

שילוב המילואים בהגנת העורף האזרחי

דב תמרי ויונתן זיגלמן

כללי

הגנת העורף האזרחי, שהייתה במשך עשרות שנים ספח לא חיוני של מלחמות ישראל נגד מדינות שכנות, הפכה ב־25 השנים האחרונות לבעיה המרכזית בהגנה על המדינה. זאת לא רק לאור המערכות והקונפליקטים האלימים עם ארגוני טרור לא־מדינתיים, אלא בעיקר לאור הפוטנציאל ההרסני הגלום בארגון כמו חזבאללה, שיכולת הפעולה והפגיעה שלו מקיפה את כל המרחבים האנושיים, הכלכליים והתשתיתיים בישראל.¹ מהן הסיבות לשוני בין העימותים בעבר, שהיו במתכונת של מלחמות גדולות ומתועשות, לבין אופי העימותים האלימים כיום – וכנראה גם בעתיד – ומהן השלכות השוני הזה על מערך המילואים?

מאז ראשית שנות ה־50 של המאה הקודמת שררה בין ישראל לשכנותיה מציאות של "מלחמה רדומה", דהיינו של מתח מתמיד ושל אפשרות מעשית למלחמה – בין אם ביוזמה ערבית או ישראלית ובין אם עקב הידרדרות לא נשלטת. תפיסת הביטחון של ישראל ותפיסותיה להפעלת הכוח הצבאי כללו את העקרונות הבאים: מלחמות קצרות, פתיחה ישראלית מקדימה הכרחית, זינוק מהיר לטריטוריות השכנות, כיבוש שטחים והשמדת כוחות צבא. ממשלות ישראל מעולם לא נתנו את דעתן מראש לשאלה מה לעשות בשטחים של מדינות ערב אם וכאשר ייכבשו. בסוגיה הזאת התקיימו שתי גישות מרכזיות: לפי גישה אחת, השטחים אמורים היו להיות פיקדון שמיועד לשכנע את מדינות ערב להסכים לשלום עם ישראל;² לפי גישה אחרת, את כל השטחים הכבושים או את רובם היה צריך לספח כדי להקנות לישראל יתרונות ביטחוניים (עומק אסטרטגי) וכלכליים וכדי לחזק את מעמדה האזורי.³

איך להשיג את המטרות האלה מהר ככל האפשר? השאלה הזאת זכתה למענה מקיף במבנה ובארגון של צה"ל, בתפיסות שאומצו להפעלת הכוח ובמדיניות שגובשה ושכללה הרתעה מצד אחד וייזום מלחמות במקרה הצורך מצד אחר.⁴ כאמור, ממשלות ישראל לא גיבשו מראש עמדה בנוגע לשטחים שיעברו לשליטת צה"ל בעקבות מלחמה: האם לראות בהם פיקדון זמני או להחזיק בהם לנצח? מסריקה

מקיפה של מסמכי צה"ל ושל מסמכי הממשלות לדורותיהן עולה שהסוגיה הזאת לא זכתה לחשיבה ראויה. התוכניות וההכנות למקרה שישראל תזכה בשלל טריטוריאלי היו שטחיות, ללא הבנה של השינויים שהכיבוש עתיד להביא. במילים אחרות: מדובר היה בסוגיה שלא זכתה לחשיבה תיאורטית ובסופו של דבר גם לא לפרקטיקה מוצלחת. אי-הצלחות חוזרות ונשנות להחזיק בשטחים כבושים, ובמיוחד הניסיון העגום בלבנון, הביאו לתודעת הממשלות וצה"ל כי לכבוש זה עניין לא קשה; אך עדיף להימנע מהחזקת שטח כבוש – גם אם פינוי של שטחים שנכבשו אינו מביא להסדרים בני קיימא ואפילו לא לרגיעה.

