

4.

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

מבוא

במרחב כפרי שבו יישובים בעלי אופי קהילתי - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים - התמודדות עם מצבי משבר נושאת צביון קהילתי ייחודי, והגורם 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 אזוריות הקמה של צוות חירום וחוסן יישובי (להלן - צח"י); וברבים - צוותי צח"י בשטח, אשר נועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט¹.

כמי שמכיר בחשיבותו של החוסן הקהילתי, פיתח משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) בשנת 2002 את תפיסת ההפעלה והפעולה של צוותי צח"י; הוא עשה זאת בשיתוף משרדי ממשלה נוספים - מערך משק לשעת חירום² (להלן - מל"ח) ופיקוד העורף בצה"ל (להלן - פקע"ר) - ופרסם מסמך המשמש כלי עזר מובנה להקמה ולהפעלה של צוותי צח"י המפרט את דרכי הכשרת הצוותים ושימור כשירותם³. בשנת 2018 המסמך עודכן על סמך הידע והניסיון שהתפתח מאז שנת 2002. בשנת 2023 פרסם משרד הרווחה הוראה (להלן - ההוראה) בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) בנושא "צוות חירום וחוסן יישובי"⁴. ההוראה מסדירה את הדרישות להקמת צח"י, שימורו והפעלתו בהתאם לתפיסת המשרד, ולפיה חוסנה של קהילה בנוי על סך הכוחות הפועלים בה ויש לארגנם ולהביאם לידי ביטוי מבעוד מועד⁵.

צח"י אמור להיות הגורם היישובי הראשון המגיב למצבי משבר וחירום והמוביל את המענה הקהילתי לאוכלוסיית היישוב. תפקידי צח"י כוללים ארגון וניהול התגובה המיידית לאירוע וטיפול במשבר, ובכלל זה סיוע לפעולות ראשוניות של הגשת עזרה רפואית, חילוץ, כיבוי, הצלה ואבטחה עד הגעת כוחות מקצועיים, זאת בתיאום ובשיתוף פעולה עם המועצה האזורית, עם כיתת הכוננות היישובית, ועם גורמים חיצוניים כמו צה"ל ומשרדי הממשלה⁶. לצוותי צח"י של יישובים המרוחקים זה מזה יש חשיבות ומועילות רבה במיוחד בפרק הזמן שחולף עד הגעת הסיוע של גורמי חוץ (למשל צה"ל או מד"א) ליישובים אלה⁷.

מודל ההפעלה של צח"י מתבסס על צוות של פעילים קהילתיים מהיישוב, שקיבלו הכשרה בסיסית לניהול הטיפול באוכלוסייה במצבי משבר וחירום ולהגשת סיוע בתחומים שונים. צח"י

1 מתוך **תיק צח"י**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (בשמו דאז), (2018) (להלן - תיק צח"י), עמ' 12. תיק צח"י הוא מסמך המשמש כלי עזר להקמה ולהפעלה של צוותי צח"י, להכשרתם ולשימור כשירותם.

2 משק לשעת חירום (מל"ח) - הוקם בשנת 1955 בכדי להבטיח את הפעלת המפעלים החיוניים ולדאוג לאספקה ומתן שירותים קיימים לאוכלוסייה בעורף בשעת חירום; להכין את הרשויות המקומיות - האחראיות כל אחת בתחום שיפוטה להתמודדות עם מצבי חירום; להיערך לטיפול באוכלוסייה המפונה. בהחלטת ממשלה 706 מיום 23.8.09 שולב מטה מל"ח (משק לשעת חירום) ברשות החירום הלאומית (רח"ל).

3 תיק צח"י, עמ' 12.

4 הוראה 7.13 של משרד הרווחה והביטחון החברתי, "צוות חירום וחוסן יישובי" (6.8.23).

5 הוראה 20.1 בתע"ס.

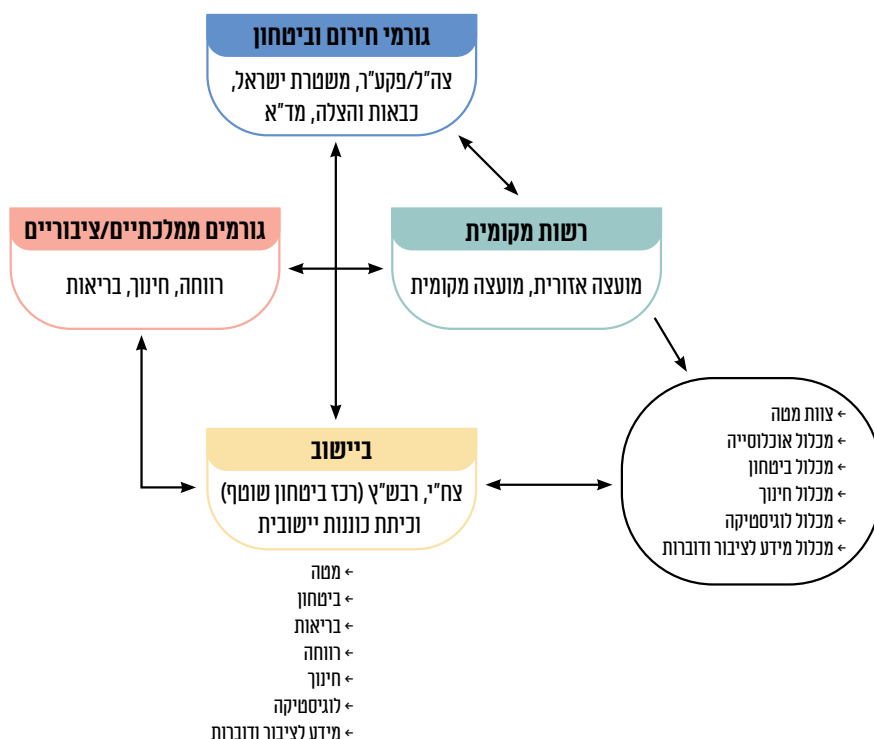
6 **תיק צח"י**, עמ' 23.

7 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל", עמ' 432.

מורכב ממתנדבים תושבי היישוב, והוא כולל מטה (יו"ר, סגן, ומזכירות) ושישה תתי - צוותים ייעודיים: ביטחון⁸, מידע לציבור ודוברות, רווחה, חינוך, בריאות ולוגיסטיקה⁹. במסגרת תפקידו ולצורך הגשת סיוע מידי ביישוב, צח"י מפעיל גורמי סיוע פנימיים וחיצוניים¹⁰.

ברשויות מקומיות יש כמה גורמי סיוע אשר להם תפקידים במצבי משבר וחירום. התרשים שלהלן מתאר את ההיערכות המרחבית לטיפול במצבי משבר וחירום ובכלל זה את גורמי הסיוע העיקריים.

תרשים 1: ההיערכות המרחבית לטיפול במצב חירום ומשבר



המקור: תיק צח"י - כלי עזר של משרד הרווחה להקמה ולהפעלה של צח"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

8 צוות הביטחון משמש גורם מקשר בין הצח"י לבין מערך הביטחון וההצלה של היישוב (מש"ק ביטחוני/רבש"ץ [רכז ביטחון שוטף]) וכן מקשר בין הצח"י לבין גורמי החוץ השונים.

9 תיק צח"י, עמ' 32.

10 מתוך ההקדמה לתיק צח"י, עמ' 12.

