



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 הממשלתי 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 ומרכז; 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 למצאים 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. לצער, 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 רוחבי 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 ברוך.

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 והערת 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

المقدمة

في نهاية المطاف، إن القرارات التي اتخذتها الحكومة بعد اندلاع الحرب لم تحقق غرضها، وفي الواقع فشل تنفيذها نتيجة لمحاولة فاشلة لإنشاء هيئة وظيفية دون استعداد مسبق كاف. على أرض الواقع، تم إنشاء هيئة غير منتظمة والتي غيّرت شكلها من حين لآخر. كذلك نشاط مجلس الوزراء الاجتماعي - الاقتصادي - المنتدى السياسي المكلف بقيادة إدارة الاحتياجات المدنية - كان ضئيلاً ومحدوداً أيضاً.

كما تسبب الافتقار إلى بنية تحتية مناسبة للدولة إلى فجوات في عمل الأجهزة الأخرى ذات الصلة بحالة الطوارئ. المقصود، من بين أمور أخرى، الأنشطة الفعلية لهيئات الطوارئ العاملة تحت إشراف وزارة الدفاع - هيئة الطوارئ الوطنية وقيادة الجبهة الداخلية - والفشل في ممارسة "المسؤولية العليا" لوزير الدفاع في التعامل مع الجبهة الداخلية، بسبب فشل الحكومة في استكمال عملية منح الصلاحيات المناسبة لكيان قيادي ومركزي؛ الفجوات بين الاستجابة التي قدمتها هيئة الطوارئ الوطنية وقيادة الجبهة الداخلية والاحتياجات الهائلة للجمهور؛ والعمل غير الناجع لمنتدى المديرين العاملين برئاسة المدير العام لمكتب رئيس الحكومة؛ وحقيقة أن مقر الأمن القومي لم يقدم، من خلال مركز إدارة الأزمات، صورة متكاملة للحالة الوطنية خلال الحرب - وبالأخص في جوانب التعامل المدني، كما هو مطلوب منها.

المواطن الذي تم إجلاؤه، والأسرة التي تمكث خارج منزلها، وصاحب العمل الذي يكافح من أجل كسب عيشه، وآلاف الطلاب الذين تعطل تعليمهم، وكثيرون غيرهم - كل هؤلاء كانوا يتوقعون، بحق، استعدادات حكومية مختلفة واستجابة أسرع وأكثر نوعية بعد اندلاع الحرب.

لقد شكلت هذه السمات للإدارة الشاملة بنية تحتية هشة لتعامل الحكومة مع الاحتياجات العامة أثناء الحرب. السبب في ذلك هو التغافل المستمر للحكومات الإسرائيلية منذ حرب لبنان الثانية، بما في ذلك الحكومة الحالية، التي لم تستكمل الإجراءات اللازمة لتنظيم الصلاحيات والمسؤوليات العامة

أدت حرب السيوف الحديدية إلى أضرار جسيمة وغير مسبقة في الجبهة الداخلية الإسرائيلية. في أعقاب إطلاق الصواريخ والقذائف المكثفة على الأراضي الإسرائيلية من عدة جبهات قتالية، اضطر مئات الآلاف من السكان إلى مغادرة منازلهم في عشرات البلدات في منطقتين من البلاد في الشمال والجنوب؛ وتم تجنيد مئات الآلاف من جنود الاحتياط للخدمة الاحتياطية الممتدة؛ وواجه أصحاب المصالح التجارية صعوبات؛ وتضرر العديد من السكان بشكل كبير - جسدياً ونفسياً؛ وتم اكتشاف صعوبات في التشغيل الكامل والمتواصل لجهاز التعليم وسط السكان الذين تم إجلاؤهم، وغيرها.

اندلعت حرب السيوف الحديدية بعد نحو 17 عاماً من حرب لبنان الثانية، التي أُلحقت آنذاك أكبر ضرر في الجبهة الداخلية الإسرائيلية حتى ذلك الوقت. للأسف، خلال السنوات العديدة التي مرت بين هاتين الحربين، فشلت الحكومة الإسرائيلية في استخلاص العبر وتنفيذ التوصيات التي كان من المفترض أن تؤدي إلى إنشاء بنية تحتية وظيفية مستعدة ومدربة للتعامل مع الجبهة الداخلية الإسرائيلية في حالة وقوع حرب واسعة النطاق.

من بين النتائج العديدة التي توصل إليها التقرير، يكفي أن نشير في هذه الملاحظات التمهيدية إلى حقيقة مفادها أن الحكومة لم تستكمل على مدى 17 عاماً الإجراءات المطلوبة لتعيين هيئة تتمتع بصلاحيات ومسؤولية شاملة لإدارة ورعاية الجبهة الداخلية خلال أوقات الطوارئ. ولم يتم إنشاء جهاز تشغيلي والذي من المفترض أن يدعم الاستجابة في هذا المجال كما يجب. نتيجة لذلك، وفي خضم الأيام الصعبة والمضطربة التي أعقبت صباح الهجوم الإرهابي القاتل في السابع من أكتوبر، وتحت القصف وخلال الفترة التي احتاج فيها العديد من سكان البلاد إلى مساعدة هيئات الحكومة، اضطرت الحكومة إلى محاولة تقديم استجابة شاملة في المجال المدني. ولم تنجح الحكومة في ذلك. إن مناقشات الحكومة والقرارات التي اتخذتها في الأيام الأخيرة تظهر أكثر من أي شيء آخر الفشل في الاستعداد خلال السنوات العديدة التي سبقت الحرب.

إن دولة إسرائيل تخوض حربًا واسعة النطاق ومستمرة. لذلك، يتعين على المستوى السياسي - وبالأخص رئيس الحكومة، وزير المالية ووزير الدفاع، بالإضافة إلى مكتب رئيس الحكومة، ومجلس الأمن القومي وهيئة الطوارئ الوطنية - أن يتخذوا على الفور جميع الإجراءات اللازمة لتصحيح النواقص المفصلة في تقرير الرقابة هذا. إن التحرك السريع والهادف لتصحيح النواقص أمر ضروري من أجل إنشاء جهاز إدارة حكومي شامل وعالي الجودة للجوانب المدنية للحرب، حتى تتمكن دولة إسرائيل من إدارة الجوانب المدنية للحرب الجارية بشكل صحيح في هذا الوقت ولتكون مستعدة لأحداث الحرب المستقبلية، وكذلك حالات الطوارئ الأخرى.

في إدارة الجوانب المدنية المتعلقة بإدارة الجبهة الداخلية خلال فترة الحرب وتنظيم أنشطتها. تقع مسؤولية النتائج الرئيسية التي أثارها هذا التقرير على عاتق الجهات التالية: رئيس الحكومة، عضو الكنيست بنيامين نتنياهو، الذي لم ينجح خلال سنوات في اشغال منصبه في إنشاء البنية التحتية الوظيفية المطلوبة. وزير الدفاع خلال فترة الرقابة، السيد يوآف غالانت، ووزراء الدفاع الذين سبقوه، لم يقوموا بتنظيم مكانة هيئات الطوارئ لسنوات، وكذلك وزير المالية عضو الكنيست بتسليل سموتريتش، الذي ترأس مجلس الوزراء الاجتماعي والاقتصادي أثناء الحرب.

لم تُقدّم هيئات الطوارئ: هيئة الطوارئ الوطنية وقيادة الجبهة الداخلية، عملياً استجابةً مُرضيةً لمختلف الفجوات خلال حرب السيوف الحديدية. لم تشكل هيئة الطوارئ الوطنية هيئة طوارئ وطنية التي تُدير الجوانب المدنية لرعاية الجبهة الداخلية خلال الحرب، وقيادة الجبهة الداخلية والتي تشكل هيئة ذات موارد ضخمة للغاية، والمسؤولة عن الدفاع المدني ودعم الجبهة المدنية خلال حالات الطوارئ والملزمة من قبل الحكومة بتخصيص قوى عاملة لدعم عمليات هيئة الطوارئ الوطنية المتعلقة باستيعاب من تم اجلاؤهم في المرافق، لم تقدم استجابة لاحتياجات من تم اجلاؤهم، ولم يكن دور ممثليها في مواقع من تم اجلاؤهم واضحاً.

ومنح التقرير ملاحظة للمدير العام السابق لمكتب رئيس الحكومة، السيد يوسي شيلي، لطريقة تشغيله منتدى المدراء العامين للوزارات الحكومية. وقد كان لأوجه القصور في تشغيل المنتدى آثار أضرت بالعلاج الحكومي الشامل.

بالإضافة إلى المسؤولية عن النتائج الرئيسية الواردة في التقرير وملاحظة المراقب كما ذكر، تُظهر النتائج على أرض الواقع أن وزارة المالية - بإدارتها وجهاتها المهنية، بما في ذلك في المجالين الإداري والقانوني، ومفوض الرواتب ومفوضية الخدمة المدنية، لم ينجحوا في تنفيذ قرار الحكومة بإنشاء مركز تحكم مدني وتشغيله خلال الحرب، ولم يمنحوا استجابة لصعوبات محاولة تنفيذ سياسة الوزير بشأن إنشاء مركز تحكم مدني وتشغيله خلال الحرب

15/11
10

متنياهو أنچلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
أيلول 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

מלחמת חרבות ברזל הובילה לפגיעה חמורה וחסרת תקדים בעורף הישראלי. בעקבות ירי מאסיבי של טילים ורקטות לשטח ישראל מכמה חזיתות לחימה, מאות אלפי תושבים נאלצו לעזוב את בתיהם מעשרות 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.

צוין כי הביקורת נערכה במהלך מלחמת חרבות ברזל אך המלצותיה יפות גם למבצע "עם כלביא", במהלכו נאלצו תושבים רבים נוספים לעזוב את בתיהם.

הממשלה מופקדת על ניהול ענייני המדינה ואחראית להיערך לחירום ולהעניק שירותים לציבור בכל תחומי החיים בתקופת המלחמה. האתגרים שהציבה מלחמת חרבות ברזל לפני גופי הממשלה היו כבדי משקל בזירה האזרחית. משרדי הממשלה נדרשו להוביל, לנהל ולתאם בתקופת המלחמה פעולה מערכתית ובין-ארגונית. אתגרים אלו הצריכו ניהול-על של פעולות גופי הממשלה, על ידי גורם ממשלתי בעל סמכות ואחריות לתכלול את פעילות הגופים הממשלתיים בתחומים האזרחיים כדי להבטיח שכל אחד מהתחומים האזרחיים ימשיך לתפקד ברציפות וכי יינתן המענה הממשלתי הנדרש לציבור.

רוחב היריעה ומורכבות המענה האזרחי שנדרשת הממשלה לספק בעת מלחמה יכול ללמד הן על חשיבותה של ההיערכות המוקדמת לנושא, והן על ההכרח ברמה תפקודית גבוהה לאחר פרוץ מלחמה.

ראש הממשלה ה-37, אשר כיהן בתפקיד זה בתקופת הביקורת, היה מר בנימין נתניהו. מר נתניהו כיהן בתפקיד ממרץ 2009 ועד למועד סיום הביקורת, למעט בתקופה של כשנה וחצי (מיוני 2021 ועד דצמבר 2022). מיוני 2021 ועד יוני 2022 מר נפתלי בנט כיהן בתפקיד ראש הממשלה. מיולי 2022 ועד דצמבר 2022 מר יאיר לפיד כיהן בתפקיד ראש הממשלה. שרי הביטחון בממשלה ה-37 היו מר יואב גלנט, שכיהן בתפקיד מדצמבר 2022 ועד נובמבר 2024, וממועד זה - מר ישראל כץ. שר האוצר בממשלה ה-37 היה מר בצלאל סמוטריץ, שכיהן בתפקיד מדצמבר 2022 ועד למועד סיום הביקורת. מנכ"ל משרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) בתקופת הביקורת היה מר יוסי שלי, אשר כיהן בתפקיד מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת. מנכ"ל משרד האוצר בממשלה ה-37 היה מר שלומי הייזר, שכיהן בתפקיד מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת. ראש רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל) בתקופת הביקורת היה תת-אלוף (במילואים) יורם לרדו, אשר כיהן בתפקיד מאוקטובר 2020. מפקד פיקוד העורף (פקע"ר) בתקופת הביקורת היה אלוף רפאל דוד מילוא, אשר כיהן בתפקיד מיולי 2022. בשנת 2020 כיהן מר מאיר בן-שבת כראש המל"ל עד אוגוסט 2021; ד"ר איל חולתא כיהן כראש המל"ל מאוגוסט 2021 עד ינואר 2023; ומר צחי הנגבי מכהן כראש המל"ל מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת.

להלן דוגמאות לתחומי הטיפול הנדרשים בתחום האזרחי במלחמה.

דוגמאות לנושאים הנכללים בתחום האזרחי במלחמה



על פי המיזם "כל זכות" ואתר "GOV.IL", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני מפתח

במשך יותר מ-17 שנים

הממשלה לא השלימה את הפעולות להסדרת הסמכויות לניהול הטיפול בעורף בשעת חירום

0 החלטות

של פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ב-27 דיונים שקיים, בשלושת החודשים הראשונים של המלחמה

רק 2 עובדים

נקלטו לעבודה במשל"ט האזרחי (וגם זאת רק בינואר 2024) - גוף שאמור היה לשמש המטה האופרטיבי לניהול התחום האזרחי במלחמה

כ-2.5 חודשים

תקופת פעילות המשל"ט האזרחי, עד שנסגר, בעיצומה של המלחמה מבלי שהצליח למלא ייעודו

רק 5 ישיבות

קיים הקבינט החברתי-כלכלי שמונה לטפל בהיבטים האזרחיים הנוגעים במלחמה, במהלך שנה של מלחמה

לא הייתה

בידי הממשלה ומשרדי הממשלה תמונת מצב לאומית מלאה בכל הנוגע לניהול האזרחי במהלך המלחמה

48

מוקדי חירום טלפוניים הופעלו על ידי 33 גופים ממשלתיים (נכון לאפריל 2024) ללא מוקד מידע אחוד וללא תיאום במתן השירות הממשלתי לאזרח

93 מיליון ש"ח

עלות הקמפיינים שפרסמו 27 גופים ממשלתיים בארבעת החודשים הראשונים למלחמה ללא תיאום קמפיינים אחודים ורוחביים

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר עד מאי 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה, וזאת כחלק מהביקורת הכוללת על תפקודם של הדרג המדיני והדרג המקצועי. נבדקו צורכי הציבור על רקע מלחמת חרבות ברזל; פעולות הממשלה למינוי גוף מרכזי לניהול התחום האזרחי על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה; הטלת האחריות לניהול התחום האזרחי על ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) ופעולותיו למימושה; מימוש האחריות של מטה משרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) במלחמה ; ותשתית המידע שעמדה לרשות משרד רה"ם לצורך קבלת החלטות בנושא. פרק נוסף בביקורת נוגע להיבט הפיזי של המרכז לניהול משברים במשרד רה"ם, והוא יוצג בנפרד מדוח ביקורת זה. הביקורת נערכה בעיקרה במשרד רה"ם, לרבות מזכירות הממשלה והמטה לביטחון לאומי (המל"ל). בדיקות השלמה נערכו ברשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל), במשרד האוצר, במערך הדיגיטל הלאומי, בלשכת הפרסום הממשלתית ובמיזם "כל זכות".

תמונת המצב העולה מן הביקורת

עיקרי הליקויים שעלו בביקורת



אי-מינוי גוף מרכזי לניהול התחום האזרחי בשעת חירום (לפני המלחמה)



- במשך 17 שנים, מאז מלחמת לבנון השנייה ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הממשלה לא השלימה את הפעולות להסדרת הסמכויות והאחריות המתאימות לניהול הטיפול בעורף. אומנם הממשלה הטילה בשנת 2007 על שר הביטחון אחריות-על לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, לרבות בעת מלחמה, אך לא הוקנו לשר הביטחון, ומכוחו גם לגופים הרלוונטיים במשרד הביטחון, או לכל גורם אחר, הסמכויות לניהול המאמץ האזרחי בשעת חירום, ובכלל זאת הסמכות לתת למשרדי הממשלה הוראות בכל הנוגע להיערכות לחירום ולניהול הטיפול בעורף בשעת חירום. כל זאת אף שבמשרד הביטחון ובצה"ל פועלים גופים העוסקים בהיבטים שונים של הנושא - רח"ל, ועדת מל"ח עליונה ופקע"ר, ואף על פי שהחסרים בהסדרת התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף בעת חירום הועלו בשלושה דוחות של מבקר המדינה מהשנים 2015 - 2020. בהיעדר גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף בעת מלחמה, נפגעת במישור יכולת הממשלה לספק את צורכי התושבים בזמן מלחמה.
- גם פעילותם של משרד הביטחון, המשרד לביטחון לאומי והמל"ל במהלך השנים שקדמו למלחמה לא הובילה לעיגון מחייב של הסדרה כוללת ונאותה שנותנת מענה על כלל הפערים בתחום ניהול ההיבטים האזרחיים בשעת חירום.
- ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, אשר כיהן בתפקיד זה ממרץ 2009 ועד פרוץ המלחמה (למעט בפרק זמן של כשנה וחצי מיוני 2021 ועד דצמבר 2022, שבו כיהנו ראשי הממשלה מר נפתלי בנט ומר יאיר לפיד, אשר אף הם לא פעלו להסדרת הנושא) ובמצטבר - במשך כ-13 שנים, מחויב היה לפעול להבטחת מענה על כלל החסרים המשמעותיים בהסדרים בתחום של ניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת חירום - חסרים מהותיים וחיוניים שלא הוסדרו זה שנים.

פעולת גופי החירום במהלך המלחמה



- בפעילות גופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון - רח"ל ופיקוד העורף (פקע"ר), במגבלת סמכויותיהם - לא היה מענה על כלל הפערים שעלו מיד עם פרוץ המלחמה. לפיכך לא מומשה "אחריות-על" לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, לרבות בעת מלחמה. המדובר במחדל שנמשך שנים רבות; הוא נוגע לתחום ההיערכות לחירום שחשיבותו ראשונה במעלה; מבקר המדינה התריע עליו בשורה של דוחות במשך שנים; עקב המחדל נפגע המענה הממשלתי בתקופת המלחמה. כתוצאה מכל אלו בפרוץ מלחמת חרבות ברזל הממשלה נדרשה לעסוק במינוי גורם שיוביל ויתכלל את הפעולה האזרחית, בלא שהוכנה התשתית לפעולתו טרם המלחמה.
- על רקע החסר החמור במינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, בולטת רח"ל - רשות החירום הלאומית - יחידת מטה אשר הוקצו לה משאבים בהיקף של 573 מיליון ש"ח במשך שש שנים, ובממוצע לכל אחת מחמש השנים הקודמות למלחמה - כמעט 80 מיליון ש"ח בשנה. תקציביה של רח"ל פחתו במידה ניכרת במהלך השנים והיקף כוח האדם המועסק ברח"ל הצטמצם. פעילותה של רח"ל בשעת חירום מצומצמת, ועיקרה, בהתאם לסמכויותיה ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל - מילוי משימות מטה במסגרת משרד הביטחון,

ומשכך אינה מהווה גורם לאומי, כשמה, ואינה מהווה גוף חירום לאומי בעת חירום המנהל את ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף. לא הוטלה על רח"ל או על כל גורם אחר מטעם הממשלה או מטעם שר הביטחון אחריות וסמכות לתאם בזמן חירום את כלל פעילות משרדי הממשלה והגופים השונים, וממילא רח"ל לא עסקה בכך.

- פקע"ר, גוף בעל משאבים גדולים ביותר (בכלל זה - משאבי כוח אדם, בשל סמכותו לגייס מילואים בעיתות חירום), אשר מופקד על ההתגוננות האזרחית ואשר אמון על התמיכה בעורף האזרחי בזמן חירום, ונדרש בידי הממשלה להקצות כוח אדם לתמיכה בפעולות רח"ל בכל הנוגע לקליטת מפונים במתקנים, לא נתן מענה על צורכיהם של המפונים ותפקיד נציגיו באתרי המפונים לא היה ברור. פקע"ר התמקד בפינוי אוכלוסייה, במיגון ובהנחיית הרשויות המקומיות.

אי-מימוש תפקידו של הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בהיבטים האזרחיים במלחמה



- בשבועיים הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה הממשלה קיבלה החלטות להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה, בריכוז של מנכ"ל משרד רה"ם ובתיאום הריכוז עם מנכ"ל משרד האוצר, ולאחר מכן בריכוז משל"ט אזרחי. אולם, כל החלטות הממשלה בנושא לא יושמו באופן ממש, לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו.
- המערך שקבעה הממשלה להובלה של הטיפול בהיבטים האזרחיים של המלחמה לא פעל. כשבוע לאחר פרוץ המלחמה (ב-15.10.23) הסמיכה הממשלה את הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה. לשר האוצר הוקנתה הסמכות לכנס את הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות. בהמשך החליטה הממשלה (ב-25.10.23) להסמיך את שר האוצר להקים מרכז שליטה (משל"ט) אזרחי כזרוע ביצוע של הקבינט אשר תרכז את עבודת הקבינט והטילה עליו בין השאר לתאם, לתכלול ולגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע למתן מענה על צורכי העורף בזמן מלחמה. אולם, מנגנון זה עליו החליטה הממשלה לצורך לניהול התחום האזרחי של המלחמה, לא עלה על המסילה ולא יצא אל הפועל.
- הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, נמנע הלכה למעשה ממילוי התפקיד החיוני שהטילה עליו הממשלה - טיפול במכלול ההיבטים האזרחיים במהלך תקופה שבה שרויה המדינה במלחמה שיש לה השפעות מרחיקות לכת על העורף והאוכלוסייה: שר האוצר מיעט לכנס במהלך המלחמה את הקבינט; הקבינט לא דן בפעילות המשל"ט האזרחי או בתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה, לא עסק במכלול של צרכים רבים שהעלו לפניו נציגי שרים עוד בתחילת המלחמה, כגון בתחום התעסוקה והדיוור, ולא קיבל בדיוניו החלטות מדיניות בנושאים המצויים בתחומי סמכותו.
- על רקע החלטת הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה ולהקים משל"ט אזרחי, שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי לניהול משימות הממשלה בשעת חירום, היה מקום שכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה, יפעלו במהירות וביעילות האפשריים לצורך הקמת המשל"ט. ואולם, במבחן התוצאה, משרד האוצר - הנהלתו וגורמי מקצוע שבו, לרבות בתחום המינהלי והמשפטי, הממונה על השכר

וכן נציבות שירות המדינה לא נתנו מענה על הקשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות שר האוצר לעניין הקמת המשל"ט האזרחי ופעילות המשל"ט האזרחי בשעת מלחמה. שר האוצר מצידו לא מימש את החלטתו בנושא. בכך נשמט למעשה הבסיס מהמנגנון שביקשה הממשלה לממש - הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי לניהול מכלול הנושאים והצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט תוך מעקב אחר יישום החלטותיו.

א-י-מימוש תפקידיו של מרכז השליטה האזרחי וסגירתו



- ראש המשל"ט האזרחי החל בביצוע התפקיד בתחילת נובמבר 2023, כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה. מינויו הושלם רשמית רק ב-17.1.24 עם חתימתו על הסכם העסקה, ולאחר שלושה ימים הודיע ראש המשל"ט לשר האוצר כי החליט לסיים את תפקידו מאחר שמצא שאין בידי המשל"ט האזרחי את הכלים הדרושים למימוש האחריות אשר הוטלה עליו. ראש המשל"ט האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא סיים את תפקידו עקב פערים משמעותיים בין תפקידיו, כפי שהוגדרו על ידי הממשלה ועל ידי שר האוצר, לבין הסביבה שבה התבקש לפעול, וכן למול הכלים, הסמכויות, כוח האדם והמשאבים שניתנו לו.
- במהלך תקופת פעילותו של המשל"ט האזרחי התקיים תהליך ארוך ומורכב לאיזוש המשרות שבו. משרד האוצר לא הצליח במשך חודשיים לאייש את 5 המשרות שהוקצו למשל"ט האזרחי (מלבד ראש המשל"ט). הליכי איזוש המשרות התנהלו בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר בלוח זמנים, אשר לא תאם את הצורך החיוני והדחוף באיזוש המשרות. העיכוב באיזוש המשרות נעוץ בעבודת משרד האוצר ונציבות שירות המדינה. העיכוב באישור תנאי השכר של ראש המשל"ט, הנדרש לצורך השלמת תהליך קליטתו, נעוץ בעיקר בעבודת הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה.
- משרד האוצר לא הקצה מראש תקציב לפעילות המשל"ט האזרחי בשעת חירום. העמימות בדבר היקף התקציב שיוקצה למשל"ט מעלה חשש כי התנאים המינהליים שקבע משרד האוצר לעבודת המשל"ט לא סיפקו תשתית מתאימה לפעילותו ולהשגת מטרותיו.
- ראש המשל"ט האזרחי הציע, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, להקים מערכת מידע לניהול צורכי האוכלוסייה והמשק על מנת שניתן יהיה לנתח, לסווג ולנהל את המידע העצום בנושא. מערכת מידע שהציע ראש המשל"ט האזרחי לא הוקמה.
- ניסיונות המשל"ט האזרחי במשך כחודשיים וחצי להסתייע בייעוץ לתחומי ההסברה ויחסי הציבור כדי לתווך לתושבים את פעולות הממשלה - לא צלחו. אל מול ניסיונות המשל"ט לקדם פעולות בתחומים אלה, הוצבו מגבלות מינהליות בתחום הרכש וכן מגבלות ארגוניות פנים-ממשלתיות על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרד רה"ם, ובכלל זאת הצעה כי פעולות ההסברה יקוימו באמצעות יחידת הדוברות של משרד האוצר; דרישה כי פעולות ההסברה יקוימו באמצעות מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם, וכן מגבלות משפטיות ומינהליות שעלו במשרד האוצר. בפועל, הצורך לפעול בדחיפות ובלוח זמנים קצר המתחייב מתקופת המלחמה נתקל בקשיים.

- בתקופת פעילותו, המשל"ט האזרחי התאפיין בחולשה תפקודית נוכח גופים אחרים אשר עסקו בהיבטים אזרחיים של המלחמה ופעלו בערוצים מקבילים חופפים, ובפרט מנכ"ל משרד רה"ם אשר עסק בסוגיות אזרחיות בד בבד עם פעילות המשל"ט האזרחי ובמנותק ממנה, באופן שגם יצר חוסר בהירות בדבר סמכותו ואחריותו של המשל"ט האזרחי.
- הממשלה, ובכלל זאת שר האוצר העומד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, לא פעלו לאחר סיום עבודתו של ראש המשל"ט האזרחי ובהמשך לאחר סגירתו של המשל"ט האזרחי, למינוי גורם חלופי למילוי התפקידים שהוטלו על המשל"ט האזרחי.
- משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, לא פעלו במהירות המתבקשת בעת מלחמה ולא עשו את המרב כדי לסייע בהקמת משל"ט שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי בניהול משימות הממשלה בשעת חירום. ההחלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה לא יושמו באופן ממש, לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו.
- על רקע החלטת הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה ולהקים משל"ט אזרחי, שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי לניהול משימות הממשלה בשעת חירום, היה מקום שכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה, יפעלו במהירות וביעילות האפשריות לצורך הקמת המשל"ט, ולמינוי של העומד בראשו ושל עובדיו. ואולם, במבחן 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 את המשל"ט.
- שר האוצר, מר בצלאל סמוטריץ', שהוסמך לעמוד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות, לרבות הקמת משל"ט אזרחי אשר לא צלח, לא מימש את סמכויותיו להפעלת המנגנון שעליו החליטה הממשלה לצורך טיפול בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה. משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי אם מצא שאין בידו לממש את סמכויותיו, היה עליו לשוב לממשלה ולדווח לה על כך, וכן היה עליו לפעול לכך שהממשלה תקבל החלטה בדבר הגורם אשר יופקד על ניהול ההבטים האזרחיים במלחמה ועל המנגנון שיוקם לטובת הנושא - בהתאם לנדרש.

תפקידי מנכ"ל משרד רה"ם ומטה מנכ"ל משרד רה"ם בעיתות שגרה וחירום



- המטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם, שאותו מאיישים עשרות עובדים ובראשו עומד מנכ"ל משרד רה"ם, הוקם בהלימה לתפקידיהם של משרד רה"ם ומנכ"ל המשרד. זאת, כפי שוועדת קוצ'יק ניתחה את תפקידי המשרד - נשיאה באחריות הכוללת לעבודת הממשלה, פעולה למימוש מדיניות הממשלה והחלטותיה, עיסוק בעיתות שגרה וחירום בנושאים שהטיפול בהם חוצה משרדים ומחייב קבלת החלטות מהירות ומערכתיות והכרעה במחלוקות בין-משרדיות, וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2012, לרבות ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים; פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה; וסיוע מקצועי לראש הממשלה בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו. עמדת לשכת מנכ"ל משרד רה"ם גורסת כי מלאכת התיאום בין משרדי הממשלה בנוגע לעבודתם המקצועית אינה בתחום

אחריותו של משרד רה"ם. עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם תכלית הקמת המטה הכלכלי-חברתי על פי החלטת הממשלה. היא אף אינה מתיישבת עם האחריות המוטלת על מטה מנכ"ל משרד רה"ם ואינה עולה בקנה אחד עם תפיסת ההפעלה של משרד רה"ם, ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם יעסוק בעיתות שגרה וחירום בין השאר בנושאים בין-משרדיים שנויים במחלוקת המובאים להכרעתו וכן בנושאים המצויים בתחומי אחריותם של כמה משרדי ממשלה שיש לקבל במהירות החלטות בעניין פעולתם.

- המטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם הקים פורום בין משרדי להצפת פערים בתחומי השירותים הממשלתיים החברתיים אשר החל בפעילות יותר מחודשיים לאחר פרוץ המלחמה. משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד רה"ם על שלא הפעיל מייד עם פרוץ המלחמה מנגנון להצפת פערים בתחומי השירותים הממשלתיים החברתיים לצורך גיבוש הצעות לסגירת הפערים.

פעילות פורום מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, בתקופת המלחמה



- **הסדרת פעילות פורום המנכ"לים בעת חירום לפני המלחמה:** ההיערכות להפעלת פורום המנכ"לים בעת חירום, לפני המלחמה, הייתה חסרה, היא לא הוסדרה ולא סוכמה באופן רשמי ואף לא הובאה לידיעת המנכ"לים של משרדי הממשלה.
- **תדירות הדיונים:** עד סוף דצמבר 2023 מנכ"ל משרד רה"ם כינס את פורום המנכ"לים 27 פעמים. החל מאמצע דצמבר 2023, שעה שהמדינה הייתה בעיצומה של המלחמה בצפון ובדרום, מספר התכנסויות הפורום היה מצומצם מאוד. משרד רה"ם לא זימן לדיוני פורום מנכ"לים נציגים של היועצת המשפטית לממשלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.
- **תוכן הדיונים וקבלת החלטות בנושאי ליבה:** פורום המנכ"לים לא קיבל החלטות ולא גיבש מענים פרטניים בנוגע לאתגרים, לחסמים ולצרכים במישור הבין-משרדי. ב-27 דיוני פורום המנכ"לים שהתקיימו בשלושת החודשים הראשונים במלחמה לא התקבלו החלטות. בכלל זאת, הפורום לא קיבל החלטות העוסקות בסוגיות הרוחביות הנוגעות לתחום האזרחי ולחסמים הכרוכים בטיפול בהן, לרבות בנושאים מרכזיים שמצריכים טיפול מערכתי ובין-משרדי, כגון המענה הממשלתי במתקנים לקליטת תושבים שפוננו מבתיים, היערכות משרדי הממשלה בנוגע לזירה הצפונית והמחסור בעובדים זרים, לא קיבל החלטות לבצע עבודת מטה ולא קיבל החלטות להעלות נושאים לפני הממשלה.

הצוותים הבין-משרדיים במטה משרד ראש הממשלה



- **אגף פנים, תכנון ופיתוח - מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים:** על רקע החסר בניהול כולל של התחום האזרחי במלחמה, אגף פנים, תכנון ופיתוח הקים מערך ניהול ממשלתי כדי לטפל בצרכים נקודתיים שעלו באתרי קליטת מפונים. לא נמצאו במשרד רה"ם מסמכים המתעדים סגירת מעגלי טיפול באותם נושאים. מערך הניהול הממשלתי אף לא פעל לצורך איתור קשיים וחסרים בטיפול בתושבים שפוננו או התפנו מיישובים לקהילה, אלא התמקד בשירות הניתן לתושבים באתרי קליטת מפונים. נוסף על כך, משרד רה"ם לא בדק באיזו מידה מילא המערך את תפקידיו, באיזו מידה ענה המערך על צורכי המפונים בשטח, ומהן ההשפעות של

הפעלת המערך באמצעות עובדי מדינה, שבמשך חודשים רבים ממלאים תפקיד נוסף על תפקידם בעת שגרה.

- **אגף ממשל וחברה:** הפורום הבין-משרדי בתחומי חברה וחוסן הוקם במשרד רה"ם בהובלת אגף ממשל וחברה, כדי להגביר את התיאום הבין-משרדי בתחומים אלו, לזהות אתגרים משמעותיים, ובמידת הצורך להציף אותם כלפי מעלה לפורום מנכ"ל משרדי הממשלה ולקבינט החברתי-כלכלי. נמצא כי הפורום החל להתכנס רק ב-13.12.23, יותר מחודשיים לאחר פרוץ המלחמה. כמו כן במהלך ינואר עד יוני 2024 התכנס הפורום רק שלוש פעמים. נכון ליוני 2024, לא התקבלו בפורום החלטות בדבר המלצות למנכ"ל משרד רה"ם, כנדרש על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם ועל פי החלטת האגף בדבר ייעודו של הפורום.

תשתית המידע לצורך קבלת החלטות



• היעדר תמונת מצב לאומית מלאה

- אף על פי שהממשלה הטילה את האחריות לגיבוש תמונת מצב לאומית על שלושה גופים ממשלתיים, לא הייתה בידי הממשלה תמונת מצב כזו במהלך המלחמה, בכל הנוגע לטיפול במערך האזרחי ובתחומי הכלכלה והחברה: רח"ל גיבשה תמונת מצב חלקית על חלק מהיבטי הרציפות התפקודית בעורף; המנכ"ל גיבש תמונת מצב שאינה לאומית, אלא ממוקדת בתחום המדיני ובתחום הביטחוני, אשר חסרה מידע רלוונטי לתמונת מצב לאומית בתחום הכלכלי ובתחום החברתי ולפיכך הופצה רק לחברי הקבינט המדיני-ביטחוני; המשל"ט האזרחי לא פעל הלכה למעשה, ובכלל זאת לא גיבש תמונת מצב. הממשלה ומשרדי הממשלה חסרו אפוא נדבך חיוני בעל משקל לצורך קבלת החלטות ולצורך ניהול הטיפול בעורף בתחומים האזרחיים.

• הפערים בין תמונת מוכנות העורף לחירום שגיבשה רח"ל טרם המלחמה למול המציאות שהתהוותה לאחר פרוץ המלחמה

- על פי תמונת מוכנות העורף לשעת חירום בשנת 2022 שגיבשה רח"ל, ב-11 מתוך 15 יעדים לאומיים רמת המוכנות בתרחיש מלחמה היתה בינונית; ב-4 היעדים הנותרים המוכנות הלאומית בתרחיש מלחמה הייתה טובה (80). מתוך 11 היעדים שהמוכנות בהם הייתה בינונית, ב-4 היעדים הבאים המוכנות הייתה ברף התחתון של מוכנות בינונית: שירותי דת וקבורה (64), מחסה הולם (64), שירותי רפואה (68) וחופש תנועה (68). גם ביעדים שבהם המוכנות הלאומית הכוללת בתרחיש מלחמה הייתה טובה (כאמור - 80) נמצאו משרדים עם מוכנות נמוכה - למשל, ביעד הספקת מידע לציבור, המשרדים האלה נמצאו כבעלי הכשירות הנמוכה ביותר: משרד התיירות (52), משרד הפנים (56), משרד הבינוי והשיכון (56) ורשות האוכלוסין (56). ביולי 2023 דיווחה רח"ל למשרדי הממשלה על תמונת מוכנות העורף לשעת חירום.

- בפועל, לאחר פרוץ המלחמה, התגלו בסיורי מבקר המדינה באזורים שונים בארץ פערים משמעותיים במענה הממשלתי שניתן לעורף, כמו, למשל, מחסור בכוח אדם במפעלים חיוניים, מחסור בגורמי מקצוע מטפלים בתחום הפסיכולוגי-רגשי ומחסור בנציגי משרדי ממשלה במקומות שהייה של תושבים מופנים. יוצא כי לצד תמונת המצב שגיבשה רח"ל, ולפיה רמת מוכנות העורף לחירום היא בינונית-טובה, המענה הממשלתי בפועל דורש שיפור ניכר. מצב דברים זה מעורר צורך לבחון מחדש את המדדים שלפיהם רח"ל מודדת את רמת המוכנות של העורף לחירום.

● **פערים בתמונת המצב שגיבשה רח"ל בתקופת המלחמה**

- רח"ל גיבשה בתקופת המלחמה תמונת מצב הנוגעת לחלק מהיבטי הרציפות התפקודית, אולם תמונת המצב שגיבשה אינה בגדר "תמונת מצב העורף הלאומית", כנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2007. זאת, בשל שתי סיבות עיקריות: (א) על פי רח"ל, חלק מהגופים הרלוונטיים לגיבוש תמונת מצב עורף לאומית אינם מספקים לרח"ל מידע באופן סדיר. לפיכך תמונת המצב שרח"ל גיבשה הייתה חסרה, שכן היא לא כללה היבטי רציפות תפקודית שבתחומי האחריות של הגופים האלה; (ב) רח"ל ביססה את תמונת המצב שגיבשה במהלך חודשי המלחמה על מתודולוגיה ששימשה אותה בעת שגרה, לצורך בחינת מוכנותם לחירום. בהתאם לכך תמונת המצב של רח"ל לא כללה לדוגמה נתונים על הנזק הכלכלי שנגרם ביישובי הדרום, בייחוד ביישובי עוטף עזה וביישובי הצפון, על היקף העובדים שיצאו לחל"ת ועל החסר בכוח אדם, לדוגמה בענף הבניין.

- לצורך גיבוש תמונת מצב, רח"ל הנחתה את משרדי הממשלה לדווח לה על אי-עמידה במשימות שהוגדרו להם. אולם, רח"ל לא דרשה מהמשרד הממשלתי המדווח לספק נתונים מפורטים ועדכניים בתחומי הפעילות השונים, אלא דרשה להזין מלל אודות רמות השירות, על פי שיקול דעתו של הגורם המדווח, לרבות ציון במלל של פערים, משמעויותיהם והמלצות על מנת לצמצמם. בפועל דיווחי המשרדים היו מאופיינים פעמים רבות במיעוט נתונים מספריים הנחוצים לצורך איתור פערים וקבלת החלטות.

● **פערים בתמונת המצב הלאומית שגיבש המרכז לניהול משברים במשרד רה"ם בתקופת המלחמה**

- קיים פער בין תמונת המצב שעל המרכז לניהול משברים במשרד רה"ם (המנ"ל) לגבש בשעת חירום על פי החלטת הממשלה משנת 2007, לבין תמונת המצב שהמנ"ל מגבש בפועל, על פי תפיסת ההפעלה של המל"ל. עלה כי בשונה מהחלטת הממשלה משנת 2007, ולפיה המנ"ל יגבש בשעת חירום תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית, על בסיס מידע, הערכות מצב ותמונות מצב מגזרות הפעילות השונות, המנ"ל שבמל"ל פעל בהתאם לתפיסת ההפעלה שאושרה על ידי מל"ל ולא הובאה לבחינה ולאישור של ראש הממשלה, וגיבש במהלך המלחמה תמונת מצב מדינית-ביטחונית בעיקרה, שכללה התייחסות תמציתית גם לחלק מהיבטי הרציפות התפקודית של המשק. המנ"ל פעל אפוא לגיבוש תמונת מצב שלא בהתאם לנדרש על פי החלטת הממשלה שמכוחה הוקם.

- מפרוץ המלחמה חדר המצב במנ"ל לא קיבל מידע ממשרדי הממשלה האחראים לתחומים כלכליים או חברתיים, כגון משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד הכלכלה והתעשייה, ובכלל זאת הוא לא קיבל מהמשרדים האלה את תמונות המצב שהם גיבשו על הנושאים שבתחומי אחריותם. לפיכך, המנ"ל לא כלל בתמונת המצב שגיבש מידע על תחומי פעילותם של המשרדים האלה, ותמונת המצב שהוא גיבש והפיץ לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני הייתה חלקית שכן היא התמקדה בעיקר בתחומים המדיניים-ביטחוניים.

• פערים בתשתית המידע של מטה משרד מנכ"ל רה"ם

- תפיסות ההפעלה לחירום שגובשו בשני חלקים של משרד רה"ם - זו של המנ"ל וזו של מטה המנכ"ל, לא היו מתואמות, שכן תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם נשענה בין השאר על ההנחה שהמנ"ל יגבש בשעת חירום תמונת מצב לאומית, ואילו תפיסת ההפעלה של המנ"ל לא כללה גיבוש תמונת מצב כזו. משרד רה"ם, אשר ביסס את תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל המשרד גם על קיומה של תמונת מצב לאומית מתעדכנת של המנ"ל, נותר עם חסר יסודי וחמור של מידע במהלך המלחמה.
- מנכ"ל משרד רה"ם, אשר נדרש להוביל תהליכי קבלת החלטות רוחביות במהלך המלחמה, לרבות באמצעות פורום המנכ"לים, פעל על סמך תשתית מידע חלקית שהעבירה רח"ל ולא קיבל תמונת מצב לאומית מהמנ"ל שבמנ"ל, אשר על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם הייתה אמורה להיות מקור מידע לפעילותו במלחמה. נמצא כי פערים אלו בין תשתית המידע שהייתה בידי משרד רה"ם לבין המידע הנחוץ לתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה התגלו למשרד רה"ם רק לאחר פרוץ המלחמה. למשל בידי משרד רה"ם לא היו נתונים מספקים על היקף האוכלוסייה הזקוקה לשירותים ממשלתיים, לרבות נתונים על מספר התושבים שפוננו או התפנו מבתייהם; נתונים על מספר האנשים שנפגעו ועל מצבם, ובכלל זאת על מספר האנשים המאושפזים במרכזים רפואיים עקב פגיעתם; נתונים על מספר התלמידים הלומדים בפועל במוסדות חינוך ומספר התלמידים הלומדים מרחוק; ומספר המטופלים על ידי שירותי הרווחה לעומת מספר התושבים הזקוקים לטיפול.
- נוכח החסר בתשתית המידע שבידי משרד רה"ם, נוצר צורך להקים בדחיפות בתחילת המלחמה מערכת מידע שתאפשר הצגת מידע מספק ממשרדי הממשלה לצורך איתור קשיים וחסמים בפעילות משרדי הממשלה בתחום האזרחי, מתן פתרונות מתאימים וקבלת החלטות בראייה חוצת-משרדים. מערך הדיגיטל הקים לאחר פרוץ המלחמה את מערכת אמו"ן והעלה אותה לאוויר לראשונה רק בסוף נובמבר 2023, כחודש וחצי לאחר פרוץ המלחמה. נכון למאי 2024 המערכת הייתה פעילה באופן חלקי ועדיין לא נכלל בה מידע (שאינו פומבי) המצוי בידי חלק ניכר ממשרדי הממשלה¹.

¹ מבקר המדינה, "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה" (טרם פורסם).

המענה לצורכי הציבור במידע ובשירותים ממשלתיים בזמן המלחמה



• **ריבוי מוקדי חירום והיעדר תיאום מיטבי של פעילותם** - אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה הובילו לעלייה ניכרת בצורך הציבורי לקבל מידע הנוגע לשירותים שמעניקים הממשלה וזרועותיה ולמיצוי זכויות של קבוצות באוכלוסייה, כגון תושבים שפוננו או התפנו מביתם וכן המשרתים והמשרתות במילואים. נמצא כי לצורך מסירת מידע לציבור, גופים ממשלתיים הפעילו במהלך המלחמה עשרות מוקדי חירום טלפוניים, לעיתים תוך כפילות ביניהם כיוון שמוקדים שונים עסקו באותם נושאים. נכון לאפריל 2024, 33 גופים ממשלתיים הפעילו 48 מוקדי חירום טלפוניים במהלך המלחמה: 21 מהגופים הפעילו מוקד אחד; תשעה גופים הפעילו שני מוקדים טלפוניים; ושלושה גופים הפעילו שלושה מוקדים טלפוניים. הועלה כי מוקדים טלפוניים של משרדי ממשלה שונים העניקו מידע ושירות באותם נושאים, בייחוד בתחום הסיוע הנפשי, במתן סיוע לתושבים שפוננו או התפנו מבתיהם, בגיוס מתנדבים ותרומות ובסיוע לנשים. ריבוי מוקדים טלפוניים, פערי מידע בנוגע לטיפול בתושבים והחסר בנתונים מערכתיים אשר עלו בין השאר בסיורי מבקר המדינה בתחילת המלחמה, מלמדים על הקושי של הציבור לקבל שירות יעיל ואפקטיבי מגופי הממשלה. ממצאים אלה אף מעלים חשש כי מיצוי זכויות של תושבים הצריך פניות לגורמים שונים ורבים, ובכך הערים קשיים בירוקרטיים על קבלת מענה ושירות. ריבוי מוקדים אף פותח פתח לתשובות סותרות בין גופים ולהעברת הפונה מגוף לגוף, לצורך קבלת מידע או שירות.

• **ריבוי קמפיינים** - במהלך ארבעת החודשים הראשונים למלחמה 27 גופים ממשלתיים התקשרו עם לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ם) לצורך ביצוע כ-80 קמפיינים לציבור, על רקע מלחמת חרבות ברזל. עלות ההתקשרויות הסתכמה בכ-93 מיליון ש"ח. רק באמצע נובמבר 2023, הוחלט לצמצם את הקמפיינים הפרטניים מטעם הגופים הממשלתיים ולעבור ל"קמפיינים אחודים ורוחביים".



משרד מבקר המדינה מציין לטובה את פעילות אגף כלכלה ותשתיות במטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם בתחילת המלחמה, אשר הפעיל צוות בין-משרדי למשק ותשתיות. במהלך החודש הראשון במלחמה - מ-10.10.23 ועד 9.11.23 - צוות משק ותשתיות התכנס, על פי סיכומיו, בתדירות יומית, בכלל זה בסופי שבוע, ובסך הכול התקיימו 31 דיונים של הצוות בתקופה זו. לאחר מכן, תדירות כינוסי הצוות פחתה, ומ-12.11.23 עד 27.12.23 הצוות התכנס לתשעה דיונים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הממשלה ועל ראש הממשלה העומד בראשה להיערך מראש בזמן שגרה לריכוז הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי בשעת חירום, ובכלל זאת למנות גוף בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול ההיבטים האזרחיים ולקבוע את דרכי פעולתו. על ראש הממשלה לפעול להשלמת ההסדרה הנדרשת לצורך מתן מענה על כלל הפערים בתחום ניהול ההיבטים האזרחיים בשעת חירום. כמו כן, יש לתרגל את פעולתו של המנגנון לניהול ההיבטים האזרחיים בעת שגרה כדי שיפעל היטב בעיתות חירום. על הממשלה לקיים הליך סדור של בקרה ומעקב בעניין ביצוע החלטותיה בנושא זה. על ראש הממשלה להידרש לעניין באופן מידי, נוכח המצב המלחמתי המתמשך במדינת ישראל, באופן שיתן מענה על צורכי התושבים.

על שר הביטחון, בהתייעצות עם ראש הממשלה, להביא לפני הממשלה הצעת החלטה למינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף. עוד על שר הביטחון לבחון לעומק את תפקידיה של רח"ל, ולוודא כי משאביה יהלמו את תפקידיה גם בשעת חירום, וכן עליו לבחון את תחומי האחריות של פקע"ר, אל מול הצורך במענה על כלל הפערים הקיימים בתחום ניהול ההיבטים האזרחיים בשעת חירום.

על שר הביטחון, משרד הביטחון והמשרד לביטחון לאומי לפעול, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת סמכויות המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף. על רח"ל, יחד עם פקע"ר, לסייע לשר הביטחון בגיבוש ההצעה. על המל"ל לעקוב אחר הפעולות להשלמת ההצעה המוסכמת ולוודא שהן יושלמו בהקדם האפשרי. אם יישום ההסדרה יהיה כרוך בקשיים, על המל"ל לזיום את העלאת נושא הסדרת הסמכויות לטיפול בעורף בשעת חירום לפני הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני, לצורך הכרעה במחלוקות וקבלת החלטות.

על נציבות שירות המדינה המופקדת על ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ואגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, בהתייעצות עם משרד המשפטים, לגבש דרכי פעולה לאיוש משרות ולקביעת תנאי שכר בשעת חירום, בהתחשב בצורך לאיוש משרות ולקבוע תנאי שכר בדחיפות ובלוח זמנים קצר ובצורך לקיים הליכי איוש משרות העומדים בהוראות הדין, תוך הקפדה על כללי המינהל התקין, ולהטמיע דרכי פעולה אלה בקרב משרדי הממשלה. על ההנהלות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה, לרבות במשרד האוצר, לפעול ככל יכולתם כדי לקדם הליכי איוש משרות בשעת חירום בדחיפות המתבקשת, במסגרת כללי המינהל התקין.

מומלץ כי משרד האוצר, לרבות אגף החשכ"ל המופקד גם על הרכש הממשלתי, בהתייעצות עם משרד המשפטים, ישלימו את גיבוש דרכי הפעולה לקיום רכש ממשלתי בשעת חירום, בהתחשב בצורך לפעול בדחיפות ובלוח זמנים קצר ובצורך לקיים הליכי רכש העומדים בהוראות הדין, תוך הקפדה על כללי המינהל התקין, ויטמיעו דרכי פעולה אלה בקרב משרדי הממשלה. על גורמי המקצוע במשרדים, בפרט בתחומי הניהול והמשפט, לפעול בשעת חירום ככל יכולתם כדי לקדם הליכי רכש בדחיפות המתבקשת, במסגרת כללי המינהל התקין.