הגישות כלפי הסוגיה של כיבוש שטחים השתנו בעקבות השתנות אופיים של המלחמות ושל הקונפליקטים האלימים: תם עידן המלחמות הגדולות והמתועשות בעולם בכלל ובמזרח התיכון בפרט, והחל העידן של קונפליקטים לא-מדינתיים במרחב כולו ובכלל זה בין ישראל לבין ארגוני טרור לא-מדינתיים. בנסיבות האלה נדיר שמושגים הכרעה צבאית בנוסח הישן או הישג קרקעי בר קיימא. התופעה הנוכחית דומה למלחמת התשה מתמשכת, שבה כל שישראל רוצה הוא לחזור לסטטוס-קוו הקודם. למרות הכרזות של מדינאים ישראלים, אין לממשלות השונות, לפחות עד עכשיו, רצון וכוונה לתפוס שטחים בלבנון וברצועת עזה ולהחזיקם כבעבר. גם אם הצורך הצבאי יחייב מהלך של כיבוש שטח נרחב, היציאה ממנו תהיה צפויה ואולי מהירה גם ללא הסכם יציב.

השפעות השינויים באופי המלחמות על מערך המילואים

השינויים האמורים כבר הביאו לשינויים בארגון ובמבנה של צה"ל ובתפיסות הפעלתו ועוד צפויים לחול שינויים נוספים. הצלחתם של צה"ל ושל ארגוני הביטחון לשלוט ברמת הטרור בתוך ישראל מצד אחד, והיציאה מלבנון ומרצועת עזה מצד אחר, הביאו את חיבאללה, את חמאס וכן את ארגוני הטרור הנספחים להם לאמץ תפיסת לוחמה המבוססת על הימנעות מחדירה מסיבית למרחבים מאוכלסים בישראל. במקומה הם הציבו בראש סדר העדיפויות הישענות על ירי רקטות, טילים ופצצות מרגמה לעבר מטרות אזרחיות, שבהן קל מאוד לפגוע, ואין צורך לשם כך בחימוש מדויק. יתר על כן, ארגוני הטרור משפרים כל הזמן את הטווח ואת הדיוק של כלי הנשק תלולי המסלול שברשותם וכך הם יכולים להכליל יותר ויותר מטרות תשתית חיוניות בסל היעדים לפגיעה מרחוק. זוהי למעשה מלחמת התשה מנגד. מאחר שצה"ל נטש את תפיסת ההכרעה באמצעות כיבוש שטח ובאמצעות השמדת כוחות בנוסח הישן – לפחות למעשה, אם לא להלכה – אימץ גם הוא את הלחימה מנגד, בעיקר באמצעות חיל האוויר, ורק לעיתים נלוות לפעילות מהאוויר גם חדירה לא עמוקה לשטח האויב. הסיבה לכך היא התועלת הנמוכה בחדירה עמוקה שמטרתה כיבוש שטח והישארות

ממושכת בו – בוודאי בהשוואה לעלויות הכבדות של מהלך כזה בחיי אדם, בחומר ובממון.

ישנן סיבות נוספות לכך שצה"ל מעדיף פעילות מנגד על פני כיבוש שטח ובהן שיקולים מדיניים והומניים והיעילות ההולכת וגדלה של אמצעי הלחימה שלו. מדובר, למשל, במערכות סיכול כמו כיפת ברזל, שהפעלתה נקייה מחדירה לשטח האויב, מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים ומהסלמה בלתי רצויה ובלתי נשלטת. עם זאת, העלויות הגבוהות הכרוכות בהצטיידות נרחבת במערכות סיכול כאלה מונעות מענה כמותי מושלם ומותירות פרצות במערך ההגנה הזה.

