



דוח מבקר המדינה

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

▪ אייר התשפ"ו ▪ מאי 2026 ▪

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

מבוא

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים (להלן - פקמ"רים), מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים¹ ב-415 יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה של שלושת הפקמ"רים² בצפון, במרכז ובדרום (להלן - יישובי העימות או היישובים). על פי תורת הלחימה של צה"ל בתחום הגנת היישובים (להלן - תו"ל הגנת היישוב), 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 (להלן - הגמ"ר)³ המשמשים להגנת היישובים.

עד אירועי שבעה באוקטובר 2023 (להלן - 7.10.23) צה"ל סיווג את היישובים שבאחריותו בארבעה סוגים, בהתאם למרחקם מהגבול⁴. אגף המבצעים בצה"ל (להלן - אמ"ץ) מסווג את יישובי קו העימות ומתקף סיווג זה מדי שנה בשנה. רק לאחר אירועי 7.10.23 שינה צה"ל את שיטת הסיווג⁵, והוא נעשה בהתאם לפרמטרים נוספים, ובהם: גודל היישוב, סוג האיום, המרחק מהגבול, המרחק מכוח צבאי והיסטוריה גזרתית.

כוחות ההגנה של היישובים כוללים את רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן - רבש"צים) הממלאים את תפקידם בשליחות צה"ל, ואת מחלקות הגנת היישוב (להלן - כיתות כוננות) - כוח צבאי המורכב מתושבי היישוב שתפקידו לפעול בעת התקפת אויב או חדירה ליישוב עד להגעת כוחות הצבא. בספטמבר 2023 היו בכלל הגזרות 418 רבש"צים. יצוין כי לעיתים יש יותר מרבש"ץ אחד ביישוב, כתלות בגודל היישוב, בפריסתו במרחב ובאיום עליו. עוד יצוין כי מספרם של ממלאי מקום הרבש"צים כמעט זהה.

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

במתקפת הפתע הרצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה שהחלה ב-7.10.23, הרבש"צים, ממלאי מקומם וחברי כיתת 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 כוננות⁶ נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו⁷, ואחרים נחטפו לעזה⁸, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי.

1 מספר התושבים על פי מאגר המידע הממשלתי נכון ל-27.10.24.

2 האחריות להגנה על יתר היישובים בישראל מוטלת על המשטרה במסגרת אחריותה לביטחון השוטף, ודוח זה אינו עוסק בהם.

3 ההגמ"ר היא מערכת הגנה הפרוסה ביישובים אשר עיקר תפקידה הוא לפעול במשולב עם כוחות צה"ל להגנה על מרחבי הספר של המדינה ולמניעת פריצת אויב לתוכם, עד להתארגנות כוחות המילואים (מילון מונחי צה"ל).

4 מפקד פקע"ר רשאי לקבוע ליישוב סיווג אחר מזה שהוא זכאי לו על פי הקריטריונים, בהתאם להמלצת הפקמ"ר.

5 הסיווגים החדשים נקראים "ליבה-קדמי", "ליבה", "סמוך גדר" ו"עורפי".

6 נתוני משהב"ט נכון לאוגוסט 2024.

7 137 רבש"צים וחברי כיתות כוננות הגישו בקשה להכרה לאגף השיקום במשהב"ט.

8 נתוני משהב"ט מאוגוסט 2024.

תרשים 1: תקן הרבש"צים (לפני 7.10.23)



על פי מצגת משרד הביטחון (ספטמבר 2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במאי 2025 מסר משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בתגובתו על טיוטת הדוח (להלן - תגובת משהב"ט) כי נכון למאי 2024 היו בתקן הרבש"צים בכלל הגזרות 450 משרות.

יצוין כי דוח זה עוסק במעמדם של הרבש"צים, תפקידם ותנאי העסקתם. היבטים נוספים הנוגעים לפעילות הרבש"צים וכיתות הכוננות נבחנים בביקורת נוספת שעורך משרד מבקר המדינה בנושא מצב מרכיבי הביטחון וכיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה ובקו התפר עם יו"ש.

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 במשהב"ט, בצה"ל ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במרכז השלטון האזורי בישראל, 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, מנהלי אגפי ביטחון וקציני ביטחון (להלן - קב"טים), נציגי ועדי יישובים, רבש"צים וחברי כיתות כוננות מיותר מ-50 יישובים, בעיקר מיישובי עוטף עזה ומחלק מהיישובים הסמוכים למכשול קו התפר⁹. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה הפיץ באפריל 2024 לכלל הרבש"צים ביישובי עוטף עזה שאלון, והשיבו עליו 50 רבש"צים (כ-75% מהרבש"צים ביישובים אלו).

⁹ מכשול קו התפר הוא מכשול פיזי מגבול ירדן בסמוך לטירת צבי בצפון ועד אזור מצדות יהודה בדרום. המכשול כולל גדר ביטחון (או חומה), דרך פטרולים, אמצעים טכנולוגיים לגילוי מסתננים ולהתרעה מפניהם, מעברים מוסדרים בין שני עברי המכשול, מערך של מתקנים לצורכי ארגון ושליטה מבצעית במרחב ומרכיבים נוספים הנותנים מענה לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית (כגון שערים חקלאיים).

ההוראות הקובעות את תפקידי הרבש"ץ

חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961¹⁰, (להלן - חוק השמירה) מגדיר ומסדיר את כל הקשור לשמירה ביישובים בישראל. השמירה ביישובים כוללת אימונים וכל פעולה הדרושה לדעת הממונה על השמירה לשמירה על ביטחון תושבי היישובים ורכושם. על פי חוק השמירה, מפקד הפיקוד, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי למנות ממונה על השמירה¹¹. עוד נקבע בחוק זה כי שר הפנים רשאי לאחר התייעצות עם שר הביטחון להטיל בצו חובת שמירה על תושבי יישוב או יישובים (להלן - צו שמירה). כאשר מוטל צו שמירה, על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה נמצאים היישובים שעליהם הוטל הצו להסדיר בחוק עזר את ביצועה של חובת השמירה על ידי התושבים¹². בחוק העזר צריכים להיקבע רשות השמירה, סמכויותיה ושטחי פעולתה¹³. עוד נקבע כי עד להקמת רשות השמירה או אם חדלה רשות השמירה לפעול ועד להקמת רשות חדשה, ימלא את תפקידיה הממונה על השמירה או מי מטעמו¹⁴.

