

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**רכזי הביטחון  
השוטף הצבאיים  
(רבש"צים) -  
תפקידם, מעמדם  
ומתכונת  
העסקתם**





## רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (רבש"צים) - תפקידם, מעמדם ומתכונת העסקתם

### רקע

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים, מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים ב-415 יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה של שלושת הפיקודים המרחביים (פקמ"רים) בצפון, במרכז ובדרום. על פי תורת הלחימה של צה"ל בתחום הגנת היישובים, איום החדירה ליישובים כדי לבצע בהם מסע הרג עלול להתבצע בשיטות שונות ובאמצעות היקפי כוחות אויב משתנים, והוא מחייב מענה הולם. כוחות צה"ל המשמשים למשימה זו כוללים בין היתר את כוחות ההגנה המרחבית (הגמ"ר) המשמשים להגנת היישובים.

מערך ההגמ"ר של כוחות צה"ל המוקצה למשימת הגנת היישובים מבוסס גם על כוחות מקרב תושבי היישוב אשר תפקידם לפעול בעת התקפות אויב ובעת חדירה ליישוב עד להגעת כוחות הצבא. כוחות ההגנה של היישובים כוללים את רכזי הביטחון השוטף הצבאיים הממלאים את תפקידם בשליחות צה"ל, ואת מחלקות הגנת היישוב (כיתות כוננות). באוקטובר 2023 היו בכלל הגזרות 418 רבש"צים<sup>1</sup>.

במתקפת הפתע הרצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה שהחלה ב-7.10.23 הרבש"צים, ממלאי מקומם וחברי כיתות הכוננות היו הכוח המגן הראשון על היישובים נגד שטף המחבלים שחדרו לשטח מדינת ישראל. חלקם לחמו לבדם במשך שעות רבות עד להגעת כוחות צה"ל ליישובים. מכוחות ההגנה של היישובים - שבעה רבש"צים, שני ממלאי מקום רבש"צים ו-35 חברי כיתות כוננות נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו, ואחרים נחטפו לעזה, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי.

1 ביולי 2025 מסר צה"ל בתגובתו לטיוטת הביקורת כי נכון ליולי 2025, מספר הרבש"צים הוא 441 וזאת נוכח תקינה מחדש של מערך הגנת היישובים בעקבות אירועי 7.10.23.



## נתוני מפתח

### 7 רבש"צים ו-2 ממלאי מקום רבש"צים

נהרגו בקרבות ההגנה על  
היישובים בעוטף עזה  
ב-7.10.23

### 418 רבש"צים

היו באוקטובר 2023 בכלל  
הגזרות

### 14 הצעות חוק

לעיגון כל הנושאים  
הכרוכים בתפקיד הרבש"ץ  
הונחו על שולחן הכנסת  
משנת 2017 ועד למועד  
סיום הביקורת אך לא  
קודמו

- 5,210

### 12,510 ש"ח בלבד

היה מנעד שכר  
הרבש"צים (ברוטו) לפני  
עדכון השכר שאישרו  
משרד הביטחון ומשרד  
האוצר ביולי 2024, לעומת  
השכר הממוצע לשכיר  
במשק שהוא 13,316  
ש"ח<sup>2</sup>. לאחר העדכון  
מנעד השכר הוא 6,900 -  
17,500 ש"ח

88%

### מהרבש"צים (44 מתוך 50)

מיישובי עוטף עזה אשר  
השיבו לשאלון שהפיץ משרד  
מבקר המדינה השיבו כי  
מתכונת העסקתם כפי  
שקיימת כיום פוגעת ביכולתם  
למלא את תפקידם

### המלצה 1 בלבד מתוך 5

המלצות ועדת אדרי שאישר  
שר הביטחון בנובמבר 2023  
מומשה במלואה (המלצה  
בנוגע לעדכון שכר  
הרבש"צים). שלוש המלצות  
בדבר הגדרת תפקיד  
הרבש"צים, שדרוג מעמדם  
וקיום פעילות הסברה בנוגע  
לשינוי בתפקידם ובמעמדם  
מומשו באופן חלקי.  
ההמלצה בנוגע לשינוי  
מתכונת העסקת הרבש"צים  
לא מומשה



## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2024 עד ינואר 2025 בחן משרד מבקר המדינה את נושא מעמד הרבש"צים בהיבטי הגדרת תפקידם, מתכונת העסקתם ותנאי העסקתם. הביקורת בוצעה במשרד הביטחון (משהב"ט), בצה"ל ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במרכז השלטון האזורי, בהסתדרות העובדים הלאומית ובארגון עובדי צה"ל המשויך להסתדרות העובדים הכללית החדשה.

במהלך הביקורת נפגש צוות הביקורת עם נציגי רשויות מקומיות ובהם ראשי מועצות, מנכ"לים, ומנהלי אגפי ביטחון וקציני ביטחון (קב"טים), נציגי ועדי יישובים, רבש"צים וחברי כיתות כוננות מיותר מ-50 יישובים, בעיקר מיישובי עוטף עזה ובחלק מיישובים הסמוכים למכשול קו התפר באיו"ש. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה הפיץ לכלל הרבש"צים ביישובי עוטף עזה שאלון, אשר עליו השיבו 50 רבש"צים (כ-75% מהרבש"צים ביישובים אלו).

