

מבקר המדינה

היערכות העורף ותפקודו
במלחמת לבנון השנייה



מבקר המדינה

היערכות העורף ותפקודו
במלחמת לבנון השנייה



ירושלים, אב התשס"ז, יולי 2007

מס' קטלוגי 2007-005
ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

ב-12 ביולי 2006 תקף ארגון הטרור הלבנוני חזבאללה סיור של צה"ל אשר נע סמוך לגבול ישראל-לבנון, בצדו הישראלי של הגבול. שלושה חיילים נהרגו ושניים נחטפו ללבנון. בניסיונות החילוץ המיידיים נהרגו חמישה חיילים נוספים.

עוד באותו יום התכנסה ממשלת ישראל והחליטה להגיב על הפגיעה בריבונות הישראלית, בין השאר, בפגיעה במטרות בשטח לבנון. ב-13.7.06 התחיל צה"ל לפעול בלבנון; בתגובה החל חזבאללה בירי מסיבי של אלפי רקטות שנועדו לפגוע באוכלוסייה אזרחית בעורף מדינת ישראל. הלחימה נמשכה 34 יום, עד 14.8.06, וגרמה לפגיעות קשות בנפש וברכוש. 160 ישראלים נהרגו, מהם 41 אזרחים¹; אלפים נפצעו; מאות בתים נפגעו, ומאות אלפי אזרחים עזבו את בתיהם; רבים אחרים נדרשו לשהות במקלטים ובמרחבים מוגנים פרקי זמן ממושכים והתקשו לקיים שגרת חיים תקינה; הפעילות הכלכלית שובשה ונפגעה; עסקים קטנים ובינוניים קרסו; הפעילות בצפון הארץ - עד חיפה ואף מדרום לה - צומצמה באורח ניכר. לימים החליטה ועדת השרים לטקסים וסמלים לקרוא לעימות זה בשם "מלחמת לבנון השנייה" (להלן - מלחמת לבנון השנייה או המלחמה).

ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא העורף

סמוך לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה החליט מבקר המדינה מכוח סמכויותיו בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המסמיכים אותו, בין השאר, לבחון "את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך", על עשיית ביקורת מקיפה בכמה נושאים הקשורים למלחמה בדגש על היערכות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעתות חירום ועל תפקודן במלחמה.

נוכח החלטתו של מבקר המדינה, רשמה הממשלה לפנייה בהחלטתה מ-17.9.06, כי "בדיקה בעניין מוכנות העורף וההיערכות האזרחית לאיום מלבנון וכן אופן הטיפול

1 הנתונים הם נתוני המוסד לביטוח הלאומי וענף נפגעים בצה"ל.

בעורף במהלך המערכה, נעשית על ידי מבקר המדינה, והממשלה תקיים דיון בדו"ח או בדו"חות המבקר שיוכנו בעניין זה".² הממשלה נמנעה מלכלול את נושא העורף בכתב המינוי של הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט (בדימוס) אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד). בדיקת מוכנות העורף למערכה והטיפול בו בעת המלחמה היא אפוא בתחום הטיפול הבלעדי של מבקר המדינה.³

בנסיבות אלו, בשים לב להיקף מטלת הביקורת בעניין זה, לחשיבותה הלאומית והציבורית ולעובדה שמשרד מבקר המדינה הוא הגוף העיקרי הבודק את ההיבטים הנוגעים לעורף במלחמה, נערך המשרד לעשיית ביקורת מקיפה ומעמיקה בנושא. את הביקורת עשו בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 צוותים שמנו עשרות מעובדי המשרד; הם אספו אלפי מסמכים ושמעו את דבריהם של עשרות עדים: שרי ממשלה - שר הביטחון שכיהן בעת המלחמה, שר הביטחון שכיהן לפניו, השר לביטחון הפנים ושר הפנים; אנשי צבא - הרמטכ"ל בעת המלחמה והרמטכ"ל שקדם לו, אלופי צה"ל בהווה ובעבר, וביניהם מפקדי פיקוד העורף; מפכ"ל המשטרה לשעבר ובכיריה, ראשי רשויות מקומיות, פקידים בכירים במשרדי הממשלה ובגופים הציבוריים שפעלו במלחמה, נציגי גופים פרטיים שהתנדבו לסייע לעורף בזמן המלחמה ועוד.⁴ החומר שנאסף במשרד מבקר המדינה נותח ושימש בסיס ליצירת התמונה העובדתית, להגדרת הממצאים ולמסקנות שפורטו בטיטות של הדוחות; אלה הועברו בתחילת מרס 2007 לגופים המבוקרים לשמיעת הערותיהם ותגובותיהם ולמיצוי זכות הטיעון שלהם - כל זאת בהתאם לדיון וכמקובל במשרד מבקר המדינה.⁵ הליך מתן התגובות ארך כחודשיים וחצי וכלל גם מפגשים נוספים עם חלק מן הגורמים המבוקרים וקבלת

