

משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל, פיקוד העורף

ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה

תקציר

ב-12.7.06 תקף ארגון חזבאללה שני כלי רכב של צה"ל שהיו במשימת סיור בגבול הצפון, הרג שלושה חיילים מהכוח וחטף שניים. כעבור שעות אחדות עלה טנק של צה"ל על מטען חבלה סמוך לגדר הגבול, בתוך שטח לבנון, וארבעה חיילים שהיו בו נהרגו. כוח של צה"ל ניסה סמוך לאחר מכן לחלץ את גופות לוחמי צה"ל ואת שרידי הטנק, אך מאמציו נכשלו, ואחד מחייליו נהרג מידי חזבאללה. האירוע לווה בהפגזות ובירי רקטות של חזבאללה לעבר יישובי הגליל.

בעקבות אירועים אלה התכנסה הממשלה באותו היום, 12.7.06, והחליטה על פתיחת מבצע "שכר הולם"¹ (להלן - המלחמה²). במלחמה שנמשכה 34 יום, נהרגו 41 אזרחים ו-119 חיילים ונפגעו אלפי אזרחים וחיילים. במהלך המלחמה שיגר חזבאללה כ-3,900 רקטות אל יישובים ואל בסיסי צה"ל בצפון הארץ. הרקטות פגעו בעשרות יישובים ובשטחים פתוחים וגרמו, מלבד הרוגים ופצועים, גם נזקים גדולים למבנים ולרכוש, ושרפות שכילו מאות דונמים של חורש טבעי ויערות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 עד מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה באופן נרחב את ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה. הבדיקה עסקה בתהליך קבלת ההחלטות ובפעילות משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל ופיקוד העורף.

1 במהלך המבצע שונה שמו ל"שינוי כיוון".

2 ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים החליטה ב-21.3.07 כי שמה של המערכה בצפון יהיה "מלחמת לבנון השנייה".

עיקרי הממצאים

ממצאי הביקורת העלו כשלים רבים, בהם חמורים ביותר, הבאים לידי ביטוי בעיקר בשלושה תחומים:

1. התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף בעתות חירום³ היא מורכבת, אינה מגדירה בבהירות את תחומי הסמכות והאחריות של הגופים העוסקים בטיפול בעורף במצבים שונים, ולכן מקשה על שיתוף פעולה ותיאום מיטבי בין גופים אלו ולכן תחומים מרכזיים בטיפול בעורף "נופלים בין הכסאות". לכך יש להוסיף את היעדרו של גוף מרכזי בעל אחריות וסמכות לתאם את פעילות כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף, לשלוט באירועים ולנתב את הגופים האמורים כדי למצות את יכולותיהם. בנסיבות אלה נפגעה קשות הכנתם של גופים אלה לפני המלחמה, ובזמן המלחמה שררו ביניהם בלבול ואי-הבנות בעת שנדרשו לטפל באוכלוסייה ולתת לה סיוע חיוני בתחומים כמו הספקת מזון וציוד, רפואה, הסברה, מיגון ופינוי.
2. בעוד שהממשלה החליטה ב-12.7.06 על מבצע צבאי מוגבל בחזית נגד חזבאללה בלבנון, היה העורף נתון כבר באותה עת למתקפת רקטות נרחבת של חזבאללה, ולמעשה היה שרוי במלחמה כבר מהימים הראשונים. כפי שעלה, למרות הידיעה ששורה בקרב הממשלה וראשי מערכת הביטחון כי העורף צפוי לספוג ירי כבד של רקטות העלול להמשך תקופה ארוכה, יכולות ההתגוננות של העורף וההיערכות לטיפול בו לא זכו להתייחסות מהותית בישיבת הממשלה טרם פתיחת המלחמה, ב-12.7.06. כך גם בישיבות הממשלה במשך למעלה משבועיים של לחימה עד 30.7.06 לא התקיימה הערכת מצב מפורטת בנוגע למצב העורף. גם הדיון שקיימה הממשלה ב-30.7.06 בנושא העורף היה כללי ולא הוצגו בו הכשלים והבעיות בהיקפם הכולל והראוי לבחינה שלמה. בפועל, אל מול האמירות הברורות שעלו בדיונים בראשית המלחמה בדבר הפגיעה הקשה הצפויה בעורף, וכן התממשות תחזית זו, בלטו בצורה חריפה היעדר הדיון והערכת המצב לגיבוש המענה הראוי, על אחת כמה וכמה על רקע חוסר ההיערכות והיעדר המוכנות לטיפול בעורף במלחמה.
3. בעת המלחמה נקלעה האוכלוסייה בצפון למצוקות רבות ולא היה טיפול הולם בבעיות הרבות שהתעוררו. הטיפול באוכלוסייה נפגע משמעותית, בין היתר כיוון שהרמטכ"ל ומפקד פיקוד העורף לא גייסו את כוחות המילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הנדרשים ומפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת לגבי הפעלת מערך פיקוד העורף והסיוע לאוכלוסייה בעורף, אף שהאיום שהתממש חייב גישה מרחיבה בעניין זה. נוסף על כך, פיקוד העורף והמשטרה הפעילו במלחמה תפיסת הפעלה חדשה - תפיסת ההפעלה המשולבת - אותה גיבשו טרם המלחמה. זאת, אף שעבודת המטה בעניינה טרם הושלמה, ושני הגופים ידעו כי יישומה לא אושר על ידי הרמטכ"ל דאז והמפק"ל דאז ולא הועלתה לפני הדרג המדיני להחלטה ואישור, וכי יישומה מחייב שינויים מרחיקי לכת, לרבות שינויי חקיקה. זאת ועוד, בביקורת נמצא כי כתוצאה מיישום תפיסת ההפעלה, שכאמור לא אושר מראש ליישומה בעת חירום דוגמת המלחמה, שררה אי-בהירות ארגונית ומבצעית בקרב פיקוד העורף והמשטרה בהתייחס למציאות שנוצרה.

3 הממשלה אישרה ב-15.4.07 כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון" וכי "משרד הביטחון יציג עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם".

כך, במצב שבו התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף הייתה לקויה מיסודה, ושוב בולט היעדרו של גוף מרכזי בעל סמכות ואחריות השולט באירועים בעורף ומכוון את הכוחות המטפלים באוכלוסייה ביעילות, נוספו גם היעדר דיון הערכת מצב מעמיק בממשלה במצבו של העורף לקביעת דרכי פעולה הדרושות להגנת העורף ולטיפול בו, וכן תפקוד מבצעי שלקה בחסר בהתייחס לסיוע לאוכלוסייה המותקפת.

א. הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף

היערכותה של מדינת ישראל בנושא ההתגוננות האזרחית מתבססת על חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, פקודות ונהלים בין-משרדיים וכן על הוראות ונהלים פנימיים של משרדים ממשלתיים, השלטון המקומי וגופים סטטוטוריים המפורטים בפרקיו האחרים של דוח זה. פיקוד העורף, משטרת ישראל, מערך המשק לשעת חירום (מל"ח), משרדי ממשלה ורשויות מקומיות הם בין הגופים העיקריים המופקדים על הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום, בהיבטים כמו מיגון, סיוע רפואי, חלוקת מזון ופינוי אוכלוסייה. יכולתם של גופים אלה לעבוד בשיתוף פעולה ובתיאום מלא בעת חירום, למען ביטחונם ורווחתם של התושבים, היא חיונית לניצול יעיל של כל היכולות הלאומיות למימוש מדיניות הממשלה בתחום זה. הבסיס הנורמטיבי להפעלת מערך מל"ח הוא החלטת ממשלה שלפיה, בהתאם להצעת שר הביטחון, יופעל המערך כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק עקב מצב מלחמה.

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף היא מורכבת, מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך, ואינה מגדירה בבהירות את תחומי אחריותם, ועקב כך כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעילותו ולאחריותו בצורה שונה. אשר על כן, יש חשש שהממשלה תתקשה להוציא לפועל את מדיניותה והחלטותיה בנוגע לטיפול בעורף בעת חירום. בביקורת עלה כי התשתית הנורמטיבית הלקויה הייתה אחת הסיבות לכשלים ולמחדלים בטיפול בעורף בזמן המלחמה. להלן הממצאים:

1. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א) מעניק לפיקוד העורף סמכויות של פיקוד ושליטה על ארגוני עזר (מגן דוד אדום, שירותי כבאות, הצלה) בתקופת קרבות. ברם, סמכויות אלה אינן מוקנות לפיקוד העורף כאשר מוכרז מצב מיוחד בעורף, אך טרם החלה תקופת קרבות כהגדרתה בחוק הג"א (הכרזה על מצב מיוחד בעורף אפשרית גם קודם שהחלה תקופת קרבות). הדבר פוגע ביכולתו של פיקוד העורף למלא את חובתו לסייע לאוכלוסייה בתחום התגוננות אזרחית; הוראות חוק הג"א, האמורות להסדיר את הפעילות בעת חירום, יצרו לעתים במהלך המלחמה בלבול ואי-הבנות אצל הגופים האמורים לטפל באוכלוסייה בנוגע לסמכויותיהם.

2. מפקד פיקוד העורף כפוף הן לרמטכ"ל, בהיותו מפקד פיקוד מרחבי בצה"ל, והן לשר הביטחון בהיותו ראש הג"א. כפיפות כפולה זו עלולה להציב את מפקד פיקוד העורף בפני הנחיות שהן לכאורה סותרות, בנוגע לעניין הסיוע לאוכלוסייה בעורף.

3. קיימת אי-בהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בעת חירום בין פיקוד העורף, הפועל על פי חוק הג"א, לבין המשטרה, הפועלת על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה). מצב זה פוגע ביכולתם של גופים אלה לשתף פעולה באופן מיטבי בתחום הסיוע לאוכלוסייה בעורף.

4. חלק מהפקודות שנתן המטכ"ל לפיקוד העורף בעת המלחמה היו בלתי ברורות ועמומות, וחלקן לא עלו בקנה אחד עם המטלות שפיקוד העורף היה אמור לבצע לפי חוק הג"א.

5. מפקד פיקוד העורף לא פעל בזמן המלחמה על פי הנוהל הקובע את חלוקת האחריות בין פיקוד העורף לבין מערך מל"ח בעניין סיוע לאוכלוסייה בעת חירום. הנוהל נחתם בדצמבר 2004 על ידי מפקד פיקוד העורף לשעבר ועל ידי ראש מל"ח, אך מפקד פיקוד העורף טען כי הנוהל אינו תקף כיוון שלא אושר במטה הכללי.



ליקויים רבים שהתגלו במהלך המלחמה נבעו מהיעדר בסיס נורמטיבי בהיר וכולל שבא לידי ביטוי באי-בהירות במדרג הסמכויות, בעמימות בחוקים המעגנים את נושא הטיפול בהגנת העורף ובהיעדרו של גוף לאומי אחד בעל ראייה מערכתית שמרכז את הפעולות להגנת האוכלוסייה ושולט באירועים.

אשר להיערכות הנדרשת בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום - לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לבחון בהקדם את האפשרות שגוף מרכזי לאומי, יאחד אחריות וסמכויות, ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום - לרבות גיבוש התפיסה, בניין הכוח ותרגולו. זאת, בין היתר, בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה, שעוסק בהיעדר גוף מרכזי אחד לטיפול בעורף ועל העבודות שנעשו בעניין ארגון העורף מחדש. כך ניתן יהיה להבטיח מיצוי מיטבי ומתואם של יכולותיהם של כל הכוחות הפועלים בתחום זה במדינה ושל כל התקציבים בתחום זה. נוסף על כך, כחלק מההיערכות בטווח הארוך לטיפול בעורף בעת חירום, על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם אשר ירכז את כל ההוראות בנושא ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של הגופים המטפלים בעורף בעתות חירום, ויסדיר את קשרי הגומלין ביניהם. בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור, האיומים על העורף משתנים במהירות, ולכן ראוי גם להכין ולהוציא לפועל תכנית רב-שנתית שתתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי מקלוט ומיגון בעורף, ומענה רב-תחומי להצלת חיים ולטיפול באוכלוסייה.

ב. תהליך קבלת ההחלטות

קיימים כמה עקרונות יסוד לתהליך תקין של קבלת החלטות, ובהם: איסוף מידע וניתוחו; סקירת המטרות שיש להשיג, תוך בחינת האינטרסים הלאומיים המושפעים מהמדיניות הנשקלת; ניתוח של דרכי פעולה אפשריות ובחינת תוצאותיהן; הערכת הסיכונים, ההזדמנויות והמחיר הגלומים בכל דרך פעולה; איסוף ועיבוד של מידע רלוונטי חדש שיש בו לסייע בבחינת החלופות. בביקורת עלה כלהלן:

1. קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה

תהליך קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה היה לקוי מההיבט של הגנת העורף: בדיון הערכת מצב שקיים שר הביטחון דאז ב-12.07.06, לקראת אישור המלצות מערכת הביטחון בנוגע לפתיחת הפעולה הצבאית בלבנון, ובישיבת הממשלה שהתקיימה לאחר מכן בנושא זה באותו היום, לא הוצגו לשר הביטחון דאז וליתר שרי הממשלה נתונים מפורטים וחיוניים על מוכנות העורף וכשירותו לעמידה במתקפה ארוכה שתחייב שהייה ממושכת, לעתים קרובות במשך זמן רצוף, של אוכלוסייה רבה במקלטים; יתרה מזו, אמירות מהותיות בנושא העורף שעלו בדיון הערכת המצב אצל שר הביטחון דאז, לא הועלו בישיבת הממשלה. כל זאת למרות שבאותו דיון הערכת מצב אצל שר הביטחון דאז ובאותה ישיבת ממשלה, ציינו גורמי מודיעין ושרים כי צפויה תגובה קשה מצד חזבאללה שעלולה להימשך תקופה ארוכה.

2. העלאת נושא העורף בישיבות הממשלה בעת המלחמה

אף שהממשלה החליטה ב-12.7.06 על מבצע צבאי מוגבל בלבד נגד חזבאללה בלבנון, העורף כבר היה נתון למתקפת רקטות נרחבת ולמעשה היה שרוי במלחמה כבר מהימים הראשונים. למרות זאת, עד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון הערכת מצב, הכולל הצגה מפורטת של מוכנות העורף לנוכח ירי הרקטות הכבד, ושל ההתארגנות להמשך המלחמה בהתחשב בהתממשות האיומים וכן באיומים האפשריים, בתחומים המרכזיים האלה: שהייה במקלטים, מיגון, סיוע לאוכלוסיות נזקקות, פינוי אוכלוסייה, הפעלת מערך מל"ח, היערכות לאפשרות של הארכת הפעילות ושל התרחבות האיום על גזרות נוספות. גם כשכבר ערכה הממשלה דיון בנושא העורף, ב-30.7.06, לא היה בו די כדי לתת מענה לבעיות בתחום זה, שכן הוא היה כללי ולא הוצגו בו כשלים ובעיות באופן נרחב, כפי שנדרש בהערכת מצב מלאה.

3. אי-הפעלת מערך מל"ח

שר הביטחון דאז לא הציע לממשלה להחליט על תחילתה של תקופת הפעלת מערך מל"ח, והממשלה לא דנה בנושא. בפועל לא הופעל המערך במלואו אלא במתכונת חלקית בלבד במסגרת "כוננות ג" - מצב של הפעלה חלקית של מערך מל"ח; עניין הפעלת מערך מל"ח, לרבות דעות שונות שהועלו בוועדת מל"ח עליונה שהתקיימה ב-24.7.06, לא נדונו אצל שר הביטחון דאז; מהאמור עולה כי אי-הפעלת מערך מל"ח באופן מלא וכן הפעלת מל"ח באופן חלקי לאחר מכן, כאמור, לא התבססו על תהליך מסודר של קבלת החלטות וכי לא הוצגו לשר הביטחון דאז, ולאחר מכן לממשלה, היתרונות והחסרונות שבהפעלתו וחלופות אפשריות לביצוע תפקידי מערך מל"ח.

4. הקמת מרכז לניהול לאומי (מנ"ל)

בישיבת הממשלה ב-16.7.06 הודיע ראש הממשלה על הקמת צוות מנכ"לים בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שייתן כל סיוע דרוש לתושבים בעת המלחמה. בהמשך לכך הוקם המנ"ל אך זאת רק ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה בצפון. הקמת המנ"ל וקביעת תפקידיו לא התבססו על תכנית שבה

מפורטות מטרותיו ועל נהלים להסדרת פעולתו, לרבות קשרי גומלין עם גופים אחרים העוסקים בטיפול בעורף; המנ"ל הופעל כגוף חדש שהוקם אד-הוק לטיפול בעורף במלחמה, עם מנגנוני תיאום נוספים שהקים משרד ראש הממשלה, כתחליף להפעלת מערך מל"ח בכל הנוגע לעבודה מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. עקב כך נוצר מצב שבו מטה מל"ח ארצי, שהוא המטה המתאם הפועל בשגרה מול הרשויות המקומיות, הרשויות הייעודיות ומשרדי הממשלה, לא פעל מולם בעת המלחמה.

5. פינוי ו"רענון"⁴ של אוכלוסייה⁵

בעת המלחמה עזבו תושבים רבים את אזור הצפון באופן עצמאי. מפקד פיקוד העורף העריך ב-6.8.06 לפני הממשלה, כי מדובר בכ-200,000 עד 300,000 איש.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון ששר הביטחון הוא המוסמך להורות על פינוי אוכלוסייה באישור הממשלה, ראוי היה ששר הביטחון דאז יעלה את הצורך בפינוי לפני הממשלה. יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון דאז לא העלה את הנושא לפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה; עקב כך, בעוד הממשלה לא דנה כלל בפינוי תושבים עקב ירי הרקטות, עזבו מאות אלפי אנשים את בתיהם, עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים⁶, וחלקם נקלעו למצוקה עקב התארכות המלחמה; "תכניות מגירה" שהוכנו מראש לנושא הפינוי לא היו ישימות, שכן חלק מהמקומות שבהם היו התושבים אמורים להיקלט היו תפוסים, ורמת השירות בחלקם הייתה נמוכה וההערכה של ראש מל"ח הייתה שהאוכלוסייה לא תיענה להוראת הפינוי למקומות אלה.

לפעולות ה"רענון" בזמן המלחמה נודעו חשיבות מרובה בהתחשב בכך שמשפחות רבות סבלו במשך תקופה ארוכה מירי הרקטות. אשר על כן, כאשר עלה נושא זה לראשונה על סדר יומם של המשרדים הממשלתיים, מן הראוי היה כי נושא ה"רענון" יידון בישיבות הממשלה כדי לתת מענה למצוקת האוכלוסייה. ברם, הממשלה לא דנה בעניין "רענון" האוכלוסייה, לרבות העדפתו על פני פינוי לזמן ארוך יותר, וממילא שלא קיבלה החלטה לביצועו; ב-25.7.06 נקט מנכ"ל משרד ראש הממשלה יוזמה והחליט על "רענון" אוכלוסייה; לא נמצא שמשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעורף בעתות חירום, נתנו דעתם בעבר לאפשרות כי בעת חירום יהיה צורך ל"רענון" אוכלוסייה באירועים שיחייבו שהייה במקלטים תקופה ממושכת. מן הראוי היה שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובראשם משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה ומשרד החינוך יכינו עבודת מטה שתכליתה לקבוע חלופות לקליטת תושבים מאזורים מותקפים בארץ, באזורי הארץ השונים, לצורך "רענון" ואשר תביא בחשבון כי המפונים ל"רענון" לא ירצו לשוב לבתיהם נוכח המשך המלחמה, כפי שאכן קרה בפועל במלחמת לבנון השנייה; לא נקבעו אמות מידה ברורות לבחירת הזכאים ל"רענון"; לא הוסדר מראש התקצוב של פעולות "הרענון".

4 המונח "רענון" אוכלוסייה אינו מוגדר בהחלטת הממשלה. במהלך המלחמה, ב-30.7.06, הציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה בפני הממשלה את נושא "רענון" האוכלוסייה, והגדירו כפינוי זמני של קשישים, ילדים, בעלי צרכים מיוחדים ועוד.

5 בנושא זה ראו גם בפרק על פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה.

6 ראו גם בפרק על ארגונים התנדבותיים.



ההחלטה על תגובה צבאית נגד חזבאללה והחלטות אחרות של הממשלה שהתקבלו במהלך המלחמה, שהיו בעלות השפעה ניכרת על הטיפול בעורף, התקבלו בלא שהוצגו לה כל הנתונים והמידע הדרוש, ובלא שנעשתה עבודת מטה בדבר דרכי הפעולה האפשריות, תוצאותיהן האפשריות והעמדות השונות לגביהן. בתהליך קבלת החלטות על פתיחת מבצע צבאי או על יציאה למלחמה וכן במהלכם, ראוי שהממשלה תוודא שיועלו לדיון בה בצורה סדורה כל הנושאים הנוגעים לטיפול בעורף, כמו הפעלת מערך מל"ח, דרכי הטיפול באוכלוסייה ופינוי אוכלוסייה. כמו כן ראוי שיוצגו לה המידע והנתונים הדרושים בכל אחד מהנושאים, דרכי פעולה חלופיות והתוצאות האפשריות של כל אחת מהן, כל זאת כדי להבטיח תהליך קבלת החלטות מיטבי, מתוך ראייה כוללת ובהירה של המצב.

המרכז לניהול לאומי (מנ"ל) הוקם במהלך המלחמה באופן יזום בלא שתוכנן מראש, ללא פירוט מטרות, ללא שתורגל וללא שהוסדרו סמכויותיו וקשרי הגומלין שלו עם גופים אחרים. כלקח מכך, ראוי להקפיד שגוף מיומן, האחראי להכנת הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בעת שיגרה, יפעל מולם גם בעת חירום.

ג. ההיערכות לטיפול בעורף והטיפול בו בעת המלחמה

הטיפול בעורף מחייב היערכות מוקדמת של כל הגופים המופקדים על הנושא, מהיבטים של תקציב, תכנון וארגון, תרגול הגופים הנוגעים בדבר, שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם.

1. התקציב להתגוננות העורף

לתקציב פיקוד העורף שני מקורות עיקריים: התקציב שנועד למטרות צבאיות ומקורו מתקציב משרד הביטחון, ותקציב אזרחי המתקבל ממשרד האוצר לפי חוק הג"א, ומיועד למטרות התגוננות אזרחית.

לפי נתוני פיקוד העורף, בשנים 2004-2006 היה התקציב שאושר לפיקוד העורף למטרות התגוננות אזרחית עבור מיגון, מיקלוט ורכש והתקנה של מרכיבי ביטחון (כמו כלי רכב וציוד, גדרות, דרכי סיור ותאורה), קטן במידה ניכרת מהתקציב שדרש פיקוד העורף. יש לציין כי גם דרישות התקציב של פיקוד העורף באותן שנים היו נמוכות משמעותית מההערכות של פיקוד העורף בנוגע לצרכים הכוללים בנושאי התגוננות אזרחית. כך, לדוגמה, ב-2006 היה התקציב הדרוש לצורכי התגוננות אזרחית, על פי נתוני פיקוד העורף, כ-1.99 מיליארד ש"ח, דרישת התקציב של פיקוד העורף הסתכמה בכ-772 מיליון ש"ח, ואילו התקציב שאושר היה 367 מיליון ש"ח בלבד. מצב זה גרם ליצירת פערים מהותיים בנושא מיגון, מיקלוט ורכש והתקנה של מרכיבי ביטחון לאוכלוסייה בעורף.

2. מדיניות המיגון של פיקוד העורף וביצועה

על פי מדיניות המיגון של פיקוד העורף, מיגון העורף ייעשה, בין היתר, באמצעי מיגון אזרחיים, כגון מקלטים, מרחבים מוגנים, מערך התרעה ומערך צפירה.

חלק מהמקלטים לא היו ערוכים לשהייה ממושכת וחלקם לא היו ראויים כלל לשימוש; חלק גדול מהמפעלים החיוניים ומהגופים שהם בגדר נותני "שירותים קיומיים" לא פעלו על פי הנחיות המיגון של פיקוד העורף לגבי מרחב מוגן. עקב כך, במהלך המלחמה לא הגיעו עובדים רבים למקום עבודתם, והיו קשיים במתן שירותים לציבור בתחומים כגון דואר, בנקאות ובריאות; נושא "מידע לציבור" ברמה הארצית, על פעילות משרדי ממשלה ונותני שירותים קיומיים, לא פעל בצורה יזומה, והודעות פיקוד העורף בנושאים אלה גרמו פעמים רבות לבלבול בקרב הציבור ומשרדי הממשלה; בתי החולים בצפון, למעט אחד, לא היו ממוגנים; מדיניות פיקוד העורף ופיקוד הצפון (להלן - פצ"ן) בנושא "חלונות זמן" - פרקי זמן שבהם מותר לצאת ממקומות מוגנים לצורך הצטיידות והתרעננות - לא הייתה אחידה, וניתנו הוראות על "חלונות זמן" בזמנים שונים; תיקון צופרים של מערך הצפירה שהתקלקל ארך לעתים מספר ימים, ויש שצופרים ידניים, שאינם מחוברים למערכת הצפירה, לא הופעלו עקב מחסור בצפרנים; במקרים רבים הצופרים לא נשמעו בכל האזור הדרוש; היעדרה של מערכת התרעה סלקטיבית, שתתריע על פי חלוקה אזורית, גרמה לתושבים לשהות במקלטים ללא צורך.

באותם מקומות שבהם הגישו חיילי פיקוד העורף סיוע לאוכלוסייה היה שיפור משמעותי בטיפול בבעיות שהתעוררו בעורף ובמקרים רבים הם זכו להערכה רבה. הסיוע שהגיש פיקוד העורף לרשויות המקומיות היה חשוב מאוד כשלעצמו, ואולם מהעדויות ומהממצאים שפורטו בדוח עולה כי הרמטכ"ל דאג ומפקד פיקוד העורף לא גייסו כוחות מילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הנדרשים לצורך מילוי משימות הסיוע לאוכלוסייה. חוק הג"א מעניק את הסמכות לפיקוד העורף לעזור לאוכלוסייה, בתפקידו מכוח חוק הג"א, והוא אינו מחייבו לעשות כן, אך משעה שניתנת לו סמכות בדין ובעת שמתקיימים אירועים קשים של פגיעה באוכלוסייה, כפי שאירע בזמן המלחמה, הרי שהפעלה חלקית של הסמכות הינה בלתי סבירה בנסיבות העניין. מפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת בנושא הפעלת מערך פיקוד העורף והסיוע וזאת במקום גישה מרחיבה שהתבקשה עקב האיום שהתממש על פי תכנית "מגן הארץ"⁸ ומכוח נהל מס' 146 לגבי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין מל"ח. אף שהיה מקום לגייס את כוחות המילואים סמוך ביותר לאחר תחילת המלחמה, השתהה מפקד פיקוד העורף וביצע גיוס חלקי וזאת בשלב מאוחר ורק לאחר הנחיות חוזרות ונשנות של שר הביטחון דאז. מהממצאים עולה כי הפעולות שביצע מפקד פיקוד העורף לא עלו בקנה אחד עם ההנחיות שנתן בעניין זה שר הביטחון דאז. גיוס מוקדם ובהיקף ראוי היה עשוי לשפר משמעותית את הטיפול בבעיות האוכלוסייה⁹.

7 ראו גם בפרקים על שירותי הבריאות, שירותי הרווחה ושירותי דואר, בנקאות ותחבורה.
8 תכנית שהוציא אגף המבצעים בצה"ל שמטרתה "הגנה על גבולה הצפוני של מדינת ישראל, והסרת איום חזבאללה וארגוני הטרור מדרום לבנון על מנת ליצור מציאות של שמירת ביטחון ושגרת חיים תקינה בצפון המדינה ולחזק את ההרתעה הישראלית לאורך זמן".
9 בעניין זה ראו בהרחבה בפרק על ארגונים התנדבותיים, ובפרק על תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה.

3. שיתוף הפעולה של פיקוד העורף עם המשטרה

פיקוד העורף והמשטרה הם שני הגופים העיקריים שנדרשו לטפל במגוון בעיות ואירועים הקשורים לאוכלוסייה בעורף. אשר על כן, לעבודה תקינה ומיומנת של כוחותיהם בעת חירום ולשיתוף פעולה מיטבי ביניהם נודעת חשיבות מרובה.

כפי שעלה, מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני במשטרה סיכמו ביניהם בעל פה סמוך לאחר תחילת המלחמה, על יישום תפיסת הפעלה חדשה - תפיסת ההפעלה המשולבת - בזמן המלחמה. על פי תפיסה זו, שגובשה ותורגלה זמן קצר לפני המלחמה, הוכפפו כוחות פיקוד העורף במחוז הצפון לפיקוד ושליטה של המחוז הצפוני של משטרת ישראל. נמצא כי תפיסת ההפעלה המשולבת יושמה ללא אישור של שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז, בלי שנערכו שינויים ארגוניים מחייבים, וחרף העובדה כי יישומה אינו תואם, לכאורה, את החקיקה הקיימת. עוד עלה כי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין המשטרה בעת המלחמה על פי תפיסת הפעלה זו היה בחלקו לקוי, והתגלעו ביניהם אי-הבנות ומחלוקות בנוגע לאחריות, לפיקוד ולשליטה ולטיפול באירועים בתחומים שונים.

4. הטיפול של פיקוד הצפון ביישובי קו העימות

פיקוד העורף אחראי להתגוננות האזרחית במדינה, למעט באזורים מיוחדים ובהם יישובי קו העימות בצפון, המסורים על פי החלטת ממשלה לאחריות פצ"ן בעת שגרה ובעת חירום. על פי אותה החלטה, נכללים באחריות פצ"ן שלוש ערים ו-85 יישובים. נמצא כי טיפול פצ"ן באוכלוסייה בתקופת המלחמה היה בחלקו לקוי, בעיקר בנושאים של מדיניות מיגון, הכרזה על "חלונות זמן" לציבור השוהה במקלטים ומערך הצפירה.

5. שיתוף פעולה בין פיקוד הצפון לפיקוד העורף

על בסיס עקרונות לשיתוף פעולה שסוכמו בין פצ"ן לפיקוד העורף בנובמבר 2002, פרסם צה"ל באותה שנה פקודות שלפיהן במצבים מסוימים תורחב גזרת האחריות של פיקוד העורף בכל הנוגע לטיפול באוכלוסייה בגזרה מסוימת כדי לאפשר לפיקוד העורף לטפל באירועים המתרחשים באזור זה, ובכך לאפשר לפצ"ן להתרכז במילוי משימותיו הצבאיות בגזרה. ההכרזה על שינוי גבולות הגזרה בין שני הפיקודים תתבצע על ידי אגף המבצעים במטכ"ל (להלן - אמ"ץ), בתיאום בין פצ"ן ופיקוד העורף.

ב-9.8.06 הוציא פיקוד העורף, על פי החלטת הרמטכ"ל דאז, פקודה להעברת האחריות על היישובים באותה גזרה בצפון. לדעת משרד מבקר המדינה, העברת האחריות ליישובי אותה גזרה בצפון מפצ"ן לפיקוד העורף, כמו גם העברת הפיקוד על יחידות פצ"ן ששירתו באותה גזרה לפיקוד העורף, חייבו הכנה מוקדמת של אנשי פיקוד העורף להכרת האזור ולהכרת בעלי התפקידים האמורים לפעול בשיתוף פעולה עמם, דבר שלא נעשה.

במהלך המלחמה התגלו מקרים של אי-הבנות ושל שיתוף פעולה לקוי בין פיקוד העורף לבין פצ"ן, שנבעו מהתנהלות שלא על פי הפקודות. לדוגמה, במקביל לפעילות

פצ"ן בנהריה בזמן המלחמה, הורה מפקד פיקוד העורף לכוחותיו להיכנס לעיר בלא שאמ"ץ הכריז על העברת האזור לאחריות פיקוד העורף, וללא תיאום עם פצ"ן.



האוכלוסייה בישראל היא נדבך מרכזי בחוסנה ובעוצמתה של מדינת ישראל. הממצאים בפרק זה מצביעים על כשל של העוסקים בנושא התגוננות האוכלוסייה, שבחלקו נבע מהזנחה ומאי-טיפול שוטף ונאות בתקופה שקדמה למלחמה. על פיקוד העורף לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח, ובין היתר על פיקוד העורף לפעול על פי סמכותו בקרב הרשויות המקומיות, עם משרד הפנים, לפיקוח ולשיפור תחזוקת המקלטים, כדי לאפשר את שהייה בהם. בנושא ההסברה לאוכלוסייה, יש להקפיד על כך שההוראות לאזרחים יהיו ברורות ומפורטות, ושתהיה התאמה בעניין זה בין כל הגופים המטפלים באוכלוסייה.

בהתחשב בפגיעה הקשה באוכלוסייה בתקופת המלחמה, שנבעה גם מהיעדר תקציב העונה על צורכי מיגון האוכלוסייה, מן הראוי שהממשלה תבחן את סוגיית המיגון, תקבע סדרי עדיפויות ותגבש תכנית רב-שנתית לצמצום הפערים באמצעי המיגון החסרים.

ד. מערך מל"ח

1. תכנון והיערכות

תרחיש הייחוס¹⁰ שעל פיו נקבעת היערכות מערך מל"ח טרם אושר על ידי שר הביטחון; נוהלי מל"ח אינם מפרטים את תדירות העדכון או התיקוף של איום הייחוס¹¹ ותרחיש הייחוס של צה"ל לעורף, ואף אינם קובעים מי הגורם בצה"ל שיעביר את תרחיש הייחוס למל"ח, ומתי; קיימת סתירה בנהלים באשר לגוף האמור להכין את תרחיש הייחוס של מל"ח; הכנתם של חמישה תרחישי ייחוס ענפיים הנגזרים מתרחיש הייחוס למל"ח לא הסתיימה.

2. מעקב ובקרה

"תקנות שעת חירום בדבר סמכויות מיוחדות" הן "תקנות מגירה" האמורות להיכנס לתוקף עם פרוץ מלחמה ולאפשר למשרדי ממשלה לנקוט בעת חירום פעולות מיוחדות.

10 תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא תרחיש למשק המדינה שמכין מטה מל"ח ארצי על בסיס איום הייחוס, שקבע אגף התכנון במטכ"ל ואישר הרמטכ"ל.

11 איום הייחוס בצה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מה הם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית עבודה רב-שנתית) שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל. איום הייחוס מתבסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ומגולם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אגף התכנון מ-17.8.03).

בביקורת נמצא כי מטה מל"ח אינו מנהל מעקב אחר קיומן של תקנות אלה במשרדי הממשלה, ואחר תקפותן ומידת עדכניותן; במטה מל"ח ארצי, בפקודים ובמחוזות אין מנגנון יעיל לפיקוח ולמעקב על קיום ישיבות ועדות מל"ח המקומיות ועל תוכנן¹².

3. פעולות מל"ח במהלך המלחמה

שר הביטחון דאז אישר להודיע על מצב כוננות ג' - שהוא מצב של הפעלה חלקית של מערך מל"ח, ללא שהביא את הדבר לאישור הממשלה כנדרש על פי החלטת הממשלה ועל פי נוהלי מל"ח; רשויות מל"ח הייעודיות ברמה הארצית לא הודיעו בחלק מהמקרים לרשויות מל"ח הייעודיות בפקוד צפון של מל"ח על שינוי מצב הכוננות; ועדת מל"ח העליונה, שהיא הגוף המרכזי המנחה את מערך מל"ח, התכנסה ב-2006 פעם אחת בלבד - כשבועיים לאחר פתיחת המלחמה; בנוהלי מערך מל"ח לא נקבעו תדירות כינוסה של הוועדה, מתכונת דיוניה וסדרי עבודתה; במהלך המלחמה עלו בעיות הקשורות בהפעלת רשויות מל"ח ייעודיות שהופרטו; שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף למל"ח במהלך המלחמה היה לקוי, ואף הוגדר במסמכי מטה מל"ח ארצי כ"נתק".

למערך מל"ח חשיבות מרובה לתמיכה במאמץ המלחמתי בעתות חירום. על מטה מל"ח לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, ובכלל זה לפעול לאכיפת הנהלים ולתרגול הרשויות המקומיות תוך הפעלה של כוח אדם, ציוד ותשתיות, כדי להבטיח כי יפעלו באופן מיטבי בעת חירום.

ה. ארגון מחדש של הטיפול בעורף

ליכולת ההתגוננות של העורף מפני איומים ביטחוניים ולטיפול בו בעת חירום נודעו חשיבות מרובה להצלת חיי אדם ולהקטנת מספר הנפגעים, וכן בהשפעתם על יכולת העמידה של האוכלוסייה בעורף, שיש לה השפעה על תהליך קבלת ההחלטות בעת חירום.

כבר ב-1991, בהחלטה על הקמת פיקוד העורף¹³, ציינה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כי ההיערכות הארגונית של צה"ל באשר למרחב העירוני במדינה תיעשה באופן שיאפשר את העברת האחריות לכך לאחר שנה לגורם ממלכתי אחר, ואולם בעת סיום הביקורת, מרס 2007, עדיין הייתה האחריות בידי פיקוד העורף; במרוצת השנים התקבלו החלטות ממשלה נוספות, והוכנו עבודות בנושא ארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף, אך החלטות הממשלה לא הביאו לשינוי, ומסקנות העבודות והמלצותיהן נותרו כאבן שאין לה הופכין.

משרד מבקר המדינה סבור כי האיומים האפשריים והערכות המצב שהתגבשו בעקבות המלחמה מחייבים את הממשלה לקבל החלטות ולהיערך בטווח הקצר

12 בעניין זה ראו גם בפרק על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

13 פיקוד העורף הוקם ב-13.11.91 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כדי לשמש סמכות מקצועית ראשית בנושאי התגוננות אזרחית וחילוץ והצלה וגם כשירות התגוננות אזרחית כמשמעותו בחוק הג"א.

בתחומי ההתגוננות האזרחית, וכן לקחת בחשבון את הצורך הלאומי לארגון מחדש בטווח הארוך את מערך הגופים המטפלים בעורף במצבי חירום שונים.

סיכום והמלצות

מאז קום המדינה הייתה האוכלוסייה בעורף נתונה לאיום של אויבי ישראל, והוא הלך והתעצם במרוצת השנים. הסכנה הנשקפת לאוכלוסייה באה לידי ביטוי ממשי במלחמת לבנון השנייה, שהביאה לאבדות בנפש ולפצועים בעורף, כתוצאה מירי של כ-3,900 רקטות. מיגון העורף והכנתו לאיומים הנשקפים לו עשויים להציל חיי אדם ולצמצם את מספר הנפגעים, בד בבד עם הגברת חוסנו של העורף, שיש לו השפעה מן המעלה הראשונה על החלטות הקברניטים הנוגעות להשגת היעדים הצבאיים והמדיניים. אשר על כן, הכרח הוא כי מקבלי ההחלטות יביאו בחשבון בתהליך של קבלת החלטות על דרכי פעולה צבאיות גם את ענייני האוכלוסייה בעורף.

אשר להיערכות הנדרשת לטווח הקצר לטיפול באוכלוסייה בעורף בעת חירום, על הממשלה לעשות כל אשר לאל ידה כדי להבטיח את תיקונם הדחוף של הליקויים העולים מדוח זה תוך לימוד התחקירים שנעשו בעניין העורף ובהם ליקויים ארגוניים מהותיים.

העיסוק במגוון התחומים הקשורים בהתגוננות האוכלוסייה בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום הוא מורכב ביותר ומתייחס לתחומים אזרחיים וביטחוניים רבים הדורשים התמחות והתמקצעות, כמו חילוץ והצלה, טיפול בחומרים מסוכנים, טיפול באסונות המוניים, ייעוץ והנחיה בענייני מקלוט והתגוננות אזרחית, מדיניות המיגון בשגרה וחירום וסיוע לאוכלוסייה השוהה במקלטים וקיום קשר הדוק עם משרדי הממשלה ורשויות אזרחיות רבות. נוכח האמור לעיל וכל זמן שפיקוד העורף מופקד על הטיפול באוכלוסיית העורף בעתות חירום, יש חשיבות עליונה לשימור הזיכרון הארגוני לאורך זמן ומן הראוי כי כהונתו של מפקד פיקוד העורף תהיה ארוכה דייה כדי להבטיח המשכיות והתמקצעות שלו עצמו ושל החיל שהוא עומד בראשו.

אשר לטווח הארוך - בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה ועל העבודות שנעשו בעבר בעניין ארגון העורף מחדש, ראוי שהממשלה תדאג לכך שגוף מרכזי לאומי אחד יאחד אחריות וסמכות ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף של מדינת ישראל בעתות שגרה ובעתות חירום - לרבות גיבוש התפיסה בתחום זה, בניין הכוח המיועד לכך ותרגולו - ולהבטיח מיצוי מיטבי של יכולותיהם של כל הגופים העוסקים בתחום זה ושל כל התקציבים בנושא זה¹⁴. כמו כן, כחלק מההיערכות בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום, על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם אשר ירכז את כל הנושא, יעגן ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעת חירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם.

בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור, האיומים על העורף משתנים במהירות, וראוי, על כן, להכין ולהוציא לפועל תכנית רב-שנתית, אשר תתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי מקלוט ומיגון ומענה רב-תחומי להצלת חיים ולטיפול באוכלוסייה.

14 בעניין זה ראו הערת שוליים קודמת מס' 3.

על כל זאת מבקש משרד מבקר המדינה להדגיש, כי בעתות מלחמה, כמו בזמן משברים חמורים, בייחוד כאשר יש עמימות ואי-בהירות בנוגע לתחומי אחריות וסמכות, היעדר תכניות או נהלים, נושאים ה"נופלים בין הכסאות" ושינויים של המצב הבסיסי - כפי שאירע בתקופת המלחמה - ראוי כי הגופים הממלכתיים המובילים ינקטו גישה מבצעית, ארגונית וערכית מרחיבה של נטילת אחריות - ולא גישה מצמצמת, שלפיה כל גוף פועל אך ורק על פי אחריותו הלכאורית; זהו המבחן החשוב של מנהיגות ומציאות.



מבוא

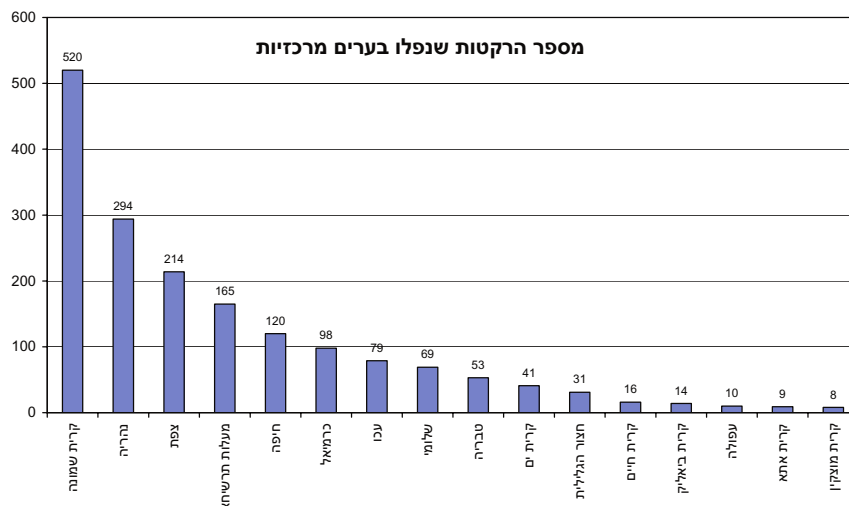
ב-12.7.06 בבוקר תקף ארגון חזבאללה כוח של צה"ל שנע בשני כלי רכב במסגרת סיור בגבול הצפון, הרג שלושה חיילים וחטף שניים. כמה שעות לאחר מכן עלה טנק של צה"ל על מטען חבלה סמוך לגדר הגבול, בשטח לבנון, ארבעת החיילים שהיו בו נהרגו. כוח של צה"ל ניסה לחלץ את גופות החיילים ואת שרידי הטנק, אך נכשל, ואחד מחייליו נהרג מירי חזבאללה. בעת אירוע התקיפה והחטיפה ירה חזבאללה מטחי רקטות לעבר יישובי הגליל.