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**אי-מימוש המלצות הוועדה לבחינת אופן הפעלת הרבש"צים והשתתפות משהב"ט במימון שכרם - ועדת אדרי" -** בנובמבר 2023 אישר שר הביטחון חמש המלצות שהגישה ועדת אדרי" למשהב"ט, אולם נכון לינואר 2025 מימש משהב"ט בפועל רק המלצה אחת במלואה בדבר עדכון שכר הרבש"צים. עוד שלוש המלצות בדבר הגדרת תפקיד הרבש"צים, שדרוג מעמדם וקיום פעילות הסברה בנוגע לשינוי בתפקידם ובמעמדם מומשו באופן חלקי. זאת באמצעות הגדרת תפקיד הרבש"ץ בחוזים שחותם משהב"ט עם הרשויות המקומיות באופן שאינו מתואם עם פקודות צה"ל, חלוקת מדים ותעודות לחלק מהרבש"צים, חלוקת מענקי הוקרה לרבש"צים מצטיינים והגדלת היקף משרתו של ממלא מקום הרבש"ץ כדי לאפשר לרבש"ץ להגדיל את משך הזמן שאינו נמצא ביישוב או שאינו בתפקיד, הפצת עלון לרשויות המקומיות וקיום כנסים לצורך פעילות הסברה בנוגע לשינויים בתנאי העסקתם והפעלתם שעלה כי לא היו אפקטיביים. ההמלצה בנוגע לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים לא מומשה. הפעולות שאותן נקט משהב"ט לשדרוג מעמד הרבש"צים ולהעלאת שכרם הביאו לשינוי משמעותי ולתיקון עוולה של שנים, אולם ההמלצה המרכזית בדבר שינוי מתכונת העסקה לא מומשה. שינוי זה היה בו כדי להוות פתרון משמעותי לבעיות הידועות זה שנים בנוגע לרבש"צים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על כך שלא עדכן את הרבש"צים בנוגע לשינוי הצפוי בשכרם או בנוגע לכל שינוי אחר שאמור לחול במעמדם, בתפקידם או בתנאי העסקתם, למעט בנוגע לתוכנית לחלק להם מדים ייצוגיים חדשים.



## **היעדר הסדרת תפקיד קב"טי המועצות וממשקי העבודה שלהם עם צה"ל ועם הרבש"צים - בביקורת עלו הליקויים הבאים בנוגע לממשקים בין צה"ל, הקב"טים במועצות האזוריות והרבש"צים ביישובים, כמפורט להלן:**

- היעדר הסדרה בפקודות צה"ל של הממשקים בין הקב"טים לבין צה"ל - בפקודות צה"ל אין התייחסות לתפקיד הקב"טים בנוגע לבניין הכוח של הרבש"צים ולממשקי העבודה הנדרשים בין הקב"ט לכוחות צה"ל ולרבש"צים. המשמעות של חוסר מיסוד קשרי העבודה היא בכך שעצם קיומם ורמת האפקטיביות שלהם היא תוצאה של קשרים בין-אישיים היכולים להשתנות מעת לעת ולא על בסיס נורמות ברורות וקבועות.
- היעדר הסדרה בפקודות צה"ל של הממשקים בין הקב"טים לבין הרבש"צים - אף שקב"טים ברשויות המקומיות משמשים גורם פעיל בבניין הכוח של כוחות הגנת היישוב, ואף שהפקמ"רים נמצאים בקשר שוטף עם קב"טים, כפי שבא לידי ביטוי בזימנם להערכות מצב ובהקצאת אמצעים לקב"טים לטובת קשר ישיר עם כוחות הצבא, על פי פקודות צה"ל, אין לקב"טים תפקיד בנוגע לפיקוד ולשליטה בעת שגרה ובשעת חירום בהגנת היישוב, ואין להם תפקיד בגיוס הרבש"צים וחברי כיתות הכוננות.
- אי-חלוקת מכשירי קשר צבאיים - ממפגשים שקיים צוות הביקורת במועצות האזוריות וביישובים בעוטף עזה עלה כי במקרים רבים, נוכח פערים בצידוד כיתות הכוננות, בפרט בתחום הקשר, המועצות באמצעות הקב"טים רוכשות ציוד לרבש"צים ולכיתות הכוננות ומשמשות גוף פעיל בבניין הכוח בהיבטי ציוד ואמצעים. כך למשל, במפגשים אלה עלה כי אמצעי הקשר השמישים היחידים אשר עמדו לרשות הרבש"צים וכיתות הכוננות ב-7.10.23 במועצות האזוריות אשכול, שער הנגב, חוף אשקלון ושדות נגב היו מכשירי קשר אשר רכשו קב"טי המועצות לפני 7.10.23 וחילקו לרבש"צים ולגורמים אחרים, ובהם קציני העורף החטיבתיים והחמ"לים הצבאיים. זאת במקום שימוש במכשירי קשר צבאיים שאמורים היו להיות מסופקים על ידי צה"ל ומערכת הביטחון. עוד נמצא כי רק לאחר 7.10.23 צה"ל חילק לקב"טים במועצות אזוריות בעוטף עזה מכשירי טלפון סלולרי צבאי לצורך תקשורת עם צה"ל. מכשיר זה מאפשר לקב"ט תקשורת ישירה עם כוחות צה"ל. יצוין כי מכשירים אלו לא חולקו לבעלי התפקידים ביישובים, ולא חולקו גם לרבש"צים.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולצה"ל - זרוע היבשה (ז"י) ואגף המבצעים (אמ"ץ) - על כך שקשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים ברשויות המקומיות לא הוסדרו לפני 7.10.23, ואף לא לאחר מכן.