על פי הוראת משהב"ט בנושא העסקת רבש"צים, העסקת הרבש"צים מבוססת על חוק 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 שכרת חוזה עם משהב"ט 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 ותו"ל הגנת היישוב הרבש"ץ הוא אזרח שממלא את תפקידו בשליחות צה"ל.

הפקודה המטכ"לית "ההגנה על היישובים וההתגוננות האזרחית בפיקודים המרחביים" (להלן - הפקודה) מגדירה את התפקידים של כל אחד מהגופים הנוגעים להגנת היישוב. על פי הפקודה, זרוע היבשה (להלן - ז"י או מז"י) נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח של מערך ההגנה על היישובים, לרבות הקמת כוח-האדם הנדרש, ארגונו ופיתוחו, הצטיידות באמצעי לחימה (למעט ציוד ייעודי להתגוננות אזרחית) ובציוד אישי קרבי, כתיבת הנחיות בנושא ההגנה על היישוב וקביעת תוכנית אימונים וביצוע אימונים בתיאום עם הפקמ"רים.

על פי הפקודה, הפקמ"ר נושא באחריות הכוללת למשימת ההגנה על היישובים, מפעיל את סד"כ מערך ההגנה על כל יישוב ומפקח על מוכנותו וכשירותו וכן מפקח על מילוי חובת השמירה בהתאם לחוק השמירה¹⁵. אמ"ץ אחראי להגדיר את מרחב האחריות ואת גבולות הגזרה של מערך ההגנה על היישוב, בתיאום עם ז"י, פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) והפקמ"רים.

בהוראת קבע אגף המבצעים אשר פרסם המטה הכללי בשנת 2003 בנושא השמירה ביישובים (להלן - הק"ים השמירה ביישובים) נקבע כי באזור שבו צה"ל אחראי לביטחון השוטף או לשמירה, הרבש"ץ ישמש גם בתפקיד הממונה על השמירה, כהגדרת מונח זה בחוק השמירה.

חוק השמירה וצו השמירה מגדירים את סמכויות השומר¹⁶. להלן עיקרי סמכויות השומר, תוך הבחנה בין סמכויותיו בישראל לסמכויותיו ביהודה ושומרון (להלן - איו"ש):

- | | |
|----|---|
| 10 | חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961. |
| 11 | לגבי יישובים שנמצאים באחריות הביטחונית של המשטרה, "מפקד משטרת מחוז" או מי שהוא הסמיך לכך רשאי למנות בהם ממונה על השמירה. |
| 12 | אם צו השמירה הוטל על יישוב שאינו בתחום שיפוטה של רשות מקומית, או שהרשות המקומית שבתחום שיפוטה היישוב נמצא לא התקינה חוק עזר, יסדיר שר הפנים את השמירה בצו הסדר. |
| 13 | אם הוסדרה השמירה בצו הסדר, יקבע שר הפנים רשות שמירה ויגדיר את סמכויותיה ושטחי פעולתה. |
| 14 | צו בדבר הסדרת השמירה ביישובים (יהודה ושומרון) מס' 432, התשל"א-1971, המגדיר ומסדיר את כל הקשור לשמירה ביישובים ביהודה ושומרון, קובע כי מפקד פיקוד מרכז רשאי להטיל בצו חובת שמירה על תושבי יישובים אלה. |
| 15 | באזורים בהם שביטחון הפנים הוא באחריות צה"ל. |
| 16 | שומר בהתאם לחוק השמירה הוא מי שמבצע שמירה על היישוב שלגביו נתן השר לביטחון הפנים צו הסדר. לפי צו מס' 432 שומר הוא תושב הרשום ברשימת השומרים שקבע הממונה על השמירה. |

1. בישראל, שומר בתחומה של רשות מקומית רשאי לבצע חיפוש על גופו של אדם בעת הימצאותו בתחומה של אותה רשות מקומית, אם יש לו חשד שהוא נושא כלי נשק שלא כדין. באיו"ש התנאים לביצוע חיפוש הורחבו גם לחשד לנשיאת סכין, כלי נפץ או מבעיר או בכל מקרה שבו יש לשומר יסוד סביר להניח שהחיפוש נדרש כדי למנוע סיכון לחיי אדם.
 2. בישראל - אם אדם מסרב להזדהות או מסרב לביצוע החיפוש, השומר רשאי למנוע ממנו כניסה לשטח הרשות המקומית. באיו"ש - השומר רשאי לדרוש ממנו להתלוות אליו לתחנת המשטרה או להמתין לבוא שוטר, ואם סירב, השומר רשאי לעצור אותו ללא צו.
 3. בישראל - השומר רשאי לתפוס חפץ שהתגלה בחיפוש ועלול לפגוע בביטחון הציבור. באיו"ש - הסמכות לתפיסת חפץ רחבה יותר וכוללת חפץ שנעברה באמצעותו עבירה או שעתיד לשמש אמצעי לעבירה, חפץ שניתן כשכר תמורת ביצוע עבירה, חפץ שעשוי לשמש כראיה בהליך משפטי של עבירה.
 4. בישראל - השומר רשאי לעכב אדם עד לבוא שוטר, אם יש לו חשד שהוא נושא נשק שלא כדין. אם האדם סירב לעיכוב, רשאי השומר להשתמש בכוח סביר כדי לעכב אותו עד לבוא השוטר. באיו"ש - השומר רשאי לעצור אדם ללא צו מעצר, אם יש לו יסוד סביר להניח שעבר עבירה שדינה שלוש שנות מאסר, ובתנאי שהשומר ביקש ממנו לפני כן להתלוות אליו לתחנת המשטרה או להמתין עד לבואו של שוטר או חייל, והוא סירב או ברח.
- נוסף על הקבוע לגבי תפקידי הרבש"ץ כממונה על השמירה בחוק השמירה, תפקידי הרבש"ץ מוגדרים בין היתר גם בהוראות אלה:

