

משרד החוץ

פעולות הביקורת

במשרד החוץ נבדקה היערכות יחידות משרד החוץ לתפקוד במצבי חירום בתחומי הפעילות המינהליים, הקונסולריים והמדיניים. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, ברשות החירום הלאומית שבמשרד להגנת העורף וכן באגפי המטה הכללי של צה"ל - אגף התכנון ואגף המבצעים.

היערכות למצבי חירום

תקציר

על פי תפיסת ההפעלה של משרד החוץ (להלן גם - המשרד) הוא נושא בתפקידים שונים במערך הממשלתי במצבי חירום הכוללים בין היתר את אלה: ייצוג עמדת ישראל והצגת מידע מדיני והסברתי בחו"ל באמצעות נציגויות המשרד ודובריו ברחבי העולם; מעקב אחר עמדותיהן של מדינות אחרות ושל ארגונים בין-לאומיים וגיבוש המלצות מדיניות למקבלי ההחלטות בישראל. אחד מיעדיו של המשרד הוא "שיפור היערכות המשרד והנציגויות למשברים מדיניים-ביטחוניים ולמצבי מלחמה". כדי לממש יעד זה עושה המשרד בשנים האחרונות מאמץ מיוחד בתחום ההיערכות הארגונית והמקצועית לתפקוד במצבי חירום.

באוקטובר 2010 נכנס לתוקפו "נוהל הפעלת משרד החוץ בחירום ובאירועים חריגים" (להלן - נהל האב), המסדיר את פעילות המשרד הן ב"מצב חירום לאומי" והן במצב של "אירוע חריג במשרד החוץ" בעל השפעה על הביטחון הלאומי. נהל האב מגדיר "מצב חירום" - "אירוע או תהליך בעל השלכות משמעותיות על יחסי החוץ של מדינת ישראל, המחייב התייחסות מיוחדת וטיפול מיידי השונה מהתנהלות המשרד בעת שגרה".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות יחידות משרד החוץ לתפקוד במצבי חירום בתחומי הפעילות המינהליים, הקונסולריים והמדיניים. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל), ברשות החירום הלאומית שבמשרד להגנת העורף (להלן - רח"ל) וכן באגפי המטה הכללי של צה"ל - אגף התכנון (להלן - אג"ת) ואגף המבצעים (להלן - אמ"ץ).

עיקרי הממצאים

הכשרת מתקני מטה המשרד ועובדיו להתגוננות בעתות חירום

1. עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו הפעולות הנדרשות להתאמת תשתית החשמל של מבנה המטה לפעילות בעת חירום.
2. על אף החובה הקבועה בתקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד, מפעלים, מוסדות ואימון עובדיהם), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות הג"א), ובהנחיות פיקוד העורף, המשרד לא מינה עובדים לשמש בתפקיד ממוני הג"א במצבי חירום.
3. דלקה שאירעה בקומת המחסנים שבמבנה המטה ביולי 2011, חשפה כמה וכמה ליקויים בטיחותיים שהיה בהם כדי לסכן חיי אדם.

היערכות המשרד לקיום רציפות תפקודית במצבי חירום

1. נוהלי המשרד לתפקוד במצבי חירום והטמעתם בקרב העובדים:
מאז פרסום נוהל האב חלפו יותר משנתיים, אולם רוב העובדים שאמורים למלא תפקידים מיוחדים במצבי חירום עדיין לא הוכשרו לביצוע תפקידים אלה.
2. תכנון משאבי האנוש לעבודה בשעת חירום:
כבר בפברואר 1979 הוכרז משרד החוץ "מפעל חיוני" לצורך החלת הוראות חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה בשע"ח). על פי החוק האמור, בעת שמוחלות הוראותיו חייבים עובדי המשרד החיוניים להתייצב במקום עבודתם אם נקראו לכך בצו. אולם המשרד לא נערך כראוי להבטחת תפקודם של עובדים אלה במצבי חירום, ונמצא שאגף משאבי אנוש והדרכה אינו מנהל רשימות של עובדים חיוניים מקרב מצבת העובדים לצורך הכנת צווי ריתוק משקיים.
3. השתלבות ספקי המשרד במערך המשק לשעת חירום (מל"ח):
על פי נוהל בין-משרדי של מערך משק המדינה לשעת חירום משנת 2003, על המשרד לקבוע מהם המפעלים החיוניים שהוא יזדקק למוצרים שהם מספקים לו ולשירותיהם בשעת חירום ולוודא שהם יפעלו במצבי חירום.
התברר שספקי שירותי אבטחה והסעדה אינם מחויבים לספק אותם למשרד במצבי חירום.

4. נוהלי הנציגויות בחו"ל לתפקוד במצבי חירום:

עד יוני 2012 גיבשו רק כמחצית מהנציגויות נוהלי פעילות במצבי חירום, ורוב הנהלים שגיבשו אינם עולים בקנה אחד עם נוהל האב או שאינם מתאימים לצורכי העבודה של הנציגויות בעתות חירום.

היערכות המשרד לטיפול בעורף במצבי חירום

1. השתלבות המשרד בהיערכות הבין-משרדית למצבי חירום:

על פי הנחיות רח"ל נדרש המשרד להכין תכנית כוללת להתמודדות עם כל אחד מ"איומי הייחוס" הלאומיים; להגדיר את רמות השירות של המוצרים והשירותים שעליו לתת לממשלה ולאזרחים במצבי החירום השונים; להכין תכניות עבודה אופרטיביות לאספקת אותם מוצרים ושירותים; ולקיים תרגילים למנגנוניו לצורך שמירה על כשירותם ומוכנותם.

נמצא שהמשרד לא הכין את תכניות ההיערכות האמורות - הן במישור האסטרטגי לטווח הרב-שנתי והן במישור האופרטיבי לטווח השנתי.

2. היערכות חטיבת הטקס לטיפול בסגל הדיפלומטי הזר:

על פי אמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים משנת 1961, על המדינה לספק את צורכי ההתגוננות האזרחית של הסגל הדיפלומטי הזר ובני משפחותיהם בעת שגרה ובעתות חירום, ויש לחובה זו גם משמעות מדינית.

עד שנת 2013 המשרד לא השלים את הפעולות שעליו לבצע כדי לספק את צורכי ההתגוננות האזרחית של הסגל הדיפלומטי הזר ואת הסדרת הפעילות הנדרשת עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר.

פעילות המשרד בתחום המדיני במצבי משבר ביטחוניים

1. על פי המלצות ועדת וינוגרד¹, הפעילות המדינית היא מרכיב בלתי נפרד ואף מרכיב מרכזי בכל שדה מערכה לאומי, לרבות פעילות צבאית. ביוני 2007 הגישה ועדת ליפקין-שחק, שמונתה לשם יישום המלצות ועדת וינוגרד², את תכניתה לממשלה, ובה נאמר כי חיוני שמשרד החוץ ייטול חלק מרכזי בהחלטות, ויציא את השיקולים המדיניים שיש להביאם בחשבון בעת קיום דיון על פעולות ומבצעים שיש להם נגיעה ליחסי החוץ של ישראל או השפעה עליהם³. בעקבות הגשת הדוח הסופי של ועדת וינוגרד במרץ 2008, החליטה הממשלה בספטמבר אותה שנה לקבוע את נוהל עבודתה בעת חירום.

נוהל עבודת הממשלה בעת חירום גובש בעבודת מטה בין-משרדית שריכז המל"ל והוא צורף לתקנון עבודת הממשלה. הגם שהנוהל האמור דן בין היתר בתפקידי מליאת הממשלה בהגדרת מטרות מצבי חירום שעניינם מלחמה, עימות מוגבל או פעילות ביטחונית משמעותית ובאישור תכניות אסטרטגיות להשגתם, הוא אינו עוסק בתפקידי משרד החוץ בתהליך קבלת ההחלטות הביטחוני-מדיני במצבים האמורים.

1. הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון חלקי, אפריל 2007; הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון סופי (כרך א'), ינואר 2008.
2. המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד - "ועדת ליפקין-שחק" (יוני 2007).
3. בעניין ממשקי הפעילות של משרד החוץ וצה"ל בתחום התכנון המדיני ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בנושא "התכנון המדיני במשרד החוץ", עמ' 513-542.

2. לאור מסקנות דוח ועדת ליפקין-שחק קובע נוהל האב כי עם ההכרזה על מצב חירום או אירוע חריג בעל מאפיינים צבאיים יציב המשרד נציגים בכמה יחידות בצה"ל, ובייחוד באג"ת ובאמ"ץ שבמטה הכללי. אולם הממצאים מלמדים שמתכונת הפעולה של נציגי המשרד באגפים האמורים בצה"ל במצבי חירום טרם סוכמה בין הגופים.

סיכום והמלצות

ההיערכות הארגונית והמקצועית של משרד החוץ לכשירות ולרציפות תפקודית במצבי חירום היא מצורכי השעה. לנוכח ממצאי הביקורת, על המשרד להשלים בהקדם את ניסוח נוהלי המשנה הפרטניים של נוהל האב ולהכלילם בתקנון שירות החוץ. בד בבד עליו להכין תכנית להטמעה של כל מערכת הנהלים בקרב עובדי המשרד ולתרגל אותם במילוי התפקידים במצבי החירום השונים. וכן על המשרד להכין רשימה של מוצרים ושירותים שהם חיוניים לתפקודו במצבי חירום ולוודא שיסופקו למבנה המטה בעתות חירום.

על המשרד למנות עובדים לתפקיד ממוני האג"ת ולתאם את הכשרתם במסגרת ההדרכה שמקיים פיקוד העורף. על מנת למנוע מחסור בערכות מגן לקהילה הדיפלומטית הזרה בשעת חירום, מומלץ שמשרד החוץ ופיקוד העורף יגבשו יחד בהקדם תכנית מפורטת לאספקת הערכות לאוכלוסייה זו.

בשל הצורך להטמיע את השיקול המדיני בתהליך קבלת ההחלטות במצבי חירום ביטחוניים, חיוני כי אג"ת והחטיבה לתכנון מדיני ישרימו בהקדם האפשרי את גיבושה של מתכונת פעולה משותפת שתאפשר למשרד לתרום תרומה ממשית לפעילות התכנון האסטרטגי הצבאי במצבי חירום. זאת לרבות באמצעים שיאפשרו לצוותי העבודה במרכז לתכנון אסטרטגי באג"ת לקיים בעת הצורך דיונים ישירים ומידיים עם צוות חשיבה ותכנון במשרד.

בכל הנוגע לשילוב נציגי המשרד בעבודת המפקדה הכללית המצויה באחריות אמ"ץ (להלן - המפקדה) יש לפעול לפי המלצתה של ועדת וינוגרד לשתף את משרד החוץ בתהליכי קבלת ההחלטות במשברים ביטחוניים-מדיניים. נוכח הצורך שזיהה אמ"ץ לקבל תשומות בתחום שיקוף דעת הקהל העולמית, "שעון החול המדיני" וסיכונים והזדמנויות בהקשרים בין-לאומיים - תחומים שעליהם אמון המשרד ובהם הוא בגדר מוקד הידע הממשלתי - על צה"ל ועל המשרד לקבוע את הדגם הרצוי לשילוב נציגי המשרד במפקדה ואת הנסיבות שיחייבו הצבה כאמור. על המשרד לוודא שנציגיו במפקדה יחזיקו ביכולת, בכשירות ובידע הנדרשים למילוי תפקידם.



מבוא

על פי תפיסת ההפעלה במצבי חירום של משרד החוץ (להלן גם - המשרד) נושא המשרד בכמה תפקידים במערך הממשלתי הכוללים את אלה: ייצוג עמדת ישראל והצגת מידע מדיני והסברתי

בחור"ל באמצעות נציגויות המשרד ודובריו ברחבי העולם; מעקב אחר עמדותיהן של מדינות אחרות ושל ארגונים בין-לאומיים ושיקוף לפני מקבלי ההחלטות בישראל וגיבוש המלצות בתחום המדיני; תיאום הפעולות הנדרשות לטיפול בישראלים שנפגעו בפעולות איבה בחור"ל ועדכון בני משפחותיהם על אודות מצבם; ומתן שירותים קונסולריים ואחרים לאזרחים זרים השוהים בישראל, בכלל זה הסגל הדיפלומטי הזר. אחד מיעדיו של משרד החוץ הוא "שיפור היערכות המשרד והנציגויות למשברים מדיניים-ביטחוניים ולמצבי מלחמה". כדי לממש יעד זה עושה המשרד בשנים האחרונות מאמץ מיוחד בתחום ההיערכות הארגונית והמקצועית לתפקוד במצבי חירום.

זה שנים כולל תקנון שירות החוץ (להלן גם - תקנון המשרד) הוראות בעניין היערכות המשרד למצבי חירום. באוקטובר 2010 נכנס לתוקף "נוהל הפעלת משרד החוץ בחירום ובאירועים חריגים" (להלן - נהל האב). נהל האב מסדיר את פעילות המשרד הן ב"מצב חירום לאומי" והן במצב המוגדר "אירוע חריג במשרד החוץ" בעל השפעות על הביטחון הלאומי. נהל האב קובע כי "מצב חירום" הוא "אירוע או תהליך בעל השלכות משמעותיות על יחסי החוץ של מדינת ישראל, המחייב התייחסות מיוחדת וטיפול מיידי השונה מהתנהלות המשרד בעת שגרה". ואלה תפקידי המשרד במצבי חירום לפי הנהל: לגבש תמונת מצב אחודה וכוללת עבור הנהלת המשרד וקברניטי המדינה; לבצע הערכת מצב מתמשכת מפעם לפעם; לבצע תהליכי חשיבה ותכנון מדיניות במהלך האירוע; להנחות את הדיפלומטים נציגי ישראל בדבר מסרים מדיניים שעליהם להעביר למקבלי החלטות במדינות האמנות ולעצב את מסר ההסברה המועבר באמצעי הדיפלומטיה הציבורית; לנהל את ממשקי העבודה עם גורמי חוץ ובייחוד עם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים בארץ ובחור"ל.

בחודשים פברואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות יחידות משרד החוץ השונות לתפקוד במצבי חירום בנושאים אלה: הכשרת מתקני מטה המשרד ועובדיו להתגוננות בעתות חירום; היערכות המשרד לקיום רציפות תפקודית במצבי חירום; היערכותו לטיפול בעורף במצבי חירום; ופעילותו בתחום המדיני במצבי משבר ביטחוניים. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (מל"ל), ברשות החירום הלאומית שבמשרד להגנת העורף (להלן - רח"ל), וכן באגפי המטה הכללי של צה"ל - אגף התכנון (להלן - אג"ת) ואגף המבצעים (להלן - אמ"ץ).

הכשרת מתקני מטה המשרד ועובדיו להתגוננות בעתות חירום

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), קובע הוראות לעניין ציוד ואימון עובדים במפעלים. בתקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד מפעלים מוסדות ואימון עובדיהם), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות הג"א), הוגדר "מפעל" ככולל גם משרד, ו"מפעל מוסדר" הוגדר בין היתר כמקום שבו מועסקים לפחות עשרה עובדים. תקנות אלה חלות על מבנים המשמשים את משרדי הממשלה, לרבות מטה משרד החוץ בירושלים (להלן גם - מבנה המטה).