**תפקיד הרבש"ץ בהתאם להוראות, הנהלים, הפקודות והחוזים - בביקורת עלה כי הגדרת תפקידי הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות של צה"ל ושל משהב"ט. כך למשל בעוד שהוראת אמ"ץ ותורת הלחימה (תו"ל) בנושא הגנת היישוב מגדירות את הרבש"ץ כמפקד היישוב בעת אירוע חירום עד להגעת כוחות צה"ל ליישוב ולהעברת הפיקוד, הוראת הקבע המטכ"לית אינה מטילה על הרבש"ץ תפקידים בשעת חירום אלא בשעת רגיעה בלבד. באירועי 7.10.23 הובילו הרבש"צים את ההגנה על יישובי עוטף עזה,**



באופן שתואם את הוראת אמ"ץ ואת תו"ל הגנת היישוב. להלן הפערים העיקריים בהגדרת תפקידי הרבש"ץ בפקודות ובהוראות של צה"ל:

התפקיד	הק"ם השמירה ביישובים (2003)	הוראת אמ"ץ (2019)	תו"ל הגנת היישוב (2022)
פיקוד על אירוע חירום ביישוב	לא קיים	קיים	קיים
אחריות לכשירות כיתת הכוננות וצוותי חירום נוספים	קיים חלקית	קיים חלקית	קיים
הג"ס (כיבוי אש) ופינוי רפואי	קיים	קיים	לא קיים
בדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור	קיים	לא קיים	לא קיים
גיוס חיילי ההגמ"ר וכיתת הכוננות	קיים	קיים	קיים חלקית

בהמשך ישיר למסקנות ולהמלצות הביקורת וללקחים שהופקו תוך כדי המלחמה, ביולי 2025 מפקד הגנת הגבולות בז"י פרסם הוראה חדשה המסדירה את תפקידי הרבש"ץ אשר תוקפה בנובמבר 2025. עם זאת, ההוראה העדכנית אינה כוללת התייחסות לתפקידו של הרבש"ץ כמפקד על אירוע חירום ביישוב, מלבד הכנת היישוב לאירוע חירום, ולבדיקת סידורי הביטחון במוסדות חינוך. ההוראה קובעת כי אחד מתפקידי הרבש"ץ הוא להכין את היישוב לאירועי חירום (מלחמה, פח"ע, אסון טבע וכו'), אך אינה מפרטת מה כוללת היערכות זו. בנוגע לשמירת כשירות כיתת הכוננות וצוותי חירום אחרים קובעת ההוראה רק כי הרבש"ץ אחראי לוודא כי כלל השומרים ביישוב המחזיקים בנשק צבאי יעברו אימון בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפקמ"ר.

הגדרת תפקיד הרבש"ץ שפרסם משרד הפנים המפרטת את תפקידי הרבש"ץ ותחומי אחריותו, ושממנה שאב משהב"ט את הגדרת התפקיד המופיעה בחוזים שהוא חותם עם הרשויות המקומיות, מתואמת במידה חלקית עם התפקידים המפורטים בהוראת קבע מטכ"לית (הק"ם) השמירה ביישובים, במידה חלקית עם אלו המפורטים בהוראת אמ"ץ ובמידה חלקית עם אלו המפורטים בתו"ל הגנת היישוב. כך למשל על פי חוזה משהב"ט עם הרשויות המקומיות על הרבש"צים לטפל באירועי הגנת הסביבה (הג"ס) בדומה לקביעה בהק"ם השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ ובניגוד לתו"ל הגנת היישוב, ועליהם לבדוק את סידורי הביטחון במוסדות החינוך בדומה להק"ם השמירה ביישובים ובניגוד להוראת אמ"ץ ולתו"ל הגנת היישוב. כמו כן על פי חוזה משהב"ט עם הרשויות המקומיות תפקידי הרבש"ץ כוללים מתן מענה רפואי ראשוני בעוד שעל פי הק"ם השמירה ביישובים והוראת אמ"ץ הרבש"ץ אחראי לפינוי רפואי ולא למענה רפואי, ותו"ל הגנת היישוב לא מטיל על הרבש"ץ כל תפקיד בתחום המענה הרפואי.



