



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סמכויות המשרד להגנת העורף

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

תשע"ג ו' בחשוון

2012 22 באוקטובר

מבוא

עניינו של מסמך זה, שנכתב לבקשת חבר הכנסת יואל חסון, הוא **סמכויות המשרד להגנת העורף** שהוקם בשנת 2011.

החזית האזרחית של מדינת ישראל נתונה בסיכונים ביטחוניים מאז הקמת המדינה בשנת 1948, וכבר במלחמת העצמאות הפציץ חיל האוויר המצרי את תל-אביב וגרם להרוגים ופצועים. זה 20 שנים החזית האזרחית היא החזית החשובה והמרכזית באתגרים הביטחוניים שמדינת ישראל ניצבת מולם, החל במלחמת המפרץ הראשונה (בשנת 1991), שבמהלכה נורו טילים לעבר ערי המרכז, דרך פיגועי התאבדות במרכזי הערים, ירי טילים ורקטות לעבר יישובי הצפון ועוטף-עזה, מלחמת לבנון השנייה (בשנת 2006) וכלה במבצע "עופרת יצוקה" (בשנת 2009).

דיון בסמכויות המשרד להגנת העורף מצריך תחילה דיון כולל במורכבות של מערך הטיפול בחזית האזרחית ובאי-בהירות בחלוקת הסמכויות בין הגופים האמונים על ההגנה עליה. במסמך זה נעסוק בקצרה במורכבות זו, וכן בסוגיית האחריות המיניסטריאלית לטיפול בחזית האזרחית ובחקיקה המסדירה תחום זה. לאחר מכן נדון בסמכויות המשרד להגנת העורף, ובתוך כך בסוגיית הצורך במשרד ייעודי נפרד לנושא זה, בהחלטות הממשלה בדבר הקמת המשרד ובתחומי אחריותו וסמכותו של השר העומד בראשו.

1. הטיפול בחזית האזרחית בשעת חירום - רקע

שירות ההתגוננות האזרחית (להלן: הג"א) הוקם עם הקמת המדינה, וייעודו החוקי, שהוסדר בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הוגדר: "האמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".¹

נקיטת אמצעים להתגוננות אזרחית נעשית בשלושת המצבים האלה: הכנה להתקפה, התקפה, ולאחר התקפה, לצמצום הנפגעים והנזק.² שירות הג"א פועל בדרך כלל כאשר מקור האיום הוא חיצוני, כגון התקפת טילי קרקע-קרקע, התקפת רקטת קרקע-קרקע, הפגזה ארטילרית על העורף, התקפת מטוסים או הפגזת העורף מן הים. ככלל, אין לשירות הג"א סמכות כשמקור האיום הוא פנימי, כגון פעילות חבלנית עוינת (פח"ע), תאונות או אסונות טבע.

לפי החוק סמכויותיו העיקריות של הג"א הן: להכין ולהוציא לפועל תוכניות התגוננות אזרחית ארצית; לאמן את חברי הג"א ולקבוע את דרכי פעולתם; להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם ולהפעיל אותם; לתאם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומפעלים פרטיים בענייני הג"א; להדריך את האוכלוסייה ולציידה באמצעים, ולעזור לאוכלוסייה שנפגעה.³

¹ סעיף 1 בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

² המכון למחקרי ביטחון לאומי, כנס המוכנות האזרחית בישראל, הבסיס המשפטי להפעלת העורף, מצגת, אלוף (במיל') אביחי מנדלבלייט, לשעבר הפרקליט הצבאי של צה"ל, 1 באוגוסט 2012.

³ סעיף 2 בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.



חוק הג"א המקורי קבע כי בראש הג"א יעמוד קצין צה"ל, שיהיה אחראי לפעולותיו כלפי שר הביטחון, אולם החוק לא הכפיף את הג"א לצה"ל ולא נתן בידי הרמטכ"ל כל סמכות בתחום זה.⁴ כוונת המחוקק היתה להקים גוף עצמאי, ללא זיקה לצה"ל, אם כי **בפועל** נוצרה זיקה בינו ובין צה"ל, שכן ראש הג"א כפוף לרמטכ"ל.⁵ הזיקה בין הג"א לצה"ל וכפיפות ראש הג"א לרמטכ"ל **עוגנו בחוק** רק בשנת 1993, לאחר הקמת פיקוד העורף בצה"ל בשנת 1992 ומיזוג הג"א לתוכו.

הפיקוד והשליטה באירוע חירום בחזית האזרחית נתונים בידי המשטרה או בידי צה"ל, ולצד הרשות המקומית, שהיא לבנת היסוד בבסיס הטיפול בחזית האזרחית, וגופי החירום, כגון מד"א, כיבוי אש ועוד.⁶ פיקוד העורף אחראי לטיפול בחזית האזרחית בזמנים המוגדרים "מצב מיוחד בעורף"⁷ ו"שעת התקפה",⁸ ומשטרת ישראל אחראית לטיפול בחזית האזרחית ב"אירוע אסון המוני",⁹ אלא אם כן ביקש השר לביטחון הפנים להעביר את הסמכות לידי שר הביטחון או שראש הממשלה הורה על כך.¹⁰ למעשה, גופים צבאיים, גופים אזרחיים ומשרדי ממשלה שונים אמונים על הטיפול בחזית האזרחית הן בשגרה והן בחירום, כל גוף בהתאם לייעודו ולתפקידו, ואף אחד מהגופים הללו אינו יכול למלא את משימתו בחירום בצורה מיטבית בלא סיוע של גוף אחר. מכיוון שכל גוף כפוף למשרד ממשלתי אחר (הרשויות המקומיות למשרד הפנים; פיקוד העורף לצה"ל ולמשרד הביטחון; המשטרה וכיבוי אש למשרד לביטחון הפנים וכיו"ב), וחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ביניהם אינה ברורה, יש צורך חיוני בשיתוף פעולה מלא ביניהם, שיתואם בידי גוף-על.

חוסר הבהירות בדבר חלוקת הסמכויות בין הגופים האמונים על הטיפול בחזית האזרחית והיעדר גורם מתאם ביניהם היו אחד הכשלים המרכזיים בטיפול בחזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה. לכן לאחר המלחמה, בסוף שנת 2007, הוקמה רשות חירום לאומית (להלן: רח"ל) כמטה מתכלל-על לטיפול בחזית האזרחית, ובשנת 2011 הוקם המשרד להגנת העורף. במהלך השנים נשמעו עמדות המצדדות בהעברת המערך הכולל של הטיפול בחזית האזרחית, **לרבות פיקוד העורף**, ממשרד הביטחון למשרד אזרחי כלשהו, מתוך תפיסה שלא ראוי שבמדינה דמוקרטית תנוהל האוכלוסייה על-ידי מערכת צבאית-ביטחונית, וגם כדי שבשעת חירום המערכת הביטחונית תשקיע את כל מאמציה ומשאביה בחזית הצבאית. רוב ההמלצות היו להעביר את הטיפול בחזית האזרחית ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, והיו מי שהמליצו להעביר גם את פיקוד העורף למשרד לביטחון הפנים, כפי שיפורט בהמשך המסמך.

⁴ דברי הסבר להצעת חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

⁵ כנס הרצלייה, **נייר עבודה – מערך העורף – איומים, היערכות ומבט**, כתיבה: אלוף (במיל') הרצל שפיר, אלוף (במיל') שמואל ארד, תא"ל (במיל') אבי בכר, אלוף (במיל') אביעזר יערי, ד"ר יורם לוינסקי, 2002.

⁶ רח"ל ומשרד הביטחון, **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום**, ינואר 2011.

⁷ **מצב מיוחד בעורף** – מצב שבו התרחשות או החלטת הממשלה מצריכה פעילות רב-תחומית ברמה לאומית בעורף, ועשוי לנבוע מאחד מהמקרים האלה: מלחמה כוללת או עימות מוגבל; פיגוע טרור-על בעורף, קונבנציונלי או לא קונבנציונלי; אסון טבע; מגפה; תקלה שגורמת להתפשטות חומר מסוכן שעלול לגרום לאסון לאומי.

⁸ מתוך: משרד הביטחון, הוצאת רח"ל, **תפיסת היסוד להפעלת העורף בשעת חירום**, ינואר 2011.

שעת התקפה – זמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה מתחילתה או ממחנה אות האזעקה ועד אות הארגעה. התקפה מוגדרת הפצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית, וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב, או ניסיון פגיעה מצד צבא של מדינת אויב. על-פי תיקון מס' 16 לחוק הג"א אלוף פיקוד העורף רשאי להכריז "שעת התקפה" וליטול את כל הסמכויות למשך 24 שעות שבהן הוא מוסמך להנחות את האוכלוסייה ואת ארגוני החירום.

⁹ לפי סעיף 37 לפקודת המשטרה, התשל"א-1971 (נוסח חדש), השר לביטחון הפנים רשאי להכריז "אירוע אסון המוני" אם שוכנע כי יש סבירות גבוהה שיתרחש או מתרחש אירוע כזה.

¹⁰ **אירוע אסון המוני** – אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש של ציבור גדול או בשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש פגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת.



2. הגופים המרכזיים בטיפול בחזית האזרחית

הדיון על המורכבות של מערך החזית האזרחית מתמקד בשלוש סוגיות מרכזיות: זהות המשרד הממשלתי האמון על הטיפול בחזית האזרחית; כפיפותו של פיקוד העורף; הקמת מטה-על שיתאם בין הגורמים.

סוגיית האחריות המיניסטריאלית לטיפול בחזית האזרחית תידון בפרק 3 של מסמך זה, ולהלן נדון בשתי הסוגיות האחרות.

2.1. פיקוד העורף - הקמה, כפיפות וסמכות

במסגרת הארגון מחדש של הטיפול בחזית האזרחית לאחר מלחמת המפרץ הראשונה (בשנת 1991) הוחלט להקים בצה"ל את פיקוד העורף ולמזג בתוכו את שירות הג"א. לפיקוד העורף שלושה ייעודים:

- 1) להיות פיקוד מרחבי שבראשו עומד קצין בדרגת אלוף הכפוף לרמטכ"ל;
- 2) להיות שירות ההתגוננות האזרחית (הג"א), ובתפקוד זה פיקוד העורף כפוף לשר הביטחון. כאמור, פיקוד העורף אחראי לטיפול בחזית ב"מצב מיוחד בעורף" וב"שעת התקפה";
- 3) להיות הסמכות המקצועית הראשית בנושאי חילוץ והצלה, ובתפקוד זה פיקוד העורף ישמש גוף יועץ בענייני חילוץ והצלה. במסגרת דיון מסכם על היערכות העורף שהתקיים במשרד ראש הממשלה בפברואר 2007 הוגדר פיקוד העורף הזרוע המרכזית לסיוע לרשויות המקומיות בעתות חירום.¹¹

אלוף פיקוד העורף הוא ראש הג"א.¹² כאמור, חוק הג"א המקורי לא הכפיף את הג"א לצה"ל ולא נתן בידי הרמטכ"ל כל מעמד וסמכות בהג"א, כיוון שהמחוקק ביקש להקים גוף עצמאי שאין לו זיקה לצה"ל, אך הקמת פיקוד העורף בשנת 1992 כפיקוד שייעודו לשמש שירות הג"א, ותיקון מס' 8 לחוק הג"א משנת 1993, שלפיו ראש הג"א כפוף לרמטכ"ל,¹³ יצרו את הזיקה הישירה בין הג"א לצה"ל.¹⁴ במסגרת תיקון מס' 8 לחוק נקבע כי "הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, רשאי לקבוע בפקודות הצבא את התפקידים הצבאיים שימלאו ראש הג"א, מפקד הג"א המחוזי, מפקד הג"א הפיקודי ואנשי הג"א...".¹⁵ בדברי ההסבר לתיקון נכתב: "...מוצע כי התפקידים הצבאיים של ראש הג"א ושל המפקדים והחיילים האחרים בהג"א ייקבעו בפקודות הצבא אשר יוצאו על-ידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון. בפקודות אלו תוסדר גם הכפיפות הפיקודית של מפקדים וחיילים אלה...".¹⁶

¹¹ אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לטיוטת דוח מבקר המדינה "היערכות העורף לחירום והתנהלות בעת המלחמה בצפון"](#), יולי 2007.