1. הק"ם השמירה ביישובים מפרטת את תפקידי הרבש"ץ, ממלא מקומו וסגנו.
2. הוראת אמ"ץ בנושא מרכיבי הביטחון והגנת היישוב שפרסמה חטיבת המבצעים (להלן - הוראת אמ"ץ) קבעה את תפקידי הרבש"ץ כפי שפורסמו בהק"ם השמירה ביישובים, וקבעה את תחומי האחריות והעקרונות לגבי מערך הגנת היישוב במדינת ישראל, ובכלל זה סדרי האבטחה והכוננות, יעדי ההגנה, יחסי הגומלין בין הגורמים השונים הנוגעים למרכיבי הביטחון ולהגנת היישוב וכן בנוגע לאחריות לכתיבה, לאישור וליישום של פקודת ההגנה.
3. תו"ל הגנת היישוב שכתב חיל הגנת הגבולות בז"י מפרט את עקרונות המענה הנדרש להגנת היישוב בראייה כוללת, כולל בעלי התפקידים במערך הגנת היישוב, ובהם הרבש"ץ. בנובמבר 2024 פרסם חיל הגנת הגבולות תורה תחומית בנושא הגנת היישוב במעמד ארעי. התורה התחומית אינה מבטלת את תו"ל הגנת היישוב, אך במקרה של סתירה ביניהם היא זו הקובעת.

משרד מבקר המדינה בחן את הוראות צה"ל השונות ואת חווי ההתקשרות של משהב"ט עם הרשויות המקומיות, בכל הנוגע להגדרת תפקידי הרבש"ץ ומצא חוסר התאמה בהגדרת תפקידי הרבש"ץ:

1. **הרבש"ץ כמפקד היישוב בשעת חירום:** בהוראת אמ"ץ נקבע כי הרבש"ץ הוא מפקד היישוב. ההוראה מפרטת את תפקידי הרבש"ץ, רובם ככולם מתייחסים לתקופת שגרה¹⁷. בתו"ל הגנת היישוב מוגדר הרבש"ץ מפקד כוחות ההגנה ביישוב ואחראי להפעלת בעת שגרה ובאירוע פח"ע ומפקד על אירוע חירום ביישוב (ויגויס למילואים בהתאם להחלטת צה"ל). בתורה התחומית להגנת היישוב נקבע כי הרבש"ץ יפקד על אירוע ביישוב עד להגעת כוחות פיקוד מהחטיבה המרחבית.

¹⁷ מתוך 14 תפקידים שמונה ההוראה, שניים מתייחסים לחירום: תיאום והפעלת נושאי כיבוי האש והפינוי הרפואי ביישוב באירוע חירום; וידוא גיוס חיילי הגמ"ר וכיתת כוננות וציוודם בתקופת לחימה ובמצבי כוננות.

בהק"ם השמירה ביישובים נקבע כי הפיקוד על האזור מסור בידי הרבש"ץ בתקופת רגיעה. הק"ם השמירה ביישובים אינה מפרטת בדבר תפקידיו של הרבש"ץ בשעת חירום.

צה"ל מסר בתגובתו כי לפי הק"ם השמירה ביישובים ניתן למנות את הרבש"ץ למפקד אזור בתקופת לחימה ובמצבי כוננות, בהתאם להוראת מפקד המחוז או מפקד החטיבה המרחבית (החטמ"ר). על כן אין סתירה בין הק"ם השמירה ביישובים ובין הוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב "ככל שאותו רבש"ץ מונה להיות מפקד אזור".

בביקורת עלה כי הרבש"צים פועלים בהתאם להוראת אמ"ץ ולתו"ל בנוגע לפיקוד על היישוב בעת אירוע חירום עד להגעת כוחות צה"ל ליישוב ולהעברת הפיקוד, כפי שבא לידי ביטוי באירועי 7.10.23 שבהם הרבש"צים הובילו את ההגנה על יישובי עוטף עזה. לעומת זאת, הוראת הקבע של אגף המבצעים, אשר פרסם המטה הכללי בשנת 2003 בנושא השמירה ביישובים (הק"ם), אינה מטילה על הרבש"ץ תפקידים בשעת חירום, אלא בשעת רגיעה בלבד. על פי ההק"ם, מפקד החטיבה המרחבית או המחוז רשאי למנות את הרבש"ץ באופן אקטיבי למפקד אזור, אך אם הוא לא מונה לכך, הוא אינו מפקד היישוב. הפער וחוסר האחידות בין הפקודות וההוראות מעידים על חוסר סדר ארגוני ועלולים ליצור בלבול באופן הפעלת הרבש"צים ובאופן הבנת הרבש"צים את תפקידם בשעת חירום.

אחריות הרבש"ץ לשמירת כשירות כיתת הכוננות וצוותים אחרים לשעת חירום: בהק"ם השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ נקבע כי באחריות הרבש"ץ לוודא "כי כל השומרים באזור והמחזיקים בנשק צבאי יעברו אימון בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפיקוד המרחבי". בהוראה אין התייחסות לאימונים או לכשירויות נוספים, מלבד הפעלת נשק. לעומת זאת, בתו"ל הגנת היישוב נקבע כי הרבש"ץ נושא באחריות לשמירת כשירות היישוב לאירוע חירום ולמצב חירום, ובכלל זה הכנת צוותי החירום וכלל התושבים לתפקוד נכון בעת אירוע חירום. על פי תו"ל הגנת היישוב, תפקיד כיתת הכוננות כולל בין היתר חתירה למגע עם אויב שחדר ליישוב וסריקות ביישוב. משימות אלה מחייבות הכשרה ותרגול, נוסף על אימוני ירי. עם זאת, התו"ל אינו מפרט בנוגע לקריטריונים לכשירות, לאופן שמירת הכשירות ולזהות הצוותים לשעת חירום. יצוין כי רבש"צים וחברי כיתות כוננות ציינו לפני צוות הביקורת כי אימוני כיתות הכוננות כוללים גם אימוני לוחמה בשטח בנוי.