מהתרשים ומהאמור לעיל עולה כי בעת אירוע חירום ביישוב, צח"י משמש, בין היתר, גורם מתאם בין המערך היישובי למטה המועצה האזורית, המחלקות המקצועיות במועצה האזורית (למשל המחלקות לשירותים חברתיים בנושאי רווחה) והמכלולים לשעת חירום", ארגוני החירום - משטרת ישראל, כבאות והצלה לישראל, מד"א, צה"ל ואחרים.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2012 בנושא השריפה בכרמל¹² צוין כי הקמת צוותי החירום היישוביים (צוותי צח"י) היא חשובה ומועילה, והומלץ כי המועצות האזוריות והוועדים המקומיים¹³ שבתחומן יפעלו להכשרה ולתרגול של צוותים אלה ויעמידו לרשותם את האמצעים הנדרשים לשם מילוי תפקידם באופן מיטבי.

בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-2015 בנושא צוותי חירום יישוביים במועצות האזוריות בעוטף עזה עלו כמה בעיות ובהן: קושי בשרטוט גבולות אחריות וחלוקת העבודה בין הגורמים השונים הקשורים בהפעלת צח"י; היעדר תקן לצידוד צח"י ומחסור בצידוד שפוגע בפעילות צח"י; צח"י שפועלים במבנים שאינם ממוגנים; אין אסדרה של שכר מתנדבי צח"י בפעילות מתמשכת בחירום.

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 ומרכזה (להלן - אירועי שבעה באוקטובר). 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. באותו יום הם רצחו יותר מ-1,100 איש - נשים, גברים, קשישים, ילדים, חיילות וחיילים, וכן אזרחים זרים - וביצעו פשעים מחרידים. הם פצעו כ-5,000 איש וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 איש - פעוטות, ילדים וילדות, נערים ונערות, נשים, גברים, חיילים וחיילות ואזרחים זרים. הם פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך המתקפה נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים מוגנים, בתחושות חוסר ביטחון קשות ובחשש כבד לחייהם ולחיי קרוביהם, כשהם נחשפים לזוועות המתרחשות בבתיהם ומחוצה להם ולזוועות המתרחשות במקומות אחרים - לבני משפחה, לקרובים ולחברים¹⁴. כמה מיישובי העוטף פונו במהלך היומיים הראשונים של המתקפה, חלקם תחת אש. בעקבות מתקפה זו יצא צה"ל למלחמה כוללת בעזה (להלן - מלחמת חרבות ברזל).

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 - הם ארגנו, ניהלו וליוו את הפינוי. בכך בא לידי ביטוי היתרון שבהפעלת צח"י, שמורכב מאנשים מתוך

11 קבוצות עבודה של המועצה האזורית בתחומים שונים (אוכלוסייה, ביטחון, חינוך לוגיסטיקה ומידע לציבור) המופעלות בעת חירום.
12 ראו הערה 6.
13 לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.
14 על בסיס אתר הכנסת.

היישוב אשר מכירים היטב את קהילת היישוב, את המבנה הטופוגרפי שלו ואת שטחו ובקיאים בפרטים עדכניים ובנתונים שאינם נמצאים במפות רגילות.

כך למשל ביישובי המועצה האזורית שער הנגב (המועצה שבה מתמקד דוח זה - ראו להלן) סייעו צוותי הצח"י ביצירת קשר עם התושבים ובעדכון השוטף - העבירו לתושבים הנחיה להיכנס לממ"דים ולא לצאת מהם עד שתתקבל הודעה חדשה; ריכזו רשימות של תושבים שיש לפנותם ויידאו שהם אכן התפנו; קיבלו קריאות סיוע מהתושבים וכיוונו את כוחות הביטחון לבתיהם. כמה מצוותי הצח"י פתחו חמ"ל (חדר מלחמה), הכווינו את מד"א (מגן דוד אדום) וגופים אחרים לטיפול בפצועים ולפינויים, ייצרו תמונת מצב בנוגע למתרחש ביישוב והיו בקשר עם כיתת הכוננות שלחמה ביישוב. גם לאחר הפינוי צוותי הצח"י ריכזו את המידע אודות מקום שהיית המפונים, ריכזו את צורכיהם והציפו פערים אל מול הגורמים הרלוונטיים.

בתחקיר שפרסם צה"ל ב-11.7.24 על הקרב בקיבוץ בארי שבמועצה האזורית אשכול צוין כי צה"ל התקשה לייצר תמונת מצב ברורה של המתרחש בקיבוץ עד שעות אחר הצהריים בשבעה באוקטובר, ואילו לצח"י ביישוב הייתה תמונת מצב מעודכנת על הנעשה בקיבוץ כבר בשעות הבוקר, והוא עדכן אותה כמה פעמים במשך היום. במסקנות ולקחי התחקיר, הרמטכ"ל ציין לשבח את פעולות חברי הצח"י בכל הנוגע לגיבוש תמונת מצב מתעדכנת ולשמירת קשר עם התושבים תחת אש¹⁵.

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 בפניו דחק של יישובים, סמכות ההקמה, השימור והמוכנות של צוותי הצח"י והאחריות על צוותי הצח"י. הביקורת נעשתה במשרד הרווחה והביטחון החברתי 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.

תפקיד צח"י בפניו דחק

כמענה לכמה תרחישי ייחוס¹⁶, ובהם אפשרות להתקפה קרקעית או תת-קרקעית שבעקבותיה יידרש פינוי של תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום, גיבשה רשות החירום הלאומית¹⁷ (להלן - רח"ל) את התוכנית הלאומית "מרחק בטוח"¹⁸ לפינוי ולקליטה של תושבים מיישובים סמוכי גדר באירועי חירום¹⁹, אשר אושרה על ידי שר הביטחון בשנת 2021 (להלן - תוכנית "מרחק בטוח" או התוכנית). התוכנית נועדה לתת מענה לפינוי ולקליטה של כ-45,000 תושבים: בצפון הארץ (כ-35,000 תושבים) ובדרומה (כ-10,000 תושבים).

על פי התוכנית, הפעלתה מחייבת החלטה של הדרג המדיני²⁰, ואולם²¹ במקרה קיצוני, שבו נשקפת סכנה ברורה ומיידית לאוכלוסייה ואין שהות מספקת לקבלת אישור של הדרג המדיני,

16 על פי מילון מונחי צה"ל ההגדרה של תרחיש ייחוס היא התסריט האפשרי למלחמה שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי. תסריט זה נועד לבנות ולקיים את צה"ל ואת יכולות מדינת ישראל לעמוד בכל מצבי המלחמה ולהבטיח את שלמות המדינה, את ביטחונה ואת האינטרסים הלאומיים החשובים שלה. תסריט זה מגדיר את נתוני איום הייחוס ואת נתוני מדינת ישראל וצה"ל בכל התחומים במצב של פתיחת מלחמה בנסיבות של האירוע האסטרטגי החמור האפשרי.

17 רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון המשמשת רשות ממלכתית לחירום למימוש אחריות-העל של שר הביטחון לטיפול בכל מצבי החירום במרחב האזרחי. זאת באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של כלל המשרדים, הגופים הייעודיים, המערכות הלאומיות והרשויות המקומיות העוסקות במוכנות ובהכנה של המרחב האזרחי.