- 2 החלטה מס' 526, "בדיקת הטיפול בעורף בעת המערכה בצפון ומוכנות העורף לקראת האיום בלבנון על-ידי מבקר המדינה". ההחלטה התקבלה לאחר שראש הממשלה מסר לממשלה כי "בנאומו מיום 28.8.2006 בחיפה, הודיע כי 'הממשלה תבקש מכבוד מבקר המדינה לקיים בדיקה מקיפה ומעמיקה של הליקויים שהתגלו במוכנות העורף נוכח איום הטילים והרקטות'", וכי מבקר המדינה הודיע לממשלה ולכנסת כי ממילא נעשית ביקורת מקיפה בנושא זה.
- 3 ראו לעניין זה גם את הדיון וחשבון החלקי של ועדת וינוגרד, שפורסם באייר התשס"ז (אפריל 2007), עמ' 22, שם צוין, בין השאר: כי "התייחסותנו לנושא העורף במישור זה, המצוי בבדיקת מבקר המדינה, תהיה מצומצמת".
- 4 יוער כי גופים ואישים רבים שיתפו פעולה עם משרד מבקר המדינה וסייעו לביקורת ולהשלמתה המהירה, אך גופים ואישים אחרים בחרו להערים על המשרד קשיים ובכלל זה לעכב את מתן המסמכים והתשובות למשרד מבקר המדינה, בניגוד לדיון, וכך הביאו לדחיית מועד פרסומו של דוח ביקורת זה בשבועות ארוכים.
- 5 ב-27.07.07 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לבקש ממבקר המדינה כי ימסור לה דיווח על פעולות משרד מבקר המדינה בנוגע למוכנות העורף למערכה ולטיפול בו בעת המלחמה ועל עיקרי הממצאים שהועלו בביקורת שעשה עד אותו מועד. מבקר המדינה סבר אף הוא כי קיים אינטרס ציבורי חיוני לדווח לוועדה על ממצאים עיקריים בעניין ליקויים (לכאוריים) שנכללו בטיטות הדוחות אשר יש לתקנם באורח מידי, וביקש להביא לפניו דיווח כאמור, ואולם ב-6.3.07 עתרו מפקד פיקוד העורף והסנגוריה הצבאית הראשית לבג"ץ וביקשו למנוע מן המבקר לדווח לכנסת על עיקרי הממצאים. עמדת מבקר המדינה היא כי יש לו סמכות חוקית (בין השאר לפי סעיף 6א) לחוק מבקר המדינה) לדווח לוועדה, ובאמצעותה לציבור, על עיקרי הליקויים המחייבים תיקון, ואולם חרף זאת הוא הסכים שלא לדווח על כך עד להכרעה בעתירה. עד מועד הדפסתו של דוח זה נותרה העתירה תלויה ועומדת, וטרם התקבלה הכרעה בעניינה.

הבהרות ותשובות לשאלות של משרד מבקר המדינה בכתב ובעל פה. בסיומו של שלב זה, משמוצתה זכותם של כל המבוקרים להשמיע את טענותיהם ועם היאסף הנתונים כולם, בחנו צוותי הביקורת את הממצאים והתגובות ושילבו אותם בדוח הסופי לפי הצורך ובהתאם לעניין.

בסופו של התהליך הפיק משרד מבקר המדינה 20 דוחות ביקורת הנוגעים למוכנות רשויות השלטון למצבי חירום ולתפקודן בזמן מלחמת לבנון השנייה. שלושה דוחות שיפורסמו בנפרד, במועד אחר, עוסקים במערך ההסברה, במוכנות ובכשירות של מערך המילואים של צה"ל ובמלאי תחמושת החירום וקווי ייצור חיוניים בצה"ל. **17 הדוחות המפורטים הנוגעים לעורף - להיערכות המוקדמת לעתות חירום ולדרך שבה תפקדו בזמן המלחמה משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים האחראיים המופקדים על העורף - נכללים כפרקים בדוח זה.**

עיקרי הממצאים

כ ל ל י

הדוח, על 17 פרקיו, מצביע על ליקויים רבים, חלקם חמורים ביותר, הנוגעים למוכנות רשויות השלטון לטיפול בעורף בעת חירום ולתפקוד הממשלה, ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון לשעבר, מר עמיר פרץ, השרים והגופים האחראים לביצוע - לרבות הרמטכ"ל לשעבר רא"ל דן חלוץ ומפקד פיקוד העורף, האלוף יצחק גרשון - בזמן המלחמה בכל הנוגע לטיפול בעורף.

הממצאים המפורטים בדוחות מלמדים כי ממשלות ישראל - הדרגים המדיניים ודרגי הביצוע - לא עשו במשך שנים את המוטל עליהן בעניין היערכות העורף, כנדרש, ולא קיימו הערכת מצב כוללת ואופרטיבית על תפקודו בעתות חירום. הליקויים בהיערכות התגלו במרבית משרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובגופים השלטוניים השונים - חברות ממשלתיות, תאגידים הקשורים למדינה ועוד. מהממצאים עולה כי מרבית הגופים לא נערכו לעתות חירום, לא בחנו סוגיות שונות הקשורות בהיערכותם לעתות חירום ואף לא פעלו כנדרש על פי הנהלים והנורמות המחייבים אותם. הגופים השונים האחראיים להיערכות רשויות המדינה למצבי חירום ובכלל זה מערך מל"ח⁶, פיקוד העורף בצה"ל וגופים נוספים שהוטלו עליהם חובות בדין, לא פעלו כנדרש בתחומים שונים ולא הבטיחו את היערכותו של העורף לעתות חירום. **אלה מחדלים חמורים שנמשכו שנים רבות, ובעטיים נשחקו יכולות הטיפול באוכלוסייה האזרחית בעת מלחמה.**

6 משק לשעת חירום - גוף בין-משרדי, שתפקידו, בין השאר, להבטיח את הפעלת המפעלים והשירותים החיוניים לקיום האוכלוסייה בעורף, לצמצם את השיבושים שייתכנו בעתות חירום ולאפשר קיום שגרת חיים ככל הניתן.