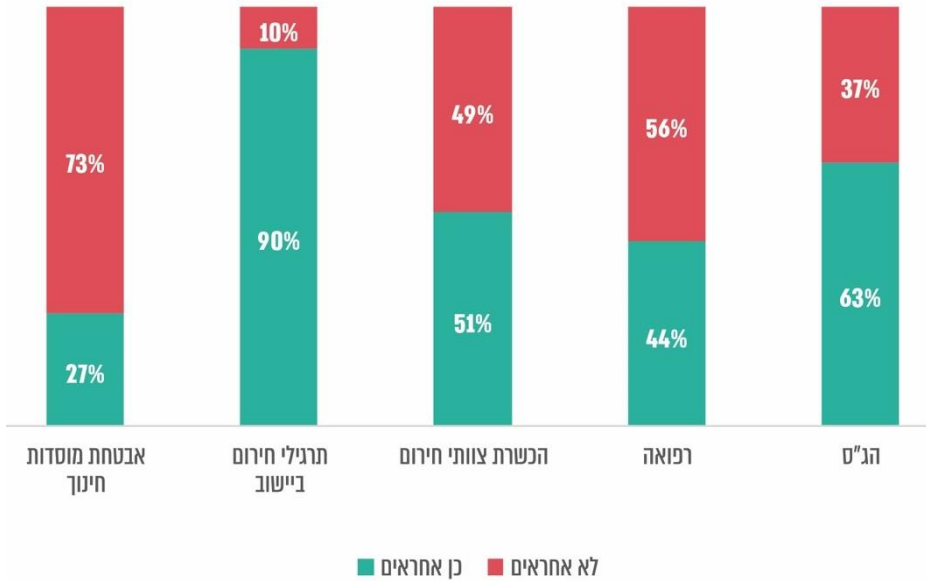
**השונות בהבנת הרבש"צים את המשימות שבאחריותם - חוסר התאימות בהגדרת תפקידי הרבש"צים בין פקודות והוראות צה"ל ובין החוזה שעורך משהב"ט עם הרשויות המקומיות מייצר פערים בהבנה של הרבש"צים את תפקידם ובהבנה של הגורמים המנחים אותם בנוגע לתפקידם.**

כך, בתגובה על שאלת צוות הביקורת לרבש"צים בדצמבר 2024 בנוגע לתפקידיהם<sup>3</sup>, 11 מ-41 רבש"צים (27%) ציינו כי הם אחראים לסידורי הביטחון במוסדות החינוך, לעומת 30 רבש"צים (73%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 37 (90%) מ-41 רבש"צים ציינו כי הם אחראים לביצוע תרגילי חירום ביישוב, לעומת 4 רבש"צים (10%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 21 (51%) מ-41 רבש"צים ציינו כי הם אחראים להכשרת צוותי החירום ביישוב, לעומת 20 רבש"צים (49%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 26 (63%) מ-41 רבש"צים ציינו כי הם אחראים לנושא הג"ס ביישוב, לעומת 15 רבש"צים (37%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 18 (44%) מ-41 רבש"צים ציינו כי הם אחראים להכשרת צוותי רפואת חירום ביישוב, לעומת 23 רבש"צים (56%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. נתונים אלו מעידים על שונות רבה בין הרבש"צים בנוגע להבנת מידת אחריותם להכנת יישובם לשעת חירום ולסידורי ביטחון. מגמה זו עלתה בכלל הפקמ"רים.

<sup>3</sup> צוות הביקורת פנה בדצמבר 2024 לרבש"צים בגזרות שונות באופן אקראי, שלא במסגרת השאלון שהופץ לרבש"צים בעוטף עזה. על השאלה השיבו 41 רבש"צים, מהם חמישה מיישובים בגזרת פד"ם, 13 מיישובים בגזרת פצ"ן ו-23 מיישובים בגזרת פקמ"ז.



**תשובות הרבש"צים בנוגע לאחריותם בתחומים של סידורי ביטחון במוסדות החינוך והכנת היישוב לשעת חירום**



**מתכונת העסקת הרבש"צים - על פי הוראת משרד הביטחון בנושא העסקת רבש"צים,** העסקת הרבש"צים מבוססת על חוק הסדרת השמירה. על פי הוראת קבע אגף כוח-אדם בנושא כללי רישומם של חברי כיתות הכוננות, הרבש"צים והמגינים ומעמדם במקרי פגיעה ומוות, הרבש"ץ הוא אדם שמונה לתפקיד זה לאחר שכתר חוזה עם משרד הביטחון או לאחר שהועסק בהסכם עם הרשות המקומית. עוד קובעת ההוראה כי על הרבש"ץ להיות מוכר כשומר. על פי הוראת קבע אגף המבצעים, והוראת אמ"ץ ות"ל הגנת היישוב, הרבש"ץ הוא אזרח שממלא את תפקידו בשליחות צה"ל. בביקורת עלה כי על אף הבעיות בהפעלת הרבש"צים שעליהן הצביע מבקר המדינה בביקורות קודמות מ-2005 ומ-2018, גם לאחר 20 שנה משהב"ט וצה"ל טרם תיקנו את הליקויים הנובעים ממתכונת ההעסקה של הרבש"צים ועדיין קיים מספר רב של גורמים המנחים את הרבש"צים ומעורבים בהפעלתם ובכשירותם: צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים, ממנה את הרבש"צים ורשאי לשלול את מינויים, מפקד עליהם ומנחה אותם מקצועית; צה"ל, באמצעות ז"י, אחראי לבניין הכוח של הרבש"צים, ובכלל זאת להצטיידותם, לאימונם ולהכשרתם; משרד הביטחון מממן את שכר הרבש"צים או את מרביתו; הרשויות המקומיות מנחות אותם באמצעות הקב"טים ולוקחות אף הן חלק בבניין הכוח; והיישובים משמשים המעסיקים בפועל של הרבש"צים. מציאות זו מביאה לפגיעה ביכולת של הרבש"צים למלא את תפקידם. 44 רבש"צים (88%) מהרבש"צים שהשיבו לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת מסרו כי המתכונת הנוכחית של העסקתם פוגעת ביכולתם לממש את תפקידם כרבש"צים. תשובות אלה משקפות כי מתכונת העסקה זו, שבמסגרתה היישוב הוא המעסיק שלהם ומשלם את משכורתם, המפקד הצבאי הוא המנחה המקצועי והמועצה אף היא גורם מנחה, מייצרת בין