השינוי באופי המלחמות הביא גם לשינויים חברתיים בישראל, בין היתר משום שצה"ל הוא גם ארגון חברתי חיוני. בניגוד למלחמות בעבר, הסבבים האלימים האחרונים הציבו את האוכלוסייה האזרחית במרכז העימותים. אם במלחמות העבר כל קושי וסבל לאוכלוסייה נמשכו ימים ספורים בלבד ונשכחו עד מהרה – במיוחד כאשר התלוותה לעימות תחושת ניצחון – הרי שעתה השתנתה התמונה. המערכות מול הארגונים הלא־מדינתיים נמשכות יותר זמן,⁵ ובסופן אין הכרעה ואין תחושת ניצחון מעודדת כבעבר. במקומה נותרת תחושת דכדוך המלווה בוועדות חקירה ההופכות למחלוקת פוליטית מכוערת. התוצאה היא פגיעה בחוסן של הפרט ושל הכלל. כל אלה מטילים אימה וחרדה על האוכלוסייה האזרחית וגורמים לה סבל אישי – על פי רוב ללא פרופורציה לנזק הפיזי שנגרם לגוף ולרכוש. עם זאת יש לציין כי מה שהיה הוא לא בהכרח מה שיהיה. על פי התחזיות של צה"ל, שזכו לפרסום רב בתקשורת, העימותים הצפויים בעתיד עלולים להיות הרסניים הרבה יותר מאלה שהיו בעבר.

בלי להפחית מיכולתו רבת השנים של הכוח הלוחם הסדיר בצה"ל, בנטל העיקרי של מלחמות העבר נשאו עוצבות המילואים וחיילי המילואים. המילואים היו הרכיב הכמותי של צה"ל שבלעדיו אי־אפשר היה לקיים את מלוא הפוטנציאל הצבאי של ישראל. יש טענה שהעימותים האסימטריים כיום אינם דורשים היקף כה גדול ורחב של כוחות צה"ל, אף שגם במלחמת לבנון השנייה השתתפו יותר חיילי מילואים מאשר חיילים סדירים. גם למערכות מול חמאס ברצועה עזה גויסו יחידות מילואים ואלפי חיילי מילואים, אם כי אלה לא השתתפו ברובם בלחימה בפועל.

התפיסה הישראלית המסורתית בנוגע למילואים העניקה לצה"ל את יכולות היסוד שלו:

1. מיצוי הפוטנציאל הכמותי של אנשי צבא מקרב האוכלוסייה האזרחית.
2. שימור היכולת להחזיק דרך קבע בצבא סדיר קטן יחסית ובצבא מילואים גדול. היכולת הזאת הייתה הבסיס האפשרי היחיד, האנושי והכלכלי, לקיום צבא גדול מאוד יחסית לגודל האוכלוסייה בישראל בתנאים סבירים.

3. קיומה של מיליטריזציה חברתית הכרחית כתוצאה מהשיתוף של חלק גדול, יחסית, מהאזרחים הכשירים במשימות ביטחון בכל הממדים האפשריים.
4. האפשרות לגייס ולהפעיל באופן מבצעי את מילואי צה"ל במהירות רבה – בפרק זמן הנמדד בשעות ולא בימים, בשבועות ובחודשים כמקובל בצבאות אחרים. שינויים חברתיים בישראל, שלא כאן המקום לדון בהם, הביאו לירידה משמעותית מאוד בשיעור הגברים והנשים המתגייסים לשירות חובה בצה"ל. התלוותה לכך ירידה משמעותית בשיעור המשרתים במילואים מבין המשוחררים מצבא החובה. יש שיגידו כי "צבא העם" – מושג ישראלי חברתי ולאומי שעליו קמה מדינת ישראל ובזכותו החזיקה מעמד – הפך ל"צבא חצי העם" אם לא פחות מכך. התחזית היא שאי-השוויון הזה בנשיאה בנטל רק יילך ויחריף.⁶

האם אפשר לרתום את הגיון המילואים להגנה על העורף האזרחי?