על מנכ"ל משרד רה"ם לפעול בהתאם לתפקידיו ולתפקידי המטה הכלכלי-חברתי שבראשותו, לרבות על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2012, תכלית הקמת המטה הכלכלי-חברתי ותפיסת ההפעלה של משרד רה"ם עצמו.

על מנכ"ל משרד רה"ם לחולל שינוי יסודי בעבודתו של פורום המנכ"לים. לצורך כך עליו לקבוע את סדרי עבודת הפורום באופן שיבטיחו את פעילותו בהתאם לתכליתו - הסרת חסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים, לרבות בזמני מלחמה. בכלל זאת מומלץ לקבוע מהו המידע שיוצג לפני הפורום ולהסדיר את אופן קבלת ההחלטות וכן את המעקב אחר ביצוען. על מנכ"ל משרד רה"ם להפיץ למנכ"לים את סדרי עבודת הפורום ולהשתמש בהם ככל הנדרש כל עוד נמשכת שעת החירום. מומלץ שמנכ"ל משרד רה"ם יזמין לדיוני פורום מנכ"לים נציגי יחידות מרכזיות השותפות בדרך כלל בתהליכי גיבוש הצעות החלטה לממשלה, לרבות נציגי היועצת המשפטית לממשלה, אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר.

על מנכ"ל משרד רה"ם לפעול מבעוד מועד וכבר בעת שגרה לכך שהמשרד יהיה ערוך לעת חירום, ובכלל זאת המטה הכלכלי-חברתי במשרד.

מומלץ כי משרד רה"ם יבחן את פעילות מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים, יבדוק באיזו מידה הוא ענה על צורכי המפונים ותרם לשיפור השירות הממשלתי שניתן להם, לרבות על ידי בחינת המשמעות של הפעלת המערך באמצעות עובדים הממלאים תפקיד נוסף והאם היה מקום שהמערך יפעל למתן מענה גם לצורכי תושבים ששוהים באופן זמני בקהילה וכן לתושבים שלא פונו מבתיהם ובתייהם מצויים באזורים המאוימים באופן תדיר במהלך הלחימה. בכלל זאת, יש מקום לערוך סקרים בקרב התושבים המפונים ובקרב עובדי המערך. בהתאם לממצאי הבדיקה, על משרד רה"ם להחליט אם להפעיל את המערך ובאיזו מתכונת באירועי פינוי אוכלוסייה עתידיים, ולפעול בהתאם לממצאי הבדיקה.

מומלץ כי רח"ל תבחן מחדש את המתודולוגיה על פיה היא מגבשת את תמונת המוכנות לחירום, לאור לקחי מלחמת חרבות ברזל והתמשכות המצב המלחמתי.

על משרד הביטחון, בראשות שר הביטחון, לפעול לכך שתמונת המצב שרח"ל מגבשת במצב חירום תענה על הנדרש בהחלטת הממשלה - תמונת מצב עורף לאומית מלאה. על רח"ל לבסס את תמונת המצב על מקורות מידע מספקים ומתודולוגיית דיווח המותאמת לצרכים בשעת חירום, וכן עליה לתרגל את המתודולוגיה הזו בעת שגרה, לצורך הפעלתה בעת חירום.

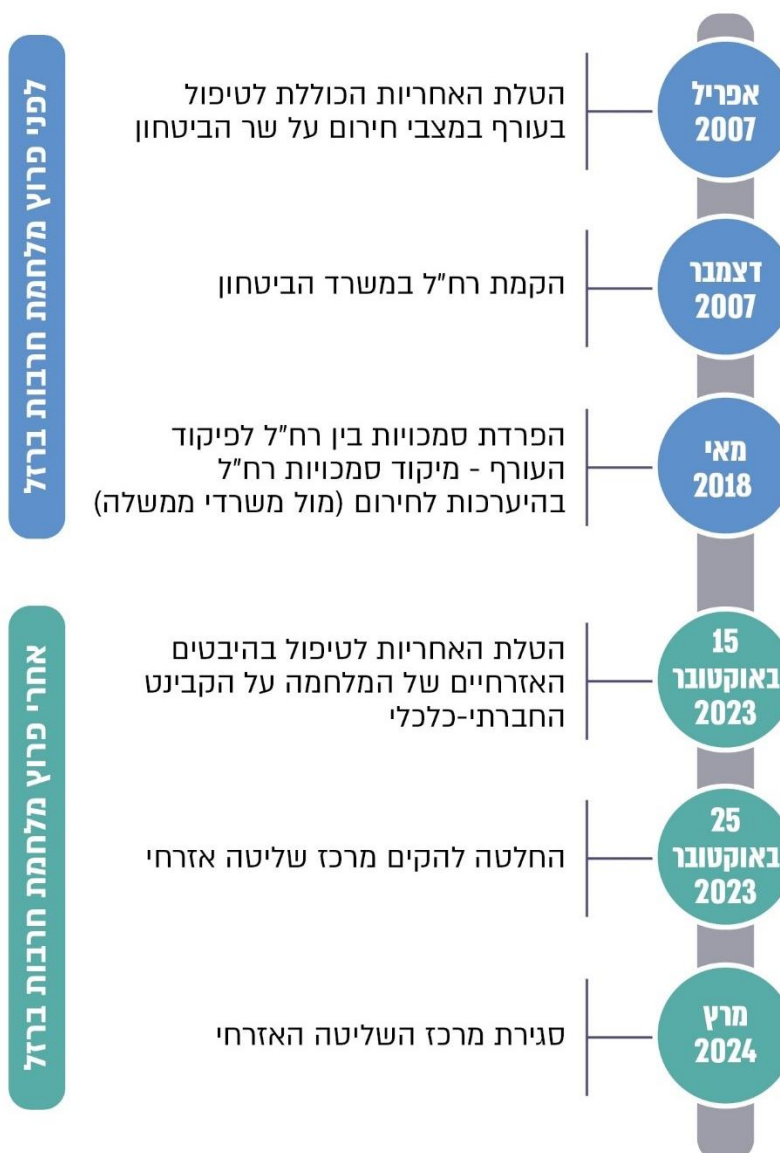
על המל"ל לפעול על פי החלטת הממשלה משנת 2007 או ליוזם שינוי בהחלטה. בכלל זאת, על המל"ל לגבש בשעת חירום, באמצעות המנ"ל, תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית בהתאם לנדרש בהחלטת הממשלה, אשר תישען על מידע, הערכות מצב ותמונות מצב מכלל הגורמים הרלוונטיים למצב החירום, לרבות משרדי הממשלה העוסקים בתחומים כלכליים וחברתיים. על ראש המל"ל ומנכ"ל משרד רה"ם לתאם ביניהם את תפיסות ההפעלה בשעת חירום של המל"ל ושל מטה מנכ"ל משרד רה"ם, על מנת ליישב פערים בין התפיסות. על ראש הממשלה - הגורם היחיד במדרג הארגוני הממונה על שתי זרועות אלה של משרד רה"ם, להורות על התאמת התפיסות, איתור פערים בתפיסות ועל יישובם.

💡 מומלץ כי מנכ"ל משרד רה"ם ינקוט את הפעולות הנחוצות מול משרדי הממשלה שטרם מסרו את הנתונים הנחוצים למערכת אמו"ן, לצורך השלמת הזנת המערכת בנתונים, כדי שהמערכת תכלול את מלוא הנתונים הנחוצים מכלל משרדי הממשלה לצורך זיהוי פערים וחסמים וטיפול בהם.

💡 מומלץ כי משרד רה"ם, בהתייעצות עם מערך הדיגיטל הלאומי, יפעל להקמת מוקד מידע אחוד של הגופים הממשלתיים; יקבע מי אחראי להקמתו ולהפעלתו; יקבע את מתכונת ההפעלה של המוקד (למשל מתכונת של אבחון הפנייה, ניתובה ותיאום המענים לפונה); ויגבש אמצעי המעודד מיצוי זכויות כגון "מחשבון זכויות". כל זאת, גם בשעת חירום.

💡 מומלץ כי מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם יבחן את אפקטיביות הקמפיינים של משרדי הממשלה השונים בעיתות חירום אל מול קמפיין ממשלתי אחוד, וכי הוא יפעל בהתאם לממצאי הבחינה.

ניהול כולל של התחום האזרחי בשעת חירום - החלטות ממשלה



המקור: על פי החלטות הממשלה ודוח הוועדה להסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל ופיקוד העורף (17.5.18).

סיכום

הצורך בניהול כולל של התחומים האזרחיים בעת מלחמה עלה במלוא עוזו עוד בשנת 2006, כ-17 שנים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, במהלך מלחמת לבנון השנייה. לנוכח התוצאות החמורות והכואבות של אירועי שבעה באוקטובר, ומאחר שמאות אלפים מתושבי המדינה פונו או התפנו מבתיהם, מאות אלפים גויסו לשירות מילואים ובעלי עסקים נקלעו לקשיים - עמדו לפני גופי הממשלה אתגרים כבדי משקל בזירה האזרחית, אשר הצריכו ניהול-על של פעולות גופי הממשלה, בין השאר כדי להבטיח שכל אחד מהתחומים האזרחיים ימשיך לתפקד ברציפות, כי יינתן המענה הממשלתי לעובדים ולבעלי עסקים וכדי להקל את ההתמודדות עם פגיעות שחווה הציבור, בפרט התושבים המפונים. באוקטובר 2024, שנה לאחר פרוץ המלחמה, עשרות אלפי תושבים עדיין היו מפונים מבתיהם, ומאות אלפים מתושבי הצפון התגוררו ביישובים המצויים תחת איום תדיר במהלך הלחימה ופעילותם מוגבלת, וזאת בין היתר על רקע הסלמה בעימות בחזית הצפונית בחודשים יולי עד ספטמבר 2024.

במשך 17 השנים שחלפו ממלחמת לבנון השנייה, הממשלה לא השלימה את הפעולות למינוי גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף בשעת חירום. בהיעדר גוף בעל סמכות ואחריות כאלה, הממשלה קיבלה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל החלטות הנוגעות לריכוז הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי של המלחמה, אך החלטותיה לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו. המנגנון לניהול התחום האזרחי, שעליו החליטה הממשלה כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה - הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, לניהול מכלול הצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט, לא עלה על המסילה ולא יצא אל הפועל. הקבינט החברתי-כלכלי מיעט להתכנס במהלך המלחמה, עד סוף אוגוסט 2024, ובדינוי המעטים לא דן בפעילות המשל"ט האזרחי או בתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה.

על רקע החלטת הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה ולהקים משל"ט אזרחי, שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי בניהול משימות הממשלה בשעת חירום, היה מקום שכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה, יפעלו במהירות וביעילות האפשריות לצורך הקמת המשל"ט. ואולם, במבחן התוצאה, משרד האוצר - הנהלתו וגורמי המקצוע שבו וכן נציבות שירות המדינה, לא נתנו מענה על הקשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות השר לעניין הקמת משל"ט אזרחי ופעילותו בשעת המלחמה. שר האוצר מצידו לא פעל להבטחת יישום החלטתו בנושא.

כמו כן, משרד ראש הממשלה, בראשות מנכ"ל המשרד, לא פעל כמתחייב מתחום אחריותו - לטפל בעיתות שגרה וחירום בנושאים המצויים בתחומי אחריותם של כמה משרדי ממשלה שנדרש לקבל במהירות החלטות בעניינם וכן לטפל ביישום מדיניות הממשלה והחלטותיה ובכלל זה הכרעה במחלוקות בין-משרדיות. פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה הופעל על ידי מנכ"ל משרד רה"ם ללא קביעת סדרי עבודה, שלא בהתאם להגדרת ייעודו, ללא קבלת החלטות שמקדמות מענה ישיר ומעשי על צרכים בזירה האזרחית והחל מאמצע דצמבר 2023 - לא בתדירות הנדרשת במצב חירום אזרחי.

בשעתה הקשה של מדינת ישראל החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הניהול הכולל של הצד האזרחי היה לקוי, חסר וחלש בגין שישה פערים יסודיים:

- היערכות לקויה לפני המלחמה להעמדת גורם מוביל אחד הנתמך במערך אופרטיבי לצורך ניהול הצד האזרחי של המלחמה;

- פעילותם הלכה למעשה של גופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון - רח"ל ופקע"ר ואי-מימוש "אחריות-העל" של שר הביטחון לטיפול בעורף, עקב אי-השלמת הטיפול הממשלתי בהקניית סמכויות מתאימות לגורם מוביל ומרכז;
- כישלון הניסיון להעמיד מבנה תפקודי יציב לאחר פרוץ המלחמה, ותחת זאת קיום מבנה משתנה, לא סדיר, אשר לבש ופשט צורה מפעם לפעם;
- פעולה מצומצמת ודלילה של הפורום המדיני המוביל - הקבינט החברתי-כלכלי;
- פעולה לא אפקטיבית של פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם;
- המל"ל לא סיפק באמצעות המנ"ל את תמונת המצב הלאומית והאינטגרטיבית בזמן המלחמה - בפרט בהיבטי הטיפול האזרחי, כנדרש ממנו.

מאפיינים אלה של הניהול הכולל היו תשתית רעועה לטיפול הממשלה בצורכי הציבור במהלך המלחמה. זאת, עקב מחדל מתמשך של ממשלות ישראל מאז מלחמת לבנון השנייה לרבות הממשלה ה-37 בראשות ח"כ בנימין נתניהו, אשר לא השלימו את הפעולות להסדרת סמכות ואחריות כוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה ולהסדרת פעילותו.

האחריות לממצאים העיקריים שעלו בדוח זה, מוטלת על הגורמים האלה:

1. ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו - אשר במשך שנות כהונתו לא הבטיח על ידי שימוש בסמכויותיו, ובכלל זאת סמכותו לקבוע את סדר היום של הממשלה, מתן מענה על החסר היסודי הידוע מאז מלחמת לבנון השנייה בהסדרת הסמכויות לניהול ההיבטים האזרחיים בעת חירום; ובפרט לא הוסדרו באופן מלא הסמכות והאחריות הכוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה. לצד האמור יוער כי גם **ראשי הממשלה מר נפתלי בנט** בשנת כהונתו מיוני 2021 ועד יוני 2022, ו**ח"כ יאיר לפיד** בתקופת כהונתו (כראש ממשלה חלופי במהלך שנה, וכראש ממשלה בתקופה של חצי שנה לאחר התפזרות הכנסת, מיוני 2022 ועד דצמבר 2022) לא פעלו בנושא.

2. שר הביטחון בתקופת הביקורת מר יואב גלנט ושרי הביטחון שקדמו לו אשר עמדו בראש גופי החירום הפועלים במשרד הביטחון ובצה"ל - רח"ל ופקע"ר - אשר לא השכילו להסדיר את מעמדם של גופי החירום במשך שנים. ולפיכך, על רקע החסר החמור במינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, **גופי חירום אלו והעומדים בראשם** לא נתנו הלכה למעשה מענה מספק על פערים שונים במהלך מלחמת חרבות ברזל. רח"ל לא היוותה 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 המפונים ותפקיד נציגיו באתרי המפונים לא היה ברור.

3. שר האוצר ח"כ בצלאל סמוטריץ' - על שלא השתמש בסמכויותיו כמי שעומד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, לצורך הפעלת המנגנון שעליו החליטה הממשלה לטיפול בהיבטים האזרחיים של המלחמה; ועל שכשל ביישום החלטת הממשלה, אשר היה שותף לקבלתה, בדבר הקמת המשל"ט האזרחי והפעלתו ועל שלא פעל לשוב לממשלה ולדווח על כך, כדי לפעול לכך שהממשלה תקבל החלטה בדבר הגורם אשר

יופקד על ניהול ההיבטים האזרחיים במלחמה. לנוכח התמשכות הכשל על פני חודשי המלחמה, היה על **ראש הממשלה** להידרש לנושא, כדי להביא ליישום את החלטת הממשלה בכל הנוגע להובלת הטיפול בתחום האזרחי במהלך חודשי המלחמה.

4. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד ראש הממשלה מר יוסי שלי - על האופן שבו הפעיל את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה - בין השאר ללא קביעת סדרי עבודה וללא קבלת החלטות המקדמות מענה כולל על צרכים בזירה האזרחית. לליקויים בפעולות פורום המנכ"לים היו השלכות שפגעו בטיפול הממשלתי הכולל בתחום האזרחי במהלך המלחמה.

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 את המשל"ט ולהפעילו בשעת מלחמה ולא נתנו מענה על קשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות השר לעניין הקמת משל"ט אזרחי ופעילותו בשעת המלחמה.

מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מלחמה נרחבת מתמשכת. על כן על הדרג המדיני, ובפרט ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, וכן מנכ"ל 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 כמו גם לאירועי חרום אחרים.

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

מבוא

מלחמת חרבות ברזל (להלן - מלחמת חרבות ברזל) שפרצה בשמחת תורה בשבעה באוקטובר 2023 (להלן - שבעה באוקטובר או 7.10) הובילה לפגיעה חמורה וחסרת תקדים בעורף הישראלי. בעקבות ירי מאסיבי של טילים ורקטות לשטח ישראל מכמה חזיתות לחימה, מאות אלפי תושבים נאלצו לעזוב את בתיהם מעשרות 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.

מתוקף סמכותם ואחריותם למתן שירותים ציבוריים לתושבי המדינה, הן בעת שגרה והן בעת מלחמה, נדרשו משרדי הממשלה להוביל, לנהל ולתאם פעולה מערכתית ובין-ארגונית באמצעות מנגנונים סדורים המוקמים בעת שגרה ומופעלים בעת חירום.

קידום פעולה מערכתית ובין-ארגונית מורכבת זו חייבה גם את הצבתו של גורם לאומי מוביל, בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול המענה האזרחי הנדרש על אירועי המלחמה ולתיאום עבודת משרדי הממשלה (לעיתים האחריות הכוללת הזו מכונה "אחריות מתכללת", ולעיתים "ניהול-על"). התובנה בדבר הצורך בפעולתו של גורם מוביל כאמור עלתה כבר לאחר מלחמת לבנון השנייה. בספטמבר 2006, על רקע מלחמת לבנון השנייה, עסקה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת במוכנות העורף למלחמה, והעלתה כי מצב חירום דורש הפעלת גוף אחד בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, וכי על הממשלה לשמש המתכלל הלאומי של הצד האזרחי של המלחמה, ובמסגרת זאת לייצר את תמונת המצב השלמה של ניהול הצד האזרחי של המלחמה, לזהות את הצרכים, להגדיר את הקריטריונים ואת סדרי העדיפויות ולתאם ולהכווין את כלל הגופים הפועלים. הוועדה מצאה כי במהלך מלחמת לבנון השנייה לא היה גוף כזה ולפיכך נוצר מחסור חמור בשירותים לאזרחים, וכי נדרש בדחיפות למנות גוף מתכלל, שיפעל בעת רגיעה ובשעת חירום.¹ בשנת 2007 המליץ מבקר המדינה שהממשלה תדאג לכך שגוף מרכזי לאומי יאחד במסגרתו תחומי אחריות וסמכות ויוכל לרכז את הטיפול בעורף של מדינת ישראל.²

האתגרים שהציבה מלחמת חרבות ברזל לפני גופי הממשלה - משרדי ממשלה, יחידות הסמך שלהן ורשויות ממשלתיות הפועלות מכוח חוק - היו כבדי משקל בזירה האזרחית, הן בהיבט של היקף האוכלוסייה הזקוקה לסיוע והן בהיבט של מגוון סוגי הפגיעה ומאפייניה. אתגרים אלו הצריכו ניהול-על של פעולות גופי הממשלה, בין השאר כדי להבטיח שכל אחד מהתחומים האזרחיים ימשיך לתפקד ברציפות, לרבות תחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון התזונתי, וכי יינתן המענה הממשלתי לעובדים ולבעלי עסקים; כדי להקל את ההתמודדות עם פגיעות שחווה הציבור, בפרט כ-250,000 תושבי המדינה שפונו או התפנו מבתיהם בשל אירועי השבעה באוקטובר או במהלך המלחמה, וכך לחזק את אמון הציבור בגורמי הממשל;

¹ הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, **דוח ראשוני** (ספטמבר 2006).

² מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה", עמ' 12.

וכדי להבטיח פעולה משולבת של משרדי הממשלה לצורך תיאום והעברת מידע ביניהם, לצורך מתן שירות לציבור בתחומים שונים, הנגשת מידע וסיוע במיצוי זכויות, תוך צמצום הנטל הביורוקרטי.

הממשלה ה-37, שכינה בפרוץ המלחמה, הושבעה בדצמבר 2022. ראש הממשלה ה-37, אשר כיהן בתפקיד זה בתקופת הביקורת, היה מר בנימין נתניהו. מר נתניהו כיהן בתפקיד ממרץ 2009 ועד למועד סיום הביקורת, למעט בתקופה של כשנה וחצי (מיוני 2021 ועד דצמבר 2022). מיוני 2021 ועד יוני 2022 מר נפתלי בנט כיהן בתפקיד ראש הממשלה. מיולי 2022 ועד דצמבר 2022 מר יאיר לפיד כיהן בתפקיד ראש הממשלה. שרי הביטחון בממשלה ה-37 היו מר יואב גלנט, שכינה בתפקיד מדצמבר 2022 ועד נובמבר 2024, וממועד זה - מר ישראל כץ. קודמיו בתפקיד היו מר אהוד ברק (מיוני 2007 ועד מרץ 2013); מר משה יעלון (ממרץ 2013 ועד מאי 2016); מר אביגדור ליברמן (ממאי 2016 ועד נובמבר 2018); מר בנימין נתניהו (מנובמבר 2018 ועד נפתלי בנט (מנובמבר 2019 ועד מאי 2020); ומר בנימין גנץ (ממאי 2020 ועד דצמבר 2022). שר האוצר בממשלה ה-37 היה מר בצלאל סמוטריץ, שכינה בתפקיד מדצמבר 2022 ועד למועד סיום הביקורת. מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) בתקופת הביקורת היה מר יוסי שלי, אשר כיהן בתפקיד מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת. מנכ"ל משרד האוצר בממשלה ה-37 היה מר שלומי הייזלר, שכינה בתפקיד מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת. ראש רשות החירות הלאומית במשרד הביטחון (להלן - רח"ל) בתקופת הביקורת היה תת-אלוף (במילואים) יורם לרדו, אשר כיהן בתפקיד מאוקטובר 2020. מפקד פיקוד העורף (פקע"ר) בתקופת הביקורת היה אלוף רפאל דוד מילוא, אשר כיהן בתפקיד מיולי 2022.

יצוין כי הביקורת נערכה במהלך מלחמת חרבות ברזל אך המלצותיה יפות גם למבצע "עם כלביא", במהלכו נאלצו תושבים רבים נוספים לעזוב את בתיהם.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מאי 2024 ביצע מבקר המדינה ביקורת בנושא הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה. נבדקו צורכי הציבור על רקע מלחמת חרבות ברזל; פעולות הממשלה למינוי גוף מרכזי לניהול התחום האזרחי על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה; הטלת האחריות לניהול התחום האזרחי על ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - קבינט חברתי-כלכלי) ופעולותיו למימושה; האחריות של מטה משרד רה"ם במלחמה והפעולות למימושה; ותשתית המידע שעמדה לרשות משרד רה"ם לצורך קבלת החלטות בנושא. פרק נוסף בביקורת נוגע להיבט הפיזי של המרכז לניהול משברים במשרד רה"ם, והוא יוצג בנפרד מדוח ביקורת זה.

הביקורת נערכה בעיקרה במשרד רה"ם, לרבות מזכירות הממשלה והמטה לביטחון לאומי (יחידת סמך במשרד רה"ם, להלן - המל"ל). בדיקות השלמה נערכו ברח"ל; במשרד האוצר; במערך הדיגיטל הלאומי; בלשכת הפרסום הממשלתית; במיזם "כל זכות".

רקע כללי - צורכי הציבור במידע ובשירותים ממשלתיים בזמן המלחמה

הממשלה מופקדת על ניהול ענייני המדינה, ובכלל זאת על שמירת הביטחון, על אכיפת הוראות החוק ועל ניהול יעיל של כלכלת המדינה, וכן היא אחראית למתן שירותים לציבור בכל תחומי החיים, בהם שירותי חינוך, בריאות ורווחה. הצורך בגורם ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הצד האזרחי של אירועי המלחמה ולתיאום עבודת משרדי הממשלה בשעת חירום, דהיינו בעל סמכות ואחריות לתכלל את פעילות הגופים הממשלתיים בתחומים האזרחיים, נובע בין השאר מצורכי הציבור. אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, ובכלל זאת פינוי מאות אלפי תושבים מבתיהם, הפסקת פעילותם של בתי עסק עקב הפינוי או עקב מהלך המלחמה וגיוס מאות אלפי מילואימניקים, חוללו שינויים ניכרים בצורכי הציבור ובשירותים הנדרשים מזרועות הביצוע של הממשלה בכל תחומי החיים. בתרשים הבא מוצגות דוגמאות לנושאים המרכיבים את התחום האזרחי במלחמה.

תרשים 1: דוגמאות לנושאים הנכללים בתחום האזרחי במלחמה



על פי המיזם "כל זכות" ואתר "GOV.IL", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הגידול הניכר בצורכי הציבור על פי מקורות המידע הממשלתיים

אפשר ללמוד על השינויים שחלו בצורכי הציבור לעניין קבלת שירותים ממשלתיים, מאז פרוץ המלחמה ובמהלך חודשיה הראשונים, מהשימוש שעשה הציבור במקורות מידע מרכזיים של הממשלה ומנתונים שריכוז משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, כמפורט להלן.

1. המיזם "כל זכות" (להלן - מיזם כל זכות): מיזם הממומן על ידי משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי ומופעל באמצעות חברת "כל זכות"³, המפעילה שני אתרים שעוסקים בזכויות ושירותים לציבור - אתר "כל זכות" ואתר "כל שירות" (להלן ביחד: "אתר כל זכות"). החל מפרוץ המלחמה, רוכזו באתר כל זכות, בפורטל ייעודי, הפניות למידע על זכויות הנוגעות לסיטואציות חיים רלוונטיות למלחמה כגון זכויות של משרתי ומשרתות במילואים, זכויות תושבים שפנו או התפנו מביתם, זכויות בתחום התעסוקה, וכן מידע על מכלול המענקים מטעם המדינה (להלן - פורטל החירום של כל זכות).

במהלך 12 השבועות הראשונים במלחמה (מ-8.10.23 עד 31.12.23), היו 13 מיליון צפיות באתר כל זכות, ו-3.7 מיליון מתוכן היו צפיות בפורטל החירום של כל זכות. מספר הצפיות באתר כל זכות בתקופה הזו היה גדול בכ-3.3 מיליון ממספר הצפיות בו באותה התקופה בשנה הקודמת (עלייה חדה של כ-35%). נתונים אלה מלמדים על גידול משמעותי בצורכי האוכלוסייה ובצורך נרחב של הציבור לקבל מידע הנוגע לזכויות, לאופן מיצוי הזכויות ולאופן קבלת המענים במציאות ששררה במדינה באותם שבועות.

בלוח להלן מפורט מספר הצפיות בארבעת תחומי התוכן המרכזיים בפורטל החירום של "כל זכות" מ-8.10.23 עד 31.12.23 (בסך הכול 85 ימים, 12 שבועות), ומספר הצפיות הממוצע ביום.

לוח 1: מספר הצפיות בפורטל החירום של כל זכות בארבעה תחומי תוכן מרכזיים, ומספר הצפיות הממוצע ביום, במשך 12 שבועות (מ-8.10.23 עד 31.12.23)

תחום התוכן	הנושאים המרכזיים בתחומי התוכן	מספר הצפיות (מעוגל לאלפים)	מספר הצפיות הממוצע ליום (מעוגל לאלפים)
תעסוקה וזכויות עובדים	שאלות ותשובות לעובדים ולמעסיקהם	290	3.4
	שאלות ותשובות לעצמאים	127	1.5
	מסלולי הפיצוי לעסקים	165	1.9
	דמי אבטלה וחופשה ללא תשלום	411	4.8
שירות מילואים	תשלום עבור שירות מילואים	250	2.9
	תגמול נוסף למשרתים במילואים	95	1.1
	זכויות למשרתים במילואים	39	0.5
נפגעי פעולות איבה	מידע וזכויות לנפגעי פעולות איבה	30	0.3
	מידע וזכויות למשפחות שכולות	13	0.1
תושבים שפוגו	מידע וזכויות למפונים	82	0.9
	מענק אכלוס והתארגנות	44	0.5

על פי דוח כל זכות, סיכום שנת 2023.

מהלוח עולה כי ב-12 השבועות הראשונים למלחמה 1.5 מיליון צפיות מ-3.7 מיליון צפיות בפורטל החירום של כל זכות היו בארבעה תחומים מרכזיים: כמעט מיליון צפיות (27% מ-7.3 מיליון צפיות) בתחום התעסוקה וזכויות העובדים; כ-380,000 צפיות (10% מ-3.7 מיליון צפיות) בתחום שירות המילואים; כ-126,000 (3% מ-7.3 מיליון צפיות) בתחום הפינוי מהיישובים; וכ-43,000 צפיות (1% מ-3.7 מיליון צפיות) היו בתחום הפגיעה מפעולות איבה.

הנושאים השכיחים שנצפו במהלך התקופה שלאחר פרוץ המלחמה לצורך קבלת השירותים מלמדים אף הם על הצרכים הציבוריים באותה עת: "מפונים", "שירותים למצב החירום", "דיוור ואירוח חירומי", "חוסן נפשי", "מיצוי זכויות", "סיוע כספי בחירום", "פעילויות הפוגה" ו"אנשי צבא וביטחון"⁴.

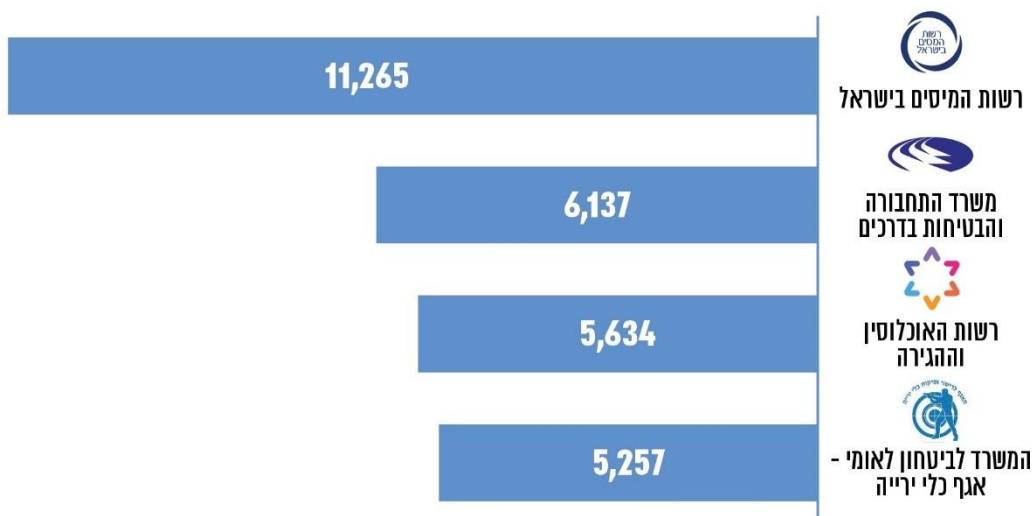
הפניות שהתקבלו בפורטל החירום של כל זכות שיקפו במידה רבה צרכים "חוצי תחומים" ו"חוצי משרדי ממשלה". לדוגמה, עובד ב"מפעל חיוני"⁵ שנדרש לעבוד במהלך המלחמה, והוא הורה יחיד לילד מתחת לגיל 14, המבקש לברר את זכויותיו כעובד ואת זכויותיו כהורה יחיד; פניות על תשלומי שכר לעובדים בבתי עסק השוכנים בסמוך לגבול הצפוני ולכן אינם פועלים; ותושבים מפונים שאיבדו את פרנסתם וזקוקים לסיוע בטיפולים רגשיים לבני המשפחה וכן לסיוע במימון ההוצאות השוטפות.

⁴ הצפיות האלה היו באתר "כל שירות" - הפועל בנפרד מאתר כל זכות ומיועד לאיתור שירותים של גופים ציבוריים ועמותות.

⁵ כל מפעל, או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה, ביטחון הציבור, הבטחת המשך הייצוא ולהספקת ומתן שירותים חיוניים למשק (מתוך אתר gov.il - <https://www.gov.il/he/pages/emergency-info>)

2. האתר הממשלתי gov.il : על הגידול הנרחב בצורכי האוכלוסייה ניתן ללמוד גם מנתוני הפנייה לאתר השירות הממשלתי gov.il. על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי, במהלך כשלושה חודשים, מ-7.10.23 עד 31.12.23, היו כ-79 מיליון צפיות בדפי האתר, ולעומת זאת בתקופה המקבילה בשנה הקודמת (מ-7.10.22 עד 31.12.22) - היו כ-64 מיליון צפיות. מספר הצפיות בתקופה המקבילה בשתי השנים גדל אפוא בכ-15 מיליון (גידול של 23%)⁶. בתרשים הבא מוצגים מספרי הצפיות (באלפים) בדפי האתר של ארבעת הגופים הממשלתיים (משרדי ממשלה ויחידות סמך שלהם) הנצפים ביותר במהלך שלושת החודשים הראשונים במלחמה (עד 31.12.23).

תרשים 2: מספר הצפיות (באלפים) בדפי האתר של ארבעת הגופים הממשלתיים הנצפים ביותר מכלל הצפיות באתר gov.il במהלך כשלושה חודשים (7.10.23 עד 31.12.23)



על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ארבעת הגופים הממשלתיים הנצפים ביותר במהלך שלושת החודשים הראשונים למלחמה היו רשות המיסים (כ-11 מיליוני צפיות, שהן 14% מכלל הצפיות), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (כ-6 מיליוני צפיות, שהן 8% מכלל הצפיות), רשות האוכלוסין וההגירה (כ-6 מיליוני צפיות, שהן 7% מכלל הצפיות) ואגף כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי (כ-5 מיליוני צפיות, שהן 7% מכלל הצפיות).

3. סיורי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור : החל מפרוץ המלחמה קיים מבקר המדינה סיורים באזורים שונים בארץ, בייחוד ביישובים בצפון הארץ ובדרומה. בסיורים העלה מבקר

⁶ אתר GOV.IL הוא אתר שהוקם ומנוהל על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, והוא מרכז שירותים ומידע מכלל משרדי הממשלה.

המדינה בין השאר כי חסר גורם ממשלתי שיתכלל את צורכי התושבים המפונים מול משרדי הממשלה; כי יש מחסור בגורמי מקצוע מטפלים בתחום הפסיכולוגי-רגשי מטעם הגופים הציבוריים ולכן טיפולים מתבססים על מערך מתנדבים; כי מפעלים חיוניים בתעשייה ובחקלאות סובלים ממחסור בכוח אדם על רקע איסור כניסת עובדים פלסטינים לארץ ועזיבת עובדים זרים.

על בסיס המידע שנאסף בסיורים אלה כתב מבקר המדינה לראש הממשלה ב-13.11.23 על פערים שעלו בנוגע לטיפול הממשלתי בעורף. מבקר המדינה כתב בין השאר כי ההיערכות הממשלתית לחירום אמורה הייתה להיות כוללת, מפורטת, מתורגלת ומוכנה להפעלה, וכי החודש הראשון של תקופת החירום אינו אמור להתאפיין בתהליך הדרגתי ואיטי של התארגנות ממשלתית, אלא בהפעלה מהירה של תוכניות ומערכים מוכנים. מבקר המדינה ציין כי המענה הממשלתי שניתן לעורף מחייב ניהול מתכלל ברמה הלאומית על ידי גורם ממשלתי בעל סמכויות ובעל יכולת לתת פתרונות לציבור; כי חסרים נציגי משרדי הממשלה במקומות שהייה של תושבים מפונים, ואף כי בחלוף הימים החסר צומצם, עדיין ניכר החסר בגורם מנהל שירכו את פעילות משרדי הממשלה בשטח ויתאם ביניהם; כי קיימים פערי מידע ברמה המדינתית בנוגע לטיפול בתושבים; וכי אין חדר מצב ממשלתי אזרחי לעורף המרכז נתונים באופן מערכתי. מבקר המדינה הוסיף כי ראשי רשויות מקומיות דיווחו שהם נדרשים להשיב על בקשות חוזרות ונשנות של משרדי ממשלה שונים להמציא להם נתונים לצורך מיפוי צורכי התושבים, וכי לצד נושאים המטופלים בד בבד על ידי כמה גורמים ממשלתיים, יש נושאים אחרים אשר "נופלים בין הכסאות".

ממכתב מבקר המדינה עולה כי באותה עת, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, עדיין לא יושמה תוכנית לסיוע כלכלי לציבור, וזאת בתקופה שבה מאות אלפי תושבים פנו או התפנו מיוזמתם מבתיים; בהיעדר תוכנית ממשלתית לסיוע כלכלי נזקקו תושבים רבים שפנו או התפנו מבתיים לגיוס תרומות לצורכי קיום יום-יומי, ורבים מהם הפכו למעשה לאוכלוסייה נזקקת; הועלו פערים בנוגע לטיפול בתושבים מפונים במקומות שהייתם, כגון לגבי ההתאמות הנדרשות עבור אנשים עם צרכים מיוחדים ומענה לבני הגיל השלישי; פעילות מערכת החינוך ביישובים שאינם מפונים הייתה לא סדירה באותה עת; הועלו פערי מיגון ביישובים בצפון ובדרום, וכמו כן - בבתי חולים באשקלון ובבאר שבע; מסירת המידע לציבור בדבר פעולות הממשלה לטיפול בעורף הייתה לא סדירה ולא סדורה.

המענה הממשלתי לעורף מחייב ניהול-על ברמה הלאומית על ידי גורם ממשלתי בעל סמכות ואחריות לתכלל את פעילות הגופים הממשלתיים בתחומים האזרחיים. ממכתבו של מבקר המדינה עלה, בין היתר, כי חסרים נציגי משרדי הממשלה במקומות שהייה של תושבים מפונים, ואף כי בחלוף הימים החסר צומצם, עדיין ניכר החסר בגורם מנהל שירכו את פעילות משרדי הממשלה בשטח, יתאם ביניהם ויהיה בעל סמכות ומשאבים למתן פתרונות לסוגיות השונות העולות מהציבור; כי קיימים פערי מידע ברמה המדינתית בנוגע לטיפול בתושבים וכי אין חדר מצב ממשלתי אזרחי לעורף המרכז נתונים באופן מערכתי.

4. נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה: נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה מבררת תלונות של תושבים שראו את עצמם נפגעים מפעולות רשויות השלטון. דוח שפרסם משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הציג נתונים על פניות הציבור במהלך חודש וחצי

מתחילת המלחמה⁷. על פי הדוח, התקבלו במהלך התקופה הזו 1,329 פניות⁸, והן עסקו בעיקר בנושאים האלה: השירות לציבור (מוקדי השירות וטיפול בפניות) - 182 פניות (14%); מענקים ותשלומים לנפגעים (מס רכוש וקרן פיצויים, מענקים מיוחדים בשל פינוי התושבים מיישובי הדרום והצפון, נפגעי פעולות איבה ותגמולי מילואים) - 181 פניות (14%); חינוך והשכלה - 156 פניות (12%); הגנת העורף - 136 פניות (10%); טיפול במפונים ופינוי אוכלוסייה בשעת חירום - 107 פניות (8%); חופש התנועה (מחסומים) - 93 פניות (7%); נושאי רווחה - 64 פניות (5%); נושאי בריאות - 42 פניות (3%); ונושאים נוספים - 368 פניות (28%).

הפניות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור שיקפו בחלקן צרכים "חוצי תחומים" ו"חוצי משרדי ממשלה". לדוגמה, תושב המוכר כנכה צה"ל עקב פוסט-טראומה, אשר בסמוך לביתו נפלה רקטה והוא עזב את מקום מגוריו, אך הוא ובן משפחתו המשמש מלווה קבוע לא היו זכאים למימון הפינוי בידי המדינה; תושבים שבתיהם נפגעו עקב ירי ונזקקו לטיפול משולב של המוסד לביטוח לאומי ושל רשות המיסים (מס רכוש).

5. **ר ח"ל**: בבדיקה שערכה רשות החירות הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל) בבתי מלון ששימשו מרכזי שהייה למפונים⁹ בדצמבר 2023 לצורך הערכת רמת השירות שגופים ממשלתיים העניקו לתושבים מפונים, הועלה כי באותה עת נדרש שיפור ברמת השירות בתחומים כגון תחום החינוך לשלביו, לרבות הגיל הרך; פעילות הלמידה בבתי המלון; המענה לאוכלוסיית הגיל השלישי; והשירות של משרד התיירות לטיפול בפניות מפונים.

המוקדים הטלפוניים של הגופים הממשלתיים

גוף ממשלתי המעניק שירותים לציבור מתוך ראיית הצרכים של מקבלי השירות ומתאים את השירותים לצורכיהם מחזק את הקשר בין הציבור לממשלה ואת אמון הציבור בממשלה. מערך הדיגיטל הלאומי הגדיר ארבעה ערכי שירות מנחים שלפיהם נמדדת איכות שירותי הממשלה: פשוטים; נגישים; אישיים; ויוזמים.

לצד איכות השירות עצמו, נודעת חשיבות לאופן שבו המידע על השירות מוגש לציבור. על החשיבות הנודעת לעצם הנגשת המידע לציבור אפשר ללמוד מדוח שפרסם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ב-19.12.23, אשר גובש גם על בסיס פניות הציבור במהלך חודש וחצי לאחר פרוץ המלחמה. בדוח עלה כי 40% מהפניות של הציבור נענו בדרך של מתן מידע על שירותים שהפונים זכאים להם ומסירת מידע על אודות חוקים או החלטות ממשלה רלוונטיים למצב החירום. יוצא כי קרוב למחצית מפניות הציבור האמורות נועדו לצורך קבלת מידע על שירותים מבוקשים ואינן נוגעות לשירות שניתן.

⁷ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, **דוח ביקורת מיוחד - תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל"** (2023) (להלן - דוח מיוחד). בדוח נכללו תלונות מהתקופה 7.10.23 - 19.11.23.

⁸ לעניין דוח זה - "פנייה" משמעה יצירת קשר עם נציבות תלונות הציבור ובכלל זה הגשת בקשה לקבלת מידע או הגשת תלונה על גוף ציבורי (מתוך דוח מיוחד, עמ' 13).

⁹ הבודקים מטעם רח"ל תודרכו להעביר את השאלון לנציג הקהילה של היישוב המפונה, והנציג השיב עליו.

עוד עלה בדוח האמור כי בסמוך לאירועי 7.10.23 הוקמו מוקדים טלפוניים שונים לסיוע, חלקם של משרדי הממשלה ורשויות שלטון שונות וחלקם של ארגונים מהמגזר השלישי, וכי כבר בתחילת המלחמה ניכר היה שחסר גורם מתכלל שאליו ניתן לפנות ולקבל סיוע ומידע בכלל התחומים השונים, וחסרונו של גורם כאמור פגע בשירות לציבור של מוקדים אלה.

על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי, 62% ממקבלי כלל השירותים הממשלתיים בשנת 2022 קיבלו את השירות באמצעות אתר המרשתת (אינטרנט) של היחידה הממשלתית, ו-38% ממקבלי השירותים קיבלו את השירות באמצעות ערוץ שירות טלפוני. באותה שנה רמת שביעות הרצון של הציבור מהשירות הממשלתי הייתה בינונית - נמוכה¹⁰, בין השאר כיוון שהשירות נפגע מחוסר תיאום בין גופים ממשלתיים שונים. תיאום בין גופים ממשלתיים המעניקים שירות לציבור חיוני אפוא לצורך השגת רמה גבוהה של שביעות רצון הציבור.

1. **מיפוי השירות של המוקדים הטלפוניים:** על רקע החשיבות הנודעת כאמור לאופן מסירת המידע לציבור על השירותים הממשלתיים, ועל רקע הצורך בתיאום בין גופים ממשלתיים המעניקים שירותים לציבור, משרד מבקר המדינה בדק אילו מוקדי חירום טלפוניים למסירת מידע לציבור הפעילו משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלהם וכן המוסד לביטוח לאומי שהוא תאגיד הפועל לפי חוק (להלן בפרק זה - גופים ממשלתיים) לאחר פרוץ המלחמה. הבדיקה נערכה באפריל 2024, על סמך פרסום המוקדים באתר המרשתת הממשלתי gov.il, וממצאיה מפורטים בתרשים הבא. מספר המוקדים הטלפוניים שהגוף הפעיל מצוין בסוגריים.

תרשים 3 : גופים ממשלתיים שהפעילו מוקדי חירום טלפוניים - מספר מוקדי החירום של כל גוף
(נכון לאפריל 2024)¹¹

1 משרד החינוך	2 המשרד לביטחון לאומי	1 משרד החוץ	2 משרד הבריאות
1 משרד התחבורה	1 משרד העלייה והקליטה	3 משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי	1 משרד הפנים
2 משרד התיירות	2 המשרד לעויון חברתי וקידום מעמד האישה	1 משרד הרווחה והביטחון החברתי	2 משרד הכלכלה והתעשייה
1 משרד החקלאות ופיתוח הכפר	1 משרד התרבות והספורט	1 משרד התקשורת	1 המשרד להגנת הסביבה
1 משרד ירושלים ומסורת ישראל	3 משרד המשפטים	3 המשרד לשירותי דת	1 משרד העבודה
2 רשות המיסים	2 רשות האוכלוסין וההגירה	1 מערך הדיגיטל הלאומי	2 משרד הביטחון
1 רשות שוק ההון	2 רשות האכיפה והגבייה	2 המוסד לביטוח לאומי	1 הרשות לזכויות ניצולי שואה
1 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	1 מינהל התכנון	1 משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	1 משרד הבינוי והשיכון
			1 המשרד לקידום מעמד האישה

על פי האתר הממשלתי GOV.IL.

על פי החלטת הממשלה 1316 (21.1.24), שטחי הפעולה של המשרד לקידום מעמד האישה הועברו למשרד לשוויון חברתי.

מהתרשים עולה כי 33 גופים ממשלתיים¹² הפעילו 48 מוקדי חירום טלפוניים במהלך המלחמה: 21 מהגופים הפעילו מוקד אחד¹³; תשעה גופים הפעילו שני מוקדים טלפוניים¹⁴; ושלושה גופים הפעילו שלושה מוקדים טלפוניים¹⁵.

משרד מבקר המדינה ערך מיפוי של הנושאים שבהם עסקו 48 מוקדי החירום הממשלתיים שפעלו במהלך המלחמה. בתרשים הבא מוצגים נושאים שבהם עסק יותר מגוף ממשלתי אחד.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לא נכללה ברשימה זו.

משרד החוץ, משרד החינוך, משרד הפנים, הרשות לזכויות ניצולי שואה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד להגנת הסביבה, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, משרד התרבות והספורט, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד העבודה, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, משרד הבינוי והשיכון, מינהל התכנון, רשות האכיפה והגבייה; הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן; משרד ירושלים ומסורת ישראל ומשרד העלייה והקליטה.