היתר מצבים בהם הרבש"צים מקבלים הנחיות סותרות מהגורמים השונים המנחים אותם, למשל בנושא תיחום שטח הפעולה שלהם ובאישור הכניסה של פועלים לשטח היישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולצה"ל כי גם לאחר 20 שנה משהב"ט וצה"ל טרם תיקנו את הליקויים הנובעים ממתכונת ההעסקה של הרבש"צים והחלו לעסוק בכך רק לאחר 7.10.23. היה מצופה מהם להיכנס לעובי הקורה בנושא זה, זה מכבר. רק נוכח התפקיד המשמעותי שמילאו הרבש"צים בהגנה על היישובים ב-7.10.23 החליטה מערכת הביטחון לבחון את מתכונת הפעלתם והעסקתם ובנובמבר 2023 החליט משהב"ט לקלוט את הרבש"צים כאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט אולם לא הצליח להביא זאת לכלל מימוש נוכח התנגדות משרד האוצר. כך נמצא כי גם לאחר אירועי 7.10.23 טרם מומש השינוי במתכונת העסקת הרבש"צים שיכול היה לפתור את סוגיית ריבוי הגורמים המנחים הפוגעת בהפעלת הרבש"צים.

**קליטת רבש"צים במעמד של אזרחים עובדי צה"ל (אע"צים) -** בביקורת עלה כי החלטת שר הביטחון דאז, מסוף שנת 2023 לקדם את קליטת הרבש"צים כאע"צים שונתה נוכח היעדר הסכמות בין משהב"ט ומשרד האוצר שבבסיסו עמדה התנגדות משרד האוצר להקצות לכך משרות בתקן, ועל כן החליט שר הביטחון דאז לקדם את העלאת שכר הרבש"צים בלי לשנות את מתכונת העסקתם. החלטת שר הביטחון דאז מיוני 2024 להתקדם עם מתווה שכלל העלאת שכר בלי לשנות את מתכונת ההעסקה הקיימת לא השיגה את המטרה של חיזוק הרבש"צים במסגרת מימוש תפיסת הגנה חדשה. לפי תפיסה זו לרבש"צים יש חשיבות ביטחונית קריטית נוכח האחריות הרבה המוטלת עליהם כמי שמאמנים, מפעילים ומנחים את כיתות הכוננות ביישובים, וכעולה ממסקנות עבודת המטה שעשה משהב"ט. המשך העסקתם של הרבש"צים במתכונת שבה הם מקבלים הנחיות ממספר גורמים מנחים מנציחה את הבעיות המהותיות בהפעלת הרבש"צים הידועות במשך שנים, ובהן ריבוי גורמים מנחים הנותנים להם הנחיות סותרות; שונות בהגדרת תפקיד הרבש"צים ובאופן הפעלתם; והיעדר מסגרת ארגונית ברורה, הגורם להיעדר שייכות ארגונית ופוגע בהכשרה ובשמירת הכשירות. כפי שציין מנכ"ל משהב"ט בפנייתו למשרד האוצר, התנגדות לתוספת משרות האע"צים עבור הרבש"צים "מונעת בשלב זה את יכולת מערכת הביטחון לחזק את הרבש"צים, ופוגעת ביכולתו של צה"ל ליישם את תפיסת ההגנה החדשה ליישובים".

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקציבים במשרד האוצר ולמשרד הביטחון על שלא קידמו את שינוי מתכונת העסקת הרבש"צים, על אף המלצות הוועדה והחלטת שר הביטחון, ולא העלו את המחלוקת ביניהם אשר מנעה את קידום העניין בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה מתוקף היותו מתאם פעולות בין-משרדיות בתחומים שונים.