18 התוכנית הלאומית "מרחק בטוח" היא תכנית אב לפינוי ולקליטה הבאה לאחד תוכניות אופרטיביות פרטניות ובהן תכנית הפינוי הצה"לית "מרחק בטוח" ותוכנית הקליטה "מלונית" (שלא הבשילה לידי גמר).

19 פינוי התושבים מגבול רצועת עזה בהתאם לתוכנית מרחק בטוח הצה"לית אושר בדיעבד בהחלטת ממשלה מס' 950 מיום 12.10.2023. בנושא "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה - 'חרבות ברזל'" ופינוי התושבים המתגוררים סמוך לגבול עם לבנון בהתאם לתוכנית אושר בהחלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023. בנושא "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל'".

20 סעיף 2 בפתח הדבר של התוכנית.

21 על בסיס סעיף 4 בהחלטת הממשלה הגנ/9, "מלון אורחים - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" [18.6.12].

בסמכות הדרג הצבאי להפעיל את התוכנית ולהכריז על "פינוי דחק" - פינוי מהיר של האוכלוסייה במטרה להציל חיים ולהגן על התושבים²².

לפי התוכנית, בביצוע פינוי דחק מעורבים שני גורמים עיקריים - צה"ל והמועצה האזורית. מאחר שהפינוי נעשה במצבי סיכון חיים, הרי שכדי לבצעו ביעילות ובמהירות נדרש שכלל הגופים המעורבים בביצוע הפינוי יהיו ערוכים ומוכנים ושיוסדרו ביניהם ממשקי עבודה שוטפים.

תפקידי צח"י בעת פינוי דחק: לפי ההוראה בתע"ס, צח"י אמור להיות גורם מתאם בין המערך היישובי למטה המועצה האזורית, המחלקות לשירותים חברתיים, המחלקות המקצועיות במועצה האזורית והמכלולים לשעת חירום, ארגוני החירום - המשטרה, כבאות והצלה, צה"ל ואחרים²³. ההוראה מבוססת על תיק צח"י²⁴, הכולל נוהל פעולה להתפנות מאורגנת קהילתית מהיישוב וניהול ההתכנסות הקהילתית מחוץ ליישוב בעת חירום²⁵.

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 כי לא הונחו על ידי 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 באחריותו.

בתשובתו מספטמבר 2024 מסר משרד הרווחה (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי נדרשת עבודה משותפת עם פקע"ר והשותפים על עדכון תיק הצח"י כך שיכלול גם התייחסות לפינוי דחק. העדכון דורש הגדרת מדיניות משרדית ובין משרדית ויבחן באמצעות השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה. בתשובתו מספטמבר 2024 מסר משרד הביטחון (להלן - תשובת משרד הביטחון) כי עמדתו היא שהגורם האחראי לצד גורמי מערכת הביטחון לתפעול הפינוי ומתן המענה הראשוני הוא הרשות המקומית ואין זה הכרחי שהדבר יעשה באמצעות צח"י והדבר נתון להחלטת כל רשות.

בתשובתו מינואר 2025 מסר צה"ל (להלן - תשובת צה"ל) כי הקמת צוותי צח"י אינה מחויבת בחוק אלא החלטה רשותית במסגרת אחריות הרשות כלפי תושביה. וכי ההמלצה לגבש הנחיות שיבהירו לצוותי הצח"י את תפקידם והפעולות אשר להן הם נדרשים בעת פינוי דחק, תיבחן על ידי צה"ל.

22 סעיף 5.5 בתוכנית "מרחק בטוח".

23 סעיף 6.5 בהוראה.

24 סעיף 1.5 בהוראה.

25 תיק צח"י, נספח 13, עמ' 176.

מומלץ, לאור 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 להן הם נדרשים בעת פינוי דחק.

אחריות צה"ל בעת פינוי דחק: לפי התוכנית "מרחק בטוח", 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; פקע"ר²⁶ אחראי למקם חוליות שליטה²⁷ בנקודות מפתח בתהליך הפינוי²⁸.

אחריות המועצה האזורית בעת פינוי דחק: בהתאם לנקבע בתוכנית "מרחק בטוח", על המועצות האזוריות המפנות לסייע²⁹ לצה"ל במאמץ הפינוי³⁰. לפי תיק צח"י, צח"י יסייע לתהליך הפינוי של האוכלוסייה מהיישוב שיש לפנותו ולקליטתה באתר הקליטה³¹.

המועצה האזורית שער הנגב פועלת בהתאם לתיק חירום רשותי שהיא הכינה - אוגדן פעילות יישובי-רשותי המשמש בסיס להכנת נוהלי חירום במועצה. על פי תיק חירום זה, הצח"י הוא חלק מהמענה של המועצה בהתרחש אירוע חירום. במסגרת זו היא מתרגלת את הצח"י לאירועי חירום.

אף שלפי תיק החירום הרשותי של המועצה האזורית שער הנגב נקבע שהצח"י הוא חלק מהמענה של המועצה בהתרחש אירוע חירום, עלה שהמועצה האזורית לא תרגלה את צוותי הצח"י למקרה של "פינוי דחק" ואת האופן שבו עליהם לפעול בעת אירוע כזה, וכי לא תורגל הממשק מול צה"ל, אשר מבצע בפועל את הפינוי, למשל דרכי התקשרות ונקודות חבירה לכוחות צה"ל.

מוכנות צוותי הצח"י במועצה האזורית שער הנגב לפינוי דחק ותרגולם על ידי המועצה ועל ידי צה"ל: צוות הביקורת שוחח עם ארבעה יושבי ראש של צוותי צח"י של ארבעה יישובים במועצה האזורית שער הנגב על פעילותם בשבעה באוקטובר: כפר עזה, נחל עוז, ניר עם ומפלסים. כל הארבעה הצביעו על פערים בכל הנוגע למוכנותם ולממשק שלהם עם הגורמים בצה"ל המופקדים על הפינוי (פקע"ר ואוגדת עזה שבפיקוד הדרום). מדבריהם עלו שני פערים עיקריים בנוגע למוכנות צוותי הצח"י לפינוי דחק:

26 אתר המרשתת של פקע"ר.

27 חיילים המוצבים בנקודות הפינוי שמדווחים לחמ"ל פקע"ר.

28 סעיף ג.11.3, 9.9 בתוכנית "מרחק בטוח".

29 סעיף ב.1 בתוכנית "מרחק בטוח".

30 עמ' 18 בתוכנית "מרחק בטוח".

31 תיק צח"י, עמ' 33.

1. **צוותי הצח"י לא עודכנו בדבר תרחישי הייחוס של צה"ל שיחייבו פינוי דחק.**
2. **צוותי הצח"י לא השתתפו מעולם בתרגילים רשתיים³² לאירועי פינוי דחק. יו"ר צח"י כפר עזה מסרה בעניין זה לצוות הביקורת כי התרגילים שהצח"י השתתף בהם התייחסו לאירוע חדירה של מחבלים בודדים שבו לא נדרש פינוי, וכי הצח"י לא תורגל באירוע של פינוי דחק.**

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי סבבי הלחימה כל כמה חודשים בשלוש השנים האחרונות תרגלו בפועל את הצח"י ביישובי מועצת שער הנגב. לאחר כל סבב לחימה בוצעו הפקות לקחים מפורטות ומתוך כך נבנתה בין השאר תכנית סדורה ומתקדמת לפינוי מוסדר מתוך הבנה שזה התרחיש הסביר.