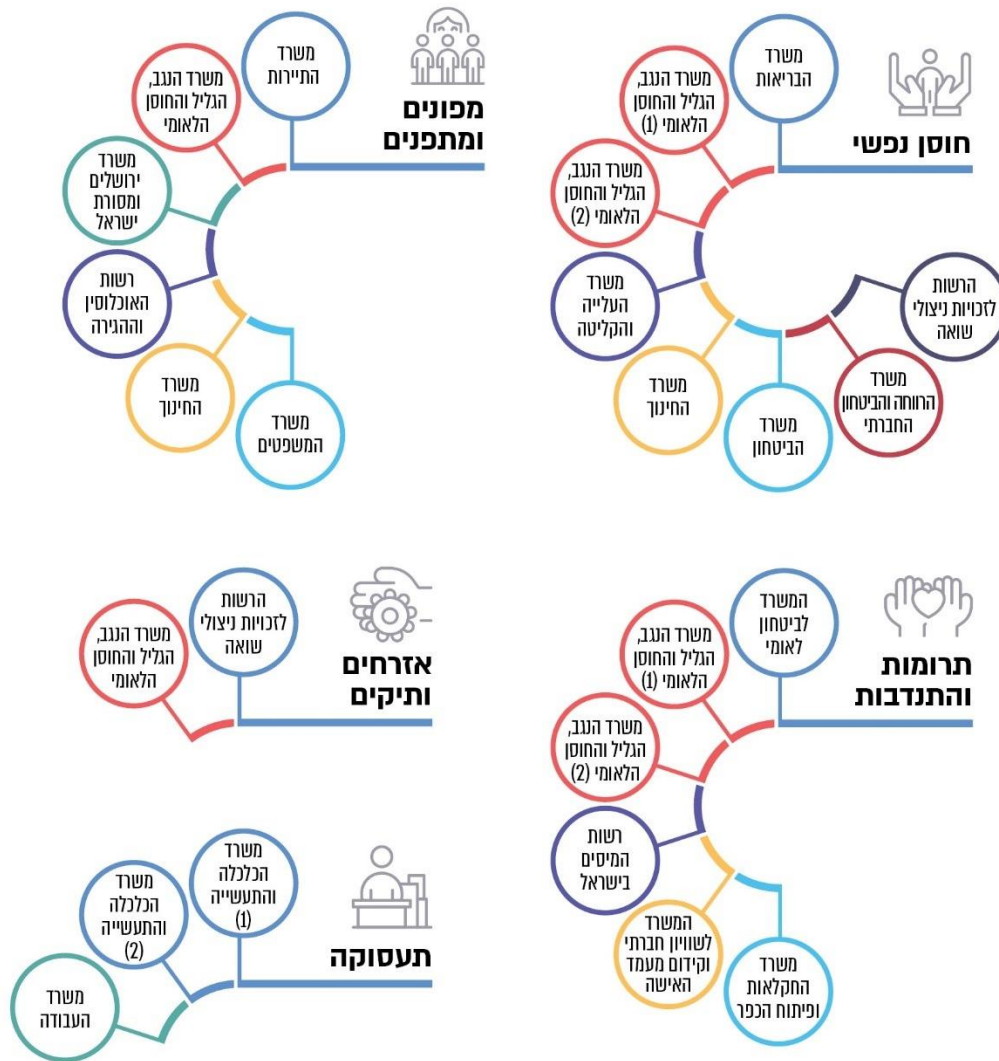
משרד הבריאות הפעיל מוקד שירות טלפוני ומפנה למוקדי מרכזי חוסן לסיוע רגשי (מוקדי המרכזים הוגדרו כמוקד אחד); **משרד הביטחון** הפעיל מוקד שירות לפצועי מלחמת חרבות ברזל ומוקד לתמיכה וסיוע לנכי צה"ל, כוחות הביטחון ומשורחריים; **המשרד לביטחון לאומי** הפעיל מוקד לרישוי כלי ירייה ומוקד גיוס למתנדבים; **רשות האוכלוסין וההגירה** הפעילה מוקד חירום לתושבים שפונו מבתיהם ומוקד פניות לעובדים זרים; **רשות המיסים** הפעילה מוקד קרן פיצויים לנזקים ומוקד תרומות לאוכלוסייה אזרחית; **המוסד לביטוח לאומי** הפעיל קו חירום לסיוע לפצועים ומשפחות שכולות ומוקד טלפוני בנושאים שונים, לרבות בנושא תשלומים למשרתי מילואים; **המשרד לשוויון חברתי** הפעיל מוקד חירום לחברה הערבית ומוקד ארצי להתנדבות; **משרד התיירות** הפעיל קו חירום לתיירים וחמ"ל לניהול מערך הקליטה של המפונים; **משרד הכלכלה והתעשייה** הפעיל מוקד כוח אדם למעסיקים ומוקד סיוע לבעלי עסקים ומפעלים;

משרד המשפטים הפעיל מוקד חירום להענקת ייצוג משפטי למשפחות נרצחים, חטופים ונעדרים בגין מתקפת הטרור; מוקד חירום של רשם הירושות למשפחות החללים והנרצחים במלחמה ומוקד הכוונה משפטית לכלל תושבי המדינה בנושאים הקשורים למצב הביטחוני; **המשרד לשירותי דת** הקים מוקד חירום; מוקד קבורה ומוקד אר"ן - אירוע רב-נפגעים; **משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי** הקים שלושה מוקדים, אחד מהם לאזרחים ותיקים.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

תרשים 4: מוקדי חירום טלפוניים שהפעילו גופים ממשלתיים במהלך המלחמה, בחלוקה לנושאים



על פי האתר gov.il (משרדי הממשלה ופורטל "חרבות ברזל"), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בנושאים האלה עסקו שני מוקדי חירום טלפוניים ממשלתיים לפחות: חוסן נפשי; תרומות והתנדבות; מפונים ומתכנים; תעסוקה; ואזרחים ותיקים.

א. נושא החוסן הנפשי: מהתרשים עולה כי שבעה גופים ממשלתיים הפעילו שמונה מוקדים טלפוניים שבהם ניתן מידע או סיוע בתחום החוסן הנפשי: משרד הבריאות הפנה למוקדי "מרכזי חוסן" לסיוע רגשי¹⁶; משרד החינוך הפעיל מוקד טלפוני לתמיכה רגשית בצוותי חינוך, בתלמידים ובהורים, ולסיוע לנפגעים מקרב קבוצות אלה; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי הפעיל שני מוקדים - האחד הוא מוקד סיוע לאזרחים ותיקים בנושאי חירום, תמיכה נפשית וצרכים חיוניים נוספים, והשני עסק בין היתר ב"סיוע נפשי לכל דורש"¹⁷; הרשות לזכויות ניצולי השואה במשרד רה"ם הקימה מוקד שנועד, בין היתר, לסייע לניצולי שואה בתחום הנפשי; משרד העלייה והקליטה הפעיל מוקד שעסק, בין היתר, במתן מענה ותמיכה רגשית מקצועית לעולים חדשים; משרד הרווחה והביטחון החברתי הפעיל מוקד תמיכה לתושבי הדרום; משרד הביטחון הפעיל מוקד לתמיכה רגשית, סיוע והכוונה לנכי צה"ל, לכוחות הביטחון ולמשוחררים משירות צבאי המתמודדים עם פוסט-טראומה.

ב-8.10.23 פרסמה הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד רה"ם כי הוקם קו חירום לניצולי שואה, שנועד להעניק להם את השירותים הנדרשים בתחום הטיפול הרפואי, הנפשי, החברתי ושאר צרכים הנובעים מהמלחמה. ב-19.10.23 פרסם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי כי הוקם קו סיוע חירום לאזרחים ותיקים, שנועד לתת מענה בנושאי חירום, תמיכה נפשית וצרכים חיוניים נוספים.

ב. סיוע למפונים ולמתפנים: מהתרשים עולה כי שישה גופים ממשלתיים הפעילו מוקדים לסיוע למפונים ולמתפנים: משרד התיירות הפעיל מוקד לצורך ניהול מערך הקליטה של המפונים; רשות האוכלוסין וההגירה, המופקדת בין השאר על הנפקת מסמכים רשמיים, כגון תעודות זהות, הפעילה מוקד לתושבים שפנו מביתם; משרד החינוך הפעיל מוקד שעסק בין היתר בקליטת תלמידים במרכזי פינוי; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי הפעיל מוקד חירום שעסק, בין היתר, בסיוע למשפחות מפונות; משרד ירושלים ומסורת ישראל הפעיל מוקד סיוע למפוני המלחמה המתאכסנים בבתי המלון בירושלים; ומשרד המשפטים הפעיל מוקד הכוונה משפטית בנושאים הקשורים למצב הביטחוני שקהל היעד העיקרי שלו היה מפוני המלחמה.

ג. תרומות והתנדבות: מהתרשים עולה כי חמישה גופים ממשלתיים הפעילו שישה מוקדים בתחום התרומות וההתנדבות: המשרד לביטחון לאומי הפעיל מוקד גיוס מתנדבים למשטרה; המשרד לשוויון חברתי הפעיל מוקד להתנדבות; משרד החקלאות הפעיל מוקד שעסק, בין היתר, בהתנדבות לעבודות חקלאות ולייצור מזון; רשות המיסים הפעילה מוקד לתרומות של ציוד לאוכלוסייה אזרחית; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי הפעיל שני מוקדים שונים שעסקו בין היתר באיסוף ציוד לתרומות ובהספקת מזון.

¹⁶ משרד הבריאות מפעיל ומתקצב את מרכזי החוסן (המפעילים את המוקדים), על פי החלטת הממשלה 1233, "הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2024" (7.1.24); החלטת הממשלה 1817, "הפעלת מרכזי החוסן בשנת 2023" (14.8.23); החלטת הממשלה 1279, "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" (23.3.24); החלטת הממשלה 907, "המשך הפעלת מרכזי החוסן ביהודה ושומרון" (2.1.22).

¹⁷ לשני המוקדים מספרי טלפון שונים.

ד. **סיוע לנפגעים**: מהתרשים עולה כי לצד משרד הבריאות, שהפעיל מוקד הפועל דרך קבע בתחום שירותי הבריאות, הפעיל משרד החינוך מוקד פניות שעסק, בין היתר, בסיוע לצוותי החינוך, לילדים ולהורים נפגעים; ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי הפעיל מוקד לצורך סיוע למשפחות נפגעים.

ה. **סיוע לנשים**: המשרד לקידום מעמד האישה הפעיל מוקד חירום ייעודי לנשים, שמטרתו מתן מענה ראשוני על הצרכים הייחודיים של נשים על רקע המלחמה. על פי אתר המשרד, לא הוגדרו התחומים שבהם המוקד עסק, ולכאורה הוא עסק בתחומי סיוע שניתנים במוקדים אחרים, כגון שירותי בריאות, חוסן נפשי וסיוע לתושבות שפונו או התפנו מביתן. בפברואר 2024 חדל המשרד לקידום מעמד האישה לפעול, ושטחי פעולתו הועברו לאחריות המשרד לשוויון חברתי¹⁸.

ו. **תעסוקה**: מהתרשים עולה כי משרד הכלכלה והתעשייה הפעיל מוקדים לרשות המעסיקים; ומשרד העבודה הפעיל מוקד לרשות העובדים במשק, אשר עסק בזכויות העובדים.

המיפוי שערך משרד מבקר המדינה לגבי 48 המוקדים הטלפוניים שהפעילו 33 הגופים הממשלתיים לאחר פרוץ המלחמה העלה כי מוקדים טלפוניים של משרדי ממשלה שונים העניקו מידע ושירות באותם נושאים, בייחוד בתחום הסיוע הנפשי, במתן סיוע לתושבים שפונו או התפנו מבתיהם, בגיוס מתנדבים ותרומות ובסיוע לנשים. זאת, ללא מוקד מידע אחד וללא תיאום במתן השירות הממשלתי לאזרח.

משרד רה"ם פירט בהתייחסותו לממצאי הביקורת את האתגרים העומדים לפני הציבור בבואו לקבל שירות, בשעה שזרועות הממשלה מפעילות עשרות מוקדים טלפוניים, לדוגמה: המענה הממשלתי מפוצל בין מספר רב של מוקדים כאשר בפועל אנשים שנפגעו במלחמה זקוקים לסיוע רב-תחומי; המענה המפוצל עלול ליצור "טרטור" של הפונה בין כמה מוקדים; חסרים ממשקים מקצועיים בין מוקדים באופן שיטיב ויפשט את ה"מסע" של הפונה בין המוקדים.

משרד רה"ם ציין בהתייחסותו כי הוא בחן באמצעות אגף ממשל וחברה במטה מנכ"ל המשרד, בשבועות הראשונים של המלחמה, את האפשרות להקים מוקד ממשלתי אחד ייעודי לטיפול במצב החירום או באוכלוסיות הנפגעות, אך החליט שלא לקדם את הקמתו באותה עת.

מהתייחסות משרד רה"ם לממצאי הביקורת עולה כי במסגרת העיסוק של משרד רה"ם באפשרות להפעיל מוקד טלפוני אחד, ונוכח המורכבויות הטכניות והמקצועיות הכרוכות בכך, המשרד סבר כי אין היתכנות לקדם תהליכי עומק בין-משרדיים הנדרשים לצורך הקמת מוקד אחד, תוך כדי פעילות עצימה במצב החירום. הנושא אף נדון בהמשך שוב, ועם זאת, לא התקבלה החלטה בנושא.

בהתייחסויות של כמה מהגופים המבוקרים לממצאי הביקורת הם העלו הסתייגויות מהפעלת מוקד ממשלתי אחד: משטרת ישראל השיבה כי פניות למוקד משטרתי נענו בהפניה למוקדים של

על פי החלטת הממשלה 1316 (21.2.24) הועברו שטחי הפעולה והסמכויות של המשרד לקידום מעמד האישה למשרד לשוויון חברתי.

גופים ממשלתיים אחרים, וכי קיים קושי בקיום מוקד אחד לנוכח העובדה שמתן מענה מקצועי בתחומים שונים מחייב מומחיות בכל אחד מהם; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה השיב כי הקמת מוקד אחד לחירום תנציח בעיות של אוכלוסיות פגיעות הזקוקות למענה מותאם; הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן השיבה כי הקמת מוקד אחד עשויה לפגוע באפשרות לתת מענה מקצועי ומדויק על שאלות. כמו כן, משרד החינוך השיב כי מוקד משרד החינוך נתן מענה בנושאים ייחודיים למערכת החינוך שאינם זהים לנושאים שבעניינם ניתן שירות במוקדים ממשלתיים אחרים. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי אין היתכנות טכנולוגית ותשתיתית או היגיון מקצועי וניהולי באיחוד מוקדים טלפוניים עצמאיים של משרדי ממשלה שונים בשעת חירום, וכי יש לטפל בנושא באמצעות הפעלת מוקד אשר יספק מידע כללי לציבור וינתב את הציבור למוקדים הממשלתיים הרלוונטיים.

מערך הדיגיטל הלאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי מערך הדיגיטל מפעיל מוקד מענה ממשלתי בחמש שפות (בטלפון, בדוא"ל ובצ'אט), אשר מכווין ומדריך בפנייה לגופי הממשלה השונים, תוך עידוד שימוש בערוץ דיגיטלי, וכן את אתר "כל זכות" ו"מנוע זכויות לאומי" המהווה מחשבון זכויות משוכלל, אשר מופעלים בשגרה.

ריבוי מוקדים טלפוניים, לדוגמה בתחום הסיוע הנפשי והשירות למפונים ולמתפנים, פערי מידע בנוגע לטיפול בתושבים והחסר בנתונים מערכתיים אשר עלו בסיורי מבקר המדינה בתחילת המלחמה, וכן ריבוי פניות ציבור לצורך קבלת מידע על שירותים שהפונים זכאים להם, כפי שעלה בנציבות תלונות הציבור, במיזם "כל זכות" ובאתר הממשלה gov.il, מלמדים על הקושי של הציבור לקבל שירות יעיל ואפקטיבי מגופי הממשלה. ממצאים אלה אף מעלים חשש כי מיצוי זכויות של תושבים הצריך פניות לגורמים שונים ורבים, ובכך הערים קשיים בירוקרטיים על קבלת מענה ושירות. ריבוי מוקדים אף פותח פתח לתשובות סותרות בין גופים ולהעברת הפונה מגוף לגוף, לצורך קבלת מידע או שירות.

מתן שירותים דיגיטליים לתושבים חשוב בעת שגרה, ואף יותר בעת חירום. העברת מידע בין גופים ציבוריים היא ציר מרכזי בהתנהלות הממשלה והשירות הציבורי באירועי חירום. בשנת 2016 החליטה הממשלה¹⁹ לאמץ "מדיניות פעם אחת" במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשם שיפור השירות הממשלתי הניתן לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל עליו. על פי ההחלטה, חלה חובה על משרדי הממשלה להעביר ביניהם מידע הנדרש לצורך שיפור השירות לציבור בהתאם למגבלות ולהוראות שנקבעו באותה החלטה ועל פי דין. בדוח מבקר המדינה עלה כי בחלוף שמונה שנים מהחלטת הממשלה הראשונה בנושא זה, התוכנית הממשלית עדיין לא עלתה על מסילת יישום ממשית והשלמת התהליך בכללותו אינו נראה באופק של השנים הקרובות.

כאמור על פי דוח נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, היעדר תיאום במתן השירות הממשלתי פגע באיכות השירות לציבור. לנוכח זאת, ובהינתן החלטת הממשלה מ-2016 לאמץ

ממשלת ישראל, החלטה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

"מדיניות פעם אחת" לצורך שיפור השירות לציבור והפחתת הנטל הביורוקרטי עליו, מומלץ כי משרד רה"ם, בהתייעצות עם מערך הדיגיטל הלאומי יפעל להקמת מוקד מידע אחוד של הגופים הממשלתיים; יקבע מי אחראי להקמתו ולהפעלתו; יקבע את מתכונת ההפעלה של המוקד (למשל מתכונת של אבחון הפנייה, ניתוב ותיאום המענים לפונה); ויגבש אמצעי המעודד מיצוי זכויות כגון "מחשבון זכויות". כל זאת, גם בשעת חירום.

2. יומיים אחרי פרוץ המלחמה, ב-9.10.23, העלה מערך הדיגיטל הלאומי, בעקבות פנייה של חברות עסקיות, כי יש צורך בהקמת אתר שירכוז עבור נפגעי המלחמה את המידע הנוגע לזכויותיהם, באופן מותאם אישית, כדי להקל ככל הניתן את תהליך מיצוי הזכויות. מערך הדיגיטל בדק את האפשרות להשתמש לצורך הזה במערכת קיימת - "מנוע הזכויות הלאומי", אך מצא כי מערכת זו אינה מתאימה בשל שינויי החקיקה התכופים בנסיבות אירועי המלחמה, המצריכים מערכת גמישה ודינמית. בשיתוף פעולה בין מערך הדיגיטל הלאומי לבין חברות עסקיות הועלה לאוויר ב-19.11.23, כשישה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, האתר "כיוונים", אשר נועד לתת מידע לתושבים שנפגעו במהלך המלחמה - מי ששכלו בן משפחה או שכן משפחתם נחטף, מי שנפגעו פיזית או נפשית, מי שרכושם נפגע או שפגוע מבייתם, חטופים ששוחררו וכן משרתי מילואים. השירות באתר ניתן באופן הזה: מוצגות למשתמש כמה שאלות, כגון בנוגע לפגיעה ברכושו הפרטי או לפגיעה פיזית או נפשית; לאחר מענה על השאלות מוצגת למשתמש רשימת זכויות על פי תשובותיו, וכן פירוט הפעולות לצורך מימושן. על פי מערך הדיגיטל הלאומי, רשימת הזכויות והפעולות למימושן מבוססות על פרטים ונתונים של הגופים האלה: משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המשפטים, רשות המיסים, משרד החוץ, משרד העבודה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד התיירות, המוסד לביטוח לאומי, רשויות מקומיות, חברת החשמל לישראל, בנק ישראל ובנקים מסחריים. נכון למאי 2024, עלות הקמת האתר הסתכמה בכ-93,000 ש"ח, מהם 50,000 ש"ח (לא כולל מע"ם) במימון חברות עסקיות ו-43,000 ש"ח (לא כולל מע"ם) במימון מערך הדיגיטל. נכון לאפריל 2024, כ-140,000 משתמשים השתמשו באתר.

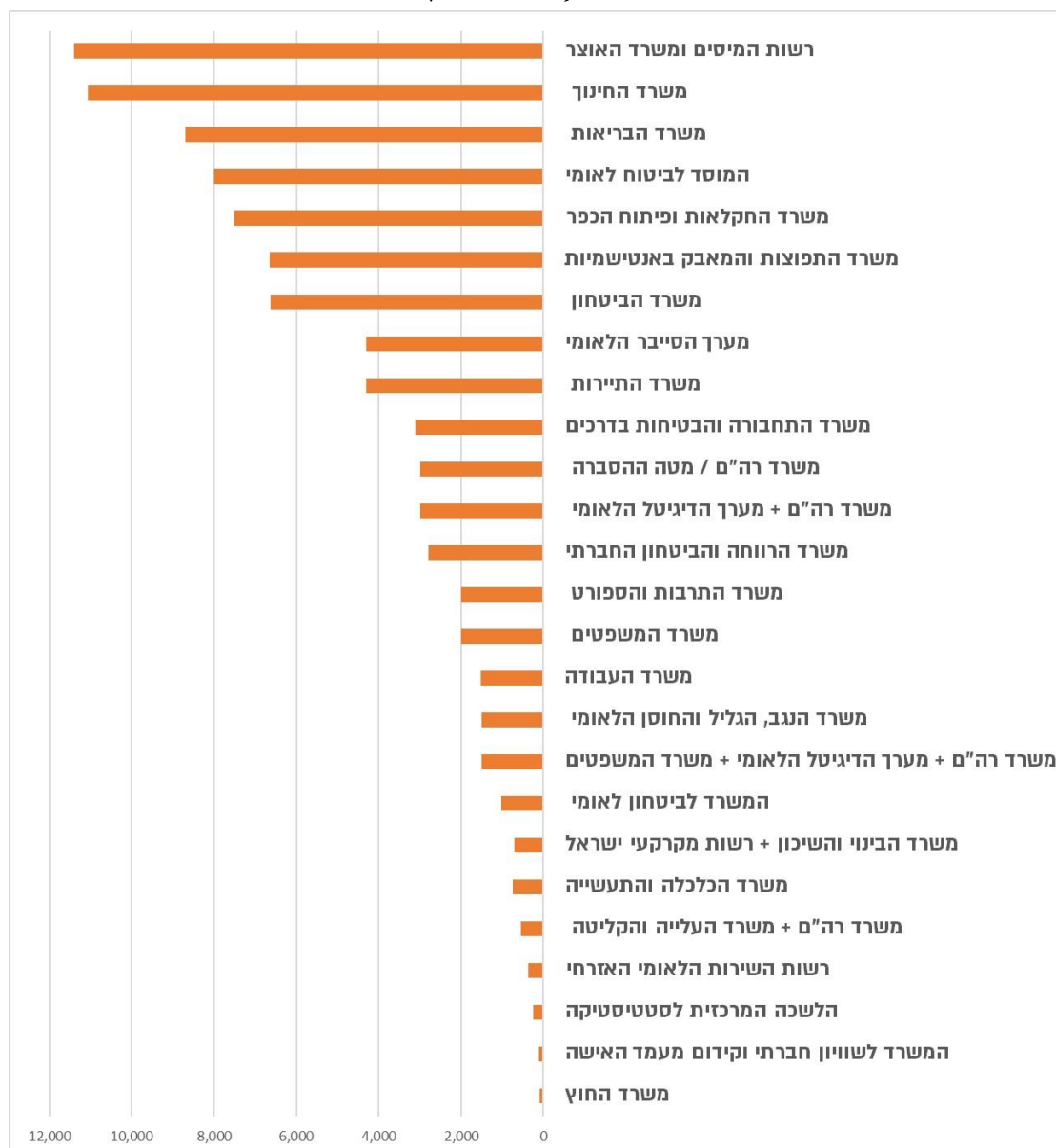
3. **הוצאות היחידות הממשלתיות עבור קמפיינים ציבוריים:** גופים ממשלתיים המבקשים לקיים קמפיין פרסומי נדרשים לבצע זאת באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ם) - יחידה ממשלתית במשרד רה"ם, אשר מספקת שירותי פרסום והפקה לגופים ממשלתיים וציבוריים. במהלך המלחמה, בייחוד במהלך חודשיה הראשונים, קיימו גופים ממשלתיים קמפיינים שעסקו בפעילותם ובשירותים שהם מספקים לציבור בתקופת המלחמה.

משרד מבקר המדינה בדק את עלות ההתקשרויות של הגופים הממשלתיים עם לפ"ם לצורך ביצוע קמפיינים על פעילותם בארץ ועל השירותים שהם מספקים לציבור בתקופת המלחמה, בין השאר לצורך פרסום דבר קיומם של המוקדים. חלק מהקמפיינים משותפים לכמה גופים, ולכן נכללים בניתוח זה גם שני גופים ציבוריים שאינם ממשלתיים, והם ייחשבו לצורך ניתוח זה כגופים ממשלתיים²⁰. בתרשים להלן מוצגים נתונים על עלות ההתקשרויות של 27 הגופים הממשלתיים לביצוע קמפיינים בארץ במהלך ארבעה חודשים, מפרוץ המלחמה ועד 7.2.24.

אלול התשפ"ה ■ ספטמבר 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

תרשים 5: עלות ההתקשרויות של הגופים הממשלתיים לביצוע קמפיינים בנושא פעילותם, 7.10.23 - 7.2.24 (באלפי ש"ח)²¹



על פי נתוני לפ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במהלך ארבעת החודשים הראשונים למלחמה 27 גופים ממשלתיים התקשרו עם לפ"ם לצורך ביצוע כ-80 קמפיינים לציבור, על רקע מלחמת חרבות ברזל, וכי עלות ההתקשרויות האלה הסתכמה בכ-93 מיליון ש"ח. עלות ההתקשרויות הגבוהה ביותר הייתה של רשות המיסים, אשר התקשרה עם לפ"ם בעלות כוללת של כ-11.5 מיליון ש"ח (חלקה לצורך ביצוע קמפיין משותף עם משרד האוצר)²², בין היתר לצורך פרסום הנוגע לנזקי רכוש ולמתווה פיצויים לעסקים; עלות ההתקשרות של משרד החינוך הסתכמה בכ-11 מיליון ש"ח, בין היתר לצורך פרסום מידע הסברתי על לימודים בעת מלחמה, קמפיין לגיוס מורים להוראה במוסדות חינוך שהוקמו עבור תושבים מפונים ולצורך "סיוע לנזקקים"; עלות ההתקשרויות של משרד הבריאות הסתכמה בכ-9 מיליון ש"ח, בין היתר לצורך פרסום מידע על סיוע נפשי בזמן אזהקה והתמודדות עם חרדה; המוסד לביטוח לאומי התקשר עם לפ"ם בעלות כוללת של כ-8 מיליון ש"ח לצורך ביצוע קמפיינים שעסקו, בין היתר, בזכויות לנפגעי פעולות האיבה ובקו חירום לתמיכה עבור פצועים ומשפחות ההרוגים.

רק באמצע נובמבר 2023, על רקע דיון ממשלה שבו עלה נושא הקמפיינים של הגופים הממשלתיים, עלה בפורום הסברה של דוברי משרדי הממשלה כי הוחלט לצמצם את הקמפיינים הפרטניים מטעם הגופים הממשלתיים ולעבור ל"קמפיינים אחודים ורוחביים".

המוסד לביטוח לאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי הקמפיינים שפירסם לציבור היו נחוצים כדי להכווין מאות אלפי זכאים לסיוע בדבר זכויותיהם ולהנגשת הזכויות.

לנוכח הנתונים בדבר ריבוי קמפיינים ממשלתיים ועלותם, מומלץ כי מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם יבחן את אפקטיביות הקמפיינים של משרדי הממשלה השונים בעיתות חירום אל מול קמפיין ממשלתי אחוד, וכי הוא יפעל בהתאם לממצאי הבחינה.



אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה הובילו לעלייה ניכרת בצורך הציבורי לקבל מידע הנוגע לשירותים שמעניקות הממשלה וזרועותיה ולמיצוי זכויות של קבוצות שונות באוכלוסייה, כגון תושבים שפוננו או התפנו מביתם וכן המשרתים והמשרתות במילואים. הצרכים שעלו מפניות הציבור היו בחלקם "חוצי תחומים" ו"חוצי משרדי ממשלה", והגופים הממשלתיים נדרשו לתת מענה ולסייע במיצוי הזכויות, תוך סינרגייה בין משרדי הממשלה וצמצום הנטל הבירוקרטי הכרוך בקבלת המידע ובמימוש הזכויות.

יש לראות בחיוב את המאמצים של גופים ממשלתיים להקים מוקדי מידע עבור הציבור, כדי לשפר את הנגשת המידע לתושבים על השירותים המוצעים להם. עם זאת, הביקורת העלתה כי לצורך מסירת מידע לציבור, גופים ממשלתיים הפעילו במהלך המלחמה עשרות מוקדי חירום טלפוניים, לעיתים תוך כפילות ביניהם כיוון שמוקדים שונים עסקו באותם נושאים. ריבוי המוקדים התבטא גם בריבוי של קמפיינים

²¹ בחלק מהקמפיינים היו שותפים כמה גופים ממשלתיים. התרשים אינו כולל התקשרויות לצורכי פרסום שוטף וקמפיינים הקשורים למלחמה בעלות כוללת של כ-13 מיליון ש"ח שבהם השתתפו בנק ישראל; הרשות לפיתוח ירושלים; המוסד; שירות בתי הסוהר; המועצה להשכלה גבוהה; ופיקוד העורף.

²² קמפיין בסך 3.5 מיליון ש"ח בוצע בשיתוף עם משרד האוצר.

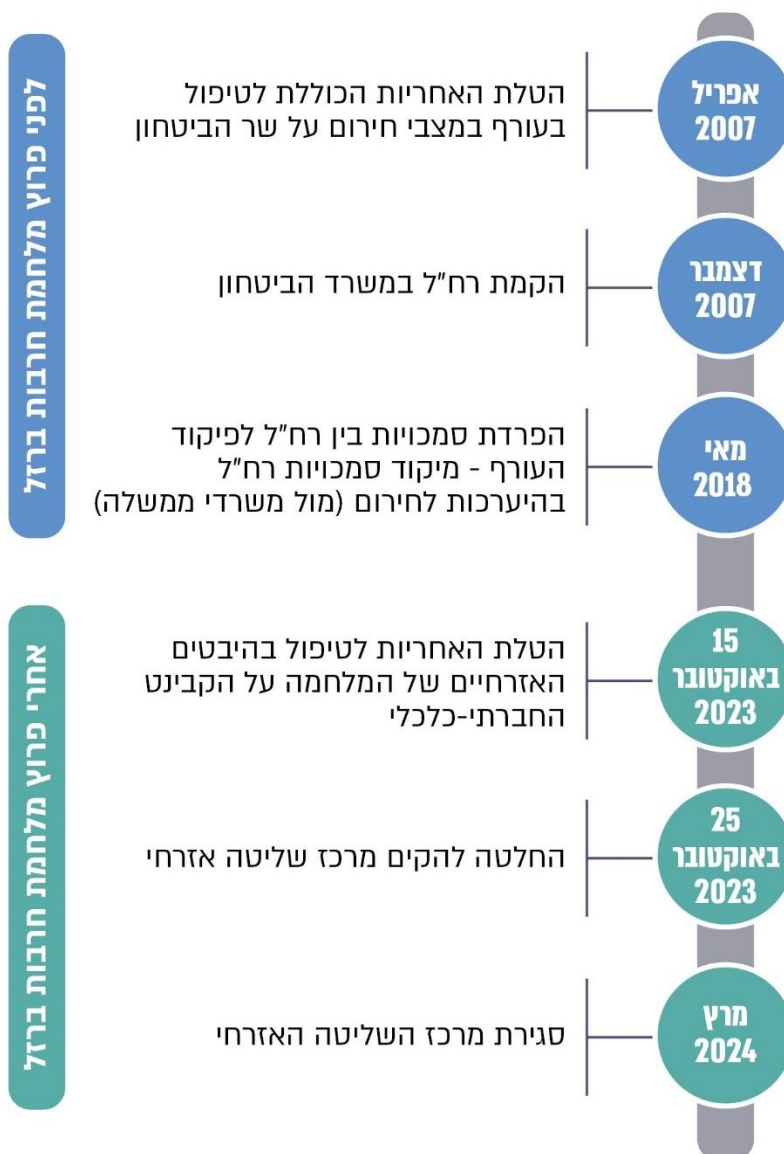
שקיימו גופים ממשלתיים, שבהם פורסם בין השאר דבר קיומם של המוקדים, ועלותם במהלך ארבעת החודשים הראשונים למלחמה הסתכמה בכ-93 מיליון ש"ח. לנוכח ריבוי הקמפיינים, הוחלט לצמצם את מספרם ולעבור לקמפיינים אחודים.

על רקע החשיבות הנודעת כאמור לאופן מסירת המידע לציבור על השירותים הממשלתיים, ועל רקע הצורך בתיאום בין גופים ממשלתיים המעניקים שירותים לציבור, ממצאי הביקורת מעידים על הצורך בראייה כלל-ממשלתית של השירות לציבור ובהכוונת הגופים הממשלתיים תוך תיאום ביניהם. זאת, כדי שהנגשת השירותים לציבור תהיה איכותית על פי מדדי מערך הדיגיטל הלאומי - פשוטה, אישית ויוזמת, ועם זאת כדי שהיא תינתן תוך תיאום בין הגופים, לרבות הימנעות מכפילויות ביניהם. עוד מומלץ כי משרד רה"ם, בהתייעצות עם מערך הדיגיטל הלאומי ובהתחשב בעמדות שאר הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר, יפעל להקמת מוקד מידע אחוד של הגופים הממשלתיים; יקבע מי אחראי להקמתו ולהפעלתו; יקבע את מתכונת ההפעלה של המוקד; ויגבש אמצעי המעודד מיצוי זכויות כגון "מחשבון זכויות", כל זאת גם בשעת חירום.

מינוי גוף מרכזי לניהול התחום האזרחי בשעת חירום (לפני המלחמה)

המענה על מכלול הצרכים האזרחיים במהלך מלחמה בעלת השפעות נרחבות על העורף והאוכלוסייה הוא אתגר ממשלתי ראשון במעלה הניצב בפני הממשלה לצד המאמץ המלחמתי. כבר במלחמת לבנון השנייה, בשנת 2006, עמדה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת על הצורך בגוף לאומי אחד, בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הצד האזרחי של אירועי מלחמה ולתיאום עבודת משרדי הממשלה בעת חירום²³. ואומנם במהלך השנים שלאחר מלחמה זו קיבלה הממשלה כמה החלטות להסדרת הנושא. מלחמת חרבות ברזל העלתה את הצורך בהסדרת הנושא מחדש, ועקב כך הממשלה קיבלה החלטות נוספות בניסיון למנות גורם ממשלתי מוביל ומתכלל. בתרשים להלן מתוארות החלטות הממשלה בדבר אחריות כוללת לניהול התחום האזרחי בשעת חירום, מאז אפריל 2007. בהמשך יפורטו ההחלטות ואופן ביצוען.

תרשים 6: ניהול כולל של התחום האזרחי בשעת חירום



על פי החלטות הממשלה ודוח הוועדה להסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל ופיקוד העורף (17.5.18).

אחריות שר הביטחון לטיפול בעורף

על רקע מלחמת לבנון השנייה, ב-15.4.07 החליטה הממשלה (החלטה 1577) להטיל על שר הביטחון "אחריות-על" לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, לרבות בעת מלחמה²⁴; על פי ההחלטה, שר הביטחון בהתייעצות עם משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר, ינחה לבצע עבודת מטה אשר תפרט בין השאר את הפעולות הנדרשות לקבלת אחריות-העל לטיפול בעורף בשעת חירום, לרבות מתן הסמכויות הנדרשות לשר הביטחון, נוסף על הסמכויות המצויות בידיו על פי החלטות הממשלה ועל פי כל דין. בהחלטת הממשלה הובהר כי משרדי הממשלה יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצבי חירום. בעקבות עבודת מטה שנערכה במשרד הביטחון, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) ב-19.12.07 (החלטה ב/43) להקים את רח"ל, שתפקידה, בין היתר, הוא לסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום, לרבות במלחמה²⁵.

שר הביטחון, אשר בתוקף תפקידו עוד מלפני שהוטלה עליו אחריות-על לטיפול בעורף במצבי חירום, ממונה על ביצוע חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), והוא משמש יו"ר ועדת משק לשעת חירום (מל"ח) עליונה²⁶, אשר תפקידה הוא להבטיח את הפעלת המשק החיוני והספקת מוצרים ושירותים חיוניים בשעת חירום; פיקוד העורף (פקע"ר), המופקד על ההתגוננות האזרחית כמשמעה בחוק הג"א, כפוף לשר הביטחון בנושאי ההתגוננות האזרחית וכפוף לרמטכ"ל בנושאי הצבא; ורח"ל משמשת גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון, המסייע לשר לממש את אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום, לרבות בעת מלחמה (בנוגע לתפקידי רח"ל - ראו להלן). לשר הביטחון סמכות, מכוח החלטת הממשלה בדבר הקמת רח"ל, להסדיר נושאים שאין גורם האחראי להם או שקיים חוסר תיאום או ריבוי גורמים העוסקים בתחום, אך אין בסמכותו לתת הוראות בעניין למשרדי ממשלה.

שלושה דוחות של מבקר המדינה מהשנים 2015 - 2020 עמדו על חסרים בהסדרת התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף בעת חירום: בדוח משנת 2015²⁷ עלה כי קיימים ליקויים משמעותיים בתחום היערכות העורף לעת חירום והטיפול בו באירועי חירום, המובילים לקשיים בעבודת הגופים הרלוונטיים הפועלים בעת חירום; במוקד הקשיים מצוי החסר בהסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום, שכן לשר הביטחון לא ניתנו סמכויות לניהול כלל המאמץ האזרחי בשעת חירום, כגון סמכויות לתת הוראות למשרדי הממשלה; רח"ל ומל"ח הם גופים של משרד הביטחון המופקדים על הטיפול בהיערכות לחירום, אך גופים אלה לא יוכלו להנחות משרדי ממשלה וגופים אחרים בעניין ניהול המאמץ האזרחי בשעת חירום בלא שיוקנו להם סמכויות מתאימות; היעדר גוף האחראי לניהול המאמץ האזרחי באירועי חירום פוגע בשעת מבחן בניהול האירוע בידי הגופים הרלוונטיים ובמתן המענה המיטבי על בעיות בעורף. מבקר המדינה

²⁴ החלטת הממשלה 1577, "הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון" (15.4.07).

²⁵ החלטה ב/43 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בדבר הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) - יעודה, תפקידה ודרכי פעולתה (19.12.07), סעיף 7. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

²⁶ מל"ח - משק לשעת חירום. ועדת מל"ח עליונה פועלת מתוקף החלטת הממשלה 1716 (6.7.86) והחלטת הממשלה 1080 (13.2.00). ב-23.8.09 החליטה הממשלה (החלטה מס' 706) לשלב את מטה מל"ח ארצי לתוך רח"ל. בכלל זאת נקבע כי ראש רח"ל ישמש כממלא מקום קבוע של יו"ר ועדת מל"ח עליונה.

²⁷ מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום**, "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף" (2015), עמ' 19 - 31, 41 - 44.

המליץ בין השאר על הסדרת הסמכויות של הגורמים הנוגעים לטיפול בעורף בחירום, ובהם שר הביטחון. כמו כן, מבקר המדינה המליץ כי ראש הממשלה ינחה את שר הביטחון לקדם את הטיפול בנושא של הסדר חקיקתי מקיף בתחום האחריות לטיפול בעורף, וכי הממשלה תחליט על הגורם שיהיה האחראי לטיפול במאמץ האזרחי בעורף באירועי חירום.

יצוין כי לאורך השנים הועלו הצעות להסדיר נורמטיבית את פעילות המרחב האזרחי והעורף בשעת חירום. בשנת 2016 פנה ראש הממשלה לשר הביטחון דאז ולשר לביטחון פנים דאז על מנת שיציגו הצעה להסדרת סמכויות המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף²⁸, וכמו כן ראש הממשלה קבע כי ראש המל"ל יכנס דיון בראשות ראש הממשלה, במרץ 2016, לצורך הצגת הצעות שני המשרדים להסדרת הסמכויות ביניהם. ביוני 2016 הפיץ המל"ל לשר הביטחון דאז, לשר לביטחון פנים דאז ולאחרים את המלצת המל"ל וטיוטת הצעת החלטה לממשלה, במסגרת יישום החלטת ממשלה 1661, בנוגע להסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים להכנת העורף למצבי חירום.

בהתייחסות משרד רה"ם לממצאי הביקורת הוא ציין כי הצעת ההחלטה האמורה בנוגע להסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים להכנת העורף למצבי חירום, לא הובאה לפני הממשלה נוכח חילופי שר הביטחון; עוד ציין משרד רה"ם בהתייחסותו כי ראש הממשלה הנחה את המל"ל להכין כמה דיונים של הקבינט המדיני-ביטחוני לצורך הצגת מוכנות ופערים של משרדי הממשלה לעת חירום, מתוך כוונה כי בין השאר, הקבינט ידון בהצעת ההחלטה האמורה.

בשנת 2016 הפיץ משרד הביטחון תזכיר הצעת חוק, ובמסגרתה הוצע להשאיר על כנה את אחריות-העל של שר הביטחון למצבי החירום בעורף ולהעניק לשר הביטחון סמכויות למימוש אחריותו, לרבות סמכות מתן הוראות למשרדי ממשלה כדי להבטיח את תפקוד המשרדים במצב חירום (לאחר התייעצות עם השר הממונה על המשרד, אשר יהיה רשאי להשיג על הוראת השר לפני הממשלה)²⁹.

מבקר המדינה חזר והעיר על חלק מהליקויים האמורים בדוח משנת 2015 גם בדוח משנת 2016³⁰. בדוח משנת 2020³¹ עלה כי גם באותה עת טרם הסתיים גיבושו של הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בעת חירום. מבקר המדינה העיר כי עלולות להיות לכך השלכות על הטיפול באירועי חירום וכי על משרד הביטחון ועל המשרד לביטחון פנים לפעול, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת סמכויות המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף, ואם ייוותרו מחלוקות - על המל"ל להביאן להכרעת הקבינט המדיני-ביטחוני³². בשנת 2020 כיהן מר מאיר בן-שבת כראש המל"ל עד אוגוסט 2021; ד"ר איל חולתא כיהן כראש

28 בהתאם להחלטת הממשלה 1661, "העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון" (1.6.14).

29 תזכיר הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2006, סעיף 32(ב)(3).

30 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2016) "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)", עמ' 19.

31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב" (2020), עמ' 25-27.

32 בהתאם להחלטת הממשלה 1661, "העברת שטח פעולה מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון" (1.6.14), אשר על פיה היה על שר הביטחון ועל השר לביטחון פנים להציג לממשלה הצעה להסדרת סמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים להכנת העורף למצבי חירום, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון פנים באירועי חירום לגביהם לא חל חוק הג"א.

המל"ל מאוגוסט 2021 עד ינואר 2023; ומר צחי הנגבי מכהן כראש המל"ל מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת.

בדיווח המל"ל במשרד רה"ם על תיקון ליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה מ-2020 צוין כי האחריות להסדרת הסמכויות חלה על המשרד לביטחון פנים ומשרד הביטחון; המשרדים הגיעו להסכמות בתחומי עשייה רבים והמל"ל לא ראה צורך להביא את ההסדרה בפני הקבינט בעת הזו.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת התייחס משרד רה"ם להיעדר פעולות נוספות בנוגע להסדרה בין סוף שנת 2018 לשנת 2021: המשרד ציין כי בסוף שנת 2018 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים, ובאפריל 2019 התקיימו בחירות לכנסת העשרים ואחת. הבחירות לכנסת העשרים ושתיים התקיימו בספטמבר 2019, והבחירות לכנסת העשרים ושלוש התקיימו במרץ 2020. עוד מסר המשרד כי בתקופת בחירות נדרש לאזן בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על פעילות הממשלה; בשנים 2020 - 2021 התמודדה מדינת ישראל עם משבר מגפת הקורונה, והמל"ל נדרש לרכז את הפעילות הנדרשת עבור המוכנות הלאומית למניעת כניסת הנגיף לשטח המדינה. על פי המידע שמסר משרד רה"ם, בתקופה שלאחר מכן, ועד אוגוסט 2022, קיים המל"ל שלושה דיונים בנושא.

מהאמור לעיל, ובכלל זאת מהתייחסות משרד רה"ם לממצאי הביקורת, עולה כי ביוני 2016 גובשה הצעת החלטה לממשלה בנוגע להסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון לאומי (לשעבר המשרד לביטחון הפנים) להכנת העורף למצבי חירום, ועל פי משרד רה"ם, ההצעה לא הובאה לפני הממשלה לנוכח חילופי שר הביטחון. ואולם, במשך תשע שנים לאחר שגובשה הצעת ההחלטה ולאחר מינויים של כמה שרי ביטחון ממאי 2016 (מר אביגדור ליברמן, מר בנימין נתניהו, מר נפתלי בנט, מר בנימין גנץ, מר יואב גלנט ומר ישראל כץ), ולכל הפחות עד יולי 2025, ההצעה לא הובאה לפני הממשלה לצורך דיון וקבלת החלטות.

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2022 אכן גובשה הצעה מוסכמת בין המשרד לביטחון פנים ומשרד הביטחון להסדרת סמכויות המשרדים, אך הצעה זו לא התממשה לאחר פיזור הממשלה וכינון ממשלה חדשה.

באוגוסט 2024 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות תזכיר הצעת החוק לא קודם מול מחלקת ייעוץ וחקיקה, לא הוגשה טיוטת חוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, ולא הונחה הצעת חוק ממשלתית בנושא על שולחן הכנסת (נושא ההסדר החקיקתי לטיפול בעורף בעת חירום עלה גם בבדיקה אחרת הנעשית בימים אלו במשרד מבקר המדינה).

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים השיבה למשרד מבקר המדינה כי יש קושי יסודי בתזכיר הצעת החוק שהציע להחיל הסדרים מרחיקי-לכת שיקנו בידי משרד הביטחון סמכות "להשתלט" על תחומי פעילותם של משרדי הממשלה השונים בשעת חירום ולצורך הכנה לחירום, על אף שאין בידי משרד הביטחון ידע ומומחיות לכך; בשיח שהתקיים בין משרד המשפטים למשרד הביטחון ביחס לתזכיר החוק, משרד המשפטים הצביע על נקודה זו כקושי יסודי בתזכיר החוק.

רח"ל השיבה כי בשנים האחרונות היא מנסה לקדם את תזכיר החוק, ועידכנה את התזכיר לאור לקחים, בין היתר מתקופת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, ובכוונתה להציג הצעת חוק מעודכנת לשר הביטחון ולמשנה למנכ"ל משרד הביטחון. פקע"ר השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא היה שותף לגיבוש נוסח תזכיר חוק העורף וימשיך לסייע בכך לפי הנחיות משרד הביטחון.

יוצא אפוא כי במשך 17 שנים, מאז מלחמת לבנון השנייה, בעת שעלה הצורך להפעיל גוף ייעודי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, שיפעל בעת רגיעה ובשעת חירום, הממשלה לא השלימה את הפעולות להסדרת הסמכויות והאחריות המתאימות. אומנם הממשלה הטילה על שר הביטחון אחריות-על לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום לרבות בעת מלחמה, אך לא הוקנו לשר הביטחון, ומכוחו גם לגופים הרלוונטיים במשרד הביטחון, או לכל גורם אחר, הסמכויות לניהול המאמץ האזרחי בשעת חירום, ובכלל זאת הסמכות לתת למשרדי ממשלה הוראות בכל הנוגע להיערכות לחירום ולניהול הטיפול בעורף בשעת חירום. כל זאת אף שבמשרד הביטחון ובצה"ל פועלים גופים העוסקים בהיבטים שונים של הנושא - רח"ל, ועדת מל"ח עליונה ופקע"ר. שלושה דוחות של מבקר המדינה מהשנים 2015 - 2020 עסקו בחסרים אלו בהסדרת התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף בעת חירום, ובכלל זה צוין בהם שלא הוקנו לשר הביטחון סמכויות לניהול כלל המאמץ האזרחי בשעת חירום, כגון סמכויות לתת הוראות למשרדי ממשלה.

מבקר המדינה המליץ בדוח משנת 2020 כי משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים יפעלו, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת סמכויות המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף, ואם ייוותרו מחלוקות בין שני המשרדים האמורים - המל"ל יביאן להכרעת הקבינט המדיני-ביטחוני. בעניין זה דיווח המל"ל למשרד מבקר המדינה בשנת 2022 כי שני המשרדים הגיעו לכלל הסכמות בתחומי עשייה רבים והמל"ל לא ראה לנכון להציג לקבינט בעת הזו את מתכונת ההסדרה. רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההצעה שגובשה בין שני המשרדים בשנת 2022 לא התממשה לאחר פיזור הממשלה וכינון ממשלה חדשה. עקב כך, באוגוסט 2024 עדיין לא הושלמו ההסדרה של סמכויות הטיפול בעורף ועיגונה בנורמות מחייבות, וכפי שעולה מהתייחסויות של גופים מבוקרים לממצאי הביקורת - גם נכון ליוני 2025, ההסדרה לא הושלמה. בהיעדר גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף בעת מלחמה, המענה הממשלתי הניתן לתושבים בעת מלחמה אינו מוסדר כהלכה על ידי גורם מתכלל ברמה הלאומית.

יוצא אפוא כי באוקטובר 2023 עדיין היה אותו חסר יסודי שהיה ידוע ומוכר במשך שנים רבות - חסר בגוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף. חסר זה בלט ביתר שאת עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מדובר בחסר שנבע מאי-השלמת הטיפול בהקניית סמכויות מתאימות לגורם מוביל ומרכז, ומכך שמשרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים (במועד הביקורת - המשרד לביטחון לאומי) עדיין לא גיבשו, בתיאום עם המל"ל, הצעה מוסכמת להסדרת הסמכויות. משלא הוסדרו הסמכויות, היה על הממשלה לנקוט בעוד מועד פעולות כדי להבטיח טיפול ראוי באוכלוסייה שבעורף בשעת חירום. מאחר שהממשלה לא פעלה כך, נדרשה הממשלה עם פרוץ המלחמה לנקוט לאלתר את הפעולות המתאימות למינוי גורם בעל הסמכויות המתאימות לריכוז הטיפול בעורף במהלך המלחמה.

מהתייחסות משרד רה"ם עולה כי לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא לפני משרד ראש הממשלה את ממצאי הביקורת ב-1.12.24, המל"ל שב לעסוק בנושא ההסדרה האמורה. ב-11.12.24 ובחודשים ינואר-

מרץ 2025, קיים המל"ל דיונים בנושא, לרבות בשיתוף רח"ל, גיבש כמה חלופות ובמאי 2025 הביא לפני ראש הממשלה, והוא הנחה את המל"ל לבצע עבודת מטה שתכליתה קידום הצעת החלטה לממשלה שתסדיר את הפערים. עוד הנחה ראש הממשלה כי עבודת המטה תגובש על בסיס העקרונות האלה: (א) פיצול אחריות לפי תחום וסמכות - האחריות לניהול אירועי חירום תחולק בין השרים והגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, בהתאם לערך המוסף של כל גורם בטיפול באותו סוג אירוע; (ב) הובלת מדיניות בידי ראש הממשלה - ראש הממשלה יקבע את המדיניות לניהול אירוע החירום, שבמסגרתה יפעלו השרים והגופים האחראים אופרטיבית לטפל באירוע; (ג) אחריות להיערך בשגרה למצב חירום - תוטל על הגורם הממשלתי שייקבע כמוביל לניהול האירוע. משרד רה"ם ציין כי לפי עמדתו, במהלך מלחמת חרבות ברזל לא נפגעה הרציפות התפקודית של מדינת ישראל ולא נרשמו עיכובים מהותיים, חיכוכים מערכתיים או כשלים בתיאום ובביצוע שנבעו מהיעדר ההשלמה של ההסדרה הפורמלית של סמכויות הטיפול בעורף או מהיעדר גוף ייעודי בעל סמכויות לטיפול בנפגעים בציר המבצעי, וכי במהלך המלחמה לא התקבלה במל"ל כל פנייה רשמית בנושא פערים בתפקוד המשרדים בטיפול בעורף, הן בהיבט האזרחי והן בהיבט המבצעי, ולכן גם המל"ל לא שיקף לראש הממשלה את דבר קיומם של פערים כאמור.