1. בניית מבנה מטה המשרד הסתיימה בשנת 2001, והמבנה אוכלס בתחילת שנת 2002. על פי תיאור הבניין בתקנון המשרד, הוא בנוי בטכנולוגיות מתקדמות המיועדות לתת מענה לכלל העובדים וציבור השוהים במטה וכן לצרכים התפקודיים והייצוגיים אשר להם הוא נועד.

על פי הנחיות רח"ל משנת 2010 (ראו להלן), המשרד צריך בין היתר להיערך לשיבושים באספקת החשמל למתקניו ולהתקין בתחומי מקורות אנרגיה חלופיים.

בדצמבר 2011 כתב מנהל מחלקת משק לעזור סמנכ"ל למינהל כי במסגרת ההצטיידות למצבי חירום יש לעשות, בין היתר, את הפעולות האלה: להחליף את הגנרטור למכשיר חזק יותר שיספק את כל צורכי מבנה המטה; להתקין בחדר הפיקוד של יחידת הביטחון מערכת מיזוג אוויר נפרדת לשעת חירום; ולסיים להתקין יחידת מיזוג אוויר כללית של מבנה המטה שתפעל במצבי חירום.

בינואר 2013 כתב משרד החוץ בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק מהפעולות האמורות נעשו, הגנרטור לא הוחלף.

אך עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו הפעולות הנדרשות להתאמת תשתית החשמל של מבנה המטה לפעילות בעת חירום.

2. על פי תקנות הג"א חייבת הנהלת המשרד לדאוג לאימון עובדי המשרד לצורכי התגוננות אזרחית לפי הנחיות פיקוד העורף. בהתאם לכך מקיים פיקוד העורף מדי שנה בשנה קורס להכשרת כלל מערך הממונים על ההתגוננות האזרחית (ממוני הג"א) במשרדי הממשלה ובשרות נוספות. ממוני הג"א משמשים בשעת חירום אנשי קשר עם פיקוד העורף, עם משטרת ישראל ועם גורמי ההצלה.

במרץ 2011 כתב ראש אגף מינהל וארגון במשרד לראש אגף משאבי אנוש והדרכה כי לאור התקנות האמורות המשרד נדרש לקיים ימי עיון והדרכה לכל העובדים מטעם ארגון מגן דוד אדום (מד"א) ופיקוד העורף, למנות ממונה הג"א ולקיים תרגילי פינוי, מילוט ויישום לקחים. באוקטובר אותה שנה כתב ראש מחלקת אוכלוסייה בפיקוד העורף למנכ"ל המשרד כי על המשרד ללמוד את נושא ההתגוננות האזרחית, את תחומי ההתגוננות ואת תפקידיהם של גופי ההצלה הנוספים, את אופן שיתוף הפעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר, את פעולות ההיערכות שיש לבצע בעת שגרה ואת תפקידים בשעת חירום.

בינואר 2013 כתב צה"ל בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי פיקוד העורף ערוך להכשיר את אנשי משרד החוץ בקורס לממוני הג"א, אולם עד כה לא שלח המשרד נציגים מטעמו להשתתף בקורס.

נמצא כי אין במשרד החוץ ממוני הג"א, כנדרש בהוראות תקנות הג"א ובהנחיות פיקוד העורף. על המשרד למנות עובדים לתפקידים אלה ולהכשירם במסגרת ההדרכה שמקיים פיקוד העורף.

3. תקנון המשרד קובע, כי יחידת הביטחון הפנימית אחראית "למכלול נושאי הביטחון של מבנה המטה ושל הנציגויות בחו"ל". תיאור משרתו של קצין הביטחון (הקב"ט) כולל בעיקרו אחריות לביטחון המשרד. במסגרת תיאור משרתו הוטל עליו אף "לקיים היערכות מוקדמת לשעת חירום בהתחשב באופי האירועים הצפוי, תפקוד המשרד, משימותיו, מתקניו השונים והאמצעים המוקצים לשירותו". הוראות אלו לא כללו במפורש בין תפקידיו של הקב"ט את האחריות לתחום הביטחון של המשרד.

ביולי 2011 אירעה דלקה בקומת המחסנים שבמבנה המטה, והיא גרמה גם לדליפת עשן דרך מערכות מיזוג האוויר לקומות אחרות בבניין. במהלך אותו אירוע, שנמשך כשעה, נמצאו כמה תקלות בטיחותיות משמעותיות, ובייחוד אלה: החייגן האוטומטי לשירותי הכבאות לא פעל, ומכבי האש הוזמנו לבניין רק 19 דקות לאחר היוודע על פרוץ הדלקה; שערי חצרות המשרד ננעלו באופן אוטומטי והמאבטחים לא הצליחו לפתוח אותם ידנית, בין היתר כדי לאפשר לכבאית להיכנס לתחום מבנה המטה; דלתות המעליות - ובתוכן נוסעים - לא נפתחו כנדרש בקומת הכניסה; מערכות אחרות בבניין, לרבות הגנרטור המשרדי, קרסו שמונה דקות לאחר תחילת האירוע; מערכות הבקרה קרסו 17 דקות לאחר תחילתו; מערך התקשוב הושבת ברובו; מכשירי הקשר של

המאבטחים שידרו וקלטו רק בטווחים קצרים; מערכת הכריזה נשמעה רק בחלק מקומות הבניין; לא היו ברשות גורמי המינהל במשרד מפות ותרשימים של הבניין; מרכז המצב המשרדי הפסיק לתפקד עקב קריסת המערכות האמורות.

יצוין שבדוח על השתתפות המשרד בתרגיל התגוננות העורף הארצי "נקודת מפנה 5" מיוני אותה שנה התריעה יחידת מבדק פנים כי יש לתקן תקלות בטיחותיות אלה: הדלתות המרכזיות בבניין, שנועדו ליציאה לאזור המוגן הראשי, הותקנו בניגוד לכיוון המילוט; מנגנון הפתיחה האוטומטי בכמה דלתות חשמליות בקומות מבנה המטה לא היה תקין; הגישה לסולמות המילוט הייתה חסומה; ולא היו אחראים מקרב העובדים להכוונת הקהל לאזורים מוגנים.

בדיון הפקת לקחים ראשוני שהיה במרכז המצב המשרדי בסמוך לאחר הדלקה האמורה, אמר הקב"ט כי "נושא הבטיחות במשרד אינו מוגדר והינו נופל בין הכיסאות... למזלנו האירוע נגמר בנוק אפסי, אך יש להביא בחשבון כי לא היינו רחוקים ממצב שונה בו הנזק והסכנה היו עשויים להיות גדולים יותר".

הדלקה בקומת מחסני מבנה המטה ביולי 2011 חשפה אפוא כמה וכמה ליקויי בטיחות שהיה בהם לסכן חיי אדם.

בסיכום דיון שהתקיים באגף מינהל וארגון בינואר 2012 בעקבות הדלקה החליט הסמנכ"ל למינהל להטיל על יחידת הביטחון להקים מערך חירום ולהסתייע לשם כך ביעוץ מקצועי. המערך יעסוק בכלל תחומי ההתגוננות האזרחית, לרבות בטיחות וגהות בעבודה, היערכות לשרפות והתמודדות עם סיכונים אחרים, דוגמת רעידת אדמה והתפשטות חומרים מסוכנים.

בספטמבר 2012 החל המשרד להעסיק יועץ מומחה שנבחר במכרז חיצוני לשם מתן שירותי ייעוץ במכלול היבטי הבטיחות של מבנה המטה (להלן - יועץ הבטיחות).

בתשובת המשרד על ממצאי הביקורת מנובמבר 2012 נכתב כי הליקויים הבטיחותיים שנמצאו במבנה המטה בעקבות הדלקה, טופלו לאלתר. כך למשל, הוצבו אנטנות לשיפור קליטת שידור מכשירי הקשר, שודרג מערך גיבוי המכשור בחדר הבקרה, שופרה מערכת הכריזה בבניין וניתנו הדרכות לפתיחה ידנית של שערי המשרד. כמו כן מונה כאמור יועץ בטיחות, והוא כבר השתתף בתרגיל הכוננות האזרחי הארצי "נקודת מפנה 6" באוקטובר 2012.

אולם בדוח סיכום שכתב יועץ הבטיחות בנובמבר 2012 לתרגיל האמור נמנו כמה וכמה ליקויי בטיחות, לרבות במערכת הכריזה המשרדית, בשילוט ובהכוונת העובדים ליציאות החירום.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח חיוניות הטיפול בליקויים בטיחותיים כגון אלו שנחשפו בעת הדלקה במשרד, ראוי כי מערך הבטיחות שהוקם בשלהי שנת 2012 יפעל על בסיס תכנית עבודה שיטתית שתבטיח הן את תפקודו הסדיר והן את תיקון ליקויי הבטיחות במבנה המטה בדחיפות המתבקשת בנסיבות העניין.

היערכות המשרד לקיום רציפות תפקודית במצבי חירום

נוהלי המשרד לתפקוד במצבי חירום והטמעתם בקרב העובדים

משרד החוץ הוא בין הגופים הממשלתיים הנדרשים להמשיך ולבצע בעת חירום תפקידים המוטלים עליהם בעת שגרה. משרד מבקר המדינה בחן את היערכות משרד החוץ להמשיך ולקיים את פעילותו המקצועית בעת חירום.

1. כללי המינהל התקין מחייבים כי נהלים משרדיים הנוגעים להסדרת תחום אחד יתאימו זה לזה ולא תימצא סתירה בין הוראותיהם, הואיל וחוסר התיאום עלול לגרום לפעילות בלתי יעילה ובלתי סדורה של הארגון. הדברים מקבלים משנה תוקף כשמדובר בנהלים המסדירים את תפקוד הארגון בעת חירום.

במשרד החוץ יש כמה נהלים פנימיים המסדירים את תפקודו בתחומים שונים במצבי חירום, והם כלולים הן בתקנון המשרד - בהוראות המסדירות את פעולת מרכז המצב בעת חירום והן בנוהל האב מאוקטובר 2010. נוהל האב כולל את ההגדרות השונות של "מצב חירום לאומי" אשר נקבעו בנוהל עבודת הממשלה בעת חירום מספטמבר 2008¹ (להלן - נוהל עבודת הממשלה בעת חירום), ומוסיף על הגדרות אלה את הגדרת "אירוע חריג במשרד החוץ": משבר מדיני מתפתח בעל השפעה על הביטחון הלאומי; פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) נגד שליחים רשמיים של מדינת ישראל, שגרירות או נציגות ישראלית אחרת בחו"ל; פח"ע נגד מוסדות יהודיים בחו"ל; פח"ע בחו"ל שבו נפגעו אזרחים ישראלים; אירוע רב נפגעים אחר בחו"ל שבו נפגעו אזרחים ישראלים; פגיעה במקומות קדושים בישראל; אירוע רב נפגעים בישראל שבו נפגעו אזרחים זרים; כל אירוע אחר שהמנכ"ל החליט להגדירו "אירוע חריג".

נוהל האב קובע כי הוא מהווה את "פרקי-הבסיס לכרך כולל של היערכות משרד החוץ בחירום במסגרת תקנון שירות החוץ. הוא מחליף פרקי 'חירום' שונים הקיימים בתקנון שירות החוץ. אחראי תקנון שירות החוץ במטה... ידאג להרמוניזציה הנדרשת על מנת להכליל נוהל זה בתקנון שירות החוץ הקיים".

במאי 2012 עודכן התקנון בעניינים שונים, אך ההוראות המסדירות את פעילות המשרד במצבי חירום לא הותאמו לנוהל האב. עקב כך יש הבדלים בין תקנון המשרד לנוהל האב בין היתר במונחים המשמשים בהם וכן בקביעת המבנה הארגוני המיוחד הפועל בעתות חירום. כך לדוגמה, תקנון המשרד אינו מבחין בין מצבי חירום מלאים למצבי חירום חלקיים לעניין צוות העובדים, אלא מורה על הקמת צוות עובדים אחד לטיפול במשבר המורכב מנציגי יחידות שונות במשרד. לעומת זאת, נוהל האב מבחין בין סוגי מצבי החירום כאמור ומורה על הקמת חמישה צוותי עבודה ייעודיים במצבי חירום מלאים.

משרד החוץ השיב בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי כבר באוקטובר 2010 קבעה הנהלת המשרד שנוהל האב הוא חלק בלתי נפרד מתקנון שירות החוץ, המייתר חלקים בתקנון העוסקים בתפקוד במצבי חירום, וכי נדרש לעדכן את הפרקים המקבילים על מנת למנוע סתירה בין הנהלים בתקנון המשרד ובין נוהל האב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי לאור האמור בתשובתו עליו לערוך את תקנון המשרד מחדש ולשלב בו את הוראות נוהל האב כפי שהחליטה ההנהלה באוקטובר 2010.

2. נוהל האב מגדיר שיטת הפעלה "רחבה" של המשרד במצבי חירום כדלקמן: "מעבר כלל/מרבית משרד החוץ למצב חירום לשם ייעול הטיפול באירוע בעל השלכות ברמה הלאומית, בדגש על משבר מלחמתי" (להלן - מצב חירום מלא). כאמור, נוהל האב קובע את סמכויותיהם והיקף אחריותם של חמישה צוותי עבודה ייעודיים הפועלים ברציפות במצב חירום מלא. הצוותים פועלים בתחומים אלה: חשיבה ותכנון, גיבוש תמונת מצב, התחום המדיני-אופרטיבי, הסברה ותקשורת ומינהל, וכל אחד מראשי הצוותים אמור להכין נהלים מפורטים להסדרת פעילות הצוות שבראשותו (להלן - נוהלי המשנה). נוהל האב מגדיר גם שיטת הפעלה "מצומצמת" - "חלקית" כדלקמן: "התאמה למצב חירום בעל השלכות מצומצמות, הדורש טיפול ממוקד ובדידור האירוע מהמשך התנהלותו השגרתית של משרד החוץ". במצבי חירום מסוג זה ימנה המנכ"ל מנהל אירוע אשר יקים צוות משימתי על פי אופיו של מצב החירום.

(א) נוהל האב קובע כי על אגף משאבי אנוש והדרכה (להלן - אגף מש"א) לתת מענה מוסדר לקושי שבגיוס עובדים בהיקף הנדרש לכל התפקידים הנחוצים במצבי החירום הן במטה משרד החוץ והן בשלוחותיו שמחוץ למשרד (ראו להלן). על פי הנוהל, ההסדרה הנדרשת אמורה להתבסס על ההסדרים שנקבעו בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה בשעת חירום), או על כל דין אחר. נוהל האב אף קובע כי יש לכתוב נוהל להסדרת הקצאת אמצעים (שעות נוספות, מימון כרטיסי טיסה והוצאות אחרות) לשם הבטחת ניהול מטה המשרד ונציגותיו בחו"ל ותגבורם. בעניין זה הורה באוקטובר 2010 ממלא מקום המנכ"ל דאז (להלן - מ"מ המנכ"ל) לראש אגף מש"א לכתוב את טיוטת הנוהל בשיתוף אגף כספים ולהגישה לראש חטיבת תיאום לאישור עד ינואר 2011. אולם ראש אגף מש"א דאז לא הכין נוהל כאמור.