¹² לפי סעיף 33 בהוראות הפיקוד העליון מס' 2.0304, "פיקוד העורף", ייעודו של פיקוד העורף: "להוות את שירות ההתגוננות האזרחית כהגדרתו בחוק".

¹³ [הצעת חוק התגוננות אזרחית \(תיקון מס' 8\), התשנ"ב-1992](#), עמ' 286.

[חוק התגוננות אזרחית \(תיקון מס' 8\), ספר החוקים, התשנ"ג-1993](#), עמ' 55.

¹⁴ כנס הרצלייה, [נייר עבודה - מערך העורף - איומים, היערכות ומבט](#), כתיבה: אלוף (במיל') הרצל שפיר, אלוף (במיל') שמואל ארד, תא"ל (במיל') אבי בכר, אלוף (במיל') אביעזר יערי, ד"ר יורם לונינסקי, 2002.

¹⁵ [חוק התגוננות אזרחית \(תיקון מס' 8\), התשנ"ג-1993](#).

¹⁶ [דברי ההסבר להצעת חוק התגוננות אזרחית \(תיקון מס' 8\), התשנ"ב-1992](#).



השאלה לאיזה גוף יש להכפיף את פיקוד העורף, אם לצה"ל או לגורם אזרחי, נדונה מיום הקמת פיקוד העורף; דיון בנושא זה התקיים כבר בוועדת השרים לביטחון לאומי שהחליטה על הקמתו. כמה שרים בוועדה סברו כי לא ראוי שבמדינה דמוקרטית גוף צבאי יטפל באוכלוסייה אזרחית, ובשל כך נכתב בהחלטתם: "יוקם בצה"ל פיקוד עורף... אך תיתכן בעתיד העברת הנושא לאחריותו של גורם ממלכתי אחר... נוכח הצורך שלא לדחות את יישומם של לקחי מלחמת המפרץ... תישאר בשלב זה (ההדגשה במקור) האחריות בידי משרד הביטחון וצה"ל למשך השנה הקרובה... היערכות זו תיעשה באורח שיאפשר העברת האחריות לאחר שנה, אם כך יוחלט, לגורם ממלכתי אחר".¹⁷

גם ועדות ציבוריות שונות שהוקמו במהלך השנים ובחנו את המבנה הארגוני של הטיפול בחזית האזרחית סברו כי יש להעביר את פיקוד העורף מסמכות צה"ל לסמכותו של גורם אזרחי כגון המשרד לביטחון הפנים.¹⁸ על אף זאת, עד היום, 20 שנה לאחר הקמתו, פיקוד העורף כפוף לצה"ל ולשר הביטחון. יתר על כן, גם לאחר מינוי שר ייעודי להגנת העורף, בשנת 2011, אלוף פיקוד העורף, שכאמור מכהן כראש הג"א, עדיין כפוף לשר הביטחון.¹⁹

לסיכום, פיקוד העורף הוא גוף צבאי בעל מאפיינים ייחודיים, השואב את סמכויותיו מחוק הג"א ומהוראות הפיקוד העליון של צה"ל, והוא כפוף בו בזמן לצה"ל ולמשרד הביטחון, ואינו כפוף למשרד להגנת העורף. לפי הוראות הפיקוד העליון של צה"ל, "מפקד פיקוד העורף כפוף לרמטכ"ל, מתואם על-ידי סגן הרמטכ"ל כראש אג"ם ומונחה על-ידי שר הביטחון בתחומי תפקידו כראש ההתגוננות האזרחית".²⁰ נוסף על כך יש לציין כי חלק מתקציבו של פיקוד העורף הוא צבאי, ומנוהל על-ידי משרד הביטחון, וחלקו אזרחי ומנוהל בידי אנשי הפיקוד ישירות מול משרד האוצר.

2.2. רשות החירום הלאומית (רח"ל) כגוף מתכלל (integrator)

לאחר מלחמת לבנון השנייה התעורר ביתר שאת הצורך בהקמת גוף מתכלל שיתאם את פעילות הגופים הצבאיים והאזרחיים האמונים על הטיפול בחזית האזרחית. שני דוחות שנכתבו בעקבות מלחמת לבנון השנייה, דוח מבקר המדינה "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", ודוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום בראשות חה"כ עמי אילון (להלן: דוח ועדת אילון הפרלמנטרית), קבעו שהכשלים בטיפול בחזית האזרחית במלחמה נבעו מהיעדר גוף מרכזי האחראי לתיאום בין ארגוני החירום.

¹⁷ החלטה מס' ב/172 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (קבינט מדיני-ביטחוני), ארגון העורף, 13 בנובמבר 1991.
¹⁸ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל, דוח שני, פברואר 2007, עמ' 7, באתר האינטרנט של הכנסת.

¹⁹ המכון למחקרי ביטחון לאומי, כנס מוכנות האזרחית בישראל, הבסיס המשפטי להפעלת העורף, מצגת, אלוף (במיל') אביחי מנדלבלית, הפרקליט הצבאי לשעבר, 1 באוגוסט 2012.

²⁰ הוראות פיקוד עליון מס' 2.0304 פיקוד העורף (פקע"ר), 21 בספטמבר 2003.



בדוח ועדת אילון הפרלמנטרית, שהוגש בפברואר 2007, נכתב כי "מצב חירום דורש הפעלת גוף אחד בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הטיפול בעורף. בפועל לא היה (במלחמת לבנון השנייה) בעל בית אחד אלא מספר גופים פעלו במקביל. המערכת כולה תפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את הפעילויות. הגדרת גוף מתכלל שכזה מהווה אחד הצרכים הדחופים בהקשר של הטיפול בעורף".²¹

בדוח מבקר המדינה נכתב: "על הממשלה לבחון בהקדם את האפשרות שגוף מרכזי לאומי יאחד אחריות וסמכות ויוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום... זאת בהסתמך על אחד הלקחים החשובים של המלחמה, שעוסק בהיעדר גוף מרכזי אחד לטיפול בעורף... כך ניתן יהיה להבטיח מיצוי מיטבי ומתואם של יכולותיהם של כל הכוחות הפועלים בתחום זה במדינה ושל כל התקציבים במדינה".²²

בהמשך להחלטת הממשלה מאפריל 2007, שנקבע בה כי האחריות העליונה בכל מצבי החירום תהיה בידי שר הביטחון,²³ החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בדצמבר 2007, על הקמת מטה אזרחי ייעודי – רשות חירום לאומית (להלן: רח"ל). בהחלטה נקבע כי רח"ל תוקם **כיחידה במשרד הביטחון, ולא במשרד לביטחון הפנים**, בניגוד להמלצותיהן של הוועדות הציבוריות בנושא הטיפול בחזית האזרחית (ראו פירוט בפרק 3). תפקיד רח"ל הוא לשמש גוף מטה **מתאם** ליד שר הביטחון, שיסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום.²⁴ על-פי ההחלטה יהיה ראש רח"ל כפוף לשר הביטחון ויפעל על-פי הנחיותיו, ושר הביטחון יהיה רשאי להטיל על סגנו לרכז מטעמו את פעילות רח"ל. עוד הוחלט כי רח"ל תהיה יחידה במשרד הביטחון במשך חמש שנים, משנת 2008 עד תחילת שנת 2013, ואז ייבחן מחדש נושא הכפפתה.²⁵

תפקידיה העיקריים של רח"ל בזמן רגיעה: להגדיר את תרחישי הייחוס;²⁶ לדאוג להיערכות הארגונים ומשרדי הממשלה למצבי חירום; לגבש מדיניות למיגון אישי וציבורי; לגבש הצעת מחליטים (הצעות להחלטות הממשלה) בנושא החזית האזרחית; לגבש הצעת חוק ראשית ומשנית בנוגע לחזית האזרחית; לגבש דרכי פעולה להפעלת המרכז לניהול מצבי חירום שיופעל על-ידי רח"ל במשרד הביטחון; לגבש יחד עם משרד האוצר את תקציבי החירום במשרדי הממשלה; לתכנן ולבצע אימונים ותרגילים ולהדריך את הציבור כיצד להיערך ולהתנהג בזמן חירום.

תפקידיה העיקריים של רח"ל בזמן חירום: להפעיל את חדר המצב; להציג בפני שר הביטחון תמונת מצב של החזית האזרחית; לרכז את עבודת המטה של שר הביטחון ולהציע לו תוכניות פעולה הנדרשות לטיפול בחזית האזרחית; לתאם את פעולות ההסברה וההנחיות לציבור; להעביר תמונת מצב של החזית האזרחית למרכז לניהול משברים שבמשרד ראש הממשלה.

²¹ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל**, דוח שני, פברואר 2007, עמ' 19, באתר האינטרנט של הכנסת.

²² משרד מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, יולי 2007, עמ' 42, באתר האינטרנט.

²³ החלטת הממשלה מס' 1577, **הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון**, 15 באפריל 2007, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

²⁴ החלטת הממשלה מס' 2368, **צוות הקמה לרשות חירום לאומית**, 16 בספטמבר 2007.

²⁵ החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/43, **הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) – ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה**, 19 בדצמבר 2007.

²⁶ **תרחיש ייחוס** – תיאור התפתחות עתידית של מלחמה שממנו נגזרות התפוקות הנדרשות מגופי התכנון, והוא קביעה פיקודית של האתגרים המבצעיים העיקריים שצה"ל צריך להיערך להם בבניין הכוח שלו. תרחיש הייחוס אמור לשמש בסיס לתכנון כוח-האדם, כמויות המלאי והאמצעים התומכים ולשמש בסיס משותף למודלים של תכנון בגופים ובזרועות של צה"ל.

מקור ההגדרה במסמך **תרחיש ייחוס** שהכין אגף התכנון בצה"ל, 17 באוגוסט 2003, והיא מצוטטת **בדוח מבקר המדינה "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"**, עמ' 21, באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה.



אין לרח"ל סמכות לתת פקודות והנחיות לגופים אחרים,²⁷ לא הוגדרה הייררכיה פיקודית בינה ובין גופי הביצוע,²⁸ והיא אינה מחליפה שום גורם בתחומי האחריות והסמכות המוגדרים לו ואינה גורעת מסמכויותיהם ומתפקידיהם של משרדי הממשלה או רשויות מוסמכות אחרות בנושאי חירום.²⁹ במקרים שבהם יתברר כי אין גורם אחראי לעניין מסוים, או שיש חוסר תיאום בין כמה גורמים ואין גורם מוסמך על-פי החוק או החלטות הממשלה לביצוע הפעולה, רח"ל, לאחר התייעצות עם ראש הארגון הרלוונטי, תמליץ לשר הביטחון כיצד להסדיר את הנושא, אולם סמכות ההסדרה עצמה נתונה

בידי שר הביטחון לאחר שהתייעץ עם השר שמשרדו נוגע בנושא. במקרה של מחלוקת בין שר הביטחון ובין השר האחראי תוכרע המחלוקת בידי ראש הממשלה או בידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לשלב בתוך רח"ל את מטה משק לשעת חירום (להלן: מל"ח).³⁰ מל"ח הוא גוף בין-משרדי שהוקם בשנת 1955 ונועד לתאם ולרכז את פעילות הגופים בשלטון המקומי והמרכזי בזמן התקפה על החזית האזרחית כדי למנוע נזקים למשק בזמן חירום ולאפשר שגרת חיים תקינה ככל האפשר. בראש ועדת מל"ח העליונה עומד שר הביטחון, וראש רח"ל, שכאמור כפוף לו,³¹ משמש ממלא-מקום קבוע של שר הביטחון בתפקיד יו"ר ועדת מל"ח העליונה.