**בקרת משרד הביטחון על תשלומי השכר לרבש"צים -** לבקשת צוות הביקורת המציא משהב"ט את ממצאי הבדיקות המדגמיות שערכה היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט מינואר 2020 ועד למועד סיום הביקורת שנועדו לוודא כי היישובים מעבירים לרבש"צים את מלוא סכום ההשתתפות בשכר שמעביר משהב"ט, בניכוי עלויות המעסיק. משהב"ט המציא שלושה מסמכים בלבד, אשר אחד מהם מתאר ביקורת ביישוב אחד אשר בוצעה בנוגע לשנת 2015 ושני המסמכים הנוספים מתארים התנעת ביקורת בשני יישובים נוספים בשנים 2020 ו-2021 (שנה אחת בכל יישוב). משהב"ט צירף לתגובתו לטיזת הביקורת



מסמך פנימי שבו נרשם כי במהלך 2023 ביצעה היחידה לאע"צים שמונה ביקורות בשמונה יישובים. יצוין כי משהב"ט לא צירף מסמכים המתעדים ביקורות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט כי ביצוע בדיקות בהיקף של שמונה מתוך כ-415 יישובים בשנה, וגם זאת לא בכל השנים, אינו יכול להיחשב בקרה נאותה על אודות השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים.

**שונות בסמכויות הרבש"ץ - בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות המסדירים את ההשתתפות של משהב"ט במימון שכר הרבש"צים וכן בחוזים בין יישובים לרבש"צים לא מצוינות סמכויות הרבש"ץ, דוגמת הסמכות לחיפוש על גופו של אדם או לעיכוב אדם, כמצוין בחוק השמירה. בביקורת עלה כי סמכויות הרבש"ץ מוגדרות רק בחוק השמירה ואינן מוגדרות בחוזי ההעסקה בין הרבש"צים ליישובים ואף לא בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות והיישובים להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים. 11 רבש"צים מסרו לצוות הביקורת שסמכויותיהם אינן ברורות להם.**



## עיקרי המלצות הביקורת

נוכח תפקידם החיוני של הרבש"צים בהגנה על היישובים, כפי שבא לידי ביטוי באירועי 7.10.23 ושעל חשיבותו עמד שר הביטחון בעת אישור המלצות ועדת אדרי בנובמבר 2023, ונוכח הבעיות הנובעות מאופן העסקתם של הרבש"צים, שעל חלקן התריע לראשונה מבקר המדינה לפני כ-20 שנה - על משהב"ט להמשיך לפעול למימוש המלצות ועדת אדרי בנוגע לשינוי במתכונת ההעסקה של הרבש"צים לצורך שיפור אופן הפעלתם ולשיפור בתנאי העסקתם ולוודא את מימושן בפועל של ההחלטות שסוכמו.



על משרד הפנים ועל צה"ל, באמצעות ז"י ואמ"ץ ובשילוב הפקמ"רים, להגדיר במשותף את ממשקי העבודה הנדרשים של הקב"טים ברשויות המקומיות עם צה"ל. לאחר מכן עליהם לשקף זאת בפקודות והוראות צה"ל ובהגדרת תפקיד הקב"ט של משרד הפנים.



על אמ"ץ וז"י לקבוע הגדרה אחידה לתפקיד הרבש"ץ ולעדכן בהתאם את כלל הפקודות, הנהלים וההוראות הרלוונטיים ולוודא כי הרבש"צים מכירים את כל התפקידים המוטלים עליהם וכשירים לבצעם. נוסף על כך, על משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, לוודא בשיתוף צה"ל (ז"י ואמ"ץ) כי תפקיד הרבש"ץ כמוגדר באוגדן התפקידים מתואם עם צה"ל, שבשליחותו הרבש"ץ מבצע את תפקידו. על משרד הביטחון לוודא כי החוזה עם הרשויות המקומיות להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים מתואם עם הגדרת התפקיד העדכנית והמתואמת עם הוראות צה"ל.



נוכח קביעת שר הביטחון ומנכ"ל משרדו בדבר חשיבות העסקת הרבש"צים כאע"צים במסגרת התפיסה החדשה להגנה על היישובים, מומלץ כי משהב"ט ומשרד האוצר יפעלו לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים באופן שיפתור את הבעיות המובנות במצב הקיים. במסגרת זו ואם אי-ההסכמה בין משרד הביטחון למשרד האוצר תימשך, יש לבחון שינוי מדורג של מתכונת ההעסקה כך שתינתן קדימות לביצוע השינוי ביישובים בעלי סיכון גבוה.





על משהב"ט ומשרד האוצר ליישב את המחלוקת ביניהם בעניין מתכונת העסקת הרבש"צים. נוכח החשיבות בהסדרת מעמד הרבש"צים וככל שהמחלוקת לא תבוא על פתרונה, ראוי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יכריע בפתרון המחלוקת בין משהב"ט ומשרד האוצר בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים כאע"צים. ככל שיוחלט שלא להעסיק את הרבש"צים כאע"צים, על משהב"ט לפעול למתן מענה לבעיה המתמשכת בהפעלת הרבש"צים כדי לממש את התפיסה החדשה להגנה על היישובים.



