

# 4.

**האסדרה של צוותי החירום  
היישוביים לפני מלחמת חרבות ברזל  
והפעלתם בתחילת המלחמה**

## תקציר

בבוקר יום שבת, בחג שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע רצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה, לצד ירי של אלפי טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזיה. אלפי מחבלים חדרו במתקפה ליישובי עוטף עזה ולבסיסי צה"ל וכן הגיעו למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. המחבלים ביצעו מעשים נוראיים וקיצוניים באכזריותם. במהלך המתקפה נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים מוגנים, בתחושות חוסר ביטחון קשות ובחשש כבד לחייהם ולחיי קרוביהם. כמה מיישובי העוטף פונו במהלך היוםיים הראשונים של המתקפה, חלקם תחת אש. בעקבות מתקפה זו יצא צה"ל למלחמה בעזה - מלחמת חרבות ברזל.

במרחב כפרי שבו יישובים בעלי אופי קהילתי - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים - ההתמודדות עם מצבי משבר נושאת צביון קהילתי ייחודי, ולכן הגורם המתאים ביותר להגיש סיוע פיזי, חברתי ונפשי ואף לנהל את המצב המשברי הוא אנשים מתוך היישוב. אשר על כן, לפני כ-20 שנה יזמו כמה מועצות אזרחיות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י); וברבים - צוותי צח"י) בשטחן, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט. צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב.

כמי שמכיר בחשיבות החוסן הקהילתי, פיתח משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) בשנת 2002 את תפיסת הפעולה והפעולה של צוותי צח"י; הוא עשה זאת בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, מערך משק לשעת חירום (מל"ח) ופיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר). בעת אירוע של פינוי מאורגן או פינוי דחק הפיקוד המרחבי (פיקוד צפון או פיקוד דרום) נושא באחריות כוללת לפינוי בסיוע פקע"ר; פיקוד דרום (פד"ם) או פיקוד צפון (פצ"ן), בהתאם לאזור הגיאוגרפי המפונה, אחראים לפיקוד על אירוע הפינוי. המועצות האזרחיות המפנות מסייעות לצה"ל במאמץ הפינוי וכן הן יסייעו בקליטת המפונים באתר הקליטה.

עם פרוץ אירועי שבעה באוקטובר צוותי הצח"י שביישובי עוטף עזה היו הראשונים לתת הנחיות לתושבים, ובמקרים מסוימים הם היו אלו שפעלו ביישוב עם כיתות הכוננות עד שכוחות הביטחון הגיעו. צוותי הצח"י היו מעורבים משמעותית בתהליכי פינוי היישובים ולאחריהם - הם ארגנו, ניהלו וליוו את הפינוי ולאחר מכן ריכזו את המידע על מקום שהיית המפונים, ריכזו את צורכיהם והציפו פערים אל מול הגורמים הרלוונטיים.

**קיבוץ בארי, בעקבות מתקפת הטרור  
בשבעה באוקטובר 2023**  
צילום: אריק מרמור, פלאש 90



## נתוני מפתח

**8,250 ש"ח בלבד**

תקציב משרד הרווחה לשימור מוכנות צוותי הצח"י לכל יישוב בשנת 2023. סך התקציב עבור השימור בכל המועצות האזוריות באותה שנה היה 5 מיליון ש"ח. התקציב אינו מיועד לתגמול אישי של חברי הצח"י, בדגש על פעילות מתמשכת שלהם בחירום, ונושא זה אינו מוסדר

**11%-9%**

מהיישובים שמשתייכים למועצות אזוריות שחתמו על הסכמים לשימור צח"י, לא קיימים צוותי צח"י (72 מתוך 821 יישובים, לפי מידע של משרד הרווחה מאוגוסט 2023)

**24% המועצות האזוריות**

לא התקשרו בשנת 2024 עם משרד הרווחה בהסכם שיאפשר קבלת תקציב לשימור צוותי הצח"י (13 מתוך 54 מועצות אזוריות)