נמצא כי הטיפול בעורף במהלך המלחמה היה לקוי ביותר. דרגי הביצוע ובכלל זה ראש הממשלה, שר הביטחון דאז, שרי הממשלה, הרמטכ"ל דאז, ומפקד פיקוד העורף, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בתהליכי קבלת ההחלטות, בהערכה ובביצוע הנוגעים לטיפול באוכלוסייה האזרחית שבעורף ולהבטחת שגרת חיים, ולמצער - מתן שירותים חיוניים לתושבי הצפון בעת המלחמה. קברניטי המדינה השקיעו את מירב המאמצים בלחימה בלבנון, ולא בטיפול בעורף שהיה נתון לפגיעה רחבת היקף כבר מימיה הראשונים של המלחמה. ערב פרוץ המלחמה הוצגו לממשלה הערכות הגופים המקצועיים שלפיהן קרוב לוודאי כי העורף ייפגע; בהערכות אף צוינו ממדי הפגיעה המשוערת, וראש הממשלה וחלק מהשרים אף עמדו על כך בדבריהם. ואולם אף שהיה ידוע מראש כי העורף ייפגע בצורה ניכרת, ואף שידיעה זו התממשה בסמוך לאחר פתיחתה של המלחמה, הרי שעד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון בהערכת המצב הכולל הצגה מפורטת של היערכות העורף לירי הרקטות הצפוי. ממילא היא לא דנה בנושאים בעלי חשיבות רבה לאוכלוסייה בצפון, דוגמת השהייה במקלטים ובעיית המיגון לתושבים. התנהלות זו אפיינה גם חלק גדול ממשרדי הממשלה והגופים הממלכתיים. הם לא פעלו באופן יזום ולא ניצלו את כל הסמכויות שבידיהם לסיוע לאוכלוסייה שבמצוקה. התנהלות זו הותירה "חלל ריק" בטיפול בעורף והשאירה את תושבי הצפון חשופים, פגיעים וחסרי הגנה בתקופה קשה ביותר. הליקויים הקשים בעניין הטיפול בעורף בעת המלחמה מגיעים עד כדי ליקוי מאורות.

משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש כי משנתגלתה בעת המלחמה אי-בהירות בנוגע לאחריותם של הגופים השונים לטיפול בעורף, ומולה - ממדיה הקיצוניים של מצוקת תושבי הצפון, שהשתקפה היטב גם באמצעי התקשורת, ראוי היה כי רשויות המדינה, ובעיקר ראש הממשלה והשרים, ינקטו גישה מרחיבה של נטילת אחריות וינקטו צעדים אופרטיביים מידיים לתיקון הכשלים בזמן אמת. זוהי הגישה הערכית הראויה. זהו המבחן החשוב של מנהיגות. זה לא נעשה. המחדל והחידלון שנתגלו לגבי היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, הם, לכן, חמורים ומשמעותיים כל כך.

לצד הליקויים שהתגלו מצא משרד מבקר המדינה גם פעילות ברוכה של גופים מבוקרים ושל יחידים במגזר הציבורי, שעשו כמיטב יכולתם, לעתים למעלה מחובתם, כדי לסייע לתושבי הצפון. זאת חרף קשיים מרובים שעמדו בפניהם דוגמת היעדר מיגון הולם או סיוע ראוי. התגייסות תורמים ומתנדבים לסיוע בעת המלחמה תרמה אף היא באופן ניכר למילוי החלל שהותירו רשויות המדינה.

יודגש כי הביקורת אינה "חכמה שבדיעבד" ואין היא באה לשפוט או להחליף את שיקול דעתם של הממשלה ודרגי הביצוע על יסוד בחינת תוצאות האירועים. משרד מבקר המדינה בחן באורח מעמיק את היערכותם ואת התנהלותם של הקברניטים והמנהלים, מקבלי ההחלטות ודרגי הביצוע ואת התאמת פעולותיהם לחוקים, לנהלים ולתוכניות שהוכנו מראש לטיפול בעורף בעתות חירום. בחינה זו גילתה פער עמוק בין חובתם של מקבלי ההחלטות כלפי תושבי המדינה לבין תפקודם בפועל. לא זו בלבד

שחלק משרי הממשלה, יחידות צה"ל והגורמים האחראיים האחרים לא הפעילו את מלוא הכוח והסמכויות שניתנו להם לטיפול בתושבי הצפון, אלא שלא הייתה היערכות כוללת לפתרון הבעיות ברמה המערכתית והממלכתית, ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לא התארגנו כראוי לפתור את הבעיות שבתחומי אחריותם.

יתרה מכך, מבקר המדינה התריע שנים ארוכות על מחדלים ועל ליקויים בטיפול בעורף, והדברים פורטו בדוחותיו. למשל, כבר בשנת 1994, בעקבות לקחי מלחמת המפרץ הראשונה ומבצע "דין וחשבון", עמד משרד מבקר המדינה על מחסור במקלטים ובמרחבים מוגנים ועל הליקויים הקשים בתחום זה והצביע על הצורך לבחון פתרונות ראויים למצב שבו התושבים נדרשים לשהות ארוכה במקלטים⁷. ביקורת דומה פורסמה גם בשנת 2001; אז עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מקיפה על "היערכות יישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון"⁸, ובה הצביע על ליקויים רבים שנחשפו אחר כך במלחמת לבנון השנייה. המשרד אף פרסם, במהלך השנים, כמה דוחות בנושאים ספציפיים הנוגעים להיערכות המדינה לעתות חירום, דוגמת הדוח המקיף בנושא "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", העוסק, בין השאר, בהיערכות לאירועים ביטחוניים העלולים לגרום לפגיעה במתקנים ובמפעלים המחזיקים חומרים מסוכנים ובהתגוננות מפניהם⁹. אלא שלדאבון הלב לא תוקן חלק גדול מן הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה - דבר שיכול היה להקל על תושבי הצפון במלחמת לבנון השנייה ואולי אף להציל חיים.

משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש אפוא כבר עתה כי תכליתו של דוח זה אינה רק להצביע על הליקויים, אלא גם - ובעיקר - לגרום לרשויות המוסמכות לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו ולשיפור מוכנותו של העורף למערכה עתידית. האחריות לתיקון הליקויים מוטלת על אלה: ממשלת ישראל - ראש הממשלה והשרים, כל שר בתחומי אחריותו; צה"ל - בייחוד פיקוד העורף; הרשויות המקומיות; כל אחד ואחד מן הגופים העוסקים בהיערכות העורף לעתות חירום. כל אלה נדרשים לטפל בדחיפות בליקויים שנחשפו תוך כדי בחינה מערכתית כוללת של ההיערכות המרבית של המדינה למצבי חירום ובשימת דגש מיוחד על שיפור יכולת העמידה של העורף עקב החשש לפגיעה בו בעימות נוסף. משרד מבקר המדינה, מצדו, יעשה ביקורות מעקב בסוגיות השונות שמועלות בדוח, ויפעל בכל דרך שיש לו כדי לוודא את תיקון הליקויים. עם זאת, כאמור לעיל, האחריות הכוללת והמלאה לתיקון הליקויים מוטלת על הממשלה ועל העומד בראשה.