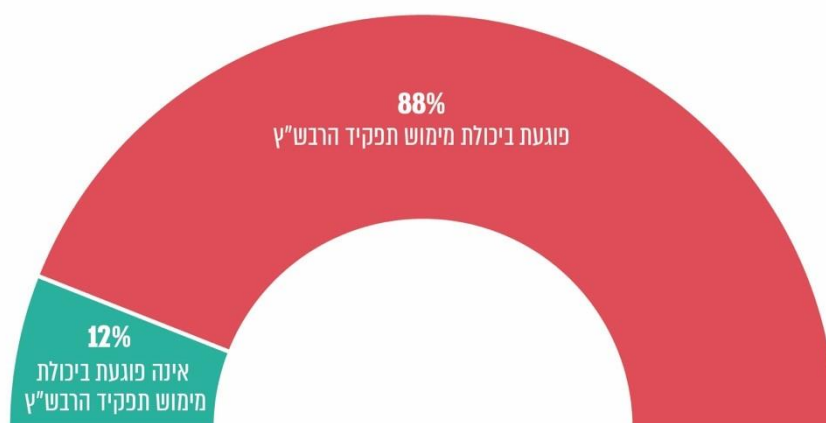
נוכח המספר המועט של הבדיקות שבוצעו בשנים האחרונות, על היחידה לאע"צים במשהב"ט, במסגרת בניית תכנית עבודתה השנתית, לקבוע מידי שנה את היקף הבדיקות שהיא עתידה לבצע במסגרת בקרה אחר העברת השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים באופן תקין. על הנהלת משהב"ט לאשר את היקף הבדיקות לביצוע שקבעה היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט, וזאת במטרה לממש בקרה נאותה. על משהב"ט לוודא כי היחידה לאע"צים אכן עומדת בהיקף הבדיקות שנקבע.



להכרת סמכויות הרבש"ץ השלכה על יכולתו למלא את תפקידו בנוגע למשימות האבטחה ביישוב, ולפיכך יש חשיבות שצה"ל יפרט בכתבי המינוי מהמפקד הצבאי את סמכויות הרבש"צים כפי שהן מוגדרות בחוק השמירה. נוכח העובדה כי בחוזים שמשהב"ט חותם עם הרשויות המקומיות והיישובים נקבע כי הרבש"צים המועסקים ביישוב יפעלו בהתאם לתנאים, ההוראות והמאפיינים המפורטים בנספח לאותו חוזה, מומלץ כי משהב"ט יפרט את הסמכויות האלו גם בחוזים אלה כדי להבטיח את מימושם וכדי שסמכויות אלו ישתקפו גם בחוזי ההעסקה של הרבש"צים עם היישובים. מומלץ כי צה"ל יוודא שסמכויות אלו ידועות וברורות לכלל הרבש"צים, כדי שהם יפעלו בהתאם בבואם לבצע את משימתם להגן על היישובים.



## האם מתכונת ההעסקה של הרבש"צים פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם - תוצאות השאלון



על פי נתוני שיתוף ציבור הרבש"צים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**עדכון שכר הרבש"צים (ברוטו)<sup>4</sup> לפי ההסכמות בין משהב"ט למשרד האוצר ביולי 2024**

הערות	יישוב בסיווג גבוה	יישוב בסיווג בינוני	יישוב בסיווג נמוך	
השכר הנוכחי נכון לסיום מועד הביקורת	12,504	7,815	5,210	<b>עד 1.7.24</b>
עדכון השכר מיולי 2024 למועד סיום הביקורת טרם ישם בפועל	16,000 - 14,500	14,250 - 11,000	8,900 - 6,900	<b>מ-1.7.24</b>
	16,500 - 15,300	15,250 - 11,730	9,500 - 7,300	<b>מ-1.1.25</b>
	17,500 - 15,800	15,750 - 12,200	9,800 - 7,600	<b>מ-1.1.26</b>
אינו רשאי לעבוד בעבודה נוספת	רק באישור מח"ט ובתחומי הישוב בלבד	רק באישור מח"ט	רק באישור מח"ט	<b>האם הרבש"ץ רשאי לעבוד בעבודה נוספת</b>

רבש"ץ מיישוב קדמי: "אני נאלץ להשלים הכנסה כדי להגיע לשכר ראוי וזה משליך ישירות על היכולת להתמקד בתפקיד".

4 בתגובתו לטייטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משהב"ט כי השכר ברוטו בש"ח אינו כולל עלויות מעביד (7.5% פנסיה, 8.3% פיצויים ו-7.5% קרן השתלמות), ודמי ההשתתפות של משהב"ט הם מעבר לשכר המרבי המשולם לרבש"צים החל מ-1.1.25.



## סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ב-415 יישובי העימות השוכנים בסמוך לגבולות ישראל וביהודה ושומרון. הרבש"צים ביישובי העימות ממלאים, בשליחות צה"ל, את תפקידם כמפקדי היישובים וכממונים על השמירה בהם, ויש להם תפקיד מרכזי בהכנת היישובים למצבי החירום השונים וכן בתגובה על אירועים ביטחוניים.

