

אמברגו

דו"ח זה הותר לפרסום
החל מיום רביעי 18 ליולי 2007



משרד ראש הממשלה

הערות ראש הממשלה לטיוטת דו"ח מבקר המדינה

הערכות העורך לחירום
והתנהלותו בעת המלחמה בצפון

תוכן העניינים

עמוד

1	.....	פתח דבר
4	.....	תקציר
8	.....	קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה
14	.....	העלאת נושא העורף בישיבות הממשלה במהלך המלחמה
14	.....	דיווחים והערכות המצב שהושמעו בישיבות הממשלה לאורך המלחמה ...
14	.....	המידע באשר למצבו של העורף אשר עמד לרשותו של ראש הממשלה
18	.....	והצוות הבכיר
20	.....	ההחלטה על הכרזת מצב מיוחד בעורף
22	.....	הקמת מרכז ניהול לאומי (מנ"ל)
28	.....	הפעלתו ועתידו של מערך משק לשעת חירום (מל"ח)
29	.....	הפעלת מערך מל"ח: ייעוד, טענות ומציאות
31	.....	משרד ראש הממשלה וקבלת ההחלטות בנושא מל"ח
33	.....	מעורבות המשרד בפניו ורענון אוכלוסייה
34	.....	מערך הפתרונות שעמדו לרשות המדינה בעת המלחמה בצפון
36	.....	סוגיית הפינוי במלחמת לבנון השנייה
37	.....	סוגיית הרענון במלחמת לבנון השנייה
39	.....	הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף
42	.....	תמצית פעולות מרכזיות שנעשו בתחום העורף מאז הלחימה בצפון
44	.....	תמצית הפעולות בתחום מיגון ומיקלוט
46	.....	תמצית הפעולות בתחום פינוי, רענון וקליטה
47	.....	תמצית הפעולות בתחום הערכות לאספקת מזון, תרופות וסיוע לתושבים
48	.....	תמצית הפעולות בתחום תרגול המערכות וחיזוק יחידות קישור לרשות ...
49	.....	תמצית הפעולות בתחום מרכזי שליטה לחירום
50	.....	תמצית הפעולות בתחום מערך משק לשעת חירום במשרד הביטחון
51	.....	תמצית הפעולות בתחום מערכת אציקה
52	.....	תמצית הפעולות בתחום ארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף

פתח דבר

עם חטיפתם של שני חיילי המילואים, אלדד רגב ואהוד גולדווסר, נפילתם של שמונה חיילים וירי קטיושות מאסיבי על היישובים בצפון בבוקרו של יום ה-12 ביולי 2006, נחשפה מדינת ישראל למצב אסטרטגי אחר. ממשלת ישראל נדרשה לקבל החלטות - האם פניה להתמודדות עם החיזבאללה או האם פניה להמשך מדיניות "ההכלה", להבלגה ולהשלמה עם הפגיעה הבלתי נסבלת בריבונותה.

בישיבתה המיוחדת בערב ה-12 ביולי 2006, החליטה הממשלה לצאת למערכה צבאית כתגובה לפעולות החיזבאללה. עם קבלת ההחלטה, פעלו ראש הממשלה, מנכ"ל משרדו וכל אנשי הצוות המקצועי במשרד ראש הממשלה לילות כימים על מנת לאפשר את יישום החלטת הממשלה באופן שיצמצם, ככל שניתן, את הפגיעה באזרחי ישראל המתגוררים ביישובי הצפון.

מסמך זה נועד לפרוש את התיעוד העובדתי המצוי במשרד ראש הממשלה באשר לטיפול בעורף במהלך ימי הלחימה בצפון ובשנה שחלפה מאז. בנוסף, כולל המסמך הערות לטיטת דו"ח הביקורת בנושא "היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת המלחמה בצפון", כפי שהועברו למשרד מבקר המדינה בחודש אפריל 2007.

ראוי להדגיש, שדו"ח הביקורת מהווה נדבך חשוב בהפקת הלקחים מן המלחמה ובארגונו מחדש של העורף. ניתן ללמוד ממנו על העבר ולהקיש כלפי העתיד. אלו אשר עשו את המלאכה ראויים לציון על ההעמקה והדיוק במרבית הפרטים, כמו גם על העמדת מקור ראשון בחשיבותו ללמידת ההתרחשויות בעורף במהלך מלחמת לבנון השנייה. יש לציין לכן בחיוב את פירותיה של הבחינה השיטתית, בכפוף להתייחסויות המפורטות במסמך זה.

ואולם, נראה כי קיים פער תהומי ובלתי ניתן לגישור בין הדו"ח המקצועי והמעמיק על 582 עמודיו ו-17 פרקיו אשר נכתב על ידי אנשי הביקורת, לבין פרק "עיקרי הממצאים" המגמתי והשטחי, המופיע בפתח התקציר לדו"ח. פרק זה משקף, כפי הנראה, את עמדותיו האישיות והפרטיות של מבקר המדינה עצמו כלפי מספר אישים ובראשם ראש הממשלה. הפרק, עליו חתום מבקר המדינה, מאופיין בקביעות פופוליסטיות שטחיות ומתלהמות אשר צצו רק בדו"ח הסופי ומשום מה לא בא זיכרון, בטיטא שהועברה לעיוננו. דומה כי אותן תוספות מאוחרות נועדו ליצור כותרות בתקשורת ואינן משקפות את הדו"ח עצמו.

מבקר המדינה, כדרכו, מסמן מטרות אטרקטיביות תוך שהוא "יורה" לכל עבר לשם השגת כותרות בולטות ויצירת הד ציבורי.

ראוי להזכיר, שבשעתו ניסה מבקר המדינה להדליף לאמצעי התקשורת, שלא על פי כללי המינהל התקין, את "עקרי הממצאים". בניגוד לדו"ח עצמו, "עקרי הממצאים" מעולם לא הועברו לגורמים המבוקרים לצורך קבלת הערות ותגובות, דבר המלמד על כוונות המחבר. בעוד המבקר טען אז כי הדחיפות בפרסום עמודי "עיקרי הממצאים" נבעה מן הצורך "לתקן ליקויים", השוואה בין "עיקרי הממצאים" לבין הדו"ח מלמדת שלא תיקון ליקויים מחפש המבקר, אלא ראשים.

למרבה הפליאה, הביטוי "ליקוי מאורות", החוזר על עצמו שלוש פעמים בעשרת עמודי "עיקרי הממצאים", אינו מופיע כלל בכ-600 עמודי הדו"ח. ניכר כי הדו"ח נכתב ע"י אנשי ביקורת המכבדים את מלאכתם ואת חשיבותה וזאת בניגוד ל"עיקרי הממצאים" שכל כולם אוסף של כותרות תקשורתיות חסרות אחריות, הפוגעות בראש ובראשונה במהות מוסד הביקורת ובחשיבותו.

בתגובתו המפורטת בעמודים אלה, משרד ראש הממשלה בחר שלא להיגרר אחר ניסיונו של המבקר להטות דעת תוך הצגת תקציר מגמתי, אשר יותר משמבקש הוא לתקן ליקויים, הוא נועד לפגוע. אין מקומה של מניפולציה תקשורתית שכזו במוסד הביקורת. אלו האחראים לה הופכים עצמם כמו ידם לכתם בהיסטוריה מפוארת של מבקרי מדינה ראויים. זהו האופן בו ייזכרו עשרת עמודי "עיקרי הממצאים" על ידי הקוראים הרבים, וחבל שכך. לא ידענו התנהלות שכזו בעבר, ואנו סבורים שהיא מבזה בראש ובראשונה את מוסד הביקורת.

יש לקרוא את דו"ח הביקורת לעומקו כדי להבין כי הבעיות בעורף מלוות את ישראל זה למעלה מעשור ואותם ליקויים בדיוק, שנחשפו במהלך מלחמת לבנון השנייה, צפו בדוחות בקורת החל משנת 1994. במקום לתהות כיצד במשך 12 שנים לא טופלו בעיות היסוד בעורף כולל ענייני חקיקה, וסוגיות תשתית כבדות משקל ועתירות תקציב, בחר המבקר לכוון את חיציו המורעלים לממשלה שכינה רק חודשיים בתפקידה. האם באמת היתה ציפייה שבתוך חודשיים תפתור הממשלה בעיות בעורף המלוות את ישראל שנות דור? כיצד ניתן לומר ביושר שהאחריות העיקרית נופלת על אלו שנאלצו להתמודד עם "הפירות הבאושים" של הערכות חסרה והזנחה של שנים?

משרד ראש הממשלה מחזק את כלל הגורמים שהשקיעו ממרצם ומיכולתם, בתנאים כמעט בלתי אפשריים, למען העורף בעת מלחמת לבנון השניה. היו פערים, היו מצוקות, היו קשיים אך אלו התמקדו באיכות החיים שהייתה בעורף ולא בחיים עצמם. בכל הנוגע לשמירה על החיים התגלו מערכי ההגנה בעורף כיעילים דיים.

במהלך השנה האחרונה עסק משרד ראש הממשלה באינטנסיביות רבה בתיקון הליקויים ובטיפול בבעיות שנתגלו הן לעיניה של הביקורת והן לעיניו של המשרד. מאז שוך הקרבות, וגם במהלכם, "בזמן אמת", הופקו לקחים אופרטיביים. תקציר הפעולות שנעשו מאז תמה המלחמה מופיע בסופו של מסמך זה, וראוי לעיון מעמיק.

אנו נחויים להמשיך ולהוביל את הליך תיקון הליקויים, מאחר וזהו עיקר עניינינו כמשרתי ציבור. מלאכת תיקון הליקויים לא תמה.

תקציר

בליבה של הביקורת כלפי ראש הממשלה עומדת הטענה כי בתהליך קבלת ההחלטה על היציאה למלחמה לא ננקט שיקול הדעת הדרוש ביחס לעוצמת הפגיעה הצפויה בעורף ובהתייחס למצבו ולמוכנותו, וכי הממשלה והעומד בראשה לא נקטו בצעדים הולמים לקדם את פני הרעה. עמדתנו אשר נמסרה למבקר המדינה היא 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 מתאריך 12 ביולי 2007. בכירי מערכת הביטחון השמיעו בישיבה הערכות ברורות וחד-משמעיות באשר לעוצמת הפגיעה הצפויה ובאשר למצב תשתיות המיגון, ובכלל זה מצבם של המקלטים. לראש הממשלה עצמו היו באותה ישיבה מספר התבטאויות באשר לפגיעה הצפויה בעורף. סיכום הדברים מלמד שהטענה כאילו ההחלטה התקבלה מבלי שהממשלה הבינה את השלכותיה לגבי העורף – עומדת בסתירה לעובדות.

טענה נוספת שעלתה בטיוטת דו"ח הביקורת, היא כי נושא העורף לא נדון (ואם נדון, לא באופן מסודר) בישיבות הממשלה שעסקו במלחמה בצפון, וכי החלטות מרכזיות התקבלו בחופזה וללא שיקול דעת מספיק. כפי שניתן להיווכח מן הפרוטוקולים וסיכומי הדיונים, הממשלה עסקה בישיבותיה בנושא העורף באופן נרחב. בכל אחת מחמש ישיבות הממשלה שהתקיימו במהלך המלחמה ניתנו על ידי השרים וגורמי המקצוע דיווחים על הטיפול בעורף. בשתי ישיבות ממשלה (שנערכו ב-30 ביולי 2006 וב-6 באוגוסט 2006), קיימה הממשלה דיונים מפורטים בנושא זה, שהוגדרו מראש בסדר יומה. השרים, כמו גם הגורמים המקצועיים האחרים, הציגו סקירות מפורטות על פעילותם והמענים הניתנים לבעיות. הטענה המשתמעת מטיוטת דו"ח הביקורת, כאילו שרי הממשלה וראש הממשלה לא היו מודעים למצב בשטח, עומדת בסתירה לתוכן הישיבות.

הביקורת, כנראה מתוך חוסר הבנה של מטרותיו המוגדרות בכתובים של "מרכז הניהול הלאומי" (המנ"ל), ערכה השוואה בינו לבין מערך "משק לשעת חירום" (מל"ח). במסגרת טיוטת הדו"ח, הועלתה טענה כאילו היו יחסי תחלופה ביניהם. יובהר כי המנ"ל הוקם כזרוע של משרד ראש הממשלה בצפון, במטרה לאסוף מידע ודיווחים מסוגים שונים על המצב ביישובי הצפון. עניינו היה ביצירת תמונת מצב אינטגרטיבית על הנעשה בשטח, בשל ההבנה (שאומתה על ידי ביקורת המדינה) שלא ניתן היה להסתמך על חלק מדיווחי הרשויות. כתב ההסמכה של המנ"ל, יעדיו המוגדרים, התשתיות הטכנולוגיות שלו, האדם שמונה לעמוד בראשו, היסטוריית עבודתו בעבר והמסמכים אותם הפיק, מוכיחים כי המנ"ל לא נועד ולא שאף להחליף את מערך מל"ח. המדובר בשני גופים שונים לחלוטין, אשר נועדו לענות על צרכים שונים, לפעול בצורה שונה ולהשיג תכליות שונות. כל טענה אחרת הינה חסרת ייסוד. בשני נושאים חריגים עסק המנ"ל בעניינים שמעבר לאיסוף מידע: בהקצאות לחלוקת מנות

מזון חמות וב"רענונים" (יציאת תושבי הצפון לתקופות קצרות), וזאת מאחר ולגבי נושאים אלה, אשר היו מחידושי המערכה בצפון, לא נמצא גוף ממשלתי שלקח על עצמו את האחריות לטיפולם.

טענה מרכזית המופיעה בטיוטת דו"ח הביקורת מתייחסת להחלטה שלא להפעיל את מערך המשק לשעת חירום (מל"ח). טענה זו, בעיקרה, נובעת מחוסר ידיעה באשר ליכולתו לספק מענים רלוונטיים לצרכי המלחמה בלבנון ובאשר לפער בין צרכים אלה לבין תרחישי המלחמה הכוללת אשר לשמם הוקם ותורגל. כפי שהביקורת מציינת, פעל מערך מל"ח ברמה הנדרשת לצורך ההתמודדות עם הבעיות שנוצרו. לצורך כך, הופעלו ועדות מל"ח המקומיות והרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה הרלוונטיים (כדוגמת הרשות העליונה לכוח אדם שריתקה למעלה מ-20,000 עובדים במהלך המלחמה). ואולם, לדוגמא, לא הופעלה "רשות המזון הארצית" שתפקידה להבטיח מלאי מזון בארץ, והיא אינה מיועדת ואינה מסוגלת לספק מזון חם למקלטים. משרד ראש הממשלה סבור שמערך מל"ח על חלקיו השונים פעל בהיקפים שנדרשו במלחמה, ולא הייתה כל משמעות מעשית להכרזה על הפעלה כוללת. זו היתה עמדתם של הגורמים האמונים על הפעלת מל"ח ומ"מ ראש מל"ח בעצמו. שאלת היסוד לטעמנו איננה מדוע לא הופעל מל"ח אלא, מדוע לא נעשו ההתאמות הנדרשות בהגדרת פעילות מערך מל"ח לאורך השנים, על מנת להכינו לתסריטי ביניים, שאינם תסריטי המלחמה הכוללת, שלשמם הוקם. בפועל, לא היתה יכולת למל"ח, על פי עדותו, לקחת אחריות מלאה בסוגיות כמו ניהול רשויות מקומיות, חלוקת מזון חם למקלטים ו"רענון" תושבים.

בטיוטת דו"ח הביקורת, זוכה מנכ"ל משרד ראש הממשלה באופן אישי לביקורת על כי פעל לביצוע רענון בהיקפים גדולים לתושבי הצפון, שלא בהתאם לסמכותו ובחוסר אישור. טענה זו מקוממת: לא די בכך שהגופים האחראים לטיפול בעורף לא נערכו מבעוד מועד לתרחיש אשר יחייב הוצאת תושבים לפעולות "רענון" שרמתם גבוהה מזו של אוהלים צבאיים וכיתות לימוד, אלא שאף הגורם הממשלתי אשר בחר להיכנס לואקום הקיים זוכה לביקורת על פעילות לכאורה בחוסר סמכות. ביקורת נמתחת גם על שרת החינוך ושר התיירות על ששיתפו פעולה עם המהלך ופעלו גם הם, לכאורה, "שלא בסמכות". בפועל, תפיסת הרענון והיקפיו הוצגו לממשלה פעם אחר פעם, ובלא שחברי הממשלה העירו עליה. משרד ראש הממשלה, בתגובתו לטיוטת דו"ח הביקורת, סבר כי עצם הטענה שפעולות הרענון נעשו על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחוסר סמכות – ראוי לה שתימחק מדו"ח הביקורת.

באשר ל"רענונים" ולפינויים שהפעילה הממשלה, טוענת הביקורת, בין היתר, כי רמת השירות שיכלו להציע הפתרונות שהעמידה המדינה היתה נמוכה מזו שניתן היה להעמיד, לו הופעל מערך פס"ח (פינוי סעד חללים), הפועל בשיטה סדורה שהוכנה מראש. משרד ראש הממשלה סבור כי המדיניות שנקבעה, של פינוי אוכלוסיות סלקטיבי בתחילת המערכה ורענונים בהיקף גדול בהמשכה, היתה נכונה יותר מאשר פינוי בהיקף המוני, אשר היה מותיר "ערי רפאים" בצפון. ברור כי איכות הפתרונות יורדת ביחס ישר למספרם של המפונים, ועל

כן טענת הביקורת כי נכון היה לפנות מאות אלפים מתושבי הצפון, אינה מתיישבת עם רצונם של התושבים בפתרונות מתקבלים על הדעת. ראוי להדגיש, בהקשר זה, שהחלטת "שעת פינוי" התבררה כלא רלבנטית ימים ספורים לאחר תחילת המערכה, לאחר שהתברר כי מתוך פוטנציאל של כ- 20,000 מיטות, נמצאו רק 2,200 פנויות.

