



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

אלול התשפ"ה
ספטמבר 2025

דוח מיוחד

מס' קטלוגי 2025-S-007
0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תצלום השער:
ROMAN YANUSHEVSKY / SHUTTERSTOCK.COM

תוכן העניינים

הניהול המחשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

6	פתח דבר
8	المقدمة
11	תקציר
31	הדוח המלא
מבוא	
32	פעולות הביקורת
33	רקע כללי - צורכי הציבור במידע ובשירותים ממשלתיים בזמן המלחמה
50	מינוי גוף מרכזי לניהול התחום האזרחי בשעת חירום (לפני המלחמה)
64	הטלת האחריות על הקבינט החברתי-כלכלי ופעולותיו למימושה
84	האחריות של מטה משרד רה"ם במלחמה והפעולות למימושה
104	תשתית המידע לצורך קבלת החלטות
119	סיכום
III	FOREWORD

פתח דבר

בין היתר בפעילותם הלכה למעשה של גופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון - רשות החירום הלאומית (רח"ל) ופיקוד העורף (פקע"ר) - ואי-מימוש "אחריות-העל" של שר הביטחון לטיפול בעורף, עקב אי-השלמת הטיפול הממשלתי בהקניית סמכויות מתאימות לגורם מוביל ומרכזי; בפערים בין המענה שנתנו רח"ל ופקע"ר ובין הצרכים העצומים של הציבור; בפעולה לא אפקטיבית של פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה; ובכך שהמטה לביטחון לאומי (המל"ל) לא סיפק באמצעות המרכז לניהול משברים את תמונת המצב הלאומית האינטגרטיבית בזמן המלחמה - בפרט בהיבטי הטיפול האזרחי, כנדרש ממנו.

האזרח המפונה, המשפחה השווה מחוץ לביתה, בעל העסק שנאבק על פרנסתו, אלפי תלמידים שנתיב חינוכם שובש ורבים רבים נוספים - כל אלה ציפו בצדק להיערכות ממשלתית אחת ולמענה מהיר ואיכותי יותר לאחר פרוץ המלחמה.

מאפיינים אלה של הניהול הכולל היו תשתית רעועה לטיפול הממשלה בצורכי הציבור במהלך המלחמה. סיבת הדבר היא המחדל המתמשך של ממשלות ישראל מאז מלחמת לבנון השנייה, לרבות הממשלה המכהנת, אשר לא השלימו את הפעולות להסדרת הסמכויות והאחריות הכוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה ולהסדרת פעילותו. האחריות לממצאים העיקריים שעלו בדוח זה מוטלת על הגורמים האלה: ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, שבמהלך שנות כהונתו המצטברות לא הוקמה אותה תשתית תפקודית נדרשת; שר הביטחון בתקופת הביקורת מר יואב גלנט ושרי הביטחון שקדמו לו, אשר לא השכילו להסדיר את מעמדם של גופי החירום במשך שנים, וכן שר האוצר ח"כ בצלאל סמוטריץ', אשר עמד בראש הקבינט החברתי-כלכלי במהלך המלחמה.

גופי החירום רח"ל ופקע"ר לא נתנו הלכה למעשה מענה מספק על פערים שונים במהלך מלחמת חרבות ברזל. רח"ל לא שימשה גוף חירום לאומי, המנהל את ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת המלחמה, ופקע"ר, שהוא גוף בעל משאבים גדולים ביותר, אשר מופקד על ההתגוננות האזרחית ואמון על התמיכה בעורף האזרחי בזמן חירום, ונדרש בידי הממשלה להקצות כוח אדם לתמיכה בפעולות רח"ל בנוגע לקליטת מפונים במתקנים, לא נתן מענה לצורכיהם של

מלחמת חרבות ברזל הביאה לפגיעה חמורה וחסרת תקדים בעורף הישראלי. בעקבות ירי מסיבי של טילים ורקטות לשטח ישראל מכמה חזיתות לחימה, מאות אלפי תושבים נאלצו לעזוב את בתיהם בעשרות יישובים בשני חבלי ארץ בצפון ובדרום; מאות אלפי חיילי מילואים גויסו לשירות מילואים ממושך; בעלי עסקים נקלעו לקשיים; תושבים רבים נפגעו באורח משמעותי - פיזית ונפשית; התגלו קשיים בהפעלה מלאה ורציפה של מערכת החינוך בקרב האוכלוסייה המפונה ועוד.