הגנת העורף, שהפכה כיום לבעיה הביטחונית הדומיננטית של ישראל, סובלת מכמה חסרונות ומגבלות שצה"ל לא סבל מהם במלחמות העבר, בעת שמימש את רוב הפוטנציאל הצבאי שהיה גלום באוכלוסייה האזרחית. כך, למשל, הגנת העורף במתכונתה כיום מותירה את האוכלוסייה האזרחית – ברובה הגדול – פסיבית וחסרת מעש. היא חסרה את יכולת ההפעלה ואת יכולת הפעילות של מכונת המלחמה הצה"לית, שבהיותה דינמית יוצרת חוסן פיזי ונפשי של כלל המשתתפים בה. כתוצאה מהפסיביות של האוכלוסייה, של הממשלה על משרדה, של הגופים הממלכתיים והחברתיים ושל הרשויות המקומיות מופקדת למעשה הגנת העורף האזרחי בידי צה"ל. על רקע המציאות הזאת הוקם פיקוד העורף, שהוא הפיקוד הטריטוריאלי הרביעי של צה"ל. בפיקוד העורף משרתים אנשי מילואים רבים במקצועות מגוונים. לפיקוד העורף (פקע"ר) אחריות ארצית (גם אם לא פורמלית) לניהול הגנת העורף, להכנת העורף למלחמה ולעיומותים אלימים וכן להתמודדות עם אסונות טבע ועם אסונות מעשי ידי אדם. אולם היכולת של פיקוד העורף מוגבלת מהבחינה הכמותית, והדבר צפוי לבוא לידי ביטוי במקרה של אסון חמור כמו רעידת אדמה קשה. גם כדי להתמודד עם שיגורי רקטות וטילים בכמויות שלא ידענו כמותן בעבר פיקוד העורף קטן כמותית מכדי לתת לכך מענה מקיף וכולל, וניתן להעריך שבזמן הקרוב הוא לא יגדל משמעותית בלוחמי עורף ובתקציבים. יחסי הגומלין בין פיקוד העורף ושאר ארגוני החירום, כמו כבאות והצלה ומשטרה, לבין 256 הרשויות המקומיות הם יחסים של מפקד ופיקוד שלא בהכרח פועל כפיקוד. פיקוד העורף יחד עם ארגוני החירום מנהלים מלמעלה את "שגרת החירום", ואילו מנגנוני הרשויות האזרחיות מתנהלים בין פסיביות לבין השתתפות מועטה.

התמודדות מתמשכת במצבי חירום ומשבר יכולה להצליח רק אם כל הגורמים הרלוונטיים עשו לקראתם את ההכנות הדרושות: הרשויות, בעלי התפקידים הפועלים מטעמן והתושבים עצמם. ללא הכנות חברתיות ומקצועיות עלולות התוצאות להיות חמורות – בין היתר מבחינת המורל והחוסן החברתי והנפשי. נזקי הפסיכיות של האזרח ושל הרשות המקומית אינם מסתיימים מיד עם תום פעולות האיבה. ההשפעות הקוגניטיביות השליליות שלהן ארוכות טווח.

בעיה קבועה הפוגעת בהגנת העורף הן בשלב ההתכוננות והן בשלב ההתמודדות היא היעדר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה. במלחמות העבר נשא צה"ל בעול ההכנות ובעול המלחמה עצמה. הוא לא נזקק למשרדי הממשלה אלא בשוליים בלבד. חוק שירות הביטחון הכפיף לו את כל מה שהיה דרוש לו למלחמה. בהגנת העורף מעורבים באורח ישיר שמונה משרדי ממשלה שאחראים להכנות, לניהול מצבי החירום והמשבר ולשיקום הנזקים (שתמיד יהיו): משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משרד הכלכלה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד החינוך. המשרדים האלה ממעטים לשתף פעולה ביניהם להגנת העורף.⁷

שילובו של חלק ממערך המילואים בהגנה על העורף בנסיבות של עימותים ושל הפרעות קשות – גם מהטבע – יכול להעניק פתרון חדשני וייחודי למצוקות העורף. היתרונות המוכרים של מערך המילואים הישראלי – היותו חלק מצה"ל ומהאוכלוסייה האזרחית והחיבור החברתי והמקצועי ביניהם, היותו עתיר כוח אדם והאפשרות להפעילו בהיקפים רחבים בלוחות זמנים קצרים ולתקופות ארוכות יחסית לפי הדרישה – כל אלה מעניקים עומק ויתרון להצעת הפתרון הזאת.