נוכח הוראות נוהל האב והנחיות מ"מ המנכ"ל האמורות ראוי כי ראש אגף מש"א יחיש את השלמת הכנת הנהלים החסרים לשם מתן מענה לקושי שבגיוס העובדים לביצוע תפקידיהם במצבי חירום (וראו גם להלן).

(ב) באוקטובר 2010 הורה מ"מ המנכ"ל לסמנכ"ל למינהל להשלים את עבודת המטה וכתובת הנהלים הנוגעים להתגוננות מטה המשרד והנציגות בחו"ל עד מאי 2011; ולהסדיר את נוכחות נציגי המשרד במטה הארצי של המשטרה, במטה רח"ל ובמרכזי ניהול משברים של משרדי ממשלה רלוונטיים אחרים עד אוקטובר 2011.

יצוין כי גיבוש נוהל האב ונוהלי המשנה רוכז בידי החטיבה לתכנון מדיני, וכי תכנית העבודה שלה לשנת 2011 כללה את השלמת עבודת המטה הדרושה לכתובת נוהלי המשנה, לרבות אלו של צוות מינהל.

עד מועד סיום הביקורת לא הכין הסמנכ"ל למינהל את נוהלי המשנה לצוות שעל פעילותו הוא ממונה במצבי חירום כפי שנדרש בנוהל האב, ואף לא יישם את ההנחיות של מ"מ המנכ"ל בנוגע להשלמת עבודת המטה וכתובת הנהלים האמורים לעיל. החטיבה לתכנון מדיני גם לא פעלה בתחום זה, על אף האמור בתכנית העבודה שלה לשנת 2011.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאגף מינהל וארגון ישלים בעזרת החטיבה לתכנון מדיני את הפעולות הנדרשות להכנת נוהלי המשנה, כדי להבטיח שהאגף האמור יפעל במצבי חירום לפי הוראות נוהל האב.

3. נוהל האב מטיל על ראש אגף מש"א להסדיר את סוגיית ההכשרות הנדרשות לכלל עובדי המשרד "לשם תפקוד הולם במצבי חירום/אירועים חריגים מסוגים שונים". על פי הנוהל נדרשת חטיבת ההדרכה בשיתוף חטיבת התיאום והחטיבה לתכנון מדיני לקבוע מערכת הכשרות מקצועיות לנציגי המשרד האמורים להיות מוצבים בגופי צה"ל השונים במצבי חירום (ראו להלן בפרק על פעילות המשרד בתחום המדיני במצבי משבר ביטחוניים), אשר תכלול גם תרגילים ו"משחקי מלחמה".

באוקטובר 2010 החליט מ"מ המנכ"ל להטיל על ראש חטיבת ההדרכה בשיתוף מנהלת מרכז המצב ונציגי המשרד באג"ת להכין עד אוקטובר 2011 תכנית הכשרות לנציגי המשרד המוצבים במצבי חירום בצה"ל. עד המועד האמור גם נדרשו מנהלת מרכז המצב, מנהל חטיבת ההדרכה והממונה על היערכות בחירום בלשכת הסמנכ"ל למינהל לקבוע תכנית הכשרות לנציגי המשרד המוצבים בשלוחות המשרד האחרות.

בסיכומים הפנימיים של פעילויות המשרד במצבי חירום אמתיים ובמצבים מדומים שתורגלו בתרגילים צבאיים, בין-משרדיים ואזרחיים אחרים בשנים 2010-2012, צוינו החסר בהכשרות מקצועיות והדרכות לעובדים והיעדר יעדי כשירות של העובדים לתפקוד באירועי חירום שונים על פי נוהל האב. כך למשל, בתחקיר המשרד בדבר השתתפותו בתרגיל צבאי משנת 2011 עלה שיש קושי בהטמעת נוהל האב בקרב עובדים במשרד: לחלק מצוותי העבודה הייעודיים לא הייתה ברורה מהות הפעילות שהם אמורים לקיים במובחן מזו שמתקיימת בצוותים העמיתים. בדוח הבקר נאמר בהקשר זה, כי "ניכר היה שפרטי נוהל החירום ומשמעויותיו לצוותי המשרד השונים אינם נהירים לרבים מבעלי התפקידים... בגלל שמשמעותו הפרקטית לא הייתה ברורה".

זאת ועוד, בדיון שהיה בהנהלת המשרד במאי 2011 לסיכום היערכות המשרד לאירועי "יום הנכבה" ופעילותו במסגרת אותו אירוע שהתרחש באותו חודש, נאמר כי לא כל הגורמים הרלוונטיים לתפקוד במצבי החירום השונים מכירים את הנהלים הכלולים בנוהל האב.

במהלך תקופת הביקורת, באוגוסט 2012, כתב ראש חטיבת התיאום למשרד מבקר המדינה כי טרם גובשה תכנית ההכשרות של נציגי המשרד המוצבים במערכת הביטחון במצבי חירום.

בתגובת אגף מש"א על ממצאי הביקורת מנובמבר 2012 נכתב כי העובדים מתורגלים באופן שוטף מכורה פעילותם במצבי החירום ובתרגילים הבין-משרדיים התכופים. כמו כן, המשרד מוודא כי במצב חירום מתורגלים צוותי העבודה הייעודיים לפי אופי הפעילות הנדרשת. בתגובת החטיבה לתכנון מדיני נכתב כי במהלך שנת 2012 היא החלה להטמיע את נוהל האב הן באמצעות הכשרת מנהלי אירוע לתפקוד במצבי חירום בקורסים ייעודיים והן במסגרת הכשרת עובדי החטיבה המאיישים במצבים כאמור את צוות חשיבה ותכנון.

עם זאת, ממסקנות התחקור הפנימי של אגף מש"א בנוגע להיבטי כוח אדם בפעילות המשרד במבצע הצבאי "עמוד ענן" שהיה ברצועת עזה בנובמבר 2012 (להלן: מבצע "עמוד ענן") עולה כי ראשי צוותי העבודה והעובדים שהוצבו בגופים במערכת הביטחון על פי נוהל האב, לא קיבלו הכשרה מקצועית ייעודית למילוי תפקידם, וכי הדבר פגם בתפקוד המשרד בתחילת המבצע האמור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי פעילות במצבי חירום אינה יכולה להיחשב הכשרה סדורה של עובדים לתפקוד בעת חירום. כמו כן, מאז פרסום נוהל האב חלפו יותר משנתיים, אולם רוב העובדים האמורים למלא תפקידים מיוחדים במצבי חירום עדיין לא הוכשרו למילוי תפקידם. משום כך ראוי שהחטיבה לתכנון מדיני, ראש אגף מש"א ומנהלת מרכז המצב יחישו את יישום נוהל האב ואת החלטות מנכ"ל המשרד בעניין זה ויכינו יחד תכנית הכשרה להטמעת הוראות נוהל האב שתותאם לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים, לרבות נציגי המשרד בגופי מערכת הביטחון.

תכנון משאבי האנוש לשירות עבודה בשעת חירום

פרק ד' בחוק שירות עבודה בשע"ח עוסק בקריאה לשירות עבודה, וניתן להחיל פרק זה במצבי חירום שונים, לרבות בעת קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום לפי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008; בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף, כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; וכן בעת הכרזה על אירוע אסון המוני, כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. הפרק האמור מסמך את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) לקרוא בצו את כל העובדים במפעל חיוני החייבים בשירות עבודה על פי חוק שירות עבודה בשע"ח⁵ לשירות עבודה באותו מפעל. מקבלי הצו האמור פטורים משירות מילואים בתקופת שירותם החיוני בעבודה, ועל כן חשוב שרשימות העובדים החיוניים יוכנו מראש ויהיו עדכניות.

כבר בפברואר 1979 הוכרז משרד החוץ "מפעל חיוני" לצורך החלת הוראות חוק שירות עבודה בשע"ח. משום כך, על פי סעיף 19 לחוק האמור, חייבים עובדי המשרד החיוניים להתייצב לעבודתם על פי צו קריאה כאמור בעת שמוחלת הוראה זו "בזמן, במקום ולפני הרשות שנקבעו לכך בצו... ולהמשיך באופן סדיר בעבודה זו כל עוד הצו בתקפו".

1. בדצמבר 2009 הפיצה רח"ל בקרב משרדי הממשלה וגורמי העורף הרלוונטיים את מסמך "איום הייחוס הלאומי" לשנים 2009-2012 (להלן - "איום הייחוס הלאומי"). מסמך זה מרכז את רוב האיומים על עורף מדינת ישראל בחלוקה לשלושה מחוללי סכנה עיקריים - אסון טבע, איום ביטחוני ותאונה. המסמך מורה לגופי העורף ולמשרדי הממשלה להכין תכניות אסטרטגיות להיערכות רב-שנתית על בסיס יעדי ההיערכות שנקבעו במישור הממלכתי. תכניות משרדיות אלו מוגדרות במסמך רח"ל "תרחישי ייחוס ענפיים".

על פי מסמך "איום הייחוס הלאומי" על משרד החוץ חלה החובה להתכונן למצבי החירום המפורטים במסמך זה, נוסף על היערכותו למצבי משבר שיש להם היבטים מדיניים ודיפלומטיים שאליהם הוא נערך ממילא. ואלה יעדי ההיערכות של כלל משרדי הממשלה: מענה מהיר ומדויק לפי מדיניות ההסברה של הממשלה לאלפי פונים ביממה למרכזי המידע; התמודדות עם חוסר רצון של עובדים באזורים מאוימים להמשיך לתת שירותים לאזרח; התמודדות עם מחסור בכוח אדם עקב גיוס למילואים, היעדרות או יציאה לחו"ל; תפקוד בעת פגיעה בתשתיות חיוניות לתפקוד המשרד; סיוע לרשויות מקומיות ולמשרדי ממשלה המבקשים את עזרתו; תיאום עם הרשויות הרלוונטיות של הטיפול באוכלוסייה מפונה הנזקקת לשירותי המשרד.

באפריל 2010 הפיצה רח"ל את מסמך "תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום", שהוא מסמך מחייב המפרט את הפעולות שעל הגופים הממלכתיים לעשות כדי להתכונן למצבי חירום ולוודא את המשכיות אספקתם של שירותים ומוצרים לאוכלוסייה האזרחית בעורף (להלן - מסמך תפיסת היסוד).

בבדיקה נמצא כי המשרד לא הכין "תרחישי ייחוס ענפיים" הנוגעים לתפקודו בעת התממשות "איומי הייחוס" שניסחה רח"ל.

5 סעיף 1 בחוק שירות עבודה בשע"ח מגדיר "מפעל חיוני" בזו הלשון: "כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי השר [שר התמ"ת] בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם השר; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, והשר, אישר אותו בצו לעניין זה".

2. המשרד אף לא נערך כראוי להבטיח את המשך תפקודם של עובדיו החיוניים במצבי חירום על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום על פי הנחיות רח"ל. להלן הפרטים:

בדיקת ההיתכנות של יישום נוהל האב שעשתה מחלקת עובדים פנים באגף מש"א (להלן - מח"ע פנים) בתחילת שנת 2011 העלתה כי נדרשים 486 עובדים חיוניים לתפעול המשרד במצבי חירום מלאים. אולם הערכת אגף מש"א היא כי במצבים כאמור יגויסו חלק מהעובדים לשירות מילואים בצה"ל, חלקם יתקשו להגיע למשרד משום שהם מתגוררים מחוץ לירושלים, ועובדים שהם הורים לילדים ייטו להישאר בביתם כדי להשגיח על ילדיהם.

על פי הנחיות רח"ל, המשרד "צריך לקחת בחשבון שלא יהיה בידי את כל כוח האדם שיש לו בזמן רגיעה (מסיבות של גיוס מילואים וכו') ולכן הוא נדרש לטפל בכוח האדם החיוני", בעיקר באמצעות מתן הודעות ריתוק לעובדים החיוניים, לפי חוק שירות עבודה בשעת חירום. אי לכך היה על המשרד להיערך למתן צווי ריתוק לעובדים המאיישים את המשרות הקיימות, אם מילוי תפקידם הוא חיוני למשרד במצבי חירום.

בתשובתו על ממצאי הביקורת כתב מנכ"ל משרד החוץ למשרד מבקר המדינה שיש פער ניכר בין תקן כוח האדם שלו ובין התקן הנדרש לפעילותו במצבי חירום. בתשובת אגף מש"א על ממצאי הביקורת נאמר כי אי-ההתאמה בין הדרישות התפקודיות באירועי החירום ובין משאבי האנוש הקיימים גורמת לשחיקה מתמדת של העובדים.

עד סוף שנת 2012 טרם ערכה הנהלת המשרד התאמה בין הגדרת המשימות הנדרשות מן המשרד בעת חירום על פי נוהל האב לבין כוח האדם הקיים.

כמו כן נמצא שאגף מש"א אינו מנהל רשימות של עובדים חיוניים מקרב מצבת העובדים הקיימת לצורכי הכנת צווי ריתוק משקיים, אם יידרש הדבר במצבי חירום.

אגף מש"א השיב כי יש קושי בהכנת רשימות עובדים לשם הכנת צווי ריתוק משקיים, משום שבכל שנה כ-25% מכוח האדם במשרד מחליפים תפקידים - חלקם יוצאים לשליחות בנציגויות בחו"ל וחלקם שבים למטה המשרד בארץ - ולמרות זאת בכוונת האגף לפנות למשרד התמ"ת כדי לקדם את הוצאתם של צווים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה דווקא בשל התחלופה התדירה של בעלי התפקידים במשרד, לנוכח המשימות המוטלות עליו במצבי חירום על פי הוראות נוהל האב, יש חשיבות יתרה בהיערכות מראש להכנת צווי ריתוק משקיים לעובדים החיוניים ולרענון הרשימה בכל שנה על פי הצורך.

3. התקשי"ר קובע כי בעת חירום ניתן לאייש משרות חיוניות על ידי גמלאים.

כאמור, בפברואר 2010 השתתף המשרד בתרגיל צבאי, שדימה מצבי לחימה כוללים בכמה גזרות ביטחוניות ובו השתתפו יחידות שונות של צה"ל. במסגרת תחקור השתתפות המשרד בתרגיל המליצה החטיבה לתכנון מדיני במאי 2010 לטפל "בחוסר הכוונה אדם בעת חירום" ולהקים "יחידת מילואים" של המשרד. במסמך ההמלצות שהכין צוות "תמונת מצב מדיני" במסגרת האמורה, הוצע למשרד להקים מאגר של אישים רלוונטיים מקרב גמלאי המשרד, גורמי ביטחון לשעבר וחוקרים מהאקדמיה, ולתקצב את העסקתם. אולם מאגר כאמור לא הוקם.