כבר ב-12.7.06 התכנסה הממשלה והחליטה על פתיחת מבצע בלבנון בתגובה על פעולותיו של חזבאללה. המבצע, שנקרא בתחילה "שכר הולם" וכיום שמו "מלחמת לבנון השנייה" (להלן - המלחמה¹⁵), כלל תחילה בעיקר הפצצות מהאוויר של יעדים בשטח לבנון. בתגובה המשיך חזבאללה לשגר מטחים כבדים של רקטות לצפון מדינת ישראל. ב-15.7.06 החליט סגן ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ (להלן - שר הביטחון דאז), להכריז על "מצב מיוחד בעורף" באזור מוגדר בצפון הארץ מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א). ב-17.7.06 החליטה הממשלה להאריך בחמישה ימים את תוקפה של ההכרזה, וההארכה אושרה ב-19.7.06 על ידי ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, וב-24.7.06 - על ידי הממשלה. ב-17.7.06 פורסם ברשומות כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - שר התמ"ת) הכריז כי מ-16.7.06 יחולו הוראות חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה), המתייחסות לאפשרות קריאה בצו לעובדים לשירות עבודה, המחייבם להתייצב כאמור בצו. בישיבת הממשלה מ-16.7.06 הודיע ראש הממשלה כי "בכל מהלך המבצע יופעל צוות מנכ"לים בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובתיאום עם משרד האוצר שייתן כל סיוע לתושבים". בעקבות זאת מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, בדיון שקיים ב-25.7.06 כי באותו יום הוקם מרכז ניהול לאומי (להלן - המנ"ל), שבאמצעותו יתכלל משרד ראש הממשלה את פעולות משרדי הממשלה בצפון וכן יקבל דיווחים מכל משרדי הממשלה, מפיקוד העורף ומהשטרה. ב-31.7.06 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תכנית לתקיפה קרקעית בלבנון, וסמוך לאחר מכן החלו כוחות צה"ל, מתוגברים בחיילי מילואים, לבצע השתלטות קרקעית נרחבת בדרום לבנון, ויחידות מיוחדות פעלו בעומק לבנון. בה בעת המשיך חזבאללה בירי כבד של רקטות על אזור הצפון. הפסקת האש, שעליה הכריז האו"ם ואשר אושרה על ידי ממשלת ישראל וממשלת לבנון, נכנסה לתוקף ב-14.8.06 בבוקר.

בזמן המלחמה, שנמשכה 34 יום, שיגר חזבאללה כ-3,900 רקטות אל יישובים ובסיסי צה"ל בצפון הארץ. במלחמה נהרגו 41 אזרחים ו-119 חיילים ונפצעו אלפי אזרחים וחיילים. נוסף על כך,

15 על פי החלטת ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים מ-21.3.07.

המלחמה גרמה נזקים כבדים למבנים ולרכוש ולפגיעה כלכלית קשה. רקטות רבות נפלו בשטחים פתוחים וגרמו לשרפות שכיילו מאות דונמים של חורש טבעי ויערות. הירי פגע בעשרות יישובים בכל אזורי הצפון, ובהם חיפה, טבריה, טמרה, כרמיאל, מעלות-תרשיחא, נהריה, נצרת, סכנין, עכו, עפולה, צפת, קריית שמונה ושרעם. בתרשים שלהלן¹⁶ מוצג סיכום של מספר הרקטות שנפלו בערים מרכזיות בצפון בזמן המלחמה:



עקב ירי הרקטות המתמשך, נאלצה האוכלוסייה בצפון לשהות תקופות ממושכות במקלטים ובאזורים ממוגנים, וכל הגופים האחראים לטיפול בעורף היו צריכים להיערך להגשת סיוע לאוכלוסייה. חיילי פיקוד העורף ופיקוד צפון, שוטרים וגופי הצלה אזרחיים - מגן דוד אדום (מד"א) ושירותי כיבוי והצלה (כב"א), משרדי הממשלה ורשויות מקומיות בשיתוף מתנדבים - נפרסו בערים וביישובים שנפגעו, ובתי חולים נערכו לטיפול בנפגעים.

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה מקיפה בנוגע להחלטות שהתקבלו בעניין העורף ולפעולות שנעשו בעניינו הן במסגרת ההיערכות לשעת חירום והן בזמן המלחמה. הבדיקה נעשתה בגופים האלה: משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, מערך המשק לשעת חירום (להלן - מערך מל"ח), צה"ל ופיקוד העורף, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה ומשרדי ממשלה נוספים, הרשויות המקומיות, גופי הצלה ומערכות ממשלתיות וציבוריות נוספות שטיפלו באוכלוסיית העורף בזמן המלחמה. נבדקו בעיקר תפקידיהם וסמכויותיהם של הגופים האמורים בעת שגרה ובעת חירום, מוכנותם לעתות חירום בכלל ולמלחמת לבנון השנייה בפרט, תפקודם בזמן המלחמה בהתאם למוכנות ושיתוף הפעולה ביניהם.

במסגרת הבדיקה גם נפגש משרד מבקר המדינה עם ממלאי התפקידים המרכזיים בגופים המבוקרים ועם גורמים רבים אחרים הנוגעים לתחומים המבוקרים.

פרק זה - העוסק ב"משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל ופיקוד העורף - ההיערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה" הוא אחד מ-17 פרקים של הדוח בנושא "היערכות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעתות חירום ותפקודן במלחמת לבנון השנייה".

א. הבסיס הנורמטיבי לפעילות הגופים האחראים לטיפול בעורף

מאז קום המדינה הייתה אוכלוסיית העורף נתונה לאיומי התקפות של כוחות אויב, והדבר חייב מאז ומתמיד את ממשלות ישראל ואת צה"ל להיערך בתחום ההתגוננות האזרחית. ההיערכות בתחום זה מתבססת על חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, פקודות ונהלים בין-משרדיים וכן על הוראות ונהלים פנימיים של משרדים ממשלתיים וגופים סטטוטוריים המפורטים בפרקים האחרים של דוח זה. יש לציין כי כבר עם קום המדינה הכריזה הכנסת על מצב חירום, על פי הצעת הממשלה, ותוקף ההכרזה מוארך מדי שנה בשנה¹⁷. להלן סקירה של הבסיס הנורמטיבי לפעילותם של הגופים האחראים להתגוננות האזרחית, ובכלל זה דברי חקיקה, החלטות ממשלה, פקודות ונהלים בין-משרדיים (נהלים בין-משרדיים נוספים העוסקים במערך מל"ח יצוינו בהמשך, בפרק על מערך מל"ח):

1. פיקוד העורף

פיקוד העורף הוקם ב-13.11.91 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, כדי לשמש הן סמכות מקצועית ראשית בנושאי התגוננות אזרחית וחילוץ והצלה, והן שירות התגוננות אזרחית כמשמעותו בחוק הג"א. באותה החלטה הוסבר כי "נוכח הצורך שלא לדחות את יישומם של לקחי מלחמת המפרץ, בתחומים כמו שילוב המערכות הביטחוניות השונות והמערכות האזרחיות (מערך הרפואה, מל"ח, הרשויות המקומיות, כיבוי אש) - תישאר בשלב זה האחריות בידי משרד הביטחון וצה"ל למשך השנה הקרובה. בנסיבות אלה רושמת ועדת השרים לפניה את הודעת שר הביטחון בדבר ההיערכות הארגונית בצה"ל באשר למרחב העירוני הצפוף של מדינת ישראל. היערכות זו תיעשה באורח שיאפשר העברת האחריות [להיערכות] לאחר שנה, אם כך יוחלט, לגורם ממלכתי אחר" (בנושא זה ראו גם בהמשך).

בעקבות ההחלטה להקים את פיקוד העורף, נקבע בהוראת הפיקוד העליון של צה"ל¹⁸ כי פיקוד העורף יקבל את האחריות והסמכות בענייני התגוננות אזרחית (להלן גם הג"א), כמשמעותן בחוק הג"א. מאותה עת פיקוד העורף מבצע שלושה תפקידים: הוא אחראי להתגוננות האזרחית, הוא משמש פיקוד מרחבי בצה"ל ומשמש סמכות מקצועית לחילוץ והצלה בעורף ובצה"ל. בראש פיקוד העורף עומד מפקד פיקוד העורף הנושא דרגת אלוף. מפקד פיקוד העורף כפוף לרמטכ"ל בנושאי צבא, ולשר הביטחון - בנושאי התגוננות אזרחית, מכוח חוק הג"א ולפיו שר הביטחון ממנה את ראש הג"א, בהמלצת הרמטכ"ל, והוא הממונה על ביצוע חוק הג"א. להלן פירוט תפקידי פיקוד העורף בשלושת תחומי פעילותו:

(א) **התגוננות אזרחית:** פיקוד העורף מוסמך מכוח חוק הג"א, בין היתר, להכין ולבצע תכניות של התגוננות אזרחית, להדריך "ארגוני עזר"¹⁹ במילוי תפקידם בתחום הג"א ולהפעילם ב"תקופת קרבות" או ב"שעת תמרון הג"א", לתאם בין משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ומפעלים פרטיים באשר לפעולותיהם בענייני הג"א, לקבוע אותות אזהרה וארגעה ולהפעילם,

17 לפי חוק יסוד: הממשלה, "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום. תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור". הכרזה על מצב חירום מאפשרת לממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, על ביטחון הציבור ועל קיום האספקה והשירותים החיוניים.

18 הוראות הפיקוד העליון: "הפקודות הכלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, ובהן מפורטות פקודות הנוגעות לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת שבו ולהבטחת פעולתו התקינה של הצבא (מתוך המילון למונחי צה"ל, 1998).

19 לפי חוק הג"א "ארגוני עזר" הם "ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי, או כל חלק מהם, אשר שר הביטחון הכריז עליהם, ברשומות, שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות אזרחית".

להדריך את האוכלוסייה בענייני הג"א ולציידה באמצעי התגוננות, לפעול באישור שר הביטחון ובתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר להצלת חיי אדם ורכוש שלא במסגרת הגנה אורחית.

חוק הג"א מגדיר ארבעה מצבי חירום, שקיומם של שניים מהם (מצב מיוחד בעורף ומצב הכן) מותנה בהכרזה מטעם הגוף המוסמך, כמפורט להלן:

(1) "תקופת קרבות": תקופה שבה מתנהלות פעולות מלחמה נגד ישראל מצד אויב²⁰. בתקופה זו כל חבר הג"א²¹ רשאי להיכנס לכל מקום שיש לו יסוד לחשוב שנעברה בו עברה על דיני הג"א או שיש צורך לנקוט אמצעי הג"א, וכן הוא רשאי להשתמש במידת כוח מתקבלת על הדעת כדי לכפות ציות לדיני הג"א²². בתקופת קרבות מוסמך מפקד הג"א מחוזי לכוון ולהפעיל את ארגוני העזר באשר למילוי תפקידם בתחום הג"א. בשנת 2005 תוקנה פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), ומאותה עת רשאי שר הביטחון, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, להכריז בתקופת קרבות על אירוע של אסון המוני. על פי פקודת המשטרה, באירוע של אסון המוני מוקנות למשטרה, ובמקרים מסוימים לצה"ל, סמכויות נרחבות המתחייבות מהצורך לטפל באירוע.

(2) "שעת התקפה": הזמן שבו מתנהלת בשטח כלשהו התקפה מצד אויב; הזמן, בעת קרבות, ממתן אות אזהרה עד מתן אות הרגעה או עד סיום פעולות הצלה; פרק הזמן שבו מוכרז "מצב מיוחד בעורף" (ראו להלן). בשעת התקפה רשאי חבר הג"א לתת לאדם הנמצא בשטח מותקף כל הוראה מתקבלת על הדעת הדרושה לשמירתם או להצלתם של חיי אדם²³.

(3) "מצב מיוחד בעורף"²⁴: הממשלה מוסמכת להכריז על "מצב מיוחד בעורף" לתקופה של עד חמישה ימים אם שוכנעה שיש סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה. הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה, באישור מראש של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת. גם שר הביטחון מוסמך להכריז על מצב מיוחד בעורף אם שוכנע כי הנסיבות מצדיקות זאת, ועליו להודיע על כך לממשלה ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת. תוקפה של הכרזה שר הביטחון יפקע בתוך 48 שעות.

לפי חוק הג"א, הכרזה על מצב מיוחד בעורף משמעה שהרמטכ"ל, סגנו, ראש הג"א או אלוף פיקוד בצה"ל רשאים לתת לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו כל הוראה הנדרשת להצלת חיי אדם ורכוש. נוסף על כך, אם הוכרז מצב מיוחד בעורף, רשאי שר העבודה והרווחה, מכוח חוק שירות עבודה, ולאחר שהתייעץ עם שר הביטחון, לקרוא בצו את כל העובדים במפעל חיוני²⁵ או במפעל

20 חוק הג"א מגדיר "אויב" כמשמעותו בסעיף 91 לחוק העונשין, התשל"ז-1977: מי שהוא צד לוחם או מקיים מצב מלחמה נגד ישראל או מכריז על עצמו כאחד מאלה, בין שהוכרזה מלחמה ובין שלא הוכרזה, בין שיש פעולות איבה צבאיות ובין שאינן, וכן ארגון מחבלים.

21 לפי חוק הג"א "חבר הג"א" הוא מי שנמנה עם כוחות המילואים של צה"ל שנשלח להג"א לשרת בו את שירות המילואים, מי שנתקבל להג"א כמתנדב, מי שחויב למלא תפקיד נדרש בהג"א, מי שהתנדב לשירות מילואים ונשלח להג"א, מי שנשלח להג"א על מנת לשרת בו והוא נמנה עם הכוחות הסדירים של צה"ל.

22 לפי חוק הג"א חבר ארגון עזר הממלא תפקיד בתקופת קרבות יהיה מוסמך לעשות כן על פי הוראות מפקד הג"א מחוזי.

23 לפי חוק הג"א נתונה סמכות זו גם בידי חבר ארגון עזר הממלא תפקיד בתקופת קרבות בהוראת מפקד הג"א מחוזי.

24 סמכויות הממשלה, שר הביטחון וועדת חוץ וביטחון של הכנסת בעניין "מצב מיוחד בעורף" מפורטות בחוק הג"א.

25 לפי חוק שירות עבודה, "מפעל חיוני" הוא כל מפעל הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום ההספקה או שירותים חיוניים, ושאושר על ידי שר העבודה (כיום שר התמ"ת), בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה; וכן כל מפעל שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום ההספקה או שירותים הדרושים לציבור או לייצוא, ושר העבודה, בהתייעצות עם שר התמ"ת, אישר אותו בצו. "מפעל" מוגדר כאחד מאלה: (1) כל מפעל של תועלת ציבורית, כל עסק של תעשייה, מסחר, תחבורה או חקלאות וכל מוסד חינוך; (2) עבודה מטעם המדינה או רשותיה או רשות מקומית; (3) שירותים - בין מטעם המדינה או רשותיה או רשות מקומית ובין שלא מטעמן.

למתן שירותים קיומיים לשירות עבודה באותו מפעל. מי שנקרא לשירות עבודה כאמור, חייב להתייצב בזמן ובמקום שנקבעו ולבצע כל עבודה שתוטל עליו²⁶.

(4) "מצב הכן": שר הביטחון מוסמך להכריז על "מצב הכן" בתקופת קרבות או אם יש לו יסוד להניח שעומדת להתחולל תקופת קרבות. הכרזת "מצב הכן" מבטלת את הרישיונות המקנים זכות שימוש במקלט שלא למטרות מחסה; על המחזיק במקלט לפנותו מהמיטלטלין שבו.

נוסף על תפקידי פיקוד העורף שהוקנו לו מכוח חוק הג"א, כאמור, מנחה פיקוד העורף בעת חירום את הציבור ואת הרשויות האזרחיות בכל הנושאים הנוגעים להתגוננות אזרחית. נוסף על כך, במצב שבו שגרת החיים משתנה באופן מהותי, על פיקוד העורף לסייע לרשויות האזרחיות, זאת על פי נוהל בין-משרדי (להלן - נוהל מס' 146) מדצמבר 2004, שנחתם על ידי מפקד פיקוד העורף דאז וראש מל"ח (ראו גם בהמשך).

(ב) **פיקוד מרחבי**: הוראת הפיקוד העליון ופקודת הארגון של פיקוד העורף קובעות את הייעוד, התפקידים ועיקרי הארגון והכפופות של פיקוד העורף. בהוראת הפיקוד העליון ובפקודת הארגון נקבע כי פיקוד העורף ישמש, בין היתר, פיקוד מרחבי, וכי תפקידיו הם כפי שנקבע בחוק הג"א, כאמור.

(ג) **סמכות מקצועית לחילוץ והצלה**: על פי החלטת ועדת השרים מנובמבר 1991 על הקמת פיקוד העורף, כאמור, הוקם פיקוד העורף כדי לשמש, בין היתר, סמכות מקצועית ראשית בנושאי התגוננות אזרחית וחילוץ והצלה. לפי הוראת הפיקוד העליון ופקודת הארגון, מפקד פיקוד העורף משמש סמכות מקצועית ראשית בצה"ל בנושאי ההתגוננות האזרחית והחילוץ.

2. משטרת ישראל

פקודת המשטרה: בפקודת המשטרה נקבע, בין היתר, כלהלן: המשטרה תעסוק במניעת עברות, בתפיסת עבריינים, בקיום הסדר הציבורי ובביטחון הנפש והרכוש. שוטר מוסמך, אם מצא כי יש חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, לתת לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים חשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה או יציאה מאזור או מקום. נוסף על כך, הוא רשאי להורות לגוף הצלה²⁷ לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו על פי דין. השר לביטחון הפנים רשאי, בהסכמת הממשלה, להכריז כי המשטרה או חלק ממנה יהיו כוח צבאי שאפשר להעסיקו בעת מלחמה או בשעת חירום בתפקידים צבאיים להגנת המדינה.

במרוצת השנים קיבלה הממשלה החלטות שהגדירו והסדירו את סמכותם של צה"ל והמשטרה במצבים שונים. להלן עיקר ההחלטות:

26 בתוקף סמכותה לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, התקינה הממשלה את תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בשירות הציבורי), התשס"ד-2003, שתוקפן מותנה בכך שהכנסת הכריזה על מצב חירום מכוח חוק יסוד: הממשלה. מכוח תקנות אלה "המנהל" רשאי לקרוא בצו לשירות עבודה חיוני לעובדים, ועל מי שנקרא בצו, כאמור, להתייצב במקום ובמועד המפורטים בצו ולבצע כל עבודה. לפי סעיף 1 בתקנות אלה, המנהל הוא, בין היתר, המנכ"ל של כל אחד ממשרדי הממשלה או מנהל יחידת סמך לגבי עובד המשרד, מנהל בתי המשפט, מנכ"ל תאגיד שהוקם בחוק, מנכ"ל חברה ממשלתית, מנהל בית חולים, מנהל קופת חולים, ראש רשות מקומית.

27 לפי פקודת המשטרה גוף הצלה הוא אחד מאלה: מגן דוד אדום, רשות כבאות, רשות מקומית, ממונה על אירוע חומרים מסוכנים וגוף הנותן שירות לציבור שהשר לביטחון הפנים הכריז עליו בהודעה ברשומות.

(א) המשטרה אחראית לביטחון הפנים בעתות רגיעה ובעתות חירום, ואחריותה באה לידי ביטוי, בין היתר, בפיקוד ושליטה²⁸: קביעת פיקוד, סמכויות לטיפול באירוע, פיקוד על גופי הצלה וקבלת סיוע מצה"ל²⁹.

(ב) אם קבע הרמטכ"ל שנוצר מצב חירום המחייב את העברת האחריות לביטחון הפנים מהמשטרה לצה"ל, שר הביטחון מוסמך להעביר לצה"ל את האחריות לביטחון הפנים בכל המדינה או בשטח מסוים, ובלבד שראש הממשלה אישר זאת. העברת האחריות תיעשה על פי נוהל פנימי של המשטרה³⁰.

(ג) "לא יחולו שינויים בהסדרים הקיימים בתחום שמירת ביטחון פנים בין צה"ל והמשטרה (צה"ל אחראי לשמירה ביישובים 'סוג א' מבחינת קרבתם לגבול והמשטרה אחראית לשמירה בכל שאר חלקי הארץ)"³¹.

(ד) בשעת אסון המוני³² תהיה המשטרה אחראית לפיקוד ושליטה, למעט בשטחי יהודה, השומרון וחבל עזה ובשטחים שהאחריות לביטחון הפנים בהם נתונה בידי צה"ל, שבהם צה"ל יהיה האחראי לפיקוד ושליטה, ואולם לדרג המדיני יש סמכות להעביר את האחריות לצה"ל בעת אסון המוני חמור ביותר המחייב הפעלת כוחות בהיקף גדול³³.

(ה) האחריות הכוללת לטיפול באירוע שנגרם בשל פעולת טרור לא קונבנציונלי מוטלת על שר הביטחון, ופיקוד העורף ישמש גוף מטה לבניין הכוח ברמה הלאומית.

(ו) המשטרה אחראית לפיקוד ושליטה באירוע של טרור כימי וביולוגי, וצה"ל אחראי לפיקוד ושליטה באירוע של טרור רדיולוגי³⁴.

כאמור, ביולי 2005 תוקנה פקודת המשטרה ונוסף לה פרק העוסק ב"אירוע אסון המוני", שהוגדר "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור". השר לביטחון הפנים מוסמך להכריז על אירוע אסון המוני אם שוכנע, כי יש סבירות גבוהה לכך שיתרחש אירוע כזה בשטח מסוים או בכל הארץ³⁵. המשטרה אחראית לטיפול באירועי אסון המוני ומתוקף כך מוסמכת להורות לגופי ההצלה

28 פיקוד ושליטה: "הפעלת סמכות המפקד על כוחות שהוכפפו לו לשם מילוי המשימה על ידי פעולות, כגון: מתן פקודות, הוראות, תיאום ובקרה" (מתוך המילון למונחי צה"ל, 1998).

29 החלטת הממשלה ב/5 ממאי 1974.

30 החלטת הממשלה בפ/3 מאוגוסט 1978. בהחלטה זו נקבע כי "מצב חירום" משמעו "מצב חירום כללי בגין פעולות איבה או הכנות לקראתן או אירוע פח"ע [פעילות חבלנית עוינת] חריג".

31 החלטת הממשלה ב/137 מיוני 1979.

32 בהחלטת הממשלה (מס' 1120) מינואר 1990 נקבע כי "אסון המוני" הוא אירוע הגורם לפגיעה חמורה בציבור גדול או בשטח גדול, לרבות פגעי טבע, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי, ביולוגי או רדיולוגי ואירוע פח"ע.

33 החלטת הממשלה מס' 1120 מינואר 1990.

34 החלטת הממשלה ב/48 משנת 2002.

35 הפקודה קובעת אילו שרים יהיו מוסמכים להכריז על אירוע אסון המוני במקרים חריגים: הכרזה על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, לגבי אירוע בשטח שהוכרז לגביו מצב מיוחד בעורף או בתקופת קרבות; הכרזה על ידי שר הביטחון לגבי אירוע כימי או ביולוגי; הכרזה על ידי שר הביטחון בעת אירוע במתקן ביטחוני; והכרזה על ידי ראש הממשלה בעת אירוע שמקורו במרכז המחקר הגרעיני או בעת אירוע של קרינה רדיולוגית.

לפעול במסגרת תפקידם ולהורות לכל אדם הנמצא בשטח האירוע כל הוראה סבירה³⁶. תוקף ההכרזה יהיה 48 שעות, אלא אם כן השר האחראי לכך או הממשלה האריכו את תוקפה.

פקודת "דורס תל"ם": באוקטובר 2001 הוציאה המשטרה את פקודת "דורס תל"ם", ובאוקטובר 2003 עדכנה אותה. פקודה זו מבוססת על תכנית "מגן הארץ" של צה"ל (ראו להלן) ומרכזת את ההוראות בדבר הפעולות הנעשות במסגרת היערכותה של המשטרה לטיפול באירועים כמו ירי תלול מסלול, עד שצה"ל יקבל עליו את האחריות לטיפול בהם, וכן את פעולותיהם של גורמי חירום והצלה וגופים מקצועיים שמתפקידם לסייע למשטרה או לשתף עמה פעולה בטיפול באירועים האמורים. באותה פקודה נכתב שעל צה"ל מוטלת האחריות הכוללת לטיפול באירועי ירי תלול מסלול, לרבות בשטחים שבהם האחריות לביטחון הפנים נתונה בידי המשטרה, ואילו המשטרה וארגוני העזר ייתנו באירועים האמורים מענה ראשוני, לרבות פיקוד ושליטה, עד שצה"ל יקבל עליו אחריות לטיפול באירוע ובהתפתחויות שלאחריו. לאחר נטילת האחריות על ידי צה"ל, תבצע המשטרה את המטלות שבתחום אחריותה הייעודי ועל פי סדר העדיפויות שיקבע המפקד הצבאי האחראי לאירוע. צה"ל יהיה אחראי לתחומים אלה: פיקוד ושליטה בנוגע לכלל גופי החירום וההצלה ומשרדי הממשלה ותיאום ביניהם; קביעת מדיניות מיגון וסגירת חיים לפי המצב; קביעת מדיניות הסברה וביצועה; מתן התרעה על ירי רקטות והפעלת מערך הצפייה; היערכות לסייע בקליטת אוכלוסייה המתפנית בעצמה; היערכות להפעלת מערך האשפוז. עוד נקבע בפקודה שאם לא הועברה לצה"ל האחריות לביטחון הפנים, תמשיך המשטרה למלא את תפקיד הפיקוד והשליטה באירועים.

3. מערך המשק לשעת חירום

(א) מערך מל"ח הוא גוף בין-משרדי שהוקם בשנת 1955 מכוח החלטת הממשלה. המערך כולל את ה"משק החיוני"³⁷, את ועדת מל"ח העליונה (להלן - הוועדה העליונה), וכן ועדות מל"ח פיקודיות ומחוזיות, ועדות מל"ח מקומיות ורשויות ייעודיות במשרדי הממשלה³⁸. מערך מל"ח נועד להבטיח את הפעלת המשק החיוני והספקת המוצרים והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולצה"ל במצבי חירום שונים³⁹, ולצורך כך עליו להנחות את משרדי הממשלה ולתאם ביניהם בעניין הכנת מערך המפעלים החיוניים ומלאי לחירום וכן עליו להכין את הרשויות המקומיות להתמודדות עם מצבי חירום ולהיערך לקליטת אוכלוסייה מפונה. הממשלה היא שתחליט מתי מתחילה תקופת ההפעלה של מערך מל"ח, דהיינו מתי מופעל מערך מל"ח בפועל, ומתי היא מסתיימת, וזאת על פי הצעת שר הביטחון, ובמקרים דחופים יחליטו על כך שר הביטחון ושר האוצר בהתייעצות עם ראש הממשלה. שר הביטחון ממלא גם את תפקיד יו"ר הוועדה העליונה, והוא אצל את סמכויותיו

36 עם זאת נקבע בפקודת המשטרה כי צה"ל מוסמך לטפל באירוע המתרחש במתקן ביטחוני ובאירוע קרינה רדיולוגית, וכי ניתן להעביר את סמכות הטיפול מהמשטרה לצה"ל בהנחיית ראש הממשלה או שר הביטחון, בעקבות בקשת השר לביטחון הפנים. כמו כן, אם מדובר באירוע כימי או ביולוגי, באירוע המתרחש בשטח שהוכרז לגביו מצב מיוחד בעורף או באירוע המתרחש בתקופת קרבות, מוסמך שר הביטחון, לאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים, להעביר את האחריות לטיפול באירוע מהמשטרה לצה"ל. אם הועברה סמכות הטיפול לצה"ל, תסייע לו המשטרה, ודין כוחותיה המסייעים יהיה כדין גופי ההצלה.

37 לפי החלטת הממשלה (מס' 1716) מ-6.7.86 "משק חיוני" הוא מפעל חיוני כמשמעותו בחוק שירות עבודה וכן גורמי ייצור, משאבים, שירותים, מוצרים, חומרים, אספקה ופעולות החיוניים לקיום האוכלוסייה, למאמץ המלחמתי ולכלכלת המדינה.

38 "רשות ייעודית" היא גוף שמשרד ממשלתי, בתחום אחריותו, הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטות הממשלה האמורות.

39 בהחלטת הממשלה (מס' 1080) מ-13.2.00 הוחלפו המילים "למאמץ המלחמתי" שבהגדרת "משק חיוני" ל"מצב לחימה או באירועי חירום", ונקבע כי "אירועי חירום" הם אסונות טבע, אסונות שנגרמו מפליטת חומרים מסוכנים וכן אירועי טרור.

לממלא מקומו הקבוע, שמשמש גם ראש מטה מל"ח ארצי (להלן - ראש מל"ח). ועדות מל"ח הפיקודיות והמחוזיות כפופות לוועדה העליונה, והרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט, באמצעות ועדת מל"ח מקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה ולטיפול בה. עם זאת, כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים - בתחום שהם מופקדים עליו - לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח שהמשק החיוני יהיה ערוך לתקופת ההפעלה של מערך מל"ח.

על פי החוק⁴⁰, כל רשות מקומית חייבת להקים ועדת מל"ח מקומית.

שיתוף הפעולה בין מערך מל"ח לצה"ל הוסדר בנוהל בין-משרדי מס' 143 (להלן - נוהל מס' 143) מיולי 1999, שאשרו ראש מל"ח וסגן הרמטכ"ל לשעבר (האלוף עוזי דיין) ופרסם מטה מל"ח ארצי. נוהל זה מגדיר את תחומי האחריות, יחסי הגומלין והסיוע ההדדי בין צה"ל למערך מל"ח בעת רגיעה ובעת שמופעל מערך מל"ח. נוהל מס' 143 קובע, בין היתר, כי "במצב של תקיפה מתמשכת על יישובי ההגמ"ר [הגנה מרחבית] הקדמי, שבעטיה שגרת החיים משתנה באופן מהותי, צה"ל יסייע באמצעות כוחות העורף או ההגמ"ר המקומיים, גם למשימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים שיספקו על ידי המערכות האזרחיות, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ובאוכלוסייה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים ולאוכלוסייה חלשה וכו'".

חלוקת תחומי האחריות בין פיקוד העורף ובין מערך מל"ח נקבעה בנוהל מס' 146 מדצמבר 2004 שאשרו מפקד פיקוד העורף לשעבר (האלוף יאיר נווה) וראש מל"ח ופרסם מטה מל"ח ארצי. בנוהל זה נקבע, בין היתר, כי בעת חירום פיקוד העורף ינחה את הציבור ואת הרשויות האזרחיות כיצד לטפל בכל הנושאים הנוגעים להתגוננות אזרחית, ומל"ח מנחה אותם כיצד לטפל בכל הנושאים הנוגעים לתפקוד המשק החיוני. נוסף על כך נקבע כי במצב שבו שגרת החיים משתנה באופן מהותי יסייע פיקוד העורף לרשויות האזרחיות במשימות שבאחריותן (בעניין נוהל מס' 146 ומעמדו ראו גם בהמשך).

במסגרת מערך מל"ח פועלת רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים), שהיא רשות ייעודית לשעת חירום הפועלת במשרד הפנים⁴¹. רשות פס"ח אחראית לארגן ולהפעיל מרכזי קליטה לאזרחים מפונים, להגיש להם סיוע במקום שהותם ולטפל בזיהוי חללים ובקבורתם. בכל רשות מקומית פועלת, במסגרת ועדת מל"ח מקומית, ועדת משנה לפס"ח לטיפול בנושאי קליטת מפונים, סעד וחללים.

משרד ראש הממשלה אחראי, באמצעות מל"ח, לתיאום בעניין הכנת המערך לקליטת אוכלוסייה ב"שעת פינוי"⁴² ולהפעלתו. בנובמבר 2001 החליטה הממשלה (החלטה מס' 895) שיש להגדיר אירועים שבגינם היא רשאית להחליט לפנות עד 25,000 איש מאזור מסוים, למתקני קליטה שייקבעו מראש. הסמכות להורות על פינוי תושבים בזמן "שעת פינוי" תהיה נתונה בידי הממשלה או השר שהאירוע שבגיננו מתבקש הפינוי, נמצא באחריותו. בין אירועי חירום העלולים לסכן את חייה וביטחונה של האוכלוסייה שבגינם הממשלה עשויה להכריז על שעת פינוי ולהפעילה, נכללים, בין היתר, אסונות טבע, דליפת חומרים מסוכנים ופגיעה באוכלוסייה בעקבות פעילות אויב בקווי העימות וכל אירוע חירום שלגביו תחליט הממשלה.

40 פקודת העיריות, סעיף 149א; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, סעיף 123א; צו המועצות המקומיות (מועצות אזרחיות), התשי"ח-1968, סעיף 40ב.

41 ב-14.8.60 החליטה הממשלה (החלטה מס' 515) להקים רשות עליונה לפינוי, סעד וטיפול בחללים בשעת חירום.

42 ב-11.11.01 החליטה הממשלה (החלטה מס' 895) לאשר את המלצות הצוות הבין-משרדי בנושא היערכות לאפשרות של פינוי תושבים בזמן אירועי חירום. בהחלטה זו נקבע כי "שעת פינוי" היא "תקופה לגביה החליטה ממשלת ישראל על פינוי אוכלוסייה מאזור אחד למשנהו בכל שטח מדינת ישראל".

(ב) תרחיש הייחוס - תרחיש הייחוס בצה"ל הוא תיאור התפתחות עתידית של מלחמה, שממנו נגזרות התפוקות הנדרשות מגופי התכנון, והוא מהווה קביעה פיקודית של האתגרים המבצעיים העיקריים שצה"ל צריך להיערך אליהם בבניין הכוח שלו. תרחיש הייחוס אמור לשמש בסיס לתכנון כוח האדם, כמויות המלאי והאמצעים התומכים, ולהוות בסיס משותף למודלים של תכנון בגופים ובזרועות בצה"ל.⁴³ תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא תרחיש למשק המדינה, שמכין מטה מל"ח ארצי על בסיס איום הייחוס⁴⁴, שהגדיר אגף התכנון בצה"ל ושאישר הרמטכ"ל. תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא רכיב יסודי הנחוץ לצורך תכנון מערך מל"ח ולצורך היערכותו למצב שבו יוחלט להפעילו.

על פי החלטת הממשלה (מס' 1716) מיולי 1986, כל רשות ייעודית נושאת באחריות להבטחת הספקתם של שירותים או מוצרים חיוניים לשעת חירום. תרחיש הייחוס הענפי קובע את מסגרת היעדים, פעולות ההיערכות והאמצעים להבטחת תפקודה של הרשות הייעודית בעתות חירום. תרחיש הייחוס הענפיים נקבעים לפי תרחיש מל"ח ומאפיינים עבור הרשות הייעודית את התרחיש החמור עד סביר בתחום שהיא מופקדת עליו.

על פי מסמכי מטה מל"ח ארצי, תרחיש ייחוס ענפי אמור לכלול, בין היתר, צפי בתחומים האלה: הנזק שייגרם לתשתיות הרשות הייעודית במלחמה; זמינות כוח האדם בעת חירום; הביקוש למוצרי הרשות הייעודית בעת חירום; והמחסור בתשומות ייצור. כל רשות ייעודית אמורה להכין את תכנית האב הענפית לפי תרחיש הייחוס הענפי. בתכנית זו נקבע מכלול הפעולות שנועדו להבטיח כי בעת חירום תוכל הרשות הייעודית לספק את כל השירותים שהיא מופקדת על הספקתם (ראו גם להלן בפרק על מערך מל"ח).

4. משרדי הממשלה

פעילותם של משרדי ממשלה בעתות חירום אינה מעוגנת בחוק אלא מבוססת על החלטת ממשלה (מס' 1716) מיולי 1986 הקובעת: "כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים בתחום שהם מופקדים עליו לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני לקראת תקופת הפעלת מערך מל"ח וידווחו לוועדת מל"ח העליונה על האמצעים שנקטו כאמור".

נוהל בין-משרדי מס' 1 (להלן - נוהל מס' 1)⁴⁵ שהכין מטה מל"ח ארצי, שנקבע בעקבות החלטת הממשלה האמורה, קובע את יסודות הארגון והמבנה של מערך מל"ח. על פי הנוהל, כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק האזרחי בעת חירום בתחום שעליו הוא מופקד בזמן רגיעה.

משרדי הממשלה אמורים לכונן "רשויות ייעודיות", באישור ועדת מל"ח, במסגרת התכנית שהם מציעים ושהוועדה העליונה מאשרת, ובאמצעותן הם אמורים להפעיל את המשק האזרחי לאחר החלטת הממשלה על הפעלתו בעתות חירום בתחומים שעליהם הם מופקדים בזמן רגיעה.⁴⁶

למשל, הרשות הייעודית במשרד הבריאות היא הרשות העליונה לאשפוז, והאגף לשעת חירום הוא הזרוע הביצועית שלה. יו"ר הרשות העליונה לאשפוז הוא מנכ"ל המשרד, וחברי הרשות הם קצין

43 ההגדרה לקוחה מהמסמך "תרחיש הייחוס" שהכין אגף התכנון בצה"ל ב-17.8.03.

44 איום הייחוס בצה"ל שאגף התכנון מכין הוא מסמך הקובע מה הם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית עבודה רב-שנתית) שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל. איום הייחוס מתבסס על הערכת המודיעין ויכולות מיבצעיות קיימות ומתוכננות ומגלם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אג"ת מ-17.8.03).

45 תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום, נוהל בין-משרדי מס' 1, אוקטובר 2003.

46 החלטת הממשלה (מס' 1716) מ-6.7.86, המגדירה "רשות ייעודית" כמסגרת שמשרד ממשלתי בתחום אחריותו הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטה זו.

הרפואה הראשי של צה"ל ומנכ"ל שירותי בריאות כללית. בתקופת רגיעה - מרכז הרשות העליונה לאשפוז הוא מנהל האגף לשעת חירום, ובמצב חירום - המשנה למנכ"ל המשרד.

משרדי ממשלה שאינם מכוננים רשויות ייעודיות אמורים לפעול על פי כמה נהלים, ובהם נוהל מס' 1. לדוגמה, על פי אחד הנהלים⁴⁷, "הטיפול בנושאי רווחה ובאוכלוסייה, ברמה הלאומית והמחוזית] הינו באחריות משרד הרווחה". משרד הרווחה אחראי בעתות חירום ובעתות שגרה לשלומם של החוסים במסגרות הטיפוליות - הממשלתיות, הציבוריות והפרטיות - שאליהן הוא מפנה אותם ואף מממן את שהותם בהן, קובע את מדיניות הטיפול בהן ומפקח על ביצועה. כמו כן, המשרד אחראי להמשך הטיפול באותם החוסים בעת חירום.

5. רשויות מקומיות

המסגרת הנורמטיבית שלפיה הרשויות המקומיות נערכות בעת חירום התגבשה ברבות השנים. מדובר בעיקר בחוקים, בהחלטות ממשלה, בנוהלי מל"ח ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים, כמפורט להלן:

(א) **דיני הרשויות המקומיות**: סעיף 149א לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי על כל עירייה להקים ועדת מל"ח מקומית. בסעיף 248א לפקודה, שעניינו הכנת המשק העירוני לשעת חירום והפעלתו, נקבע כלהלן: "(א) העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך; החלטותיהם של הממשלה, של מי שהסמיכה, של שר ושל המועצה לפי סעיף זה אינן טעונות פרסום ברשומות". הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

כאמור, ועדת מל"ח המקומית היא חלק ממערך מל"ח, ועל פי דיני הרשויות המקומיות, ראש הרשות המקומית ישמש יו"ר הוועדה.

(ב) **החלטות הממשלה**: בהחלטת הממשלה (מס' 1716) משנת 1986 נקבע כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח מקומית, לביצוע המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי. על פי הוראת החוק ועל פי תכניות שקבעה הרשות המקומית ותכניות משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שאישרה ועדת מל"ח עליונה, מל"ח ינחה את הרשויות המקומיות. ועדת מל"ח עליונה תקבע, בכפוף לחוק, את תפקידי ועדות מל"ח המקומיות, והיא רשאית לאצול להן מסמכויותיה ולהטיל עליהן בעת הפעלתו של מערך מל"ח משימות נוסף על המשימות הקבועות בחוק.

(ג) **נוהלי מל"ח**: יש שני נדבכים של נוהלי מל"ח: האחד, נהלים בין-משרדיים בעניין מערך מל"ח, והשני, קובצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח המקומיות (להלן - קונטרסים). מדובר בעשרות נהלים והנחיות המעמידים מערך נורמטיבי מקיף העוסק, בין היתר, בהיערכותה ובתפקודה של הרשות המקומית בעת חירום, והכולל הוראות בדבר יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין יחידות פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית. נוהלי מל"ח העוסקים בוועדות המל"ח המקומיות תקפים מכוחה של החלטת הממשלה (מס' 1716).

47 התארגנות השירותים ההתנהגותיים-חברתיים ברשות המקומית לטיפול באוכלוסייה בשעת חירום, נוהל בין-משרדי מס' 14 של מל"ח.

(ד) **חוזר מנכ"ל משרד הפנים:** במרס 2002 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר המפרט, בין היתר, את פעולות ההכנה ואת תחומי האחריות של הרשויות המקומיות בעת רגיעה ובעת חירום.

(ה) **חוק שירות עבודה:** הרשות המקומית היא "מפעל חיוני" כהגדרתו בחוק האמור. מכוח חוק שירות עבודה, רשאי שר התמ"ת להוציא צווים לשירות עבודה (להלן - צווי ריתוק) שיחייבו את עובדי הרשות המקומית, המוגדרת כמפעל חיוני, לעבוד גם בעת חירום בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק.

(ו) בדצמבר 2002 ובפברואר 2004 גובשו מכלול הנורמות האמורות וכן הסכמות בין מל"ח, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, בשני תיקי אב - האחד עסק בהפעלת העיריות בעת חירום, והשני בהפעלת המועצות המקומיות בעת חירום (להלן - תיקי האב).

בתיקי האב נכתב, בין היתר, כי מפורטים בהם במרכז כלל המשימות ותחומי האחריות של הרשות המקומית מכוחם של חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח, משימות ההתגוננות של פיקוד העורף, החלטות צוות ההיגוי לבעלי תפקידים ברשות המקומית שריכוז פיקוד העורף וכלל הנהלים המשותפים וההסכמים שגובשו בשיתוף כלל הגורמים בשנים האחרונות; כן מפורטות בהם דרכי הפעולה והתגובה שעל הרשות המקומית לנקוט באירועי חירום.

(ז) בדצמבר 2004 הוציא מל"ח קונטרס בנושא תכנון, ארגון ותפעול של מערך מל"ח ברשות המקומית. בקונטרס מובאת תמצית של עקרונות ההיערכות של הרשות המקומית לעת חירום והפעולות שעליה לנקוט בעת חירום המפורטים בתיקי האב.

6. עבודה בשעת חירום

חוק שירות עבודה, קובע כי אם "הוכרו מצב מיוחד בעורף, ומצא שר העבודה והרווחה, כי האפשרות למתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה בשטח שעליו חלה ההכרזה עלולה להיפגע, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם שר הביטחון, להכריז בצו שהוראות פרק זה יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה".