במרס 2011, כחודשיים לאחר הקמת המשרד להגנת העורף, התקבלה החלטת הממשלה בדבר העברת שטחי הפעולה של רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף,³² ומאז השר האחראי לרח"ל הוא השר להגנת העורף. בהקשר זה נציין כי בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת באוגוסט 2012 אמר ראש רח"ל, אבי דוד, כי בפועל הוא כפוף למשרד להגנת העורף.³³

למרות זאת, במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיולי 2012 השיב אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, כי "על אף הפעולות שבוצעו והעברת כל שטחי הפעולה של רח"ל והאחריות על מל"ח למשרד להגנת העורף, החלטת הממשלה מס' 1577,³⁴ שהטילה על שר הביטחון את האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום, נותרה בעינה" (ההדגשה במקור).³⁵ חשוב להבהיר נקודה זו; בהחלטת הממשלה בדצמבר 2007 בדבר הקמת רח"ל נקבע כי רשות זו תוכפף למשרד הביטחון למשך חמש שנים, עד שנת 2013, ואז ייבחן נושא כפיפותה מחדש.³⁶ עם הקמת המשרד להגנת העורף בשנת 2011 הועברה רח"ל אליו, אולם אחריות-העל לטיפול בחזית האזרחית, שנקבעה בהחלטת הממשלה, נותרה בידי שר הביטחון. לדברי אלון רוזן, בתום חמש שנים מיום הקמת רח"ל בכוונת המשרד להגנת העורף לפעול לכך שהממשלה תעביר את אחריות-העל בנושא זה לשר להגנת העורף.

²⁷ המכון למחקרי ביטחון לאומי, כנס מוכנות האזרחית בישראל, מתוך [הבסיס המשפטי להפעלת העורף](#), מצגת, אלוף (במיל') אביחי מנדלבלית, הפרקליט הצבאי לשעבר, 1 באוגוסט 2012.

²⁸ זאב צוק-רם, לשעבר ראש רח"ל, פגישה, 27 בנובמבר 2011.

²⁹ רח"ל ומשרד הביטחון, תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום, ינואר 2011.

³⁰ החלטת הממשלה מס' 706, [שילוב מטה מל"ח \(משק לשעת חירום\) ארצי ברשות החירום הלאומית \(רח"ל\)](#), 23 באוגוסט 2009, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

³¹ החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/43, הקמת רשות חירום לאומי (רח"ל) – ייעודה, תפקידה ודרכי פעולתה, 19 בדצמבר 2007.

³² החלטת הממשלה מס' 3048, [העברת שטחי פעולה למשרד להגנת העורף](#), 27 במרס 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

³³ אבי דוד, ראש רח"ל, דיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, [דוח מבקר המדינה על השרפה בכרמל – מחדלים, כשלים ומסקנות, דצמבר 2012](#), 7 באוגוסט 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

³⁴ החלטת הממשלה מס' 1577, [הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון](#), 15 באפריל 2007, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

³⁵ אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.

³⁶ החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/43, הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) – ייעודה, תפקידה ודרכי פעולתה, 19 בדצמבר 2007.



לדבריו, "בכוונת המשרד להגנת העורף להגיש לממשלה 'הצעת מחליטים' להטמעתה של רח"ל במשרד להגנת העורף ולהגדרתה מחדש של אחריות-העל בידי השר להגנת העורף לתכנון, תיאום ולבקרה של היערכות העורף האזרחי, למתן מענה מיטבי לצורכי האוכלוסייה האזרחית בכלל מצבי החירום".³⁷

אשר לחלוקת הסמכויות בין רח"ל, הכפופה למשרד להגנת העורף, ובין פיקוד העורף, הכפוף למשרד הביטחון, בכל הקשור לטיפול בחזית האזרחית בזמן חירום, רח"ל מסייעת למשרדי הממשלה, ופיקוד העורף מסייע לרשויות המקומיות, או כפי שתיאר זאת אלוף פיקוד העורף, אייל אייזנברג: "בין רח"ל

לפיקוד העורף יש חלוקת עבודה מסודרת... קבענו בביורר שההובלה ברשויות היא של פיקוד העורף, והסיוע של רח"ל הוא בעיקר בנוגע למשרדי הממשלה".³⁸ לדברי הפרקליט הצבאי לשעבר אביחי מנדלבליט יחסי הגומלין בין רח"ל ובין חלק מהגורמים הוסדרו בנהלים בין-משרדיים, כגון יחסי צה"ל-מל"ח³⁹ ויחסי פיקוד העורף-מל"ח,⁴⁰ אך לטענתו יש צורך ברענון יסודי של הנהלים הללו. לדבריו, אומנם מתקיים תהליך כללי להסדרת יחסי הגומלין עם רח"ל, אך אלה טרם זכו להסדרה החוקית המפורשת הנדרשת.⁴¹

3. סוגיית האחריות המיניסטרילית לטיפול בחזית האזרחית

כאמור, אחת הסוגיות המרכזיות בדיון על מורכבות מערך החזית האזרחית היא קביעה איזה מהמשרדים הממשלתיים יהיה אמון על הטיפול בה. חלוקת הסמכויות בנושא הטיפול בחזית האזרחית מתחלקת בין משרדי הממשלה, וחלוקת הסמכויות ביניהם ובין גופי החירום הכפופים להם אינה ברורה ואינה מוסדרת.

כבר עם הקמת המשרד לביטחון הפנים בשנת 1995 הטילה הממשלה על שר הביטחון, על השר לביטחון הפנים ועל שר המשפטים להסדיר את העברת שטחי פעולה של הטיפול בחזית האזרחית ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים.⁴² שנתיים לאחר מכן, בספטמבר 1997, החליטה הממשלה לרכז את הסמכויות והאחריות בנושא הגנת העורף במשרד לביטחון הפנים, והטילה על צוות בין-משרדי להכין את עבודת המטה הנדרשת לביצוע ההחלטה בתוך שלושה חודשים, קרי עד נובמבר 1997.⁴³ החלטה זו לא מומשה, והטיפול בחזית האזרחית נותר באחריות משרד הביטחון.⁴⁴

גם ועדות ציבוריות שונות שהוקמו במהלך השנים ובחנו את המערך הארגוני של החזית האזרחית סברו כי מערך זה אינו מגשים את ייעודו בצורה מיטבית ולכן יש להעבירו ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, כדלקמן:

- צוות בראשות האלוף (במיל') הרצל שפיר, שהוקם בשנת 1992, המליץ להעביר את הטיפול בחזית האזרחית למשרד לביטחון הפנים;

³⁷ אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.
³⁸ אלוף אייל אייזנברג, אלוף פיקוד העורף, עקרונות ואתגרים בבניית החוסן הלאומי, מתוך: הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל, עריכה: מאיר ארן ואלכס אלטשולר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.
³⁹ הוראת קבע אג"ת 06/01, נוהל 143, יוני 1999.
⁴⁰ מסמך בין-גופי נוהל 146, 2004.
⁴¹ המכון למחקרי ביטחון לאומי, כנס המוכנות האזרחית בישראל, מתוך הבסיס המשפטי להפעלת העורף, מצגת, אלוף (במיל') אביחי מנדלבליט, הפרקליט הצבאי לשעבר, 1 באוגוסט 2012.
⁴² החלטת הממשלה מס' 39, העברת סמכויות למשרד לביטחון הפנים, 26 בנובמבר 1995.
⁴³ החלטת הממשלה מס' 2632, האחדת סמכויות ואחריות בהגנת העורף, 7 בספטמבר 1997.
⁴⁴ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל, דוח שני, פברואר 2007, עמ' 19, באתר האינטרנט של הכנסת.



- צוות בראשות הרמטכ"ל לשעבר רב-אלוף (במיל') משה לוי, שהוקם ביולי 1998, המליץ להעביר את מערך החזית האזרחית למשרד לביטחון הפנים בשני שלבים. המלצות צוות זה התקבלו על-ידי השר לביטחון הפנים דאז;
- באפריל 2000 הוקם צוות בראשות אלוף (במיל') הרצל שפיר בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי (להלן: המל"ל),⁴⁵ ואף הוא המליץ להעביר את האחריות לעורף למשרד לביטחון הפנים. בין נימוקי הצוות: "... יש להטיל ספק ביכולתם של ראשי מערכת הביטחון ומפקדי צה"ל להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף, בשגרה ובמיוחד במלחמה... כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת הניצחון בחזית". המטה הכללי של צה"ל והמטה הארצי של המשטרה קיבלו את המלצות הצוות והן אושרו גם על-ידי ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים;⁴⁶
- בשנת 2003 הטיל המשרד לביטחון הפנים על האלוף (במיל') רן גורן לבחון את הנושא, והמלצותיו העיקריות היו: המשרד לביטחון הפנים יישא באחריות הכוללת לביטחון הפנים, אך לא כל גופי החירום יהיו כפופים לו; המשרד לביטחון הפנים יהיה מתכלל-על ויעסוק בתכנון האסטרטגי והתקציבי, בפיתוח תורה ותיאום אופרטיבי, ביצוע הלחימה וניהול הבקרה; מערך מל"ח יוכפף ישירות לשר לביטחון הפנים, שישמש גם יו"ר ועדת מל"ח העליונה; פיקוד העורף ומערך כיבוי האש יוכפפו אף הם למשרד לביטחון הפנים;⁴⁷
- בשנת 2006 הגיש הצוות לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, בראשות דן מרידור, את מסקנותיו לממשלה. צוות זה המליץ בין היתר כי הטיפול בחזית האזרחית בחירום יהיה באחריות השר לביטחון הפנים. הממשלה לא אימצה את המלצות הדוח הזה;⁴⁸
- לאחר מלחמת לבנון השנייה הטיל ראש הממשלה על המל"ל להציע תפיסה כוללת לטיפול בחזית האזרחית ולחלוקת האחריות בין הגופים. בדיון בממשלה בפברואר 2007 על היערכות העורף לטווח ארוך הציג המל"ל את המלצתו כי בטוח המייד תהיה האחריות לטיפול בחזית האזרחית בידי משרד הביטחון, אך בטוח הארוך יש לקבוע שהמשרד לביטחון הפנים יהיה הגורם האחראי והמתכלל בכל הקשור להיערכות למצבי חירום ולניהולם, ובכלל זה לחוק הג"א. המל"ל המליץ עוד כי הפיקוד העורף יועבר אף הוא לאחריות המשרד לביטחון הפנים;⁴⁹

⁴⁵ המועצה לביטחון לאומי הוקמה על בסיס החלטת הממשלה מס' 4889, שהתקבלה במרס 1999, ונקבע כי ייעודה לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. ב-29 ביולי 2008 עוגן המטה לביטחון לאומי בחוק כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. [באתר האינטרנט של המטה לביטחון לאומי](#).

⁴⁶ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל](#), דוח שני, פברואר 2007, עמ' 19, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁴⁷ שם.
⁴⁸ בדוח מצוטטות מסקנות ועדת גורן אך אין פירוט של הגופים שוועדת גורן החליטה לא לכלול במשרד לביטחון הפנים. דן מרידור, [המגנה האזרחית כחלק מתפיסת הביטחון של ישראל](#), בתוך: [מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה](#), עורך: מאיר ארן, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2009.