ככלל, דו"ח המבקר בוחן אם הגופים השונים פעלו במסגרת הגדרות התפקיד שלהם, ובהתאם לנהלים ולתרגולות מוקדמות. הביקורת מצאה שלא כך היה, ומספר גופים לא באו בפעולתם לידי ביטוי המכסה את האחריות הרבה המוטלת עליהם. לעומת זאת, בטיטת הדוח נמתחת ביקורת על משרד ראש הממשלה שבכמה תחומים "הגדיל ראש" ופעל שלא על פי הגדרת תפקידו וסמכותו. נוכח העובדה עליה אין עוררין, כי האחריות הכוללת לעורף אינה מוטלת כלל על משרד ראש הממשלה, ניתן לטעון שכל פעילות שנעשתה על ידי משרד ראש הממשלה, לטובת העורף, היתה "שגויה" מיסודה. **טענתנו היא, שברוב הנושאים העומדים בליבה של הביקורת, נרתם משרד ראש הממשלה לעשייה, מתוך כוונה לסייע לשיפור המצב שנוצר, אף שהדבר לא היה באחריותו, הן משום שהתשתית הנורמטיבית והנהלים הקיימים לא נתנו מענה מלא למציאות והן מתוך תחושת אחריות מול מציאות שבה פעלו גופים שונים, באופן שלא תאם את הציפיות מהם והייחודיות של תנאי המלחמה הזו.**

למעשה, לאורך המלחמה בצפון, נתון היה משרד ראש הממשלה והמנהל הכללי שלו, מנקודת ראותה של ביקורת המדינה, במצב אבסורדי בבחינת "אוי לי מיצרי ואוי לי מיוצרי". רוצה לומר, בשעה שהגופים האחראים אינם פועלים ומשרד ראש הממשלה אינו מתערב – הרי שהמשרד חוטא לתפקידו, שכן בפועל אין פתרון לבעיות בשטח. לעומת זאת, אם ראש הממשלה ומנכ"ל המשרד מחליטים לפעול בחלל שנוצר, אף כי אין הדבר באחריותם, הם פועלים לכאורה מחוץ לתחומי סמכותם. **ראוי להדגיש: ראש הממשלה ומנכ"ל משרדו פעלו בהתאם לנתונים שהוצגו בפניהם ולאור הערכת המצב שקיימו עם כלל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. לכל אורך המלחמה הם פעלו כשלנגד עיניהם עומד הצורך במתן מענה הולם לכל מצוקה ובעיה שהתעוררה בעורף.** קבלת החלטות בתחום העורף במלחמת לבנון השנייה נבעה בראש ובראשונה מהצרכים שנוצרו בשטח, ממדיניות הפעולה של הגופים השונים ומהרצון לסייע ולייצר את הפתרונות הטובים ביותר שניתן לתת לתושבים.

בטיטת דו"ח הביקורת הועלו ליקויים רבים הקשורים בארגון הבסיסי של המערך הממשלתי לטיפול בעורף בחירום. הטיפול בליקויים אלו, קיבל ביטוי בשני מהלכים מקבילים שיזם ראש הממשלה: המהלך לחיזוק הערכות העורף לטווח הקצר, שהחל מייד עם תום המלחמה והמהלך להערכות העורף לטווח ארוך. הממשלה החליטה, בעקבות עבודת המטה שנעשתה, כי יש למנות שר מתכלל אחד, הוא שר הביטחון, לכלל מימדי הטיפול בעורף, הצבאיים והאזרחיים (החלטה מספר 1577 מיום 15 באפריל 2007). הוטל על שר הביטחון לקיים עבודת מטה שתגדיר במדויק את מצבי הקיצון השונים ואת הטיפול בעורף המשתמע מהם, בתיאום עם המשרדים והגופים הנוגעים לדבר,

ובהתייחס לחשיבות השמירה על "מרקם חיים סביר" בעורף במהלך לחימה. בשני מהלכים אלו, נעשה ניסיון לתת מענה אמיתי לליקויים השונים שהתגלו במהלך המלחמה, ליקויים אשר אוזכרו בטיוטת הביקורת.

דו"ח הביקורת במהותו חייב לשקף בדיקה רצינית, יסודית, עניינית ומידתית של הדרך בה העורף צריך היה להיות מאורגן בשעת מבחן. נקודת המוצא של כל בחינה שכזו, צריכה להניח כי בשעת מלחמה, בהתחשב באופי העימות הצבאי, המבוסס על ירי רקטי וטילים, אין אפשרות להבטיח מיגון מושלם לכל אזרח בכל מבנה, בכל יישוב ובכל גזרה שחשופה לירי הטילים. במאזן בין עלות ההשקעה ארוכת הטווח ביצירת מיגון שכזה והנזק הצפוי מחשיפה לירי טילים, חיוני לקחת בחשבון את הצורך במציאת איזון מידתי גם לצרכים אחרים, כגון עלות אמצעי הלחימה, הצורך בהצטיידות במלאים מספיקים ליחידות הלוחמות וכיוצא בזאת.

קבלת ההחלטה על תחילת המלחמה

הטענה המרכזית הראשונה בטיוטת הדו"ח היא כי בהחלטה על פתיחת המלחמה בצפון, הממשלה לא הייתה מודעת באופן הולם למצבו של העורף. ואולם, בישיבה המכרעת, שהתקיימה ב-12 ביולי 2007, בה התקבלה ההחלטה האמורה, הושמעו על ידי בכירי מערכת הביטחון הערכות ברורות וחד-משמעיות באשר לעוצמת הפגיעה הצפויה בעורף ובאשר למצב התשתיות, ובכלל זה מצבם של המקלטים. ראש הממשלה עצמו התייחס לפגיעה הצפויה בעורף במספר הזדמנויות באותה ישיבה.

שרי הממשלה היו מודעים לכך שהעורף יותקף ושמצב המיגון רחוק מלהיות מושלם. עם זאת החליטו כל השרים, פה אחד, וראש הממשלה בראשם, לצאת למלחמה, גם אם משמעותה פגיעה בעורף, בידיעה שלמהלך התקפי יתרונות משמעותיים ביחס להמשך מדיניות ההבלגה. ממשלת ישראל עמדה איתנה בדעתה, תוך מודעות למצב הקיים, שיש לשבור את "מעגל האימה של החיזבאללה" אשר מחמתו נמנעה ישראל מלפעול בעבר.

אל למבקר להתעלם מהעובדה, שהחלטת הממשלה על היציאה למלחמה התבססה לא רק על הערכות הפגיעה הצפויה, אלא גם על הדיווחים שניתנו על ידי מערכת הביטחון באשר להתמודדות איתה: ראש המטה הכללי דיווח לממשלה כי פיקוד העורף כבר מעורב בהכנת העורף למלחמה, וציין מפורשות שצה"ל רואה את העורף כחלק מאחריותו לטיפול במצב; ראש הממשלה בהתבסס על דיווחיו של שר הביטחון, עדכן את השרים שכבר ניתנו ההנחיות המתאימות לפיקוד העורף; ההנחיות שניתנו לפיקוד העורף על ידי שר הביטחון להיערך באופן מלא למציאות החדשה ולהשלכותיה עוגנו בהחלטת הממשלה שהתקבלה בסופה של ישיבת הממשלה.

יאמר הדבר בהדגשה: החלטת הממשלה התקבלה לאחר ששרי הממשלה שמעו הערכות של גורמי הביטחון, לאחר שהתקיים דיון כללי רחב, ולאחר שניתן דיווח על הגורם האחראי למתן המענים הנדרשים ומצב היערכותו. החלטת הממשלה התקבלה כאמור פה-אחד.

על מנת לאמוד באופן אמיתי את מצב העניינים ביום קבלת ההחלטה על פתיחת המלחמה, ראוי לשוב ולהזכיר את העובדות במלואן. חטיפת החיילים בגבול הצפון אירעה בשעה 9:05 בבוקר. ישיבת הממשלה נפתחה בשעה 20:00 בערב. במהלך היום קיים ראש הממשלה התייעצות ביטחונית עם שר הביטחון וראשי מערכת הביטחון. בהתייעצות זו עלה באופן חד האיום הנשקף לעורף אם יותקף החיזבאללה ונמסר כי ניתנו הנחיות על ידי שר הביטחון להכנתו של פיקוד העורף.

כינוס הממשלה על ידי ראש הממשלה בשעות הערב נועד לתת לחברי הממשלה את הידע והכלים הדרושים לקבלת הכרעה. הערכות המצב המקדימות שקיימו

הגופים השונים, והוצגו בישיבה, היוו את מכלול הפרמטרים הנדרש לקבלת החלטה. מידע רב הונח בפני השרים, ויעיד על כך פרוטוקול ישיבת הממשלה.

הואיל והדו"ח מותח ביקורת על ראש הממשלה, הרי שראוי להדגיש, שראש הממשלה דאג להעלות את נושא העורף בהזדמנויות רבות לאורך אותה ישיבה גורלית, תוך שהוא חוזר ומדגיש שצפויה פגיעה בעורף, מעדכן על הצעדים שכבר ננקטו ומורה לבצע את כל הצעדים הנדרשים על מנת להיערך באופן מלא לצפוי. יובאו להלן מספר התבטאויות שונות של ראש הממשלה מאותה הישיבה:

- (לראש אמ"ן) "...הייתי מבקש, שתבהיר לממשלה, כשמדובר על נשק הטק"ק או הרק"ק (טיל/רקטת קרקע-קרקע – מ.ר.ה) שיש לחיזבאללה מה יש לו ומה הערכת המודיעין לגבי האופציה של שימוש בנשק כזה מצדם".

- (לראש המוסד) "...הייתי רוצה שבין היתר תבהיר את סוגיית חיזבאללה, את האיום הטמון בחיזבאללה, ואת המשמעויות של עימות בינינו לבינם".

- (לראש המוסד) "...מאיר, תחזור על כך (שהנחת העבודה היא שתהיה פגיעה בעורף הישראלי – מ.ר.ה) כדי שהדברים יהיו ברורים לשרי הממשלה..."

- "...אני לא רוצה שיהיה שר אחד שישלה את עצמו שיש איזו שהיא החלטה סטרילית, שממשלת ישראל תקבל החלטה, צה"ל יפעל ולא יקרה כלום. יקרה - אז שיהיה ברור..."

- לאור הערכות גורמי הביטחון באשר לתרחישי הפגיעה בעורף, המצוטטים בהמשך, הדגיש ראש הממשלה בפני השרים: "שלא יהיה ספק בעניין, שממשלת ישראל תהיה מודעת לזה, שכל פעולה... כל מגוון הפעולות שאנחנו ננקוט בהם, צפויות לגרום לניסיון פגיעה בעורף הישראלי. זה צריך להיות ברור. הממשלה, כשמקבלת את החלטותיה, תהיה מודעת לזה בכל החדות של העניין".

כאמור, ההערכה באשר לפגיעה הצפויה בעורף, ועומק הפגיעה, הושמעה מפורשות בכל הסקירות של גופי המודיעין: אמ"ן, המוסד, השב"כ וצה"ל בישיבת הממשלה טרם קבלת ההחלטה:

- **מאיר דגן**, ראש המוסד: "אין ספק, שאם תתקיים תגובה ישראלית על האירועים שקרו הנחת העבודה שהממשלה צריכה לקחת בחשבון, שהחיזבאללה יגיב בכלים העומדים לרשותו... אני הייתי ממליץ לכם להניח הנחת עבודה שתהיה פגיעה בעורף הישראלי על ידי החיזבאללה..."

צריך להניח שהפגיעה לא רק תישמר לאורך קווי הגבול אלא תהיה פגיעה בעומק ישראל... צריך לצאת מנקודת הנחה שהחיזבאללה יגיב אל מול העורף הישראלי".

- האלוף **עמוס ידלון**, ראש אמ"ן: "לחיזבאללה יש סוגים שונים של רקטות... שרובן לטווחים שמגיעים לצפון הגליל וחלקן מגיעים לאזורים יותר רחוקים במדינת ישראל... כאשר החיזבאללה ירגיש שהוא באמת נפגע הוא יפעיל את הרקטות שלו בכל ההיקף שהוא יכול...".

- **יונל דיסקין**, ראש השב"כ: "הרקטות שיש לחיזבאללה זה לא קסאמים... אנחנו מדברים על רקטות עם ראשי קרב הרבה יותר גדולים, עם יכולות להסבת נזק הרבה יותר גדול לעורף הישראלי, והעורף בהחלט מאויים במצב כזה...".

פרוטוקול ישיבת הממשלה מעיד גם על קיומה של מודעות והבנה בקרב שרי הממשלה כי צפויה פגיעה בעורף, כי מצב מערכות ההגנה האזרחיות אינו מושלם, כי ננקטות כל הפעולות הנדרשות על מנת להיערך לפגיעה הצפויה וכי המהלך ההתקפי הוא חלק בלתי נפרד מההתמודדות הלאומית. **על בסיס מידע זה, כפי שיובהר בהמשך, קיבלו השרים החלטה מודעת להגיב לתוקפנות החיזבאללה, תוך מודעות למחיר הכרוך בכך. כל טענה שלפיה לא נאמרו הדברים בצורה ברורה חסרת כל עגינה במציאות.**

באשר לרמת המודעות לפגיעה הצפויה בעורף, ח"כ מאיר שטרית, שר הבינוי והשיכון, אמר לשרים בישיבת הממשלה, "קחו בחשבון, כשאנו פועלים, תהיה פגיעה חזקה מאוד בעורף". ח"כ שמעון פרס, המשנה לראש הממשלה, אמר כי "לירדו למקלטים... [ו] צריך להביא בחשבון גם את הצד הזה שהוא מאוד חשוב". ח"כ איתן כבל, שר במשרד ראש הממשלה, אמר כי הנושא כולו "יתחיל וייגמר ביכולת של העורף הישראלי לספוג", וציין מפורשות כי "זו החוליה החלשה [יש לקחת בחשבון] מה עלול לקרות אם... תהיה פגיעה קשה בעורף הישראלי".

באשר למצבן של מערכות העורף, שרי הממשלה היו מודעים לכך שמצב המקלטים רחוק מלהיות מושלם, והדברים נאמרו על ידי הגורמים המוסמכים לכך בישיבת הממשלה. הטענה כאילו נדרשה עבודת מטה מקיפה על מנת להבין עובדה זו מניחה כנראה שהשרים אינם חיים במציאות הישראלית. הערכת השרים באשר לעומק הפגיעה בעורף, כפי שבאה לידי ביטוי בהערותיהם, משקפת הבנה ברורה כי קיים פער בין המצב המיטבי לבין המצב בפועל, על כל המשתמע מכך. משמעות הביקורת כפי שנוסחה בטיוטת הדו"ח הנה שיש להשלים את כלל המיגון במדינת ישראל (פעולה הדורשת שנים ואין סוף משאבים), או לחילופין להימנע מכל פעולה התקפית כל עוד לא הושלם המיגון. הדברים, כאמור, נאמרו מפורשות בישיבה. ראש המטה הכללי אמר כי "לא כל העורף ממוגן באותה מידה. זה נתון ואין לנו מול הנתון הזה לעשות דבר".

בהקשר אחר, אמר הרמטכ"ל: "ההתגוננות הפאסיבית היא תלוית התשתיות במדינת ישראל שישנן בחלק ניכר מהמקומות בצפון, בחלק לא...". דברים ברורים מאלה לא יכולים היו להיאמר.

באשר לפעולות הננקטות על מנת להיערך לפגיעה הצפויה, גם כאן קיבלו השרים דיווח מלא. ראש המטה הכללי הודיע לשרים שמערכת הביטחון ופיקוד העורף נושאים באחריות מלאה, כחלק מהמערכה, שהרי, לפחות כפי שהבינה זאת הממשלה ערב היציאה למלחמה, לשם כך הוקם, נועד, תוקצב ותורגל פיקוד העורף במשך שנים. ראוי להדגיש שבישיבה עצמה הוצגו שתי דרכים מרכזיות ומשולבות להתמודדות עם הפגיעה הצפויה בעורף, הדרך ההגנתית והדרך ההתקפית, אשר שתיהן נלקחו במאזן השיקולים באשר ליציאה למלחמה.

בבסיס **התפיסה ההגנתית**, דווח לשרים כי ניתנו לפיקוד העורף ההנחיות המתאימות להערכות, ובמקביל עלה לדיון שוב ושוב בישיבה הצורך בהיערכות מלאה וכוללת של פיקוד העורף. ח"כ יצחק הרצוג, שר התיירות דאז, אמר "צריך להכין גם את העורף גם את הציבור... ולהפעיל את פיקוד העורף וההגנה האזרחית בכל מקום". ח"כ רוני בר-און, שר הפנים, שאל מפורשות את הרמטכ"ל: "בהינתן התרחיש שדיברת עליו, של הירי הרקטי והפגיעה בריכוזי אוכלוסין - האם אתה יודע להגיד שלצבא/פיקוד העורף יש תשובות". הרמטכ"ל, כאמור, ציין שפיקוד העורף מחובר לכל הדיונים שהצבא עורך. הוא אינו מנותק מצה"ל, ובכל פעולה אשר תוחלט "אנו בהחלט רואים את העורף כחלק מהאחריות שלנו...".

בבסיס **התפיסה ההתקפית** שנתפסה גם היא כמשמעותית לקבלת ההחלטה, ההבנה כי תקיפת החיזבאללה מהווה גורם בעל משמעות לעורף, כפי שאכן הוכח בשבועות הראשונים לחימה. ח"כ גדעון עזרא, השר להגנת הסביבה, אמר בישיבת הממשלה כי "אם מחר נצטרך להוריד אזרחים למקלטים - ויכול להיות שאזרחי ישראל יצטרכו לרדת למקלטים, הם צריכים לדעת שהסיפור הזה מקבל טיפול של 100% בנושא לבנון". לעניין זה משיב הרמטכ"ל: "... כמובן, המשלים לצד ההתגוננותי הוא עוצמת המהלך ההתקפי - אלה דברים שפועלים באותו כיוון".

לאחר שהובהר, כי השרים היו מודעים לפגיעה הצפויה בעורף, לעובדה שהוא אינו מוכן באופן מלא ולהנחיות שניתנו על מנת להיערך להתקפה, ניתן לראות בברור כיצד שיקולים אלה **באים לידי ביטוי ברגעי השיא של תהליך קבלת ההחלטות**, קרי בעריכת מאזן השיקולים בעד ונגד היציאה לפעולה צבאית.

אל מול שיקול הפגיעה הצפויה בעורף, עמדו דבריו של הרמטכ"ל דאז, רב אלוף דן חלוץ: "אני חושב שמתחולל כאן תהליך... שצריך באיזשהו אופן לעצור אותו. כי אם אנחנו ניתן לו להמשיך ולהתקיים תחת איזה רעיון מסדר, שאנחנו מורתעים מקטיושות שיופנו לעורף הישראלי, אז אנחנו צפויים לעוד חטיפה ועוד חטיפה ועוד חטיפה... אני אומר את הדברים בידיעה שפעולה שלנו תגרור ירי

של רקטות". בנוסף לרמטכ"ל, אמר גם ח"כ אלי ישי, סגן ראש הממשלה ושר התמ"ת, כי "אין ספק, שתגובה שלנו גם עלולה להביא לתגובות קשות בתוך ישראל. הן תשפענה כמובן, גם על העורף של ישראל. אבל כל הסיבות האלה, ככל שיהיו קשות, אינן מונעות מאיתנו את הצורך לקבל החלטה... מדינת ישראל ואנחנו כממשלה לא יכולים שלא להגיב..."

דברים אלה, באשר לשקילת האינטרסים תוך מודעות למחיר הכבד הצפוי, מדברים בעד עצמם, כמו גם סיכום הישיבה מפיו של ראש הממשלה:

"אני רוצה לומר, שבעיני, בסופו של דבר, אנחנו עומדים עכשיו בפני מבחן נחישות של מדינת ישראל, זה לא רק עניין של צבא, זה כל המדינה. יש פה מבחן של נחישות... האם חיינו של אזרח במדינת ישראל, באזור עפולה, לא שווים לחיינו של אזרח ישראלי באזור יותר דרומי לעפולה? ... יש להם כלי נשק בטווח כזה או אחר, שיכולים לפגוע באוכלוסייה אזרחית בכל רגע נתון.