משרד רה"ם כתב עוד בהתייחסותו כי במסגרת עבודת המטה שיקיים המל"ל תיבחן גם סוגיית קידום חוק העורף לצורך מתן מענה על הפערים שנתרו, לרבות בתחום ההיערכות לחירום, וכי המל"ל פועל ליישום הנחיית ראש הממשלה לקיים עבודת מטה, ובכלל זה הוא פועל להביא לממשלה בהקדם האפשרי הצעת החלטה שונה מזו שגובשה בשנת 2016.

ראש המל"ל לשעבר, מר מאיר בן-שבת, אשר כיהן בתפקיד מאוגוסט 2017 ועד אוגוסט 2021, השיב למשרד מבקר המדינה כי התרחשויות שונות הקשו את יישום המלצות הביקורת להשלמת ההסדרה הבין-משרדית (משבר הקורונה, פיזור הכנסת בדצמבר 2020 ומבצע "שובר חומות" במאי 2021), וכי בבחינת אי-הצגת מתכונת ההסדרה לקבינט המדיני-בטחוני יש להתחשב במכלול הנושאים שעמדו על הפרק באותה תקופה ובסדר העדיפויות לטיפול בהם.

המשרד לביטחון לאומי השיב כי מאז פרסומה של החלטת ממשלה 1661 לפני יותר מעשור, מקיים המשרד לביטחון לאומי דיונים עם משרד הביטחון כדי להסדיר את הטיפול בנושא ולהכין את העורף למצבי חירום, ועם זאת טרם הושגה הסכמה בנושא. כמו כן המשרד מסר כי הוא ישתתף באופן פעיל בכל דיון שכזה כדי להסדיר את הנושא. בהקשר לכך משרד רה"ם ציין בתשובתו כי ראש המל"ל בתקופת הביקורת, צחי הנגבי, פנה בפברואר 2023 למשרד לביטחון לאומי כדי לדון בנושא הסדרת העורף, אך המענה שקיבל לא איפשר את השלמת הטיפול בנושא. בהתייחס לפעילות ראש המל"ל הוסיף משרד רה"ם כי עם פרוץ המלחמה השקיע המל"ל את עיקר משאביו בצורכי המלחמה, ובכלל זאת הוחלט לדחות את עבודת המטה בעניין חוק העורף לשנים 2024 - 2025.

ראש הממשלה לשעבר, מר יאיר לפיד, השיב למשרד מבקר המדינה כי בתקופת כהונתו בזמן מבצע "עלות השחר" באוגוסט 2022 ניתן מענה על פערים בתחום האזרחי באמצעות פעולות שונות, כגון: פורום מנכ"לי משרדי הממשלה; פורום רב-מגזרי לשעת חירום בראשות מנכ"לית משרד רה"ם; חתימה על תקנות לצורך הגשת בקשות של נפגעים לרשות המיסים; הגדלת מספר היישובים שתושביהם זכאים לפיצוי בוועדת הכספים של הכנסת; וחתימה על הסכמים קיבוציים להסדרת תשלומים לעובדים.

שר הביטחון לשעבר, ח"כ אביגדור ליברמן, השיב למשרד מבקר המדינה כי סוגיית העורף והיערכות מדינת ישראל לשעת חירום היוו נדבך עיקרי בפעילותו כשר ביטחון, לרבות באמצעות הנחייתו להפיץ את תזכיר הצעת החוק בשנת 2016 ומינוי הוועדה להסדרת תחומי האחריות ויחסי הגומלין בין רח"ל לבין פיקוד העורף בצה"ל (ועדת מזרחי - ראו להלן).

שר הביטחון לשעבר, ח"כ בנימין גנץ, השיב למשרד מבקר המדינה כי בתקופת כהונתו כשר ביטחון הוא עסק בבנייה מחדש של רח"ל ובהסדרת פעילותה, בפיתוח תוכניות להגנת יישובים ובמוכנות לשעת חירום.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים השיבה למשרד מבקר המדינה כי יש להפיק לקחים ומסקנות כדי לשפר את עבודת משרדי הממשלה ואת התיאום ביניהם בשעת חירום, וכן במסגרת ההיערכות לחירום, אך יש קושי בחקיקה שתטיל את מלוא האחריות והסמכות לניהול כלל הזירה האזרחית על גורמים במשרד הביטחון או בצבא (שאינם מחזיקים בידע ובמומחיות הנדרשים), וכי נוכח מורכבות הנושא יש לבחון מהי הדרך האופטימלית לנהל את הזירה האזרחית בעת חירום בשיח בין-ממשלתי.

ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, אשר כיהן בתפקיד זה ממרץ 2009 ועד פרוץ המלחמה (למעט בפרק זמן של כשנה וחצי מיוני 2021 ועד דצמבר 2022, שבו כיהנו ראשי הממשלה מר נפתלי בנט ומר יאיר לפיד, אשר אף הם לא פעלו להסדרת הנושא³³) ובמצטבר - במשך כ-13 שנים, מחויב היה אפוא לפעול להבטחת מענה על כלל החסרים המשמעותיים בהסדרים בתחום של ניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת חירום - חסרים מהותיים וחיוניים שלא הוסדרו זה שנים. הצורך בנקיטת פעולה כזאת עוד לפני פרוץ המלחמה, ובמהלך כל השנים שבהן כיהן מר נתניהו כראש ממשלה לאחר מלחמת לבנון השנייה, מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שכמה דוחות מבקר המדינה התריעו על פערים בנושא, ובכלל זה לנוכח העובדה שטרם הוסדרה באופן מלא הסמכתו של גוף בעל אחריות כוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה.

לצד האמור, יוער כי גם פעילותם של משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים והמל"ל במשך השנים לא הובילה לעיגון מחייב של הסדרה כוללת ונאותה שנותנת מענה על כלל הפערים בתחום ניהול ההיבטים האזרחיים בשעת חירום. גם בפעילות גופי החירום שפעלו בכפוף למשרד הביטחון - רח"ל ופקע"ר, במגבלת סמכויותיהם - לא היה מענה על כלל הפערים. לפיכך לא מומשה "אחריות-על" לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, לרבות בעת מלחמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הממשלה ובפרט לראש הממשלה מר בנימין נתניהו, ולשרי הביטחון אשר כיהנו בתפקידים אלו מאז מלחמת לבנון השנייה על שלא פעלו באופן אפקטיבי לקידום הנושא בידי הממשלה, כדי להביא להסדרת הנושא. משרד מבקר המדינה מעיר גם לראשי המל"ל אשר כיהנו בתפקיד זה החל משנת 2020 על שלא פעלו להעלאת הנושא לסדר היום של הקבינט המדיני-ביטחוני.

מר יאיר לפיד כיהן בתפקיד ראש הממשלה לאחר התפזרות הכנסת ה-24 ב-30.6.22, ועד להשבעת הממשלה ה-37 ב-29.12.22. כמו כן, מר לפיד כיהן כראש ממשלה חלופי במהלך שנת כהונתו של מר בנט כראש ממשלה.

על ראש הממשלה לפעול להשלמת ההסדרה הנדרשת, וזאת בפרט נוכח המלחמה המתמשכת במדינת ישראל, שבמהלכה מאות אלפי תושבים שפוננו או התפנו נאלצים לשהות מחוץ לביתם. על שר הביטחון, משרד הביטחון והמשרד לביטחון לאומי לפעול, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת סמכויות המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף. על רח"ל, המשמשת גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון, לפעול עם פקע"ר כדי לסייע לשר הביטחון בגיבוש ההצעה. על המל"ל לעקוב אחר הפעולות להשלמת ההצעה המוסכמת ולוודא שהן יושלמו בהקדם האפשרי. אם יישום ההסדרה יהיה כרוך בקשיים, על המל"ל לזיום את העלאת נושא הסדרת הסמכויות לטיפול בעורף בשעת חירום לפני הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני, לצורך הכרעה במחלוקות וקבלת החלטות.

משרד רה"ם כתב עוד בהתייחסותו, כאמור, כי המל"ל פועל לקיום עבודת מטה לצורך הסדרת הסמכות והאחריות לניהול אירועי חירום, וכי בכוונתו לבחון גם את סוגיית קידום חוק העורף, לרבות בתחום ההיערכות לחירום.

תפקידי רח"ל וסמכויותיה

ב-19.12.07 החליט כאמור הקבינט המדיני-ביטחוני (החלטה ב/43) להקים את רח"ל, אשר תשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום, לרבות במלחמה. הממשלה החליטה כי רח"ל תפעל כיחידה במשרד הביטחון, ובראשה יעמוד מנהל שיהיה כפוף לשר הביטחון ויפעל על פי הנחיותיו.

תפקידי רח"ל בשנים 2007 ועד 2016: תפקידי רח"ל בזמן שגרה על פי החלטה ב/43 הם, בין השאר, לרכז עבודת מטה לצורך הגדרת האיום ותרחישי הייחוס לעורף ברמה הלאומית, לצורך גיבוש תפיסות הפעלה למצבי החירום בעורף, כדי לקבוע את ההיערכות והמענה הנדרשים של הארגונים ומשרדי הממשלה בעורף במצבי חירום שונים, כדי לקבוע יעדי כשירות וכווננות לתרחישים השונים, כדי לגבש תוכניות עבודה אינטגרטיביות שנתיות ורב-שנתיות להיערכות העורף, וכדי להגיש דיווח שנתי לממשלה על מוכנות העורף בתחומים השונים ובהתייחס לתרחישים השונים; לתאם בין משרדי ממשלה וגופים אחרים את הפעילות במצבי החירום השונים, את פעולות ההסברה ומתן המידע לצורך הנחיית הציבור במצבי חירום בעורף; וכן לתאם בעת רגיעה את ביצוע האימונים והתרגילים לכלל הגורמים הפועלים בעורף.

תפקידי רח"ל במצב חירום על פי החלטה ב/43 הם בין השאר להפעיל את חדר המצב במשרד הביטחון לטיפול במצבי החירום בעורף; להכין ולהציג לשר הביטחון את תמונת מצב העורף הלאומית, ולהעבירה למרכז לניהול משברים במשרד רה"ם (מנ"ל, ראו להלן); לרכז עבודת מטה לצורך קבלת החלטות לגבי העורף ולבקר את ביצוע ההחלטות; להמליץ לשר הביטחון על תוכניות פעולה ועל סדרי עדיפויות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית. בכל אופן נקבע בהחלטה כי אין באמור בה כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה או של רשויות מוסמכות אחרות, על פי כל דין או על פי החלטות הממשלה. יצוין כי בהמשך אוחד מטה מל"ח עם רח"ל³⁴. תפקידי מטה מל"ח נקבעו בהחלטת ממשלה 1716

³⁴ החלטת הממשלה 706, "שילוב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ארצי ברשות החירום הלאומית (רח"ל)" (23.8.09), סעיף א'. מטה מל"ח ארצי הוקם בהתאם להחלטת הממשלה 1716 (6.7.86).

מ-1986, ובכלל זאת להנחות ולתאם פעולות מערך מל"ח והרשויות הייעודיות על פי המדיניות הנקבעת על ידי ועדת המל"ח העליונה, לרבות הנחיות לצורך הכנת תוכניות עבודה רב שנתיות ולעקוב אחר ביצוען.

סמכות ההסדרה : בהחלטה ב/43 נקבעה גם סמכות שר הביטחון לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מהי תכולתה, אילו פעילויות יבוצעו בעניין מוכנות העורף ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים : אם מצאה רח"ל כי אין גורם אחראי לתחום מסוים או כי קיים חוסר תיאום או ריבוי גורמים העוסקים בתחום, תמליץ לשר הביטחון, לאחר התייעצות עם ראש הארגון או מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר, לבצע הסדרה ; סמכות ההסדרה נתונה בידי שר הביטחון לאחר שנועץ בשר האחראי שלתחום אחריותו נוגעת ההסדרה ; התגלו חילוקי דעות בין השרים בעניין הוראת ההסדרה שנתן שר הביטחון או בכל עניין הקשור בהיערכות ובמוכנות של העורף, יפנו שר הביטחון והשר הנוגע בדבר לראש הממשלה או לקבינט המדיני-ביטחוני.

תוספת לתפקידי רח"ל, 2016 : ב-30.10.16 התקבלה החלטת הממשלה 2017 בדבר שיפור המוכנות למצבי חירום³⁵. בהחלטה נקבע כי משרד ממשלתי ינקוט את הפעולות הדרושות כדי להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים שהם חיוניים לקיום האוכלוסייה, המסופקים על ידו בשגרה או שהספקתם מצויה בתחום אחריותו, יינתנו גם במצב חירום. הוחלט כי פעולות משרדי הממשלה לפי ההחלטה יעשו בהתבסס על איום הייחוס המצרפי ותרחיש הייחוס המצרפי וככל הנדרש תוך התייעצות עם רח"ל, וכי רח"ל תעקוב אחר ביצוע ההחלטה.

תפקידי רח"ל וסמכויותיה החל בשנת 2018 : במאי 2018 הוגשו לשר הביטחון המלצות ועדה שהשר מינה לצורך הסדרת תחומי האחריות ויחסי הגומלין בין רח"ל לבין פיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר³⁶) - ועדת מזרחי, ע"ש העומד בראשה - אלוף במיל. אבי מזרחי.

לנוכח החפיפה שהעלתה הוועדה בפעילות רח"ל ופקע"ר, שר הביטחון קיבל את המלצת הוועדה להפריד בין מישורי הפעולה של שני הגופים, כך שרח"ל, בהיותה גוף מטה, תעסוק בפעילות ברמה הלאומית מול משרדי הממשלה בכל הקשור במוכנות לחירום ובנושאים אסטרטגיים, ופקע"ר, בהיותו גוף ביצוע-אופרטיבי יעסוק בפעילות מול רשויות מקומיות ומול משרדי ממשלה ברמות המחוזיות, לצורך הבטחת רצף הספקת שירותים חיוניים לאזרחים בזמני חירום. ועדת מזרחי המליצה גם לתקן את החלטת ממשלה ב/43 בדבר תפקידי רח"ל על מנת שתשקף את ההפרדה הזו בין מישורי הפעולה של רח"ל ופקע"ר, אך המלצה זו לא יושמה, והחלטת הממשלה בדבר תפקידי רח"ל נותרה ללא שינוי.

בהמשך לחלוקת העבודה בין רח"ל לפקע"ר, הופחתו המשאבים שעמדו לרשות רח"ל. בלוח הבא מפורטים תקציבי רחל בשנים 2018 - 2023 והשינויים בתקציב באחוזים (בערכים נומינליים).

35 החלטת הממשלה 2017, "שיפור המוכנות למצבי חירום" (30.10.16).

36 פיקוד העורף הוקם בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב-13.11.91, כדי לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית (הג"א) כמשמעותה בחוק הג"א.

לוח 2: תקציבי רח"ל, 2018 - 2023

השנה	התקציב (במיליון ש"ח)	השינוי השנתי בתקציב	מספר משרות (לא כולל סטודנטים, חיילים ומתנדבות/ים בשירות לאומי)
2018	182.1		61.5
2019	92.9	- 49%	59.5
2020	67.9	- 27%	41.5
2021	70.0 ³⁷	+ 3%	40.5
2022	80.0	+ 14%	41
2023	80.0	0%	40

על פי נתוני רח"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החל משנת 2019, לאחר שהוחל ביישום המלצות ועדת מזרחי, פחתו במידה ניכרת תקציבי רח"ל - ירידה של 49% בשנת 2019 מ-182.1 מיליון ש"ח ל-92.9 מיליון ש"ח וירידה נוספת של 27% בשנת 2020 מ-92.9 מיליון ש"ח ל-67.9 מיליון ש"ח; בשנת 2021 תקציב רח"ל גדל ב-3% מ-67.9 מיליון ש"ח ל-70 מיליון ש"ח, ובשנת 2022 חל בו גידול נוסף של 14% מ-70 מיליון ש"ח ל-80 מיליון ש"ח, אך התקציב בשנה זו נותר קטן ב-56% מאשר תקציב רח"ל בשנת 2018 (בערכים נומינליים). בשנת 2023 לא חל שינוי בתקציב רח"ל, והוא נותר 80 מיליון ש"ח. בשנים 2018 - 2023 התקציב הכולל של רח"ל היה כ-573 מיליון ש"ח לשש השנים. לאחר צמצום תקציבה של רח"ל, בשנים 2019-2023, הוקצו לה בממוצע כמעט 80 מיליון ש"ח בשנה.

עוד עולה מהלוח כי מספר המשרות ברח"ל (לא כולל סטודנטים, חיילים ומתנדבות/ים בשירות לאומי) פחת מכ-60 משרות בשנים 2018-2019 לכ-40 משרות בשאר השנים (ירידה של 33%).

לצורך המחשת היקף התקציב הממוצע של רח"ל לשנה בשנים 2019-2023, יצוין כי תקציב בית נשיא המדינה היה כ-80 מיליון ש"ח בשנת 2022, ומספר משרות כוח האדם בבית הנשיא היה למעלה מ-70; תקציב המל"ל היה כ-60 מיליון ש"ח בשנת 2022, ומספר משרות כוח האדם במל"ל היה 80. בשנת 2024 תקציב המשרד לנושאים אסטרטגיים הסתכם ב-10.6 מיליון ש"ח, והיו בו 23 משרות; תקציב משרד המורשת באותה שנה היה 71 מיליון ש"ח והיו בו 25 משרות.

התקציב השנתי הממוצע של רח"ל בשנים 2019-2023 - 80 מיליון ש"ח, היה דומה אפוא לתקציב של בית נשיא המדינה, וגבוה מתקציב המל"ל ומתקציבי משרדי ממשלה קטנים.

באוקטובר 2021 פרסמה רח"ל תפיסת יסוד להתמודדות עם אירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל, כמצפן לפעילות משרדי הממשלה והגופים האחרים במדינה במצבי חירום, וכדי ליצור שפה משותפת ואחידה בנושא בניית המוכנות למצבי חירום. על פי מסמך תפיסת היסוד, שרי הממשלה,

37 התקציב בשנת 2021 היה 80 מיליון ש"ח, אך בהתאם לסיכום אישור מסגרות תקציב העורף האזרחי (סעיף 16) מ-13.2.20 הועמד בפועל בשנת 2021 תקציב של 70 מיליון ש"ח.

המופקדים על המשרדים הממשלתיים, ינהלו את אירוע החירום בתחום האחריות והסמכות של המשרד שעליו הם ממונים; בשעת חירום משרדי הממשלה יעברו למבנה ניהול חירום, באופן שיבטיח את המשך רציפות התפקוד של המשרד ויממש את מחויבותם להספקת המוצרים והשירותים החיוניים באירועי חירום שעליהם הם מופקדים.

ביוני 2021 הציג ראש רח"ל לפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את רח"ל ותפקידה. ראש רח"ל ציין כי רח"ל עוסקת בחירום בגיבוש תמונת מצב לאומית של רציפות תפקודית, והדגיש שעם זאת, אין לרח"ל סמכות פורמלית להנחות משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות. על פי ראש רח"ל, זוהי לאקונה שכן ההירתמות של הגופים אל רח"ל ולהנחיותיה, נעשית על בסיס התנדבותי בלבד, כך שאם גוף "רוצה לא לבצע את ההנחיות של רח"ל, הוא יכול לעשות את זה, ואני לא יכול לכפות עליו. לכן צריך לעשות לעניין ההסדרה, ואחת הבקשות הכי משמעותיות שלי מהמפגש הזה, היא לקדם את חוק העורף".

יצוין כי נושא ניהול הטיפול בעורף עלה גם בהקשר לאירועי חירום אזרחיים, דוגמת משבר מגפת הקורונה, ובנוגע לכך עלה במל"ל במאי 2023 גם כי שיוכה הארגוני של רח"ל למשרד הביטחון מעורר מתחים בסוגיות שונות. המל"ל קיים תהליך פנימי לגיבוש כמה חלופות לצורך הקמת גוף מתכלל לניהול משברים בתחום האזרחי, אך לא הציג באותה עת את החלופות לראש המל"ל.

בדיון שקיים הקבינט החברתי-כלכלי ב-19.10.23 התייחס ראש רח"ל לאמירה שלפיה רח"ל אמורה לשמש גוף מתכלל של ההיבטים האזרחיים והדגיש כי רח"ל אינה עושה זאת, שכן אין זה מתפקידה, שהם בהיבטי רציפות תפקודית של המשק האזרחי. על פי רח"ל, היבטי רציפות תפקודית של המשק האזרחי הם חלק מההיבטים האזרחיים.

יוצא אפוא כי לצד משאבים שהוקצו לרח"ל בהיקף של 573 מיליון ש"ח במשך שש שנים, ובממוצע לכל אחת מחמש השנים הקודמות למלחמה - כמעט 80 מיליון ש"ח בשנה, והגם שתקציביה פחתו במידה ניכרת במהלך השנים והיקף כח האדם המועסק ברח"ל הצטמצם, הסמכויות שהוקנו לרח"ל לצורך מימוש אחריותה היו מצומצמות, בייחוד בשעת חירום. למעשה, לא הוטלה על רח"ל או על גורם אחר מטעם הממשלה או מטעם שר הביטחון אחריות וסמכות לתאם בזמן חירום את כלל פעילות משרדי הממשלה והגופים השונים, וממילא רח"ל לא עסקה בכך.

יצוין כי במהלך מלחמת חרבות ברזל, החליטה הממשלה, בהתאם למצב הדברים בפועל, כי הפעלה וניהול של קליטת מפונים ושהייתם במתקני קליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה³⁸.

³⁸ החלטת ממשלה 950 בעניין תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה (12.10.23); החלטת ממשלה 975 בעניין תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה (18.10.23). בהחלטות הממשלה נקבע כי ההפעלה והניהול של קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה ייעשו על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם במשך שהייתם בו. בהחלטת ממשלה 1006 בעניין הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי העיר אשקלון ותושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת חרבות ברזל (29.10.23) תוקנו החלטות ממשלה 950 ו-975 לעניין האחריות לטיפול במפונים ונקבע כי ניהול הקליטה ימשיך להתבצע באמצעות רח"ל, אולם השירותים הנדרשים למפונים ממשרדי הממשלה השונים יהיו באחריות משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחומו.

פעילות פקע"ר בהיבט של ניהול התחום האזרחי במלחמה

פקע"ר מופקד על ההתגוננות האזרחית כמשמעה בחוק הג"א ואמון על התמיכה בעורף האזרחי בזמן חירום. על פי ההגדרות בחוק הג"א, ההתגוננות האזרחית היא האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה, או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית.

על פי חוק הג"א פקע"ר מוסמך בין השאר לעזור לאוכלוסייה שנפגעה ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה לשם מילוי תפקידו, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית. החלטת ממשלה 950 מ-12.10.23 קובעת כלהלן: הפינוי נעשה על ידי צה"ל באמצעות פקע"ר; הפעלה וניהול קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא, לצורך ניהול קליטת המפונים ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם. החלטת ממשלה 975 מ-18.10.23 קבעה כאמור גם בנוגע לאוכלוסייה שפונתה מיישובי הצפון.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות פקע"ר בזמן המלחמה, בכמה נושאים, כמפורט להלן.

1. בדיקת נושא הקליטה והטיפול של משרדי הממשלה באוכלוסייה שפונתה במהלך המלחמה העלתה כי פקע"ר התמקד בפינוי אוכלוסייה, בהפעלת מרכז שליטה (משל"ט ינאי) לצורך ריכוז ותיכנון תמונת מצב של המפונים באמצעות מערכת מידע שהתבססה על סקרים שנערכו במלונות ובסיוע במתן שירותים למפונים באמצעות העברת מידע על פערם למשרדי הממשלה ולמשטרה.
2. בדיקת נושא פינוי האוכלוסייה וקליטתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל באמצעות ביקורת ברשויות מקומיות מפונות העלתה כי פקע"ר, אשר באירועים מלחמתיים אחראי (מטעם צה"ל) לפינוי אוכלוסייה משטח אירוע מלחמתי למתקני קליטה, הפעיל משל"ט (משל"ט ינאי) לצורך ריכוז ותיכנון תמונת מצב של המפונים ועל מנת לסייע לרח"ל, למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות במתן מענה לקיום שגרת החיים בזמן שהיית המפונים בבתי המלון, וכן הפעיל את יחידת הקישור לרשויות המקומיות (היקל"ר) למטרת קישור והעברת מידע בין הרשות המקומית לפקע"ר.
3. בדיקת נושא מערכות התקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה העלתה כי בהתאם להחלטת ממשלה 950 שהתקבלה כשבוע לאחר פרוץ המלחמה, היה באחריות רח"ל, כגוף המטה הפועל מטעם משרד הביטחון אשר עליו הוטלה האחריות על פי החלטת הממשלה, לנהל את קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה, לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא ולתאם את השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם במתקני הקליטה. מנוסח ההחלטה עולה כי רח"ל נדרשה לפעול באמצעות פקע"ר, בין היתר לאיסוף המידע על המפונים ששוהים במתקני הקליטה לרבות פרטיו, מיקומו וצרכיו של כל אחד מהם. בהחלטת ממשלה נוספת מ-29.10.23 נקבע כי ניהול הקליטה ימשיך להתבצע באמצעות רח"ל, לרבות באמצעות הקצאת כוח אדם על ידי הצבא, וכן נקבע כי השירותים הנדרשים למפונים ממשרדי הממשלה השונים יהיו באחריות משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחומו. יצוין כי פקע"ר הוא גוף פיקוד צה"לי נרחב ומתורגל אשר מונה אלפי חיילים ומפקדים

הפועלים בשגרה ובחירום בפריסה תפקודית ארצית, ואשר מופקד על ההתגוננות האזרחית ואמון על התמיכה בעורף האזרחי בזמן חירום.

עלה כי אפקטיביות פעולת פקע"ר היתה מוגבלת מאוד בכל הנוגע לאיסוף נתונים פרטניים על כלל המפונים שנקלטו בבתי המלון ובבתי הארחה.

פקע"ר ציין בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי לא הוטלה עליו האחריות לקליטת המפונים ולמתן מענה על צורכיהם והיא לא חלק מתפקידו (עוד בנוגע להתייחסות פקע"ר - ראו להלן).

כמו כן, בסיוורים שערך מבקר המדינה באתרי מפונים בשבועות הראשונים של המלחמה עלה כי נציגי פקע"ר באתרי המפונים לא ידעו לספק מענה לצרכיהם של המפונים וכי תפקידם של נציגי פקע"ר באתרים לא היה ברור.



הצורך במינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, שבהיעדרו נפגעת במישורין יכולת הממשלה לספק את צורכי התושבים, הוא לקח מרכזי ממלחמת לבנון השנייה. ואולם מאז ובמשך 17 שנים, עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הממשלה, מצידה, לא השלימה את הפעולות למינוי גוף כזה, שאוחז בסמכות ובאחריות הנדרשות, ולהסדרת פעילותו, וגופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון - רח"ל ופקע"ר, במגבלת סמכויותיהם, לא נתנו מענה על כלל הפערים. לפיכך לא מומשה "אחריות-על" לטיפול בעורף בכלל מצביי החירום, לרבות בעת מלחמה. מדובר במחדל בעל כמה מאפיינים: המחדל נמשך שנים רבות; הוא נוגע לתחום ההיערכות לחירום שחשיבותו ראשונה במעלה; מבקר המדינה התריע עליו במסגרת כמה דוחות במשך שנים; עקב המחדל נפגע המענה הממשלתי בתקופת המלחמה. כתוצאה מכל אלו בפרוץ מלחמת חרבות ברזל הממשלה נדרשה לעסוק במינוי גורם שיוביל ויתכלל את הפעולה האזרחית, בלא שהוכנה התשתית לפעולתו טרם המלחמה.

על רקע החסר החמור במינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף, בולטת רח"ל - רשות החירום הלאומית - יחידת מטה הזוכה לתקציב שנתי ממוצע של קרוב ל-80 מיליון ש"ח, בשעה שפעילותה בשעת חירום מצומצמת, ועיקרה, בהתאם לסמכויותיה ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל - מילוי משימות מטה במסגרת משרד הביטחון, ומשכך אינה מהווה גורם לאומי, כשמה, ואינה מהווה גוף חירום לאומי בעת חירום המנהל את ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף.

גם פיקוד העורף, גוף בעל משאבים גדולים ביותר (ובכלל זה - משאבי כוח אדם, בשל סמכותו לגייס מילואים בעיתות חירום), אשר מופקד על ההתגוננות האזרחית כמשמעה בחוק הג"א, ואשר אמון על התמיכה בעורף האזרחי בזמן חירום, ונדרש בידי הממשלה להקצות כוח אדם לתמיכה בפעולות רח"ל בכל הנוגע לקליטת מפונים במתקנים, לא נתן מענה על צורכיהם של המפונים ותפקיד נציגיו באתרי המפונים לא היה ברור. למעשה, פקע"ר התמקד בפינוי אוכלוסייה, במיגון ובהנחיית הרשויות המקומיות.

רח"ל השיבה למשרד מבקר המדינה כי משרדי הממשלה אינם מחויבים לפעול בהתאם להנחיותיה ואינם כפופים לכל סנקציה אם אינם פועלים בהתאם להנחיות אלה, וכי סמכויותיה להנחות משרדי ממשלה אינן חלות על גופים אחרים (כמו חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים פרטיים). פקע"ר השיב כי מימש את אחריותו בתחומי ההתגוננות האזרחית, וכי קיימת הפרדה בין שלב הפינוי, המצוי באחריות צה"ל, לבין שלב הקליטה, לרבות האחריות למתן המענים בתחומי החיים השונים לאוכלוסייה המפונה, המצוי באחריות רח"ל ומשרדי הממשלה. פקע"ר ציין כי האחריות לקליטת המפונים ומתן המענה על צורכיהם לא הוטלה על פקע"ר והיא אינה נכללת במסגרת תפקידיו, והוא אינו יכול להחליף את משרדי הממשלה במימוש אחריותם וסמכויותיהם. עוד ציין פקע"ר כי הוא ביצע כמה פעולות שסייעו למרחב האזרחי, עקב הוואקום שנוצר במהלך המלחמה והיעדר מתן מענה לאזרחים, כדי לסייע ולצמצם את הפערים שנוצרו.

תשובות רח"ל ופקע"ר מחדדות את הקושי הנובע מהפער בין החלטות ממשלה 950 ו-975 בדבר אחריות רח"ל לפעול באמצעות כוח אדם של הצבא, לבין האופן שבו רח"ל ופקע"ר תופסים את תפקידם בכל הנוגע לסיוע לתושבים שפונו מבתייהם.

על שר הביטחון, שעליו הוטלה הממשלה את האחריות לטיפול בעורף במצבי חירום והקנתה לו סמכות הסדרה מסוימת, בהתייעצות עם ראש הממשלה, להביא לפני הממשלה הצעת החלטה להסדרת האחריות לטיפול בעורף במצבי חירום. הסדרה זו נדרשת לצורך תיאום ותכלול של השירותים הניתנים לאזרחים בעת מלחמה ותאפשר גם את היערכותו ותרגולו של מערך הניהול בעת שגרה כדי להיערך למצבי חירום. עוד על שר הביטחון לבחון לעומק את תפקידיה של רח"ל, ולוודא כי משאביה יהלמו את תפקידיה גם בשעת חירום, וכן עליו לבחון את תחומי האחריות של פקע"ר, אל מול הצורך במענה על כלל הפערים הקיימים בתחום ניהול ההיבטים האזרחיים בשעת חירום.

הטלת האחריות על הקבינט החברתי-כלכלי ופעולותיו למימוש

במהלך המלחמה הממשלה נדרשת כאמור לשמש המתכללת הלאומית של הצד האזרחי של המלחמה, וכחלק מכך לייצר את תמונת המצב השלמה של ניהול הצד האזרחי של המלחמה, לזהות את הצרכים, להגדיר את הקריטריונים ואת סדרי העדיפויות ולתאם ולהכווין את כלל הגופים הפועלים. צורכי הציבור משתרעים על מכלול התחומים האזרחיים, בהיבט של קבלת מידע, קבלת שירותים ומימוש הזכויות שהמדינה מעניקה לתושבים באמצעות גופים הפועלים מטעמה, ככל הניתן תוך סינרגייה בין משרדי הממשלה וצמצום הנטל הבירוקרטי הכרוך בקבלת המידע ובמימוש הזכויות.

הסמכתו של הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בהיבטים האזרחיים במלחמה, ומימוש ההסמכה

חוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה, אם דרך קבע ואם לעניין מסוים. מתוקף סמכות זו, הממשלה קבעה את תקנון עבודת הממשלה. ממשלת ישראל ה-37 פועלת מכוח תקנון עבודת הממשלה ה-36³⁹ (להלן - תקנון עבודת הממשלה). על פי תקנון זה, בעת חירום הממשלה תעקוב אחר התפתחות מצב החירום ותנחה, ככל הנדרש, את משרדי הממשלה, הרשויות והזרועות האחרות של המדינה כיצד לטפל באירוע, בהשלכותיו ובתוצאותיו, לרבות בכל הנוגע לגיוס אמצעים וכוח אדם ולפעילות האזרחית.

תקנון עבודת הממשלה מאפשר לממשלה למנות ועדות שרים ולקבוע את הרכבן וסמכויותיהן ולקבוע כי החלטות ועדות שרים יהיו על דעת הממשלה, כך שדין כדין החלטות ממשלה. על פי התקנון, סדר היום של ישיבות ועדת שרים ייקבע בידי יו"ר ועדת השרים. ב-12.2.23 החליטה הממשלה למנות ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37 וקבעה את הרכבה וסמכויותיה, אשר כללו טיפול בנושאים חברתיים-כלכליים⁴⁰. הממשלה החליטה כי ראש הממשלה יהיה יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, וכי שר האוצר יהיה ממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי. ראש הממשלה ה-37 הוא חבר הכנסת בנימין נתניהו ושר האוצר הוא חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ'. על פי החלטת הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר יבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט החברתי-כלכלי.

1. ב-15.10.23, שמונה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, החליטה הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך מלחמת חרבות ברזל, ובכלל זאת הבטחת רציפות תפקודית אזרחית, לרבות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הביטחון תזונתי, וכלל השירותים הממשלתיים, ומענה כלכלי לעובדים, לבעלי עסקים ולכלל צורכי המשק⁴¹. בהחלטת הממשלה צוין כי הסמכויות הניתנות לקבינט אינן פוגעות בסמכויות שרי הממשלה על פי דין. הממשלה החליטה כי החלטה זו תקפה ממועד קבלתה (15.10.23) ועד לסיום המלחמה, וכי הממשלה תאריך אותה לפי הצורך, בשים לב להימשכות הטיפול בהיבטים האזרחיים של המלחמה. כמו כן, הממשלה קבעה כי החלטות הקבינט החברתי-כלכלי מכוח סמכויותיו אלו לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה יהיו על דעת הממשלה, כך שדין כדין החלטות ממשלה על פי תקנון עבודת הממשלה. עוד קבעה הממשלה בהחלטה זו כי ממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, כלומר שר האוצר, ינהל בפועל את דיוני הקבינט החברתי-כלכלי ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות ליו"ר הקבינט החברתי כלכלי - ראש הממשלה, וזאת בלי לפגוע בסמכויות יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, ראש הממשלה, אם הוא משתתף בישיבות הקבינט.

³⁹ הממשלה ה-37 הושבעה ב-29.12.22, והיא פועלת על פי הוראות תקנון עבודת הממשלה ה-36 מכוח עקרון רציפות הממשלה.

⁴⁰ החלטת הממשלה 119 בעניין ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) (12.2.23).

⁴¹ החלטת הממשלה 959 בעניין ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת הממשלה (15.10.23), סעיף ב'.

אותה החלטת ממשלה קבעה כי מנכ"ל משרד רה"ם ירכז, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי ויבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט, וכי זרוע הביצוע של הקבינט החברתי-כלכלי יהיה פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם (וכן עובד מדינה, שימונה על ידי ראש הממשלה לתיאום פעולות הממשלה מבחינת מתן מענה על צרכים של תושבי עוטף עזה ושיקום היישובים).

2. הקבינט החברתי-כלכלי התכנס ב-16.10.23, כעשרה ימים לאחר פרוץ המלחמה, לצורך דיון בנושא הטיפול בצרכים ובמענים כלכליים בעקבות המלחמה. במהלך הדיון שרים העלו קשיים המחייבים טיפול, כגון היעדר פיצוי למפעלים ולבעלי עסקים, הצורך בדחיית תשלומי הלוואות ומשכנתאות, היעדר מענה הולם למפונים ולמשפחות החטופים, היעדר מענה הולם למשרתי מילואים, קשיי תעסוקה, חסרים במענים סוציאליים ופסיכולוגיים, קשיי דיור, קשיים בתפקוד מערכת החינוך וחסרים תקציביים לרשויות מקומיות.

שר האוצר אשר, כאמור, על פי החלטת ממשלה אחראי לנהל את דיוני הקבינט ולצורך כך ניתנו לו סמכויות יו"ר הקבינט, ציין בדיון כי הקבינט החברתי-כלכלי ישמש בתקופת המלחמה קבינט אזרחי ולצורך זה יוקם מנגנון להצפת בעיות בכלל התחומים האזרחיים ולפתרון באופן יעיל ומהיר ובמינימום בירוקרטיה; וכי הוא יגבש בהקדם את המנגנון וכן חלוקה לצוותי עבודה. נמצא כי בדיון לא התקבלו החלטות בעניין הצרכים שהעלו השרים כאמור.

3. בדיון שקיים הקבינט החברתי-כלכלי ב-19.10.23 התייחס ראש רח"ל לאמירה ולפיה רח"ל אמורה לשמש גוף מתכלל של ההיבטים האזרחיים והדגיש כי רח"ל אינה עושה זאת, שכן אין זה מתפקידה, שהם בהיבטי רציפות תפקודית של המשק האזרחי. שר האוצר קבע בדיון כי הבעיות בתחומים האזרחיים ייפתרו על ידי כל משרד ממשלתי בתחום אחריותו; כי בעיות שמשרד ממשלתי אינו יכול לפתור במסגרת המשרדית יועלו על ידי מנכ"ל המשרד בפורום המנכ"לים שמקיים מנכ"ל משרד רה"ם, כדי שמנכ"ל משרד רה"ם יפתור אותן (אשר לפעילות פורום מנכ"לים - ראו להלן); בעיות שלא ייפתרו על ידי מנכ"ל משרד רה"ם יועברו ל"עבודת עומק" בידי צוות של המנכ"לים הרלוונטיים, עם מנכ"ל משרד האוצר; עניינים שלא יפתרו באותו צוות ויצריכו הכרעה בין משרדים יועברו לשר האוצר לצורך הכרעתו; אם נדרשת החלטת ממשלה, אותם נושאים יובאו לדיון בקבינט החברתי-כלכלי. שר האוצר ציין כי אם יתברר שהמנגנון המוצע אינו נותן מענה על הצורך בפתרון בעיות, ייבחנו חלופות אחרות.

כעבור יומיים, ב-21.10.23, מנכ"ל משרד רה"ם הציג לפני מנכ"ל משרד האוצר את הצורך להסדיר את תהליכי העבודה בין לשכות שני המנכ"לים, בהסבירו כי מטרת ההסדרה היא ייעול והגברת האפקטיביות של פעילות הקבינט החברתי-כלכלי, לרבות קביעת מנגנונים לעבודה משותפת עם פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, אשר הוגדר כזרוע הביצוע של הקבינט.

4. בהיעדר גורם מוביל שמונה לתכלל את הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי, לפני מלחמת חרבות ברזל, הציג שר האוצר, לאחר פרוץ המלחמה ב-19.10.23, לחברי הקבינט החברתי-כלכלי מנגנון שנועד להסדיר את הליכי הבחינה, ההחלטה והטיפול בנוגע לצרכים האזרחיים שעלו מייד עם פרוץ המלחמה. בהתאם למנגנון שהציג שר האוצר: בעיות שמשרד ממשלתי אינו יכול לפתור במסגרת

המשרדית יועלו על ידי מנכ"ל המשרד בפורום המנכ"לים שמקיים מנכ"ל משרד רה"ם; בעיות שלא ייפתרו על ידי מנכ"ל משרד רה"ם יועברו לעבודת עומק בידי צוות של המנכ"לים הרלוונטיים, יחד עם מנכ"ל משרד האוצר; בעיות שלא ייפתרו באותו צוות ויצריכו הכרעה בין משרדים יועברו להכרעת שר האוצר, ואם נדרשת החלטת ממשלה יובאו לדיון בקבינט החברתי-כלכלי. כהשלמה לכך הציג מנכ"ל משרד רה"ם למנכ"ל משרד האוצר הסדר משלים לטיפול בנושא לצורך הסדרת תהליכי העבודה בין לשכת מנכ"ל משרד רה"ם ללשכת מנכ"ל משרד האוצר. נמצא כי המנגנון ששר האוצר הציג לחברי הקבינט החברתי-כלכלי ב-19.10.23, וכן הצעת מנכ"ל משרד רה"ם, לא אומצו בסופו של דבר.

5. ב-25.10.23, שישה ימים לאחר הדיון האמור של הקבינט החברתי-כלכלי, החליטה הממשלה לתקן את החלטת הממשלה מ-15.10.23, שבמסגרתה הוסמך הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה⁴².

בהחלטת הממשלה המתקנת מ-25.10.23 נקבע כי ממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, כלומר שר האוצר, יקים מרכז שליטה אזרחי (להלן - המשל"ט האזרחי) וימנה פרויקטור לניהול המשל"ט האזרחי ועובדים נוספים ככל שיהיה צורך לתקופה זמנית של עד חצי שנה; המשל"ט האזרחי ירכז את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי, ובכלל זה יתאם, יתכלל ויגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה על צורכי העורף בזמן מלחמה, וכן יבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט⁴³. החלטה זו החליפה את החלטת הקודמת של הממשלה (מ-15.10.23) ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם ירכז, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, את עבודת הקבינט ויבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט, ופורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ישמש זרוע הביצוע.

6. בחלוף שישה ימים נוספים, ב-31.10.23, שר האוצר הודיע לחברי הקבינט החברתי-כלכלי כי מונה ראש למשל"ט האזרחי - מנהל המשל"ט שתפקידו יהיה לתאם את פעילות משרדי הממשלה בכל הנוגע להיבטים האזרחיים של המלחמה, וכי עניינים שהמשל"ט האזרחי לא יצליח לפתור יועלו לפני הקבינט החברתי-כלכלי, אשר יתכנס באופן קבוע. יצוין כי במקביל, פעל שר האוצר למציאת דרך פעולה אשר תייעל את תהליכי התקצוב במשרד האוצר בזמן המלחמה (פעולה זו ותוצאותיה נבדקות בימים אלה במשרד מבקר המדינה)⁴⁴.

נמצא כי לאחר שהתקבלו ההחלטות האמורות הקבינט התכנס פעמיים נוספות בשנת 2023 - ב-8.11.23 וב-10.12.23, ובהתכנסויות אלו לא נדונה פעילות המשל"ט האזרחי, וכי במהלך שמונת החודשים הראשונים של 2024 עד סוף אוגוסט, הקבינט החברתי-כלכלי לא התכנס כלל. כמו כן, בתקופה שמאוקטובר 2023 עד סוף אוגוסט 2024, לא דנה הממשלה בפעילות המשל"ט האזרחי, למעט דיון

⁴² החלטת הממשלה 997 בעניין ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה (25.10.23).

⁴³ בלי לפגוע בסמכויות מינהלת תקומה.

⁴⁴ מבקר המדינה, "ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת 'חרבות ברזל' בשנים 2023 - 2024" (טרם פורסם).

שהתקיים ב-31.12.23 לצורך קבלת החלטת הממשלה שבה אושר להגדיר את משרת ראש המשל"ט האזרחי כמקבילה למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי (פעילות הקבינט החברתי-כלכלי נבדקת בימים אלה בידי משרד מבקר המדינה)⁴⁵.

בביקורת עלה אפוא כי גם המנגנון לניהול התחום האזרחי, שעליו החליטה הממשלה כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, ובמרכזו הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, לניהול מכלול הצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט, לא עלה על המסילה ולא יצא אל הפועל. הקבינט החברתי-כלכלי מיעט להתכנס במהלך המלחמה, עד סוף אוגוסט 2024, ובדיוניו המעטים לא דן בפעילות המשל"ט האזרחי או בתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה. בפועל הקבינט החברתי-כלכלי לא עסק במכלול של צרכים רבים שהעלו לפניו נציגי שרים עוד בתחילת המלחמה, כגון בתחומי התעסוקה והדיוור, חסר במענים סוציאליים ופסיכולוגיים, העדר פיצוי למפעלים ולבעלי עסקים, קשיים בפעילות מערכת החינוך וחסרים תקציביים למימון פעילות הרשויות המקומיות. כפי שיפורט להלן, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה לא נתנו מענה על קשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות השר לעניין הקמת המשל"ט האזרחי ופעילות המשל"ט האזרחי בשעת מלחמה, ושר האוצר מצידו לא מימש את החלטתו בנושא. בכך נשמט למעשה הבסיס מהמנגנון שביקשה הממשלה לממש - הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי לניהול מכלול הנושאים והצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט תוך מעקב אחר יישום החלטותיו.

בתשובת שר האוצר למשרד מבקר המדינה הוא מסר כי היקף פעילותו המצומצם של הקבינט החברתי-כלכלי נבע מפעילותו המצומצמת והמוגבלת של המשל"ט האזרחי (בנוגע להקמת המשל"ט, פעילותו וסגירתו - ראו להלן). שר האוצר ציין בתשובתו כי משעה שהמשל"ט לא פעל כמתוכנן ולמעשה לא הצליח לתפקד, לא היה טעם בכינוס הקבינט החברתי-כלכלי שאמור היה לפעול לפתרון בעיות שהתעוררו בין משרדי הממשלה בתיווך ראש המשל"ט האזרחי, על בסיס תמונת מצב שהמשל"ט האזרחי היה אמור לגבש.

בהקשר לתשובת שר האוצר כאמור, ולפיה לא היה טעם לכנס את הקבינט בשעה שהמשל"ט לא תפקד למעשה, משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי גם בהיעדר זרוע ביצוע דוגמת המשל"ט, היה על הקבינט החברתי-כלכלי לפעול כנדרש מכל ועדת שרים - לקיים דיונים ולקבל החלטות בתחומי אחריותו, ובמידת הצורך להנחות את משרדי הממשלה הרלוונטיים לבצע עבודת מטה בנושאים מסוימים ולהיעזר ביועצים כלכליים של הממשלה המשתתפים ממילא בדיוני הקבינט. יודגש כי הצורך בפעולה רצופה ומשמעותית של הקבינט החברתי כלכלי מקבל משנה תוקף בתקופת החירום יוצאת הדופן שאליה נקלעה המדינה מסוף שנת 2023.

מבקר המדינה, "הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה" (טרם פורסם).

אי-מימוש תפקידיו של מרכז השליטה האזרחי

כאמור, ב-25.10.23 החליטה הממשלה כי שר האוצר יקים משל"ט אזרחי וימנה פרויקטור לניהולו ועובדים נוספים במידת הצורך לתקופה זמנית של עד חצי שנה, והיא קבעה כי המשל"ט האזרחי בראשות הפרויקטור ירכז את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי, ובכלל זה יתאם, יתכלל ויגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה על צורכי העורף בזמן מלחמה. כמו כן החליטה כי המשל"ט יבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט החברתי-כלכלי, אשר הוסמך עשרה ימים קודם לכן (ב-15.10.23) לטפל בהיבטים האזרחיים של המלחמה. כאמור, ב-31.10.23 שר האוצר הודיע לחברי הקבינט החברתי-כלכלי כי מונה ראש למשל"ט האזרחי שיתאם את פעילות משרדי הממשלה בכל הנוגע להיבטים האזרחיים של המלחמה, וכי פעילות המשל"ט תתחיל ב-1.11.23.

תפקידי המשל"ט האזרחי הוגדרו כאמור בידי הממשלה ב-25.10.23, והם פורטו על ידי שר האוצר כעבור כמה ימים, ב-31.10.23: טיוב ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה; גיבוש תמונת מצב שוטפת; ריכוז צרכים שיעלו ממשרדי הממשלה, השלטון המקומי וגורמים נוספים; ריכוז מנגנון קבלת ההחלטות והדיווח. שר האוצר הודיע לשרים ולמנכ"לי משרדי הממשלה כי לצורך קיום תפקידי המשל"ט האזרחי, יתקיימו ישיבות חיתוך מצב יומיות, שבהן ישתתפו חלק ממנכ"לי משרדי הממשלה, על פי צורך, וכן נציגים ממשרד המשפטים וממשרד האוצר, ראש רח"ל, נציגי פיקוד העורף וגורמים נוספים בהתאם לצורך. שר האוצר ביקש ממנכ"לי משרדי הממשלה להשתתף בחיתוכי המצב ולהתמקד בפערים הקיימים בתחומים המחייבים סיוע, תיאום וסנכרון עם משרדים נוספים, בקידום החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה ובתהליכים ומשאבים שאינם מצויים בידם.

מינוי ראש המשל"ט האזרחי ופערים בהקמת ועבודת המשל"ט האזרחי

במהלך אוקטובר 2023 פעל שר האוצר כדי לאתר מועמד מתאים לתפקיד ראש המשל"ט האזרחי ולמנותו לתפקיד.