לבנת היסוד להגנת העורף: שילוב של הרשות המקומית ושל מערך המילואים

מהמציאות אנחנו יודעים שבקונפליקטים אלימים המסתיימים ללא הכרעה וכל כמה שנים חוזרים על עצמם, אחת המטרות הלאומיות החשובות ביותר היא יצירת חוסן אישי, חברתי ולאומי. התפיסה המקובלת כיום של הגנת העורף אינה יוצרת חוסן, וגם הצהרות פומביות של ראשי ממשלה, של שרי ביטחון ושל שרים אחרים אינן יוצרות אותו. לעומת זאת, החוסן יכול להתהוות מרתימת התשתית האזרחית, דהיינו הרשויות המקומיות, והתושבים עצמם למשימות של הגנה על העורף. המשימות האלה צריכות לכלול את ההכנות לקראת הקונפליקט האלים, את הפעולות במהלכו ואת תהליך השיקום שלאחריו.

היכולת הארגונית והתשתית החוקית לפעולה במרחב האזרחי הן מוגבלות למדי הן מהבחינה האיכותית והן מהבחינה הכמותית. יש לכך סיבות רבות. אחת מהן היא האופן הריכוזי שבו מנהלות הממשלות את העיריות ואת המועצות המקומיות. יש הסוברים שהתנדבות הציבור ברחבי הארץ יכולה למלא את החסר. ממחקרים עולה

שההתנדבות בתחום הזה היא מועטה, אינה מקצועית ואינה כוללת את ההתכוננות למצבי החירום והאסון וכן גם את שלבי השיקום.⁸ על רקע החוסרים האלה אפשר לרתום את תפיסת המילואים הישראלית, שהייתה לה הצלחה מתמשכת לאורך דורות, ולהסב אותה גם להגנת העורף באמצעות ארגון מחדש של המערך וחקיקה הולמת.

תפיסת ההפעלה החדשה צריכה להתבסס על היסודות הבאים:

1. נוסף על ארגוני החירום הארציים והמקומיים (משטרה, כבאות והצלה, שירותי רפואה) יוטלו גם על הרשויות המקומיות ההתכוננות למצבי חירום ולאסונות, האחראיות והסמכות לפי חוק לנהל את המערכה, ככל שתימשך, וכן מהלכי השיקום, שמטבעם הם ארוכי טווח.
2. בכל עיר ובכל יישוב ישרתו אנשי מילואים תושבי המקום. תפקידם יהיה לעמוד בכל המטלות שיידרשו מהם: החל מתגבור של ארגוני החירום, עבור דרך טיפול פעיל באוכלוסייה במהלך המערכה בכל התחומים הנדרשים, ובעיקר קיומה של "שגרת חירום",⁹ וכלה בתפעול האמצעים הנמצאים במרחב הרשות וכן פינוי אוכלוסייה (או קליטת אוכלוסייה מפונה), לפי ההחלטות של פיקוד העורף ושל הגורמים המוסמכים לעניין הזה.
3. אנשי המילואים האמורים ישרתו ביחידות מקומיות. הכשרתם לתפקידיהם ואימוניהם המקצועיים יתקיימו במתקנים של פיקוד העורף ועל פי תורת ההפעלה שלו. תנאי השירות שלהם יהיו זהים לתנאי השירות של המילואימניקים ביחידות צה"ל האחרות מבחינת התגמולים ומשך השירות.
4. הפיקוד על יחידת מילואים עירונית או כפרית יוטל על קצין מילואים הגר במקום. בחינת התאמתו, מינויו והכשרתו הם בסמכותו של פיקוד העורף. מפקד היחידה יפעל ממתקן של הרשות המקומית. בעלי מקצועות נדרשים ביחידות המילואים האלה ישולבו בעת חירום במנגנון הקיים של הרשות המקומית.
5. גודל היחידות האלה ייקבע לפי גודל היישובים. על סמך העיקרון הזה גם ייקבעו התקנים של בעלי המקצועות הנדרשים שיגויסו מבין תושבי המקום.
6. קביעת הקריטריונים המחייבים למוכנות ולכוננות תהיה באחריותו של פיקוד העורף.
7. כל האמור לעיל ייקבע בחקיקה מפורטת (החוק להגנת העורף) שתחייב את כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכמובן את צה"ל ואת פיקוד העורף.¹⁰
8. כדי ליישם את ההחלטה הזאת ביישובי המגזר הערבי אפשר לגבש מודל דומה במסגרת השירות האזרחי.