המועצה האזורית שער הנגב מסרה בתשובתה מאוקטובר 2024 כי בשנים האחרונות (מאז בניית המכשול) הסבירות לפינוי דחק מידי של יישוב מלא (נעל אחת כמה וכמה של כמה יישובים במקביל) הייתה נמוכה מאד ונדונה בעיקר בדרגים של רמ"ט (ראש מטה) חירום ואנשי צבא. בשנים שהמועצה קיבלה מידע על כך שהצבא נערך לפינוי דחק (לפני 2019) - דובר אך ורק על שני יישובים. בשנים אלו התקיים מפגש עם כלל יישובי הגדר בו הוצג מודל הפינוי על ידי רע"ן (ראש ענף) עורף בשיתוף עם המועצה. בנוסף המועצה ציינה כי בשנת 2021 נקבע תרגול פיזי בנחל עוז של פינוי דחק בו צפויים היו לתרגל כוחות צבא, המועצה, הצח"י וכיתות הכוננות. התרגול לא בוצע בפועל מכיוון שמספר ימים לפני כן החל מבצע "שומר חומות" שלא איפשר את התרגול.

צה"ל מסר בתשובתו כי פיקוד דרום בסיוע פקע"ר מבצע תרגילים ואימונים לרשויות המקומיות. מתווה האימון מוגדר על ידי הרשות המקומית. ככל שתרצה הרשות המקומית לשלב את הצח"י באימונים בגזרתה - באפשרותה לעשות זאת בתיאום מול הגופים הרלבנטיים בצה"ל.

עולה אפוא כי צוותי הצח"י ביישובי שער הנגב לא תורגלו באופן סדור בתרגולים רשתיים לפינוי דחק. בשל היעדר מוכנות של הצוותים לאירועי פינוי דחק, בזמן אמת לא היו בידיהם מלוא הכלים לסייע בפינוי ולהעביר לכוחות הנלחמים ולכוחות המפנים מידע חשוב ורלוונטי מתוך היכרותם עם הקהילה והיישוב. עם זאת, יצוין כי בשבעה באוקטובר צוותי הצח"י פעלו כמיטב יכולתם ואף צוינו לחיוב כאמור בידי הרמטכ"ל בתחקיר האירועים בקיבוץ בארי.

32 מחוזות פקע"ר מבצעים אימון חד-יומי לרשויות - תרחיש וסוג האימון נקבע על-ידי אבחון מקדים ברשות. בכפוף לאבחון תקבע עצימות האימון (אימון בסיסי, אימון מתקדם), אופי התרגול (אימון מכלולים, קבוצת תכנון) ותוכן תרגילי השטח שישולבו באימון.

האסדרה, ההקמה, השימור והמוכנות של צוותי הצח"י

היעדר אסדרה של פעילות הצח"י ומעמד חבריו: אין חובה חוקית או מינהלית להקים צוותי צח"י ביישובים, והם מוקמים על פי רצונם וביוזמתם של המועצה האזורית או היישוב במועצה, בסיוע משרד הרווחה או בכל דרך אחרת, על פי שיקול דעתם. הסמכות להורות על נקיטת אמצעים להתגוננות אזרחית³³ ניתנה לפקע"ר³⁴ בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - החוק), ובכלל זה להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית ולציידה באמצעי התגוננות.

בהיות צוותי צח"י מרכיב מרכזי שנועד לתת מענה קהילתי במצבי משבר וחירום לאוכלוסיית היישוב בכלל ולתושבים שנפגעו בפרט וכדי לעודד התנדבות לצוותי צח"י ולאפשר להם לבצע את תפקידם באופן מיטבי, נעשו כמה ניסיונות להסדיר בחוק את מעמדם, באמצעות הצעות חוק פרטיות, ואולם אלו לא הבשילו לכדי שלבי חקיקה מתקדמים:

■ בשנת 2015 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק שירות עבודה בשעת חירום (תיקון - צוותי חירום יישוביים), התשע"ו-2015³⁵. בה הוצע בין היתר, כי לאחר שהוכרז מצב מיוחד בעורף, ניתן יהיה להכריז בצו על גיוס צוותי הצח"י בהתאם לחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.

■ בשנת 2018 הוכנה לקריאה ראשונה הצעת חוק שירות עבודה בשעת-חירום (תיקון - צוותי חירום יישוביים), התשע"ח-2018³⁶, בה הוצע, בין היתר, לקבוע מקרים אשר בעת הכרזתם, שר העבודה יוכל להוציא צו ריתוק המורה לבעלי תפקידים בצח"י לפעול ברשות המקומית בהתאם להנחיות ראש הרשות וכן הוצע שיינתן תגמול כספי החל מהיום השמיני לצו הריתוק. עוד הוצע להקים ועדה לגיוס צח"י ולהוסיף את חברי הצח"י לרשימת הגורמים שניתן לזמנם לאימון של עד 12 יום בשנה.

■ בשנת 2019 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק "הגנה על עובדים בשעת חירום (תיקון - צוותי חירום וחוסן יישוביים)", התשע"ט-2019³⁷ שבה הוצע שהצורך בפעילות חברי צוות צח"י ייקבע על פי שיקול דעת של ראש המועצה האזורית, באישור קצין בכיר בצה"ל או במשטרה.

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.

33 התגוננות אזרחית מוגדרת על פי החוק כאמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על אוכלוסייה אזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת.

34 פקע"ר אמון על הכנת העורף האזרחי לאפשרות של עימות ועל תמיכה בו תוך ביצוע פעולות חילוץ והצלה. כמו כן באחריותו להדריך ולהנחות את הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה וגופי התשתית למילוי תפקידם בשעת חירום בתחומי ההתגוננות האזרחית. מתוך [אתר המרשתת של פקע"ר](#).

35 הצעת חוק שירות עבודה בשעת חירום (תיקון - צוותי חירום יישוביים), התשע"ו-2015, פ/2225/20.

36 הצעת חוק שירות עבודה בשעת-חירום (תיקון - צוותי חירום יישוביים), התשע"ח-2018, פ/4987/20.

37 הגנה על עובדים בשעת חירום (תיקון - צוותי חירום וחוסן יישוביים), התשע"ט-2019, פ/149/21.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בהתאם לעולה מדוח המבקר, הוא יבחן עם פקע"ר, משרד הפנים והמועצות האזוריות דרכים לקידום תהליך אסדרה מקצועי לקביעת מדיניות משרדית ובין-משרדית להפעלת הצח"י. בתהליך אסדרה זה תהיה התייחסות להיבט של שילוב הצח"י כגורם רשמי על ידי כל הגורמים האמורים לעיל, שתפקידיו בשגרה ובחירום מוגדרים. בתהליך האסדרה ישולבו תובנות שעלו ממחקר שערך משרד הרווחה עם פקע"ר בנוגע לתפקוד הצח"י מאז שבעה באוקטובר, שבמסגרתו נערכו קבוצות מיקוד וראיונות ב-13 יישובים שבהם פועל צח"י. לאחר אסדרת הנושא מול רח"ל, משרד הפנים ומשרד העבודה, תבחן האפשרות להסדיר בחקיקה את מעמדם של חברי הצח"י.