בתשובת אגף מש"א על ממצאי הביקורת נכתב כי לעובדי המשרד נדרש סיווג ביטחוני גבוה, וכי הליך מתן הכשירות הביטחונית הוא יקר וממושך ויש לעדכנו בכל שנה, ולפיכך יש קושי לגייס מתנדבים וגמלאים לעבודה במשרד במצבי חירום.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי על אגף מש"א לבחון עם גורמי הביטחון המופקדים על תחום זה אם יש דרכים להקמת מאגר של עובדים בעלי כשירות ביטחונית מקרב גמלאי המשרד ומתנדבים לשם סיוע בתפעול המשרד במצבי חירום. נוסף על כך, על המשרד לבחון את האפשרות להציב מתנדבים וגמלאים בתפקידים שמילויים אינו מחייב כשירות ביטחונית מיוחדת.

היערכות מרכז המצב לריכוז הפעילות המשרדית במצבי חירום

מרכז המצב של המשרד הוא מרכז תיאום ושליטה המאויש על ידי עובדים קבועים במשך כל ימות השנה, 24 שעות ביממה, ומטפל במגוון רחב של פניות מגופים שונים ואזרחים. מרכז המצב כפוף ארגונית ומינהלית לראש חטיבת תיאום שבלשכת מנכ"ל המשרד. הוא ממוקם במטה המשרד באזור ממוגן באופן חלקי המאפשר עבודה סדירה במצבי חירום שאין בהם איום פיזי על מבנה המטה.

נוהל האב קובע כי במצבי חירום יתוגבר מרכז המצב בעובדים מיומנים מתוך מאגר כוח אדם לעתות חירום שאותו תעדכן מח"ע פנים בכל שישה חודשים.

צוות העבודה של מרכז המצב בעת שגרה מונה 14 עובדים, רובם סטודנטים, אשר היקף העסקתם מוגבל ל-120 שעות עבודה בחודש. יצוין כי עד שנת 2009 הייתה למרכז המצב "כיתת כוננות" קבועה שאוישה בעובדים קבועים שהכירו את עבודת מרכז המצב, ותורגלו מפעם לפעם בהפעלת מערכות התקשוב המצויות בו.

משנת 2010 ואילך הטיל נוהל האב על מח"ע פנים להכין רשימה של עובדים קבועים שיוכשרו לעבודה במרכז המצב במצבי חירום. אולם מסיכום שכתבה מנהלת מרכז המצב בדצמבר 2012 על אודות הפעילות במבצע "עמוד ענן" עולה כי אין בנמצא רשימה של עובדים כאמור, כי במהלך המבצע היה מחסור בעובדים מיומנים במרכז המצב, ואילו את צוות העבודה הקבוע המורכב כאמור מסטודנטים לא ניתן היה להעסיק יותר מ-120 השעות החודשיות המוקצות להם.

היעדר הסדרה של הפעלת כוח האדם בחדר המצב מכבידה על פעילותו של מרכז המצב במצבי חירום, כפי שאירע במבצע "עמוד ענן". ראוי על כן, שהנהלת המשרד תיתן דעתה על בעיית המחסור בעובדים מיומנים במרכז המצב בעתות חירום, כדי שניתן יהיה להפעילו באופן מיטבי גם במצבים אלה.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה מנהלת מרכז המצב בינואר 2013, כי גובשה רשימת עובדים שתזומן בעתיד להשתלם בהפעלת המערכות הטכנולוגיות ובעבודת מרכז המצב במצבי חירום.

כדי למנוע את ההכבדה על פעילותו של מרכז המצב כפי שאירע במבצע "עמוד ענן", ראוי שהעובדים הכלולים ברשימה שגובשה להפעלת מרכז המצב במצבי חירום יוגדרו צוות עבודה קבוע שייעודו, תפקידיו ותדירות הכשרתו יוסדרו.

השתלבות ספקי המשרד במערך המשק לשעת חירום (מל"ח)

מערך מל"ח⁶ - "משק [המדינה] לשעת חירום" - נועד להבטיח את אספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסיית המדינה במהלך מערכה צבאית נרחבת המלווה בגיוס מערך המילואים והמשאבים המשקיים לצה"ל. ניתן להפעיל את מערך מל"ח גם במצבי חירום אזרחיים, לרבות אסונות טבע, פליטת חומרים מסוכנים ופיגועי טרור⁷. בשנת 2003 פורסם נוהל בין-משרדי המאגם את התשתית הנורמטיבית לפעילות מערך מל"ח מכוח החיקוקים הרלוונטיים לפעילותו⁸ והחלטות הממשלה בעניינו ומרחיב אותה (להלן - נוהל מל"ח). יצוין כי באוגוסט 2009 שולב מערך מל"ח ברח"ל, ומנהל רח"ל הוסמך לשמש ממלא המקום הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה.

נוהל מל"ח קובע כי משרדי הממשלה יפנו ביזמתם לוועדה הבין-משרדית המייעצת לאישור מפעלים חיוניים (להלן - הוועדה המייעצת)⁹ בבקשה שיוכרו "מפעל חיוני" כל מפעל שמספק מוצרים או שירותים שהמשרד זקוק להם בשעת חירום. מפעל שהוכרו בידי הוועדה המייעצת כחיוני ייכלל במערך מל"ח בכל הקשור להבטחת המשאבים העיקריים.

על פי הנוהל האמור, המשרדים צריכים גם להבטיח, באמצעות תיאום או התקשרות חוזית, את פעילותם ואת הכשרתם של קבלנים, ספקים וציוד שהמשרדים צפויים להזדקק להם להמשך עבודה בשעת חירום. נוסף על כך קובעות הנחיות רח"ל כי המשרדים נדרשים לוודא שמוחזקים בהם המשאבים הדרושים לתפקודם, בהתאם ל"תרחישי הייחוס" הלאומיים הכוללים את תכנית ההיערכות הממשלתית למצבי חירום מוגדרים (ראו להלן) ובהתאם ליעדים שכל משרד קבע לעצמו בנוגע לרמת השירות הנדרשת. במסמך המסכם את לקחי רח"ל מתרגיל "נקודת מפנה 5" שהיה בשנת 2011 נכתב, שכל גוף צריך לוודא שהמערכת שהוא מופקד עליה תהיה "בעלת אורך נשימה" להמשכיות ורציפות תפקודית של המערכים החיוניים.

נמצא כי ספקי המוצרים והשירותים שעמם התקשר המשרד לצורכי פעילותו בשגרה - שירותי אבטחה והסעדה - אינם מחויבים לספק לו אותם במצבי חירום.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי עליו להשלים את הכנת רשימות המוצרים והשירותים החיוניים לתפקודו במצבי חירום ולוודא שהם יסופקו לו בעתות חירום.

הקמת יחידה ייעודית לריכוז היערכות המשרד למצבי חירום

בעקבות החלטת ראש הממשלה מאוקטובר 2010 הנחתה רח"ל את משרדי הממשלה להקים בכל משרד יחידה שתהיה הגורם המקצועי המוביל בכל הקשור להיערכותו ומוכנותו של המשרד לרציפות תפקודית. בהתאם לכך אישרה נציבות שירות המדינה להקים יחידות מטה לטיפול בכל נושאי החירום במשרדי הממשלה.

- 6 החלטת ממשלה מס' 1716 בנושא "תכנון המשק החיוני לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום" מיום 6.7.86.
- 7 החלטת ממשלה מס' 1080 מיום 13.2.00.
- 8 בין היתר: חוק שירות עבודה בשע"ח; חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא-הגנה לישראל, התשמ"ז-1987; ופקודת העיריות [נוסח חדש].
- 9 בהגדרת "מפעל חיוני" בחוק שירות עבודה בשע"ח נאמר שהשר רשאי למנות ועדה שתייעץ לו בעניין מפעלים חיוניים. הוועדה, שבראשה עומד ראש אג"ת, כוללת נציגי משרדי הממשלה הנמנים עם מערך מל"ח ונציגי יחידות נוספות בצה"ל.

בשנת 2011 הוקמה באגף מינהל וארגון מחלקת היערכות והפעלה בחירום (להלן - המחלקה). המחלקה אוישה במנהל, אך לא נקבע לה תקן לעובדים. על פי תיאור משרתו של מנהל המחלקה, הוא מופקד על הכנת המשרד לשעת חירום בתחום הלוגיסטי ולהדרכת עובדי המשרד בעניין זה, ואחראי בין היתר לקביעת נוהלי הפעלה וביצועם. בפועל, אין למחלקה תכנית עבודה שנתית, ומנהל המחלקה עוסק בעיקר בתיאום בין המשרד ובין הגופים והארגונים הממשלתיים האחרים העוסקים בהיערכות לשעת חירום, בייחוד בתחום המינהלי.

בינואר 2012 כתב מנהל המחלקה לסמנכ"ל למינהל ולעוזרו כי לאחר שנה עמוסת פעילות בקרב יחידות המשרד בארץ ובחו"ל וכן במרחב הבין-משרדי הוא "זקוק לשני עוזרים ועובדת מנהלית". בנייר פנימי של החטיבה לתכנון מדיני מאפריל אותה שנה נכתב כי יש לקבוע בתקן כוח האדם של המחלקה שלושה עובדים "באופן מיידי".

בתשובתו על ממצאי הביקורת מנובמבר 2012 כתב אגף מינהל וארגון, כי נוכח היקף המשימות המוטלות על המחלקה בתחום פעילותה, לרבות כתיבת נהלים, תיאום ממשקי העבודה עם גופי החירום וכן טיפול בצורכי הנציגויות בחו"ל, כוח האדם בה אינו מאפשר את תפקודה התקיין. אי לכך, התמקד עיקר פעילותה של המחלקה בפגישות ודיונים עם גורמי החירום האחרים, שעסקו בעיקר בהיערכות המשרד לתרגילי חירום לאומיים. אגף מש"א כתב למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי בקיץ 2012 הוצב במחלקה עובד נוסף.

על המשרד לקבוע תקן לעובדים במחלקה, לאיישו בהתאם לניתוח צורכי העבודה הייעודיים וכן לקבוע למחלקה מסגרת פעילות ותכנית עבודה מפורטת.

נוהלי הנציגויות בחו"ל לתפקוד במצבי משבר

נוהל האב מסדיר את פעילות הנציגויות בחו"ל במצבי חירום ובאירועים חריגים. הנוהל מטיל על ראש הנציגות להכין נהלים המותאמים לנציגות לפעולה הן במצבי חירום ביטחוניים-מדיניים והן במצבי חירום אחרים ולהעבירם לראש חטיבת תיאום לאישור; כן מורה הנוהל לראש החטיבה לתכנן מדיני להתוות קווים מנחים לנהלים האמורים. מטרת הנהלים היא לאפשר לנציגויות לקיים תפקוד רציף ומיטבי בעתות חירום.

בינואר 2011 שלחה לשכת המנכ"ל פנייה לנציגויות בחו"ל, ובה התבקשו לגבש נוהל הפעלה המותאם לנוהל האב עד אפריל אותה שנה. הפנייה כללה קווים מנחים לגיבוש נוהלי הנציגויות, ונקבע תהליך אישור הנהלים בידי הסמנכ"לים, ראשי האגפים המרחביים האחראים לנציגויות. בשל היענות מועטה של הנציגויות לבקשה האמורה פנתה החטיבה לתכנון מדיני לנציגויות שוב בעניין זה וצירפה לפנייתה דגם של נוהל מקיף שהוכן בשגרירות ישראל במדריד מלווה בהערותיה, כדי שהנציגויות יעזרו בו לשם גיבוש "נוהל מיטבי". בד בבד נדרשו ראשי האגפים המרחביים לרכז את נוהלי הנציגויות שבתחומי אחריותם עד ספטמבר 2011.

אולם מפניית החטיבה לתכנון מדיני מיוני 2012 לראשי האגפים המרחביים ולגורמים אחרים במשרד עולה, כי עד אותה עת גיבשו רק כמחצית מהנציגויות את נוהליהן, ורוב הנהלים שגובשו לא תאמו את נוהל האב או לא התאימו לצורכי העבודה של הנציגויות בעתות חירום.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ, כי עליו להשלים בהקדם את היערכותו של כלל נציגותיו בהתאם להוראות נוהל האב.

היערכות המשרד לטיפול בעורף במצבי חירום

השתלבות המשרד בהיערכות הבין-משרדית לתפקוד במצבי חירום

על פי החלטות הממשלה משנת 2007 רח"ל היא גוף מטה מתאם שנועד לסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל המוטלת עליו לטיפול בעורף המדינה בכל מצבי החירום¹⁰. על פי החלטת הממשלה האמורה, תפקידה של רח"ל בעת שגרה כוללים, בין היתר, את הגדרת האיום על העורף במצבי חירום, את תכנון "תרחישי הייחוס" הלאומיים בנוגע לעורף¹¹ שלפיהם יצטרכו מוסדות המדינה לתפקד בעת חירום; וכן את הפעולות שעליהם לעשות באותם מצבים.

1. על פי מסמך תפיסת היסוד של רח"ל (ראו לעיל) נדרש המשרד להכין תכנית כוללת להתמודדות עם כל אחד מ"איומי הייחוס" הלאומיים; להגדיר רמות שירות של המוצרים והשירותים שעליו לתת לממשלה ולאזרחים במצבי החירום השונים; להכין תכניות עבודה אופרטיביות לאספקת אותם מוצרים ושירותים; ולקיים תרגילים למנגנוניו לצורך שמירה על כשירות ומוכנות. לקראת שנת 2012 פרסמה רח"ל חוברת ובה תכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה בתחומי ההיערכות לתפקוד במצבי חירום. בחוברת האמורה לא נכללה תכנית של משרד החוץ.

עד מועד סיום הביקורת לא הכין המשרד את תכניות ההיערכות הכוללות המתמקדות בהתמודדות עם מצבי החירום שנמנו בהנחיות רח"ל - הן תכנית אסטרטגית לטווח הרב-שנתי והן תכנית אופרטיבית לטווח השנתי.

2. נוהל מל"ח קובע כי במצבי חירום שבהם מתרחשים שיבושים בפעילות התקינה של המשק אם בשל פעילות אויב ואם בשל אסונות רחבי ממדים, מוטל על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפתור בעיות "הקשורות הן לתחום ניהול המשק האזרחי והן לתחומים הנוגעים לגופים ממלכתיים ביטחוניים, כמו צה"ל, פיקוד העורף ומשטרת ישראל". על פי "איום הייחוס הלאומי" ומסמך תפיסת היסוד של רח"ל משרד החוץ מופקד במצבי חירום על סיפוק צורכי העורף בשלושה תחומים ייחודיים: (1) תיאום הפעולות הכרוכות בקבלת משלחות חילוץ וסיוע, מוצרים ושירותים ממדינות ומארגונים בין-לאומיים; (2) תיווך בין הרשויות המוסמכות בארץ ובין הסגל הדיפלומטי הזר; (3) מתן שירות קונסולרי לאזרחים זרים השוהים בישראל, לרבות תיירים, עובדים זרים ושוהים בלתי חוקיים.

10 החלטת ממשלה מס' 1577 מאפריל 2007 והחלטה מס' 43/ב של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מדצמבר 2007. יצוין כי על פי החלטת ממשלה מס' 3048 ממרץ 2011, הועבר שטח הפעולה של רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף.