בדצמבר 2024 הפיץ צוות הביקורת שאלה בקרב רבש"צים מגזרות שונות בנוגע לתפקידיהם ובכלל זה אחריותם לשמירת כשירות כיתת הכוננות וצוותים אחרים לשעת חירום (להלן - שאלת צוות הביקורת בנוגע לתפקידי הרבש"צים). השיבו על השאלה 41 רבש"צים¹⁸. 21 מהם (51%) ציינו כי הם אחראים להכשרה של צוות החירום והחוסן היישובי ולכשירותו, ו-20 רבש"צים (49%) ציינו שהם אינם אחראים לכך. כמו כן, 37 רבש"צים (90%) ציינו כי הם אחראים לביצוע תרגילי החירום ביישוביהם, ו-4 רבש"צים (10%) ציינו שהם אינם אחראים לכך.

בביקורת עלה כי תו"ל הגנת היישוב מטיל על הרבש"ץ אחריות רחבה בנוגע להכשרת היישוב לאירוע חירום, בנוסף לאחריות שהוטלה עליו בהק"ם השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ, וזאת ללא שתחומי האחריות פורטו. השונות במענה הרבש"צים על השאלה אם הם אחראים להכשרה ולכשירות של מערכים נוספים ביישוביהם מעידה כי אכן קיימת אי-בהירות בנוגע לאחריות הרבש"צים בהקשר זה.

2. הגנת הסביבה (להלן - הג"ס) בהיבטי כיבוי אש ופינוי רפואי: הק"ם השמירה ביישובים והוראת אמ"ץ קובעות כי הרבש"ץ אחראי גם לנושא הג"ס ופינוי רפואי ביישוב ובסביבתו. בתו"ל הגנת היישוב אין כלל אזכור לכך.

¹⁸ צוות הביקורת פנה ישירות לרבש"צים בגזרות שונות באופן אקראי, שלא במסגרת השאלון שהופץ לרבש"צים בעוטף עזה. על השאלה השיבו 41 רבש"צים, מהם 5 מיישובים בגזרת פד"ם, 13 מיישובים בגזרת פיקוד הצפון ו-23 מיישובים בגזרת פיקוד המרכז.

בתגובה על שאלת צוות הביקורת לרבש"צים בדצמבר 2024 בנוגע לתפקידיהם, ציינו 26 מ-41 רבש"צים (63%) כי הם אחראים לנושא הג"ס ביישוביהם, ו-15 רבש"צים (37%) ציינו כי הם אינם אחראים לכך. כמו כן, 18 רבש"צים (44%) ציינו כי הם אחראים לנושא הפינוי הרפואי ביישוביהם, ו-23 (56%) ציינו כי הם אינם אחראים לכך.

בביקורת עלה כי תו"ל הגנת היישוב, שמטרתו לפרט את עקרונות המענה הנדרש להגנת היישוב, תוך הגדרת בעלי התפקידים השונים בהגנת היישוב ותחומי אחריותם, אינו כולל התייחסות לאחריות הרבש"ץ להג"ס (כיבוי אש) ופינוי רפואי, אף שאחריות זו הוטלה עליו בהק"ם השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ. השונות במענה הרבש"צים על השאלה אם הם אחראים לנושא הג"ס ופינוי רפואי מעידה כי קיימת אי-בהירות בנוגע לתפקיד הרבש"צים בנושאים אלו.

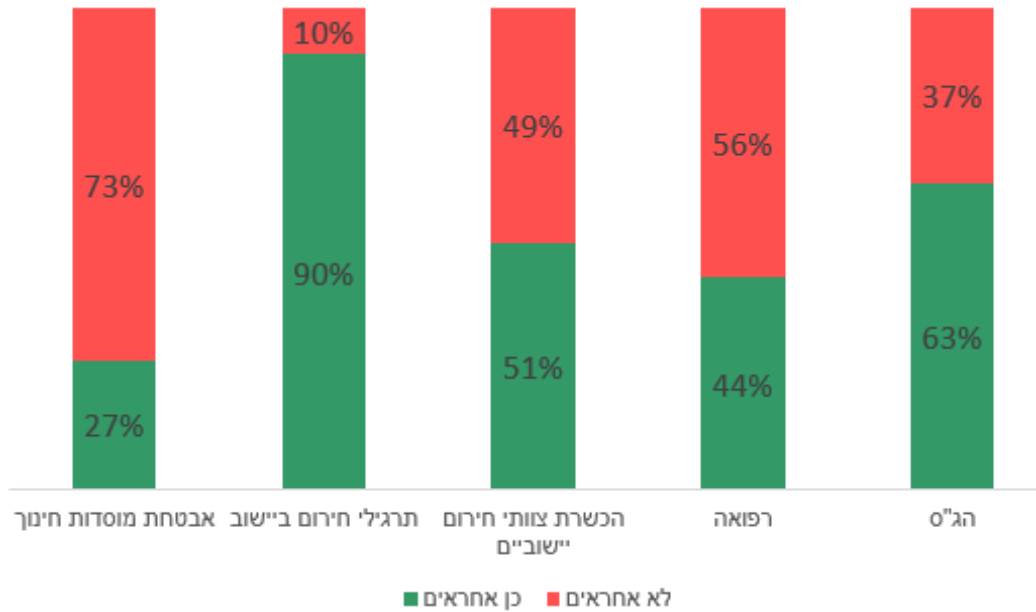
נוכח חשיבות נושא ההג"ס והפינוי הרפואי להגנה על תושבי היישובים ורכושם ונוכח הציוד וההכשרה הנדרשים לכך, על מז"י לעדכן את תו"ל הגנת היישוב על בסיס תו"ל קיים בגופים המומחים לתחומי הפינוי הרפואי וכיבוי האש, להביא את התו"ל המעודכן לידיעת כל הרבש"צים ולדאוג להכשרתם. אי-טיפול בנושא זה עלול לסכן את היישובים והתושבים בשעת חירום.

3. **סידורי ביטחון במוסדות החינוך**: בהק"ם השמירה ביישובים נקבע כי הרבש"ץ אחראי לבדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור שבאחריותו, על פי תוכנית האבטחה שקבעה המשטרה. בהוראת אמ"ץ ובתו"ל הגנת היישוב אין כלל אזכור לכך.