1. ב-15.10.23 פנה שר האוצר למנכ"ל משרד האנרגיה לשעבר, בהצעה למנותו לפרויקטור לטפל בהיבטים האזרחיים של המלחמה. מינוי שלא צלח בסופו של יום. המנכ"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי שר האוצר הודיע לו ב-24.10.23 כי לא ניתן לקדם את מינויו לתפקיד, מאחר שהמנכ"ל לשעבר לא היה באותה עת עובד מדינה או גוף ממשלתי.

2. ב-24.10.23 פנה שר האוצר למנכ"ל חברת החשמל לישראל, בהצעה למנותו לפרויקטור לטפל בהיבטים האזרחיים של המלחמה. מנכ"ל חברת החשמל לישראל מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא נענה בחיוב לבקשת שר האוצר לאחר אישור דירקטוריון חברת החשמל, ושר האוצר הסכים כי המנכ"ל ימשיך לכהן במקביל כמנכ"ל חברת החשמל. המנכ"ל הציע לכהן כפרויקטור ללא שכר, וללא צורך בהקצאת משאבים מיוחדים לתפקיד, אלא הציע להשתמש במשאבי חברת החשמל לישראל - תקציב, כ"א, רכב ושטחי עבודה. השר קיבל את הצעתו של המנכ"ל, אולם שר האנרגיה, מר ישראל כץ, התנגד למילוי תפקיד כפול של המנכ"ל - כמנכ"ל חברת החשמל לישראל וכפרויקטור. על רקע התנגדות שר האנרגיה,

הועלו קשיים בעניין הכהונה הכפולה גם מלשכת היועצת המשפטית לממשלה, מנציבות שירות המדינה ומרשות החברות הממשלתיות, אשר סברו כי הכהונה הכפולה אינה אפשרית וכי מילוי תפקיד הפרויקטור צריך להיעשות בידי עובד מדינה, שאינו יכול לשמש גם בתפקיד מנכ"ל החברה. לנוכח הקשיים וההתנגדויות שהועלו, המנכ"ל הציע מתכונות שונות, כגון יציאתו לחופשה ללא תשלום מהחברה והמשך ניהולה בהתנדבות; מילוי תפקיד הפרויקטור כיועץ; ואף גיוסו למילואים. לדברי המנכ"ל, שר האנרגיה, לשכת היועצת המשפטית לממשלה, נש"ם ורשות החברות הממשלתיות עמדו על התנגדותם, ולצד ההתנגדות לא הציעו הצעה כלשהי לפתרון. המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי במשך כארבעה ימים נדון נושא מינויו כפרויקטור, ומשלא הוסכם דבר, הוא הסיר את מועמדותו.

במהלך הביקורת מסר מנכ"ל חברת חשמל כי על פי מידע שמצוי בידיו ודברים שעלו באמצעי התקשורת, גם אגף התקציבים באוצר התנגד למינוי המנכ"ל כפרויקטור. בעניין זה השיב אגף התקציבים בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי האגף לא התנגד למינוי והשר לא הביא את הנושא לפתחו של האגף.

3. ב-30.10.23 פנה שר האוצר למנכ"ל החברה למתנסים, בהצעה למנותו לראש המשל"ט האזרחי. המנכ"ל קיבל את ההצעה ב-30.10.23, ב-1.11.23 החל בביצוע התפקיד וב-12.11.23 מונה לתפקיד. עם זאת, מינויו הושלם רשמית ב-17.1.24 עם חתימתו על הסכם העסקתו, ולאחר שלושה ימים ב-20.1.24 הודיע כי החליט לסיים את תפקידו, מאחר שמצא שאין בידי המשל"ט האזרחי את הכלים הדרושים למימוש האחריות אשר הוטלה עליו, כמפורט להלן.

ראש המשל"ט האזרחי החל לעסוק במשימות המשל"ט בתחילת נובמבר 2023, כחודשיים וחצי לפני שמונה רשמית לתפקיד: ראש המשל"ט האזרחי החל לכהן בתפקידו באופן רשמי עם חתימתו וחתימת משרד האוצר על הסכם העסקה ב-17.1.24, לאחר שתנאי שכרו אושרו בידי הממשלה ב-31.12.23 - החלטה מס' 1207 בנושא "קביעת משרת פרויקטור המשל"ט האזרחי כמקבילה למשרת מנכ"ל".

ראש המשל"ט האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי במהלך תקופת פעילותו של ראש המשל"ט האזרחי, החל בתחילת נובמבר 2023 וכלה בסיום תפקידו בסוף ינואר 2024, התגלו פערים משמעותיים בין תפקידיו, כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה ועל ידי שר האוצר, לבין הסביבה שבה הוא התבקש לפעול, וכן למול הכלים, הסמכויות, כוח האדם והמשאבים שניתנו לו. ראש המשל"ט האזרחי הדגיש לפני צוות משרד מבקר המדינה כי בשל הפערים האלה לא היה אפשר לנהל את המשל"ט האזרחי בדרך שתגשים את ייעודו.

1. **משאבי אנוש:** תהליך איוש משרות בשירות המדינה הוא מורכב ומרובה שלבים, ובמרכזו חובת איוש משרות באמצעות הליך תחרותי. ניתן היה לצפות כי בשעת מלחמה, כאשר מוקם משל"ט אזרחי לצורך ביצוע משימות חיוניות בעת הזו, ייעשה מאמץ מרבי לאיוש המשרות במשל"ט במהירות וביעילות.

בתחילת נובמבר 2023, חודשיים וחצי לפני שנכנס רשמית לתפקידו, ראש המשל"ט האזרחי הציג לשר האוצר ולמנכ"ל משרד האוצר תפיסת הפעלה מוצעת למשל"ט האזרחי, לרבות מבנה ארגוני ותקציבים

הנדרשים לצורך מימוש תפקידו: 20 מיליון ש"ח לצורכי תקצוב פעילות המשל"ט האזרחי במשך שישה חודשים, מתוכם שישה מיליון ש"ח להעסקת 26 בעלי תפקידים. בהמשך לדרישת שר האוצר לצמצם את המבנה הארגוני וכך את עלויותיו, הציע ראש המשל"ט האזרחי ב-5.11.23 מבנה ארגוני חלופי אשר כלל שישה בעלי תפקידים, בעלות כוללת של 11 מיליון ש"ח לחצי שנה, תוך הבהרה כי קיים קושי רב לעמוד במשימות המשל"ט האזרחי במבנה ארגוני צר זה. בסופו של דבר הועמדו לרשות המשל"ט האזרחי רק ב-26.11.23 שש משרות כוח אדם⁴⁶.

שלבי הקמת המשל"ט האזרחי ואיוש המשרות שבו מוצגים בלוח שלהלן. שלבים הנוגעים לאיוש תפקיד ראש המשל"ט מסומנים בכחול, ושלבים הנוגעים לאיוש תפקידים אחרים - בסגול.

על פי אישור נציבות שירות המדינה למבנה הארגוני, הכולל שש משרות: ראש המשל"ט; סגן ראש המשל"ט האזרחי; מנהל אגף בכיר משימות לאומיות (משרדי ממשלה); מנהל אגף בכיר משימות לאומיות (רב-מגדרי); ושני מנהלי תחום בכירים יישום מדיניות.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

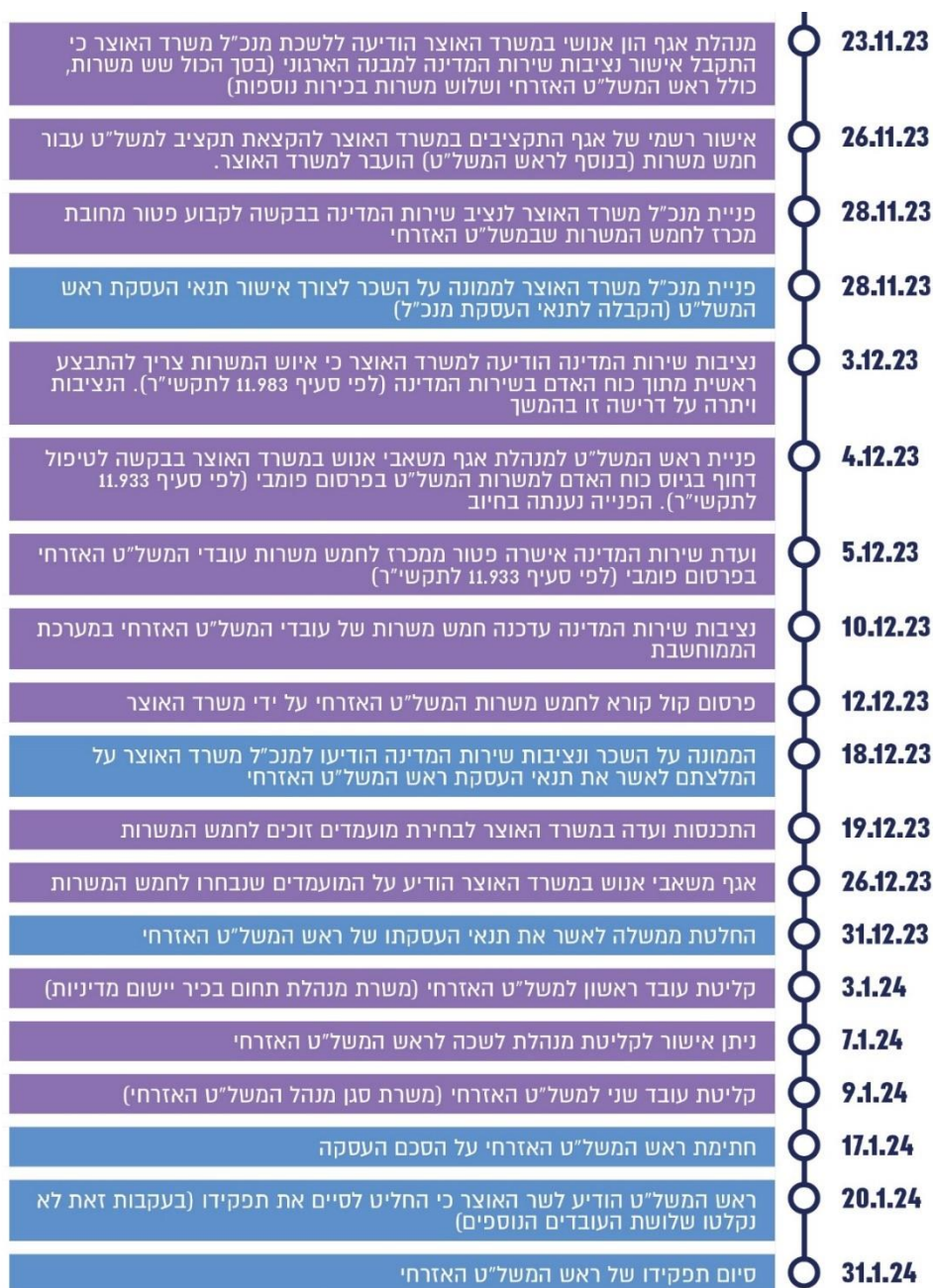
הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

לוח 3 : איוש משרות המשל"ט האזרחי, אוקטובר 2023 - ינואר 2024

החלטת ממשלה מס' 997 להקים משל"ט אזרחי	25.10.23
שר האוצר פנה למנכ"ל החברה למתנ"סים בהצעה להתמנות לראש המשל"ט האזרחי. המנכ"ל קיבל את ההצעה	30.10.23
שר האוצר הודיע לקבינט החברתי-כלכלי כי מונה ראש למשל"ט האזרחי ופעילותו תתחיל ב-1.11.23	31.10.23
ראש המשל"ט האזרחי החל לעסוק במשימות המשל"ט האזרחי	1.11.23
ראש המשל"ט האזרחי הציג לשר האוצר תפיסת הפעלה עם מבנה ארגוני של 26 בעלי תפקידים	1.11.23
לבקשת שר האוצר לצמצם את המבנה הארגוני - ראש המשל"ט האזרחי הציג לשר האוצר מבנה ארגוני חלופי של שישה בעלי תפקידים (כולל ראש המשל"ט)	5.11.23
פניית מנכ"ל משרד האוצר לממונה על השכר לצורך פטור ממכרז לתפקיד ראש המשל"ט האזרחי ואישור תנאי העסקתו (הקבלה לתנאי העסקת מנכ"ל)	8.11.23
פניית מנהלת אגף הון אנושי במשרד האוצר לסמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד האוצר לצורך פניה לנציבות שירות המדינה לאישור תקנים ופטור ממכרז לחמש המשרות במשל"ט האזרחי (מתוכן שלוש משרות בכירות)	8.11.23
ועדת שירות המדינה בנציבות שירות המדינה אישרה פטור מחובת מכרז לראש המשל"ט האזרחי	9.11.23
ועדת בחירה במשרד האוצר למשרת ראש המשל"ט האזרחי	9.11.23
מינוי ראש המשל"ט האזרחי (הסכם העסקה נחתם ב-17.1.24)	12.11.23
סמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד האוצר העבירה ללשכת מנכ"ל משרד האוצר את טיוטת הפניה לנציבות שירות המדינה לצורך פטור ממכרז לחמש המשרות במשל"ט (מתוכן שלוש בכירות)	12.11.23
אגף תקציבים במשרד האוצר העביר לראש המשל"ט האזרחי אישור בסלולר להקצאת תקציב למשל"ט עבור חמש משרות (בנוסף לראש המשל"ט).	15.11.23
מנהלת אגף הון אנושי במשרד האוצר העבירה לאישור נציבות שירות המדינה את הגדרת המשרות במשל"ט	15.11.23
פניית משרד האוצר לנציבות שירות המדינה לצורך אישור המבנה הארגוני של המשל"ט	20.11.23
נציבות שירות המדינה הודיעה למנהלת אגף הון אנושי במשרד האוצר כי הנציבות תאשר שני עובדים בכירים (במקום שלושה) ולפיכך יש להעביר לנציבות מבנה ארגוני עדכני	21.11.23
מנהלת אגף הון אנושי במשרד האוצר ביקשה מנציבות שירות המדינה להתקדם עם אישור ההעסקה של ארבע מתוך חמש המשרות (שתיים מתוכן בכירות) ולגבי החמישית ציינה כי הנושא בדיון במשרד האוצר לאור עמדת הנציבות	21.11.23

אלול התשפ"ה ■ ספטמבר 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל



על פי נתוני משרד האוצר וראש המשל"ט האזרחי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי ראש המשל"ט האזרחי הציג לשר האוצר בתחילת נובמבר 2023 תפיסת הפעלה מוצעת בתקציב של 20 מיליון ש"ח לפעילות של שישה חודשים במבנה ארגוני שכלל העסקת 26 בעלי תפקידים, וב-5.11.23 צמצם, לפי דרישת שר האוצר, את המבנה הארגוני והציע מבנה חלופי שכלל העסקת שישה בעלי תפקידים בעלות של 11 מיליון ש"ח לחצי שנה.

תהליך איוש משרות בשירות המדינה הוא כאמור מורכב ומרובה שלבים, וניתן היה לצפות כי בשעת מלחמה, יעשה מאמץ מרבי לאיוש המשרות במשל"ט האזרחי במהירות וביעילות. ואולם בפועל, העובד הראשון במשל"ט האזרחי (למעט ראש המשל"ט) נקלט בו כמעט חודשיים לאחר ששר האוצר אישר את המודל הארגוני של המשל"ט האזרחי (3.1.24 ו-5.11.23, בהתאמה), וכעבור שישה ימים נקלט העובד השני - סגן מנהל המשל"ט האזרחי. עד להודעת ראש המשל"ט האזרחי על סיום תפקידו לא נקלטו עוד עובדים למשל"ט, ובהמשך - הוא נסגר. יוצא אפוא כי במשך חודשיים, לא הצליח משרד האוצר לאייש את כל חמש המשרות שהוקצו למשל"ט (מלבד ראש המשל"ט). בחינת הנתונים שלעיל מעלה כמה שלבים שבהם חל עיכוב:

א. בין פניית סמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד האוצר למנכ"ל המשרד לשם אישור פטור ממכרז לחמש משרות של המשל"ט לבין פניית מנכ"ל משרד האוצר לנציבות שירות המדינה לצורך הזה, חלפו יותר משבועיים. במהלך השבועיים, ביקש משרד האוצר לאשר מבנה ארגוני של המשל"ט והנציבות אישרה אותו.

ב. נציבות שירות המדינה אישרה פטור ממכרז לחמש משרות במשל"ט ב-5.12.23, אך רק כעבור חמישה ימים נוספים הנציבות עדכנה משרות אלה במערכת הממוחשבת, ובכך אפשרה למשרד האוצר להתחיל בהליך איוש המשרות.

ג. הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה הודיעו למנכ"ל משרד האוצר על המלצתם לאשר את תנאי העסקת ראש המשל"ט רק שלושה שבועות לאחר שהמנכ"ל הגיש להם את הבקשה להמליץ על כך, והחלטת הממשלה לאשר את תנאי השכר התקבלה רק כעבור שבועיים נוספים.

סמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד האוצר השיבה למשרד מבקר המדינה כי נוסף על שני העובדים שנקלטו למשל"ט כאמור, ארבעה עובדים נוספים נבחרו אך לא נקלטו עקב הודעת ראש המשל"ט על סיום תפקידו.

יוצא אפוא כי במשך חודשיים וחצי מאישור שר האוצר את המודל הארגוני של המשל"ט ועד לסיום תפקידו של ראש המשל"ט, אוישו רק שלוש משש המשרות במשל"ט. הליכי איוש המשרות התנהלו בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר בלוח זמנים, אשר לא תאם את צורך החינוכי והדחוף באיוש המשרות. העיכוב באיוש המשרות נעוץ בעבודת משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, והעיכוב באישור תנאי השכר של ראש המשל"ט, הנדרש לצורך השלמת תהליך קליטתו, נעוץ בעיקר בעבודת הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי אישר הקצאת תקציב למשל"ט עבור חמש משרות (בנוסף לראש המשל"ט) כבר ב-15.11.23 (באותו היום בו הציג ראש המשל"ט בפני אגף תקציבים את הצורך בחמישה תקני כוח אדם). אישור רשמי של אגף תקציבים הועבר למשרד האוצר ב-26.11.23, אך לא היה בכך כדי לעכב את איוש התקנים.

מתשובת מנכ"ל משרד האוצר למשרד מבקר המדינה עולה כי היו נסיונות לקדם את איוש המשרות במשל"ט במסלול חורג, בין היתר באמצעות השאלת עובדים מחברה ממשלתית שבה עבד ראש המשל"ט. נסיונות אלה לא צלחו ונקבע כי יש לאייש את המשרות בהתאם לנהלים הרגילים. עוד השיב המנכ"ל כי על מנת לקדם במהירות איוש משרות עבור המשל"ט, מנכ"ל המשרד העביר משרות המיועדות ליחידות המשרד לטובת המשל"ט.

אגף השכר והסכמי העבודה, בראשו עומד הממונה על השכר, השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא התבקש להמליץ לא רק על תנאי שכר של ראש המשל"ט אלא גם על עצם הקבלתו למשרת מנכ"ל, ולצורך זה נדרשו השלמות עובדתיות כמקובל במקרים אלו, לרבות בדבר סמכויותיו, תחומי אחריותו, מקומו במבנה הארגוני ומוטת הניהול שלו ועצמאות תפקודו. על רקע כל אלה ציין אגף השכר והסכמי עבודה כי הוא פעל במהירות האפשרית על מנת להשלים את החוסרים העובדתיים ולתאם את ההמלצה מול נציבות שירות המדינה. על פי התשובה, באותה עת עבד האגף בתנאים של מחסור משמעותי בכוח אדם כיוון שחלק מעובדיו שירתו במילואים זמן ממושך וחלק מהעובדים פונו מבתיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ולנציבות שירות המדינה על כך שלא גיבשו בעת שגרה דרכי פעולה לאיוש משרות ולקביעת תנאי שכר בשעת חירום, לרבות משרות ניהול בכירות כגון משרת ראש המשל"ט.

על נציבות שירות המדינה המופקדת על ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה ואגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, בהתייעצות עם משרד המשפטים, לגבש דרכי פעולה לאיוש משרות ולקביעת תנאי שכר בשעת חירום, בהתחשב בצורך לאייש משרות ולקבוע תנאי שכר בדחיפות ובלוח זמנים קצר ובצורך לקיים הליכי איוש משרות העומדים בהוראות הדין, תוך הקפדה על כללי המינהל התקין, ולהטמיע דרכי פעולה אלה בקרב משרדי הממשלה. על ההנהלות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה, לרבות במשרד האוצר, לפעול ככל יכולתם כדי לקדם הליכי איוש משרות בשעת חירום בדחיפות המתבקשת, במסגרת כללי המינהל התקין.

2. תקציב : נמצא כי משרד האוצר לא הקצה מראש תקציב לפעילות משל"ט אזרחי בשעת חירום.

על פי ראש המשל"ט האזרחי, שר האוצר קבע שכל תקציב שיידרש לפעילות המשל"ט יידון אצל מנכ"ל משרד האוצר, שנקבע כגורם המוסמך לאשר הקצאת תקציב לפעילות המשל"ט האזרחי. על פי תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, המשל"ט התנהל באופן עצמאי מול אגף תקציבים.

על פי עמדת ראש המשל"ט האזרחי, היקף המשאבים שהוקצו לפעילות המשל"ט האזרחי לא הספיק לביצוע תפקידיו. העמימות בדבר היקף התקציב שיוקצה למשל"ט מעלה חשש כי התנאים

המינהליים שקבע משרד האוצר לעבודת המשל"ט לא סיפקו תשתית מתאימה לפעילותו ולהשגת מטרותיו.

3. **ניהול המידע:** ב-9.11.23 וב-13.11.23 הציג ראש המשל"ט האזרחי לשר האוצר הצעה להקמת מערכת מידע לאיסוף צרכים של האזרחים והמשק ולבחינת הפערים בעניינם, וכן הציג הצעה למודל עבודה שמטרתו לנתח ולסווג את הסוגיות השונות לפי רמות טיפול, על פי פרמטרים שונים, כגון היעדרו או קיומו של גורם מטפל. מודל העבודה המוצע כלל עדכון רציף של הפערים, בהתבסס על דיווחים יומיים של משרדי הממשלה ומוקדי מידע מערכתיים למשל"ט האזרחי (בנוגע לדיווחים של משרדי ממשלה ושל מוקדי מידע מערכתיים - ראו להלן).

בהיעדרה של מערכת מידע לניהול מכלול הצרכים של האוכלוסייה והמשק עם פרוץ המלחמה, הציג ראש המשל"ט האזרחי, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, להקים מערכת כזו על מנת שניתן יהיה לנתח, לסווג ולנהל את המידע העצום בנושא. נמצא כי מערכת המידע שהציג ראש המשל"ט האזרחי לא הוקמה. לדברי ראש המשל"ט האזרחי, משמעות היעדר מערכת ממוחשבת המספקת מידע מלא כאמור בתחילת המלחמה, היא כי סוגיית "תכלול עבודת משרדי הממשלה" נותרה חלולה, ללא תוכן מעשי ליישום, וכי קבלת ההחלטות נותרה כזו שאינה מבוססת נתונים מערכתיים וחסרה. כפי שיצוין להלן, בנובמבר 2023 מערך הדיגיטל הלאומי העלה לאוויר מערכת ממוחשבת לצורך גיבוש תמונת מצב עדכנית על בסיס נתונים ממשרדי הממשלה וממקורות פומביים, ואולם, הנתונים נאספו בה בהדרגה, כך שכעבור יותר מחצי שנה, במאי 2024, המערכת היתה פעילה באופן חלקי בלבד (ראו להלן - מערכת אמו"ן - איסוף מידע ונתונים).

4. **סמכויות חופפות:** מנובמבר 2023 ועד ינואר 2024 העלה ראש המשל"ט האזרחי לפני שר האוצר כי קיימת חפיפה בין הסמכויות שהממשלה העניקה למשל"ט האזרחי לבין סמכויות של גופים אחרים, ובהם משרד רה"ם, הפועלים בערוצים מקבילים וחופפים למשל"ט האזרחי. לדברי ראש המשל"ט האזרחי, היעדר הבהירות לגבי סמכות ואחריות המשל"ט האזרחי ביחס לגורמים האמורים המטפלים אף הם בד בבד בנושאים אזרחיים וכלכליים הנוגעים לצורכי האוכלוסייה גרמה לבלבול ולחוסר הבנה במשרדי הממשלה ובגופים אחרים.

א. ראש המשל"ט האזרחי העלה לפני שר האוצר בתחילת ינואר 2024 כי מנכ"ל משרד רה"ם פועל בציר מקביל לפעילות המשל"ט האזרחי ומקיים פגישות עם אותם גורמים ולאותן מטרות, באופן היוצר כפילות של תכלול הממשלה בתחום האזרחי ופוגע ביכולת של המשל"ט האזרחי לנהל תהליכים רציפים. בנוגע לחפיפה בין פעילותו לבין פעילות מנכ"ל משרד רה"ם, ראש המשל"ט האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה כי גם לאחר הקמת המשל"ט מנכ"ל משרד רה"ם המשיך לתכלול פעילות בנושאים אזרחיים.

ב. בדצמבר 2023 קיים המשל"ט האזרחי עבודת מטה בסוגיית העובדים הזרים, לרבות בנוגע למכסות להעסקתם בענפי החקלאות, הבניין והתעשייה, כדי להביא את העניין לדיון בקבינט החברתי-כלכלי. עבודת המטה עסקה במחסור בכוח אדם במשק עקב המלחמה, על רקע צמצום מספר העובדים הזרים והאיסור שהוטל על כניסת עובדים פלסטינים לישראל.

נמצא כי בד בבד עם עבודת המטה של המשל"ט האזרחי, מנכ"ל משרד רה"ם טיפל גם כן בסוגיית העובדים הזרים: בדיון שהתקיים ב-29.11.23 השתתפו נציגים ממשרד רה"ם ומרשות האוכלוסין וההגירה; בדיון שהתקיים ב-4.12.23 השתתפו נציגים ממשרד רה"ם, ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד החקלאות, מרשות האוכלוסין וההגירה ומארגונים חוץ ממשלתיים. במסגרת טיפולו בנושא הטיל מנכ"ל משרד רה"ם על רשות האוכלוסין להכין מתווה מפורט לקליטת עובדים זרים בישראל, המליץ על שיחות בין ראש הממשלה לראשי ממשלה של כמה מדינות לצורך קידום כניסת עובדים וקבע דיוני מעקב בעניין, כל זאת במנותק מהמשל"ט האזרחי.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי הפעילות שביצע מנכ"ל משרד רה"ם היתה בהתאם לתפקידיו ולסמכויותיו שכוללים, בין היתר, איתור פירים שעלו מהשטח והנעת עבודת מטה לגיבוש פתרונות. המשרד הוסיף כי טיפול מנכ"ל משרד רה"ם בסוגיית העובדים הזרים נעשה על רקע פניות שהגיעו למנכ"ל ועבודת מטה בין-משרדית שביצע משרד רה"ם, וכן ציין כי בדיון שקיים מנכ"ל המשרד ב-25.12.23 השתתפו גם נציגים ממשרד האוצר.

ג. בחודשים נובמבר-דצמבר 2023 המשל"ט האזרחי פעל להפצת חומרי הסברה לציבור באמצעות מערך ההסברה הלאומי. הלכה למעשה, החומרים לא הופצו.

5. התקשרות עם יועצים בתחומי התקשורת והסברה: על פי החלטת הממשלה מ-15.10.23, הקבינט החברתי-כלכלי הוסמך לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול המלחמה, לרבות הסברה ותיווך של פעולות הממשלה האזרחיות לאוכלוסייה. בהחלטת הממשלה מ-25.10.23, שבה נקבעו תפקידי המשל"ט האזרחי, נכתב כי המשל"ט האזרחי ירכז את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי. בהחלטה זו לא נקבע כי המשל"ט האזרחי יעסוק בהסברה או בתיווך של פעולות הממשלה האזרחיות לציבור. עם זאת, לפי עמדת ראש המשל"ט האזרחי החלטות הממשלה האמורות מסמיכות את המשל"ט האזרחי לעסוק בהסברת פעילות משרדי הממשלה לציבור ועל פי דברים שמסר למשרד מבקר המדינה, בעקבות פעילות המשל"ט הועלו פניות של אמצעי תקשורת לראיונות בתחומי הפעילות של הממשלה. ב-9.11.23 ראש המשל"ט האזרחי הציג לשר האוצר מודל לביצוע פעילות הסברה בריכוז המשל"ט האזרחי, וב-13.11.23 שר האוצר וראש המשל"ט האזרחי סיכמו כי המשל"ט האזרחי יוביל את פעילות ההסברה לתושבים בהסתמך על מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם, ואם ייווצרו קשיים בעניין זה - יש לעדכן את השר בנושא.

ב-12.11.23 כתב היועץ המשפטי של משרד האוצר לראש המשל"ט בנוגע לכוונת ראש המשל"ט להתקשר עם משרד יחסי ציבור לצורך פעילות המשל"ט. היועץ המשפטי ציין כי לא ברור הצורך בהתקשרות עם משרד יחסי ציבור, וזאת בשים לב להגדרת תפקידו של ראש המשל"ט; כי המשל"ט יכול להיעזר בשירותי דוברות של משרד רה"ם ומשרד האוצר בשים לב לצורך; וכי במידת הצורך ולפי כללי תקנון כספים ומשק של משרד האוצר (התכ"ס) ועדת המכרזים של משרד האוצר תערוך מכרז להתקשרות לסיוע ביועץ תקשורתי ממוקד, ובלבד שאין מענה לצורך הזה במשרדי הממשלה. היועץ המשפטי הוסיף כי לא הועברה אליו בקשה להתקשרויות מכל סוג שהוא ועל כן הוא לא יכול היה לבחון בקשה ולטפל בה. היועץ המשפטי הוסיף כי הובא לידיעתו שיועצים בתחום התקשורת או יחסי הציבור כבר מלווים את עבודת ראש המשל"ט והם נכחו במשרד האוצר בימים האחרונים, והדגיש כי לא היה

מקום שאותם יועצים יעשו כן וכי ראש המשל"ט אינו רשאי להיעזר ביועצים, בתמורה או שלא בתמורה, עד להסדרת התקשרות המשל"ט עם יועצים.

ב-13.11.23 ביקש ראש המשל"ט משר האוצר "לשוחח עם מנכ"ל משרד רה"ם כדי לאפשר את פעילות ההסברה דרך לשכת הפרסום הממשלתית" (לפ"ם) וכן הוצגה לשר עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר בנוגע לעיסוק המשל"ט בתחום ההסברה. שר האוצר הנחה את עובדי לשכתו לאפשר למשל"ט לתווך את עבודת הממשלה לתושבים, בהסתמך על מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם, וכן הנחה את מנכ"ל משרד האוצר ואת ראש המשל"ט להסדיר "ערוץ גמיש וזמין" להתקשרות עם יועצים מקצועיים.

ב-25.11.23 פנה ראש המשל"ט לאגף התקציבים במשרד האוצר, בבקשה לאשר התחייבות תקציבית לצורך ביצוע פעולות הסברה באמצעות לפ"ם. למוחרת, ב-26.11.23, פנה ראש המשל"ט האזרחי לאגף החשב הכללי במשרד האוצר, בבקשה לאשר התקשרות לצורך ייעוץ לתחומי הסברה למשל"ט האזרחי. ראש המשל"ט תיאר את הצורך כלהלן: למשל"ט נדרש ליווי של ייעוץ מקצועי בתחום ההסברה, ובכלל זה סיוע בגיבוש ובתיקוף של אסטרטגיית הסברה, ייעוץ בנוגע לקביעת קהלי היעד להסברה, איסוף מידע ממשרדי הממשלה הרלוונטיים וייעוץ בנוגע לתכנים ולמסרי ההסברה, לפלטפורמות השונות להסברה ולגיבוש חומרי הסברה. עלות ההתקשרות הסתכמה, על פי בקשת ראש המשל"ט, ב-250,000 ש"ח.

ב-4.1.24 הועברה להתייחסות היועץ המשפטי של משרד רה"ם הצעת מחיר של יועץ לשירותי עיצוב, קופירייטינג ובימוי. בעקבות זאת, ב-8.1.24 כתב היועץ המשפטי של משרד האוצר לראש המשל"ט על העמדה המשפטית בדבר עיסוק המשל"ט האזרחי בהסברה. היועץ המשפטי סקר, בין השאר, את החלטת הממשלה שבה נקבעו תפקידי המשל"ט, ציין כי ההחלטה לא הסמיכה את המשל"ט לעסוק בהסברה וכן ציין כי ההחלטה למנות את ראש המשל"ט לתפקידו הסתמכה בין השאר על תפקידי המשל"ט, וכי תפקיד ההסברה אינו נמנה עימם. כמו כן, היועץ המשפטי סקר את הכללים בדבר פרסום ממשלתי, לרבות "פרסום בגוון אישי", ובכלל זאת את החובה לקיים הליך מכרזי לצורך בחירת ספק שירותים, וציין כי במסגרת ההליך המכרזי וההתקשרות יש לבחון עניינים מסוימים, לרבות הסדרת ניגוד עניינים של יועצים או ספקי שירות. ממכתבו של היועץ המשפטי עולה כי לנוכח הצורך בהליך מכרזי יש לוודא כי לא ניתנים למשל"ט שירותים של משרד יחסי ציבור או יועץ אחר ללא מכרז והתקשרות על פיו, בתשלום או ללא תשלום. היועץ המשפטי התייחס לפרסומים באמצעי התקשורת בדבר יוזמה להוצאת סרטוני הסברה, ופירט את הכללים בדבר פרסום ממשלתי, לרבות פרסום בגוון אישי, ובכלל זאת את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה הקובעת כי אם עולה ספק בדבר עמידתה של בקשה לפרסום בהנחיות המחייבות, יש לפנות ליועץ המשפטי של המשרד הממשלתי לשם קבלת חוות דעתו בעניין. היועץ המשפטי הוסיף כי יש לבדוק את הצעת המחיר שהועברה להתייחסותו, בדבר העסקת גורם אחד או יותר לצורך מתן שירותי בימוי, הפקה, קופירייטינג ועוד, וכמו כן יש להידרש לתהליכים השונים שלפ"ם עשתה בהקשר זה, לרבות חוות דעת היועץ המשפטי של לפ"ם בעניין. מדברים שהיועץ המשפטי של משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה עולה כי לאחר מכן לא הובאה עוד לפניו בקשת המשל"ט להתקשר עם יועץ.

דוברת משרד האוצר מסרה כי לעמדתה, כפי שהובאה לפני ראש המשל"ט, לא היה צורך להתקשר עם משרד חיצוני, שכן בידי יחידות הדוברות של משרד האוצר כלל הכלים והאמצעים למתן השירותים המבוקשים, ואלו הועמדו לרשות המשל"ט. הדוברת ציינה כי הבהירה את הקושי הקיים לעתים שהמשל"ט ידברר ויסביר פעולות ממשלתיות שלא נקבעו על ידי הקבינט החברתי-כלכלי או על ידי המשל"ט, או לדברר פעולות של משרד ממשלתי המוביל יוזמה כלשהי, ללא שיתוף פעולה עימו.

בהתייחסות של ראש המשל"ט לממצאי הביקורת נכתב כי בפעולות אגף הדוברות במשרד האוצר לא היה כדי לסייע למילוי הצרכים של עבודת המשל"ט בהיבטי התקשורת, ולאמצעים הנדרשים למשל"ט.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי מינהל הרכש הממשלתי באגף החשכ"ל פועל לקידום אפשרות לביצוע הליכי רכש, לרבות הליכים מכרזיים, במהירות וביעילות, ובלי לפגוע בערכי השוויון, השקיפות והמינהל התקין, וכי במקרים המתאימים באפשרות משרדי ממשלה לבצע רכש חירום בדחיפות ללא מכרז. לעניין זה ציין אגף החשכ"ל כי תקנה 23(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 קובעת עילה לביצוע התקשרות בפטור ממכרז ולפיה ניתן לבצע את ההתקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש בפטור ממכרז.

בסופו של דבר, ההתקשרות שביקש ראש המשל"ט לבצע לא יצאה אל הפועל. ראש המשל"ט מסר למשרד מבקר המדינה כי נתקל בקשיים במימוש פעולות ההסברה: קושי שנבע מעמדת הלשכה המשפטית במשרד האוצר בנוגע להתקשרות עם חברת תקשורת; הקושי לקדם את מהלך ההסברה באמצעות המשרד; והקושי לבסס את ההסברה על מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם, לרבות "חומרים שכבר הוכנו והקלטו אך לא הועלו לאוויר מעולם".

היועץ המשפטי של משרד האוצר מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי הציע לראש המשל"ט חלופות לפעולה בתחום ההסברה והתקשורת, וכן את סיוע הלשכה המשפטית בעניין; כי במהלך כהונת ראש המשל"ט היועץ המשפטי נפגש עם ראש המשל"ט כמה פעמים; וכי בכל הנוגע להסדרת קליטת עובדי מדינה במשל"ט, הוא העמיד לרשותו את סיועה של סגנית בכירה ליועץ המשפטי במשרד האוצר. היועץ המשפטי הוסיף כי במהלך ארבעת החודשים הראשונים למלחמה נוספו ללשכה המשפטית של משרד האוצר מטלות דחופות לטיפול על רקע המלחמה, כגון תקציב מדינה נוסף לשנת 2023 וכמה הצעות חוק והצעות החלטה לממשלה, למשל בדבר פינויים, סיוע למפונים ולבעלי עסקים. וזאת בשעה שהלשכה פעלה תוך מחסור ניכר בכוח אדם, גם בשל גיוס חלק מעובדיה או מבני משפחותיהם לשירות מילואים.

יוצא אפוא כי ניסיונותיו של המשל"ט במהלך כחודשיים וחצי להסתייע ביועץ לתחומי ההסברה ויחסי הציבור כדי לתווך לתושבים את פעולות הממשלה - לא צלחו. אל מול ניסיונות המשל"ט לקדם פעולות בתחומים אלה, הוצבו מגבלות מינהליות בתחום הרכש וכן מגבלות ארגוניות פנים-ממשלתיות על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרד רה"ם, ובכלל זאת הצעה כי פעולות ההסברה יקוימו באמצעות יחידת הדוברות של משרד האוצר, דרישה כי פעולות ההסברה יקוימו באמצעות מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם וכן מגבלות משפטיות ומינהליות שעלו במשרד האוצר. בפועל, הצורך לפעול בדחיפות ובלוח זמנים קצר המתחייב מתקופת המלחמה נתקל בקשיים.

מומלץ כי משרד האוצר, לרבות אגף החשב"ל המופקד גם על הרכש הממשלתי, בהתייעצות עם משרד המשפטים, ישלימו את גיבוש דרכי הפעולה לקיום רכש ממשלתי בשעת חירום, בהתחשב בצורך לפעול בדחיפות ובלוח זמנים קצר ובצורך לקיים הליכי רכש העומדים בהוראות הדין, תוך הקפדה על כללי המינהל התקין, ויטמיעו דרכי פעולה אלה בקרב משרדי הממשלה. על גורמי המקצוע במשרדים בפרט בתחומי הניהול והמשפט, לפעול בשעת חירום ככל יכולתם כדי לקדם הליכי רכש בדחיפות המתבקשת, במסגרת כללי המינהל התקין.

הממשלה החליטה, כשבוע לאחר פרוץ המלחמה, להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בהיבטים האזרחיים של המלחמה, ובהמשך החליטה להקים את המשל"ט האזרחי ולהטיל עליו בין השאר לתאם, לתכלל ולגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לצורכי העורף בזמן מלחמה. כמו כן הממשלה הסמיכה את שר האוצר לעמוד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, וכן הסמיכה את השר להקים משל"ט אזרחי כזרוע ביצוע של הקבינט, וכן למנות את העומד בראשו ועובדים נוספים. לשר האוצר הוקנתה הסמכות לכנס את הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות.

הועלה כי שר האוצר מיעט לכנס את הקבינט החברתי-כלכלי, ולפיכך הקבינט מיעט לעסוק בתחום אחריותו - טיפול בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול המלחמה. בכלל זאת, הקבינט לא עסק בצרכים הרבים שהעלו לפניו נציגי השרים עוד בתחילת המלחמה ולא קיבל בדיוניו החלטות מדיניות, בנושאים המצויים בתחומי סמכותו.

נמצא כי שר האוצר פעל במחצית השנייה של אוקטובר 2023 לאיתור ומינוי ראש למשל"ט האזרחי, וראש המשל"ט החל בביצוע התפקיד ב-1.11.23, כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה. עם זאת, מינויו הושלם רשמית רק ב-17.1.24 עם חתימתו על הסכם העסקה. ב-20.1.24, חודשיים וחצי לאחר שראש המשל"ט האזרחי החל לעסוק במשימות המשל"ט (בנובמבר 2023), ושלושה ימים בלבד לאחר שמונה רשמית לתפקידו, ראש המשל"ט האזרחי הודיע לשר האוצר כי החליט לסיים את תפקידו מאחר שמצא שאין בידי המשל"ט האזרחי את הכלים הדרושים למימוש האחריות אשר הוטלה עליו.

במהלך תקופת פעילותו של המשל"ט התקיים הליך ארוך ומורכב לאיוש המשרות שבו, ועקב עיכוב בביצוע שלבים מסוימים בו המצויים באחריות משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, רוב המשרות לא אוישו; חל עיכוב בפעולות הנדרשות של הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה לצורך אישור תנאי השכר של ראש המשל"ט והשלמת קליטתו במשרד האוצר; לא הוקצה מראש תקציב לפעילות המשל"ט; יוזמת ראש המשל"ט להקים מערכת מידע לניהול מכלול הצרכים האזרחיים לא יצאה לפועל; בקשת המשל"ט לרכוש שירותי ייעוץ לתחומי ההסברה ויחסי הציבור בדחיפות ובלוח זמנים קצר המתחייב מתקופת המלחמה נתקלה בקשיים עקב מגבלות מינהליות בתחום הרכש ומגבלות ארגוניות פנים-ממשלתיות; משרד האוצר לא הצליח לממש את הנחיית שר האוצר להסדיר הליכים רלוונטיים לשעת חירום להתקשרות עם יועצים מקצועיים.

ב-31.1.24 סיים ראש המשל"ט האזרחי את תפקידו, ושר האוצר לא מינה לו מחליף. במרץ 2024, אחרי פעילות של כחודשיים וחצי בסך הכול, נסגר המשל"ט האזרחי שאמור היה לשמש המטה האופרטיבי

של הקבינט החברתי-כלכלי לניהול התחום האזרחי. בתקופת פעילותו, המשל"ט האזרחי התאפיין בחולשה תפקודית נוכח גופים אחרים אשר עסקו בהיבטים אזרחיים של המלחמה ופעלו בערוצים מקבילים חופפים, ובפרט מנכ"ל משרד רה"ם אשר עסק בסוגיות אזרחיות בד בבד עם פעילות המשל"ט האזרחי ובמנותק ממנה.

עוד נמצא כי הממשלה, ובכלל זאת שר האוצר העומד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, לא פעלו, לאחר סיום עבודתו של ראש המשל"ט האזרחי ובהמשך לאחר סגירתו של המשל"ט האזרחי, למינוי גורם חלופי למילוי התפקידים שהוטלו על המשל"ט האזרחי - טיוב ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה, גיבוש תמונת מצב שוטפת, ריכוז צרכים שיעלו משרדי הממשלה, השלטון המקומי וגורמים נוספים וכן ריכוז מנגנון קבלת ההחלטות והדיווח. בעקבות סיום תפקידו של ראש המשל"ט האזרחי בינואר 2024 והפסקת פעילות המשל"ט במרץ 2024 לא מונה גוף אחר למלא תפקידים אלה.



הממשלה הטילה בהחלטתה משנת 2007 על שר הביטחון אחריות-על לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום לרבות בעת מלחמה, ואף קיימים גופים העוסקים בהיבטים שונים של הנושא - רח"ל, ועדת מל"ח עליונה ופקע"ר, אך במשך שנים רבות לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הממשלה לא הסדירה סמכויות מתאימות בכל הנוגע לטיפול בעורף, ובכלל זאת סמכויות משרד הביטחון. על רקע החסר היסודי הזה, הממשלה לא הסמיכה מראש, לפני פרוץ המלחמה, גוף בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה, כנדרש כדי להבטיח את פעילותם הסדירה והמתואמת של משרדי הממשלה וגופי חירום אחרים. בהיעדרה של היערכות מוקדמת, קיבלה הממשלה בשבועיים הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה החלטות על מינוי גוף כזה, אך כל החלטותיה בנושא לא יושמו באופן ממשי, לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו: ב-15.10.23 הממשלה הסמיכה את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בהיבטים האזרחיים של המלחמה, בריכוז של מנכ"ל משרד רה"ם ובתיאום הריכוז עם מנכ"ל משרד האוצר; ב-16.10.23 שר האוצר החליט להקים מנגנון להעלאת בעיות בתחום האזרחי ולפתרוןן, פירט את מרכיביו בדיון הקבינט החברתי-כלכלי ב-19.10.23, והמנגנון הזה לא יושם; ב-25.10.23 הוחלט על הקמת משל"ט אזרחי, ראש המשל"ט האזרחי פעל להקמת המשל"ט החל מתחילת נובמבר 2023, החל לכהן בתפקידו באופן רשמי רק כשלושה חודשים אחרי פרוץ המלחמה, ב-17.1.24, וכעבור ימים ספורים התפטר מתפקידו ולא מונה לו מחליף והמשל"ט חדל להתקיים. בתקופת פעילותו, המשל"ט האזרחי התאפיין בחולשה תפקודית נוכח גופים אחרים אשר עסקו בהיבטים אזרחיים של המלחמה ופעלו בערוצים מקבילים חופפים, ובפרט מנכ"ל משרד ראש הממשלה, באופן שגם יצר חוסר בהירות בדבר סמכותו ואחריותו של המשל"ט האזרחי.

המבנה התפקודי שהחליטה הממשלה לקיים כדי לספק את המענה המערכתי על צורכי האוכלוסייה בעת מלחמה לא התקיים: לצד החסר בגוף בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת המלחמה, הקבינט החברתי-כלכלי שהוסמך לטפל בהיבטים האזרחיים התכנס רק פעמיים בתקופת פעילותו של המשל"ט האזרחי (ב-8.11.23 וב-10.12.23), ובהתכנסויות אלו לא נדונו פעילות המשל"ט האזרחי או תכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה; בפועל הקבינט לא עסק במכלול

של צרכים רבים שהעלו לפניו נציגי שרים עוד בתחילת המלחמה, כגון בתחומי התעסוקה והדיור, חסר במענים סוציאליים ופסיכולוגיים, היעדר פיצוי למפעלים ולבעלי עסקים, קשיים בפעילות מערכת החינוך וחסרים תקציביים למימון פעילות הרשויות המקומיות; הממשלה, ובכלל זאת הקבינט החברתי-כלכלי ושר האוצר, לא מינו גוף אחר למלא את התפקידים שהוטלו על המשל"ט. הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, נמנע הלכה למעשה ממילוי התפקיד החיוני שהטילה עליו הממשלה - טיפול במכלול ההיבטים האזרחיים במהלך תקופה שבה שרויה המדינה במלחמה שיש לה השפעות מרחיקות לכת על העורף והאוכלוסייה.

הפעלה רצופה ומשמעותית של המנגנון שעליו החליטה הממשלה, על שני נדבכיו - קבינט שרים ויעודי לתחום הכלכלי והאזרחי שמקבל החלטות בנוגע לצרכים האזרחיים וזרוע ביצועית שאמורה לתמוך בפעולותיו של הקבינט לצורך יישום החלטותיו - אמורה הייתה לשמש התשתית ההכרחית למימוש האחריות הממשלתית בתחום האזרחי בעת משבר עמוק ונרחב שאליו נקלעו מאות אלפים מתושבי המדינה לאחר שבעה באוקטובר. מיעוט הפעמים ששר האוצר כינס את הקבינט החברתי-כלכלי במהלך המלחמה, עד אוגוסט 2024, והעובדה שבדיוניו המעטים של הקבינט לא נדונה פעילות המשל"ט האזרחי, שטמו למעשה את הבסיס מהמנגנון שעליו החליטה הממשלה לניהול התחום האזרחי במלחמה.

שר האוצר, ח"כ בצלאל סמוטריץ', שהוסמך לעמוד בראש הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות, לרבות הקמת משל"ט אזרחי אשר לא צלח, לא מימש את סמכויותיו להפעלת המנגנון שעליו החליטה הממשלה - לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה.

שר האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי משעה שנוכח שאין בידיו כלים למימוש אחריותו בחר שלא לכנס את הקבינט החברתי-כלכלי וזנח את התפקידים שהטילה עליו הממשלה בהחלטתה מ-15.10.23.

שר האוצר השיב עוד למשרד מבקר המדינה כי להערכתו, המענה הממשלתי שניתן בתחום האזרחי במעגלים השונים היה טוב, וזאת על רקע מאפייני המלחמה, אשר נפתחה בהפתעה מוחלטת ויצרה צרכים מידיים במגוון ובהיקפים שלא היו מוכרים. שר האוצר הוסיף כי אמנם הוטלה עליו האחריות למימוש החלטת הממשלה בדבר הקמת המשל"ט האזרחי והפעלתו, אך הסמכויות להקמת המשל"ט האזרחי והפעלתו לא היו בידיו, אלא בידי גורמים שונים, כמו נציבות שירות המדינה ואגפים שונים של משרד האוצר. שר האוצר הוסיף כי עם הקמת המשל"ט עלתה האפשרות להפעילו באמצעות חברה ממשלתית מסוימת, שבראשה עמד ראש המשל"ט עד לכניסתו לתפקיד ראש המשל"ט, והגורמים המשפטים הרלוונטיים, לרבות היועצת המשפטית לממשלה קבעו כי הדבר אינו אפשרי כיוון ש"יש כאן ניגוד עניינים" כי הפרויקטור עבר אלינו זה עתה מתפקיד מנכ"ל החברה ללא תקופת צינון". השר ציין כי הגורמים המצוינים לעיל הציבו קשיים ומגבלות בירוקרטיים להקמתו ופעילותו של המשל"ט האזרחי, ולכן גם לא היה טעם במינוי מחליף לראש המשל"ט האזרחי. שר האוצר הוסיף כי הודיע לראש הממשלה בעל פה על "החזרת המפתחות", אך לא פעל לקבלת החלטת ממשלה בדבר ביטול הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי והקמת המשל"ט.