11 "תרחישי הייחוס" הלאומיים הם התכניות הממלכתיות שנועדו לתת מענה לציבור בעת התמודדות עם "איומי הייחוס" הכוללים מצבי חירום שונים.

יצוין כי החלטת ועדת השרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה מאפריל 2010, הקובעת את המטלות שעל משרדי הממשלה לבצע בעניין האמור, מורה למשרד בין היתר כדלקמן: להכין תרחיש ייחודי פרטני להתמודדות עם רעידות אדמה, המבוסס על התרחיש הלאומי האמור; ולהגיש לר"ל בכל שנה תכנית היערכות של יחידות המשרד לעניין זה.

כאמור, משנת 2010 ואילך דרשה רח"ל כמה פעמים ממשרד החוץ להיערך לשעת חירום בהתאם להוראות מסמך תפיסת היסוד. במסגרת דרישותיה הורתה לו להכין תכניות עבודה מפורטות ולהקצות משאבים לטיפול בעורף במצבי חירום בהתאם ל"תרחיש הייחודי הלאומי" (ראו לעיל). בשנת 2012 גם הפיצה רח"ל בקרב משרדי הממשלה חוברת הנחיות שכותרתה "תפקידי משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות בהערכות ובהתרחש מצב חירום". להלן ממצאי הביקורת בעניין זה:

קבלת סיוע בין-לאומי במצבי חירום אזרחיים

להיערכות לקבלת סיוע בין-לאומי במצבי חירום אזרחיים שני היבטים המשיקים זה לזה: היבט לוגיסטי והיבט מדיני-דיפלומטי. כדי לייעל את ההידברות עם מדינות ועם גופים בין-לאומיים, כדי לחסוך במשאבים וכדי למנוע מתן הנחיות סותרות, נדרש שיתוף פעולה מיטבי בין המשרד ובין רח"ל.

1. מסמך תפיסת היסוד של רח"ל קובע כי על משרד החוץ ליצור קשרים עם מדינות ועם ארגונים בין-לאומיים כדי להבטיח את שיתוף הפעולה עמם בשעת חירום ולגבש עמם הסכמי סיוע. בעת קרות אירוע חירום אחראי המשרד לתיאום בואן של משלחות חילוץ וסיוע מחו"ל, לתיאום פריסתן בשטח ולקיום הקשר עמן. כמו כן, עליו לרכז את הבקשות של משרדים וגורמים אחרים בארץ לקבלת סיוע הומניטרי של שירותים ומוצרים מחו"ל. המשרד אמון גם על יצירת שיתוף הפעולה עם הגופים הבין-לאומיים בזמן השיקום המידי וארוך הטווח, בכפוף לאישור הממשלה בנוגע לצורך בקבלת תמיכה וסיוע חוץ בתחום המדיני, הצבאי והאזרחי, כפי שנקבע בנוהל עבודת הממשלה בעת חירום.

תקנון המשרד קובע כי המשרד באמצעות מרכז המצב "ירכוז את רשימות הצרכים בצידוד ובאמצעים" מהגורמים הממונים על הטיפול באירוע ויעבירם לנציגויות ישראל במדינות האמורות לשלוח סיוע. מסמך תפיסת היסוד של רח"ל קובע כי המשרד צריך לקבל מרח"ל רשימות של הצידוד, השירותים וכוח האדם הנדרש לגורמי הטיפול בעורף בעתות חירום ושל צורכיהם כדי לאתר ארגונים וספקים מתאימים בחו"ל, וכן על המשרד להתקשר עם גורמים אלה בהסכמים מחייבים. ואולם במסמך הלקחים הפנימי שהפיקה רח"ל מהתרגיל הבין-משרדי "נקודת מפנה 4" בשנת 2010 נכתב כי לא הוכנה רשימת צרכים - לרבות אוהלים, תרופות, חומרי ניטור ואחרים - אשר יש צורך באיתור ספקים עבורם בחו"ל; ולכן יש לבצע עבודת מטה בעניין זה ולגבש נוהל בין-משרדי בנושא.

עד מועד סיום הביקורת לא המציאה רח"ל למשרד רשימה מרוכזת של צורכי העורף ושל גורמי האספקה המתאימים בחו"ל לצורך קבלת סיוע בין-לאומי בארץ במצבי חירום שיצריכו זאת.

בתגובת המשרד להגנת העורף על ממצאי הביקורת מנובמבר 2012 נכתב כי האחריות למיפוי הצרכים חלה על המשרדים והגופים האופרטיביים, כל אחד בתחומו, ותפקידה של רח"ל הוא לרכז

מהם את רשימת הצרכים. כמו כן, רח"ל נמצאת בעיצומה של משימת גיבוש רשימות הציוד הנדרש ואיתור גורמי האספקה בחו"ל בשיתוף המשרדים והגופים האמורים.

2. החלטת ועדת השרים האמורה מאפריל 2010 עוסקת ברעידות אדמה ומגדירה את תפקידיהם של המשרד ושל רח"ל בתחומים הנוגעים להתקשרויות עם גופים שונים בחו"ל לשם קבלת אמצעי סיוע חירום לטיפול בנפגעי רעידת האדמה ובשיקום נזקה. על פי ההחלטה האמורה, על רח"ל לפעול בשיתוף משרד החוץ ליצירת קשרים עם מדינות וארגונים לצורך שיתוף פעולה בעניין האמור, לגבש הסכמי סיוע עם מדינות וארגונים באמצעות משרד החוץ ומשרד הביטחון ולהכין תכנית אב לקבלת הסיוע ולהפנייתו לזקוקים לו בארץ.

על אף האמור בהחלטות הממשלה בנוגע לסמכויות רח"ל, החטיבה לשיתוף פעולה אסטרטגי ברח"ל מנהלת בעת שגרה משאים ומתנים חוזיים עם ארגונים עמיתים בחו"ל ועם ארגונים בין-לאומיים ואף מקיימת פגישות עם דיפלומטים ממדינות זרות בתיאום חלקי בלבד עם משרד החוץ.

כך למשל, בנובמבר 2011 פנה הסמנכ"ל למינהל במכתב לראש רח"ל וביקש ממנו להנחות את הגורמים הרלוונטיים ברח"ל "לקיים את המגעים שלהם דרך הנציגויות ובשיתוף פעולה עמם". בתגובה כתב ממלא מקום ראש רח"ל בהנחיות פנימיות לעובדים, כי כל הפעילויות הנוגעות לחו"ל יתואמו עם משרד החוץ, לרבות תיאום הסיוע הבין-לאומי, תיאום השתתפות גופים ישראליים בפעילות בין-לאומית, וכן קשרים עם שגרירויות ישראל בעולם ועם שגרירויות זרות. כן נכתב שם, כי ראש החטיבה לשיתוף פעולה אסטרטגי ברח"ל יתאם עם משרד החוץ ביצוע עבודת מטה משותפת כדי להסדיר את הפעילות האמורה.

עם זאת, בכנס שהיה באפריל 2012 להצגת תכנית העבודה הרב-שנתית של רח"ל לשנים 2013-2017 הציגה רח"ל את הסמכות ליצירת מערך הסכמי שיתוף פעולה בין-לאומיים כמסורה באופן בלעדי בידיה, וכך גם האחריות לקליטת סיוע בין-לאומי.

יצוין כי בדיונים קודמים שהיו בין נציגי המשרד לנציגי רח"ל בנוגע לתיאום הפעולות הדרושות לקבלת סיוע בין-לאומי לאחר רעידת אדמה בארץ, התגלעה מחלוקת עקרונית בין הצדדים בדבר שיתופן של סוכנויות האו"ם המסייעות בשיקום מדינות מאסונות טבע. במרץ 2012 תיאר ראש החטיבה האמורה ברח"ל בפגישתו עם נציגת החטיבה האסטרטגית באג"ת את שיתוף הפעולה הייחודי שיש לרח"ל עם ארגון נאט"ו, עם האיחוד האירופי ועם האו"ם "בהקשרים של התמודדות עם אסונות ומשברים". ביוני אותה שנה כתב מנהל מחלקת היערכות והפעלה בחירום במשרד למשנים למנכ"ל המשרד ולמנהלים בכירים נוספים כי רח"ל "לוחצת" לאשר את הפעלת אחת מסוכנויות האו"ם בעת חירום ולקבוע נהלים להפעלתה, אולם הוא מתנגד לכך באופן נחרץ.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד להגנת העורף כי רח"ל פועלת ברשות ובסמכות בנוגע לחתימה על הסכמים מקצועיים בינה ובין עמיתה בחו"ל; ואילו לגבי "הסכמים בין ממשלות, תפעל רח"ל בשיתוף משרד החוץ ובהתאם לנהלים המתאימים".

אולם משרד החוץ השיב למשרד מבקר המדינה כי רח"ל מבצעת עבודה עצמאית בתחום ההיערכות לקבלת סיוע מחו"ל במצבי חירום, הכוללת חתימה על סיכומים והסכמים בין-לאומיים מחייבים, ללא ידיעת גורמי המשרד וללא תיאום עמו; בהתעלם מכך שהסמכות לכריתת אמנות מסורה בידי שר החוץ. סמכות זו כוללת גם את ההכרעה בדבר סיווגו של מסמך התקשרות עם גורם כלשהו מחו"ל כהסכם בין-לאומי.

יצוין כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה, שהובאה בתגובתו מנובמבר 2012 על ממצאי הביקורת, היא כי "מדובר במחלוקת מדינית ולא משפטית, בגינה שלל משרד החוץ את שיתוף הפעולה המוצע עם אחת מסוכנויות האו"ם בהקשרים של התמודדות עם אסונות ומשברים. אשר על כן, נראה כי מדובר במחלוקת שראוי כי תובא להכרעת הדרג המדיני, לאחר ליבון הנושא במטה לביטחון לאומי".

בינואר 2013 כתב המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי "הנושא חשוב ונדרש לבצע בו סדר ברמה הלאומית", וכי המל"ל פנה בעניין זה למנכ"ל משרד החוץ כדי שיקבע נהלים ברורים בנוגע לסמכויותיו ויטמיע אותם בקרב משרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העמדות השונות שהציגו משרד החוץ והמשרד להגנת העורף בשאלת תחומי סמכויותיה של רח"ל בזירה הבינ-לאומית, ונוכח חשיבותה של סוגיית המדיניות הרצויה בתחום ההיערכות לקבלת סיוע בעת חירום ממדינות ומארגונים בין-לאומיים, ראוי כי סוגיה זו תובא לפני משרד ראש הממשלה, וכי הוא יבחן גם את הצורך להגדיר בבירור את מתכונת התיאום ושיתוף הפעולה בין רח"ל למשרד החוץ בנוגע לקשרים שהם מקיימים עם גופים שונים בזירה זו.

היערכות חטיבת הטקס לטיפול בסגל הדיפלומטי הזר בישראל

מעמדן של נציגויות דיפלומטיות בארצות השכנות, לרבות זכויות היתר, החובות והחסינויות של עובדיהן, נקבעו באמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים, 1961, אשר נחתמה ואושררה על ידי ישראל. סעיף 29 באמנה קובע כי "גופו של נציג דיפלומטי יהיה אסור בפגיעה... המדינה המקבלת תנהג בו בכבוד הראוי ותנקוט בכל הפעולות הנאותות למניעת כל התקפה על גופו, חירותו או כבודו".

מסמך תפיסת היסוד של רח"ל קובע כי המשרד צריך ללוות את ההיערכות של הסגל הדיפלומטי הזר למצבי חירום ולסכם אתו את אמצעי הסיוע שיקבל מהגורמים המוסמכים במצבים אלה.

1. מאז מלחמת המפרץ בשנת 1991 ועד שנת 2002 נהגה חטיבת הטקס (להלן - החטיבה), המופקדת על פי תקנון המשרד בין היתר על הטיפול בחסינויות ובזכויות הדיפלומטים המואמנים בנציגויות הזרות בישראל ובעובדיהן, לתאם את חלוקתן של ערכות המגן לסגל הדיפלומטי הזר ולבני משפחותיהם באמצעות פיקוד העורף.

לפי ההנחיות הנוכחיות של פיקוד העורף, חלוקת ערכות המגן לאזרחי מדינות זרות תיעשה בשעת חירום. בשל כך הופסקה בשנים האחרונות חלוקת הערכות לסגל הדיפלומטי הזר ולבני משפחות הדיפלומטים. אולם במסגרת הלקחים המרכזיים שהפיקה רח"ל מתרגיל "נקודת מפנה 3" בשנת 2009 נטען כי חסרות ערכות מגן לכ-8,000 דיפלומטים זרים ובני משפחותיהם.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הכינו המשרד ופיקוד העורף תכנית פעולה אופרטיבית ומפורטת לחלוקת ערכות המגן לסגל הדיפלומטי הזר ולבני משפחותיהם במצב חירום, ומשרד החוץ לא וידא שתישמר כמות מספקת של ערכות מגן לצורך זה.

"נוהל לשעת חירום לטיפול בקהילה הדיפלומטית בישראל" שהכינה החטיבה בשנת 2012 קובע כי חלוקת ערכות המגן היא באחריות פיקוד העורף, וכי היא תיעשה בתיאום עם משרד החוץ, בסיועו ובהתייעצות עמו. נוסף על כך, פיקוד העורף יקבע את מקומן של תחנות החלוקה של ערכות המגן לדיפלומטים הזרים ולבני משפחותיהם בשעת חירום, בהתייעצות עם המשרד.

אולם בתגובתו על ממצאי הביקורת מינואר 2013 כתב צה"ל כי "האחריות לצייד את הקהילה הדיפלומטית הזרה בערכות מגן מוטלת על המשרד החוץ", אך המשרד "טרם תיאם את הנושא עם פיקוד העורף".

נוכח האמור לעיל בנוגע לסוגיית האחריות לחלק ערכות מגן לאנשי הסגל הדיפלומטי הזר ובני משפחותיהם, על משרד החוץ לקבוע את נוהלי היערכותו בנושא זה בתיאום עם פיקוד העורף. כמו כן, על מנת למנוע מחסור בערכות מגן לקהילה הדיפלומטית הזרה בשעת חירום, על שני הגופים לגבש בהקדם תכנית מפורטת לאספקת הערכות לאוכלוסייה זו.

2. בסיכום לקחי המשרד מהתרגיל הארצי "נקודת מפנה 5" בשנת 2011 נכתב כי משנת 2008 נותרו ללא טיפול כמה סוגיות מהותיות הנוגעות לצורכי הקהילה הדיפלומטית הזרה במצבי חירום, לרבות אלה: ריכוז הטיפול בפינוי הדיפלומטים ובני משפחותיהם מישראל בתיאום עם הרשויות הרלוונטיות; תיאום עם פיקוד העורף של מתן ייעוץ לנציגויות ולבתי הספר הזרים והדרכתם בנושאי מיגון והתגוננות; הסדרת הטיפול המשותף עם משרד הבריאות בפינוי רפואי של נפגעים מקרב הסגל הדיפלומטי הזר לחו"ל; גיבוש מדיניות משותפת עם הרשויות המקומיות בדבר סיוע לאנשי הנציגויות הזרות הממוקמות בתחומן.