משרד הביטחון מסר בתשובתו כי הוא סבור שמעורבות משרד הביטחון, אם בכלל, מתמצה בתפקידי רח"ל ופקע"ר כגורמים המתכללים את פעילות משרדי הממשלה ושאר רשויות החירום על כן, אם נדרשת אסדרה של מעמד הצח"י בחקיקה, הוא סבור כי הוא אינו הגורם הממשלתי הנכון לעסוק בכך.

רח"ל מסרה בתשובתה מספטמבר 2024 כי בהתאם לאסדרה שהומלצה ב"ועדת מזרחי" (2018) שהוקמה על ידי שר הביטחון לשיפור המענה לצרכי העורף בישראל במצבי החירום ובהכנות לחירום, הוחלט ע"י שרי הביטחון בעבר כי לרשות המקומית תהייה "כתובת" מקצועית אחת, במסגרת 'שרשרת פיקוד אחודה' - בראשה מפקד פקע"ר. על כן רח"ל אינה פועלת בתחום הצח"י והנושא הוא לפתחו של פקע"ר.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא יהיה שותף לכל עבודת מטה אליה יידרש ויפעל בהתאם למדיניות משרד הביטחון להסדרת הנושא.

מומלץ, לאור תפקידו המרכזי של צח"י בהצלת חיי התושבים עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כי משרדי הרווחה והפנים יבחנו את הסדרת מעמדו של גוף חיוני זה וזאת בסיוע משרד הביטחון על מנת שהאסדרה תהלום גם את הצרכים הביטחוניים.

ההקמה, השיחור והחכונות של צוותי צח"י

כאמור, בשנת 2023 פרסם המשרד הוראה בתע"ס בעניין "צוות חירום וחוסן יישובי". על פי ההוראה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית, בשיתוף המחלקות הרלוונטיות במועצה, אחראי להקמה, להכשרה, לשימור ולהפעלה של צח"י, והוא מבצע זאת באמצעות העובדים הסוציאליים של המועצה האזורית. במועצה האזורית שער הנגב, למשל, משימה זו מתבצעת בשיתוף פעולה בין האגף לשירותים חברתיים ובין מרכז החוסן³⁸ של המועצה.

תקצוב ההקמה ושימור של צח"י: משרד הרווחה מעודד הקמה של צוותי צח"י ביישובי המועצות האזוריות ולשם כך מתקצב את הקמתם. הוא עושה זאת באמצעות הסכם למתן שירותים³⁹ שנחתם עם המועצות האזוריות לתקצוב חד פעמי של 20,200 ש"ח ליישוב להקמה של צח"י. התקציב מיועד לשעות העסקת כוח אדם - עו"ס קהילה של המועצה האזורית, להכשרת הפעילים הקהילתיים לתפקידיהם בצח"י, להכנת תיק צח"י בישוב ולביצוע תרגיל של הצח"י. יודגש כי תקציב ההקמה של צח"י לא יועד לתגמול אישי של חברי הצח"י.

נמצא כי 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 יישובים מתוך 821 יישובים), שמשתייכים למועצות האזוריות שחתמו על הסכמים לשימור צח"י, לא קיימים צוותי צח"י.

נוסף על התקצוב לצורך הקמת צח"י משרד הרווחה מבצע התקשרות עם המועצות האזוריות בהסכמים שמטרתם שימור צוותי צח"י. מימון הפעילות נעשה בשיטת מימון תואם (MATCHING) - משרד הרווחה מממן 75% והמועצה האזורית - 25%. התקציב נועד למימון משרה של עובד סוציאלי ייעודי בתקן המועצה האזורית ולפעילות השוטפת של הצח"י במועצה (הפצת מידע, גיוס והכשרה של פעילים ותכנון וביצוע של תרגילים).

בשנת 2023 התקציב השנתי למועצה עבור כל יישוב לשימור צח"י היה כ-11,000 ש"ח (מהם 8,250 ש"ח מתקציב משרד הרווחה): 6,500 ש"ח עבור מימון משרה של עובד סוציאלי קהילתי במועצה האזורית ו-4,500 ש"ח עבור הפעילות השוטפת של הצח"י. באותה שנה תקצב משרד הרווחה את שימור הצח"י במועצות האזוריות בסכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח וחלק התקציב שנוצל עמד על כ-4.7 מיליון ש"ח (94% מהתקציב)⁴⁰.

במועצה האזורית שער הנגב 11 יישובים⁴¹, 5 מהם (ארז, כפר עזה, מפלסים, נחל עוז וניר עם)

38 בשנים 2008 עד 2022 הוקמו ביישובים השוכנים סמוך לגבולות המדינה 14 מרכזי חוסן המשרתים כ-1.3 מיליון תושבים מכלל מגזרי האוכלוסייה הישראלית. הוגדר כי תפקידם של מרכזי החוסן להעניק לאוכלוסייה שירות מקצועי-ארגוני וטיפול המאפשר לרשויות המקומיות ולמדינה להיערך לספק מענה לפרט, למשפחה ולקהילה בעת שגרה ובשעת חירום (לרבות בעת מצב מיוחד בעורף או בעת שגרת חירום), ובד בבד לחזק את חוסנם בתקופת רגיעה. עוד בנושא מרכזי החוסן ראו בפרק "הפעלת מרכזי חוסן ביישובי קווי העימות מפרוץ מלחמת חרבות ברזל"

39 התקשרות של משרד הרווחה עם המועצות האזוריות נעשית בדרך של התקשרות בפטור ממכרז.

40 יצוין כי גם היחידה להתיישבות שבמשרד הביטחון מתקצבת ציוד לצוותי צח"י ולחמ"לים ביישובי עימות. כך לדוגמה בשנת 2021 נוצל סכום כולל של כ-2.41 מיליון ש"ח למטרה זו.

41 עשרה קיבוצים (אור הנר, ארז, ברור חיל, גבים, דורות, כפר עזה, מפלסים, נחל עוז, ניר עם ורוחמה) ומושב אחד (יכיני). בתחומי המועצה נמצא גם כפר הסטודנטים איבים.

נמצאים במרחק של עד 2 ק"מ מגבול עזה; נתון זה מדגיש את החיוניות והחשיבות של פעילות צח"י בתחומי המועצה האזורית, לפחות בכל הנוגע למצבי חירום ביטחוניים. בשנת 2023 תקצב משרד הרווחה את המועצה האזורית שער הנגב עבור כל אחד מ-11 היישובים שבתחומה בסכום של 8,250⁴² ש"ח לשנה לשימור צח"י. בביקורת עלה כי בעוד חברי כיתות הכוננות מגויסים בעת חירום לשירות מילואים ומתוגמלים על פעילותם כחלק ממערך המילואים, משרד הרווחה ומשרד הפנים לא הסדירו מנגנון לתגמול צוותי הצח"י לכל הפחות בעיתות חירום ממושכות. והתקציב הקיים לא נועד לשמש עבור תגמול אישי של חברי הצח"י (וגם אינו מאפשר זאת בשל היקפו המצומצם), אף לא בזמן פעילות מתמשכת בעיתות חירום⁴³.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במסגרת תהליך האסדרה שיקדם המשרד, תידון גם הסוגיה של תגמול חברי הצח"י והשוואת תנאיהם לתנאי כיתות הכוננות, וכי הדבר דורש קביעת מדיניות ממשלתית ואף תהליכי חקיקה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מספטמבר 2024 כי נושא הצח"י מטופל ומתוקצב על ידי משרד הרווחה.

