



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

מענה משרד ראש הממשלה לטיטת דו"ח מבקר המדינה בדבר "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה"

א. מבוא :

1. הרקע לדו"ח ביקורת זה נעוץ במתקפת הפתע שהותקפה מדינת ישראל על ידי ארגוני הטרור ברצועת עזה, בהובלת ארגון הטרור חמאס ביום שבת, חג שמיני עצרת (שמחת תורה) התשפ"ה, שבעה באוקטובר 2023.
2. במתקפה זו נהרגו 1,163 ישראלים ואזרחים זרים, מתוכם 329 חיילים, 58 שוטרים ו-10 אנשי שב"כ. כמו כן נפצעו במסגרת מתקפה זו כ-1,940 בני אדם, בהם כ-360 במצב אנוש או קשה. מלבד אלו חטפו ארגוני הטרור ואזרחים המסייעים להם עוד 251 אזרחים וחיילים והעבירו אותם למקומות מסתור ברצועת עזה.¹
3. נוסף על כך, במהלך המלחמה פונו לראשונה בתולדות מדינת ישראל ערים שלמות, ובסך הכל פונו לא פחות מ-99 נקודות יישוב. במסגרת זו כ-143,000 אזרחים עזבו את בתים (ובכלל מספר זה גם מפונים שעזבו על פי החלטה עצמאית).²
4. מלבד אירועים חסרי תקדים אלו בהיקפם של רצח, פציעה וחטיפה, ומלבד הפינוי התקדימי שנעשה במהלך המלחמה, התמודדה מדינת ישראל גם עם גיוס מילואים מאסיבי של כ-300,000 אזרחים אשר עזבו משפחות ומקומות עבודה; 7,777 פיגועי טרור משמעותיים על ידי מחבלים מגזרת איו"ש וירושלים, שהובילו ל-62 נרצחים ישראלים ול-463 פצועים³; מעל ל-27,000

¹ הנתונים במבוא זה מובאים לשם המחשת היקף הפגיעה בלבד. לצורכי הפשטות נלקחו נתונים מתוך עמוד "ישראל במלחמה – תמונת מצב", באתר המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב. נשלף ביום 31.3.2025.

² <https://www.inss.org.il/he/publication/war-data>

³ שם.

³ שם, שירות הביטחון הכללי.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

- רקטות טילים בליסטיים, טילי שיוט וכטב"מים ששוגרו אל ערי ישראל – ונוסף לכל אלו נפתחו חזיתות לחימה ביהודה ושומרון, לבנון, סוריה, איראן, עיראק, ותימן.⁴
5. כל אחד ואחד מן הנתונים הללו טומן בחובו השלכות משמעותיות על האזרחים במדינת ישראל, ומרביתם של האירועים הללו היו חסרי תקדים בהיקפם. דומה כי על כך אין מחלוקת.
6. בהתאם לכך, כל גופי הממשלה נדרשו להעמיד פתרונות למצוקות וצרכים אזרחיים שונים בהיקפים שלא נראו כמותם – וכל זאת מבלי שאירוע החירום תחום ומגודר בזמן (כדוגמת רעידת אדמה), אלא בעוד הלחימה עודנה מתרחשת ואיומים חדשים מופיעים ומתגשמים כל העת.
7. למול אירועים חסרי תקדים אלו באה עבודה ממשלתית בהיקף כביר. לטעמנו היקפו של האסון אשר פקד את מדינת ישראל, חריגותו, וההתגייסות המהירה של גופי הממשלה להעניק פתרונות למשברים שיצר אינם משוקפים באופן הולם ומתאים בטיטת הדו"ח, ונבקש כי ההיבטים הללו ישוקפו בטיטת הדו"ח כנדרש.
8. זאת ועוד, ברי הדבר כי דיוקן המירבי של העובדות והצגת מסגרת נורמטיבית נכונה עומדים בבסיסה של כל עבודת ביקורת ונועדו לבסס את אמינותה. ברם, חלקים מהותיים מטיטת הדו"ח מתבססים על תשתית עובדתית חסרה ומסגרת נורמטיבית מוטעית, מה שהוביל את כותב הטייטה להסקת מסקנות ואף הטלת אחריות על ממצאים בייחס לראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, זאת באופן שגוי.
9. נוכח האמור לעיל, נבקש כי טיטת הדו"ח תתוקן באופן יסודי, כמפורט להלן.
10. בשולי מבוא זה יצוין כי מענה זה מתייחס לתקופה שבין יום 7.10.2023 ליום 7.1.2024. מרבית הטייטה מתייחסת לתקופה זו, אולם יש הערות המתייחסות לתקופת זמנים שלגביה לא התבקש משרד ראש הממשלה למסור חומרים. אשר על האמור בכל מקום שיש חריגה מעין זו לא התייחס המשרד להערה, ובמקום שבו ההערה שולבה בהערות שמתייחסות לפעולות שאכן נעשו בפרק הזמן שנכלל בביקורת – צוין עניין החריגה במפורש.

⁴ שם.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ב. צורכי הציבור במידע ובשירותים ממשלתיים בזמן המלחמה

המוקדים הטלפוניים של הגופים הממשלתיים:

11. בפסקאות 27-57 לטיוטת הדו"ח סוקר כותב הטייטה את פעילותם של מוקדים טלפוניים שונים שהוקמו על ידי משרדי הממשלה ורשויות שלטון שונות לצורך סיוע לאזרחים לאחר אירועי 7.10.23.

12. בהמשך לסקירה זו, בפסקה 47 ובפסקה 57 לטיוטת הדו"ח נכתב כי "מומלץ כי משרד רה"ם, בהתייעצות עם מערך הדיגיטל הלאומי יפעל להקמת מוקד מידע אחוד של הגופים הממשלתיים; יקבע מי אחראי להקמתו ולהפעלתו; ויגבש אמצעי המעודד מיצוי זכויות כגון "מחשבון זכויות".

13. המלצה זו מגיעה על רקע זאת שבעת איסוף הנתונים לשם עריכת הביקורת נמצא כי 33 גופים ממשלתיים הפעילו 49 מוקדי חירום טלפוניים במהלך המלחמה, כאשר לידו של כותב הטייטה ריבוי המוקדים הטלפוניים הקשה על הציבור לקבל שירות יעיל ואפקטיבי מגופי הממשלה והקשה עליו למצות את זכויותיו מבלי לפנות לגורמים שונים ורבים.

14. סוגייה זו של השלכות קיומם של מוקדים טלפוניים רבים והמחשבה שלפיה יצירת מוקד טלפוני אחוד תוכל לסייע לאזרח נבחנה כבר בשבועות הראשונים של המלחמה. כך, כחלק מעבודת מטה של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה לזיהוי נקודות שבהן נדרש לחזק את החיבורים הבין-משרדיים לטובת שיפור השירות לאזרח, בלטה העובדה שעקב המלחמה יש קבוצות אוכלוסייה רחבות מאוד הזקוקות לסיוע והנגשת מענים בתחומים רבים – אולם עליהן לפנות למספר מוקדים שונים על מנת לקבל מענה. לפיכך עלתה המחשבה שלפיה נכון לבחון האם יש מקום לייצר כתובת אחת אשר תקל על הנגשת המענה ומיצוי הזכויות של האזרח.

15. בהתאם לכך פעל אגף ממשל וחברה לצד מערך הדיגיטל הלאומי לבחינה מעמיקה של הנושא, ובכלל זה קיום דיון עם מנהלי המוקדים הממשלתיים; למידת הנושא בסיוע יועצים מקצועיים; ובחינת חלופות שונות לפתרון במטרה לשפר את הנגשת המענה הממשלתי וסיוע לאזרח.⁵

⁵ רצ"ב פרויקט טל"ה - שיפור השירות לאזרח בזירת המוקדים - 23.10.2023 – מסומן כנספח "א" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

16. בחינה זו של הנושא ותהליך אפיון הפתרון הנדרש העלו כי מדובר בנושא מורכב המצריך חשיבה מעמיקה על מנת לפתח כלי שאכן ישרת את האזרח באופן מיטבי. כך למשל עלו שאלות בדבר ההיתכנות לסגירת המוקדים הקיימים או שמא מדובר במוקד תוספתי; האם על המוקד האחד להיות בבחינת נתב שיחות או שעליו להעניק בעצמו שירות מקצועי לאזרח; איזה סוג של שירות יינתן במוקד מסוג זה – הנגשת מידע או מיצוי זכויות (כאשר כל בחירה מאפיינת תהליך עבודה אחר); כיצד ניתן לייצר מענה רב-מקצועי ורב-תחומי ומהו המערך הבין-משרדי שתומך את הקו הקדמי של המוקד למול האזרח; איך ינוהלו הפניות ובאיזה אופן המשרדים המקצועיים יוכלו לספק מענה בהתאם לדרכי הפעולה של כל משרד, ועוד.

17. לנוכח המורכבות והסוגיות הרבות – טכניות ומקצועיות – שנדרשו לבחינה ולאחר תהליך של בחינת הנושא הוחלט באגף ממשל וחברה כי אין היתכנות לקדם תהליכי עומק בין משרדיים מסוג זה תוך כדי עצימות הפעילות במצב החירום, ולקדם מענה מיטבי שאכן ישפר את השירות לאזרח בזמן שיהיה רלוונטי לצורך. לפיכך על אף שלכאורה יש בד יתרונות, הוחלט שלא לקדם מוקד אחד כאמור בשלב זה.

18. נציין שבחודש ינואר 2025 עם הכניסה ההדרגתית ל- "שגרת החירום" פתחה רח"ל בהובלת מהלך בשיתוף פעולה עם מערך הדיגיטל לבחינה נוספת של הנושא. במסגרת תיעדופי משימות של אגף ממשל וחברה במשרד ראש ממשלה הוחלט שצוות האגף יעמוד לרשות מובילי המהלך בכל התייעצות ושיתוף מתהליך הלמידה שנעשה עד כה, אבל לא ייקח חלק בתהליך העבודה באופן קבוע.⁶

19. לפיכך נבקש כי המלצה זו, המופיעה כאמור בפסקאות 27-57 לטיוטת הדו"ח, תמחק, או ללמצער לא תופנה אל משרד ראש הממשלה אשר אינו אחראי על התיאום הבין-משרדי.

🌀

20. בהמשך להמלצה זו בדבר מענה אחד, סקר כותב הטיוטה בפסקאות 49-54 לטיוטת הדו"ח את הוצאות היחידות הממשלתיות עבור קמפיינים ציבוריים.

21. על פי הטיוטה, בבדיקת המבקר נמצא כי "במהלך ארבעת החודשים הראשונים למלחמה 29 גופים ממשלתיים התקשרו עם לפ"ם לצורך ביצוע כ-80 קמפיינים לציבור, על רקע מלחמת

⁶ רצ"ב סיכום דיון קבוצת העבודה – מוקד טלפוני אחד, רח"ל ומערך ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה - 24.1.2024 – מסומן כנספח "ב" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

חרבות ברזל, וכי עלות ההתקשרויות האלה הסתכמה בכ-93 מיליון ש"ח". יוער בהקשר זה כי תקופת הביקורת כללה את שלושת חודשי המלחמה הראשונים בלבד.

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

23. לפיכך בפסקה 54 המליץ כותב הטיוטה כי "לנוכח הנתונים בדבר ריבוי קמפיינים ממשלתיים ועלותם, מומלץ כי מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם יבחן את אפקטיביות הקמפיינים של משרדי הממשלה השונים אל מול קמפיין ממשלתי אחוד, וכי הוא יפעל בהתאם לממצאי הבחינה".

24. המלצה זו מקובלת על משרד ראש הממשלה. עוד יצוין כי הלכה למעשה, ובהתאם לרוח ההמלצה, אכן כך הם פני הדברים בכל הנוגע לעתות חירום ולמצבים מיוחדים, שבהם מערך ההסברה הלאומי מוציא הנחיה לכלל הגופים לתאם מולו את הקמפיינים המבוקשים.

25. מערך ההסברה הלאומי עושה זאת, בין היתר, על מנת שניתן יהיה לבחון עריכת קמפיינים אחודים ורוחביים, ובחינה כאמור אכן בוצעה כאמור בדיונים שציין כותב הטיוטה מחודש נובמבר 2023.

26. עם זאת, במצבי שגרה סבור משרד ראש הממשלה כי יש להעדיף את האוטונומיה של המשרדים לפעול בתחומי אחריותם. **לטעמו של מערך ההסברה הלאומי הנחיה גורפת בהקשר זה לבחינת כלל הקמפיינים, אינה רצויה.**

27. מלבד זאת יוער, כי גם בעתות חירום, מובן כי היכולת של מערך ההסברה הלאומי ליישם את ממצאיו מבחינה כאמור מותנית בהיענות המשרדים להנחיות שיוציאו.

28. לפיכך מתבקש כותב הטיוטה לתקן את המלצתו כך שיובהר כי ההמלצה מתייחסת אך ורק לעתות חירום, כן כי תתוקן הסיפא כך שתשקף את העובדה כי אין מערך ההסברה יכול לכפות על משרד ממשלתי השתתפות בקמפיין אחוד.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

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

אחריות שר הביטחון לטיפול בעורף :

[בהתאם לסיכום עם משרד מבקר המדינה, מענה לחלק זה יישלח בהמשך בנפרד]



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ד. הטלת האחריות על הקבינט החברתי-כלכלי ופעולותיו למימושה

מבוא:

29. פסקאות 104-107 וכן פסקאות 113-114 לטיוטת הדו"ח כוללות סקירה בדבר החלטת הממשלה להסמיק את ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן: **"הקבינט החברתי-כלכלי"** או **"ועדת השרים"**) לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה, וכן בדבר החלטת הממשלה להקים מרכז שליטה אזרחי (להלן: **"המשל"ט האזרחי"**) אשר יסייע לקבינט החברתי-כלכלי בביצוע עבודתו ביחס לתפקידו בטיפול בהיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה. בהמשך, וכפי שיפורט להלן, כותב הטיוטה קובע, בין היתר, כי המשל"ט האזרחי התאפיין בחולשה תפקודית נוכח גופים אחרים שעסקו בהיבטים אזרחיים של המלחמה ופעלו בערוצים חופפים, ובפרט מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

30. נקדים ונאמר כי הביקורת המושמעת כלפי משרד ראש הממשלה בפרק זה היא **ביקורת הנסמכת בבסיסה על תפיסה של גורם אחד, פרויקטור ניהול המשל"ט האזרחי, אשר הועסק בתפקידו באופן רשמי שבועיים בלבד, אולם היא אינה מבוססת על החלטות הממשלה והתשתית העובדתית הרלוונטית ועל כן נבקש כי ביקורת זו תושמט מטיטוט הדו"ח.**

31. דברים אלו משתקפים היטב בפסקה השנייה שבמכתב ששלח מנהל המשל"ט האזרחי אל משרד מבקר המדינה ביומו האחרון בתפקיד, ביום 31.1.2024:

"בעת כנסתי לתפקיד, בצו השעה, קיוויתי שאוכל למלא את המשימה שהוטלה עליי על הצד הטוב ביותר. [בנקודה זו ישנה השחרה שערך נציג מבקר המדינה] ... משנוכחתי לדעת כי לא יינתנו בידי תקציב, כוח האדם והסמכויות הנדרשים לצורך מילוי תפקידי המשל"ט וכי לא יהיה באפשרותי למלא את השליחות הציבורית באמונה, בחרתי להשיב את המנדט הציבורי ולסיים את תפקידי".

[ההדגשה במקור]

32. אמירה זו יש בה כדי להעיד, כפי שיפורט להלן, כי מנהל המשל"ט האזרחי סבר בשגגה כי ניתנה לו **"משימה"** ו-"שליחות ציבורית" אשר דורשת תקציב רב, כוח אדם רב וסמכויות נרחבות – ולא היא. משימתו של מנהל המשל"ט האזרחי הייתה תחומה, ברורה וממילא כזו שאם היה



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

נצמד אליה וממלא אותה – לא היה מגיע לכדי מסקנה כי לא יהיה באפשרותו למלא שליחות ציבורית זו באמונה.

33. אם כן, כמפורט בפסקה 106 לטיוטת הדו"ח, שמונה ימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, החליטה הממשלה ביום 15.10.23 להסמיך את הקבינט החברתי-כלכלי "לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה" ובכלל זאת:

1. "הבטחת רציפות תפקודית אזרחית, לרבות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הביטחון התזונתי, כלל השירותים הממשלתיים וכדומה;
2. מענה כלכלי לבעלי עסקים, לעובדים במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ולכלל הצרכים של המשק;
3. שיקום היישובים והקהילות בעוטף עזה;
4. ריכוז הטיפול באוכלוסייה האזרחית המפונה בתיאום עם ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) ובכפוף להערכות המצב הביטחוניות ולהנחיות ראש הממשלה;
5. תיאום כלל היוזמות האזרחיות והקשר ביניהן לבין הממשלה;
6. הסברה ותיווך של פעולות הממשלה האזרחיות לאוכלוסייה.
7. הקמת קבינט חברתי-כלכלי מצומצם וקביעת הרכבו ותפקידיו."

34. בחלוף עשרה ימים מהחלטה זו, וכמפורט בפסקאות 113-114 לטיוטת הדו"ח, החליטה הממשלה לתקן את החלטתה זו וקבעה כי שר האוצר יקים משל"ט אזרחי וימנה פרויקטור לניהולו – וכל זאת "לתקופה זמנית של עד חצי שנה". לצד זאת נקבע כי הקמת גוף זה ואישו ייעשו "בכפוף לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 ולהוראות התקשי"ר ובתיאום עם נציבות שירות המדינה".

35. חשוב מזאת לעניינו הוא התפקיד שאותו הגדירה הממשלה לגוף חדש זה. כך נקבע כי "המשל"ט בראשות הפרויקטור ירכז את עבודת הוועדה". זוהי אפוא תמצית קיומו. ריכוז עבודת הקבינט החברתי-כלכלי על מנת לסייע בידי קבינט זה במלאכה שהטילה עליו הממשלה בדבר הטיפול בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה.

36. ביתר פירוט מנתה החלטת הממשלה גם מה כולל ריכוז זה של עבודת הקבינט החברתי-כלכלי. כך נקבע כי המשל"ט האזרחי:

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 9195017, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955
3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955
www.pmo.gov.il



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

א. "יתאם, יתכלל ויגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן המלחמה".

ב. "ויבצע מעקב אחר יישום החלטות הוועדה".

37. יוצא אפוא כי נקל לראות שממשלת ישראל לא סברה כי המשל"ט האזרחי והעומד בראשו הם אלו שנכון שיהיו אמונים על מתן מענה לצורכי העורף במלחמה – אלא שמרה אחריות זו לדרג ועדת השרים. כל שהוגדר למרכז הוועדה ולגוף שתחתיו בעניין זה הוא שעליו ליצור תמונת מצב בנוגע לצורכי העורף במלחמה ובנוגע לשמירה על הרציפות התפקודית, קרי הוטל על המשל"ט האזרחי להעמיד בפני השרים נתונים, לפי דרישתם, שעל בסיסים יקבלו חברי ועדת השרים את החלטותיהם, ושבעזרתם יטיבו את מימוש אחריותם בדבר הטיפול בכל ההיבטים האזרחיים. זאת, בנוסף למעקב אחר יישום החלטות הוועדה.

38. ריכוז עבודת ועדת שרים אינה אלא משימה ברורה ותחומה. היא אינה "משימה" ו-"שליחות ציבורית" אשר דורשת תקציב רב, כוח אדם רב – ולבטח שאינה דורשת סמכויות נרחבות.

39. נקודת משגה זו היא אם כן בליבת התנהלותו של מרכז ועדת השרים – וחוזרת כחוט השני לאורך תיאורו את האירועים שהתרחשו בתקופת כהונתו הקצרה. במענה זה יציג אפוא משרד ראש הממשלה כיצד כל טענותיו כלפי גורמי המקצוע בממשלה – ובפרט טענותיו כלפי משרד ראש הממשלה – הן טענות המבוססות על תפיסה שגויה של תפקידו, וממילא אינן מעידות על ניסיון זה או אחר 'לחבל' ביכולתו להשלים את משימתו.

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

40. בפסקה 106 לטיזת הדו"ח מציין כותב הטיזת כי בהחלטת ממשלה 959⁷ נקבע כי "ממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, כלומר שר האוצר, ינהל בפועל את דיוני הקבינט החברתי-כלכלי ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות ליו"ר הקבינט החברתי כלכלי - ראש הממשלה".

⁷ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 959 של הממשלה מיום 15.10.2023 שכותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" – מסומנת כנספח "ג" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

41. עוד מובא בפסקה 106 לטיטות הדו"ח כי באותה החלטה נקבע כי "מנכ"ל משרד רה"ם ירכז, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי ויבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט, וכי זרוע הביצוע של הקבינט החברתי-כלכלי יהיה פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם (וכן עובד מדינה, שימונה על ידי ראש הממשלה לתיאום פעולות הממשלה מבחינת מתן מענה על צרכים של תושבי עוטף עזה ושיקום היישובים)".

42. הנה כי כן, החל מיום 15.10.2023, עת התקבלה החלטת ממשלה מספר 959, הוטל לראשונה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשמש כגורם המרכזי יחד עם מנכ"ל משרד האוצר את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי.

43. בפסקה 108 לטיטות הדו"ח סקר כותב הטיטה את כינוס הקבינט החברתי-כלכלי ביום 16.10.23, כעשרה ימים לאחר פרוץ המלחמה, לצורך דיון בנושא הטיפול בצרכים ובמענים כלכליים בעקבות המלחמה. כן הוסיף כותב הטיטה שורת קשיים שהעלו השרים בישיבה זו (כגון היעדר מענה הולם למפונים ולמשפחות החטופים, היעדר מענה הולם למשרתי מילואים, קשיי תעסוקה, חסרים במענים סוציאליים ופסיכולוגיים). לבסוף מנה כותב בטיטה בפסקה 110 לטיטות הדו"ח - ביחס לישיבה זו, מנגנון שהציע שר האוצר ביחס לפתרון הקשיים:

"שר האוצר קבע בדיון כי הבעיות בתחומים האזרחיים יפתרו על ידי כל משרד ממשלתי בתחום אחריותו; כי בעיות שמשרד ממשלתי אינו יכול לפתור במסגרת המשרדית יועלו על ידי מנכ"ל המשרד בפורום המנכ"לים שמקיים מנכ"ל משרד רה"ם, כדי שמנכ"ל משרד רה"ם יפתור אותן (אשר לפעילות פורום מנכ"לים - ראו להלן); בעיות שלא יפתרו על ידי מנכ"ל משרד רה"ם יועברו ל"עבודת עומק" בידי צוות של המנכ"לים הרלוונטיים, עם מנכ"ל משרד האוצר; עניינים שלא יפתרו באותו צוות ויצריכו הכרעה בין משרדים יועברו לשר האוצר לצורך הכרעתו; אם נדרשת החלטת ממשלה, אותם נושאים יובאו לדיון בקבינט החברתי-כלכלי. שר האוצר ציין כי אם יתברר שהמנגנון המוצע אינו נותן מענה על הצורך בפתרון בעיות, ייבחנו חלופות אחרות".

44. בהמשך לסקירה זו של ישיבת הקבינט החברתי-כלכלי מיום 16.10.23, ציין כותב הטיטה בפסקה 111 לטיטות הדו"ח כי "כעבור יומיים, ב-21.10.23, מנכ"ל משרד רה"ם הציג לפני מנכ"ל משרד האוצר את הצורך להסדיר את תהליכי העבודה בין לשכות שני המנכ"לים, בהסבירו כי מטרת ההסדרה היא ייעול והגברת האפקטיביות של פעילות הקבינט החברתי-כלכלי, לרבות



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

קביעת מנגנונים לעבודה משותפת עם פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, אשר הוגדר כזרוע הביצוע של הקבינט".

45. לאחר מכן, בפסקה 112 לטיוטת הדו"ח הציג כותב הטיוטה את המנגנון שציין שר האוצר בישיבת הקבינט החברתי-כלכלי ככזה שהוצג "בהיעדר גורם מוביל שמונה לתכלול את הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי, לפני מלחמת חרבות ברזל". ולבסוף מצוין שנמצא "כי המנגנון ששר האוצר הציג לחברי הקבינט החברתי-כלכלי ב-19.10.23, וכן הצעת מנכ"ל משרד רה"ם, לא אומצו בסופו של דבר".

46. יוער, בהקשר זה, כי אומנם שר האוצר בכובעו כיו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, לא אימץ באופן רשמי את המנגנון אותו הציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אולם, המנגנון שהוצע על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוא למעשה המנגנון שלפיו פועל המטה החברתי-כלכלי במשרד ראש הממשלה עובר למלחמה וכן במהלך המלחמה – זאת בהלימה עם הוראות הדין.⁸

47. לאחר מכן, בפסקאות 113-114 לטיוטת הדו"ח מצוין כותב הטיוטה כי ביום 25.10.23, שישה ימים בלבד לאחר הדיון האמור של הקבינט החברתי-כלכלי, החליטה הממשלה לתקן את החלטת הממשלה מיום 15.10.23, שבמסגרתה הוסמך הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכל ההיבטים האזרחיים של המלחמה – וזאת במסגרת החלטת ממשלה מס' 997 מיום 25.10.23 שעניינה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה".⁹

48. כאמור במבוא לפרק זה, החלטה זו הקימה את המשל"י האזרחי, העמידה מנהל בראשו וקבעה את תפקידו כמרכז ועדת השרים האמון על תיאום, תכלול וגיוש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן המלחמה, וביצוע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט החברתי-כלכלי.

