



משרד הבריאות



רשות חירום לאומית
(רח"ל)

תכנון וארגון המשק החיוני לשעת-חירום

הפעלת מערך מל"ח ב"נחשול בריא"

נוהל בין-משרדי מס' 03.01.02

(22)

כל המוסר תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, לידעת אנשים שאינם מוסמכים לכך, עובר על חוקי ביטחון המדינה. המוצא מסמך זה נדרש למסרו לתחנה הקרובה של משטרת ישראל או המשטרה הצבאית.

מאי 2007
(בלמ"ס)

נוהל בין-משרדי מס' 22

הפעלת מערך מל"ח בנחשול בריא

רקע

1. מדינת ישראל נערכת לאפשרות התפרצות של פנדמיה של שפעת, שתפגע באוכלוסייה רחבה ועלולות להיות לה השלכות על תפקודו של משק המדינה.
2. ממשלת ישראל בהחלטתה מס' 4356 מ-6 נוב' 2006 הטילה על משרד הביטחון לתת מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני על ידי "צוות ניהול משבר" באמצעות מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף.
3. משרדי הממשלה נדרשו בהחלטה להיערך ולפתח נהלים בתחומם, בהתאם להנחיות "צוות ניהול משבר" במשהב"ט.
4. מטה מל"ח ארצי יסייע ל"צוות ניהול משבר" בגיבוש תמונת המצב הלאומית ובביצוע התיאום הנדרש עם משרדי הממשלה השונים.

המטרה

5. מטרת העל:
לצמצם את ממדי המגפה ואת השפעתה על אורח החיים הסדיר של אזרחי מדינת ישראל ולהכיל את האירוע בהקדם האפשרי.
6. מטרות המשנה:
 - א. הכלת האירוע מוקדם ככל האפשר.
 - ב. הורדת שיעורי התחלואה והתמותה של מחלת השפעת הפנימית.
 - ג. הקטנת העומס הצפוי על מערכת הבריאות.
 - ד. לאפשר המשך ניהול אורח חיים תקין, ככל האפשר, על ידי האוכלוסייה בעת פנדמיה.
 - ה. למזער את הפגיעה הכלכלית במשק.

תרחיש הייחוס

שפעת פנימית עשויה להיגרם עקב הופעתו של נגיף שפעת חדש המותאם להדבקה מאדם לאדם אך בעל מבנה אנטיגנים שאיננו מוכר לאוכלוסייה האנושית. הופעתו של נגיף כזה עשויה לקרות עקב שינוי גנטי (Genetic shift) בנגיף שפעת העופות, אשר בעקבותיו יבצר נגיף מזן הדומה בחלק ממאפייניו לזן שפעת העופות, אך אשר הינו מדבק מאדם לאדם (תכונה שאינה קיימת כיום בזן שפעת העופות H5N1 המתפשט בעופות באסיה ואירופה ואף בישראל).

על אף שזן שפעת העופות H5N1 גורם כיום לשיעורים גבוהים מאוד של תמותה וסיבוכים כאשר הוא מדבק בני אדם, לא מקובל (וייתכן שלא ניתן) להיערך לפנדמיה הכרוכה בשיעור כה גבוה של סיבוכים. מכיוון שהמאפיינים המדויקים של הזן החדש שיווצר בתהליך שתואר לעיל אינם ניתנים לצפייה מראש, נסמכות רוב ההערכות בעולם על נתונים מפנמיות קודמות, בהשלכה לאוכלוסייה העכשווית.

במגבלות אלה, ומתוך הבנה שייתכן שהזן הפנימי יגרום בפועל למחלה קשה ומפושטת יותר מפנמיות העבר (ואולי דווקא למחלה קלה יותר), הוחלט בשלב זה להיערך לפנדמיה על בסיס הנחות היסוד הבאות, מתוך ראייה בינלאומית הבאה לידי ביטוי בהחלטות והנחות עבודה המתקבלות על ידי ארגון הבריאות העולמי - WHO והן על ידי צוות מומחים בישראל השותפים להערכות והנחות עבודה אלו:

משך הופעה - בהתאם לניסיון העבר מקובל להניח כי המשך הצפוי של שיא ההתפרצות יהיה כ- 6-8 שבועות, אף כי ההתפשטות עשויה להתרחש באופן מדורג במשך חודשים. לא ניתן לצפות מראש את מספר גלי התחלואה אשר יארעו, אם כי מקובל להניח כי יופיעו לפחות שני גלי תחלואה.

היארעות המחלה - ארגון הבריאות העולמי מציע להיערך לתרחיש של תחלואה (סימפטומטית) של כ- 25% מהאוכלוסייה. ניתן לצפות להיארעות גבוהה יותר בקרב ילדים לעומת מבוגרים.

היקפי התחלואה - עפ"י הנחות יסוד אשר פורסמו בספרות המדעית, ולפי טווחים המצויינים בכלי היערכות אשר פרסם ה- CDC ניתן להיערך לתרחיש לפיו תארע תחלואה סימפטומטית בכ- 1,800,000 חולים, צפויים כ- 600,000-1,300,000 ביקורים נוספים אצל הרופא במרפאות הקהילה, 11,000-26,000 אשפוזים ו- 2,500-6,000 מקרי תמותה.