**45,000 תושבים**

נכללים בתוכנית "מרחק בטוח" לפינוי חירום של יישובים סמוכי גדר (כ-35,000 בצפון וכ-10,000 בדרום), בחלקם פעלו צוותי צח"י

**37% מהיישובים**

דיווחו בשאלון רמת מוכנות שביצע משרד הרווחה כי צוות הצח"י ביישובם לא השתתף בשום תרגיל שיזמו המועצה האזורית, מל"ח או גורמים אחרים

**0 תרגולים לפינוי דחק**

צוותי הצח"י במועצה אזורית שער הנגב כלל לא תורגלו באופן סדור לפינוי דחק

**24% מהיישובים**

ציינו בשאלון שרמת המוכנות של צוותי הצח"י שלהם אינה מספקת

צילום: MAAYAN TOAF, לע"מ



## פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת שביצע מבקר המדינה בחודשים אוקטובר 2023 עד יולי 2024 על אירועי שבעה באוקטובר נבדקה האסדרה של צוותי החירום היישוביים לפני פרוץ אירועי שבעה באוקטובר והפעלת הצוותים בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל. בביקורת נבדקו תפקידם של צוותי הצח"י בפינוי דחק של יישובים, סמכות ההקמה, השימור והמוכנות של צוותי הצח"י והאחריות על צוותי הצח"י. הביקורת נעשתה במשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) ובמועצה האזורית שער הנגב. בדיקות השלמה נעשו במסגרת פגישות שקיים צוות הביקורת עם יושבי ראש צוותי צח"י של ארבעה יישובים במועצה האזורית שער הנגב: כפר עזה, נחל עוז, ניר עם ומפלסים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### **היעדר אסדרה של פעילות הצח"י ומעמד חבריו**

על פי חוק אין חובה להקים צח"י, וממילא לא נקבע גורם מאסדר לתחום זה. בפועל מוקמים צוותי הצח"י על פי רצונם וביזמתם של המועצה האזורית או היישוב במועצה, בסיוע משרד הרווחה או בכל דרך אחרת, על פי שיקול דעתם. כמו כן, הסמכות להורות על נקיטת אמצעים להתגוננות אזרחית ניתנה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (החוק), לפיקוד העורף בצה"ל (פקע"ר), ובכלל זה להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית ולציידה באמצעי התגוננות.

עלה כי ניסיונות האסדרה של מעמד חברי הצח"י, באמצעות הצעות חוק פרטיות לא הבשילו לשלבי חקיקה מתקדמים. עלה שמשרד הביטחון לרבות רח"ל, משרד הרווחה ומשרד הפנים - לא הסדירו בחוק את מעמד חברי הצח"י ואת זכויותיהם. היעדר אסדרה בחוק, ובפרט לגבי אירוע חירום מתמשך כגון מלחמת חרבות ברזל, עלול לפגוע בכשירותם ולהוות חסם לאפשרות להיעזר בהם למרות חיוניותם הרבה במיוחד באירועים מעין אלו.

### **תגמול צח"י בחירום**

צוותי הצח"י היו מעורבים משמעותית בתהליכי פינוי היישובים - הם ארגנו, ניהלו וליוו את הפינוי לצד חברי כיתות הכוננות היישוביים שגם הם מתנדבים מהיישוב. נמצא כי בעוד חברי כיתות הכוננות מגויסים בעת חירום לשירות מילואים ומתוגמלים על פעילותם כחלק ממערך המילואים, כפי שאכן נעשה באירועי שבעה באוקטובר. משרד הרווחה ומשרד הפנים לא הסדירו מנגנון תגמול לצוותי הצח"י עבור פעילותם.