49. לאחר הצגה זו של עיקרי ההחלטה מציין כותב הטיוטה: "החלטה זו החליפה את החלטתה הקודמת של הממשלה (מ-15.10.23) ולפיה מנכ"ל משרד רה"ם ירכז, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, את עבודת הקבינט ויבצע מעקב אחר יישום החלטות הקבינט, ופורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ישים זרוע הביצוע".

⁸ ראו להלן את פרק המענה העוסק במטה החברתי-כלכלי במשרד ראש הממשלה.
⁹ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 997 של הממשלה מיום 25.10.2023 שכותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" – מסומנת כנספח "ד" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

50. יוצא אפוא כי גם לדידו של כותב הטייטה, עבודת ריכוז הקבינט החברתי-כלכלי הייתה בידי של מנכ"ל משרד ראש הממשלה אך ורק מיום 15.10.2023 ועד ליום 25.10.2023, קרי עשרה ימים בלבד. בחלוף תקופה זו עברה משימה זו של ריכוז הקבינט החברתי-כלכלי אל מנהל המשל"ט האזרחי – אולם בשום שלב לא עברה משימה אחרת ממנכ"ל משרד ראש הממשלה אל מנהל המשל"ט האזרחי.

51. מנכ"ל משרד ראש הממשלה המשיך אפוא בעשייתו בהתאם לתפקידיו על-פי דין שכוללים, בין היתר, איתור פערים שעלו מהשטח במגוון אמצעים (לרבות דיוני פורום מנכ"לים) והנעת עבודת מטה שבסופה גיבוש פתרון באמצעות שיח ממוקד עם גוף ממשלתי רלוונטי או באמצעות גיבוש הצעת החלטה.

52. עשייה זו לא מתנגשת כלל ועיקר עם משימת ריכוז עבודתה של ועדת השרים. המשל"ט האזרחי צריך היה לדבוק במשימתו ומצופה היה ש-"יתאם, יתכלל ויגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן המלחמה", וכן ש-"יבצע מעקב אחר יישום החלטות הוועדה". בה'בעת יכול היה וצריך היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה להמשיך לקיים דיונים, דוגמת דיוני פורום המנכ"לים, ולהמשיך להוביל עבודת מטה לקידום פתרון בעיות וגיבוש מענה לצרכים באמצעות המטה החברתי-כלכלי שבראשו הוא עומד. ההחלטה בדבר הקמתו של המשל"ט לא גרעה מן הסמכויות הכלליות שניתנו למטה החברתי-כלכלי בהחלטה שהורתה על הקמתו שלו בשנת 2012, ואף לא גרעה מן הסמכויות הספציפיות למלחמה של מנהלת 'תקומה' והעומד בראשה ובתפקידיהם, כפי שנקבעו בהחלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מס' חכ/6 מיום 19.10.2023.

53. לבסוף, בפסקה 117 לטייטת הדו"ח מציין כותב הטייטה כי "המנגנון לניהול התחום האזרחי, שעליו החליטה הממשלה כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, ובמרכזו הסמכת הקבינט החברתי-כלכלי, בראשות שר האוצר, לניהול מכלול הצרכים האזרחיים והקמת המשל"ט האזרחי לריכוז עבודת הקבינט, לא עלה על המסילה ולא יצא אל הפועל. הקבינט החברתי-כלכלי מיעט להתכנס במהלך המלחמה, עד סוף אוגוסט 2024, ובדיוניו המעטים לא דן בפעילות המשל"ט האזרחי או בתכלול פעילות משרדי הממשלה במלחמה". שאלת כינוסה של ועדת השרים בראשות שר האוצר אומנם אינה מעניינה של מענה זה, אולם משרד ראש הממשלה סבור כי על אף שהקבינט החברתי-כלכלי מיעט להתכנס, מנגנון פורום המנכ"לים וגורמי המקצוע המשיכו בעבודתם והמשיכו להציג פתרונות לאתגרים ולצרכים השונים שעלו מן השטח.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

54. כך, למרות שהממשלה בחרה ליטול ממנכ"ל משרד ראש הממשלה את האחריות לרכז את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי יחד עם מנכ"ל משרד האוצר, הרי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה המשיך לטפל בנושאים שהגיעו לפתחו, לרבות באמצעות פורום המנכ"לים והמטה החברתי כלכלי. לפיכך, נבקש לתקן את פסקה 117 לטיוטת הדו"ח כך שתשקף נכוחה את המשך עבודתם של דרגי הביצוע, לרבות המטה החברתי-כלכלי במשרד ראש הממשלה ופורום המנכ"לים, וזאת על אף מיעוט התכנסויות הקבינט החברתי-כלכלי וחרף נטילת הסמכות לריכוז הקבינט לאחר עשרה ימים ממנכ"ל משרד ראש הממשלה.

אי-מימוש תפקידיו של מרכז השליטה האזרחי:

55. בפסקה 125 לטיוטת הדו"ח מביא כותב הטיוטה את מסקנתו של מנהל המשל"ט, כפי שמסר אותה באמצעות מכתב ששלח ביומו האחרון בתפקיד אל משרד מבקר המדינה, שלפיה לאחר כשבועיים ימים של כהונה רשמית בתפקידו "התגלו פערים משמעותיים בין תפקידיו, כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה ועל ידי שר האוצר, לבין הסביבה שבה הוא התבקש לפעול, וכן למול הכלים, הסמכויות, כוח האדם והמשאבים שניתנו לו". בהתאם לזאת מציין כותב הטיוטה כי "ראש המשל"ט האזרחי הדגיש לפני צוות משרד מבקר המדינה כי בשל הפערים האלה לא היה אפשר לנהל את המשל"ט האזרחי בדרך שתגשים את ייעודו".

56. בדברים אלו מתייחס אפוא מנהל המשל"ט לתפקידי המשל"ט המחייבים כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה 997, וכן לאופן שבו הגדיר את תפקידו שר האוצר במכתב.

57. המדובר הוא במכתב מיום 31.10.2023 ששלח שר האוצר לשרים ולמנכ"לי משרדי הממשלה – ושממנו ציטט כותב הטיוטה בפסקה 119 את תפקידי המשל"ט כפי שהם נוסחו על ידי שר האוצר באותה העת:

א. "טיוב ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה";

ב. "גיבוש תמונת מצב שוטפת";

ג. "ריכוז צרכים שיעלו ממשרדי הממשלה, השלטון המקומי וגורמים נוספים";

ד. "ריכוז מנגנון קבלת ההחלטות והדיווח".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

58. הנה כי כן, גם לפי מכתבו של שר האוצר, אשר ממילא כפוף גם הוא להחלטת הממשלה, עולה כי ריכוז עבודת ועדת שרים אינה אלא משימה ברורה ותחומה אשר אינה כוללת את החלפתם של כלל בעלי התפקידים בגופי הממשלה או קבלת סמכות להורות להם או ליטול מסמכותם. ממילא ריכוז זה של עבודת ועדת השרים היא אינה "משימה" ו-"שליחות ציבורית" אשר דורשת תקציב רב, כוח אדם רב – ולבטח שאינה דורשת סמכויות נרחבות.

59. אלא שכיוון שמנהל המשל"ט לא הבין לאשורו את שהתבקש לעשות על ידי הממשלה, הכיל מכתבו אל משרד מבקר המדינה מספר תלונות שהובאו בטיטות דו"ח הביקורת – אף שלא היה מקום להלין עליהן אילו לא היה שוגה בהבנת תפקידו.

60. כדי לחזק את הרושם כי מנהל המשל"ט לא הבין את תפקידו אין לנו אלא לצטט מסיום מכתבו אל משרד מבקר המדינה, שם כתב בפסקה 58 :

"כמו כן גם היעדר הבהירות לגבי סמכות ואחריות המשל"ט ביחס לגורמים מתכללים שונים המטפלים בנושאים אזרחי וכלכליים (דוגמת רח"ל, תקומה, צוות משימה לניהול תקציב המלחמה בראשות מנכ"ל אוצר, מנכ"ל ראש הממשלה, צוות מנכ"לים לתכלול צפון בראשות מנכ"ל משרד הפנים ועוד) גרמה לבלבול וחוסר הבנה (בלשון המעטה) במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי ובציבור לגבי הגורם בעל הסמכות בסוגיות שונות" [ההדגשות במקור].

61. לעמדתו של מנהל המשל"ט אם כן, החלטת הממשלה לא הייתה בהירה דיה, וכך גם מכתבו של שר האוצר היה נעדר בהירות, כאשר חוסר בהירות זה היה כה גדול בעיניו עד כי חשב שיש למשל"ט "סמכות ואחריות" כלשהם ביחס לגורמים רבים בממשלה – כולל גורמי חירום מובהקים דוגמת רח"ל וגורמים ייעודיים שקמו במהלך המלחמה דוגמת מנהלת תקומה – וזאת בשעה שניתנה לו סמכות אך ורק לריכוז ועדת שרים. אולם, אין באיבהנה זו כדי לתת תוקף להערות ביקורת המבוססות על תחושותיו של מנהל המשל"ט כפי שהובאו במכתבו.

62. כך לדוגמא, בפסקאות 126-137 לטיטות הדו"ח מגולל כותב הטיטות את גלגולי איוש המשרות במשל"ט. בפסקה 127 נכתב כי מנהל המשל"ט הציג מבנה ארגוני בן 26 עובדים ותקציב פעילות של 20 מיליון ש"ח לחצי שנה. על פי פסקה 11 במכתבו של מנהל המשל"ט מבנה זה הוצג בפניו של שר האוצר, אולם הצעה זו לא אושרה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

63. בלשונו של מנהל המשל"ט: "ואולם הצעת ההקמה ומודל ההפעלה לא אושרו. בהתאם להנחיית השר, לפיה יש להתספק בחמישה תקנים ובשים לב לצו השעה הוכנה הצעת מבנה ארגוני של חמישה תקנים בלבד וזאת עדי לאפשר התנעה ארגונית מיידית" [ההדגשה אינה במקור].

64. לנוכח כך שתפקיד המשל"ט היה רק לרכז ועדת שרים אחת, הרי זה אך מובן מדוע שלל שר האוצר את הצעתו של מנהל המשל"ט למבנה ארגוני בן 26 עובדים – ובמקום זאת הורה על הסתפקות בחמישה תקנים בלבד. באותו האופן אין להתפלא גם מדוע לא התקבלה בקשתו של מנהל המשל"ט לתקציב חצי שנתי בן 20 מיליון ש"ח, ובמקום זאת קיבל 'רק' אחד-עשר מיליון ש"ח.

65. גם אבן דרך זו, אף שהתרחשה לדברי מנהל המשל"ט עוד ביום 1.11.2023 (קרי כחודשיים וחצי לפני שנכנס מנהל המשל"ט לתפקידו באופן רשמי), לא גרמה למנהל המשל"ט להבין כי ציפיותיו מן התפקיד אינן עולות בקנה אחד עם הגדרות התפקיד כפי שנקבעו על-ידי הממשלה.

66. יוער כי אך מובן שאין כל היתכנות לכך שהמשל"ט ישמש "כגורם-על" אשר תפקידו להחליף את כלל הגורמים הפועלים בעת החירום (כגון, רח"ל, פיקוד העורף, משרדי הממשלה וכו'), ואשר בסמכותו לנהל את כלל המאמצים האזרחיים של המלחמה, באמצעות 6 בעלי תפקידים בלבד, בתקציב של 11 מיליון ש"ח לחצי שנה – וכאשר בראש הגוף החדש עומד גורם שהובא אל הממשלה מן החוץ ואינו מחזיק בבקיאאות הנדרשת על מנת לנהל אופרציה מורכבת כניהול כל גופי הממשלה בשעת חירום. התעקשותו של מנהל המשל"ט להיצמד לתפיסתו שהדבר אומנם אפשרי בשלב זה של עשייתו (קרי חודש נובמבר 2023), מעידה כי נתן פרשנות שגויה להגדרת תפקידו של המשל"ט – וזאת בניגוד גמור למה שהחליטה הממשלה.

67. לא זו אף זו, גם ביחס לטענותיו של ראש המשל"ט ביחס לסמכויות חופפות אין למשרד ראש הממשלה אלא להביע תמיחה. בפסקה 142 לטיוטת הדו"ח מציין כותב הטייטה כי "ראש המשל"ט האזרחי העלה לפני שר האוצר בתחילת ינואר 2024 כי מנכ"ל משרד רה"ם פועל בציר מקביל לפעילות המשל"ט האזרחי ומקיים פגישות עם אותם גורמים ולאותן מטרות, באופן היוצר כפילות של תכלול הממשלה בתחום האזרחי ופוגע ביכולת של המשל"ט האזרחי לנהל תהליכים רציפים". לאחר מכן אף הלין מנהל המשל"ט בפני משרד מבקר המדינה כי "גם לאחר הקמת המשל"ט מנכ"ל משרד רה"ם המשיך לתכלול פעילות בנושאים אזרחיים, ולצורך כך המשיך לכנס את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה, שאליו לא זומן ראש המשל"ט האזרחי".

68. כיוון שכבר עמדנו על תפקידו של המשל"ט כמרכז ועדת שרים, הרי שעל נקלה ניתן להבין מדוע מדובר בטענה חסרת בסיס. המשל"ט לא נועד להחליף גופים קיימים וליטול את סמכותם.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

לפיכך כל תלונה בדבר המשך דאגתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקידום עניינם של אזרחים שנפגעו במהלך המלחמה, ואף למעלה מכך, כל טענה כנגד כינוס פורום המנכ"לים בשעת חירום – היא טענה שעל מבקר המדינה לדחות על הסף.

69. דחיה זו לא רק שצריכה להיעשות מן הטעם האמור שלפיו החלטת הממשלה שהקימה את המשל"ט לא הורתה על נטילת סמכויות מגופים אחרים הפועלים על פי דין, אלא גם מן הטעם הפשוט ש**כותב הטיוטה עצמו מבסס את טענותיו בפרק העוסק בפעילות פורום המנכ"לים על ההנחה שכוון לכנס את פורום המנכ"לים אופן יום יומי בעת שעת חירום** – ולפיכך מטעם זה לבדו נכון היה שכותב הטיוטה לא יקבל טענה שגויה זו של מנהל המשל"ט במכתבו.

70. אגב כך יוער כי גם תלונתו של מנהל המשל"ט בפסקה 53 במכתבו (שנתקבלה על ידי כותב הטיוטה אל נוסח פסקה 142 בטיוטה), **שלפיה הוא לא זומן אל דיוני פורום המנכ"לים אינה נכונה**. לא רק שמנהל המשל"ט הוזמן לדיונים, אלא הוא אף דיבר בהם.¹⁰ בהתאם לכך כותב הטיוטה מתבקש למחוק את ההתייחסות לטענה שגויה זו.

71. דוגמא שלישית לטענה מטענות מנהל המשל"ט האזרחי אשר מעידה על פרשנותו השגויה לסמכויות שניתנו לו על פי החלטת הממשלה היא הדוגמא המנויה בפסקאות 143-144 לטיוטת הדו"ח בדבר עובדים זרים. כאמור החלטת הממשלה אשר קבעה להקים את משל"ט לא ביטלה או הסירה את תפקידיו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה טיפל אפוא בנושא במסגרת סמכויותיו, ועל פי תפקידו. טיפול מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא נעשה בין היתר על רקע פניות שהגיעו אליו ועבודת המטה הבין-משרדית שבוצעה בצוות סמנכ"לי משק ותשתיות. כמו כן, הטענה כי עבודתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא עובדים זרים נעשתה "במנותק מהמשל"ט האזרחי" אינה נכונה עובדתית. נציגי משרד האוצר זומנו והשתתפו בדיונים של המנכ"ל בנושא (לדוגמא בדיון שנערך בנושא ביום 25.12.2023). כמו כן, נציגי משרד האוצר השתתפו בעבודת המטה שבוצעה בצוות משק ותשתיות.

72. לאור האמור לעיל, נבקש לתקן את הסיפא של פסקה 144 כך שימחקו המילים "... וקבע דיוני מעקב בעניין, כל זאת במנותק מהמשל"ט האזרחי" ובמקומן יבוא: "... וקבע דיוני מעקב בעניין, כל זאת במסגרת סמכויותיו".

¹⁰ נפנה בעניין זה אל סיכום דיון פורום המנכ"לים מיום 1.11.2023.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

73. דוגמא רביעית לטענה מטענות מנהל המשל"ט האזרחי אש מעידה על פרשנותו השגויה לסמכויות שניתנו לו על פי החלטת הממשלה היא הדוגמא המנויה בפסקאות 146-153 בדבר התקשרות המשל"ט עם יועץ יחסי ציבור והסברה.

74. כפי שצוין חזור ושנו, המשל"ט האזרחי מונה לרכז את עבודת הקבינט החברתי-כלכלי, ולפיכך מעולם לא הוסמך לעסוק בנושאי הסברה או תיווך פעולות הממשלה האזרחיות לציבור. מכאן לא ברור מדוע מלכתחילה ראש המשל"ט האזרחי מלין על התנהלות מערך ההסברה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, שעה שהייעוץ המשפטי של משרד האוצר הסביר לו 'ברחל בתך הקטנה' כי אין זה בסמכותו לעסוק בסוגיות אלו.

75. בפסקה 148 לטיטת הדו"ח אף מובא תיאור של פגישה שערך מנהל המשל"ט עם שר האוצר בנושא רצונו להוציא פרסומי הסברה, וכן נטען כי "שר האוצר הנחה את עובדי לשכתו לאפשר למשל"ט לתווך את עבודת הממשלה לתושבים, בהסתמך על מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"ם, וכן הנחה את מנכ"ל משרד האוצר ואת ראש המשל"ט להסדיר "ערוץ גמיש וזמין" להתקשרות עם יועצים מקצועיים". מובן כי אין כל נפקות לסיכום כזה או אחר של ראש המשל"ט עם שר האוצר על תחומי פעילות הכפופים לראש הממשלה במשרד ראש הממשלה – בהנחה שכך אכן הם פני הדברים והתקיים סיכום כאמור.

76. מכאן נובעת בפשטות דרישת משרד ראש הממשלה כי ימחק כותב הטייטה כל טענה המופנית כלפי מערך ההסברה, משרד ראש הממשלה או מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהקשר לשימוש במערך ההסברה הלאומי או בלפ"ם שלא כדין ושלא על פי כללי המנהל התקין. הדברים נכונים שבעתים כאשר מדובר בטענות בעלמא, ללא כל תימוכין ביחס לפעילות ראש המשל"ט אל מול מערך ההסברה ולפ"ם.

77. בשולי הדברים בנושא זה, אך לא בשולי חשיבותם, יצוין כי משרד ראש הממשלה מבקש למחוק את הטענה המופיעה בפסקה 145 לטיטת הדו"ח, שלפיה "על פי דברים שראש המשל"ט האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה, מנכ"ל משרד רה"ם הורה למערך שלא להפיץ את החומרים". מנכ"ל משרד ראש הממשלה מעולם לא נתן הוראה לפעול כפי הנטען. מדובר בטענה שנטענה ללא כל תימוכין והיא אינה נכונה.

78. טענה נוספת מטענות ראש המשל"ט המעלה תמיהה היא הטענה המנויה בפסקאות 139-140 לטיטת הדו"ח בדבר ניהול המידע. על פי נטען "ב-9.11.23 וב-13.11.23 הציג ראש המשל"ט האזרחי לשר האוצר הצעה להקמת מערכת מידע לאיסוף צרכים של האזרחים והמשק ולבחינת הפערים בעניינם". עוד נטען כי "בהיעדרה של מערכת מידע לניהול מכלול הצרכים של



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

האוכלוסייה והמשק עם פרוץ המלחמה, הציע ראש המשל"ט האזרחי, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, להקים מערכת כזו על מנת שניתן יהיה לנתח, לסווג ולנהל את המידע העצום בנושא. נמצא כי מערכת המידע שהציע ראש המשל"ט האזרחי לא הוקמה, ואף לא הוחלט על הקמה של מערכת מידע אחרת או מודל עבודה שיאפשרו לנהל את מכלול הצרכים בתחום האזרחי. לדברי ראש המשל"ט האזרחי, משמעות הדבר היא כי סוגיית "תכלול עבודת משרדי הממשלה" נותרה חלולה, ללא תוכן מעשי ליישום, וכי קבלת החלטות נותרה כזו שאינה מבוססת נתונים מערכתיים וחסרה".

79. טענה שלפיה באמצע חודש נובמבר 2023 לא הייתה כל מערכת מידע לניהול מכלול הצרכים של האוכלוסייה והמשק היא טענה שאינה נכונה. כבר ביום 6.11.2023 הופק דו"ח ראשון של מרכז המידע והידע של מערך הדיגיטל – הלא היא מערכת אמו"ן (איחוד מידע ונתונים).

80. בהתאם לכך לא הייתה כל מניעה כי ראש המשל"ט האזרחי יתחבר במסגרת ממשקיו עם משרדי הממשלה אל המערכות הקיימות בגופים הקיימים: רח"ל, פקע"ר, מערך הדיגיטל, ומערכות שו"ב של משרדי הממשלה. באופן זה היה יכול לקבל תמונת נתונים, ועל גבי אלו לייצר עבור המשל"ט כלי עבודה משלימים יעודיים.

81. יתרה מכך, עוד ביום 26.10.2023, נוכח היעדר נתונים על אודות האוכלוסייה המפונה ובשל הצורך בקבלת החלטות מבוססות נתוני אמת, נדרש מנכ"ל משרד ראש הממשלה לסוגיה זו, ובשיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים הוחלט על פיתוח מערכת "יחד" שנועדה לייצר תמונת מצב עדכנית ומתמשכת שעל בסיסה הממשלה יכולה לקבל החלטות ולתת מענים לצרכים המשתנים העולים מן המערכת.

82. לפיכך נבקש כי תמחק הרישא של פסקה 140 לטיוטת הדו"ח שממנה עולה לכאורה כי לא הוקמה מערכת מידע לשימוש הגורמים השונים. היו קיימות מערכות מידע קודם להצעתו של ראש המשל"ט, ואף היו בנמצא מערכות ייעודיות שפותחו תוך כדי המלחמה.

83. לבסוף נבקש להתייחס לטענת כותב הטיוטה המופיעה בפסקה 158 שלפיה "בתקופת פעילותו, המשל"ט האזרחי התאפיין בחולשה תפקודית נוכח גופים אחרים אשר עסקו בהיבטים אזרחיים של המלחמה ופעלו בערוצים מקבילים חופפים, ובפרט מנכ"ל משרד רה"ם אשר עסק בסוגיות אזרחיות בד בבד עם פעילות המשל"ט האזרחי ובמנותק ממנה".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

84. ראשית, כאמור במענה זה ביחס לפסקה 144 לטיוטת הדו"ח נבקש למחוק את המילים "ובמנותק ממנה". מנכ"ל משרד ראש הממשלה ביצע את תפקידו בהתאם לסמכויותיו ולמצופה ממנו בעתות שגרה ובעתות חירום.

85. לגופו של עניין, יתכן כי החולשה התפקודית של המשל"ט נבעה מחוסר התיאום בין יעדיו ותפקידיו של המשל"ט ובין היעדים והתפקידים כפי שהבין אותם בשגרה ראש המשל"ט. משעה שבחר ראש המשל"ט יעדים שחורגים מהחלטת הממשלה – הרי שמצא עצמו לכאורה עם צוות חסר, תקציב חסר וסמכויות חסרות, וממילא תפס עצמו כמי שחלש מכדי להגשים יעדים אלו.

86. אלא שאין זה נכון שכותב הטיוטה יבחן את חולשתו בראי תפיסתו העצמית של מנהל המשל"ט – כי אם יבחן אותה בראי החלטת הממשלה והתפקידים שהוגדרו בה. משעה שיעשה כן, יתחוויר כי לא גורמי הממשלה שהמשיכו לפעול על פי סמכויותיהם – ובוודאי לא מנכ"ל משרד ראש הממשלה – הם שהכשילו את עבודת המשל"ט.

87. כאמור, לא הייתה חפיפה מובנית בין תפקידו של ראש המשל"ט האזרחי ובין תפקידו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה. ודוק: תפקיד ר' המשל"ט האזרחי כפי שהוגדר בהחלטת הממשלה 997 הוא לרכז את עבודת הדרג המדיני על ידי תיאום תכלול וגיבוש של תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים. גורמים אלו אכן פועלים בערוצים **מקבילים** למשל"ט האזרחי אך לא פועלים באופן **חופף**. גופים אלו אחראיים על מתן מענים בתחום אחריותם ואילו המשל"ט כשמו כן הוא – אחראי על תיאום תכלול וגיבוש של תמונת מצב.

88. ברור לכל כי ראש המשל"ט האזרחי לא צריך היה, ולא יכול היה, להחליף את מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתפקידו וכי תיקון החלטת הממשלה נגעה למנגנון המסדיר את ריכוז עבודת ועדת השרים.