לפי חוק שירות עבודה, "שירותים קיומיים" הם אחד משלושת סוגי השירותים שלהלן:

"(1) אספקת מים, מזון או חשמל, וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר; (2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה ההכרזה על מצב מיוחד בעורף; (3) שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה". "מפעל חיוני" הוא, בין היתר, מפעל הפועל "לצורכי הגנת המדינה, ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה".

יצוין כי בחוק שירות עבודה לא מוגדר המונח "שעת לחימה", הנכלל בהגדרת המונח "מפעל חיוני".

חוק שירות עבודה מפרט את סמכותו של שר העבודה לחייב עובדים להתייצב במקום העבודה: "שר העבודה רשאי לקרוא בצו את כל העובדים במפעל חיוני או במפעל לשירותים קיומיים ערב תחילתו של הצו, בין כשכירים ובין כעצמאיים, החייבים בשירות עבודה, או כל חלק מעובדים אלה, לשירות באותו מפעל". מי שנקרא לשירות עבודה, כאמור, חייב להתייצב בזמן, במקום ולפני הרשות שנקבעו בצו.

חוק שירות עבודה קובע כי "שכרו של מגויס [מי שנקרא לעבוד על פי צו מכוחו של חוק זה] יהיה בהתאם לתפקיד שהוא נקרא למלא ובשיעור שנקבע לתפקיד זה בהסכם הקיבוצי החל על בעל המפעל, ובאין הסכם קיבוצי - לפי הסכמה הדדית, ואם אין הסכמה - לפי שיקבע המפקח הכללי על כוח האדם [שיתמנה על ידי שר העבודה]".

עם זאת, בתחילת המלחמה לא כלל חוק שירות עבודה הוראות לגבי תשלום שכר לעובדים שלא התייצבו במקום עבודתם מאחר שנאלצו לשהות במקלטים בהוראת פיקוד העורף.

יודגש כי סוגיה זו נפתרה במהלך המלחמה עת התקבל ב-31.7.06 חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006. בחוק, שנקבע כי נכנס לתוקפו ב-12.7.06, נאמר בעניין תשלום שכר לעובדים באזור הגבלה (כהגדרתו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961) כי "עובד שבמהלך התקופה הקובעת (12.7.06 עד 31.7.06) נעדר מהעבודה או לא ביצע את העבודה, בימים שבהם היו מקום עבודתו או מקום מגוריו באזור הגבלה, ישלם לו מעבידו... שכר בעד תקופת ההיעדרות או אי-ביצוע העבודה כאמור, בהתאם להוראות ההסכם בדבר תשלום שכר באזור הגבלה"; כמו כן נקבע בחוק כי הוראות הפרק הדין בתשלום שכר לעובדים באזור הגבלה לא יחולו על מי שנקרא לשירות עבודה לפי חוק שירות עבודה; וכי אסור למעביד לפטר עובד בשל היעדרותו מהעבודה או אי-ביצוע העבודה, בשל הוראה שניתנה בשעת התקפה לפי חוק הג"א או הוראה שניתנה בעת מצב מיוחד בעורף לפי חוק הג"א.

בטבלה שלהלן מפורטים תחומי האחריות והסמכויות של הגופים המטפלים בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום⁴⁸:

48 בעניין תחומי האחריות והסמכויות של הרשויות המקומיות ראו להלן בפרקים על השלטון המקומי.

הטיפול בעורף - תחומי האחריות והסמכויות בשגרה ובחירום

אסון המוני	מצב מיוחד בעורף	עזרת שגרה	צה"ל / פיקוד העורף
הסמכות לטפל באירוע המתרחש במתקן ביטחוני ובאירוע שמעורבת בו קרינה רדיולוגית מוטלת על צה"ל. כמו כן, אם מדובר באירוע כמי או ביולוגי או באירוע המתרחש בשטח שהוכרז לגביי מצב מיוחד בעורף או המתרחש בתקופת קרבות, מוסמך שר הביטחון, לאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים, להעביר לצה"ל את האחריות לטיפול באירוע.	מפקד פיקוד העורף רשאי לחת לכל אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת להצלת חי אדם ורכוש, ובכלל זה הוראה לשהות במקום מסוים, לאסור או להגביל לימודים ולתת הוראות לגבי ציוד אישי צבאי. כמו כן אחראי פיקוד העורף לקבוע אותות אזהרה וארגוע ולהפעילם. אם מדובר גם בתקופת קרבות" פיקוד העורף מוסמך להפעיל את "ארגוני העזר".	צה"ל אחראי לביטחון הפנים ביישובי קו העמות בצפון (קו קריית שמונה עד לנהריה) וכן בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה, הן בעת רגיעה והן בעת חירום ⁽¹⁾ .	צה"ל אחראי לביטחון הפנים נטונה בדרך כלל בידי המשטרה, הרי אם קבע הורמטכ"ל שנוצר מצב חירום המחייב את העברת האחריות לביטחון הפנים מהמשטרה לצה"ל, מוסמך שר הביטחון, באישור הממשלה, לעשות כן ⁽²⁾ .
פיקוד העורף :			
1. משמש פיקוד מרחבי בצה"ל.			
2. משמש סמכות מקצועית לחילוף והצלה.			
3. משמש שירות הג"א מכות חוק הג"א. במסגרת זו עליו להכין ולבצע תכנית של התגוננות אורחית, לאמן את חברי הג"א לתפקידי הג"א, להדריך "ארגוני עזר" למילוי תפקידים בתחום הג"א, ולתאם בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומפעלים פרטיים בענייני הג"א.			
ה מ ש ט ר ה			
המשטרה אחראית לטפל באירועי אסון המוני, ומתקף אחריות זו היא מוסמכת להורות לגופי ההצלה לפעול במסגרת תפקידם, למעט חריגים שהאחריות לטיפול בהם מוטלת על צה"ל, כמפורט לעיל.	בידי המשטרה נותרות האחריות והסמכויות כבעתות שגרה. שר הביטחון רשאי, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, להכריז על אירוע "אסון המוני" שמקורו בשטח שהוכרז לגביי מצב מיוחד בעורף. גם במקרה זה מסורים בידי המשטרה אותם תחומי האחריות והסמכויות כבעתות שגרה. כמפורט לעיל.	אחראית למניעת עברות, לתפיסת עבריינים, לקיום הסדר הציבורי ולביטחון חופש ההרכוש ⁽³⁾ . שוטרי מוסמך להורות לגוף הצלה לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו על פי דין. השר לביטחון הפנים רשאי, בהסמכת הממשלה, להכריז כי המשטרה או חלק ממנה יהיו כוח צבאי העשוי להיות מועסק בתפקידים צבאיים להגנת המדינה בשעת חירום.	נוסף על כך, מכוח החלטות הממשלה המשטרה אחראית לביטחון הפנים בעתות רגיעה ובעתות חירום, למעט באזורים שבהם אחריות זו מוטלת על צה"ל, כמפורט לעיל, אלא אם כן הועברה אחריות זו לצה"ל.

עדות שגורה	מצב מיוחד בעורף	אסון המוני
מ ע ר ך מ ל ״ ח	בנוהל מס' 146 נקבע כי בשעת חירום ⁽⁴⁾ (מצב מיוחד בעורף עשוי להיחשב שעת חירום) ינוהג מל"ח את הציבור והרשויות האזרחיות בכל הנושאים הקשורים לתפקוד המשק החיוני.	בהחלטת הממשלה (מס' 1080) מפורטים המצבים שבהם עשוי להיות מופעל מערך מל"ח, ואשר עשויים להיות חופפים להגדרת אסון המוני.

1. החלטת הממשלה (ב/137) מיוני 1979.

2. כאמור, החלטת הממשלה (בפ/3) מאוגוסט 1978 קובעת כי אם קבע הרמטכ"ל שנוצר מצב חירום המהווה העברת האחריות לכיטחון הפנים מהמשרדה לצה"ל, מוסמך שר הביטחון, באישור הממשלה, לעשות כן. בנוסף לכך וכאמור, בהחלטת הממשלה (ב/48) משנת 2002 נקבע כי המשרדה אחראית לפיקוד ולשליטה באירוע של טרור כימי וביולוגי, ואילו באירוע של טרור רדיולוגי האחריות לכך מסורה לצה"ל.

3. מבוטח פקודת המשרדה.

4. יצוין כי המונח "שעת חירום", להבדיל ממצב חירום, אינו מוגדר בחוק כלשהו.

7. ליקויים בתשתית הנורמטיבית

משרד מבקר המדינה בחן את התשתית הנורמטיבית שמכוחה פועלים כל הגופים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה בעורף בעתות חירום ובעתות שגרה, והעלה כי היא לוקה בחסר, כלהלן:

1. היעדר הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם: כמה גופים מופקדים על הטיפול באוכלוסייה העורף בעת חירום. היבטי הטיפול בתחום זה רבים, ובהם התגוננות ומיגון, חלוקת מזון וסיוע רפואי לשוהים במקלטים, תמיכה נפשית ופינוי. יכולתם של הגופים לעבוד בשיתוף פעולה ובתיאום מלא בעת חירום חיונית לניצול יעיל של כל היכולות הלאומיות במגמה להביא לידי ביטוי מיטבי את מדיניות הממשלה בנושא. ברם, מהתשתית הנורמטיבית של הטיפול בעורף שתוארה לעיל, עולה כי אין הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם המעגן ומסדיר את נושא הטיפול בעורף בעת חירום: את ההיבטים המגוונים של הטיפול בעורף בשעת חירום מסדירים, כאמור, חוקים, תקנות ובעיקר החלטות ממשלה ונהלים בין-משרדיים, אשר אינם נותנים מענה מרוכז וברור דיו לסוגיות שעניינן אחריות, סמכויות, פיקוד ושליטה וקשרי גומלין בין כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף בעת חירום.

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף, שהיא חיונית למתן מענה מיטבי בתחום זה, מורכבת, מקשה על שיתוף פעולה והתיאום בין הגופים העוסקים בכך ואינה מגדירה בבהירות את תחומי האחריות במצבים השונים. כתוצאה מכך, כל גוף מפרש עניינים הקשורים לפעילותו ולאחריותו בצורה שונה. יש חשש כי עקב כך תתקשה הממשלה להוציא לפועל את מדיניותה והחלטותיה בנוגע לטיפול בעורף בעתות חירום.

2. ליקויים בחוק הג"א: (א) חוק הג"א מקנה לפיקוד העורף סמכויות להפעלת ארגוני העזר שמשמעותן סמכות לפיקוד ושליטה על ארגונים אלה, שהפעלתם חיונית לצורך התגוננות אזרחית. עם זאת, בעת שמוכרו מצב מיוחד בעורף, אך עדיין לא החלה תקופת קרבות (שכן אפשר להכריז על מצב מיוחד גם לפני שהחלה התקפה), אין לפיקוד העורף סמכויות להפעיל את ארגוני העזר, משום שלפי חוק הג"א הוא מוסמך להפעילם רק בתקופת קרבות או בשעת תמרוני הג"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שפיקוד העורף יוכל לממש את אחריותו על פי חוק הג"א, מן הראוי שתיתן בידיו הסמכות להפעיל את ארגוני העזר מיד לאחר שהוכרו אחד ממצבי החירום המוגדרים בחוק הג"א, כאמור לעיל.

(ב) לפי חוק הג"א "תקופת קרבות" היא פרק זמן שבו מתנהלות פעולות מלחמה. אולם, בחוק האמור לא הוגדר המונח "פעולות מלחמה", ולא הובהרה סוגיית הפתיחה והסיום של "תקופת קרבות".

כיוון שבתקופת קרבות מוסמך פיקוד העורף, מכוח חוק הג"א, להנחות ולהפעיל את ארגוני העזר, וכל חבר הג"א מוסמך, בין היתר, להשתמש בכוח סביר כדי לכפות על כל אדם הנמצא באזור הסכנה לציית לדיני הג"א אם יש חשש ממשי לפגיעה באדם או ברכוש, הרי אי-הבהירות באשר למועדי תחילתה וסיומה של תקופת קרבות פוגעת ביכולת פיקוד העורף להפעיל את סמכויותיו האמורות.

(ג) הוראות חוק הג"א, האמורות להסדיר את הפעילות בעת חירום, יוצרות לעתים בלבול ואי-הבנות אצל הגופים האמורים לטפל באוכלוסייה בקשר לסמכויותיהם. על פי חוק הג"א, תפקידו של פיקוד העורף כשירות הג"א היא "לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה", כאשר "התגוננות אזרחית" היא "אמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת". בנוסף, קובע חוק הג"א כי על

שירות הג"א (פיקוד העורף) "לעזור לאוכלוסייה שנפגעה", וזאת ללא פירוט מהי אותה עזרה. מכך ניתן להסיק, כי פיקוד העורף חייב לסייע גם בהספקת מזון והגשת סיוע רפואי לשוהים במקלטים, להעניק שירותי רווחה לאוכלוסייה השוהה בשטח מותקף וכו', כלומר לעזור בנושאים שאינם בגדר "התגוננות אזרחית" כהגדרתה בחוק הג"א, כאמור. כמו כן, חוק הג"א קובע כי פיקוד העורף מוסמך לפעול באישור שר הביטחון ו"בתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר" - להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית". יש לציין כי חוק הג"א אינו מבהיר מי הן "הרשויות הנוגעות בדבר" ומי הצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית.

(ד) יתרה מזו, בחוק הג"א נקבע, כאמור, כי ראש הג"א מתמנה על ידי שר הביטחון, בהמלצת הרמטכ"ל, וכי שר הביטחון הוא שממונה על ביצוע חוק הג"א, ובהתאם לכך מונה מפקד פיקוד העורף לשמש גם כראש הג"א. בשל העובדה שמפקד פיקוד העורף מכהן גם כמפקד פיקוד מרחבי בצה"ל, כאמור לעיל, הוא כפוף במישרין הן לשר הביטחון, בעניינים הנוגעים לחוק הג"א, והן לרמטכ"ל בענייני צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפיפות כפולה זו עלולה להציב את מפקד פיקוד העורף בפני הנחיות סותרות, וראוי להסדיר סוגיה זו כדי למנוע אפשרות כזו בעתיד.

להלן דוגמאות שאפשר ללמוד מהן על העמימות ועל אי-ההבנות בנוגע לתפקידי פיקוד העורף בתחום הסיוע האזרחי לאוכלוסייה, אשר שררו לפני המלחמה ובזמן המלחמה ומקורן, בין היתר, בכך שחוק הג"א אינו ברור דיו וכל גוף מפרש אותו על פי הבנתו:

(1) במאי 2006 התקיים בצה"ל דיון ובו השתתפו, בין היתר, הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, (להלן - הרמטכ"ל דאז) ומפקד פיקוד העורף. הרמטכ"ל דאז ציין באותו דיון כי "קיים מתח מובנה בין תחומים בהם לפיקוד [העורף] אחריות לאומית לבין היותו מפקדה מבצעית ראשית, המהווה זרוע ביצועית למימוש מדיניות מטכ"לית".... קיים פער בין הגדרת האחריות הפורמלית של פיקוד העורף, מתוקף המסגרת החוקית, לבין רף הציפיות מצה"ל בתחומים אלה... עלינו להפסיק ליטול על עצמנו משימות שאינן בתחום אחריותנו המובהק... התפיסה היא, כי ככלל כל תחום הנוגע לשגרה אזרחית יטופל על ידי מערכות אזרחיות".

(2) בסיכום דיון בנושא היערכות לעת חירום שהתקיים ב-27.8.06 בראשות ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ובו השתתפו, בין היתר, שרי ממשלה, אמר סגן המפקח הכללי במשטרה (הסמפכ"ל) כי "יש בעיה של חוסר בהירות משפטית בכמה סעיפים. הג"א הייתה 'מפלצת' נכונה לימים ההם. ברגע שהקימו את פיקוד העורף שבלע את הג"א נוצרה בעייתיות. הג"א אחראי על הגנת העורף ופיקוד העורף אחראי על הצלת חיים, אך נותרה לקונה של מי מטפל ברווחת העורף. הבלבול הזה מייצר בעייתיות במצב חירום. חסרה הגדרת האחריות לכל אחד מהתחומים מהזווית המשפטית".

(3) מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון, מסר ב-31.8.06 למשרד מבקר המדינה: "באים אלינו כל מיני גופים ושאלו למה לא גייסתי את כל הפיקוד כדי לחלק אוכל. אני מגייס אנשים לצרכים שלי... הצגנו את הבעיה לרמטכ"ל והוא אמר שנכון שיש בעיה בעורף הישראלי, אבל אמר שאנחנו צריכים להפסיק לקחת משימות, אלא לדברים שאני מחויב אליהם בלבד. הרמטכ"ל צודק".

(4) הרמטכ"ל דאז הבהיר בסקירה שמסר למשרד מבקר המדינה ב-31.10.06 כי "חלוקת מזון במקלטים לא מוגדרת" כאחריות העורף ומשימות פיקוד העורף, אבל כפי שאתה יודע, שמשמיות פיקוד העורף המוגדרות הן המוגדרות ומשימות פיקוד העורף המצופות הן דבר אחר... אז היו משימות שלקחנו על עצמנו, כי היה מרחב תמרון מבחינת כוח אדם ומתנדבים".

(5) ראש מחלקת תכנון וחירום במטה הארצי של המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה ב-6.11.06 כי "המאמץ האזרחי (הכוונה לקיום שגרת החיים של האוכלוסייה - אספקת אוכל, כסף

וכו') הוא לא בתחום האחריות של פיקוד העורף ובוודאי שלא בתחום האחריות של המשטרה. אין בזמן חירום גורם אחד האחראי לכל התחומים, לרבות תחום המאמץ האזרחי".

3. חוק הג"א ופקודת המשטרה : בפקודת המשטרה לא מצוין בפירוש אם המשטרה או פיקוד העורף נושאים באחריות לפיקוד ושליטה בעת אירוע חירום. עקב כך יש חשש כי בתקופת חירום לא יובאו לכדי מיצוי מיטבי היכולות של כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף כמתואר להלן:

(א) חוק הג"א ופקודת המשטרה משתמשים במונחים שונים לתיאור הגופים המסייעים לאוכלוסייה בעורף בנושא התגוננות אזרחית. הגדרת המונח "ארגוני עזר" בחוק הג"א שונה מהגדרת המונח "גוף הצלה" המופיע בפקודת המשטרה. עם זאת, בדברי ההסבר להצעת החוק משנת 2005⁴⁹ לחיקון פקודת המשטרה, שבעקבותיה תוקנה פקודת המשטרה בהתאם, נקבע, כי רוב הגופים שהוגדרו כ"גופי הצלה" נכללים כיום בהגדרה "ארגוני עזר", כמשמעותם בחוק הג"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי עד שייערך הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם לטיפול בעורף בעתות חירום, על הממשלה להבטיח שימוש במונחים זהים באותם חוקים ונורמות המתייחסים, למעשה, לאותם גופים, וזאת על מנת למנוע אי-בהירות ואי-התאמה.

(ב) אי-הבהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בין פיקוד העורף למשטרה מקורה גם בכך שלפי החלטות הממשלה שצוינו לעיל המשטרה אחראית לענייני ביטחון הפנים (למעט חריגים), אך המונח "ביטחון הפנים" אינו מוגדר בפקודת המשטרה או בכל חוק אחר. עקב כך, במצבים דוגמת מלחמת לבנון השנייה, שבהם הן פיקוד העורף והן המשטרה נדרשים לטפל באוכלוסיית העורף, אי-אפשר לקבוע חד-משמעית מה תפקידו של כל אחד מהגופים.

להלן דוגמה לאי-הבהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בין פיקוד העורף למשטרה: סמוך לאחר סיום המלחמה התגלעה מחלוקת בין פיקוד העורף למשטרה בעניין איסוף והשמדה של נפלים ורסיסי רקטות שנפלו באזור הצפון בתקופת המלחמה. ממסמך של היועץ המשפטי של המשטרה מאוגוסט 2006 עולה כי לטענת פיקוד העורף "אין זה מתפקידו ואף לא בגדר סמכותו לפעול בתחום פנימי הנפלים לאחר סיום תקופת הקרבות... וכי אחריות משטרת ישראל לפינוי הנפלים נגזרת מאחריותה לביטחון הפנים". אולם באותו מסמך צוין גם שהמשטרה סבורה כי "חוק הג"א קובע הסדר חקיקתי מיוחד ומלא לטיפול באוכלוסייה האזרחית ולשמירה על האוכלוסייה מפני איומים שמקורם בפעילות צבאית. תפקידה של ההתגוננות האזרחית לתת מענה למצבים הקבועים בחוק, אם לקראת התרחשותם, אם בעת התרחשותם ואם לאחר סיומם".

ב-27.9.06 השיב היועץ המשפטי לממשלה שאליו הובא הנושא להכרעה: כי "אין, לדעתי, מניעה לטיפול בנושא הנפלים על ידי אף אחד משני הגופים - משטרת ישראל או צה"ל ופיקוד העורף - ואף שסוגייה זו לא הוסדרה באופן קונקרטי ומפורש בדינים המסדירים את פעילות שני הגופים. לפיכך, מן הראוי כי הנושא יובא בפני קובעי המדיניות לשם קביעה ברורה באשר לקביעת הגורם האחראי לביצוע משימת פינוי הנפלים".

(ג) לפי חוק הג"א, פיקוד העורף מוסמך להדריך ולכוון את ארגוני העזר ואף להפעילם בתקופת קרבות, ואילו לפי פקודת המשטרה, כל שוטר שמצא כי יש חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון האוכלוסייה או ברכוש רשאי להורות לגופי ההצלה לפעול במסגרת תפקידם. כיוון שבשני החוקים לא נקבע מדרג הסמכויות בין פיקוד העורף למשטרה בכל הנוגע למתן ההוראות לגופים שהוגדרו "ארגוני עזר" בחוק הג"א ו"גופי הצלה" בפקודת המשטרה, ומכיוון שיש חפיפה בין שני סוגי הגופים האמורים, ייתכנו מקרים שבהם פיקוד העורף והמשטרה יהיו מוסמכים לתת הוראות לאותם גופים בעת ובעונה אחת.

49 פורסם בהצעת חוק מס' 194 מ-19.7.05, עמ' 1072.

(ד) כאמור, פיקוד העורף והמשטרה מוסמכים לתת הוראות לגופי הצלה או לארגוני עזר. כיוון שהמשטרה אינה מוגדרת "גוף הצלה" או "ארגון עזר", פיקוד העורף אינו מוסמך לתת לה הוראות. גם המשטרה אינה יכולה לפקד על פיקוד העורף מאחר שלפי הוראות חוק-יסוד: הצבא, הרמטכ"ל הוא שמפקד על צה"ל, והשר הממונה על צה"ל הוא שר הביטחון, ו"אילו השר הממונה על המשטרה הוא השר לביטחון הפנים". פיקוד העורף והמשטרה מוסמכים אפוא לפקד בעת ובעונה אחת על אותם גופים, ולא נקבע בחוק הג"א או בפקודת המשטרה מדרג פיקודי בין פיקוד העורף למשטרה בסוגיית הפיקוד על אותם גופים. הדבר גרם לחוסר בהירות ולהיעדר תיאום בין פיקוד העורף למשטרה בכל הנוגע לסוגיית הפיקוד והשליטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לקבוע לאלתר מיהו הגוף האחראי לתיאום בין פיקוד העורף למשטרה וליזום הצעה לתיקון החוק באופן שימנע את חוסר הבהירות האמורה לעיל, כדי להבטיח שעד שייערך הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם בסוגיית הטיפול בעורף בעת חירום לא יהיו אי-הבנות בעניין⁵⁰.

4. פקודות בלתי ברורות: בישיבת הממשלה ב-12.7.06 ציין ראש הממשלה בעניין היערכות העורף כלהלן: "אנחנו נצטרך לדבר עם העורף, אבל אנחנו בראש ובראשונה, צריכים להכין אותו... יש פיקוד עורף וישנם כל הגורמים האחרים שצריכים לטפל בנושאים האלה. אני מבקש שתהיו ערוכים... שר הביטחון הנחה את אלוף [מפקד] פיקוד העורף והגורמים האחרים הנוגעים לעניין להיערך באופן מלא למציאות החדשה ולהשלכותיה".

למרות ההנחיה להיערך למציאות החדשה והדגש המובהק של ראש הממשלה, כאמור לעיל, ממסמכי צה"ל עלה כי חלק מהפקודות שנתן המטכ"ל לפיקוד העורף בזמן המלחמה בנוגע לטיפול באוכלוסייה היו לא ברורות. מפקדות אלו ניתן ללמוד גם על אי-הבהירות הקיימת בנוגע לסיוע בטיפול בעורף בעתות חירום.

לדוגמה, בפקודות שהוציא אגף המבצעים בצה"ל (להלן - אמ"ץ) ב-13.7.06 וב-15.7.06 נקבע כי לעניין הטיפול בעורף יש להציב, בין היתר, שתי מטרות - "קיום אורח חיים סביר" ו"שימור אורך הנשימה של הציבור", וכי על פיקוד העורף, בין היתר, לסייע למשטרה ולרשויות לטפל באירועי טרור ולהיערך "היערכות שקטה בפיקוד העורף להמשך המערכה (הכנת מל"ח בצפון, תמיכה בשהייה במקלטים)". ברם, באותן פקודות לא צוין בבירור מה פירוש המונח "קיום אורח חיים סביר" ואילו פעולות על פיקוד העורף לנקוט כדי להבטיח זאת; כמו כן, בפקודות האמורות לא צוין בבירור כיצד פיקוד העורף נדרש לסייע למשטרה בטיפול באירועי טרור, ואף לא צוין מה המשמעות של "היערכות שקטה" להמשך המלחמה ושל ההיערכות להכנת מערך מל"ח בצפון שאינה בסמכות פיקוד העורף אלא בסמכות ראש מל"ח. בפקודת אמ"ץ מ-29.7.06 נקבע כי פיקוד העורף יהיה אחראי גם לסיוע לרשויות המקומיות, אך לא נקבע באילו תחומים עליו לסייע להן. יתרה מזו, לא ברור למה נוספה הנחיה זו רק ב-29.7.06, שכן העורף נפגע ממטחי רקטות כבדים והיה נתון במלחמה כבר מ-12.7.06.

5. ליקויים בתשתית הנורמטיבית שלפיה פועל מערך מל"ח:

(א) פעולתו של מערך מל"ח מבוססת על החלטות הממשלה ועל נהלים לשיתוף פעולה בין מל"ח לצה"ל ובין מל"ח לפיקוד העורף, שאינם מקנים למטה מל"ח ארצי כלים לאכיפת הנהלים שהוא קובע (ראו גם בפרק על מערך מל"ח).

50 כאמור, הממשלה אישרה ב-15.4.07 כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון".

(ב) קיימת אי-בהירות בנוגע למונחים "שעת לחימה" ו"מצב לחימה". לדוגמה, בהחלטת הממשלה (מס' 1080) משנת 2000 מצוין המונח "מצב לחימה", ואילו בחוק שירות עבודה מצוין המונח "שעת לחימה" (בהגדרת "מפעל חיוני") ללא הבהרות בנוגע לפירושו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמסגרת ההסדר החקיקתי המקיף בנושא הטיפול בעורף בעת חירום, תסדיר הממשלה גם את נושא מערך מל"ח.

(ג) שיתוף הפעולה בין מערך מל"ח לצה"ל הוסדר, כאמור, בנוהל מס' 143, שקבע כלהלן: "במצב של תקיפה מתמשכת על יישובי ההגמ"ר [הגנה מרחבית] הקדמי, שבעטיה שגרת החיים משתנה באופן מהותי, צה"ל יסייע באמצעות כוחות העורף או ההגמ"ר המקומיים, גם למשימות שבאחריות הרשויות האזרחיות, לרבות: חלוקת מצרכי מזון ומים שיסופקו על ידי המערכות האזרחיות, סיוע רפואי לנפגעים מפעולות אויב, טיפול באוכלוסייה במצבי לחץ ובאוכלוסייה השוהה במקלטים, סיוע במוסדות לקשישים ולאוכלוסייה חלשה וכו'". עוד נכתב בנוהל כי "תחומי האחריות והממשק בין מערך המל"ח לפיקוד העורף נקבעו בנוהל מס' 146 של מטה מל"ח ארצי, הכפוף לעקרונות שבנוהל זה".

נוהל מס' 146 מדצמבר 2004, שאישרו מפקד פיקוד העורף לשעבר, האלוף יאיר נווה, וראש מל"ח תא"ל (מיל') ארנון בן עמי, קובע את תחומי האחריות של פיקוד העורף ומערך מל"ח, ואת תפקידי פיקוד העורף בתחום הסיוע לאוכלוסיית העורף בדומה למה שצוין לעיל בנוהל מס' 143. בתשובתו מדצמבר 2006 של מפקד פיקוד העורף, האלוף גרשון יצחק, לשאלות משרד מבקר המדינה נאמר כי "נוהל זה אינו תקף מההיבט הפרוצדוראלי, כיוון שלא אושר ולא תוקף במטה הכללי".

בפגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם מפקד פיקוד העורף ב-11.6.07 אמרו עורכי הדין של מפקד פיקוד העורף בעניין נוהל מס' 146 כי "הנוהל לא קיבל תוקף על ידי הגוף המוסמך. נהלים מקבילים תוקף בצה"ל בדרך פשוטה מאוד, חתימה של המטכ"ל... אם יש משהו בחדר הזה שטוען שנוהל מס' 146 תקף הוא צריך להציג דבר אחד - חתימה של המטכ"ל. פשוט מאוד. כך נהלים מקבילים תוקף בצבא ההגנה לישראל, חתימה של המטכ"ל מעבירה את העניין לתוקף. כל חתימה אחרת היא מראה שזו עבודה בתהליך. זה לא לתפיסתנו אלא זה לפי הכללים בצה"ל... עם כל הכבוד לזה ששר הביטחון חתם על זה [על נוהל מס' 146] עובר לעבודת מטה בתוך הצבא, זאת אומרת עם כל הכבוד לזה ששר הביטחון חתם על זה עדיין זה עובר לעבודת מטה שמתקצבת את זה, מצמידה לזה כוחות ומשימות וכו'... [הנושא] לא הושלם ואין מחלוקת שזה לא הושלם ונדמה לי שגם לא יכולה להיות מחלוקת שעד שזה לא הושלם זה לא מושלם עם כל הכבוד לחתימה של שר הביטחון".

ב-17.6.07 מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון בשם שר הביטחון דאז למבקר המדינה כלהלן:

"נוהל 146 מקוים בין פיקוד העורף ובין מל"ח מאז חתימתו... נוהל 146 נחתם על ידי מפקד פיקוד העורף במסגרת תפקידו כראש הג"א וככזה סבורים אנו רשאי היה לקבוע כי במצב דברים, כפי שתואר בנוהל, יגיש סיוע לאוכלוסייה האזרחית. מפקד פיקוד העורף, כמו גם אלופים אחרים, רשאי להוציא הוראות כלליות שיהיה להן תוקף מחייב בפיקוד שבאחריותו, גם בלי לקבל את אישור הרמטכ"ל. לא כל שכן במסגרת תפקידו כראש הג"א... במהלך המלחמה, כמו גם בתקופה שלפניה, הציג מפקד פיקוד העורף מצב שלפיו הוא פועל בהתאם לנוהל מס' 146. הוא לא העלה כל טענה לפיה הנוהל אינו מחייב או 'שפעולה על פיו מחייבת רק לאחר אישור של הרמטכ"ל' כפי הנטען על ידו כעת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנוהל מס' 146 נקבע על ידי שני גופים - פיקוד העורף ומל"ח - ונחתם על ידי העומדים בראש שני הגופים הכפופים לאותו השר - שר הביטחון, הרי טענת מפקד פיקוד העורף כי הנוהל אינו תקף, כאמור, וזאת מבלי שיידע את מל"ח על כך, אינה סבירה ואף אינה ראויה. מה גם שלא הוכנה על ידי מפקד פיקוד העורף תשתית נורמטיבית לקביעת תחומי האחריות של מערך מל"ח ושל פיקוד העורף והממשק שלהם, ושלא נעשתה כל עבודת מטה בעניין, ושלא נמסרה הודעה רשמית לכל הגופים הנוגעים בדבר. יתר על כן, מדברי היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, בשם שר הביטחון דאז, כאמור, עולה, כי מפקד פיקוד העורף לא טען שנוהל מס' 146 אינו מחייבו.

בעניין נוהל מס' 146 מעיר משרד מבקר המדינה כי בנוהל אין פירוט והבהרות באשר לכמה עניינים, למשל בעניין הסיוע שפיקוד העורף נדרש להגיש למל"ח, ובכלל זה היקף הכוחות שעליו להקצות למשימות ברשויות המקומיות. לפיכך מן הראוי שפיקוד העורף ומל"ח יבחנו אם יש לתקן את הנוהל כדי להבהיר את נושא הסיוע לאוכלוסייה בעת חירום, שהוא נושא חיוני ביותר.



משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר ראייה לאומית אחודה יוצרת אצל הגופים השונים עמימות ופרשנויות שונות בנוגע להבנתם את דרך ביצוע תפקידם, לרבות סמכותם ואחריותם, וגורמת לכך שנושאים מרכזיים הקשורים בטיפול בעורף "נופלים בין הכסאות" (ראו גם בפרקים האחרים בדוח). על הממשלה לתת דעתה לנושא התשתית הנורמטיבית לטיפול באוכלוסיית העורף בעת חירום, כדי שתוכל להוציא לפועל באופן מיטבי את מדיניותה והחלטותיה בנושא זה. לצורך כך עליה להכין הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם שירכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, יבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעת חירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם, שכן הדבר חיוני כדי להבטיח שיתוף פעולה מיטבי ביניהם. נוסף על כך, מן הראוי שהממשלה תבצע תכנית קצרת טווח ובמסגרתה תבצע את תיקוני החקיקה בחוק הג"א ובפקודת המשטרה, כאמור לעיל.

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו באפריל 2007, בתגובה על ממצאי הביקורת: "אכן צודקת הביקורת באומרה, כי קיימים חוסר בהירות ולאקונויות בכל הנוגע לסמכויות ותחומי האחריות לטיפול בעורף... נראה שמערכת החוקים, החלטות הממשלה והנהלים הינה דו-ערכית באמירותיה ביחס לאחריות הגופים השונים למתרחש במערכות המוניציפאליות לשעת חירום... במידה רבה קיימת 'לאקונה' בחוק ובהחלטות הממשלה ביחס לאחריות העל למתרחש ברשויות. 'לאקונה' זו נחשפה במלחמת לבנון השנייה... גודל הפער הקיים בין הגופים בנושא האחריות לעורף נחשף במלואו עוצמתו רק במהלך המלחמה ועובד למסקנות ותובנות רק לאחריה". עוד הודיע משרד ראש הממשלה כי "במסגרת בחינת סוגיית הטיפול בעורף הטילה הממשלה [ב-15.4.07], ביוזמת ראש הממשלה, על שר הביטחון להיות מתכלל העל של פעילות הממשלה בכלל מצבי החירום הלאומיים, לארגן את מערכת המענים לאוכלוסייה האזרחית במצבי קיצון העורף ולקיים עבודת מטה שבמסגרתה ימליץ על שינוי חקיקה".

שר הביטחון דאז הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו במאי 2007 כי הוא מקבל את הביקורת בדבר ליקויים בתשתית הנורמטיבית לפעילות בעת חירום "שהיא ארכאית ודורשת עדכון... יש

מקום לקבוע את חלוקת הסמכויות בין הרשויות השונות, לרבות מיקומו של פיקוד העורף וכפופותו, מערכת היחסים בינו ובין משטרת ישראל ומערכת היחסים עם שאר ארגוני ההצלה. כמו כן, יש לחדד את ההגדרות בנושא הפעלת מל"ח".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007 בתשובתו על ממצאי הביקורת כלהלן: "צה"ל מצטרף להמלצת המבקר לממשלה לפעול לסידור הנורמטיבי עליו מושתת הטיפול באוכלוסיית העורף בשעת חירום... בין השינויים שזוהו כנחוצים, נמצאים הצורך בשינוי מבנה מצבי החירום בחוק, כך שימנע המצב של הכרזה על מצב חירום ללא אפשרות להפעיל את ארגוני העזר ויובהר מועד תחילת מצבי החירום וסיומם... אין לתת למושג 'התגוננות אזרחית' פרשנות חובקת-כל... אלא את פרשנותו הראויה, כפי שהיא להבנתנו, מתמקדת בהצלת חיים ורכוש... חוק הג"א אינו מונע את האפשרות שיוטלו על פיקוד העורף משימות נוספות מעבר לאלו הנובעות ממנו...".

לדעת משרד מבקר המדינה, חוק הג"א אמנם אינו מחייב את פיקוד העורף לעזור לאוכלוסייה, אך משעה שניתנת לו סמכות בדין לעשות זאת ובעת שמתרחשות פגיעות קשות באוכלוסייה, כפי שאירע בזמן המלחמה, הרי שהפעלה חלקית של הסמכות היא בלתי סבירה. זאת, בייחוד נוכח התחייבותם של פיקוד העורף ושל צה"ל, מכוח חתימתם על נוהלי שיתוף פעולה עם מל"ח והרשויות המקומיות, לסייע לרשויות המקומיות כמפורט בנהלים אלה. חוק הג"א אינו קובע שהמונח "התגוננות אזרחית" משמעו התמקדות ב"הצלת חיים ורכוש", כפי שטען צה"ל בתשובתו, אלא, כאמור לעיל, "אמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת". יתרה מזו, מהנחיותיו המפורשות של שר הביטחון דאז לפיקוד העורף לסייע לאוכלוסייה השוהה במקלטים ומפקדותיו של אמ"ץ בעניין זה, שפורטו בדוח, עולה בבירור כי גורמים אלה קבעו, מתוך גישה מרחיבה ולא מתוך גישה מצמצמת כי בזמן מלחמה על פיקוד העורף לסייע בטיפול באוכלוסיית העורף.

ב. תהליך קבלת ההחלטות

בספרות המקצועית⁵¹ מקובלים כמה עקרונות יסוד לתהליך תקין של קבלת החלטות, לרבות החלטות בנושאי ביטחון לאומי, ובהם:

1. איסוף מידע מספיק וניתוחו.
 2. סקירת המטרות שיש להשיגן, תוך שקילה של כל האפשרויות והערכים הלאומיים המושפעים מהמדיניות הנשקלת.
 3. בדיקה יסודית של מגוון רחב ככל האפשר של קווי פעולה אפשריים ושל תוצאותיהם.
 4. שקילת המחיר של כל חלופה, הסיכונים הגלומים בה וההזדמנויות שהיא מספקת.
 5. חיפוש והטמעה של מידע חדש שיש בו לסייע בניתוח החלופות תוך שמירה על פתיחות מרבית כלפי סימנים המעידים שהמדיניות הנוכחית אינה עולה יפה.
- יסודותיו של תהליך קבלת החלטות הם הצגת הסיכונים ומשמעותם, הגדרת המטרות ויעדי ההיערכות להשגתן, פתרונות אפשריים, תכניות להיערכות מערכתית לרבות חלופות, החלטה על

51 ראו ברוך מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי (ספטמבר 2006), עמ' 29.

תכנית פעולה ועל הדרך להתמודד עם המגבלות הצפויות. תכנית זו צריכה להיבחן בהתאם להתפתחות המשתנים השונים.

החשיבות של ביצוע עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה מצאה את ביטוייה אף בפסיקת בית המשפט העליון.⁵²

גם ועדת וינוגרד⁵³ נדרשה לעניין תהליך קבלת ההחלטות בתקופת המלחמה, וברוח החלקי שפרסמה באפריל 2007 ציינה: "תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות - וגם למי שמעריך את התנהלותם - אמצעים להבניה ובקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה, תגובה אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים העלולים לקלקל את השורה [ההדגשה במקור]. מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש, כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנשקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים... ההנחה היא, כי סביר שהחלטה לפעול בצורה מסוימת תהיה טובה יותר, ותוכל להשיג את יעדיה בצורה טובה יותר ובהסתברות רבה יותר, אם יתקיימו בה תנאים עיקריים, כגון...: ההחלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמיתיות, מפורטות ומנומקות; מקבלי ההחלטה מכירים היטב את תמונת הרקע ובכלל זה את ההיסטוריה של הנושא ואת האופן בו טופל בעבר; ההחלטה מתקבלת על סמך שקילה זהירה של חלופות...; ניתנת תשומת לב רבה לתוצאות אפשריות לא רצויות...; אם במתווה הפעולה המתוכננת ישנם תרחישים של התפתחויות בלתי רצויות - המתווה כולל היערכות לצמצום סכנת התמששותם בצד היערכות למתן מענה אפקטיבי להם אם יתממשו... דרישות צורה ומהות כגון אלו יש בהן כדי לסייע מאוד למקבלי ההחלטות, והן אף מאפשרות לבחון החלטות לאור אמות מידה מקצועיות... אין זה נכון להגיב על משבר על ידי אלתור בלבד, שכן אלתור ללא בסיס חשיבה ותכנון מוקדמים, עלול למנוע הסתמכות מושכלת על בסיס הידע והתובנות שלאורם נכון לנהל את המשבר. כך במיוחד כאשר המשבר נוצר בשל אירוע טראומתי הגורר רצון לתגובה מיידית וחזקה, על מנת למנוע תחושה של חוסר אונים ותסכול".⁵⁴ יש לציין, כי הממשלה אימצה את מסקנות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד בהחלטתה מ-2.5.07.

משרד מבקר המדינה בחן את התהליך שבו קיבלה הממשלה בתקופת המלחמה החלטות בעניין היערכות לטיפול בעורף ובעניין הטיפול בו. הבחינה העלתה כי תהליך קבלת ההחלטות לקה בחסר, כיוון שלפני ההחלטה על ביצוע התקיפה בלבנון לא הוצגו בפני שרי הממשלה נתונים חיוניים אודות מוכנות העורף; וכי עד 30.7.06 לא התקיים דיון הערכת מצב בעניין של מוכנות העורף, ולא נדונו נושאים מרכזיים, כגון הפעלת מערך מל"ח והקמת המנ"ל וכן סוגיית פינוי האוכלוסייה. גם הדיון שקיימה הממשלה ב-30.7.06 לא היה בו די כדי לתת מענה לבעיות בעורף, שכן הוא היה כללי ולא הוצגו בו הכשלים והבעיות בהיקפם הכולל והראוי. להלן הפרטים:

1. קבלת ההחלטה על תקיפה בלבנון

ההחלטה על ביצוע התקיפה בלבנון התקבלה בישיבת הממשלה ב-12.7.06, לאחר דיון הערכת מצב שקיים שר הביטחון דאז עם בכירי מערכת הביטחון בשעה 14:30, לצורך גיבוש המלצות ודרכי פעולה בעניין זה.

מהפרוטוקולים והתמלילים של דיון הערכת המצב האמור ושל ישיבות הממשלה עולה כלהלן: בתהליך קבלת ההחלטות ב-12.7.06 לקראת אישור המלצות מערכת הביטחון, אשר גובשו בהערכת מצב אצל שר הביטחון דאז בנוגע לביצוע התקיפה בלבנון, לא הוצגו לשר הביטחון דאז וליתר שרי

52 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48.

53 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006. הוועדה מונתה על ידי הממשלה ב-17.9.06, ובאפריל 2007 פרסמה דין וחשבון חלקי. ראו עמ' 105-106.

54 החלטת ממשלה מס' 1609.