מומלץ שמשרד הרווחה ומשרד הפנים ייבחנו את הדרך לתגמול צוותי הצח"י על הפעולות שהם מבצעים בפרט בעת חירום מתמשך, וזאת באמצעות תשלום ישיר או תשלום באמצעות המועצות האזוריות ויוציאו הנחיות מסודרות בנושא לרשויות המקומיות.

התקציב המצומצם יחסית שמקצה משרד הרווחה למועצות האזוריות עבור הקמה ושימור צח"י הוא אחת הסיבות לכך שלמועצות האזוריות אין תמריץ להקמה ולהפעלה של צוותי צח"י ביישוביהן.

בלוח שלהלן מובאים נתונים בדבר מספר המועצות האזוריות שהתקשרו עם משרד הרווחה לצורך שימור צח"י עד אפריל 2024 ומספרן של המועצות האזוריות שלא התקשרו.

לוח 1: מספר המועצות האזוריות שהתקשרו עם משרד הרווחה לצורך שימור צח"י ומספר המועצות שלא התקשרו, אפריל 2024

המחוז	מספר המועצות האזוריות שהתקשרו	מספר המועצות האזוריות שלא התקשרו
צפון	16	3
תל אביב והמרכז	8	5
ירושלים	9	1
דרום	8	4
סה"כ	41	13

42 75%*11,000.

43 לשם ההשוואה, חברי כיתת כוננות שבאחריות צה"ל הינם חלק ממערך המילואים של צה"ל ומתוגמלים על פעילותם בהתאם לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

המקור: משרד הרווחה והביטחון החברתי.

מהלוח עולה שנכון לאפריל 2024, כרבע מהמועצות האזוריות (כ- 24%, 13 מתוך 54) לא התקשרו עם משרד הרווחה לשם שימור צח"י. יצוין כי אחת מהמועצות האזוריות שלא התקשרו עם משרד הרווחה בשנת 2024 היא המועצה האזורית שער הנגב, מועצה שיישוביה סמוכים לגבול עזה ורמת הסיכון הביטחוני באזורה גבוה; עד שנת 2023 משרד הרווחה תקצב את שימור צח"י במועצה.

מהמועצה האזורית שער הנגב נמסר כי במבחן "עלות מול תועלת" הם החליטו בשנת 2024, במהלך המלחמה, שלא להמשיך את ההתקשרות שהייתה להם עד אז עם משרד הרווחה מכיוון שלטענתם הדבר לא היה משתלם - בירוקרטיה רבה מדי לעומת תקצוב נמוך מדי וחוסר גמישות בניצול התקציב, שנדרשה דווקא בעת מלחמה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל במרץ בימים אלו לבחינת דרכים לשינוי אופן הפעלת תכניות צח"י דרכו.

הקצאת תקציב דיפרנציאלית: ניתן היה לצפות כי אף שתקציב נמוך הוקצה לשימור צוותי הצח"י, כדי למצות אותו באופן הנכון, הוא יוקצה באופן דיפרנציאלי בהתאם לרמת הסיכון של יישובי המועצות האזוריות.

ואולם עלה שהתקציב 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.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נושא שינוי מדיניות התקצוב הדיפרנציאלי נבחן בימים אלו וככל שתשתנה המדיניות המשרדית היא תכלול שינוי גם בהיבט תקצוב הצח"י. עוד מסר כי כחלק מקידום תהליך אסדרה מקצועי לקביעת מדיניות משרדית ובין-משרדית להפעלת הצח"י, תהיה התייחסות לקביעת מסגרת תקציבית הולמת על ידי הגורמים האחראים והמעורבים בפינוי דחק: משרד הביטחון - רח"ל, משרד הרווחה, משרד הפנים, צה"ל - פקע"ר והמועצות האזוריות.

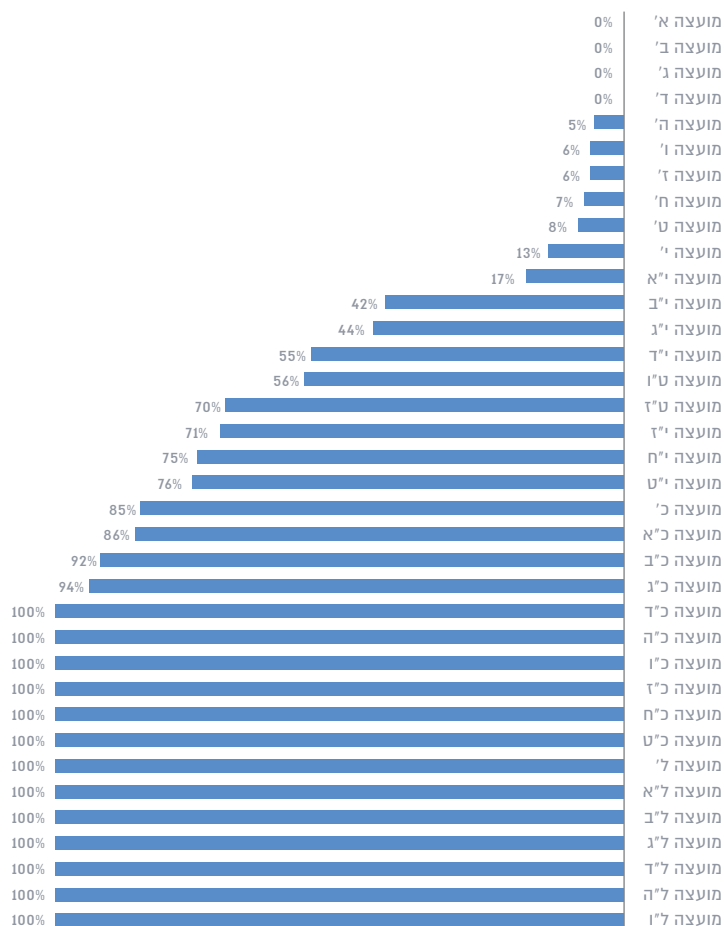
המידע הנמצא בידי משרד הרווחה על מוכנות הצח"י: משרד הרווחה הוא הגוף המאסדר של המחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות, ובמסגרת זו הוא פרסם במסגרת תיק צח"י כלי למדידת המוכנות של צח"י⁴⁴. מטרת הכלי לאפשר בחינה שיטתית של מוכנות צח"י ביישובים, על בסיס מדדים אחידים ומוסכמים. את הבדיקה למדידת המוכנות מבצעים באמצעות שאלון להערכה של מוכנות צח"י, המועבר, אחת לשנה, לצוותי הצח"י ביישובי המועצות. הבדיקה אמורה להתבצע על ידי המחלקה לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות שביישוביהן פועלים צוותי צח"י⁴⁵. בתום הבדיקה אמור להימסר דוח מסכם של תוצאותיה בכל יישוב, המשווה את רמת המוכנות של צוות הצח"י לשנים קודמות, לממוצע של המועצה האזורית ולממוצע הארצי. הפיקוח המחוזי של המשרד דן במסגרת הפגישות התקופתיות עם המועצה האזורית על הפעולות שניתן לעשות בקרב צוותי הצח"י שנמצא שרמת מוכנותם נמוכה מהממוצע.