89. משכך הם פני הדברים, נראה כי ראש המשל"ט האזרחי שגה שגיאה יסודית בתפיסת תפקידו, בתכולת תפקידו ובאופן שבו עליו לבצע את תפקידו אל מול הגורמים הפועלים במרחב, ובכלל זה מנכ"ל משרד ראש הממשלה. שגיאה זו כאמור עברה כחוט השני בכל פעילותו של מנהל המשל"ט בתקופה הקצרה שבה עבד – ובאופן טבעי עברה גם אל תלונותיו על כל גורמי הממשלה.

90. לפיכך מתבקש כותב הטיוטה לתקן פרק זה כולו, ובתוך כך לתקן את פסקאות הסיכום של פרק זה, כך שישקפו שגגה זו.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

סיכום :

91. טיוטת הדו"ח בעניין פרק זה כוללת טענות רבות המבוססות על עמדה שהציג גורם אחד – מנהל המשל"ט האזרחי שניהן באופן רשמי בתפקידו כשבועיים ימים בלבד. כפי שהוצג במענה זה טענותיו של מנהל המשל"ט הן טענות שמבוססות על תפיסה שגויה באשר לתפקיד המשל"ט כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

92. אשר על כן, מדובר אפוא בפרק המתבסס כולו על עמדה, אשר אינה נסמכת על התשתית הנורמטיבית הנכונה ועל התשתית העובדתית הנכונה. כמו כן מכיל הפרק ביקורת על עבודת מנכ"ל משרד ראש הממשלה אשר סותרת את תפיסת כותב הטיוטה עצמו באשר לאופן שבו מצופה ממנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול בעת חירום.

93. לאור האמור לעיל, נבקש כי פרק זה יושמט מטיוטת הדו"ח, או לחלופין כי יתוקן באופן יסודי כאמור לעיל.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ה. האחריות של מטה משרד ראש הממשלה במלחמה והפעולות למימושה

מבוא – הקמת מטה חברתי-כלכלי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ותפקידיו:

94. פסקאות 168-190 לטיוטת הדו"ח כוללות ביקורת בעניין תפקידיו של המטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה, ובפרט בעניין מלאכת התיאום בין משרדי הממשלה בנוגע לעבודתם המקצועית.

95. נקדים ונאמר כי הביקורת מושא פרק זה היא **ביקורת תיאורטית** – העוסקת בגדר תפקידי המטה החברתי-כלכלי במשרד ראש הממשלה, ולא ביקורת מעשית המלינה – לשם המחשה – על פעולה שלא בוצעה כראוי לנוכח היעדר תיאומה על ידי המטה החברתי-כלכלי (ככל שהדבר היה בגדר תפקידיו). נבקש כי היבט זה יודגש במסגרת הסקירה המובאת בפרק זה של טיוטת הדו"ח.

96. המטה הכלכלי-חברתי הוקם במשרד ראש הממשלה על פי החלטת ממשלה מס' 5189 מיום 28.10.2012 שכותרתה "מבנה מטה ראש הממשלה".

97. נוסחה של החלטה זו פותח ברקע לקבלתה, בזו הלשון:

"במטרה לתקן ליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח בנושא "העסקת עובדים במשרות אמון במשרד ראש הממשלה" מחודש אוקטובר 2011 (להלן: דו"ח מבקר המדינה), מינה ראש הממשלה ביום 7 בפברואר 2011, ועדה ציבורית לבחינת מטה ראש הממשלה בראשותו של מר יוסי קוצ'יק. הוועדה בחנה את הצרכים הייחודיים של ראש ממשלה בישראל, לרבות לעניין המבנה ואופן הפעולה של מטהו, מתוך מטרה לאפשר לראש הממשלה למלא את המשימות המוטלות לפתחו בצורה מיטבית".

98. אם כן, המטה הכלכלי-חברתי הוקם על-ידי הממשלה בהמשך לדו"ח ביקורת שחיבר מבקר המדינה ולעבודת ועדה ציבורית שהגישה את המלצותיה בחודש אפריל 2012 לידי ראש הממשלה (להלן: "דו"ח ועדת קוצ'יק").

99. יוטעם, עם זאת, כי החלטת ממשלה מס' 5189 לא אימצה את המלצות דו"ח ועדת קוצ'יק, בוודאי לא כלשונן, אלא קיבלה החלטה בעניין מבנה מטה ראש הממשלה "בהמשך" להמלצות הוועדה. עוד יוטעם, כמפורט בסעיף 1 להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1502 כי



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

"מובן, כי למסקנות והמלצות ועדה מייעצת אין כל מעמד משפטי מחייב". נוכח זאת, נכון לבחון את תפקידי המטה החברתי כלכלי במשרד ראש הממשלה בהתאם להחלטה 5189 כפי שהתקבלה על ידי הממשלה.

100. על פי סעיף 3 להחלטת הממשלה תפקידי המטה הכלכלי-חברתי במשרד ראש הממשלה הם כדלקמן:

- " ייזום והובלת פרויקטים לאומיים שעל סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה;
- ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים;
- פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה;
- הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי;
- סיוע מקצועי לראש הממשלה, ובפרט בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו;
- הבטחת התנאים לניהול שוטף של שגרת עבודתו של ראש הממשלה. "

[ההדגשות אינן במקור]

מובן כי חלקם של תפקידים אלו פחות רלוונטי בתקופת מלחמה.

101. הגדרה זו, בניגוד לאמור בפסקה 169 לטיטות הדו"ח, אינה כוללת נשיאה "באחריות הכוללת לעבודת הממשלה"; אינה כוללת אחריות "לתיאום עבודת משרדי הממשלה"; אינה כוללת סמכות להכריע "במחלוקות בין-משרדיות"¹¹; אינה כוללת אחריות לשמש כגורם המתכלל של כל "פעילות משרדי הממשלה"; ואינה כוללת אחריות וסמכות לניהול "משברים ואירועים יוצאי דופן במדינת ישראל".

102. יוטעם כי מושכלת הראשונים, שלפיה רשות מנהלית רשאית לפעול אך ורק במסגרת הסמכות שהוקנתה לה בחוק או מכוחו:

"הסמכות היא מושג היסוד של המשפט המינהלי. כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. העקרון המבטא חובה

¹¹ ראו הרחבה בעניין להלן פסקאות 102-105 וכן פסקה 111.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

זו נקרא עקרון "חוקיות המינהל". הוא קובע את כפיפותה של הרשות המינהלית לחוק. לפי עקרון חוקיות המינהל, הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות. בניגוד לאדם טבעי אשר רשאי לעשות כל מה שלא נאסר עליו...מנועה רשות מינהלית מפעולות שלא הוסמכה לעשותן בחוק או מכוחו".¹²

וכן:

"לפי עקרון חוקיות המנהל, כל סמכות מנהלית צריכה מקור בחוק או לפי חוק, כגון, בתקנה. כיוון שכך, לגבי כל סמכות, שאלה ראשונה היא, מה מקור הסמכות".¹³

[ההדגשות אינן במקור]

103. בפסקה 170 לטיוטת הדו"ח מביא כותב הטיוטה את תפקידיו של המטה הכלכלי-חברתי כפי שהם מופיעים בהחלטת הממשלה ללא הוספות של תפקידים נוספים שלא אוזכרו בהחלטה, וכן מוסיף **משפט מפתח** - שאין לנו אלא להדגישו חזור והדגש:

"למנכ"ל משרד רה"ם אין סמכות פורמלית לתת הוראות למנכ"לים של משרדי הממשלה האחרים, אך הוא שואב את סמכותו ואת כוחו מראש הממשלה, ומן העובדה שהוא פועל מטעמו"

104. יוער כי כאשר כותב הטיוטה מציין בפסקה 170 כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה "שואב את סמכותו ואת כוחו מראש הממשלה, ומן העובדה שהוא פועל מטעמו", הרי שנכון להבהיר כי אין מדובר 'בסמכות' פורמלית ואין מדובר 'בכוח' של ממש – אלא אך ורק באפשרותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקדם, לאחר עובדת מטה, הצעה להחלטת ממשלה. נוכח זאת, כאשר קבעה הממשלה בהחלטת 5189 כי תפקידי המטה החברתי-כלכלי כוללים הכרעה במחלוקות המעכבים את קידומה של מדיניות הממשלה ברי הדבר כי נכון לפרש זאת כהבאה להכרעה של מחלוקות בדרך של החלטת ממשלה או בכל דרך חוקית אחרת.

105. על כן תפקידו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוא לסייע לראש הממשלה בביצוע מדיניותו ובהפעלת סמכויותיו, ולנהל את משרד ראש הממשלה. סמכויותיו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה הן הסמכויות המתחייבות מניהול משרד ראש הממשלה, ומעבר לכך אין לו סמכויות

¹² ד' ברק-ארוז **משפט מינהלי** (2010), בעמ' 97.
¹³ י' זמיר **הסמכות המנהלית** (תשנ"ו), בעמ' 131.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

זולת אלו שהוקנו לו ע"י ראש הממשלה או הממשלה כדין. מובן כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה אינו מוסמך להתערב בסמכויות שהוקנו בחוק לשרים או להתערב בסמכויותיהם המיניסטריאליות.

106. אם כן, כמופיע בפסקה 170 לטיוטת דו"ח הביקורת, למנכ"ל משרד ראש הממשלה **מעולם לא נמסרה הסמכות לתת הוראות מחייבות למנכ"לים של משרדי הממשלה האחרים – לא בעתות שגרה ולא בעתות חירום**. חשוב אפוא לעמוד על האופנים שבהם כן פועלים מנכ"לי משרד ראש הממשלה על מנת לקדם את מדיניות ראש הממשלה בשגרה וחירום.

107. להלן איור הממחיש את עבודתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשגרה וחירום :



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام



108. נבקש על כן לתקן את טיוטת הדו"ח באופן יסודי תוך התייחסות לכך שהחלטת ממשלה 1589 היא שקובעת את תפקידי המטה החברתי כלכלי, וכי הללו לא כוללים בין היתר סמכות לתת הוראות מחייבות למשרדי ממשלה אחרים.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

109. לבסוף יצוין כי תרשים מס' 7 בטיטות דו"ח הביקורת (פסקה 172) אינו קשור כלל למטה החברתי-כלכלי (על שלושת אגפיו), ואינו תורם כלל להבנת חלק זה בטיטות הדו"ח. על כן סבור משרד ראש הממשלה שתרישים זה עלול להטעות את הקורא. **בהתאם לכך מתבקש כותב הטיטות להסיר את התרישים מן הדו"ח.**

תחלופת מנכ"לים במשרד ראש הממשלה בשנים 2018-2023:

110. כותב הטיטות פתח חלק זה בטיטות הדו"ח בסקירה קצרה על אופן מינויו לתפקיד של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל תחומי אחריותו. כבר בנקודה זו נבקש לדייק את הטיטות בשני אופנים, כמפורט להלן.

111. ראשית נשוב על אמירתנו כי כאשר בפסקה 176 מציין כותב הטיטות כי "...לפעילות המטה הכלכלי-חברתי, שתפקידו בין השאר לרכז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין-משרדיים וכן להסיר חסמים ולהכריע במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה", הרי שיש לשוב ולהדגיש כי החלטת הממשלה מתייחסת לפעילות המטה החברתי-כלכלי שתכליתה לאתר חסמים המעכבים מדיניות שהממשלה הכריעה לגביה ולפעול מול הגורמים הרלוונטיים בגופי הממשלה על מנת להסיר או לעקוף אותם, וכן מתייחסת להבאתן להכרעה של מחלוקות פנים-ממשלתיות בעניין אופני מימוש מדיניות זו. בניגוד לעלול להשתמע, אין מדובר בהקניית סמכות למטה החברתי-כלכלי או למנכ"ל משרד ראש הממשלה להתערב בעבודת גוף ממשלתי כלשהו בניגוד לרצונו (קרי 'הסרת חסמים' נעשית על פי רוב בדרך של שיח ושיתוף פעולה עם הגוף המחזיק בסמכות להסיר את החסם), וכן אין מדובר בהקניית סמכות למטה החברתי-כלכלי או למנכ"ל משרד ראש הממשלה להכריע על דעת עצמו במחלוקת שבין גופי הממשלה השונים (קרי 'הבאה להכרעה' כאמור, כגון באמצעות החלטה של הממשלה כולה במליאתה, אין כמוה בהקניית סמכות עצמאית להכרעה).

112. שנית, כותב טיטות הדו"ח מציין שוב כי "מנכ"ל משרד רה"ם פועל מטעמו של ראש הממשלה" ומוסיף הפעם כי הוא "מוביל את צוות המנכ"לים של כלל משרדי הממשלה". לעניין זה יוער כי אין ועדה או הרכב מנכ"לים הנקרא "צוות המנכ"לים" שלו אג'נדה כללית לעבודת הממשלה (להבדיל מצוותי אד-הוק המוקמים בהחלטות ממשלה שונות לצרכים ספציפיים). ככל הנראה כותב הטיטות מכוון ל-"פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה" שמנכ"ל משרד



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ראש הממשלה עומד בראשו. לעניין פורום זה, סמכויותיו ופעילותו במהלך שלושת החודשים הראשונים של המלחמה ראו את תתי־הפרק הייעודי לנושא זה בהמשך פרק מענה זה.

113. לאחר הערות אלו בדבר הסקירה הקצרה על אופן מינויו לתפקיד של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל תחומי אחריותו, שעליהן הערנו שתי הערות כאמור, המשיך מחבר הטיוטה וציין את העובדות הבאות:

"באותה תקופה [קרי בשנים שבהן תוחם תתי־פרק זה בכותרתו – 2018-2023 – הח"מ] התקיימו חמש מערכות של בחירות לכנסת, ובעקבות ארבע מהן הוקמו ממשלות חדשות: באפריל 2019 (בחירות לכנסת ה-21), בספטמבר 2019 (בחירות לכנסת ה-22), במרץ 2020 (בחירות לכנסת ה-23), במרץ 2021 (בחירות לכנסת ה-24) ובנובמבר 2022 (בחירות לכנסת ה-25)."

114. לאחר מכן הציג כותב הטיוטה טבלה ובה פירוט על אודות המנכ"לים של משרד ראש הממשלה החל מחודש אפריל 2019 ועד לינואר 2024, בהבחנה בין ראשי ממשלה שתחתם כיהנו.

115. על פי מידע זה הסיק כותב הטיוטה כי:

"בתקופה שמאפריל 2019 עד יוני 2021, כיהנו בכפוף לראש הממשלה מר בנימין נתניהו שלושה אנשים בתפקיד מנכ"ל משרד רה"ם במינוי לא קבוע, אלא באמצעות הטלת תפקיד או כממלאי מקום, אחד מהם עקב הקמת ממשלה חדשה ושניים - שלא עקב הקמת ממשלה, ובממוצע - הוחלף מנכ"ל אחת לשבעה חודשים.

שניים מהמנכ"לים מילאו בד בבד גם תפקיד אחר - האחד כיהן גם כראש הסגל של ראש הממשלה, והשני כיהן גם כמזכיר הממשלה".

[ההדגשות אינן במקור]

בהתאם לכך העיר כותב הטיוטה שתי הערות:

א. דפוס פעולה של מינוי מנכ"לים לתקופות קצרות ומוגבלות "עלול להוביל להחלשה ניכרת של הניהול הבכיר במשרד רה"ם ושל היכולת של המשרד למלא את תפקידיו בעת חירום".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ב. דפוס פעולה של מינוי מנכ"לים כממלאי מקום בלבד או באמצעות הטלת תפקיד מנכ"ל בד
בד עם כהונה בתפקיד בכיר אחר "עלול להוביל להחלשה ניכרת של הניהול הבכיר במשרד
רה"ם ושל היכולת של המשרד למלא את תפקידיו בעת חירום".

116. את דבריו בעניין זה סיים כותב הטיוטה בהערה כדלקמן:

"תחלופת המנכ"לים במשרד רה"ם התקיימה בחלקה על רקע חמש מערכות
בחירות לכנסת בשנים 2019 - 2022 והקמת ממשלות בעקבותיהן".

נבקש אפוא כעת להרחיב מעט על אודות הטמון בהערה קצרה זו, ובעקבות כך לבקש כי ימחק
תת-הפרק כולו מן הביקורת.

117. במהלך כ-20 השנים הראשונות של שנות האלפיים, קרי עד לשנת 2018 עת נכנסה מדינת
ישראל לתקופת חוסר יציבות פוליטית,¹⁴ כיהנו תשעה אישים בתפקיד מנכ"ל משרד ראש
הממשלה, וזאת תחת שישה ראשי ממשלה.

118. מתוך תשעה מנכ"לים אלו שלושה סיימו את כהונתם עם סיום כהונת ראש הממשלה
שמינה אותם, ושישה כיהנו לתקופה שלא הסתיימה בסיום כהונת ראש הממשלה שמינה אותם
– מסיבות שונות. עוד יצוין כי במהלך תקופה זו כיהנו לא פחות מ-6 ממשלות שונות (הממשלה
ה-28 עד הממשלה ה-34).

119. יוצא אפוא כי תקופת הכהונה הממוצעת למנכ"ל משרד ראש הממשלה בראשית שנות
האלפיים עמדה על **תקופת כהונה בת שנתיים ימים**:

שם	תחילת כהונה	סיום כהונה	מס' הממשלה	ראש הממשלה
יוסף קוצ'יק	1999	2001	הממשלה ה-28	אהוד ברק
רפי פלד	2001	2001	הממשלה ה-29	אריאל שרון
אביגדור יצחקי	2001	2004	הממשלה ה-29; הממשלה ה-30	
אילן כהן	2004	2006	הממשלה ה-30	
רענן דינור	2006	2009	הממשלה ה-31	אהוד אולמרט

¹⁴ ראו הרחבה להלן.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

בנימין נתניהו	הממשלה ה-32	2011	2009	אייל גבאי
	הממשלה ה-32; הממשלה ה-33	2015	2011	הראל לוקר
	הממשלה ה-34	2018	2015	אלי גרונר
		2019	2018	יואב הורוביץ (מ"מ)
		2020	2019	רון פרץ (מ"מ)
	הממשלה ה-35	2021	2020	יצחק ברורמן (מ"מ)
נפתלי בנט	הממשלה ה-36	2022	2021	יאיר פינס
יאיר לפיד		2022	2022	נעמה שולץ
בנימין נתניהו	הממשלה ה-37	2025	2023	יוסי שלי
		מכהנת	2025	דרורית שטיינמץ (מ"מ)

120. עם זאת, כפי שניתן לראות בחלק הטבלה העוסק במנכ"לי משרד ראש הממשלה שניהנו החל מסוף שנת 2018 ועד לשנת 2023, ניתן לראות כי אכן החלה תחלופה גדולה יותר, ולראשונה אף מספר מנכ"לים אשר החזיקו בתפקיד במילוי מקום בלבד, וחלקם בנוסף על תפקידם.

121. נזכיר, כי הכנסת ה-20 התפזרה ביום 26.12.2018. כתוצאה מכך נכנסה מדינת ישראל לתקופת אייציבות פוליטית. בעקבות זאת הפכה הממשלה ה-34 לממשלה בעלת זמן הכהונה הארוך ביותר בתולדות המדינה (למעלה מ-5 שנים), שבמהלכה התקיימו 3 מערכות בחירות. לאחר מכן, עקב 2 מערכות בחירות בתקופה של כשלוש שנים התחלפה הממשלה שלוש פעמים. כתוצאה מכך בתקופה זו היו חילופי מנכ"לים תכופים. כך, ראש הממשלה נתניהו מינה מיד עם כניסתו לתפקיד בחודש ינואר 2023 את מר יוסי שלי כמנכ"ל משרדו;¹⁵ ראש הממשלה יאיר

¹⁵ החלטה מספר 1780 של הממשלה ה-36 מיום 10.07.2022, שכותרתה "מינוי המנהלת הכללית של משרד ראש הממשלה".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

- לפיד מינה מיד עם כניסתו לתפקיד בחודש יולי 2022 את גב' נעמה שולץ כמנכ"ל משרדו;¹⁶ ומר נפתלי בנט מינה מיד עם כניסתו לתפקיד בחודש יוני 2021 את מר יאיר פינס כמנכ"ל משרדו.¹⁷
122. לשלושת אלו קדמו שלושה מנכ"לים שהיו עובדי מדינה קודם למינויים לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ומונו לכהונה כמנכ"ל בדרך של הטלת תפקיד.
123. מילוי המשרה בדרך זו נעשה על פי סעיף 23 א לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959, על מנגנוני הבקרה הקבועים בו.
124. מינוי באופן זה נעשה בשל תקופת הבחירות שבה הייתה מצויה המדינה – והכל על פי האמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1501 שכותרתה "מינויים בתקופת בחירות".
125. על פי ההנחיה "בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות. עם זאת, בפסיקה נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור" [ההדגשה אינה במקור].
126. עוד מביאה ההנחיה מובאות מפסיקות בית המשפט עליון שלפיהן "ביסוד המגבלות על מינויים בתקופת בחירות עומד שיקול כפול: ראשית, הממשלה אינה פועלת עוד מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עקרון הרציפות עד לכינון ממשלה חדשה; ושנית, קיומו של חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי מינוי ערב בחירות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. שיקול רלוונטי נוסף לעניין זה נוגע לחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי-הפיך (ראו למשל: בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (21.3.2006)). שיקול זה מקבל משנה-תוקף ככל שמדובר במינויים לתפקידים הבכירים

¹⁶ החלטה מספר 12 של הממשלה ה-37 מיום 08.01.2023, שכותרתה "מינוי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה".

¹⁷ החלטה מספר 19 של הממשלה ה-36 מיום 27.06.2021, שכותרתה "מינוי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

והמשמעותיים יותר מבין אלה המצויים בסמכות הממשלה או השר הנוגע בדבר¹⁸ [ההדגשות
אינן כולן במקור].

127. ביתר פירוט, עבור מנכ"לי משרדי הממשלה מציינת ההנחיה במפורש כי :

"מינוי מנכ"לים: ככלל, על שר המכהן בתקופת בחירות להימנע מהחלפת מנכ"ל המשרד. אמנם, דרך-כלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול-דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, כמו גם לסיים את כהונתו; מדובר במינוי אישי של השר, ושרים אכן נוהגים לעתים להחליף את מנכ"ל המשרד עם כניסתם לתפקיד, או בסמוך לאחר מכן. עם זאת, המנכ"ל הוא הדרג המקצועי הבכיר במשרד ואינו חלק מהדרג הפוליטי, והחלפתו בתקופת בחירות עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. מכאן העיקרון האמור שלפיו, ככלל, יש להימנע משינויים בתפקידי מנכ"לים בתקופת בחירות.

...

במקרה בו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל, בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 23 לחוק המינויים. זאת, תוך מתן עדיפות למינוי ממלא מקום מקרב עובדי המשרד, על מנת לצמצם ככל הניתן את הפגיעה האפשרית בתפקוד המשרד. במקרים חריגים, יהיה מקום למנות מנכ"ל קבוע ולא להסתפק במינוי ממלא מקום, ואף במקרים אלה יהיה מקום להעדיף מינוי מנכ"ל מקרב עובדי המשרד, מהטעם האמור

[ההדגשות אינן במקור].

128. אם כן, ניתן לראות כי משעה שמנכ"לים הודיעו על רצונם לסיים את תפקידם הרי שנוצר הכרח להחליפם על אף תקופת הבחירות – ומשעה שזו תקופת בחירות, הרי שיש לתת עדיפות למינוי ממלא מקום מקרב עובדי משרד ראש הממשלה.

¹⁸ בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005).



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

129. יוצא אפוא בשל המשבר הפוליטי, שאינו קשור במשרד ראש הממשלה כגוף מבוקר, ועקב הנחיות משפטיות אשר עוגנו בפסיקות רבות של בג"ץ – אין תכלית של ממש במתן ביקורת למשרד ראש הממשלה על קצב חילופי המנכ"לים שלו ועל עובדת היות חלקם במילוי מקום בלבד.

130. קודם לתקופת המשבר הפוליטי לא היו כהונות המנכ"לים קצרות באופן החורג באורח קיצוני מימי כהונתן של ממשלות בישראל, ולבטח לא היה בהן כדי "להוביל להחלשה ניכרת של הניהול הבכיר במשרד רה"ם ושל היכולת של המשרד למלא את תפקידיו בעת חירום".

131. לעומת זאת, ביקורת הנשענת על פרק זמן **שהתקיימה בו מציאות חריגה, שאינה קשורה בפעילות משרד ראש הממשלה**, וכן ביקורת על כך שהשר העומד בראש משרד ראש הממשלה מינה מנכ"לים למשרדו באותה תקופה חריגה **על פי כללי המנהל התקין והפסיקה**, היא ביקורת שגויה – ולפיכך נבקש כי תתפרק זה יימחק מדו"ח הביקורת.

תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה:

132. כותב הטיוטה פתח את החלק בטיוטת הדו"ח שעניינו תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בסקירה קצרה על אודות מסמך בשם "עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום" (להלן: "מסמך עקרונות תפיסת ההפעלה") שחובר על ידי אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה בחודש ספטמבר 2019.¹⁹

133. כותב הטיוטה מניח כבר בראשית הדברים את הטענה שלפיה מסמך זה הוא המקור לתפקידים המוטלים על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל המטה החברתי-כלכלי שבו, וכי מסיבה זו "תפקידי משרד רה"ם והמטה הכלכלי-חברתי שבו, כפי שהוגדרו וסוכמו טרם המלחמה, משמשים בסיס להערכת תפקודם מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל".

134. כפי שהובא במבוא למענה לפרק זה, המקור היחיד לתפקידים המוטלים על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל המטה החברתי-כלכלי הפועל תחתיו הוא החלטת ממשלה מס' 5189, אשר

¹⁹ רצ"ב מסמך עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום - ספטמבר 2019 – מסומן כנספח "ה" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

מנתה שישה תפקידים מוגדרים ותחומים (רשימת תפקידים שאינה בהלימה מלאה עם התפקידים שנמנו בדו"ח קוצ'יק):

- " ייזום והובלת פרויקטים לאומיים שעל סדר יומו של ראש הממשלה ועל סדר יומה של הממשלה;
- ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין משרדיים;
- פתיחת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות קידומה של מדיניות הממשלה;
- הובלת רפורמות לטיוב עבודת הממשלה והשירות הציבורי;
- סיוע מקצועי לראש הממשלה, ובפרט בגיבוש עמדתו בנושאים שונים המובאים לפתחו;
- הבטחת התנאים לניהול שוטף של שגרת עבודתו של ראש הממשלה. "

135. שימוש במובאות מתוך מסמך פנימי על מנת לגזור מהן תפקידים או תחומי אחריות לעולם לא יוכל לגבור על החלטות ממשלה מפורשות המחייבת ככל דין. לפיכך גם אם בחלק הכללי של מסמך עקרונות תפיסת ההפעלה מופיעים ציטוטים מתוך דו"ח ועדת קוצ'יק – שהתקבל כאמור רק בחלקו – הרי שבניגוד לאמור בטיטת הדו"ח אין בכך כדי להצביע על תפקידיו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי-כלכלי, גם אם אלו לכאורה "הוגדרו וסוכמו טרם המלחמה". תפקודם ופעילותם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי-כלכלי בזמן מלחמה לא נבחנים על בסיס אמירות מבוא במסמך פנימי, אלא אך ורק על בסיס החלטת הממשלה מס' 5189.

136. להבדיל מאמירות המבוא במסמך הפנימי, ניתן לבחון את תפקודם ופעילותם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי-כלכלי בזמן מלחמה על בסיס ההוראות המהותיות שבמסמך עקרונות תפיסת ההפעלה²⁰ – שכן אלו עולים כן בקנה אחד עם הגדרות התפקיד של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי-כלכלי שבהחלטת ממשלה מס' 5189.

137. כך מובאים בו תפקידי המטה החברתי-כלכלי על פי הנוסח שהתקבל בהחלטת ממשלה מס' 5189; כך מובאים בו תפקידי אגפי המטה החברתי-כלכלי הם על פי הנוסח שהתקבל בהחלטת ממשלה מס' 5189; כך מוצג בו תרשים פעילות ברור המתווה את הדרך מקבלת נושא לטיפול,

²⁰ קרי העקרונות הנפרסים במסמך החל מעמוד מס' 10, שממנו ואליו מסתיימים דברי המבוא המתבססים על האמור בדו"ח ועדת קוצ'יק.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

עבור בעבודת מטה פנימית וכלה בגיבוש המלצה למענה בדמות "הצעת מחליטים"; כך מובאים בו פעולות הנוגעות לשמירה על הרציפות התפקודית של משרד ראש הממשלה ושל דרג מקבלי ההחלטות (ממשלה, קבינט מדיני-ביטחוני וועדות שרים); כך מובאים בו רשימה של מקורות מידע הרלוונטיים למנכ"ל משרד ראש הממשלה על מנת להישאר מעודכן במפת האיומים, באתגרים שעל הפרק ובתוכניות המענה שבתחומי אחריותו (כתלות בנסיבות אירוע החירום).

138. אם כן, בכפוף לכל האמור בפרק המבוא לעיל בדבר היקף אחריותו התחומה של משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי-כלכלי בו, מתבקש כותב הטיוטה לתקן את **פסקאות 179-181** כך שישקפו את מצב הדברים כהוויתו.

139. פעילותו של משרד ראש הממשלה ושל המטה החברתי כלכלי בהתאם לאחריותו עולה גם מטיוט הדו"ח בהקשר של פעילות הצוותים הבין-משרדיים (אגפי המטה החברתי כלכלי) במטה משרד ראש הממשלה אליה גם נתייחס בהמשך המענה.

140. בנוגע לאמירות של רח"ל בנוגע לתחומי פעילותה ביחס לתחומי פעילותו ואחריותו של משרד ראש הממשלה, יצוין שהאמור במכתב מלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה נשען על לשון החלטה מס' 43/ב של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 19.12.2007 והחלטת ממשלה מספר 706 מיום 23.08.2009, ואף עולה בקנה אחד עם תיאור תפקידי רח"ל בטיוט הדו"ח. נוכח זאת, נבקש להשמיט את פסקאות 187-190 מטיוט הדו"ח.

פעילות פורום מנכ"לים בתקופת המלחמה:

א. כללי:

141. פסקאות 191-214 לטיוט הדו"ח כוללות ביקורת חריפה בעניין פעילות פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה (להלן: "**פורום המנכ"לים**") בשלושת החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל (מיום 7.10.2023 ועד ליום 7.1.2024). בין היתר נטען כי פורום המנכ"לים התנהל ללא שהוסדרה פעילותו, כי מספר דיוניו ותדירותם הלכו והצטמצמו, כי פורום המנכ"לים לא קיבל החלטות וכי שיעור ההשתתפות בדיוניו היה מצומצם.

142. כותב הטיוטה מפנה את טענותיו בעניין פורום המנכ"לים למנכ"ל משרד ראש הממשלה ובשולי הדו"ח אף קובע כך:



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

" האחריות לממצאים העיקריים שעלו בדו"ח זה, מוטלת על הגורמים הבאים: ...

4. מנכ"ל משרד ראש הממשלה מר יוסי שלי - על האופן שבו הפעיל את פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה - בין השאר ללא קביעת סדרי עבודה, שלא בהתאם להגדרת ייעודו, וללא קבלת החלטות שמקדמות מענה ישיר ומעשי על צרכים בזירה האזרחית. לליקויים בפעולות פורום המנכ"לים היו השלכות מערכתיות שפגעו במישרין בטיפול הממשלתי הכולל בתחום האזרחי במהלך המלחמה."

143. טענותיו של כותב הטיוטה בעניין פורום המנכ"לים מוטעות מיסודן ונבקש כי פרק זה יושמט מטיטוט הדו"ח או, למצער, יתוקן באופן יסודי כמפורט להלן.

144. נקדים ונאמר כי ניתן היה לצפות כי ביקורת חריפה מעין זו **תיתמך באדנים נורמטיביים ועובדתיים מוצקים מאין כמותם**, בפרט עת כותב הטיוטה בחר לייחס אחריות אישית בייחס לממצאיו, אולם למרבה התמיהה אין זה מצב הדברים כלל ועיקר.

145. לא ברור אפוא כיצד כותב הטיוטה מחבר ביקורת בת 23 פסקאות ו-7 עמודים, שכוללת הטלת אחריות אישית על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, **מבלי לפתוח במסגרת הנורמטיבית המסדירה את פעולתו של פורום המנכ"לים**.

לטעמנו **די בכך כדי ליתר את הביקורת** בדבר פעילות פורום המנכ"לים בזמן המלחמה לחלוטין.

146. אולם כאילו אין די בכך, כותב הטיוטה אף ביסס את הביקורת על מסכת עובדתית שגויה. כך, עיון בטיטוט הדו"ח מגלה כי **כותב הטיוטה לא קיבל מן המוכן נתונים עובדתיים** אשר הוא סבור שהם רלוונטיים לצורך בחינת תפקודו של פורום המנכ"לים – נתוני נוכחות המנכ"לים השונים בשיבות שהתקיימו במהלך התקופה הנבחנת בדו"ח – אולם במקום לדרוש ולחקור, ובמקום להשתמש בסמכויותיו הרחבות מכוח החוק להשיג את המידע הדרוש לו, בחר כותב הטיוטה להציג הן בכתב והן באמצעות אינפוגרפיקה **נתונים הסוטים בעשרות אחוזים מן המציאות בשטח**.

147. כפי שיפורט בהרחבה להלן, העובדה שכותב הטיוטה ביסס את ממצאיו ללא שבחן והציג את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית ועל סמך תשתית עובדתית שגויה, הובילה לממצאים



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

מוטעים אשר משקפים אף חוסר הבנה מהותי באשר לאופן עבודתו של פורום המנכ"לים ותפקידיו.

148. על מנת להעמיד את הדברים על דיוקם, נציג להלן את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית, נפרוש את התשתית העובדתית – ונחדד את הטעון חידוד באשר לאופן עבודת פורום המנכ"לים.

ב. רקע נורמטיבי:

149. כותב הטיוטה פתח את החלק בטיטות הדו"ח שעניינו פעילות פורום המנכ"לים בחודשי המלחמה הראשונים בסקירה קצרה שנועדה, לכאורה, להציג את הרקע להקמת הפורום – ואת התשתית הנורמטיבית שעומדת בבסיסו (כאשר לטענת כותב הטיוטה הפורום למעשה חסר תשתית נורמטיבית מעין זו). ברם, כפי שיובהר להלן – **סקירה זו מוטעית, מתעלמת מהתשתית הנורמטיבית שנקבעה בייחס לפורום המנכ"לים, ועל כן מובילה את כותב הטיוטה לממצאים שגויים ולהטלת אחריות אישית על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ללא כל הצדקה.**

150. את מקורו של פורום המנכ"לים שייך כותב הטיוטה לימי מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, עת "הורה ראש הממשלה דאז על הקמת צוות מנכ"לים בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך הטיפול בעורך במלחמה".²¹

151. לאחר מכן נשען כותב הטיוטה על דו"ח ביקורת אחר שיצא במהלך שנת 2007, שבו מצא מבקר המדינה כי צוות המנכ"לים פעל במהלך מלחמת לבנון השנייה ללא תכנון מראש ובלי שהוסדרו סמכויותיו.

152. מלבד ציון נקודות היסטוריות אלו מנה כותב הטיוטה את אזכור פעולת הפורום ומטרותיו בדו"ח ועדת קוצ'יק משנת 2012, וכן בדיון שקיימו מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראש רח"ל בחודש פברואר 2023, ומכתב ששלח רח"ט משרדי ממשלה ברח"ל למנהל אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה חודש לאחר מכן, במרץ 2023 – כאשר בשני אלו עלה עניין הצורך בפעילות פורום המנכ"לים בשעת חירום.

153. על בסיס כל אלו מגיע כותב הטיוטה למסקנה שלפיה ההיערכות להפעלת פורום המנכ"לים בעת חירום, לפני המלחמה, הייתה חסרה, לא הוסדרה ולא סוכמה באופן רשמי. למסקנה זו

²¹ פסקה 191 לטיטות הדו"ח.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

מגיע כותב הטיוטה כשהוא מונה במסגרת 'היערכות חסרה' זו העדר ידע בדבר תפקידיו של הפורום, סמכויותיו ודרכי קבלת ההחלטות בו: ²²

"מנכ"ל משרד רה"ם לא סיכם מבחינתו, לאחר דיון שקיים בנושא עם ראש רח"ל בפברואר 2023, את מתכונת העבודה השלמה של הפורום ולא הביא לידיעת כלל המנכ"לים של משרדי הממשלה, האמורים לפעול במסגרת הפורום, את דבר תפקידיו של הפורום, את סמכויותיו, את דרכי קבלת ההחלטות, את סדרי עבודה ואת המנגנון שבאמצעותו תתואם הפעולה הממשלתית הכוללת בעת חירום" [ההדגשות אינן במקור].

154. כותב הטיוטה אף מוסיף וטוען "כי כדי למלא את תפקיד פורום המנכ"לים, כפי שהוגדר בפרסומי משרד רה"ם באוקטובר 2023 - לדון בסוגיות רחב בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, לשם הסרת החסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים, נדרש כי הפורום יקיים דיונים ויקבל החלטות" [ההדגשות אינן במקור]. ²³

155. כהשלמה לטיעון זה כותב הטיוטה מציין כי "... ב-27 דיוני פורום המנכ"לים לא התקבלו החלטות, ובכלל זאת בסוגיות הרוחביות הנוגעות לתחום האזרחי ולחסמים הכרוכים בטיפול בהן". בפסקה מס' 212 שב מחבר הטיוטה על ביקורתו בצינו כי:

"על פי ממצאי הביקורת, מנכ"ל משרד רה"ם הפעיל את פורום המנכ"לים שלא בהתאם להגדרת ייעודו ובאופן שאינו מאפשר לו לעמוד בהגדרת תפקידיו:

...

(ב) הפורום לא קיבל החלטות ולא גיבש מענים פרטניים בנוגע לאתגרים, לחסמים ולצרכים שהיו "מרכזי כובד" והטיפול בהם היה במישור הבין-

משרדי" [ההדגשות אינן במקור]. ²⁴

156. המבנה הלוגי של הטענות כלפי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בייחס לפעילותו של פורום המנכ"לים הוא פשוט אפוא: תחילה נטען כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא סיכם "את מתכונת העבודה השלמה של הפורום" (פסקה מס' 194); לאחר מכן נטען כי "נדרש כי הפורום יקיים דיונים ויקבל החלטות" (פסקה מס' 200); ולבסוף נמתחה ביקורת על מנכ"ל משרד ראש

²² פסקה 197 לטיוטת הדו"ח.

²³ פסקה 200 לטיוטת הדו"ח.

²⁴ פסקה 202 לטיוטת הדו"ח.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

הממשלה על כך ש-"הפורום לא קיבל החלטות" (פסקה מס' 212) והוספה המלצה שלפיה "על מנכ"ל משרד רה"ם לחולל שינוי יסודי בעבודתו של פורום המנכ"לים. לצורך כך ... מומלץ ... ולהסדיר את אופן קבלת ההחלטות וכן את המעקב אחר ביצוען" (פסקה מס' 214).

157. המבנה הלוגי שבבסיס טענותיו של כותב הטייטה, שממנו נגזרות הטענות כלפי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, **מבוסס על הנחות שגויות ומתעלם לחלוטין מהמסגרת הנורמטיבית הקיימת בעניין פעילות פורום המנכ"לים.**

158. בניגוד לנטען בטייט דו"ח, מקורו של פורום המנכ"לים אינו בימי מלחמת לבנון השנייה – ולמעשה אף לא נעוץ בשעת חירום או בימי מלחמה.

159. פורום המנכ"לים נוסד בימי כהונתו של מזכיר הממשלה דאז אליקים רובינשטיין בשנת 1987. הפורום, שמזכיר הממשלה עמד בראשותו, הוקם בהחלטת ממשלה מס' 617 מיום 9.8.1987 והוסדרו בו תפקידיו של הפורום, כמו גם מגבלה באשר לסמכותו:²⁵

"פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה, הפועל בראשות מזכיר הממשלה, ישמש בתפקיד ייעוץ ועבודת-מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על-ידי ראש הממשלה, הממשלה, ועדות שרים או שרים.

אין בכך כדי למנוע מן הפורום לעסוק לפי בקשת חברים בתוכו, ומבלי לפגוע בסמכויות המשרדים, בנושאים של תיאום בין-משרדי לשם שיפור פעולת הממשלה.

160. בהמשך להחלטה זו, התקבלה החלטת ממשלה נוספת – החלטת ממשלה מס' 280 מיום 6.9.1996 – אשר שינתה את העומד בראשו של פורום המנכ"לים ממזכיר הממשלה למנכ"ל משרד ראש הממשלה:²⁶

"מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת הממשלה מס. 617 מיום 9.8.87:

פורום המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, שפעל בראשות מזכיר הממשלה, יפעל מעתה בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה."

²⁵ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 617 מיום 9.8.1987 (הממשלה ה-22, ראש הממשלה יצחק שמיר) - **מסומנת כנספח "ו" למענה זה.**
²⁶ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 280 מיום 6.9.1996 (הממשלה ה-27, ראש הממשלה בנימין נתניהו) - **מסומנת כנספח "ז" למענה זה.**



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

161. שתי החלטות ממשלה אלו מהוות את התשתית הנורמטיבית שעל פיה פועל פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה – הן, ולא מכתב זה או אחר או פגישה זו או אחרת, ולא נמצא זכר לקיומן בטיטות הדו"ח.

162. יוער בהקשר זה כי צוות המנכ"לים הבין-משרדי שהוקם בימי מלחמת לבנון השנייה בהתאם להנחיית ראש הממשלה דאז על מנת לטפל בנושאים אד-הוק – הוא אינו אתו פורום מנכ"לים שהוקם בהחלטות הממשלה האמורות.

163. אם כן, קריאה פשוטה של החלטת ממשלה מס' 617 מצביעה על תפקידיו של פורום המנכ"לים. כך, על פי ההחלטה פורום המנכ"לים "ישמש בתפקיד ייעוץ ועבודת-מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על-ידי ראש הממשלה, הממשלה, ועדות שרים או שרים". משמעות קביעה זו, לבדה, היא שהנחתו של כותב הטיוטה, שלפיה "נדרש כי הפורום יקיים דיונים ויקבל החלטות", היא הנחה שגויה לחלוטין.

164. פורום המנכ"לים לא מוסמך לקבל החלטות, והוא אינו משמש כמעין 'פורום הכרעה מקבילי' לפורומים המתאימים לקבלת החלטות והכרעות הן בשגרה וקליוחומר בחירום – הלוא הן מליאת הממשלה או ועדת השרים הרלוונטית.

165. על אף שפורום המנכ"לים הוא כלי ניהולי אפקטיבי להצפת פערים והסרת חסמים בנושאים חוצי משרדים, חשוב להדגיש כי **הפורום נטול סמכויות פורמליות** מלבד ייעוץ לממשלה ומלבד תיאום בין-משרדי. ויוטעם, פורום המנכ"לים, כמו גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לא יכולים ליטול לעצמם סמכויות שלא הוענקו להם כדין. זו המהות הבסיסית ביותר של המשפט המנהלי.

166. התנהלות בסיסית זו, שלפיה פורום המנכ"לים לא יכול ליטול לעצמו סמכויות שלא הוענקו לו כדין, אף באה לידי ביטוי במהלך המלחמה עצמה.

167. כך, החלטת ממשלה מס' 959 של הממשלה מיום 15.10.2023 שכוותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) – תיקון החלטת ממשלה", קבעה בסעיף ג' שכוותרתו "ריכוז עבודת הוועדה ותיאום עם גורמים נוספים" כי:

"מנכ"ל משרד ראש הממשלה ירכז בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר את עבודת הוועדה ויבצע מעקב אחר יישום החלטותיה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועובד המדינה, שמונה על ידי ראש הממשלה לתיאום פעולות הממשלה במתן מענה לצרכים של תושבי עוטף עזה ושיקום היישובים, יהוו זרוע ביצוע של הוועדה."

[ההדגשות אינן במקור].²⁷

168. כלומר במועד זה, 15.10.2023, כשבוע לאחר הטבח, קבעה הממשלה כי **קבלת ההחלטות** בכל הנוגע לכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה תעשה בדרג מיניסטריאלי בכיר של **ועדת שרים** (ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה). עוד קבעה הממשלה כי פורום המנכ"לים יהיה **אחד** מן הגורמים אשר ישמשו כזרוע **הביצוע** של הוועדה (הפורום לצד עובד מדינה ייעודי).

169. אם כן, גם בנקודת זמן זו **לא הסמיכה הממשלה את פורום המנכ"לים לקבל החלטות כלשהן** בעניין הטיפול בהיבטים האזרחיים במלחמה, ובכך לא חרגה הממשלה הנוכחית מן המהות שיצקה את תוך הפורום הממשלה ה-22 בשנת 1987.

170. לא זו אף זו, **גם הסמכות הצרה הזו** – להוות זרוע ביצוע לוועדת השרים יחד עם עובד מדינה ייעודי – **נלקחה** מפורום המנכ"לים **כעבור עשרה ימים בלבד**, ביום 25.10.2023, עת קיבלה הממשלה את החלטת ממשלה מס' 997 של הממשלה שכותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה".

171. בהחלטה זו החליטה הממשלה במליאתה **למחוק את סעיף ג' כולו** מהחלטת ממשלה מס' 959, ובכלל זה את ההחלטה כי הפורום יהווה זרוע ביצוע לוועדת השרים, ובמקומו הכניסה סעיף ג' בנוסח חדש, אשר לא מזכיר את פורום המנכ"לים כלל:

"ממלא מקום יו"ר הוועדה יקים מרכז שליטה (משל"ט) אזרחי וימנה פרויקטור לניהולו ועובדים נוספים ככל שיהיה צורך, לתקופה זמנית של עד חצי שנה, הכול בכפוף לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 ולהוראות התקשי"ר ובתיאום עם נציבות שירות המדינה. המשל"ט בראשות הפרויקטור ירכז את עבודת הוועדה ובכלל זה יתאם, יתכלל ויגבש תמונת מצב אל מול משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לשמירת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן המלחמה ויבצע מעקב

²⁷ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 959 של הממשלה מיום 15.10.2023 שכותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" – **מסומנת כנספח "ג" למענה זה**.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

אחר יישום החלטות הוועדה, וזאת מבלי לפגוע בסמכויות מנהלת 'תקומה' והעומד בראשה ובתפקידיהם, כפי שנקבעו בהחלטות ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מס' חכ/6 מיום 19.10.2023.
ראש מנהלת 'תקומה' ומנכ"ל משרד ראש הממשלה יתאמו את פעולותיהם בנושא מנהלת 'תקומה' על פי מתכונת שתסוכם ביניהם ובכפוף לכל דין.²⁸

172. יוצא אפוא כי החל מכשבוועיים וחצי לאחר הטבח והלאה, החזיקה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בהסמכה שהסמיכה אותה הממשלה לקבל ההחלטות ו-"לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה, ובכלל זה:

1. הבטחת רציפות תפקודית אזרחית, לרבות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הביטחון התזונתי, כלל השירותים הממשלתיים וכדומה;
2. מענה כלכלי לבעלי עסקים, לעובדים במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ולכלל הצרכים של המשק;
3. שיקום היישובים והקהילות בעוטף עזה;
4. ריכוז הטיפול באוכלוסייה האזרחית המפונה בתיאום עם ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) ובכפוף להערכות המצב הביטחוניות ולהנחיות ראש הממשלה;
5. תיאום כלל היוזמות האזרחיות והקשר ביניהן לבין הממשלה;
6. הסברה ותיווך של פעולות הממשלה האזרחיות לאוכלוסייה.
7. הקמת קבינט חברתי-כלכלי מצומצם וקביעת הרכבו ותפקידיו."

173. נמצא אפוא כי פורום המנכ"לים היה קודם למלחמה, ונותר לאחר פרוץ המלחמה, גוף שסמכויותיו נקבעו על-ידי הממשלה, והן מתן ייעוץ לממשלה ולוועדות השרים וביצוע תיאום בין-משרדי שאינו פוגע בסמכויות משרדי הממשלה.

174. לבסוף יוטעם כי החלטת ממשלה מס' 5189 מיום 28.10.2012, שכותרתה "מבנה מטה ראש הממשלה", שהתקבלה בהמשך להמלצות דו"ח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (דו"ח ועדת קוצ'יק כאמור) לא קבעה דבר בעניין פורום המנכ"לים ולכן בהכרח לא היה בהחלטת ממשלה זו שהתקבלה, כאמור, בהמשך לדו"ח ועדת קוצ'יק, כדי לשנות את סמכויות פורום המנכ"לים.

²⁸ רצ"ב החלטת ממשלה מס' 997 של הממשלה מיום 25.10.2023 שכותרתה "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) - תיקון החלטת ממשלה" – מסומנת כנספח "ד" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

175. פורום המנכ"לים אם כן הוא כלי ניהולי אפקטיבי לתיאום, ייעוץ והנעת ביצוע עבודת מטה בהתאם להנחיית הממשלה או בהתאם להנחיית ועדת שרים. **פורום זה אינו מוסמך לכפות את מרותו על שר או על משרד כלשהם, ואינו מוסמך לקבל החלטות בכלל, והחלטות בעניין הטיפול בהיבטים האזרחיים במלחמה בפרט.** חוסר סמכות זה נובע הן מכך שהסמכות לעשות כן לא ניתנה לו, והן מכך שישנו גוף שדווקא כן קיבל את הסמכות לעשות כן לצד הממשלה: ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

176. בהתאם לכל האמור, כל ביקורת הטוענת כי היה על פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול באופן החורג מן המסגרת של תיאום, ייעוץ והנעת ביצוע עבודת מטה – היא למעשה **ביקורת המורה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולחברי פורום המנכ"לים לפעול שלא בסמכות**, ומובן כי ביקורת מעין זו שגויה.