הממשלה נתונים מפורטים וחיוניים על מוכנות העורף לעמידה במתקפה ארוכה שתחייב שהייה ממושכת ורציפה של אוכלוסייה בהיקף גדול במקלטים, אף על פי שהוצגה להם הערכת גורמי מודיעין ברורה על האיום הצפוי על העורף שכלל, בין היתר, התייחסות לעובדה שמדובר במהלך שיגורם ליירי מסיבי של רקטות שעלול להימשך תקופה ארוכה. להלן הפרטים:

באותו דיון הערכת המצב שקיים שר הביטחון דאז השתתפו, בין היתר, הרמטכ"ל דאז, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - ראש המוסד), ראש שירות הביטחון הכללי (להלן - ראש השב"כ), מנכ"ל משרד הביטחון דאז, סגן הרמטכ"ל, מפקד חיל האוויר, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד העורף, ראש אגף המודיעין (אמ"ן) וראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון.

הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, הודיע בדיון כי לצה"ל אין יכולת לטפל ברקטות קצרות הטווח. האלוף (מיל') עמוס גלעד, ראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, ציין כי "חזבאללה, שרואה עצמו כמגן לבנון דווקא יכה אותנו קודם כל בקטיושות הרגילות, שהמספר שלהן הוא עצום והטווח שלהם הוא 20 ק"מ והעומק שלהם בתוך הגליל הוא גדול. זה אומר שהגליל לתקופה ארוכה יכול להיות די שומם... ואתה צריך להתכונן למלחמה ארוכה, כשאין מקלטים בגליל, זה גם אחד הסודות הגלויים. אין בו מספיק מקלטים. אנשים יעזבו שם ואתה עלול לצאת מופסד מהעניין".

ראש המוסד ציין: "אנחנו הולכים במהלכים האלה להידרדר לעימות ארוך טווח שהפוטנציאל שלו לפגוע במטרות עורפיות בישראל הוא גבוה מאוד... לדעתי, לא חייבים לתקוף מחר בבוקר. אפשר להתכונן, להכין. מה יקרה אם נתקוף בעוד יומיים?... אם הנחת העבודה שלנו שהצפון הולך להיתקף, אני מציע שלפני שאנחנו מגיבים, כן לנקוט בפעולות בשביל להגן על האוכלוסייה בצפון, וראוי לעשות את זה שעה אחת קודם ולא להמתין להידרדרות"; "אני מציע לפני זה לעשות את כל פעולות ההכנה בצפון בשביל לראות איך אפשר לצמצם את הנזקים בעניין לפני שאנחנו תוקפים, ואם צריך להמתין כמה שעות אז צריך להמתין את הכמה שעות האלה". ראש השב"כ מסר כי "המשמעות היא שהם יירו עלינו חזרה ואנחנו נצטרך להמשיך, מתגלגל הגלגל".

אף שבערכת המצב האמורה עלו אמירות מהותיות על התגובה הקשה הצפויה מצד חזבאללה אשר עלולה להימשך תקופה ארוכה וכן על השפעתה על העורף, לא נמצא כי הן הועלו בישיבת הממשלה.

על פי פרוטוקול ישיבת הממשלה מ-12.7.06, ציין ראש אמ"ן כי "ל'חזבאללה' אלפי רקטות מסוגים שונים והוא נעריך לשגר אותן, במידה שהוא ירגיש שהאירוע לא מוכל [לא מוגבל בהיקפו בזמן ובאמצעים]"; "ל'חזבאללה' יש סוגים שונים של רקטות, כמה אלפי רקטות, שרובן לטווחים שמגיעים לצפון הגליל וחלקן מגיעים לאזורים יותר רחוקים במדינת ישראל"; "חיפה היא בהחלט בתוך הטווח"; "ל'חזבאללה' יגיב עם הרקטות על פי הערכתו עד כמה אנחנו נפגע בו"; "כאשר ה'חזבאללה' ירגיש שהוא באמת נפגע, הוא יפעיל את הרקטות שלו בכל ההיקף שהוא יכול... בראייתו, הרקטות האלה משתקות את מדינת ישראל...".

ראש המוסד ציין באותה ישיבה כי "צריך להניח, שהפגיעה לא רק תישמר לאורך קווי הגבול, אלא תהיה פגיעה בעומק ישראל". ראש השב"כ אמר: "אנחנו מדברים על רקטות עם ראשי קרב הרבה יותר גדולים, עם יכולות להסבת נזק הרבה יותר גדול לעורף הישראלי, והעורף בהחלט מאוים במצב כזה". הרמטכ"ל דאז ציין: "כל פעולה שלנו תביא, בסופו של דבר, ליירי רקטות על מדינת ישראל".

שר התחבורה, מר שאול מופז, ציין: "כל סוגיית העורף והכנת העורף צריכים להיות באופן כזה, שבו נדע להתמודד במשך תקופה יחסית ארוכה, גם לימים ואולי גם לשבועות, וגם להיות מוכנים לכל מצב של הידרדרות והסלמה. אני חושב שאם התקיפה תהיה חזקה, הסיכוי להידרדרות כזאת קיימת ואנחנו צריכים להיות מוכנים לכך". שר התיירות דאז, מר יצחק הרצוג, אמר באותה ישיבה, בין היתר, כי "צריך להכין גם את העורף, גם את הציבור ולומר לו את האמת... ולהפעיל את פיקוד העורף וההגנה האזרחית בכל מקום". שר הפנים, מר רוני בר און, שאל את הרמטכ"ל דאז: "האם

אתה יודע להגיד שלצבא/פיקוד העורף יש תשובות, יש מענה, יש מוכנות לדבר הזה, מעבר לאותה הכנה שעליה דיבר [השר יצחק הרצוג], שבצד הפסיכולוגי אין זה ברור שאתם צריכים לטפל, אבל בצד הטכני, של הניסיון להתמודד עד כמה שאפשר עם הדבר הזה... האם אתם מוכנים ויודעים לעשות את זה? "הרמטכ"ל דאז השיב כי "ההתגוננות הפסיבית היא תלוית תשתיות במדינת ישראל, שישנן בחלק ניכר מהמקומות בצפון, בחלק לא"; "פיקוד העורף מחובר לכל הדיונים שאנחנו עושים... אנחנו רואים את העורף כחלק מהאחריות שלנו לקחת טיפול... יחד עם זאת, לא כל העורף ממוגן באותה מידה. זה נתון ואין לנו מול הנתון הזה לעשות דבר. כמובן, המשלים לצד ההתגוננותי הוא עוצמת המהלך ההתקפי - אלה דברים שפועלים באותו כיוון".

גם מר מאיר שטרית, שר הבינוי והשיכון, ציין כי "לנוכח הנתונים שציין ראש אמ"ן, לפי מה שיש בידי ה'חזבאללה' תהיה פגיעה קשה מאוד בעורף". שר התמ"ת, מר אלי ישי, אמר: כי "אין ספק, שתגובה שלנו גם עלולה להביא לתגובות קשות בתוך ישראל. הן תשפיענה, גם על העורף של ישראל". השר בלי תיק דאז, מר איתן כבל, אמר: "כל מה שאנחנו מדברים כאן יתחיל וייגמר ביכולת של העורף הישראלי לספוג - זו החוליה החלשה... כי כעומק ההתקפות שלנו כך יהיה עומק הרקטות, והקו... הוא לא קו קרייט שמונה - נהריה כפי שתמיד דיברנו עליו".

ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, אמר בין היתר: "כל מגוון הפעולות שאנחנו ננקוט בהן, צפויות לגרום לניסיון פגיעה בעורף הישראלי. זה צריך להיות ברור, הממשלה, כשמקבלת את החלטותיה, תהיה מודעת לזה בכל החדות של העניין"; "שר הביטחון כבר נתן הנחיות לפיקוד העורף להיערך - ואני אומר לכם כאן, בנימה הנכונה, צפויה תגובה... אין שום דרך למנוע תגובה... והתגובה הזאת תופנה לעורף הישראלי. אנחנו נצטרך לדבר עם העורף, אבל אנחנו, בראש ובראשונה, צריכים להכין אותו. אני מבקש גם ששר הבריאות ינחה את מנכ"ל משרדו, עוד הערב, להיות בקשר עם פיקוד העורף, וכל שר, בתחומי אחריותו ינחה את האנשים שלו... שר התעשייה והמסחר והשרים האחרים, שצריכים לטפל בנושאים האלה. יש פיקוד עורף וישנם כל הגורמים האחרים שצריכים לטפל בנושאים האלה. אני מבקש שתהיו ערוכים, ובמידה שצריך יהיה למסור הודעות לציבור תימסרנה הודעות לציבור". עוד ציין ראש הממשלה באותה ישיבה כי "שר הביטחון ינחה את אלוף פיקוד העורף והגורמים האחרים הנוגעים בעניין להיערך באופן מלא למציאות החדשה ולהשלכותיה".

כאמור, בסיכום אותה ישיבה התקבלה החלטת הממשלה שעיקרה לפעול נגד ארגון חזבאללה.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות כל האמירות הנ"ל שעלו בישיבת הממשלה בנוגע לפגיעה הקשה הצפויה בעורף שעלולה להימשך תקופה ארוכה, לא נוספו פרטים שהיה בהם כדי להבהיר לשרים באילו הנחיות מדובר וכיצד נערכים גופי ההצלה והסיוע, והשרים לא ביקשו הבהרות בעניין זה. כאמור, גם לא הוצגו באופן מפורט היכולות המוגבלות של העורף בתחום ההתגוננות. יש להדגיש כי שר הביטחון דאז לא עסק בדבריו באותה ישיבה באיומים הצפויים לעורף ובהיערכות של משרדו ושל צה"ל לטיפול באוכלוסייה באזור הצפון.

יתרה מזו, משרד מבקר המדינה מדגיש כי מפרוטוקול הישיבה עולה שההחלטה על התקיפה בלבנון התקבלה בלא שהוצגו לממשלה נתונים מהותיים על מוכנות העורף לאיום הצפוי. יש להדגיש כי הממשלה הושבעה כחודשיים לפני תחילת המלחמה, וספק אם חלק משריה הכירו מקרוב את נושא מוכנות העורף בצפון הארץ לעתות חירום. מדובר בנתונים שהיו צריכים להימסר לממשלה במסגרת דיון הערכת מצב כוללת בדבר מוכנות העורף למתקפת הרקטות הצפויה, ובכלל זה נתונים בדבר התאמת המקלטים בצפון לשהות ארוכה, קיבולת המקלטים בהשוואה לגודל האוכלוסייה שתזדקק להם ומוכנות מערך ההתרעה. ראוי היה כי שר הביטחון דאז יציג נושאים אלה לממשלה בתהליך של קבלת אותה החלטה, שהייתה בעלת חשיבות מכרעת, ובייחוד לאחר ששרים אחדים השמיעו הערות בעניין זה.

שר הביטחון דאז הודיע למשרד מבקר המדינה ב-1.5.07, בין היתר, כלהלן: "לגבי הכנת פיקוד העורף למתן מענה לאוכלוסייה - אכן הדיון בהערכת המצב ביום 12/7 היה כללי, ולא נדונו בו הפעולות הספציפיות הנדרשות להכנת הפיקוד. ואולם, עם תום ישיבת 'פורום - השבע' שאישר את פעולות התקיפה של צה"ל בלבנון, חזר שר הביטחון ללשכתו, וכתנאי לתחילת ביצוע התקיפות בלבנון [כל ההדגשות במקור] - דרש לקיים דיון משלים עם מפקד פיקוד העורף ועם המזכיר הצבאי". עוד הודיע השר כי "על מנת לוודא, כי פיקוד העורף ערוך לקראת תקיפת הנגד הצפויה עם תחילת הפעולה בלבנון... בדיון נדרש מפקד פיקוד העורף לפרט את הפעולות המתבצעות על ידי הפיקוד על מנת לחזק את מוכנות האוכלוסייה לתקיפה הצפויה...". שר הביטחון דאז הוסיף בהודעתו, כי "מעבר להכנות שבוצעו כאמור, לא העלה מי מהמשתתפים בהערכת המצב ובישיבת הממשלה, לרבות כל ראשי גופי הביטחון - כל הצעה לפעולות שנדרש לבצע בעורף מעבר לאמירות כלליות (שחזרו על נתונים ידועים) - כי פתרונות המיגון ביישובים השונים אינם זהים, וכי יש מקומות בהם קיימת בעיית מיגון. לפיכך, היה ברור כי הכנת האוכלוסייה נסמכה על מצב המוכנות הקיים, על מוגבלויותיו הידועות. פיקוד העורף הציג בהערכת המצב... לפני ישיבת הממשלה הנ"ל, כי הוא ערוך למתן הנחיות וסיוע לאוכלוסייה. שר הביטחון קיבל עדכון והשלמת נתונים בדבר היערכות פיקוד העורף... בדיון [שהתקיים] באותו הלילה ובטרם תחילת התקיפה בלבנון, דיון ששימש לקבלת דיווח וליצירת בסיס להמשך תהליך קבלת ההחלטות. בדיון זה דווח על מוכנות פיקוד העורף לתגובה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי "הדיון המשלים" שקיים שר הביטחון דאז עם מפקד פיקוד העורף ב-12.7.06 לאחר ישיבת הממשלה, איננו מהווה תחליף לדיון שראוי היה שהממשלה תקיים בנושא זה חשוב לפני אישור התקיפה בלבנון, מה גם ששר הביטחון דאז עצמו כתב כי "הדיון" היה בגדר "קבלת דיווח". יתר על כן, מתמליל הדיון האמור עולה כי מפקד פיקוד העורף דיווח לשר בעיקר על פעולות חיאום עם משרדי ממשלה שונים, המשטרה, מגן דוד אדום ושירותי כבאות והצלה, וכן על תגבור של כוחות חילוץ והצלה סדירים. מפקד פיקוד העורף לא ביקש לגייס כוחות מילואים (חוץ מגיוס יחידת החילוץ הארצי שגודלה כגודל גדוד) ולא הציג את המחסור באמצעי המיגון באזורי הארץ השונים. הוא גם לא הבהיר את המשמעויות להיערכות רחבה להתקפת רקטות מסיבית (כפי שאף היה בתרגיל שבוצע אך כשלושה שבועות קודם לכן) כמו, למשל, הפעלת תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף, שהרי האיומים על העורף, בשל פתיחת המבצע, כפי שהעלו ראשי קהיליית המודיעין, כללו צפי לתגובה שבהיקפה ובאופייה תהיה בגדר מלחמה בעורף.

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "בתהליך קבלת ההחלטה על היציאה למלחמה ניתן משקל גדול למתקפה הצפויה על העורף ולצורך להיערך לקראתה וכי בשעת קבלת ההחלטה, ניתנו הנחיות מתאימות והולמות את המצב, כפי שיעיד פרוטוקול הדיון בממשלה מיום ה-12.7.06... אל למבקר להתעלם מהעובדה, שהחלטת הממשלה על היציאה למלחמה התבססה לא רק על היערכות הפגיעה הצפויה, אלא גם על הדיווחים שניתנו ע"י מערכת הביטחון באשר להתמודדות". עוד הודיע משרד ראש הממשלה כי "סוגיית היציאה למלחמה, לרבות ההתייחסות לנושא הטיפול בעורף, על כל היבטיו, היא סוגיה מדינית מובהקת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין חולק על כך שהממשלה מוסמכת לקבל החלטות מדיניות, כגון ההחלטה לתקוף את חזבאללה. ברם ראוי היה כי בתהליך קבלת החלטה מעין זו יוצגו לשרי הממשלה נתונים חיוניים על מוכנות העורף, לעמידה במתקפה ארוכה שתחייב שהייה ממושכת ורציפה במקלטים או פינוי אוכלוסייה. הממשלה אישרה בסיום אותה ישיבה את התקיפה, ללא שהוצגו לה נתונים מהותיים על מוכנות העורף לאיום הצפוי. משרד מבקר המדינה מציין כי לפני קבלת החלטה גורלית ורבת משמעות שכזו ונוכח מרכזיותו של העורף בהתאם לאיומים שהוגדרו, ראוי היה שהנושא יעלה לדיון במלואו בפני הממשלה, לרבות הבעיות המרכזיות באשר למוכנות העורף ולהיערכות לטיפול בעורף, בפרט נוכח הפגיעה הקשה הצפויה. זאת כפי שגם מלמדים דברי ראש הממשלה, כאמור, כי מדובר ב"מציאות חדשה" ועל כן נדרשה היערכות למצב החדש. יש לציין כי תגובת משרד ראש הממשלה כאילו ניתן משקל גדול למתקפה על העורף בתהליך קבלת ההחלטה על התקיפה בלבד, אינה עולה בקנה אחד עם דו-שיח שקיים ראש הממשלה עם שר המדע, התרבות והספורט דאז, מר אופיר פז-פינס בשיבת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב-9.8.06. השר דאז פז-פינס אמר: "אדוני ראש הממשלה, כשהולכים למבצע שהוא במינימום 5-6 שבועות, אי-אפשר שלא לקחת בחשבון בהחלטה את העורף". ראש הממשלה השיב לו כלהלן: "בשלושה חודשים שבהם תכננו את המלחמה והתכוננו למלחמה, באמת שכחנו לחשוב על העורף? על מה אתה מדבר? פרצה מלחמה ואנחנו היינו צריכים תוך כדי תנועה למצוא פתרונות".

2. העלאת נושא העורף בישיבות הממשלה בימי המלחמה

הממשלה, שניהלה את המלחמה מתוקף תפקידה וסמכויותיה, דנה במלחמה בישיבותיה בפורום של כל שריה, בוועדת השרים לענייני ביטחון וב"פורום שבעת השרים"⁵⁵.

יש לציין, כי העורף האזרחי היה נתון למתקפת רקטות נרחבת כבר מ-12.7.06 וזאת למרות שהממשלה החליטה על מבצע מוגבל בלבד בחזית. לאחר תחילת המבצע נמסרו בכל ישיבות הממשלה - עד לישיבה ב-30.7.06 - דיווחים כלליים בלבד על פעילויות שונות הנוגעות לעורף, בין היתר בנושאי סיוע כספי, והגופים המובילים אף הרבו לדווח על שביעות רצון בקרב האוכלוסייה, במיוחד בעשרת הימים הראשונים של המלחמה. בחלק מישיבות הממשלה, עד לישיבה ב-30.7.06, נמסרו סקירות קצרות בנוגע לעורף על ידי מפקד פיקוד העורף ואחרים, כמו הסקירה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין סיוע כספי לתושבים בצפון. הממשלה לא קיימה עד 30.7.06 דיון הערכת מצב מפורט וכולל על הטיפול בעורף, המלווה בהצגת נתונים על התושבים שעזבו, מצב האוכלוסיות החלשות (נכים, חולים, קשישים), קיבולת המקלטים הציבוריים והמקלטים בבתי המשותפים לעומת הקיבולת הדרושה, מצב התחזוקה של המקלטים, ההיערכות לפינוי אפשרי ועוד. נוסף על כך, הממשלה לא דנה במפורט בהיערכות לטיפול בעורף הנדרשת בהמשך המלחמה הצפויה, בעיקר בהתייחס לחלופות הקיימות, לצורך הטיפול באוכלוסייה, אף שמועד סיום המלחמה לא היה ידוע, והפגיעה בעורף הייתה עלולה להתמשך ואף להתרחב לאזורים נוספים. כאמור, גם הדיון שקיימה הממשלה ב-30.7.06 בנושא העורף, לא היה בו כדי לספק מענה לבעיות בתחום זה.

55 פורום שהממשלה הסמיכה ב-12.7.06 לאשר את ביצוע הפעולות הפרטניות שתציג מערכת הביטחון. ואלה חברי הפורום: ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט; המשנה לראש הממשלה דאז, מר שמעון פרס; שרת החוץ, גב' ציפי לבני; שר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ; שר התמ"ת, מר אלי ישי; שר התחבורה, מר שאול מופז והשר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר דיון הערכת מצב שכזה הוא ליקוי בסיסי ומהותי בתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בזמן המלחמה בכל הנוגע לנושא העורף. היה ראוי ששרי הממשלה יקיימו דיון הערכת מצב יסודי בנושא העורף, בעקבות מה שנאמר בדיון מ-12.7.06 ובעיקר משום שהאיום על העורף אכן התממש מיד, וכן כיוון שלאחר תחילת התקיפה בלבנון דיווחו חלק מהשרים בישיבות הממשלה על בעיות הקשורות בעורף.

לדוגמה, ב-19.7.06 ציין שר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, בין היתר, כי "במקלטים אין מים ואין מצרכי מזון ואני חושב שפה מפקדת פיקוד העורף יכולה להיות ה'שוט' לגבי רשויות מקומיות מסוימות, שאכן יעשו את העבודה שהן צריכות לעשות שם". יש לציין עוד, כי שר הביטחון דאז לא התייחס בדבריו באותה ישיבה להיערכות בעורף ולבעיות שהתעוררו עד אותה עת בנוגע לטיפול באוכלוסייה או שהיו צפויות בהמשך המלחמה.

בישיבת הממשלה ב-23.7.06 אמר שר התשתיות הלאומיות, מר בנימין בן אליעזר, בין היתר: "אנחנו לא מעריכים נכון את מה שקורה בעורף ואת הזעקה שיש בעורף. מי שלא הצליח להגיע לדרום הארץ הם אלה שאין להם כסף להגיע לדרום הארץ". השר בלי תיק דאז, מר איתן כבל, ציין: "הצורך לתת את הגיבוי לעורף הולך ונעשה יותר חזק, וזה הרבה מעבר למה שנאמר כאן. כשאנחנו מסיירים - ואני חושב שכולנו מסיירים - אנו נתקלים בתחושה שאנשים לא מקבלים בדיוק את מה שהם מצפים לקבל כתוצאה מהמצב הזה. העורף הוא הסיפור המרכזי של המאבק הזה".

שר החקלאות, מר שלום שמחון, פנה באותה ישיבה אל ראש הממשלה וציין, בין היתר: "כדאי שתדע, כי מאחר ואין רבים שנשארו בצפון הארץ, הרי מי שנשאר, הם אלה שאין להם כסף לעלות לאוטובוס - זו האוכלוסייה הכי מסכנה שרק אפשר...". ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, סיכם את אותה ישיבה, בין היתר, בדברים כלליים אודות המצב בעורף.

יש לציין כי חרף כל ההתבטאויות של השרים ושל ראש הממשלה בעניין העורף ואף שירי הרקטות לעבר יישובי הצפון נמשך, עדיין לא קיימה הממשלה דיון מקיף ומפורט במצב בעורף ובצעדים שראוי לנקוט כדי להגן על האוכלוסייה ולהקל עליה.

בישיבת הממשלה ב-27.7.06 העריך ראש המוסד כי העימות עם חזבאללה יימשך חודשים רבים. חרף זאת ולמרות המשך הירי המסיבי של רקטות על יישובי הצפון והנזקים שנגרמו בעטיו לאוכלוסייה, עדיין לא קיימה הממשלה באותה ישיבה ואף לאחר מכן דיון מפורט בסוגיית העורף על כל היבטיה - שבו מוצגים האיומים הצפויים, הבעיות ופתרונות חלופיים, ולא קיבלה החלטות בעניינים אלה.

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2006 כי ב-30.7.06 ייחדה הממשלה לנושא העורף דיון ש"תוכנן מראש כחלק מסדר יומה". בישיבה זו מסרו השרים, לבקשתו של ראש הממשלה, "סקירות מפורטות של המאמצים, הבעיות והצרכים של האוכלוסייה באזורים שנתונים להתקפות הרקטות וכתוצאה מכך, על הבעיות שיש לאוכלוסייה, שנמצאת במקלטים או במרחבים מוגנים".

עוד הודיע משרד ראש הממשלה כי הממשלה קיימה דיון נוסף בנושא העורף ב-6.8.06: "בדומה לישיבה הקודמת בנושא (שנערכה ב-30.7.06) גם הפעם התחיל הדיון בסקירה של אלוף פיקוד העורף ולאחריו סקירתם של שרי הפנים והאוצר ולאחריהם מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדבר הפעולות הנעשות לטיפול ברשויות המקומיות, כל הסקירות לוו בשאלות, הערות שרים ותגובות עליהן".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם הדיון ב-30.7.06 לא היה בו די, כאמור, כדי לתת מענה לבעיות בעורף, שכן הוא היה כללי ולא הוצגו בו הכשלים והבעיות בהיקפם הכולל והראוי לבחינה שלמה. נוכח חשיבותו של מצב העורף הייתה הממשלה צריכה, כאמור, לקיים דיון הערכת מצב הכולל

הצגה מפורטת של מצב העורף, לרבות סיכונים, הערכות שונות בנוגע להתפתחות המלחמה, תכניות ההתארגנות להמשך המלחמה, לרבות חלופות, בהיבטים כגון פינוי, שהייה במקלטים, סיוע לאוכלוסיות נזקקות. ראוי גם לציין כי באותה ישיבה לא הועלתה האפשרות של החרפה במצב העורף עקב הצפי להתרחבות הירי לאזור המרכז.

יצוין ששר התשתיות הלאומיות, מר בנימין בן אליעזר, העיר בישיבת הממשלה ב-6.8.06 בנוגע לבעיות מיגון ביישובים ערביים בצפון, כי "הישוב הערבי אינו ממוגן". מפקד פיקוד העורף ציין באותה ישיבה בנוגע למיגון במגזר הערבי, בין היתר, כי "המגזר הערבי התנהג בשאננות אל מול ההנחיות של פיקוד העורף... הם בונים בלי ממ"ד. אין להם ממ"דים למרות החוק". הביקורת העלתה כי חרף הבעייתיות שעלתה באותה ישיבת ממשלה בעניין המיגון במגזר הערבי, לא עלה נושא זה לדיון בממשלה בכל זמן המלחמה, כמו גם עניין פינוי האוכלוסייה (ראו בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, למצב העורף נודעת חשיבות מרכזית בהיותו גורם רב-השפעה על תהליך קבלת ההחלטות, כפי שגם ציינו ראש הממשלה ושריה בישיבות שהתקיימו בזמן המלחמה. חרף זאת, בכל 16 הישיבות שקיימה הממשלה בעת המלחמה, ובכללן ארבע הישיבות של "פורום שבעת השרים", לא התקיים דיון הערכת מצב הכולל הצגה מפורטת של מצב העורף לנוכח ירי הרקטות הצפוי וההיערכות בעורף להמשך המלחמה מול האויבים תוך הצגת תכניות, פתרונות אפשריים וחלופות וזאת בהיבטים המרכזיים כגון: פינוי, שהייה במקלטים, מיגון, סיוע לאוכלוסיות נזקקות, היערכות לאפשרות של הארכת הפעילות והיקף האיום והרחבתו לגזרות נוספות. דיון הערכת מצב כזה, משלא נעשה לפני פתיחת המלחמה, היה דרוש שיעשה סמוך לאחר תחילתה ובעיקר לאור קביעתו של ראש הממשלה בישיבת הממשלה ב-12.7.06, כי נוצרה "מציאות חדשה ומורכבת", וכן נוכח התממשות האיום של ירי רקטות, כפי שהעריכו כל גופי המודיעין ועל פי המצב בעורף בפועל. נוסף על כך, בישיבת "פורום שבעת השרים" מ-26.7.06 ציין ראש הממשלה, בין היתר, כי "אני זוכר שכמה פעמים במהלך הישיבה ההיא [12.7.06] אמרתי לכל השרים עד לעיפה: אתם מקבלים עכשיו החלטה, תזכרו אנחנו נחטוף מכה הגונה בעורף שלנו וכל מי שמצביע, שיידע על מה הוא מצביע ולו רק בשביל ניקיון הדעת שלנו. אנחנו ההנהגה במדינת ישראל, אנחנו נושאים באחריות העליונה... ורציתי שזה יהיה ברור וזה היה ברור. כולנו אמרנו שאנחנו נעמוד ואנחנו נדאג שהעורף יעמוד ואנחנו מאמינים שהעורף יעמוד, כי העורף מבין שיש כאן צומת היסטורי".

עוד סבור משרד מבקר המדינה כי היעדר דיון הערכת מצב בעניין העורף לא אפשר הצגת תכניות, לרבות המשמעויות והחלופות, למקבלי ההחלטות לצורך קבלת החלטות כמתחייב ממנה. נושא זה היה בראש ובראשונה מעניינו של ראש הממשלה, ובאחריותו היה ליזום דיון הערכת מצב שכזה. בהיעדר יוזמה של ראש הממשלה, מן הראוי היה כי שר הביטחון דאז והשר לביטחון הפנים ייזמו הערכת מצב שכזו, כמו גם כל שר בממשלה בתחומי אחריותו בעורף.

משרד ראש הממשלה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "ראוי לזכור, כי תמונת המצב של הנעשה בעורף כפי שהתגבשה אצל ראש הממשלה ואצל השרים הייתה, כמובן, רחבה יותר מזו שניתן היה לקבל בישיבות הממשלה בלבד... ראוי להדגיש, כי מאחורי שרי הממשלה עומדת 'שרשרת' שלמה של עובדי מדינה העושים מלאכתם נאמנה... וכמובן שלממשלה הגיעה רק קצה הפירמידה של עבודת התיאום ברזולוציה שמקומה בממשלה... בכל הסורים והפגישות עם ראשי הרשויות המקומיות הובהר לראש הממשלה ולמנכ"ל משרדו כי העורף חזק וכי הרשויות המקומיות אינן נתקלות בקשיים מיוחדים בטיפול באוכלוסייה".

משרד מבקר המדינה מציין בתגובה להודעת ראש הממשלה, כלהלן: על פי חוק יסוד: הממשלה, "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה", והיא "אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר". לכן, שומה הייתה על ראש הממשלה והשרים להעלות - כבר בדיוני הממשלה הראשונים בתחילת המלחמה - גם הערכת מצב מפורטת בנוגע לעורף ולקיים בקשר לכך דיונים במתכונת הראויה של תהליך קבלת החלטות תקין. זאת, בייחוד בהתחשב בכך שעל פי הערכת ראשי קהילת המודיעין, היה העורף היעד המרכזי לתקיפות האויב. מהפרוטוקולים של ישיבות הממשלה עד ל-30.7.06 עולה כי השרים אמנם דיווחו על בעיות בעורף, אולם אין לראות באותם דיווחים משום הערכת מצב מסודרת שהתקיימה במסגרת תהליך תקין של קבלת החלטות - היינו איסוף מידע והצגתו, סקירת מטרות, בדיקה של קווי פעולה אפשריים ושל תוצאותיהם האפשריות ובחירה בחלופה המועדפת. גם ב-30.7.06 וב-6.8.06 לא הוצגו באותן ישיבות, באופן רחב ומלא כל הבעיות בעורף, ובהחלטות שהתקבלו בהן לא היה די כדי לתת לבעיות העורף מענה הולם.

מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה לא עולה, שהממשלה קיבלה סיכום או תמצית של עבודת תיאום מסודרת בעניין הטיפול בעורף, כפי שטען ראש הממשלה, אלא רק ידיעות כלליות. אין זה סביר שרק ב-30.7.06, כעבור 18 ימים מתחילת המלחמה, שבהם ספג העורף מתקפות קשות של רקטות וניצב בפני בעיות חמורות שהשרים אף דיווחו עליהן בישיבות הממשלה, קיימה הממשלה דיון ראשון בנושא העורף, אך גם בו לא היה די כדי לתת מענה לבעיות בעורף, כאמור. יתרה מכך, לאחר ישיבת הקבינט הביטחוני ב-31.7.06, קיימה הממשלה את ישיבתה הבאה רק ב-6.8.06. במועד זה שוב הוצגו בעיות חריפות של העורף, כגון היעדר מיגון ביישובים הערביים ופינוי אוכלוסייה, כמפורט לעיל, ואולם לא ניתן מענה לבעיות אלה (בעניין פינוי האוכלוסייה ראו גם בהמשך הדברים).

יתרה מכך, דווקא טענת ראש הממשלה בתשובתו, כאמור, כי בכל הסיורים והפגישות עם ראשי רשויות מקומיות הובהר לו כי "העורף חזק", מלמדת על החשיבות שהיה צריך לייחס לקיומם של דיוני הערכת מצב מפורטים בנוגע לעורף בפורום הממשלה, שהרי, כפי שעולה מהפרוטוקולים של ישיבות הממשלה, דיווחו שרים על מכלול בעיות שהתגלו בעורף, כגון מחסור במזון ובתרופות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-קיום דיוני הערכות מצב מפורטים, כאמור, הוא כשל מהותי בתהליך קבלת ההחלטות על ידי הממשלה, חובה הייתה על הממשלה לקיים דיוני הערכות מצב מפורטים לצורך מתן פתרונות בעניין המצב שנוצר בעורף במהלך המלחמה ולא להסתפק בדיווחים ודיונים חלקיים.

3. אי-הפעלת מערך מל"ח

כאמור, מערך מל"ח הוקם בשנת 1955. בשנת 1986 קיבלה הממשלה החלטה על העקרונות לתכנון ולהפעלת מל"ח, וכן על הגופים המרכיבים אותו, לרבות קשרי הגומלין ביניהם. החלטה זו היא התשתית הנורמטיבית העיקרית לפעילותו של מערך מל"ח בעתות שגרה ובמצב שבו הממשלה מכריזה על הפעלתו. להלן עיקרי ההחלטה:

מערך מל"ח כולל, כאמור, את הוועדה העליונה, ועדות פיקודיות, ועדות מחוזיות ומקומיות, משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות. מטה מל"ח ארצי פועל ליד הוועדה העליונה ומנחה על פי מדיניותה את הגופים הנכללים במערך מל"ח בעתות שגרה ובזמן הפעלתו. על פי הנחיות מטה מל"ח, בעתות שגרה מבצע מערך מל"ח תרגילים, פעולות הדרכה וביקורות כשירות של מרכיבי המערך, לשם השגת המיומנות הנדרשת לפעולה בעת שיוכרוז על הפעלתו.

שר הביטחון משמש יו"ר הוועדה העליונה, וחבריה הם מנכ"לים של משרדי הממשלה, נציג פיקוד העורף, נציג המשטרה, נציג הסוכנות היהודית, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי ונציג מרכז המועצות האזוריות. תפקידה של הוועדה העליונה להנחות את הגופים המרכיבים את מערך מל"ח ולשמש מטה מתאם של מערך זה. על פי החלטת הממשלה משנת 1986, על שר הביטחון למנות ממלא מקום קבוע שיממש במקומו יו"ר הוועדה העליונה. עם מינויו של ממלא המקום יואצלו לו כל סמכויותיו של היו"ר, ויוקם מטה מל"ח ארצי שיפעל ליד הוועדה העליונה בכפיפות ליו"ר הוועדה ולממלא מקומו, המשמש גם ראש מל"ח. משנת 1997 משמש בתפקיד ממלא מקום קבוע ליו"ר הוועדה העליונה וראש מל"ח תא"ל (מיל') ארנון בן עמי.

על פי החלטת הממשלה משנת 1986, יופעל מערך מל"ח בתקופת לחימה או לקראתה או אחריה כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק, כולו או חלקו, לרבות תקופה שבה מתכוננים לתקופת לחימה. עוד נקבע בהחלטה כי "הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, תחליט מתי מתחילה ומתי מסתיימת תקופת ההפעלה, לעניין החלטה זאת", וכי "מערך מל"ח יופעל במלואו או בחלקו/בכל המדינה או באזורים מסוימים על פי ההחלטה על תחילת תקופת ההפעלה". גם שר הביטחון ושר האוצר מוסמכים להפעיל את מערך מל"ח, בהתייעצות עם ראש הממשלה, אם מתעורר צורך דחוף לכך; שרים אלה מחויבים להודיע על החלטתם זו בישיבת הממשלה סמוך לאחר החלטתם.

הביקורת העלתה כי בעת המלחמה לא הציע שר הביטחון דאז לממשלה להחליט על הפעלת מערך מל"ח, והממשלה לא דנה באפשרות להחליט על הפעלתו, בין משום ששר הביטחון דאז לא העלה את ההצעה ובין משום שלא דנה בעניין זה כנגזר מהערכת מצב מלאה בעניין העורף, שלא התבצעה כמוזכר קודם. בפועל מערך מל"ח לא הופעל במתכונתו הכוללת לביצוע תפקידיו בניהול המלאים במשק בתחומים של מזון, דלק ותרופות. יחד עם זאת, במהלך המלחמה הפעיל שר הביטחון דאז את מערך מל"ח באופן חלקי, במסגרת "כוננות ג" של פיקוד הצפון במל"ח ומחוזותיו, אך זאת מבלי שהדבר הועלה לדיון בממשלה וממילא הממשלה לא אישרה זאת (בעניין זה ראו גם בהמשך).

על פי הבהרות ראש מל"ח למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, לא היה צורך בהפעלת מערך מל"ח מלאה, כיוון שבעת המלחמה לא היה מחסור במלאים אסטרטגיים; לא היה מחסור במוצרים חיוניים או בשירותים קיומיים, שכן הכרזה על מצב מיוחד בעורף מאפשרת הוצאת צווי ריתוק לעובדים; ומשרד ראש הממשלה ריכוז ותיאם, בין היתר באמצעות המנ"ל, את הפעולות של משרדי הממשלה בצפון.

(א) משרד מבקר המדינה בחן את תהליך קבלת ההחלטות בעניין אי-הפעלת מערך מל"ח והעלה כי הוא לקה בחסר כלהלן:

(1) ראש מל"ח לא הציג את הנושא על כל משמעויותיו לשר הביטחון דאז, ולא התקיים דיון שבו היה השר יכול להחליט שלא להמליץ לממשלה על הפעלת מערך מל"ח.

ראש מל"ח הבהיר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי המלצותיו שלא להפעיל את מערך מל"ח ניתנו בעל פה למזכירו הצבאי של שר הביטחון דאז. יצוין כי בתמליל סיכום הדיון של הערכת המצב ב-16.7.06, בלשכת שר הביטחון דאז, לא נמצא כל אזכור לכך. כאשר מדובר בהחלטה מסוג זה בזמן מלחמה, ראוי להציג לשר הביטחון בעל פה ובכתב את השיקולים, החלופות וההמלצות כמקובל בעבודת מטה.

(2) הוועדה העליונה, שעל פי החלטת הממשלה, כאמור, צריכה "לעשות להפעלת מל"ח", התכנסה רק פעם אחת בעת המלחמה - ב-24.7.06 - 12 יום לאחר תחילת המלחמה, ולא קיבלה החלטה מחייבת בנושא.

בדיון הביעו חברי הוועדה דעות לכאן ולכאן. לדוגמה, מנכ"ל משרד המדע, התרבות והספורט ציין כי "בנו את מערך המל"ח ומחזיקים מנגנון שמקבל משכורות ויש לזה את הכלים..."; והוסיף: "לא הייתה שנה שלא תרגלו את מל"ח". לעומתו טען נציג משרד ראש הממשלה כי ההכרזה על מצב מל"ח תשרד

לציבור הישראלי דבר שאינו נכון ותפעיל כלי לא נכון למשימה שמל"ח לא בנוי אליה, וכן שמצב המלאים בישראל אינו מחייב את הפעלת מערך מל"ח. בסיכום הדיון קבע ראש מל"ח כי "יש פן נוסף של מנגנון של מערכת שיש לנו [למל"ח] והוא יכול אולי לסייע טוב יותר אם מערך המל"ח יופעל". כמו כן ציין, שעניין הפעלת מל"ח נבחן "ונראה איך נתקדם עם זה בכלל בימים הקרובים".

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שסיכום ישיבת הוועדה העליונה נשלח אל שר הביטחון דאז, לא נמצא שעניין הפעלת מל"ח, לרבות הדעות שהובעו בישיבה, נדונו אצל שר הביטחון דאז.

(3) מהמסמכים של משרד ראש הממשלה עלה כי בדיונים שקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה ב-20.7.06 וב-25.7.06, חלקם בנוכחות ראש מל"ח, נאמר כי עניין הפעלת מל"ח ייבדק ויועלה לדיון. כמו כן הבהיר ראש מל"ח למבקר המדינה בנובמבר 2006 כי "לאחר התייעצות שלי עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראש אגף התכנון במשרדו, הוכנה הצעה להחלטת ממשלה להפעלת מל"ח, במידה והמצב יוחמר, אשר הוגשה למנכ"ל רות"מ ב-26.7.06".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בביקורת לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן ללמוד כי גובשה הצעת החלטה לממשלה על הפעלת מל"ח בגזרה מוגבלת, וכי היא הוצגה לשר הביטחון דאז לצורך אישורה והעלתה לדיון בממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עולה מתוך הדברים שאי-הפעלת מערך מל"ח במלואו וגם ההפעלה החלקית של מערך מל"ח במסגרת כוננות ג', לא התבססו על תהליך מסודר של קבלת החלטות, שבו הוצגו לשר הביטחון דאז ולאחר מכן לממשלה נימוקים מבוססים להפעלה או לאי-הפעלה של המערך, דרכים חלופיות למילוי תפקידי מערך מל"ח, בייחוד בכל הנוגע לתיאום והנחיה של פעילויות הרשויות הייעודיות, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בעת "מצב מיוחד בעורף". הדבר התחייב במיוחד נוכח העובדה שגופים אלה תורגלו, כל אחד בתחומו, להפעיל את מערך מל"ח, על כל מרכיביו במצב מעין זה, על פי נהלים שסוכמו בינם לבין מטה מל"ח ארצי משך שנים רבות. יתרה מזו, נושא זה ראוי היה שיועלה בישיבת הממשלה כיוזמת ראש הממשלה או שר הביטחון דאז או אחד השרים האחרים, הן בעקבות הנחיית ראש הממשלה מ-12.7.06 להיערך לקראת פעולת התקיפה בלבנון שאותה הגדיר כ"מציאות החדשה", והן בשל הצורך המובהק לבצע בממשלה עבודת מטה כוללת בנושא היערכות העורף האזרחי, שבו לנושא הפעלת מערך מל"ח יש משמעות חשובה ביותר עניינית ותודעתית.

(ב) יודגש כי כבר בשנת 2001 קבע מבקר המדינה⁵⁶, כי "החלטת הממשלה מפברואר 2000 מאפשרת את הפעלתו של מערך מל"ח גם במקרים של אסונות טבע ואסונות המוניים. ההיערכות של מל"ח שהינה למצב החמור ביותר - תקופת לחימה - יכולה לתת מענה גם למצבים פחות חמורים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול את הפעלתו של מערך המל"ח לא רק באסונות טבע ואסונות המוניים אלא גם במצבי ביניים שונים, על ידי תיקון נוסף של החלטת הממשלה". עוד מדגיש משרד מבקר המדינה כי ההמלצה להפעיל את מערך מל"ח כבר בעת ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף", הועלתה לאחר סיום המלחמה במסגרת ההיערכות לחידוש המלחמה שהחלה כבר באוגוסט 2006 בהובלת משרד ראש הממשלה, וכן במהלך הפקת הלקחים שביצעו עד דצמבר 2006 הגופים המעורבים בטיפול בעורף, כמו משרד הביטחון, מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף.

נוכח כל האמור בנושא הפעלת מערך מל"ח ובהתייחס לממצאי הביקורת שתוארו לעיל, לרבות הלקחים שהפיקו הגופים השונים, נראה שהגיעה העת לקבוע את הנסיבות שבהן יופעל מערך מל"ח באמצעות שינוי החלטת הממשלה או באמצעות תיקוני חקיקה.

בעניין זה ראוי לציין כי שר הביטחון דאז הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי לפי הנחיות שנתן מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדיון שהתקיים ב-20.7.06, הכינה היועצת המשפטית למערכת הביטחון טיוטה "להצעת החלטה לממשלה להפעלת מל"ח" והגישה אותה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ב-25.7.06. "באותו יום הודיע מ"מ יו"ר מל"ח ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי משרד ראש הממשלה הודיעו לו (טלפנית), כי הם מבקשים שלא להעלות את נושא החלטת מל"ח בשלב זה".

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי "במסגרת המהלך להיערכות מחדש של מערך העורף, הטילה הממשלה על שר הביטחון לבחון את תפקידו של מל"ח תוך התאמת הגדרות תפקידיו והגדרותיו למציאות דהיום על מורכבויותה השונות".