סיכום

ההצעה המועלית במאמר הזה אינה כרוכה בהגדלת מספריהם של משרתי המילואים בצה"ל. בניגוד לעבר, המדיניות שנוקט כיום צה"ל היא לשחרר סופית חיילי מילואים –

גם בגיל צעיר – אם אין בהם צורך מוכח. יתר על כן, חיילי מילואים רבים מאוד אינם נקראים לשירות גם אם טרם נגרעו רשמית. לרבים מהם יכולות אישיות ומקצועיות טובות. שילובם ביחידת מילואים הפועלת בתוך הקהילה שאלה הם משתייכים ישפיע לטובה על הציבור המקומי ועל מנגנוני הרשויות המקומיות – עיריות ומועצות – שאינם מיומנים בטיפול במצבי חירום. עצם השתייכותם למקום, לייעוד ולתפקוד תיצור חוסן החסר כיום בגישת המגננה המקומית הפסיבית. יש לזכור ששירות המילואים בחברה הישראלית הוא דוגמה מובהקת לאופן שבו קשרים בלתי פורמליים יוצרים חוסן. שירות המילואים מאפשר היכרות וחיבור, כמעט משפחתי, בין דתיים לחילוניים, בין עירוניים לתושבי כפרים ובין בכירים לזוטרים במגזרים השונים.

חוסן קהילתי נובע מבפנים הרבה יותר מאשר מבחוץ. ישנן עדויות ממלחמת לבנון השנייה כי משפחה, קהילה, יישוב שלא תיפקדו עצמאית בחירום אלא נוהלו וקיבלו את מה שצריך מצה"ל, לומדים להיות תלויים ולגבש לעצמם דימוי עצמי של חלשים ושל נזקקים. זהו, כמובן, ההפך הגמור מחוסן ומעמידות.

מערך המילואים הוא חלק בלתי נפרד מצה"ל, ואין ספק שהוא מסוגל להשתתף בכל עימות עתידי. אם תאומץ ההצעה שהועלתה כאן – להפוך את המילואים לכוח פנימי, אינהרנטי בקהילה – היא תקנה לרשות המקומית בעורף אורך נשימה ויכולת לבנות סיפור ניצחון מקומי.