היום, לפני חודש, או בעוד חצי שנה, מדינת ישראל הייתה עשויה להיות ניצבת בפני השאלה - מה אנחנו עושים במידה שהאיום של הנשקים הללו יופעל על אזרחי מדינת ישראל? מה, האם מרימים ידיים? ... שר הביטחון כבר נתן הנחיות לפיקוד העורף להיערך - ואני אומר לכם כאן בנימה הנכונה, צפויה תגובה. אין שום דרך למנוע תגובה, ולפי הערכתי האחראית, אני חייב לומר לכם שצפויה 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 הביטחון הנחה את אלוף פיקוד העורף והגורמים האחרים הנוגעים לעניין, להיערך באופן מלא למציאות החדשה ולהשלכותיה"

אל מול דבריו הברורים של ראש הממשלה, ההערכות באשר למצב העורף שניתנו על ידי גורמי המקצוע, הערותיהם של השרים אשר שיקפו את מודעותם המלאה וההנחיות הברורות שניתנו לגורמים האמונים על הטיפול בעורף, קשה לומר שממשלת ישראל קיבלה את ההחלטה על היציאה למלחמה מבלי להבין/לשקול את ההשלכות הכרוכות בכך. טענה כזו עומדת בסתירה לעובדות ולראיות שהוצגו לעיל. כאמור, ההנחיה לפיקוד העורף, כגורם הבכיר האחראי על העורף, והגורמים האחרים הנוגעים לעניין להיערך למציאות החדשה, עוגנה בהחלטת הממשלה שהתקבלה בסופה של ישיבת הממשלה.

לסיכום יצוין, שלאורך כל 600 עמודי טיוטת דו"ח הביקורת בנושא הערכות העורף, חזר המבקר ואזכר את דברי ראש הממשלה ערב קבלת ההחלטה בדבר היקף עצמת הפגיעה והצורך בהערכות. משרד ראש הממשלה סבור כי האסמכתא לדברים אלו תקפה על כל הנאמר בה, קרי, תקפים לא רק דבר דברי

ראש הממשלה המובאים בטיוטת הדו"ח, בדבר היקף עוצמת הפגיעה והצורך בהערכות, אלא אף דברי ראש הממשלה והשרים, באותו מסמך, המשקפים את המודעות המלאה של הממשלה למשמעויות הפגיעה וההערכות. לכן, טענה כאילו התקבלה ההחלטה מבלי ששרי הממשלה הבינו ושקלו את השלכותיה – אינה נכונה.

העלאת נושא העורף בישיבות הממשלה במהלך המלחמה

טענה מרכזית בטיוטת דו"ח הביקורת היא כי "הממשלה לא קיימה ולו פעם אחת לכל אורך תקופת המלחמה, הערכת מצב מלאה בנושא היערכות העורף האזרחי". טענה זו אינה מתיישבת עם סדרי היום והפרוטוקולים של כלל ישיבות הממשלה, ועומדת בסתירה להן: במהלך המלחמה, דהיינו עד ה-13 באוגוסט 2006, התקיימו 5 ישיבות ממשלה. מדי ישיבה קיבלה הממשלה דיווח על הערכות העורף. בישיבות הממשלה ב-30 יולי 2006 וב-6 אוגוסט 2006 ערכה הממשלה דיונים מפורטים בנושאים שהוגדרו מראש בסדר היום של ישיבת הממשלה.

פירוט הדיווחים שניתנו בישיבות הממשלה לשרים, שיובא בהמשך, אינו מותיר מקום לספק: הנושא עלה שוב ושוב לדיון, השרים הציגו את הפעולות שעשו, וניתנו הנחיות לפעולות נוספות במידת הצורך. לטענה המשתמעת כי שרי הממשלה וראש הממשלה לא היו מודעים למצב בשטח, אין סימוכין.

טיוטת דו"ח הביקורת טוענת לחוסר עיסוק ייעודי בנושא העורף בישיבות הממשלה. בהמשך לטענה זו, להלן התייחסות לישיבות הממשלה שעסקו באופן נפרד בנושא מצבו של העורף והפעולות שנעשות על מנת לסייע לו; לדיווחים ולהערכות המצב שהושמעו בישיבות הממשלה לאורך המלחמה; ולמידע באשר למצב הדברים, אשר עמד לרשותו של ראש הממשלה והצוות הבכיר במשרד. סיכום דברים אלה יגלה עיסוק נרחב בנושא במהלך שבועות הלחימה.

במהלך המלחמה קיימה הממשלה חמש ישיבות. כפי שקרה בנושאים רבים אחרים העולים לדיון על שולחנה, בכל הישיבות נסקר נושא העורף על ידי אלון פיקוד העורף או מנכ"ל משרד ראש הממשלה או על ידי שניהם, תוך מתן אפשרות להערות ולשאלות. בשתיים מישיבות אלה התקיים דיון רחב בסוגיית העורף, כמפורט בהמשך.

דיווחים והערכות המצב שהושמעו בישיבות הממשלה לאורך המלחמה

מסקירת דיוני הממשלה שנערכו במהלך המלחמה עולה כאמור כי דיווחים בנושא העורף הועלו על ידי קציני פיקוד העורף, השרים והמנהלים הכלליים של משרדי ממשלה כמעט בכל דיון, ביוזמתו של ראש הממשלה. ברור הוא כי לאחר כל סקירה כזו מתקיים דיון לכל דבר ועניין.

בהקשר זה, ראוי לציין שכמעט לעולם לא דן פורום הממשלה, המכנס אליה למעלה מעשרים שרים וגורמים רבים נוספים, בנושא יחיד. תמיד כולל סדר היום של הממשלה מספר נושאים, ועל כן לא ברור מה משמעות דרישתו של המבקר שהדיון בנושא העורף יהיה "ייעודי": האם סבורה הביקורת, בכל הכבוד, שהיה על מזכיר הממשלה לבטל את כל סדר היום אשר חלק גדול ממנו היה קשור בנושא המלחמה בצפון, וזאת על מנת שניתן היה לומר בדיעבד כי

התקיים דיון הערכת מצב "מלא" ו"ייעודי"? שהרי ברור הוא, שהנושא עלה לדיון בישיבות.

ראוי לזכור, כי תמונת המצב על הנעשה בעורף כפי שהתגבשה אצל ראש הממשלה ואצל השרים הייתה, כמובן, רחבה יותר מזו שניתן היה לקבל בישיבות הממשלה בלבד. ואולם, גם אם נתעלם מעובדה זו, הרי שמסקירת הפרוטוקולים של הדיונים, לא ניתן לטעון כי הנוכחים בישיבות הממשלה והקבינט לא ייחסו חשיבות לעורף או לא שמעו מידע על הנושאים השונים, המאפשר גיבושה של תמונת מצב. להלן, חלק קטן מדברי השרים בישיבת הממשלה שנערכה ביום **16 ביולי 2006**, הראשונה לאחר היציאה למלחמה:

- ראש הממשלה אמר כי נציגי הממשלה בכל הדרגים הונחו "לגבש תכניות לסיוע כלכלי וחברתי". עוד דווח על מינויו של צוות מנכ"לים אשר ייתן כל סיוע שיידרש לתושבים.
- האלוף **יצחק גרשון** דיווח באותה ישיבה כי כוחותיו ערוכים "על מנת לארגן את העורף, לתמוך בו ולהגיש לו כל סיוע שיידרש". עוד דיווח לממשלה כי "רמת החוסן שמגלה המנהיגות המקומית... היא מדהימה - גם המנהיגות וגם האזרחים".
- ח"כ **רוני בר-און**, שר הפנים דאז, דיווח כי ביום שישי שקדם לישיבה סייר מבוקר ועד לילה ביישובי קו העימות, וכי "החלק הארי של ראשי הערים וראשי הרשויות מתנהלים בצורה יעילה... ובמפורש שולטים במצב". השר ביקש אף להעביר מסר מראשי הערים, לפיו על הממשלה להימנע מלעשות "עבודה למחצה".
- ח"כ **זאב בויס**, שר הקליטה דאז, דיווח כי "הכל תחת שליטה, האווירה הכללית בקרב העולים היא בסדר גמור והצוותים המטפלים עושים עבודה נכונה". עוד דיווח השר כי "לגבי ילדים ונוער במרכזי קליטה, אנחנו כן מפנים... היום יש פינוי של ילדי עולים חדשים לכפרי נוער במרכז הארץ וזה כן נעשה בצורה מסודרת".
- ח"כ **יעקב בן-יזרי**, שר הבריאות, דיווח באותה ישיבה אשר לכאורה לא "יוחדה" לנושא העורף, כי ערב פתיחת המלחמה, מערכת הבריאות פעלה "לארגן את כל המערך הרפואי בצפון ובגבול העימות" על כל המשתמע מכך, כאשר "כבר ביום חמישי בבוקר ביקרו נציגיו, בכל המערכות הרפואיות והתרשמו מעמידתם ומהתייחסותם של כל הצוותים הרפואיים".

ניתן להמשיך ולמנות את הערכות המצב והדיווחים שהועברו לממשלה במהלך ישיבותיה לאורך הלחימה. להלן בקצרה כמה אזכורים, המסכמים עמודים רבים של עיסוק פרטני בנושא:

- האלוף **יצחק גרשון**, בישיבה מיום **19 ביולי 2006** סקר מפקד פיקוד העורף את פועלו והתייחס ל"מאמץ האוכלוסייה" אותו הגדיר "המאמץ החשוב ביותר". בישיבה הוצג סקר של המחלקה למדעי ההתנהגות בפיקוד העורף האומד את חוסנה של האוכלוסייה, לפיו 77% מהציבור הפגין יכולת עמידה גבוהה. האלוף גרשון אמר כי "זהו נתון מדהים" והוסיף "אדוני ראש הממשלה אם אתה תיתן זמן, אנחנו נדע לתחזק את העורף".
- רענן דינור** מנכ"ל משרד ראש הממשלה דיווח באותה ישיבה, על פעולות למתן מענים לנזקים שאינם כלולות בפקודת מס רכוש, פעולות לסיוע כספי לרשויות מקומיות, פעולות לריתוק עובדים, פעולות לפינוי קשישים סיעודיים, פעולות לטיפול באוכלוסיות מתקשות בהובלת משרד הרווחה ועל פעולות לסיוע לבתי הספר מטעם משרד החינוך.
- מפקד פיקוד העורף בישיבה מיום **23 ביולי 2006**, סקר באופן רחב ביותר את מצב התעשייה, התחבורה, חנויות המזון, קופות החולים והשירותים החיוניים בצפון. האלוף גרשון עמד על בעיית הבנקים שסוגרים שעריהם ואף ביקש מהשרים האמונים על הנושא, לוודא שהבנקים יפתחו את שעריהם. הערכת המצב הקיפה למעשה את כל אותם שירותים חיוניים אשר נועדו להבטיח "מרקם חיים סביר" בעורף, וזאת בנוסף לפעולות פיקוד העורף עליהם דווח קודם לכן בתחום ההתגוננות האזרחית.
- ראש הממשלה ביקש בהמשך הישיבה, משרי האוצר והפנים למסור "דיווח על הטיפול שהיה באוכלוסייה בצפון, בצרכים המיוחדים, בסידורים שנעשו לסיוע ועל ההיערכות לזמן הקרוב ביותר". שר האוצר דיווח על דחיית תשלומי מס ומע"מ, על בקשתו מהמפקח על הבנקים להורות לבנקים לפתוח שעריהם ועל הפעולות שנעשות לפתרון בעיות שכר. שר הפנים דיווח שב"95% מהמקרים והמקומות, עובדי הרשויות המקומיות מתנהלים בצורה שהיא פשוט מעוררת השתהות". עוד דיווח על חלוקת 50 מליון שקלים לרשויות בצפון. שר התמ"ת דיווח על גיוסם של 12,000 עובדים ב-96 מוסדות, במסגרת התקנות לשעת חירום, ואילו שרת החינוך דיווחה על "הסיוע החברתי למפונים", על "פעולות הפגה", ועל מאמצי המשרד "להוציא הרבה מאוד משפחות מהאזור", על מתן סיוע למתנסים אשר "חזרו לפעול באופן מלא".
- שר האוצר דיווח בישיבת הקבינט מיום **27 ביולי 2006**, "אנחנו סוגרים את כל בעיות העורף, כולל של החקלאים, של התיירות, של התעשייה, של המסחר, כולל אפילו נושא העסקים הקטנים... שבועיים לאחר פרוץ המלחמה כל הנושאים האלה סגורים".

הממשלה הקדישה שני דיונים ייעודיים לנושא, אשר זכו לאזכור מפורש בסדר יומה של הממשלה. בישיבתה ביום 30 ביולי 2006 קיימה הממשלה דיון שכותרתו "הפעולות המיוחדות הננקטות על ידי משרדי הממשלה בשל המצב בעורף בצפון", ובישיבתה ביום 6 באוגוסט קיימה דיון תחת הכותרת "מבצע 'שינוי כיוון': עניינים כלכליים (סיוע לרשויות המקומיות בצפון)". זאת, בניגוד לטענת הביקורת כאילו דיון בנושא העורף לא התקיים במהלך המלחמה. עוד יש לציין את עבודת המטה והשטח שקיימו עובדי המדינה במשרדים היעודיים ואת פעולות התיאום והתכלול הבין משרדיות של מנכ"ל משרד ראש הממשלה. דיווחי השרים הסתמכו גם ובעיקר על פעילות משרדיהם. להלן פרוט הדברים שעלו בדיונים ייעודיים אלה:

ישיבת הממשלה מיום 30 ביולי 2006: הדיון בנושא "הפעולות המיוחדות הננקטות על ידי משרדי הממשלה בשל המצב בעורף בצפון" תוכנן כאמור מראש, כחלק מסדר יומה של הממשלה. בישיבה זו מסרו שרי הממשלה, לבקשתו של ראש הממשלה, "סקירות מפורטות של המאמצים, הבעיות והצרכים של האוכלוסייה באזורים שנתונים להתקפות הרקטות, וכתוצאה מכך, על הבעיות שיש לאוכלוסיה, שנמצאת במקלטים או במרחבים מוגנים". עוד הדגיש ראש הממשלה באותו דיון, כי עיקר המאמץ של הממשלה בתקופה הקרובה יהיה לתת את המענים הטובים ביותר והמתחשבים ביותר לאוכלוסיה עד שתסתיים המלחמה הצבאית.

קודם לסקירת השרים, הציג אלוף פיקוד העורף, אלוף **יצחק גרשון**, את פעילות פיקוד העורף ברשויות המקומיות: "הפעילות שלנו... היא לעשות כל מאמץ לסייע לרשות, לסייע לתושביה. אנחנו נמצאים בפריסה מאד רחבה בכל הערים, עם עשרות חיילים במקומות מסוימים עם למעלה ממאה חיילים, עם מפקדים שמסייעים למפות את המקלטים... מסייעים לעיריות ולרשויות לחלק מזון, מסייעים בהפעלת המוקדים העירוניים, מתגברים את המערך הפסיכולוגיה ברשויות, מסייעים בהובלה של ציוד, מפעילים ניידות של רפואה, שעוברות במקלטים ונותנות שירות רפואי ישיר... הרעיון הוא להגיע לכל מבנה ומבנה, כל מקלט ומקלט, לתת שירות רפואי, כולל לעסוק בבעיות תברואתיות... אנחנו מרעננים את המקלטים הציבוריים כדי שלאזרחים יהיה יותר קל לשהות בהם..."

בדיון הציגו מפקד מחוז צפון במשטרת ישראל, השר לביטחון פנים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנהל המנ"ל (עוזר מזכיר הממשלה), שר הבריאות, שר האוצר, הממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד האוצר, מנהל רשות המיסים, שר הפנים, שרת החינוך, מנכ"ל משרד הרווחה, מנכ"ל הביטוח הלאומי, מנכ"ל משרד התמי"ת, השר להגנת הסביבה, שר החקלאות, שר המדע התרבות והספורט, שר התיירות, שר הקליטה, מנכ"לית משרד הקליטה, שר התקשורת, שר התשתיות ומנכ"לית משרד המשנה לרה"מ את הפעולות הנעשות התחומי אחריותם במסגרת הטיפול בעורף. בישיבה גם התקבלת החלטת הממשלה מספר 342 בנושא "תשלום שכר באזור הצפון ופיצוי בשל נזק עקיף".

ישיבת הממשלה מיום 6 באוגוסט 2006: בהמשך לדיון מיום 30 ביולי 2006, קיימה הממשלה דיון נוסף ב-6 באוגוסט 2006, שכותרתו "מבצע שינוי כיוון": עניינים כלכליים (סיוע לרשויות המקומיות בצפון). גם הדיון בנושא זה תוכנן מראש כחלק מסדר יומה של הממשלה. את ישיבה זו פתח ראש הממשלה באופן הבא: "... בסוף השבוע, קיבל הקבינט הכלכלי-חברתי החלטה לתגבר את הרשויות המקומיות בצפון הארץ בעוד מאה מיליון שקלים, בנוסף לחמישים מיליון שקלים שכבר הועברו. האישור הפורמאלי של ועדת הכספים יינתן מחר, וביום שלישי בבוקר, הכספים הללו יועברו לרשויות המקומיות בצפון הארץ, כחלק מהמאמץ שעושה הממשלה להתמודד עם המצוקות, שהן תוצאה של המציאות הנוכחית. אנחנו נשמע היום סקירות גם משרד האוצר משר הפנים ממנכ"ל משרד ראש הממשלה, בכל מה שקשור לטיפול בתושבי הצפון. הטיפול בתושבי הצפון הצרכים המיוחדים שלהם והמאמצים להקל על המצוקה הגדולה של ציבור גדול שנמצא תקופה ארוכה במקלטים, הוא נושא שלא ירד מסדר היום של הממשלה".

בדומה לישיבה הקודמת, התחיל הדיון בסקירה של אלוף פיקוד העורף ולאחריו סקירתם של שרי הפנים והאוצר ולאחריהם מנכ"ל משרד ראש הממשלה שעדכן על הפעולות לטיפול ברשויות המקומיות. כל הסקירות לוו בשאלות, הערות שרים ותגובות עליהן.

בכל ישיבה של הממשלה עלה לדיון נושא העורף, ניתנו הערכות מצב ונמסרו דיווחים מקיפים על שורה של נושאים הנוגעים לחיי היום-יום של תושבי הצפון. בהתייחס לשאלה העולה מטיוטת דו"ח הביקורת, האם קיבלה הממשלה הערכת מצב שלמה וסדורה על העורף, העובדות מדברות בעד עצמן. בהתייחס לעניינים שאינם במהות, כדוגמת מבנה סדר היום של הממשלה, הרי שהמדובר בשאלה נפרדת לחלוטין שאינה מעניין הטיפול בעורף בתקופת הלחימה.

המידע באשר למצבו של העורף אשר עמד לרשותו של ראש הממשלה הצוות הבכיר

בנוסף לסקירות, לדיווחים ולישיבות הממשלה בנושא העורף, הרי שבמהלך כל 34 ימי הלחימה בצפון היה ראש הממשלה מעודכן באופן מלא בתמונת המצב של המתרחש בצפון, הן בהיבטים הביטחוניים והן בהיבטים האזרחיים. תמונת המצב שקיבל ראש הממשלה כללה עדכונים שוטפים ממספר גורמים ברמות דיווח שונות:

- ישיבות ממשלה וקבינט.
- עדכונים שוטפים בפגישות עבודה עם שרים.
- עדכונים שוטפים מפגישות עבודה עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- סיורים שערך ראש הממשלה בעצמו בשטח.
- שיחות ופגישות עם ראשי רשויות מקומיות בצפון שנערכו החל מהיום הראשון ללחימה.