4. הקמת מרכז לניהול לאומי (מנ"ל) וכלי ניהול נוספים

בישיבת הממשלה ב-16.7.06 הודיע ראש הממשלה כי "בכל תקופת המבצע יופעל צוות מנכ"לים בינמשרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובתיאום מלא עם האוצר, שיתן כל סיוע שיידרש לתושבים". בעקבות זאת הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה שתי ועדות מנכ"לים, שידונו בפתרונות אד-הוק באותם מקומות שבהם אין פתרון במסגרת מס רכוש; וכן במתן סיוע לרשויות מקומיות שנקלעו לקשיים כספיים ואינן מסוגלות להפעיל את מערך החירום שבאחריותן. כמו כן הוקם פורום מנכ"לים לטיפול בבעיות העורף, וד"ר עוזי קרן מונה לרכז את עבודת מנכ"ל המשרד מול משרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול בעורף.

ב-25.7.06 התקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראשי רשויות מקומיות, מנכ"לים של משרדי ממשלה נוספים ומנהלי מחוזות וכן מפקד פיקוד העורף. בדיון הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה על הקמת המנ"ל, "שתפקידו להיות מרכז שבו מנוהל בסיס נתונים על כלל הרשויות המקומיות בצפון, לקבל נתונים ולתת מענים או להציף כלפי מעלה בעיות מערכתיות". כמו כן סיכם המנכ"ל כי לפי הנחיית ראש הממשלה, "משרד ראש הממשלה מתכלל את כלל פעילות משרדי הממשלה לטיפול החברתי-כלכלי ביישובי הצפון. לצורך העניין נפתח המנ"ל שיאוש 24 שעות וינהל בסיס נתונים על סמך דיווחים יומיים של הרשויות. נציג משרד ראש הממשלה, מר עוזי קרן, ימשיך בפעילותו מול הרשויות ומול המנ"ל וירכז את עבודת משרד ראש הממשלה בצפון". עוד סיכם המנכ"ל כי בתחום המזון ירכז המנ"ל את צורכי כלל היישובים (ברמת כמות המזון המבושל וחלוקתו בתיאום עם חדר המלחמה של פיקוד העורף, עם משרד הפנים ועם ראשי הרשויות). בהמשך הוטל על המנ"ל לטפל בהקצאת תרומות לנזקקים ובהקצאת מקומות לקליטת מפונים לצורכי "רענון"⁵⁷.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך הקמת המנ"ל ואת סדרי עבודתו והעלה כלהלן:

(א) יודגש כי כבר בספטמבר 2005 צוין בדוח סיכום של המנ"ל, שהוקם לצורך יישום תכנית ההתנתקות מחבל עזה: "בימים הקרובים נוציא את סיכום הדיון אשר בחן את פעולת המנ"ל בתקופה זו ואת המסקנות הראשוניות לקראת יצירת מסמך מסודר אשר יהווה משנה סדורה להקמת מנ"ל אד הוק בהתאם לצרכים שיתעוררו בעתיד". אולם, כפי שתואר לעיל, במועד הקמת המנ"ל במלחמה ובתקופת הפעלתו טרם הוסדר הנושא.

57 ראו גם בפרק על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

המנ"ל הוקם על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה רק ב-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה. הקמתו לא התבססה על תכנית סדורה מראש, שבה מפורטות מטרותיו והדרכים להשגתן, נהלים להסדרת פעולתו, לרבות הסדרת קשרי הגומלין בינו לבין גופים נוספים העוסקים בטיפול בעורף, כגון פיקוד העורף, המשטרה, רשויות מקומיות וכן מערך מל"ח ובעיקר מטה מל"ח ארצי ומטות מל"ח מחוזיים.

(ב) הקמת המנ"ל כפתרון אד-הוק, ולא על פי תכנון מראש, וריבוי הגופים שעסקו בתיאום ובטיפול בשגרת החיים בעורף בגזרה הגאוגרפית שבה הוכרז מצב מיוחד בעורף, גרמו לעתים לסרבול ולקשיים. להלן שתי דוגמאות:

(1) ממסמכי הפקת לקחים של מל"ח עולה כי אי-ההכרזה על הפעלת מערך מל"ח וריבוי הגופים שעסקו בתיאום פעולות הממשלה, לרבות המנ"ל, יצרו קשיים בפעילות הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בתקופת המלחמה. זאת, כיוון שגופים אלה לא היו בקיאים בתורת ההפעלה של משק לשעת חירום, וכן הם לא צוינו בנהלים שלפיהם אמורים הגופים האזרחיים לנהל משק זה במצב דוגמת המלחמה.

(2) מדוח מ-21.8.06 של נציג משרד ראש הממשלה בקריית שמונה, מר בארי הולצמן, עולה כי המנ"ל "חצץ בין נציג משרד ראה"מ בקריית שמונה לבין מנהלי המחוזות. בכך, לא רק שלא הביא תועלת, אלא יצר סרבול מיותר, מזיק ושלא ענה על הצרכים שגדלו במהירות"⁵⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת המנ"ל ומינוי רכז לפעולות משרדי הממשלה, לכאורה כתחליף להפעלת מערך מל"ח בכל הנוגע לעבודה עם הרשויות המקומיות, הרשויות הייעודיות ומשרדי הממשלה, אינה פתרון מיטבי. זאת, כיוון שמטה מל"ח ארצי הפועל בעת שגרה (מנחה, מתרגל ועושה ביקורות כשירות) מול גופים אלה לא היה המטה שפעל מולם בזמן המלחמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקרון האחידות בטיפול בעניין כלשהו בעתות שגרה ובעתות חירום לא התממש במקרה של הקמת המנ"ל. זאת, בנוסף לכך שהמנ"ל הוקם אד-הוק ללא תכנון וקביעת יעדים, מטרות ודרכי פעולה מראש, וללא שהוגדרו בנהלים תחומי האחריות והסמכות וכן קשרי הגומלין בינו לבין הגופים השונים הפועלים בתחום הטיפול באוכלוסייה בעורף. ככלל, יש יתרון לכך שגוף הפועל בעת שגרה יפעל גם בעת חירום, ולפיכך, אם תשקול הממשלה בעתיד הקמת מנ"ל כמו זה ששימש במלחמה, ראוי שתבחן אותו בהשוואה לחלופות אחרות, דוגמת מערך מל"ח. כך או כך, ראוי לעגן את הדבר בתכנית ובנוהלי עבודה שיאפשרו להפעילו באופן מיטבי.

משרד ראש הממשלה הודיע בתשובתו כי "כנראה מתוך חוסר הבנה של מטרותיו המוגדרות של 'מרכז הניהול הלאומי' (המנ"ל), השוותה הביקורת בינו ובין מערך 'משק לשעת חירום' (מל"ח), וטענה כאילו היו יחסי תחלופה ביניהם... אלו שני גופים שונים לחלוטין, אשר נועדו לענות על צרכים שונים... למעשה, המנ"ל נערך לאיסוף מידע ודיווחים בצמתים שונים במהלך הלחימה... היו שני יוצאים מן הכלל מכורח הנסיבות שנוצרו: קביעת ההקצאות לחלוקת מנות מזון חמות וטיפול (זמני ביותר), עד להתארגנותו של משרד התיירות, בנושא הרענונים... משרד ראש הממשלה מקבל את הביקורת על כך שעצם הקמתו, מטרתו ודרכי פעולתו של המנ"ל לא עוגנו מעולם בנהלים. משרד ראש הממשלה פועל לעיגונו של המנ"ל בנהלים ובכלל זה לשילובו במסגרת התרגולות בשגרה. יחד עם זאת, החלל שהותירו הנהלים שהיו קיימים בעת המלחמה, אין בו כדי לשלול את נחיצותו בהקמתו ובהפעלתו של המנ"ל נוכח הצרכים."

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת משרד ראש הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם דברי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדיון שנערך ב-25.7.06 כי המשרד "מתכלל את כלל פעילות משרד הממשלה לטיפול החברתי-כלכלי ביישובי הצפון" באמצעות המנ"ל שישמש גם כמרכז לניהול נתונים.

5. פינוי ו"רענון" של אוכלוסייה

(א) פינוי אוכלוסייה

בעקבות הפקת לקחים שביצעה הממשלה לאחר מבצע "ענבי זעם"⁵⁹ בשנת 1996 שבמהלכו פונו חלק מתושבי הצפון, וכן בעקבות המשבר עם עיראק בסוף ינואר 1998, הוקם צוות בין-משרדי לביצוע עבודת מטה בנושא פינוי אוכלוסייה במצבי חירום. הצוות הגיש את המלצותיו למנכ"ל משרד ראש הממשלה במאי 1999.

כאמור, בנובמבר 2001 החליטה הממשלה⁶⁰ לאשר את המלצות הצוות הבין-משרדי בנושא ההיערכות לאפשרות של פינוי תושבים בזמן אירועי חירום - תכנית "שעת פינוי"⁶¹. בהחלטת הממשלה נקבעו הנסיבות שבהן הממשלה רשאית להחליט על פינוי אוכלוסייה מאזור אחד למשנהו בכל שטח המדינה, ובהן פגיעה באוכלוסייה בשל התקפת טילים; נקבע הצורך בהכנת תכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה בהיקף של עד 25,000 תושבים; וכן צוין כי הסמכות להורות על פינוי תושבים וקליטתם במתקני קליטה לפי החלטה זו תהיה נתונה לממשלה או לשר שהטיפול באירוע שבגללו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, באישור הממשלה. כמו כן נקבע בהחלטה כי משרדי הביטחון, החינוך, הפנים והתיירות יקיימו משא ומתן במטרה לחתום על חוזים עם הבעלים של מתקני האכסון שבתחום טיפולם.

עוד נקבע בהחלטה, כי עם קבלת החלטת ממשלה על "שעת פינוי", תקבל הממשלה החלטה בנוגע לתקצוב התכנית לקליטת המפונים במתקני האכסון; משרד ראש הממשלה יתאם, באמצעות מל"ח, את הכנת המערך לקליטת המפונים ואת הפעלתו, ומנכ"ל המשרד יהיה אחראי למעקב אחר יישום החלטה זו. יש לציין כי נוסף על תכנית "שעת פינוי" קיימת תכנית מגירה לקליטה של כ-210,000 איש במקרה של אסון המוני (רעידת אדמה וכדומה).

בעת המלחמה עזבו תושבים רבים את אזור הצפון באופן עצמאי. על פי הערכת מפקד פיקוד העורף שהוצגה לממשלה ב-6.8.06, מספרם נע בין 200,000 ל-300,000. כמו כן פונו אוכלוסיות "חלשות" על ידי משרדי ממשלה שונים שהדבר בתחום אחריותם.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך קבלת ההחלטות בנושא הפינוי והעלה כדלהלן:

(1) שר הביטחון דאז, שהוא השר שהטיפול באירוע שבגיניו מתבקש הפינוי נמצא באחריותו, ובסמכותו להורות על פינוי באישור הממשלה, לא העלה לפני הממשלה את סוגיית הפינוי.

59 מבצע שביצע צה"ל בדרום לבנון בפרק הזמן 11.4.96 - 27.4.96 בעקבות ירי רקטות של חזבאללה על יישובים בגבול הצפון.
60 החלטה מס' 895 מ-11.11.01.
61 "שעת פינוי" - התקופה שלגביה החליטה הממשלה על פינוי אוכלוסייה מאזור אחד למשנהו בכל שטח המדינה.

(2) הממשלה לא דנה ולא קיבלה שום החלטה בעניין פינוי אוכלוסייה או "רענון" אוכלוסייה (ראו גם בהמשך) בעת המלחמה, זאת אף שכאמור, כבר ב-12.7.06 נמסר לה שצפויה פגיעה קשה בעורף וכן שהמלחמה תימשך זמן ממושך ושהעורף אינו מוגן דיו.

(3) יתר על כן, הממשלה לא דנה באפשרות ליוזם פינוי אוכלוסייה גם לאחר ששרים בממשלה התבטאו כמה פעמים בעניין היעדר מיגון מתאים והצורך בדיון בנושא הפינוי וה"רענון". להלן כמה דוגמאות:

בישיבת הממשלה ב-16.7.06 ציין שר הקליטה, מר זאב בויס, כי "יש פניות של עולים לפנות אותם למרכז הארץ, במסגרת פינוי ממוסד. מה שישיראליים ותיקים יכולים, באופן חופשי, לקחת את עצמם ולנסוע למקומות כאלה ואחרים, יותר מסובך לעולים חדשים לעשות... השאלה אם אנחנו עושים פעולה ממוסדת כזאת או לא... זה הדיווח שלי וגם שאלה שהנחתי בפניכם, ואם מישהו יכול לתת עצה בעניין זה אשמח".

בישיבת הממשלה ב-6.8.06, בחלוף 25 ימים מתחילת המלחמה, טען שר התיירות דאז, מר יצחק הרצוג, כי בעקבות הערכת מפקד פיקוד העורף שמאות אלפי תושבים התפנו עצמאית למרכז הארץ ואינם רוצים לחזור צפונה, לאור פניות של ראשי רשויות ועל סמך פגישות שקיים עם משפחות שהתפנו עצמאית מבתייהן בצפון ואינן חפצות לשוב אליהם, נראה לו כי "עכשיו צריך להחליט האם הולכים לתכנית יותר כוללת של סיוע והתערענות לתושבי הצפון? האם זה נכון או לא נכון? זו שאלה אמיתית שיש עליה ויכוח, וצריך לקיים את הדיון הזה בפורומים המתאימים, כי יכול להיות שזה יעלה לרמה ציבורית, שאחר כך תצטרך [ראש הממשלה] לתת מענה". באותה ישיבה טען שר הקליטה, כי ראשי רשויות הצינו "שיהיה פינוי ממוסד ומסודר של התושבים, שהממשלה תחליט עליו, שהממשלה תתכנן אותו ותארגן אותו". הוא הוסיף כי הוא מצטרף לעמדתו של שר התיירות "שצריך לשקול בכובד ראש אפשרות כזו".

נוסף על כך טען שר המדע, התרבות והספורט דאז, מר אופיר פז-פינס, כי "יש אנשים שלפי דעתי חשוב היה לפנות אותם בפינוי הזה - אנשים שאין להם את היכולת הכלכלית להתפנות, אין להם קרובי משפחה להתפנות אליהם. אני נתקלתי בזה - ואני בטוח שאם אני נתקלתי בזה, כולם נתקלו בזה, וזה הולך ומעצים מיום ליום. אני חושב שאם הדבר הזה יימשך, אנחנו בהחלט צריכים לשקול, בצורה כזו או בצורה אחרת, לעשות דברים בסדרי גודל. גם היום נעשים דברים, אבל אני מדבר על דברים בסדרי גודל יותר גדולים, במיוחד אני אומר עוד פעם - השכבות החלשות, שאין להם יכולת והם נמצאים כבר חודש במקלים".

משרד מבקר המדינה מציין כי מתמלילי ישיבות הממשלה עולה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה החלטות בעניין, וזאת על אף שעקב ירי רקטות מאות אלפי אנשים עזבו את בתייהם עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים, ונקלעו למצוקה עם התמשכות המלחמה. לדוגמה, מפקד פיקוד העורף הבהיר בישיבת הממשלה ב-6.8.06 כי המפונים עצמאית הינם תושבים "שנמצאים מחוץ לבתייהם - הכסף מתחיל להיגמר להם, יש להם בעיה להמשיך לקיים את עצמם, הם במצב של פליטות, ואנחנו צריכים, כמדינה, לעשות כל מאמץ לעזור להם". עוד טען כי היה שמח "כל עוד המערכה נמשכת, שהאזרחים האלה לא יחזרו לצפון כי הדבר הזה יעיק על הרשויות שמתפקדות היום מול 30%-40% מהאוכלוסייה וגם זה בקושי, בסיוע רב מאד של פיקוד העורף ומשרד הביטחון".

כמו כן, בדיון הערכת מצב שהתקיים אצל שר הביטחון דאז ב-9.8.06 ציין מפקד פיקוד העורף כי יש להעלות להחלטת הממשלה את הצורך בפינוי יזום של כ-90,000 תושבים מיישובי קו העימות. שר הביטחון דאז הורה למנכ"ל משהב"ט דאז ולמפקד פיקוד העורף בדיון להכין המלצה לפינוי יזום כדי שתוצג לממשלה ב-13.8.06, אולם הוא לא העלה לממשלה הצעת החלטה בעניין זה.

שר הביטחון דאז הבהיר למשרד מבקר המדינה, בתגובתו ממאי 2007, כי "עם התמשכות המערכה התחדד הצורך לבחון את האפשרות לפינוי יזום של מגזרי אוכלוסייה מסוימים... ואכן, בישיבת הערכת המצב שהתקיימה ביום 9.8 - ביקש שר הביטחון לבחון את המשמעות בעניין זה ולהציג לו המלצה בנושא שתובא בפני הממשלה ביום א', 13.8.06. ואולם בין שני מועדים אלה התקבלה החלטת האו"ם בדבר הפסקת האש... בנתונים אלה, ברור מדוע סוגיית פינוי האוכלוסייה לא הובאה בפני הממשלה בישיבתה מיום 13.8".

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "לעצם הדיון בנושא בממשלה היו נודעות משמעות מרחיקות לכת, שנכון היה להימנע מהן... משרד ראש הממשלה פעל מראשית המלחמה לפינוי מהצפון של אוכלוסיות מיוחדות, כדוגמת קשישים, חולים, נתמכים וילדים... ראש הממשלה [סבר] כי לעצם העלאת נושא הפינוי לדיון בממשלה (שכמוהו כדיון פומבי), באופן יזום, הייתה משמעות מדינית ומוראלית, שלא עלתה בקנה אחד עם היצע הפתרונות העונה על ציפיות האוכלוסייה ועם צורכי ניהול המלחמה... משום היתכנותה של מלחמה נוספת במתאר חלקי, פועלת הממשלה לתכנון מחדש של תפיסת הפינוי שלה, ליצור מגוון חלופות ברמות שונות מול תרחישים שונים. ראש הממשלה הנחה את מערכת הביטחון לבצע עבודת מטה ייחודית בנושא זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר ששר הביטחון מוסמך להביא לפני הממשלה הצעת החלטה על פינוי אוכלוסייה, ראוי היה ששר הביטחון דאז יעלה את העניין לדיון בממשלה כבר לפני כן. כאמור, גם בלא שהעלה שר הביטחון דאז את נושא הפינוי, היה על ראש הממשלה לזווג דיון של הממשלה בנושא זה, במסגרת הערכת מצב כוללת בנוגע לעורף, בין בתחילת המלחמה ובין בהמשכה, מוקדם ככל האפשר.

בהתחשב בכך שכבר בסוף שנת 2005 העריך צה"ל כי צפויה הסלמה בחזית הצפון, התחייב שהנושא יקבל מענה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבפועל הדבר לא נעשה והמציאות "הפתיעה" את הגופים האחראים והפכה את תכנית הפינוי לתכנית מוגבלת שספק אם אפשר ליישמה.

ראש מל"ח הבהיר למבקר המדינה ב-16.11.06 כי לא היה אפשר ליישם את תכנית פס"ח לקליטת 210,000 תושבים בעקבות אסון המוני, המתבססת על קליטתם בבתי ספר ומתקנים, שהם ברמת שירות נמוכה יחסית. זאת, עקב ההערכה, שהאוכלוסייה לא תיענה לקליטתה בתנאי שירות שאיכותם נמוכה יחסית לתושבים שהתפנו בעצמם או הועברו במסגרת "רענון" על ידי עמותות וגופים אחרים לבתי מלון, בתי הארחה וכד'. ראש מל"ח הסביר כי "כשהקטטרופה היא גדולה, אבל היא בחלק מסוים של המדינה, יש לך בעיה עם רמות שירות. אתה לא יכול להוציא אנשים ולתת להם לגור באוהלים, כששאר המדינה חיה את חייה כרגיל, הם גם לא יסכימו ובצדק".

נוכח האפשרות של ירי רקטות ארוכות טווח לעבר יישובים במרכז הארץ, ובייחוד אל גוש דן, בחן מערך מל"ח את האפשרות לקלוט מפונים בדרום הארץ. ממסמך של ראש מל"ח מ-1.8.06 עולה כי "הפוטנציאל הזמין כיום ברשויות המקומיות בדרום עומד על כ-22,000 מקומות בלבד", כיוון שחלק ניכר ממתקני הקליטה במרכז ובדרום הארץ (בתי מלון, פנימיות, אכסניות נוער ובתי ספר שדה) נתפסו על ידי תושבים שהתפנו מהצפון. יוצא שהתכניות של הממשלה לפינוי תושבים במצב מיוחד בעורף ובעקבות אסון המוני היו ישימות באופן חלקי ביותר בתקופת המלחמה בצפון.

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה הייתה על המנכ"לים של משרד ראש הממשלה בשנים 2002 עד 2006, מתוקף אחריותם למעקב אחר יישום החלטת הממשלה בנושא "שעת פינוי", לבחון את התאמתה של תכנית זו, במיוחד לאחר יציאת צה"ל מלבנון ולנוכח המידע שהיה בידי הממשלה לאחר אישור תכנית "שעת פינוי" (בשנת 2001, כאמור לעיל), לגבי המהות והחומרה של האיומים על אזור הצפון בגזרה רחבה ועמוקה עד חיפה ואף דרומה, וכן לגבי מצב המקלטים, שלא היו ערוכים לקליטת אוכלוסייה גדולה לזמן רב. כיוון שהדבר לא נעשה, ננקטו פעולות אד-הוק ללא תכנון מראש, דוגמת הפעולות ל"רענון" אוכלוסייה (ראו בהמשך הדברים).

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב העורף במלחמה והתכניות שהוכנו לאפשרות של מלחמה בצפון, חייבו דיון ממצה בנושא הפינוי הן במסגרת הערכת מצב כוללת והן בנושא בפני עצמו. העובדה שמנכ"ל משרד ראש הממשלה העלה בהמשך את נושא ה"רענון" מלמדת על הצורך בקיום דיון בנושא הפינוי. משרד מבקר המדינה מציין כי בדיוני הממשלה ובדיוני "פורום שבעת השרים" נדונו סוגיית ניהול המלחמה וסוגיות רגישות אחרות, ועל כן לא סביר שבעיית הפינוי, שהיא בעיה יסודית, לא תידון.

(ב) "רענון" אוכלוסייה

מ-25.7.06 בוצעו פעולות "רענון" על ידי משרדים ממשלתיים (משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד התיירות) וארגונים מהמגזר השלישי⁶². במסגרת פעולות אלה פונו תושבים מאזור הצפון למספר ימים מצומצם לאזורים אחרים במדינה. מדובר בילדים, בקשישים, במוגבלים ובמשפחות בסיכון. מדוח המנכ"ל לתקופה 27.7.06 עד 15.8.06 עולה, שבפעולות ה"רענון" טופלו כ-116,000 תושבים.

הביקורת העלתה כי המונח "רענון אוכלוסייה" אינו מוגדר בהחלטת הממשלה שתוארה לעיל, העוסקת אך ורק בפינוי אוכלוסייה. מונח זה עלה לראשונה בישיבת פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ב-25.7.06. בישיבה המליץ מפקד פיקוד העורף לשחרר "לחצים על ידי פינוי יזום של רכיבי אוכלוסייה לתקופת 'רענון'", ובסיכומו קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יו"ר הפורום, כי הוצאת תושבי הצפון מחוץ לאזור העימות תיעשה במבוקר ותינתן עדיפות לילדים, קשישים מוגבלים ומשפחות בסיכון. המנכ"ל הציג לממשלה את עניין ה"רענון" לראשונה ב-30.7.06 וציין כי ה"רענון" הוא פינוי זמני של קשישים, ילדים, בעלי צרכים מיוחדים ועוד.

להלן הממצאים שהועלו לגבי פעולות ה"רענון":

(1) היעדר החלטה: לפעולות ה"רענון" בזמן המלחמה נודעו חשיבות מרובה בהתחשב בעובדה שמשפחות רבות סבלו במשך תקופה ארוכה מירי הרקטות. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר עלה נושא זה לראשונה על סדר יומם של המשרדים הממשלתיים, כאמור, מן הראוי היה כי נושא ה"רענון" יידון בישיבות הממשלה כדי לתת מענה למצוקת האוכלוסייה. ברם, מתמלילי ישיבות הממשלה עולה כי הממשלה לא דנה בעניין "רענון" האוכלוסייה, לרבות העדפתו על פינוי לזמן ארוך יותר, וממילא לא קיבלה החלטה בנושא זה. אמנם במהלך ישיבות הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון שנערכו במהלך המלחמה הוצגו פעולות ה"רענון" על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אולם, נושא זה לא נדון ולא הוחלט על ידי הממשלה. כאמור, החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה על "רענון" רק ב-25.7.06.

62 המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח, דוגלים בהתנדבות ותורמה לקהילה, ההצטרפות אליהם והפרישה מהם רצונית והם אינם נשלטים בידי גורם חיצוני כלשהו. בעניין המגזר השלישי ראו גם בפרק על פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה.

בפועל אמנם יזם מנכ"ל משרד ראש הממשלה - החל מ-25.7.06, כשבועיים לאחר תחילת המלחמה פעולות "רענון" - בעיקר של תושבים מיישובי קו העימות, וזאת נוסף על פינוי יזום זמני של חלק מהאוכלוסיות החלשות. אולם שתי פעילויות חלקיות אלה לא בוצעו על פי תכנית מראש למצב מעין זה, אלא נבעו מתוך מצוקת התושבים, ולא רק מתוך אוכלוסיות חלשות, שהלכה וגברה עם התמשכות המלחמה והתארכות שהייה במקלטים, שלא התאימו למספר השהים בהם ולשהייה ארוכה. יתרה מזו, חלק מהתושבים שפנו זמנית לצורך "רענון" סירבו לשוב למקום מגוריהם, ובעצם הפך ה"רענון" לפינוי שנכפה על הממשלה.

כך, לדוגמה, שרת החינוך פרופ' יולי תמיר דיווחה לממשלה ב-30.7.06 כי כ-7,000 הורים וילדים מתארחים בפנימיות של המינהל לחינוך התיישבותי. האמת היא שאנחנו ציפינו שהם יתחלפו כל שבוע, והתברר לנו מהר מאד, שאנשים שבאים לשבוע לא כל כך רוצים ללכת הלאה. הם גם הודיעו שאין להם ברירה למה לחזור, אז אנחנו ממשיכים ומארחים אותם". גם בישיבת הממשלה ב-6.8.06 הציגה שרת החינוך עניין זה.

(2) **עבודת מטה** : לא נמצא שמשרדי הממשלה האמונים על הטיפול בעורף בעתות חירום, נתנו דעתם בעבר לאפשרות כי בעת חירום יהיה צורך ב"רענון" עקב שהייה ממושכת במקלטים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובראשם משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הרווחה ומשרד החינוך, יכינו עבודת מטה שתכליתה לקבוע חלופות לקליטת תושבים מאזורים מותקפים בארץ, באזורי הארץ השונים, לצורך "רענון". עבודת מטה כזו אמורה להביא בחשבון, כי ה"רענון" הזמני עשוי להפוך לפינוי קבוע, כיוון שהתושבים שיפנו במסגרת "רענון" יעדיפו שלא לחזור לבתיהם לאחר מספר ימים, וזאת בהתחשב בתרחיש לפיו המלחמה מתארכת, כפי שקרה בפועל במלחמת לבנון השנייה.

(3) **אמות מידה לפינוי או ל"רענון"** : הביקורת העלתה כי ה"רענון" והפינוי בוצעו בלא שנקבעו אמות מידה ברורות לבחירת התושבים שיפנו:

(א) מנכ"ל משרד ראש הממשלה קבע בסיכום דיון שהתקיים במשרד ראש הממשלה ב-25.7.06 כי ככלל, יפנו ל"רענון" ילדים, קשישים, מוגבלים ומשפחות בסיכון, וכי קביעת אמות המידה המדויקות ואופן הביצוע יושלמו עד סוף השבוע.

(ב) ממצגת שהציג המנכ"ל לפורום המנכ"לים של משרדי הממשלה ב-2.8.06, עולה כי "נקבעה מדיניות מגבילה לנכונות המדינה לתמוך בפינוי זמני של האוכלוסיות הבאות (ורק הן): ילדים, קשישים, ובעלי צרכים מיוחדים". מכאן שב-2.8.06 עדיין לא הושלמה קביעת אמות המידה. זאת ועוד, בהגדרה שבמצגת הושמטה אמת המידה "משפחות בסיכון", שלא היה ברור מלכתחילה מה משמעותה ולמי היא מתייחסת, ונוספה אמת המידה "בעלי צרכים מיוחדים", שאף היא אינו ברורה דייה.

(ג) מדוח מ-20.8.06 של מר בארי הולצמן, נציג משרד ראש הממשלה בקריית שמונה, בעניין ההיערכות והמוכנות של העורף בקריית שמונה עולה כי "לא היה ברור מה הקריטריון לפינוי, אם היה קריטריון שכזה".

(4) **תקציב למימון קליטת מפונים** : הביקורת העלתה כי בדיון של פורום המנכ"לים ב-16.7.06 קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא תקציבים כלהלן: "בשלב זה לא יוקצה תקציב מיוחד למתן מענים. סוגיות ייחודיות יובאו בפני המנכ"ל". כלומר, עניין ה"רענון" שעלה כפתרון אד-הוק רק ב-25.7.06 לא תוקצב כתוצאה מביצוע "רענון" ללא תכנית ותקציב שיועדו לכך מראש⁶³.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה ראוי היה, כאמור, שהממשלה תדון במשמעויותיו של ה"רענון", שכן בסופו של דבר, ה"רענון" - שהתנהל בכורח הנסיבות ולאחר שבוצעו יוזמות פרטיות בנושא זה, הפך - שלא על פי תכנון מראש - לפינאי כמשמעותו. כתוצאה מכך שלא נערך דיון בנושא ה"רענון" ומגורמים נוספים (אי-עדכון תכניות מוסדיות לפינאי, אי-תפיסת מקומות לקליטת מפונים מראש מיד עם תחילת המלחמה וכו') בוצע ה"רענון" שלא על פי תכנית ובלא שהוקצה תקציב לרשויות המקומיות שקלטו את המפונים, ותושבים פונו שלא על פי אמות מידה ברורות.

ג. ההיערכות לטיפול בעורף והטיפול בעורף במלחמה

משרד מבקר המדינה בחן את ההיערכות של פיקוד העורף לטיפול בעורף בעתות חירום בהיבטי התקציב, התכנון והארגון, וכן את הטיפול של פיקוד העורף בעורף ואת שיתוף הפעולה שלו עם המשטרה בתקופת המלחמה. להלן הפרטים:

1. התקציב להתגוננות העורף

לתקציב פיקוד העורף מספר מקורות כשהעיקריים ביניהם הם: תקציב צבאי המתקבל מתוך תקציב צה"ל המיועד למטרות צבאיות, ותקציב המתקבל ממשרד האוצר, בהתאם לחוק הג"א, אשר נועד למטרות התגוננות אזרחית. קביעת התקציב למימון צורכי ההתגוננות האזרחית מחייבת תיאום מלא בין משרד הביטחון ופיקוד העורף לבין משרד האוצר, ואישור מראש של משרד האוצר ושל ועדת הכספים של הכנסת בטרם ביצעו⁶⁴.

הביקורת העלתה שהתקציב למטרות התגוננות אזרחית בשנים 2004-2006 היה קטן במידה ניכרת מהתקציב שדרש פיקוד העורף. מהמסמכים שהציג מפקד פיקוד העורף למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 עולה כי דרישות התקציב של פיקוד העורף למטרות התגוננות אוכלוסייה קוצצו משמעותית בשנים 2004-2006⁶⁵. עוד עולה מהמסמכים, כי פיקוד העורף הכין בכל שנה הערכה כוללת של צורכי התקציב למטרות התגוננות אזרחית בתחומי המיגון, המקלוט ומרכיבי הביטחון הנדרשים בכל מדינת ישראל (להלן - צורכי התקציב), אך הוא הגיש למשרד האוצר הערכה מצומצמת יותר של דרישות המיגון על פי סדר עדיפות שקבע. עיקר התקציב שניתן יועד לתכניות גזרתיות (גזרת עוטף עזה, שב"ם - שטחים ביטחוניים מיוחדים ביישובים מאוימים) ולא לצורכי התגוננות אזרחית בכל הארץ. והרי הפרטים:

בטבלה שלהלן מרוכזים נתונים שמסר פיקוד העורף למשרד מבקר המדינה במאי 2007 ואשר מתייחסים לחישוב המלא של צורכי התקציב של פיקוד העורף בתחומי המיגון, המקלוט ומרכיבי ביטחון, לעומת דרישות התקציב עבור יעדים אלה והתקציב שאושר (בש"ח):

64 ראו גם בפרק על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.
65 יש לציין כי ממסמכי פיקוד העורף לגבי דרישות התקציב לאותן שנים עולה כי הן אינן כוללות את כל התקציב הנדרש לצרכים האלה: "דרישות למיגון מוסדות חינוך לכלל הארץ, מוסדות בריאות, מפעלים ואזורי תעשייה וחקלאות וכן מיגון צורכי חיים, כגון מתקני מים וחשמל, למעט מקרים מיוחדים".

2007	2006	2005	2004	צורכי התקציב
אין נתונים	1.99 מיליארד	2.56 מיליארד	2.86 מיליארד	דרישת התקציב
1.36 מיליארד	772 מיליון	400 מיליון	400 מיליון	התקציב בפועל
טרם אושר	367 מיליון	257 מיליון	278 מיליון	

שר הביטחון לשעבר, מר שאול מופז, מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 בעניין תקציבים למיגון האוכלוסייה, בין היתר, כי "ראוי לציין בחלוקת המשאבים את ההגנה שנדרשנו לתת ביהודה ושומרון אל מול ההגנה בצפון. הייתה תקופה שהחדירה ביישובים ביהודה ושומרון הלכה והתעצמה... לכן הוסטו משאבים לתחום הזה, בנוסף למשאבים של אחזקת המקלוט למרכיבי ביטחון לצפון הושקע גם במרכיבי הביטחון ביהודה ושומרון. זה הכל נושא של החלטה. כמה הושקע וכמה הוצא, זה במסגרת חלוקת התקציב הממשלתית, שבעיניי היא הגיעה לקווים אדומים במשך השנים... אני חשבתי שזה היה... הקיצוץ... זה היקף משמעותי מאוד שפגע גם בפיקוד העורף, גם באימונים, גם בכשירויות ו[ב]שאר".

מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון, מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי "פיקוד העורף נדרש לראשונה לסוגיית מוכנות הצפון לתרחיש של התדרדרות מול חזבאללה כאשר החלה מערכת הביטחון להיערך לקראת יציאת כוחות צה"ל מלבנון [במאי 2000]. פיקוד העורף הגיש בשעתו תכנית מפורטת להשלמת הפערים הקריטיים במוכנות העורף הצפוני לתרחיש התדרדרות. התכנית רודדה על ידי הדרג המדיני חרף המשמעות הקשות שנגזרו מהקיצוץ... מרגע שאושר ונחתם התקציב לפיקוד העורף לא נותר דבר מלבד לזעוק ולהוסיף ולהציף את הפערים שרק הולכים ומעמיקים... פיקוד העורף מוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה ביחס ישיר להיקף התקציב שאושר וקצב הזרמתו".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בתוצאות הקשות של הפגיעה בעורף במלחמה ובאיום הייחוס לעורף וכן בהתחשב בהשפעה הנודעת לפגיעה באוכלוסייה על החוסן הלאומי ובמשמעות הכבדה של היעדר תקציב לסוגיית המיגון, מן הראוי שהממשלה תבחן שוב את מדיניות המיגון ואת צורכי המיגון של כל היישובים באזורי עימות וכן את סדר העדיפויות למילוי צרכים אלה, תקבע תכנית רב-שנתית לצמצום הפערים בתחום זה, תתקצבה בהתאם ותפקח על ביצועה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי דרישת התקציב האזורי של פיקוד העורף לשנת 2007 הסתכמה בכ-1.4 מיליארד ש"ח, הדרישה הוצגה למשרד האוצר בדיוני התקציב כבר בתחילת ספטמבר 2006, אך משרד האוצר "היה מוכן... להקציב לפיקוד העורף 63 מיליון ש"ח בלבד, מהם 30 מיליון ש"ח הרשאה להתחייב על חשבון תקציב 2008". עוד הודיע צה"ל כי מפקד פיקוד העורף מתנגד לחתימה על הסכם התקציב לשנת 2007 "עקב המשמעות הנגזרות ואי-היכולת לתת מענה בתקציב למשימות" האלה: אחזקה וקיום שוטף של מרכיבי הביטחון ביישובים; השלמת פערי צפירה ופערי מיגון ומקלוט; רענון צי האוטובוסים הממוגן; רענון צי רכבי הביטחון; מיגון היישובים בגזרות העימות. בעניין זה ציין צה"ל בתשובתו כי ב-10.5.07 "טרם סוכם תקציב פיקוד העורף לנושא מיגון, מקלוט ומרכיבי ביטחון" לשנת 2007, וכי הנושא הוצג לראש הממשלה, לשר הביטחון ולסגנו, למנכ"ל משרד הביטחון ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה, ונקבע כי "יעלה להחלטת הקבינט המדיני ביטחוני".

2. מדיניות המיגון של פיקוד העורף ומימושה

בחוק הג"א נקבע כי משהוכרו "מצב מיוחד בעורף", רשאים הרמטכ"ל, סגנו, ראש הג"א או קצין בצה"ל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד, לגבי המרחב שעליו הוא ממונה, לתת ככל שהדבר דרוש, לכל אדם ולסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש.

כאמור, על פי הוראות הפיקוד העליון, ייעודו של פיקוד העורף, בין היתר, לשמש פיקוד מרחבי וסמכות מקצועית ראשית בנושא ההתגוננות האזרחית, החילוץ וההצלה; בין תפקידיו, להדריך, להנחות ולתרגל את בתי החולים לשם השתלבותם באירוע התגוננות אזרחית.

פקודת הארגון של פיקוד העורף קובעת שייעודו ותפקידיו הם, בין היתר, כלהלן: "לגבש את תפיסת ההתגוננות האזרחית, להנחות, לכוון ולהכין את האוכלוסייה האזרחית לשעת חירום, להנחות לכוון ולתכלל את המערכות האזרחיות, ארגוני העזר, משטרת ישראל והמערכות הצבאיות, בהערכות העורף לשעת חירום, כל זאת על פי חוק ההתגוננות האזרחית; לגבש נהלים, להנחות את הרשויות האזרחיות ולכוון לצורך הפיקוח האחזקה ואכיפת התקנים והמפרטים שנקבעו, על פי המדיניות שנקבעה. על פיקוד העורף, בהתחשב בתרחישי הייחוס, לשאת באחריות להכנת תכניות, ולהפעלת כל הגורמים במערך העורף, כל אחד בתחום אחריותו ותפקידיו המוגדרים, לצורכי ההתגוננות האזרחית בשעת חירום ובהכנות לקראתה; לפעול מול משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים אזרחיים, לצורך מימוש תפקידיו בתחום ההתגוננות האזרחית, ולהפעילם בשעת חירום".

מדיניות המיגון של פיקוד העורף כוללת מרכיבי התגוננות אזרחית, כגון מקלטים, מרחבים מוגנים, מערך התרעה, מערך צפירה, מתן הנחיות מיגון לאוכלוסייה.

(א) **מקלטים:** ממסמכי פיקוד העורף עולה כי חלק מהמקלטים לא היו ערוכים לשהייה ממושכת וחלקם לא היו ראויים כלל לשימוש, וכי לחלק מהתושבים לא היו מקלטים כלל⁶⁶.

(ב) מדוח מדצמבר 2006 של ועדת מל"ח הפיקודית בפיקוד הצפון של מל"ח עלו ליקויים בנושא מיגון האוכלוסייה בעת המלחמה, להלן שתי דוגמאות:

(1) **מיגון מוסדות של שירות ציבורי:** חלק גדול מהמפעלים הקיומיים ומהגופים שהם בגדר נותני שירותים קיומיים⁶⁷, לא פעלו על פי הנחיות המיגון של פיקוד העורף לגבי מרחב מוגן. עקב כך, בעת המלחמה לא באו עובדים רבים למקום עבודתם והיו קשיים במתן שירותי דואר, בנקאות, בריאות ועוד. ראוי היה שפיקוד העורף יבחן נושא זה בפעולות פיקוח ובקרה בעתות שגרה.

(2) **הנחיות מיגון לציבור:** נושא "מידע לציבור" על פעילות משרדי ממשלה ונותני שירותים קיומיים ברמה הארצית לא פעל בצורה יזומה, והודעות פיקוד העורף בנושאים אלה גרמו לבלבול בקרב הציבור ומשרדי הממשלה. נמצאו מקרים שבהם אנשים שהו במקלטים אף שניתנה הוראה לשהות באותו אזור במרחב מוגן. יצויין כי הדבר גרם לשחיקה מיותרת של האוכלוסייה, ולבעיות כלכליות של מי שלא באו למקומות עבודתם.

כן עולה ממסמכי פיקוד העורף כי ניידות בנקים ושירותים אחרים הגיעו ליישובים בשעות שבהן היה צפוי ירי רקטות, ויצרו התקהלות בניגוד להנחיות פיקוד העורף; ההנחיות לתושבים היו סותרות וגרמו לבלבול. לדוגמה: מהצד האחד ניתנה הוראה להישאר במרחב מוגן, ומנגד המשיכה להתנהל תנועת רכבות והתושבים התבקשו לצאת לעבודה.

66 בעניין זה ראו גם בפרק על מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון.

67 שירותים קיומיים הם אחד מאלה: (1) אספקת מים, מזון או חשמל וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר; (2) שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף; (3) שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה.

מיגון בתי חולים: ממסמכי פיקוד העורף עלה כי למעט בית החולים בנהריה, בתי החולים בצפון אינם ממוגנים⁶⁸. יש להדגיש, כי בעת המלחמה פגעו רקטות סמוך לבתי חולים ובבתי החולים עצמם⁶⁹.

חלונות זמן: פיקוד העורף ופיקוד הצפון נקטו מדיניות שונה בנושא "חלונות זמן" - פרקי זמן שבהם מתאפשר לשהים במקומות מוגנים לצאת מהם לצורך הצטיידות והתרענות. מועצות אזוריות שחלק מהישובים בתחום שיפוטן היו באחריות פיקוד העורף וחלקם האחר היו באחריות פיקוד צפון קיבלו מגופים אלה הוראות לצאת מהמקומות המוגנים בזמנים שונים.

משרד מבקר המדינה העלה כי המקומות שנקבע שבהם יסופקו לציבור ב"חלונות הזמן" שירותים קיומיים, כמו מזון ותרופות, לא מוגנו. כתוצאה מכך, התרכזו במקומות אלה ציבור גדול שלא היה ממוגן דיו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול למגן מקומות שייקבעו מראש למתן שירותים קיומיים לציבור⁷⁰.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "במהלך הימים הראשונים של המלחמה אכן נוצר בלבול בקרב האזרחים. כיום ישנה הסדרה ברורה בין פיקוד העורף לפצ"ן [פיקוד צפון] בכך שפצ"ן מגדיר הנחיות בגזרתו, ואילו פיקוד העורף מפרסם ההנחיות בציבור". בנוגע למיגון מקומות שבהם ניתנים שירותים קיומיים לציבור, הודיע צה"ל כי ה"הערה נכונה" וכי אכן "דרושה הגדרה של אתרים חיוניים לציבור בעת חלונות הזמן ע"י מל"ח ומתן מענה מיגוני ע"י פיקוד העורף. הנושא הועלה וסוכם... בין פצ"ן לפיקוד העורף".