הכשלון בהקמה ובהפעלה של המשל"ט נבע גם מהפעולה האיטית של משרד האוצר להקמתו, לאיוש המשרות שבו, לתקצובו ולציודו במערכת מידע מתאימה. משרד האוצר ונציבות שירות המדינה לא פעלו

במהירות המתבקשת בעת מלחמה ולא עשו את המרב כדי לסייע בהקמת משל"ט שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי בניהול משימות הממשלה בשעת חירום. ההחלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה לא יושמו באופן ממשי, לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו.

על רקע החלטות הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה ולהקים משל"ט אזרחי, שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי לניהול משימות הממשלה בשעת חירום, היה מקום שכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה, יפעלו במהירות וביעילות האפשריות לצורך הקמת המשל"ט, ולמינוי של העומד בראשו ושל עובדיו. ואולם, במבחן התוצאה, משרד האוצר - הנהלתו וגורמי מקצוע שבו, לרבות בתחום המינהלי והמשפטי, הממונה על השכר וכן נציבות שירות המדינה, לא הצליחו להביא ליישום של החלטות הממשלה להקים את המשל"ט.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, לאגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ולנציבות שירות המדינה על כך שלא פעלו במהירות המתבקשת בעת מלחמה לאישור תנאי העסקתו של ראש המשל"ט האזרחי ואיוש משרות המשל"ט, באופן שפגע ביכולתו של המשל"ט האזרחי למלא את התפקידים שהוטלו עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי אם מצא שאין בידו לממש את סמכויותיו, היה עליו לשוב לממשלה ולדווח לה על כך, וכן היה עליו לפעול לכך שהממשלה תקבל החלטה בדבר הגורם אשר יופקד על ניהול ההיבטים האזרחיים במלחמה ועל המנגנון שיוקם לטובת הנושא - בהתאם לנדרש.

על הממשלה ועל ראש הממשלה העומד בראשה להיערך מראש בזמן שגרה לריכוז הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי בשעת חירום, ובכלל זאת למנות גוף בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול ההיבטים האזרחיים ולקבוע את דרכי פעולתו. היערכות מראש עשויה למנוע את הצורך לבצע בשעת חירום, בתנאי לחץ, את הפעולות הנדרשות כדי להקים גוף מנהל - להחליט על הקמתו, להקימו, לקבוע מה יהיו משאביו ולמנות את עובדיו ומנהליו, וכן לשלב בין הגופים הממשלתיים הרלוונטיים. האחריות לגיבוש הצעת החלטה בנושא מוטלת כאמור על שר הביטחון, בהתייעצות עם ראש הממשלה. כמו כן, יש לתרגל את פעולתו של המנגנון לניהול ההיבטים האזרחיים בעת שגרה כדי שיפעל היטב בעיתות חירום. על הממשלה לקיים הליך סדור של בקרה ומעקב בעניין ביצוע החלטותיה בנושא זה. על ראש הממשלה להידרש לעניין באופן מיידי, נוכח המצב המלחמתי המתמשך במדינת ישראל, באופן שיתן מענה על צורכי התושבים.

האחריות של מטה משרד רה"ם במלחמה והפעולות למימושה

תפקידי מנכ"ל משרד רה"ם ומטה מנכ"ל משרד רה"ם בעיתות שגרה וחירום

הקמת מטה חברתי-כלכלי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ותפקידי

משרד רה"ם הוא משרד המטה המרכזי בממשלת ישראל. בפברואר 2011 מינה ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, ועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (להלן - ועדת קוצ'יק, על שם העומד בראשה, מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, מר יוסי קוצ'יק), והוועדה הגישה את המלצותיה באפריל 2012. מטרת הקמת הוועדה היתה להמליץ על מבנה מתאים למטה משרד רה"ם, אשר יאזן בין הצורך להבטיח את תפקודו היעיל של ראש הממשלה ומטהו, כדי לאפשר לו למלא את משימותיו וליישם את מדיניותו באופן המיטבי, לבין הצורך לשמור על המקצועיות, היעילות והעצמאות של המינהל הציבורי בישראל. הוועדה המליצה על מבנה רצוי למטה משרד רה"ם, ובכלל זה המליצה להקים מטה כלכלי-חברתי, ובראשו מנכ"ל משרד רה"ם.

המלצות הוועדה גובשו גם לנוכח תפקידי משרד רה"ם ומנכ"ל המשרד, כפי שהוועדה ניתחה אותם: המשרד נושא באחריות הכוללת לעבודת הממשלה, אחראי לתיאום עבודת משרדי הממשלה, לשם מימוש מדיניות הממשלה והחלטותיה ובכלל זה לשם הכרעה במחלוקות בין-משרדיות, ועליו לשמש גורם מתכלל של פעילות משרדי הממשלה ומנהל של משברים ואירועים יוצאי דופן במדינת ישראל⁴⁷; מנכ"ל משרד רה"ם אחראי לעבודת המטה של משרד רה"ם, מטעמו של ראש הממשלה, ומוביל את צוות המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה; מנכ"ל משרד ראש הממשלה שואב את סמכותו ואת כוחו מראש הממשלה, ומן העובדה שהוא פועל מטעמו.

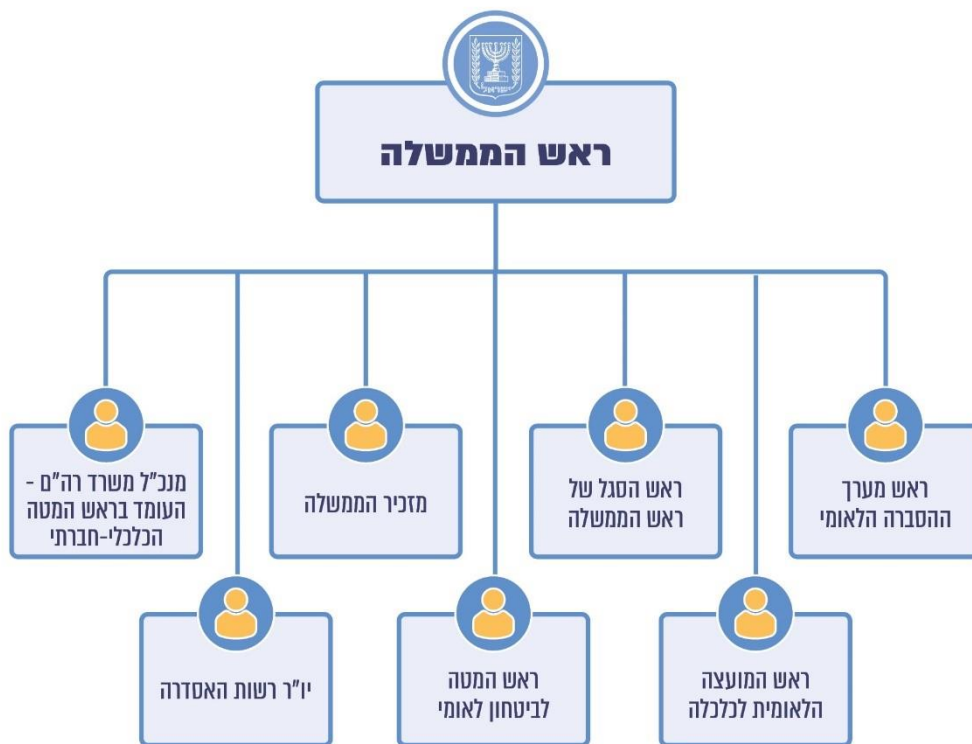
על בסיס המלצות ועדת קוצ'יק החליטה הממשלה באוקטובר 2012 (החלטת הממשלה 5189 מ-28.10.12) להקים מטה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. בהחלטת הממשלה נקבע כי לשכת מנכ"ל משרד רה"ם, על אגפיה, היא יחידת המטה המרכזית של ראש הממשלה, המספקת מענה בתחום הכלכלי-אזרחי; במטרה לחזק את התשתית הארגונית והמקצועית במטה ראש הממשלה, בנושאים כלכליים וחברתיים, שהיקף העיסוק בהם הולך וגדל, יובנה מטה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם. תפקידי המטה הכלכלי-חברתי, על פי החלטת הממשלה, הם ייזום והובלת פרויקטים לאומיים שעל סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה; ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים; פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה; הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי; סיוע מקצועי לראש הממשלה, ובפרט בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו; והבטחת התנאים לניהול שוטף של שגרת עבודתו של ראש הממשלה. הממשלה קבעה בהחלטתה כי המטה הכלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם יכלול שלושה אגפים מקצועיים: אגף כלכלה ותשתיות; אגף פנים, תכנון ופיתוח; ואגף לממשל וחברה. בהחלטת הממשלה נקבע כי כל אחד מהאגפים האלו יופקד על אשכול משרדי ממשלה ונושאים מוגדרים, ובראש כל אגף יכהן סמנכ"ל. למנכ"ל משרד רה"ם אין סמכות פורמלית לתת הוראות למנכ"לים של משרדי הממשלה האחרים. עם זאת, מנכ"ל

דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (אפריל 2012), עמ' 26.

משרד רה"ם שואב את סמכותו ואת כוחו מראש הממשלה ומהממשלה, ומן העובדה שהוא פועל מטעמו של ראש הממשלה⁴⁸.

מבנה משרד רה"ם, בהיבט של המנהלים העומדים בראש יחידות המשרד נכון לאוקטובר 2023, מוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 7: מבנה משרד ראש הממשלה (אוקטובר 2023)



על פי נתוני משרד רה"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן יובאו נתונים על המשרות בכל אחד משלושת אגפי המטה הכלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובמטה כולו (תקן) ועל איושן (מצבה) בשנים 2017 - 2023.

דוח הוועדה לביחנית מטה ראש הממשלה (אפריל, 2012), עמ' 32 - 33.

אלול התשפ"ה ■ ספטמבר 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

לוח 4: משרות במטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם (תקן ומצבה), 2017 - 2023

	אגף כלכלה ותשתיות			אגף ממשל וחברה			אגף פנים, תכנון ופיתוח			סה"כ	
	תקן	מצבה	משרות לא מאוישות	תקן	מצבה	משרות לא מאוישות	תקן	מצבה	משרות לא מאוישות	תקן	מצבה
2017	7	5	2	24	15	9	11	7	4	42	27
2018	9	5	4	27	17	10	11	7	4	47	29
2019	9	5	4	33	19	14	11	7	4	53	31
2020	9	5	4	33	20	13	11	7	4	53	32
2021	11	6	5	36	20	16	12	8	4	59	34
2022	11	6	5	30	19	11	16	11	5	57	36
2023	10	8	2	26	20	6	13	11	2	49	39

על פי נתוני משרד רה"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהלוח עולה כי הממשלה הקצתה עשרות משרות למטה הכלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם - מ-42 בשנת 2017 ועד 59 בשנת 2021 ו-49 בשנת 2023. מספר המשרות שאוישו במטה הכלכלי-חברתי היה 27 בשנת 2017 ועד 39 בשנת 2023. מספר המשרות הלא-מאוישות במטה הכלכלי-חברתי היה 15 בשנת 2017, 25 בשנת 2021, ו-10 בשנת 2023.

תחלופת מנכ"לים במשרד רה"ם בשנים 2018 - 2023

מנכ"ל משרד רה"ם ממונה בידי ראש הממשלה. המנכ"ל אחראי כאמור לעבודת המטה של משרד רה"ם וסמכויותיו מוקנות לו בידי ראש הממשלה או בידי הממשלה. במסגרת זו המנכ"ל אחראי לפעילות המטה הכלכלי-חברתי, שתפקידו בין השאר לרכז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין-משרדיים וכן להסיר חסמים ולהכריע במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה, בהתאם לסמכויות שהוקנו לו. מנכ"ל משרד רה"ם פועל מטעמו של ראש הממשלה ומוביל את פורום המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה. החל משנת 2019 נדרש מטה מנכ"ל משרד רה"ם לפעול על פי תפיסת ההפעלה שאושרה כאמור - לעת שגרה ולעת חירום. באותה תקופה התקיימו חמש מערכות של בחירות לכנסת, ובעקבות ארבע מהן הוקמו ממשלות חדשות: באפריל 2019 (בחירות לכנסת ה-21), בספטמבר 2019 (בחירות לכנסת ה-22), במרץ 2020 (בחירות לכנסת ה-23), במרץ 2021 (בחירות לכנסת ה-24) ובנובמבר 2022 (בחירות לכנסת ה-25). בלוח להלן מפורטים המנכ"לים של משרד רה"ם החל מאותה שנה, בהבחנה בין ראשי ממשלה, וכן ראשי המל"ל שכיחנו בד בבד עם המנכ"לים באותן שנים. התקופות החופפות בכהונת המנכ"לים מקורן בימי חופשה או מחלה, תקופות הסתגלות וימי חפיפה.

לוח 5: מנכ"לי משרד רה"ם וראשי מל"ל, 2019 - 2024

שנים	ראש הממשלה	מנכ"ל/ית משרד רה"ם	הגדרת התפקיד	ראש המל"ל המכהן
אפריל 2019 - דצמבר 2019	מר בנימין נתניהו	מר יואב הורוביץ (מונה שלא עקב הקמת ממשלה חדשה)	ממלא מקום מנכ"ל, ובד בבד ראש הסגל של ראש הממשלה	מר מאיר בן-שבת
יוני 2019 - פברואר 2021	מר בנימין נתניהו	מר רונן פרץ (מונה שלא עקב הקמת ממשלה חדשה)	ממלא מקום מנכ"ל	מר מאיר בן-שבת
דצמבר 2020 - יוני 2021	מר בנימין נתניהו	מר צחי ברוורמן (מונה עקב הקמת ממשלה חדשה)	מנכ"ל, ובד בבד מזכיר הממשלה	מר מאיר בן-שבת
יוני 2021 - פברואר 2023	מר נפתלי בנט	מר יאיר פינס (מונה עקב הקמת ממשלה חדשה)	מנכ"ל	מר מאיר בן-שבת (עד אוגוסט 2021) ד"ר איל חולתא (מאוגוסט 2021)
יולי 2022 - פברואר 2023	מר יאיר לפיד	גבי נעמה שולץ (מונתה עקב תחלופת ראשי הממשלה ה-36)	מנכ"לית	ד"ר איל חולתא
ינואר 2023 - 2024	מר בנימין נתניהו	מר יוסי שלי (מונה עקב הקמת ממשלה חדשה)	מנכ"ל	מר צחי הנגבי

על פי נתוני משרד רה"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי בתקופה שמאפריל 2019 עד יוני 2021 כיהנו בכפוף לראש הממשלה מר בנימין נתניהו שלושה אנשים בתפקיד מנכ"ל משרד רה"ם במינוי לא קבוע, אלא באמצעות הטלת תפקיד או כממלאי מקום, אחד מהם עקב הקמת ממשלה חדשה ושניים - שלא עקב הקמת ממשלה, ובממוצע - הוחלף מנכ"ל אחת לשבעה חודשים. שניים מהמנכ"לים מילאו בד בבד גם תפקיד אחר - האחד כיהן גם כראש הסגל של ראש הממשלה, והשני כיהן גם כמזכיר הממשלה. דפוס פעולה של מינוי אנשים להובלת משרד רה"ם, על תחומי האחריות הכרוכים בהובלת ארגון כזה, לתקופות קצרות ומוגבלות, בין היתר בשל היותם במעמד של ממלאי מקום, או באמצעות הטלת תפקיד זה בד בבד עם כהונה בתפקיד בכיר אחר, עלול להוביל להחלשה ניכרת של הניהול הבכיר במשרד רה"ם ושל היכולת של המשרד למלא את תפקידיו בעת חירום. בתקופת כהונתה של הממשלה ה-36 - במשך שנה וחצי, כיהנו שני מנכ"לים במשרד ראש הממשלה - בשנת כהונתו של מר נפתלי בנט כראש הממשלה כיהן מנכ"ל אחד, ובחצי שנת כהונתו של מר יאיר לפיד כיהנה מנכ"לית אחרת. במשך תשעה חודשי כהונתו של מר בנימין נתניהו כראש הממשלה, מאז סוף דצמבר 2023, כיהן בכפוף לו מנכ"ל אחד. כהונת ראש המל"ל מאופיינת בקביעות יחסית ומשתנה על פי השינוי בזהות ראש הממשלה. תחלופת המנכ"לים במשרד רה"ם התקיימה בחלקה על רקע חמש מערכות בחירות לכנסת בשנים 2019 - 2022 והקמת ממשלות בעקבותיהן.

תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם

תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם בשגרה ובחירום, כפי שנקבעה בידי משרד רה"ם, קובעת כי משרד רה"ם נושא באחריות הכוללת לעבודת הממשלה בעיתות שגרה וחירום ומגדירה את תפקידי מנכ"ל משרד רה"ם בעיתות שגרה וחירום. תפיסת ההפעלה אושרה על ידי מנכ"לים של משרד רה"ם - החל מספטמבר 2019, ולאחרונה אושרה בינואר 2023 בידי מנכ"ל המשרד מר יוסי שלי, אשר כיהן בתפקיד זה בתקופת הביקורת. על פי תפיסה זו, מנכ"ל משרד רה"ם יעסוק בעיתות שגרה וחירום בין השאר בנושאים המטופלים על ידי כמה משרדי ממשלה ויש לקבל במהירות החלטות בעניינם; המנכ"ל יעסוק בנושאים בין-משרדיים שנויים במחלוקת המובאים להכרעתו; וכן יעסוק במשימות המוטלות עליו בידי ראש הממשלה.

עוד קובעת תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם כי בשעת חירום, מנכ"ל משרד רה"ם ימנה במטה הכלכלי-חברתי צוותי עבודה, בכפוף לנסיבות המערכה או למצב החירום; ימונו צוותים ייעודיים למשימות אד-הוק לצורך גיבוש מענה על אתגרים שיתעוררו; הצוותים יהיו מקרב עובדי המטה הכלכלי-חברתי, ובמידת הצורך יתוגברו במומחי תוכן חיצוניים. צוותי עבודה אלו ינתחו את תמונת המצב וימליצו למנכ"ל משרד רה"ם על אופן הפעולה הנדרש, תוך גיוס המשאבים הנדרשים מהמשרד ומחוצה לו. על פי תפיסת ההפעלה, ההמלצות שיגבשו צוותי העבודה במטה הכלכלי-חברתי יהיו בהתאם לעקרונות האלה: מעורבות רב-משרדית; חיבור רשויות מקומיות לגורמים אופרטיביים; לו"ז קצר; זיהוי "צווארי בקבוק"; איגום משאבים; קיצור תהליכים.



תפקידי משרד רה"ם והמטה הכלכלי-חברתי שבו, כפי שהוגדרו וסוכמו טרם המלחמה, משמשים בסיס להערכת תפקודם מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל. המטה הכלכלי-חברתי, שאותו מאיישים עשרות עובדים ובראשו עומד מנכ"ל משרד רה"ם, הוקם בשנת 2012, בהלימה לתפקידיהם של משרד רה"ם ומנכ"ל המשרד. זאת, כפי שוועדת קוצ'יק ניתחה את תפקידי המשרד - נשיאה באחריות הכוללת לעבודת הממשלה, פעולה למימוש מדיניות הממשלה והחלטותיה, עיסוק בעיתות שגרה וחירום בנושאים שהטיפול בהם חוצה משרדים ומחייב קבלת החלטות מהירות ומערכתיות והכרעה במחלוקות בין-משרדיות, וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2012, לרבות ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים; פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה; וסיוע מקצועי לראש הממשלה בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו. בהתאם לתפקידי המשרד כונו תפקידי המטה הכלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לרובד הבין-משרדי של הממשלה, לרבות קידום פרויקטים בין-משרדיים, הסרת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה. מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש מטה המשרד, אחראי למילוי תפקידי המשרד.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי המקור היחיד לתפקידים המוטלים על מנכ"ל משרד רה"ם ועל המטה החברתי-כלכלי הפועל תחתיו הוא החלטת ממשלה מס' 5189 משנת 2012, אשר קבעה כאמור את מבנה משרד רה"ם ואת תפקידי המטה החברתי-כלכלי, ובהם ייזום והוביל פרויקטים לאומיים שעל

סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה, ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים וכן פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי נוסף על החלטת הממשלה מ-2012, נקבעו תפקידי מנכ"ל משרד רה"ם והמטה החברתי-כלכלי שבראשותו גם בתפיסת ההפעלה שגיבש המשרד עצמו, ותפקידיהם במהלך מלחמת חרבות ברזל אף עודכנו בידי המשרד עצמו במהלך המלחמה.

בשעת חירום מוטל על מנכ"ל משרד רה"ם, על פי תפיסת ההפעלה שאושרה בידי מנכ"ל משרד רה"ם החל משנת 2019 ואושרה על ידי מנכ"ל משרד רה"ם בתקופת הביקורת בינואר 2023, למנות צוותים מקרב עובדי המטה החברתי-כלכלי למשימות אד-הוק לצורך גיבוש מענה על אתגרים שיתעוררו ובמידת הצורך לתגברם במומחי תוכן חיצוניים, וכן להטיל על הצוותים לנתח את תמונת המצב ולהמליץ למנכ"ל על אופן הפעולה הנדרש, תוך גיוס המשאבים הנדרשים מהמשרד ומחוצה לו. על פי תפיסת ההפעלה, המלצות הצוותים יינתנו בשים לב ל"צווארי בקבוק" המצויים בפעילות הממשלתית, לצורך לאגס משאבים, לפעול בלוח זמנים קצר ולקצר תהליכי עבודה, וכן בשים לב לצורך לתת מענה על נושאים המצויים באחריות של כמה משרדי ממשלה ולצורך לערב גופים נוספים, כגון רשויות מקומיות, במענה על אתגרים.

נוסף על כך, בסמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הודיע משרד רה"ם על פעילות מטה המנכ"ל כמפורט להלן:

1. במהלך התקופה הראשונה למלחמה, החל מ-11.10.23, דיווח משרד רה"ם לרה"ל כי משרד רה"ם, בראשות מטה המנכ"ל, פועל ל"תכלול סוגיות רוחביות: פערים, כפילויות, חסמים, קבוצות חשיבה בנושאים נבחרים". משרד רה"ם דיווח כך לרה"ל כמעט מדי יום באותה תקופה.
2. ב-12.10.23 הודיע המטה החברתי-כלכלי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לציבור כי מתחילת המלחמה מכנס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה להערכת מצב כדי לתאם ולתכלל את כלל הפעולות של משרדי הממשלה השונים וכדי לסייע בהפחתת הבירוקסיה ובזירוז תהליכים ממשלתיים.
3. ב-23.10.23 פרסם משרד רה"ם למשרדי הממשלה את עיקרי פעולות משרדי הממשלה במהלך השבועיים שמאז פרוץ המלחמה. משרד רה"ם ציין כי מאז פרוץ המלחמה מתכנס פורום מנכ"לים יומי שבו מועלות סוגיות רוחביות בין-משרדיות וחסמים מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם את שיתופי הפעולה בין המשרדים.

בכל הנוגע לתפקידי מטה מנכ"ל משרד רה"ם מסרה לשכת מנכ"ל משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי מלאכת התיאום בין משרדי הממשלה בנוגע לעבודתם המקצועית אינה בתחום אחריותו של משרד רה"ם, וכי "עבודת תיאום טכנית בין משרדים ממשלתיים שנועדה להעמיד לאזרח שירות קוהרנטי ונגיש היא עבודה הנמצאת בתחום אחריותה של רשות החירום הלאומית, אשר עיקר ייעודה הוא לשמש גורם מתאם

ומתכלל של כלל הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום. אם כן, רשות החירום הלאומית מחזיקה בסמכות ובמומחיות הדרושות לצורך תיאום בין משרדי לטובת מתן שירותים לעורף".

רח"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי רח"ל "אמונה על רציפות התפקוד המל"חית במשק אשר באה לידי ביטוי בהבטחת הספקת המוצרים והשירותים החיוניים במשק לשעת חירום"; היא עושה זאת באמצעות הנחייה, תאום ותכלול של המענה הנדרש בשעת חירום, גם מטעם משרדי הממשלה, על מנת להבטיח הספקת מוצרים ושירותים חיוניים הנדרש לציבור בשעת חירום; "פעולת התיאום של רח"ל מבוצעת אל מול הגופים אשר להם תפקידים ומשימות במסגרת היעדים הלאומיים לחירום, לכן רח"ל לא מתאמת ומתכללת את כלל הארגונים והגופים המטפלים בעורף בשעת חירום".

עמדת לשכת מנכ"ל משרד רה"ם, ולפיה מלאכת התיאום בין משרדי הממשלה בנוגע לעבודתם המקצועית אינה בתחום אחריותו של משרד רה"ם, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית הקמת המטה הכלכלי-חברתי על פי החלטת הממשלה, בהתבסס על המלצות ועדת קוצ'יק, אינה מתיישבת עם האחריות המוטלת על מטה מנכ"ל משרד רה"ם. היא אף אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת ההפעלה של משרד רה"ם, ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם יעסוק בעיתות שגרה וחירום בין השאר בנושאים בין-משרדיים שנויים במחלוקת המובאים להכרעתו וכן בנושאים המצויים בתחומי אחריותם של כמה משרדי ממשלה שיש לקבל במהירות החלטות בעניין פעולתם. לצורך מימוש האחריות של מנכ"ל רה"ם הוא מוסמך לעמוד בראש פורום מנכ"לים של משרדי ממשלה שמטרתו לתאם ולתכלל את כלל הפעולות של משרדי הממשלה השונים, ובכלל זאת לקדם שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה ולהסיר חסמים מהותיים, כדי לסייע בבירוקטיה ולזרז תהליכים ממשלתיים. כמו כן, על פי תפיסת ההפעלה האמורה יעמדו לרשות צוותי עבודה מקרב מטהו, לצורך מתן מענה על נושאים המצויים באחריות של כמה משרדי ממשלה.

יתר על כן, עמדת לשכת מנכ"ל משרד רה"ם אינה עולה בקנה אחד עם תפקידיה של רח"ל בעת חירום כאמור, שכן רח"ל נעדרת סמכויות לשמש גורם מתאם ומתכלל של כלל הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום.

העמדות השונות של לשכת מנכ"ל משרד רה"ם ושל רח"ל ביחס לתפקידי רח"ל מחדדת את הצורך בהסדרה של האחריות והסמכות הכוללות לטיפול בעורף בשעת חירום ושל קביעת גבולות האחריות של הגורמים השונים. זאת, בלי לגרוע מאחריות שר הביטחון להביא לפני הממשלה הצעת החלטה למינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול הטיפול בעורף, וכן לבחון לעומק את תפקידיה של רח"ל ולוודא כי משאביה יהלמו את תפקידיה. לצד האמור, על מנכ"ל משרד רה"ם לפעול בהתאם לתפקידיו ולתפקידי המטה הכלכלי-חברתי שבראשותו, לרבות על פי החלטת הממשלה מ-2012, תכלית הקמת המטה הכלכלי-חברתי ותפיסת ההפעלה של משרד רה"ם עצמו.

פעילות פורום מנכ"לים בתקופת המלחמה

פעילות פורום מנכ"לים של משרדי ממשלה היא אמצעי חיוני לצורך ניהול הטיפול בעורך בשעת חירום, בהיותו פורום שתכליתו לקדם שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה ולהסיר חסמים מהותיים.

פורום מנכ"לים של משרדי הממשלה פעל, גם בשגרה, עוד החל משנות ה-80 של המאה ה-20 בהרכבים ובאופנים שונים. כך למשל, פעל הפורום בסוף שנות ה-80 בהובלה של מזכיר הממשלה דאז, וכעבור כעשור ואילך, הוא פעל כפורום בהובלת מנכ"ל משרד רה"ם⁴⁹. ריכוז פעולה ממשלתית בחירום באמצעות פורום מנכ"לים נעשה כבר בזמן מלחמת לבנון השנייה. ביולי 2006 הורה ראש הממשלה דאז על הקמת צוות מנכ"לים בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך טיפול בעורך במלחמה. בשנת 2007 מצא מבקר המדינה כי צוות המנכ"לים פעל במהלך מלחמת לבנון השנייה ללא תכנון מראש ובלי שהוסדרו סמכויותיו⁵⁰. נושא פעילות צוותי המנכ"לים עלה בשנת 2012 בדוח ועדת קוצ'יק, ולפיו מנכ"ל משרד רה"ם מוביל את צוות המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה.

בפברואר 2023 קיימו מנכ"ל משרד רה"ם וראש רח"ל דיון שבו עלה הצורך בפעילות פורום מנכ"לים בשעת חירום. בדיון זה הוגדרו לראשונה תפקידי פורום המנכ"לים בעת חירום וחלק מסדרי עבודתו. בדיון נקבע כי פורום מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם יפעל בעיתות חירום, באופן יום-יומי, ובין מטרותיו יהיו הצגת מידע למנכ"לים כתשתית לקבלת החלטות בזמן חירום וכן "סנכרון ומענה בין-משרדי מתואם" (בנוגע לדיון זה - ראו להלן).

יצוין כי על פי פרסומי משרד רה"ם מאוקטובר 2023, על פורום המנכ"לים היה לדון בסוגיות רוחביות בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם שיתופי פעולה בין המשרדים.

החלטת הממשלה מ-2012 (מס' 5189), בה הוחלט על הקמת מטה חברתי-כלכלי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, יצרה למעשה בסיס להובלת פעולה בין-משרדית בידי מנכ"ל משרד רה"ם והמטה שהוקם עבורו, אשר הוסמך לעסוק בין השאר בפתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה.

דוגמה להובלת פעולה כזו היא פעילות צוות בין-משרדי בראשות סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במטה החברתי-כלכלי הכפוף למנכ"ל משרד רה"ם, בתחילת מלחמת חרבות ברזל. על פי סיכומי הצוות, הוא כלל גורמים ממשלתיים רלוונטיים לענייני משק ותשתיות, סקר תחומי עשייה של משרדים שונים כגון תנועת אוניות סחר לנמלים, פעילות משטות, אבטחת תחנות כוח ומחסור בנהגים לשינוע חומרים מסוכנים; הצוות קיבל החלטות בדבר פעולות לביצוע בידי גופים ממשלתיים, כל אחד בתחומי אחריותו, כגון איסוף נתונים על עיכוב בפעילות אוניות וסחורות, גיבוש נתונים על פעילות משטות בידי משרד החקלאות והעברתם

⁴⁹ פעילות הפורום באותן שנים נקבעה בשתי החלטות ממשלה - החלטה 617 מ-9.8.87 בעניין פורום המנכ"לים והחלטה 280 מ-6.9.96 בעניין פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה. ראו גם אליקים רובינשטיין, **חוק יסוד: הממשלה במתכונתו המקורית - הלכה למעשה**. משפט וממשל ג', תשנ"ו.

⁵⁰ מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות העורך ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), "ההיערכות לטיפול המערכתי בעורך בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה" (2007), עמ' 6 - 7.

למשרד רה"ם, החלטה כי רשות החשמל ורח"ל יטפלו בפתרון המחסור בכוח אדם לליווי עובדים בתחנות כוח בעוטף עזה ובתחנות כוח מבודדות ברחבי הארץ, היערכות לפתיחה מחודשת של מעבר ניצנה, ובכלל זה משימות לטיפול מל"ל ולטיפול משרד הכלכלה והתעשייה, והיערכות להפעלת מכליות כביש לשינוע סולר, לרבות משימות באחריות משרד התחבורה ושירות התעסוקה, במטרה להבטיח שיהיו די נהגי משאיות זמינים בעלי היתר לשינוע חומרים מסוכנים. על פי סיכומי הצוות הבין-משרדי שעסק בנושאי כלכלה ותשתיות בראשות משרד רה"ם, פעילות הצוות נתנה מענה לצורך בפעולה בין-משרדית, ובמסגרתה כל משרד נדרש לפעול בתחומי סמכותו, כדי שהפעולה הבין-משרדית המשותפת תבטיח מתן מענה לצורכי המשק בתחומי הכלכלה והתשתיות בתקופה הראשונה למלחמה (עוד בנוגע לצוות הבין-משרדי - ראו להלן).

לעניין זה יצוין כי על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם בשגרה ובחירום, בשעת חירום על מנכ"ל משרד רה"ם לקיים דיונים קבועים של פורום המנכ"לים, כדי שמנכ"ל משרד רה"ם יהיה מעודכן בתמונת המצב, באתגרים שעל הפרק ובתוכניות המענה שבתחומי אחריותו.

הסדרת פעילות פורום המנכ"לים בעת חירום לפני המלחמה

בדיון שקיימו מנכ"ל משרד רה"ם וראש רח"ל בפברואר 2023 עלה הצורך בפעילות פורום מנכ"לים בשעת חירום. בדיון זה הוגדרו לראשונה תפקידי פורום המנכ"לים בעת חירום וחלק מסדרי עבודתו. נמצא כי מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש הפורום הזה, לא סיכם רשמית את הדברים אשר עלו בדיון ביחס לפעילות פורום המנכ"לים.

עם זאת, רח"ל סיכמה את עיקרי הדברים שעלו בדיון שקיימו מנכ"ל משרד רה"ם וראש רח"ל בדבר פעילות פורום המנכ"לים בשעת חירום. בכתב ששלח רח"ט משרדי ממשלה ברח"ל למנהל אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם במרץ 2023, על בסיס הדברים שסוכמו בדיון, נכתב כי פורום מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם יפעל בעיתות חירום, באופן יום-יומי, ומטרותיו יהיו אלה: (א) הצגת מידע למנכ"לים כתשתית לקבלת החלטות בזמן חירום - תמונת המצב המורחבת על פעילות צה"ל בחזית, הדירקטיבה המדינית, סקירות מודיעין ונתונים תומכים; (ב) שיקוף תמונת המצב המשקית הלאומית, תוך חיבור מנכ"לי משרדי הממשלה לתפיסת רח"ל בנוגע למוכנות משרדי הממשלה לעת חירום והפערים הקיימים ברמה הלאומית; (ג) "סנכרון ומענה בין-משרדי מתואם". כמו כן, סוכם כי ראש רח"ל יהיה אמון על הצגת תמונת המצב הלאומית ועל ריכוז התוצרים הנדרשים לפורום, לצורך השגת המטרות האמורות.

מתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה עולה כי על פי עמדת משרד רה"ם, לא היה צורך להסדיר דרכי קבלת החלטות על ידי הפורום, שכן אין בסמכותו של פורום המנכ"לים לקבל החלטות. משרד רה"ם ציין בתשובתו כי נוכח התכנסות פורום המנכ"לים באפריל 2023 (לפני מבצע "מגן וחץ") מנכ"לי משרדי הממשלה היו מודעים לאופן בו מתכנן המנכ"ל לקיים את דיוני פורום מנכ"לים בעיתות חירום עתידיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי עמדתו שאין בסמכות פורום המנכ"לים לקבל החלטות אינה עולה בקנה אחד עם תפקידי הפורום על פי פרסום של משרד רה"ם עצמו באוקטובר 2023, ולפיו על פורום המנכ"לים היה לדון בסוגיות רוחביות ובחסימות מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם

שיתופי פעולה בין המשרדים. זאת, בלי לגרוע מסמכות הפורום לפעול לגיבוש הצעות החלטה לממשלה במקרים הנדרשים. שהרי אין בעצם הדיון כדי להסיר חסמים ולקדם שיתוף פעולה בין משרדים, אלא נדרש לצורך כך גם לקבל החלטות מוסכמות לביצוע. יתר על כן, עמדת משרד רה"ם אף אינה עולה בקנה אחד עם פעילות הצוות הבין-משרדי בראשות סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במטה החברתי-כלכלי שבראשות מנכ"ל משרד רה"ם, בתחילת מלחמת חרבות ברזל, כפי שהיא משתקפת מסיכומי הצוות, שכן על פיהם הצוות כלל גורמים ממשלתיים רלוונטיים ממשרדי ממשלה שונים, דהיינו פעל כמעין "פורום מנכ"לים" משני וספציפי לתחומי כלכלה ותשתיות, והצוות קיבל החלטות בדבר פעולות לביצוע בידי גופים ממשלתיים, כל אחד בתחומי אחריותו.

נמצא כי ההיערכות להפעלת פורום המנכ"לים בעת חירום, לפני המלחמה, הייתה חסרה, היא לא הוסדרה ולא סוכמה באופן רשמי ואף לא הובאה לידיעת המנכ"לים של משרדי הממשלה. מנכ"ל משרד רה"ם לא סיכם מבחינתו, לאחר דיון שקיים בנושא עם ראש רח"ל בפברואר 2023, את מתכונת העבודה השלמה של הפורום ולא הביא לידיעת כלל המנכ"לים של משרדי הממשלה, האמורים לפעול במסגרת הפורום, את דבר תפקידיו של הפורום, את סמכויותיו, את סדרי העבודה שלו ואת דרכי קבלת ההחלטות והמנגנון שבאמצעותו יבצע הפורום את תפקידיו המרכזיים כגון "סנכרון ומענה בין-משרדי מתואם", הסרת חסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים בעת חירום. זאת, כדי להניע פעולה בין-משרדית בתקופת המלחמה, על בסיס החלטות והנחיות לביצוע של משרדי הממשלה, כל אחד בתחום אחריותו. גם במכתב ששלח רח"ט משרדי ממשלה ברח"ל במרץ 2023 למנהל אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם, אשר פירט שלושה תפקידים של הפורום, לא הייתה התייחסות לסדרי העבודה של הפורום, לסמכויותיו, לדרכי קבלת ההחלטות בפורום ולמנגנון שבאמצעותו יתאם הפורום את המענה הבין-משרדי לאירוע חירום. מכתב זה גם לא הועבר למנכ"לי משרדי הממשלה, ולפיכך האמור בו בנוגע להפעלת פורום המנכ"לים בחירום ולתפקידי הפורום ממילא לא הובא לידיעת מנכ"לי משרדי הממשלה שאמורים היו להשתתף בפורום.

מספר הדיונים ותדירותם

על פי פרסומי משרד רה"ם מאוקטובר 2023, על פורום המנכ"לים היה לדון בסוגיות רוחביות בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם שיתופי פעולה בין המשרדים בנושאים כגון סיוע לפינוי תושבים ואכלוסם בבתי מלון; זירוז הליך זיהוי הנרצחים; סיוע בהחזרת ישראלים מחו"ל; מעבר ל"חינוך מרחוק" במערכות החינוך; וטיפול בשיקום המבנים ביישובים שנפגעו.

כאמור לעיל, באמצע אוקטובר 2023 העלו שרי הממשלה קשיים המחייבים טיפול, כגון היעדר פיצוי למפעלים ולבעלי עסקים, הצורך בדחיית תשלומי הלוואות ומשכנתאות, היעדר מענה הולם למפונים ולמשפחות החטופים, היעדר מענה הולם למשרתי מילואים, קשיי תעסוקה, חסרים במענים סוציאליים ופסיכולוגיים, קשיי דיור, קשיים בתפקוד מערכת החינוך וחסרים תקציביים לרשויות מקומיות.

בביקורת עלה כי עד סוף דצמבר 2023 מנכ"ל משרד רה"ם כינס את פורום המנכ"לים 27 פעמים: באוקטובר התקיימו 14 דיונים; בנובמבר התקיימו עשרה דיונים; בדצמבר - שלושה דיונים (האחרון ב- 14.12.23); ובינואר 2024 - שלושה דיונים, כאשר במהלך שלושה שבועות לא התקיים דיון כלל.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי תדירות כינוסי פורום המנכ"לים באותה עת, אשר מרווח הדיונים בה הלך וגדל בכל חודש, הינה תוצאה של החלטה ניהולית מתחייבת של מנכ"ל משרד רה"ם, וזאת בהתאם לצרכים, לנסיבות ולשיקול הדעת שהפעיל המנכ"ל בזמן אמת; בתחילת המלחמה בחר המנכ"ל לכנס את הפורום מידי יום, מאחר שהיה צורך קריטי ביצירת תיאום בשל ריבוי האירועים והצרכים; ככל שחלף הזמן והתגבשו נושאים מרכזיים (מרכזי כובד) לטיפול, מועדי כינוס הפורום רווחו, והפורום התכנס על פי צרכים נקודתיים, בהתאם לשיקול דעתו של המנכ"ל וגורמי המקצוע שמייעצים לו.

יוצא כי החל מאמצע דצמבר 2023, שעה שהמדינה הייתה בעיצומה של המלחמה בצפון ובדרום, מספר התכנסויות הפורום היה מצומצם מאוד.

יצוין כי משרד רה"ם זימן לדיוני פורום מנכ"לים את מנכ"לי המשרדים, והמנכ"לים בחרו אם להשתתף בדיון או לשלוח נציג משרד במקום. משרד רה"ם לא זימן לדיוני פורום מנכ"לים נציגים של היועצת המשפטית לממשלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.

תוכן הדיונים וקבלת החלטות בנושאי ליבה

צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה בחן וניתח 27 סיכומי דיונים שהפורום קיים כאמור. ככלל, הדיונים האלה התקיימו על פי מתכונת ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם הציג לפני המשתתפים בדיונים "מרכזי כובד", שהם הנושאים העיקריים שעלו מדוחות של רח"ל העוסקים ברציפות התפקודית במשק, מהערכות המצב של ראש רח"ל ומגופים ממשלתיים. נוסף על כך, לעיתים עדכן ראש רח"ל את המשתתפים בתמונת המצב הידועה לרח"ל. לאחר מכן העלו נציגי משרדי הממשלה, ובהם מנכ"לים, נושאים על פי בחירתם ובהתאם למידע שמצאו לנכון לשתף.

מעיון בסיכומי פורום המנכ"לים עולה כי נציגי המשרדים שהשתתפו בדיונים מיעטו לדווח על קשיים שעומדים לפני המשרדים בנוגע לטיפול הנדרש בתחומי העשייה האזרחיים במהלך המלחמה, מחד גיסא, והרבו לדווח על פעולות שהם ביצעו בהצלחה בתקופת המלחמה, מאידך גיסא. למעשה הסוגיות המעטות שהעלו נציגי המשרדים בפורום מנכ"לים כסוגיות המצריכות סיוע לצורך טיפול בהן היו נושאים תקציביים - החסר בתקציב ובביטול הקפאת העברת כספים שהוקצו במסגרת הסכמים קואליציוניים. למשל, מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות ציין כי משרד האוצר אינו "משחרר" תקציב לטיפול בנושאים הקשורים למלחמה, וכי עקב כך אי אפשר לקדם מכרזים הנחוצים לפעילות המשרד; נציג משרד הכלכלה והתעשייה הלך על חוסר שקיפות של אגף התקציבים במשרד האוצר; מנכ"ל המשרד לשירותי דת הלך על הקפאת כספים.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי כאשר מנכ"לי המשרדים דיווחו על אודות פעולות שביצעו בהצלחה בתקופת המלחמה הם למעשה פעלו למימוש תיאום בין-משרדי לצורך שיפור פעולת הממשלה והעניקו למנכ"ל משרד רה"ם תמונת מצב רחבה.

כדי למלא את תפקיד פורום המנכ"לים, כפי שהוגדר כאמור בפרסומי משרד רה"ם באוקטובר 2023 - לדון בסוגיות רחב בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, לשם הסרת החסמים וקידום שיתופי פעולה בין

המשרדים, נדרש כי הפורום יקיים דיונים ויקבל החלטות. בתרשים הבא מוצגים מרכזי הכובד (על פי ניסוחם במסמכי רה"ם) שגובשו לצורך 24 דיוני פורום מנכ"לים בתקופה האמורה לצד מספר הדיונים שבהם נכללו⁵¹.

על פי חומר שהוכן לכינוסי פורום מנכ"לים (12.10.23, 13.10.23, 14.10.23, 15.10.23, 16.10.23, 17.10.23, 19.10.23, 21.10.23, 25.10.23, 26.10.23, 28.10.23, 1.11.23, 4.11.23, 7.11.23, 9.11.23, 11.11.23, 16.11.23, 18.11.23, 23.11.23, 25.11.23, 30.11.23, 2.12.23, 9.12.23, 14.12.23). בחומר הזה לא נכללו שלושת הדיונים הראשונים של הפורום באוקטובר 2023, שכן משרד רה"ם לא הכין חומר לדיונים אלה העוסק ב"מרכזי כובד".

אלול התשפ"ה ■ ספטמבר 2025

הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל

תרשים 8: "מרכזי כובד" (על פי ניסוחם במסמכי משרד רה"ם) בדיוני פורום המנכ"לים,

אוקטובר-דצמבר 2023



על פי נתוני משרד ראש הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד רה"ם הגדיר כי אחד מתפקידי הפורום הוא לדון בסוגיות רוחביות בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם שיתופי פעולה בין המשרדים.

נמצא כי בדיונים שקיים פורום המנכ"לים בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 (בסך הכול 27 דיונים - כ-2 דיונים בשבוע בממוצע), לא התקבלו החלטות. בכלל זאת, הפורום לא קיבל החלטות העוסקות בסוגיות הרוחביות הנוגעות לתחום האזרחי ולחסמים הכרוכים בטיפול בהן, לא קיבל החלטות לבצע עבודת מטה ולא קיבל החלטות להעלות נושאים לפני הממשלה.

למשל, על פי סיכומי פורום המנכ"לים לא התקבלו החלטות בנושאים שמנכ"ל משרד רה"ם שב והציג בדיוני הפורום כ"מרכזי כובד" של התחום האזרחי של המלחמה. מדובר בנושאים מרכזיים שמצריכים טיפול מערכתי ובין-משרדי, כגון המענה הממשלתי במתקנים לקליטת תושבים שפוננו מבתיים, שהוגדר כ"מרכז כובד" ב-21 דיונים אך לא התקבלו החלטות של הפורום בנושא; כך גם לגבי נושא היערכות משרדי הממשלה בנוגע לזירה הצפונית, שהוגדר כ"מרכז כובד" בעשרה דיונים אך לא התקבלו החלטות של הפורום בנושא; המחסור בעובדים זרים הוגדר כ"מרכז כובד" בחמישה מדיוני הפורום באוקטובר 2023, אך לא התקבלו החלטות של הפורום בנושא זה.

עם זאת, מנכ"ל משרד רה"ם נתן הנחיות כלליות למשתתפים בדיוני פורום המנכ"לים. הנחיות כלליות אלו לא עסקו בהסרת החסמים, בתיאום בין משרדי ובשיתופי פעולה בין-משרדיים.

ב-20 מ-27 הדיונים נתן מנכ"ל משרד רה"ם הנחיות כלהלן: בשני דיונים הוא הנחה להפעיל חמ"לים משרדיים; בדיון אחד המנכ"ל הנחה להוציא סיכומים יומיים של עבודת משרדי הממשלה; בדיון אחד המנכ"ל הנחה להעביר אליו דוחות מצב; בארבעה דיונים המנכ"ל הנחה להשתתף בכינוסי פורום המנכ"לים; בארבעה דיונים המנכ"ל הנחה לצאת לסיורים בשטח; בשישה דיונים המנכ"ל הנחה לשלוח נציגים של המשרדים למתקני קליטת מפונים; בדיון אחד המנכ"ל קרא לכלל המשרדים למנות בכל אחד מהם עובד לטיפול במפוני קריית שמונה; בשלושה דיונים המנכ"ל הנחה לבצע פעילות הסברה לציבור; בדיון אחד המנכ"ל הנחה לעדכן בהגשת הצעות החלטה לממשלה; בדיון אחד המנכ"ל הנחה להעלות צרכים תקציביים לדיון בקבינט החברתי-כלכלי שהתכנס ב-16.10.23; בשני דיונים המנכ"ל לקיים פגישות עם מינהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם; בשני דיונים המנכ"ל הנחה את משרדי הממשלה לפנות ישירות למשרד האוצר לצורך דרישת תקציבים; בדיון אחד המנכ"ל הנחה לא לתת הטבות ללא תיאום בין-משרדי; בשבעה דיונים המנכ"ל הנחה להיערך לתרחישים בדבר המשך המלחמה, לרבות בגזרה הצפונית; ובדיון אחד המנכ"ל להתחיל בקיום ישיבות מנכ"לים מצומצמות ביישובים בגזרת הצפון ובקו העימות ולהיפגש עם ראשי הרשויות. נוסף על כך, בדיון אחד ביקש המנכ"ל לקבל נתונים מסוימים; בשלושה דיונים ביקש המנכ"ל ממשרד ממשלתי ספציפי להכין תוכנית בתחום מסוים או לפעול בתחום מסוים⁵²; ובדיון אחד המנכ"ל ביקש לקבל רשימה של מקרים שבהם "נתקעו" כספים קואליציוניים שאושרו.

בקשה מביטוח לאומי לקדם תשלום רבעוני; בקשה ממשרד הכלכלה והתעשייה להכין תוכנית סיוע לעסקים; בקשה ממשרד העבודה לגייס עובדים באמצעות לשכות עבודה פרטיות.