44 תיק צח"י, נספח 1, עמ' 131.

45 הבדיקה של רמת המוכנות נעשת על ידי עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית.

עלה שמתוך 41 המועצות האזוריות שבשנת 2023 היו חתומות על הסכם עם משרד הרווחה לשימור צחי' ענו על שאלון רמת המוכנות 36 מועצות אזוריות; עוד עלה כי 450 מתוך 714 היישובים שב-36 המועצות האזוריות (63%) ענו על השאלון, וכי בחלק מהמועצות האזוריות שיעור היישובים שענו היה נמוך עד אפסי, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 2: שיעור היישובים במועצות האזוריות שהשיבו על שאלון רמת המוכנות בשנת 2023⁴⁶



המקור: משרד הרווחה והביטחון החברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

46 במועד הביקורת 41 מועצות אזוריות היו חתומות על הסכם עם משרד הרווחה לשימור צחי'. הועברו נתונים לגבי רמת מוכנות צחי' רק עבור 36 מועצות אזוריות.

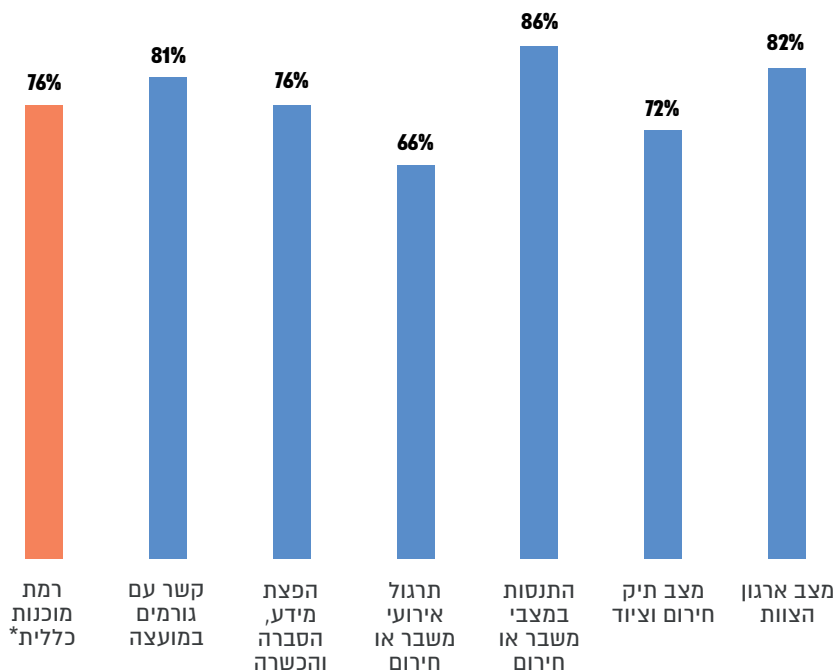
מהתרשים עולה כי בארבע מתוך 36 המועצות האזוריות (11%) שום יישוב לא השיב על שאלון המוכנות. זאת ועוד, בתשע מועצות אזוריות ענו פחות מ- 50% מהיישובים שבתחומיהן. עולה מכך שלמשרד הרווחה יש מידע חלקי בלבד על רמת המוכנות של צוותי הצח"י ביישובים - יותר משליש מהיישובים (264 מתוך 714 יישובים, 37%) לא השיבו על השאלון. הדבר פוגע ביכולת של המשרד לזהות את היישובים שבהם יש למקד את הפעולות להגברת החוסן היישובי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הצח"י הוא התארגנות וולונטרית וכך גם מילוי השאלון. המשרד מעודד את העובדים הקהילתיים לדרבן את צוותי הצח"י למלא את השאלון אך הוא אינו מציב סנקציה למי שלא ממלא. המשרד מסר כי הוא יבחן, במסגרת האסדרה המוצעת, דרכים נוספות לעודד מילוי שאלון מוכנות.

תחומי מוכנות של צח"י: רמת מוכנות הצח"י ביישובים שבמועצות האזוריות נמדדה בשישה תחומים. בתרשים שלהלן מוצג עבור כל אחד מהתחומים שיעור היישובים שרמת המוכנות של צוותי הצח"י בהם, לפי התשובות לשאלון, היא מספקת⁴⁷.

47 בכל תחום הצח"י נשאלו כמה שאלות שהתשובות עליהן הן כן או לא. אם התשובה לשאלה הייתה "כן", התוצאה שוקללה לממוצע של רמת מוכנות מספקת. שאלה שנענתה כ"לא" סווגה כנושא טעון שיפור.

■ תרשים 3: שיעור היישובים שרמת המוכנות של צוותי הצח"י בהם היא ברמה מספקת, לפי התחומים שהוגדרו בשאלון, 2023



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

מהתרשים עולה כי בממוצע 76% מהיישובים סוברים שרמת המוכנות הכללית של צוותי הצח"י שלהם היא מספקת, כלומר כרבע (24%) סוברים שצוותי הצח"י אינם די מוכנים. עוד עולה, שמרבית היישובים (86%) ציינו שהם התנסו ברמה מספקת במצבי משבר או חירום. מנגד, 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 שלישי מהם צוותי הצח"י אינם מתורגלים באופן מספק.

בלוח 2 להלן מובאות השאלות מתוך שאלון רמת המוכנות שהן מתחום תרגול אירועי משבר או חירום וכן נתונים על מספר היישובים ושיעורם שענו תשובה שלילית כלומר שהמוכנות של צוותי הצח"י בהם טעונה שיפור.

לוח 2: תשובות שליליות על שאלות בתחום תרגול אירועי משבר או חירום. מספר היישובים ושיעורם (מעוגל), 2023

השאלות	מספר היישובים שהשיבו בשלילה ושיעורם מתוך 450 היישובים שהשיבו על השאלון
האם התקיימו לפחות שתי התכנסויות או מפגשים של חברי צח"י במהלך השנה?	128 (28%)
האם צוות צח"י השתתף בתרגיל אחד לפחות שיזמו המועצה האזורית, מל"ח או גורמים אחרים?	167 (37%)
האם בוצע תרגיל אחד מיוחד או ייעודי של צח"י, כולל הפקת לקחים מהתרגיל?	163 (36%)

על פי נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 37% מהיישובים דיווחו כי צוות צח"י לא השתתף בשום תרגיל שיזמו המועצה האזורית, מערך מל"ח (משק לשעת חירום) או גורמים אחרים. שיעור דומה של היישובים דיווח כי לא בוצע תרגיל אחד מיוחד או ייעודי של צח"י, כולל הפקת לקחים ממנו. התשובות עולות בקנה אחד עם הדיווח של היישובים בנוגע לתרגול אירועי משבר וחירום כפי שמוצג בתרשים 3 לעיל.

מרכז השלטון האזורי מסר בתשובתו לדוח מספטמבר 2024 כי אחד השינויים הנדרשים בתחום הביטחון הוא ביסוס הצח"י.