בדצמבר 2011 השתתף המשרד בתרגיל בין-משרדי, שדימה אירוע שבו נפגעה האוכלוסייה בשל זיהום ביולוגי עקב מגפה או פיגוע איבה. התרחיש שתורגל נועד לבחינת מוכנותו של המשרד להתמודדות עם ההיבטים המדיניים, התקשורתיים והדיפלומטיים של האירוע האמור, לרבות טיפול בבקשות מחו"ל ומנציגויות זרות בארץ שיופנו אליו, כדי שיתאם כיעילות עם הרשויות האחרות את פינוי האזרחים הזרים מישראל.

בסיכום התרגיל נכתב כי נוהל האב מסדיר רק באופן חלקי את הטיפול באזרחים ובדיפלומטים זרים במצב החירום האמור, ולכן הוצע לבחון את האפשרות להקים צוות מאוחד של עובדים מהחטיבה ומהאגף לעניינים קונסולריים שפעילותו תוסדר בנוהל משנה ייעודי. כמו כן נטען כי המשרד אינו ערוך לסייע לסגל הדיפלומטי הזר לקבל את המידע הנחוץ לו לשם קבלת חיסונים כנגד מחוללי הזיהום הביולוגי.

בינואר 2013 כתב המל"ל למשרד מבקר המדינה כי האחריות לקביעת הנהלים ושיטת הטיפול באוכלוסיית האזרחים הזרים במצבי חירום היא על משרד החוץ, וכי הוא הורה לאחרונה למשרד החוץ להשלים את ההיערכות בתחומי אחריותו כאמור.

חובת המדינה לספק את צורכי ההתגוננות האזרחית של הסגל הדיפלומטי הזר ובני משפחותיהם בעת שגרה ובעתות חירום מעוגנת באמנת וינה ויש לה גם משמעות מדינית. אולם עד שנת 2013 המשרד לא יישם את הנחיות רח"ל משנת 2010 המטילות עליו בין היתר להסדיר את הטיפול הבין-משרדי בסוגיות ההתגוננות השונות הכרוכות בהיערכותה של האוכלוסייה האמורה למצבי חירום. אי לכך, על המשרד להיערך למימוש אחריותו הן כלפי הקהילה הדיפלומטית הזרה והן כלפי יתר הרשויות הנוגעות בדבר.

פעילות האגף לעניינים קונסולריים בעתות חירום

נוהל מל"ח מטיל על משרדי הממשלה לפתוח בשעת חירום מוקדי מידע טלפוניים לשם מתן מענה לפניות הציבור, כל משרד בנושאים שבתחום אחריותו. על פי החלטת ועדת השרים מאפריל 2010 בנוגע להיערכות לרעידות אדמה ועל פי מסמך תפיסת היסוד של רח"ל העוסק בכלל מצבי החירום, משרד החוץ אמור לתת לציבור בארץ ובחו"ל מידע על מצבם של אזרחים זרים ותיירים. כמו כן,

עליו לסייע למשרד התיירות בהסדרת העניינים הקונסולריים לשם פינוי תיירים מהארץ ומתן טיפול רפואי לתיירים שנפגעו, וכן במתן מידע רלוונטי בעניינם לבני משפחותיהם שבחו"ל.

האגף לעניינים קונסולריים במשרד עוסק במכלול העניינים המינהליים הכרוכים במעבר אזרחים ממדינה למדינה ובשהותם במדינה זרה, ומשמש גורם מתאם בין המשרד ובין משרדי הפנים, התיירות, הביטחון, צה"ל, משטרת ישראל וגורמי ממשל אחרים בעניינים שבתחומם. מחלקת קשרי חוץ וזרים באגף מופקדת בין היתר על הטיפול באמנות והסכמים קונסולריים ועל הטיפול במחוסרי אזרחות ומשמשת גם יחידת קישור מקצועית לנציגים קונסולריים בארץ.

1. בתרגיל הלאומי "נקודת מפנה 5" במאי 2011 תורגלו יחידות המינהל במשרד בפינוי תיירים מישראל בעת מלחמה ובטיפול בנפגעים שהם אזרחים זרים בתיאום עם גורמי העורף הנוגעים בדבר. במסמכי סיכום לקחי המשרד בתרגיל נטען כי מאז 2008 המשרד "אינו ערוך" להיענות לפניות של ממשלות זרות לטיפול באזרחיהן השהים בישראל ולבצע את פעולות התיאום הנדרשות עם גורמי הממשלה האחרים במצבים כאמור.

החסר בטיפול הקונסולרי באזרחים זרים הומחש אף יותר בתרגיל שהיה בדצמבר 2011, אשר דימה כאמור אירוע של פגיעה באוכלוסייה בשל זיהום ביולוגי. בתרגיל עלה כי אף על פי שהמשרד הוא החוליה המקשרת בין הנציגויות הזרות בארץ ובין משרד הבריאות ויתר הגורמים הקשורים לסיוע האזרחי לנפגעים, הוא לא היה שותף לטיפול מינהל מל"ח במשרד התיירות בתיירים שנפגעו. כמו כן בתרגיל נמצא כי אין ממשק עבודה בין המשרד ובין המשטרה, והדבר עלול להקשות עליו לתת מידע מוסמך על איתורם וזיהוים של נעדרים וחללים זרים לבני משפחותיהם ולמדינותיהם.

בסיכום דיון במל"ל באפריל 2012 שעסק בפינוי אזרחים זרים מישראל במצבי חירום, קבע סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף כי "עדיין קיימים פערים רבים שנדרש לסכם אותם ולקבוע הליך סדור... לפינוי תיירים, לפינוי עובדים זרים... ולמתן מענה לנפגעים והרוגים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הפערים בין החלטת ועדת השרים והוראות רח"ל ובין ממצאי התרגילים האמורים בכל הנוגע לתיאום ולמתן המידע בנוגע לאוכלוסיות הזרות בישראל, על משרד החוץ להחיש את פעולתו ולהסדיר עם מל"ל ועם יתר הגורמים הנוגעים בדבר מנגנון לתיאום הטיפול באוכלוסייה הזרה בישראל ולמסירת מידע על מצבה - הן לרשויות המוסמכות בארץ העוסקות בפינוי נפגעים ובסיוע רפואי במצבי חירום והן לגורמים הנוגעים בדבר בחו"ל.

2. (א) נוהל בין-משרדי בעניין הפעלת צוות זיהוי נפגעים ישראלים באירוע בחו"ל קובע את אחריותו של המשרד לריכוז הטיפול המערכתי בזיהוי אזרחי ישראל שנפגעו באירועים חריגים בחו"ל (להלן - נוהל הפעלת צוות זיהוי). הנוהל האמור מסדיר את שיתוף הפעולה בין המשרד ובין המשטרה בגיבוש צוות המיועד לצאת לחו"ל כדי לזהות פצועים, מחוסרי הכרה והרוגים במקום האירוע כאמור. (ב) נוהל הפעלה בין-משרדי נוסף שכותרתו "חבצלת פיגועים" מעגן את הפעילות הכרוכה בהבאה לקבורה של חלל שנהרג בפיגוע בארץ או בחו"ל (להלן - נוהל חבצלת). על פי נוהל חבצלת, משרד הפנים הוא האחראי לתיאום הפעילות האמורה עם משרד החוץ ועם יתר הגופים הממשלתיים הרלוונטיים. אולם נספח א' בנוהל חבצלת קובע כי מרכז המצב במשרד החוץ ישמש "כתובת עבור כל הגורמים החוץ-משרדיים העוסקים באירוע".

במצבי חירום כאמור משתתפים עובדי האגף לעניינים קונסולריים בצוותי העבודה הבין-ארגוניים הקבועים בנהלים האמורים. צוותים אלה מתכנסים על פי רוב במרכז המצב ומנהלים בו את פעולות התיאום הבין-משרדיות.

יצוין עם זאת כי בתחקיר שהוגש למנכ"ל המשרד בנובמבר 2012 על אודות הפעילות מיד לאחר הפיגוע נגד אוטובוס תיירים ישראליים בנמל התעופה בבורגס שבבולגריה ביולי 2012, נכתב כי

חלק מנציגי המשרדים והגופים הממשלתיים שעל פי נוהל חבצלת היו אמורים להתכנס במרכז המצב לא נכחו בו ולא נוצר קשר בינם ובין משרד החוץ. כתוצאה מכך התיאום הבין-משרדי היה לקוי, והדבר בא לביטוי בכך שנציגים ממשלתיים באו לבתי משפחות של נפגעים בפיגוע עוד בטרם מסרו להן נציגי הממשלה המוסמכים הודעות בעניין זה. בנסיבות אלו הומלץ ברוח האמור כי תבוצע בהקדם עבודת מטה משותפת לגורמי המשרד ולעמיתיו במשרדי ממשלה אחרים, "על מנת לגשר על הפער בתיאום 'נוהל חבצלת', כפי שנחשפו באירוע בורגס".

נוהל האב של משרד החוץ, המסדיר את פעילות המשרד גם במצבי חירום שבהם נדרש לזהות נפגעים ישראלים באירועים חריגים בחו"ל ובהבאת חללים לקבורה בארץ, אינו מותאם לנהלים הבין-משרדיים הרלוונטיים. הוא אינו מסדיר את פעילותם של הצוותים הייעודיים במשרד החוץ לצד הצוות הבין-ארגוני, המוסמך לתכלל את הטיפול באירועים אלו על פי הנהלים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההבדלים בין הנהלים הבין-משרדיים האמורים ובין נוהל האב והליקויים שנמצאו בפעילות משרד החוץ בטיפול במשפחות הנפגעים בפיגוע בבורגס ביולי 2012, על המשרד לפעול בדחיפות להסדרת שיתוף הפעולה עם יתר המשרדים והגופים הממשלתיים האחראים ליישום נוהל חבצלת.

פעילות המשרד בתחום המדיני במצבי משבר ביטחוניים

הפעילות המדינית הנמרצת שליוותה את מלחמת לבנון השנייה נבחנה בוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (להלן - ועדת וינוגרד). ברוח הביניים שפרסמה באפריל 2007 (להלן - דוח הביניים)¹² נכתב כי אף על פי שריכוז הידע והמומחיות בתחומי מדיניות החוץ מצוי "בידי המדינאים, אנשי משרד החוץ", וחרף מאגר הידע והניסיון של המשרד, אין משתפים את נציגיו בקביעות בהתייעצויות המדיניות והביטחוניות שנעשות במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון. במהלך מלחמת לבנון השנייה "עבודת המטה שנעשתה במשרד החוץ... לא שיקפה רגישות מתמשכת לחיוניות של שילוב יעיל בין פעולה צבאית למדינית".

לאור זאת נקבע ברוח הביניים, כי "בנושאים אסטרטגיים הקשורים לביטחון לאומי כולל הפעלת כוח צבאי, חיוני שהחלטות תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים... מכאן ההכרח בשילוב מלא ושוטף בין זרועות הממשלה העוסקות בנושא, תוך הבטחת איזון בין שיקולים ביטחוניים ומדיניים. לשם כך דרוש שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני, דוגמת המערכה בצפון". במאי 2007 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי דוח הביניים¹³, ולהקים צוות היגוי בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק ז"ל (להלן - ועדת ליפקין-שחק), שיגבש תכנית מפורטת ליישום המלצות דוח הביניים, לרבות בנושא "שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני". ביוני 2007 הגישה ועדת ליפקין-שחק את תכניתה לממשלה, ובה נאמר כי "נוכח יכולותיו, חיוני

12 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון חלקי, אפריל 2007. בעניין ממשקי הפעילות של משרד החוץ וצה"ל בתחום התכנון המדיני ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בנושא "התכנון המדיני במשרד החוץ", עמ' 513-542.

13 החלטה מס' 1609, מיום 2.5.07: "הממשלה רואה חשיבות ביישום דחוף של המלצות הדו"ח החלקי ותציב נושא זה בראש סדר העדיפויות".

שמשרד החוץ ייטול חלק מרכזי בהחלטות, ויציא את השיקולים המדיניים שיש להביאם בחשבון בעת קיום דיון על פעולות ומבצעים שיש להם השלכה ונגיעה ליחסי החוץ של ישראל ולמעמדה". הדוח הסופי של ועדת וינוגרד הוגש לממשלה במרץ 2008, ובעקבותיו החליטה הממשלה בספטמבר אותה שנה לקבוע נוהל לעבודתה בעת חירום.

נוהל עבודת הממשלה בעת חירום מספטמבר 2008 גובש בעבודת מטה בין-משרדית שריכוז המל"ל והוא צורף לתקנון עבודת הממשלה. הגם שהנוהל האמור דן, בין היתר, בתפקידי מליאת הממשלה בהגדרת מטרות מצבי חירום שעניינם מלחמה, עימות מוגבל או פעילות ביטחונית משמעותית ובאישור תכניות אסטרטגיות להשגתם, הוא אינו עוסק בתפקידי משרד החוץ בתהליך קבלת ההחלטות הביטחוני-מדיני במצבים האמורים.

על פי תפיסת ההפעלה המעוגנת כאמור בנוהל האב, מטרת הפעלתו של המשרד במצבי חירום היא "מימוש ייעודו ואחריותו של משרד החוץ בעת חירום, ברגש על הובלת והטמעת השיקול המדיני בתהליכי קבלת ההחלטות הלאומיים, ועל ניהול מיטבי של המערכה המדינית".

מימושו של יעדים אלה תלוי במידה רבה במידת שיתוף הפעולה של המשרד עם גופים מחוצה לו, ובייחוד עם מערכת הביטחון, במהלך אירועים ביטחוניים בעלי היבטים מדיניים.

משרד מבקר המדינה בדק את ממשקי העבודה של משרד החוץ עם אגפי המטכ"ל בצה"ל - אג"ת ואמ"ץ - במצבי חירום ואת מידת שיתוף נציגיו בפעילות אגפים אלה במצבי חירום, לאור המלצות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק כמפורט לעיל. להלן ממצאי הבדיקה:

שיתוף המשרד במהלך ניהול פעילות צבאית

על פי תפיסת המשרד, לכל שדה מערכה לאומי, לרבות פעילות צבאית, יש היבט מדיני, ולעתים הוא אף היבט מרכזי בו. לפיכך קובע נוהל האב כי עם ההכרזה על מצב חירום או על אירוע חריג בעל מאפיינים צבאיים יציב המשרד נציגים בארבעה מכלולים של צה"ל: במרכז תכנון ובמרכז תיאום בין-לאומי - שניהם באג"ת; במפקדה כללית הכפופה לאמ"ץ; ובחדר המלחמה (חמ"ל) של יחידת דובר צה"ל.

לאחר מלחמת לבנון השנייה, בשלהי שנת 2006, הכין צוות מטעם המשרד טיוטת נוהל לשיתוף פעולה עם מערכת הביטחון במצבי משבר ביטחוניים. במאי 2007 שותף המשרד לראשונה בתרגיל צבאי ובמהלכו תרגלו הגופים את הוראות טיוטת הנוהל האמור. אולם לא נמצא כי טיוטת הנוהל אושרה והפכה מחייבת במשרד החוץ ובצה"ל. התחקירים הפנימיים שעשה המשרד בעקבות אירועים שהתרחשו ובעקבות תרגילים צבאיים שהיו בשנים 2009-2011 העלו ליקויים בממשק העבודה בין הארגונים.