⁴⁹ [מערך העורף במדינת ישראל – סיכום עבודות](#), כתיבה: אל"מ (במיל") ד"ר שאול שי, סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון, מתוך [נספח א' לדוח הוועדה לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום](#), אפריל 2008.
 המלצות המועצה לביטחון לאומי בנוגע להטלת האחריות על היערכות החירום בעורף, באתר האינטרנט של המטה לביטחון לאומי, כניסה: 4 בינואר 2012; הודעת דובר משרד ראש הממשלה, [היערכות העורף בשעת חירום](#), 12 במרס 2007, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



• ועדת אילון הפרלמנטרית (הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת), בראשות חה"כ לשעבר עמי אילון, שהוקמה לאחר מלחמת לבנון השנייה, המליצה אף היא להעביר את האחריות למערך העורף למשרד לביטחון הפנים, ולפיה: "ריכוז האחריות והסמכות במשרד לביטחון הפנים יבטיח רציפות באחדות הפיקוד והשליטה ובאחריות הטריטוריאלית בשגרה ובחירום בכל רמות הביצוע, ללא צורך ב'העברת המקל' ברגע הקריטי".⁵⁰

על אף כל ההמלצות האלה החליטה הממשלה באפריל 2007 כי אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום תהיה בידי שר הביטחון לתקופה של חמש שנים לכל הפחות, כלומר עד שנת 2013. בהחלטה הובהר כי "משרדי הממשלה הייעודיים יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום".⁵¹ בדברי ההסבר להחלטה זו אמר ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט: "אני מכיר את העבודות הרבות שנעשו ואת החלופות שהוצעו, כמו העברת האחריות לידי המשרד לביטחון פנים. כל שינוי כזה מצריך עבודה רבת שנים, בעוד שפתרון ראוי למצבי החירום השונים יש לקבל וליישם באופן מיידי... בנתונים הקיימים כיום אני מגיע למסקנה שנכון להשאיר את האחריות לעורף בידי משרד הביטחון. עוצמת הפריסה, התשתית, היכולת הלוגיסטית ויכולת גיוס האנשים מצויות במשרד הביטחון, וניסיון לשנות את זה עלול לעלות לנו בזמן התארגנות יקר. על כן, האחריות העליונה לטיפול בעורף במצבי חירום תוטל על משרד הביטחון, ויש להרחיב את הסמכות של שר הביטחון כדי גורם מתכלל עליון... הזרוע המרכזית שתפעל מטעם משרד הביטחון היא פיקוד העורף, אך צריך לראות כיצד משתלבים משרדי הממשלה ורשויות אחרות שתפקידן לתת שירות לאזרח במצבי החירום השונים (מלחמה, רעידות אדמה...) בתוך משרד הביטחון האחריות העליונה היא של השר, אך צריך גם שתהיה כתובת מוגדרת האחראית לתפעול המערכות. על זהותו של בעל התפקיד יחליט השר...".⁵²

החלטה זו עדיין שנויה במחלוקת; ראש המל"ל לשעבר גיורא איילנד סבור כי החלטת הממשלה נכונה ויש להשאיר את הטיפול בחזית האזרחית בידי משרד הביטחון,⁵³ ואילו מאיר אלרון מהמכון למחקרי ביטחון לאומי סבור כי הטיפול בחזית האזרחית צריך להיות בסמכות משרד ראש הממשלה ובאחריותו הכוללת, וראש הממשלה יאציל מסמכויותיו לשר מיועד שיפעל במשרד ראש הממשלה. לדבריו, כך יזכה השר למעמד מוביל כלפי משרדי ממשלה אחרים.⁵⁴ השר להגנת העורף לשעבר מתן וילנאי סבור כי העברת הטיפול בחזית האזרחית למשרד לביטחון הפנים תהיה שגיאה וצריך להשאירו במערכת הביטחון.⁵⁵

⁵⁰ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, עיצוב מערך העורף במדינת ישראל, דוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, פברואר 2007.

⁵¹ החלטת הממשלה מס' 1577, הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון, 15 באפריל 2007, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁵² דובר משרד ראש הממשלה, הטיפול בעורף במצבי חירום, הודעה לעיתונות, 1 במרץ 2007.

⁵³ גיורא איילנד, הגנת העורף כחלק מתפיסת הביטחון הישראלית, בתוך: הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל, עריכה: מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.

⁵⁴ מאיר אלרון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, חוק העורף: קווים לדמותו העתידית, ינואר 2011.

⁵⁵ מתוך נאום של מתן וילנאי, לשעבר השר להגנת העורף, סיכום רב-שנתי ולקחים לעתיד – כנס המוכנות האזרחית בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 1 באוגוסט 2012.



בהקשר של מחלוקת זו יש לציין כי הוועדה **שקימה הממשלה** לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום, בראשות השר לשעבר עמי אילון,⁵⁶ והגישה את המלצותיה בפברואר 2009, קבעה כי צורכי האזרח בחירום מתחלקים לשתי קבוצות, שהמענה להן צריך להינתן באחריות שני משרדים שונים: קבוצה אחת היא הצרכים להתמודדות עם המשבר בצורה מיטבית בזמן אמת – הוועדה המליצה כי האחריות והסמכות למענה לצרכים אלה תוטל על המשרד לביטחון הפנים, שכן משרד זה אחראי למשטרה, וראוי שהמשטרה תהיה אחראית לקיום הסדר הציבורי בחירום, כפי שהיא עושה בשגרה. קבוצה שנייה היא הצרכים הקשורים לתכנון בין-משרדי ארוך טווח. הוועדה המליצה להקים לצורך זה גוף תכנון לאומי במשרד ראש הממשלה, ולשקול את שילובו במל"ל.⁵⁷ כאמור, על אף כל ההמלצות שפורטו לעיל, הטיפול העיקרי בחזית האזרחית בחירום נותר בידי משרד הביטחון, וסגן שר הביטחון אמון עליו. בשנת 2011 הועבר הטיפול בתחום זה למשרד להגנת העורף, שהוא "משרד לוויין" של משרד הביטחון, כלומר אינו משרד אוטונומי אלא נשען בנושאים הלוגיסטיים והתפעוליים על משרד הביטחון. רק לשם המחשה, באתר האינטרנט של משרד הביטחון, שמוצגים בו קורות החיים של השר להגנת העורף, כתוב כי "השר להגנת העורף הוא שר במשרד הביטחון". למשרד להגנת העורף אין אתר אינטרנט עצמאי.⁵⁸

4. הקמת המשרד להגנת העורף

4.1. סוגיית הצורך במשרד ייעודי לטיפול בחזית האזרחית

כאמור, שנים ארוכות היה הטיפול בחזית האזרחית בתחום אחריותו של משרד הביטחון ובטיפול סגן שר הביטחון. ב-19 בינואר 2011 החליטה הממשלה על הקמת משרד להגנת העורף ומינוי סגן שר הביטחון דאז, מתן וילנאי, לשר המופקד עליו.⁵⁹ ראש הממשלה בנימין נתניהו הסביר את הצורך במשרד ייעודי לטיפול בחזית האזרחית כך: "אנחנו מדברים על הקמת משרד נפרד – ניסיון ייחודי – שיטפל בהגנת העורף. הדבר הזה נהוג בכמה מדינות אחרות, למשל בארצות-הברית. אף-על-פי שאף אחת מהמדינות הללו לא ספגה 12,000 טילים כמונו, ואין איומים כאלה עליהן, יש להן מיניסטריונים נפרדים לנושא הגנת העורף, על אחת כמה וכמה שמדינת ישראל זקוקה לשר שיטפל בנושא הזה באופן נפרד וממוקד".⁶⁰

יו"ר ועדת המשנה להגנת העורף של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, חה"כ זאב בילסקי, אמר שהוועדה שבראשותו סבורה שנוון להקים משרד ממשלתי ייעודי עצמאי להגנת העורף.⁶¹ לעומתו הביעו כמה חברים בוועדת החוץ והביטחון את הסברה שיהיה זה משגה להקים משרד נפרד לטיפול בחזית האזרחית, ולדבריהם הקמת המשרד עלולה להסב נזק היות שלסגן שר הביטחון היתה סמכות נרחבת יותר לטיפול בעורף מאשר לשר להגנת העורף.⁶²

⁵⁶ החלטת הממשלה מס' 3128 (בק/33), [הקמת ועדה לבחינת היערכות העורף לשעת חירום](#), 14 בפברואר 2008.

⁵⁷ [דוח הוועדה לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום](#), פברואר 2009.

⁵⁸ ראו: [אתר האינטרנט של משרד הביטחון](#), כניסה: 21 בספטמבר 2012.

⁵⁹ החלטת הממשלה מס' 2745, [הפסקת כהונתם של שרים בממשלה, פקיעת כהונתם של סגני שרים, צירוף שרים לממשלה ושינויים בחלוקת התפקידים בממשלה](#), 19 בינואר 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁶⁰ מתוך [דברי ראש הממשלה בנימין נתניהו בישיבת הממשלה ב-19 בינואר 2011](#), שם.

⁶¹ חבר הכנסת זאב בילסקי, יו"ר ועדת המשנה להגנת העורף של ועדת החוץ והביטחון, "מבט של מחוקק", מתוך: [הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל](#), עריכה: מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.

⁶² איגרת לראש הממשלה בנושא: המשרד להגנת העורף – פערים ומחזלים, שכתבו חברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת איתן כבל, אריה אלדד, משה מוזן מטלון, דני דנון, אורי מקלב ונסים זאב, 26 ביולי 2011.



יש לציין כי אף אחת מהוועדות שבחנו את הטיפול בחזית האזרחית לא המליצה על הקמת משרד ממשלתי ייעודי לטיפול בחזית האזרחית. רובן המליצו, כאמור, על העברת הטיפול בחזית האזרחית למשרד לביטחון הפנים. במסמך עבודה משנת 2002 שנכתב על-ידי צוות בראשות האלוף (במיל) הרצל שפיר נטען כי אחת מנקודות התורפה העיקריות במבנה הארגוני של מערך העורף ותפעולו היא היעדר "גורם אחד, ממשלתי, הנושא באחריות ובסמכות כוללת להיערכות, למוכנות ולהפעלה של מערך העורף, בשגרה ובימי חירום, בראייה אינטגרטיבית, המעריכה את המצב, קובעת סדרי עדיפויות, מתכננת תוכניות רב-שנתיות ונגזרות שנתיות, תוך הקצאת תקציבים מסומנים (כולל במשרדי ממשלה אחרים) הנדרשים לביצוע התוכניות".⁶³ עם זאת לא ברור אם חברי הוועדה שקבעו כי יש לרכז את הטיפול בחזית האזרחית בידו גורם ממשלתי אחד צדדו דווקא בהקמת משרד ייעודי לכך.

במרס 2011, כחודשיים לאחר הקמת המשרד להגנת העורף, הקימו שר הביטחון והשר להגנת העורף ועדה ציבורית בראשות האלוף (במיל) זאב ליבנה, לשעבר אלוף פיקוד העורף,⁶⁴ שתבחן את תחומי הפעולה, האחריות והסמכויות שיש להקנות למשרד להגנת העורף. במסגרת עבודתה בחנה ועדה זו גם את משרד הביטחון, משרדי ממשלה אחרים ואת יתר הגופים הנוגעים בהיערכות לשעת חירום⁶⁵ (להלן: ועדת ליבנה).

בדוח הוועדה צוין כי חבריה התלבטו רבות בשאלת הצורך בהקמת משרד אוטונומי המנותק לחלוטין ממשרד הביטחון ובבנייתו כמשרד קטן על בסיס התקורות של רח"ל; משרד כזה מעצם טבעו יהיה חלש, וגמישותו מצומצמת מאוד, ותהליך הקמתו עשוי להיות ארוך, כך שעיקר עיסוקו הניהולי יופנה לארגון המשרד. על כן המליצה הוועדה להקים את המשרד כ"נלווה", משרד הנשען בנושאים הלוגיסטיים התפעוליים על משרד הביטחון ומקיים באופן עצמאי רק את מה שהוועדה הגדירה "הפונקציות התוכניות המהותיות לתפקידו", על בסיס הקיים ברח"ל.

חברי הוועדה קבעו כי "נכון להטיל על שר ומשרד אחר [ממשרד הביטחון] את האחריות לתיאום ולהובלת מאמצי ההיערכות והפעולה בעורף האזרחי... כל משרד, רשות וגוף שלטוני אחר, או כזה שהוסמך מטעם המדינה לפעול מטעמה, ימשיך לשאת באחריות לתחומו, כפי שהוגדר, גם במצבי משבר וחירום, והמשרד לענייני העורף לא נכנס לנעלי המשרדים ולא מחליף אותם". על-פי דוח ליבנה, "המשרד [להגנת העורף], שבמהותו איננו משרד ביצועי אלא משרד מטה, עיקר תפקידו יהיה לגבש מדיניות ותוכניות מערכתיות שישלבו את כלל משרדי הממשלה ופעולותיהם הנערכות לחירום ולמצבי משבר, יתאם, ינחה ויבצע בקרה על פעילות המשרדים בהקשר זה" (ההדגשה במקור).