(3) מערכת הצפירה: משרד מבקר המדינה העלה, כי תיקון צופרים שהתקלקלו ארך לעיתים מספר ימים, ובמספר מקרים לא הופעלו צופרים ידניים, שאינם מחוברים למערכת הצפירה "חומה ומגדל", עקב מחסור בצפרנים; תקלות גרמו לאי-הפעלתם של צופרים בעת הצורך; במקרים רבים הצופרים לא נשמעו בכל אזור הצפירה; היעדרה של מערכת התרעה "סלקטיבית, שתתריע על פי חלוקה אזורית, גרמה לאזרחים לשהות במקלטים גם באזורים בהם לא היה צורך להיכנס למקלטים באותה העת".

3. פעילות פיקוד העורף במלחמה

תגובת חזבאללה כבר עם פתיחת המתקפה של צה"ל ב-12.7.06 תאמה את ההערכות של המודיעין ושל דרג מקבלי ההחלטות, לרבות אלו שבאו לידי ביטוי בדיוני שר הביטחון דאז והממשלה ב-12.7.06. כל אלה הובילו, לכאורה, לצורך בגיוס רחב של כוחות מילואים לפי תכנית "מגן הארץ" לעורף (על התכנית ראו להלן) כבר בשלבים הראשונים של המלחמה. בביקורת עלה כי פיקוד העורף לא פעל בעת המלחמה על פי תכנית שנקבעה מראש ואשר לפיה תרגל את כוחותיו בהתאם לאיומים הצפויים על האוכלוסייה בעורף. בפועל פעלו פיקוד העורף וצה"ל, בהתייחס לטיפול בעורף, על פי תכנית "מתגלגלת", שהוכנה תוך כדי התפתחות המלחמה. כאמור, מלחמה זו נפתחה על פי החלטת הממשלה כמבצע בחזית הצבאית, אולם לגבי העורף האזרחי מדובר היה כבר מלכתחילה ובפועל במלחמה, וזאת לנוכח התממשות האיום של ירי עשרות ואף מאות רקטות ביום מתחילת המלחמה ובהמשכה ועד לסיומה.

ממסמך הבהרות של מפקד פיקוד העורף למשרד מבקר המדינה מ-25.12.06 עולה כי רק ב-23.7.06 - 11 יום לאחר תחילת המלחמה, גייס הפיקוד גדוד חילוץ במילואים "לטובת המאמץ האזרחי".

68 בעניין זה ראו דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2001), עמ' 70.

69 ראו גם בפרק על היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה, וכן בפרק על ההיערכות לפינוי המרכז הרפואי לבריאות הנפש "מזרע" וביצועו בעת המלחמה.

70 ראו גם בפרקים על השלטון המקומי ועל שירותי הרווחה.

ב-26.7.06, ב-6.8.06 וב-12.8.06 גייס פיקוד העורף שלושה גדודי חי"ר במילואים - בכל מועד גדוד אחד - למשימות של סיוע לאזרחים.

התכנית "המתגלגלת" של פיקוד העורף שהופעלה התבססה, בין היתר, על תפיסה חדשה - תפיסת ההפעלה המשולבת - שלפיה כוחות של מחוז צפון של פיקוד העורף כפופים לפיקוד ולשליטה של המחוז המשטרתי בנושאי החילוץ וההצלה. עוד עולה מהמסמך כי מפקד פיקוד העורף יישם במהלך המלחמה את תפיסת ההפעלה המשולבת בין פיקוד העורף לבין המשטרה, אף על פי שתפיסה זו לא הייתה על דעת שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז שהנחה אותו כי יש לסיים עבודת מטה ורק לאחר מכן להציגה להחלטה; ואף שהוצגה למפקד פיקוד העורף חוות דעת משפטית שלפיה התפיסה אינה תואמת, לכאורה, לחוק ומחייבת שינויים בחקיקה. להלן הפירוט:

תכנית "מגן הארץ"

ב-23.12.02 הוציא אגף המבצעים בצה"ל את תכנית "מגן הארץ" שמטרתה "הגנה על גבולה הצפוני של מדינת ישראל, והסרת איום חזבאללה וארגוני הטרור מדרום לבנון על מנת ליצור מציאות של שמירת ביטחון ושגרת חיים תקינה בצפון המדינה ולחזק את ההרתעה הישראלית לאורך זמן".

לפי התכנית, אם תהיה הסלמה בגבול הצפון, אפשר שצה"ל יידרש לנהל "מערכה רחבת היקף ובעוצמה גבוהה כנגד כל גורמי הכוח בזירה הצפונית בדגש על סוריה, ארגון חזבאללה ולבנון". במצב זה, נקבע בתכנית, תגדל עצמת הפגיעה בעורף, ו"בהקשר זה יש להתייחס לא רק לפגיעה הפיזית בעורף, אלא למשמעויות התודעיות וכן לתגובת הציבור בארץ ולהשלכות אפשריות של תגובה זו על כושר ההרתעה של ישראל". עוד צוין כי "התגובות הצפויות למבצע 'מגן הארץ', אם לא התרחשו קודם לכן, יכללו ירי לעבר מטרות ישראליות (כולל אזרחיות) לאורך הגבול; ירי קטיושות ויתכן אף רקטות ארוכות טווח ותותחים לשטח ישראל תוך העמקת טווח הפגיעה בצפון המדינה וייזום פח"ע נרחב בגבול הלבנון בתוך ישראל".

בתכנית "מגן הארץ" נקבע גם כי לצורך ביצועה "נדרשות הכנות... לריכוז הסד"כ [סדר הכוחות], להכנות בעורף, למוכנות חיל האוויר ומערך האש ולשיפור ההיערכות והמוכנות בזירות נוספות". משימות פיקוד העורף שנקבעו בתכנית הן היערכות להגנת האוכלוסייה במחוז צפון ובמחוז חיפה של הפיקוד (לימים אוחדו מחוזות אלה - ראו גם להלן); סיוע לפיקוד צפון בחילוץ והצלה; הפעלת מערך האשפוז והיערכות לוויסות נפגעים בין בתי חולים; המלצה למטכ"ל על מדיניות המיגון ושגרת החיים של האוכלוסייה; הפעלת מערך הדרכה לציבור; סיוע לאוכלוסייה במסגרת "שעת פינוי"; תיאום פעילות צה"ל עם הרשויות האזרחיות, מטה מל"ח ופס"ח. משימות פיקוד העורף על פי תכנית "מגן הארץ" כללו, בין היתר, הגנה על היישובים בגבול הצפון וטיפול בעורף האזרחי בגזרתו.

ת פ י ס ת ה הפעלה: תפיסת ההפעלה בצה"ל הינה "מסגרת רעיונית - תיאורטית של מושגי יסוד, רעיונות, עקרונות ותהליכים מנחים. התפיסה מכוינה את בניין הכוח ואת הפעלתו בדרג האסטרטגי והאופרטיבי של המטכ"ל, הזרועות, האגפים והמפקדות המבצעות הראשיות להפעלת הכוח", לרבות פיקוד העורף.

מתפיסת ההפעלה של צה"ל שאישר הרמטכ"ל דאז באפריל 2006 עולה כי "המענה המסורתי בתפיסת הביטחון שענין שלושה מושגים של הרתעה, התרעה והכרעה נכון שישלב ממד רביעי, ההתגוננות [ההדגשה במקור]. הדגש הוא להגנת העורף באמצעים אקטיביים ופסיביים, לאור העובדה שזה הפך ליעד העיקרי לתקיפה צבאית (תלול מסלול) ולטרור. ההתגוננות - כצלע הרביעית בממדים האופרטיביים של הביטחון - הינה ראייה לאומית רחבה של כלל המאמצים הביטחוניים להקטנת הפגיעה בעורף מדינת ישראל, בדגש על האוכלוסייה האזרחית". עוד נכתב בתפיסת ההפעלה של צה"ל כי "יש להבחין... באסימטריה במידת פגיעות העורף האזרחי וחוסנו, במידת

התלות בו וההישענות עליו לצורך יצירת העוצמה הצבאית והפעלתה; ואיתנות העורף והשפעה אפשרית של היפגעותו על יצירת היכולות הצבאיות במלחמה, לרבות בהיבט גיוס מילואים והשפעה על נכונות החיילים ובפרט אנשי המילואים".

משרד מבקר המדינה מציין כי בהתייחס לעורף, פעלו צה"ל ופיקוד העורף, במהלך המלחמה, על פי תכנית מבצעית "מתגלגלת" שעובדה תוך כדי התפתחות המלחמה ולא פעלו על פי הפרק הייחודי להתגוננות העורף כפי שבא לידי ביטוי בתכנית "מגן הארץ", ואשר אליו התכוון פיקוד העורף. זאת, למרות החשיבות המיוחסת לחוסנו של העורף בתפיסת ההפעלה של צה"ל ולמרות המשמעות האמיתית של ביצוע התקיפה בלבנון שהייתה בפועל פתיחת מלחמה בעורף.

תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף: פיקוד העורף פרסם ביולי 2004 פקודה עדכנית לתכנית המבוססת על תכנית "מגן הארץ" העוסקת בעיקר בהיבטים של ההגנה על העורף בתקופה של הסלמה בגבול הצפון, כמו ההיערכות להגנת האוכלוסייה ותרחיש הייחוס, כוחות ומשימות, מישקי פעילות עם גופים צבאיים ואזרחיים, הגנת האוכלוסייה, הסברה ודוברות. ב-11.7.06 עדכן פיקוד העורף את התכנית.

משימת פיקוד העורף לפי התכנית נקבעה כלהלן: "פיקוד העורף באמצעות יחידותיו ובסיוע משטרת ישראל, כוחות סדיר מתוגברים, ארגוני העזר ורשויות מקומיות ייערך להגנה ולהתגוננות על האוכלוסייה במרחבי הסיכון... על מנת להציל חיים, למזער נזקים ולאפשר שגרת חיים סבירה במרחבו". על פי התכנית, המטרה תהיה אחראית לביטחון הפנים, "אלא אם יוחלט אחרת", ותפקידיה: "פיקוד ושליטה על האירוע עד התייצבות מפקדת המחוז הצבאי וקבלת האחריות; טיפול באירועים וסיוע לכוחות הצבא; בידוד הזירה, הכוונת תנועה ושמירה על צירי תנועה פנויים; הקצאת קציני קישור למחוזות חיפה והצפון; הובלת כוחות לזירת האירוע בהתאם לצורך".

מסיכום תחקיר של פיקוד העורף בנושא התפיסה המשולבת בעורף מדצמבר 2006 עלה כי "העובדה שלא הופעל 'מגן הארץ' כבסיס משותף יצרה שונות בין הגופים - כל גוף הגדיר לעצמו את אופי הפעילות שלו, ללא התאמה" (ההדגשות במקור).

נוסף על כך, בביקורת עלה כי העובדה שפיקוד העורף פעל בזמן המלחמה במסגרת מצומצמת של גיוס מילואים, על פי התכנית שהופעלה, ולא נדרש ולא דרש לפעול על פי תכנית "מגן הארץ", למרות האיום הברור על העורף שהתממש - פגעה ביכולותיו לטפל באוכלוסייה בעורף. תכנית "מגן הארץ" מתבססת, בין היתר, על גיוס כוחות מילואים בהיקף שנועד לתת מענה ראוי לטיפול באוכלוסייה בעורף בתרחיש של ירי רקטות. אשר על כן, גיוס רחב של כוחות מילואים, על פי תכנית זו, כבר בשלבים הראשונים של המלחמה, היה עשוי להביא לטיפול ראוי יותר באוכלוסייה. להלן דוגמאות אחדות:

(1) נפת גליל במחוז צפון של פיקוד העורף (להלן - נפת גליל) חולשת על 37 רשויות מקומיות ועל אוכלוסייה המונה לפי הערכה הנפה כ-455,000 נפש. במסמך הפקת לקחים מהמלחמה שהכינה נפת גליל נכתב כי "לפני המלחמה נכתבה ואושרה פקודת 'מגן הארץ' המיועדת לתת מענה למערכה זו. הפקודה לא הופעלה למרות שהמטרה והמשימה נגזרו מפקודה זו"; "בתחילת המלחמה גויס צוות מפקדים מצומצם בנפת הגליל. צוות זה לא היה יכול לטפל בצורה יעילה בבעיות שהתעוררו במרחב הנפה. הגעת כוחות נוספים של הנפה לא הייתה סדורה. הכוחות הגיעו בחלקים נפרדים בזמנים שונים ולא גויסו בצורה מסודרת על פי פקודה... גיוסי סד"כ [סדר כוחות] לחפ"ק [חברות פיקוד קדמי] הנפה בוצע כתגובה לאירועים בשטח ולא בצורה יזומה... היה מחסור ניכר בכוחות פיקוד העורף בגזרה, גיוסים בוצעו רק בעקבות ביקורי אלוף בגזרה לאחר דרישות ראשי הרשויות... כוחות גיוס מבלי שהיה להם גיבוי לוגיסטי, דבר שגרם לבזבוז זמן ותשומות ועורר כעס רב מצד

המגויסים... במהלך מבצע זה עלה הצורך ביקל"רים [יחידת קישור לרשויות מקומיות] ברשויות. למרות זאת, גויסו היקל"רים רק לאחר מספר ימים וגם אז גויס רק מפקד היקל"ר. סד"כ זה לא התאים למשימות הסיוע לאוכלוסייה.. ברוב הרשויות היו חסרים קה"אים [קציני התנהגות אוכלוסייה] ובלט הפער בין מספרם לבין כמות האוכלוסייה שהייתה זקוקה לטיפול".

(2) קצין אג"ם של מרחב גליל במשטרה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, בין היתר כי "פיקוד העורף בכלל לא היה מגויס. בימים הראשונים של המלחמה התגייסו מפקד הנפה בפיקוד העורף [נ]שניים שלושה עוזרים. זה היה כל פיקוד העורף במרחב, בלי כוחות, מה הם יכלו לעשות, מי מתייחס אליהם בכלל? זה רציני?... בהמשך אחרי עשרה ימים - שבועיים גויסו יחצ"א [יחידת חילוץ ארצית], חלק מגדודי החי"ר, פלוגת אב"כ, פלוגת רפואה. יקל"רים גויסו אחרי שבועיים... שבועיים לאחר תחילת המלחמה פיקוד העורף במרחב גליל החל לבצע את המשימות שלו. המשטרה צפתה שפיקוד העורף יגייס את הכוחות ביום הראשון למלחמה. פיקוד העורף היה צריך להיכנס למלחמה ומיד".

(3) ראש מחלקת תכנון וחירום במטה הארצי של המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה ב-6.11.06 כי "המשטרה ביקשה מפיקוד העורף לגייס כוחות מילואים. יש בקשה בכתב של [מפקד מחוז צפון של המשטרה] מפיקוד העורף בעניין". עוד מסר כי תשובת פיקוד העורף הייתה שהם לא בכורש להיות והם לא התאמנו מספר שנים.

(4) במסמך בנושא סיכום המלחמה מאוגוסט 2006 של קצין התנהגות אוכלוסייה בנפת גליל, נכתב, בין היתר, כי "בתחילת המלחמה לא גייסו סד"כ מתאים גם בנפת גליל, ובמיוחד ביקל"רים. בימים הראשונים ויתרנו על הפעלתם, וגם לאחר מכן גויס רק אדם אחד בלבד בכל יקל"ר".

מפקד פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 בעניין זה, בין היתר, כלהלן:

א. פיקוד העורף פועל בתוך צה"ל על פי פקודות צה"ל ולא באופן עצמאי. תכנית 'מגן הארץ' של פיקוד העורף מהווה נגזרת של התכנית האופרטיבית המטכ"לית, והיא תלויה בהפעלתה בכל הממדים - בראשם היקף גיוס הסד"כ והפעלת אמצעים לוגיסטיים (החשוב שבהם הוא מערך היר"ם [יחידות רכב מגויס], שבלעדיו אין לפיקוד יכולת ניהול מינימאלית). מרגע שהתכנית המטכ"לית לא הופעלה, נוצר הצורך לבנות תכנית פיקודית היונקת מהתוכנית הקיימת בפקודה האופרטיבית, בכפוף לשינויים המתחייבים.

ב. היקף הגיוס נקבע בהערכת מצב שוטפת במפקדת הפיקוד ובין מפקדת הפיקוד למחוז הצפוני. לאחר שסוכמו צורכי הפיקוד, הועלתה דרישה מסודרת לאמ"ץ. היקפי הגיוס בפועל היו בכפוף לאישור חטיבת המבצעים לאחר שהסתיים תהליך האישורים שסופו בחתימת שר הביטחון דאז על צווי החירום...

ג. בראייה לאחור ניתן לקבוע, כי היקף הסד"כ היה מידתי והלם את הצורך המבצעי - הן במימוש תפקידיו של פיקוד העורף בתחום החילוץ וההצלה והן בתחום הסיוע לאוכלוסייה".

גם הרמטכ"ל דאז הדגיש בסיכום דיון מדצמבר 2006 שבו הוצג תחקיר פיקוד העורף על המלחמה, כי בהתייחס לגיוס המילואים "בראייתו במבחן המציאות לא היה חסר סד"כ".

משרד מבקר המדינה מעיר כי דבריהם של הרמטכ"ל דאז ושל מפקד פיקוד העורף, כאמור, כי סדר הכוחות (סד"כ) שגויס בעת המלחמה היה בהיקף הנדרש, עומדים בסתירה למסמכים של פיקוד העורף והמשטרה, המבוססים על עדויות של מפקדים בכירים שפעלו בשטח בתקופת המלחמה, ומהם עולה בבירור כי הטיפול באוכלוסיית העורף נפגע משמעותית משום שפיקוד העורף לא גייס את כוחות המילואים שלו בזמן ובהיקף כפי שהיו דרושים לצורך ביצוע משימתו. הצורך בתוספת כוח אדם אף עולה בחריפות בפרקי דוח זה העוסקים בתחומי האשפוז, הרשויות המקומיות והמשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרמטכ"ל דאז ועל מפקד פיקוד העורף לגייס את כוחות המילואים ולהפעיל את כוחות פיקוד העורף בצורה רחבה כדי לממש את הפוטנציאל המלא של פיקוד העורף לסיוע לאוכלוסייה נוכח הסיכונים האפשריים לפי התרחיש שאליו הוכן פיקוד העורף בתכנית "מגן הארץ", גם אם זו לא הופעלה בהיבט המבצעי באשר לחזית הלחימה הצבאית. כמו כן, מתבקש היה שמפקד פיקוד העורף יפנה את תשומת לב הרמטכ"ל דאז לעובדה ששר הביטחון דאז הנחה אותו לגייס חיילי מילואים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האיום על העורף היה ידוע בוודאות לפיקוד העורף ולמטכ"ל והוא בא לידי ביטוי בתכניות שעובדו בפיקוד העורף לאור תכנית "מגן הארץ" של אגף המבצעים להיערכות לאיום זה וכן בהתחשב בדגשים שנתן ראש הממשלה בישיבת הממשלה ב-12.7.06 בנוגע לתקיפה בלבנון והשלכותיה שהוגדרו על ידי כ"מציאות החדשה". אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהרמטכ"ל דאז, שר הביטחון דאז וראש הממשלה יעלו נושא זה על כל משמעויותיו בדיון הערכת מצב, שכאמור לא התקיים, לניתוח מצב העורף, מוכנותו והיערכותו ומתן מענה הולם. זאת, לנוכח האיום שהתממש בפועל ואשר מרכיביו הועלו בישיבות הממשלה בכל תקופת המלחמה - איום שעל פי הערכות המודיעין אף יכול היה להחמיר מהותית. יתרה מזו, בשעה שתחילת המלחמה ב-12.7.06 הייתה יכולה "להיתפס" כמבצע שהתגלגל בהמשך למערכה רחבה, הרי שהחל מ-12.7.06 נפתחה בעורף בצפון מלחמה לכל דבר ועניין מבחינת פעילות האויב בירי תלול מסלול, שהמשיכה באותה מתכונת עד ליומה האחרון של המלחמה. משרד מבקר המדינה רואה באי-גיוס כוחות המילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הדרוש, ליקוי מהותי וחמור שתוצאותיו השפיעו על הטיפול בעורף בעיקר בתחום הסיוע לאוכלוסייה האזרחית במלחמה.

מפקד פיקוד העורף הבהיר בדצמבר 2006 בתשובותיו לשאלות משרד מבקר המדינה כלהלן: "כיוון שהתפיסה הרווחת והנכונה בפיקוד הייתה, שתפקידנו במאמץ האזרחי מתמצה בהגשת סיוע בתחומי התגוננות אזרחית בלבד, הבנו שעלינו להתמקד במאמץ המבצעי ולחולל שינוי, קודם כל בו... ההבנה בפיקוד מקדמה דנא הייתה, כי המשימה העיקרית היא הצלת חיים, והקשר לרשויות צריך להיות לצורכי הצלת חיים. לדעתי, כך נכון לעשות גם מבחינה מעשית, כיוון שלא ניתן באמת להחליף את הרשות המקומית ומשרדי הממשלה, בחירום - מה שעובד בשגרה יעבוד גם בחירום; תפקידו של פיקוד העורף מתמצה ב'התגוננות אזרחית': בצמצום נזקה של התקפה, בהצלת חיים זו משימתו של הפיקוד, כך נבנה וכך התאמן... ברוח דברי הרמטכ"ל, היחסים בין פיקוד העורף לרשויות האזרחיות הם יחסים של סיוע, ובשום פנים ואופן לא יחסים של החלפה". עוד מסר מפקד פיקוד העורף בדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי "פעילות הסיוע האזרחי של פיקוד העורף בולטת במיוחד בשל העובדה שהיא נעשתה כל כולה מתוך יוזמה, מבלי שניתנה כל הנחייה מסודרת בעניין. בכל תקופת המלחמה לא ניתנה לפיקוד כל פקודה העוסקת בתחום הסיוע האזרחי".

מפקד פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "הנחיות הגורמים הרלוונטיים בצה"ל בעניין הסיוע של פיקוד העורף לאוכלוסייה האזרחית שלא במסגרת מאמצי החילוץ וההצלה היו - אל לו לפקע"ר 'להתנדב' לבצע משימות לא לו. גישה זו הייתה הגישה הרווחת בצה"ל הן לפני המלחמה והן במהלכה... עמדתם של סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל הייתה עקבית במהלך המלחמה כמו גם בתקופה שלפניה... נדגיש כי ההגיון בבסיס הנחיות הצבא (בהובלתם של הרמטכ"ל וסגנו) בעניין זה, נעוץ בידיעה על חוסר המשאבים... וברצון הצבא לשמר את היכולות האזרחיות על מנת שאלו לא יסתמכו על פקע"ר בחירום".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עמדתו של מפקד פיקוד העורף היא בגדר פרשנות מוטעית שלו לתפיסתו של הרמטכ"ל דאז בנוגע לתפקידי פיקוד העורף בזמן המלחמה. זאת כיוון שהרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי תפיסתו העקרונית לפיה "עלינו להפסיק ליטול על עצמנו משימות שאינן בתחום אחריותנו המובהק" לא הייתה התפיסה שהובילה את צה"ל בזמן המלחמה, וכי "אין לגזור מתפיסה עקרונית הנחיה קונקרטית שלא לבצע מטלה מסוימת בניגוד להנחיית שר הביטחון". עוד הבהיר הרמטכ"ל דאז כי ב-14.7.06 הוא ציין מפורשות לגבי פיקוד העורף כי "הזמינות לצורכי האוכלוסייה צריכה להיות מירבית. איפה שאנחנו יכולים לסייע צריך לסייע".

בנוסף לכך, דבריו של מפקד פיקוד העורף ולפיהם "פעילות הסיוע של פיקוד העורף... נעשתה כל כולה מתוך יוזמה, מבלי שניתנה כל הנחיה מסודרת בעניין" אינם עולים בקנה אחד הן עם ההנחיות שנתן שר הביטחון דאז לגורמים האחראים על פיקוד העורף בשיבה האמורה שהתקיימה ב-14.7.06 והן עם הדברים שאמר שר הביטחון דאז במסגרת כמה הערכות מצב בתקופת המלחמה. באותם דיוני הערכות מצב שקיים שר הביטחון דאז הוא הדגיש את הצורך בסיוע לאוכלוסייה ובגיוס אנשי מילואים של פיקוד העורף לצורך כך. להלן הפרטים:

בהערכת מצב שקיים שר הביטחון דאז ב-13.7.06 הוא הנחה "את צה"ל והמשטרה להגביר את נוכחותם של 'לובשי מדים' בקרב האוכלוסייה האזרחית (במקלטים וכיו"ב) ביישובי הצפון על מנת להגביר את תחושת הביטחון... אין גבול ליצירתיות בעניין הזה - מיוזמה להביא משחקים למקלט ועד להחליט שמוציאים אותם לקייטנה כזו או אחרת". כמו כן, בהערכת מצב ב-19.7.06 פנה השר למפקד פיקוד העורף וציין: "אני ביקשתי מהסגן שלך לבדוק אם אתם צריכים לגייס מילואים, אם אפשר לפרוס נציגים של פיקוד העורף בכל היישובים כדי לתת לאנשים תחושה שיש להם למי לפנות, בנוסף לכוחות ההצלה שעסוקים כל הזמן, אלא כוחות עזר, פרט לעובדי העירייה". נוסף על כך, בהערכת מצב שהתקיימה במשרד הביטחון ב-25.7.06 הוא ציין כלהלן: "למה לחכות? סיכמנו שכל עיר מקבלת כוח צבאי מסודר, ולא מחכים שהיישוב יועק אלא אנחנו ביוזמתנו. יש כל כך הרבה מילואימנים בפיקוד העורף שמתים שיקראו להם".

מהמצבים עולה כי הפעולות שביצע מפקד פיקוד העורף אינן עולות בקנה אחד עם ההנחיות שנתן בעניין זה שר הביטחון דאז.

מפקד פיקוד העורף מסר בעניין הנדון למשרד מבקר המדינה בפגישה שהתקיימה עמו ב-11.6.07 כלהלן: "אני פיקוד צבאי, יש פה אנשים שככה מרימים גבה האם השר יכול לתת הנחיה או לא יכול לתת הנחיה, גם הרמטכ"ל בהערכת מצב לא יכול לתת הנחיה, הערכת מצב זה דיון... אחר כך ראש אמ"ץ חייב לקחת את הערכת המצב של הרמטכ"ל לתרגם אותה לפקודה... [הרמטכ"ל הקודם] אמר לי דבר מאוד ברור, כל מה שקשור [ל]תקציב האזרחי זה אחריות שר הביטחון [ו]כל מה שקשור להפעלה של פיקוד העורף, הכל דרך צה"ל... הרמטכ"ל הנוכחי אומר... תוודא שאתה לא עובד בשני האפיקים במקביל, אתה עובד בכפוף למה שאומר לך הצבא... כל מה שקשור להפעלת הפיקוד הצבאי, הכוחות של הצבא, בכל תחום זה יש מדרג מאוד מאוד ברור, כל מה שקשור ביום יום בערכות המגן, במרכיבי ביטחון... החלק של התקציב האזרחי זה שר הביטחון. אני טוען שקיימתי את כל הוראות שר הביטחון אבל דרך הרמטכ"ל... מבחינתי זה מאוד ברור, אני עובד בכפיפות מלאה לרמטכ"ל. אני פיקוד צבאי, אני פיקוד בתוך צה"ל, אני עובד בשרשרת הפיקוד".

עורך הדין של מפקד פיקוד העורף מסר באותה פגישה: "בצבא יש מערכת היררכית, הצבא עובד על פי פקודות... השר יצא [על] ידי חובתו בהבטחת הסיוע, השר לא מבין, השר חדש, השר צועק עורף,

עורף עורף ובעצם אלוף פיקוד העורף צריך ללכת לקחת את המילה עורף ולתרגם אותה למעשה... אלא שאתה מדלג משר הביטחון... בכל דיון ובכל הערכת מצב נמצא הרמטכ"ל... הקפיצה הזאת... היא בלתי אפשרית בצבא. אתם מזנקים מעל הרמטכ"ל שהוא נותן הפקודות... אם מישו הבין מהצעקות עורף, עורף, עורף שצריך לחלק מזון אז טעיתם, כי ממש לא צריך לחלק מזון... באמצע עמד רמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ץ, הם בעצם המערכת שמערכת את השיחה שהתקיימה אצל שר הביטחון... מי שיצא לו אי פעם להיות בשיבות כאלה גם במשטרה וגם בצבא יודע שבכל הניירות של שרים יש הערות של השרים לעשות ככה ואחרת ובסופו של דבר מה שלא מתורגם לפקודה מבצעית לא קיים... התשובה מאוד מבולבלת מכיוון שהמצב מבולבל, צריך להודות על האמת. אגב, זה לא הקצין היחידי בצבא שנמצא במצב בעייתי... בסופו של דבר ביום יום קצין במדים שהוא אלוף בצה"ל פועל תחת הרמטכ"ל, הוא לא באמת יכול לפעול תחת שר הביטחון גם אם יש סעיף סל. אגב, הסעיף הזה שאתם מקריאים לי מחוק הג"א הוא סעיף סל, הוא לא באמת סעיף ספציפי שמגדיר את זה אתה מקבל פקודה מהשר ואת זה אתה מקבל פקודה מהרמטכ"ל... כמו שאתם שומעים [מפקד פיקוד העורף] מבין את זה ככה, יכול להיות שהאלוף הקודם הבין את זה ככה וזה מבין את זה ככה וההוא מבין את זה ככה, בסופו של דבר חייל במדים יכול לקבל פקודות רק מהרמטכ"ל, הוא לא יכול לקבל משום גוף אחר אלא אם כן זה מוגדר בצורה מפורשת. המצב הוא מצב מבולבל אבל אי-אפשר לבוא לאלוף הפיקוד בטענה ולהגיד לו, אדוני יש סעיף כזה בחוק הג"א, אתה היית צריך לסור למרותו של השר... האדם שעומד באמצע הוא לא בן אדם שמחליט. מה המקצועיות של [מפקד פקע"ר] לדעת היכן הוא כפוף לשר, הוא ודאי הבן אדם הכי לא מקצועי בעניין הזה. היכן הוא כפוף לשר והיכן הוא כפוף לרמטכ"ל, יש פה מצב שמבחינה חוקית הוא מאוד מאוד בעייתי, הוא מאוד מאוד סותר ומבלבל, אבל קצין שדה שמתמנה להיות אלוף פיקוד העורף הוא אדם שאחראי לסדר את הבלבול הזה? בוודאי במצב משברי? מה עושים בדרך כלל?"

מדברי מפקד פיקוד העורף עולה כי לדעתו, הוא כפוף בכל ענייני הצבא, לרבות בנושאים הקשורים בהפעלת חיילי הפיקוד במשימות של התגוננות אזרחית, כמו, לדוגמה, גיוס מילואים וסיוע לאוכלוסייה האזרחית בעורף, לפקודות מפקדו בצה"ל, כלומר לרמטכ"ל, וכי הנחיות שר הביטחון אינן בגדר פקודות לביצוע; היועץ המשפטי למערכת הביטחון, מר אחז בן ארי, מסר למשרד מבקר המדינה ב-17.6.07 בעניין זה בשם שר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, בין היתר, כי "רשות ההתגוננות האזרחית והעומד בראשה (ראש הג"א) כפופים להנחיות שר הביטחון כמו כל בעל תפקיד הכפוף לשר... במילוי תפקידה פועלת הרשות, וראש הג"א העומד בראשה, כגוף מינהלי הכפוף לשר הממנה - שר הביטחון... הוראת הפיקוד העליון מבהירה, כי בכל הנוגע לתפקידו כראש שירות ההתגוננות האזרחית, פועל מפקד פיקוד העורף בהנחיה של שר הביטחון. אין לפיכך כל סתירה בין החוק ובין פקודות הצבא בעניין זה, שהייתה יכולה אולי ליצור את אי-ההבנה הבסיסית העולה מטענותיו של מפקד פיקוד העורף... במהלך המלחמה נתן שר הביטחון למפקד פיקוד העורף, האלוף גרשון, הנחיות שונות. חלק ניכר מההנחיות אלה תועד בכתב. רוב רובן של ההנחיות ניתן במסגרת דיונים בפורומים רחבים, בהם השתתפו, בדרך כלל, גם הרמטכ"ל או סגנו. הנחיות אלה הן בבחינת הנחיות הדרג המדיני לצבא... מהפרוטוקולים עולה כי מפקד פיקוד העורף מעולם לא העלה טענה כאילו הוא אינו רואה את ההנחיות האמורות כפקודות לביצוע. להיפך, הוא אישר מעת לעת כי הוא מבצע את הנחיות שר הביטחון".

היועץ המשפטי למערכת הביטחון ציין עוד כי "מאליו מובן, כי לו סבר מפקד פיקוד העורף, כי הנחיות השר אינן מחייבות - סברה שאין לה כל תימוכין בדין כאמור - ראוי היה שיציין זאת מפורשות במהלך הדיונים שהתקיימו. יתירה מזו, לו סבר מפקד פקע"ר כי הוא כפוף לרמטכ"ל בלבד, הרי היה עליו, לכל הפחות, לקבל את אישור הרמטכ"ל להימנע מביצוע הנחיות שר הביטחון. כאמור, במרבית הדיונים בהם ניתנו ההנחיות נכחו הרמטכ"ל או סגנו ולא עלתה בהם כל טענה

כאילו הנחיות השר הן בגדר 'המלצות' בלבד, שמפקד פיקוד העורף מנוע מלכפוף לפני הליך אישור נוסף. ההיפך הוא הנכון... נוסף, כי עמדתו המאוחרת של מפקד פיקוד העורף לפיה כל הנחיה שניתנה לו אינה מחייבת אותו, וכי הוא מחויב לקבל אישור או פקודה של הרמטכ"ל, מנוגדת לא רק לדין ולמצגים שהוצגו כלפי שר הביטחון במהלך המלחמה - אלא גם לשגרת העבודה המקובלת".

גם הרמטכ"ל דאז הודיע בעניין זה למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "בתחום ההתגוננות האזרחית כפוף פקע"ר [פיקוד העורף] לשר הביטחון באופן מובהק.... אין לגזור מתפיסה עקרונית הנחיה קונקרטית [ההדגשות במקור] שלא לבצע מטלה מסוימת בניגוד להנחיית שר הביטחון... לא ניתנה על ידי כל הנחייה הסותרת הנחייה של שר הביטחון לסייע לאוכלוסייה האזרחית... אני סמוך ובטוח שאם מפקד פיקוד העורף היה סבור שישנה סתירה כזו הוא היה מעלה את הדברים בפני על מנת שייפתרו. גם העובדה שלא עשה כן מלמדת שסתירה כזו לא הייתה בנמצא".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: בהסתמך על האמור לעיל ניתן לקבוע, כי עמדתו של מפקד פיקוד העורף, לפיה "חייל במדים יכול לקבל פקודות רק מהרמטכ"ל" וכי הנחיות שר הביטחון אינן בגדר פקודות לביצוע עבדו, עומדת בסתירה לדברי הרמטכ"ל דאז ולחיות הדעת של היועץ המשפטי למערכת הביטחון. היה על מפקד פיקוד העורף למלא את כל הנחיות שר הביטחון ולהעלות בעצמו, בהתאמה, דרישות מפורשות מהרמטכ"ל דאז ומאמץ לגייס חיילי מילואים ולסייע לאוכלוסייה באופן מיטבי. אף שכפיפותו הכפולה של מפקד פיקוד העורף - לשר הביטחון ולרמטכ"ל - עלולה, כאמור, להציבו בפני הנחיות סותרות, ולמרות העובדה כי עקב התשתית הנורמטיבית שוררת עמימות בנוגע לתפקידי פיקוד העורף בהיבטים של סיוע אזרחי לאוכלוסייה, הרי שכפיפותו הישירה של מפקד פיקוד העורף לשר הביטחון וחובתו לציית להנחיותיו הינה חד-משמעית. יתרה מזו, לא נמצא כי מפקד פיקוד העורף קיבל בעת המלחמה הנחיות סותרות משר הביטחון דאז ומהרמטכ"ל דאז בעניין הצורך של פיקוד העורף לסייע לאוכלוסייה בעורף. גם אילו חשב מפקד פיקוד העורף שהנחיות אלה סותרות את הנחיות הרמטכ"ל דאז או שאינן ברורות כפקודות לביצוע עבדו, שומה הייתה עליו לערער על כך לפני שר הביטחון דאז.

מבקר המדינה מעיר בחומרה על מצב דברים זה שבו מוענקת פרשנות בלתי סבירה ומדאיגה לתוקף של הנחיות שר הביטחון למפקד פיקוד העורף, ומבלי שמפקד פיקוד העורף הביא את הדבר לידיעת הממונים עליו. אשר על כן, על שר הביטחון והרמטכ"ל להעמיד את מפקד פיקוד העורף על משמעות הדברים ולהבהיר עניין זה באופן שאינו משתמע לשני פנים.

עוד יצוין בנושא הסיוע לאוכלוסייה כי במשך שנים התגבשה תוכנה לטיפול באוכלוסייה בעורף כפי שבאה לידי ביטוי בדברי הרמטכ"ל לשעבר, רב-אלוף משה (בוגי) יעלון. הנ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי לתפיסתו פיקוד העורף נדרש לסייע בעת הצורך באופן מלא לאוכלוסייה השוהה במקלטים, אף באמצעות גיוס של חיילי מילואים. גם מפקדי פיקוד העורף לשעבר, האלוף יוסף משלב⁷¹ והאלוף יאיר נווה⁷² מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2007 כי לפי תפיסתם פיקוד העורף נדרש לסייע בתקופת חירום לאוכלוסייה בעורף השוהה במקלטים, לרבות על ידי חלוקת מזון ומתן טיפול רפואי.

מפקד פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 בתשובתו כי "כתוב שדבריו של אלוף פיקוד העורף מהווים סטייה, נכון מאוד, אנחנו מכירים הרבה מאוד מוסדות שבהם... אוישו תפקידים באנשים חדשים ואותם אנשים יש להם תפיסות עולם חדשות והם שינו את המדיניות".

71 שימש בתפקיד מאוגוסט 2001 עד מאי 2003.

72 שימש בתפקיד מיוני 2003 עד דצמבר 2004.



לדעת משרד מבקר המדינה, חרף הסיוע שהגיש פיקוד העורף לרשויות המקומיות, שהיה חשוב מאוד כשלעצמו, הרי שמהעדויות שצוטטו לעיל ומהממצאים בדוח עולה כי הרמטכ"ל ומפקד פיקוד העורף לא גייסו את כוחות המילואים של פיקוד העורף בזמן ובהיקף הנדרשים לצורך מילוי משימות הסיוע לאוכלוסייה האזרחית. מפקד פיקוד העורף נקט גישה מצמצמת בנושא הפעלת מערך פיקוד העורף והסיוע, במקום גישה מרחיבה שהתבקשה גם בשל האיום שהתממש, וגם על פי תכנית "מגן הארץ" ועל פי נוהל מס' 146 לגבי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין מל"ח. אף שהיה מקום לגייס את כוחות המילואים סמוך ביותר לאחר תחילת המלחמה, השתהה מפקד פיקוד העורף וגייס רק חלק מהם ובשלב מאוחר וזאת רק לאחר הנחיות חוזרות ונשנות של שר הביטחון דאז. גיוס מוקדם ובהיקף ראוי היה עשוי לשפר משמעותית את הטיפול בבעיות של האוכלוסייה בעורף⁷³.

4. שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף למשטרה

פיקוד העורף והמשטרה הם שני הגופים העיקריים הנדרשים בעת מלחמה לטפל במגוון בעיות ואירועים הקשורים לאוכלוסייה. אשר על כן, לעבודה תקינה ומיומנת של כוחות פיקוד העורף והמשטרה בעתות חירום ולשיתוף פעולה מיטבי ביניהם נודעת חשיבות מרובה. בביקורת עלה כי בתקופת המלחמה סיכמו ביניהם בעל פה מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני של המשטרה כי האחריות לפיקוד ולשליטה לא תועבר מהמשטרה לפיקוד העורף, וכי כוחות פיקוד העורף במחוז צפון יהיו כפופים למחוז הצפוני של המשטרה. זאת, לכאורה, שלא בהתאם לחקיקה הקיימת, ללא אישור של שר הביטחון דאז, הרמטכ"ל דאז והמפכ"ל דאז וחרף המשמעויות הכבדות שנלוו לכך ושבאותה עת עדיין לא סוכמו ואושרו על ידי הרמטכ"ל דאז והמפכ"ל דאז ועל ידי הדרג המדיני. עוד עלה בביקורת כי התגלו ליקויים בשיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין המשטרה בקשר לטיפול באוכלוסייה במהלך המלחמה וביישום תפיסת ההפעלה המשולבת. להלן הפרטים:

(א) תפיסת ההפעלה המשולבת

בביקורת עלה כי מפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון, שנכנס לתפקידו בינואר 2005, יזם תפיסת הפעלה חדשה לטיפול בעורף בעתות חירום (להלן - תפיסת ההפעלה המשולבת). על פי תפיסה זו גיבש מפקד פיקוד העורף עם המשטרה עקרונות לשיתוף פעולה ולהכפפת כוחות פיקוד העורף לפיקוד ושליטה של המשטרה בעתות חירום. כפי שיובהר להלן, תפיסת ההפעלה המשולבת אינה תואמת, לכאורה, לחוק ואף שהיא לא אושרה להפעלה בעת חירום על ידי הדרגים המתאימים - הרמטכ"ל דאז, המפכ"ל דאז, שר הביטחון לשעבר (מר שאול מופז), שר הביטחון דאז (מר עמיר פרץ) והשר לביטחון הפנים, היא גובשה ותורגלה לפני תחילת המלחמה ואף הופעלה במהלכה, וזאת, בלי שנעשו שינויים ארגוניים מחייבים משמעותיים ביותר, שאי-אפשר לבצעם בזמן קצר ובוודאי לא תוך כדי אירועים דינמיים בתקופת מלחמה.

73 ראו בהרחבה גם בפרק על הארגונים ההתנדבותיים וכן בפרק על תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה.

במסגרת התפיסה של מפקד פיקוד העורף בדבר ארגון הפיקוד, צמצם פיקוד העורף את מספר הנפחות במחוז צפון שלו כדי ליצור התאמה ל-15 המרחבים במשטרה ואיחד את מחוז חיפה עם מחוז הצפון בפיקוד העורף כדי ליצור את ההתאמה המתוכננת למערך הארגוני של המשטרה בצפון. יצוין ששר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל דאז אישרו את איחוד המחוזות, אך לא נתנו בכך אישור ליישום תפיסת ההפעלה, שלפיה האחראיות לפיקוד ולשליטה בחירום לא תועבר מהמשטרה לפיקוד העורף וכוחות פיקוד העורף יוכפפו למשטרה.

עבודת מטה לגיבוש תפיסת ההפעלה המשולבת

ביולי 2005 הציג מפקד פיקוד העורף לרמטכ"ל דאז את השינויים המתוכננים בפיקוד העורף, והרמטכ"ל דאז אישר את "הרעיון המסדר העקרוני שגובש בפיקוד" והנחה ש"כל השינויים יוצגו בעבודת מטה סדורה לגופי המטה הכללי".

באוקטובר 2005 הציג מפקד פיקוד העורף לרמטכ"ל דאז את עבודת המטה בעניין אי-העברת האחראיות לפיקוד ולשליטה בחירום מהמשטרה לפיקוד העורף והכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה כדי שתוצג לשר הביטחון לשעבר. הרמטכ"ל דאז אישר את עבודת המטה ומסר שהנושא יובא לפני שר הביטחון לשעבר לאישורו.

בדיון שהתקיים בנובמבר 2005 אישר שר הביטחון לשעבר, מר שאול מופז, לאחד את מחוזות חיפה וצפון של פיקוד העורף במסגרת ארגון מחדש של פיקוד העורף, כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר כי מתמליל של הדיון האמור עולה כי עניין אי-העברת האחראיות לפיקוד ולשליטה לפיקוד העורף לא הוצג לשר הביטחון לשעבר וממילא הוא לא אישר זאת.