על רקע זה נכתב בסיכום פגישת מנכ"ל המשרד והרמטכ"ל מספטמבר 2011 כי שני האישים עמדו על חשיבות הקשר והתיאום בין הארגונים. לצורך כך מינה הרמטכ"ל צוות לבחינת הדרכים להידוק הקישור והתיאום האמורים. בראש הצוות עמד נציג אג"ת, וחברים בו נציגי אגף המודיעין של צה"ל (אמ"ץ), הפרקליטות הצבאית הראשית ומשרד הביטחון והוטל עליו להגיש את המלצותיו לרמטכ"ל עד שלהי נובמבר באותה שנה. אולם הצוות לא הגיש את המלצותיו.

יצוין כי כבר באוקטובר 2010 הורה מ"מ המנכ"ל לראש חטיבת תיאום במשרד להסדיר את פעילותם של נציגי המשרד במצבי חירום, בייחוד באג"ת ובאמ"ן; ולהסדיר את נוכחותם של נציגי גורמי מערכת הביטחון במרכז המצב, לרבות נציגים מצה"ל, מהמל"ל, מרח"ל, מהשב"כ ומהמוסד. באוגוסט 2012, בעת הביקורת כתב ראש חטיבת תיאום למשרד מבקר המדינה כי נוכחותם של נציגי המוסד והמל"ל במצבי חירום במרכז המצב המשרדי הוסדרה בכתב, ואילו נציגי צה"ל, רח"ל והשב"כ "מגיעים לחדר מצב על פי הצורך, בהסדרה בפועל". עם זאת נכתב כי אין הסדרה פורמלית של פעילות נציגי המשרד בצה"ל, הגם שבמצבי חירום אמתיים "ההסדרה פועלת".

בתשובת החטיבה לתכנון מדיני על ממצאי הביקורת נכתב כי על אף פניות חוזרות ונשנות של עובדי המשרד לעמיתיהם בצה"ל, לא הייתה נכונות של גורמי אג"ת למלא את הנחיית הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד לקדם את הסדרת קשרי הגומלין בין הארגונים במסגרת דיוני צוות ההסדרה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 הוסיף מנכ"ל המשרד כי נציגי משרדו אינם שותפים לדיוני ליבה אסטרטגיים למרות החיוניות של שקילת היבטים מדיניים בתהליך קבלת ההחלטות. לדבריו, משרדו מבקש לתקן כשל מהותי זה בתהליך קבלת ההחלטות בתחום המדיני-אסטרטגי, אך ללא שיתוף פעולה של הגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל המצב לא ישתנה.

נוכח חשיבותה של הפעילות המדינית-צבאית המשולבת במצבי חירום, המתחייבת אף מהנחיות הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד, על המשרד ועל צה"ל להשלים את הסדרתה במישור הפורמלי ולקבוע את מתכונתה הלכה למעשה.

ממשקי העבודה בין המשרד לאג"ת

נוהל עבודת הממשלה בעת חירום קובע כי בזמן מלחמה, עימות מוגבל או פעילות ביטחונית משמעותית (להלן - הפעילות הביטחונית) יאשרו הממשלה או כל צוות שרים שתסמין את ביצוע התכניות האסטרטגיות שיציג צה"ל ויעקבו אחר מהלכי הפעילות הביטחונית.

הוראות הפיקוד העליון של צה"ל (להלן - הפ"ע)¹⁴ בנושא "מטכ"ל - אגף התכנון" מיולי 1998 קובעות כי על גיבוש התכניות האסטרטגיות כאמור מופקד אג"ת. פעילותו של אג"ת בעתות חירום מוסדרת בהפ"ע ובפקודת הארגון שלו משנת 2008 (פק"א)¹⁵ וכן בפקודות הקבע לחירום. על פי פקודות אלה, אג"ת נועד לשמש גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי ולהפעיל בשעת חירום את מרכז תכנון באג"ת באמצעות החטיבה האסטרטגית בין היתר כגורם המקשר בין הצבא ובין הדרגים המדיניים.

החטיבה האסטרטגית היא האחראית לגיבוש מדיניות צה"ל ועמדות צה"ל בנושאים צבאיים-מדיניים, לתכנון האסטרטגי, לפיתוח ולניהול של שיתוף הפעולה הצבאי הבין-לאומי ולמימוש ברמת המטכ"ל. התפקידים העיקריים בתחום זה כוללים את גיבוש "התכלית האסטרטגית"¹⁶,

14 ההפ"ע הן הפקודות הכלליות שמפרסם הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, ורמתן היא הבכירה ביותר במדרג הפקודות בצה"ל. ראו בעניין זה גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 52א (2001), בנושא "אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי", עמ' 76.

15 פקודת הארגון היא מסמך המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידיה, את מעמדה ואת מסגרת פעילותה. זוהי האסמכתה החוקית לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה.

16 על פי הנחיות אגף המבצעים, "התכלית האסטרטגית" היא הביטוי לראייה כוללת של המצב הרצוי בסיום העימות, והיא מגדירה את מטרות הפעלת צה"ל. תפקידה להסביר מה ייחשב ניצחון צבאי העונה על הנדרש בהנחיות הדרג המדיני.

"מצבי הסיום" ו"מנגנוני הסיום"¹⁷ של הפעילות הצבאית, קביעת אסטרטגיית הכניסה¹⁸ ואסטרטגיית היציאה ומנגנוני ההסדרה המדיניים של הפעילות הביטחונית הכוללת. על פי תפיסת ההפעלה של מרכז תכנון באג"ת הוא אמון על בחינה מתמדת של התאמת המבצעים הצבאיים לתכלית האסטרטגית, למטרות ולסייגים שקבע הדרג המדיני.

1. על פי הגדרת התפקיד של נציג משרד החוץ באג"ת הוא אחראי לניהול צוות עובדי המשרד המוצב במצבי חירום במרכז תכנון באג"ת והשתלבותו בצוותי החשיבה והתכנון שם. כמו כן, הוא אחראי להשלמת כתיבתו של נוהל פעולת נציגויות המשרד באג"ת - במרכז תכנון ובמרכז תיאום בין-לאומי - בתיאום עם גורמי המטה הרלוונטיים במשרד.

אף על פי כן, פעילות נציגי המשרד באג"ת במצבי חירום לא הוסדרה בנוהל מחייב.

2. נוהל "צוות חשיבה ותכנון בחירום" הכלול בנוהל האב המשרדי קובע כי "על בסיס תהליכי ההסדרה... להידוק הממשקים עם גופי הביטחון... ייקבעו תהליכי תכנון וחשיבה משותפים, הפצה הדדית של תוצרי תכנון בחירום, וכן ייקבעו הצבות של שלוחות של הגופים במשרד החוץ... בעת מצב חירום מדיני-צבאי הצוות יפיק תוצרים שישימו דגש על אסטרטגיית מדיניות החוץ (היעדים האסטרטגיים, מצבי הסיום המדיניים הרצויים, הצבעה על מנגנוני סיום ותכנון מאפייני מימוש)".

עם זאת, מרכז תכנון באג"ת אינו מיוצג במשרד החוץ בעתות חירום, ובין שני הגופים הללו לא מתקיימת תקשורת חזותית ישירה לצורך ניהול דיונים משותפים.

בדצמבר 2012 כתב נציג צה"ל למשרד מבקר המדינה כי מצבת כוח האדם של מרכז תכנון באג"ת מצומצמת ואינה מאפשרת להציב נציגים מטעמו בגופים אחרים.

בחשובת החטיבה לתכנון מדיני על ממצאי הביקורת נכתב כי המשרד פנה לאג"ת בתחילת שנת 2012 בבקשה לשקול בחיוב להציב בעתות חירום נציגים מטעמו במרכז המצב של משרד החוץ, אולם פנייה זו נדחתה. בנסיבות אלו נעשה מאמץ משותף לאפשר את הפעלתם של אמצעי תקשורת חזותיים מסווגים שיאפשרו את הקשר הישיר בין שני הגופים.

לדעת משרד מבקר המדינה חיוני כי אג"ת והחטיבה לתכנון מדיני ישלימו בהקדם האפשרי את גיבושה של מתכונת פעולה משותפת שתאפשר למשרד לתרום תרומה ממשית לפעילות התכנון האסטרטגי הצבאי במצבי חירום, לרבות באמצעים שיאפשרו לצוותי העבודה במרכז תכנון באג"ת לקיים בעת הצורך דיונים ישירים ומידיים עם צוות חשיבה ותכנון במשרד.

3. על פי הפק"א של אג"ת, בעת חירום מפעילה החטיבה האסטרטגית את מרכז תיאום בין-לאומי, שבראשו עומד קצין בדרגת תת-אלוף (במיל') הכפוף פיקודית וארגונית לראש החטיבה. ממסמכי מרכז תיאום בין-לאומי עולה כי אחת ממטרות פעילותו היא קביעת יעדים שאין לתקוף ("מנועי תקיפה") - מתקנים אזרחיים, בסיסים של צבאות זרים ומבנים של ארגוני סיוע; מרכז תיאום בין-לאומי מתאם בין צה"ל ובין הגורמים הבין-לאומיים, בין היתר, בענייני פינוי אזרחים זרים מאזורי הקרבות ומתן סיוע הומניטרי לאוכלוסייה באזורים האמורים; והוא אף מעורב במתן הנחיות

17 על פי הגדרות אג"ת, "מנגנון סיום" מציין את אופן עצירת הלחימה או הפסקתה, כגון: הפסקה חד-צדדית דו-צדדית או חיצונית.

18 על פי הגדרות אג"ת, "אסטרטגיית הכניסה" היא אופן פתיחת פעולות האיבה והכניסה למערכה הצבאית, והשפעתו על שיקולי לגיטימציה בין-לאומית מתוך ראיית מנגנוני הסיום והמצב המדיני-ביטחוני הרצוי לישראל לאחר סיום המערכה.

החטיבה האסטרטגית לנספחי צה"ל המכהנים בכמה מנציגויות ישראל, בהדרכתם ובבקרה על פעילותם. מפקדת מרכז תיאום בין-לאומי באג"ת כוללת נציגות קבועה של שמונה עובדי משרד החוץ הכפופה ישירות למפקד המרכז.

נוהל האב של משרד החוץ קובע כי תפקידיהם של נציגיו במרכז תיאום בין-משרדי באג"ת במצבי חירום הם: (א) להביא את תשומות המשרד לצורך גיבוש המדיניות הבין-לאומית של צה"ל בנושאים צבאיים על מנת שיישמר תיאום עם נציגויות ישראל בחו"ל שבהן יש נספחויות צבאיות. (ב) להביא את תשומות המשרד במקרים שבהם נדרשת פעילות צבאית, או כאשר נדרשת הימנעות מפעילות כזו משיקולים הומניטריים המביאים בחשבון את צורכיהם של האוכלוסייה האזרחית או של צדדים שלישיים באזורי העימות.

4. נוהל האב קובע כי בנציגויות שבהן קיימות נספחויות צבאיות "העיקרון המסדר הינו שיתוף פעולה הדוק ותיאום מלא בין הצוות המדיני של הנציגויות לבין הנספחות הצבאיות". תפיסת הפעילות המשולבת של שליחי המשרד עם הנספחים הצבאיים בצוות מאוחד (Team Embassy) גובשה עם מרכז תיאום בין-משרדי באג"ת בסדרת דיונים שהיו במשרד החוץ, והיא מעוגנת בנוהל האב של המשרד. במסגרת ההנחיות ששלחה הנהלת המשרד לנציגויות בחו"ל בינואר 2011 בעקבות פרסום נוהל האב (ראו לעיל), נדרשו שגרירויות שבהן משרתים נספחים צבאיים לגבש עמם נוהלי עבודה משותפים במצבי חירום.

במועד סיום הביקורת טרם נכתבו נהלים משותפים לנספחים הצבאיים ולנציגי המשרד בשגרירויות בחו"ל. גם הנחייתו של המשרד בעניין זה מינואר 2011 לא יושמה. אשר על כן, על המשרד ועל אג"ת להשלים בהקדם את הכנתו של נוהל משותף בר תוקף למצבי חירום לפעולה משותפת של נספחי צה"ל וצוות השגרירות.

ממשקי העבודה בין המשרד לאמ"ץ

כאמור, בעת משבר צבאי או ביטחוני מרוכזת עבודת המטה הכללי של צה"ל במפקדה כללית המצויה באחריות אמ"ץ (להלן - המפקדה). בפברואר 2010 פרסם אמ"ץ הנחיה לאופן הפעלתה. על פי הנחיות אמ"ץ תעסוק המפקדה בתכנון ובניהול של המבצעים הצבאיים. תפקידי המפקדה כוללים, בין היתר, סיוע בגיבוש תמונת מצב, המלצות ותובנות עבור הדרג המדיני.

1. הנחיות אמ"ץ קובעות כי גופים לא צבאיים שנוכחותם במפקדה הכרחית ייוצגו בו על ידי נציגי גופים צבאיים, ורק במידת הצורך הם יוזמנו אליו כדי להציג את עמדותיהם בעצמם.

נציגי משרד החוץ מוזמנים להשתתף בעבודת המפקדה על פי הנדרש, אך אין למשרד נציגות קבועה שם, ומי שבפועל אמון על הצגת העניינים המדיניים הם קציני אג"ת המשולבים באמ"ץ. תפקידיהם של אלה הם בין היתר: לתאם בין צה"ל ובין צבאות זרים וארגונים בין-לאומיים; לספק לחמ"ל את הנתונים וההערכות על אודות הסביבה האסטרטגית; לשקף את דעת הקהל העולמית ואת "שעון החול המדיני" ולהציג סיכונים והזדמנויות בהקשרים בין-לאומיים.

2. נוהל האב של המשרד קובע כי במצב חירום יפעיל המשרד שלוחה במפקדה שתמנה שמונה עובדים ותפקידה יהיה כדלקמן: להבטיח שעמדת המשרד והשיקול המדיני יובאו בחשבון בתהליכי קבלת ההחלטות במטכ"ל; לקבל מצה"ל מידע ותשומות אחרות (מדיניות צה"ל, תמונת מצב כוחותיו, הערכת ההישגים המבצעיים, מהלכים מתוכננים); ולהעבירם לפי הצורך למנהל האירוע במשרד החוץ. נוהל האב לא נקבע בתיאום עם אמ"ץ.

יצוין כי בעבר הייתה נוכחות קבועה של נציג המשרד במפקדה במצבי חירום, אולם במאי 2008, כמה ימים לפני השתתפות המשרד בתרגיל צבאי, הודיע לו צה"ל כי אין עוד צורך בנוכחות של

נציגו במפקדה. מנכ"ל המשרד דאז כתב לראש חטיבת תיאום דאז במשרד כי גורמי צה"ל החליטו באופן חד-צדדי וללא תיאום עם המשרד על הוצאת נציגו מהמפקדה, וביקש ממנו לפעול להחזרת המצב לקדמותו. הוא הדגיש כי הנוכחות במפקדה היא מסורת שהתקיימה "עוד מימי מבצע 'חומת מגן', מימוש ההתנתקות מעזה, הפגיעה במלון הילטון טאבה וכן במהלך מלחמת לבנון ה-2".