- דיווחי המנ"ל אשר הוקם במטרה לאסוף ולעקוב אחר נתונים ניהוליים באשר למצב בצפון, ההכרחיים ליצירת תמונת המצב אמינה ומלאה.

כך למשל, בערב ה-13 ביולי 2006, עם תחילת המלחמה, יצאו מנכ"ל משרד ראש הממשלה וצוותו לסיור בצפון, במטרה לעמוד על מצבן של הרשויות המקומיות. בין היתר ביקר המנכ"ל בחיפה, מעלות, שלומי, מעלה יוסף, נהרייה ואל שאגור. לאחר הסיור עדכן המנכ"ל את ראש הממשלה בדבר הנעשה בשטח. המנכ"ל, רענן דינור, ביקר באזורי הלחימה שש פעמים נוספות, כך שבממוצע, בכרבע מימי הלחימה שהה המנכ"ל באזור הצפון.

גם ראש הממשלה, כמובן, ביקר בצפון במהלך המלחמה. במסגרת זו פגש ראש הממשלה את ראשי הרשויות המקומיות בכנס שנערך בחיפה (18 יולי) את ראשי רשויות "קו עימות" בכחל ואת כוחות החירום וההצלה בצפת (26 יולי). כמו כן נפגש ראש הממשלה עם ראשי הרשויות בתל אביב (31 ביולי). יודגש כי בכל הסיורים והפגישות עם ראשי הרשויות המקומיות, הובהר לראש הממשלה ולמנכ"ל משרדו כי, העורף חזק וכי הרשויות המקומיות אינן נתקלות בקשיים מיוחדים בטיפול באוכלוסייה.

בהמשך המסמך נעמוד על צעדים נוספים שננקטו במשרד ראש הממשלה, על מנת לוודא שהערכות המצב הזורמות למשרד הן אמינות. ניתן לציין בהקשר זה את הקמת המנכ"ל, כזרוע משרד ראש הממשלה בצפון, אשר נועד להציב "חיישנים" ברשויות המקומיות ובמקומות נוספים, על מנת לקבל נתונים ומידע אובייקטיבי ככל האפשר וליצור תמונת מצב אמיתית, שהיא כידוע המפתח לכל הערכת מצב מקצועית; את מינוי תא"ל (מיל') עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה להתיישבות, כנציג משרד ראש הממשלה בצפון, כדי לעמוד בקשר ישיר וקבוע עם ראשי הרשויות וגורמים נוספים; ואת מינוי ה"נמרים", בעלי תפקידים בכירים לשעבר במשרד ראש הממשלה, אשר הוצמדו לרשויות החלשות יותר, כחוליות סיוע וכאמצעי לקשר ישיר עם המשרד בירושלים.

מעבר לסיורים ולאנשי הקשר בשטח, קיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה במהלך המלחמה שורה ארוכה של דיונים ברמות שונות ובנושאים שונים – החל מדיונים פנימיים עם הגורמים המקצועיים במשרד ראש הממשלה, דיונים בין-משרדיים עם המנכ"לים בהשתתפות נציגי משרדי הממשלה, נציגי פקע"ר ונוספים וסיורים בשטח ופגישות בלתי אמצעיות עם ראשי רשויות ותושבים. מנכ"ל משרד ראש הממשלה קיים במהלך המלחמה לא פחות מ-60 דיונים, סיורים ופגישות בראשותו, בנושא הטיפול בעורף במהלך המלחמה.

הידע שבידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה וצוותו עובד, נותח והועבר לראש הממשלה הן בכתובים והן בעל פה, במסגרת ישיבות הצוות היומיות, ישיבות העבודה והפגישות האישיות.

ההחלטה על הכרזת מצב מיוחד בעורף

נטען בטיוטת הדו"ח כי ההכרזה על מצב מיוחד בעורף נעשתה בלא שקדמה לה עבודת המטה המתאימה. יתרה מזאת, נטען כי עבודת המטה שהוטלה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא זה לא נעשתה, או לא הושלמה, ומתוך כך, החלטת הממשלה על הכרזת מצב מיוחד בעורף התקבלה בלא שנעשתה בחינה מספקת.

בניגוד לנטען בטיוטת הדו"ח, נעשתה סביב הכרזת המצב המיוחד בעורף עבודת בחינה מקיפה, ורק על בסיסה קיבלה הממשלה החלטה לאשר את הארכת המצב המיוחד בעורף, מעבר לתקופה הנתונה לסמכותו של שר הביטחון.

במוצאי שבת 15.7.06 הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף" באזור הצפון. הכרזה כאמור היא בסמכותו של שר הביטחון. הארכת תוקף ההכרזה של שר הביטחון מעבר לארבעים ושמונה שעות צריכה לקבל את אישור הממשלה ואחר-כך של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

דווקא מתוך ההבנה כי יש ללוות החלטה על הכרזת מצב מיוחד בעבודת מטה החליטה הממשלה בישיבתה ביום ראשון, 16 ביולי 2006, כי תאשר את הארכת הצו מעבר ל-48 השעות, לאחר שיועברו אליה המלצות צוות בין משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדים.

נטען בטיוטת דו"ח הביקורת כי לא נמצאו סימוכין לכך שצוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דן וגיבש המלצות בנושא "מצב מיוחד בעורף". עוד נטען כי המלצות אלו לא הוצגו בפני הממשלה אשר הייתה צריכה לדון בהן ולאשר על בסיסן את הארכת תוקף ההכרזה על מצב מיוחד בעורף.

בניגוד מוחלט לטענות אלו, לפיהן הצוות הבין משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא דן וגיבש המלצות בנושא, הרי שצוות הכולל נושאי תפקידים בכירים בשירות הציבורי התכנס ביום ראשון 16 ביולי 2006 וקיים דיון בדבר משמעויות ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף", נדונו בין השאר המשמעויות הכלכליות והמשפטיות של הכרזה שכזו והכלים השונים שיופעלו במשרדי הממשלה כפועל יוצא מההכרזה, דוגמת ריתוק עובדים. הצוות המקצועי המליץ על הרחבת מפת "מצב מיוחד בעורף" מעבר להכרזת שר הביטחון. סיכום הדיון הועבר למשרד המבקר.

המלצות הצוות הבין משרדי גובשו לכדי הצעת החלטה לממשלה אשר הוגשה למזכיר הממשלה ביום שני 17 ביולי 2006. יודגש כי בסעיף א' להצעת ההחלטה נאמר: "בהתאם לסמכות... ועל פי המלצת הצוות הבין משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, להאריך את הכרזתו של שר הביטחון מיום 15.7.06, בשטח התחום המתואר במפה". הצעת ההחלטה והפנייה למזכיר הממשלה הועברו לביקורת המדינה.

הקמת מרכז ניהול לאומי (מנ"ל)

כנראה מתוך חוסר הבנה של מטרותיו המוגדרות בכתובים של "מרכז הניהול הלאומי" (המנ"ל), השוותה הביקורת בינו ובין מערך "משק לשעת חירום" (מל"ח), וטענה כאילו היו יחסי תחלופה ביניהם. כתב ההסמכה של המנ"ל, יעדיו המוגדרים הקמת מרכז ניהול לאומי, התשתיות הטכנולוגיות שעליהן הוקם, האדם שמונה לעמוד בראשו, היסטוריית עבודתו בעבר והמסמכים אותם הפיק, מוכיחים שהמנ"ל לא נועד ולא שאף להחליף את מערך מל"ח. אלו שני גופים שונים לחלוטין, אשר נועדו לענות על צרכים שונים, לפעול בצורה שונה ולהשיג תכליות שונות.

על פי תפקידו, כזרוע של משרד ראש הממשלה בצפון, נערך המנ"ל לאיסוף מידע ודיווחים בצמתים שונים במהלך הלחימה, כדוגמת כמות האשפה המפונה כאינדיקאטור למספר התושבים, וייצר תמונת מצב אינטגרטיבית, על מצב השירותים ברשויות, על מספר האנשים שנשארו בהן, ועל מצב הנהגתן. זאת, בין היתר כדי שלא להסתמך אך ורק על דיווחי הרשויות בקבלת החלטות מדיניות.

יצוין, שבעוד תכלית המנ"ל הייתה איסוף מידע ניהולי והצגת תמונת המצב האינטגרטיבית למקבלי החלטות, הרי שהיו שני "יוצאים מן הכלל", מכורח הנסיבות שנוצרו: קביעת ההקצאות לחלוקת מנות מזון חמות וטיפול זמני, עד להתארגנותו של משרד התיירות, בנושא ה"רענונים". יודגש שאלו שני תחומים שלא היו מלכתחילה בהגדרת ייעודו של המנ"ל, ועל כן ההידרשות להם היא תולדת הצרכים האופייניים למלחמה בצפון ומשום העדרו של גוף מוסמך אחר.

מן היום הראשון למלחמה היה ברור לראש הממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי הרשויות המקומיות הן אבן יסוד להתמודדות בחירום, ויש לעזור ולסייע להן באופן יום-יומי בשורה של נושאים, ולהבטיח זרימת מידע אמין ושוטף מהרשויות למערכות הטיפול בעורף ולמשרד רה"מ בירושלים. קריאת דברי הביקורת באשר לתפקוד הרשויות המקומיות מוכיחה את נכונותה של הבנה זו.

באשר לסיוע לרשויות, ביום ה-13 ביולי 2006, לאחר סיורו בצפון, קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה שיש צורך באיש קשר מטעם המשרד, אשר יקדיש את זמנו לחיזוק הקשר בין הרשויות למשרדי הממשלה. בישיבת הקבינט ב-19 ביולי 2007, ציין המנכ"ל את הנחייתו של ראש הממשלה "לפעול להקלה על העומס המיידים של הרשויות ולפתוח קו פתוח לראשי הרשויות במשרד ראש הממשלה", והוסיף כי מאחורי הקו שנפתח באותו הבוקר "עומד מר עוזי קרן, שהוא יועץ ראש הממשלה להתיישבות, ונותן מענים".

לאחר מספר ימים כאשר התגבשה ההבנה שיש צורך דחוף לסייע בניהול כמה רשויות חלשות במיוחד על מנת למנוע קריסה, יזם מנכ"ל משרד ראש הממשלה פניה אל בכירים לשעבר במשרד ראש הממשלה, אשר רובם כיהנו כמנהלים כלליים, לסייע לרשויות אלה (ה"נמרים"). בחלק משמעותי מהמקרים מילאו ה"נמרים" תפקיד משמעותי ברשויות, והצליחו להגיש להן סיוע בהתאם לתוכניות ולציפיות.

באשר לזרימת המידע, כבר ב 13 ביולי 2006 קיים ראש הממשלה שיחות עם ראשי רשויות הצפון, בעוד מנכ"ל המשרד יצא באותו יום, לביקור במספר רשויות. הערכת המצב והמידע שהצטבר מתוך השיחות הרבות שנוהלו באותם ימים, עם תא"ל (מיל') עוזי קרן, אשר העביר חלק משמעותי מזמנו באזור הצפון עם בכירי המשרד אשר ראו את שמתרחש, הבהירו כי תמונת המצב המצטיירת מדיווחי חלק מהרשויות באשר לאיתנותן אינה משקפת נאמנה את המורכבות של המציאות בשטח.

לאור המסקנה כי אין די בנעשה על מנת להכין תמונת מצב ראויה, הוחלט על הקמת המנ"ל כזרוע של משרד ראש הממשלה שתפקידה בתחום איסוף והעברת מידע ניהולי. חשוב להדגיש, כי מידע נקודתי ברמת הרשות המקומית אינו מצוי במטה מל"ח או בפיקוד העורף. במדינת ישראל אין גוף המסוגל לספק "תמונת מצב" לאומית המתבססת על מצבה של כל רשות ורשות, ונעזרת בנתונים תומכי החלטה (כדוגמת צריכת החשמל והיקף אספקת השירותים ברשות). זהו בדיוק החלל אותו ביקש המנ"ל למלא ואליו נכנס עם הקמתו ביום שלישי, 25 ביולי, תוך "הצפת" בעיות לא פתורות למקבלי ההחלטות כך שתהווה חלק מתהליכי קבלת ההחלטות.

ניתן לבחון את ייעודו של המנ"ל במספר דרכים, כולן חוזרות ומוכיחות כי חל שיבוש גדול בין תפקידיו ופועלו בשטח לבין דימויו בטיט דו"ח הביקורת. להלן בחינת כתב ההסמכה והוראות ההקמה של המנ"ל, התשתיות שהוקמו לצורך פעילותו, בעלי התפקידים שאיישו את המנ"ל, תיאור פעילותו בעבר והתוצרים אותם הפיק, המראים כולם כי תפקידו שונה באופן מהותי מזה אשר יוחס לו על ידי הביקורת:

כתב ההסמכה והוראות ההקמה: ההנחיה על הקמת המנ"ל ניתנה ב-23 ביולי 2006 על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. תפקידיו: "הצגת תמונת מצב מלאה של פעילות העורף, דיווח יומי בחתך בעיות לא פתורות ברמת הרשויות, פעילות משרדי הממשלה ופעילות פיקוד העורף. על הדו"ח לספק נתונים תומכי החלטה למקבלי ההחלטות". האחריות להפעלת המנ"ל הוטלה על מר צחי גבריאל, עוזר מזכיר הממשלה. יומיים לאחר מכן, ב-25 ביולי 2006, נכתב בסיכום דיון נוסף שתפקיד המנ"ל "להוות מרכז שבו מנוהל בסיס נתונים על כלל הרשויות המקומיות בצפון, לקבל נתונים ולתת מענים או להציף כלפי מעלה בעיות מערכתיות".

התשתיות שעליהן פעל המנ"ל: המנ"ל הוקם במשרד צדדי באתר של התעשייה האווירית, ונשען בעיקר על תשתיות מחשוביות של משרד ראש הממשלה. למנ"ל הוקצו מחשבים, מדפסות וטלפונים, כאשר עיקר העבודה נעשתה על גיליונות נתונים (אקסל), אליהם הוזנו נתונים שהתקבלו מהרשויות ומגורמים נוספים אליהם פנה המנ"ל באופן יומי. כוח האדם של המנ"ל עסק ברוב זמנו בהשגת נתונים אלה. מספרי הטלפון של המנ"ל לא פורסמו בציבור, אם כי במקרים חריגים התקבלו שיחות מאזרחים, ואלה נענו על ידי המפעילים הצעירים, עובדי המשרד, אשר היו חדורים ברוח התנדבותית ובנכונות לסייע ולעזור.

בעלי התפקידים אשר איישו את המנ"ל: את המנ"ל ניהל עוזרו של מזכיר הממשלה, מר צחי גבריאל. זאת לאור נסיונו בהפעלת מנ"ל בהתנתקות. כישרונו של מר גבריאל, נכונותו וניסיונו בתחום הפעלת המנ"ל הם שהביאו למינויו. יחד עם זאת, אין זה סביר לחשוב כי המשרד ישלח לרשויות המקומיות בצפון שליחים בדרג מנכ"ל, אשר כיהנו בעבר כמנהלי המשרד, ואילו את ניהול כלל העורף בצפון, כפי שנטען, יפקיד בידי העוזר למזכיר הממשלה הנמצא בשנות השלושים לחייו, כישרוני ככל שיהיה. באשר ליתר העובדים, הרי שאלו גויסו מתוך אגף הביטחון של משרד ראש הממשלה. צעירות אלו, סלקטוריות בתפקידן בשגרה, ובדרך כלל סטודנטיות לתואר ראשון, שימשו כמוקדניות אשר תפקידן ללקט נתונים ולהזינם לטבלאות שליטה. כפי שניתן להבין ממבנה המנ"ל ובעלי התפקידים שאיישו אותו, ברור כי המנ"ל מעולם לא יועד להיות גוף המנהל את פעולות הממשלה בעורף.

פעילותו של המנ"ל בעבר: השם מנ"ל (מרכז ניהול לאומי) עשוי להטעות. במלחמת המפרץ הראשונה הוקם המנ"ל לראשונה, ביוזמת משרד ראש הממשלה ליצירת תמונת מצב עבור ראש הממשלה. מסיבות שונות לא הותאם השם מרכז ניהול לתכליתו האמיתית: מרכז מידע, אם כי ההבחנה בין שניהם הייתה ברורה לכל מקבלי ההחלטות הבכירים במשרד. מתוך מסורת זו (ומסורת נוספת של גוף דומה שפעל בהתנתקות) פעל המנ"ל גם הפעם, ושוב מבלי מתן תשומת לב מספיקה למשמעות המטעה, אולי, שנשא עמו השם. כהסקת מסקנות, לאור ההבנה שהשם "מנ"ל" מטעה, קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי המנ"ל ישמש קודם כל כמרכז מידע לאומי (ממ"ל) אך תהיה אפשרות, הגם שהדבר אינו רצוי, לשדרגו למרכז ניהול לתחומים מסוימים על פי התפתחות.

התוצרים שהפיק המנ"ל בצפון: בחינת דו"חות המנ"ל והמידע המופיע בהם מבהירים מעל לכל את ייעודו, וממחישים את עבודתו ביצירת תמונה אינטגרטיבית כוללת, המתבססת על המידע שאסף משורת גורמים. ברור הוא שאילו המנ"ל היה מופקד על ניהול העורף בצפון, עבודתו הייתה שונה לחלוטין. הדו"חות שהעביר מדי יום לעיון ראש הממשלה, מנכ"ל המשרד וגורמים נוספים, כללו בין היתר:

- **מידע על כלל השירותים החיוניים-אזרחיים:** המנ"ל ייצר תמונת מצב אזרחית הכוללת, בין היתר, מידע על היקף הפעילות ורמת התפקוד של

קופות החולים, המערכת הבנקאית ושירותי הדואר, עבור ראש הממשלה. במידה ואותרו כשלים או בעיות, הן הועברו לידיעת המנכ"ל והגורמים השונים, למציאת פיתרון.

- **מידע על מצבן של הרשויות המקומיות:** המנ"ל העביר טופס לראשי הרשויות על פיו התבקש כל ראש רשות להעריך את מספר התושבים שיש ברשות, לספק נתונים אודות מצב המיקלוט ומצב חלוקת המזון, הפעולות הנעשות ברשות לרענון תושבים ופעולות ההפגה

- **מידע על היקף האוכלוסייה ביישובים:** בבדיקה שערך המנ"ל נמצא כי אף לא אחד מהגורמים העוסקים בעורף ריכוז תמונה מספרית ברורה בנושא זה, שהוא כה קריטי למקבלי ההחלטות להערכת החוסן היישובי והחוסן האזרחי בכלל בעת מלחמה. חשיבותו של נתון זה מתחדדת לאור העיסוק בשאלות הלוגיסטיות הנוגעות להקצאת משאבים (ממזון ועד טיטולים). בהקשר זה, מעבר לדיווחי הרשויות המקומיות עצמן, בדק המנ"ל שורת אינדיקטורים עקיפים, כדוגמת צריכת החשמל והמים והיקף האשפה שייצרו הנשאים.