במרס 2006 כתב היועץ המשפטי של פיקוד העורף (להלן - היועמ"ש) למפקדת פיקוד העורף בעניין הפיקוד והשליטה בעתות חירום והכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה, כלהלן: "נעיר בראש ובראשונה כי בכל הדפ"אות [דרכי פעולה אפשריות] ישנו מודל ולפיו יוכפפו מחוזות פיקוד העורף למפקדי המחוזות המשטריים. הדבר מנוגד להוראות חוק יסוד: הצבא, כי הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא... וכי השר הממונה על הצבא הוא שר הביטחון. לפיכך, הכפפת יחידה צבאית בשלמותה ובאופן קבוע לגורם שאינו צבאי ואף אינו כפוף לשר הביטחון סותרת הוראות אלה, ולדעתנו היא בלתי אפשרית. נעיר, כי שינוי של חוק יסוד אינו עניין של מה בכך, לאור מעמדם הרם של חוקי היסוד המהווים פרקים של חוקת מדינת ישראל". לגבי דרך הפעולה האפשרית שלפיה מפקדת פיקוד העורף תשמש כיועץ מקצועי ומפקדה משימתית בכפיפות למשטרה ציין היועמ"ש כי "יהיה צורך בשינוי מקיף של חוק הג"א... במסגרת שינוי זה יש להחליט למי תהיינה סמכויות הקיימות כיום למפקדי המחוזות או לראש הג"א והאם חלקן לא יועבר למפקד המחוז המשטרי".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בסיכום הרמטכ"ל דאז מאוקטובר 2005 ובחנות הדעת המשפטית האמורה לעיל, היה על מפקד פיקוד העורף לבדוק ביסודיות את העניין עם שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז, לרבות בחינת ההיבט החוקי של המהלך. כי שעלה, המשיך ראש מטה פיקוד העורף, תא"ל אברהם בן דוד, על פי הנחיות מפקד פיקוד העורף, בגיבוש ויישום של תפיסת ההפעלה המשולבת עם המשטרה.

באפריל 2006 פרסמו פיקוד העורף והמשטרה מסמך משותף המסכם את תפיסת ההפעלה המשולבת⁷⁴, שעיקריה הן: האחראיות לביטחון הפנים תהיה מוטלת על המשטרה, וגופי ההצלה יהיו כפופים לה, ואילו פיקוד העורף יהיה גוף מתאם עליון להיערכות ולמענה לחירום ברמה הלאומית; המחוז הצבאי והמחוז המשטרי יפעלו באחריותו של מפקד המחוז המשטרי; בעת אירוע יופעלו אחת משתי דרכים: הראשונה - מחוז פיקוד העורף יפקד במרחבו על תוצאות של ירי טק"ק בדגש על אירוע כימי, אך תחת פיקוד המשטרה; השנייה - המרחב המשטרי יפקד על כל יתר האירועים במרחב

74 בעניין הפיקוד והשליטה ראו גם בפרק על המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל.

(רק"ק/חומ"ס/פח"ע/הפרות סדר) ויהיו כפופים לו כל הכוחות הנדרשים, לרבות כוחות פיקוד העורף; מוצע לשנות את פקודת המשטרה בכל הנוגע למנגנון העברת האחריות לפיקוד ושליטה מהמשטרה לצה"ל, וכן מוצע לשנות את חוק הג"א על ידי יצירת מבנה היררכי חדש שכולל את המשטרה.

יש לציין כי באותו מסמך נכתב כי כדי ליישם את תפיסת ההפעלה המשולבת "...נדרש לשנות את חוק הג"א וליצור מבנה היררכי חדש הכולל את מפקדי המחוזות המטרתיים"; וכי משמעותיהן של כל הדפ"אות (דרכי פעולה אפשריות) שהוצגו במסמך זה הן: "השינויים בפו"ש [פיקוד ושליטה] בכלל הדפ"אות מחייבים שינויי חקיקה. בין אם הפו"ש יהיה בידי המפקד"ל או בידי אלוף פקע"ר, יהיה צורך לקבוע את הסמכויות בתחום בניין הכוח בשגרה לצורך הפעלתו בחירום, לרבות קביעת מנגנון להכרעה במחלוקות ככל שתתעוררנה. שינויי החקיקה שהוצגו לעיל, הם השינויים המרכזיים הנצפים בשלב זה. עם התקדמות התהליך וקביעת המנגנונים השונים לפעולה, יתכן שיתעורר צורך בשינויים נוספים. העברת האחריות לפו"ש במצבי חירום תחייב שינויים גם בתחומי האחריות של המשרד לבט"פ [לביטחון הפנים] ומשרד הביטחון". במסמך סוכם כי אבני דרך להמשך הן "אישור עקרוני של הרמטכ"ל ושר הביטחון לשינוי"; "אישור עקרוני של השר [לביטחון הפנים] והמפקד"ל לשינוי"; "אישור עקרוני של ממשלת ישראל למהלך".

במאי 2006 ציין הרמטכ"ל דאז בדיון שהשתתף בו, בין היתר, מפקד פיקוד העורף כי "מתחדד הצורך להגדרה מדויקת יותר של תחומי הסמכות והאחריות של הפיקוד וממשקיו... והן אל מול גורמים חוץ-צה"ליים (בדגש על משטרת ישראל, ארגוני ההצלה האזרחיים ומשרד הביטחון). במסגרת זאת נדרשת בחינת המודל שהציג הפיקוד באשר לחלוקת האחריות בחירום בינו לבין משטרת ישראל". לפיכך, הורה הרמטכ"ל דאז לסגנו להציג לו את סטטוס הטיפול "במהלך חודש אוקטובר 2006 (זאת מתוך כוונה לסיימו עד תחילת שנה"ע 2007)". עוד ציין הרמטכ"ל דאז כי הוא מאמץ עקרונית את המודל שעל פיו יפעל פיקוד העורף תחת פיקוד המשטרה, לפחות ברמה המחוזית, ואולם ציין כי "הנושא מחייב בירור נוסף ברמה מטכ"לית ולאחר השלמת עבודת המטה, יהיה צורך בהעלאת הנושא לדיון גם ברמה המיניסטריאלית".

בביקורת עלה כי תפיסת ההפעלה המשולבת לא אושרה על ידי הרמטכ"ל דאז, המפקד"ל דאז, שר הביטחון לשעבר (מר שאול מופז), שר הביטחון דאז (מר עמיר פרץ) והשר לביטחון הפנים. בנוסף לכך, כאמור לעיל, תפיסת ההפעלה המשולבת אינה תואמת, לכאורה, לחוק ומחייבת תיקוני חקיקה. עובדות אלה גם הוצגו במסמך המשותף של פיקוד העורף והמשטרה מאפריל 2006 והיו ידועות למפקד פיקוד העורף וכן למשטרה. למרות זאת החליט מפקד פיקוד העורף להטמיע את תפיסת ההפעלה המשולבת בפיקוד העורף ולתרגלה הלכה למעשה בתרגיל שהתקיים ביוני 2006, וזאת במתואם עם המשטרה.

תרגול תפיסת ההפעלה המשולבת

במקביל לעבודת המטה שלא הושלמה ולא אושרה, כאמור, תרגל מפקד פיקוד העורף את כוחותיו בשילוב עם כוחות המשטרה במחוז הצפוני ב-28 וב-29 ביוני 2006 ליישום תפיסת ההפעלה המשולבת לפיה בסוגיית הפיקוד והשליטה הוכפף המחוז הצפוני של פיקוד העורף לפיקוד המשטרה במחוז הצפוני. במאי 2006 הודיע פיקוד העורף לרמטכ"ל דאז על קיום התרגיל ועל כך ש"בתרגיל יבוא לידי ביטוי לראשונה העיקרון החשוב ביותר של התפיסה המשולבת - רציפות הפיקוד והשליטה במצבים השונים". יש לציין כי בביקורת לא נמצא שהרמטכ"ל דאז או מפקד פיקוד העורף דיווחו לשר הביטחון דאז על כך שבתרגיל המתוכנן תיושם תפיסת ההפעלה המשולבת שלפיה הפיקוד והשליטה בעת חירום נשארים בידי המשטרה.

בינואר 2007 ביקש משרד מבקר המדינה מהרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, להשיב האם ידע, כי התרגיל המשולב כלל את העברת הפיקוד והשליטה ברמת המחוז והמרחב מפיקוד העורף למשטרה

והאם אישר את התרגיל המשולב במתכונת זו. בתשובתו מינואר 2007 של עוזר הרמטכ"ל למשרד מבקר המדינה נכתב כי "לגבי התרגיל שהופץ על ידי פיקוד העורף, אכן נשלח מכתב המבהיר, כי בתרגיל המתוכנן יתורגל היישום של התפיסה המשולבת".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בשל העובדה שמדובר בתרגיל חשוב המיישם תפיסת פיקוד ושליטה חדשה, שאינה תואמת, לכאורה, לחוק ומחייבת תיקוני חקיקה, היה על הרמטכ"ל דאז ועל מפקד פיקוד העורף להודיע על כך במפורש לשר הביטחון דאז, ולקבל את אישורו לפני ביצוע התרגיל. יתר על כן, העובדה שבוצע תרגיל שבו תרגלו כל הגופים את פעילותם על בסיס תפיסת הפעלה שטרם אושרה כנדרש, מצביעה על פעילות המעצבת מציאות שלא נדונה על ידי הדרג המדיני, וממילא לא אושרה על ידיו.

ממסמכי צה"ל עולה כי מפקד פיקוד העורף, בצוותא עם המשטרה, אכן יצר באמצעות התרגיל המשולב שבו האחריות לפיקוד ושליטה בחירום לא עברה מהמחוז הצפוני של המשטרה לפיקוד העורף ובפועל הוכפפו כוחות פיקוד העורף במחוז הצפון למחוז הצפוני של המשטרה, מציאות בעייתית ביותר. הניסיון להטמיע את תפיסת ההפעלה המשולבת בפיקוד העורף ובמשטרה על ידי תרגולה, אף שטרם אושרה, עולה גם מתשובותיו של מפקד פיקוד העורף מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה, שבהן כתב, בין היתר, כלהלן: "הכניסה למערכה שבוע בלבד לאחר התרגיל המשולב ויוצא הדופן שבוצע בעורף מזה מספר שנים ורמת שיתוף הפעולה והשפה המשותפת שנוצרה בין כל הגורמים, לא הותירה מקום לחזור אחורנית".

במסמך (ללא תאריך) שפרסם פיקוד העורף חודשים מספר לפני ביצוע התרגיל נאמר: "אימון זה תוכנן בקפידה וכלל שורת אירועים ארוכה ומגוונת אשר תכליתה להביא את המחוז לידי כשירות מקסימאלית לאור התפיסה המשולבת. חשוב לציין כי התהליך כולו בוצע בשיתוף פעולה עם המשטרה וההכנות בדבר המשמעויות החדשות גובשו בתקופה זו". באותו מסמך מפורטות גם ההבנות שגובשו בין פיקוד העורף למשטרה בעניין הפיקוד ושליטה בעתות חירום: נקבע כי המשטרה תהיה אחראית לפיקוד הכולל, אף שעל פי החוק פיקוד העורף אחראי לפיקוד ושליטה בחירום. בפקודת הארגון של פיקוד העורף לקראת התרגיל המשולב נקבע כי מטרת התרגיל "להכשיר את מפקדת המחוז הצפוני לתפקידיה בחירום תוך בחינת תפיסת ההפעלה המשולבת" במקרה של נפילת רקטות במוקדים רבים.

קצין אג"ם של מרחב הגליל במשטרה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 בעניין התרגיל המשולב כי מטרתו הייתה "לבדוק את השיטה השילובית עם פיקוד העורף כשהמפקד המשטרתי הוא המפקד בשטח והצבא כפוף לממ"ר [מפקד המרחב]... זו הייתה הנחת המוצא למרות שעדיין לא שינו את החוק... סוכם שמפקד הנפה של פיקוד העורף יהיה כפוף למפקד המרחב... מדובר בהסכמה שלא קיבלה תוקף חוקי".

מפקד פיקוד העורף מסר בעניין זה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי "ראינו בתרגיל אפשרות להביא לידי ביטוי לראשונה את התפיסה המשולבת... סיכמנו, כי המחוז הצבאי יכנס לתוך מפקדת המחוז המשטרתי באופן שיאפשר פיקוד ושליטה על כל הכוחות מחמ"ל משותף. סיכמנו שהממ"רים [מפקדי המרחבים] המשטרתיים יפקדו על גזרתם באירועים כמו בשגרה, בעוד מפקדי הנפות [של פיקוד העורף] יגישו להם סיוע וינהלו עבורם את 'המעגלים הפנימיים' של אתרי ההרס".

יש לציין כי שר הביטחון לשעבר, מר שאול מופז, מסר למשרד מבקר המדינה ב-12.12.06 בעניין תפיסת ההפעלה המשולבת, בין היתר, כי "ככל שזכרוננו איתי אני חשבתי שזה לא נכון, בוודאי בתקופה הזו, ללכת למודל חדש... אני יכול לומר שאני לא זוכר שאישרתי. קודם כל זה בניגוד לתפיסת העולם שלי, אני אומר את זה פה ברור מאוד. אבל אני לא זוכר שאני אישרתי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדות שתוארו לעיל מצביעות על כך, שפיקוד העורף והמשטרה יזמו, תכננו ויישמו בפועל תפיסת הפעלה חדשה, אף שידעו שתפיסת ההפעלה ויישומה בעת חירום לא אושרו על ידי הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשטרה, עבודת המטה הכוללת לא הסתיימה ומשמעויות התפיסה לא נותחו באופן המערכתי הבין-משרדי ואף לא עלו לדרג המדיני להחלטה ולאישור. זאת ועוד, תפיסת ההפעלה אינה תואמת, לכאורה, לחוק ומחייבת תיקוני חקיקה.

יישום תפיסת ההפעלה המשולבת במלחמה

בפקודת פיקוד העורף מ-12.7.06 נקבע כי הפיקוד והשליטה על כלל הפעולות של כוחות פיקוד העורף יהיה בידי המשטרה. בהערכת מצב של מפקד פיקוד העורף מ-13.7.06 נכתב כי הפיקוד והשליטה ברמת המחוז וברמות מתחתיו הם של מפקד המחוז המשטרתי שאחראי על הכוחות.

מפקד פיקוד העורף מסר בתשובותיו מדצמבר 2006 לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא הנדון: "לכל אורך הדרך הדגשנו, כי התפיסה אינה נוגדת את החוק אך קיבועה מחייב הסדרה חוקית"; "אם חטאנו בכך שלא נצמדנו לחוק מיושן וארכאי - אזי העובדה כי לא הוחמר מצבו של אף אזרח כתוצאה מליקויים במענה הראשוני - מעידה כי נכון עשינו"; "קצב השתנות החוקים במדינת ישראל אינו מדביק את התפתחות האיום המשתנה כל העת... תפיסה מיבצעית אינה מגובשת ואינה צריכה להיות מגובשת על ידי משפטים... תפקידם של המשפטים הוא לתרגם את התפיסות המיבצעיות לשינויי חקיקה נדרשים ובכך להסדיר מחדש את מערכת יחסי הגומלין הבין-ארגונית... יודגש בשנית - אנו דוחים ערכית את ההיתלות בחוק המיושן כתירוץ לחוסר עשייה..."; "הפיקוד היה צריך לבחור בין שתי אפשרויות - הראשונה, להמשיך ולהישען על חוק שנחקק ב-1951, להתעלם בכך מההתפתחות הדרמטית באיום ולהתעלם מיכולותיה המוכחות של המשטרה בלחימה היומיומית בטור; השנייה - להפוך כל אבן עד שתמצא תפיסת הפעלה רלבנטית, מותאמת למתנה ליכולות ולניסיון של כל גוף במדינה. הפיקוד בחר באפשרות השנייה. נשענו על אישור עקרונית התפיסה על ידי כל הגורמים הן במערכת הביטחון והן במערכת ביטחון הפנים [ההדגשה במקור]. אומנם, המלחמה 'תפסה' אותנו בעיצומו של גיבוש ההסכמות עם המשטרה ועוד לא הספקנו להציג (כפי שתכננו) עבודה מוגמרת לאישור השרים, אך הייתה זו המלחמה שהוכיחה מעל לכל ספק שצדקנו"; "מפקד פיקוד העורף והממ"ז המשטרתי סברו שהתפיסה לפיה נלחמים כמו שמתאמנים וההפך, היא זו שצריכה להוביל ולא חוקים מיושנים".

משרד מבקר המדינה מציין כלהלן:

(1) כאמור לעיל, שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז לא אישרו ליישם את תפיסת ההפעלה המשולבת. יתר על כן, לא נמצא כי שר הביטחון לשעבר, מר שאול מופז, אישר את תפיסת ההפעלה המשולבת, אלא שהוא אישר רק את סוגיית איחוד מחוז חיפה עם מחוז צפון של פיקוד העורף. נוסף על כך, שר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, מסר בעניין זה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי "אין ספק בכלל, מבחינה משפטית, ברגע שאני הכרזתי על מצב מיוחד בעורף, האחראי הוא פיקוד העורף. נקודה. כל הגורמים האחרים הם כפופי עורף. נקודה. אין בכלל שאלה".

(2) בעניין המשטרה והמשרד לביטחון הפנים מדגיש משרד מבקר המדינה כי מר אבי דיכטר, השר לביטחון הפנים, מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי "המערכה הזו מצאה אותנו באופן כללי ואותי באופן אישי בעיצומה של בחינה של ההיערכות במערך העורף במצב של חירום... לא תמיד הייתה תשובה ברורה מי אחראי למה... אני מקדים לומר דברים אלה מפני שפרצה המערכה בצפון ולמחרת כבר יצא לי להיות בסיוור ראשון בצפון, היה ברור שהנושא של פיקוד העורף הוא, הייתי אומר, הבעיה או הסוגיה המרכזית, שצריך להבין איך עובד הממשק בין משטרת ישראל לפיקוד העורף... ההחלטה התקבלה, למעשה אימצתי כבר החלטה שהתקבלה בין המשטרה

באמצעות מפקד המחוז הצפוני, למפקד פיקוד העורף, לעבוד בצורה שבה אנשי פיקוד העורף כפופים למשטרת ישראל במחוז הצפוני.

השר לביטחון הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2007, בתגובה לממצאי הביקורת, בין היתר, כי: "הרעיון שעל בסיסו מוגדרת תפיסת ההפעלה המשולבת מדבר על פיקוד ושליטה (פז"ש) זירתי ואין לראות בה הכפפת כלל כוחות פיקוד העורף למשטרת ישראל. הגדרה זו היא הבסיס לכל האישורים שניתנו לצורך הפעלת הכוחות באותה עת. סוגיית החוקיות... בנושא ההפעלה המשולבת לא עלתה בשום דרג, ולכן לא מצאתי לנכון לטפל בנושא תוך כדי הלחימה... בפועל, מדובר בהבנה אמיתית של שתי הזרועות המכירות את השטח ופועלות בתא שטח אחד, תוך הכרה בצורך הארגוני ולמען מתן מענה טוב יותר ונכון יותר לציבור, בתנאי הלחימה שהיו באותם ימים".

גם ביוני 2007 מסר השר לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי "...שיטת ההפעלה המשולבת מתייחסת רק לפיקוד ושליטה ברמה הזירית של זירת האירוע... ההפעלה המשולבת רק בזירת נפילת טיל או בזירת האירוע".

לדעת משרד מבקר המדינה, תמוה הוא שהשר לביטחון הפנים "אימץ" בדיעבד את התפיסה שלפיה לא הועברה האחריות לפיקוד ושליטה ממחוז צפון של המשטרה לפיקוד העורף, ללא שערך בדיקה של משמעויותיה המבצעיות והחוקיות וההשפעות על מתן מענה מיטבי לעורף, וללא שהעלה את סוגיית העורף בכל ישיבות הממשלה. זאת, בפרט לאור העובדה שבסוגיה זו הייתה למשטרה אחריות רבה מעצם היותה אחראית לפיקוד ושליטה בגזרת הצפון, כפי שנגזר מההסכמות שבין מפקד פיקוד העורף לבין מפקד המחוז הצפוני של המשטרה, לפיהן נותרה האחריות לפיקוד ושליטה במחוז הצפוני בידי המשטרה.

(3) בדיוני הערכות המצב אצל שר הביטחון דאז ובישיבות הממשלה שהתקיימו בעת המלחמה הוצג הסיכון של ירי רקטות לטווחים ארוכים שייגעו אף למרכז הארץ והחשש להסלמה בדרום. תחזיות אלה חייבו את המשטרה להיערך לאפשרות שתידרש לבצע פעילות מוגברת ברחבי הארץ. כיוון שהמשטרה תגברה את כוחותיה בצפון באמצעות העברת כוחות ממחוזות אחרים, אזי בהתרחש הסלמה של ירי רקטות למרכז הארץ ולדרומה, עלול היה להיווצר מצב בו המשטרה לא הייתה יכולה לתגבר את כוחותיה במרכז ובדרום, אילו נדרשה לכך. בנוסף לכך, אילו נדרשה המשטרה לפעול בשיתוף פעולה עם פיקוד העורף באזורים נוספים, מלבד בצפון הארץ, שבהם לא תורגלה תפיסת ההפעלה המשולבת והכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה, הרי שהיו נוצרים אנדרלמוסיה וחוסר תיאום בסוגיית הפיקוד והשליטה.

(4) מפקד פיקוד העורף ציין בדצמבר 2006 כי "העובדה כי לא הוחמר מצבו של אף אזרח כתוצאה מליקויים במענה הראשוני - מעידה כי נכון עשינו". משרד מבקר המדינה מעיר כי טענתו של מפקד פיקוד העורף אינה מביאה בחשבון כי במהלך המלחמה לא היה צורך בתפעול של כל כוחותיו של פיקוד העורף בתחום החילוץ וההצלה, ואולם אילו היו מתרחשים במהלך המלחמה בו-זמנית כמה אירועים, כפי שחזו גורמי המודיעין, הייתה נדרשת התערבות בהיקף גדול של כוחות פיקוד העורף. על כן, שומה הייתה על פיקוד העורף להיערך כנדרש לפגיעה באוכלוסיית העורף כפי שנחזתה בתרחיש הייחוס ואין לראות במצב הדברים בדיעבד משום הצדקה לדרך הפעולה בה נקט מפקד פיקוד העורף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעילות בעניין זה של פיקוד העורף והמשטרה הייתה משום קביעת עובדות בשטח אשר העמידה, בפועל, את הדרגים המחליטים בפני מציאות מוגמרת של תפיסה ומתכונת חדשות של פיקוד ושליטה כפי שתוכננו ויושמו על ידי מפקד פיקוד העורף ומפקד מחוז צפון של המשטרה, כאמור, בהרשאה שהתקבלה רק בדעיכה מהשר לביטחון הפנים וללא בחינת משמעויות כוללות ומעמיקות לגבי ההתנהלות במלחמה. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על עצם תהליך שבו קצונה בכירה מנחה בזמן מלחמה מציאות בעלת השלכות חשובות, בתחום הצבאי ובתחומים אחרים, לדרג מקבלי ההחלטות ולדרג המדיני וזאת תוך התעלמות מהצורך באישור הדרגים הממונים ושאינה תואמת, לכאורה, לחוק ושמצריכה תיקוני חקיקה.

משרד ראש הממשלה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עניין הכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה בעת המלחמה הוא "דוגמה מובהקת לאי-בהירות" לגבי תחומי האחריות לטיפול בעורף. עוד ציין משרד ראש הממשלה כי "נושא הכפפת כוחות פיקוד העורף בפיקוד צפון לפיקודו של מפקד המחוז המשטרתי הובא לידיעת ראש הממשלה ולידיעת הקבינט המדיני-ביטחוני רק לאחר פרוץ המלחמה ב-19.7.06 על ידי אלוף פיקוד העורף, גרשון (ג'רי) יצחק, ובהמשך לידיעת הממשלה ב-30.7.06 על ידי מפקד מחוז צפון משטרת ישראל, ניצב דן רונן".

לדעת משרד מבקר המדינה, דברי משרד ראש הממשלה מחזקים את הטענה שהסיכום בעניין הפיקוד והשליטה בין פיקוד העורף לבין המשטרה היה משום קביעת עובדות בשטח.

שר הביטחון דאז הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007: "מפכ"ל המשטרה ומפקד המחוז הצפוני מתארים [בישיבת הממשלה ב-30.7.06] את מבנה מערכת הפיקוד והשליטה המשותפת של פיקוד העורף עם משטרת ישראל, ומתארים הפעולות המתבצעות לסיוע לאזרחים בשיתוף פיקוד העורף".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדברי שר הביטחון דאז עולה כי הוא לא הבין מדברי המפכ"ל ומפקד המחוז הצפוני של המשטרה, שמדובר בהכפפת כוחות פיקוד העורף למשטרה. התשובות השונות בעניין זה של ראש הממשלה ושל שר הביטחון דאז מדגישות את המצב הבלתי סביר שבו נעשה שינוי מהותי, כאשר הדרג המדיני המופקד על כך לא אישר את השינוי וספק אם עמד על כל השלכותיו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מפרוטוקול ישיבת הקבינט הביטחוני ב-19.7.06 ומפרוטוקול ישיבת הממשלה ב-30.7.06 עולה כי לא הוצגו לשרים ולראש הממשלה כל המשמעויות המבצעיות והחוקיות של הכפפת כוחות פיקוד העורף בצפון, ובמחוזות אחרים עם התרחבות המלחמה, לפיקוד המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לצורך ביצוע אותו שינוי חשוב, היה ראוי שהשר לביטחון הפנים יקיים בדיקה עם שר הביטחון דאז של כל המשמעויות הנובעות מכך - המבצעיות והארגוניות - כולל במצב של הרחבת פעילות האויב לגזרות נוספות והיערכות המשטרה בהתאם, הטיפול באוכלוסייה והתיאום בין המטה הארצי של המשטרה לבין צה"ל ופיקוד העורף.

סמפכ"ל המשטרה הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כלהלן: "לגורמי המשטרה לא מוכרת חוות הדעת הנוכחת ברוח, שניתנה לכאורה על ידי יועמ"ש פיקוד העורף... ההחלטה להפעיל את תפיסת ההפעלה המשולבת במלחמת לבנון השנייה התבססה, בין השאר, על ההנחה שמדובר בעימות מוגבל לשטח מסוים (אזור הצפון) על כן ביכולת המשטרה להתמודד עם

האירועים על בסיס ההיערכות הקיימת. ייתכן שלו היה המדובר במלחמה בה מעורבים אזורים ניכרים יותר משטח המדינה, ההחלטה הייתה אחרת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת הסמפכ"ל לפיה באם היה מדובר במלחמה בחזיתות נוספות, ייתכן שתפיסת ההפעלה המשולבת לא הייתה מופעלת, וכן האמור במסמך סיכום הלקחים, מחזקים את הטענה בדבר חוסר תיאום ואי-בהירות ארגונית, שהיו עלולים להתגלות במלחמה אילו נפתחה חזית נוספת. נוסף על כך, ממסמך סיכום הלקחים עולה כי העברת הפיקוד והשליטה לידי המשטרה לא התאימה ליכולתה לתפקד בהתאם לסמכויות הנתונות לה כיום.

בנוסף על כך, במסמך שפרסמה המשטרה ב-5.9.06 שעניינו סיכום לקחים מתקופת המלחמה, ואשר צורף כנספח לתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה, נרשם מפי מפקד המחוז הצפוני של המשטרה כי "בתרחיש קיצון שיכלול מלחמה כוללת (סוריה-איראן), [הפרות סדר] וטרור, השאלה המרכזית היא האם המשטרה מסוגלת לטפל בהכל. בזמן המלחמה הייתה למפקדי המשטרה אחריות גדולה מאוד, ללא סמכויות בהתאם". עוד נרשם מפיו כי "המלחמה הבאה תהיה רחבה הרבה יותר. המשטרה תצטרך להתמודד עם היקפים שיהיו גדולים מדי על מידותיה".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לאחר סיום הביקורת הודיעו מפקד פיקוד העורף והמשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה כי תפיסת ההפעלה המשולבת לא תופעל בעתיד בעת חירום. להלן הפרטים:

מפקד פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 בעניין זה כי במקרה של מלחמה נוספת בעתיד "האחריות על המענה הראשוני תהיה של משטרת ישראל, כיבוי אש ומד"א... האחריות תהיה על כוחות פיקוד העורף בשרשרת פיקוד של מיפקדת פיקוד, מיפקדת מחוז, מיפקדת נפה".

בפגישה של השר לביטחון הפנים עם משרד מבקר המדינה ביוני 2007 נמסר בעניין הפיקוד והשליטה בעתות חירום, כי המשטרה תהיה זו אשר תטפל ראשונה באירועים "וכשיגיע המג"ד הראשון [של פיקוד העורף]... הוא מקבל את המקל, אם יגייסו אותו, אנחנו [המשטרה] יוצאים החוצה".

(ב) ליקויים בשיתוף הפעולה

בביקורת עלה כי שיתוף הפעולה על פי תפיסת ההפעלה המשולבת בין פיקוד העורף לבין המשטרה בעת המלחמה היה לקוי בחלקו, וכי בין שני הגופים שררו לעתים אי-הבנות ומחלוקות בנוגע לפיקוד ולשליטה, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

(1) בהערכת מצב שהתקיימה אצל שר הביטחון דאז ב-8.8.06 הודיע מפקד פיקוד העורף: "בתקשורת מציגים כאילו המשטרה אחראית. עושה את זה פיקוד העורף בראשותי". לעומת זאת, במסמך שפרסמה המשטרה בספטמבר 2006, "מלחמת לבנון 2006 - שת"פ עם פיקוד העורף - לקחים ראשוניים", נרשם כי "ארגוני העזר (מד"א, כב"א) - בפועל פעלו בכפיפות מיבצעית למשטרת ישראל, אך לצורכי תגבור, גיוס, פעלו מול פיקוד העורף. הפער - תפיסת הפיקוד והשליטה באופן לא אחיד: פרשנות ותרגום שונה של כל גוף למציאות בשטח מביאה להתייחסות שונה ולא מסונכרנת".

(2) במסמך "לקחי מלחמת לבנון ה-2", שפרסמה המשטרה בנובמבר 2006, נכתב בעניין הטיפול בעורף ברמה הלאומית כי יש "ריבוי גופים מטפלים: התרעה והתגוננות אוכלוסייה - פיקוד

העורף; הפיקוד ושליטה בזירה - משטרת ישראל; הטיפול הכולל באוכלוסייה - משרדי ממשלה, רשויות, פיקוד העורף, משטרת ישראל, כתוצאה מכך, אי מיצוי כלל המאמצים; אין כיום משרד ממשלתי ברמה הלאומית האחראי על כלל הגופים; אין תפיסת הפעלה מגובשת הכוללת את כלל הפעולות הנדרשות במענה לעורף בכל התחומים".

(3) לצורך איתור מהיר של מקום נפילת הרקטות, יש צורך בהצבת תצפיתנים של פיקוד העורף, שתפקידם לאתר את מקום הנפילה ולדווח על כך למפקדה. לטענת המשטרה, פיקוד העורף היה צריך לגייס תצפיתנים במהלך המלחמה, אך מאחר שהם לא גויסו, נאלצה המשטרה להציב במקומם שוטרים כתצפיתנים.

בעניין זה מסר השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, ביוני 2007 למשרד מבקר המדינה כי "בהיעדר גיוס האנשים לתפקידים הנדרשים" על ידי פיקוד העורף החליטה המשטרה להקצות שוטרים למשימות כמו תצפיות.

(4) בסוגיית הפעלת מערך הצפירה עלה בביקורת כי הוראות צה"ל שנשמכו על הנחיות המודיעין, שלפיהן יש לתת לתושבים התרעה על ידי רקטות רק דקות אחדות לפני נפילתן, נמסרו על פי הצורך לפיקוד העורף, שבהתאם לכך הפעיל את מערך הצופרים, אך הן לא דווחו כלל למשטרה. עקב כך, פיקוד העורף הפעיל את מערך הצפירה כארבע דקות לפני נפילת רקטות, ואילו המשטרה התריעה במערכות כריזה ברחובות היישובים כ-15 דקות לפני נפילתן ודרשה להיכנס למקלטים. עניין זה מוזכר גם בהערכת מצב שהתקיימה אצל שר הביטחון דאז ב-24.7.06.

(5) במסמך התחקור של פיקוד העורף מדצמבר 2006 נכתב כי "ישנן משימות שאין לגביהן הסכמה לגבי 'מוביל משימה' (כגון תצפיות)" (ההדגשה במקור); מעמדה של התפיסה המשולבת איננו ברור בדרג השטח; "משטרת ישראל ופיקוד העורף פועלים על פי שיטות פיקוד ושליטה שונות... מה קרה בפועל? תלוי את מי שואלים (ובאיזה דרג)... הגדרות הפיקוד והשליטה - לא היו חדות/מובחנות, תפיסה שונה של מה שהיה על ידי הגופים השונים ובדרגים השונים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדוגמאות שלעיל מעידות כי הבנת נושא הפיקוד והשליטה על ידי שני הגופים הייתה שונה וששיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין המשטרה בתחומים חשובים של טיפול בהתגוננות האוכלוסייה בעורף בזמן אמת היה לעתים לקוי. אשר על כן, על גופים אלה לגבש דרכים לשיפור תפקודם המשותף כמתחייב מלקחי המלחמה.

5. הטיפול של פיקוד הצפון ביישובי קו העימות

פיקוד העורף אחראי להתגוננות האזרחית במדינה, למעט באזורים מיוחדים ובכלל זה ביישובי קו העימות בצפון (להלן - קו העימות), המסורים על פי החלטת ממשלה (ב/137) מיוני 1979, לאחריות פצ"ן בעתות שגרה ובעתות חירום. על פי אותה החלטה, נכללים באחריות פצ"ן שלוש ערים ו-85 יישובים נוספים.

על פי פקודה של צה"ל, במצבים מסוימים ישתנה הגבול בין השטח שבאחריות פיקוד העורף לבין זה שבאחריות פצ"ן (בנושא זה ראו להלן).

ממסמכי פצ"ן עולה כי משימותיו הנוגעות ליישובי קו העימות הן, בין היתר, כלהלן: קביעת מדיניות מיגון והסברה; יצירת שגרת חירום; סיוע לרשויות המקומיות למלא את ייעודן בעתות חירום; יצירת "חלונות זמן" שבהם יוכלו התושבים להצטייד; שיתוף פעולה עם מחוז צפון בפיקוד העורף; סיוע בגיוס כוחות וסיוע לאוכלוסייה בכל תחום נדרש. על פי מדיניות המיגון שקבע פצ"ן בעת המלחמה, האוכלוסייה תשהה במקלטים ותצא מהם ב"חלונות זמן" לשם הצטיידות והתרענות.

משרד מבקר המדינה בחן את הטיפול של פצ"ן באוכלוסייה של יישובי קו העימות בעת המלחמה לפני העברת האחריות לפיקוד העורף (בעניין זה ראו בהמשך) והעלה כי פעולותיו היו לקויות בחלקן. בעיקר אמורים הדברים בנוגע למדיניות המיגון, חלונות זמן ומערך הצפירה.⁷⁵

6. שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לפיקוד הצפון⁷⁶

ב-24.12.02 פרסם אגף המבצעים בפיקוד העורף פקודה בעניין הטיפול בעורף ושיתוף הפעולה עם פצ"ן במטרה לשפר את שיתוף הפעולה בין שני הפיקודים ולאחד את יכולותיהם ויתרונותיהם בהתמודדות מול האיומים על העורף. הפקודה נוספה לפקודות המבצעיות, העוסקות בחלוקת האחריות בין שני הפיקודים. בפקודה נקבע בין היתר כלהלן:

(א) גבולות הגזרה: בעניין זה נקבע, בין היתר, כי במצבים מסוימים ייתכן שינוי בגבולות הגזרה לצרכים מבצעיים וכי הכרזה על שינוי גבולות הגזרה תהיה על ידי אגף מבצעים במטכ"ל בתיאום עם שני הפיקודים.

(ב) נוהל טיפול באירועי נפילות רקטות וטילים: עם קבלת התרעה מגורמי צה"ל על שיגור רקטות או טילים או על תקיפה אווירית על עורף המדינה, תופעל צפירה על פי סממאות שיושמו באמצעי התקשורת, כדי להורות לאזרחים ולחיילים להיכנס למרחבים מוגנים; הסמכות להחליט על ביטול הצורך לשהות במקומות מוגנים לאחר בדיקת הנתונים וקבלת תמונת מצב נתונה למפקד פיקוד העורף.

בביקורת עלה כי במלחמה היו מקרים של אי-הבנות משמעותיות ושל שיתוף פעולה לקוי בין פיקוד העורף לבין פצ"ן, בשל פעולה שלא על פי הנוהל. להלן דוגמאות:

שיתוף פעולה בנהריה: בתקופת המלחמה נורו על העיר נהריה כ-300 רקטות ותושביה שהו תקופות ממושכות במקלטים. הטיפול בנהריה בעתות שגרה ובעתות חירום הוא באחריות פצ"ן.

בביקורת עלה כי במקביל לפעילות פצ"ן בנהריה הורה מפקד פיקוד העורף על הכנסת כוחותיו לעיר בלא שאגף המבצעים החליט על כך וללא תיאום עם פצ"ן.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "הטיפול בנהריה אכן היה לקוי ולא נתן מענה מספק לצורכי העיר, וזאת לאור העובדה, כי גדודי ההגמ"ר [הגנה מרחבית] שיועדו לכך לא גויסו. כיום, גדוד העיר בחירום מתוכנן להתגייס בעת הסלמה לייעודו ומבצע אימון משותף עם מוסדות העיר על מנת לשפר את הקשר ולתאם את הציפיות בין מוסדות העיר וגדוד העיר בחירום".

העברת אחריות על גזרה בצפון: ב-9.8.06, בהתאם להחלטת הרמטכ"ל דאז, הוציא פיקוד העורף פקודה להעברת האחריות ליישובים בגזרת הצפון. בפועל קיבל פיקוד העורף אחריות לגזרה ב-10.8.06. ממסמכי פצ"ן עולה כי בתקופה שקדמה למלחמה קיים ענף ההגנה המרחבית בפצ"ן קשר שוטף עם היישובים בגזרה באמצעות קציני הגנה מרחבית, שנערכו לטפל בתושבים גם בזמן חירום. העברת האחריות ליישובים לפיקוד העורף בעת המלחמה קטעה אפוא את הקשר של היישובים עם ענף ההגנה המרחבית בפצ"ן שטיפל בהם לאורך זמן בשגרה. דווקא בתקופה הקריטית של ירי רקטות, שגרם לנפגעים להרס ופגע בשגרת החיים של תושבי אותם יישובים, החלו לטפל בהם חיילים ומפקדים של פיקוד העורף, שלא היו מעורים היטב בנעשה ביישובים, לא הכירו את צורכי

75 ראו גם בפרק על תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה.

76 ראו גם בפרק על תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה.

התושבים ובעיותיהם בעתות שגרה ובעתות חירום, ולא שימשו עבורם סמכות מקצועית בנושא התגוננות אזרחית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת האחריות ליישובים שבאותה גזרה מפצ"ן לפיקוד העורף, והעברת הפיקוד על יחידות פצ"ן שפעלו בגזרה זו לפיקוד העורף, חייבו הכנה יסודית להכרת האזור ולהכרת בעלי תפקידים האמורים לפעול בשיתוף פעולה עם פיקוד העורף.

מן הראוי שצה"ל יקיים עבודת מטה שתציג את החלופות לטיפול באוכלוסייה ולשליטה ולפיקוד באותה גזרה, כמו גם בגזרות האחרות הכוללות יישובי עימות, ואת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, תוך הסתייעות בלקחי המלחמה. במסגרת זו ניתן לבחון מי הגופים האחראים לגזרה בעתות שגרה ובעתות חירום ומהם היתרונות והחסרונות בהטלת האחריות לעורף בכל הגזרות בעתות שגרה ובעתות חירום על כמה גופים או על גוף אחד.

הרמטכ"ל דאז ציין בעניין זה בתחקיר של פיקוד העורף על המלחמה שהתקיים בדצמבר 2006 כי יש לקבוע כיעד את הסדרת חלוקת האחריות בין הפיקוד המרחבי לפיקוד העורף. לפי דעתו של הרמטכ"ל דאז, "פיקוד צפון עסק במלחמה בהרבה נושאים שלא נכון היה שיעסוק בהם". ממסמך הסיכום מדצמבר 2006 של אותו תחקיר עולה כי נקבע שסגן הרמטכ"ל הוא האחראי להסדרת העניין.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי "כחלק מהפקת הלקחים מהמלחמה בוצעה עמ"ט [עבודת מטה] להסדרה והידוק הקשר בין פצ"ן לפיקוד העורף... וב-1 במרס 2007 נקבעו בין מפקדי פיקוד העורף ופצ"ן עקרונות השת"פ... במסגרת זאת... סוכמה העברת אחריות פונקציונלית של עיר בין פצ"ן לפיקוד העורף".



חוסנה של האוכלוסייה בישראל הוא נדבך חשוב בחוסנה ובעוצמתה של מדינת ישראל. שר הביטחון דאז ציין בעת ביקור במפקדת פיקוד העורף יומיים לאחר פתיחת המלחמה כי "האוכלוסייה הינה 'בטן רכה' בעיני האויב, שבאמצעותה ניתן לייצר 'שבר' ולהביא להחלשתה של מדינת ישראל".

הממצאים בפרק זה מצביעים על ליקויים בנושא התגוננות האוכלוסייה, שחלקם נבעו מהזנחה ומאי-טיפול שוטף ונאות בתקופה שקדמה למלחמה, כפי שצוין כבר בשנת 2001 בדוח של מבקר המדינה⁷⁷. על פיקוד העורף לתקן את הליקויים שהועלו, וכן לפעול על פי סמכותו בקרב הרשויות המקומיות, עם משרד הפנים, לפיקוח ולשיפור תחזוקת המקלטים, כדי לאפשר את השהייה בהם. בנושא ההסברה לאוכלוסייה, יש להקפיד על כך שההוראות לאזרחים יהיו ברורות ומפורטות, ושתהיה התאמה בעניין זה בין כל הגופים המטפלים באוכלוסייה.

77 ראו ברוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001), עמ' 50.

מפקד פיקוד העורף מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007, כי פיקוד העורף הפיק לקחים ממלחמת לבנון השנייה והחל ביישומם, בין היתר, כלהלן:

בנושא סיוע לאוכלוסייה - "הפיקוד סיים את עבודת המטה הפנימית הנוגעת לסיוע למאמץ האזרחי בדגש על סיוע לרשויות אשר יצריכו מתן סיוע במלחמה (רשויות מאתגרות)", יחידות היקל"ר שודרגו, התפיסה בנושא הסיוע האזרחי גובשה והוצגה בדיון מפקדים, אושר והופץ "נוהל סיוע לרשות מאתגרת", מפקד פקע"ר וראש מל"ח תיאמו ביניהם את מערכות יחסי הגומלין במאמץ האזרחי, "פעילות מפקדת העיר שדרות בתקופת ההסלמה הנוכחית מבוצעת על בסיס תוכנית לקחי המלחמה וע"פ פק"ל תמיכה ברשות מאתגרת".

ד. מערך מל"ח

1. הבסיס הנורמטיבי

כאמור, בשנת 1955 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית לתכנון המשק לשעת חירום בראשותו של שר. ב-1986 קיבלה הממשלה החלטה⁷⁸ בדבר תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום (להלן - החלטת הממשלה). החלטה זו ונהלים בין-משרדיים שהכין מטה מל"ח ארצי משמשים תשתית נורמטיבית שלפיה פועל מערך מל"ח.