בתגובה על שאלת צוות הביקורת בנוגע לתפקידי הרבש"צים ציינו 11 מ-41 רבש"צים (27%) כי הם אחראים לסידורי הביטחון במוסדות החינוך בהתאם לתוכנית האבטחה שקבעה המשטרה, ו-30 רבש"צים (73%) ציינו שהם אינם אחראים לכך.

בביקורת עלה כי האחריות שהוטלה על הרבש"צים בהק"ם השמירה ביישובים בנוגע לבדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך אינה באה לידי ביטוי בהוראות האחרות. השונות במענה הרבש"צים על השאלה אם הם אחראים לסידורי הביטחון במוסדות החינוך, בהתאם לתוכנית האבטחה שקבעה המשטרה, מעידה כי אכן קיימת אי-בהירות בנוגע לתפקיד הרבש"צים בנושא זה, דבר העלול לסכן את השהים במוסדות החינוך.

תרשים 2: תשובות הרבש"צים בנוגע לאחריותם בתחומים של סידורי ביטחון במוסדות החינוך והכנת היישוב לשעת חירום



על פי נתונים שעלו בשיחות שקיים צוות הביקורת עם הרבש"צים.

מתרשים 2 עולה כי 11 מ-41 רבש"צים (27%) ציינו כי הם אחראים לסידורי הביטחון במוסדות החינוך, לעומת 30 רבש"צים (73%) שהשיבו שהם אינם אחראים לכך. 37 מ-41 רבש"צים (90%) ציינו כי הם אחראים לביצוע תרגילי חירום ביישוב, לעומת 4 רבש"צים (10%) שהשיבו שהם אינם אחראים לכך. 21 מ-41 רבש"צים (51%) ציינו כי הם אחראים להכשרת צוותי החירום ביישוב, לעומת 20 רבש"צים (49%) שהשיבו שהם אינם אחראים לכך. 26 מ-41 רבש"צים (63%) ציינו כי הם אחראים לנושא הג"ס ביישוב, לעומת 15 רבש"צים (37%) שהשיבו שהם אינם אחראים לכך. 18 מ-41 רבש"צים (44%) ציינו כי הם אחראים להכשרת צוותי רפואת חירום ביישוב, לעומת 23 רבש"צים (56%) שהשיבו שהם אינם 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.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "יש לזכור כי רבש"צים מצויים במאות יישובים, קטנים כגדולים, צעירים וותיקים, בגבול הצפון, בעוטף עזה, באיו"ש, בקו התפר, בערבה ועוד... בהתאם בוודאי שישנה שונות רבה בין היישובים, בין היתר בנוגע לנושאים כגון אחריות לסידורי הביטחון במוסדות חינוך בשגרה". בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משהב"ט בנובמבר 2025 כי לאחר 7.10.23 גדל התקציב להכשרת רבש"צים, ונפתחו שלוחות נוספות להכשרתם ברחבי הארץ באמצעות חיל הגנת הגבולות.

משרד מבקר המדינה מציין כי תפקידי הרבש"ץ כפי שמוגדרים בפקודה המטכ"לית, בהוראת אמ"ץ ובתו"ל הגנת היישוב אינם תלויים בגזרה ובאופי היישוב. ההתאמה של משימות הרבש"ץ ליישוב הספציפי מקומה בפקודות במדרג נמוך יותר, כדוגמת הפקודות המבצעיות להגנת היישוב (תיקי הגנת היישוב) הנוגעות לכל יישוב ויישוב.

4. גיוס חיילי ההגמ"ר וכיתות הכוננות: הק"ם השמירה ביישובים, הוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב מפרטים את תפקיד הרבש"צים בנוגע לגיוס חיילי ההגמ"ר וכיתות הכוננות בעיתות שגרה וחירום. להלן הפירוט:

לוח 1 : אחריות הרבש"ץ לגיוס חיילי ההגמ"ר וכיתות הכוננות בעיתות שגרה וחירום

גיוס כיתות הכוננות	גיוס חיילי ההגמ"ר	
x	✓	הק"ם השמירה ביישובים
x	x	הוראות אמ"ץ
x	x	תו"ל הגנת היישוב

✓ = באחריות הרבש"ץ
 x = לא מוזכר

מהלוח עולה כי קיימת אי-התאמה בין שלוש ההוראות - הק"ם השמירה ביישובים, הוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב - בנוגע לאחריות הרבש"ץ לגיוס את חיילי ההגמ"ר ואת כיתות הכוננות: על פי הק"ם השמירה ביישובים והוראת אמ"ץ הרבש"ץ אחראי לגיוס חיילי ההגמ"ר ואילו על פי תו"ל הגנת היישוב הרבש"ץ אינו אחראי לכך. על פי הוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב הרבש"ץ אחראי לגיוס כיתות הכוננות ואילו על פי הק"ם השמירה ביישובים הרבש"ץ אינו אחראי לכך.

לוח 2 : הפערים העיקריים בהגדרת תפקידי הרבש"ץ בפקודות ובהוראות של צה"ל

תו"ל הגנת היישוב (2022)	הוראת אמ"ץ (2025)	הק"ם השמירה ביישובים (2003)	התפקיד
קיים	קיים	לא קיים	פיקוד על אירוע חירום ביישוב
קיים	קיים חלקית	קיים חלקית	אחריות לכשירות כיתות הכוננות וצוותי חירום נוספים
לא קיים	קיים	קיים	הגייס (כביבי אש) ופינוי רפואי
לא קיים	לא קיים	קיים	בדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור
קיים חלקית	קיים	קיים	גיוס חיילי ההגמ"ר וכיתות הכוננות

המקור: מסמכי צה"ל.

מלוח 2 עולה כי הגדרת תפקידי הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאמ"ץ ולז"י כי חוסר ההתאמה בין הפקודות בא לידי ביטוי בשונות בהבנת תפקיד הרבש"ץ על ידי הרבש"צים עצמם ועל ידי הגורמים השונים המנחים אותם, דבר הגורם להבדלים בפעילות הרבש"צים ולהכשרה וציוד לא מספקים.