לדעת חברי הוועדה, "שר במשרה מלאה ומשרד ייעודיים לטיפול בעורף יהוו מכפיל כוח בנושא ויקדמו אותו, ידרבנו את כלל הגופים לעסוק בתחום ולתת להיערכות למצבי חירום ומשבר עדיפות גבוהה יותר בתקציבים ובמשאבי ניהול על חשבון השוטף. רמת מעורבות השרים והבכירים ורמת מימוש התוכניות תעלה. משרד ייעודי לנושא יאפשר ראייה הוליסטית ואינטגרטיבית החיונית לנושא... המערב מעצם טבעו גורמים רבים" (ההדגשות אינן במקור).

⁶³ כנס הרצלייה, נייר עבודה – מערך העורף – איזמים, היערכות ומבט, כתיבה: אלוף (במיל) הרצל שפיר, אלוף (במיל) שמואל ארד, תא"ל (במיל) אבי בכר, אלוף (במיל) אביעזר יערי, ד"ר יורם לוינסקי, 2002.

⁶⁴ חברי הוועדה: אלוף (במיל) עמי סגיס; עו"ד צביה גרוס, לשעבר היועצת המשפטית למערכת הביטחון; צבי צילקר, לשעבר ראש עיריית אשדוד, תא"ל (במיל) שוקי שמר; אל"מ (במיל) איתמר יער, יועץ מנכ"ל משרד הביטחון לביטחון לאומי, רכז הוועדה.
⁶⁵ מתוך כתב מינוי הוועדה, 30 במרס 2011.



הוועדה נתנה דעתה על הקשיים שייווצרו משינוי המצב הקיים והביעה את דעתה כי יש "לקדם תהליכים ולבצע שינויים הדרגתיים ומדודים, תוך שמירת האיזון בין הרצוי לאפשרי ותוך מתן משקל רב לנזקים האפשריים ששינויים יכולים לגרום גם אם הם מביאים לשיפור בערוצים אחרים".

הוועדה המליצה כי במשרד יוקמו האגפים האלה: אגף מטה ותיאום פעולות על בסיס רח"ל; אגף מדיניות ותכנון; אגף תקציבי; יועץ משפטי; מחלקת אוכלוסייה, הסברה וקשר עם הציבור; חשב ועוזר לכוח-אדם, ואילו בתחומים כמו משאבי אנוש, מחקר ופיתוח, הכשרה, לוגיסטיקה, ייעוץ כלכלי, מכרזים, העסקת יועצים, התיישבות, מבקר פנים וכיוצא באלה יישען המשרד להגנת העורף על אגפי משרד הביטחון.

עם זאת, לפי דוח הוועדה, כדי לבדל את המשרד להגנת העורף ממשרד הביטחון חובה למנות למשרד מנכ"ל, כמו שיש בכל משרד ממשלתי אחר, ולהגדיר לו תקציב ייעודי ואוטונומי שיהיה כפוף לשר להגנת העורף. בנושאים התפעוליים שנעשים באמצעות משרד הביטחון יפעל מנכ"ל המשרד להגנת העורף כפוף להנחיותיו של מנכ"ל משרד הביטחון. בהקשר זה נזכיר כי הוועדה המליצה שמנכ"ל המשרד ישמש גם ממלא-מקום קבוע לראש ועדת מל"ח העליונה, תפקיד שכיום ממלא ראש רח"ל. **המלצות הוועדה הוגשו לממשלה ביולי 2011.**

במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיולי 2012, כשנה לאחר הגשת המלצות ועדת ליבנה לממשלה, השיב ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר אלון רוזן כי בשנה שעברה מאז הגשת המלצות הוועדה הוקמו צוותי עבודה בראשות מנכ"ל משרד הביטחון בנושאים שבהם דנה ועדת ליבנה, במטרה לקיים דיונים עם הגורמים השונים במערכת הביטחון, לרבות צה"ל, ולהמליץ למנכ"ל משרד הביטחון על העברת הסמכויות בין השרים והמשרדים. לדבריו, דיונים אלה טרם הגיעו למיצוי מלא, ועם זאת הוסכם בין השרים כי יש לקבל את המלצות ועדת ליבנה. אשר למבנה הארגוני של המשרד, לדברי ממלא-מקום מנכ"ל המשרד לשעבר, עבודת המטה של המשרד להגנת העורף בשיתוף עם המטה לביטחון לאומי ונציבות שירות המדינה נמצאת בשלבי סיום, וטרם סוכם סופית על מבנה המשרד.⁶⁶

4.2. סמכויות המשרד והשר להגנת העורף

עד להקמת המשרד להגנת העורף בינואר 2011 האציל שר הביטחון מסמכויותיו בענייני הטיפול בחזית האזרחית לסגן שר הביטחון.⁶⁷ בהקשר זה נזכיר כי על-פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, האצלת הסמכויות של השר לסגנו אינה גורעת מאחריותו וממחויבותו של השר לנושאים שבתחום משרדו,⁶⁸ אך עם מינוי סגן שר הביטחון מתן וילנאי לתפקיד השר להגנת העורף נוצר צורך בהסדרה חוקית של העברת סמכויות שר הביטחון בנושא הטיפול בחזית האזרחית לשר להגנת העורף. חברי ועדת ליבנה המליצו

⁶⁶ אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.
⁶⁷ סעיף 25 (ב) לחוק יסוד הממשלה קובע כי "סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו".

לדברי השר מתן וילנאי, בנאום שנושא החזון להגנת העורף ויישומו, "הנושא החשוב אולי ביותר במכלול החזית האזרחית הוא שאלת האחריות הכוללת לטיפול בנושא העורף. ראש הממשלה לשעבר אולמרט החליט להטיל את האחריות על משרד הביטחון, ואני מוניתית לעסוק בכך בתפקידי כסגן שר הביטחון", מתוך: הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.

⁶⁸ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1301 (א.451) 21, סגן השר – היקף העניינים שאפשר למסור לו, 21 בדצמבר 1990, עדכון אחרון: מרס 2009



"לבחון את הדרך החוקתית שתבהיר את יכולתו של שר הביטחון להאציל מסמכותו לשר להיערכות וניהול העורך האזרחי, לשם תיאום פעילות פיקוד העורף לטובת המאמץ האזרחי בעורף"⁶⁹ (ההדגשה במקור). חברי הוועדה הוסיפו כי "המשרד [להגנת העורף] יתאם את היערכות ופעילות הג"א/ פיקוד העורף ושילובו בהיערכות ופעילות הגופים הנ"ל, כמו את שאר הגופים, על-פי האצלת סמכות לשר ענייני העורף מאת שר הביטחון ובאישור הממשלה, באופן שיחייב את הג"א/ פיקוד העורף. על אף האמור, בתקופת מלחמה, אם קיימת התנגשות בין צורכי העורף לבין מטלות צבאיות חיוניות, רשאי שר הביטחון, בהתייעצות עם השר לענייני העורף, לצמצם את האצלת הסמכות ולהורות את פיקוד העורף לתת עדיפות, בכל מצבתו או בחלקה, לפעילות ביטחונית שתוטל עליו על-ידי המטה הכללי והרמטכ"ל" (ההדגשה במקור).

בפועל, כשנה וחצי לאחר הקמת המשרד להגנת העורף לא עוגנו סמכויות המשרד להגנת העורף בחקיקה, ולמעשה שטחי הפעולה של רח"ל,⁷⁰ וסמכויות מל"ח, שממילא כבר שולבו ברח"ל,⁷¹ הועברו ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף רק במסגרת החלטות הממשלה. כפי שכבר צוין, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר אלון רוזן השיב למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי למרות העברת כל שטחי הפעולה של רח"ל לאחריות המשרד להגנת העורף, אחריות-העל בנושא הטיפול בחזית האזרחית בשעת חירום נותרה בידי שר הביטחון.⁷² לדברי רוזן, בכוונת המשרד להגנת העורף להגיש לממשלה הצעה להחלטת הממשלה ("הצעת מחליטים") בדבר הטמעת רח"ל במשרד להגנת העורף והגדרה מחדש של אחריות-העל בידי השר להגנת העורף.⁷³

יש הסבורים, כמו השר וילנאי והפרקליט הצבאי לשעבר אביחי מנדלבליט, כי יש לעגן את סמכויות השר והמשרד בחקיקה ראשית בכנסת. גם חברי ועדת ליבנה ציינו כי הקמת המשרד מחייבת כמה שינויי חקיקה שעניינם סמכות המשרד וסמכויות השר להגנת העורף, כדלקמן:

1. תיקון חוק הג"א כך שיוגדר בו מעמד מתאים לשר להגנת העורף;
2. שינוי ההוראות בחוק התקציב ובחקיקת המשנה בדבר ניהול תקציבי החירום במשרדי הממשלה;
3. שינוי החוק בדבר ריתוק משקי והעברת סמכויות בנושא לשר להגנת העורף;
4. שינוי החוק בדבר הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" כך שתיעשה בתיאום ובהסכמת השר להגנת העורף;
5. יש לשקול שינוי בהחלטות בדבר האחריות לניהול אירועים לא קונבנציונליים;
6. נדרש שינוי החלטת הממשלה כך שהשר להגנת העורף יהיה יו"ר ועדת מל"ח העליונה.

⁶⁹ דוח הוועדה לבחינה וגיבוש מתכונת הקמת המשרד להגנת העורף (ועדת ליבנה), יולי 2011.
⁷⁰ החלטת הממשלה מס' 3048, העברת שטחי פעולה למשרד להגנת העורף, 27 במרס 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁷¹ החלטת הממשלה מס' 3740, המשרד להגנת העורף – הקצאת משרות, תקציב פעולות והעברת סמכויות משק לשעת חירום (מל"ח), 3 באוקטובר 2011.

⁷² אלון רוזן, לשעבר ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף, מכתב, 15 ביולי 2012.
⁷³ הנ"ל.



עמדת ועדת ליבנה היתה כי יש לפעול להשלמת חקיקת חוק היערכות העורף, המפרט את סמכויות השר הממונה על הטיפול בחזית האזרחית, כיוון שבהיעדר סמכות חוקית לשר להגנת העורף סוגיית האחריות וחלוקת סמכויות הטיפול בחזית האזרחית בחירום מעורפלת.