### **תפקידי צח"י בעת פינוי דחק**

עלה כי למרות תפקידו המרכזי של הצח"י כמוקד מתאם, שממנו ואליו זורמים מידע והנחיות בשעת חירום, כפי שגם עלה בפועל בפינוי היישובים מעוטף עזה בשבעה באוקטובר, צוותי

הצח"י בארבעה יישובים במועצה האזורית שער הנגב (כפר עזה, נחל עוז, ניר עם ומפלסים) ציינו בשיחות עימם כי הם לא הונחו ע"י פקע"ר לגבי תפקידיהם בעת פינוי דחק. כמו כן נמצא כי ההנחיות בתיק הצח"י שפרסם משרד הרווחה אינן מתייחסות למקרים שבהם נדרש להפעיל פינוי דחק, אלא רק למקרים שבהם מתבצעת התפנות מאורגנת - כלומר התפנות מתוכננת, מסודרת וללא לחץ זמנים. משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי בדומה לכל אירוע חירום, המוכנות לפינוי דחק והביצוע שלו הם באחריות צה"ל ולא באחריות משרד הרווחה.

### **מוכנות צוותי הצח"י במועצה האזורית שער הנגב לפינוי דחק ותרגולם על ידי המועצה ועל ידי צה"ל**

אף שלפי תיק החירום הרשותי של המועצה האזורית שער הנגב נקבע שהצח"י הוא חלק מהמענה של המועצה בהתרחש אירוע חירום, עלה כי צוותי הצח"י ביישובי שער הנגב לא היו מוכנים לאירועי פינוי דחק; כך, עלה כי צוותי הצח"י לא עודכנו בדבר תרחישי הייחוס שיחייבו פינוי דחק. וכי המועצה האזורית שער הנגב לא תרגלה את צוותי הצח"י למקרה של פינוי דחק ואת האופן שבו עליהם לפעול בעת אירוע כזה. כמו כן, לא תורגל הממשק מול צה"ל, אשר מבצע בפועל את הפינוי, למשל תרגול של דרכי התקשרות ושל נקודות חבירה לכוחות צה"ל.

### **תקצוב משרד הרווחה להקמה של צח"י**

משרד הרווחה מתקצב את הקמת הצח"י בסכום חד פעמי של 20,200 ש"ח בלבד ליישוב. כמו כן, לפי נתוני משרד הרווחה מאוגוסט 2023, ב-9% מהיישובים (72 מתוך 821 יישובים), שמשתייכים למועצות האזוריות שחתמו על הסכמים לשימור צח"י, לא קיימים צוותי צח"י.

### **תקצוב משרד הרווחה לשימור פעילות צח"י**

13 מתוך 54 המועצות האזוריות (24% מהן) לא התקשרו בשנת 2024 עם משרד הרווחה לשם שימור צוותי הצח"י; התקציב השנתי הכולל ל-2024 שמקצה משרד הרווחה לשימור הצח"י הוא פגוט יחסית - כ-8,250 ש"ח בלבד ליישוב; התקציב שמקצה משרד הרווחה זהה לכל היישובים בארץ, ללא הבחנה בין רמות הסיכון של היישובים; כך, מועצה אזורית במרכז הארץ תוקצבה באופן זהה למועצה אזורית בגבול עזה; התקציב המצומצם הוא אחת הסיבות לכך שלמועצות האזוריות אין תמריץ להקמה ולהפעלה של צוותי צח"י ביישוביהן. כאמור בעוד חברי כיתות הכוננות המגויסים למילואים מתוגמלים בעיתות חירום, משרד הרווחה ומשרד הפנים לא הסדירו מנגנון לתגמול צוותי הצח"י לכל הפחות בעיתות חירום ממושכות. התקציב הקיים לא נועד וגם לא מאפשר - בשל היקפו המצומצם - תגמול אישי של חברי הצח"י, אף לא בזמן פעילות מתמשכת בעיתות חירום.