יעד לרמת המוכנות הנדרשת: הכלי להערכת המוכנות של צח"י מאפשר ליישוב, למועצה המקומית ולמשרד הרווחה, לעמוד על רמת מוכנותו של צוות הצח"י, לפי אמות המידה שקבע משרד הרווחה באמצעות השאלות שהיישוב נדרש להשיב עליהן. הוא גם מאפשר להעריך את רמת המוכנות של הצח"י ביחס לצוותי הצח"י ביישובים אחרים שבמועצה האזורית וביחס לכלל היישובים ברמה הארצית (אלו שהשיבו לשאלון). על מנת להגביר את האפקטיביות של הכלי נדרש לקבוע יעדים שיביאו לשיפור רמת המוכנות ואשר יתבססו על רמת הסיכון של היישוב, ישקפו את הפעולות שיש לנקוט כדי להשתפר וכן את המשאבים שיידרשו לשם כך.

עלה כי משרד הרווחה לא קבע יעדים נדרשים לרמת המוכנות היישובית ומבחינתו די בהתקדמות בציון בתחומים השונים ביחס לציון הקודם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי היעד שהותווה במדד מוכנות היישובים היה מגמת השיפור ביחס לשנה קודמת. כמו כן המשרד מסר כי לא הוגדר יעד מספרי והוא יידרש לנושא זה.

טיכום

לפי תפיסת משרד הרווחה חוסנה של קהילה בנוי על סך הכוחות הפועלים בה ולשם כך יש לארגן ולהכין את הכוחות מבעוד מועד. הכוח המשמעותי בקהילה היישובית הוא צוותי הצח"י. היערכות מוקדמת של הכוחות צריכה להיעשות באמצעות הקמת צוותי צח"י ושימורם ברמת מוכנות מתאימה. ואולם ממצאי הביקורת מצביעים על כך שפעילות המשרד למימוש תפיסתו המתבססת על צח"י ככוח פנים קהילתי שיוכל למלא את ייעודו בשעת חירום, מצומצמת ואינה זוכה לשיתוף פעולה של חלק מהמועצות האזוריות והיישובים שבהם ניתן להקים.

בשבעה באוקטובר התבררה החשיבות 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. צוותי הצח"י פעלו רבות, באופן אינטנסיבי ומתמשך, במהלך אירועים אלו ובמהלך חודשי הלחימה כדי לסייע לקהילותיהם ואף זכו להוקרה בתחקיר הרמטכ"ל.

צוותי הצח"י פועלים בלא שיש חובה חוקית או מינהלית להקים, והם מוקמים ביוזמה ועל פי שיקול דעת של המועצה האזורית או של היישוב במועצה. משרד הרווחה, כמי שמכיר בחשיבותו של החוסן הקהילתי, פיתח בשנת 2002, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, מערך מל"ח ופקע"ר, את תפיסת ההפעלה והפעולה של צוותי צח"י. בעת אירוע של פינוי מאורגן או פינוי דחק אגף מבצעים של צה"ל נושא באחריות כוללת לפינוי והמועצות האזוריות המפנות מסייעות לצה"ל במאמץ הפינוי וכן הן מסייעות בקליטת המפונים באתר הקליטה. אולם היעדר אסדרה בחוק של מעמדם של צוותי צח"י וזכויותיהם, 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 אסדרה בחוק והיא מתבססת על מתנדבים שאינם מקבלים את מלוא ההכשרות באופן מקצועי ושיטתי לגבי כלל משימותיהם. אולם, בעת חירום, המועצות האזוריות יזדקקו להם, בין היתר כדי לסייע ולתמוך בתושבים הרבים בצפון הארץ שלא פונו ושנמצאים תחת מתקפות אויב יומיומיות וכן בתושבי הדרום ששבו לבתיהם. יצוין כי צוותי הצח"י פעלו לצד חברי כיתות הכוננות היישוביים, שגם הם מתנדבים מהיישוב. עם זאת, נמצא כי בעוד חברי כיתות הכוננות המגויסים בעת חירום לשירות מילואים מתוגמלים על פעילותם כחלק ממערך המילואים, כפי שאכן נעשה באירועי שבעה באוקטובר, משרד הרווחה ומשרד הפנים לא הסדירו מנגנון לתגמול צוותי הצח"י עבור פעילותם.

עלה שתקצוב משרד הרווחה להקמת צח"י הוא בסכום של 20,200 ש"ח בלבד ליישוב במועצות האזוריות והוא מוקצה למועצה באופן חד-פעמי, לצורך ההקמה בלבד. לצד זאת, התקציב שמקצה משרד הרווחה לשימור צוותי צח"י הוא קטן מאוד; התקציב לשנת 2024 עבור כלל היישובים שבהם פועלים צוותי צח"י היה 5 מיליון ש"ח - כ-8,250 ש"ח ליישוב בלבד. התקציב לא נועד לשמש עבור תגמול אישי של חברי הצח"י, וגם אינו מאפשר זאת, אף לא בזמן פעילות מתמשכת של הצח"י בעיתות חירום. בסיוורים שערכו מבקר המדינה וצוותי הביקורת לאחר 23.7.10 ביישובים שונים בצפון ובדרום, באזורים שבהם נקלטו מפונים וברמת הגולן וכן מדברים שמסר יו"ר מרכז השלטון האזורי לצוות הביקורת - נמצא כי לצח"י תפקידים מהותיים בחירום, וכי באירועי שבעה באוקטובר היה לו מקום מרכזי בארגון ובניהול של הקהילות המפונות ובמענים לקהילות ביישובי קווי עימות שלא פונו.

יו"ר מרכז השלטון האזורי ציין כי מסגרת הפעילות של הצח"י אינה מאפשרת לתגמל את חברי הצח"י, לרבות לא בתקופות חירום כמו מלחמה מתמשכת.

ספק אם יש בתקציב הנמוך ובבירוקרטיה הנדרשת לשם קבלתו, כדי לעודד הקמה של צוותי צח"י, הכשרת הצוותים ושימור יכולותיהם, ודבר זה מקבל משנה תוקף ביישובים סמוכי גדר שבהם פעילות של צח"י יכולה לתרום במידה ניכרת בהיבטים ביטחוניים. ואכן, בפועל יותר מכרבע מהמועצות האזוריות בחרו שלא להתקשר עם משרד הרווחה לצורך שימור צוותי צח"י. בחלק מהמועצות האזוריות האלה פועלים צוותי צח"י, אך לא באמצעות התקשרות עם משרד הרווחה.

עלה גם שמשרד הרווחה לא קבע יעד לרמת המוכנות הנדרשת מצוותי הצח"י. מהמידע שבידי משרד הרווחה עולה כי רמת מוכנות הצוותים בחלק מהיישובים במועצות האזוריות טעונה שיפור. כך למשל, 37% מהיישובים דיווחו כי צוות צח"י שלהם לא השתתף בתרגיל ייעודי אחד לפחות של הצח"י.

מומלץ כי כלל הגורמים האחראים והמעורבים בפניו 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 וכי יפעלו לקביעת מסגרת תקציב אשר תהלום את היקף פעולותיהם של צוותי הצח"י, תעודד את היישובים להקים ותגביר את המוכנות של צוותי צח"י בעיקר ביישובים ברמת סיכון גבוהה. מומלץ גם שגורמים אלו ייקבעו את ההכשרות הנדרשות כדי להבטיח את מוכנות צוותי הצח"י בייחוד לצורך פינוי דחק וכי הם יתורגלו לשם כך.

עוד 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 וכן יוציאו הנחיות מסודרות בנושא לרשויות המקומיות; הדבר יעודד את פעילות צוותי הצח"י ועשוי גם לעודד הקמה שלהם ביישובים שבהם הם עוד לא הוקמו. 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.