צה"ל מסר בתגובתו כי הק"ם השמירה ביישובים לא עודכנה משנת 2003 אף שההוראות המבצעיות והפקודות הרלוונטיות עודכנו במהלך השנים. עוד הוא מסר כי תו"ל הגנת היישוב, שמגדיר את עקרונות הגנת היישוב, אינו מפרט את תפקידי הרבש"ץ אלא רק את עיקרי משימותיו, וזאת בכוונת מכוון. צה"ל הדגיש בתגובתו כי תפקידי הרבש"ץ מפורטים במסמך "הסדרת תפקידי הרבש"ץ" משנת 2019, שנלמד בקורס רבש"צים, ותפקידי הרבש"ץ המפורטים בו תואמים את פירוט התפקידים בהוראת אמ"ץ.

מבחינת מסמך "הסדרת תפקידי הרבש"ץ" משנת 2019 עלה כי בדומה להק"ם השמירה ביישובים, אין בו התייחסות לפיקוד על אירוע חירום ביישוב. עוד עלה כי בדומה להק"ם השמירה ביישובים ולהוראת אמ"ץ, התפקיד היחיד של הרבש"ץ בנוגע לכשירות כיתות הכוננות וצוותי חירום נוספים הוא לוודא "כי כל השומרים באזור והמחזיקים בנשק צבאי יעברו אימון בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפיקוד המרחבי", ואין בו התייחסות לאימונים או לכשירויות נוספים ולבדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור.

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.

צה"ל מסר כי בהמשך ישיר למסקנות ולהמלצות של הביקורת, ללקחים שהופקו תוך כדי המלחמה, לעבודת מטה "משיב הרוח" ולהוראת אמ"ץ בנושא הגנת יישובים ומרכיבי ביטחון, נכתבה על ידי חיל הגנת הגבולות טיוטת הוראה העוסקת ברבש"ץ, והיא הופצה להתייחסות כלל הגורמים הרלוונטיים. מטרת ההוראה היא הסדרה כוללת של תפקידי הרבש"ץ, סמכויותיו, הכשרתו, כשירותו, קריטריונים לתקן הרבש"ץ ביישובים ועוד. ההוראה נמצאת בסבב התייחסויות, ועם סיומו היא תחליף את ההוראות הקיימות בנושא לרבות הק"ם השמירה ביישובים. בדצמבר 2025 מסר צה"ל בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי ממלא מקום מפקד הגנת הגבולות פרסם לראשונה את ההוראה החדשה ב-31.7.25, ומפקד הגנת הגבולות הנוכחי תיקף אותה ב-10.11.25. עוד מסר צה"ל בתגובתו על טיוטה כמעט סופית בנוגע להוראה העדכנית שפורסמה כי הליקוי שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בהקשר זה בא על פתרונו, ואין עוד ליקוי הדרוש תיקון.

אולם, מבחינת ההוראה העדכנית עלה כי לא נעשה בה שינוי מהותי בנוגע למסמך משנת 2019, ואין בה התייחסות לתפקיד הרבש"ץ בעת אירוע חירום ביישוב. התפקיד היחיד של הרבש"ץ בנוגע לכשירות כיתת הכוננות וצוותי חירום נוספים הוא לוודא "כי כל השומרים באזור והמחזיקים בנשק צבאי יעברו אימון בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפיקוד המרחבי" ללא התייחסות לאימונים או לכשירויות נוספים ולבדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור.

מבקר המדינה מציין את ההחלטה לכתוב הוראה אחת מרכזת בנושא, אשר תחליף את ההוראות הקיימות. עם זאת, צוות הביקורת בחן את ההוראה העדכנית להסדרת תפקיד הרבש"ץ שפרסם חיל הגנת הגבולות ביולי 2025, שעודכנה בנובמבר 2025 ושמסר צה"ל בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת. נמצא כי ההוראה 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.

צה"ל מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי פירוט ההיערכות הנדרשת לחירום מופיע בספרי התו"ל.

על פי הוראת משהב"ט משנת 2010 בנושא העסקת רבש"צים, ראש היחידה לאזרחים עובדי צה"ל (להלן - אע"צים) במשהב"ט יערוך את החוזה עם היישוב. החוזה יכלול בין היתר את תנאי העסקתם של הרבש"צים בהתאם לנוסח שקבע היועץ המשפטי למערכת הביטחון¹⁹.

בעניין זה מסר משהב"ט בתגובתו כי תנאי העסקת הרבש"צים מפורטים אך ורק בחוזים אישיים של רבש"צים שהועסקו ישירות על ידי משהב"ט ושכמעט אינם קיימים עוד, כך שההוראה אינה משקפת את המצב הקיים, ומשהב"ט יפעל לתקנה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2013²⁰ צוין כי "מחד גיסא ניתנה לרשויות המקומיות עצמאות לנהל את ענייניהן... מאידך גיסא, משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיוזוק המינהל

¹⁹ ההוראה מציינת כי בחוזה שנחתם עם הנהלת היישוב לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין הרבש"ץ ומשהב"ט, להבדיל מחוזה אישי שנחתם ישירות עם הרבש"ץ..

²⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי".

התקין בהן... מההסדרים הקיימים בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות משתקף דגם ריכוזי המגביל את חופש פעולתן של הרשויות המקומיות ומכפיף אותן במידה רבה לשלטון המרכזי. לשר הפנים ניתנה סמכות להתערב בעשרות פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחומים רבים כמו: מינהל תקין, כוח-אדם, נכסים, תקציב העירייה וחשבונויותיה וגביית מיסים. בהתאם לכך משרד הפנים מופקד על גיבושה וביצועה של מדיניות לאומית בתחום השלטון המקומי, ובעניינים מסוימים הוא נושא באחריות לאסדרה של השלטון המקומי - פיקוח על הרשויות המקומיות, הכוונת פעולותיהן ובקרה על תפקודן.

בחוזים שחותם משהב"ט עם הרשויות המקומיות מוגדרים, בין היתר, תפקידי הרבש"ץ ותחומי אחריותו באופן זהה להגדרתם באוגדן התפקידים שמפרסם משרד הפנים²¹.