### **המידע הנמצא בידי משרד הרווחה על מוכנות צח"י**

למשרד הרווחה יש מידע חלקי בלבד על רמת המוכנות של צוותי הצח"י ביישובים. ב-4 מתוך 36 המועצות האזוריות (11%) שום יישוב לא השיב על שאלון שנתי שמפיץ משרד הרווחה להערכה של מוכנות צח"י; זאת ועוד, בתשע מועצות אזוריות ענו פחות מ-50% מהיישובים

שבתחומיהן. 34% מתוך 450 היישובים שענו על השאלון סוברים שרמת המוכנות שלהם בכל הנוגע לתרגול אירועי משבר או חירום טעונה שיפור. נמצא גם כי משרד הרווחה לא קבע יעדים נדרשים לרמת המוכנות היישובית.



### **פעילות צוותי הצח"י באירועי שבעה באוקטובר ולאחריהם**

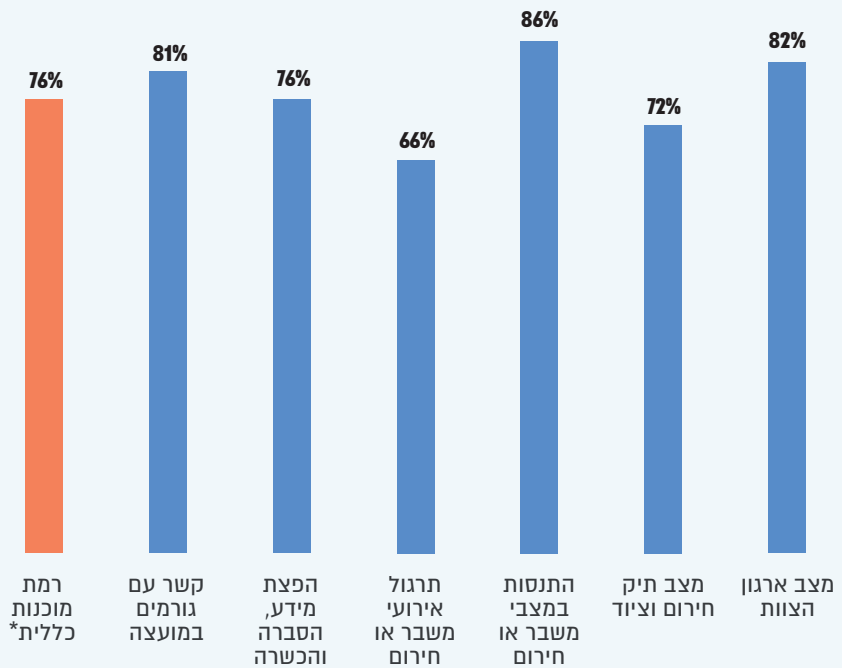
ממפגשים שקיים צוות הביקורת עם נציגי ארבעה יישובים: כפר עזה, נחל עוז, ניר עם ומפלסים עלה כי צוותי צח"י פעלו כמיטב יכולתם בסיוע ובארגון הפינוי במהלך אירועי השבעה באוקטובר ולאחריהם. גם צוות הצח"י של קיבוץ בארי צוין לחיוב בידי הרמטכ"ל בתחקיר האירועים בקיבוץ. כמו כן עלה כי לאחר הפינוי, צוותי הצח"י ריכזו את המידע על מקום שהייתם של המפונים, ריכזו את הצרכים שלהם והציפו אותם אל מול הגורמים הרלוונטיים.