מלחמת חרבות ברזל פרצה כ-17 שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, אשר גרמה בשעתה לפגיעה הגדולה ביותר עד אותה עת בעורף הישראלי. לצערי, במהלך השנים הרבות שחלפו בין שתי המלחמות הללו ממשלת ישראל לא השכילה להפיק את הלקחים וליישם את ההמלצות שהיו אמורות להניח תשתית תפקודית ערוכה ומתורגלת לטיפול בעורף הישראלי בשל אירוע מלחמתי נרחב.

מבין ממצאי הדוח הרבים די אם אצביע בדברי מבוא אלו על העובדה שבמהלך 17 שנים לא השלימה הממשלה את הפעולות הנדרשות למינוי גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף והובלתו בשעת חירום. גם מערך אופרטיבי שאמור לתמוך במתן המענה בתחום זה לא הוקם כנדרש. כתוצאה מכך בעיצומם של הימים הקשים והסוערים שלאחר בוקר מתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר, תחת אש ובשעה שרבים מתושבי המדינה נזקקו לסיוע של גופי הממשלה, נאלצה הממשלה לנסות ולספק מענה רחבי בתחום האזרחי. הממשלה לא הצליחה בכך. דיוני הממשלה וההחלטות שקיבלה בימים האלה מלמדים יותר מכול על מחדל ההיערכות במהלך השנים הרבות שקדמו למלחמה.

בסופו של דבר ההחלטות שקיבלה הממשלה לאחר פרוץ המלחמה לא השיגו את תכליתן, ולמעשה יישומן התפוגג כתוצאה מהניסיון הכושל להעמיד מבנה תפקודי ללא היערכות מוקדמת נאותה. בפועל הוקם מבנה לא סדיר אשר לבש ופשט צורה מפעם לפעם. גם הפעילות של הקבינט החברתי-כלכלי - הפורום המדיני שעליו הוטל להוביל את ניהול הצרכים האזרחיים - הייתה דלילה ומצומצמת.

אי-הנחתה של תשתית מדינתית ראויה גרמה גם לפערים בתפקודם של המערכים הנוספים שרלוונטיים לחירום. מדובר

המפונים, ותפקיד נציגיו באתרי המפונים לא היה ברור.

בדוח הוער למנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר יוסי שלי, על האופן שבו הפעיל את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה. לליקויים בהפעלת הפורום היו השלכות שפגעו בטיפול הממשלתי הכולל.

לצד האחריות לממצאים העיקריים שעלו בדוח והערות המבקר כאמור, הרי שבמבחן התוצאה, משרד האוצר - הנהלתו וגורמי מקצוע שבו, לרבות בתחום המינהלי והמשפטי, הממונה על השכר וכן נציבות שירות המדינה - לא הצליחו להביא ליישום של החלטת הממשלה להקים מרכז שליטה אזורי ולהפעילו בשעת מלחמה ולא נתנו מענה על קשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות שר האוצר לעניין הקמת מרכז שליטה אזורי ופעילותו בשעת המלחמה.

מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מלחמה נרחבת מתמשכת. על כן על הדרג המדיני - ובפרט ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, וכן משרד רה"ם, המל"ל ורח"ל - לנקוט לאלתר את כל הפעולות הנדרשות כדי להביא לתיקון הליקויים המפורטים בדוח ביקורת זה. פעולה מהירה ותכליתית לתיקון הליקויים חיונית ביותר כדי לבסס מערך ניהול ממשלתי כולל ואיכותי של ההיבטים האזרחיים במלחמה, כדי שמדינת ישראל תנהל כראוי את ההיבטים האזרחיים של המלחמה המתמשכת בעת הזו ותהיה ערוכה לאירועים המלחמתיים הבאים וכך גם לאירועי חרום אחרים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,
אלול התשפ"ה,
ספטמבר 2025