177. לבסוף יוער כי בניגוד למה שעשוי להשתמע מטיוטת הדו"ח, פורום המנכ"לים אינו ממוקד בעבודה בחירום, אלא מלווה את עבודת הממשלה בימי שגרה ובהתאם לצורך. לא מדובר במעין כוח משימה הממוקד בניהול משברים, אלא בפורום שמתנהל בהתאם להחלטות הממשלה שהסדירו את עבודתו.

178. **המסקנה המתבקשת היא שהביקורת והממצאים של כותב הטיוטה, ובכלל זאת ייחוס האחריות למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בייחס לפורום המנכ"לים נשענו על מסגרת נורמטיבית שגויה.**

די בכך כדי להביא להשמטת פרק זה מטיוטת הדו"ח.

על אודות תפיסת ההפעלה:

179. **בסיפא של פסקה 191** נטען על ידי כותב הטיוטה כי על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשגרה ובחירום, בשעת חירום על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקיים דיונים קבועים של פורום המנכ"לים, כדי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה מעודכן בתמונת המצב, באתגרים שעל הפרק ובתוכניות המענה שבתחומי אחריותו.

180. דומה כי בהעדר סקירה של התשתית הנורמטיבית הרלוונטית לעבודת פורום המנכ"לים פנה כותב הטיוטה למסמך פנימי שחיבר אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה בחודש



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ספטמבר 2019 – "עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום"²⁹, **מסמך שמעצם טיבו כפוף להחלטות הממשלה הרלוונטיות.**

181. המדובר הוא במסמך בן 34 עמודים הפותח בכך שלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על אגפיה, היא יחידת המטה המרכזית שליד ראש הממשלה, המספקת מענה בתחום הכלכלי-אזרחי, ולפיכך מונה תפקידי המטה הכלכלי-חברתי ואת המבנה שלו.

182. בתוך כך מפרט המסמך את היערכות מטה משרד ראש הממשלה לשעת חירום, כאשר מצוין בו בהאי לישנא:

"בעת חירום, מתעצם הצורך במשרד ראש הממשלה לקיים תהליכי קבלת החלטות הולמים בתנאי אי-ודאות ובלוח זמנים קצר. ככל שאירוע החירום אורך זמן רב יותר, האתגרים מחריפים.

מכאן, שלצד הצורך בשעת חירום לשמור על שלומם וביטחונם של העובדים, על משרד ראש הממשלה להיערך באופן סדור ומוקדם על מנת שתתממש השמירה על רציפותו התפקודית של המשרד.³⁰

183. חלק זה במסמך, אשר הוא חלק הארי בו (19 עמודים מתוך 29 עמודי תוכן, ללא נספחים), מפרט את עקרונות ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשעת חירום – **אולם לא מזכיר כלל את פורום המנכ"לים**, שכן הוא אינו אורגן מאורגני מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אלא פורום דיון חיצוני לו.

184. בהתאם לכך, **פורום המנכ"לים מופיע באזכור יחדאי רק בנספח ב' למסמך תפיסת הפעלה זה**, העוסק באופנים השונים שמהם יקבל המנכ"ל עדכונים ביחס ליתמונת המצב של אירוע החירום. כך הוצגו 'פגישות דיון' כמקור מידע חשוב, זאת לצד מידע שיגיע מהשטח (באמצעות ראשי רשויות מקומיות וארגונים), מידע שייאסף אקטיבית מהשטח (באמצעות סיורים), ומידע שייאסף על ידי עובדי המשרד במהלך הפעלה בחירום.

185. אחת מפגישות הדיון המנויות בנספח היא פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה, כאשר גם היא כפופה להערת השוליים המופיעה בכותרת הנספח שלפיה "ההשתתפות תלויה בנסיבות

²⁹ רצ"ב מסמך "עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום" (ספטמבר 2019) – **מסומן בנספח "ה" למענה זה.**
³⁰ "עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום" (ספטמבר 2019), עמ' 10.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

אירוע החירום", וכן לרישא שם נכתב כי "לשם כך, ישתתף המנכ"ל במספר דיונים קבועים (ועל פי קריאה, בהתאם לצורך) עם הגורמים הבאים: "... [ההדגשה בדבר כינוס הדיונים בהתאם לצורך בלבד אינה במקור].

186. מלבד העובדה שפורום המנכ"לים מצוין פעם אחת בלבד, לצד מגוון מקורות מידע אחרים, ומלבד העובדה שנכתב בנספח במפורש, פעמיים, כי הכל ייעשה בהתאם לנסיבות ועל פי הצורך, נראה שנכון לציין גם כי הנספח מכיל שני תרשימים שבהם הוחלט שלא לכלול את פורום המנכ"לים – דבר המעניק לנו הצצה למידת המרכזיות שסברו מחברי המסמך כי יש להעניק לפורום כמקור מידע. התרשים הראשון הוא פילוח מקורות המידע של המנכ"ל למקורות מידע "ממוסדים" ולמקורות מידע "רכים" – זאת לצד דיונים "ממוסדים" לעדכון הדדי ולקבלת משימות לטיפול. התרשים השני הוא תרשים של מסלול טיפול "מידעה לפעולה", קרי תרשים הממחיש כיצד נבנית תמונת המצב, מזוהים הפערים, נבנות ההמלצות ולבסוף מתקבלות ההחלטות האופרטיביות בפורום המתאים (הממשלה או הקבינט).

187. העדר אזכור מפורש של פורום המנכ"לים בתרשימים אלו כמקור מידע והעדר אזכורו כאבן דרך במסלול הטיפול בפער הדורש התייחסות, מעידה אפוא כי מחברי מסמך תפיסת ההפעלה לא ראו בפורום מקור מידע השונה באופן מהותי מקבלת מידע באופן סדיר ממשרדי הממשלה, אלא ראו בו **אחת מן הדרכים לקבל מידע** זה מן המשרדים.

188. אגב כך יצוין כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה קיבל הלכה מעשה עדכונים באשר לתמונת המצב, בין היתר, בדרכים נוספות המנויות בנספח ב' למסמך תפיסת ההפעלה של אגף חירום וביטחון במשרד וכן נוכח השתתפותו בישיבות ממשלה שבהן הוצגה תמונת מצב בהתאם לסעיף 7 לנוהל עבודת הממשלה בחירום. כל זאת, מעבר לתמונת המצב ששוקפה בדיוני פורום המנכ"לים.

189. אם כן, פסקה זו של כותב הטיוטה מציגה תשתית נורמטיבית חסרה תוך הישענות על מסמכים פנימיים שלא מכוחם פועל פורום המנכ"לים. על כן מתבקש כותב הטיוטה לשנות את הרישא לפרק ביקורת זה, כך שיציג את התשתית הנורמטיבית המלאה – ובכלל זה את סמכותו היחידה של הפורום לשמש "בתפקיד ייעוץ ועבודת-מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על-ידי ראש הממשלה, הממשלה, ועדות שרים או שרים".

190. עוד נבקש כי ימחק אזכורו של דו"ח מבקר המדינה משנת 2007 שבו נטען כי "צוות המנכ"לים פעל במהלך מלחמת לבנון השנייה ללא תכנון מראש ובלי שהוסדרו סמכויותיו". כאמור, צוות המנכ"לים פועל על פי מנדט סמכויות ברור ומפורש שהעניקה לו ממשלת ישראל,



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

והוא אינו צוות המנכ"לים שראש הממשלה הורה על הקמתו אד-הוק בימי מלחמת לבנון השנייה.

191. כן נבקש כי לסקירה זו – הפותחת את פרק עבודתו של פורום המנכ"לים – יצורף ציטוט מלא של נספח ב' במסמך "עקרונות תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום" – וזאת על מנת שלא לטעת בקורא מצג שגוי שלפיו על פי תוכניות משרד ראש הממשלה על המנכ"ל לקיים דיוני פורום מנכ"לים בכל שעת החירום, מבלי להתחשב בנסיבות ובצורך העולה מן השטח, על פי שיקול דעתו.

192. לבסוף יוטעם כי לא יכול להיות חולק על כך שמסמך תפיסת ההפעלה הוא מסמך שכפוף להחלטות הממשלה הרלוונטיות ובוודאי לא יכול לשנות. לנוכח אזכורו של המסמך בטיטת הדו"ח ייבחן אם הנדרש לתקנו על-מנת שתהיה הלימה ברורה בין המסמך לבין החלטות הממשלה הרלוונטיות.

על אודות הסדרת פעילות פורום המנכ"לים בעת חירום לפני המלחמה

193. **בפסקה 192** מציג כותב הטיוטה דיון שקיימו מנכ"ל משרד ראש הממשלה וראש רשות החירום הלאומית בחודש פברואר 2023 שבו, כך נטען, עלה הצורך בפעילות פורום מנכ"לים בשעת חירום וכן הוגדרו בו לראשונה תפקידי פורום המנכ"לים בעת חירום וחלק מסדרי עבודתו.

194. בפתח הדברים נבקש להטעים כי בניגוד למשתמע מן הפסקה, **פורום המנכ"לים קם ללא קשר למצבי חירום, וסמכויותיו נקבעו וגודרו על ידי הממשלה ללא קשר למצבי חירום כאלה או אחרים.**

195. לגופו של עניין, כינוס הפורום בימי מלחמת חרבות ברזל לא היה הכינוס הראשון של הפורום בשעת חירום תחת מנכ"ל המשרד הנכנס, שכן עוד קודם למלחמת חרבות ברזל, במהלך חודש אפריל 2023 בימי מבצע "מגן וחץ", כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את הפורום בעת חירום.

196. מטרת פגישת העבודה מושא הביקורת **לא** הייתה אפוא לקבל החלטות המגדירות "לראשונה" את תפקידי פורום המנכ"לים בעת חירום ומגדירות "לראשונה" חלק מסדרי



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

עבודתו, אלא מטרתה הייתה לחשוף את המנכ"ל הנכנס לתפיסת ההפעלה הרצויה בחירות לדידה של רח"ל – וזאת כדי להכינו לקראת האפשרות לתרחיש חירום שיתממש תחת כהונתו.

197. כך, עם כניסתו לתפקיד הוצגה למנכ"ל משרד ראש הממשלה תפיסת ההפעלה המשרדית בשגרה ובחירום על ידי עובדי משרד ראש הממשלה, כאשר במסגרת הצגת תפיסת ההפעלה נמסר למנכ"ל הנכנס כי אחד מכלי הניהול הרלוונטיים הוא פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה. בהתאם לכך צוין בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי פורום זה הוא פורום שלא הוגדרה לו התכנסות סטטוטורית במועדים או זמנים מסוימים, כי הוא נטול סמכויות פורמליות – וכי על אף כל זאת מדובר בכלי ניהולי אפקטיבי להצפת פערים והסרת חסמים בנושאים חוצי משרדים. בעקבות הצגה זו, ודווקא לאור החשיבות שייחס לנושא, נפגש המנכ"ל הנכנס אליו את ראש רח"ל בחודש פברואר 2023 כאמור, וזאת על מנת לדון בממשקי העבודה בחירות.

198. לאחר פגישה זו – כמופיע בפסקה מס' 193 – שלח ראש רח"ל לסמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה, ולמנהלת תחום בכירה היערכות לשעת חירום במשרד, את סיכום הפגישה (להבדיל "מהחלטות שהתקבלו בדיון" כפי שהגדיר זאת כותב הטיוטה – שכן החלטות כאמור כלל לא היו נחוצות).

199. סיכום הפגישה, שאינו נוקט לכל אורכו ולו פעם אחת במילה "החלטה", משקף את תוכן הפגישה. על פי הסיכום ניתן להתרשם על נקלה שראש רח"ל הסביר למנכ"ל הנכנס מדוע הוא סבור שיש צורך בכך שישתמש בסמכותו ויורה על כינוס פורום המנכ"לים אם יתרגש מצב חירום במדינה. במסגרת כך הסביר ראש רח"ל מהן המטרות שהוא סבור שכינוס הפורום יכול להשיג עבור מנכ"לי משרדי הממשלה ועבור שיתוף הפעולה הביך-משרדי.

200. אם כן, כבר עתה ניתן לראות כי דברים אלו של ראש רח"ל בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחודש פברואר 2023 לא נישאו לשווא, שכן בחלוף כשבעה חודשים, ביום 8.10.2023, כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את פורום המנכ"לים על מנת לקדם ביעילות ככל הניתן את הטיפול באזרחים עקב האסון שהתרגש על מדינת ישראל יום קודם לכן – ושבאותה העת עוד היה בעיצומו באזורים רבים בדרום הארץ.

201. לא זו אף זו, במסגרת המטרות שסבר ראש רח"ל שכינוס הפורום יכול להשיג עבור מנכ"לי משרדי הממשלה הוא מנה את שלוש המטרות הבאות:



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

- (1) "הצגת תמונת המצב המורחבת לפעולת צה"ל בחזית, הדירקטיבה המדינית, סקירת מודיעין ונתונים תומכים נוספים, אשר יעשירו את יכולת המנכ"ל לקבל החלטות במצב החירום.
- (2) שיקוף תמונת המצב המשקית הלאומית, תוך חיבור המנכ"ל לים לתפיסת יעדי השירות והפערים הקיימים ברמה הלאומית.
- (3) סנכרון מענה בין-משרדי מתואם."

202. כפי שיכול היה כותב הטיוטה להתרשם מעיון בסיכומי דיוני פורום המנכ"ל שהועברו לידי, פורום המנכ"ל בניהולו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה מימש את כל שלוש מטרות שמנה ראש רח"ל בפגישתם בפברואר 2023 עם כניסתו של המנכ"ל לתפקיד.

203. כך, בדיוני פורום המנכ"ל הוצגה למנכ"ל הצגת תמונת המצב המורחבת לפעולות צה"ל בחזיתות השונות. תמונת המצב כללה סקירת מודיעין שמסר סגן ראש המל"ל וראש האגף למדיניות ביטחונית, לכלל משתתפי הדיונים (בכפוף למגבלות אבטחת המידע בהתחשב בהרכבו המורחב של הפורום). יוער כי המידע הביטחוני-מודיעיני שנמסר בסקירות אלו לא שוקף בסיכומי הדיונים, וזאת על מנת לשמור על סיווגם של הסיכומים כמידע בלמ"ס.

204. נוסף על סקירתו המודיעינית של סגן ראש המל"ל, הציג ראש רח"ל עצמו מידי דיון את תמונת המצב המשקית הלאומית לכלל המשתתפים. זאת, בנוסף לתמונת המצב המוצגת לכל מנכ"ל משרד ממשלתי במשרדו על ידי אגף הביטחון שלו – תמונת מצב המשקפת למנכ"ל את תמונת המצב הלאומית וכן את רכיבי תמונת המצב הנוגעים במישרין למשרדו, וכן לתמונת המצב שמוצגת בישיבות הממשלה בהתאם לסעיף 7 לנוהל עבודת הממשלה בחירום.

205. לבסוף, עיקר דיוני פורום המנכ"ל עסקו במרכזי הכובד שזוהו ובמציאת פתרון להם, וכן הוצפו פערים וחסימים לשם סנכרון הבין-משרדי מתואם.

206. אם כן בפגישת העבודה בין המנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין ראש רח"ל בחודש פברואר הוצג הצורך בכינוס הפורום בחירום והוצגו התועלות בכך. בכינוסי הפורום בחודשים אוקטובר – דצמבר כונס הפורום בחירום, ומומשו כל תועלות שאותן הזכיר ראש רח"ל. יובהר, למען הסר ספק, כי לא היה בפגישת העבודה עם ראש רח"ל כדי לשנות מסמכיותיו הפורמליות של פורום המנכ"ל כפי שנקבעו בהחלטות הממשלה, אלא שהלכה למעשה בגדר כינוסי הפורום נעשה שימוש בכלי ניהולי זה לשם הצגת תמונת מצב, כאמור, בהלימה עם האופן שבו ראש רח"ל סבר שניתן לעשות שימוש בכלי ניהולי זה בעת חירום.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

207. לפיכך מתבקש כותב הטייטה למחוק את הביקורת המופיעה **בפסקה מס' 192** לטייטות הדו"ח שלפיה "נמצא כי מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש הפורום הזה, לא סיכם רשמית את ההחלטות שהתקבלו בדיון". בפגישת העבודה, שכלל לא הייתה דיון, לא התקבלו החלטות. ראש רח"ל ראה לנכון, כראוי, להעלות את סיכום תוכן הפגישה על הכתב ולשלוח אותו לעובדי משרד ראש הממשלה. לא היה כל מקום "לסיכם רשמית" את סיכום הפגישה, שכן המנכ"ל הנכנס לא חלק בשום צורה על תוכן דבריו של ראש רח"ל – ולפיכך אף פעל בהתאם לדברים אלו בשעת החירום שהתחוללה בכהונתו.

208. מאותו הטעם מתבקש כותב הטייטה למחוק את הערתו **בפסקה מס' 194** לטייטות הדו"ח שלפיה "ההיערכות להפעלת פורום המנכ"לים בעת חירום, לפני המלחמה, הייתה חסרה, היא לא הוסדרה ולא סוכמה באופן רשמי ואף לא הובאה לידיעת המנכ"לים של משרדי הממשלה. מנכ"ל משרד רה"ם לא סיכם מבחינתו, לאחר דיון שקיים בנושא עם ראש רח"ל בפברואר 2023, את מתכונת העבודה השלמה של הפורום..."

209. פגישת העבודה שקיים המנכ"ל משרד ראש הממשלה עם ראש רח"ל, עוד בראשית כהונתו, ולאחר שהוצגה לו תפיסת ההפעלה המשרדית בשגרה ובחירום על ידי עובדי משרד ראש הממשלה, הייתה עצמה הכנה לקראת אירוע חירום. המנכ"ל, כמי שנקבע בהחלטת ממשלה כי יעמוד בראש פורום המנכ"לים קיבל את המידע הדרוש לו בתחילת הכהונה על היתרונות שבשימוש בכלי ניהולי זה – וכך אכן עשה כאשר, למרבה הצער, הגיעה שעת חירום.

210. באותו האופן מתבקש מחבר הטייטה למחוק גם את ההערה **שבפסקה מס' 194** שלפיה "... ולא הביא לידיעת כלל המנכ"לים של משרדי הממשלה, האמורים לפעול במסגרת הפורום, את דבר תפקידיו של הפורום, את סמכויותיו, את דרכי קבלת ההחלטות, את סדרי עבודה ואת המנגנון שבאמצעותו תתואם הפעולה הממשלתית הכוללת בעת חירום". כאמור לא מדובר בפורום "חדשני" ולא מדובר בפורום המקבל החלטות. משעה שמנכ"ל משרד ראש הממשלה מחליט על כינוסו – על יתר מנכ"לי משרדי הממשלה להשתתף בדיוניו, לקבל ולחלוק מידע על פי סדר היום שהוחלט על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולפעול על פי התיאומים שנערכו עם יתר המנכ"לים במהלך הדיון.

211. אין כל צורך בהסדרת דרכי קבלת החלטות בשעה שקבלת החלטות כלל אינה חלק מן המנדט המסור לפורום המנכ"לים. כמו כן, אין כל צורך ביצירת "מנגנון" לתיאום פעולת הממשלה, כאשר כל המדובר הוא דיון שבו מוצגת למשתתפים תמונת המצב הלאומית –



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

הביטחוניות והמשקית – ועל גבי זה נוצר שיח ודיון ביחס לפערים ששוקפו במהלך הצגת תמונת המצב.

212. כמו כן, על פי החלטת הממשלה (כמו גם על פי המופיע בסיכום פגישת העבודה של ראש רח"ל), הפורום מנוהל, בשגרה ובחירום, על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מנכ"ל המשרד אם כן אינו מחויב להיוועץ ביתר המנכ"לים או לתאם איתם את האופן שבו הוא מנהל את הפורום בשגרה ובחירום.

213. על אף שהדברים מדברים בעד עצמם, למען הזהירות בלבד יצוין בנוסף לאמור לעיל כי מנכ"ל משרדי הממשלה היו שותפים מלאים לאופן הפעלת הפורום ותפקידיו בחירום עוד לפני פרוץ המלחמה, לכל הפחות. ראיה לכך ניתן למצוא מדבריו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדיון פורום המנכ"לים שהתקיים ביום 7.4.2023, עוד קודם לתחילת מבצע "מגן וחץ", וזאת בשל אינדיקציות ראשוניות כי סבב לחימה זה יהיה עצים (תאריך שכמובן הוא חודשים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל)³¹.

"מנכ"ל משרד, ראש הממשלה יוסי שלי: פתיחה

כאשר אנחנו באירוע מלחמתי מהסוג הזה שאנחנו נכנסים אליו, כולנו נדרשים לדפוסי פעולה שונים. באירועים כאלה יש נהלים ודפוסי פעולה, אם מדובר באירוע מלחמתי-צבאי משרד הביטחון לוקח אחריות ואם מדובר באירוע בתוך הערים אז המשרד לביטחון לאומי.

עם זאת, אחת הבעיות המרכזיות באירועים כאלה היא חוסר התיאום בין המשרדים. לכן התכנסו בפורום הזה, כמנכ"לים אנחנו צריכים להיות ערוכים ומתואמים בנינו על כל הדברים.

חשוב שכל אחד ייקח בחשבון שגם אם נראה שאנחנו הולכים לקראת רגיעה, האירוע יכול להידרדר ולהסלים לכן אנחנו צריכים להיות ערוכים לכל תרחיש. כל אחד צריך לבדוק במשרד שלו לפי תחומי אחריותו מה היכולות של המשרד ומה צריך לעשות.

אני ממליץ שכל אחד יבין במשרד שלו מי שחקני המפתח הרלוונטיים שיהיו אחראים על ניהול האירוע מבחינת המשרד. המטרה שלנו היא לשמור על

³¹ סיכום דיון פורום המנכ"לים מיום 7.4.2023.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

רציפות תפקודית ולתת מענה בחירום לבעיות שיצוצו, כמובן הפורום הזה
נותן דגש לצד האזרחי.

חשוב לי שהשרים שלכם יידעו שהתכנסנו, שיקבלו את הביטחון גם מלמטה.
נעשה כעת סבב שכל אחד יציג את הדברים שרלוונטיים אליו.
2. ראש רח"ל, יורם לרדו:

- אני שנתיים וחצי בתפקיד ולא התכנס פורום כזה. זה פורום חשוב ביותר, ולדעתי הוא צריך להיכנס לשעון פעילות. אני אקח על עצמי להיות קצין האג"מ שלו.
- המטרה היא לשמור על רציפות תפקודית של שירותים ולתת פתרונות לבעיות שיעלו. לדוגמה פינוי יישוב העוטף במצב של הסלמה וכדומה.
- חשוב שתדעו שבמשרדים שלכם שחקני מפתח אלו ראשי אגפי החירום. הם מחוברים לרח"ל ומקבלים הערכות מצב. אנחנו הצטרך לקבל מכם אישור בכל משרד לפתוח את החמ"לים האלו, ואנחנו נדע להקצות לכל משרד אנשים שלנו.
- לגבי המצב ב 14- לאחר תפילת יום שישי אנחנו נדע לאן אנחנו הולכים.³²

214. יוצא אפוא כי גם לו נניח שיש ערך בתיאום והתייעצות עם המנכ"לים החברים בפורום לגבי מטרותיו בחירום – ברי הדבר מן הדברים המצוטטים כי כל המנכ"לים הבינו במסגרת אותו כינוס בשעת חירום קודמת לחרבות ברזל מהו האופן שבו מתכנן מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקיים את דיוני פורום המנכ"לים גם בעיתות חירום עתידיות.

215. אשר על כן מתבקש כאמור כותב הטיוטה למחוק את הערתו שבפסקה מס' 194.

216. המסקנה המתבקשת היא כי המסגרת הנורמטיבית שהסדירה את עבודתו וסמכויותיו של פורום המנכ"לים שונה בתכלית מזו שהוצגה בטיוטת הדו"ח. כאמור, די בטעם זה לכשעצמו כי להביא למחיקת פרק זה מטיוטת הדו"ח.

³² רצ"ב סיכום דיון פורום המנכ"לים מיום 7.4.2023. – מסומן כנספח "ח" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ג. אופן התנהלות פורום המנכ"לים לאור תפקידיו וסמכויותיו

217. כפי שיפורט בהרחבה להלן, פורום המנכ"לים התנהל בתוך המסגרת הנורמטיבית שנקבעה על ידי הממשלה לפעולתו ומילא אחר תפקידו כנדרש.

218. **בפסקה 198** לטיוטת הדו"ח סוקר כותב הטיוטה את מתכונת הדיונים של פורום המנכ"לים בתקופת הביקורת, ובתוך כך מציג את המקורות שמהם נבעו הנושאים שנדונו בפורום – נושאים שנקראו בדיונים אלו "מרכזי כובד". על פי הטיוטה נושאים אלו הגיעו משני מקורות: האחד הוא דו"חות רח"ל והאחר הוא נושאים שהעלו נציג משרדי הממשלה על פי בחירתם.

219. בניגוד לנטען, מרכזי הכובד גובשו עבור מנכ"ל משרד ראש הממשלה ע"י המטה חברתי כלכלי שבמשרד ראש הממשלה, כאשר המטה הסתמך על מספר מקורות מידע לצורך גיבושם:

א. מידע אשר הגיע מגורמי המקצוע הרלוונטיים במשרדי הממשלה וגופי שלטון נוספים (דוגמת הביטוח לאומי).