היעדרות מהעבודה - מקובל להעריך שבשיא הפנדמיה יעדרו מעבודתם עד כ- 10% מהעובדים בשל מחלה או טיפול בבן משפחה, ואחוז לא ידוע נוסף יימנע מלהגיע לעבודה בשל חשש מהדבקה. עובדי בריאות נמצאים בסיכון מוגבר להדבקה. לצורך תכנון, התחזית לגבי שיעור עובדי בריאות הנעדרים עקב מחלה עצמית או מחלת בן משפחה או חשש מהדבקה עומדת על 25% בשיא הפנדמיה.

אשפוזים ועומס בבתי החולים - מקובל להניח כי בשיא הפנדמיה תגרם עלייה בדרישה למיטות אשפוז של כ-25% לפחות. לפי המודל שנבחר, באם ימשך הגל העיקרי של הפנדמיה 8 שבועות, יש להיערך לתוספת של כ-1300 אשפוזים חדשים מדי שבוע בתחילת הגל, ועד לכ-4000 אשפוזים מדי שבוע בשבועיים הקשים ביותר בשיא הפנדמיה. בשיא הפנדמיה יזדקקו כ-900 מהחולים לאשפוז בט.נ., ומחצית מהם (כ-450 איש) יזדקקו להנשמה.

שלב 6

7. ארגון הבריאות העולמי הגדיר 6 שלבים בהיערכות לפנדמיה של שפעת. השלבים הרלוונטיים לנוהל זה הינם השלבים הבאים:
- א. שלב-3 – המצב הנוכחי, בו יש התפרצות של שפעת עופות מחוץ לישראל ובישראל.
ב. שלב-4 – שלב שבו יש מדבקות מוגבלת מאדם והמחלה ממוקמת:
א4. קיום מקבצי תחלואה קטנים מחוץ לישראל.
ב4. קיום מקבצי תחלואה קטנים גם בישראל.
ג. שלב-5 – שלב שבו יש מדבקות משמעותית מאדם לאדם והמחלה עדיין ממוקמת:
א5. מקבצי תחלואה משמעותיים מחוץ לישראל.
ב5. תחלואה כנ"ל גם בישראל.
ד. שלב-6 – פנדמיה של שפעת- העברה נרחבת ומפושטת ברחבי העולם:
א6. טרם התפשטות המחלה בישראל.
ב6. התפשטות המחלה בישראל.

8. החל משלב 5 תהיה האחריות הלאומית לניהול המשבר על "צוות ניהול משבר" במשרד הביטחון באמצעות מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף.

הפעלת המערך בשלב 4

9. למרות שבשלב זה עדיין לא מוטלת האחריות על צוות ניהול משבר, הרי שיש לראות במעבר לשלב זה מעין תקופת התרעה להתפרצות קרובה של הפנדמיה.
10. בשלב זה תבוצענה הפעולות הבאות ע"י מטה מל"ח ארצי:
- א. יוכן מסמך בקשה לממשלה/ שר הביטחון להכרזה על "תקופת הפעלה" של מערך מל"ח.
ב. תועבר דרישה לאמ"צ/ חט' המבצעים לאשר גיוס מילואים עם הכרזה על "תקופת הפעלה".
ג. כינוס ותדרוך רכזים ארציים ובעלי תפקידים.
11. על הרשויות הייעודיות ומשרדי הממשלה לבצע הפעולות הבאות:
א. לבחון את תוכניות ההיערכות שלהם לפנדמיה ולעדכן התוכניות במידת הצורך.

- ב. לקיים פעילות הסברה פנים ארגונית הן במשרדים והן במפעלים שבאחריות כל משרד, על בסיס מצגת הסברה אחידה שתוכן ע"י צוות ההסברה בראשות סמנכ"ל הסברה במשרד הבריאות.
- ג. לבצע עדכון של רשימות העובדים החיוניים שחשוב שיקבלו טפול תרופתי מונע.