יצוין כי גורמים שונים התריעו שהיעדר חקיקה מקשה את הטיפול בחזית האזרחית בשעת חירום. לדוגמה, בדוח מבקר המדינה לבחינת הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה קבע המבקר כי "היעדר ראייה לאומית אחודה יוצרת אצל הגופים השונים עמימות ופרשנויות שונות בנוגע להבנתם את דרך ביצוע תפקידם, לרבות סמכותם ואחריותם, וגורמת לכך שנושאים מרכזיים הקשורים לטיפול בעורף נופלים בין הכיסאות". על הממשלה לתת דעתה על נושא התשתית הנורמטיבית לטיפול באוכלוסיית העורף בעת חירום... לצורך כך עליה להכין הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם שירכז את כל העניינים הנוגעים בטיפול בעורף בעתות חירום, יבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעתות חירום, וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם, שכן הדבר חיוני כדי להבטיח שיתוף פעולה מיטבי ביניהם...".⁷⁴

ועדת אילון הפרלמנטרית קבעה גם היא כי "היעדר חקיקה של 'חוק מערך העורף' ושל חוק מל"ח מקשים על הפעלת מערך העורף בכללותו".⁷⁵

לדברי השר להגנת העורף לשעבר מתן וילנאי, יש צורך בחוק עורף נפרד מחוק הג"א, שיעסוק ברמה המהותית של הטיפול בחזית האזרחית בחירום, היות שחוק הג"א אינו נותן מענה מספק להסדרת הטיפול בחזית האזרחית.⁷⁶ לדבריו, נחיצות החוק נובעת גם מהעובדה שלחקיקה ראשית יש עוצמה פוליטית ונורמטיבית משלה, שהיא חזקה יותר מהחלטות הממשלה.⁷⁷ וילנאי הסביר כי חקיקת חוק העורף היא היעד הראשון של המשרד להגנת העורף,⁷⁸ ואומנם בפברואר 2011, זמן קצר לאחר הקמת המשרד להגנת העורף, פורסם תזכיר חוק העורף.⁷⁹

על-פי דברי ההסבר לתזכיר החוק, תכלית החוק המוצע היא ליצור מסגרת נורמטיבית שתחייב את הממשלה ואת גופי העורף לנקוט פעולות להכנת העורף כראוי לשעת חירום; להביא לתיאום בין הרשויות; לקבוע כי הממשלה תכין תוכנית לאומית לעורף על בסיס הצעתו של השר הממונה על הגנת העורף; לעגן את תפקידה של רח"ל כגוף מטה מתאם מקצועי שסייע לשר הממונה, והשר הממונה יהיה רשאי להאציל לרח"ל מסמכויותיו.

⁷⁴ משרד מבקר המדינה, [דוח מבקר המדינה – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה](#), עמ' 42, באתר האינטרנט.

⁷⁵ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, [הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום – עיצוב מערך העורף במדינת ישראל, דוח שני](#), פברואר 2007.

⁷⁶ מתוך דברי השר מתן וילנאי בדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 16), התשע"א-2011, הכנה לקראה שנייה ולקריאה שלישית, 17 במרס 2011.

⁷⁷ מתן וילנאי, [החזון להגנת העורף ויישומו](#), מתוך: [הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל](#), ערכו: מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2012.

⁷⁸ שם.

⁷⁹ [תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011](#), פורסם ב-13 בפברואר 2011.



בתזכיר מוצע גם שכל גוף בעורף⁸⁰ יכין תוכנית פעולה בהתאם לתוכנית הלאומית, וכך, לדוגמה, לעניין הרשויות המקומיות, שהן לבנת היסוד בטיפול בחזית האזרחית, תזכיר חוק העורף מסדיר את הסמכויות והתפקידים של הרשויות המקומיות בחירום, ולפיו כל רשות מקומית תכין תוכנית פעולה שיפורטו בה הצעדים והאמצעים שיינקטו על-ידיה, ובכלל זה הקצאת תקציבים לנושא, כדי שתוכל למלא את תפקידיה בחירום ולאפשר אספקת מוצרים חיוניים לאוכלוסייה. לפי תזכיר החוק תבצע כל רשות תרגיל מדי שנה, ובכל רשות יתמנה גורם שיהיה אמון על היערכותה לחירום. לפי התזכיר תהיה לשר הממונה על הטיפול בחזית האזרחית תהיה סמכות לתת לרשות המקומית הוראות להצלת הנפש או הרכוש וכדי להבטיח אספקת מוצרים חיוניים. במקרים שבהם הבחין השר להגנת העורף כי הרשות אינה מקיימת את ההנחיות המקצועיות, הוא רשאי לדרוש ממנה לקיים אותן, ובלשון התזכיר: "הוכרזה שעת חירום ומצא שר כי רשות מקומית, גוף הצלה ומפעל חיוני שבתחום אחריותו אינו מקיים את חובותיו לפי חוק זה כיאות, והדבר פוגע באופן ממשי בשירותים הניתנים על-ידי אותו גוף, רשאי הוא להשעות את הנהלתו ולמנות לו מנהל מיוחד".

מינוי שר להגנת העורף בלא הסדרת סמכויותיו בחוק הוביל למציאות שבה השר להגנת העורף לשעבר מתן וילנאי תיארה כך: "היום, בדקה הזאת, אין לי סמכות בכלל, כפי שהיתה לי בתור סגן שר הביטחון. כי בתור סגן שר הביטחון דיברתי בשם שר הביטחון, ובתור השר להגנת העורף אני לא מדבר בשם שר הביטחון".⁸¹ תזכיר חוק העורף נועד לשנות מציאות זו, ומפורטים בו גם סמכויותיו ותפקידיו של השר להגנת העורף. בסעיף 2 בתזכיר נכתב: "השר הממונה הוא השר שהטילה עליו הממשלה לבצע חוק זה", ומכיוון שבהחלטת הממשלה מינואר 2011 הוחלט על מינוי השר להגנת העורף,⁸² השר הממונה הוא השר להגנת העורף. במענה למרכז המחקר והמידע של הכנסת השיב ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר כי סמכויות השר להגנת העורף מפורטות בתזכיר חוק העורף, ואלה הן:⁸³

1. לגבש בעבור הממשלה הצעת תוכנית לאומית ומידע על מידת היערכות של גופי העורף והלקחים שיופקו מתרגול גופי העורף;
2. לדווח לממשלה מדי שנה על מידת היערכות של גופי העורף, לרבות היערכות הנדרשת והתקציבים הנדרשים לכך;
3. השר ייתן הוראות לגופי העורף בהתאם לתוכנית הלאומית וינקוט את הצעדים הנדרשים כדי להעביר את התקציב הנדרש;
4. השר רשאי לדרוש ולקבל מידע מגופי העורף על מידת היערכותם, ואף מוסמך לתת הוראות אם גילה כי הגוף אינו ערוך כנדרש;

⁸⁰ גוף העורף - משרד ממשלתי; גוף או מוסד של המדינה שקבעה לעניין זה הממשלה; שירות הג"א בצה"ל; משרתת ישראל; רשות מקומית; גוף הצלה; מפעל חיוני.

⁸¹ ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הצעת חוק הג"א (תיקון מס' 16), התש"ע-2010, הכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית, 17 במרס 2011.

⁸² תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום. התשע"א-2011, סעיף 2, פורסם ב-13 בפברואר 2011. החלטת הממשלה מס' 2745, הפסקת כהונתם של שרים בממשלה, פקיעת כהונתם של סגני שרים, צירוף שרים לממשלה ושינויים בחלוקת התפקידים בממשלה, 19 בינואר 2011.

⁸³ תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום. התשע"א-2011, סעיפים 5, 10, 11, 12, 13, 14 ו-15, 13 בפברואר 2011.



5. השר רשאי לקבוע הנחיות מקצועיות לגופי העורף בדבר אופן היערכותם לשעת חירום ולקבוע נהלים לתיאום ביניהם;

6. השר רשאי להורות על תרגול גופי העורף;

7. רח"ל תפעל תחת סמכות השר ותשמש גוף מטה מקצועי ומתאם שיסייע בידו למלא את תפקידיו. הממשלה תמנה את ראש רח"ל על-פי המלצת השר;

8. "בשעת חירום יתאם השר הממונה את פעילותם של גופי העורף, ורשאי הוא לתת לכל גוף עורף הוראות בעניין פעילותו, ככל שהן דרושות להצלת הנפש או הרכוש או כדי להבטיח אספקה של מוצרים ושירותים חיוניים".⁸⁴

9. במקרה שהוכרזה שעת חירום, ומצא השר כי רשות מקומית, גוף הצלה או מפעל חיוני שבתחום אחריותו אינו מקיים את חובותיו לפי חוק זה, רשאי השר להשעות את העומד בראש והנהלתו ולמנות תחתיו מנהל מיוחד, שמינויו יפקע בתום שעת החירום.⁸⁵

תזכיר חוק העורף עדיין לא גובש כדי טיוטת חוק ולא הונח על שולחן הכנסת.

אף שסמכויות השר להגנת העורף טרם עוגנו בחקיקה, בפועל הוא אמון על הטיפול בנושא זה, ומאז שנת 2011 הוא עומד בראש ועדת השרים לעניין הכנת העורף לשעת חירום שעל הקמתה המליץ המל"ל כבר בשנת 2007, ועל-פי המלצתו יעמוד בראשה השר המתכלל.⁸⁶ ועדת שרים זו, שתפקידה לבחון את צורכי ההתגוננות האזרחית, את היערכות העורף ואת תפיסת מערכת הביטחון בנושא, הוקמה במקום ועדת המשנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי להכנת העורף לשעת חירום בראשות שר הביטחון, שהוקמה בדצמבר 2009, ובדצמבר 2010, שנה לאחר הקמתה, צורף אליה גם השר לביטחון הפנים.⁸⁷

לסיכום, חרף הקמת המשרד להגנת העורף והחלטת הממשלה להעביר אליו את תחומי הפעולה של רח"ל, אין למשרד להגנת העורף ולעומד בראשו סמכויות בפועל מלבד הכפפת רח"ל ומל"ח אליהם. יש לציין כי במסגרת החלטת הממשלה על העברת רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף הוטל על נציבות שירות המדינה לעשות את הסידורים הנדרשים להעברת עובדי רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף,⁸⁸ אולם בין משרד הביטחון למשרד להגנת העורף הוסכם שעובדי רח"ל יישארו באחריות משרד הביטחון ולא יעברו לאחריות המשרד להגנת העורף. לדברי איילה גונן-אשורי, הממונה על תחום הביטחון בנציבות שירות המדינה, כאשר ימונה מנכ"ל למשרד להגנת העורף תיבחנה המשמעויות של הסכמה זו, ובהתאם לכך תתוקן החלטת הממשלה שעסקה בכך.⁸⁹ בהקשר זה נציין כי באוגוסט 2012 מונה למשרד להגנת העורף שר חדש, אבי דיכטר,⁹⁰ ונכנס לתפקידו מנכ"ל חדש, אלוף פיקוד העורף לשעבר גבי אופיר.⁹¹

⁸⁴ [תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011](#), סעיף 20(א).

⁸⁵ שם, סעיף 21.

⁸⁶ [מערך העורף במדינת ישראל – סיכום עבודות](#), כתיבה: אל"מ (במיל) ד"ר שאול שי, סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון, מתוך נספח א' לדוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חירום, אפריל 2008.

[המלצות המועצה לביטחון לאומי בדבר הטלת האחריות להיערכות החירום בעורף](#), באתר האינטרנט של המטה לביטחון לאומי, כניסה: 4 בינואר 2012; הודעת דובר משרד ראש הממשלה, [היערכות העורף בשעת חירום](#), 12 במרס 2007.

⁸⁷ החלטת ועדת השרים לביטחון לאומי מס' 29/ב, 30 בדצמבר 2009.

החלטת ועדת השרים לביטחון לאומי מס' 63/ב, 8 בדצמבר 2010.

החלטת הממשלה מס' 3095, [הקמת ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום](#), 3 באפריל 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁸⁸ החלטת הממשלה מס' 3048, [העברת שטחי פעולה למשרד להגנת העורף](#), 27 במרס 2011, שם.

⁸⁹ איילה גונן-אשורי, הממונה על מערכת הביטחון (בפועל) בנציבות שירות המדינה, מכתב, 19 בדצמבר 2011.

⁹⁰ החלטת הממשלה מס' 5060, [הודעה על הפסקת כהונתו של שר וצירוף שר נוסף לממשלה](#), 15 באוגוסט 2012, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

⁹¹ החלטת הממשלה מס' 5096, [מינוי מנהל כללי למשרד להגנת העורף](#), 9 בספטמבר 2012, שם.