משרד רה"ם ציין בהתייחסותו כי כדי לדון בסוגיות רוחב בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, וכדי להסיר חסמים ולקדם שיתופי פעולה בין המשרדים, לא נדרשות החלטות של פורום המנכ"לים אלא נדרשות החלטות ממשלה. משרד רה"ם הוסיף כי פורום המנכ"לים שימש את מנכ"ל משרד רה"ם בתקופת המלחמה "עבור הנחלת מרכזי הכובד שקבע כמרכזי כובד שיעמדו לנגד עיניהם של כל מנכ"לי משרדי הממשלה - וקידום עבודת מטה בין-משרדית לצורך יצירת תשתית לקבלת החלטות ממשלה אשר תטפל בכל מרכזי כובד". משרד רה"ם ציין כי עבודת המטה שביצעו גורמי מקצוע שונים בנושאים שהועלו לפני פורום המנכ"לים שימשה תשתית ל-26 החלטות ממשלה. בין הדוגמאות שהמשרד הציג לעניין זה: החלטת הממשלה 950 (12.10.23) בעניין פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה, אשר נשענה, על פי ההתייחסות של משרד רה"ם, על עבודת מטה שנעשתה בידי גורמים שונים בעקבות דיוני פורום המנכ"לים ב-8.10.23 - 12.10.23, והחלטת הממשלה 975 (18.10.23) בעניין פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (במרחק של עד 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה, אשר נשענה, על פי ההתייחסות, על עבודת מטה שנעשתה בידי גורמים שונים בעקבות דיוני פורום המנכ"לים ב-10.10.23 - 17.10.23.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי עמדתו ולפיה פורום שבו פעלו יחד מנכ"לים של משרדי ממשלה, בשיא תקופת החירום המורכבת, לא נדרש לקבל החלטות בסוגיות רוחב בין-משרדיות ובהסרת חסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים, אינה עולה בקנה אחד עם אחד מתפקידיו המרכזיים של הפורום - "סנכרון ומענה בין-משרדי מתואם", כדי להניע פעולה בין-משרדית בתקופת המלחמה על בסיס החלטות מוסכמות לביצוע משרדי הממשלה, כל אחד בתחום אחריותו, ועם הדיונים התכופים, שהתקיימו כמעט מדי יום, של הפורום בתחילת המלחמה. זאת, בלי לגרוע מסמכות הפורום לפעול לגיבוש הצעות החלטה לממשלה במקרים הנדרשים. מנכ"לי משרדי הממשלה מוסמכים לקבל החלטות בתחומי אחריותם, ולפיכך בכינוס משותף של מנכ"לי משרדי הממשלה הם מוסמכים לקבל החלטות משותפות בתחומי אחריותם. החלטות אלו, לו היה מתקבלות, אינן גורעות מסמכויות הממשלה וועדות השרים, לרבות הסמכויות שהוקנו לקבינט החברתי-כלכלי לאחר פרוץ המלחמה. כמו כן, טענת משרד רה"ם ולפיה דיוני פורום המנכ"לים הם שהובילו לביצוע עבודת מטה ששימשה תשתית להחלטות ממשלה אינה נתמכת באמור בסיכומי דיוני הפורום, אשר נכתבו בידי משרד רה"ם.



פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה נועד לפעול בשעת חירום מדי יום, ועיקר תפקידו הוא להסיר חסמים מהותיים ולקדם שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה בתחום האזרחי, למשל בנושאים הנוגעים לפינוי תושבים ולאכלוסם בבתי מלון, להפעלת מערכת החינוך ולטיפול בשיקום פיזי ביישובים שנפגעו, כגון בצפון הארץ.

על פי ממצאי הביקורת, מנכ"ל משרד רה"ם הפעיל את פורום המנכ"לים שלא בהתאם להגדרת ייעודו ובאופן שאינו מאפשר לו לעמוד בהגדרת תפקידיו: (א) בתקופות קריטיות שבמהלכן נדרש העורף להתמודד עם אתגרים חריגים התכנסויות הפורום היו מועטות. למשל, בדצמבר 2023 כינס מנכ"ל משרד רה"ם את הפורום רק לשלושה דיונים, והפורום כלל לא התכנס במשך שבועיים וחצי (מ-14.12.23 עד 1.1.24); גם בינואר 2024 קיים הפורום רק שלושה דיונים, והפורום לא התכנס במשך שלושה שבועות ברציפות (מ-1.1.24 עד 22.1.24). (ב) הפורום לא קיבל החלטות ולא גיבש מענים פרטניים בנוגע לאתגרים,

לחסמים ולצרכים שהיו "מרכזי כובד" והטיפול בהם היה במישור הבין-משרדי. כמו כן, משרד רה"ם לא זימן לדיוני פורום מנכ"לים נציגים של היועצת המשפטית לממשלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד רה"ם על האופן שבו הופעל פורום המנכ"לים - ללא קביעת סדרי עבודה, שלא בהתאם להגדרת ייעודו, לא בתדירות הנדרשת במצב חירום אזרחי וללא קבלת החלטות שמקדמות מענה ישיר ומעשי על צרכים בזירה האזרחית.

על מנכ"ל משרד רה"ם לחולל שינוי יסודי בעבודתו של פורום המנכ"לים. לצורך כך עליו לקבוע את סדרי עבודת הפורום באופן שיבטיחו את פעילותו בהתאם לתכליתו - הסרת חסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים, לרבות בזמני מלחמה. בכלל זאת מומלץ לקבוע מהו המידע שיוצג לפני הפורום ולהסדיר את אופן קבלת ההחלטות וכן את המעקב אחר ביצועו. על מנכ"ל משרד רה"ם להפיץ למנכ"לים את סדרי עבודת הפורום ולהשתמש בהם ככל הנדרש כל עוד נמשכת שעת החירום. כמו כן, מומלץ שמנכ"ל משרד רה"ם יזמין לדיוני פורום מנכ"לים נציגי יחידות מרכזיות השותפות בדרך כלל בתהליכי גיבוש הצעות החלטה לממשלה, לרבות נציגי היועצת המשפטית לממשלה, אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר.

פעילות המטה הכלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל רה"ם

במשרד רה"ם פועל כאמור מטה כלכלי-חברתי בראשות מנכ"ל המשרד. על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם שגובשה במשרד, בשעת חירום על המנכ"ל למנות צוותי עבודה במטה למשימות אד-הוק לצורך גיבוש מענה על אתגרים. על פי התפיסה, על צוותי העבודה במטה לנתח את אופן הפעולה הנדרש ולגבש המלצות למנכ"ל בהתאם לעקרונות האלה: מעורבות רב-משרדית; חיבור רשויות מקומיות לגורמים אופרטיביים; לו"ז קצר; זיהוי "צווארי בקבוק"; איגום משאבים; קיצור תהליכים.

אגף פנים, תכנון ופיתוח - מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים

משרד רה"ם הוא משרד המטה המרכזי בממשלה, הנושא באחריות הכוללת לעבודת הממשלה ולתיאום עבודת משרדי הממשלה; והמטה הכלכלי-חברתי שבו, בראשות מנכ"ל המשרד, מופקד על עבודת המטה במכלול רחב של נושאים.

על פי החלטת מנכ"ל משרד רה"ם, אגף פנים, תכנון ופיתוח במטה הכלכלי-חברתי נערך בתחילת המלחמה להפעיל מערך ניהול ממשלתי אזרחי של אתרי קליטת תושבים שפנו או התפנו מיישובים בדרום הארץ ובצפונה. המערך הוקם בהדרגה, החל לפעול ב-23.10.23, כלל נציגים באתרים שבהם שהו התושבים, כגון בתי מלון, ועבודת הנציגים נוהלה באמצעות מנהלים אזרחיים לצורך פתרון בעיות רוחביות ברמה האזורית. על פי מסמכי משרד רה"ם, עובדי המערך הונחו לאתר קשיים וחסרים בשירות הניתן במרכזי המפונים ולטפל בהם, למשל באמצעות קישור בין התושבים לבין נציגים של משרדי ממשלה הנותנים שירותים.

לאחר הקמתו אויש מטה המערך על ידי כוח אדם הנמנה בשגרה עם עובדי אגף אחר במשרד רה"ם - אגף תכנון, תיאום וארגון. ראשת האגף שימשה גם ראשת המערך, סגן ראשת האגף שימש גם סגן ראשת המערך ועובדת האגף מונתה למרכזת נושא גיוס כוח האדם למערך. עשרת המנהלים האזוריים גויסו מקרב משרדי ממשלה שונים, הוסמכו על ידי מנכ"ל משרד רה"ם כמנהלי אזור, והוכפפו לראשת המערך. נכון למאי 2024 המערך כלל כ-150 עובדים המשמשים בעת שגרה עובדי מדינה, רובם שימשו נציגי המערך באתרי קליטת התושבים. תפקיד נציגי המערך באתרי קליטת המפונים היה לפתור בעיות נקודתיות העולות בשטח ולשקף למנהלים האזוריים סוגיות רוחביות המצריכות טיפול. המנהלים האזוריים היו אחראים בין השאר לשיתוף הפעולה עם נציגי פקע"ר והרשויות המקומיות שפעלו באותם אתרים ולהעלאת סוגיות רוחב מן השטח למטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם.

על פי המידע המצוי בידי משרד רה"ם על תוצרי עבודת המערך, הם שיקפו העלאת קשיים נקודתיים במרכזי המפונים במגוון רחב של נושאים, כגון מקרים של שוטטות בני נוער; תנאים פיזיים ירודים בבית ספר שפעל באחד המרכזים; מקרים שבהם עלה צורך בשירותי בריאות הנפש; מקרים שבהם עלה קושי לוודא תשלומים סדירים של דמי אבטלה; טיפול במקרים שבהם שירותי האינטרנט היו לא מספקים. לעתים היה בידי משרד רה"ם מידע על אופן הטיפול בקושי שעלה, כגון פנייה לגורם הרלוונטי במשרד ממשלתי מסוים, ולעיתים לא היה בידי המשרד מידע כזה.

כיוון שהמערך הוקם ללא תכנון מראש, משרד רה"ם קלט את העובדים אליו מקרב עובדי המדינה המכהנים, בתפקידים שונים. רוב עובדי המדינה שמונו לנציגים לא עסקו בעת שגרה במתן שירות. העובדים עברו הדרכה, אך חלק מהם התקשו לעמוד באתגרים הנובעים מפעולה מול אנשים שחוו טראומה קשה ומהצורך לתת מענה על צורכיהם. במהלך עבודת המערך עובדים שהוקצו למערך ממשרדים ממשלתיים שונים פרשו מתפקידם וחזרו לתפקידיהם במשרדים. נכון למאי 2024 המערך, על 150 עובדיו, עדיין פעל.

בסיורים שערך מבקר המדינה באתרי מפונים בשבועות הראשונים של המלחמה עלה חוסר בנציגות ממשלתית באתרי המפונים; בחלוף הימים גברה נוכחות נציגי משרדי הממשלה באתרים אלו, לרבות נציגי משרד רה"ם. עם זאת, בסיורים שערך מבקר המדינה עלה כי גם לאחר שנוספו נציגי משרד רה"ם עדיין היה קיים חוסר בגורם מנהל שירכז את פעילות משרדי הממשלה בשטח ויתאם ביניהם, וכן כי לא היו בידי נציגי משרד רה"ם, אשר הוצבו באתרי המפונים, משאבים זמינים לטיפול בסוגיות העולות מן השטח.

ממסמכי משרד רה"ם עולה כי נציגי מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים טיפלו בנושאים נקודתיים שעלו באתרי קליטת מפונים, אך לא נמצאו במשרד רה"ם מסמכים המתעדים סגירת מעגלי טיפול באותם נושאים. מערך הניהול הממשלתי אף לא פעל לצורך איתור קשיים וחסרים בטיפול בתושבים שפנו או התפנו מיישובים לקהילה, אלא התמקד בשירות הניתן לתושבים באתרי קליטת מפונים. כמו כן, על פי מסמכי משרד רה"ם המשרד לא בדק, באיזו מידה מילא המערך את תפקידיו, באיזו מידה ענה המערך על צורכי המפונים בשטח, ומהן ההשפעות של הפעלת המערך באמצעות עובדי מדינה, שבמשך חודשים רבים ממלאים תפקיד נוסף על תפקידם בעת שגרה.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי אמנם הוא לא היה הגורם האחראי לפינוי וקליטת מפונים, אך אגף פנים, תכנון ופיתוח במטה החברתי-כלכלי של משרד רה"ם נרתם לסייע לגורמי הממשלה

הרלוונטיים, והקים מערך ניהול ממשלתי של אתרי המפונים, וזאת לנוכח פערים בעניין הפינוי והקליטה של המפונים להם נחשף משרד רה"ם בסיורים שערכו גורמי המשרד באתרים. וזאת, בתנאי חוסר ודאות של פריצת מלחמה רבי-חזיתית; גיוס עובדי מדינה למערך נועד גם כדי לנצל את הניסיון של עובדי המדינה בעבודה הממשלתית ובממשקים בין גופי השלטון וכן כדי לעשות שימוש אפקטיבי בעובדי מדינה שנפח עבודתם השוטפת ירד משמעותית עקב המלחמה; המערך נועד לתת מענה לפערים שהתגלו בהקשר של אתרי קליטת המפונים בלבד ולא לכלל הפערים שהתגלו בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה, אם כי במסגרת עבודת המערך קודמו גם סוגיות הנוגעות לכלל המפונים והמתפנים; מבנה העבודה של המערך נבחן לאורך כל הדרך נוכח השינוי בצרכים, הפערים והמענים שניתנו על ידי הגורמים השונים. משרד רה"ם הוסיף כי ב-1.9.24 המערך סיים את תפקידו.

תפקידו העיקרי של מטה משרד רה"ם הוא עיסוק בתחומי המטה של הממשלה ולא בצרכים של האוכלוסייה. בפועל, על רקע החסר בניהול כולל של התחום האזרחי במלחמה, אגף פנים, תכנון ופיתוח במטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם הקים מערך ניהול ממשלתי כדי לטפל בצרכים נקודתיים שעלו באתרי קליטת מפונים כדי לשפר את המענה הממשלתי במגוון רחב של תחומים.

מומלץ כי משרד רה"ם יבחן את פעילות מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים, יבדוק באיזו מידה הוא ענה על צורכי המפונים ותרם לשיפור השירות הממשלתי שניתן להם, לרבות על ידי בחינת המשמעות של הפעלת המערך באמצעות עובדים הממלאים תפקיד נוסף, והאם היה מקום שהמערך יפעל למתן מענה גם לצורכי תושבים ששוהים באופן זמני בקהילה וכן לתושבים שלא פונו מבתיהם ובתייהם מצויים באזורים המאויימים באופן תדיר במהלך הלחימה. בכלל זאת, יש מקום לערוך סקרים בקרב התושבים המפונים ובקרב עובדי המערך. בהתאם לממצאי הבדיקה, על משרד רה"ם להחליט אם להפעיל את המערך, ובאיזו מתכונת, באירועי פינוי אוכלוסייה עתידיים, ולפעול בהתאם לממצאי הבדיקה.

אגף כלכלה ותשתיות - צוות בין-משרדי למשק ולתשתיות

תפקידו של אגף כלכלה ותשתיות בעת שגרה הוא להוביל את פעילות המטה הכלכלי-חברתי בתחומי כלכלה ותשתיות, לתאם היבטים כלכליים ותקציביים מול כלל משרדי הממשלה ולספק ייעוץ כלכלי למנכ"ל. במסגרת תפקידו, האגף מפעיל צוותים בין-משרדיים שתפקידם לקדם החלטות והכרעות במחלוקות בתחומי כלכלה ותשתיות.

ב-10.10.23, שלושה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אגף כלכלה ותשתיות במטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה הקים, באישור מנכ"ל משרד רה"ם, צוות משק ותשתיות - אשר היה כאמור צוות בין-משרדי בענייני משק, כלכלה ותשתיות, כדי להסיר חסמים ופערים בתחום זה וכדי להבטיח את הרציפות התפקודית של המשק בתחומים אלו.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את פעילות צוות משק ותשתיות אשר על פי סיכומיו, התכנס במהלך החודש הראשון במלחמה - מ-10.10.23 ועד 9.11.23 - בתדירות יומית, בכלל זה בסופי שבוע, ובסך הכול

התקיימו 31 דיונים של הצוות בתקופה זו⁵³; לאחר מכן, תדירות כינוסי הצוות פחתה, ומ-12.11.23 עד 27.12.23 הצוות התכנס לתשעה דיונים⁵⁴.

על פי סיכומי הדיונים של צוות משק ותשתיות, הוא עסק, בין היתר, בנושאים האלה: מעברי סחורות, פעילות נמלי הים, מעברי גבול, מלאי גז ודלק, הספקת מים, הספקת פחמן דו-חמצני, חקלאות, תעשייה, רשת החשמל ותחנות הכוח. בדיונים התקבלו החלטות, לדוגמה בנושא ייבוא סחורות, העברת מידע על בעיות חשמל, הסעות עובדים והספקת דלק⁵⁵, וכמו כן הועברו שני נושאים לטיפול מנכ"ל משרד רה"ם - עובדים זרים ופעילות נמל קצא"א באילת.

אגף ממשל וחברה

אגף ממשל וחברה במטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם מפעיל בעת שגרה "שולחן עגול רב-מגזרי", שמטרתו לשמש מסגרת לשיח בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי בנושאים לאומיים, חברתיים וכלכליים ובסוגיות הקשורות ביחסי המגזרים בישראל.

ב-10.23.8, יום לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אגף ממשל וחברה כינס דיון התנעה של השולחן הרב-מגזרי בחירום, ובעקבותיו הפעיל שולחנות עגולים בהתאם לתחומי טיפול כדי לקיים שיח משותף עם נציגים מארגוני חברה אזרחית ומהמגזר העסקי בנושאים כגון החוסן הרגשי והפסיכו-סוציאלי של האוכלוסייה בישראל עקב השפעות הלחימה, שיקום והתחדשות קהילתית, סיוע לאנשי מקצוע ומתנדבים ופתרונות לעסקים.

לאחר חודשיים של כינוסי השולחנות העגולים ובעקבות מידע שעלה באותם כינוסים, אגף ממשל וחברה העלה כי יש פערי ידע בין משרדי הממשלה, ולפיכך יש צורך להגביר את הקשר בין משרדי הממשלה העוסקים בתחומים חברתיים שונים בתקופת המלחמה. עקב כך האגף החליט לכנס פורום בין-משרדי בתחומי חברה וחוסן, כדי להגביר את התיאום הבין-משרדי בתחומים אלו, לזהות אתגרים משמעותיים, ובמידת הצורך להציף אותם כלפי מעלה לפורום מנכ"לי משרדי הממשלה ולקבינט החברתי-כלכלי. הפורום התכנס לראשונה רק ב-13.12.23, בינואר 2024 התכנס פעמיים נוספות (ב-1.24.3 וב-23.1.24) בלבד, בפברואר 2024 התכנס פעם אחת בלבד (ב-21.2.24), וממרוץ עד יוני 2024 לא התכנס.

מסיכומי שלושת הדיונים של הפורום הבין-משרדי בתחומי חברה וחוסן בדצמבר 2023 ובינואר 2024 עולה כי באותה עת היו "פערי ידע" בין משרדי הממשלה, למשל בנוגע למקומות מגורים זמניים של אנשים שפנו או התפנו מבתיהם, וכי פערים אלה הקשו את תכנון השירותים הנדרשים. כמו כן עלה כי לעיתים משרדים מקבלים החלטות הנוגעות גם לפעילות משרדים אחרים, ללא שיתוף מידע ותיאום עימם. למשל בדיון

53 התכנסות בכל יום החל ב-10.10.23 וכלה ב-9.11.23 (בכלל זה בימי שישי בצוהריים ובמוצאי שבת).

54 במועדים האלה: 12.11.23, 13.11.23, 15.11.23, 21.11.23, 23.11.23, 29.11.23, 6.12.23, 13.12.23, 27.12.23.

55 דיון מצומצם בנושא השכרת שטחים לנמל אילת (15.10.23); דיון מצומצם בנושא פריקה של אוניות בנמל הדלק בחיפה (17.10.23); דיון מצומצם של צוות חשיבה בנושא הבאת עובדים לחקלאות בטווח קצר (24.10.23); דיון בנושא תשתיות לייבוא גפ"מ בחיפה (24.10.23); דיון צוות אגרות עובדים זרים (1.11.23); דיון מצומצם בנושא אגרות עובדים זרים בחקלאות (7.11.23).

שהתקיים בדצמבר עלה כי משרד הבריאות החליט לתת מענקים לתמרוץ פסיכולוגים ציבוריים ללא שיתוף ותיאום עם משרד החינוך, האחראי לפעילותם של פסיכולוגים חינוכיים.

הפורום הבין-משרדי בתחומי חברה וחוסן הוקם במשרד רה"ם כדי להגביר את התיאום הבין-משרדי בתחומים אלו, לזהות אתגרים משמעותיים, ובמידת הצורך להציף אותם כלפי מעלה לפורום מנכ"ל משרדי הממשלה ולקבינט החדשני-כלכלי. נמצא כי בדיוני הפורום, שהחל להתכנס רק ב-13.12.23, יותר מחודשיים לאחר פרוץ המלחמה, ובמהלך ינואר עד יוני 2024 התכנס רק שלוש פעמים נוספות (פעמיים בינואר ופעם אחת בפברואר), הוצגו הצעות שונות וכיווני פעולה אפשריים להתמודדות עם פערים בתחום חוסן האוכלוסייה. עם זאת, נכון ליוני 2024, לא התקבלו בפורום החלטות בדבר המלצות למנכ"ל משרד רה"ם, כנדרש על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם ועל פי החלטת האגף בדבר ייעודו של הפורום.

נוסף על האמור, אגף ממשל וחברה פעל במהלך מלחמת חרבות ברזל בתחומים האלה: האגף כינס פורום שהוא מפעיל בעת שגרה - פורום סמנכ"ל תכנון מדיניות ואסטרטגיה, לדיונים נוכח המלחמה⁵⁶; האגף היה מעורב בגיבוש החלטות ממשלה בדבר סיוע למשפחות החטופים והנעדרים ובדבר הקמת מינהלת החטופים, הנעדרים והשבים ובני משפחותיהם⁵⁷; האגף פעל עם מערך הדיגיטל הלאומי לצורך הקמת מערכת לניהול מידע על מפונים ומתפנים (מערכת "יחד") וכן לצורך הקמת כלים דיגיטליים, לרבות "דשבורד" נתונים ממשרדי ממשלה בתחום האזרחי (ראו להלן - מערכת אמו"ן - איסוף מידע ונתונים).

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי הפורום הבין-משרדי בתחום חברה וחוסן פעל כפלטפורמה משלימה להצפה ולמיפוי של אתגרים, להגברת התיאום הממשלתי ולגיבוש פתרונות, והתכנס בהתאם לצורך.



תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם מורה כי בזמן חירום מנכ"ל משרד רה"ם ימנה צוותי עבודה למשימות לצורך גיבוש מענה על אתגרי מצב החירום, וכי המטה הכלכלי-חברתי יגבש המלצות למנכ"ל משרד רה"ם כדי לחבר בין גורמים ולקצר תהליכים. החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל המטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם פעל לצורך טיפול בחסמים בתחומי כלכלה ותשתיות באמצעות התכנסויות יומיות של צוות בין-משרדי. ממצאיו של פרק זה מצביעים על כך שבתחומי השירותים הממשלתיים החברתיים הוצפו פערים, אך הפורום הבין-משרדי, שנועד להציף חסמים אלו כלפי מעלה לצורך קבלת החלטות, הוקם והחל להתכנס רק יותר מחודשיים לאחר פרוץ המלחמה, ובסוף ינואר 2024 עדיין לא התקבלו בו החלטות בדבר המלצות לטיפול מנכ"ל משרד רה"ם. מערך הניהול הממשלתי לאתרי המפונים טיפל במגוון נושאים נקודתיים, ועם זאת משרד רה"ם לא בדק באיזו מידה מילא המערך את תפקידיו ובאיזו מידה הוא ענה על צורכי המפונים בשטח.

בתאריכים האלה בחודשים אוקטובר 2023 ועד ינואר 2024: 25.1.24, 18.12.23, 30.11.23, 6.11.23, 20.10.23, 9.10.23.

56

החלטת הממשלה 9892, "סיוע למשפחות החטופים והנעדרים" (22.10.23); החלטת הממשלה 1058, "הקמת מינהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם והסדרה בעניין פעילות משל"ט 'מהלב'" (12.11.23).

57

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד רה"ם על שלא הפעיל מייד עם פרוץ המלחמה מנגנון להצפת פערים בתחומי השירותים הממשלתיים החברתיים לצורך גיבוש הצעות לסגירת הפערים.

בשעת חירום מנכ"ל משרד רה"ם נדרש להפעיל באופן מיידי את המטה הכלכלי-חברתי במשרדו, באמצעות המשאבים העומדים לרשותו, לצורך הסרת חסמים בפעילות הממשלתית בכלל התחומים, לרבות בתחומים חברתיים. לצורך השגת פעולה מהירה ותכליתית כזו בשעת חירום, על מנכ"ל משרד רה"ם לפעול מבעוד מועד וכבר בעת שגרה לכך שהמשרד יהיה ערוך לעת חירום. נוסף על כך, מומלץ למנכ"ל משרד רה"ם לבחון את פעילות מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים ושל המערך הנדרש לטיפול באוכלוסיות אשר פונו ועברו לדיור בקהילה, לצד המענה הנדרש לאוכלוסיות שלא פונו ומצויות תחת איום תדיר במהלך הלחימה, ובייחוד לבחון את האפקטיביות של פעילותם אל מול תפקידיהם ותפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם, וכן עליו לפעול בהתאם לממצאי הבחינה.

תשתית המידע לצורך קבלת החלטות

הצורך במידע ובנתונים ככלי לקבלת החלטות הוא רכיב משמעותי בתהליכי גיבוש מדיניות במינהל הציבורי, בעיתות שגרה וחירום. הליך סדור של קבלת החלטות בממשלה ובמשרדי הממשלה, הכולל אמצעים להבניה של שיקול הדעת ולבקרה על הפעלתו, כולל בין השאר איסוף מידע מספק וניתוחו⁵⁸.

ניהול הטיפול בעורף בתחומים אזרחיים, ובכלל זאת איתור קשיים שיש לטפל בהם וחסמים שיש להסיר, מבוסס על מידע רלוונטי המתעדכן לאורך הזמן. למשל, לצורך טיפול בתושבים שפנו מבתיים יש צורך בין השאר בנתונים על התושבים ועל מקומות מגוריהם הזמניים; לצורך טיפול ברציפות תפקודית של המשק יש צורך בין השאר בנתונים על פעילות מתקני התשתית, על התנועה האפשרית בצירי התנועה ועל זמינות התחבורה הציבורית, וכן על פעילותם של מוסדות החינוך; לצורך הבטחת שירותי רפואה בצפון הארץ ובדרומה, בסמוך לרצועת עזה, יש צורך בין השאר בנתונים על פעילותם של מוסדות בריאות ומרפאות של קופות החולים באותם אזורים.

על פי מסמכי משרד רה"ם, במהלך המלחמה עלה צורך חיוני, דחוף ומתמשך ביצירת תמונת מצב עדכנית, "נושמת" וגמישה, המתבססת על תשתיות מידע ונתונים דיגיטליות, לשם קבלת החלטות מושכלות ולסנכרון הפעילות הממשלתית למתן שירות לפרט, לקהילות הנפגעות ולאוכלוסייה הכללית.

תמונת המצב הלאומית

באוגוסט 2007 החליטה הממשלה להקים מרכז לניהול משברים לאומיים (מנ"ל, ראו גם להלן) וקבעה כי ייעודו בזמן חירום להציג תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון, לראש הממשלה, לממשלה ולוועדת השרים⁵⁹. בדצמבר 2007 החליטה כאמור הממשלה להקים את רח"ל,

⁵⁸ ראו לדוגמה - מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו (2017), עמ' 24.

⁵⁹ החלטת הממשלה 2288 (16.8.07), סעיף ב.1. בהחלטה לא צוין באיזו ועדת שרים מדובר.

וקבעה כי אחד מתפקידיה בזמן חירום הוא להכין ולהציג לשר הביטחון את תמונת מצב העורף הלאומית ולהעבירה למנ"ל. כלומר, בשנת 2007 הממשלה הטילה את גיבוש תמונת המצב הלאומית בשעת חירום, בכל הנוגע לפן האזרחי, על שני גופים - רח"ל, אשר אחראית להכין ולהציג את תמונת מצב העורף הלאומית ולהעבירה למנ"ל; והמנ"ל - אשר אחראי להציג למקבלי ההחלטות תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית.

ב-25.10.23 החליטה הממשלה כאמור להקים את המשל"ט האזרחי וקבעה כי אחד מתפקידיו לגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ולמתן מענה על צורכי העורף בזמן מלחמה (לפעילות המשל"ט האזרחי - ראו לעיל).

עולה אם כן כי אף שכבר בשנת 2007 הממשלה הטילה את גיבוש תמונת המצב הלאומית בשעת חירום, בכל הנוגע לפן האזרחי, על שני גופים - רח"ל, אשר אחראית להכין ולהציג את תמונת מצב העורף הלאומית ולהעבירה למנ"ל; והמנ"ל - אשר אחראי להציג למקבלי ההחלטות תמונת המצב הלאומית והאינטגרטיבית, הרי שלאחר פרוץ המלחמה, הממשלה הטילה על גוף נוסף - המשל"ט האזרחי - לגבש תמונת מצב בנוגע לפן האזרחי של המלחמה, ואולם הלכה למעשה המשל"ט לא גיבש תמונת מצב בעניין וכפי שיפורט להלן, תמונת המצב שרח"ל גיבשה היתה חסרה ולא היתה "תמונת מצב עורף לאומית", והמנ"ל גיבש תמונת מצב שאינה לאומית, אלא ממוקדת בתחום המדיני ובתחום הביטחוני.

בשלוש ההחלטות האמורות, שבהן הטילה הממשלה אחריות לגיבוש תמונת מצב כאמור, לא נכתב מהי "תמונת מצב". על פי תפיסת היסוד שגיבשה רח"ל, תמונת מצב היא "גיבוש מכלול הגורמים המשפיעים על מצב חירום המוצגים כנתונים (עובדות ומשמעויות) לשם תכנון המענה וניהולו השוטף".

תמונת המצב שמגבשת רח"ל

במהלך המלחמה רח"ל פעלה על בסיס תפיסת יסוד שגיבשה בשנת 2022 לשם הבטחת הרציפות התפקודית בהספקת מוצרים ושירותים חיוניים במרחב האזרחי. בתפיסת היסוד הוגדרו שלוש מטרות לאומיות לזמני חירום⁶⁰, ועל בסיסן רח"ל קבעה 15 יעדים לאומיים, כגון הספקת מזון ומים ראויים, שירותי רפואה, מחסה הולם, חינוך והצלה⁶¹. "יעד לאומי לחירום", על פי תפיסה זו, מצריך שילוב ותיאום פעולה של כמה גופים ואינו יעד שמשרד ממשלתי יכול לעמוד בו במלואו באופן עצמאי ללא עירוב של גורמים נוספים. במסגרת כל יעד לאומי לחירום רח"ל גיבשה, לכל משרד ממשלתי השותף להשגת היעד, רשימת משימות ספציפיות

⁶⁰ המטרות הלאומיות הוגדרו על ידי רח"ל בשנת 2021. המטרות הן: (א) הבטחת הביטחון ומזעור הפגיעה, ובכלל זאת פעולות לשם שמירה על ביטחון הנפש, הבריאות, הרכוש, התשתיות החיוניות, הסביבה, החוק והסדר הציבורי; (ב) קיום מרקם חיים סביר - האפשרות להמשיך ולקיים שגרת חיים בסיסית במהלך אירוע חירום; ו-(ג) הבטחת רציפות תפקודית והמשכיותה, במטרה לאפשר את המשך מתן השירותים והמוצרים לציבור ולמשק והבטחת המשך הפעילות של המוסדות השלטוניים של המדינה.

⁶¹ רשימת 15 היעדים הלאומיים שנקבעו על ידי רח"ל: (א) פעילות רציפה של מנגנוני הניהול וקבלת ההחלטות; (ב) הגנה (התרעה, מיגון, הערכת סיכונים וכו'); (ג) מזון ומים ראויים; (ד) הספקת שירותי רפואה; (ה) הספקת שירותי חילוץ והצלה; (ו) מחסה הולם; (ז) הספקת מידע עדכני והנחיה של הציבור; (ח) הספקת שירותי חינוך; (ט) קיום תנאים הגייניים וסניטציה; (י) הספקת שירותי קבורה, דת וחופש פולחן; (יא) מניעת פגיעה חמורה בסביבה; (יב) הספקת השירותים והמוצרים הנדרשים למערכת הביטחון כתמיכה במאמץ המלחמתי; (יג) קיום חופש תנועה ביבשה, באוויר ובים והספקת שירותי תחבורה; (יד) יציבות המערכת הכלכלית והמערכת הפיננסית והספקת שירותי תשלומים ו-(טו) שמירת החוק והסדר.

לצורך השגת היעד. לכל אחת מהמשימות נקבעה רמת שירות מינימלית, המשמשת מדד כמותי לרמת הביצוע.

תמונת מצב בעת שגרה

על פי התפיסה שגיבשה רח"ל, משרדי הממשלה נדרשים לדווח בעת שגרה על רמות השירות במערכת ממוחשבת שרח"ל העמידה לרשותם, ועל סמך הדיווחים האלה רח"ל נדרשת להפיץ אחת לשנה לכלל משרדי הממשלה דוח על מוכנות המרחב האזרחי לחירום ולגבש תוכניות עבודה לצמצום הפערים בגיבוש ההיערכות לחירום.

בלוח הבא מפורטים נתונים מדוח מוכנות המרחב האזרחי לשנת 2022, אשר רח"ל פרסמה ביולי 2023: היעדים הלאומיים; רמת מוכנות לאומית בתרחיש מלחמה, בסקאלה של 0 - 100; ומידת המוכנות⁶².

לוח 6: רמת המוכנות הלאומית לעת חירום - דוח מוכנות המרחב האזרחי לשנת 2022

יעד לאומי	רמת מוכנות לאומית בתרחיש מלחמה	מידת המוכנות הלאומית בתרחיש מלחמה
מים ומזון	80	טובה
חינוך	80	טובה
פגיעה בסביבה	80	טובה
מידע לציבור	80	טובה
ניהול וקבלת החלטות	76	בינונית
הגנה	76	בינונית
מאמץ מלחמתי	76	בינונית
חוק וסדר	76	בינונית
תנאים היגייניים	72	בינונית
יציבות פיננסית	72	בינונית
חילוץ והצלה	70	בינונית
שירותי רפואה	68	בינונית
חופש תנועה	68	בינונית
מחסה הולם	64	בינונית
דת וקבורה	64	בינונית

על פי נתוני רח"ל⁶³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי על פי תמונת מוכנות העורף לשעת חירום בשנת 2022 שגיבשה רח"ל, ב-11 מתוך 15 יעדים לאומיים רמת המוכנות בתרחיש מלחמה היתה בינונית; ב-4 היעדים הנותרים המוכנות הלאומיות

⁶² רמת מוכנות נמוכה היא מתחת ל-60; רמת מוכנות בינונית היא 61 עד 79; רמת מוכנות טובה היא 80 עד 89; רמת מוכנות טובה מאוד היא 90 עד 100.

⁶³ רח"ל, דוח בדבר מוכנות המרחב האזרחי לשנת 2022 בתרחיש מלחמה ורעידת אדמה על בסיס יעדים לאומיים (יולי 2023), עמ' 6, 12 - 13.

בתרחיש מלחמה הייתה טובה (80). מתוך 11 היעדים שהמוכנות בהם הייתה בינונית, ב-4 היעדים הבאים המוכנות הייתה ברף התחתון של מוכנות בינונית: שירותי דת וקבורה (64), מחסה הולם (64), שירותי רפואה (68) וחופש תנועה (68). גם ביעדים שבהם המוכנות הלאומית הכוללת בתרחיש מלחמה הייתה טובה (כאמור - 80) נמצאו משרדים עם מוכנות נמוכה - למשל, ביעד הספקת מידע לציבור, המשרדים האלה נמצאו כבעלי הכשירות הנמוכה ביותר: משרד התיירות (52), משרד הפנים (56), משרד הבינוי והשיכון (56) ורשות האוכלוסין (56)⁶⁴. ביולי 2023 דיווחה רח"ל למשרדי הממשלה על תמונת מוכנות העורף לשעת חירום.

בפועל, לאחר פרוץ המלחמה, התגלו בסיורי מבקר המדינה באזורים שונים בארץ פערים משמעותיים במענה הממשלתי שניתן לעורף, כמו, למשל, מחסור בכוח אדם במפעלים חיוניים, מחסור בגורמי מקצוע מטפלים בתחום הפסיכולוגי-רגשי ומחסור בנציגי משרדי ממשלה במקומות שהייה של תושבים מופנים. יוצא כי לצד תמונת המצב שגיבשה רח"ל, ולפיה רמת מוכנות העורף לחירום היא בינונית-טובה, המענה הממשלתי בפועל דורש שיפור ניכר. מצב דברים זה מעורר צורך לבחון מחדש את המדדים שלפיהם רח"ל מודדת את רמת המוכנות של העורף לחירום.

מומלץ כי רח"ל תבחן מחדש את המתודולוגיה על פיה היא מגבשת את תמונת המוכנות לחירום, לאור לקחי מלחמת חרבות ברזל והתמשכות המצב המלחמתי. הדבר נדרש עקב השפעת מוכנות גופי הממשלה על אוכלוסיית המדינה.

רח"ל השיבה למשרד מבקר המדינה כי ביצעה תחקיר אודות תפיסת היעדים הלאומיים לחירום, לאור לקחי המלחמה, והיא מטמיעה את הלקחים.

תמונת המצב בחירום

החל מ-7.10.23 חל מצב מיוחד בעורף כמשמעותו בחוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951, מתוקף הכרזת שר הביטחון⁶⁵ והחלטות הממשלה⁶⁶. כאשר קיימת הכרזה על מצב מיוחד בעורף, חל "מצב חירום" כהגדרתו בהחלטה ב/43 בדבר הקמת רח"ל⁶⁷. כאמור, תפקידי רח"ל במצב חירום כוללים בין השאר העברת תמונת מצב עורף לאומית למנ"ל במשרד רה"ם.

⁶⁴ נכון לאפריל 2024, רח"ל טרם פרסמה את דוח מוכנות המרחב האזרחי לשנת 2023.

⁶⁵ ב-7.10.23 הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף מתוקף סמכותו על פי סעיף 9(ג) (1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951.

⁶⁶ החלטת הממשלה 941 (8.10.23) להאריך את תוקפה של הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף; החלטת הממשלה 968 (18.10.23) להאריך את תוקף ההכרזה עד 19.12.23; החלטת הממשלה 1257 (14.1.24) להאריך את תוקף ההכרזה עד 9.2.24. החלטת הממשלה 1374 (4.2.24) להאריך את תוקף ההכרזה עד 29.2.24; החלטת הממשלה 1462 (27.2.24) להאריך את תוקף ההכרזה עד 1.4.24.

⁶⁷ הגדרת "מצב חירום" בסעיף 1 להחלטה ב/43 של הקבינט המדיני-ביטחוני מיום 19.12.07 כוללת מצב שבו קיימת הכרזה על מצב משפטי בעורף. "מצב משפטי" מוגדר בסעיף 1 להחלטה ב/43 בין היתר כמצב שבו קיימת הכרזה על מצב מיוחד בעורף מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951.

לצורך גיבוש תמונת מצב, רח"ל אספה מידע וריכוזה אותו בדוחות רציפות תפקודית (דוחות רצ"ת), שאותם נדרש היה להעביר מדי יום למשרדי הממשלה. על בסיס הדוחות האלה, רח"ל גיבשה "מרכזי כובד" - הנושאים העיקריים המחייבים פעולה, ואלו הועברו באופן יומי למשרד רה"ם. דוחות רצ"ת נשענו על דיווחים של משרדי ממשלה, של פקע"ר - אשר ריכוז מידע מרשויות מקומיות, ועל תוכן הערכות מצב שרח"ל קיימה עם משרדי ממשלה.

בעניין דיווח משרדי הממשלה, רח"ל הנחתה את המשרדים לדווח על אי-עמידה במשימות שהוגדרו להם ועל פערים בפעילותם יחסית לרמת השירות המינימלית, אשר בעטיים המשרד עלול שלא לעמוד במשימות שהוגדרו לו. הדיווח נעשה על גבי מערכת ממוחשבת, אשר מאפשרת הזנת מלל, מדי יום⁶⁸.

1. נמצא כי רח"ל גיבשה בתקופת המלחמה תמונת מצב הנוגעת לחלק מהיבטי הרציפות התפקודית, אולם תמונת המצב שגיבשה אינה בגדר "תמונת מצב העורף הלאומית", כנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2007. זאת, בשל שתי סיבות עיקריות:

א. עלה, על פי רח"ל, כי חלק מהגופים הרלוונטיים לגיבוש תמונת מצב עורף לאומית אינם מספקים לרח"ל את מלוא המידע הנחוץ לה על המתרחש בתחומי אחריותם, באופן סדיר. רח"ל מסרה כי מדובר בצה"ל (פקע"ר), במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, ברשות הארצית לכבאות והצלה לישראל (המצויה במשרד לביטחון לאומי) ובמגן דוד אדום. לפיכך תמונת המצב שרח"ל גיבשה הייתה חסרה, שכן היא לא כללה היבטי רציפות תפקודית שבתחומי האחריות של הגופים האלה.

רח"ל מסרה בהתייחסותה לממצאי הביקורת כי המידע הנוגע למשרד לבל"ם וכן למשטרה, לשירותי כבאות והצלה ולשירות בתי הסוהר, מועבר אליה בשני תהליכים מבצעיים ומגיע לשני מקומות שונים, בהתאם לייעודם - למרכז לרציפות תפקודית ולמרכז האג"ם; המידע למרכז לרציפות תפקודית מתקבל מהמשרד לביטחון לאומי כמשרד מתכלל למול רח"ל ולא מתקבל משלושת הגופים האחרים ישירות, ומידע זה המתקבל מהמשרד לביטחון לאומי חסר, שכן הוא אינו כולל את מלוא המידע הנחוץ לרח"ל על פערים בנושאים שבטיפול גופים אלה; המידע למרכז האג"ם המגיע מהמשרד לביטחון לאומי נמסר לרח"ל גם בידי נציג המשרד במסגרת הערכות המצב שרח"ל מקיימת, ובערוץ זה רח"ל מקבלת את כל המידע הנחוץ לצורכי מרכז האג"ם.

המשרד לביטחון לאומי מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי רח"ל מוסמכת לפעול מול משרדי הממשלה ולא מול הגופים המבצעים, לרבות בנושאי רציפות תפקודית; אם היו פערים, הם שוקפו לרח"ל באמצעות נציגי המשרד; הגופים המבצעים האמורים אינם חלק מהמתודולוגיה שקבעה רח"ל מעצם העובדה שמדובר בגופים אפריטיביים, ולא ניתן לשקף את הנתונים בעניינם במערכות בלתי מסווגות של רח"ל; תמונת המצב היתה חלקית בשל מאפייני המתודולוגיה של רח"ל, שלדעת המשרד לביטחון לאומי טעונה שינוי.

המלל מוזן תחת שלוש כותרות: "עיקרי תמונת מצב"; "משמעויות/פערים"; "המלצות".

שירות בתי הסוהר השיב למשרד מבקר המדינה כי חטיבת המבצעים בשירות בתי הסוהר מעבירה דיווחים יומיים למשרד לביטחון לאומי, בהתאם לנוהלי העבודה ומאחר ששירות בתי הסוהר פועל תחת המשרד לביטחון לאומי. משטרת ישראל השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מדווחת למשרד לביטחון לאומי שהיא כפופה לו. הרשות הארצית לכבאות והצלה השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מדווחת למשרד לביטחון לאומי, ובמצבי חירום מלחמתיים גם למשטרה ולפקע"ר, בעוד שהדיווחים לרח"ל מתבצעים על ידי המשרד לביטחון לאומי, שהוא המשרד הממונה על הרשות הארצית לכבאות והצלה. מגן דוד אדום השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא דיווח במהלך המלחמה באופן שוטף לפקע"ר וכי לא מוכרת למגן דוד אדום פנייה של רח"ל להעברת מידע ממגן דוד אדום לרח"ל שלא נענתה. פקע"ר השיבו למשרד מבקר המדינה כי פערים שעלו מהרשויות המקומיות הועברו על ידי פקע"ר לרח"ל וכי נציג פקע"ר השתתף בהערכות המצב של ראש רח"ל.

מהתייחסויות של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר והרשות הארצית לכבאות והצלה המדווחים לרח"ל באמצעות המשרד לביטחון לאומי, ולא ישירות, וכן מהתייחסות מד"א אשר מדווח לרח"ל באמצעות פקע"ר, ולא ישירות, וכן מדברים שמסרה רח"ל בעקבות הביקורת, עולה פער בין צורכי רח"ל בדיווחים ישירים מאותם גופים לבין שיטת הפעולה הנהוגה של דיווח עקיף. לדוגמה, רח"ל מסרה כי הדיווחים העקיפים באמצעות המשרד לביטחון לאומי למערכת הרציפות התפקודית לא היו דיווחים סדירים על פערים בטיפול הגופים, כגון טיפול המשטרה בחללים, ולכן לא היה בהם כדי לספק לרח"ל את המידע הרציף והסדיר הנדרש לה על טיפול אותם גופים בנושאים שבתחומי אחריותם. רח"ל מסרה עוד כי החסר בדיווחי פקע"ר היה קיים בעיקר ב"תפקודי הג"א" של פקע"ר, כגון פערים בהתרעות שפקע"ר סיפקה לציבור.

לנוכח האמור לעיל מוצע שרח"ל תקיים בחינה משותפת עם המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, רשות כבאות והצלה, מגן דוד אדום ופקע"ר, לצורך ביסוס דרכי דיווח בשעת חירום אשר יספקו מענה הולם על הצורך של רח"ל במידע, לצורך ביצוע תפקידיה.

ב. רח"ל ביססה את תמונת המצב שגיבשה במהלך חודשי המלחמה על מתודולוגיה ששימשה אותה בעת שגרה. מדובר במתודולוגיה ששימשה את רח"ל לצורך איסוף מידע ממשרדי הממשלה, לצורך בחינת מוכנותם לחירום, ובפרט עמידתם ברמות השירות המינימליות שנקבעו להספקת שירותים ומוצרים חיוניים בזמן חירום. לפיכך, תמונת המצב שרח"ל גיבשה אינה מספקת מידע כולל בדבר המצב בשטח, אלא נותנת מענה על השאלה האם משרדי הממשלה עומדים ברמות השירות המינימליות להספקת שירותים ומוצרים חיוניים בזמן חירום. בהתאם לכך תמונת המצב של רח"ל לא כללה לדוגמה נתונים על הנזק הכלכלי שנגרם ביישובי הדרום, בייחוד ביישובי עוטף עזה וביישובי הצפון, על היקף העובדים שיצאו לחל"ת ועל החסר בכוח אדם, לדוגמה בענף הבניין.

לדוגמה: רמת השירות המינימלית הנדרשת ממשרד התחבורה במשימת השמירה על הרציפות התנועתית בכבישים בין-עירוניים היא שימור ציר תנועה אחד לפחות לרכב משא, ולכן על המשרד לדווח לרח"ל אם לא עמד ברמה מינימלית זו, והוא אינו נדרש לדווח כמה צירי תנועה פתוחים בפועל לרכבי משא.

2. עוד נמצא כי רח"ל לא דרשה מהמשרד הממשלתי המדווח לספק נתונים מפורטים ועדכניים בתחומי הפעילות השונים, אלא דרשה להזין מלל אודות רמות השירות על פי שיקול דעתו של הגורם המדווח, לרבות ציון במלל של פערים, משמעויותיהם והמלצות על מנת לצמצמם. בפועל דיווחי המשרדים היו מאופיינים פעמים רבות במיעוט נתונים מספריים הנחוצים לצורך איתור פערים וקבלת החלטות.

למשל, ב-11.10.23 משרד החוץ ציין כפער מחסור בטיסות אזרחיות לישראל⁶⁹. עם זאת, בידי רח"ל לא היו פרטים על היקף המחסור בטיסות. כמו כן נמצאו דיווחים על פערי כוח אדם בלי שצוינו שיעור הפער או נתונים מספריים הממחישים את מידת המחסור, לדוגמה בעובדי הוראה, בנהגים ובמאבטחים.

בעקבות דיווחים חסרים אלו פעלה רח"ל מול משרדי הממשלה לקבלת נתונים נוספים, לרבות באמצעות הקמת חמ"ל בנושא הפערים בתחום כוח האדם.

נמצא כי בשנים 2018 - 2023 התקציב הכולל של רח"ל היה כ-573 מיליון ש"ח לשש השנים, ולאחר הצמצום במשאביה, בשנים 2019-2023, הוקצו לה כמעט 80 מיליון ש"ח בממוצע לשנה. עם זאת, בעת מלחמת חרבות ברזל רח"ל לא מילאה את תפקידה לגבש תמונת מצב עורף לאומית, כנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2007.

רח"ל השיבה למשרד מבקר המדינה כי תמונת מצב העורף הלאומית שלהבנתה עליה לגבש, ושגיבשה בזמן המלחמה, מתייחסת רק לתחומי האחריות והסמכות של רח"ל (הספקת מוצרים ושירותים חיוניים בזמן חירום בהתאם למתדולוגיה שגיבשה רח"ל); כי רח"ל לא אמונה על המענה הממשלתי במדינת ישראל בהיבטי הערכות הספקת כלל המוצרים והשירותים וגם לא מרכזת תמונת מצב על כלל המענה הממשלתי; כי תחום הטיסות האזרחיות לישראל ונתונים על "הנזק הכלכלי שנגרם ביישובי הדרום, היקף העובדים שיצאו לחל"ת וחוסר בכ"א בענף הבנייה", לדעת רח"ל, הם אינם מוצר או שירותי חיוני לחירום - על כן רח"ל אינה אוספת נתונים בעניינם בשגרה וגם לא בחירום; וכי על המנ"ל במשרד רה"ם לגבש תמונת מצב לאומית מלאה שתכלול גם את המידע המתקבל מרח"ל. רח"ל הדגישה כי תמונת המצב שרח"ל מגבשת מהווה תמונה חלקית עבור מנ"ל ומנכ"ל משרד רה"ם, אשר אמונים על גיבוש תמונת מצב לאומית מלאה בפן האזרחי, ועל כן הם נדרשים לקבל מידע נוסף ממשרדי הממשלה על מנת לגבשה. רח"ל הוסיפה כי לאורך כל המלחמה לא פנה אליה אף גורם כגון המנ"ל ומנכ"ל משרד רה"ם בבקשה לקבל מידע נוסף מעבר לנתוני תמונת המצב שריכזה רח"ל.

