

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.

יצוין 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 ביורה 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 פרץ 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. מיוני 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 הייזלר, 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 מיוני 2022. בשנת 2020 כיהן מר מאיר בן-שבת כראש המל"ל עד אוגוסט 2021; ד"ר אילחולתא כיהן כראש המל"ל מאוגוסט 2021 עד ינואר 2023; ומר צחי הנגבי מכהן כראש המל"ל מינואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת.

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 ובמזים "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 הנשא - 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 במישורן 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 שריה 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 והדיור, 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.

אי-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 לאיזושהי המשרות שבו. משרד האוצר לא הצליח במשך חודשיים לאיזושהי את 5 המשרות שהוקצו למשל"ט האזרחי (מלבד ראש המשל"ט). הליכי איזושהי המשרות התנהלו בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר בלוח זמנים, אשר לא תאם את הצורך החיוני והדחוף באיזושהי המשרות. העיכוב באיזושהי 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 ביעוץ 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 ההיבטים 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 שזועדת 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 מיד 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 היעוצת 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 שפונו מבתיהם, 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 שפונו 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; 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 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 מבתיים; 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 הממשלה.¹

¹ מבקר המדינה, "מערכת 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 סיכומי, בתדירות יומית, בכלל זה בסופי שבוע, ובסך הכול התקיימו 31 דיונים של הצוות בתקופה זו. לאחר מכן, תדירות כניסו 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 מיידי, 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 הצעה. על המל"ל לעקוב אחר הפעולות להשלמת ההצעה המוסכמת ולוודא שהן יושלמו בהקדם האפשרי. אם יישום ההסדרה יהיה כרוך בקשיים, על המל"ל ליזום 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 לאיזן 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.

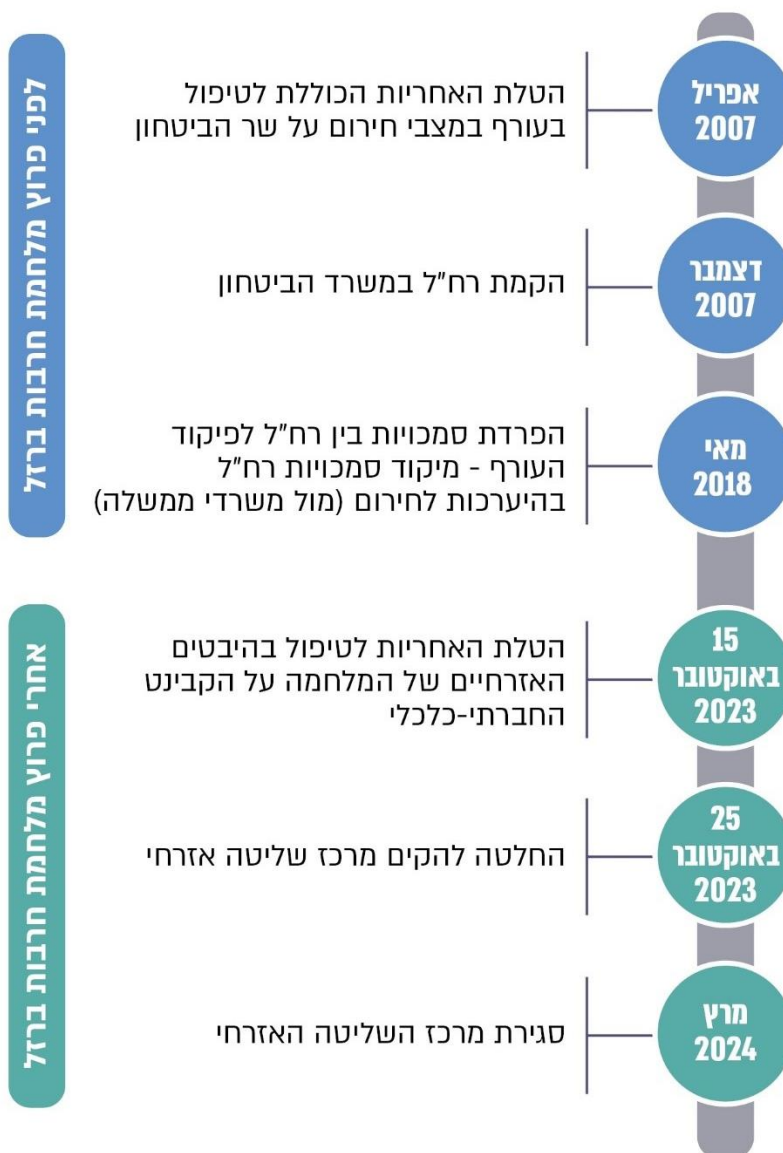


מומלץ כי משרד רה"ם, בהתייעצות עם מערך הדיגיטל הלאומי, יפעל להקמת מוקד מידע אחוד של הגופים הממשלתיים; יקבע מי אחראי להקמתו ולהפעלתו; יקבע את מתכונת ההפעלה של המוקד (למשל מתכונת של אבחון הפנייה, ניתובה ותיאום המענים לפונה); ויגבש אמצעי המעודד מיצוי זכויות כגון "מחשבון זכויות". כל זאת, גם בשעת חירום.



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 במלואו עוז 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 שבוכן 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 הוסיפו באופן מלא הסמכות והאחריות הכוללת לניהול ההיבטים האזרחיים של הטיפול בעורף בעת מלחמה. לצד האמור יער 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 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 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.