) - מערכת הבריאות של בריטניה, המורכבת מארבע מערכות עצמאיות של כל אחת מאומות האיחוד. מערכות אלה אחראיות על **ניהול בדיקות הקורונה, מתן טיפול רפואי לחולים וחלוקת משאבים** גם למגזר הרפואי הפרטי ולבתי אבות. נוסף על כך, ה-NHS מפרסם **הנחיות והמלצות** לציבור ולעובדי מערכת הבריאות בנוגע להתמודדות עם הקורונה, לצעדי ריחוק חברתי ולשימוש בציוד מיגון אישי<sup>[7]</sup>.

2) **גופי בריאות ציבורית** - PHE ("בריאות ציבורית אנגליה") ומקבילותיה בסקוטלנד, בוויילס ובאירלנד הצפונית הן סוכנויות הפועלות לתת **ייעוץ ותמיכה רפואית** ל-NHS ולממשלה הבריטית. בהקשר הנוכחי, הן מפרסמות **מידע לציבור ומדריכים** מפורטים להתמודדות עם הקורונה<sup>[6]</sup>.

### 3. גרמניה<sup>1</sup>:

א. בתוכנית הפנדמיה הלאומית (NPP - Nationaler Pandemieplan) נקבעו גורמי הסמכות במדינה במקרה של מגפה רחבת-היקף בגבולות גרמניה:

(1) **הרשויות הלאומיות**, בהן משרד הבריאות הלאומי ובעיקר מכון רוברט קוך<sup>2</sup> (RKI - Robert Koch-Institute) הכפוף לו.

(2) הרשויות במדינות הפדרליות<sup>[26]</sup><sup>3</sup>.

ב. **מכון רוברט קוך הוא הרשות הגרמנית הלאומית האמונה על רפואה מונעת ומיגור מגפות**. עם משימותיו בשבועות האחרונים נמנות<sup>[27]</sup>:

(1) ריכת, תיקוף ועדכון תוכנית הפנדמיה הלאומית; התוויית האסטרטגיה הכללית להתמודדות עם המגפה בעבור שאר הרשויות, הן ברמה הלאומית והן ברמת המדינות הפדרליות.

(2) הערכת המצב ורמת הסיכון הנשקף לגרמניה במסגרת המגפה.

(3) הגדרת פרוטוקולים רשמיים לטיפול בחולים ובאוכלוסיות רגישות, נטילת בדיקות, לבידוד ביתי, לשמירה על היגיינה, לתעבורה ועוד.

(4) מעקב אפידימיולוגי וסטטיסטי אחר התפשטות מחלת COVID-19 במדינה ופרסום הנתונים.

(5) הגדרת אזורי סיכון להידבקות במדינה ומחוצה לה.

<sup>1</sup> להרחבה ראו סקירתנו בנדון "העמקה בהתמודדות גרמניה עם COVID-19 תוך מיקוד בסוגיית שיעורי התמותה הנמוכים במדינה", עמודים 24-35.

<sup>2</sup> להרחבה ראו מסמך בנדון "זרקור - מכון רוברט קוך" (23 במרס).

<sup>3</sup> גרמניה היא פדרציה המורכבת מ-16 מדינות פדרליות (Bundesländer). בדומה לארצות הברית, לכל מדינה יש רשויות משלה ואלה אמונות על סוגיות רבות ברמה בסיסית יותר מהרשויות הלאומיות. חלק ניכר מהעיסוק בתחום הבריאות בשגרה הוא ברמת המדינות הפדרליות.

6) מענה על שאלות נפוצות של הציבור, בשיתוף רשויות בריאות לאומיות נוספות.

ג. **משרד הבריאות הלאומי** בראשות השר ינס שפאן (Jens Spahn) ממלא מספר תפקידים חשובים להשלמת הפעילות של מכון רוברט קוך<sup>[28]</sup>:

1) הסברה מקיפה לציבור ומענה על שאלות נפוצות ופרטניות באמצעי מדיה שונים<sup>[29]</sup>, בהובלת המרכז הלאומי לחינוך בריאותי ( Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung - BZgA).