## **עיקרי המלצות הביקורת**

- מומלץ כי כלל הגורמים האחראים לפינוי דחק - צה"ל (פקע"ר), משרד הביטחון באמצעות רח"ל, משרד הרווחה, משרד הפנים, והמועצות האזוריות - יבחנו את שילוב הצח"י כגורם רשמי שתפקידיו בשגרה ובחירום מוגדרים.
- מומלץ, נוכח תפקידו המרכזי של הצח"י בפינוי הדחק עם פרוץ חרבות ברזל, שהגורמים הרלוונטיים במערכת הביטחון ובכלל זה פקע"ר ורח"ל יגבשו עם משרד הרווחה הנחיות שיבהירו לצוותי הצח"י את תפקידם והפעולות אשר הם נדרשים בעת פינוי דחק.
- מומלץ כי כלל הגורמים האחראים והמעורבים בפינוי דחק - צה"ל (פקע"ר), משרד הביטחון באמצעות רח"ל, משרד הרווחה, משרד הפנים והמועצות האזוריות יפעלו לקביעת מסגרת תקציב אשר תהלום את היקף פעולותיהם של צוותי הצח"י, תעודד את היישובים להקימם ותגביר את המוכנות של צוותי צח"י בעיקר ביישובים ברמת סיכון גבוהה.
- מומלץ כי צה"ל (פקע"ר), משרד הביטחון באמצעות רח"ל, משרד הרווחה, משרד הפנים והמועצות האזוריות ייקבעו את ההכשרות הנדרשות כדי להבטיח את מוכנות צוותי הצח"י, בייחוד לצורך פינוי דחק, וכי הם יתורגלו לשם כך.
- מומלץ שמשרד הרווחה ומשרד הפנים יבחנו את הדרך לתגמול צוותי הצח"י על הפעולות שהם עושים בהתנדבות בפרט בעת חירום מתמשך, בין ישירות ובין באמצעות המועצות האזוריות ויוציאו הנחיות מסודרות בנושא לרשויות המקומיות.

התרשים שלהלן מתבסס על שאלון משרד הרווחה משנת 2023 בנוגע לרמת המוכנות של צוותי הצח"י היישוביים; עולה ממנו ש-34% מתוך 450 היישובים שענו על השאלון סוברים שרמת המוכנות שלהם בכל הנוגע לתרגול אירועי משבר או חירום טעונה שיפור. משמעות הדבר היא שאף שמצבי חירום הם חלק משגרת חייהם של היישובים, לתפיסת שליש מהם צוותי הצח"י אינם מתורגלים באופן מספק.

**שיעור היישובים שהמוכנות של צוותי הצח"י בהם היא ברמה מספקת, לפי התחומים שהוגדרו בשאלון, 2023**



המקור: משרד הרווחה והביטחון החברתי.  
\* ממוצע משוקלל של ששת התחומים.



## סיכום

בשבעה באוקטובר התבררה חשיבותם של צוותי הצח"י במתן מענה ראשוני ומיידי בעת חירום ובכלל זאת בגיבוש תמונת מצב, בשמירת קשר עם התושבים תחת אש ובמעורבות בפינוי הדחק שבוצע. גם לאחר הפינוי צוותי הצח"י היו משמעותיים בארגון המענה הנדרש לצורכי הקהילות המפונות בנקודות הקליטה מול הגורמים הממשלתיים-ציבוריים. צוותי הצח"י פועלים ללא חובה חוקית או מינהלית להקימם, והם מוקמים ביוזמה ועל פי שיקול דעת של המועצה האזורית או של היישוב במועצה. אולם היעדר אסדרה בחוק, ובפרט לגבי אירוע חירום מתמשך כגון - במהלך מלחמת חרבות ברזל, עלול להוות חסם לאפשרות להיעזר בצוותי צח"י ולהתבסס על כשירות חבריהם בעת חירום לאורך זמן, למרות חיוניותם הרבה. סוגיה זו רלוונטית במיוחד בעת סיכום דוח ביקורת זה, שכן פעילות הצח"י לא אוסדרה בחוק והיא מתבססת על מתנדבים, שלא מובטחת להם הגנה מפני פיטורים או תגמול כלשהו, ושאינם מקבלים את מלוא ההכשרות באופן מקצועי ושיטתי אך בעת הצורך, עליהם לסייע ולתמוך בתושבים הרבים בצפון הארץ שלא פונו ושנמצאים תחת מתקפות אויב יומיומיות וכן בתושבי הדרום ששבו לבתיהם. מומלץ כי משרד הביטחון באמצעות רח"ל, צה"ל (פקע"ר), משרד הרווחה, משרד הפנים והמועצות האזוריות, יפעלו ליישום ההמלצות בדוח זה כדי למצות את הפוטנציאל של צוותי הצח"י בשעת חירום