7 ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), "מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית", עמ' 956-963.

8 ראו דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2001), עמ' 63.

9 ראו דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), עמ' 53.

עיקרי הממצאים בנושא מוכנות העורף לעתות חירום

העורף הישראלי לא היה ערוך כראוי למלחמה, וזאת - חרף העובדה ששנים ארוכות, לפחות משנת 1991, ידוע כי הוא משמש מטרה לאויבי ישראל וחשוף לפגיעתם.

הליקויים מתמקדים בשלושה מישורים עיקריים: הראשון - המישור החוקי: הדין הקיים אינו נותן פתרון הולם להכנת העורף למצבי חירום ולטיפול בו בעתות חירום; השני - מישור ההתכוננות: אי-קיום דיון מקיף ומסודר על ההיערכות למצבי חירום - הן ברמה המערכתית הן בכל אחת מרשויות המדינה; השלישי - מישור הביצוע: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים האחראיים לביצוע - לרבות מל"ח ופיקוד העורף - לא קיימו את המוטל עליהם בחוק ובנהלים ולא הכינו את העורף לעתות חירום כנדרש.

הדין הקיים - חוקי הכנסת, תקנות שהתקינו שרי הממשלה ונהלים של הגופים האחראיים לביצוע - מפזר את הטיפול בעורף בין כמה גורמים ואינו מקנה כלים שלמים ומתואמים לטיפול בו בעתות חירום. ריבוי הגופים הפועלים בנושא העורף ואי-הבהירות הנורמטיבית (לרבות שוני משמעותי בהגדרות במונחים הנכללים בחוקים, בתקנות, בנהלים ובפקודות) מביאים לטשטוש האחריות והסמכויות ולהיעדר שפה משותפת בנוגע להכנתו של העורף לעתות חירום ולטיפול בו במצבי חירום. נוסף על כך, התברר כי לא הוסדרה באורח ברור דיו חלוקת הסמכויות במצבי חירום, נבדלים זה מזה, תוך הבחנה בעצמתם השונה של אירועים - מאירוע מוגבל במקום ובזמן, דרך אירוע מקומי מתמשך (דוגמת מלחמת לבנון השנייה) ועד לאירוע מתמשך המתחולל בשטחים גדולים של המדינה. כל אלה יצרו אי-ודאות בזמן המלחמה ופגעו בטיפול בתושבים. בהקשר זה יצוין כי רבים מהנהלים שיועדו לעתות חירום עוסקים באירוע מוגבל בזמן, ואין בהם התייחסות ראויה לאירוע ממושך דוגמת מלחמת לבנון השנייה.

אין גוף לאומי מרכזי האחראי להיערכות הכוללת של רשויות המדינה למצבי חירום ולתיאום פעילותן בעניין זה, לבחינת תפיסת המוכנות וההיערכות של העורף למצבים כאלה על כל היבטיה - בניין הכוח, חלוקת סמכויות, תקצוב, דרכי התגוננות וכיו"ב מול האיומים המשתנים. בהיעדרו של גוף כזה לא היה פיקוח מקיף על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות בנושא מוכנותם לעתות חירום, ולא נבדק אם אכן קיימו את ההוראות והנהלים שנועדו להכין אותם לכך. פיקוד העורף בצה"ל משמש אמנם כשירות התגוננות אזרחית (הג"א), ובתפקידו זה הוא אחראי, בין השאר, להכין ולהוציא לפועל תכניות התגוננות אזרחית למדינה, אולם השפעתו המעשית על תפיסת המדיניות הכוללת לטיפול בעורף מועטה, ופעולתו בנושא מוכנות הגופים האזרחיים לעתות חירום לא הייתה מספקת. פיקוד העורף אף לא פעל במידה מספקת, כנדרש

ממנו, לביצוע תכניות החירום במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות וביתר הארגונים, בהתאם לחובות שהוטלו עליו בדין¹⁰.

ממשלות ישראל לא קיימו זה שנים הערכת מצב מקיפה ואופרטיבית בנושא העורף ולא עיצבו תפיסת ביטחון כוללת בכל הנוגע לתפקודו של העורף בעתות חירום. יתר על כן, גורמי המודיעין והביטחון העלו בשנים האחרונות את סבירות הפגיעה בעורף, לרבות מירי רקטות בידי החזבאללה. למרות חששות אלו וחרף הצפי לפגיעה ניכרת בעורף לא פעלו הממשלה, משרדיה והגופים האחראיים לביצוע בהתאם לכך ולא השתמשו בהערכות הסיכונים כמנוף לשיפור מוכנות העורף האזרחי למצבי חירום. יצוין כי ברבים מדרגי הביצוע - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים וארגונים נוספים של המדינה - לא התקיימו דיונים והערכות מצב בכל הנוגע למוכנותם לעתות חירום וליכולתם להוסיף ולספק שירותים לתושבים במצבי חירום מתמשכים.

נמצאו ליקויים מהותיים בהיערכות משרדי הממשלה והרשויות, שלא קיימו הנחיות והוראות שנועדו להכין את העורף למצבי חירום. משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, יחידות צה"ל, הרשויות המקומיות והגופים השלטוניים השונים לא עשו כנדרש מהם על פי חוק ולא פעלו על פי אחריותם וסמכויותיהם להכנת העורף לשעת חירום ברמה הנדרשת. בגופים רבים לא הוכנו תכניות מגירה למצבי חירום ולא קוימו תרגילים כדי להתכונן לכך. במקרים אחדים התקיימו תרגילים בלתי מתאימים והדבר השפיע בדיעבד על תפקוד הרשויות במלחמה וגרם בלבול ומבוכה בשעת מבחן. יצוין כי היו גופים מעטים שנערכו כראוי למצבי חירום, הכינו לשם כך תכניות מגירה וקיימו תרגילים מתאימים.

מוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום הייתה ירודה. ברשויות רבות לא הוכנו תכניות חירום כנדרש, וממילא לא הוכנה בהן התשתית הנדרשת לעתות חירום. נמצא כי רשויות מקומיות במגזר הערבי, למשל, לא נערכו כלל לעתות חירום, מקצתן משום שלא קיבלו כלים ותקציבים להקמת מערכי חירום.

מכל מקום, גם במגזר הערבי, לא נמצאו מקלטים או אמצעי מיגון ראויים בעת המלחמה.

יודגש עוד כי המקלטים הקיימים בכל המגזרים בעורף, נועדו לשהות קצרה ואינם מתאימים לשהות ממושכת. קיים פער עמוק בין הדרוש לבין המצוי בתחום המיקלוט והמיגון. לאוכלוסייה נרחבת, אין הגנה ממשית בעת התקפת טילים.

10 יצוין כי ב-15.4.07, במהלך הכנת דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה ולפני השלמתו, החליטה הממשלה כי "השר המתכלל את הטיפול בעורף האזרחי במצבי הקיצון יהיה שר הביטחון", וכי "משרד הביטחון יציג עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם".

אף שמשנת 1991 אירעו מספר אירועים ביטחוניים שחייבו חלק מתושבי המדינה לשהות במקלטים פרקי זמן ממושכים, לא בחנו הגורמים האחראים לא בחנו באופן מקיף את תפיסת המיקלוט והמיגון ואת האמצעים האחרים העשויים לשמש להגנת התושבים. יתרה מכך, נמצא כי הרשויות המקומיות לא דאגו לתחזק מקלטים ציבוריים שבאחריותן, ובחלק מן הרשויות לא הוקמו מקלטים במספר מתאים. פיקוד העורף לא פיקח על תחזוקתם של המקלטים הציבוריים שברשויות. הרשויות המקומיות לא פיקחו כנדרש מהן על מקלטים בבנייני מגורים פרטיים.

קיצוצי תקציב במשך שנים, שהחלטות עליהם התקבלו בממשלות ישראל לדורותיהן, נעשו בלא שנבחנה באורח מקיף השפעתם על ההיערכות לעתות חירום, והם הביאו לפגיעה ניכרת במוכנות העורף. יודגש כי משרד מבקר המדינה אינו מבקר את מדיניות הממשלה בנושא זה, אלא את העובדה שהממשלה ורשויות המדינה - כל אחת בתחומה - לא קיימו דיון מסודר בשיתוף אנשי המקצוע במשרד האוצר ובמערכת הביטחון לבחינת הצרכים התקציביים הנדרשים להיערכות העורף ולמימון תפקודן של רשויות המדינה בעתות חירום. דיון כזה, לו היה מתקיים תוך בחינה מקיפה של צורכי השגרה של המדינה מזה, ושל תרחישי האיום השונים מזה, היה יכול להבטיח הקצאה יעילה של משאביה המוגבלים של המדינה על פי אמות מידה ברורות, בשים לב למכלול צרכיה של המדינה, על פי סדרי עדיפויות מושכלים שנקבעו בידי הממשלה ובשים לב לצרכיו של כל משרד ממשלתי.

עיקרי הממצאים בנושא הטיפול בעורף בזמן המלחמה

בלי לגרוע מחומרתם של הכשלים במוכנות העורף לעתות חירום, יצוין שנמצאו כשלים חמורים בתפקוד רשויות המדינה בעת המלחמה. בעלי תפקידים רבים לא עשו שימוש בסמכויות שניתנו בידיהם, או עשו בהן שימוש חלקי או שגוי. לא הייתה היערכות כוללת לפתרון הבעיות ברמה המערכתית והממלכתית, ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא נטלו אחריות ולא התארגנו כראוי לפתור את הבעיות שבתחומי אחריותם.

עם פרוץ הלחימה, ביום 12.7.06, הציגו גורמי המודיעין הבכירים וגורמי ביטחון לשר הביטחון דאז ולממשלה הערכות מצב על סבירות גבוהה לפגיעה בעורף. ראש הממשלה והשרים עמדו בשיבתם על הפגיעה הניכרת הצפויה בעורף, וראש הממשלה אף הנחה את שרי הממשלה ואת ראשי מערכת הביטחון להיערך ל"מציאות חדשה" בעורף. אלא שהפגיעה הצפויה בעורף לא תורגמה בידי שרי הממשלה ובידי מערכת הביטחון לפעולה ולהיערכות מערכתית ומקיפה של רשויות המדינה לטיפול בעורף ולהבטחת שלום התושבים. **מכל מקום, נושא העורף לא נבחן כנדרש והמשקל שניתן לו בתהליך קבלת ההחלטות, לא היה ראוי.**

"מציאות חדשה" בעורף, כהגדרת ראש הממשלה, חייבה פעולה מיידית נמרצת, מקיפה ואחראית, להגנת העורף, עם הפניית תשומת הלב, כל המשאבים להגנת האזרחים בעורף ולא שימוש בלשון מילולית בלבד.

בעוד שבחזית הלחימה בלבנון נוהל, על פי החלטת הממשלה, מבצע צבאי כנגד ארגון חזבאללה, היה צפון הארץ נתון - מימיה הראשונים של המלחמה ועד לסיומה - במתקפה גדולה ביותר שכללה ירי של מאות רקטות ביום, ובפועל היה שרוי במלחמה שנמשכה 34 ימים וגרמה לפגיעה קשה באורח החיים. בכל אותה התקופה נאלצו אולי כמליון תושבי הצפון לשהות במקלטים ובמרחבים מוגנים במשך פרקי זמן ממושכים, ורבים מהם עזבו את בתיהם. התושבים שנותרו בצפון נתקלו בקשיים רבים בקבלת שירותים בסיסיים וחיוניים ביותר דוגמת רכישת מזון או הספקתו למקלטים. מצב זה של פגיעה גדולה ומתמשכת באוכלוסייה האזרחית, הגם שהשתקף בזמן אמת בכל אמצעי התקשורת, אף הוא לא עורר את הממשלה ורשויות המדינה להיערכות מידית לטיפול בעורף.