2) קישור בין רשויות הבריאות לממשלה לצורך הכתבת הנחיות מחייבות משפטית ואכיפתן.

3) תיאום וקיום שיח בין רשויות הבריאות של המדינות הפדרליות.

ד. **כל אחת מהמדינות הפדרליות בגרמניה מחזיקה בתוכנית פנדמיה מדינתית הנגזרת מה-NPP. רשויות הבריאות של כל מדינה פדרלית** אמונות על ההוצאה לפועל של התוכנית הייחודית של אותה המדינה. לפיכך, האמצעים הננקטים להתמודדות עם המגפה משתנים בין המדינות הפדרליות. מדינת בוואריה, למשל, בחרה להטיל סגר בגבולותיה (20 במרס)<sup>[30]</sup> בעוד מדינות פדרליות אחרות הביעו התנגדות לסגר<sup>[31]</sup>.

ה. כמו כן, **העיריות והרשויות מקומיות** אמונות על קביעת צעדי מדיניות נקודתיים באזורים שעליהם הן אחראיות. זאת, במסגרת הסמכויות השגרתיות בגרמניה ולא מתוקף ה-NPP. עיריית ינה (Jena), למשל, קבעה (31 במרס) שמ-6 באפריל תחול על תושביה חובה לעטות מסכה בעת שהייה במרחב הציבורי<sup>[32]</sup>.

#### 4. ספרד:

- א. **הממשלה** ("מועצת השרים") בספרד היא הגוף הביצועי והמנהלי הגבוה ביותר. בראשה עומד **ראש הממשלה** ("נשיא מועצת השרים") ותחתיו מכהנים סגניו והשרים. **הממשלה מרכזת את כל פעילות המדינה בהתמודדות עם נגיף הקורונה, בחלוקה למשרדים ייעודיים, שלפיהם התארגנה לאחר ההכרזה על מצב החירום (14 במרס)<sup>[9-10]</sup>.**
- ב. **קבלת ההחלטות** חולקה לארבעה משרדי מפתח, שישמשו כרשויות המוסמכות בתחומי אחריותן: **משרד הביטחון, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד הבריאות.**
- ג. "**מרכז התיאום להתראות ומצבי חירום**" במשרד הבריאות הוא הגוף האחראי הספציפי על **פיתוח תוכניות מוכנות ותגובה** להתמודדות עם איומים על בריאות הציבור<sup>[11]</sup>.
- ד. בתחומי אחריות שאינם בסמכותם של אף אחד מהמשרדים הללו, יהיה **משרד הבריאות** הרשות המוסמכת (כולל לגבי בתי חולים פרטיים).
- ה. "הקהילות האוטונומיות" בספרד כפופות להוראות משרד הבריאות.

## 5. צרפת:

א. **משרד הבריאות והרווחה** - אחראי על ההיבטים הבריאותיים של ניהול המשבר.

ב. **ועדת המשבר הבין-משרדית** (CIC - la Cellule Interministérielle de Crise) - הוקמה ב-17 במרס עם תחילת הסגר, וממוקמת במרכז המשבר במשרד הפנים, בארמון Beauvau בפריז. הוועדה החליפה את מרכז המשבר במשרד הבריאות שהוקם ב-27 בינואר, והיא מורכבת מארבע תת-ועדות:

- 1) **ועדת המצב** - אחראית על סקירת סטטוס המשבר והשלכותיו.
- 2) **ועדת התכנון** - אחראית לזהות קשיים פוטנציאליים בניהול המשבר ולהציע פתרונות.
- 3) **ועדת ההחלטה** - אחראית על קבלת ההחלטות בהתאם לעבודתן של ועדת המצב וועדת התכנון ועל יישום ההחלטות.
- 4) **ועדת התקשורת** - אחראית על הקשר עם הציבור, כולל שיקוף עבודת הממשלה והפצת ההוראות.