- **מידע על תפקוד משרדי הממשלה:** מדי יום בחן המנ"ל את שיעור התייצבותם של עובדי המדינה במשרדים שבמחוזות חיפה והצפון, על ידי דיווח של מנהלי המשרדים ישירות למנ"ל. המידע אפשר למנ"ל לזהות את הקשיים העיקריים בהם נתקלת האוכלוסייה במחוזות.

- **מידע על היקף הרענונים וההפגות לילדים ולנוער:** המנ"ל בחן עם הגורמים האחראים את היקף הפעילות אשר נערכה לילדים ולנוער ביישובי הצפון, וזאת, לצורך גיבוש תמונה על הנעשה באזור.

- **ניתוח מגמות עתידיות:** על בסיס המידע הרב שהצטבר במנ"ל, יכול היה משרד ראש הממשלה לזהות את הכיוון אליו מתפתח העורף בטווח של שבוע עד שבועיים. הניתוחים והתחזיות שנעשו במשרד ראש הממשלה במהלך המלחמה על סמך הנתונים שהתקבלו מהמנ"ל הצליחו לחזות כמעט תמיד מראש את הנושאים המרכזיים שיתרחשו בעורף האזרחי מספר ימים מאוחר יותר, כגון בעיות ברשויות המקומיות, צורך בריענונים ועוד.

לאחר שהובהר תפקידו של המנ"ל ביצירת תמונת מצב אינטגרטיבית ובהבאת נתונים תומכי ההחלטה, הופכת הערת הביקורת באשר ל"הסדרת קשרי גומלין בינו לבין גופים נוספים העוסקים בטיפול בעורף" למיותרת, שהרי מעולם לא היה המנ"ל לגוף המטפל בעורף באופן ישיר. באותו עניין, לא מובן כלל מהו הקשר שיוצרת הביקורת בין מערך מל"ח שתכליתו לנהל ככל שיש הצדקה להפעלתו, לבין המנ"ל. אין האחד מוציא את השני ואין הפעלתו של אחד מבטלת את הצורך בהפעלתו של השני. האחד אמור לנהל את המשק בשעת חירום, ואילו

האחר פועל לשקף את הנעשה ולהציג תמונת מצב הנשענת על דיווחי משרדים מחד גיסא ואינפורמציה ראשונית מאידך גיסא, וזאת כחלק מעבודת מטה.

כאמור, המנ"ל הוקם לצורך יצירת תמונת מצב עבור מקבלי ההחלטות. עם זאת, עם התמשכות המלחמה, זרימת הנתונים מן הרשויות המקומיות והבנת הפערים הגדולים בעורף, "נשאב" המנ"ל לעיסוק גם בשני נושאים נקודתיים ומוגבלים בהיקפם, אשר אינם יצירת תמונת מצב גרידא, אם כי הם מתבססים על מאגר הנתונים שהיה במנ"ל. המדובר הוא בקביעת ההקצאות לחלוקת המזון המבושל (על בסיס המידע שהצטבר במנ"ל באשר למספר התושבים שנתרו ברשות), ובהכנת הקריטריונים להוצאת תושבים לרענונים (על בסיס המידע הקיים במנ"ל באשר לרשויות ומאפייניהן), תוך ניהול הנושא למשך כשלושה ימים עד להקמת המטה הייעודי במשרד התיירות, כפי שסוכם בין משרד התיירות לבין משרד ראש הממשלה.

באשר לקביעת ההקצאות לחלוקת המנות החמות: הרי שבשבוע הראשון למלחמה, עת החלו העמותות השונות לחלק מזון בשטח, נוצר מצב של אי סדר וחוסר שוויוניות בחלוקה. אזורים מסוימים טופלו על ידי מספר עמותות ואזורים אחרים לא טופלו כלל. כתוצאה מכך קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה שהרשויות המקומיות יזרימו נתונים על מספר התושבים הזקוקים למזון מבושל דרך המנ"ל, כגורם מתאם אשר ירכז את המידע, ויעביר אותו לידי משרד הרווחה. בשום פנים לא היה בצעד זה כדי להחליף את מערך מל"ח או את פיקוד העורף, אשר כלל לא ראו בנושא חלוקת המזון המבושל כנושא הנמצא בתחום אחריותם.

תמונה דומה הצטיירה גם בתחום הוצאת התושבים לרענונים, נושא אשר יידון בהרחבה בהמשך. על משרד התיירות הוטל לארגן ולבצע את פעולות הרענון לתושבי הצפון. אופי ההפעלה היה כדלקמן: אגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה פעל למציאת הפתרונות (כדוגמת תכנית "תגלית" אשר תוכננה לארח 10,000 מתושבי הצפון) ומשרד התיירות יועד להפעיל את המערכת כולה. עד להתארגנותו של משרד התיירות הטיל המנכ"ל על המנ"ל לרכז את פעולת הרענון לתקופה של מספר ימים, ולהציע קריטריונים להקצאה בהישען על הנתונים שהיו בידו.

בכל הנוגע לתרומת החברה האזרחית, ראוי להוסיף שאכן, החברה האזרחית בישראל והיהודים בתפוצות תרמו רבות במהלך ימי הלחימה בהיקפים של מאות מיליוני שקלים. הממשלה והעומד בראשה מעודדים תרומה שכזו לאוכלוסייה, תרומה שעולה בקנה אחד עם מסורת ישראל והערכים עליהם גדלנו כולנו. עמדה זו (חיזוק החברה האזרחית) אינה תולדה של המערכה האחרונה בצפון אלא חלק מתפיסת עולם כוללת של ראש הממשלה אשר הנחה את מנכ"ל המשרד להוביל עוד טרם המלחמה, ואשר גיבושה ממשיך בימים אלה. העובדות בשטח הן שבכל מקום בו חולק מזון או התבצע רענון תושבים על ידי עמותה מוכרת המדינה הייתה שותפה מלאה בתאום ובביצוע ושותפה

בלפחות 50% מהעלות. כאמור איננו רואים פסול בכך שעמותות נרתמות לסייע לרשויות השלטון בתנאים מסוימים ובאופן נכון.

לסיכום חלק זה, אנו סבורים שלא ניתן לראות בפעילות המנ"ל מהלך שיש בו להפוך אותו לגוף המנהל את פעילות הממשלה בעורף בכל צורה שהיא. לא כך עשה ולא לכך יועד. יתר על כן, למנ"ל ככלל לא הוקנו בשום מקום שהוא, סמכויות כלשהן, ולא ניתנו לו תפקידים ביצועיים כלשהם. פירוט הדברים, כפי שמופיע בתגובה זו, ובכלל זה כתב הסמכתו, הגדרת ייעודו והתוצרים שהפיק המנ"ל, מצביעים על ייעודו ופעילותו של המנ"ל, המתמצים ביצירת תמונת מצב אינטגרטיבית בהצגתה, ובהעברת נתונים תומכי החלטה למקבלי ההחלטות.

המשימות החשובות שמולאו על ידי המנ"ל במהלך המלחמה ממחישות את נחיצותו של גוף מעין זה. טענת המבקר לפיה לא ברורים הנימוקים להקמת המנ"ל בשעה שקיים מנגנון מל"ח שמיומן בפעולות התיאום וההנחיה מול הרשויות המקומיות, איננה מקובלת וכאמור מתעלמת מייעודו של המנ"ל. מערך מל"ח אינו מיומן לביצוע משימות שיקוף המידע שהמנ"ל נטל על עצמו, והוא איננו רואה בהן חלק מתפקידיו.

משרד ראש הממשלה מקבל את הביקורת על כך שעצם הקמתו, מטרותו ודרכי פעולתו של המנ"ל לא עוגנו מעולם בנהלים. משרד ראש הממשלה פועל למתן מענה לנושא זה, ולשילובו של הגוף במסגרת התרגולות בשגרה. יחד עם זאת, החלל שהותירו הנהלים שהיו קיימים בעת המלחמה, אין בו כדי לשלול את הנחיצות בהקמתו ובהפעלתו של המנ"ל נוכח הצרכים ותמונת המצב שהתגבשה במשרד.

הפעלתו ועתידו של מערך משק לשעת חירום (מל"ח)

מערך מל"ח הוקם לצורך מתן מענה לתרחישים מסוימים, בעיקרם תרחישי קיצון המאיימים על קיומו של המשק, כאשר הסמכות להפעלת מערך מל"ח נתונה בידי שר הביטחון. מדובר בתרחישים השונים באופן מהותי ממתאר המלחמה בלבנון בקיץ 2006, שבהם, עקב מלחמה או אירוע אחר, נוצרים כשלים בתפקוד ה"משק החיוני", עד לרמת איום על קיומו. ברור לכל הוא שלא כך היה במלחמה הנוכחית. על כן, להכרזה על מצב מל"ח הייתה משמעות סמלית בעיקרה, שהרי המדינה לא עמדה בפני מחסור במלאים או בפני איום אשר עשוי היה להביא להשבתת הפעילות המשקית. יחד עם זאת, אותם חלקים ממערך מל"ח שהיו נדרשים לצורך ההתמודדות עם המצב שנוצר הופעלו ברמה שנדרשה. כך למשל, ועדות המל"ח המקומיות, הנמצאות בסמכות השלטון המקומי הופעלו, כמו גם רשויות מל"ח הארציות הרלוונטיות, כדוגמת הרשות העליונה לכוח אדם, אשר ריתקה למעלה מ- 20,000 עובדים במהלך המלחמה.

כל טענה בדבר העלאת רמת ההפעלה של מל"ח חייבת לכן להתייחס ליכולותיו: מה הייתה מועילה קבלת החלטה על הפעלת רשות המזון, שייעודה להבטיח קיום מלאי של מצרכי מזון בסיסיים ברמה הלאומית, לסוגיית אספקת המזון החם למקלטים? טענתנו היא שלא היתה בכך כל תועלת. משרד ראש הממשלה סבור עד עצם היום הזה כי שינוי ברמת הפעלתו של מל"ח לא היה תורם למצבו של העורך במהלך מלחמת לבנון השנייה. המערך על חלקיו השונים פעל בהיקפים שנדרשו במלחמה, ובכלל זה ברשויות המקומיות ובחלק ממשרדי הממשלה. לא הייתה כל משמעות מעשית להכרזה על הפעלה כוללת.

ההחלטה שלא לעלות את רמת ההפעלה של מל"ח התקבלה במשרד הביטחון לפי המלצתו של מ"מ ראש מל"ח. בהקשר זה, נטען בדו"ח הביקורת כאילו הסמכות להפעלת מערך מל"ח הועברה למשרד ראש הממשלה, לטענה זו אין כל בסיס. יש להבין, שברשויות מקומיות אשר תפקדו כהלכה במהלך הלחימה פעל גם מטה החירום היישובי, אשר היה דומה בהרכבו לוועדת מל"ח המקומית. ברשויות אשר קרסו לחלוטין מבחינת מספר העובדים שנותרו בהן, ממילא לא היו מי שיפעילו את מטה החירום היישובי, ולכן גם הפעלת מל"ח ברמה הארצית לא הייתה משנה דבר ברמת השירותים המסופקים לאזרח באותן הרשויות.

שאלת היסוד איננה מדוע לא הופעל מל"ח אלא, מדוע לא נעשו ההתאמות הנדרשות בהגדרת פעילות מערך מל"ח לאורך השנים, על מנת להכינו לתסריטי ביניים, שאינם תסריטי "יום הדין" שלשמים הוקם. בפועל, לא יכול היה מל"ח, על פי דעתו שלו, לקחת אחריות מלאה בסוגיות שעמדו על הפרק כמו ניהול רשויות, מזון ו"רענון". העומדים בראש המערך אף הודיעו שאין להם כל כוונה לפעול על מנת לספק מענים בתחומים אלו.

בהינתן כי הסמכות להפעלת מערך מל"ח נתונה בידיו של שר הביטחון הרי שממילא מתייתרת תגובת משרד ראש הממשלה לפרק זה. עם זאת היות והמבקר קושר לא פעם את אי הפעלת מערך מל"ח עם משרד ראש הממשלה מצאנו לנכון להרחיב בנושא זה, במקביל לדיון בצורך בשינויים בהגדרת פעילותו של המערך.

משרד ראש הממשלה סבור כי במשך השנים נבנה במדינת ישראל מערך חסר לטיפול בעורף האזרחי. הגדרת תפקידו של מערך משק לשעת חירום (מל"ח) לא עודכנה מאז 1986, ולמעשה החמיצה את ההתפתחות בהערכת זירת העורף, תוך שהיא ממשיכה לפסוח על מקומו של מרקם החיים היישובי (נושא זה מופיע רק בשולי הגדרת תפקידי מל"ח), אשר בעיקרו עוסק בסוגיות האזרחיות השונות הקשורות להמשך החיים ביישוב הנמצא בטווח פגיעה. במקום זאת, ההגדרה נותנת משקל רב לסוגיות המשק הכלליות, אשר ספק אם הן באות לידי ביטוי במתארי מלחמה חלקיים, אך וודאי שיש בהן צורך במצבים אחרים. לכן, על בסיס ידיעת יכולותיו של מערך מל"ח, שאלת היסוד בעיני משרד ראש הממשלה איננה מדוע לא הופעל מערך מל"ח במתכונת הקיימת, אלא מדוע נבנה כפי שנבנה ומדוע לא עודכן תפקידו באופן משמעותי מאז הקמתו.

במסגרת העבודה לארגון מחדש של מערך העורף, המתנהלת על פי החלטת הממשלה 1577 במשרד הביטחון, נבחנים מקומו ויעדיו של מל"ח בתרחישי ביניים, דוגמת מלחמת לבנון השנייה, שאינם מעמידים בסימן שאלה את תפקודו של "המשק החיוני", אבל מצריכים מענים בעניינים אחרים. ביוני 2007, הוצגה עבודת המטה של משרד הביטחון בפני הממשלה. עבודת משרד הביטחון הועברה לידי משרדי הממשלה להתייעצות, להערות ולסנכרון סופי.

הפעלת מערך מל"ח: ייעוד, טענות ומציאות

לאורכה של טיוטת הדו"ח, משתמעת טענה כי שיקול הדעת המקצועי של מקבלי ההחלטות באשר לאי הפעלה מלאה של מערך משק לשעת חירום היה שגוי. מכאן, תוהה הביקורת מדוע הנושא לא עלה לשיבת ממשלה, ומעלה טענות נוספות הקשורות לעניין זה. ככלל, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1716 מיום 6 ביולי 1986, מל"ח הינו מגופי משרד הביטחון, והמלצה על הפעלתו המלאה מובאת לממשלה על ידי שר הביטחון. עם זאת, משרד ראש הממשלה לא סבר שעליו לדחוף את משרד הביטחון להפעלת מל"ח, מתוך קריאתו את תפקידי מל"ח ואת ההתפתחויות בעורף והן נוכח עמדתו של מערך מל"ח עצמו בעניין זה.

תפקידו המוגדרים של מל"ח בהחלטת הממשלה עוסקים ב"הפעלת המשק החיוני של המדינה בשעת חירום" במגמה להבטיח אספקת מוצרים ושירותים חיוניים, בהפעלת "גורמי הייצור, האספקה והשירותים החיוניים ביותר במשק האזרחי בשעת חירום", בקביעת דרכים, היקף וקדימויות "להקצאת אמצעי ייצור, משאבים ואמצעים אחרים" ומתן הנחיות בנושאי "שמירת מלאי

ואספקת מוצרים ושירותים וכן בנושאים אחרים ככל הדרוש לקיום המשק החיוני". מהגדרתו, מערך מל"ח מיועד לטפל בסוגיות של משק לאומי לשעת חירום. כנובע מתפקידו, הוגדר מל"ח כאחראי מקצועית לוועדות מל"ח היישוביות. ואכן, במהלך השנים, התפתחה פרקטיקה ברוכה לפיה מאמן המערך את הרשויות להפעלת ועדות מל"ח המקומיות. עם זאת נקודת המוצא של מל"ח הנה המשק הלאומי ולא הרשות המקומית.

ככלל, מתחלק מערך מל"ח לשני חלקים מרכזיים: **מל"ח יישובי**, המתבסס ברובו על ועדות חירום המורכבות ברובן מאנשי הרשות המקומית, ו**מל"ח הארצי**, הכולל רשויות ייעודיות במשרדי הממשלה השונים כל אחד בתחומו, פיקודים ומחוזות.

בבחינת פועלו של מל"ח יישובי במלחמה האחרונה יש להדגיש כי בשל התבססות המערך על הרשות המקומית, הרי שבמקומות שבהם קרסה הרשות, לא תפקדה באופן ראוי גם ועדת החירום היישובית של מל"ח, כך שלא ממל"ח הייתה באה הישועה ליישוב כזה. מעבר לכך, אין הפעלת הפעלת ועדת מל"ח היישובית, הפועלת מכוח פקודת הרשויות המקומיות (ולא החלטת הממשלה בנושא מל"ח), תלויים בצורה כלשהי בהפעלת מצב משק לשעת חירום. העובדות מוכיחות זאת: הועדות היישוביות שהן חלק ממערך החירום הלאומי, אכן פעלו ברוב היישובים, על פי הנחיית ראשי המועצות המקומיות להן כפופה ועדת המל"ח היישובית. מכאן יוצא, שמערך מל"ח היישובי פעל ברוב הרשויות שתפקדו במלחמה, וזאת ללא קשר להחלטות על הפעלת או אי הפעלת מערך מל"ח הארצי במלא היקפו. כך גם דיווח ראש מל"ח בפורום מנכ"לים ביום 2 אוגוסט 2006.

באשר למערך מל"ח הארצי, הרי שגם כאן הרשויות השונות אינן תלויות בהכרח בהכרזה על מצב מל"ח ויכולות לפעול עצמאית, כפי שאכן עשו. רשות האשפוז העליונה פעלה מיומה הראשון של המלחמה; הרשות לכוח אדם פעלה מיומה השני של המלחמה; רשות הבנקים הופעלה על ידי המפקח על הבנקים שאף הפעיל את כוחה על מנת לשמור סניפים פתוחים באזור הצפון ורשות המזון התעדכנה לגבי מלאים במהלך כל ימי הלחימה. כאמור, גם בתחום זה הופעלו הרשויות הרלוונטיות, כאשר בישיבת פורום המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה מיום 16 ביולי 2007 דיווח כל משרד אשר קיימת אצלו רשות מל"ח ייעודית על מצבה ועל אופן הפעלתה.

אל מול סקירה קצרה זו של מערך משק לשעת חירום, דומה שרווח בציבור ובתקשורת מיתוס שאינו מעוגן בעובדות באשר לתפקידיו ויכולותיו של מערך מל"ח. ע"פ המיתוס הפעלת מערך משק לשעת חירום הייתה מביאה לחלוקת מזון מבושל לתושבים אשר שהו במקלטים. גם בהקשר זה, ראוי לחזור ולהדגיש שרשות המזון של מל"ח, שהיא חלק ממשרד התמ"ת, מעולם לא יועדה לחלוקת מזון במקלטים. כל ייעודה הוא להבטיח קיומם של מלאי מזון בסיסי במדינה (כדוגמת מלאי קמח, מלאי סוכר ומלאי בשר). מערך מל"ח מעולם לא התכוון או תורגל למצב בו תידרש חלוקת מזון במקלטים.