המנכ"ל הוסיף כי פניות המשרד לצה"ל בדרכי עבודה לשם בירור הסיבות להפסקת ייצוגו במפקדה ולהשבת המצב לקדמותו שם לא נענו. אי לכך התבקש ראש חטיבת תיאום לפעול לשינוי ההחלטה, שכן המשרד לא יוכל להשלים עם הוצאת הנציג מהמפקדה "וודאי לא לאור לקחי מלחמת לבנון ה-2, והמלצות ועדת וינוגרד וועדת שחק". בסופו של דבר לא שונה המצב, ולמשרד לא הותר להציב במפקדה נציג במבצע "עופרת יצוקה" ובתרגילים הצבאיים שהתקיימו לאחריו אשר דימו מצבי מלחמה כוללים.

החטיבה לתכנון מדיני כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הבעיה המהותית ביחסים שבין המשרד ובין אמ"ץ היא החלטת צמרת הפיקוד העליון של צה"ל שלא תהיה נוכחות קבועה של נציגי המשרד במפקדה, אלא רק על פי דרישה. בעיה זו נובעת מהתפיסה הבסיסית של גורמי הצבא, שעל פיה התשומות המדיניות ושיקולי מדיניות החוץ מתוכללים עבור הרמטכ"ל ועבור המפקדים הבכירים בצה"ל על ידי אג"ת, ולכן אין צורך בנוכחותם של אנשי המשרד בדיונים המתקיימים במפקדה בנושאים שיש להם היבט מדיני. זאת בניגוד לעמדה העקרונית שנוקט המשרד זה שנים ולפיה אנשי אג"ת חסרים את הידע המקצועי הרלוונטי בעניינים האמורים.

בתשובת צה"ל על ממצאים אלה נכתב כי במהלך פעילות ביטחונית נרחבת ראוי שהתיאום בין המפקדה ובין המשרד ייעשה בתיווך גורמי אג"ת; ואילו במבצעים מצומצמים הנושאים אופי טקטי, ניתן לשלב בפעילות המפקדה נציגים ממשרד החוץ. יתר על כן, אופי הפעילות במפקדה הוא ייחודי ומקצועי, ולכן נדרש מהגורמים המיוצגים בו לשלוח נציגים "עם יכולות ייעודיות". אולם גם במבצע 'עמוד ענן' לא עמדו נציגי משרד החוץ בדרישה זו. אי לכך, לא התאפשר להם להמשיך לתפקד מתוך המפקדה ותשומות המשרד הועברו ישירות לאג"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הצורך שקבעה ועדת וינוגרד לשתף את משרד החוץ בתהליכי קבלת ההחלטות במשברים ביטחוניים-מדיניים, נודעת חשיבות רבה לסוגיית שילוב נציגי המשרד בעבודת המפקדה. כמו כן, נוכח הצורך שזיהה אמ"ץ לקבל תשומות בתחום שיקוף דעת הקהל העולמית, "שעון החול המדיני" וסיכונים והזדמנויות בהקשרים בין-לאומיים - תחומים שעליהם אמון המשרד ובהם הוא בגדר מוקד הידע הממשלתי - ראוי כי צה"ל והמשרד יקבעו את הדגם הרצוי לשילוב נציגי המשרד במפקדה ואת הנסיבות שיחייבו הצבה כאמור. חשוב שצה"ל יאפשר למשרד להביע את עמדתו בנוגע למצבים המחייבים את שיתוף נציגיו בעבודת המפקדה קודם לקבלת החלטות נוספות בעניין זה. על המשרד לוודא שנציגיו במפקדה יחזיקו ביכולת, בכשירות ובידע הנדרשים למילוי תפקידם זה.

ייצוג המשרד במרכז לניהול משברים לאומיים (מנ"ל)

בעקבות המלצת ועדת וינוגרד החליטה ועדת השרים למעקב אחר תהליך יישום דוח הביניים ביולי 2007 על הקמת מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה (מנ"ל), שתפקידו יהיה להציג תמונת מצב אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון לראש הממשלה,

לממשלה ולוועדות השרים בעתות חירום¹⁹. המנ"ל הוקם בשנת 2008, ומשנת 2011 ואילך הוא מופעל בידי המנ"ל הן בעת שגרה והן בשעת חירום מכוח חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.

על פי טיוטת מסמך תפיסת ההפעלה של המנ"ל מיולי 2011, הממשל בפועל נוהל ההפעלה (להלן - מסמך המנ"ל), המנ"ל נועד לספק לראש הממשלה ולממשלה אמצעים לניהול הפעולות במצבי חירום ולשימור הרציפות התפקודית והשלטונית על כל מרכיביה על ידי איסוף מידע, גיבוש והצגתו לצורך קבלת ההחלטות.

1. נוהל האב אינו מסדיר את פעילותו של נציג המשרד במנ"ל, ולשם כך נוסח במשרד נוהל ייעודי (להלן - נוהל הנציג במנ"ל). נוהל הנציג במנ"ל מקנה לנציג סמכות להפעיל שיקול דעת רחב במצבים שונים, וקובע בין היתר כי "עליו לבקר את התהליכים המשיקים לתחום אחריותו ולהצביע על פערי מידע, הבדלי תפישות או תפניות אפשריות הן במנ"ל והן במטה משרד החוץ". עוד נקבע שם, כי הנציג "יציא את תמונת המצב המדינית המתוכללת העדכנית ויעדכנה מעת לעת". התוצרים שיציג "יהיו מעובדים וסופיים... שורות תחתונות, מסקנות והמלצות המבוססות על תכלול של כלל המידע מכלל הגופים".

אולם על פי נוהל האב ו"נוהל גיבוש תמונת מצב בחירום" מפברואר 2011, האחריות לגיבוש "תמונת מצב מתכללת ואסטרטגית... הן עבור כלל גורמי משרד החוץ על נציגותיו ושלוחותיו, והן ביחס לפעילות משרד החוץ בתהליכים בין-ארגוניים", מוטלת על "צוות תמונת מצב" ולא על נציג המשרד במנ"ל.

במאי 2011 כתבה מנהלת מחלקה בחטיבה לתכנון מדיני למנכ"ל המשרד ולממלא מקום המשנה למנכ"ל, כי יש להגדיר במדויק את הממשק בין הצוות האמור שפועל במרכז המצב ובין נציג המשרד במנ"ל, מבחינת הסמכות ותחומי האחריות. באוגוסט אותה שנה כתבה מנהלת המחלקה האמורה למנכ"ל ולמנהלים הבכירים במשרד, כי יש להתאים את נוהל עבודת צוות תמונת מצב לעבודת המנ"ל, כדי שהצוות יוכל לספק לנציג המשרד שם, וכן למנכ"ל המשרד ולמנהל האירוע במרכז המצב, "תמונת מצב ראויה של האירועים". כמו כן ציינה, שיש לקבוע בנוהל האמור את מינויו של איש צוות נוסף שיהיה איש הקשר הקבוע עם נציג המשרד במנ"ל, "הן על מנת להזינו והן על מנת לקבל ממנו תשומות לעבודת המשרד".

באוקטובר 2012 כתב המשרד בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי אמנם נדרש ממשק עבודה "הדוק" בין נציג המשרד במנ"ל וצוות "תמונת מצב" ולעתים אף עם צוות "מדיני-אופרטיבי". אולם בשל סד הלחצים המופעל על צוותים אלה במצבי חירום, קבעה מנהלת המשרד כי הנציג במנ"ל יהיה כפוף ישירות ללשכת המנכ"ל "על מנת להבטיח ארגונית את היותו מייצג של עמדת משרד החוץ".

לאור זאת סבור משרד מבקר המדינה, כי על משרד החוץ להסדיר את התיאום בין נציגו במנ"ל ובין צוותי העבודה הנוגעים בדבר וכן את ממשק הפעילות בין נציג המשרד ובין לשכת המנכ"ל.

2. מסמך המנ"ל קובע כי גוף במנ"ל ירכז ויעבד את כלל המידע האפשרי המגובש בכלל הגופים המייצרים "ידע לאומי", לרבות המשרד. תמונת המצב הלאומית המתוכללת מוצגת בתצורה ייעודית לאחר סינון של מידע שולי שעלול לשבש את תהליך קבלת ההחלטות של הקברניטים. על פי נוהל הנציג במנ"ל, הוא יציג את המידע המדיני הסופי והמתוכלל, והוא יחליט למיין מידע זה בהתאם לערכו מבחינת "המשמעויות, ההישגים, הפערים והאתגרים הניצבים לפני המדינה".

במאי 2011 כתבה החטיבה לתכנון מדיני למנכ"ל כי יש צורך להגדיר "מדדים ונקודות סף לתשומות מדיניות שיכנסו לתמונת המצב ולהערכת המצב שבעקבותיה במנ"ל. לשם כך נדרשת עבודה פנימית ואחר כך משותפת עם המנ"ל בהקדם האפשרי".

נמצא כי עבודת המטה האמורה לא בוצעה.

בדוח הבקרה של המשרד לתרגיל הצבאי מפברואר 2012 נכתב בעניין זה כי נציגי המשרד במנ"ל אינם ערים למלוא תמונת ההתרחשות המדינית המשתקפת במרכז המצב ואינם בקיאים בתהליכי החשיבה והתכנון של החטיבה לתכנון מדיני. "לאור זאת, הנוכחות במנ"ל היא במידה רבה פיזית/טכנית ואיכות התרומה של ערוץ זה לתהליכי החשיבה של המנ"ל/מל"ל לוקה". בדיון על התרגיל שהיה במנ"ל באותה עת אישר נציג המשרד את הטענות האמורות... ולגבי האופי הטכני של עבודתו במנ"ל והוסיף, כי במהלך התרגיל "כמות המברקים הייתה אדירה - אלפים; נוצרה בעיה רצינית של עומס על עובדי התא. הייתה בעיה של עדכון ורצף - עקב שטף המידע..."

בתגובת החטיבה לתכנון מדיני על ממצאי הביקורת נכתב כי לנציג המשרד במנ"ל ממונה עובד בכיר "שמאחוריו ניסיון די עשיר של פעילות מדינית הן על מנת שיוכל להציג [את] הדברים כנדרש בפורומי העבודה השונים של המנ"ל" והן על מנת שיוכל להפעיל שיקול דעת בבניית תמונת המצב הלאומית על בסיס המידע שיתקבל מהמשרד.

מסמכי המשרד מלמדים שהוא טרם נתן מענה לקשיים שעלו בתחקירים הפנימיים האמורים בנוגע לאופן מילוי תפקידו של הנציג במנ"ל. אי לכך, ראוי שהנהלת המשרד תקבע את מתחם שיקול הדעת המוקנה לנציג האמור במסגרת תפקידו במנ"ל. חשוב גם שהמשרד והמנ"ל יקבעו את תהליך העבודה הראוי של המשרד בהצגת המידע המדיני בשקף שעל גביו מוצגת "תמונת המצב הלאומית" לפני מקבלי ההחלטות בדרג המדיני.

סיכום

ההיערכות הארגונית והמקצועית של משרד החוץ לכשירות ולרציפות תפקודית במצבי חירום אזרחיים וביטחוניים היא מצורכי השעה. המשרד אמנם היה ער לנחיצות תפעולו השוטף בעתות חירום בתחומי מומחיותו הייחודיים - הדיפלומטי, המדיני, ההסברתי והקונסולרי - ולכן זה כשלוש שנים הוא פועל בתחום ההצטיידות באמצעים חומריים ובתחום ניהול משאבי האנוש כדי לשפר את שרידותו ואת מוכנותו למצבים אלה. עם זאת, המשרד עדיין אינו ערוך לתפקוד מלא ומיטבי במצבי חירום. מההיבט המינהלי-בטיחותי, הדלקה שהייתה במבנה מטה המשרד בירושלים בקיץ 2011 הראתה כי המשרד לא יישם במלואם את תקנות הג"א ואת הנחיות רשות החירום הלאומית (רח"ל) בנוגע להכשרת מתקניו ולהתגוננות עובדיו במצבי חירום. בהיבט הלוגיסטי, המשרד אינו משולב במערך המשק לשעת חירום (מל"ח).

נוהל האב שפרסם המשרד באוקטובר 2010, המשמש מסגרת עקרונית לפעילותו של המשרד, לא הוטמע בקרב כלל העובדים, ואף לא בקרב העובדים המיועדים לבצע משימות ייעודיות באירועי חירום. עובדים הנשלחים לייצג את המשרד בגופים ביטחוניים לא קיבלו הכשרה מתאימה.

בשל תכיפות המצבים הלא שגרתיים שבהם נדרש המשרד לתת מענה מקצועי מהיר ומועיל לצורכיהם של הדרג המדיני, של הפיקוד הצבאי ושל הגופים האזרחיים המטפלים בעורף, סבור משרד מבקר המדינה כי על משרד החוץ לייעל את היערכותו הכוללת - הארגונית והאופרטיבית - לתפקוד במצבי חירום מסוגים שונים. התמודדות עם אירועי חירום מעצם הגדרתם דורשת פעילות נמרצת, דחופה ומדויקת והדבר מצריך הכנה דקדקנית. אי לכך, ראוי שהמשרד ישלים את כתיבת הנהלים הרלוונטיים הדרושים לפי נוהל האב, את שילובם בתקנון המשרד ואת תרגולם בקרב כל עובדיו. ראוי גם שהמשרד ידאג לכך שכל משאביו - האנושיים והחומריים - יעמדו לרשותו ברציפות בזמן אמת, אם באמצעות הגדרת עובדים וספקים חיוניים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, ואם בדרכים אחרות שתקבע הנהלת המשרד.

תשומת לב מיוחדת נדרשת מהמשרד בנוגע להיערכותו למתן שירותים ספציפיים לעורף במצבי חירום שונים. ראוי שהמשרד ייתן את הדעת למימוש תפקידו החשוב בטיפול הקשרים וקידום ההתקשרויות עם ספקים וגופי סיוע בין-לאומיים וייערך לטיפול משותף עם רח"ל בקליטת הסיוע במצבי חירום אקוטיים. כך גם על המשרד לתאם עם הנוגעים בדבר את ההליכים הנדרשים לשם אספקה סדירה של השירותים שיידרשו בעתות חירום לאוכלוסייה הזרה בישראל, ובייחוד לקהילה הדיפלומטית, שעמה הוא מצוי בקשר מקצועי שוטף. ויודגש, כי יש לסוגיה זו גם משמעות מדינית.

מימוש יעדי המשרד והשאת תרומתו לביטחון הלאומי בתחום המדיני במסגרת תהליך קבלת ההחלטות של קברניטי המדינה באירועי חירום ביטחוניים, כפי שהמליצו ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, דורשים שיתוף פעולה מלא של גורמי צה"ל. לכן על המשרד וגורמי צה"ל להשלים בהקדם את גיבושה של מתכונת פעולה משותפת ומוסכמת במצבי חירום המתקיימת במכלולי הפעילות של אג"ת ושל אמ"ץ.