"המציאות החדשה" הרי שיקפה שהעורף הפך לחזית ממש וחייבה התייחסות מיידית ובעוצמה מתאימה והולמת.

אף שהפגיעה בעורף הייתה, כאמור, צפויה וידועה מראש, ואף שהפגיעה הקשה והחמורה התממשה כבר בסמוך לתחילתה של המלחמה, נמצא כי מיום פרוץ המלחמה (12.7.06) עד 30.7.06 לא קיימה הממשלה דיון הערכת מצב הכולל הצגה מפורטת של מצב העורף לקראת ירי הרקטות הצפוי (והמתמש) ושל ההתארגנות להמשך המלחמה. דיון כזה היה צריך לעסוק בהיבטים אלה: שהייה במקלטים, מיגון, סיוע לאוכלוסיות נזקקות, פינוי אוכלוסייה, הפעלת מערך מל"ח, היערכות לאפשרות של התמשכות המבצע בלבנון, הגדלת האיום והרחבתו לגזרות נוספות ועוד.

נמצא כי הטיפול של ראש הממשלה, של השרים ושל הגופים האחראים לביצוע המופקדים על העורף בבעיות שהתגלו, היה במרבית המקרים תגובתי - לא יזום - וחלקי, בלתי הולם ובחלק ניכר מן המקרים נעשה באיחור רב. חלק גדול ממשרדי הממשלה ומהרשויות האחראיות נהגו בפסיביות ולא פעלו למיצוי אחריותם הישירה או השיווית לביטחונם ולרווחתם של תושבי המדינה. משרדים רבים לא קיימו הערכת מצב כוללת בנוגע לאחריותם ולסמכויותיהם בעתות חירום ולשם גיבוש תכניות מלאות לפעולה, אלא - לכל היותר - סיפקו פתרונות נקודתיים לבעיות שהועלו לפנייהם בלי לבחון את הצורך בפתרון כולל או בבדיקת "השלכות הרחוב" של פעילותם. בקובענו קביעות אילו, ערים אנו לעובדה שהממשלה החלה בכהונתה זמן קצר לפני תחילת המערכה בצפון וחלק משריה לא הספיקו ללמוד ולהכיר מקרוב את נושא היערכות העורף לשעת חירום, לרבות בתחומי האחראיות של משרדיהם.

עם זאת, נמצא כי הממשלה, משרד הביטחון וצה"ל - בעיקר פיקוד העורף - לא הפעילו כבר בשלבים הראשונים תכניות מגירה - שהיו מוכנות - לטיפול ולשליטה בעורף בעתות חירום, אף שתכניות אלו היו יכולות לכאורה לספק כלים ופתרונות לחלק ניכר מן הבעיות שהתגלו בעורף בזמן המלחמה. מה מנע מהממשלה, על אף היותה בתחילת דרכה, מלהשתמש בתוכניות אילו?

פיקוד העורף הוא הגורם המרכזי בטיפול בעורף בעתות חירום הן מבחינה חוקית והן מבחינת הכוחות והאמצעים העומדים לרשותו. נמצא כי צה"ל - ובכלל זה פיקוד העורף - אימצו גישה מצמצמת בנוגע לתפקודו של פיקוד העורף במלחמה ולסיועו לאוכלוסייה האזרחית. כתוצאה מכך הפעיל פיקוד העורף רק חלק מן הכוחות והאמצעים העומדים לרשותו לסיוע לרשויות המקומיות ולתושבים בעורף. במהלך המלחמה הנחה שר הביטחון דאז את מפקד פיקוד העורף לבצע פעולות שונות, כמו גיוס כוחות מילואים, אך הפעולות שביצע מפקד פיקוד העורף לא עלו בקנה אחד עם הנחיות השר, לעתים בשל האופן שבו הבין את כוונת הרמטכ"ל דאז. שר הביטחון דאז, מצידו, לא עמד על ביצוע ההנחיות שנתן לפיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקודו של פיקוד העורף בזמן מלחמת לבנון השנייה וגישתו המצמצמת בכל הנוגע לסיוע לאוכלוסייה האזרחית תרמו לכשלים שאירעו בטיפול בעורף בזמן המלחמה. כאמור לעיל, המשאבים וכוח האדם הסרים לפקודת פיקוד העורף נועדו למטרה זו, ואי-הפעלתם בשעת אירוע מתמשך ורחב ממדים, הפוגע בכל תושבי הצפון, הוא מחדל רציני ביותר בטיפול בעורף. בה בעת משרד מבקר המדינה מדגיש כי האחריות הכוללת לטיפול בעורף מוטלת על ראש הממשלה ועל הממשלה. עמדת משרד מבקר המדינה היא כי דווקא בעתות חירום, ובייחוד כאשר מתגלה אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והסמכות של הגופים השונים וקיים חשש כי נושאים חשובים "נופלים בין הכיסאות" - כפי שאירע במלחמה - ראוי היה כי הממשלה ושריה יעמדו על ממדי הפגיעה בעורף ו"ייטלו לידיהם פיקוד" ואחריות על העורף כחזית מרכזית, במסגרת המאמץ המלחמתי הכולל. אלא שהממשלה ושריה ובראשם ראש הממשלה נקטו גישה מצמצמת ופורמליסטית בנוגע לסמכויותיהם ולתחומי אחריותם - **כל זאת על אף הידיעה המובהקת, כפי שהובעה על ידי ראש הממשלה בהנחייתו, כי יש להיערך ל"מציאות חדשה" בעורף.**