הפעלת המערך בשלב 5

12. בשלב 5 עוברת האחריות לניהול המשבר ממשרד הבריאות למשרד הבטחון.
13. בשלב 5א' תבוצענה הפעולות הבאות ע"י מטה מל"ח ארצי:
- א. תועבר הבקשה לשר הביטחון להכריז על "תקופת הפעלה של מערך מל"ח ובמקביל תועבר דרישה לצה"ל/ אמ"ץ לגיוס מילואים עבור מרכזי ההפעלה.
- ב. תינתן התרעה טלפונית לבעלי תפקידים מרכזיים לאפשרות של גיוס מילואים למרכזי ההפעלה.
- ג. תבוצע ביקורת קשר ממרכז ההפעלה הארצי אל מול כל מרכזי ההפעלה.
- ד. ישוגר נציג מטה מל"ח ארצי לחמ"ל "צוות ניהול משבר" - על פי דרישה.
- ה. במטה מל"ח ארצי יקבעו כוננים. הרמ"טים הפיקודיים והמחוזיים יוודאו זמינותם הטלפונית.
14. כל רשות ייעודית/ משרד ממשלתי יפעל כאמור להלן:
- א. יקבעו מי הכוננים ויעבירו דיווח יומי למטה מל"ח ארצי הכולל את שם הכונן ודרכי התקשורת אליו.
- ב. הדיווח יועבר למטה מל"ח ארצי עד השעה 15:00.
- ג. יבצעו בדיקת קשר אל מול המחוזות/ הפיקודים שלהם.
- ד. יבצעו ביקורים/ בקורות במפעלים הקיומיים שבאחריותם ויוודאו מוכנותם לפעול במצב של התפרצות המגפה.
- ה. יבחנו את רמות המלאי (למי שיש) בתחומים השונים וינקטו צעדים להשלמת פערים.
- ו. יערכו להפעלת מרכזי ההפעלה לאורך כל שעות היממה.
- ז. יפתחו מרכזי מידע.
- ח. יעבירו את הרשימות העדכניות של העובדים החיוניים, שחשוב שיקבלו טיפול תרופתי מונע, למשרד הבריאות/ האגף לשע"ח.
15. בעת ההכרזה על שלב 5 ב' תועבר הודעה ע"י מטה מל"ח ארצי לרשויות הייעודיות ולמטות מל"ח במרחב להפעיל את מטות ההפעלה של מערך מל"ח לאורך כל שעות היממה.

הפעלת המערך בשלב 6

16. עם ההכרזה על המעבר לשלב- 6 תועבר הודעה ע"י מטה מל"ח ארצי לרשויות הייעודיות ולמטות מל"ח במרחב להפעיל את מטות ההפעלה לאורך כל שעות היממה.
17. הרשויות הייעודיות/ משרדי הממשלה יעבירו דיווחים שוטפים למרה"פ ארצי על בעיות/ קשיים בהפעלת המשק הנובעים, בעיקר, מהיעדרות עובדים.
18. רשויות מקומיות ידווחו למטות מל"ח המחוזיים ומשם יועברו הדיווחים למרה"פ הארצי. במידה ויחלט על פתיחת מרכזים לחלוקת תרופות תסייענה הרשויות המקומיות לצה"ל בפתיחת המרכזים.
19. מטה מל"ח ארצי יעבד הדיווחים, יגבשם לכלל תמונת מצב משקית ויעבירם לצוות ניהול משבר/ לממשלה.
20. הנחיות, סדרי עדיפויות והחלטות נוספות שתגובשנה בצוות ניהול המשבר תועברנה למרה"פ ארצי שיהיה אחראי להפיצן לרשויות הייעודיות ולרמ"טים.
21. מטה מל"ח ארצי ומטות מל"ח במרחב יסייעו במידת הצורך, בתיאום הבאת שירותים חיוניים לאזור שהוכרז כסגור (מים, חשמל/ גרציה, מוצרים קיומיים, סיוע רפואי וכדומה).

דיווח

22. משרד הבריאות יעדכן באופן מיידי את מטה מל"ח ארצי לגבי הכרזת ארגון הבריאות העולמי על מעבר משלב לשלב בהיערכות ל"נחשול בריא".
23. מטה מל"ח ארצי יעדכן את מטות מל"ח במרחב ואת הרשויות הייעודיות בהתאם לדיווח של משרד הבריאות.
24. בשלב 6 יעבירו הרשויות הייעודיות ומטות מל"ח במרחב דו"ח תמונת מצב למטה מל"ח ארצי. הדו"ח יועבר בכל יום עד השעה 17:00.
25. הדו"ח יכלול נתונים עיקריים בהיבטים הבאים:
 - א. היעדרות כח אדם ממפעלים חיוניים והשפעות על הפעילות.
 - ב. פגיעה במערכות חיוניות (חשמל, מים, תקשורת, תחבורה וכד').
 - ג. מחסור במוצרים חיוניים במשק.
 - ד. קשיים במתן שירותים חיוניים לאוכלוסייה ברשויות המקומיות (שירותי מוקד, רווחה ותשתיות מים וביוב).
 - ה. מספר החולים בפנדמיה של שפעת המאושפזים בבתי החולים.
 - ו. מספר המתים מהמחלה.
26. מטה מל"ח יגבש הדיווחים לכלל תמונת מצב לאומית ויעביר הדו"ח לצוות ניהול משבר/ לממשלה (מתכונת הדו"ח ראה נספח).

27. החלטות שתתקבלנה בצוות ניהול משבר תועברנה למטה מל"ח ארצי שיעבירן לכלל הרשויות הייעודיות ולמטות מל"ח במרחב.

נספח א': פורמט דיווח מהרשויות הייעודיות למטה מל"ח ארצי.

נספח ב': פורמט לדו"ח עתי שיוכן ע"י מטה מל"ח ארצי.