כאמור, גם הביקורת בטיוטת הדו"ח ציינה שמערך מל"ח פעל במצב ג', הרביעי מבין חמשת מצבי ההפעלה שלו, המוגדר בטיוטת הדו"ח "כמצב של הפעלה חלקית בו מופעל המערך בהיקפים שונים בהתאם להתפתחות המצב". הגדרה זו הולמת במידה רבה את הצרכים שעלו באותה עת, ושיקפה את המציאות, לפיה, פעל מל"ח בחלקים ניכרים שלו, הרלוונטיים למצב. כך היה עם חלק מהרשויות הארציות (כדוגמת רשות האשפוז ורשות כוח האדם), וכך היה עם המטות הישוביים, בהתאם לרמת המוכנות.

משרד ראש הממשלה וקבלת ההחלטות בנושא מל"ח

הטענה כאילו הלכה למעשה, האחריות להפעלת מל"ח הועברה למשרד ראש הממשלה, היא עורבא פרח. האחריות והסמכות הייתה ונשארה אצל שר הביטחון על פי החלטת הממשלה משנת 1986. הוא היחיד המוסמך להביא לממשלה החלטה על הפעלת מל"ח, ועל כן הטענה אינה עומדת כלל במבחן המציאות. העברת שטח פעולה ממשרד הביטחון למשרד ראש הממשלה מחייבת, לפי סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה, החלטת ממשלה, וזו לא הייתה, ומשכך הסמכות נותרה ועודנה בידי משרד הביטחון. ראש הממשלה ומשרדו מעולם לא מנעו דיון בממשלה בנושא, וכמובן ששר הביטחון רשאי היה על פי סמכותו להמליץ על הפעלה, כפי שעשה כשראה לנכון לעשות זאת בנושא הכרזת מצב מיוחד בעורף.

באשר לטענה, כאילו משרד ראש הממשלה התערב בעבודת מל"ח באמצעות המנ"ל, הרי שכפי שהוסבר קודם לכן בהרחבה ובפירוט, אין כל קשר בין הגופים וייעודיהם. לו חשב ראש מל"ח כי משרד ראש הממשלה פולש לתחומו, היה עליו לפנות לשר הביטחון שלו הסמכות הבלעדית באשר להפעלת מל"ח.

לאור מכלול השיקולים שפורטו קודם לכן, ובכלל זה העובדה כי מערך משק לשעת חירום הופעל באופן חלקי בהתאם לצרכים בשטח וליכולותיו, וכן כי המערך טען שאין ביכולתו ואין מתפקידו לספק את הצרכים החדשים שהתגלו, הרי שמשרד ראש הממשלה עומד מאחורי העמדה שהשמיע בועדת מל"ח העליונה.

אנו מבקשים להדגיש, כי בישיבה עצמה נתבקשה וניתנה חוות דעת המשרד, ובאופן דומה ניתנה חוות דעתם של גורמים אחרים, כראוי ובהתאם לכללי מינהל תקין. הכיצד ניתן כלל להסיק מעצם השמעתה של חוות הדעת כי האחריות להפעלת מל"ח עברה דה פקטו למשרד ראש הממשלה? זהו, כאמור, טיעון שאין לו כל אחיזה במציאות.

משרד ראש הממשלה סבור כי השאלה המרכזית העולה מן המלחמה האחרונה, איננה מדוע לא הועלתה רמת ההפעלה של מערך מל"ח במתכונתו הקיימת, אלא דווקא סוגיית מקומו ותפקידו במערך החירום הלאומי. במסגרת המהלך להערכות מחדש של מערך העורף, הטילה הממשלה על שר הביטחון לבחון את תפקידו של מל"ח תוך התאמת הגדרת תפקידו והגדרותיו למציאות דהיום על מורכבויותיה השונות.

מעורבות המשרד בפינוי ורענון אוכלוסייה

בטיוטת דו"ח הביקורת נטען כי הממשלה לא דנה ולא קיבלה החלטה בנושאי פינוי ורענון וכי מנכ"ל משרד ראש הממשלה פעל לביצוע רענון בהיקפים גדולים שלא בהתאם לסמכותו. עוד טענה הביקורת כי הרענון והפינוי בוצעו ללא קריטריונים ברורים וכי רמת השירות שיכלו להציע המתקנים בגני התערוכה ופארק אשכול הייתה נמוכה מזו שניתן היה להציע באמצעות מערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים). מרוח הדברים בדו"ח מבקר המדינה עולה כי הביקורת סבורה שנכון היה לפנות באופן אקטיבי ומאסיבי מאות אלפים מתושבי הצפון במהלך המלחמה.

משרד ראש הממשלה סבור שבניגוד לעמדת הביקורת, איכות הפתרונות הקיימים לפינוי בהיקפים גדולים שכאלה (אוהלים במחנות צה"ל וכתות לימוד בבתי ספר) נמוכה לעין ערוך מהפתרונות המרכזיים שניתנו במסגרת המדיניות שנקבעה בסופו של דבר (בתי הארחה ובתי מלון). בפועל, המשרד פעל מראשית המלחמה לפינוי מהצפון של אוכלוסיות מיוחדות, כדוגמת קשישים, חולים, נתמכים וילדים. בשליש האחרון של המלחמה החל משרד ראש הממשלה להפעיל את מסגרות הרענון. בסיכומו של דבר, כפי שכותבת גם הביקורת, למעלה מ-100,000 ישראלים יצאו מבתיהם במעורבות הממשלה, בין אם במסגרות רענון ובין אם במסגרות פינוי סלקטיבי. בניגוד לטענת הביקורת, רבים מהתושבים שיצאו ל"רענון" חזרו לבתיהם, ולכן לא מדובר היה בפינוי של קבע.

ראוי לציין בהקשר זה כי מדינת ישראל ערוכה לתת פתרון המוני בתנאים בסיסיים לאוכלוסייה שאיבדה את ביתה במלחמה (באמצעות מערך פס"ח), אך אין היא ערוכה לתת פתרון רחב, באיכות ובסטנדרטים בינוניים וגבוהים לאוכלוסייה רחבה. טענת הביקורת כאילו "רמת השירות" במתקנים שהוקמו בגני התערוכה ובפארק אשכול "הייתה נמוכה מזו שניתן היה להעניק למפונים באמצעות מערך הפס"ח", איננה מתבססת על עובדות, שהרי כיצד ניתן לדעת מה רמת הפתרונות במערך שלא הופעל מעולם? פתרונות פס"ח מבוססים על קליטת מפונים בצפיפות רבה של כ-25 איש בכיתת בית ספר ובאוהלים בבסיסי צה"ל. האם סבורה הביקורת שהציבור היה מסכים להתפנות לאוהלים במחנות צבאיים?

מקוממת טענת הביקורת שהפעולות שנעשו על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה על מנת להקל על מצוקותיהם של תושבי הצפון, נעשו בחוסר סמכות וללא אישור. תפיסת הרענון והיקפו הוצגו לממשלה פעם אחרי פעם ובלא שחברי הממשלה העירו עליה. ראוי לכן שהנושא כולו יימחק מדו"ח הביקורת. כפי שנאמר בפרקי אבות, "במקום שאין אנשים, השתדל להיות איש" (פרק שני, משנה ה').

מערך הפתרונות שעמדו לרשות המדינה בעת המלחמה בצפון

לרשות מדינת ישראל עמדו, בעת המלחמה בצפון, שני מכשירים לקליטת אוכלוסיה אשר יש צורך לפנותה:

- **תכנית "שעת פינוי"** המתבססת על החלטת ממשלה מספר 895 מחודש נובמבר 2001, בהתאם להמלצות צוות בין-משרדי שהוגשו בחודש מאי 1999. ההחלטה מגדירה "אירועים שכתוצאה מהם יכולה ממשלת ישראל לקבל החלטה על פינוי אוכלוסיה משטח או אזור מסוים במדינת ישראל... למתקני קליטה שיקבעו לשם כך מראש, ולקבוע הסדרים לקליטה כאמור". למעשה, מדובר בחוזים נצורים לקליטה של עד 25,000 איש - במתקני קליטה איכותיים כדוגמת מלונות (6,000 מיטות), אכסניות נוער (6,000 מיטות), אירוח כפרי (4,000 מיטות) ומתקני האגודה למען החייל (4,000 מיטות). עם ההחלטה על מימושה מיועדת התכנית לקלוט עוד 5,000 איש בפתרונות נוספים שיימצאו, כאשר הסמכות להורות על פינוי תושבים נתונה "לממשלה או לשר שהאירוע בגינו מתבקש הפינוי נמצא בתחום אחריותו, באישור הממשלה".

באשר למקומה של התכנית במציאות שנוצרה, ימים ספורים לאחר תחילת המלחמה, התברר שמתוך פוטנציאל של כ-20,000 מיטות, נמצאו רק 2,200 פנויות, וזאת בעיקר משום שלמעלה מ-14,000 מיטות היו באזורי נפילת הטילים. היתרה, במרכז הארץ ודרומה, נתפסה על ידי תושבים שהתפנו מיוזמתם. בנוסף, תכנית זו לא סונכרנה מעולם עם תרחיש של פינוי אוכלוסיה חלשה, המתמודדות עם בעיות גיל ובעיות בריאותיות, כמו גם עם צרכי משרדי הרווחה, החינוך והבריאות לקליטת אוכלוסיות אלה. יתרה מכך - תוכנית שעת פינוי אינה מופעלת על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כפי שטוענת הביקורת, שהרי בנסיבות שנוצרו, הסמכות להפעלתה היתה בידי "השר שהאירוע בגינו מתבקש הפינוי נמצא בתחום אחריותו". ואולם, ביקורת המדינה מציינת בטיוטת הדו"ח כי התוכנית לא היתה רלבנטית במציאות שנוצרה.

- **מעריך פס"ח (פינוי-סעד-חללים)**, הינו חלק ממערך מל"ח (משק לשעת חירום), כאשר איכות וכמות הפתרונות אשר הוא מסוגל להעמיד, נועדו לתת מענה בעיקר למצב של חורבן רב מימדים וחדלות קיום של ישובים. בקונטרס הנהלים להפעלת פס"ח נכתב מפורשות שבשעת חירום תערכנה הרשויות "לקליטת אוכלוסיה מפונה חסרת קורת גג במרכזי קליטה לשהייה ממושכת"¹, כאשר "אזרחים שחולצו על ידי צה"ל... ונשארו מחוסרי קורת גג יפנו למרכזי פינוי... שם ישהו פרק זמן קצר (עד

¹ קונטרס הנהלים להפעלת פס"ח, ספטמבר 2003, פרק: "מרכזי קליטה מקומיים", עמ' 16

כיממה)². גם באשר למרכזי הקליטה הארציים, המדובר הוא ב"מתקנים בעלי יכולת קליטה בהיקף גדול... [לקליטת מפונים חסרי קורת גג לפרק זמן ממושך"]

באשר למקומה של התכנית במציאות שנוצרה, הרי מובנת נקודת המוצא של ביקורת המדינה כי עקרונית נכון להפעיל פתרונות שהוכנו מראש, ואולם, מנקודת ראותנו, לא הלמו פתרונות אלו כלל ועיקר את המצב שנוצר. ראוי להדגיש, שפתרונות אלה נועדו לאפשר קיום לאוכלוסייה הנותרת ללא קורת גג, וזאת בתנאים מינימאליים ביותר. תיאור המבקר ביחס לאיכותם של פתרונות אינו מובן, שכן מדובר במתן קורת גג בסיסית בכתות לימוד של בתי ספר או באוהלים במחנות צבאיים.

חשוב להבין שנסיונותיה של מלחמה חלקית שונות מנסיונותיה של מלחמה כוללת. באירוע מהסוג השני, כאשר כל הארץ חזית, אלו שנותרים ללא קורת גג וזקוקים לפינוי, יסכימו לכל פתרון שמספק ביטחון מחד גיסא ותנאי קיום מאידך גיסא. במלחמה חלקית, ציפה אותו הציבור אשר רצה בפינוי או ברענון לרמת אירוח הולמת, כמעין גמול על מאמציו בעת ששהה במקלטים. בפועל, נוצרה נקודת איזון בין איכות הפתרון שהציבור היה מוכן לקבל, לבין המשך החיים במקלטים בצפון.

ניתן לקבוע במידה גבוהה של וודאות שפתרון הלינה על גבי מזרונים, ל-25 איש בכיתת בית ספר, לא היה מקובל על הציבור. משרד ראש הממשלה קיבל מסר זה מהשטח, באמצעות הגורמים האחראים ליצירת תמונת המצב, אשר העריכו כי מרבית התושבים אינם מוכנים להיקלט במתקנים שאינם ברמה גבוהה. יתרה מכך, גם המתקן שהוקם בפארק אשכול, על רמתו הגבוהה וההשקעה הגדולה בהקמתו, נתפס כבעייתי בציבור. במצב עניינים שכזה, היה ברור כי הפתרון שתוכנן לעיתות חירום ולפינוי אוכלוסייה הנמצאת ללא קורת גג אינו רלוונטי.

עם התרחבות והתמשכות המלחמה, נבדקו אלטרנטיבות על בסיס מערך פס"ח. בביקור שקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ביום חמישי 10 אוגוסט 2006, בבית ספר בהרצליה, אותו התאימה ראש העירייה לקליטת משפחות מהצפון. ואולם, התברר כי כל כיתה הפכה לחדר למשפחה, וזאת בניגוד למודל פס"ח, המתבסס על 25 איש בכיתה. הסתבר גם שיכולות הקליטה של המודל בהרצליה נמוכות מאוד, באופן אשר לא מאפשר הגדלתו להיקף של אלפי משפחות. זאת ועוד, עיריית הרצליה נדרשה להצמיד לא פחות מ-8 מעובדיה על מנת להבטיח שירות נאות לכ-60 "מתפנים". ברור הוא ככל שמספר הפתרונות הנדרשים לפינוי גדול יותר, כך איכותם יורדת.

² שם עמוד 12

בסיכומו של דבר, מתברר כי שני הכלים המרכזיים לפינוי אוכלוסייה לא עמדו לרשותם של מקבלי ההחלטות, לא בשל הזנחה או רשלנות, אלא מסיבות אובייקטיביות. בעוד תכנית "שעת פינוי" הפכה ללא רלבנטית במצב בו כמחצית מהמדינה נמצאת תחת איום הטילים, הרי שפתרונות פס"ח תוכננו ונועדו לקליטת אוכלוסייה ללא קורת גג, אשר זהו לה הפתרון היחיד. במצב עניינים שכזה, נדרשו פתרונות חלופיים.

סוגיית הפינוי במלחמת לבנון השנייה

מקריאת הדו"ח עולה כי קיימת הנחה בקרב מחברי טיוטת דו"ח מבקר המדינה כי פינוי הינו דבר רצוי וחיובי שלא קרה. מלבד העובדה כי אין זה מתפקידו של המבקר לדון בסוגיה מדינית מובהקת כגון פינוי, ספק אם הנחה זו הינה האפשרות הטובה מבחינה הביטחון לאומי, ניהול המלחמה על יעדיה המדיניים, המצב הצפוי של "ערי נשמות" שתתפננה מיושביהן בתום המלחמה ועוד. ראוי לזכור גם שלא ניתן היה לחזות את גבולות המלחמה, והיה צורך לשמר אפשרויות קליטה למצב של התרחבות הירי דרומה, למרכז הארץ.

ראוי לציין בהקשר זה כי על פי נתוני הירידה בצריכת מים חשמל ואיסוף אשפה, נראה כי כ- 60% מתושבי הערים המרכזיות בצפון שבקו האש, שהו בהן ב-8 באוגוסט. מטבע הנתונים - אין מדובר רק או בעיקר באוכלוסייה שנמצאה במקלטים הציבוריים. יתירה מזאת: החלטה על פינוי צריכה הייתה להיתמך במצאי של מקומות קליטה ובנוסף, בתנאי המלחמה הזו, הימצאותם של מתקני קליטה איכותיים. הדרג המקצועי והמדיני פעל בנושא זה מתוך ראיית התמונה כולה ובאופן מאוזן, הן בתחום הפינוי של אוכלוסיות מיוחדות והן בנושא הרענון.

כל האמור כאן לגבי סוגיית הפינוי הרחב איננו עומד באשר לפעולות הפינוי של אוכלוסיות חלשות. בראשית המלחמה הנחה ראש הממשלה לפנות אוכלוסיות חלשות, בעיקר קשישים, ילדים ונוער, מוגבלים ועולים במרכזי קליטה זאת, מתוך הבנה שאוכלוסיות אלה זקוקות לטיפול ותשומת לב, אשר אינם יכולים להינתן במלואם תחת אש, והרחקתם מאזור הלחימה תאפשר טיפול הולם מבלי לסכן את חייהם וחיי המטפלים. נושא זה חזר ועלה בדיונים (כגון סיכום פורום מנכ"לים 16.7.06) שהתקיימו בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תוך שהמשרדים השונים מדווחים על פתרונות קונקרטיים.

יצוין, שעם הימשכות הלחימה, כאשר התברר כי ישנם יותר ויותר מקרים של קשישים וחולים אשר נשארו ביישובים, ביקש מנכ"ל משרד ראש הממשלה מפיקוד העורף לקיים ביישובים סריקה מבית לבית, על מנת לאתר את כל אלו אשר יש להוציאם מהמקלטים. על רקע כל האמור לעיל סבר ראש הממשלה כי שהחלטה על העלאת נושא הפינוי לדיון בממשלה (שכמוהו כדיון פומבי), באופן יזום, לא עלתה בקנה אחד עם היצע הפתרונות העונה על ציפיות האוכלוסייה ועם צרכי ניהול המלחמה.

ראוי עוד לציין כי 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 יסודית בנושא זה, כמפורט בחלקו האחרון של מסמך זה, המתייחס לפעולות שננקטו על מנת לשפר את הערכות העורף למצבי חירום.

סוגיית הרענון במלחמת לבנון השנייה

משרד ראש הממשלה הפריד באופן מוחלט בין שאלת הרענון לבין שאלת הפינוי. בעוד שפינוי יישובים הינו תהליך בעל משמעות מדינית, המתבסס באופן מלא על מערך פתרונות פס"ח, הרי שרענון הינו הליך בו מוצאים אנשים למספר ימי הפוגה, דבר שמשמעותו שונה בתכלית ומרחב האפשרויות המעשיות בו רחב יותר באופן יחסי. ככל שהמערכה בצפון נמשכה, גבר הצורך להוציא אוכלוסיה, ולו רק לזמן קצר, מאזור האש. צורך זה עלה ביתר שאת החל מה-4-5 לאוגוסט, כתוצאה מתום הפסקת האש ואירוע כפר גלעדי. בנוסף, מודל הרענון הבנוי על סבבים יכול היה לאפשר לאוכלוסיה רחבה לצאת למרכז הארץ לזמן קצר, דבר העולה בקנה אחד עם רצונותיהם של תושבי המועצות האזוריות והיישובים הערבים, אשר הביעו חוסר רצון לעזוב את ביתם לזמן ארוך.