משרד הפנים ציין בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מאוגוסט 2025 כי בהתאם לפסיקת בג"ץ²², אוגדן התפקידים של משרד הפנים אינו בגדר הנחיות מחייבות ויש לראותן כהנחיות מנחות שעל הרשויות המקומיות לתת דעתן עליהן ולהיות מונחות על ידן בנושאים המוסדרים בהן, בהתאמה לכל רשות וצרכיה. בתגובה נוספת לטיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משרד הפנים בינואר 2026 כי תיאור התפקיד כפי שמופיע באוגדן "אינו יכול לתת מענה לכל היבטי התפקיד והוא מפרט את עיקרי המשימות ואין בו כדי להוות רשימה סגורה של מאפייני התפקיד". עוד הוא מסר כי הממונה על כל בעל תפקיד רשאי להטיל עליו משימות נוספות שאינן מפורטות בהגדרת התפקיד שבאוגדן, וזאת לצורך ביצוע התפקיד ובמסגרת תחומי האחריות המוטלים על בעל התפקיד. לסיכום מסר משרד הפנים כי הגדרת התפקיד שבאוגדן אינה "אורים ותומים" לתיאור התפקיד אלא מהווה מסמך מנחה ומסייע בהבהרת התפקיד.

בחוזים עד לסוף שנת 2024 (להלן - חוזה קודם) הוגדרו תחומי האחריות כדלקמן:

1. ניהול הביטחון השוטף ביישוב.
2. ניהול השמירה ביישוב בעת חירום.
3. קיום קשר עם גורמי הביטחון באזור היישוב.
4. ניהול המתקנים והציוד שבתחום אחריות הרבש"ץ.

בינואר 2025 החל משהב"ט בהפצת חוזים חדשים לרשויות המקומיות (להלן - חוזה חדש). במסגרת נספח לחוזים אלה הוגדרו מחדש תפקידי הרבש"ץ ותחומי אחריותו כמפורט:

1. הכנת היישוב לאירוע חירום (פח"ע, טבע וכו') ככל שיידרש ע"י הגורמים הצבאיים וגורמי הביטחון וההצלה.
2. ניהול, ארגון ופיקוח על הביטחון השוטף ביישוב בשגרה ובחירום.
3. קיום קשר ותיאום עם כלל גורמי הביטחון באזור היישוב.
4. ניהול המתקנים והציוד הביטחוני ביישוב והכנתם לאירוע חירום.

נוסף על כך, בחוזים החדשים, בשונה מהקודמים, פירט משהב"ט את תכולת כל אחד מהנושאים הנ"ל, לרבות: גיוס כוחות הגנת היישוב וציודם, בדיקת סידורי ביטחון במוסדות החינוך, מתן מענה ראשוני לכיבוי אש ומתן מענה רפואי עד הגעת כוחות מקצועיים.

הגדרת תפקידי 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"ס) 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 הג"ס בדומה לקביעה בהק"ס השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ

²¹ הגדרת התפקיד עודכנה לאחרונה באוקטובר 2024.

²² בג"ץ 8795/99 הרצל קרן נ' מרים פיירברג, ראש עיריית נתניה (פורסם במאגר ממוחשב, 10.10.01).

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. 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, כפי שאכן עולה מתרשים 2, ובהבנה של הגורמים המנחים אותם בנוגע לתפקידם.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "משהב"ט אינו מסדיר את נושא הפעלת הרבש"ץ אלא מממן את השמירה. החוזים מחייבים את היישובים להעסיק את הרבש"ץ כך שיפעל בהתאם להוראות צה"ל ומשרד הפנים... בסופו של דבר הגדרת התפקידים והסמכויות של הרבש"ץ לא נעשית על ידי משרד הביטחון אלא בידי צה"ל ומשרד הפנים... משהב"ט אינו עורך את הסכמי ההעסקה עם הרבש"צים, אלא מנחה את הרשויות ביחס אליהם". בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משהב"ט כי "פערים בהבנה של רבש"צים את תפקידם אינם נוצרים בשל החוזה בין משהב"ט לרשויות... בסופו של דבר, הרבש"צים אינם פועלים, בשגרה או בחירום, לפי הגדרת התפקיד בחוזה ההעסקה שלהם. הרבש"צים פועלים בהתאם להנחיות צה"ל ולצרכי היישוב". עוד מסר משהב"ט כי הוא יכול "לחייב את הרשויות השונות להעסיק את הרבש"ץ בהתאם להנחיות משרד הפנים, שנקבעות בשיתוף צה"ל".

משרד הפנים מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי הרבש"צים ממונים על ידי מערכת הביטחון ופועלים בהתאם להנחייתה על פי הסכמי העסקתם והתנאים שנקבעו למימון העסקתם, ועל כן אין למשרד הפנים הסמכות להוצאת הוראות מקצועיות לגביהם. עוד הוא מסר כי הרבש"צים הם עובדי הרשויות המקומיות, והם כפופים למערך הניהולי של הרשויות המקומיות ולא למשרד הפנים אשר אין לו סמכות וידע להנחות אותם בתחומי עבודתם. לסיכום מסר משרד הפנים כי על הרבש"צים לפעול בהתאם להוראות צה"ל. עוד הוא מסר בינואר 2026 בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי למשרד הפנים הוקנו סמכויות כלליות בכל הנוגע לרשויות המקומיות ותפקידו להבטיח את ניהולן, ואין משמעות הדבר כי הוא אחראי על כל רשות מקומית ושכל רשות מקומית וכל עובד רשות מקומית יקיימו את כל הוראות הדין והנהלים. הוא הוסיף כי משרד הפנים אינו אמור על פי הדין להיות אחראי על כל היבט בהתנהלות הרשויות המקומיות שפועלות במישור רחב של תחומים, וגם אין לו היכולת המעשית לעשות כן. תפקידו להיות "אחראי-על" בנוגע להתנהלותן של הרשויות המקומיות תוך מתן דגש על התחומים הנמצאים בתחום טיפולו, וביתר התחומים האחריות להתנהלותן של הרשויות המקומיות מוטלת על גורמי הממשלה השונים האמונים על תחומים אלו. קבלת הנחת היסוד ולפיה יש לראות בסמכותו הרגולטורית של משרד הפנים מקור לאחריותו לגיבוש וביצוע של מדיניות לאומית בכל תחום הנוגע לשלטון המקומי משמעותה שיבוש כל סדרי העבודה בין משרדי הממשלה השונים והטלת אחריות על משרד הפנים למלא את תפקידם של משרדי ממשלה אחרים.