הנוהל הבסיסי המסדיר את פעילות מערך מל"ח הוא נהל בין-משרדי מס' 1 - "תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום", מאוקטובר 2003 (להלן - נהל מס' 1). בנוהל נקבע, בין היתר, כי "מערך מל"ח יפעל לאספקת מוצרים ושירותים חיוניים הדרושים לאוכלוסייה, למשק, ולתמיכה במאמץ המלחמתי, במצבי חירום שונים".

בהחלטת הממשלה, ובהרחבות המופיעות בנוהל מס' 1, נקבע הרכב מערך מל"ח כלהלן:

(א) **משרדי ממשלה ורשויות ייעודיות:** משרדי הממשלה אחראים להפעלת המשק האזרחי בתקופת הפעלת מל"ח בתחומים שהם אחראים להם בזמן רגיעה. כאמור, במרבית משרדי הממשלה קיימות רשויות ייעודיות שהועידו המשרדים לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטת הממשלה. הרשות הייעודית פועלת בתוקף סמכות שניתנה לה מהמשרד הממשלתי האחראי לה, בתיאום ושיתוף פעולה הדוקים עם רשויות ייעודיות אחרות ומוסדות מרכזיים אחרים (כגון חברות ממשלתיות ואחרות), הקשורים לאותם תחומים ייעודיים ושנציגיהם נכללים בהרכב הרשות. על פי נהל מס' 1 ימשיכו משרדי הממשלה לטפל גם במשק שאינו כלול בהגדרת המשק החיוני.

(ב) **הוועדות:** ועדות מל"ח (הוועדה העליונה, הוועדות הפיקודיות: צפון, מרכז ודרום והוועדות המחוזיות) מופקדות על התיאום וההכוונה הבין-משרדיים בתחומי המשק החיוני שבאחריות משרדי הממשלה/הרשויות הייעודיות לשעת חירום, הן לגבי ההכנות לקראת תקופת הפעלה של מערך המל"ח והן לגבי סדרי העדיפויות להקצאת משאבים. כמו כן, הן אחראיות לתיאום הפעולות עם צה"ל והמשטרה בשעת הפעלת מערך מל"ח. לצורך ביצוע מדיניות הוועדה העליונה ותיאום הפעילויות השוטפות של כלל הגופים במערך מל"ח, פועל מטה מל"ח ארצי אשר לו כפופות ועדות מל"ח הפיקודיות והמחוזיות.

(ג) **הרשויות המקומיות:** הרשות המקומית (להלן - רשומ"ק) חייבת, כאמור, על פי חוק⁷⁹, לכוון ועדת מל"ח מקומית בראשות ראש הרשות. על כל רשומ"ק לבצע בשעת חירום⁸⁰ את התפקידים והמשימות הנדרשים להבטחת ההספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה בתחום שיפוטתה. ראש הרשומ"ק וועדת המל"ח המקומית יפעלו להכנה ולארגון של מרכז הפעלה ושל כלל המוסדות ברשומ"ק למילוי צורכי האוכלוסייה במצבי חירום ולקליטת תושבים שאין להם קורת גג. בעתות שגרה אחראית הרשומ"ק להכנת הרשות והיערכותה למצבי חירום⁸¹.

מערך מל"ח פועל על פי הנחיות הוועדה העליונה באמצעות מטה ארצי שבראשו ראש מל"ח, ואשר עיקרי תפקידיו הם תכנון והיערכות באמצעות הנחיה ותיאום בהכנת מרכיבי המערך, וכן מעקב ובקרה ובדיקת כשירות, ובשעת הפעלה - ניהול המערך על פי הנחיות הוועדה העליונה והעומד בראשה, שר הביטחון. במטה מל"ח ארצי מועסקים כעשרה עובדים ובפיקודים ובמחוזות מועסקים כ-15 עובדים. בתקופת המלחמה גויסו כ-15 חיילי מילואים לשירות מערך מל"ח. יש לציין כי מערך מל"ח בעת חירום מונה כ-500 חיילי מילואים.

כאמור, החלטת הממשלה מסדירה את הליכי התכנון וההיערכות להפעלת מערך מל"ח. כמו כן, כחלק מתפקידיו, מפיץ מטה מל"ח ארצי נהלים בין-משרדיים לארגון ולתפעול של המשק בשעת חירום. נהלים אלה נועדו ליצירת שפה משותפת בין הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה, צה"ל והמשטרה לבין מטה מל"ח ארצי ושלוחותיו. כמו כן מפרסם המטה קובצי הנחיות מקצועיות (קונטרסים) לרשויות המקומיות, ובהם נהלים לארגון הרשות בחירום.

משרד מבקר המדינה בחן את החלטת הממשלה ואת נוהלי מל"ח והעלה כי הם לוקים בחסר כלהלן:

(א) בהחלטת הממשלה נעשה שימוש במונח "שעת חירום" ללא הגדרה של מונח זה. כמו כן, בגוף ההחלטה חסרה הגדרה בסיסית של מטרת מערך מל"ח. אמנם עניין זה בא על תיקונו בנוהלי מטה מל"ח ארצי, אך לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבהחלטת הממשלה על הקמת המערך, שהיא הבסיס הנורמטיבי העיקרי להפעלתו, תוגדר מטרתו בבירור ויוגדרו המונחים המשמשים בהחלטה.

(ב) (1) מטה מל"ח ארצי מפיץ נהלים בין-משרדיים בדבר דרכי הפעולה של הרשויות הייעודיות, צה"ל והמשטרה בפעולתם המשותפת עם מטה מל"ח ארצי. בביקורת עלה כי נהלים בין-משרדיים העוסקים בנושאים מרכזיים אינם חתומים על ידי שני הצדדים השותפים לנוהל, ולכן עומדת בספק תקפותם של נהלים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ללא חתימה משותפת על הנהלים, עלול אחד הצדדים להתנער מהנוהל או לשנותו חד-צדדית.

(2) בנוהל מס' 1, המסדיר את מערך מל"ח ומבאר את החלטת הממשלה, בנהלים מס' 143 ו-146, העוסקים בשיתוף הפעולה בין צה"ל ופיקוד העורף, ובנהלים אחרים שמפרסם מטה מל"ח ארצי, נעשה שימוש במונח "שעת חירום", שנכלל בהחלטת הממשלה. זאת, ללא הגדרתו, ללא ביסוסו החוקי וללא הגדרות השימוש בו. ראוי לציין כי המונח "שעת חירום" אינו מוגדר בחקיקה כלשהי (להבדיל מ"מצב חירום", המוגדר בחוק יסוד: הממשלה, ובאחת מהחלטות הממשלה, כאמור).

79 פקודת העיריות, סעיפים 149א ו-149ב; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, סעיפים 123א ו-123ב.

80 כמצוין בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות - "שעת חירום".

81 ראו גם בפרקים על השלטון המקומי ושירותי הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כתוצאה משימוש במונח שאינו מוגדר מבחינה משפטית, עלולים להיווצר אי-הבנות, בלבול ופרשנות בלתי מבוססת ושימוש בשפה בלתי משותפת בהתייחס לקבלת החלטות בנושאים מהותיים, כגון הפעלת מערך מל"ח, והאחריות והסמכויות של גופים שונים.

(3) בנוהל בין-משרדי מס' 12 - "היערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת", נקבע כי "ניתן להפעיל את מערך מל"ח בגזרה מוגבלת מבלי שיש צורך בהחלטת ממשלה עקרונית פורמלית שתאשר שאכן ניתן לעשות זאת". עוד נקבע כי "סדר האירועים להפעלת מל"ח בגזרה מוגבלת יהא כלהלן: ...מתן אישור ע"י הממשלה או ועדת שרים לענייני ביטחון להפעלת מל"ח בגזרה מוגבלת". כלומר, בנוהל עצמו קיימת סתירה שבטייה לא ברור כיצד לנהוג בנושא מהותי כמו הגדרת מצבי הכוננות של מערך מל"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שתוארו לעיל, ראוי שהנהלים הבין-משרדיים שמפיץ מטה מל"ח ארצי יכתבו בשפה ברורה ועקבית, שאינה ניתנת לפירושים שונים, וכי השימוש במונחים יתאים להגדרתם בחוק.

2. תכנון והיערכות

א. תרחיש הייחוס למל"ח

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך ההכנה והאישור של תרחיש הייחוס למל"ח והעלה כלהלן:

(1) על פי נוהל מס' 143 מיוני 1999 - "שת"פ ויחסי גומלין מערך מל"ח-צה"ל", שנחתם על ידי ראש מל"ח וסגן הרמטכ"ל לשעבר, על אגף התכנון בצה"ל להכין תרחיש ייחוס לעורף, שיהיה גם תרחיש ייחוס למל"ח.

ממסמכי מל"ח עולה כי אגף התכנון לא פעל על פי נוהל זה ולא הכין תרחיש ייחוס לעורף. כתוצאה מכך הכין מטה מל"ח ארצי באמצעות יועץ חיצוני תרחיש ייחוס לעורף על בסיס איום הייחוס שקבע אגף התכנון לעורף בשנת 2001. תרחיש זה שימש להכנת מערך המל"ח להפעלתו.

ראש מל"ח הבהיר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי באפריל 2005 פרסם אגף התכנון של צה"ל איום ייחוס לעורף לשנים 2005-2009, ועל בסיסו הכין מטה מל"ח ארצי באמצעות יועץ חיצוני את תרחיש הייחוס למל"ח בנובמבר 2005. אולם שר הביטחון טרם אישר תרחיש זה כמתחייב מנוהל מס' 4 של מטה מל"ח ארצי.

במועד סיום הביקורת, מרס 2007, טרם אישר שר הביטחון את תרחיש הייחוס למערך מל"ח. מצב זה טומן בחובו סכנה של שימוש בתרחיש ייחוס שאינו נכון עקב אי-עדכון הנובע משינויים באיום.

(2) עוד העלתה הביקורת כי נהלים מס' 143 ו-4 העוסקים, בין היתר, בתרחיש הייחוס, אינם קובעים את תדירות העדכון או התיקוף של איום הייחוס ושל תרחיש הייחוס הצה"לי לעורף, ואף אינם מפרטים מי הגורם בצה"ל שיעביר את מסמך איום הייחוס למל"ח ומתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע בנהלים האמורים את כל הפרטים החסרים, כגון: הגוף המעביר את מסמך איום הייחוס למטה מל"ח ארצי, תכיפות עדכנו של המסמך בצה"ל וכן עיתוי העברת מסמך האיום המעודכן לעורף, המאושר על ידי הרמטכ"ל.

(3) עוד נמצא כי יש סתירה בין נוהל מס' 143, שבו נקבע כי על אגף התכנון להכין את תרחיש הייחוס לעורף, שישמש תרחיש הייחוס להיערכות והפעלת מערך המל"ח, לבין נוהל מס' 4, הקובע כי מטה מל"ח ארצי יכין את תרחיש הייחוס לעורף על בסיס איום הייחוס שקבע אגף התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הביטחון וצה"ל במשותף יגדירו ברורות וחד-משמעית את תהליכי הכנת תרחיש הייחוס למל"ח ויעדכנו את הגורמים המופקדים על כך.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי "צה"ל לא אמור להכין את תרחיש הייחוס לקהילה האזרחית ולגופי החירום האחרים... אג"ת [אגף התכנון] לא מכין תרחיש ייחוס לעורף אלא איום ייחוס לעורף. הכנת תרחיש ייחוס פרטניים לגופי החירום האזרחיים אינה באחריות צה"ל. כדרך שגרה, איומי הייחוס לעורף, המוכנים באג"ת, מועברים למל"ח לאחר אישורם ע"י הרמטכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תגובת צה"ל אינה עולה בקנה אחד עם נוהל מס' 143, שנחתם על ידי ראש מל"ח וסגן הרמטכ"ל לשעבר, ולפיו על אגף התכנון להכין תרחיש ייחוס לעורף, שישמש גם תרחיש ייחוס למל"ח.

ב. תרחישי ייחוס ענפיים

מטה מל"ח ארצי הכין באמצעות יועץ חיצוני תרחישי ייחוס ענפיים שנגזרו מתרחיש הייחוס למל"ח. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2007, לא הסתיימה הכנת תרחיש הייחוס לחמש מ-20 הרשויות הייעודיות.

על פי נוהל בין-משרדי מס' 4 - "אישור תרחישי ייחוס למערך מל"ח למלחמה" מיוני 2006 - תרחישי הייחוס הענפיים יאושרו על ידי ראש מל"ח. כיוון ששר הביטחון טרם אישר את תרחיש הייחוס למל"ח, גם תרחישי הייחוס הענפיים שהכנתם הושלמה אינם מאושרים כנדרש בנוהלי מל"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לסיים בהקדם האפשרי את תהליך האישור של תרחישי הייחוס למל"ח אצל שר הביטחון והוועדה העליונה לפי נוהל מס' 4. כמו כן, יש לסיים את הכנת תרחישי הייחוס הענפיים ואת תהליך אישורם - לאחר אישור שר הביטחון את התרחיש הכללי.

ג. תרחישי ייחוס לרשויות המקומיות⁸²

כאמור, הרשומ"ק הן מרכיב חשוב במערך מל"ח, ומכאן שנודעת חשיבות להיערכותן על פי תרחיש הייחוס למל"ח.

ראש מל"ח מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי תרחיש הייחוס למל"ח לא הופץ לרשומ"ק מסיבות של סיווג ביטחוני של המידע. ייחד עם זאת, כל התרגילים שבוצעו ברשומ"ק במתאר מלחמה התבססו על תרחישי הייחוס למל"ח, שכן התרגילים הוכנו ע"י רמ"טי מל"ח [ראשי מטה מל"ח במחוזות] שמודעים היטב לנושא. עוד ציין ראש מל"ח כי מטה מל"ח ארצי לא דרש

82 ראו גם בפרק על ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום.

מרשומ"ק להכין תרחיש ייחוס, משום שהניסיון מלמד שאין צורך בהכנתם. עם זאת, בשנת 2007 מתעתד המטה לבחון שוב סוגייה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמטה מל"ח ארצי יקבע מנגנון המאפשר לבעלי תפקידים במערך מל"ח ברשומ"ק להכיר את תרחישי הייחוס, ללא פגיעה בסודיות המידע, כדי שיוכלו להכין את הרשות בידיעת התרחיש הצפוי.

3. מעקב ובקרה

א. "תקנות מגירה" לשעת חירום

בנוהל בין-משרדי מס' 1 - נכתב כי "לצורך ניהול המדינה בשעת חירום הותקנו ע"י הממשלה 'תקנות שעת חירום בדבר סמכויות מיוחדות'. תקנות אלו הידועות כ'תקנות מגירה', תיכנסנה לתוקפן עם פרוץ המלחמה". בביקורת עלה כי מטה מל"ח ארצי אינו מקיים מעקב על קיומן של תקנות מגירה במשרדי הממשלה, ועל תקפותן ומידת עדכניותן של התקנות שהוכנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, "תקנות מגירה" הן כלי עבודה חשוב המאפשר למשרדי הממשלה לנקוט בעתות חירום פעולות שאינן נעשות דרך שגרה. כדי לבצע את תפקידי מל"ח המוגדרים בהחלטת הממשלה ראוי אפוא כי מטה מל"ח ארצי יבדוק את קיומן של תקנות המגירה במשרדי הממשלה וינהל מעקב אחר תקפותן ועדכניותן. ראש מל"ח מסר למשרד מבקר המדינה ב-4.1.07 כי בכוונתו לקיים מעקב בעניין זה.

ב. מעקב אחר קיום ישיבות ועדות מל"ח מקומיות

כאמור, מכוח חוקים שהוזכרו לעיל, חייבות הרשומ"ק לכוון ועדות מל"ח מקומיות בראשות ראש הרשות, האחראיות להיערכות הרשות המקומית לשעת הפעלת מערך מל"ח. ועדות אלה אמורות להתכנס אחת לשלושה חודשים לפחות.

כמו כן, מהחלטת הממשלה משנת 1986 עולה כי הוועדה העליונה רשאית למנות ועדות משנה ונושאי תפקידים מבין חבריה, שתפקידם, בין היתר, "לבקר את הכוננות וההכנות של מערך המל"ח".

הביקורת העלתה כי פיקודי מל"ח ומחוזותיו עושים פעילות נרחבת ברשומ"ק הכוללת תרגילים, ביקורות והדרכות. אמנם בביקורות נבדק כינוסן של ועדות המל"ח המקומיות, אך לא נמצא כי עניין אי-התכנסות הוועדות המקומיות כנדרש קיבל טיפול כלשהו.

יתר על כן, בביקורת עלה כי אין במטה מל"ח ארצי, בפיקודים ובמחוזות, מנגנון יעיל לפיקוח ולמעקב על קיום ישיבות ועדות מל"ח מקומיות ועל תוכנן של הישיבות. בהיעדר מנגנון מעין זה, לא ניתן לקבל תמונה כוללת של מצבה של כל רשות ורשות, לרבות בהתייחס לצרכים בתקופת הפעלת מערך מל"ח⁸³.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לקיום מעקב ובקרה על ועדות מל"ח מקומיות ולהכוונתן הנאותה. על מטה מל"ח ארצי למצוא דרכים למעקב אחר קיומן של ישיבות ועדות מל"ח מקומיות ואחר תוכנן.

83 ראו גם בפרק על היערכות הרשויות המקומיות לחירום.

ג. מעקב אחר יישום לקחי תרגילים

(1) כאמור, התרגילים הם האמצעי העיקרי לבחינת כושרן של הרשומ"ק למלא את תפקידיהן בתקופת הפעלת מערך מל"ח. מעיון בדוחות סיכום התרגילים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי נעשו בעיקר תרגילים "יבשים", שהתבססו בעיקר על העברת הודעות על תרחיש כלשהו באמצעות מערך התקשורת במרכזי ההפעלה, בלא שהופעלו כוח אדם, תשתיות ואמצעים אחרים ברשומ"ק. מצב זה אינו מאפשר לבעלי התפקידים ברשות, עד לדרג המבצע בפועל את העבודה, להתנסות בביצוע תפקידיו בשעת הפעלת מערך מל"ח הלכה למעשה, לרבות הפעלת ציוד ותשתיות. כתוצאה מכך, לא ניתן לאתר נקודות חולשה אשר עלולות להתגלות לראשונה בזמן הפעלת אמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב מאוד לקיים תרגילים מעשיים, בשיתוף כל המרכיבים של מערך מל"ח ברשומ"ק, כדי לעמוד על כשירותו ומוכנותו של המערך.

(2) בביקורת עלה כי למטה מל"ח ארצי אין כלים לאכיפה של הנהלים שהוא מוציא, וכן לאכיפת תיקון ליקויים שהועלו בביקורות ובתרגילים שהוא עושה. עוד נמצא כי לרשות המטה לא הועמד תקציב לפיתוח מערך מל"ח, המיועד לבניית היכולות של הרשומ"ק והרשויות הייעודיות לביצוע תפקידיהן בעת הפעלת המערך.

כפי שכבר נאמר בדוח קודם של מבקר המדינה⁸⁴, ראוי לשקול להעמיד לרשות מטה מל"ח הארצי כלים לאכיפה ותקציבים לביצוע משימותיו.

4. פעולות מל"ח בעת המלחמה

אף שהממשלה לא החליטה על "תקופת הפעלה" של מערך מל"ח, בעת המלחמה פעל מטה מל"ח, בעניינים מסוימים, כאילו הוחלט כך. אנשי המערך נמצאו ביישובים, שימשו גוף מקשר ומתאם בין הרשומ"ק לבין הצבא ותיאמו את פתיחתם של מוסדות הנותנים שירותים חיוניים, כמו סניפי בנקים וסניפי דואר. כמו כן, נציג בכיר של מטה מל"ח פיקוד צפון השתתף במנ"ל. מרכז ההפעלה הפיקודי עבד ותפקד מול הרשויות הייעודיות והמחוזות של משרדי הממשלה. מחוזות הצפון של מל"ח פעלו אף הם וסייעו לרשומ"ק.

משרד מבקר המדינה בחן את פעילותו של מערך מל"ח בעת המלחמה והעלה כלהלן:

א. הכרזה על כוננות ג'

בנוהל מס' 1 מוגדרים חמישה מצבי כוננות במערך מל"ח. מצבי כוננות א', א'-1 ו-ב' הם מצבים של שגרה, מצב ביניים של הגברת כוננות ומצב של פעילות מוגברת לקראת מעבר למצב חירום, בהתאמה. מצב כוננות ג' הוא מצב של הפעלה חלקית, ובו מופעל המערך בהיקפים שונים בהתאם להתרחשויות, ומצב כוננות ד' הוא מצב מלחמה שבו המערך מופעל במלואו.

(1) ב-16.7.06 ביקש ראש מל"ח את אישורו של שר הביטחון דאז להודיע על כוננות ג' במערך מל"ח בגזרה שמקו חדרה - בית שאן וצפונה, לפי נוהל מס' 1. ב-18.7.06 הודיע מטה מל"ח למחוזות בגזרה זו על כוננות ג', שמשמעותה, כאמור, הפעלה חלקית של מערך מל"ח.

ראש מל"ח הבהיר למשרד מבקר המדינה ב-26.12.06 כי ההודעה על כוננות ג' "נועדה להגביר את ההיערכות והמודעות של כלל הגורמים כי אנו נמצאים במצב שמחייב התייחסות שונה מאשר

בשגרה, והתאמת פרופיל הפעילות לצרכים המתהווים". כמו כן הבהיר ראש מל"ח כי שר הביטחון דאז אישר את ההודעה על מצב כוננות ג'.

בביקורת לא נמצא שההודעה על כוננות ג' הובאה לידיעת הממשלה. ראוי היה ששר הביטחון דאז יעלה זאת לאישור הממשלה, כיוון שבהחלטת הממשלה נקבע כי "מערך מל"ח יופעל במלואו או בחלקו [ההדגשה אינה במקור] בכל המדינה או באזורים מסוימים על פי ההחלטה על תחילת תקופת ההפעלה...". עוד נקבע בהחלטה כי "הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון, תחליט מתי מתחילה ומתי מסתיימת תקופת ההפעלה...".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר על היעדר דיון הערכת מצב כוללת בנושא העורף בממשלה, שבו היו אמורים לעלות, בין היתר, גם נושא הפעלת מערך מל"ח וגם עניין ההכרזה על מצב כוננות ג' במערך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכוננות ג' מוגדרת כהפעלה, ולו רק חלקית, של מערך מל"ח, היא יכולה להתקיים רק לאחר שהממשלה הכריזה על "תקופת הפעלה". מן הראוי שמטה מל"ח ארצי ומשרד הביטחון ייתנו על כך את הדעת, כדי להבהיר את עניין הסמכויות במקרה מעין זה.

(2) מהמסמכים עולה כי חלק מהרשויות הייעודיות במרחב פצ"ן קיבלו את ההודעה על הכוננות ממטה מל"ח פצ"ן בלבד, ולא מהרשות הייעודית ברמה הארצית.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב במדרג ההיררכי ובכך שרשויות המל"ח הייעודיות כפופות למשרדי הממשלה, ראוי שרשויות מל"ח הייעודיות ברמה הארצית יקפידו להעביר הודעות על שינוי מצבי כוננות לגופים הכפופים להן, כדי לוודא שכל הגורמים השותפים למערך מל"ח מתואמים.

ב. הוועדה העליונה

כאמור, הוועדה העליונה היא הגוף המרכזי המנחה ומתאם את מערך מל"ח. בראש הוועדה מכהן שר הביטחון האוצל מסמכויותיו לראש מל"ח. הרכב הוועדה, תפקידיה וסמכויותיה נקבעו בהחלטת הממשלה, כאמור. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי הוועדה העליונה תקבע בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה.

בביקורת עלה כי בשנת 2006, ובכלל זה בעת המלחמה, התכנסה הוועדה העליונה פעם אחת בלבד - ב-24.7.06. יש לציין כי שר הביטחון דאז, שבא לישיבת הוועדה העליונה, עזב אותה סמוך לאחר תחילתה. מסיום המלחמה ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2007, לא כונסה הוועדה העליונה. בנוהלי מערך מל"ח לא נקבעו תדירות כינוס הוועדה העליונה, מתכונת דיוניה וסדרי עבודתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידיה של הוועדה העליונה כגוף העיקרי המנחה את מערך מל"ח בעתות רגיעה ובעתות חירום, ראוי שבנהלים יוסדרו תדירות התכנסותה, מתכונת דיוניה וסדרי עבודתה, בייחוד בשעת הפעלת מערך מל"ח, לרבות התייחסות להשתתפות יו"ר הוועדה העליונה בישיבותיה.

ג. שירותים קיומיים שהופרטו ותיאגוד גופים ממשלתיים

כמוגדר בחוק⁸⁵, שירותים קיומיים הם אחד מאלה: (1) אספקת מים, מזון או חשמל וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר; (2) שירות שיש לספק לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף; (3) שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה.

בשנים האחרונות מתקיים בארץ תהליך של הפרטת ותיאגוד גופים ממשלתיים שפעילותם חיונית בתקופת הפעלת מערך מל"ח ובאירועי חירום אחרים, ואשר משמשים כרשויות ייעודיות במערך מל"ח, כגון רשות הדואר וחברות נמלי ישראל בחיפה ובאשדוד.

הביקורת העלתה כי בעת המלחמה התעוררו בעיות הקשורות בהפעלת רשויות מל"ח ייעודיות שהופרטו ושירותים שהופרטו ברשומ"ק.

נמצא כי בחוזים של הממשלה עם הרשויות הייעודיות שהופרטו לא תמיד נקבעה החובה לתת שירותים במצבי החירום לסוגיהם, כמו במצב מיוחד בעורף ובתקופת הפעלת מערך מל"ח⁸⁶.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת הפרטה של גוף מוסדי גדול או שירותים של רשומ"ק יש להבטיח כי גופים אלה יחויבו לספק את רמת השירות הנדרשת במצבים שונים, וביניהם בשעת הפעלת מערך מל"ח, כדי לאפשר לרשות הייעודית או לרשומ"ק לעמוד במשימותיהן.

ד. שיתוף הפעולה בין מל"ח לבין פיקוד העורף

פיקוד העורף ומטה מל"ח אמורים לפעול יחד כדי לאפשר המשך מרקם חיים סביר בעורף המדינה בעתות חירום. שיתוף פעולה פורה ביניהם הוא גורם רב חשיבות בהשפעתו על הטיפול בעורף.

הביקורת העלתה תמונה של חוסר שיתוף פעולה משמעותי בין גופים אלה לאורך זמן. הדבר בא לידי ביטוי בכמה תחומים:

(1) היערכות ותכנון הפעילות בעת שגרה

א. בביקורת שעשה מבקר מערכת הביטחון בדצמבר 2006, למעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה בביקורת שערך ביוני 2004, צוין כי פיקוד העורף טען שתכנית האימונים והתרגילים השנתית שלו ("גרף האימונים") מתואמת בינו לבין מטה מל"ח ארצי. מטה מל"ח ארצי לעומת זאת מסר למבקר מערכת הביטחון כי "פיקוד העורף קיים את עבודת המטה לגיבוש גרף הפעילות שלו, ללא כל שיתוף פעולה עם מל"ח, מעבר לכך, לא בוצע כל תיאום של גרף הפעילות, והרי לתיאום צריך כידוע שני צדדים". אף שמבקר מערכת הביטחון העלה עניין זה בשנת 2004 ובשנת 2006, במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, מרס 2007, הדבר טרם בא על תיקונו.

ב. ממסמכי מל"ח עולה כי שיתוף הפעולה בין מל"ח לפיקוד העורף במחוז צפון היה לקוי, בכך שפיקוד העורף ביצע בשנים 2004 ו-2006 תרגילים אחדים ללא תיאום עם מל"ח ובלא לשתפו בתרגיל.

85 חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967.

86 ראו גם בפרקים על פעילות משרד התחבורה ומשרד התקשורת בעת המלחמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיושג שיתוף פעולה יעיל יש להקפיד על הכשרה, אימונים ותרגילים משותפים לפיקוד העורף ולמערך מל"ח ועל תיאום מלא בין גופים אלה. מהתיאור שלעיל עולה תמונה מתמשכת של חוסר שיתוף פעולה מובהק בין שני הגופים. בתקופה שבה האיום על עורף המדינה הולך ומחריף, וגדלה עד מאוד השפעת מצב העורף על תהליך קבלת ההחלטות, ראוי היה שנושא כה מהותי וחיוני לתפקוד המערכות האמורות יוצג לשר הביטחון דאז עוד קודם לפתיחת המלחמה, כדי שיוקט את הצעדים הדרושים כדי להפסיק מצב בלתי תקין זה.

(2) שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף למל"ח בעת המלחמה

הביקורת העלתה כי שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לבין מל"ח בעת המלחמה לקה בחסר והוגדר במסמך מל"ח כ"נתק". כמו כן ממסמכי מל"ח מאוגוסט 2006, עלה כי "לא נלמד ולא בוצע מאומה מאז 'שריקה מזרחית' [ההיערכות למלחמת המפרץ השנייה]... השת"פ היה חד צדדי", "מערכת קשרי העבודה מטה מל"ח ארצי - מפקדת פיקוד העורף חייבת לעבור 'טיפול שורש' לטובת עורף מדינת ישראל".

מתשובת מפקד פיקוד העורף למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 עלו הטענות האלה: "מל"ח לא הופעל ועשייתו מתאפיינת בחתירה למינימום האפשרי"; "הגם שמערך מל"ח לא הופעל, הגם שמל"ח והעומד בראשו לא פנו בדרישה לסיוע כלשהו כל מהלך המלחמה - סייע הפיקוד לרשויות ככל שהתבקש".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאו סימוכין המלמדים שקשיי התקשורת ושיתוף הפעולה בין מערך מל"ח לפיקוד העורף הובאו לידיעת שר הביטחון דאז, הממונה על שני הגופים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות שתוארו לעיל מצביעות על ליקוי חמור ועל תמונה קשה ובלתי נסבלת של חוסר שיתוף פעולה בין הגופים, עד כדי נתק. קשרי הגומלין בין מל"ח לפיקוד העורף מוסדרים בנהלים המשותפים, וניכר כי במלחמה נהלים אלה לא באו לידי ביטוי. לפיכך ראוי ששר הביטחון ייכנס לעובי הקורה על מנת ששני הגופים האמורים יפעלו באופן מיטבי, כל אחד בתחומו ושניהם יחדיו, לטובת תושבי המדינה.

ה. ארגון מחדש של הטיפול בעורף

תוצאות המלחמה מחייבות הפקת לקחים ובדק בית יסודי בכל נושא ההיערכות והמוכנות לטיפול בעורף האזרחי. מפרק זה ומהפרקים האחרים של דוח זה עולה כשל מתמשך ורב-שנים בהיערכות של ממשלת ישראל, משרדי הממשלה, פיקוד העורף, הרשויות המקומיות וגופי ההצלה לטיפול בעורף בעת חירום. במידה רבה ובתהליך רב-שנים נשחקה מוכנותם של גופים אלה לטיפול באוכלוסייה האזרחית בעורף בעת חירום. עוד עולה, כי תפקודם של הממשלה, משרדי הממשלה ובראשם משרד הביטחון, וכן צה"ל ופיקוד העורף וגופי ההצלה, בנוגע לטיפול באוכלוסייה האזרחית, לקה בכשלים חמורים, המחייבים היערכות מהירה כדי לשפרם שיפור של ממש.

הפיקוד על פיקוד העורף

העיסוק במגוון התחומים הקשורים בהתגוננות האוכלוסייה בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום הוא מורכב ביותר ושונה במהותו מתחומי העיסוק הצבאיים "הרגילים"; הוא כרוך בפעילויות בתחומים אזרחיים וביטחוניים רבים הדורשים התמחות והתמקצעות, כמו חילוץ והצלה, טיפול בחומרים מסוכנים, טיפול באסונות המוניים, ייעוץ והנחיה בענייני מקלט והתגוננות אזרחית, קביעת מדיניות המיגון בעת שגרה ובעת חירום וסיוע לאוכלוסייה השוהה במקלטים וקיום קשר הדוק עם משרדי הממשלה ועם רשויות אזרחיות רבות. נוכח האמור לעיל, יש חשיבות עליונה לשימור הזיכרון הארגוני ורציפותו, ומן הראוי כי כהונתו של מפקד פיקוד העורף תהיה ארוכה דייה כדי להבטיח המשכיות והתמקצעות שלו עצמו ושל החיל שהוא עומד בראשו.

בביקורת עלה כי במרוצת השנים האחרונות התחלפו מפקדי פיקוד העורף בתוך זמן קצר יחסית: האלוף יוסף משלב כיהן בתפקידו כשנה ועשרה חודשים (אוגוסט 2001 עד מאי 2003), והאלוף יאיר נווה - כשנה ושבעה חודשים (מיוני 2003 עד דצמבר 2004). מפקד פיקוד העורף הנוכחי, האלוף יצחק גרשון, מכהן בתפקידו מינואר 2005. לדעת משרד מבקר המדינה, על שר הביטחון לבחון את הצורך בשינוי מהותי בעניין תקופת כהונתו של מפקד פיקוד העורף.

1. ההיערכות לטיפול בעורף בעת חירום

כבר בנובמבר 1991, בהחלטה על הקמת פיקוד העורף, ציינה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, כאמור, כי היא רושמת לפנייה "את הודעת שר הביטחון בדבר ההיערכות הארגונית בצה"ל באשר למרחב העירוני הצפוף של מדינת ישראל. היערכות זו תיעשה באורח שיאפשר העברת האחריות לה לאחר שנה, אם כך יוחלט, לגורם ממלכתי אחר". אף שעברו יותר מ-16 שנה מאז התקבלה ההחלטה, האחריות לענייני העורף נותרה בידי פיקוד העורף ולא הועברה לגוף ממלכתי אחר.

בהחלטת הממשלה ממאי 1994 צוין כי "חוק הגנת העורף החדש בנושא התפיסה הארגונית החדשה של פיקוד העורף נמצא בתהליכי עיבוד וניסוח, וצפוי להיות מוגש לממשלה במהלך שנת 1994"; עוד צוין כי מפקד פיקוד העורף הודיע כי הסתיים החלק העיקרי בארגונו מחדש של פיקוד העורף, למעט מרכיבים מסוימים שמועד סיומם יהיה לאחר שנת 1994. הביקורת העלתה כי הכנת חוק העורף החדש לא הסתיימה, וכי שירות הג"א ופיקוד העורף נותרו במתכונתם.

מאז התקבלו ההחלטות האמורות קיבלה הממשלה החלטות נוספות, וועדות וצוותים אחדים הכינו עבודות מטה בנושא הארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף בעת חירום. ברם, החלטות הממשלה לא יושמו, ומסקנות העבודות והמלצותיהן נותרו כאבן שאין לה הופכין. אותן עבודות הציגו חלופות למערך הטיפול בעורף בעת חירום שיישומן דרש קבלת החלטות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון. העבודות כללו, בין היתר, ניתוח של האיומים הצפויים, ניתוח משפטי, ניתוח תקציבי וניתוח קשרי הגומלין בין הגופים המטפלים בעורף בעתות חירום. להלן פירוט של החלטות הממשלה ושל העבודות העיקריות שנעשו בתחום זה:

1. בדצמבר 1992 הגיש צוות בחינה בראשות האלוף (מיל') הרצל שפיר לאגף התכנון בצה"ל את עבודתו בנושא "ארגון ותפעול מערך העורף במדינת ישראל".

2. בנובמבר 1995 החליטה הממשלה "בהמשך להחלטה בדבר הקמת המשרד לביטחון הפנים, להטיל על שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, לטפל בכל הכרוך בהעברת הגנת העורף או שטחי פעולה בתחום הגנת העורף ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים".

3. בדצמבר 1999 בחנה ועדה שהקים מפקד פיקוד העורף את חוק הג"א והמליצה על "תיקונים רבים ונרחבים".
4. מאותו מסמך של הוועדה שהקים מפקד פיקוד העורף עולה עוד כי באפריל 2000 החליט ראש הממשלה לשעבר, שר הביטחון לשעבר והשר לביטחון הפנים לשעבר על הקמת צוות בראשות האלוף (מיל') הרצל שפיר לבחינת העברת האחריות לטיפול בעורף למשרד לביטחון הפנים. ביולי ובספטמבר 2000 הגיש הצוות את מסקנותיו והמלצותיו בנושא זה.
5. באוקטובר 2003 הציגה חברה פרטית למשרד לביטחון הפנים עבודה בנושא "גיבוש תפיסת ביטחון הפנים בישראל" (להלן - דוח גורן). עם צוות העבודה של אותה חברה נמנו, בין היתר, האלוף (מיל') רן גורן, והאלוף (מיל') שמואל ארד.
6. בשנת 2004 הקים פיקוד העורף ועדה פנימית לבחינת מיקום פיקוד העורף על פי דוח גורן ולגיבוש המלצה פיקודית. אותה ועדה הגישה במאי 2004 לסגן שר הביטחון לשעבר את התייחסותה להמלצות דוח גורן. לא נמצאו מסמכים המעידים שהתקיים דיון בלשכת סגן שר הביטחון לשעבר בעניין ההמלצות האמורות.
7. ממסמכי פיקוד העורף עולה כי ראש הממשלה לשעבר, מר אריאל שרון, הנחה בזמנו את המועצה לביטחון לאומי לגבש עבודת מטה להסדרת ביטחון הפנים בישראל. על פי אותה הנחיה, הגישה המועצה עבודה, שבה הוצגו חלופות אחדות לארגון מערך הגופים המטפלים בעורף בעת חירום והמלצות לגבי החלופה המועדפת.

כל אותן החלטות ממשלה וכל ההמלצות והמסקנות של העבודות האמורות לא הביאו לשינוי הראוי במערך הגופים המטפלים בעורף בעת חירום. משרד מבקר המדינה מעיר כי לטיפול בעורף האזרחי בעת חירום נודעת חשיבות מכרעת. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין בעניין זה, לדוגמה, בנובמבר 2006 ככנס של ראשי הרשויות המקומיות, כלהלן: "כושר העמידה של העורף הוא אמצעי מרכזי להשגת יעדי המלחמה. צורכי העורף נמצאים בסדר עדיפות גבוה מבעבר; איום רצוף וממושך מקשה משמעותית על קיום שגרת חיים סבירה בעורף, גם אם השפעתו מורגשת ברמת הזירה בלבד; למשק גלובלי במדינה מפותחת צרכים רחבים יותר בשעת חירום מאשר ייצור ואספקת שירותים חיוניים בלבד (כדוגמת ייצוא); יש צורך בהיערכות למצבים שונים בחירום: החל מלחימה מוגבלת ותסריטי ביניים צבאיים אחרים וכלה ברעידות אדמה ומגיפות".

משרד מבקר המדינה סבור כי היערכות הממשלה וצה"ל בכל הנוגע לטיפול בעורף מחייבת הן לקבל החלטות ולהיערך במהירות בטווח הקצר בתחומי ההתגוננות האזרחית לנוכח האיומים האפשריים והיערכות המצב שהתגבשו בעקבות המלחמה, והן לארגן מחדש בטווח הארוך את כל המערך העוסק בעורף במצבי חירום שונים.

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי בפברואר 2007 קיים ראש הממשלה דיון מסכם בנושא היערכות העורף לטווח ארוך ו"החליט שפיקוד העורף והטיפול בעורף בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, תוך הגדרת כתובת ברורה לטיפול בנושא. הוגדר תפקידו של פיקוד העורף, כזרוע המרכזית לסייע לרשויות המרכזיות בעתות חירום". עוד מסר משרד ראש הממשלה כי הממשלה אישרה ב-15.4.07 את הסיכום וקבעה כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון", וכי "משרד הביטחון יציג עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם ויעביר לממשלה הצעה המגדירה את תחומי והיקף האחריות של הגופים והמשרדים השונים, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים".

כמו כן פירט משרד ראש הממשלה בתשובתו "תמצית פעולות מרכזיות שנעשו בתחום העורף מאז הלחימה בצפון":

"משרד ראש הממשלה במהלך המלחמה וביתר שאת לאחריה, זיהה את הפערים העיקריים שהמסגרות הנורמטיביות והנהלים הקיימים מותירים בלא מענה והחל להתניע טיפול בכל הנושאים אשר יש בהם כדי להשפיע על מוכנותו של העורף לחירום... תהליך יישום הלקחים החל ביום 27.8.06, בדיון שהתקיים בראשות ראש הממשלה ועסק בהיערכות העורף בטווח המיידי, הקצר, הבינוני והארוך... דיון מעקב... נערך ביום 28.1.07, ובו הציגו... את התקדמות הטיפול בנושאים השונים, בהתאם להנחיות שניתנו לטווח המיידי, הקצר והבינוני. ב-28.2.07 ערך ראש הממשלה דיון מסכם... בשאלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף, כחלק מדיוני הטווח הארוך... בדיון סיכם ראש הממשלה, כי השר המתכלל אשר יהיה אחראי לטיפול בעורף האזרחי בכלל מצבי החירום יהיה שר הביטחון. סיכום ראש הממשלה אושר ע"י הממשלה".



משרד מבקר המדינה מעיר, בנוגע להיערכות הנדרשת בטווח הקצר לטיפול בעורף בעתות חירום, כי על הממשלה לעשות כל אשר לאל ידה כדי להבטיח את תיקונם הדחוף של הליקויים העולים מדוח זה תוך לימוד התחקירים השונים בעניין העורף. בין היתר ראוי לתקן את חוק הג"א משנת 1951 כך שיסדיר את העמימות ואי-הבהירות הקיימות בו כיום. כאמור, חוק הג"א אינו קובע מדרג פיקודי בין שירות הג"א (פיקוד העורף) לבין המשטרה בסוגיית הפיקוד וההפעלה של גופי ההצלה בעת חירום. כמו כן נמצא כי חוק הג"א אינו מפרט את תחומי האחריות של שירות הג"א בכל הנוגע למתן עזרה לאוכלוסייה. אשר על כן, כמענה לטווח הקצר לטיפול בעורף בעתות חירום, יש לתקן את חוק הג"א באופן שיסדיר את שתי הבעיות האמורות בהקדם האפשרי. כמו כן, יש לתת את הדעת לתיקון הליקויים הארגוניים המהותיים המפורטים בדוח זה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בעתות מלחמה, כמו במשברים חמורים, ראוי כי הגופים המובילים ינקטו גישה מרחיבה של נטילת אחריות ולא בגישה מצמצמת, בעיקר כאשר יש עמימות ואי-בהירות ו"שטחים אפורים" רבים, וזהו מבחנה העליון של מנהיגות ומצביאות.

אשר להיערכות הנדרשת בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום - משרד מבקר המדינה סבור כי בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה, שעוסק בהיעדר גוף מרכזי אחד לטיפול בעורף ועל העבודות שנעשו בעניין ארגון מערך העורף מחדש, על הממשלה לבחון בהקדם את האפשרות שגוף מרכזי לאומי, יאחד אחריות וסמכות, ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום כאחד - לרבות גיבוש התפיסה בתחום זה, בניין הכוח המיועד לכך ותרגולו - כדי להבטיח מיצוי מיטבי של יכולותיהם של כל הגופים העוסקים בתחום זה ושל כל התקציבים שהיא מייחדת לתחום זה⁸⁷. נוסף על כך, כחלק מההיערכות בטווח הארוך לטיפול בעורף בעתות חירום, על הממשלה ליזום הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם, אשר יעגן ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעתות חירום, וכן יקבע את קשרי הגומלין ביניהם. בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור, האיזמים על העורף משתנים במהירות, ולכן ראוי להכין ולהוציא לפועל תכנית רב-שנתית שתתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי מקלוט ומיגון בעורף, ומענה רב-תחומי להצלת חיים והטיפול באוכלוסייה.