ג. **מחוזות המדינה** - אחראים על יישום המדיניות והתפעול בשטח<sup>[12-13]</sup>.

ד. **המועצה המדעית** - קבוצת חוקרים שתפקידה להמליץ לממשלה ולסייע לה בניהול משבר הבריאות. הממשלה איננה מחויבת להישמע להמלצות. הוועדה הוקמה ב-11 במרס וכוללת רופאים, אפידמיולוגים, סוציולוג ואנתרופולוג<sup>[33]</sup>.



## 6. רוסיה:

א. מנהל המאבק ברמה היום-יומית **ברמה הפדרלית הוא ראש הממשלה** מישוסטין, האחראי על **קבלת ההחלטות** בנושא ההתמודדות עם המגפה ועל **ניהול הגופים** האחראים לטיפול בנושא.

ב. לממשלה כפופים **משרד הבריאות והשירות הפדרלי להגנת הצרכן ובריאות הציבור**. משרד הבריאות אחראי על ההתמודדות עם המגפה מבחינת הכנת בתי החולים, עיסוק בטיפול ובציוד ובחיפוש אחר חיסון. השירות הפדרלי לבריאות הציבור מספק המלצות למדיניות ולהתנהלות הציבור ואחראי על ניטור מצב האזרחים הנמצאים בבידוד ועל הקשר עימם.

ג. **לנשיאות בראשות פוטין מעורבות רבה** - פוטין מקבל דיווח יומי ממישוסטין על מדיניות הממשלה ובסמכותו להחליט על **הצעדים ברמה הלאומית להתמודדות עם המגפה**, למשל היציאה לשבוע חופשה בתשלום. מעבר לכך, הנשיא מעורב בעיקר בהיבט של **מדיניות החוץ והמדיניות הכלכלית**.

ד. **ראשי המחוזות והערים** כפופים להחלטות הפדרליות, אך הם בעלי **סמכות להחליט על צעדים נרחבים יותר באזורם**.

ה. הממשלה הקימה **מועצה שבאחריותה לתאם** בין הגופים השונים את הצעדים הננקטים נגד הקורונה במישור הבריאותי והכלכלי ברמה הפדרלית והמקומית, ולספק לציבור מידע מהימן על הצעדים. כמו כן, הנשיא הקים **גוף הכפוף למועצת המדינה** (הבית העליון של הפרלמנט) בראשות ראש עיריית מוסקבה לתגובה למשבר<sup>[21-14]</sup>.

## 7. שוודיה:

- א. **הממשל** השוודי כולל משרדים האמונים על **בקרה וסיוע לממשלה בקבלת החלטות**, ביניהם **משרד הבריאות**. נוסף על אלו, שוודיה מחולקת ל-21 מחוזות שלהם סמכויות נרחבות, ביניהן בנושא בריאות הציבור<sup>[22]</sup>.
- ב. משרד הבריאות השוודי מפרסם **המלצות** לציבור, בעוד הממשלה מפרסמת החלטות בנוגע **לאיסורים**. במקביל, משרדי הבריאות המחוזיים מחילים **הנחיות מחייבות במחוזותיהם, על פי שיקול דעתם**<sup>[23-25]</sup>.
- ג. לא ברור אם קבלת ההחלטות המחזית נשענת על מחקר עצמאי או על מחקר של משרד הבריאות.