משרד מבקר המדינה מצא, כי בזמן המלחמה פעלה המשטרה מתוך מוטיבציה גבוהה ורצון לסייע לתושבים במידת האפשר ואף עמדה במשימות. עם זאת, משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי בחלק מן המקרים נטלה על עצמה אחריות לפעולות שאינן בתחום סמכותה. כאשר אין בידי המשטרה די כוח אדם ואמצעים לביצוע הסמכויות העודפות שקיבלה עליה, דבר שעלול היה בנסיבות אחרות - ולו הייתה הפגיעה בעורף גְדֵלָה - לסכן את הטיפול בו. למשל, מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני במשטרה החליטו, בניגוד לפקודות הקיימות ולכאורה ללא בסיס חוקי, שלא להעביר את האחריות לפיקוד ולשליטה במחוז הצפוני מהמשטרה לידי פיקוד העורף (צה"ל) וקבעו שחיילי צה"ל יוכפפו למשטרה. ההחלטה שלא להעביר את האחריות מן המשטרה לצבא לא הובאה לאישור הממשלה והשרים האחראיים (ואולם השר לביטחון הפנים אישר אותה בדיעבד), והיא גרמה להבנות סותרות ולעמימות בשטח ולא-הפעלת כל כוח האדם העומד לרשות פיקוד העורף על פי תכניותיו הבסיסיות לשעת חירום. נזק זה עלול היה להחריף לאין ערוך אילו היה ירי הרקטות מתעצם. יודגש כי ההחלטה על שינוי חלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לבין צה"ל התקבלה בלי שהתקיים דיון

מקיף של מקבלי ההחלטות בסוגיה, ובלא שנבחנה השפעת המהלך על כל מה שנוגע לכך - ובכלל זה הכוחות שעומדים לרשות פיקוד העורף מזה ולרשות המשטרה מזה, והאפשרות שהפגיעה בעורף תתרחב לאזורים נוספים במדינה. יתרה מכך, הממשלה, שר הביטחון והשר לביטחון הפנים לא נדרשו לעניין, לא בפתחת המערכה ולא בכל שלב אחר, גם לאחר שהתעוררו חלק מן הבעיות בתפקוד העורף.

נמצא כי הממשלה ומשרדה הרלוונטיים לא טיפלו באוכלוסיות החלשות לפי תכנית סדורה לטיפול בהן בעתות חירום. הפתרונות שנתנו משרדי הממשלה האחראיים וחלק מן הרשויות המקומיות למילוי צרכיהן של קבוצות אוכלוסייה מיוחדות - קשישים, נכים ועוד - ניתנו באיחור ובאורח חלקי בלבד. החלל שהותירו רשויות המדינה התמלא בידי גופים פרטיים וציבוריים שהתארגנו לסייע לאוכלוסייה בצפון; על כך יבורכו.

הטיפול במצבורי חומרים מסוכנים שבקרבת אוכלוסייה אזרחית היה לקוי באופן משמעותי ביותר. חלוקת האחריות בין פיקוד העורף לבין המשרד להגנת הסביבה הייתה עמומה, ולעתים נתנו שני הגופים פקודות סותרות, דבר שגרם לעיכובים ולסיכון האוכלוסייה האזרחית. שני הגופים לא קיימו הערכת מצב כוללת לתיאום הטיפול בחומרים המסוכנים. חלק מן ההוראות שנתנו בזמן המלחמה פיקוד העורף והמשרד להגנת הסביבה למחזיקי חומרים מסוכנים לא יושמו וביצוען לא נאכף. משרד מבקר המדינה מבקש להדגיש כי גם ההיערכות המוקדמת לטיפול בחומרים מסוכנים הייתה לקויה וחסרה, ובפועל נקבעו הוראות מיגון שלא עמדו במבחן המציאות בעת המלחמה.

תפקוד מקצת הרשויות המקומיות היה לקוי ביותר, ולא ניתן בהן מענה לצרכי התושבים. תפקוד לקוי זה אמנם נובע, בחלקו הגדול, מן המוכנות הירודה שלהן לעתות חירום. מאידך, היו רשויות מקומיות אחדות שתפקודן היה טוב, והן סיפקו לתושבים מענה לבעיות שהשלטון המרכזי היה אמור לסייע בפתרוןן. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בתפקודם של חלק מראשי הרשויות המקומיות בזמן המלחמה.

התגייסות המגזר הפרטי וגופים מתנדבים לסיוע בעת המלחמה תרמה באופן ניכר למילוי החלל שהותירו רשויות המדינה. עם זאת, נמצא כי הרשויות לא פעלו לארגון הסיוע באורח מסודר ולהפנייתו למקומות שזקקו לכך יותר. לכן זכו מקצת הרשויות המקומיות לסיוע רב, ואחרות - לסיוע דל ביותר. מכל מקום, אין לחסוך בשבחים על גילויי התנדבות למופת של גופים תורמים, ארגוני מתנדבים ויחידים ש"אכפת להם", אשר בתרומתם בעת המערכה מתגלמות רוח של אחווה, אחדות ושותפות גורל הראויות לכל שבח. זו הייתה התגלמותה של ארץ ישראל הטובה והיפה במיטבה.

סיכום ומסקנות

1. הממצאים שפורטו לעיל מעלים כי ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון לשעבר, מר עמיר פרץ, שרי ממשלה, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל דן חלוץ ומפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בתהליכי קבלת ההחלטות, ההערכה והביצוע בהתייחסותם ובטיפולם בעורף במלחמת לבנון.

2. ערב פתיחתה של המלחמה הציגו גורמי המודיעין הבכירים הערכות מצב על סבירות גבוהה לפגיעה בצפון הארץ, על היקף הרקטות שבידי חזבאללה ועל יכולותיו של חזבאללה לפגוע בעורף הישראלי. ראש הממשלה והשרים ידעו בישיבתם על הפגיעה הניכרת הצפויה בעורף ועל היווצרות "מציאות חדשה" בעורף. ואולם, חרף מודעותם כי בידי האויב נשק מרחיק טווח ופגיעה, בכמות גדולה מבעבר, העלול לפגוע קשות בתושבי העורף, לא היווה נתון זה שיקול בעל משקל ראוי בתהליך קבלת ההחלטה על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והממשלה, בנוגע ליציאה למלחמה.