ב. מידע אשר הגיע מהערכות מצב של מרכז רציפות התפקוד ברח"ל (מרכז רצ"ת), וכן הערכות מצב מטעמו של ראש רח"ל.

ג. מידע אשר נאסף ממקורות מידע דיגיטאליים יעודיים שנוצרו בתקופת המלחמה כתומכי קבלת החלטות בזירה האזרחית, ובהם מערכת "אמו"ן" ומערכת "יחד" של מערך הדיגיטל הלאומי וכן מערכת "אגמים" של פיקוד העורף.

ד. מידע הנאסף באופן רציף והמשכי מבעלי תפקיד – פרויקטורים וראשי מינהלות – בנושאי זיהוי חללים, מנהלת החטופים, מנהלת תקומה וכו'.

220. היתוך המידע והצבעה על מרכזי הכובד בוצע אם כן בהליך סדור שכלל את כל מקורות המידע הרלוונטיים לצורך גיבוש תמונת המצב אשר ממנה נגזרו מרכזי הכובד. נבקש אפוא לתקן את **פסקה 198** לטיוטת הדו"ח כך שתשקף את התהליך השלם, ותציגו במלואו.

221. בשולי דברים אלו יובהר כי ראש רח"ל שיתף את משתתפי פורום המנכ"לים **בעיקרי** תמונת המצב, וזאת משום שכפי שכבר צוין במענה זה כל מנכ"ל משרד ממשלתי מקבל בעת חירום דיווח שוטף בדבר תמונת המצב המלאה מגורם החירום במשרדו. תמונת מצב זו כוללת גם את תמונת המצב הלאומית, וגם את תמונת המצב המשרדית.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

222. בפסקה 199 לטיוטת הדו"ח קובע כותב הטיוטה כי "מעיון בסיכומי פורום המנכ"לים עולה כי נציגי המשרדים שהשתתפו בדיונים מיעטו לדווח על קשיים שעומדים לפני המשרדים בנוגע לטיפול הנדרש בתחומי העשייה האזרחיים במהלך המלחמה, מחד גיסא, והרבו לדווח על פעולות שהם ביצעו בהצלחה בתקופת המלחמה, מאידך גיסא". כפי שיפורט בהרחבה להלן, לפורום המנכ"לים היה תפקיד מרכזי בהנעת עבודת מטה שהובילה לקבלת החלטות ממשלה מאוד משמעותיות. דומה כי נכון להתמקד בעיקר. עם זאת, תובא להלן התייחסות אף לאמור בפסקה 199 לטיוטת הדו"ח, כאמור.

223. נזכיר כי בכל תקופת הביקורת (למעט עשרה ימים), לא פעל פורום המנכ"לים, אלא מכוח החלטת הממשלה מס' 617 משנת 1987 שקבעה כי:

"פורום המנכ"לים של משרדי הממשלה, הפועל בראשות מזכיר הממשלה, ישמש בתפקיד ייעוץ ועבודת-מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על-ידי ראש הממשלה, הממשלה, ועדות שרים או שרים.

אין בכך כדי למנוע מן הפורום לעסוק לפי בקשת חברים בתוכו, ומבלי לפגוע בסמכויות המשרדים, בנושאים של תיאום בין-משרדי לשם שיפור פעולת הממשלה."

224. כאמור, פורום המנכ"לים פועל בראש ובראשונה כמחולל עבודת מטה שבסופה תימסר לממשלה, במידת הנדרש, הצעה להחלטת ממשלה. בנוסף, פורום המנכ"לים 'אינו מנוע' מלעסוק גם "בנושאים של תיאום בין-משרדי לשם שיפור פעולת הממשלה", הכל בהתאם לסמכויותיו.

225. נוכח זאת, פורום המנכ"לים לא שימש כפורום 'הוצאת קיטור' וסקירה מצד כל מנכ"ל ומנכ"ל באילו תחומים אין משרדו מצליח לתפקד. פורום המנכ"לים שימש את מנכ"ל משרד ראש הממשלה עבור הנחלת מרכזי הכובד שקבע כמרכזי כובד שיעמדו לנגד עיניהם של כל מנכ"לי משרדי הממשלה – וקידום עבודת מטה בין-משרדית לצורך יצירת תשתית לקבלת החלטת ממשלה אשר תטפל בכל מרכזי כובד.

226. נוסף על כך, במסגרת הדיווחים על אודות "פעולות שהם" [קרי מנכ"לי משרדי הממשלה – הח"מ] ביצעו בהצלחה בתקופת המלחמה, פעלו מנכ"לי משרדי הממשלה למימוש חלקו האחר של תפקיד פורום המנכ"לים – הלוא הוא התיאום הבין-משרדי.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

227. בעוד כותב הטיוטה מציג זאת כעניין שולי, משרד ראש הממשלה סבור שיש ערך רב בכך שכל משרד ומשרד יציג את התחומים שבהם הוא פועל, וזאת משני טעמים:

א. דיווח ממצה על פעולות שביצע כל משרד ומשרד בהצלחה מעניק למנכ"ל משרד ראש הממשלה תמונת מצב רחבה וממצה על העשייה הממשלתית.

כאמור, על פי נספח ב' למסמך "תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשיגרה ובחירום", שחובר על ידי אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה, פגישות דיון בשעת חירום הוגדרו כדרכו של "מנכ"ל משרד ראש הממשלה להיות מעודכן ב'תמונת מצב' האיומים, האתגרים שעל הפרק ובתכניות המענה שבתחומי אחריותו" [ההדגשה במקור]. אחת מן הפגישות המנויות בנספח היא פורום מנכ"ל משרדי ממשלה.

ב. דיווח ממצה על פעולות שביצע כל משרד ומשרד בהצלחה הוא חלק חשוב בתיאום "לשם שיפור פעולת הממשלה", כלשון החלטת הממשלה.

תיאום זה אינו חייב להתבטא בסיכומים רשמיים על 'שילוב ידיים' של כמה גורמים ממשלתיים יחד. הוא יכול להתבטא בכך שמנכ"ל א' שומע שמנכ"ל ב' פתר בהצלחה סוגיה הדומה לסוגיה שגם משרדו שלו מתמודד איתה – ועל ידי כך ששמע זאת, ינחה את עובדי משרדו לבחון את פתרון המשרד האחר ובחינת התאמת הפתרון לצורכי משרדו. תיאום זה יכול להתבטא גם בכך שמנכ"ל משרד א' שומע שמנכ"ל ב' פתר בהצלחה סוגיה מסוימת, ומבין שכיוון שהיא זהה לבעיה שגם משרדו עובד עליה או שהפתרון שהוצע פותר גם את הבעיה שניצבת בפני משרדו בעקיפין ואגב אורחא – הרי שלא נדרש עוד לעמול על פתרון, וכך ינתב את משאבי משרדו לפתרון בעיה אחרת. לבסוף, תיאום זה יכול להתבטא גם בכך שמנכ"ל משרד א' שומע שמנכ"ל ב' מציג פעולה שמשרדו ביצע בהצלחה בנושא מסוים – ועל ידי כך ששמע זאת, יעלה בדעתו כי גם משרדו צריך לבדוק האם עולה מן השטח הצורך למתן מענה בנושא זה גם ממשרדו, ובהתאם לכך ינחה את עובדי משרדו.

כל אלו הם אופני תיאום אשר בהכרח יולידו את "שיפור פעולת הממשלה" – והן כולן חשובות ומשמעותיות במיוחד במצבים שבהם הממשלה פועלת במהירות ובתנאים משתנים, לצורך מתן מענה לצרכים מידיים וקיומיים.

ברי הדבר, אם כן, כי התועלת שבהצגת ההצלחות לכלל המנכ"לים טמונה בעשייה שמאחורי הקלעים ומחוץ לדיוני הפורום. המנכ"לים הנוכחים בפורום לומדים את



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

העשייה של חבריהם – ובהתאם לה יוצרים את הקשרים הנדרשים אם אלו מבין המנכ"לים שהתבררו כרלוונטיים גם לעשייתם.

228. אשר על כן, לאחר שראינו כי מטרת פורום המנכ"לים היא הנעת עבודת מטה בין-משרדית לצורך גיבוש החלטות ממשלה (ולא 'הוצאת קיטור' על קשיים הרלוונטיים רק למשרד זה או אחר), ולאחר שהבהרנו כי שיתוף ההצלחות של המשרדים השונים חיוני אף הוא לשם שיפור פעולת הממשלה ועמידה מלאה במטרות הפורום ויעדיו – מתבקש כותב הטיוטה לשנות את נוסחה של **פסקה 199** כך שלא תשקף ביקורת על עבודת פורום המנכ"לים אלא ציון עובדות באשר לעבודתו, בהתאם לאמור לעיל.

229. באותו האופן, גם **בפסקה 200** לטיוטת הדו"ח קובע כותב הטיוטה הנחה בלתי מבוססת שלפיה "כדי למלא את תפקיד פורום המנכ"לים... נדרש כי הפורום יקיים דיונים ויקבל החלטות".

230. כפי שנכתב במענה זה חזור ושנו, על מנת לדון בסוגיות רוחב בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, ועל מנת להסיר חסמים וקידום שיתופי פעולה בין המשרדים, לא נדרשות החלטות של פורום המנכ"לים – אשר כאמור הן מחוץ למנדט הפורום – אלא נדרשות החלטות ממשלה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

231. לפיכך מנכ"ל משרד ראש הממשלה הציג את **מרכזי הכובד** שקבע יחד עם צוותו בדיוני פורום המנכ"לים, וכל מרכז כובד שנידון בפורום הוליד **עבודת מטה** ודיונים מקצועיים שאינם במסגרת הפורום – ואלו בסופם התגבשו, במידת הנדרש, **להצעת החלטה שהובאה אל שולחן הממשלה** :



232. בהקשר זה רצ"ב טבלה ובה פירוט 23 מרכזי הכובד, מתוך 44 מרכזי כובד שהוגדרו על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר לא ניתן היה לפתור אותם בשיח בין-משרדי פשוט, ולצד כל מרכז כובד פירוט מלא כל דיוני פורום המנכ"לים שבהם הוצג מרכז הכובד ונדון. עוד מופיע בטבלה פירוט מלא של כל הדיונים והפגישות שהרכיבו את עבודת המטה שנערכה בין גופי המקצוע השונים (ולבד מהתכתבות ענפה) – ולבסוף פירוט מלא של כל החלטות הממשלה שהתקבלו כמענה הממשלתי לצרכים האזרחיים ששיקף מרכז הכובד.³³

³³ רצ"ב הטבלה – "ממרכזי כובד להחלטות ממשלה" – מסומנת כנספח "ט" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

233. עיון בטבלה מצביע על כך שלא פחות מ-26 החלטות ממשלה שהתקבלו בתוך תקופת

הביקורת בלבד (קרי בשלושה חודשים בלבד)!³⁴

234. כך יוצא כי כאשר כותב הטיוטה כותב **בפסקה 202** לטיוטת הדו"ח כי "משרד רה"ם הגדיר כי אחד מתפקידי הפורום הוא לדון בסוגיות רוחביות בין-משרדיות ובחסמים מהותיים, כדי להסיר את החסמים ולקדם שיתופי פעולה בין המשרדים" הרי שהוא מדייק בהחלט בתיאור עבודת פורום המנכ"לים. כפי שהראה כותב הטיוטה בתרשים מס' 8 (**פסקה 201**) בטיטות הדו"ח בכל אחד מדיוני הפורום דנו משתתפי הפורום במספר "סוגיות רוחביות בין-משרדיות ובחסמים מהותיים" בכל הנוגע לטיפול באזרחי בימי המלחמה הראשונים ולאחר מכן, כל מה שניתן היה לפתור ללא כל קושי נפתר, ואילו כל מה שהיו חסמים לפתורנו או שהיה נדרש רמת תיאום גבוהה בין המשרדים הנוגעים בדבר – הפך לאחר עבודת מטה ממצה להחלטה של הממשלה.

235. לפיכך כאשר מציין כותב הטיוטה **בפסקה 203** לטיוטת הדו"ח כי "על פי סיכומי פורום המנכ"לים לא התקבלו החלטות בנושאים שמנכ"ל משרד רה"ם שב והציג בדיוני הפורום כ"מרכזי כובד" של התחום האזרחי של המלחמה" הרי שהוא מפספס את העיקר. מרכזי הכובד כולם הם כפי שנכתב "נושאים מרכזיים שמצריכים טיפול מערכתי ובין-משרדי", וממילא הדרך הטובה ביותר **להסיר את החסמים** הניצבים בפני נושאים מרכזיים אלו, והדרך הטובה ביותר **להביא לידי טיפול מערכתי יסודי** ולהביא לידי **שילוב ידיים בין משרדי** הוא על ידי גיבוש הצעת החלטה – וקבלת מנדט ממשלת ישראל כולה לקדם את יישומה.

236. כך לדוגמא, מונה כותב הטיוטה **בפסקה 203** לטיוטת הדו"ח את המחסור בעובדים זרים כמרכז כובד אשר על אף חשיבותו ומרכזיותו לחוסן הכלכלי של מספר ענפי משק במדינת ישראל "לא התקבלו החלטות של הפורום בנושא זה".

237. זוהי דוגמא מצוינת לא לאופן שבו לכאורה לא תפקד פורום המנכ"לים כהלכה, אלא מדובר דווקא בדוגמא מצוינת לאופן שבו קודם באמצעות פורום המנכ"לים, בין היתר, נושא חשוב ביותר – ובאופן הממצה ביותר. הכל, בהתאם לסמכויותיו.

238. כך, ניתן לראות בטבלה המצורפת כי נושא זה של עובדים זרים נידון בפורום המנכ"לים 8 פעמים,³⁵ ואז לאחר השלמת עבודת מטה רחבה ביותר – שנעשתה בפרק זמן מצומצם ביותר –

³⁴ החלטות הממשלה ה-37 מס' 943; 950; 975; 977; 978; 982; 987; 988; 998; 1006; 1051; 1055; 1058; 1070; 1074; 1086; 1110; 1123; 1127; 1173; 1184; 1210; 1459; 1478; 1752.
³⁵ בימים 8.10, 10.10, 16.10, 26.10, 28.10, 1.11, 7.11, 9.12.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

נולדה החלטת ממשלה 1752 מיום 15.05.2024 בנושא ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה.

239. החלטת ממשלה זו אינה אלא **מהפכה של ממש בעולם כוח העבודה הזר במדינת ישראל**, והיא צפויה להשפיע על המשק הישראלי עוד שנים רבות קדימה, גם בימי השגרה אליהם נחזור. משראה מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי העדר העובדים הערבים תושבי יהודה, שומרון וחבל עזה פוגע פגיעה אנושה בענפי משק דוגמת חקלאות, בניה וסיעוד – הוא לא חתר לתיקון נקודתי זה או אחר של המכסות המותרות לכל ענף וענף, אלא **פעל לשנות מן היסוד את אופן הבאת העובדים הזרים לישראל** ואת הפיקוח על אלו שיגיעו לאחר רפורמה דרמטית זו – כל זאת תוך לקיחת סמכויות על ידי הממשלה ממנכ"ל משרד הפנים, שאין להקל בה ראש.

240. אין זה המקום להכביר במילים על אודות רפורמה מבנית זו, אולם די בעיון קצר בהחלטת הממשלה עצמה ובמנגנונים שיצרה בתחום כוח העבודה הזר על מנת לעמוד על היקף השינוי וכובד משקלה של החלטת ממשלה זו.

241. דוגמא אחרת היא החלטת ממשלה מס' 987 מיום 22.10.2023 בעניין הקצאת תקציבים למנהלת "תקומה" ולסיוע חירום ליישובי עוטף עזה, סיוע לערים אופקים ואשקלון, לרשויות קולטות אוכלוסייה מפונה – אשר באה כהמשך להחלטה מספר 6/כז של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 19.10.2023 (אשר קיבלה תוקף של החלטת הממשלה ברביום)³⁶ בנושא "הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו".

242. מדובר בהחלטת ממשלה כבירת ממדים שמהווה את חוד החנית הממשלתית לשיקומו של חבל הארץ שנפגע בטבח. במסגרת החלטה זו והחלטת ממשלה מס' 980 הוקמה מנהלת מקצועית שלמה עם כל בעלי המקצוע הנדרשים על מנת לעמוד בכוחות עצמה ולהוביל קדימה ולמעלה את עבודת השיקום והחזרה לחבל זה של ארצנו. החלטה זו, **שהתקבלה בממשלה אך שבועיים ימים לאחר הטבח**, כוללת בתוכה הקצאת תקציב אדיר בסכום של 19 מיליארד שקלים, ומיד לאחריה – ועוד בתוך תקופת הביקורת – **התקבלה החלטה נוספת**: החלטת ממשלה מס' 1127 מיום 10.12.2023 שכותרתה "מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום".

³⁶ החלטה מספר 6/כז של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 19.10.2023 בנושא "הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו" צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 19.10.2023 ומספרה הוא 980(6/כז).



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

243. החלטות אלו הן החלטות המתקבלות תוך ניהול משא ומתן רב משותפים, מורכב מאין כמותו, ובשעה שברור שיש להשלימו כהלכה ובאופן מפורט אך בלוח זמנים קצר. זוהי אפוא דוגמא נוספת למרכז כובד משמעותי, שהפך לעבודת מטה מקיפה, מקצועית וחובקת משרדים, שהפכה להחלטת ממשלה מרכזית ולאחריה החלטות ממשלה נוספות.³⁷

244. חשוב להדגיש בהקשר זה כי, כאמור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועימו פורום המנכ"לים שבראשותו נעדרים כל סמכות פורמאלית ביחס לשרים, מנכ"לים או משרדי ממשלה אחרים. לאור זאת, כאשר מנכ"ל משרד ראש הממשלה מעוניין להניע מהלך כלשהו אשר יש חסמים בעדו מלקדמו – הכלי המרכזי המצוי בידיו הוא יכולתו לגבש הצעת החלטה המסירה את החסמים, ולהביא אותה לראש הממשלה הקובע את סדר יומה של הממשלה. כך נעשה, כאמור, גם בתקופת הביקורת – החלטות ממשלה הובאו בהמשך למרכזי הכובד שעלו בפורום המנכ"לים.

245. לבסוף יצוין כי לאור זאת שתפקידו של פורום המנכ"לים הוא לחולל עבודת מטה, הרי שברור שעיקר דיוני פורום המנכ"לים במרכזי הכובד נסובו בעניינים שנתפסו ככאלו הדורשים תיאום בין-משרדי או בין-ממשלתי.

246. ויוטעם: עיקר פעולתה של ממשלת ישראל מצוי בתוך שטחי הפעילות של המשרדים ובמסגרת התקציב המוקצה להם – ועל כן אינו דורש את מעורבותם של כלל שרי הממשלה. לפיכך, כאשר לדוגמא סבור משרד החינוך כי יש צורך לתגבר את שעות ההוראה שלהן זוכים ילדים במשפחות שפוננו מביתן, אין הוא נזקק בהכרח להחלטת ממשלה לנושא זה. ההחלטה מצויה בתוך מתחם האחריות והסמכות שלו והוא רשאי להחליט לממן אותה מתקצבו.

247. העובדה שכותב הטיוטה שם דגש על פעולת פורום המנכ"לים, ומכאן גם מענה המשרד נדרש לכך, אין בה למעט מפעילות ממשלתית ענפה שבוצעה במשרדי הממשלה עצמם. נראה שחשוב כי כותב הטיוטה ייתן דעתו לעניין זה ויישקף זאת לקוראי הדו"ח, באופן שלא יותר רושם מוטעה בדעתו של הקורא שלפיו חזות פעולת הממשלה למען האזרחים בחירום היא פעולתו של פורום המנכ"לים באופן זה או אחר.

³⁷ דוגמת החלטה מספר 1054 של הממשלה מיום 12.11.2023 בנושא "הקצאת תקציבים למנהלת "תקומה" "; החלטה מספר 1699 של הממשלה מיום 17.04.2024 בנושא "התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024-2028 ותיקון החלטות ממשלה"; החלטה מספר 2250 של הממשלה מיום 23.10.2024 בנושא "חיזוק רשויות מקומיות בחבל התקומה - תיקון החלטות ממשלה".



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

248. אשר על כל האמור, מתבקש כותב הטיוטה למחוק את הערותיו **בפסקאות 200, 202 ו-203** לטיוטת הדו"ח כמו גם **בפסקאות 212 ו-214** לטיוטת הדו"ח בדבר קבלת החלטות על ידי פורום המנכ"לים. כמו כן מתבקש כותב הטיוטה לתקן את הקדמתו לחלק זה בטיוטה המופיעה **בפסקאות 198 ו-199** – הכל כמופיע במענה זה.

249. המסקנה המתבקשת מפרק זה הוא כי פורום המנכ"ל פעל במסגרת סמכויותו הנורמטיביות ומילא אחר תפקידו כנדרש תוך שהוא מניע עבודת מטה שמובילה לקבלת החלטות בממשלה – היא הפורום המוסמך לקבלת החלטות מעין אלו. טיוטת הדו"ח משקפת באופן שגוי את סמכויות פורום המנכ"לים ולכן מגיעה למסקנות שגויות באשר לאופן תפקודו. נבקש כי טיוטת הדו"ח תתוקן באופן יסודי, כאמור.

ד. רקע עובדתי:

250. דיוקן המירבי של העובדות מהווה את הבסיס ההכרחי לכל עבודת ביקורת. כפי שיפורט בהרחבה להלן, כותב הטיוטה הסיק מסקנות על בסיס תשתית עובדתית שגויה ועובדה זו מהווה נדבך נוסף מדוע מדובר במסקנות שגויות שיש לתקן בצורה יסודית.

שיעור השתתפות נציגי משרדי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים בתקופה המבוקרת:

251. בפסקאות 210-206 לטיוטת הדו"ח סוקר כותב הטיוטה את שיעור השתתפות נציגי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים שהתקיימו בין יום 7.10.2023 ועד ליום 7.1.2024. בפסקה 206 כותב מחבר הטיוטה כי:

"נמצא כי משרד רה"ם לא תיעד את המשתתפים בדיוני פורום המנכ"לים.
עם זאת, בסיכומי הדיונים צוינו שמותיהם ותפקידיהם של **הדוברים**"
[הדגשה אינה במקור]

252. אחרי ציון עובדה זו מציג כותב הטיוטה גרף נתונים שיצר על פי **הדוברים** שתועדו בפרוטוקולי דיוני הפורום – ונתן לגרף נתונים זה את הכותרת "**השתתפות משרדי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים, אוקטובר-דצמבר 2023**" (ההדגשה אינה במקור).



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

253. כך, לאחר הצגת העובדה כי לא נערכה רשימה של המשתתפים בדיוני הפורום, ולאחר 'חילוץ' מספר הדוברים בכל דיון מן הפרוטוקולים, מגיע כותב הטיוטה, בפסקה 209 לטיוטת הדו"ח, למסקנתו:

"עולה אם כן כי שיעור ההשתתפות הכללי של נציגי משרדי הממשלה בפורום המוביל האמור לעסוק במכלול הצרכים האזרחיים המטופלים על ידי הממשלה, **הסתכם בכ-20% השתתפות.**" [הדגשות אינן במקור]

254. מסקנה זו שגויה, ואף אופן הסקתה לא ברור. כיצד יעלה על הדעת לטעון תחילה במפורש שאין בנמצא רשימה מן המוכן של המשתתפים בכל דיון, להמשיך ולהראות שדוברים ממרבית המשרדים תרמו לדיוני הפורום השונים – ולבסוף להגיע למסקנה שלפיה שיעור ההשתתפות בכל ישיבה היה זהה לשיעור הדוברים?

255. אם סבור כותב הטיוטה כי נקודת כשל אפשרית בעבודת פורום המנכ"לים היא שיעור ההשתתפות נמוך מצד המשרדים השונים החיוניים ליכולתו לדון בבעיות – הרי שהיה עליו לפנות למשרדים השונים ולבקש מהם את נתוני ההשתתפות של מנכ"ליהם ועובדיהם בדיוני הפורום השונים, בהתאם לסמכויותיו על פי דין.

256. בשים לב לאמור לעיל, ונוכח זאת שטיוטת הדו"ח מציגה נתונים שגויים בעליל באשר להשתתפות נציגי משרדי הממשלה בפורום המנכ"לים, משרד ראש הממשלה פנה אל כל משרדי הממשלה וביקש מהם לציין באילו מועדים השתתפו נציגיהם בדיוני פורום המנכ"לים. המשרדים השונים שלחו את הנתונים ללא כל קושי, ומשרד ראש הממשלה חיבר טבלת נתונים המפרטת עבור כל מנכ"ל ומנכ"ל וכל משרד ומשרד את הדיונים שבהם השתתף המנכ"ל או חליפו הבכיר ואת הדיונים שמהם נעדר.³⁸

257. בטיוטת הדו"ח מציין כותב הטיוטה כי כיוון שבתקופה הנבחנת היו 31 משרדי הממשלה, וכיוון שבתקופה הנבחנת התקיימו 27 דיונים של פורום המנכ"לים, הרי שפוטנציאל ההשתתפות בדיוני הפורום מצד משרדי הממשלה השונים הוא מכפלת המספרים דלעיל – העולים לכדי 837 השתתפויות. על פי ניתוח כותב הטיוטה מתוך אותן 837 השתתפויות פוטנציאליות מומשו רק 175 השתתפויות – ומכאן משמע **שיעור ההשתתפות הסתכם ב-20 אחוזים בלבד**. מדובר במסקנה שגויה לחלוטין.