## מקורות

1. <http://www.governo.it/it/media/consiglio-dei-ministri-n-38-conferenza-stampa-del-presidente-conte/14371>  
<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4314>
2. <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4296>
3. <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=73643>
4. <https://www.iss.it/rapporti-covid-19>
5. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/it/198-notizie-stampa/2040912-modifiche-al-decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-22-marzo-2020>
6. <https://www.gov.uk/government/organisations/public-health-england/about>
7. <https://www.nhs.uk/conditions/coronavirus-covid-19/>
8. <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-what-it-will-do/what-the-coronavirus-bill-will-do>
9. Sánchez, Pedro (2020, March 14). Conferencia de prensa del presidente del Gobierno tras la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros para declarar el Estado de Alarma en la crisis del coronavirus. La Moncloa.  
[www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2020/rpcm14032020.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2020/rpcm14032020.aspx)
10. Cué, Carlos E. (2020, March 15). El Gobierno informa de que es la única autoridad en toda España, limita los desplazamientos y cierra comercios. El País. <https://elpais.com/espana/2020-03-14/el-gobierno-prohibe-todos-los-viajes-que-no-sean-de-fuerza-mayor.html>
11. <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/queEsCCAES/misifunci.htm>
12. Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus>
13. Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr/risques/le-processus-de-gestion-de-crise>
14. <https://xn--80aesfpebagmfbhc0a.xn--p1ai/>

15. <https://covid19.rosminzdrav.ru/>
16. <http://en.kremlin.ru/>
17. <https://www.rospotrebнадzor.ru/>
18. <https://www.mos.ru/city/projects/covid-19/>
19. March 24, "Putin says Russian PM keeps him up-to-date on COVID-19 situation", TASS, <https://tass.com/society/1134835>
20. March 14, "Russia sets up council coordinating anti-coronavirus efforts - PM", TASS, <https://tass.com/politics/1130235>
21. March 15, "Putin sets up coronavirus response working group under Russian State Council", TASS, <https://tass.com/russia/1130437>
22. <https://en.wikipedia.org/wiki/Sweden>
23. Lee Roden(27/3/20) "Sweden tightens coronavirus rules to ban gatherings of more than 50", radio sweden  
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=7440264>
24. Dela(6/03/20) "UD avråder från icke-nödvändiga resor till staden Daegu och provinsen Gyeongbuk".  
<https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/ud-avrader/sydkorea---avradan/>
25. Stefan Österström(10/03/20) "Besöksförbud i hälso- och sjukvården införs idag"  
<https://regionblekinge.se/om-webb-platsen/nyheter/nyheter-och-pressmeddelande/2020-03-10-besoksforbud-i-halso--och-sjukvarden-infors-idag.html>
26. Robert Koch-Institut. (2020, March 4). *Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronaviruserkrankung*. Retrieved from  
[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Ergaenzung\\_Pandemieplan\\_Covid.pdf? blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf? blob=publicationFile)
27. Robert Koch-Institut. (2020, April 1). *Coronavirus SARS-CoV-2*. Retrieved from  
[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/nCoV\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV_node.html)

28. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/>
29. <https://www.infektionsschutz.de/coronavirus/>
30. Mladek, J. (2020, March 20). *Coronakrise: Bayern verhängt Ausgangssperre!* Nordkurier. Retrieved from <https://www.nordkurier.de/politik-und-wirtschaft/bayern-verhaengt-ausgangssperre-2038792303.html>
31. Deutsche Presse-Agentur. (2020, March 20). *Laschet: Ausgangssperre nur als letztes Mittel - Vorstufe Betretungsverbot.* Westdeutsche Zeitung. Retrieved from <https://www.wz.de/nrw/laschet-ausgangssperre-in-nrw-ist-letztes-mittel-aid-49664403>
32. Thorwarth, K. (2020, March 31). *Coronavirus in Deutschland: Erste Großstadt führt Maskenpflicht ein.* Frankfurter Rundschau. Retrieved from <https://www.fr.de/panorama/corona-deutschland-ende-kontaktsperren-nicht-sicht-zr-13604049.html>
33. 20minutes, Coronavirus : Qui compose le comité scientifique et comment conseille-t-il Macron ?, <https://www.20minutes.fr/politique/2741983-20200317-coronavirus-compose-comite-scientifique-comment-conseille-macron>