הערות

1. עד היום יוחס שיגור הרקטות, הטילים ופצצות המרגמה לחזבאללה מלבנון ולחמאס מעזה. נדמה היה שסוריה וסכנותיה נעלמו לתמיד. כפי שאפשר לשער לאור ההתפתחויות האחרונות בזירה הסורית – איום דומה מסוריה אפשרי בעתיד הלא רחוק.
2. ראו בארכיון צה"ל את "מחקר מיכה" שעשה צוות מטכ"ל בימי מבצע קדש.
3. ראו: דב תמרי, **האומה החמושה – עלייתה ושקיעתה של תופעת המילואים**, בן-שמן, 2012.
4. בשרשרת המלחמות בין ישראל לבין המדינות השכנות הייתה קדש מערכה יזומה, מלחמת ששת הימים הייתה מתקפה ישראלית מקדימה, מלחמת לבנון הראשונה הייתה מערכה ישראלית יזומה, ועדיין יש ויכוח האם מלחמת לבנון השנייה הייתה מערכה יזומה או לא יותר מאשר תגובה להתגרות מכוונת של חזבאללה.
5. השינויים האמורים באופי המלחמות והמערכות הביאו דווקא להארכת משכו של כל סיבוב וסיבוב, בניגוד למלחמות הגדולות בעבר. מלחמת לבנון השנייה נמשכה 34 ימים, "עופרת יצוקה" – 21 ימים, "עמוד ענן" – 8 ימים ו"צוק איתן" – חודש וחצי. כל אלה לעומת חמשת הימים של מערכת "קדש", ששת ימי המלחמה ביוני 1967, 19 ימים של מלחמת יום הכיפורים ושבוע הלחימה שבו נכבשה מחצית לבנון ביוני 1982.
6. "המילואים הם עדיין המודל הכי זול לצה"ל ולישראל... אנשים שעושים הרבה ימי מילואים מתקשים למצוא עבודה. אם פעם אמרת אני מג"ד, ישר אנשים חשבו: מפקד טוב הוא מנהל טוב, אמיץ ומסור. היום השאלה הראשונה בראיון היא כמה זמן אתה נעדר לי? כשאדם כזה לא רושם ברזומה שהוא מג"ד, זה יותר מדגל אדום במדינה" (קצין מילואים ראשי, תא"ל שוקי בן-ענת, בישיבת הממשלה, 2 במאי 2010).

7. בדיון במשרד הפנים על אחריותו של המשרד להגנת העורף האזרחי טען היועץ המשפטי של המשרד כי משרד הפנים אינו אחראי להגנת העורף אלא רק לתיאום עם משרדי ממשלה רלוונטיים להגנת העורף. דעתו התקבלה.
8. Lauren S. Fernandez, Joseph A. Barbera and Johan R. Van Dorp, "Strategies for Managing Volunteers during Incident Response: A Systems Approach", *Homeland Security Affairs* 2, No.3, 2006, pp. 1-15, <https://bit.ly/2OdeTNZ>; Eleanor Pardess, "Training and Mobilizing Volunteers for Emergency Response and Long-Term Support", *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, Vol. 10, Issue 1-2, 2005, pp. 609-620, <https://bit.ly/2NEE2zJ>
 גם: אביבה כדורי, "התנדבות ומשאבי קהילה: מערכת שירותים חברתיים וקהילה", עיריית חיפה, 2016; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2013 בנושא ההתנדבות בישראל לרגל יום המתנדב הבינלאומי", 2 בדצמבר 2014, <https://bit.ly/1vLvWaQ>
9. "שגרת חירום" משמעותה טיפול 24/7 בפרט הנזקק ובקבוצות אוכלוסייה חלשות: הספקה של מזון ושל מצרכים חיוניים, דאגה למקלט סדור ולמקלט מאולתר, תיקוני נזקים מידיים, קיום תקשורת מקומית, מציאת פתרונות אכסון למקרים של חוסר מגורים, הפעלת האמצעים הדרושים הנמצאים במרחב הרשות וכדומה.
10. הבסיס החוקי להגנת העורף הוא חוק הג"א מ-1951. הוא נוסח על סמך הניסיון שנצבר בתחום של הגנת העורף במלחמת העולם השנייה, ובמיוחד לאור הניסיון של בריטניה והחשש מהפצצות של חילות האוויר הערביים. אחרי 67 שנים ובמציאות הנוכחית והעתיידת החוק אינו עונה על צורכי הגנת העורף – לא על ההתכוננות ולא על ההתמודדות עם מצבי מלחמה וחירום. חוק הולם עכשווי להגנת העורף טרם נחקק ולא ידוע מתי ייחקק.