3. יתרה מכך, משנתקבלה ההחלטה לצאת למלחמה וממדי הפגיעה בעורף התבררו והיו ידועים לכל, ראש הממשלה והשרים, לא עשו די לפיקוח על גופי הביצוע האחראים על הטיפול בעורף בחירום. כך, במשך 18 יום לאחר תחילת המלחמה, לא מצאה הממשלה לנכון לקיים דיון מקיף בנוגע לעורף ולגיוס מענה כולל ומיידי למצוקותיהם של תושבי הצפון.

4. לדעת משרד מבקר המדינה בדוח זה, ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר, שרי ממשלה אחרים, הרמטכ"ל לשעבר ומפקד פיקוד העורף, כל אחד על פי חלקו, כשלו באורח חמור בקבלת ההחלטות, בהערכה ובביצוע הנוגעים לטיפול בעורף בעת מלחמת לבנון השנייה. הליקויים החמורים מגיעים, לדאבונו הלב, עד כדי "ליקוי מאורות" בטיפול בעורף בעת המלחמה בצפון.

5. בהפעלת ביקורת משרד מבקר המדינה, חלה נורמת הסבירות והמידתיות והיא חלה גם על הגורם הבכיר ביותר ברשות המבצעת - ראש הממשלה והממשלה. בעריכת ביקורת זו, התחשבנו באופי תפקידם ובמעמדם של מבוקרים אילו, ובהיקף סמכויותיהם. מאידך, אין רשות הרשאית לפעול מתוך חוסר סבירות או חוסר מידתיות, וכלל זה חל על הממשלה וראשה, אשר מעמדם רם ומיוחד, בהיותם הרשות המבצעת של המדינה, כאמור בסעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה. כאשר דנו באחריות הישירה של ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והממשלה למעשה או למחדל בהם השתתפו במלחמה, הסקנו מסקנות על פי הממצאים שגילינו בבדיקותינו, כמו לגבי כל מבוקר אחר.

כאן נדגיש כי כלל הוא כי ראש הממשלה והממשלה אחראים בפני הכנסת, לכל הפעולות שבתחום משרדיהם וסמכויותיהם. לא מצאנו כי תפקידנו להביע דעה על מה שעשוי להשתמע מאחריותם כלפי הכנסת. זו במהותה שאלה פוליטית מובהקת. כל

זאת לאחר שקבענו כי הליקויים החמורים שגילינו בבדיקותינו, מגיעים, לדאבון הלב, עד כדי "ליקוי מאורות" בטיפול בעורף בעת המלחמה בצפון.

6. לא נעלם מן העין, כי גם ממשלות ישראל קודמות, לא עשו די כדי להבטיח את מוכנות העורף לחירום ואף ביצעו קיצוצי תקציב רחבים שהשפיעו על מוכנות זו. מחדלים אילו, תרמו לשחיקת יכולות הטיפול באוכלוסייה האזרחית בעת המלחמה.

7. משרד מבקר המדינה מצביע בדוח על ליקויים רבים בנושא המוכנות וההיערכות, ובחלק מן המקומות ממליץ המלצות בעניין תיקונם. בחלק מן המקרים מחייב תיקון הליקויים התארגנות ראויה וקיום נהלים ותהליכי עבודה סדורים במטרה להבטיח היערכות מירבית לעתות חירום במסגרת המשאבים הקיימת. במקרים אחרים עשוי תיקון הליקויים לחייב היערכות תקציבית מתאימה. על הממשלה, על משרדיה ועל הגופים המקצועיים לבחון אפוא סוגיות אלו ולהכריע באופן מושכל - לאחר עבודת מטה מסודרת, איסוף נתונים ושקילת השיקולים הרלוונטיים - בעניין סדר העדיפויות והדרך הטובה ביותר לחלוקת התקציב.

8. מבקר המדינה סבור כי על הממשלה ועל כל הגופים העוסקים בעורף בעת חירום לטפל בדחיפות בממצאים שנחשפו, תוך בחינה מערכתית וכוללת של היערכות המדינה למצבי חירום ותוך שימת דגש מיוחד על שיפור יכולת העמידה של העורף, עקב החשש לפגיעה בו בעימות נוסף, ויפה שעה אחת קודם.



מיכה לינדנשטראוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התשס"ז
יולי 2007

תוכן העניינים

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

היערכות לטיפול המערכתי בעורף בעתות חירום
וביצועו בעת המלחמה 1

המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל

היערכות המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל
לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה 85

הטיפול בחומרים מסוכנים

היערכות למניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים
בעתות חירום והפעולות בתחום זה בעת המלחמה 111

שירותי הכבאות וההצלה

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום
ותפקודם בעת המלחמה 143

שירותי הבריאות

היערכות מערכת האשפוז לעתות חירום ותפקודה בעת המלחמה 165
היערכות לפינוי המרכז הרפואי לבריאות הנפש "מזרע"
וביצועו בעת המלחמה 223
היערכות מערך שירותי הבריאות בקהילה לעתות חירום
ותפקודם בעת המלחמה 237
היערכות מגן דוד אדום לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה 283

שירותי הרווחה

היערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעתות חירום
ותפקודו בעת המלחמה 321
היערכות המוסד לביטוח לאומי לעתות חירום
ותפקודו בעת המלחמה 355

שירותי דואר, בנקאות ותחבורה

- ההיערכות לאספקת שירותי דואר ובנקאות בעתות חירום
365 המלחמה
פעילות גופי תחבורה בעת המלחמה 383

השלטון המקומי

- ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום 397
מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון 451
תפקודן של הרשויות המקומיות בעת המלחמה 493
פינוי אוכלוסייה בעת המלחמה 535

ארגונים התנדבותיים

- פעילות הגופים התורמים וההתנדבותיים והתיאום בינם
555 המלחמה
ובין רשויות השלטון בעת המלחמה