³⁸ רצ"ב טבלת אקסל המפרטת את נוכחותם של מנכ"לי משרדי הממשלה ונציגיהם בדיוני פורום המנכ"לים שהתקיימו בין 7.10.2023 ועד ל-7.1.2024 – **מסומנת כנספח "י" למענה זה**.



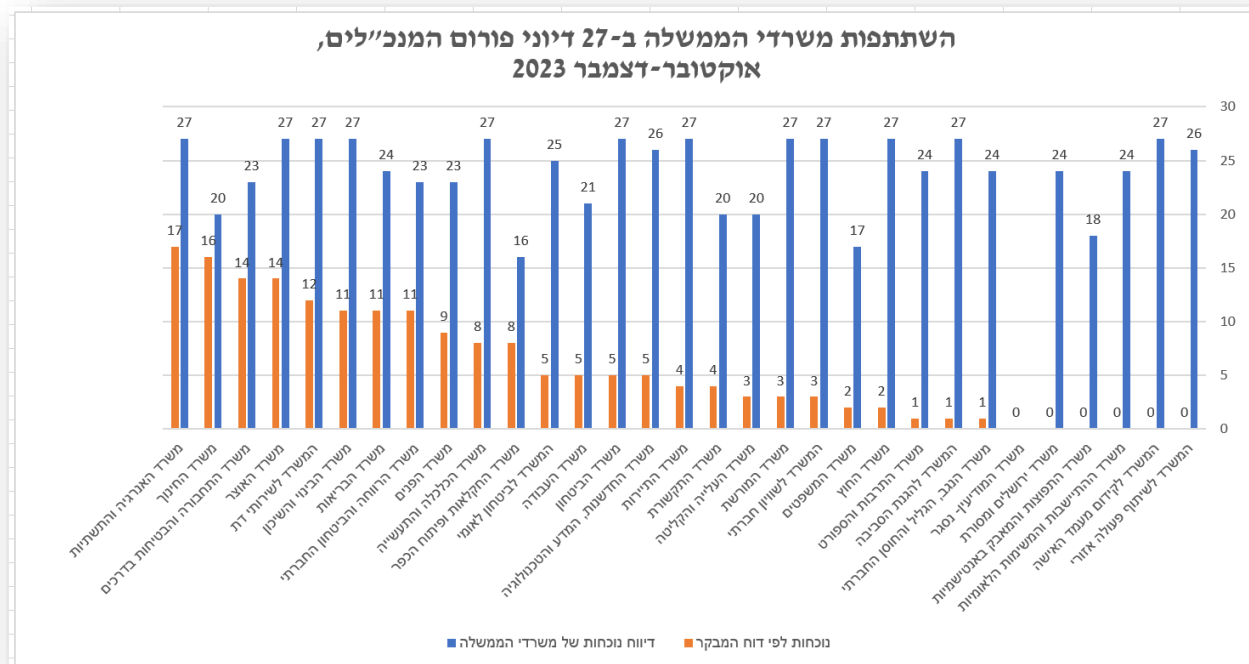
לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

258. על פי המידע שאסף משרד ראש הממשלה בקלות, כאמור, עולה כי מתוך אותן 837 השתתפויות פוטנציאליות מומשו לא פחות מ-722 השתתפויות – כך ששיעור ההשתתפות הלכה למעשה עמד על שיעור ממוצע של 86.26 אחוזים!

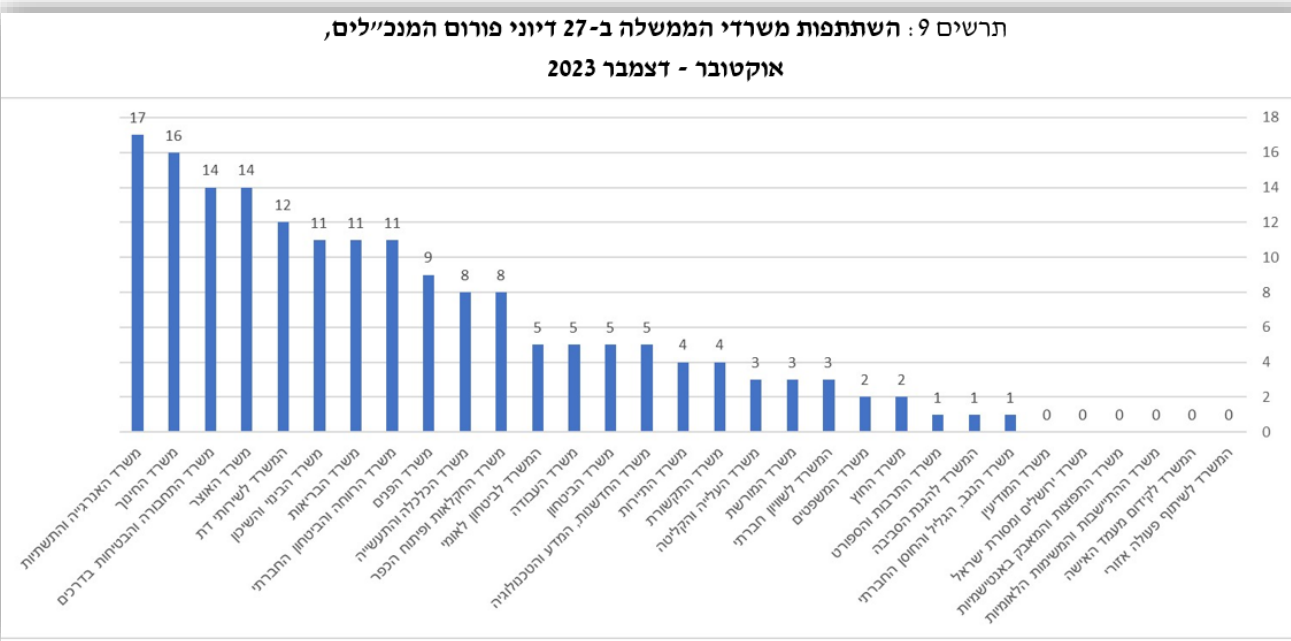


לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

259. גרף הנתונים שהציג כותב הטייטה ולצידו נתוני הנוכחות כפי שנאספו על ידי משרד ראש הממשלה מצביעים על מסד נתונים שגוי לחלוטין שעל בסיסו הסיק כותב הטייטה את מסקנותיו:



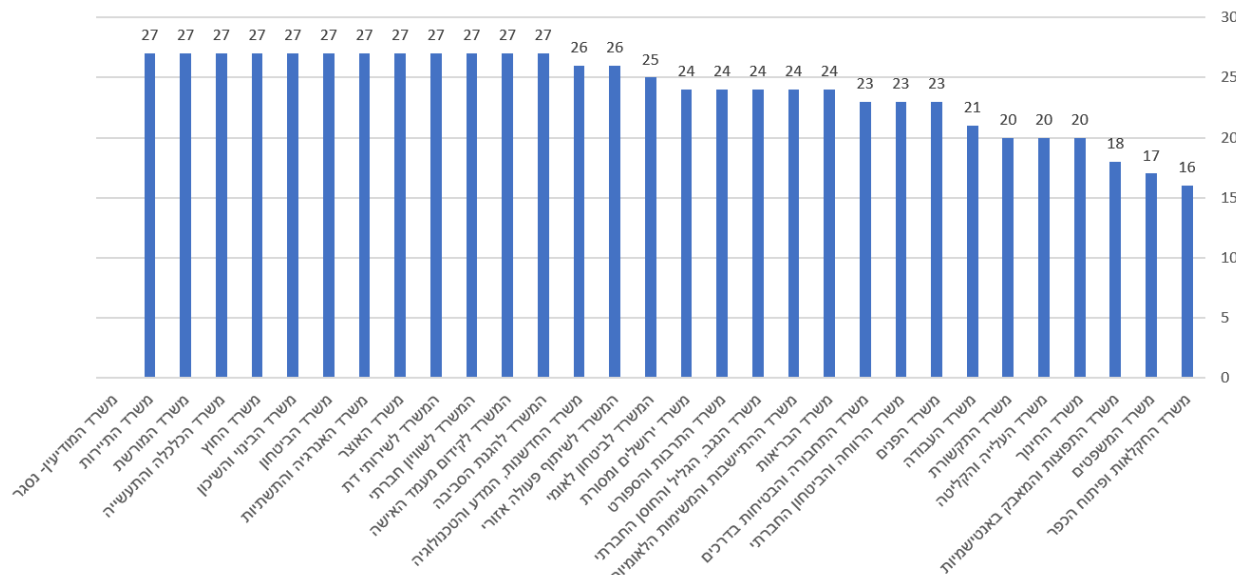
260. הפער בין הנתונים אף ניכר מאוד כאשר מציגים את הגרפים זה לצד זה – כשהם מסודרים כפי שסידר את העמודות מחבר הטייטה – משיעור ההשתתפות הגדול ביותר עד לשיעור הקטן ביותר (תחילה גרף "ההשתתפות" כפי שהציג אותו מחבר הטייטה ולאחר מכן גרף שהפיק משרד ראש הממשלה לצורך מענה זה):





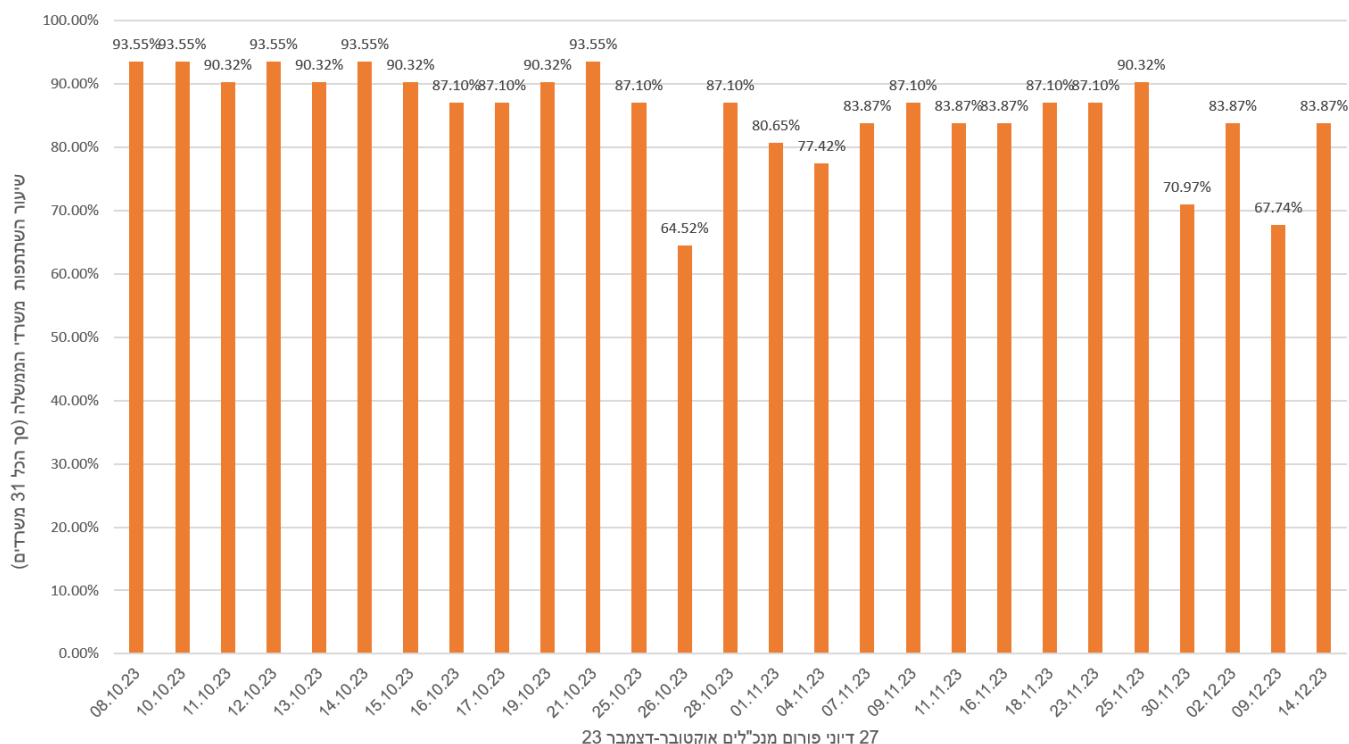
לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

השתתפות משרדי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים,
אוקטובר-דצמבר 2023



261. לא זו אף זו, ניתוח הנתונים מעלה כי שיעור השתתפותם של 31 משרדי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים שהתקיימו עמד **לכל הפחות על שיעור של 64.52 אחוזים**, ובמרבית המפגשים אף עמד כאמור על **שיעור הגבוה מ-80 אחוזים**:

שיעורי השתתפות כלל משרדי הממשלה ב-27 דיוני פורום המנכ"לים





לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

262. גרף נתונים זה הוא גרף הנתונים שהיה על כותב הטיוטה להציג בטיטות הביקורת, שכן ממנו עולה תמונה הפוכה במאה ושמונים מעלות מן התמונה שלמרבח הצער הציג בפועל מחבר הטיוטה.

במקום שיעור השתתפות של 20 אחוזים בלבד נראה כי במרבית דיוני פורום המנכ"לים שיעור ההיעדרות הוא זה שעמד על 20 אחוזים בלבד – ואף פחות מכך!

263. עוד יוער כי בפועל שיעור הנוכחות גבוה מעט יותר מן המוצג בגרף הנתונים דלעיל, שכן נוכחות מלאה של משרדי הממשלה מיוצגת בגרף הנתונים המוצע על ידינו על ידי שיעור השתתפות של 93.5 אחוזים בלבד מצד 30 משרדי ממשלה. פער זה נובע מן צורך שלא ליצור מצג מטעה, שכן מחבר הטיוטה הגדיר 100 אחוזי השתתפות כהשתתפותם של 31 משרדי ממשלה. נתון זה של 31 משרדים מתייחס גם למשרד המודיעין שהיה פעיל בתקופת איתור המסמכים על ידי מחבר הטיוטה לטובת הביקורת, אולם נסגר קודם למועד גיבוש מענה זה על ידי משרד ראש הממשלה – ועל כן אין למשרד ראש הממשלה גישה לנתוני השתתפות נציגיו בדיוני פורום המנכ"לים, והוא נספר כמי שלא השתתף באף דיון.

264. על כל פנים, עולה מן הדברים כי כותב הטיוטה הסיק מסקנות על סמך מידע חסר ותוך שהוא נמנע מלהפעיל את סמכותו לטובת איסוף מידע פשוט מיומני מנכ"לי משרדי הממשלה ונציגיהם הבכירים. **בהתאם לכך נבקש שכל חלק זה בטיטות הביקורת ימחק כליל לרבות הסקת המסקנות בעניינו.**

265. בתוך כך נבקש כי תימחק גם ההערה בפסקה 212 לטיטות הדו"ח, שם צוין כנגד מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי לא הפעיל את פורום המנכ"לים באופן יעיל, בין היתר, כיוון ש-"שיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה בדיוני פורום המנכ"לים במהלך שלושת החודשים הראשונים של המלחמה היה נמוך והסתכם בכ-20%, ו-27 מ-31 המשרדים (87%) לא השתתפו ברוב הדיונים, ובהם המשרדים המרכזיים בתחום האזרחי, כמו משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הפנים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד העבודה ומשרד התיירות."

266. כמו כן נבקש כי תמחק ההערה מפסקה 213 לטיטות הדו"ח שם נכתב כי "משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד רה"ם על האופן שבו הופעל פורום המנכ"לים - ... לא בתדירות ובהרכב המשתתפים הנדרש במצב חירום אזרחי..."



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

על אודות הטענה שדיוני פורום המנכ"לים הלכו והצטמצמו

267. **בפסקה 197** לטיטת הדו"ח מציג כותב הטיוטה ניתוח של תאריכי דיוני פורום המנכ"לים בתקופה שמיום 7.10.2023 ועד ליום 7.1.2023. על פי ניתוח זה, מספר דיוני פורום המנכ"לים ותדירותם הלכו והצטמצמו במהלך ארבעת החודשים שמאז פרוץ המלחמה.

268. בהתאם לכך, **בפסקה 212** לטיטת הדו"ח מבקר כותב הטיוטה את מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "בתקופות קריטיות שבמהלכן נדרש העורך להתמודד עם אתגרים חריגים התכנסויות הפורום היו מועטות ושלא בהלימה לתפקידו. למשל, בדצמבר 2023 כינס מנכ"ל משרד רה"ם את הפורום רק שלושה דיונים, והפורום כלל לא התכנס במשך שבועיים וחצי (מ-14.12.23 ועד 1.1.24); גם בינואר 2024 קיים הפורום רק שלושה דיונים, והפורום לא התכנס במשך שלושה שבועות ברציפות (מ-1.1.24 עד 22.1.24)".

269. אם נתעלם מכך שהניתוח מתייחס לארבעה חודשים בעוד תקופת הביקורת היא שלושה חודשים בלבד, אכן ניתן לראות כי בחודש אוקטובר 2023 כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה את פורום המנכ"לים בתדירות הקרובה לתדירות יום-יומית; בחודש נובמבר 2023 כינס המנכ"ל את הפורום בתדירות של פעמיים בשבוע; ובחודש דצמבר 2023 כינס את הפורום תחילה פעם בשבוע ולבסוף פעם בשבועיים.

270. תדירות עיתית זו, אשר מרווח הדיונים בה הלך וגדל בכל חודש אינה מקרית, כי אם החלטה ניהולית מתחייבת של מנכ"ל משרד ראש הממשלה – וזאת בהתאם לצרכים, לנסיבות ולשיקול הדעת שהפעיל בזמן אמת.

271. בניגוד לתזה של כותב הטיוטה, שלפיה על מנת 'להלום את תפקידו' של הפורום היה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לכנס את כל מנכ"לי משרדי הממשלה השקם והערב, או לכל הפחות בכל יום ויום (כפי שציטט מסיכום הפגישה שערך ראש רח"ל בחודש מרץ 2023), משרד ראש הממשלה אינו סבור כן.

272. כאמור, פורום מנכ"לי משרדי הממשלה הוא כלי ניהולי – אך כינוסו אינה תכלית בפני עצמה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה רשאי לכנס את הפורום בהתאם לצורך, בזמנים שבהם הוא מוצא לנכון – ובאופן שישירת את מטרת כינוס הפורום בהתאם לסמכויותיו.

273. יודגש כי לוח הזמנים של מנכ"לי משרדי הממשלה הוא לוח עמוס בשגרה, וכל שכן בזמן חירום. לוח זמנים זה מורכב משעוני פעילות משרדיים ובין-משרדיים. כמו כן, מלבד הנוכחות



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

החשובה של המנכ"לים השונים בפורום בין-משרדי מעין פורום המנכ"לים, המאפשר סנכרון ומענה ממשלתי מתואם לצרכים, נוכחותם של מנכ"לי משרדי הממשלה נחוצה אף בישיבות פנים-משרדיות בנוגע לסוגיות המונחות על כתפי משרדם שלהם; בסיורי שטח הנוגעים לעניינים המונחים לפתחו של משרדם שלהם; בליווי ובקשר קרוב עם השר שנתן בהם את אמונו ועוד.

274. יוצא אפוא כי כל כינוס של פורום המנכ"לים צריך שייעשה בשום שכל, ובהתאם לתועלת שהוא מביא לעבודת הממשלה (ולא חלילה באופן הפוגע במחויבויות הבסיסיות של יתר המנכ"לים).

275. כך, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחר לכנס את פורום המנכ"לים בכל שעה שסבר שיש בכינוסו צורך וערך – וכל זאת תוך השתדלות לקיימם במסגרת זמנים קבועה.

276. ביתר פירוט, בעוד שבתחילת המלחמה בחר מנכ"ל משרד ראש הממשלה לכנס את הפורום מידי יום, כיוון שהיה צורך קריטי ביצירת תיאום בעצימות גבוהה בשל ריבוי האירועים והצרכים, ככל שחלף הזמן והתגבשו נושאים מרכזיים (מרכזי כובד) לטיפול, מועדי כינוס הפורום רווחו, והפורום התכנס על פי צרכים נקודתיים – הכל בהתאם לשיקול דעתו של המנכ"ל ושל הגורמים הרלוונטיים המייעצים לו.

277. דוגמא לאופן שבו הופעל שיקול הדעת ניתן למצוא בסיכום הדיון של אחת ההתכנסויות האחרונות של פורום המנכ"לים בחודש אוקטובר 2023 (דיון מיום 25.10.2023). במהלך הדיון אמר מנכ"ל משרד ראש הממשלה ליתר משתתפי הפורום כי "אני מרגיש כי המשרדים מתפקדים טוב יותר וישנם פחות בעיות מהשטח".³⁹ זהו ביטוי מובהק לשיקול דעתו של המנכ"ל, שכן הוא מביע באמירה זו את תחושתו שלפיה עצימות הבעיות שהפורום צריך להידרש אליהן פוחתת, וזאת משום שהעבודה שנעשתה במהלך אותו החודש נותנת את אותותיה. לא מפתיע אפוא כי חודש לאחר מכן החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה שאין עוד תועלת בכינוס כמעט יום-יומי של פורום המנכ"לים, ועל כן עבר לתדירות דו-שבועית – שאותה מצא כמועילה דיה באותה נקודת זמן ביחס לצרכים.

278. כך, לאחר שנבחנו בכינוסי הפורום הראשונים הפערים, הצרכים ומרכזי הכובד העיקריים, ולאחר שסוכם דרכי הפעולה, עברה העבודה על הנושאים השונים לדרגי הביצוע ולהמשך טיפול בצוותי עבודה ייעודיים בכל משרד ומשרד. מנקודה זו ואילך אותם נושאים עברו משלב הדיון

³⁹ סיכום דין פורום המנכ"לים למשרדי הממשלה מיום 25.10.2023, פסקה מס' 1, שורה מס' 7.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

והתיאום לשלב הביצוע, ועל כן רק כאשר צוותי עבודה אלו נתקלו בחסמים או בפערים המצריכים טיפול בדרג מנכ"ל משרדי הממשלה - הנושאים עלו שוב בפורום המנכ"לים.

279. בשים לב לאמור לעיל, אין כל מקום לבקר את ההחלטות של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בזמן אמת בדבר מועדי כינוס פורום המנכ"לים, ולבטח אין לעשות זאת בדיעבד ומבלי להצביע על נושאים קונקרטיים שעמדו בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה בזמן אמת, ושניתן היה להפיק תועלת של ממש מהצפתם בפורום כלל משרדי הממשלה (להבדיל מנושאים שניתן היה לקדם על ידי שיח נקודתי עם משרד זה או אחר) – ושלא נדונו בזמן אמת כיוון שמנכ"ל משרד ראש הממשלה "בתקופות קריטיות" לא כינס את פורום המנכ"לים "שלא בהלימה לתפקידו".

280. אשר על כן נבקש למחוק את ההערה המופנית למנכ"ל משרד ראש הממשלה **בפסקאות פסקאות 195-197 ובפסקה 212** בדבר מספר הדיונים ותדירותם.

281. להשלמת התמונה יצוין כי כותב הטיוטה אף כלל הערה בדבר כינוס פורום המנכ"לים בחודש ינואר. על פי המופיע בפסקה **בפסקה 197** "משרד רה"ם מסר כי פורום המנכ"לים קיים שלושה דיונים בינואר 2024, אך לא המציא מסמכים המתעדים את קיום הדיונים האלה".

282. גם הערה זו אין לקבל, כיוון שמועדי הדיון שאליהם מתייחס כותב הטיוטה הם מן הימים 1.1.24, 22.1.24 ו-29.1.24. מעיון במועדים אלו ניתן לראות על נקלה כי שניים מהם חורגים מתקופת הביקורת (המסתיימת ביום 7.1.2024), וכי למועד הראשון הסמוך למועד שבו הגיעה בקשת איסוף המידע מטעם המבקר עבור עריכת ביקורת זו, אומנם לא גובש סיכום דיון, אך יש ברשות משרד ראש הממשלה מצגת שהוצגה במהלכו למשתתפי הפורום שתועמד לעיון כותב הטיוטה.^{40 41}

ה. סיכום ומסקנות:

283. טיוטת הדו"ח כוללת טענות כלפי מנכ"ל משרד ראש הממשלה באשר לפעילות פורום המנכ"ל בתקופת הביקורת, לרבות הערה בדבר אחריות אישית על הליקויים.