משהתברר מצב הפתרונות הקיימים שהתברר כי אינם קיימים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחן פתרונות לרענון. אכן, לתפיסתנו, טוב היה אילו מערך מל"ח או פס"ח היו ממלאים תפקיד מרכזי בתחום הרענונים. עם זאת, משרד ראש הממשלה למד מראש מערך מל"ח כי עניינו הוא בקליטת תושבים בנסיבות של פינוי, וכי הוא אינו יודע לעסוק ברענון. מנכ"ל משרד ראש הממשלה פנה למשרד התיירות בבקשה שייקח על עצמו את ניהול הנושא, ובמקביל, יזם פתרונות רענון שונים כגון אירוח בבתי מלון בסובב כינרת (וזאת, לאחר שפיקוד העורף אישר שהיה באזור), אירוח באמצעות "תגלית" (שבוע של טיול בארץ - "תגלית לצפון"), הקמת מאהל גדול בגני התערוכה בתל אביב והקמת פארק אוהלים בפארק אשכול. עשרות אלפים מתושבי הצפון יצאו למסגרות אלו, כל זאת מעבר לימי כיף לילדים ונוער באזורים שונים בארץ אשר נעשו באופן שוטף.

הביקורת העירה כי הפעילות בתחום הרענון נעשתה ללא החלטה פורמאלית ללא "עבודת מטה" וללא קריטריונים, וכי פעילותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר קיבלה את אישורו של ראש הממשלה ודווחה בקביעות לשרי הממשלה, נעשתה "שלא בהתאם לסמכותו בנסיבות העניין". נטען גם ששרת החינוך ושר התיירות לשעבר אשר נטלו חלק במהלך, פעלו "שלא בסמכות" והיו הלכה למעשה שותפים לביצוע העבירה. **אנו מצרים על כך שגם כאשר פועלים עובדי מדינה במסירות על מנת לסייע, נמתחת עליהם ביקורת ממין זו.** בנוסף, לדעת משרד ראש הממשלה, טועה הביקורת בקביעתה כי לא היו קריטריונים ברורים בנושא רענון תושבים.

הקריטריונים המצוינים בדו"ח הביקורת מתייחסים אך ורק לאוכלוסיות הקשישים, החולים, המוגבלים והילדים אשר במסגרות כאלה ואחרות הוצאו

מהצפון במסגרת מדיניות הפינוי הסלקטיבי. במקביל להם, הוגדרו לכל רשות מקומית הקצאות באשר למספר התושבים אשר יכולה היא לשלוח לפתרונות הרענון השונים. עבור פתרונות רענון אלה, פיתח המנ"ל נוסחת הקצאה של מכסות לרשויות המקומיות, אשר לקחה בחשבון קריטריונים שונים, כדוגמת מספר הפגיעות בשטחה של רשות, גודלה ומצבה הסוציו אקונומי. לאחר שנקבעו ההקצאות לרשויות השונות, הרי שניתנה הנחיה מפורשת, כי מחלקת הרווחה בכל רשות תקבע את רשימת היוצאים.

לסיכום, משרד ראש הממשלה סבר שלא נכון היה להביא את סוגיית פינוי היישובים ככללה לדיון יזום מטעמו בממשלה, וזאת בשל הנימוקים שפורטו לעיל. לא רק שראש הממשלה היה ועודנו בדעה כי לפינויים של מאות אלפי תושבים מהצפון ולהפיכת הצפון ל"אזור רפאים" יש משמעויות שליליות ביותר, אלא שהמשרד הבין גם שהאוכלוסייה בצפון לא תקבל כפתרון את העברתה לאזור אחר בתנאי מחייה ירודים, שהם התנאים שניתן היה להעמיד לרשותם אילו הוחלט על פינוי נרחב.

ראוי היה שטרם המלחמה בצפון היו פיקוד העורף, מל"ח ופס"ח נערכים ל"מצבי ביניים" אשר אינם מצריכים פינוי מלא אך דורשים פעולות הפגה מחוץ לאזורים המופגזים בתדירות גבוהה (כידוע, אלו הגופים העוסקים בשגרה בהיערכות לחירום) ואולם, מכיוון שעבודה זו לא נעשתה, נדרש משרד ראש הממשלה על אגפיו השונים להיערך במהירות לביצוע המשימה.

משרד ראש הממשלה מסכים עם מבקר המדינה כי היקף ואיכות פתרונות הקליטה שהוכנו עד כה אינו הולם את מגוון הצרכים במצבי לחימה. ראש הממשלה הורה לכן בדצמבר 2006 למשרד הביטחון לקיים עבודת מטה בנושא פינוי/רענון. המשרד גם מסכים עם הביקורת שבהעדר נהלים בנושא פתרונות ביניים, הפתרונות שיושמו גובשו תוך כדי תנועה. אולם, משעה שהתעורר הצורך, העדרם של נהלים ותרגולות מוכנים מראש איננו יכול להוות טעם להימנעות מהעמדת הפתרון, במסגרת האפשרויות הקיימות.

הבסיס הנורמטיבי לטיפול בעורף

ניתוח המערכת הנורמטיבית לטיפול בעורף נותן הסבר לכמה מהקשיים המרכזיים איתה התמודדה המערכת הלאומית, כמו גם לתחומי הפעולה אליהם נכנס בסופו של דבר משרד ראש הממשלה. אכן צודקת הביקורת באמרה כי קיימים חוסר בהירות ולקונות בכל הנוגע לסמכויות ותחומי האחריות לטיפול בעורף. בפועל, בעוד כל אחת ממערכות החירום יצרה כלים ונהלים לטיפול ברשויות המקומיות, ובעוד היתה קיימת מערכת החוקים, החלטות ממשלה ונהלים, הרי שבסיכומו של דבר, האחריות לנעשה ברשויות מקומיות בשעת חירום איננה מעוגנת בחקיקה ראשית ובהחלטות ממשלה.

פיקוד העורף ומל"ח יכלו לכאורה לפרש באופן מרחיב את תפקידם ולקחת על עצמם את האחריות, אך יכלו הם גם לפרש את תפקידם באופן מצמצם. האפשרות האחרונה היא שהתממשה במלחמה האחרונה. מל"ח ראה עצמו אחראי על תפקוד המשק החיוני, ולא מצא צורך בהפעלתו המלאה. פיקוד העורף ראה עצמו אחראי להתגוננות האזרחית, אך מעורבותו בסיוע לאוכלוסייה האזרחית הייתה מינורית.

במידה רבה אכן קיימת "לקונה" בחוק ובהחלטות הממשלה ביחס לאחריות-העל למתרחש ברשויות. עם זאת, חשוב לזכור כי גם תובנה זו של משרד ראש הממשלה וגם התובנות שעולות מדו"ח המבקר הן תובנות רטרוספקטיביות: באופן טבעי לא כל מה שאנו מבינים היום ניתן להבין בשעת המלחמה. הבחירה של שחקני העורף הראשיים ביחס להגדרת תפקידם, ואי עמידה בציפייה שיצרו הגופים עצמם באשר לטיפולם בעורף בעת חירום, אכן יצרה חלל נורמטיבי מעל שמייהן של הרשויות המקומיות. קיומו של חלל זה עומד ברקע ההחלטות האסטרטגיות שקיבל משרד ראש הממשלה, הן ביחס לתחומי פעילותו והן ביחס לשינויים הנדרשים במערך העתידי.

הפרק הראשון בדו"ח מבקר המדינה עוסק בהרחבה בניתוח התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף. המבקר מסיים פרק זה במסקנה כי קיים חוסר בהירות בכל הנוגע לסמכויות ותחומי אחריות לטיפול בעורף וכי חסר חוק מרכזי שמונה את כל הגופים המופקדים על הטיפול באוכלוסיית העורף בחירום ומפרט את יחסי הגומלין והממשקים בין גופים אלה. עוד קובע המבקר כי עד שיחוקק חוק מרכזי כאמור על הממשלה ליזום הצעה לתיקון החוק הקיים כדי להבטיח שימוש במונחים זהים וכדי למנוע אי בהירות ואי התאמה בנושא זה.

דוגמה מובהקת לאי בהירות שכזו מצאנו בהליך בו הוסדר נושא האחריות לפיקוד והשליטה על הנעשה בשטח בין מפקד מחוז צפון במשטרת ישראל לבין אלוף פיקוד העורף. נושא הכפפת כוחות פיקוד העורף בפיקוד צפון לפיקודו של מפקד המחוז המשטרתי הובא לידיעת ראש הממשלה ולידיעת הקבינט המדיני-

בטחוני רק לאחר פרוץ המלחמה ב-19 יולי 2006 על ידי אלוף פיקוד העורף, גרשון (גירי) יצחק, ובהמשך לידיעת הממשלה ב-30 יולי 2006 על ידי מפקד מחוז צפון משטרת ישראל, ניצב דן רונן.

אנו מקבלים את מסקנת המבקר ושותפים להערותיו בדבר חוסר הבהירות שקיים בתחום. במסגרת בחינת הטיפול בעורף הטילה הממשלה, ביוזמת ראש הממשלה, על שר הביטחון להיות מתכלל העל של פעילות הממשלה בכלל מצבי החירום הלאומיים, לארגן את מערכת המענים לאוכלוסיה האזרחית במצבי קיצון לעורף ולקיים עבודת מטה שבמסגרתה ימליץ על שינוי חקיקה (החלטה 1577 מה-15 אפריל 2007). ביוני 2007 הוצגה עבודת המטה בפני הממשלה, והיא הועברה לידי משרדי הממשלה להתייעצות, להערות ולסנכרון סופי.

בנוסף לחוסר הבהירות במערכת הנורמטיבית כפי שתיאר אותה המבקר בסקירה הממצה שבפתח הדו"ח, קיים לדעתנו פגם מהותי בכל האמור בכיסוי החוקי לאחריות העל על כלל המתרחש ברשויות המקומיות. ניתן לראות את ההוראות הנוגעות לטיפול בעורף כנמצאות על ציר, שבו טווח הפירושים שניתן היה לתת לו, כפי שיפורט להלן, רחב מאוד. מן הצד האחד בציר, לקיחת אחריות מלאה לאוכלוסייה הנמצאת בעורף, ומן הצד השני, סיוע מינורי שהוא בבחינת "עשיית טובה" לגופים האחרים שלטענת הגוף המסייע מופקדים על הטיפול בנושא.

על פי פקודת העיריות, כל רשות מקומית חייבת להקים ועדת מלי"ח מקומית. המבקר מציין גם שתפקידי ועדות המלי"ח המקומיות בחירום הם, בין היתר, להפעיל את הרשות המקומית כבשגרה עד כמה שניתן, ולסייע בהמשך פעילות המפעלים החיוניים שבתחום המוניציפאלי של הרשות המקומית, מכך עולה שבאופן עקרוני נושא שימור השגרה והדאגה לקיום מרקם חיים סביר נמצא באחריותם של הרשויות המקומיות, ומשם צומחת האחריות מעלה למשרד הפנים אולם הסבר זה אין בו די. המציאות מלמדת שחלק ניכר מהרשויות המקומיות אינן מסוגלות לשאת בנטל האמור, קושי זה מתעצם משעה שלא נקבע גורם מרכזי (אזרחי או צבאי) שאחראי לגבות את הרשויות המקומיות לסייע להן ולפקח עליהן.

הניתוח הנורמטיבי שבמבוא לדוח המבקר מלמד כי :

- תפקידו של פיקוד העורף לשמש סמכות מקצועית ראשית בענייני התגוננות אזרחית, חילוץ והצלה, ובכל האמור בטיפול באוכלוסיה, הרי שטיפול זה מוגדר בחוק לאוכלוסיה שנפגעה ולא לכלל התושבים.
- מטרתו של מערך מלי"ח הארצי להבטיח את הפעלת המשק החיוני, הספקת מוצרים ושירותים חיוניים, הכנת הרשויות להתמודדות עם מצבי חירום, והערכות לקליטת אוכלוסיה מפונה.

- ישנו פער מובנה בין תפקידי מל"ח ברמה הארצית שעניינם משקי לבין תפקידי ועדת המל"ח המקומית. זו פועלת מתוקף פקודת הרשויות המקומיות, ותפקידיה כוללים בצד אספקת שירותים חיוניים, גם טיפול באוכלוסיה, ומתן שרותי סעד ופינוי.

- נמצא, כי האחריות להבטחת שגרת החיים של האוכלוסייה בעת חירום, הונחה לפתחן של הרשויות המקומיות ושל ועדות מל"ח המקומיות שהן אמורות להפעיל. אולם המציאות מלמדת שרבות מהרשויות המקומיות אינן מסוגלות לשאת בנטל בפרט בהעדר גורם מרכזי שתפקידו לתמוך בהן.

- המבקר מפנה לנהלים הבין משרדיים מספר 143 ו-146, לפיהם פיקוד העורף הוא שאמור היה לגבות את הרשויות המקומיות, אולם מסתבר כי תחולתם ויישומם של נהלים אלה אינם ברורים כלל ועיקר ולראייה הימנעותו של פיקוד העורף מנטילת אחריות בעניין זה במהלך המלחמה האחרונה.

במערכת החוקים, התקנות וההסדרים הנוגעים לטיפול בעורף לא נמצאות כמעט התייחסויות להיבטים הנוגעים לסיוע לרשות, באופן שיתאפשר בה מרקם חיים סביר, קרוב ככל האפשר לשגרה. נכון הדבר שהאחריות על מתן שירותים לתושבים בשגרה ובחירום מוטלת על ראש הרשות המקומית, וכתוצאה מכך לכאורה על שר הפנים. זה המקום להזכיר כי אגף חירום וביטחון במשרד הפנים, אשר היה לכאורה הכתובת הטבעית לנושאים אלה, פורק זה מכבר ללא שנמצא לו תחליף הולם.

מצב הדברים הנורמטיבי דלעיל טעון שיפור - בטווח המיידי ולטווח הארוך – משימה שהוטלה בהחלטת ממשלה 1577 מיום 15 אפריל 2007 על משרד הביטחון. במסגרת ההחלטה, הוטל על שר הביטחון למלא את הלקונה הנורמטיבית ולהגדיר באופן מפורט את תפקידי פיקוד העורף ביחס לסיוע לרשויות המקומיות. תהיה התשובה אשר תהיה, דו"ח המבקר, מתאר בהרחבה את האופן שבו בחרו הן פיקוד העורף והן מל"ח בפרשנות מצמצמת של תפקידם. משעשו כן, נחשפה מעל שמיהן של הרשויות המקומיות הלקונה הנורמטיבית שהייתה חבויה בספר החוקים בכל האמור בטיפול באוכלוסיה בתרחישי ביניים.

לתוך החלל שנוצר כאמור נכנס משרד ראש הממשלה, אשר בהתאם להנחיית ראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה דאג לפעול בצורה עקבית ומאומצת בכדי לצמצם ככל שניתן את הפגיעה בתושבי העורף ולשמר בצורה הטובה ביותר בנסיבות העניין את מרקם החיים של תושבי היישובים שנפגעו.

תמצית פעולות מרכזיות שנעשו בתחום העורף מאז הלחימה בצפון

במהלך השנה האחרונה עסק משרד ראש הממשלה באינטנסיביות רבה בתיקון הליקויים ובטיפול בבעיות שנתגלו הן לעיניה של הביקורת והן לעיניו של המשרד. מאז שוך הקרבות, וגם במהלכם, "בזמן אמת", הופקו לקחים אופרטיביים. בסופו של מסמך זה, מצא משרד ראש הממשלה לנכון לסקור בקצרה את הפעולות שנעשו מאז תמה המלחמה.

תהליך יישום הלקחים ממלחמת לבנון השנייה החל ביום 27 באוגוסט 2006, בדיון שהתקיים בראשות ראש הממשלה ועסק בהערכות העורף בטווח המידי, הקצר, הבינוני והארוך. מאז הדיון, נעשתה עבודה אינטנסיבית במשרד ראש הממשלה ובמשרדים הרלוונטיים לביצוע ההנחיות. עבודת המעקב שנעשתה דווחה ישירות לראש הממשלה.

ביום 28 בינואר 2007 נערך דיון מעקב בנושא הטיפול בעורף בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שרי הביטחון, הפנים, ביטחון הפנים והבריאות, ובו הציגו הגורמים השונים את התקדמות הטיפול בנושאים השונים, בהתאם להנחיות שניתנו.

ביום 28 בפברואר 2007 ערך ראש הממשלה דיון מסכם בהשתתפות השרים ומנהלי המשרדים בשאלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף, כחלק מדיוני הטווח הארוך, וזאת על בסיס עבודת המטה שביצעה המועצה לביטחון לאומי. בדיון סיכם ראש הממשלה כי השר המתכלל אשר יהיה אחראי לטיפול בעורף האזרחי בכלל מצבי החירום יהיה שר הביטחון.

ביום 15 באפריל 2007 אישרה הממשלה בישיבתה את סיכום ראש הממשלה. בישיבת הממשלה ביום 10 ביוני 2007, הציג סגן שר הביטחון את עבודת המטה שנעשתה במשרד ליישום החלטת הממשלה הנ"ל. העבודה הועברה למשרדי הממשלה להתייעצות, להערות ולסנכרון סופי.

תמצית פעולות	תחום
<p>ניתנו הנחיות לרשויות המקומיות בעניין אחריותן למקלוט הציבורי ולפיקוח על המקלטים הפרטיים; הועברו תקציבים לרשויות (בין היתר למקלוט) במסגרת התכנית לחיזוק הצפון; הממשלה החליטה על הקצאת 57 מליון שקלים לשדרוג מקלטים ציבוריים הנמצאים באחריות הרשויות; הפרויקט יוצא לדרך השבוע ובמסגרתו ישודרגו כ-3,000 מקלטים; הקרן לידידות תפעל לשדרוג מקלטים פרטיים בשכונות מצוקה שבאחריות התושבים; הממשלה אישרה החלטה על שדרוג ומיגון חדרי מיון בשבעה בתי חולים בהיקף של כ-480 מליון שקלים; כספים הוקצו גם לשיפור מצב המקלוט במגזר הערבי.</p>	<p>מיגון ומקלוט</p>
<p>הושלמה עבודה לבחינת קליטת מפונים במצבי חירום על ידי מערך משק לשעת חירום, תוך בחינת האפשרויות להכפלת היקף מקומות הקליטה; במסגרת ההסלמה בשדרות, וכחלק מיישום לקחי המערכה בצפון, הממשלה הוציאה כ-3,200 תושבים לרענון באתרי נופש במרכז הארץ.</p>	<p>פינוי וקליטה</p>
<p>מערך משק לשעת חירום ופיקוד העורף השלימו את היערכותם לחלוקת מזון בחירום במקרה שיוחלט על כך; משרד הבריאות השלים היערכותו לאספקת תרופות במצבי חירום; הוקמו שבעה מרכזי חוסן לנפגעי חרדה ודחק.</p>	<p>אספקת מזון, תרופות וסיוע</p>
<p>הושלם כיסוי ארצי של מערך "יחידות קישור לרשויות" של פיקוד העורף, כאשר כל יחידה מונה לפחות 8 חיילים ומפקד בכיר, וביכולתה לגייס את הכוחות הנדרשים לסיוע לרשויות; נערכו תרגילים לבחינת כשירות המערך.</p>	<p>תרגול ויחידות קישור לרשויות</p>
<p>הושקעו 20 מליון שקלים לשדרוג והשלמת מרכזי שליטה בערים ובמועצות אזוריות; עד סוף השנה צפויה השלמת הפערים במתווה שנקבע.</p>	<p>מרכזי שליטה לחירום ברשויות</p>
<p>הושלמו פערי הצפירה בצפון בהשקעה של 22 מליון שקלים; הוקצו כ-45 מליון שקלים לכיסוי פערי צפירה בכל הארץ עד לסוף אוגוסט 2008.</p>	<p>מערכות אזעקה</p>
<p>נבחן מצב המטות ביישובים תוך סיכום דרכי פעולה לפתירת בעיות שנתגלו; הוקצו לרשויות ערביות 5 מליון שקלים לרכש ציוד לאחסון לחירום.</p>	<p>מערך משק לשעת חירום</p>
<p>הממשלה החליטה כי שר הביטחון יתכלל את הטיפול בעורף אזרחי; הושלמה והוצגה עבודת המטה של משרד הביטחון למימוש ההחלטה.</p>	<p>ארגון מחדש של מערך העורף</p>

תמצית הפעולות בתחום מיגון ומיקלוט

הנחיית ראש הממשלה: "הכנה ופיקוח על מקלטים ציבוריים ופרטיים כאחד באחריותן של הרשויות המקומיות, בסיוע מקצועי של פיקוד העורף ובאחריות מיניסטרילית של שר הפנים. יש לבחון אם חוקי העזר העירוניים הקיימים מאפשרים לראשי הרשויות לאכוף מוכנות המקלטים ברחבי הרשות".