תשובת רח"ל ולפיה רח"ל אינה מופקדת על תמונת מצב עורף לאומית מלאה בפן האזרחי בשעת חירום מעלה חשש כי בשל העובדה כי הממשלה הטילה אחריות לגיבוש תמונת מצב לאומית בחירום בכל הנוגע לפן האזרחי על שלושה גופים שונים (רח"ל, המנ"ל והמשל"ט האזרחי) מבלי לקבוע מה תכלול תמונת המצב, הרי שהלכה למעשה אין גוף שרואה עצמו אחראי לגיבוש תמונת מצב לאומית מלאה בשעת חירום בכל הנוגע לפן האזרחי.

⁶⁹ משרדי הממשלה הזינו את המידע והנתונים למערכת "שוע"ל" - מערכת השליטה והניהול שהקים פקע"ר, אשר מיועדת לאפשר למשרדי הממשלה לגבש תמונת מצב, לקבל נתוני מידע לאומיים ולקבל החלטות בעת חירום.

על משרד הביטחון, בראשות שר הביטחון, לפעול לכך שתמונת המצב שר"ל מגבשת במצב חירום תענה על הנדרש בהחלטת הממשלה - תמונת מצב עורף לאומית מלאה. על רח"ל לבסס את תמונת המצב על מקורות מידע מספקים ומתודולוגיית דיווח המותאמת לצרכים בשעת חירום, וכן עליה לתרגל את המתודולוגיה הזו בעת שגרה, לצורך הפעלתה בעת חירום.

תמונת המצב הלאומית שמגבש המרכז לניהול משאבים לאומי (המנ"ל)

המרכז לניהול משאבים לאומי (מנ"ל) משמש כמרכז שליטה ובקרה לשעת חירום המופעל על ידי המל"ל.

בספטמבר 2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, החליטה הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד)⁷⁰. במסגרת הדוח החלקי שהגישה ועדת וינוגרד לראש הממשלה ולשר הביטחון באפריל 2007, המליצה ועדת וינוגרד להקים בדחיפות מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד רה"ם⁷¹.

במאי 2007 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי הדוח החלקי של ועדת וינוגרד ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בדוח⁷². הממשלה החליטה להקים צוות היגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד, בראשות רב-אלוף אמנון ליפקין-שחק (להלן - צוות שחק), לצורך גיבוש תוכנית מפורטת ליישום ההמלצות, לרבות ההמלצה בדבר הקמת מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד רה"ם⁷³. ביוני 2007 הגיש צוות שחק את המלצותיו, ובהן המלצה להעמיד לרשות ראש הממשלה והשרים מרכז לניהול משברים (מנ"ל)⁷⁴.

באוגוסט 2007 החליטה הממשלה, על בסיס המלצות צוות שחק, כי המנ"ל יוקם במשרד רה"ם, על ידי המל"ל; כי ראש המל"ל ישלים עבודת מטה לאפיון מפורט של המנ"ל (מקום, תקציב, משאבים, שיטת הפעלה), אשר תאושר על ידי ראש הממשלה; כי ייעודו של המנ"ל בזמן שגרה הוא להציג לראש הממשלה תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון, וייעודו בזמן חירום הוא להציג לראש הממשלה, לממשלה ולוועדת השרים תמונת מצב לאומית, אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון; וכי המנ"ל לא יהיה גוף שליטה או צומת להעברת הנחיות או הוראות לכוחות הביטחון ולגורמים אחרים ולא יחצוץ בין ראש הממשלה לבין השרים והגופים הביטחוניים⁷⁵. על פי החלטת הממשלה, תמונת המצב שתוכן במנ"ל תישען על מידע, הערכות מצב ותמונות מצב שימסרו הגורמים המופקדים על גזרות הפעילות השונות; המנ"ל יעבוד מול הדרג הגבוה ביותר בכל משרד או מול הגורם הממלכתי הרלוונטי; ומקום המנ"ל ייקבע בהתחשב בכך שיתכן כי ראש הממשלה יידרש לעבוד מתוך המנ"ל בעיתות חירום.

70 החלטת הממשלה 525 (17.9.06).

71 ועדת וינוגרד, **דוח חלקי**, נמסר לראש הממשלה ולשר הביטחון ב-30.4.07, עמ' 148.

72 החלטת הממשלה 1609 (2.5.07).

73 החלטת הממשלה 1609 (2.5.07), סעיף 2. ההרכב והסמכויות של צוות ההיגוי נקבעו בהחלטת הממשלה 1810 מ-21.5.07, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-21.6.07.

74 המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד (26.6.07), עמ' 20 - 23.

75 החלטת הממשלה 2288 (16.8.07).

חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), אשר מסדיר את מעמדו ותפקידיו של המל"ל, כגוף מטה במשרד רה"ם העוסק בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל קובע, בין היתר, כי המל"ל הוא יחידת סמך במשרד רה"ם, וכי ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו. על פי חוק המל"ל, אחד מתפקידי המל"ל הוא להפעיל את המנ"ל במשרד רה"ם.

נכון ליוני 2011 המל"ל השלים את הקמתו ואת הפעלתו של המנ"ל, שאמור לשמש את ראש הממשלה ואת הממשלה בשעת חירום. בעת שגרה אמור המנ"ל לשמש חדר מצב, האחראי להפצת מידע לראש הממשלה.⁷⁶ לאחר הקמתו פעל המנ"ל במסגרת המל"ל. תקציב חדר המצב במנ"ל ותקן כוח האדם שלו הם חלק מהתקציב ותקן כוח האדם של המל"ל. על פי משרד רה"ם והמל"ל, אין בידיהם נתונים ספציפיים על המנ"ל, ובכלל זאת נתונים על תקציבי המנ"ל ועל כוח האדם שהוקצה לו, שכן נתונים אלה ביחס לחדר המצב במנ"ל כלולים בתוך הנתונים על משאבי המל"ל.

גיבוש תמונת מצב על ידי המנ"ל במלחמת חרבות ברזל

בשעת חירום נדרשת תמונת מצב לאומית כדי שתשמש את ראש הממשלה, הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני בעת קבלת החלטות.⁷⁷ כאמור, הממשלה קיבלה שתי החלטות בשנת 2007 אשר הטילו את גיבוש תמונת המצב הלאומית בשעת חירום, בכל הנוגע לפן האזרחי, על שני גופים שונים - רח"ל, שאמורה לגבש תמונת מצב עורף לאומית, והמנ"ל, שאמור לגבש תמונת מצב לאומית.

בשעת חירום מוטל על המנ"ל כאמור, על פי החלטת הממשלה 2288 משנת 2007, להציג לראש הממשלה ולממשלה תמונת מצב לאומית, אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון, על בסיס מידע, הערכות מצב ותמונות מצב שימסרו לו הגורמים המופקדים על גזרות הפעילות השונות, ועל המנ"ל לעבוד לצורך כך מול הדרג הגבוה ביותר בכל משרד או מול הגורם הממלכתי הרלוונטי.

בהתאם להחלטת הממשלה בדבר הקמת המנ"ל, רח"ל קבעה בתפיסת היסוד שפרסמה באוקטובר 2021 כי בשעת חירום המנ"ל הוא הגורם שמגבש את תמונת המצב שעל בסיסה מקיימת הממשלה (באמצעות הקבינט המדיני-ביטחוני) הערכות מצב, שבהן נבחנות החלופות ומתקבלות ההחלטות בדבר אופן הטיפול באירוע. תמונת מצב, על פי תפיסת היסוד של רח"ל, היא "גיבוש מכלול הגורמים המשפיעים על מצב חירום המוצגים כנתונים (עובדות ומשמעויות) לשם תנכון המענה וניהולו השוטף".

כאמור, על פי הסברי רח"ל במהלך הביקורת, רח"ל לא פעלה בתקופת המלחמה לגיבוש תמונת מצב כוללת של העורף בזמן המלחמה אלא לגיבוש תמונת מצב חלקית הממוקדת בחלק מהיבטי הרציפות התפקודית של המשק.

ביוני 2021, כלקח מפעילות המל"ל והמנ"ל במבצע שומר חומות שהתקיים במאי 2021, החליט המל"ל לערוך שינויים בפעילות המנ"ל, ובכלל זה הוחלט שהמנ"ל ימשיך לעסוק ב"בניית תמונת מצב לאומית". על פי תפיסת ההפעלה של המל"ל בשעת חירום שגובשה בספטמבר 2023 ואושרה בידי ראש המל"ל, המל"ל

מבקר המדינה, דוח ביקורת - יישום חוק המל"ל (דוח מעקב מורחב) (2012), עמ' 21.

76

המלצות צוות שחק (26.6.07), עמ' 21.

77

יפעיל את המנ"ל בשעת חירום, ואחת ממשימות חדר המצב במנ"ל בשעת חירום היא לגבש "תמונת מצב לאומית" ולהפיצה לראש הממשלה, לשרי הקבינט המדיני-ביטחוני ולגורמים נוספים במל"ל. יובהר כי ראש המל"ל אישר את תפיסת ההפעלה של המל"ל, והיא לא הובאה לבחינה ולאישור של ראש הממשלה.

הצגת תמונת מצב לאומית לפני כלל חברי הממשלה

על פי החלטת הממשלה בדבר הקמת המנ"ל, על המנ"ל להציג בשעת חירום תמונת מצב לאומית לכלל חברי הממשלה. לעומת זאת, על פי תפיסת הפעלת המל"ל, תמונת המצב הלאומית שמפיץ המנ"ל כוללת גם מידע המסווג כחסוי מהבחינה הביטחונית ואינה מופצת לכלל חברי הממשלה, אלא רק לחלק מחבריה - ראש הממשלה וחברי הקבינט המדיני-ביטחוני, ואילו שאר חברי הממשלה מקבלים הודעות עם עדכונים בלתי-מסווגים, שעיקרם מידע על ההתפתחויות האחרונות במישור המדיני-ביטחוני.

נמצא כי המנ"ל לא הציג, בהתאם לנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2007, תמונת מצב לאומית לפני כלל חברי הממשלה. במקום זאת, ובהתאם לתפיסת ההפעלה שאושרה במל"ל, הוצגה תמונת מצב מדינית-ביטחונית לפני חברי הקבינט המדיני-ביטחוני בלבד, ולשאר שרי הממשלה הועברו הודעות עם עדכונים בלתי-מסווגים בלבד, על אודות אירועי המלחמה.

לפיכך, שרי הממשלה שאינם חברי הקבינט המדיני-ביטחוני, המנהלים את ענייני המדינה בשעת המלחמה, כל אחד בתחומו וכולם יחד כממשלה הנושאת באחריות משותפת, לא קיבלו במהלך המלחמה את תמונת המצב הלאומית שהמנ"ל נדרש לגבש, מהמנ"ל או מגורם אחר.

על המל"ל לפעול על פי החלטת הממשלה משנת 2007 ולהציג לכלל חברי הממשלה (בכפוף לסיווג ביטחוני מתאים של מקבלי המידע) את תמונת המצב שמגבש המל"ל בשעת חירום באמצעות המנ"ל או ליזום שינוי בהחלטה.

שקלול המידע ממשרדי הממשלה האזרחיים בגיבוש תמונת המצב

בשעת חירום מוטל כאמור על המנ"ל מכוח החלטת הממשלה מ-2007 לגבש ולהציג לראש הממשלה ולממשלה תמונת מצב לאומית, אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון, על בסיס מידע, הערכות מצב ותמונות מצב שימסרו לו הגורמים המופקדים על גזרות הפעילות השונות. המנ"ל נדרש לעבוד לצורך כך מול הדרג הגבוה ביותר בכל משרד או מול הגורם הממשלתי הרלוונטי.

על פי תפיסת הפעלת המל"ל, חדר המצב במנ"ל אחראי לגבש את תמונת המצב הלאומית.

מפרוץ מלחמת חרבות ברזל גיבש חדר המצב הלאומי במנ"ל תמונת מצב עבור ראש הממשלה וחברי הקבינט המדיני-ביטחוני. תמונת מצב זו התבססה על מידע ומסמכים שהתקבלו במנ"ל מגופי הביטחון, מגופי ביטחון הפנים, ממשרד החוץ וכן מאמצעי תקשורת גלויה (לרבות רשתות חברתיות).

עם זאת, נמצא כי מפרוץ המלחמה חדר המצב במנ"ל לא קיבל מידע ממשרדי הממשלה האחראים לתחומים כלכליים או חברתיים, כגון משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה

והביטחון החברתי, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד הכלכלה והתעשייה, ובכלל זאת הוא לא קיבל מהמשרדים האלה את תמונות המצב שהם גיבשו על הנושאים שבתחומי אחריותם. לפיכך, המנ"ל לא כלל בתמונת המצב שגיבש מידע על תחומי פעילותם של המשרדים האלה, ותמונת המצב שהוא גיבש והפיץ לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני הייתה חלקית שכן היא התמקדה בעיקר בתחומים המדיניים-ביטחוניים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ציין המנ"ל כי המשרדים האזרחיים השונים התבקשו והעבירו תמונת מצב ומידע למנ"ל, אך מכלל המידע האזרחי שהתקבל, הביא המנ"ל לידיעת הדרג המדיני את הנושאים הרלוונטיים בענייני החוץ והביטחון, לרבות בתחום הרציפות התפקודית בהקשרי ביטחון. משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים לא קיבל מחדר המצב במנ"ל פניות או בקשות להעברת מידע במהלך המלחמה. שאר המשרדים האמורים לא השיגו בהתייחסויותיהם על ממצאי הביקורת, ולפיהם חדר המצב במנ"ל לא קיבל מהם מידע מפרוץ המלחמה, כאמור.

לצד זאת, חדר המצב של המנ"ל כלל בתמונת המצב שהופצה במהלך המלחמה מידע תמציתי הנוגע למצב בעורף, כפי שהתקבל משלושה מקורות מידע עיקריים: תמונת המצב החלקית של רח"ל על פעילות העורף, נתוני פקע"ר על מפונים ומתפנים ונתוני המטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם.

נמצא כי תמונת המצב שגיבש המנ"ל כללה בתמצית היבטים מסוימים של הפעילות בעורף בתחום הכלכלי ובתחום החברתי, אך היא לא כללה מידע אחר הרלוונטי לפעילות בתחומים אלה. כך למשל, לא היה בתמונת המצב מידע על האתגרים המרכזיים בטיפול בתושבים שפוו או התפנו; נתוני תעסוקה ואבטלה; היקף המחסור בעובדים בענפים השונים, ובהם הבניין והחקלאות; היקף המענקים והפיצויים שהמדינה נדרשת להעניק לתושבים, והמענקים והפיצויים ששולמו; הביקושים והמענים לשירותים בתחומים החברתיים, לרבות טיפול סוציאלי וטיפול רגשי; תמונת המצב על פתיחת מוסדות בריאות, בדגש על פתיחת מרפאות של קופות החולים; סטטוס פעילות התחבורה הציבורית ופתיחת צירי תנועה. הגם שבתמונת המצב הובאו נתונים כלליים על פתיחת מוסדות חינוך, הרי שבתקופה הראשונה למלחמה נתונים אלה לא שיקפו את מידת הפתיחה של המוסדות, כיוון שאלה איפשרו נוכחות חלקית של תלמידים, ורק בחלק מימות השבוע.

המנ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי המומחיות של המנ"ל ושל עובדיו היא בענייני חוץ וביטחון ולא בענייני כלכלה וחברה, וכי לעמדת המנ"ל, המנ"ל אינו מחויב להעביר תמונת מצב בנושאים כלכליים וחברתיים. המנ"ל הוסיף כי ישקול לבצע עבודת מטה שמטרתה בחינת האפשרות לתיקון החלטת ממשלה 2288 משנת 2007 לצורך הבהרת הנושאים. כמו כן, בהתייחסותו לממצאי הביקורת הציע המנ"ל כי תתקיים עבודת מטה ברמה הממשלתית על מנת לקבוע את הגוף שיהיה אחראי לגבש תמונת מצב לאומית בענייני כלכלה וחברה בפני הממשלה, וכן ציין כי קיים דיון ראשון בנושא על מנת לסייע בהסדרת הסוגיה.

המנ"ל צירף להתייחסותו לממצאי הביקורת את סיכום הדיון שערך בנושא ביום 20.3.25 לאחר קבלת טיוטת ממצאי הביקורת. על פי סיכום הדיון, בדיון עלה כי לא הוגדר גוף מתכלל המרכז את תמונת המצב האזרחית (חברה, כלכלה, חינוך, רווחה וכדומה); כי בעבר המנ"ל ריכז תמונת מצב שכללה מרכיבים אזרחיים במנ"ל, אך שיטה זו הוכחה כלא יעילה והתבססה על תשתית ישנה ומודל מסורבל ולכן נדרשת

התארגנות אחרת לגיבוש תמונת המצב; כי יש צורך לנתח ולהגדיר מה נדרש לכלול בתמונת המצב על כלל מרכיביה; וכי נדרשת מתכונת לגיבוש תמונת מצב לאומית בשגרה על מנת לגבשה בחירום כבסיס לקבלת החלטות.

יש צורך בגיבוש תמונת מצב לאומית כדי שתשמש את ראש הממשלה, הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני בעת קבלת החלטות. נמצא כי קיים פער בין תמונת המצב שעל המנ"ל לגבש בשעת חירום על פי החלטת הממשלה משנת 2007, לבין תמונת המצב שהמנ"ל מגבש בפועל, על פי תפיסת ההפעלה של המנ"ל. עלה כי בשונה מהחלטת הממשלה משנת 2007, ולפיה המנ"ל יגבש בשעת חירום תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית, על בסיס מידע, הערכות מצב ותמונות מצב מגזרות הפעילות השונות, המנ"ל שבמל"ל פעל בהתאם לתפיסת ההפעלה שאושרה על ידי מל"ל ולא הובאה לבחינה ולאישור של ראש הממשלה, וגיבש במהלך המלחמה תמונת מצב מדינית-ביטחונית בעיקרה, שכללה התייחסות תמציתית גם לחלק מהיבטי הרציפות התפקודית של המשק. המנ"ל פעל אפוא לגיבוש תמונת מצב שלא בהתאם לנדרש על פי החלטת הממשלה שמכוחה הוקם.

על המנ"ל לפעול על פי החלטת הממשלה משנת 2007 או ליזום שינוי בהחלטה. בכלל זאת, על המנ"ל לגבש בשעת חירום, באמצעות המנ"ל, תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית בהתאם לנדרש בהחלטת הממשלה, אשר תישען על מידע, הערכות מצב ותמונות מצב מכלל הגורמים הרלוונטיים למצב החירום, לרבות משרדי הממשלה העוסקים בתחומים כלכליים וחברתיים.



הצורך במידע ובנתונים ככלי לקבלת החלטות הוא רכיב משמעותי בתהליכי גיבוש מדיניות במינהל הציבורי, בעת שגרה ובשעת חירום. הליך סדור של קבלת החלטות בממשלה ובמשרדי הממשלה כולל בין השאר איסוף מידע מספק וניתוחו. כמו כן, ניהול הטיפול בעורף בתחומים אזרחיים בשעת חירום, ובכלל זאת איתור קשיים שיש ליישב וחסמים שיש להסיר, מבוסס על מידע רלוונטי המתעדכן לאורך הזמן. מידע שלם וכוללני על הפעילות בעורף בשעת חירום הוא אפוא נדבך חיוני בעל משקל לצורך קבלת החלטות בממשלה ובמשרדי הממשלה ולצורך ניהול הטיפול בעורף בתחומים אזרחיים.

על רקע הצורך במידע כאמור, הממשלה הטילה את האחריות לגיבוש תמונת מצב לאומית על שלושה גופים ממשלתיים: כבר בשנת 2007 הממשלה הטילה על המנ"ל שבמל"ל במשרד רה"ם אחריות לגיבוש תמונת מצב לאומית אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בשעת חירום ולהציגה לראש הממשלה ולממשלה, וכן היא הטילה באותה שנה על רח"ל להכין בזמן חירום את תמונת מצב העורף הלאומית, להציגה לשר הביטחון ולהעבירה למנ"ל. שני הגופים לא גיבשו תמונת מצב לאומית: רח"ל גיבשה תמונת מצב חלקית על חלק מהיבטי הרציפות התפקודית בעורף; המנ"ל גיבש תמונת מצב שאינה לאומית, אלא ממוקדת בתחום המדיני ובתחום הביטחוני, אשר חסרה מידע רלוונטי לתמונת מצב לאומית בתחום הכלכלי ובתחום החברתי ולפיכך היא הופצה רק לחברי הקבינט המדיני-ביטחוני. בנוגע לפעילות בעורף, המנ"ל הסתמך על תמונת המצב החלקית של רח"ל. לאחר פרוץ המלחמה, הממשלה הטילה על

גוף נוסף - המשל"ט האזרחי - לגבש תמונת מצב בנוגע לפן האזרחי של המלחמה. המשל"ט האזרחי לא פעל הלכה למעשה, ובכלל זאת לא גיבש תמונת מצב.

יוצא כי אף על פי שהממשלה הטילה את האחריות לגיבוש תמונת מצב לאומית על שלושה גופים ממשלתיים, לא הייתה בידי הממשלה תמונת מצב כזו במהלך מלחמת חרבות ברזל. הממשלה ומשרדי הממשלה, במרכזם משרד רה"ם אשר אחראי גם לטיפול בנושאים חוצי משרדים, חסרו אפוא נדבך חיוני בעל משקל לצורך קבלת החלטות ולצורך ניהול הטיפול בעורף בתחומים האזרחיים.

תשתית המידע של מטה משרד רה"ם במלחמה

תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם קובעת כי בשעת חירום מנכ"ל משרד רה"ם יהיה מעודכן בתמונת המצב, באתגרים שעל הפרק ובתוכניות המענה שבתחומי אחריותו; על פי תפיסה זו, מנכ"ל משרד רה"ם יקבל מידע לצורך ביצוע תפקידיו ממרכז ההפעלה של משרד רה"ם בעת חירום ומהמנכ"ל במל"ל; כמו כן, המנכ"ל ישתתף בדיונים קבועים עם המנכ"ל לצורך עדכון המנכ"ל באירועים ובסוגיות שעל הפרק; על בסיס מקורות מידע אלו, מנכ"ל משרד רה"ם יזהה "פערים" ויקבל החלטות, ובמידת הצורך יביא את הפערים לפני ראש הממשלה או הקבינט החברתי-כלכלי לצורך קבלת החלטות.

החסר בתשתית המידע עקב אי-הלימה בין תפיסות הפעלה שונות במשרד רה"ם

על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, ייעודו של המנכ"ל בזמן חירום הוא להציג תמונת מצב לאומית, אינטגרטיבית, עדכנית ודינמית של מצב הדברים בזמן נתון לראש הממשלה, לממשלה ולוועדת השרים.

על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם, מנכ"ל המשרד יקבל בשעת חירום תמונת מצב לאומית שיגבש המנכ"ל שבמל"ל, מדי יום ובהתאם ל"שעון הפעילות" - הממפה שעות פעילות לאורך היממה בשעת חירום. לדוגמה - "חיתוך מצב ערב וקבלת תמונת מצב מהמנכ"ל" בשעה 17:00 בכל יום בעת חירום. עוד קובעת תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם כי המנכ"ל ישתתף בדיונים קבועים עם ראש המל"ל פעמיים ביום - בבוקר ובערב, לעדכונים הדדיים ולהצפת פערים, והמנכ"ל אף יקיים דיונים קבועים עם המנכ"ל לשם עדכון באירועים ובסוגיות שעל הפרק. תפיסת ההפעלה אף מבחינה בין מקור מידע "ממוסד", כגון המנכ"ל, לבין מקור מידע "רך", כגון פקע"ר ורח"ל.

1. מנכ"ל משרד רה"ם אחראי כאמור לעבודת המטה של משרד רה"ם, ובכלל זאת אחראי לפעילות המטה הכלכלי-חברתי, שתפקידו בין השאר לרכז עבודת מטה ולקדם פרויקטים בין-משרדיים וכן להסיר חסמים ולהכריע במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה. מנכ"ל משרד רה"ם פועל מטעמו של ראש הממשלה ומוביל את צוות המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה. החל משנת 2019 נדרש מטה מנכ"ל משרד רה"ם לפעול על פי תפיסת ההפעלה שאושרה כאמור - לעיתות שגרה וחירום.

יצוין כי בשנים שבהן אושרה תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם חלו שינויים באיוש תפקיד מנכ"ל המשרד: בתקופה שמאפריל 2019 עד יוני 2021, כיהנו תחת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו שלושה אנשים בתפקיד מנכ"ל משרד רה"ם וזאת לא באמצעות מינוי קבוע אלא באמצעות הטלת

תפקיד או כממלאי מקום, אחד מהם עקב הקמת ממשלה חדשה ושניים - שלא עקב הקמת ממשלה, ובממוצע - בוצעה החלפת מנכ"ל אחת לשבעה חודשים. בתקופת כהונתה של הממשלה ה-36 - במשך שנה וחצי, כיהנו שני מנכ"לים במשרד ראש הממשלה - בשנת כהונתו של מר נפתלי בנט כראש ממשלה כיהן מנכ"ל אחד, ובחצי שנת כהונתו של מר יאיר לפיד כיהנה מנכ"לית אחת. במשך תשעה חודשי חודשי כהונתו של מר בנימין נתניהו כראש הממשלה מאז סוף דצמבר 2023, כיהן תחתיו מנכ"ל אחד. כהונת ראש המל"ל מאופיינת בקביעות יחסית ומשתנה על פי השינוי בזהות ראש הממשלה.

2. בעקבות מבצע שומר חומות בשנת 2021 החליט המל"ל לערוך שינויים בפעילות המנ"ל בחירום וגיבש בספטמבר 2023 תפיסת הפעלה לחירום, והיא אושרה בידי ראש המל"ל. כפועל יוצא מכך, המנ"ל לא נערך לגבש תמונת מצב לאומית בשעת חירום, אלא נערך לגבש תמונת מצב מדינית-ביטחונית בלבד. ואכן, כפי שפורט לעיל, המנ"ל לא גיבש תמונת מצב לאומית במהלך המלחמה.

יוצא כי למעשה, תפיסות ההפעלה לחירום שגובשו בשני חלקים של משרד רה"ם - זו של המל"ל וזו של מטה המנכ"ל, לא היו מתואמות, שכן תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם נשענה בין השאר על ההנחה שהמנ"ל יגבש בשעת חירום תמונת מצב לאומית, ואילו תפיסת ההפעלה של המל"ל לא כללה גיבוש תמונת מצב כזו. לפיכך בהיבט הזה, תפיסות ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם ושל המל"ל לא עלו בקנה אחד. משרד רה"ם, אשר ביסס את תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל המשרד גם על קיומה של תמונת מצב לאומית מתעדכנת של המנ"ל, נותר עם חסר יסודי וחמור של מידע במהלך המלחמה.

על ראש המל"ל ומנכ"ל משרד רה"ם, אשר מצויים במעמד דומה בהיבט המבנה הארגוני של משרד רה"ם שכן הם כפופים ישירות לראש הממשלה, לתאם ביניהם את תפיסות ההפעלה בשעת חירום של המל"ל ושל מטה מנכ"ל משרד רה"ם, על מנת ליישב פערים בין התפיסות. על ראש הממשלה - הגורם היחיד במדרג הארגוני הממונה על שתי זרועות אלה של משרד רה"ם, להורות על התאמת התפיסות, איתור פערים בתפיסות ועל יישובם.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה כי יפעל מול המל"ל על מנת לוודא שתשתיות ההפעלה יהיו בהלימה עם החלטת הממשלה בעניין המנ"ל.

תשתית המידע הקיימת בתקופת המלחמה

1. מרכז ההפעלה של משרד רה"ם בחירום החל לפעול ב-11.10.24, והמידע שריכוז נשאב משני מקורות המידע האלה: מקור המידע העיקרי - תמונת המצב החלקית שגיבשה רח"ל, ומקור נוסף - המידע שנאסף באגפי המטה הכלכלי-חברתי במשרד רה"ם, גם ממשרדי הממשלה.

להבדיל מתפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם, מרכז ההפעלה של משרד רה"ם לא קיבל כאמור מידע מהמנ"ל שבמל"ל, ומנכ"ל משרד רה"ם לא קיים ישיבות עם המנ"ל. זאת על רקע הבחירה של מל"ל למקד את המנ"ל רק בחלק המדיני-ביטחוני של תמונת המצב הלאומית.

על סמך המידע שאסף מרכז ההפעלה של משרד רה"ם בחירום, הוא גיבש את "מרכזי הכובד" - הנושאים המרכזיים המצריכים כאמור טיפול, ואת אלה, על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם, היה עליו להעביר למנכ"ל משרד רה"ם כבסיס לטיפול ולקבלת החלטות, גם באמצעות פורום מנכ"לי משרדי הממשלה שפעל בתקופת המלחמה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם.

נמצא כי מנכ"ל משרד רה"ם, אשר נדרש להוביל תהליכי קבלת החלטות רוחביות במהלך המלחמה, לרבות באמצעות פורום המנכ"לים, פעל על סמך תשתית מידע חלקית שהעבירה רח"ל ולא קיבל תמונת מצב לאומית מהמנכ"ל שבמל"ל, אשר על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד רה"ם הייתה אמורה להיות מקור מידע לפעילותו במלחמה. נמצא כי פערים אלו בין תשתית המידע שהייתה בידי משרד רה"ם לבין המידע הנחוץ לתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה התגלו למשרד רה"ם רק לאחר פרוץ המלחמה.

2. עקב החוסר בבסיס מידע שוטף, מלא ועדכני שהיה למשרד רה"ם כאמור, המשרד פנה למערך הדיגיטל הלאומי לאחר פרוץ המלחמה והעלה לפניו את החוסר במידע לצורך זיהוי פערים וחסימים במתן שירותים ממשלתיים לציבור, ולצורך קבלת החלטות מדיניות כדי להתמודד עימם.

למשל, בידי משרד רה"ם לא היו נתונים מספקים על היקף האוכלוסייה הזקוקה לשירותים ממשלתיים, לרבות נתונים על מספר התושבים שפנו או התפנו מבתיים; נתונים על היקף הבקשות לקבל מענקי אכלוס למפונים; על מספר האנשים שנפגעו ועל מצבם, ובכלל זאת על מספר האנשים המאושפזים במרכזים רפואיים עקב פגיעתם; נתונים על מספר התלמידים הלומדים בפועל במוסדות חינוך ומספר התלמידים הלומדים מרחוק; מספר הפניות של תלמידים לקבלת שירות פסיכולוגי-חינוכי לעומת מספר התלמידים המקבלים שירות פסיכולוגי-חינוכי בפועל; ומספר המטופלים על ידי שירותי הרווחה לעומת מספר התושבים הזקוקים לטיפול.

לנוכח החסר במידע במשרד רה"ם בכל הנוגע לתחומי אחריותם של משרדי הממשלה, לאחר פרוץ המלחמה החלו מטה מנכ"ל משרד רה"ם ומערך הדיגיטל הלאומי לפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתיתן תמונת מצב עדכנית על בסיס נתונים ממשרדי הממשלה השונים ונתונים ממקורות פומביים (להלן - מערכת אמו"ן - איסוף מידע ונתונים). מטרת מערכת אמו"ן הייתה לרכז את המידע שבידי משרדי הממשלה המטפלים במצב החירום, לצורך יצירת תמונת מצב אחידה עבור מקבלי ההחלטות ולאפשר הצגה אפקטיבית של נתונים ממשרדי הממשלה השונים על המצב בתחומים הרלוונטיים למצב החירום, לרבות חינוך, בריאות, רווחה, תשתיות חיוניות, תעסוקה וחקלאות, וכן תמונת מצב בהיבטים כלכליים ופיננסיים ובהיבטי כוח האדם במשק.

רק כחודש וחצי לאחר פרוץ המלחמה, ב-27.11.23, מערך הדיגיטל הלאומי העלה לאוויר לראשונה את מערכת אמו"ן. משרדי ממשלה וגופים נוספים הזינו מידע למערכת אמו"ן בהדרגה, ומערך הדיגיטל הלאומי הזין מידע פומבי רלוונטי, כגון מידע על נפגעים. נכון למאי 2024 היו במערכת אמו"ן בין השאר נתונים מצרפיים (לא פומביים) על האוכלוסייה, נתונים שמקורם במוסד לביטוח לאומי, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמשרד הביטחון. באותה עת המערכת עדיין לא כללה נתונים מצרפיים (שאינם פומביים) של רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הבריאות, שירות התעסוקה,

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד העלייה והקליטה, משרד העבודה, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לביטחון לאומי ורשות המיסים.

יוצא אפוא כי נוכח החסר בתשתית המידע שבידי משרד רה"ם, כגון על היקף האוכלוסייה הזקוקה לשירותים ממשלתיים, לרבות נתונים על מספר התושבים שפנו או התפנו מבתיים ומספר האנשים שנפגעו ומצבם, נוצר צורך להקים בדחיפות בתחילת המלחמה מערכת מידע שתאפשר הצגת מידע מספק משרדי הממשלה לצורך איתור קשיים וחסימים בפעילות משרדי הממשלה בתחום האזרחי, מתן פתרונות מתאימים וקבלת החלטות בראייה חוצת-משרדים. מערך הדיגיטל הקים לאחר פרוץ המלחמה את מערכת אמו"ן והעלה אותה לאוויר לראשונה רק בסוף נובמבר 2023, כחודש וחצי לאחר פרוץ המלחמה. נכון למאי 2024 המערכת הייתה פעילה באופן חלקי ועדיין לא נכלל בה מידע (שאינו פומבי) המצוי בידי חלק ניכר משרדי הממשלה⁷⁸.

מערך הדיגיטל הלאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי נדרש המשך פיתוח של מערכת אמו"ן וההתממשקותה לכלל משרדי הממשלה, כדי לאפשר תפקוד מיטבי בשעת חירום.

משרד העלייה והקליטה השיב למשרד מבקר המדינה כי מערך הדיגיטל הלאומי פנה אליו בנושא העברת מידע למערכת אמו"ן בסוף מרץ 2023, וכי בפגישה שהתקיימה ניתנה הסכמת האגף המקצועי במשרד להעברת המידע בהתאם לנוהל העברת מידע בין משרדים. משרד הבינוי והשיכון השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי הוא החל לאחרונה בקיום שיח עם האחראי למערכת אמו"ן במערך הדיגיטל הלאומי. שירות התעסוקה השיב למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2024 גובשה בין שירות התעסוקה למערך הדיגיטל מתודולוגיה לצורך שילוב נתונים במערכת אמו"ן, וכי השלמת המערך צפויה הייתה להסתיים עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2025. המשרד לביטחון לאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי הוחל בקיום מהלך אל מול מערך הדיגיטל הלאומי בנושא מערכת אמו"ן.

מומלץ כי מנכ"ל משרד רה"ם ינקוט את הפעולות הנחוצות מול משרדי הממשלה שטרם מסרו את הנתונים הנחוצים למערכת אמו"ן, לצורך השלמת הזנת המערכת בנתונים, כדי שהמערכת תכלול את מלוא הנתונים הנחוצים מכלל משרדי הממשלה לצורך זיהוי פערים וחסימים וטיפול בהם.

סיכום

הצורך בניהול כולל של התחומים האזרחיים בעת מלחמה עלה במלוא עוזו עוד בשנת 2006, כ-17 שנים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, במהלך מלחמת לבנון השנייה. לנוכח התוצאות החמורות והכואבות של אירועי שבעה באוקטובר, ומאחר שמאות אלפים מתושבי המדינה פונו או התפנו מבתיים, מאות אלפים גוייסו לשירות מילואים ובעלי עסקים נקלעו לקשיים - עמדו לפני גופי הממשלה אתגרים כבדי משקל בזירה האזרחית, אשר הצריכו ניהול-על של פעולות גופי הממשלה, בין השאר כדי להבטיח שכל אחד מהתחומים האזרחיים ימשיך לתפקד ברציפות, כי יינתן המענה הממשלתי לעובדים ולבעלי עסקים וכדי

⁷⁸ מבקר המדינה, "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה" (טרם פורסם).

להקל את ההתמודדות עם פגיעות שחווה הציבור, בפרט התושבים המפונים. באוקטובר 2024, שנה לאחר פרוץ המלחמה, עשרות אלפי תושבים עדיין היו מפונים מבתיהם, ומאות אלפים מתושבי הצפון התגוררו ביישובים המצויים תחת איום תדיר במהלך הלחימה ופעילותם מוגבלת, וזאת בין היתר על רקע הסלמה בעימות בחזית הצפונית בחודשים יולי עד ספטמבר 2024.

במשך 17 השנים שחלפו ממלחמת לבנון השנייה, הממשלה לא השלימה את הפעולות למינוי גוף בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף בשעת חירום. בהיעדר גוף בעל סמכות ואחריות כאלה, הממשלה קיבלה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל החלטות הנוגעות לריכוז הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי של המלחמה, אך החלטותיה לא השיגו את תכליתן ולמעשה התפוגגו. המנגנון לניהול התחום האזרחי, שעליו החליטה הממשלה כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה - הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, לניהול מכלול הצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט, לא עלה על המסילה ולא יצא אל הפועל. הקבינט החברתי-כלכלי מיעט להתכנס במהלך המלחמה, עד סוף אוגוסט 2024, ובדיוניו המעטים לא דן בפעילות המשל"ט האזרחי או בתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה.

על רקע החלטת הממשלה להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה ולהקים משל"ט אזרחי, שאמור היה למלא תפקיד מרכזי ומהותי בניהול משימות הממשלה בשעת חירום, היה מקום שכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה יפעלו במהירות וביעילות האפשריות לצורך הקמת המשל"ט. ואולם, במבחן התוצאה, משרד האוצר - הנהלתו וגורמי מקצוע שבו, וכן נציבות שירות המדינה, לא נתנו מענה על קשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות השר לעניין הקמת משל"ט אזרחי ופעילותו בשעת המלחמה. שר האוצר מצידו לא פעל להבטחת יישום החלטתו בנושא.

כמו כן, משרד ראש הממשלה, בראשות מנכ"ל המשרד, לא פעל כמתחייב מתחום אחריותו - לטפל בעיתות שגרה וחירום בנושאים המצויים בתחומי אחריותם של כמה משרדי ממשלה שנדרש לקבל במהירות החלטות בעניינם וכן לטפל ביישום מדיניות הממשלה והחלטותיה ובכלל זה הכרעה במחלוקות בין-משרדיות. פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה הופעל על ידי מנכ"ל משרד רה"ם ללא קביעת סדרי עבודה, שלא בהתאם להגדרת ייעודו, ללא קבלת החלטות שמקדמות מענה ישיר ומעשי על צרכים בזירה האזרחית, והחל מאמצע דצמבר 2023 - לא בתדירות הנדרשת במצב חירום אזרחי.

בשעתה הקשה של מדינת ישראל החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הניהול הכולל של הצד האזרחי היה לקוי, חסר וחלש בגין שישה פערים יסודיים:

- היערכות לקווה לפני המלחמה להעמדת גורם מוביל אחד הנתמך במערך אופרטיבי לצורך ניהול הצד האזרחי של המלחמה;
- פעילותם הלכה למעשה של גופי החירום שפעלו תחת משרד הביטחון - רח"ל ופקע"ר ואי-מימוש "אחריות-העל" של שר הביטחון לטיפול בעורף, עקב אי-השלמת הטיפול הממשלתי בהקניית סמכויות מתאימות לגורם מוביל ומרכז;
- כישלון הניסיון להעמיד מבנה תפקודי יציב לאחר פרוץ המלחמה, ותחת זאת קיום מבנה משתנה, לא סדיר, אשר לבש ופשט צורה מפעם לפעם;

- פעולה מצומצמת ודלילה של הפורום המדיני המוביל - הקבינט החברתי-כלכלי;
- פעולה לא אפקטיבית של פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם;
- המל"ל לא סיפק באמצעות המנכ"ל את תמונת המצב הלאומית והאינטגרטיבית בזמן המלחמה - בפרט בהיבטי הטיפול האזרחי, כנדרש ממנו.

מאפיינים אלה של הניהול הכולל היו תשתית רעועה לטיפול הממשלה בצורכי הציבור במהלך המלחמה. זאת, עקב מחדל מתמשך של ממשלות ישראל מאז מלחמת לבנון השנייה לרבות הממשלה ה-37 בראשות ח"כ בנימין נתניהו, אשר לא השלימו את הפעולות להסדרת סמכות ואחריות כוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה ולהסדרת פעילותו.

האחריות לממצאים העיקריים שעלו בדוח זה, מוטלת על הגורמים האלה:

1. ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו - אשר במשך שנות כהונתו לא הבטיח על ידי שימוש בסמכויותיו, ובכלל זאת סמכותו לקבוע את סדר היום של הממשלה, מתן מענה על החסר היסודי הידוע מאז מלחמת לבנון השנייה בהסדרת הסמכויות לניהול ההיבטים האזרחיים בעת חירום; ובפרט לא הוסיפו באופן מלא הסמכות והאחריות הכוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה. לצד האמור יוער כי גם ראשי הממשלה מר נפתלי בנט בשנת כהונתו מיוני 2021 ועד יוני 2022, ומר יאיר לפיד בתקופת כהונתו (כראש ממשלה חלופי במהלך שנה, וכראש ממשלה בתקופה של חצי שנה לאחר התפזרות הכנסת, מיוני 2022 ועד דצמבר 2022) לא פעלו בנושא.

2. שר הביטחון בתקופת הביקורת מר יואב גלנט ושרי הביטחון שקדמו לו אשר עמדו בראש גופי החירום הפועלים במשרד הביטחון ובצה"ל - רח"ל ופקע"ר - אשר לא השכילו להסדיר את מעמדם של גופי החירום במשך שנים. ולפיכך, על רקע החסר החמור בהסדרת הסמכות והאחריות הכוללת לניהול הטיפול בעורף, גופי חירום אלו והעומדים בראשם לא נתנו הלכה למעשה מענה מספק על פערים שונים בתחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל. רח"ל לא היוותה גוף חירום לאומי המנהל את כלל ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה. פיקוד העורף, 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 על צורכיהם של המפונים, ותפקיד נציגיו באתרי המפונים לא היה ברור.

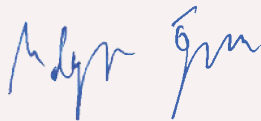
3. שר האוצר ח"כ בצלאל סמוטריץ' - על שלא השתמש בסמכויותיו כמי שעומד בראש הקבינט החברתי-כלכלי, לצורך הפעלת המנגנון שעליו החליטה הממשלה לטיפול בהיבטים האזרחיים של המלחמה; ועל שכשל ביישום החלטת הממשלה, אשר היה שותף לקבלתה, בדבר הקמת המשל"ט האזרחי והפעלתו; ועל שלא פעל לשוב לממשלה ולדווח על כך, כדי לפעול לכך שהממשלה תקבל החלטה בדבר הגורם אשר יופקד על ניהול ההיבטים האזרחיים במלחמה. לנוכח התמשכות הכשל על פני חודשי המלחמה, היה על ראש הממשלה להידרש לנושא, כדי להביא ליישום את החלטת הממשלה בכל הנוגע להובלת הטיפול בתחום האזרחי במהלך חודשי המלחמה.

כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד ראש הממשלה מר יוסי שלי - על האופן שבו הפעיל את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה - בין השאר ללא קביעת סדרי עבודה וללא קבלת החלטות המקדמות מענה כולל על צרכים בזירה האזרחית. לליקויים בפעולות פורום המנכ"לים היו השלכות שפגעו בטיפול הממשלתי הכולל בתחום האזרחי במהלך המלחמה.

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 את המשל"ט ולהפעילו בשעת מלחמה ולא נתנו מענה על קשיים במהלך הניסיון לממש את מדיניות השר לעניין הקמת משל"ט אזרחי ופעילותו בשעת המלחמה.

מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מלחמה נרחבת מתמשכת. על כן על הדרג המדיני, ובפרט ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, וכן מנכ"ל 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 כמו גם לאירועי חירום אחרים.

The State of Israel currently finds itself engaged in a widespread and ongoing conflict. Consequently, the political leadership – particularly the Prime Minister, the Minister of Finance, and the Minister of Defense, as well as the Prime Minister's Office, the National Security Council and NEMA – must promptly implement all necessary measures to rectify the deficiencies detailed in this audit report. Swift and purposeful action to remedy these deficiencies is essential for establishing a comprehensive and effective government management system for the civil aspects of the war, thereby enabling the State of Israel to adequately address the civilian dimensions of the ongoing conflict and to prepare for future wartime events and other emergencies.



Matanyahu Englman

Jerusalem,
September 2025

**State Comptroller
and Ombudsman**

actions taken by the Directors General Forum, led by the Director General of the Prime Minister's Office. Moreover, the National Security Council (NSC) has not fulfilled its obligation to provide an integrative national situational overview through the Crisis Management Center since the outbreak of the war, particularly concerning civilian care.

The displaced citizen, the family residing away from its home, the business proprietor striving to sustain their livelihood, thousands of pupils experiencing disruptions in their education, and many others – these individuals justifiably anticipated more effective governmental preparedness and a more prompt and better response following the onset of the war.

The characteristics of the overall management constituted an unstable foundation for the government's response to the public's needs during the conflict. This instability is attributable to the continuous failures of Israeli governments since the Second Lebanon War, including the current government, in completing the actions for regulating the overall authority and responsibility for managing civilian aspects of home front operations during wartime, and in organizing its activity. Accountability for the principal findings presented in this report rests with several key individuals: Prime Minister MK Benjamin Netanyahu, who throughout his cumulative years of service has not established the requisite functional infrastructure; the Minister of Defense during the audit period, Mr. Yoav Galant, along with his predecessors, who failed to regulate the status of the emergency agencies over the years; the Minister of Finance MK Bezalel Smotrich who has been heading the Socio-Economic Cabinet since the outbreak of the war.

The emergency agencies, NEMA and the HFC, have failed to adequately address various discrepancies since the outbreak of the Swords of Iron War. NEMA has not constituted a national emergency entity, managing the handling of the home front from the civil aspect. The HFC has not met the needs of the displaced persons, nor has the role of its representatives at the locations for displaced persons been clear; this is so, despite the fact that it has been vested with considerable resources and is responsible for civil defense and for providing support for civilians during emergencies, as well as being obligated by the government to allocate manpower for supporting the activity of NEMA in relation to the absorption of displaced persons in various facilities.

The report directly addresses the former Director General of the Prime Minister's Office, Mr. Yossi Sheli, regarding his operation of the Directors General Forum of government ministries. The deficiencies in operating the forum had repercussions that were detrimental to the government's overall functioning.

Alongside accountability for the main findings of the report and the State Comptroller's said observation regarding the Directors General Forum, in the final analysis the Ministry of Finance – its management and professional functionaries, including in the administrative and legal fields – the Commissioner of Wages and the Civil Service Commission, failed to effectuate implementation of the government's decision to establish a civilian control center and operate it during wartime. They also failed to address difficulties arising during the attempt to implement the policy of the Minister of Finance vis-à-vis the establishment of a civilian control center and its activity during wartime.

Foreword

The Swords of Iron War inflicted severe and unprecedented harm on the Israeli home front. Following the extensive missile and rocket attacks on Israeli territory from multiple combat fronts, hundreds of thousands of residents were compelled to evacuate their homes in dozens of communities across the northern and southern regions of the country. Additionally, hundreds of thousands of reserve soldiers were conscripted for prolonged reserve duty; business owners encountered difficulties; many residents suffered considerable physical and mental harm; it proved hard to operate fully and uninterruptedly the education system for the evacuated population, and so on.

The Swords of Iron War broke out approximately 17 years after the Second Lebanon War, which had, to that date, caused the most substantial harm to the Israeli home front. Regrettably, throughout the intervening years between these two conflicts, the Israeli government did not assimilate the lessons learned nor did it implement the recommendations necessary to establish a functional infrastructure adept at managing the Israeli home front in the event of a large-scale war event.

Among the report's numerous findings, it suffices to point out in these introductory remarks that over the course of 17 years, the government failed to complete the requisite actions for appointing an authoritative body endowed with overarching responsibility to manage and lead the home front during emergencies. An operational system aimed at supporting the provision of assistance in this area has also not been established as mandated.

Consequently, during the difficult and tumultuous days following the murderous terrorist attack of October 7,

amidst ongoing hostilities and when many residents of the country were in critical need of assistance from government agencies, the government was forced to attempt to deliver a comprehensive response in the civil domain, an endeavor in which it failed. The discussions and decisions made by the government during this period reveal, more than anything else, a significant failure to make adequate preparations in the many years preceding the conflict.

Ultimately, the decisions adopted by the government in the aftermath of the outbreak of war did not fulfill their intended purpose; indeed, their implementation dissipated due to the unsuccessful attempt to establish a functional structure without adequate prior preparation. In practice, an irregular structure was created that intermittently took on a coherent form. Moreover, the activity of the Socio-Economic Cabinet – the political forum tasked with leading the management of civil needs – was scant and limited.

The failure to establish an adequate state infrastructure has also resulted in deficiencies in the operation of other systems pertinent to emergency management. These deficiencies include the activities, in practice, of emergency bodies under the aegis of the Ministry of Defense, specifically the National Emergency Management Authority (NEMA) and the Home Front Command (HFC), and the non-implementation of the Minister of Defense's "supreme responsibility" regarding home front management, following the government's failure to complete the allocation of appropriate powers to a central and authoritative entity; discrepancies between the response efforts of NEMA and the HFC and the substantial needs of the populace; the ineffective



OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER
AND OMBUDSMAN OF ISRAEL

THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

Government Management of the Civil Domain During the Swords of Iron War

September
2025

Special
Report