⁴⁰ רצ"ב מכתבה של הגב' דגנית שי בדבר איסוף המידע למען ביקורות – **מסומן כנספח "י"א" למענה זה**.
⁴¹ רצ"ב סיכומי שני הדיונים, מיום 22.1.2024 ומיום 29.1.2024 – **מסומנים כנספח "י"ב" ו-"י"ג" למענה זה**. לדיון מיום 1.1.24 לא נערך לבסוף סיכום דיון, אולם רצ"ב מצגת מן הדיון – **מסומנת כנספח "י"ד" למענה זה**.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

284. הלכה למעשה נמצא כי טיוטת הדו"ח נסמכה על תשתית נורמטיבית מוטעית לחלוטין ועל מסכת עובדתית שגויה. עובדות אילו הובאו בצורה ברורה ומפורטת במענה זה של המשרד.
285. כן נמצא, כי פורום המנכ"לים פעל בהתאם לסמכויותיו וביצע את עבודתו נאמנה כפי שעולה בצורה מובהקת, בין היתר, מהטבלה שמשקפת את החלטות הממשלה שהתקבלו בהמשך לעבודת המטה שחולל פורום המנכ"לים.
286. לאור האמור לעיל, נבקש כי פרק זה, ובפרט ההערה האישית שכוונה כלפי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יושמטו מטיטות הדו"ח.

הצוותים הבין-משרדיים במטה משרד ראש הממשלה:

287. בטיטות הדו"ח נטען כי "על פי תפיסת ההפעלה של מטה מנכ"ל משרד ראש הממשלה שגובשה במשרד בשעת חירום על המנכ"ל למנות צוותי עבודה במטה למשימות אד-הוק לצורך גיבוש מענה על אתגרים".
288. נבקש להדגיש כי צוותים בין-משרדיים ושולחנות עגולים, כגון הצוות הבין-משרדי למשק ולתשתיות ושולחן עגול רב מגזרי, הם כלי עבודה משמעותי ומרכזי של המטה החברתי כלכלי בעת שגרה ובעת חירום. אולם עבודת המטה הכלכלי-חברתי אינה מתמצת בצוותים בין משרדיים אלה. כך לדוגמא עבודת אגף פנים, תכנון ופיתוח להקמת מנהלת תקומה ולהקמת מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים נעשתה במסגרת תפקידי המטה החברתי-כלכלי ל"ייזום והובלת פרויקטים לאומיים" ו"הסרת חסמים" כלשון החלטת הממשלה מס' 5189.
289. אשר על כן נבקש לתקן את הכותרת לפרק זה, כדלקמן: "פעילות המטה החברתי כלכלי במסגרת הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך המלחמה".

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

290. פסקאות 216-224 לטיטות הדו"ח כוללות ביקורת בעניין פעילותו של מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים. בגדר הביקורת נטען כי לא נמצאו מסמכים המתעדים סגירת מעגלי טיפול בנושאים נקודתיים שעלו באתרי קליטת המפונים; שהמערך לא פעל לצורך איתור



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

קשיים וחסרים בטיפול בתושבים שבחרו להשתמש במענק אכלוס עצמאי על פני מתקני קליטה או בתושבים שהתפנו עצמאית; שמשד ראש הממשלה לא בדק באיזו מידה מילא המערך את תפקידיו וענה על צרכי המפונים בשטח ומהן ההשפעות של הפעלת המערך באמצעות הטלת תפקיד נוסף על עובדי מדינה.

291. נוכח זאת, טיוטת הדו"ח ממליצה:

"כי משרד רה"ם יבחן את פעילות מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים, יבדוק באיזו מידה הוא עונה על צורכי המפונים ותורם לשיפור השירות הממשלתי שניתן להם, לרבות על ידי בחינת המשמעות של הפעלת המערך באמצעות עובדים הממלאים תפקיד נוסף ויפעל למתן מענה גם לצורכי תושבים ששוהים באופן זמני בקהילה וכן לתושבים שלא פונו מבתיים ובתיים מצויים באזורים המאוימים באופן תדיר במהלך הלחימה. בכלל זאת, יש מקום לערוך סקרים בקרב התושבים המפונים ובקרב עובדי המערך. בהתאם לממצאי הבדיקה, על משרד רה"ם להחליט אם להמשיך להפעיל את המערך במתכונתו הנוכחית, ולפעול בהתאם לממצאי הבדיקה".

292. לדעתנו טיוטת הדו"ח בוחנת את פעילותו של מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים במנותק מההיערכות לאירועי חירום; לחלוקת האחריות בין משרדי הממשלה - כפי שאף עולה מפרקים אחרים בטיטת הדו"ח ומטיטות דו"ח נוספות; לתפקידו של המטה החברתי כלכלי בהקשר זה; ולחוסר הוודאות בימיה הראשונים של מלחמת חרבות ברזל. יש בכך, למיטב הבנתנו, כדי לייצר תמונה מוטעית באשר לאחריותו של משרד ראש הממשלה, ונבקש, על כן, שטיטת הדו"ח תתוקן כך שתובהר חלוקת האחריות בנושא בין גורמי הממשלה השונים לרבות זאת שמשד ראש הממשלה נרתם לסייע לגורמי הממשלה במימוש אחריותם וסמכותם, הכל כפי שיפורט להלן.

293. סוגיית פינוי וקליטת אוכלוסייה הוסדרה במסגרת החלטת ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום הגנ/9 מיום 18.06.2012 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 06.07.2012 ומספרה הוא 4877 וכותרתה "מלון אורחים" – פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (להלן: "החלטת מלון אורחים"). ההחלטה מתייחסת לשלל רב של סוגיות הנוגעות לפינוי וכן הטילה על המשרד להגנת העורף דאז לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

עצמאיים⁴². במסגרת זו, החלטת מלון אורחים קבעה כי החלטה על פינוי תקבע, בין השאר, את הגורם המפנה; פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע; וצה"ל/הרשויות המקומיות יכינו, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגירה לפינוי האוכלוסייה.

294. כפי ששוקף בעמדות המדינה במסגרת עתירות של יישובים בסוגיות של פינוי וריענון ומתן הטבות - לאור הצרכים המבצעיים, נכתבה בצה"ל תוכנית "מרחק בטוח", המבוססת על החלטת "מלון אורחים". התוכנית תוקפה במהלך חודש אוגוסט 2021. מדובר בתוכנית צבאית למוכנות לאומית לפינוי וקליטת אוכלוסייה, ומטרתה להגדיר את המענה המבצעי שניתן מטעם צה"ל למשימת פינוי האוכלוסייה, בהתאם להחלטת הדרג המדיני ובהתאם לאיום. בהתאם לתוכנית, הפיקוד המרחבי מגדיר את סדר העדיפות לפינוי, בכפוף להחלטת הדרג המדיני, ולפי מדרג מסוים הקבוע בתוכנית, המבוסס על רמת האיום הנשקפת ועל הערכת הצרכים המבצעיים. על פי התוכנית, שיטת הקליטה מתבססת על מערך מתקני הקליטה כפי שנקבע בהחלטת "מלון אורחים", בחלוקה לפי תרחישי הייחוס. עוד נקבע בתוכנית כי יש לערוך הערכות מצב שיבחנו את הצורך בפינוי האוכלוסייה בהתאם לנסיבות, וכי הפיקוד המרחבי הוא האחראי, אחריות כוללת, לפינוי האוכלוסייה במרחבו. בנוסף, התוכנית כוללת התייחסות להיבטים שונים, לרבות ענייני לוגיסטיקה ומנהלה, הסדרת התנועות במרחב וקשר. בנוסף, בשנת 2021 פרסמה רח"ל, שהיא הגוף האחראי לתיאום ותכלול כלל הארגונים המטפלים בעורף בשעת חירום, את תוכנית "מרחק בטוח - תכנית המענה הלאומית לפינוי וקליטת תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום לאומית". מדובר בתוכנית המשותפת לרח"ל, צה"ל, משרדי הממשלה, גורמי השלטון המקומי וארגוני החירום (מגן דוד אדום, משטרת ישראל וכבאות והצלה לישראל), אשר תואמת באופן מלא את תוכנית "מרחק בטוח" של צה"ל ומצויה בהלימה עמה.

295. ביום 7.10.23, פרצה מלחמת "חרבות ברזל" עם תחילתה של מתקפת הטרור הרצחנית שביצעו ארגוני הטרור מרצועת עזה. בעקבות כך נכנסה מדינת ישראל למצב חירום, ולאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגדר רצועת עזה וגבול הצפון, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה אלא באמצעות פינוי המאורגן, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי האוכלוסייה ולריענונה.

⁴² במסגרת החלטת ממשלה 1661 מיום 01.06.2014 הועברה שטח הפעולה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מהמשרד להגנת העורף למשרד הביטחון וכן הוטל על שר הביטחון לגבש ולהציג לממשלה תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום לביניהם.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

בעיקרן החלטות ממשלה מס' 950 מיום 12.10.23, החלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023 והחלטת ממשלה מס' 988 מיום 23.10.23.

296. בהחלטת ממשלה מספר 950 מיום 12.10.2023 נקבע כי בהמשך להחלטת מלון אורחים לרשום את הודעת שר הביטחון כי החל פינוי האוכלוסייה בהתאם לתוכנית צה"ל "מרחק בטוח"; כי הפינוי נעשה על ידי צה"ל – פיקוד דרום באמצעות פיקוד העורף; שהחלטה בכל הנוגע לשיבוץ המפונים למתקני הקליטה השונים תתקבל על ידי ובהתאם להנחיות רשות החירום הלאומית; הפעלה וניהול קליטת המפונים ושהייתם במתקני הקליטה תיעשה על ידי רח"ל ובאחריותה, לרבות באמצעות הקצאת כוח האדם על ידי הצבא לצורך ניהול קליטת המפונים במתקן ותיאום השירותים הנדרשים להם לאורך שהייתם בו.

297. מן האמור לעיל עולה כי הגורמים המובילים בסוגיית פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום הם רח"ל, צה"ל והרשויות המקומיות ומשרד הפנים. הפערים בין ההיערכות לפינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום לבין מימוש בפועל, ובהתנהלות גורמי הממשלה הרלוונטיים במהלך פינוי וקליטת האוכלוסייה, פורטו ונדונו בהרחבה במסגרת טיוטת דו"חות ביקורת של מבקר המדינה בנושא "פינוי אוכלוסייה וקליטתה במלחמת חרבות ברזל" שלא כללו ביקורת כלפי משרד ראש הממשלה בעניין זה.

298. בהמשך לאמור לעיל, משרד ראש הממשלה נחשף לפערים בעניין הפינוי והקליטה של המפונים, בין היתר, בסיורים שערכו גורמי המשרד ובראשם המנכ"ל באתרי הקליטה של המפונים. במסגרת הסיורים נערכו מפגשים עם קהילות בקבוצות קטנות וגדולות, התרשמו מהשירותים שסופקו למפונים, התקיימו פגישות עם גורמי המקצוע ממשרדי הממשלה השונים, נציגי רשויות מקומיות שקלטו מפונים ומנהלי המלונות⁴³.

299. יוטעם כי פעילות אגף פנים תכנון ופיתוח להקמת מערך הניהול הממשלתי של אתרי המפונים נעשתה נוכח הפערים שהיו קיימים ועל רקע הפינוי הרחב ביותר של יישובים ותושבים במדינת ישראל ובתנאי חוסר ודאות של פריצת מלחמה רבי-חזיתית. האגף פעל על מנת לנסות לתת מענה לפערים שהתגלו בהקשר של אתרי קליטת מפונים ולסייע לגורמי הממשלה הרלוונטיים לפינוי וקליטת האוכלוסייה, ובראשם רח"ל וצה"ל, במימוש אחריותם וסמכותם לפי כל דין. נקודה זו עולה במישור מתפיסת ההפעלה של המערך, הן במטרות המערך והן במבנה העבודה שלו.

⁴³ רצ"ב כדוגמא סיכום סיור במלון "עץ הזית" ביום 18.10.2023 – מסומן כנספח "ט"ו" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

300. כך, בתפיסת ההפעלה של המערך ההמשלתי פורט כי מטרותיו הן:

- א. שיפור המענה הממשלתי לצורכי האזרחים המפונים והמתפנים בתחומי החיים השונים.
- ב. הבטחת התנאים המקסימליים הנדרשים לשיקום הקהילות.
- ג. ביסוס תשתית העבודה הממשלתית בטווח המידי כהכנה למענים בטווח הבינוני, לרבות עבודת מנהלת 'תקומה'.
- ד. הגברת האמון במוסדות הממשלה.⁴⁴

301. מבנה העבודה של המערך גם הוא תואם לצורך במתן מענה לפערים השונים שהתגלו וליצור ממשק בין גורמי הממשלה שונים. כך, בכל מדרג עבודה נכללו נציגי משרדי ממשלה שונים רלוונטיים ובראשם רח"ל וצה"ל. בנוסף, המערך נעזר גם בהערכות המצב שהתקבלו על ידי צה"ל ורח"ל מתוקף תפקידם בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום.⁴⁵ המערך גם לקח חלק בהקמת מערכת איסוף מידע ושיקופו ("ביחד"), עליה הורחב בטיט דו"ח ביקורת של מבקר המדינה בעניין "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה".⁴⁶ מבנה העבודה כלל מנגנוני פיקוח ובקרה מעצם היותו מנגנון היררכי כאשר הסוגיות אשר עלו מדרג השטח בבתי המלון, הועלו ולובנו ברמה האזורית ולאחר מכן ברמה הארצית. בהקשר זה יצוין גם כי מבנה העבודה של המערך נבחן לאורך כל הדרך נוכח השינוי בצרכים והמענים והפערים שניתנו על ידי הגורמים השונים.⁴⁷

302. המערך נשען על עובדי מדינה שלקחו חלק במערך כתפקיד נוסף על תפקידם השוטף על דעת סמנכ"לי הון אנושי במשרדם. הדבר עולה בקנה אחד עם מטרת המערך "להגברת האמון במוסדות הממשלה". בנוסף, זה אפשר גם לנצל את הניסיון של עובדי המדינה בעבודה הממשלתית ובממשקים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי וכן לעשות שימוש אפקטיבי בעובדי

⁴⁴ רצ"ב מערך הניהול הממשלתי האזורי לאתרי המפונים מאוקטובר 2023 – מסומן כנספח "ט"ז" למענה זה.

⁴⁵ רצ"ב כדוגמא הערכת מצב שהוצגה בפורום מנכ"לים ביום 23.11.2023 והתייחסה לנתוני פקע"ר, רח"ל והמערך וכן דו"ח הערכת מצב כלל אזורי מיום 12.12.2013 המתייחסות להשתתפות נציגי המערך בהערכות מצב שונות ובהן של פקע"ר ורח"ל – מסומנות כנספחים "י"ז" ו-"י"ח" למענה זה.

⁴⁶ ראו התייחסות משרד ראש הממשלה לטיט דו"ח ביקורת בנושא "מערכות תקשוב לתכלול לאומי של מידע וטיפול במפונים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה".

⁴⁷ ראו השינויים ממערך הניהול הממשלתי האזורי לאתרי המפונים מראשית נובמבר 2023 לסוף החודש – מסומנים כנספחים "י"ט" ו-"כ" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

מדינה שנפח עבודתם השוטפת ירד משמעותית עקב ריכוז והשקעת המאמצים של הממשלה בצורכי מלחמת חרבות ברזל. תפיסת ההפעלה בהקשר זה גובשה בשיתוף נציבות שירות המדינה באמצעות המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה⁴⁸. העובדים קיבלו שורה של הכשרות אשר נועדו לסייע להם בתפקידם⁴⁹.

303. יצוין כי סוגיית הטיפול באתרי קליטת המפונים, על שלל מורכבויותיה, היא סוגיה נפרדת מסוגיית מתן מענה למפונים אשר בחרו להיקלט באופן עצמאי בכל מסגרת אחרת או מתן מענה פרטני למתפנים עצמאית. **המערך שהוקם נועד לתת מענה לפערים שהתגלו בהקשר של אתרי קליטת המפונים בלבד ולא לכלל הפערים שהתגלו בנושא פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום.**

304. עם זאת, יוער כי נוכח מבנה העבודה של המערך כמפורט לעיל, הכולל שיח משותף של גורמי הממשלה הרלוונטיים יחד עם גורמים ברשויות מקומיות מהן פונו תושבים וגורמים ברשויות מקומיות אשר קלטו תושבים, עלו גם סוגיות הנוגעות לכלל המפונים והמתפנים והקשיים של הרשויות המקומיות בהקשר זה וקודם טיפול בהן⁵⁰.

305. יצוין כי נוכח מתווה השיבה הביתה של מרבית יישובי הדרום, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 1478 מיום 29.02.2024, ולאחר התבססות המענים למפונים במתקני הקליטה בין על ידי משרדי הממשלה ובין על ידי הרשויות המקומיות המפנות והמפונות, ביום 01.09.2024 סיים המערך את תפקידו.

306. בהמשך לאמור לעיל ביחס לפערים שהתגלו ביחס לתוכניות להיערכות לפינוי וקליטת אוכלוסייה בעת מימושם בפועל, משרד ראש הממשלה ממליץ כי הגורמים האחראיים ובראשם רח"ל ופקע"ר ישקלו לבחון האם יש לכלול הקמת מערך דומה בתוכניות ההיערכות למצבי חירום מכאן ואילך.

⁴⁸ טיוטת אפיון רשת סמנכ"לי חוסן אזרחי מיום 19.10.2023 – מסומנת כנספח "כ"א" למענה זה.

⁴⁹ ראו דוג להוצאות והדרכות שניתנו לעובדי המערך מיום 21.10.23, 23.10.23, 19.12.23 ו-22.1.24 – מסומנים כנספחים "כ"ב 1-4" למענה זה.

⁵⁰ ראו לדוג' במסמך סוגיות פתוחות מיום 27.11.2023 הכולל סוגיות ברמת רשויות מקומיות באופן כללי ובאופן מפונים ומתפנים במתקני קליטה באופן כללי – מסומן כנספח "כ"ג" למענה זה.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

307. בשים לב לאמור לעיל, נבקש לתקן את טיוטת הדו"ח באופן יסודי כך שיובהר כי משרד ראש הממשלה נרתם על מנת לסייע לגורמי הממשלה הרלוונטיים לממש את אחריותם וסמכותם לפי כל דין על מנת שייתן המענה המיטבי ביותר הניתן למפונים באתרי הקליטה.

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

308. בפסקה 233 לטיוטת הדו"ח נטען כדלהלן:

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

עוד נטען, בפסקה 235 לטיוטת הדו"ח כי:

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



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

במגוון נושאים נקודתיים, ועם זאת משרד רה"ם לא בדק באיזו מידה מילא המערך את תפקידיו ובאיזו מידה הוא ענה על צורכי המפונים בשטח.

309. לדעתנו יש לתקן את הפסקאות האמורות, באופן שהתנהלותו של אגף ממשל וחברה תשוקף באופן נכון, כפי שיפורט להלן.

310. אגף ממשל וחברה קיים שיח שוטף ורציף עם משרדי הממשלה, עם השלטון המקומי ועם החברה האזרחית בסוגיות שבתחומי אחריותו, בתצורות שונות ולפי העניין והצורך. בניגוד לנטען בפסקאות 233 ו-235 לטיטת הדו"ח, הפורום הניהולי הבין-משרדי בנושא חברה וחוסן הוקם כפלטפורמה נוספת שהיוותה כלי משלים לשיח בין דרגים גבוהים במשרדים החברתיים, והוא התכנס בהתאם לצורך בכינוסו בתצורה זו, כפי שהוגדר במסמך הקמתו – וזאת בנוסף לשולחנות העגולים הרב-מגזריים ולשיח הבין משרדי שקוימו במקביל ובאופן רציף כאמור.

311. האגף פעל במספר צירים ובשיח רב-מגזרי לשם הגברת החיבור והתיאום בין הגורמים בממשלה ובין לבין החברה האזרחית והשלטון המקומי, להצפת פערים בטיפול ולגיבוש פתרונות ביחס אליהם. בין צירים אלה הפעיל האגף שולחן גג רב-מגזרי לחירום⁵¹; הקים שולחנות משנה בהתאם לתחומי הטיפול⁵²; קיים סדרת מפגשי מנכ"לים של משרדי ממשלה עם ארגוני חברה אזרחית; נציג האגף ישב במרס"ל לטובת זיהוי סוגיות לאומיות, יצירת חיבורים עם הגורמים האמונים על מתן מענה, או הצפת הפערים בטיפול לפורומים רלוונטיים לשם גיבוש מענה נדרש; ועוד.

312. האגף מיפה את הסוגיות שהועלו בתצורותיו השונות של השיח הרב-מגזרי וקידם מתן מענה להן או הציף אותן לגורמים הרלוונטיים או לפלטפורמות המתאימות, לפי העניין – למנכ"ל משרד ראש הממשלה או למנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי, לפורום המנכ"לים כ"מרכזי כובד", כגיבוש הצעת החלטה לממשלה, ועוד.

⁵¹ את השולחן הבין מגזרי הראשון לחירום כינס האגף, בתיאום עם רה"ל, כבר למחרת מתקפת הטרור הרצחנית, ביום 8.10.2023. השולחן כלל נציגים מהממשלה, מהשלטון מקומי ומהחברה האזרחית לרבות מגזר שלישי, עסקי ופילנתרופיה. ראו פרסומים על אודותיו באתר של משרד ראש הממשלה:

<https://www.gov.il/he/pages/emergency101023>

⁵² שולחן משנה לשיקום קהילתי בהיבט פסיכו-סוציאלי, שולחן משנה לסיוע למסייעים, שולחן משנה בנושא ילדים ונוער במלחמה, שולחן משנה בנושא חוסן כלכלי של הפרט, שולחן משנה בנושא חוסן גלגלי ואיתנות המגזר העסקי.



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

313. כך למשל, בין תוצרי פעילות האגף :

- האגף טיפל יחד עם מערך הדיגיטל הלאומי בהקמת מערכת "יחד" לניהול מידע על מפונים ומתפנים וליצירת "דשבורד" של נתונים ממשרדי הממשלה בתחום האזרחי (מערכת "אמו"ן").
- האגף ריכז את עבודת המטה לגיבוש החלטת הממשלה מספר 1058 מיום 12 בנובמבר 2023 שעניינה הקמת מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים הארצה ומשפחותיהם והסדרה בעניין פעילות משל"ט 'מהלב'. כמו כן עסק האגף בסנכרון התיאום במתן המענים הפסיכו-סוציאליים ביחס לאוכלוסייה זו (ראה למשל – סיכום הדיון 'הסדרת תהליכי עבודה – מענים פסיכו-סוציאליים' מיום 27.10.2023 בראשות סמנכ"לית ממשל וחברה).
- האגף ריכז את עבודת המטה לבחינת הצרכים הייחודיים של אוכלוסיות שורדי המסיבות בדרום וגיבוש המענים להם, החל מיום 23.10.2023. בעקבות עבודת מטה זו התקבלה החלטת ממשלה מספר 1459 מיום 26.2.2024 בדבר 'מעטפת מענים לנפגעי המסיבות בדרום מיום 7.10.2023'.
- האגף הוביל קמפיין משותף של משרד ראש הממשלה, מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד המשפטים באמצעות לשכת הפרסום הממשלתי לטובת הנגשת פורטל חירום של "כל זכות"⁵³.

314. לפיכך, נבקש לתקן את ההתייחסות בדו"ח כך שיובהר שהפורום הוקם בהיוועצות עם השותפים השונים בממשלה **כפלטפורמה משלימה נוספת** להצפה ולמיפוי של אתגרים, להגברת התיאום הממשלתי ולגיבוש פתרונות. מועד הקמת הפורום לא מציין את מועד תחילת פעילות האגף בנושאים האמורים, והפורום מהווה פלטפורמה אחת מתוך מכלול פעילות האגף בהתמודדות ביחד עם כלל הגורמים הרלוונטיים עם הסוגיות החברתיות, והכל בהתאם לעניין ולצורך.

⁵³ בהמשך להחלטת ממשלה מספר 126 מיום 19.7.2021 להקמת מיזם הנגשת זכויות לאומי, אגף ממשל וחברה משמש כנציג משרד ראש הממשלה בוועדת ההיגוי של "כל זכות". במטרה להנגיש את הזכויות באופן אקטיבי בתקופה במלחמה, יזם האגף, יחד משרד המשפטים ומערך הדיגיטל מימון לקמפיין באמצעות לשכת הפרסום הממשלתי לפורטל החירום של "כל זכות". <https://www.gov.il/he/pages/news-portal121023>



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ו. תשתית המידע לצורך קבלת החלטות

[בהתאם לסיכום עם משרד מבקר המדינה, מענה לחלק זה יישלח בהמשך בנפרד]

ז. כשירות פיזית של המנ"ל

[בהתאם לסיכום עם משרד מבקר המדינה, מענה לחלק זה יישלח בהמשך בנפרד]



לשכת המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ח. סיכום:

315. בחינה של המסכת העובדתית הרלוונטית והתשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין מובילה למסקנה כי הסקת המסקנות וקביעת הממצאים לאורכה של טיוטת דו"ח זו נעשו על בסיס תשתית עובדתית חסרה ומסגרת נורמטיבית שגויה.

316. נבקש, על כן, כי טיוטת הדו"ח תתוקן באופן יסודי, וכן כי תשמטנה ההערות שהופנו כלפי ראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה בפסקאות 302 ו-305 לטיוטת הדו"ח.

317. עוד נבקש, תועבר אלינו טיוטת דו"ח כמעט סופית – בטרם פרסום הדו"ח.