א. בסוף ספטמבר 2006 שלח מנכ"ל משרד הפנים מכתב לכל ראשי הרשויות המקומיות במדינה המבהיר את חובתן בתחום ההתגוננות האזרחית, ובכלל זה החובה להבטיח תקינות הציוד במקלטים הציבוריים ואת תחזוקת המקלטים, הציבוריים והפרטיים. בנוסף, עדכן מנכ"ל משרד ראש הממשלה את כל ראשי הרשויות בחודש נובמבר 2006 במכתב על סטאטוס ההערכות וחלוקת המשימות בין הגורמים השונים.

ב. במהלך דצמבר 2006 החלה הקצאת תקציבי הסיוע לרשויות המקומיות בצפון, כחלק מהתכנית הממשלתית לחיזוק הצפון וחיפה. במסגרת התכנית הוקצו 450 מליון שקלים לרשויות, וזאת בנוסף ל-150 מליון שהועברו להן במהלך הלחימה. משרד הפנים הבהיר לרשויות שחלק מהתקציב המיוחד הינו למטרת "החזרה לכשירות של המקלטים הציבוריים".

ג. במהלך דצמבר 2006 הופץ חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים בנושא הנחיות תקציב הג"א (התגוננות אזרחית). בחוזר הוטל על כל רשות להכין חוק עזר בנושא מקלטים בבתי משותפים ולבצע ביקורות, על מנת לוודא כשירות המקלטים. עוד התבקשו הרשויות לעשות שימוש בתקציב הג"א בהתאם לייעודו.

ד. בינואר 2007 הודיע משרד הפנים כי יקדם את היוזמה למתן הקלות בבניית חניונים תת-קרקעיים, כך שהקומות התחתונות בחניונים אלו ישמשו גם לצרכי התגוננות.

ה. בפברואר 2007, לאור המצב שהתגלה בחלק מהרשויות המקומיות בצפון, החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה להאיץ את הטיפול בנושא המקלוט, הנמצא על פי חוק באחריות הרשויות המקומיות. המנהלת לשיקום הצפון מטעם משרד ראש הממשלה השלימה את איסוף הנתונים על כ-6,000 מקלטים ציבוריים ובעיקר פרטיים באזור הצפון.

ו. בפברואר 2007 הגדיר פיקוד העורף את הסטנדרט הנדרש במקלטים לצורך שהייה ממושכת. מאז עבדה המנהלת לשיקום הצפון עם הרשויות המקומיות בצפון במטרה למפות את הצרכים הפרטניים של כל אחד מהמקלטים שנסקרו בסקר, על בסיס הסטנדרט שהגדיר פיקוד העורף, במטרה לשדרגם.

- ז. במאי 2007 סייר ראש הממשלה במקלטים בצפון ונפגש עם ראשי רשויות באזור. בסיומו של הסיור, הכריז ראש הממשלה על פרויקט שדרוג המקלטים הציבוריים בקו עכו – עמיעד צפונה בעלות של כ-57 מליון שקלים מתקציב המדינה. ההכרזה עוגנה בהחלטת ממשלה בחודש יולי 2007. באותה ישיבה, רשמה הממשלה את הודעת הקרן לידידות כי תשקיע 43 מליון שקלים בשדרוג מקלטים פרטיים בבתים משותפים בשכונות מצוקה.
- ח. ממאי 2007 מוביל משרד ראש הממשלה עבודה לבחינת נוהל לפיקוח על כשירות מקלטים ציבוריים ופרטיים ברחבי הארץ. העבודה נעשית בשיתוף פיקוד העורף, משרד האוצר, משרד הפנים, מנהלת שיקום הצפון ומרכז השלטון המקומי.
- ט. ביוני 2007 הנחה ראש הממשלה את פיקוד העורף, במסגרת דיוני הקבינט, להשלים ביצוע מיפוי מרחבים מוגנים ציבוריים (חניונים תת קרקעיים וכדו') כמענה אפשרי לפערי מקלוט, בדגש על המגזר הערבי בצפון. בישיבה אושרה גם השקעת 12 מליון שקלים ביישובים ערביים בקו העימות להצבת כ-120 חדרי ביטחון לפיתרון פערי מקלוט.
- י. ביוני 2007 קיבלה הממשלה החלטה על שדרוג ומיגון חדרי מיון בשבעה בתי חולים בצפון ובאשקלון, בהיקף כולל של כ-480 מליון שקלים. בבית החולים "פוריה" בטבריה החלו בשלב הביצוע, בעוד בבתי החולים באשקלון, בנהריה ובחיפה הנושא בשלב התכנון.
- יא. ביוני 2007 אישר הקבינט תקציב של 5 מליון שקלים לקמפיין להתמודדות עם לפערי מקלוט שאינם ניתנים להשלמה בטווח הקצר. במסגרת מסע הפרסום שיוביל פיקוד העורף ("הכי ממוגן שיש") יתודרך כל אזרח כיצד לאתר את האזור הממוגן ביותר בביתו.
- יב. במהלך מאי-יוני 2007 ביקר ראש הממשלה בצפון ובגזרת עוטף עזה בדרום, שם עמד בין היתר על תפקוד מערכות החירום. ביוני 2007 סייר גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה במספר רשויות בצפון, תוך שימת דגש על מוכנותם לאפשרות של התלקחות מחודשת.
- יג. עד לסוף חודש דצמבר 2007 אמורה המנהלת לשיקום הצפון במשרד ראש הממשלה, בשיתוף משרד הביטחון כקבלן הביצוע, להשלים את שדרוגם ושיפוצם של 3,317 המקלטים הציבוריים בצפון הארץ, בעלות כוללת של 57 מליון שקלים.

תמצית הפעולות בתחום פינני, רענון וקליטה

הנחיית ראש הממשלה: עד להודעה חדשה, נמצא הנושא באחריות משרד הביטחון, בכפוף לאישור תכניות בממשלה. במקביל, הונחו הגורמים המקצועיים לבצע עבודת מטה להגדרת המדיניות והאחריות בתחום, ולהרחבת היקף הפתרונות הקיימים.

א. כזכור, כבר בימיה הראשונים של המלחמה התברר שהחלטת "שעת פינני" אינה רלבנטית (חלק משמעותי מהחדרים שהוזמנו היו בצפון הארץ), ואילו פתרונות פסי"ח לא עמדו במבחן המציאות (פתרונות של 25 איש בכיתת בית ספר או לינה באוהלים במחנות צה"ל לא סיפקו את צרכיהם של התושבים).

ב. בדצמבר 2006, בהתאם להנחיות ראש הממשלה, הוקם צוות באחריות מערך מל"ח כדי שיבחן את נושא קליטת המפונים במצבי חירום, וייתן מענה לצורך לקלוט אוכלוסייה מפונה מאזורים מאוימים. הצוות התבקש לבחון את האפשרויות להכפלת היקף מקומות הקליטה בחירום, באופן אשר יאפשר לעשות בהם שימוש הלכה למעשה. הנושא כולו יועלה לדיון בקבינט בזמן הקרוב.

ג. במהלך ההסלמה בשדרות, בחודשים מאי-יוני 2007, יושמו לקחי המערכה בצפון, והממשלה הוציאה לרענונים במימונה כ-3,200 מתושבי שדרות ועוטף עזה.

ד. במסגרת עבודת המטה שנעשתה, החליט משרד הבריאות שבמצבי חירום הדורשים זאת בעתיד, כל התושבים הנדרשים להשגחה ולטיפול רפואי בבתיהם יפוננו מאזורי האיום.

תמצית הפעולות בתחום הערכות לאספקת מזון, תרופות וסיוע לתושבים

הנחיית ראש הממשלה: "הסדרת מזון ותרופות במצבי חירום - באחריות פיקוד העורף. תרופות באחריות משרד הבריאות, בסיוע פיקוד העורף. ארגונים וולנטרים יספקו שירותים מעבר לרשימת השירותים המוגדרים בהם מחויבת הממשלה".

- א. בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2006 הקים משרד הבריאות חמישה מרכזים לטיפול בנפגעי חרדה ודחק בבתי חולים בצפון, ביניהם בתי החולים רמב"ם, זיו ופוריה.
- ב. בדצמבר 2006 הודיע פיקוד העורף שהוא ערוך ומוכן לחלוקת מזון ברשויות בהן הדבר יידרש. באפריל 2007 השלים מערך מל"ח את היערכותו לכך, והתכנית תוצג לקבינט.
- ג. משרד הבריאות בסיוע פיקוד העורף קבע מדיניות סדורה והשלים היערכותו לאספקת תרופות במצבי חירום, בהתאם להנחיות ראש הממשלה.
- ד. במהלך השנה האחרונה, הוקמו על ידי משרדי הבריאות והרווחה חמישה מרכזי חוסן בתוך הקהילה בדרום הארץ, הקמת מרכזים נוספים בצפון נמצאת בתהליך.
- ה. עוד לפני המלחמה החל משרד ראש הממשלה בתהליך לביסוס וחיזוק היחסים בין המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר השלישי. כחלק מתהליך זה יעלה לדיון הממשק עם הארגונים החברתיים במצבי חירום.

תמצית הפעולות בתחום תרגול המערכות וחיזוק יחידות קישור לרשות

הנחיית ראש הממשלה: "לכל רשות בישראל (תוך מתן עדיפות לצפון בשל האירועים האחרונים) יוגדר קצין קישור שאליו חוברת תגבורת נחוצה כחלק מפק"ל פיקוד העורף. בכל מצב של חירום / שעת משבר, אם העיר מתפקדת או לא מתפקדת, קצין הקישור הוא החיבור של הרשות עם פיקוד העורף... תרגול העורף באחריות פיקוד העורף. לו"ז, היקף ועומק התרגול יסוכם בעבודת מטה".

א. בדצמבר 2007 הושלמה עבודת המטה לאפיון והעצמת יחידות הקישור עם הרשות המקומית (יקל"ר) בפיקוד העורף. סוכם כי יחידה המוצבת בעיר תמנה לפחות 8 חיילים, בפיקוד מפקד בכיר, כאשר מבנה היחידה יאפשר מתן סיוע מיידי בנוסף לתפקידי הקישור הבסיסיים. היחידות ישולבו בכל תרגיל בו תשתתף הרשות, כאשר בינואר 2007 התקיים כנס מפקדי יקל"רים.

ב. במארס 2007 נערך תרגיל משולב של פיקוד העורף ומשטרת ישראל, אשר שילב את כל הגופים התומכים בהתגוננות העורף בחירום כולל מל"ח ברמה הארצית והפיקודית. התרגיל התבצע כתרגיל מפקדות ניח ברמה פיקודית, עם מעטה מטכ"לי שירד עד לרמת מפקדת הנפה/מרחב, וסימולציות עם גייסות של פיקוד העורף ומשטרת ישראל.

ג. באפריל 2007 הושלם כיסוי ארצי מלא של מערך היקל"רים. עד סוף יוני 2007 תוכנן להתבצע אימון של מערך היקל"רים בכל הארץ.

ד. במאי 2007 נערך תרגיל מטכ"לי בו תורגל הדרג הבכיר של צה"ל, ובהם גם פיקוד העורף על מערכיו, בתרחישי חירום שונים.

ה. ביולי 2007 נערך תרגיל שולחני בראשות ראש הממשלה, אשר בחן את התנהלות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לרעידות אדמה.

תמצית הפעולות בתחום מרכזי שליטה לחירום

הנחיית ראש הממשלה: "צריך שיהיה בכל עיר מרכז שליטה עירוני, באחריות העיריות, בפקוח משרד הפנים ובסיוע מקצועי של פיקוד העורף".

- א. עוד ביולי 2006, במהלך המלחמה בצפון, הוחל בהשלמת ציוד ועזרים בסיסיים לקיומם של מרכזי שליטה עירוניים. בפברואר 2007 מערך מל"ח, פיקוד העורף והמנהלת לשיקום הצפון שבמשרד ראש הממשלה השלימו את בדיקת מצבם של המוקדים העירוניים בחלק גדול מאזור הצפון, לקראת הפעלתם האפשרית בשעת חירום. נבנה מודל לפעילות מוקד שכזה בתיאום עם הגורמים הממשלתיים השונים.
- ב. במאי 2007, עת סייר ראש הממשלה בצפון, נערך סיור במשל"ט העיר שלומי המצוי בשלבי בניה מתקדמים, וזאת על בסיס לקחי מלחמת לבנון השנייה.
- ג. ביוני 2007, אישר הקבינט הביטחוני סכום של 20 מליון שקלים לטובת שדרוג והשלמת מרכזי הפעלה בערים ובמועצות אזוריות בכל רחבי הארץ, על ידי משרד הביטחון ומערך מל"ח. המדובר הוא ב-114 רשויות בצפון, 94 רשויות במרכז ו-39 רשויות בדרום.
- ד. עד סוף שנת 2007 צפויה השלמת סגירת הפערים במרכזי השליטה העירוניים, בהתאם למתווה שנקבע.

תמצית הפעולות בתחום מערך משק לשעת חירום במשרד הביטחון

- א. בחודשים ספטמבר-דצמבר 2006 בדק מטה מל"ח ארצי ביישובי מרחב פיקוד צפון את קיומם של עזרי מטה, תקשורת, נהלי הפעלה ובעלי תפקידים במל"ח ביישובי ומצב החזרה לכשירות. עיקרי הליקויים דווחו וסוכמו דרכי פעולה לפתירתם.
- ב. בינואר 2007 הוציאה ועדת מל"ח העליונה מסמך מנחה ליישובים בנושא היערכות לפתיחה מיידית של מוקדי מידע וטלפונים בשעת חירום. בנוסף, מ"לח מפיק דוחות חודשיים של רמות מלאי החירום.
- ג. במאוס 2007 נערך במנהלת לשיקום הצפון במשרד ראש הממשלה דיון בהשתתפות נציגים ממפעלי התעשייה באזור אצבע הגליל, ובמסגרתו רוכזו הבעיות השונות בהן נתקלו המפעלים בתקופת הלחימה, וזאת על מנת להכין את המפעלים למצב דומה בעתיד. בדיון נקבעו סדר הפעולות לעבודת המטה בנושא.
- ד. בחודשים מאי-יוני 2007, התכנסה ועדת מל"ח העליונה לדיון במוכנותו של המערך ובפעולות שיש לנקוט על מנת לעמוד בכשירות לקראת אפשרות של הפעלה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה מונה כחבר קבוע בוועדה.
- ה. במהלך השנה, הקצתה הממשלה לרשויות ערביות בצפון 5 מליון שקלים לרכש ציוד מיגון, גנרטורים לחירום, מיכלי מים, תאורת חירום ופריטים נוספים לאחסון לחירום.

תמצית הפעולות בתחום מערכת אזעקה

הנחיית ראש הממשלה: "וידוא קיומה של מערכת אזעקה עובדת בכלל היישובים - אחריות פיקוד העורף".

א. באפריל 2007 השלים פיקוד העורף את כיסוי פערי הצפירה בצפון. הפיקוד תוקצב במהלך המלחמה ב-22 מליון שקלים, המאפשרים את כיסוי הפערים בצפון.

ב. במאי 2007, במסגרת דיונים בנושא פערי תקציב פיקוד העורף, הנחה מנכ"ל משרד ראש הממשלה לתקציב באופן מיידית 34 מליון שקלים לכיסוי פערי צפירה בכל הארץ. שדרוג מערכות ב-25 מליון שקלים נוספים יבוצע במהלך 2008.

ג. ביוני 2007 אישרר הקבינט את החלטת מנכ"ל משרד ראש הממשלה והקצה את הסכומים הנדרשים להשלמה מיידית של מערך ההתרעה, על מנת שיעמוד ב-100% כשירות עד לסוף אוגוסט 2007.

תמצית הפעולות בתחום ארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף

הנחיית ראש הממשלה: המועצה לביטחון לאומי תכין המלצות "הן לגבי ארגון מערך העורף לטווח הארוך והן לגבי חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה והגופים השונים (כולל אחריות מיקלוט).

א. בנובמבר 2006, הציגה המועצה לביטחון לאומי את התקדמותה בעבודת המטה להערכות העורף לחירום. בין החודשים דצמבר 2006 לפברואר 2007 נערכו אצל ראש הממשלה שלוש ישיבות לדיון בהערכות העורף לטווח הארוך. במקביל, נמשכה העבודה בדרגים המקצועיים על מנת לסייע לקבלת ההחלטות בנושא.

ב. בפברואר 2007, ערך ראש הממשלה דיון מסכם בנושא הערכות העורף לטווח הארוך, ודן עם השרים הרלוונטיים בחלוקת האחריות למערך העורף. ראש הממשלה החליט שפיקוד העורף והטיפול בעורף בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, תוך הגדרת כתובת ברורה לטיפול בנושא. בנוסף, הוגדר תפקידו של פיקוד העורף, כזרוע המרכזית לסייע לרשויות המקומיות בעיתות חירום.

ג. באפריל 2007, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 1577 בעניין "האחריות לטיפול בעורף במצבי חירום", המאשרת את סיכום רה"מ מיום 28.2.07, וקובעת כי השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון. עוד נקבע כי 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.

ד. ביוני 2007, הוצגה עבודת המטה של משרד הביטחון בפני הממשלה. עבודת משרד הביטחון הועברה לידי משרדי הממשלה להתייעצות, להערות ולסנכרון סופי.