במתקפת הפתע הרצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה שהחלה בשבעה באוקטובר 2023, הרבש"צים, ממלאי מקומם וחברי כיתות הכוננות היו הכוח המגן הראשון על היישובים מול שטף המחבלים שחדרו לשטח מדינת ישראל. חלקם לחמו לבדם במשך שעות רבות עד להגעת כוחות צה"ל ליישובים. שבעה רבש"צים, שני ממלאי מקום רבש"צים ו-35 חברי כיתות כוננות נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו, ואחרים נחטפו לעזה, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי. מ-7.10.23 גויסו כלל הרבש"צים בכל יישובי העימות למילואים, הרובם המשיכו לשרת במילואים יותר משנה ברצף. רבש"צים מהיישובים המפונים בצפון ובדרום נפרדו ממשפחותיהם ומקהילותיהם והם מגינים על יישוביהם, חלקם במשך יותר משנה.

על אף חינויותם וחשיבותם של הרבש"צים בהיערכות היישובים למצבי החירום ובהתמודדות עימם, עלה בביקורת זו, כמו בביקורת קודמות של משרד מבקר המדינה, בעבודות מטה של משהב"ט ובהצעות חוק שעלו במשך השנים כי הגדרת תפקידו של הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות של צה"ל ושל משהב"ט, ויש בעיה באופן שבו תפקידו מתורגם בפועל לפעילות בשטח. זאת נוכח מתכונת ההעסקה המורכבת של הרבש"צים, המכפיפה אותם לכמה מנחים, ובהם ועד היישוב שבו הם מועסקים, המפקד הצבאי וקב"ט הרשות המקומית. 88% מהרבש"צים אשר השיבו על שאלון בנושא ציינו כי כפיפות מרובה זו פוגעת במילוי תפקידם וגורמת למצבים של ניגודי עניינים. נוסף על כך, תנאי ההעסקה של הרבש"צים, כפי שבאו לידי ביטוי בעיקר בשכרם ובמעמדם, לא הלמו את החשיבות והמאפיינים של תפקידם. רק עם מימוש חלק מהמלצות ועדת אדרי לאחר 7.10.23 חל שיפור מסוים בתנאי העסקתם.

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל וביתר שאת לאחר פרוץ המלחמה החליט שר הביטחון דאז על שדרוג מעמדם של הרבש"צים. בנובמבר 2023 החליט משהב"ט לקלוט את הרבש"צים כאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט אולם לא הצליח להביא זאת לכלל מימוש נוכח התנגדות משרד האוצר. ביולי 2024 ביצע משהב"ט מהלך לעדכון שכרם של הרבש"צים שקיבל את אישור משרד האוצר, המהלך הביא לעלייה של כ-26% - 40% בשכרם של רבש"צים ביישובים בסיווג איום גבוה; כ-56% - 100% בשכרם של רבש"צים ביישובים בסיווג איום בינוני; וכ-46% - 88% בשכרם של רבש"צים ביישובים בסיווג איום נמוך. עדכון זה, הגם שהוא בגדר תיקון עוולה של שנים רבות, אינו מהווה פתרון לבעיה המרכזית והמהותית: היעדרו של גוף אחד שאחראי לרבש"צים, על כל מרכיבי העסקתם והפעלתם.

התייחסויות צה"ל, משהב"ט ומשרד הפנים לטיטות דוח הביקורת מבהירות ומחדדות את הבעיה המתמשכת שמייצרת מתכונת העסקת הרבש"צים, שמתבטאת בהתנערות של כלל הגורמים, ובראשם מערכת הביטחון, מאחריותם לרבש"צים ולהיבטים השונים בהפעלתם והעסקתם.

נוכח חשיבות תפקידם של הרבש"צים במערך הגנת היישובים, ונוכח גרירת הרגליים של משהב"ט בנוגע לתיקון הגדרת תפקידם ומתכונת העסקתם של הרבש"צים, על משהב"ט לפעול



למימוש כלל המלצות ועדת אדרי, שהיו אמורות להיות צעד משמעותי לתיקון הכשלים רבי-השנים בהעסקת הרבש"צים ובהפעלתם. בכלל זה לוודא את קיומה של תכנית הסברה יעילה לכלל הרבש"צים בנוגע לתמורות ולשינויים בתכולת תפקידם ובתנאי העסקתם. מומלץ כי משהב"ט בשיתוף משרד האוצר יבחנו שוב את שינוי מתכונת העסקתם של הרבש"צים, גם אם באופן מדורג, באופן שיסדיר את אחדות הפיקוד עליהם וההנחיה שלהם, ישפר את הכשרתם ואת כשירותם ויקבע להם מעטפת רווחה. ככל שמשב"ט ומשרד האוצר לא יגיעו להסכמה, ראוי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יכריע בפתרון המחלוקת בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים כאע"צים, כל זאת כדי לאפשר למשב"ט ולצה"ל לממש את תפיסת ההגנה החדשה על היישובים.

על צה"ל לפרסם הגדרה אחידה של תפקיד הרבש"ץ המתואמת עם כלל הגורמים הנוגעים לעבודת הרבש"ץ ולעדכן בהתאם את כלל הפקודות, הנהלים וההוראות הרלוונטיים. על משב"ט לשקף את הגדרת התפקיד המעודכנת בחוזים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות.