5. המסגרת התקציבית לטיפול בחזית האזרחית

התקציב המיועד **למערכת הביטחון** מורכב מסעיפי התקציב האלה: סעיף 15, שהוא תקציב משרד הביטחון; סעיף 16, שהוא תקציב הוצאות חירום אזרחיות; סעיף 17, שהוא תקציב מתאם הפעולות בשטחים, וסעיף 46, שהוא תקציב חוק חיילים משוחררים.⁹²

נוסף על סעיפים אלו יש עוד תקציבים המיועדים לצורכי הביטחון של מדינת ישראל בשגרה ובחירום ולהוצאות נלוות שונות (לרבות פיצויים בגין מצבי חירום וכדומה). חלק מהתקציבים האלה מעוגנים בסעיפים נפרדים וחלקם מעוגנים בתקציביהם של כמה ממשרדי הממשלה, ובהם המשרד לביטחון הפנים ומשרד ראש הממשלה.⁹³

המורכבות של מערך הטיפול בחזית האזרחית באה לידי ביטוי גם בנושא התקציב; בשל מורכבות הנושא וריבוי הגורמים המוסמכים והאחראים לטיפול בו, הטיפול בחזית האזרחית מתקצב מכמה וכמה סעיפים. לדוגמה, פעילות רח"ל, הכפופה למשרד להגנת העורף, מתקצבת מסעיף הוצאות אזרחיות (סעיף 16),⁹⁴ ופעילות מל"ח, ששולבה בתוך רח"ל בשנת 2009, מתקצבת מסעיף 15 לתקציב הביטחון.⁹⁵

מורכבות זו באה לידי ביטוי גם בתקציב פיקוד העורף, שמתחלק לשניים: התקציב **הצבאי**, המיועד לתפעול השוטף של הפיקוד, מקורו בתקציב 15 המנוהל במשרד הביטחון; התקציב **האזרחי**, המיועד לתפעול התוכניות האזרחיות של פיקוד העורף לפי חוק הג"א (הג"א; מיגון הקמה ואחזקת מרכיבי ביטחון; סופת חול; היערכות בתי-חולים לשעת חירום; חומרים מסוכנים),⁹⁶ מקורו בתקציבי משרדי הממשלה ובתקציב סעיף 16, **הנפרד** מתקציב משרד הביטחון (סעיף 15) ומנוהל על-ידי משרד האוצר.

ועדת ליבנה הציעה כי אם בתקציב 15 מתקצבות פעילות אזרחיות ובתקציב 16 מתקצבות פעילויות ביטחוניות, יש להסדיר שכל הפעילות האזרחית תתקצב בסעיף 16 וכל הפעילות הביטחונית תתקצב בסעיף 15.⁹⁷ עוד המליצה הוועדה כי סעיף ההוצאות האזרחיות (סעיף 16) יועבר לאחרי השר להגנת העורף⁹⁸ ולא ינוהל על-ידי אגף התקציבים של משרד הביטחון, כדי למנוע ניגוד אינטרסים בין הנושאים הביטחוניים ובין הנושאים האזרחיים. יש לציין שתקציב סעיף 16 המקורי לשנת 2011 היה כ-206 מיליון ש"ח, ואותו תקציב על שינויי הסתכם בכ-560 מיליון ש"ח.⁹⁹ הסיבה לפער היא החלטת הממשלה מינואר 2011, שכותרתה "היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו", שהביאה להגדלת התקציב בסעיף 16 ב-270 מיליון ש"ח.¹⁰⁰

⁹² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו](#), כתב אליעזר שוורץ, 31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

⁹³ שם.

⁹⁴ [החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בדבר הקמת רשות חירום לאומית \(רח"ל\)](#), ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה, מס' ב/43, 19 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של רח"ל.

⁹⁵ [הצעת תקציב הביטחון לשנת הכספים 2012-2011](#), נושאים לא מסווגים, פרק הוצאות חירום אזרחיות, באתר האינטרנט של משרד הביטחון, כניסה: 1 בינואר 2012.

⁹⁶ שם, כניסה: 18 באוגוסט 2012.

⁹⁷ דוח הוועדה לבחינה וגיבוש מתכונת הקמת המשרד להגנת העורף (ועדת ליבנה), יולי 2011.

⁹⁸ שם.

⁹⁹ משרד האוצר, אתר האינטרנט של אגף החשב הכללי, [סעיף הוצאות אזרחיות](#), השוואת ביצוע התקציב המקורי לתקציב על שינויי לשנת 2011.

¹⁰⁰ החלטת הממשלה מס' 2699, [שיפור היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו](#), 9 בינואר 2011, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.



לדברי השר להגנת העורף לשעבר מתן וילנאי, יש הסכמה בינו ובין שר הביטחון אהוד ברק שתקציב ההוצאות האזרחיות (סעיף 16) ינוהל בידי השר להגנת העורף.¹⁰¹ לדברי אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, במענה על פנייתנו, סעיף 16 אומנם מנוהל בידי המשרד להגנת העורף.¹⁰²

המקור התקציבי של רח"ל, הכפופה, כאמור, למשרד להגנת העורף, הוא תקציב 16. בהחלטת ועדת השרים על הקמת רח"ל נקבע כי בחמש השנים הראשונות לפעילות רח"ל יוקצו לה 17 מיליון ש"ח בשנה: 12 מיליון ש"ח לתפעולה השוטף ו-5 מיליון ש"ח לתרגילים ולאיומים.¹⁰³ מדיווחי החשב הכללי שבמשרד האוצר עולה כי תקציב רח"ל המקורי הוא בסביבות 14-15 מיליון ש"ח בשנה, כמפורט להלן (באלפי ש"ח):¹⁰⁴

שנת	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	התקציב ביצוע	התקציב המקורי	שיעור ניצול התקציב על שינויי
2008		6,000	5,629		93.8%
2009	14,955	14,779	13,737	91.9%	92.9%
2010	14,502	16,776	15,086	104%	89.9%
2011	14,145	18,405	22,162	156.7%	120.4%
2012	14,061				

מאז שנת 2009 תקציב רח"ל המקורי הוא כ-14 מיליון ש"ח. בשנים 2010 ו-2011 הוגדל תקציבה, ובשנים אלה התקציב על שינויי היה כ-17 מיליון ש"ח וכ-18 מיליון ש"ח בהתאמה.

נקודה חשובה נוספת היא תקציבי החירום במסגרת תקציבי משרדי הממשלה. גורמים במערכת הביטחון עוסקים בשנים האחרונות בגיבוש תפיסה של "תקציב עורף לאומי", כך שבכל משרד ממשלתי יהיה תקציב חירום ייעודי (צבוע), וכך, לדוגמה, מיגון בתי-חולים ייעשה מתקציב משרד הבריאות, והשר הממונה על הגנת העורף יהיה רשאי לוודא שהתקציב אומנם הוקצה ליעדיו,¹⁰⁵ בניגוד למצב כיום, שבו לכל משרד ממשלתי יש תקציב חירום שאינו ייעודי. יש לציין כי לשם כך החלו בראשית שנת 2012 אנשי המל"ל¹⁰⁶ ומשרד האוצר למפות את כל תקציבי החירום של משרדי הממשלה.¹⁰⁷

¹⁰¹ נאום השר מתן וילנאי בכנס היערכות החזית האזרחית למלחמה במכון למחקרים אסטרטגיים, 5 בספטמבר 2011.

¹⁰² אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.

¹⁰³ החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' 43/ב, הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל). ייעודה. תפקידיה ודרכי פעולתה, 19 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של רח"ל.

¹⁰⁴ משרד האוצר, אתר האינטרנט של החשב הכללי, השוואת ביצוע תקציב מקורי לתקציב על שינויי לשנת 2011, סעיף הוצאות אזרחיות.

¹⁰⁵ מתן וילנאי, חזון מקסום מוכנות העורף – דגשים לעשייה ארוכת טווח, מתוך: מוכנות החזית האזרחית בישראל למלחמה, עורך: מאיר אלרון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2009.

¹⁰⁶ כאמור בהערת שוליים מס' 45, ביולי 2008 התקבל בכנסת חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, המסדיר בחקיקה את מעמד המל"ל כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. במעמד זה זה שונה שמה ל"מטה לביטחון לאומי", במקום "המועצה לביטחון לאומי".

¹⁰⁷ זאב צוק-רם, המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, סוגיות תקציב העורף לשנת 2012, בדיון בוועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, 14 בפברואר 2012.



גם בתזכיר חוק העורף מוצע לקבוע במסגרת התקציב של כל משרד ממשלתי סעיף תקציבי שייועד להיערכות לשעת חירום ולא יהיה אפשר להשתמש בו למטרות אחרות אלא באישור הממשלה. יש לציין שאין מדובר בתוספת תקציב למשרדים, אלא בהגדרה קשיחה של סעיפי התקציב המיועדים להכנת העורף בתקציב של כל משרד ממשלתי.¹⁰⁸ ועדת ליבנה המליצה שהמשרד להגנת העורף יעץ למשרד האוצר בכל הקשור להיערכות לחירום מבחינה תקציבית ולנתח התקציב שייועד לחירום בכל אחד ממשרדי הממשלה. עוד המליצה הוועדה כי המשרד להגנת העורף ומשרד האוצר יערכו מעקב ובקרה אחר תקציבי החירום במשרדי הממשלה.¹⁰⁹

יצוין כי השר להגנת העורף לשעבר מתן וילנאי סבור שתקציבי החירום של משרדי הממשלה ותקצוב ההגנה על האתרים האסטרטגיים של המדינה אינם צריכים להיות באחריות המשרד להגנת העורף אלא באחריות משרדי הממשלה הרלוונטיים. ראש המל"ל לשעבר גיורא איילנד סבור, לעומתו, כי יש לגבש תקציב שנתי שייועד להגנה על האתרים האסטרטגיים בחירום ויהיה באחריות השר להגנת העורף, והשר יקבע את סדר העדיפויות למיגון האתרים הללו.¹¹⁰

5.1. תקציב המשרד להגנת העורף

ועדת ליבנה המליצה שלמשרד להגנת העורף יוגדר תקציב נפרד מתקציב משרד הביטחון, כמקובל בכל משרד ממשלתי, וייכללו בו תקציב פעולות, כוח-אדם, יועצים והוצאות נלוות.¹¹¹ עשרה חודשים לאחר מינוי השר להגנת העורף, באוקטובר 2011, הטילה הממשלה על משרד האוצר "להקצות החל בשנת 2011 תקציב למימון לשכת השר להגנת העורף ולשכת מנכ"ל משרדו. נוסף על כך ... משרד האוצר והמשרד להגנת העורף יגבשו עד חודש דצמבר 2011 תקציב לתפעול המשרד להגנת העורף לשנת 2012, לרבות לתשלום שכר עובדי המשרד".¹¹² בשנת 2012 הועברו לידי המשרד להגנת העורף 273.7 מיליון ש"ח, שחולקו בין פעילות פיקוד העורף, רח"ל ותפעול השוטף של המשרד להגנת העורף, על-פי החלטת השר להגנת העורף ומנכ"ל המשרד.¹¹³

אשר לתקני כוח-אדם, בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2011 בנושא הקצאת משרות ותקציב פעולות למשרד להגנת העורף הוטל על משרד האוצר ועל נציבות שירות המדינה (נש"מ) להקצות למשרד להגנת העורף משרות כמקובל בלשכת שר המופקד על משרד ובלשכת מנכ"ל במשרד ממשלתי. בהקשר זה נזכיר כי חוזר נש"מ וחוזר אגף התכנון של נציבות שירות המדינה קובעים כי ללשכת שר וללשכת מנכ"ל יוקצו יחדיו לכל היותר 20 תקנים, כשמדובר בהיקף כוח-אדם מרבי, המותנה בקיומו של מקור תקציבי, ואין חובה לאייש את כל המשרות. על-פי החוזר ראוי לפעול לאיוש המשרות החיוניות בלבד, על-פי צורכי המנכ"ל.¹¹⁴

¹⁰⁸ [תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום. התשע"א-2011](#), סעיף 6, פורסם ב-13 בפברואר 2011.

¹⁰⁹ דוח הוועדה לבחינה וגיבוש מתכונת הקמת המשרד להגנת העורף (ועדת ליבנה), יולי 2011.

¹¹⁰ השר להגנת העורף מתן וילנאי, [סיכום רב-שנתי ולקחים לעתיד](#), בכנס מוכנות החזית האזרחית בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 1 באוגוסט 2012.

אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המל"ל, [הגנת העורף בתפיסת הביטחון](#), שם.

¹¹¹ דוח הוועדה לבחינה וגיבוש מתכונת הקמת המשרד להגנת העורף (ועדת ליבנה), יולי 2011.

¹¹² החלטת ממשלה מס' 3740, [המשרד להגנת העורף – הקצאת משרות. תקציב פעולות והעברת סמכויות משק לשעת חירום \(מ"ח\)](#), 3 באוקטובר 2011.

¹¹³ אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.

¹¹⁴ ואדים גורדון, רכז המשרד לביטחון הפנים ותעשיות ביטחוניות באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב לאלון רוזן, ראש מטה השר להגנת העורף לשעבר, 11 בינואר 2011.



על-פי חוזר נש"מ אפשר להקצות ללשכת שר **13** תקנים **לכל היותר**: שישה תקני יועצים/ עוזרים, תקן אחד של מנהל לשכה, חמישה או ארבעה תקני עובדים במשרת מזכירות ותקן אחד לנהג.¹¹⁵

ללשכת מנכ"ל אפשר להקצות **שבעה** תקנים **לכל היותר**: תקן אחד לעוזר ליועץ, תקן אחד ליועץ מקצועי, תקן אחד למנהל לשכה, שלושה תקנים לעובדים במשרת מזכירות ותקן אחד לנהג.¹¹⁶

לדברי איילה גונן-אשורי, הממונה על תחום הביטחון בנציבות שירות המדינה, ללשכת השר להגנת העורף הוקצו תקנים לשישה עוזרים, חמש מזכירות ונהג, כלומר 12 תקני כוח-אדם, וללשכת המנכ"ל הוקצו תקנים לשני עוזרים, שלוש מזכירות ונהג, כלומר שישה תקני כוח-אדם.¹¹⁷ כאמור, באוגוסט 2012 מונה למשרד להגנת העורף שר חדש, אבי דיכטר,¹¹⁸ ונכנס לתפקידו מנכ"ל חדש, אלון פיקוד העורף לשעבר גבי אופיר.¹¹⁹

לעניין היקף כוח-האדם המרבי שמותר להעסיק בלשכת השר ובלשכת המנכ"ל, כלומר 20 תקנים, לפי אנשי האוצר שבעה תקנים בלשכת השר והמנכ"ל מתוקצבים ממשרד הביטחון, ועל כן יש לתקצב רק את 13 התקנים הנוותרים.¹²⁰ בשל המחלוקת בין אנשי אגף התקציבים במשרד האוצר ובין אנשי המשרד להגנת העורף בנושא תקצוב התקנים בלשכת השר התעכבה העברת התקציב לתפעול השוטף של המשרד. הדרישה התקציבית של המשרד להגנת העורף לתפעול שוטף היתה כ-21 מיליון שקלים,¹²¹ ואילו הצעת התקציב של משרד האוצר היתה 6.1 מיליון שקלים.

בשל המחלוקת בין שני המשרדים הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת הפניה תקציבית **באופן חד-צדדי**, שלא על דעת המשרד להגנת העורף.¹²² ב-26 ביוני 2012 אישרה ועדת הכספים למשרד להגנת העורף העברה תקציבית בסך 10 מיליון ש"ח¹²³ לתפעול השוטף של לשכת השר והמנכ"ל. לדברי אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, אושרו למשרד 22 תקנים מקצועיים נוספים, 12 לשנת 2012 ועשרה לשנת 2013, ועד יולי 2012 טרם אוישו התקנים המקצועיים הנוספים שניתנו.¹²⁴

¹¹⁵ חוזר נציבות שירות המדינה 2/2009, [היערכות משרדי הממשלה לאיוש לשכות שרים וסגני שרים](#), 8 בפברואר 2009, באתר האינטרנט של הנציבות.

¹¹⁶ חוזר נציבות שירות המדינה 3/2009, [מבנה ארגוני של לשכות מנכ"לים במשרדי הממשלה ולשכות מנהלי יחידות סמך מוקבלי מנכ"ל ואופן העסקת עובדים](#), 15 בפברואר 2012, שם.

¹¹⁷ איילה גונן-אשורי, הממונה על מערכת הביטחון (בפועל) בנציבות שירות המדינה, מכתב, 19 בדצמבר 2011.
¹¹⁸ החלטת הממשלה מס' 5060, [הודעה על הפסקת כהונתו של שר וצירוף שר נוסף לממשלה](#), 15 באוגוסט 2012, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

¹¹⁹ החלטת הממשלה מס' 5096, [מינוי מנהל כללי למשרד להגנת העורף](#), 9 בספטמבר 2012, שם.

¹²⁰ ואדים גורדון, רכז המשרד לביטחון פנים ותעשיות ביטחוניות באגף התקציבים שבמשרד האוצר, מכתב לאלון רוזן, ראש מטה השר להגנת העורף, 1 בינואר 2012.

¹²¹ אלון רוזן, ראש מטה השר להגנת העורף, מכתב למאיר בינג, סגן ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, 9 בינואר 2012.
¹²² ואדים גורדון, רכז המשרד לביטחון פנים ותעשיות ביטחוניות במשרד האוצר, מכתב לאלון רוזן, ראש מטה השר להגנת העורף, 29 בפברואר 2012.

¹²³ הכנסת, [שינויים בתקציב לשנת 2012](#), פרוטוקול מס' 1131 של דיון בוועדת הכספים של הכנסת, 26 ביוני 2012.

¹²⁴ אלון רוזן, ממלא-מקום מנכ"ל המשרד להגנת העורף לשעבר, מכתב, 15 ביולי 2012.



סוגיית הטיפול בחזית האזרחית, בעיקר בזמן חירום, היא מורכבת וסבוכה, שכן היא נוגעת בו בזמן בתחום האזרחי ובתחום הצבאי כאחד ומשיקה לפעילות צה"ל, משטרת ישראל, משרדי ממשלה שונים, הרשויות המקומיות ועוד גופים אזרחיים רבים.

מורכבות זו מחריפה משתי סיבות עיקריות: ראשית, בישראל אין "חוק מערך העורף" שבו מעוגנות הסמכויות והאחריות בתחום זה, והנושא מוסדר באופן חלקי בהחלטות הממשלה ובחוקים כגון פקודת העיריות ובפקודות מטכ"ל של צה"ל. שנית, חסר גוף מתכלל בעל סמכויות שיתאם את הפעילות של כל הגופים האמונים על הטיפול בחזית האזרחית. נמצא כי לשתי הבעיות האלה השפעה ניכרת על הכשלים בטיפול בחזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה בשנת 2006.

בשני הדוחות העיקריים שנכתבו לאחר המלחמה, דוח מבקר המדינה "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" ודוח הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, נקבע כי יש צורך חיוני בהסדרה בחקיקה ראשית של חלוקת הסמכויות בטיפול בחזית האזרחית ובהקמת גוף מתכלל שיתאם את פעילות כל הגופים האמונים על הטיפול בחזית האזרחית. בעקבות זה החליטה הממשלה כי אחריות-העל לטיפול בנושא תהיה בידי שר הביטחון למשך חמש שנים לפחות, קרי עד שנת 2013, בלי לגרוע מסמכויותיהם של שרים אחרים בנושא החירום במשרדיהם. עוד החליטה הממשלה על הקמת הרשות לחירום לאומית (רח"ל) כגוף מטה שיסייע לשר הביטחון בטיפול החזית האזרחית. שתי ההחלטות האלה התקבלו על אף המלצותיהן של ועדות ציבוריות שונות ומסמכי עבודה מקצועיים שנכתבו בנושא ולפיהם הטיפול בחזית האזרחית צריך לעבור מסמכות משרד הביטחון לסמכות המשרד לביטחון פנים וגם את פיקוד העורף יש להעביר לאחריות המשרד לביטחון הפנים. ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, נימק את ההחלטה להשאיר את סמכות-העל בידי שר הביטחון בכך שתהליך העברת הסמכות עשוי להימשך שנים רבות ואילו המציאות הביטחונית מחייבת טיפול מיידי בנושא.

ביולי 2007 האציל שר הביטחון אהוד ברק את סמכותו לטפל בחזית האזרחית לסגן שר הביטחון מתן וילנאי, מתוקף חוק-יסוד: הממשלה, המתיר לשר להאציל מסמכויותיו לסגנו בלי לגרוע מהאחריות הכוללת של השר. בינואר 2011 החליטה הממשלה על מינוי סגן שר הביטחון מתן וילנאי לשר להגנת העורף. בהקשר זה נציין כי אף אחת מהוועדות הציבוריות שבחנו את הטיפול בחזית האזרחית לא המליצה על הקמת משרד ייעודי נפרד לטיפול בחזית האזרחית; ועדת ליבנה, שהוקמה על-ידי שר הביטחון והשר להגנת העורף לאחר הקמת המשרד להגנת העורף במרס 2011 לבחינת תחומי הפעולה, האחריות והסמכויות שיש להקנות למשרד להגנת העורף, המליצה להקים משרד מטה ייעודי לטיפול בחזית האזרחית שיהיה נלווה למשרד הביטחון.

מינוי השר להגנת העורף נעשה בלי להסדיר בחקיקה ראשית את מכלול סמכויותיו, פרט להחלטת הממשלה להעביר את רח"ל (כולל מל"ח) למשרד להגנת העורף, ובלי להסדיר בחקיקה ראשית את סמכויות השר כלפי שרי הממשלה האחרים בכל הקשור לטיפול בחזית האזרחית בחירום. לדוגמה, לא הוסדרה סמכות השר להגנת העורף כלפי השר לביטחון הפנים, האחראי למשטרת ישראל וכיבוי אש,



וכלפי שר הפנים, האחראי לרשויות המקומיות, שכאמור, הן לבני היסוד בטיפול בחזית האזרחית. בעיקר לא הוסדרה סמכות השר להגנת העורף כלפי שר הביטחון והרמטכ"ל, האחראים לפיקוד העורף.

נוסף על כך, על אף החלטת הממשלה להכפיף את רח"ל למשרד להגנת העורף, אחריות-העל לטיפול בחזית האזרחית נותרה בידי שר הביטחון. אחד הביטויים לחיבור בין משרד הביטחון ובין המשרד להגנת העורף הוא העובדה שבאתר האינטרנט של משרד הביטחון השר להגנת העורף מוצג כשר במשרד הביטחון. מעבר לכך יש אי-בהירות בדבר האחריות המיניסטריאלית לתקציב ההוצאות האזרחיות (סעיף 16). העברת האחריות לתקציב זה מידי שר הביטחון לידי השר להגנת העורף לא הוסדרה באופן רשמי, אלא רק בסיכום בין השניים שהשר להגנת העורף לשעבר דיווח עליו. גם התקציב השוטף לתפעול המשרד להגנת העורף הועבר אליו רק לאחר חודשים של מחלוקת בינו ובין משרד האוצר על גובה התקציב ועל מספר התקנים לשכת השר והמנכ"ל.

המשימה המרכזית שהציב לעצמו המשרד להגנת העורף היא קידום חקיקת חוק העורף, שיסדיר את הטיפול בחזית האזרחית ואת סמכויות השר הממונה על הטיפול בחזית האזרחית. למרות זאת, שנה וחצי לאחר הפצת תזכיר חוק העורף הוא טרם גובש לטיטת חוק וממילא לא הונח על שולחן הכנסת ה-18. יש לציין כי בשנת 2012 התקיימו דיונים בין הגורמים הנוגעים בדבר על העברת סמכויות הטיפול בחזית האזרחית מידי שר הביטחון לידי השר להגנת העורף, אך דיונים אלו טרם הגיעו למיצוי. עם זאת הסכימו הצדדים שיש לקבל את המלצות ועדת ליבנה בכל הקשור למבנה הארגוני של המשרד להגנת העורף. כאמור, באוגוסט 2012 מונה שר חדש להגנת העורף ונכנס לתפקידו מנכ"ל חדש.