צה"ל מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי על משרד הפנים מוטלת האחריות לוודא כי הוא מגדיר את תפקידי הרבש"ץ באופן שמתואם עם צה"ל, ועל משהב"ט לוודא כי החוזה עם הרשויות המקומיות מתואם עם הגדרת התפקיד בין הגופים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח תפקידם המשמעותי של הרבש"צים בפעילות לשמירה על ביטחון התושבים, ונוכח הבעיות המתמשכות בתחום זה, מן הראוי שמשרד הפנים ייערך באופן שיאפשר לו לממש כראוי את סמכויותיו בנושא ויודא כי תפקידי הרבש"ץ על היבטיו השונים מוגדר בבהירות ובאופן שנותן מענה לצורכי התושבים והשלטון המקומי.

משהב"ט מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי הוא וידא כי החוזה עם הרשויות המקומיות משקף כראוי את תפקידיו וסמכויותיו של הרבש"ץ בכך שהפנה לחוק השמירה, לפקודות צה"ל ולהוראות משרד הפנים.

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 משהב"ט לוודא כי החוזה עם הרשויות המקומיות להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים מתואם עם הגדרת התפקיד העדכנית והמתואמת עם הוראות צה"ל.

מתכונת העסקת הרבש"צים

ריבוי הגורמים המנחים את הרבש"ץ

בתו"ל הגנת היישוב, בפרק העוסק בפיקוד ושליטה, נקבע כי עקרונות הפיקוד והשליטה בהגנת היישוב דומים במהותם לעקרונות הפיקוד והשליטה בכל פעולה צבאית באשר היא. עם זאת, המאפיינים הייחודיים של כל פעולה צבאית גורמים לכך שביטויים המעשי של העקרונות כאמור יהיה שונה. עוד נקבע בתו"ל הגנת היישוב כי בהגנת היישוב פועלים כוחות גזרתיים וכוחות מתוך היישוב. עובדה זו מחייבת הגדרת סמכויות ברורה, הן במונחי כפיפות והן בנוגע לסמכויות פעולה. עקרון אחדות הפיקוד המופיע בתו"ל קובע כי "לעולם (בכל עת, בכל מקום ובכל זמן) יהיה רק מפקד אחד לכל כוח צבאי", כלומר בכל פרק זמן נתון יקבל ממלא תפקיד פקודות ממפקד אחד בלבד.

על פי הוראת משהב"ט משנת 2010 בנושא העסקת רבש"צים (להלן - המ"ב רבש"צים) והוראת אמ"ץ, מרבית הרבש"צים מועסקים על ידי ועדי היישובים או הרשויות המקומיות²³. מערכת הביטחון, באמצעות חוזה שנערך על ידי היועץ המשפטי של משהב"ט, מעבירה למעסיקים דמי השתתפות בהעסקת הרבש"צים²⁴. בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות וליישובים המסדירים את השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים נקבע כי היישוב הוא המעסיק הבלעדי של הרבש"ץ.

בעניין זה מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי הרבש"צים הם עובדי היישובים או המועצות ואינם עובדי צה"ל או משהב"ט, ומשהב"ט אינו אחראי להעסקתם ולתשלום שכרם, אלא משתתף בתשלום שכרם באמצעות העברת תקציב ליישובים ולמועצות. עוד מסר כי משהב"ט עורך בדיקות מדגמיות כדי לוודא שהיישובים מעבירים לרבש"צים את מלוא סכום ההשתתפות בשכר שמעביר משהב"ט, בניכוי עלויות המעסיק.

לבקשת צוות הביקורת מראש היחידה לאע"צים במשהב"ט להעברת ממצאי הבדיקות המדגמיות אשר ביצע מינואר 2020 ועד למועד הביקורת, המציא משהב"ט לצוות הביקורת שלושה מסמכים²⁵ בלבד אשר אחד מהם מתאר ביקורת ביישוב אחד אשר בוצעה בשנת 2016 ושני המסמכים הנוספים מתארים התנעת ביקורת בשני יישובים נוספים בשנים 2020 ו-2021 (שנה אחת בכל יישוב).

משהב"ט מסר בתגובתו כי היחידה לאע"צים מבצעת עשרות ביקורות ליישובים. במסגרת תגובה זו צירף משהב"ט מסמך פנימי שבו נרשם כי במהלך שנת 2023 ביצעה היחידה לאע"צים שמונה ביקורות בשמונה יישובים. יצוין כי משהב"ט לא צירף מסמכים המתעדים ביקורות אלו. משהב"ט צירף לתגובתו רישום של פניות רבש"צים שבהן טיפלה היחידה לאע"צים במהלך שנת 2024, וממנו עולה כי היחידה טיפלה ב-35 פניות של רבש"צים בנוגע לשכר. ב-13 מהפניות (37%) עלו ממצאים הנוגעים לאי-תשלום שכר כנדרש, והם טופלו.

²³ על פי הוראת משהב"ט, יש סוג נוסף של חוזה - בין משהב"ט ובין הרבש"ץ (חוזה אישי). במצב זה קיימים יחסי עובד-מעביד בין משהב"ט ובין הרבש"ץ. במרץ 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי נכון לאותו המועד יש שני רבש"צים בלבד שמועסקים בחוזה אישי.

²⁴ באוגוסט 2024 עדכן משהב"ט כי תקן הרבש"צים עודכן וכולל 450 רבש"צים בכל הארץ, 20 מהם יועסקו על ידי המועצות האזוריות, 35 על ידי המועצות המקומיות, 387 על ידי ועדים מקומיים (יישובים במועצה אזורית) ו-8 על ידי העיריות.

²⁵ ביקורת בקיבוץ ניר עוז והתנעת ביקורות בקיבוץ בארי ובחצבה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה לאע"צים 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.

נוכח המספר המועט של הבדיקות שבוצעו בשנים האחרונות, על היחידה לאע"צים במשהב"ט, במסגרת בניית תוכנית עבודתה השנתית, לקבוע מדי 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 לאע"צים, וזאת במטרה לממש בקרה נאותה. על משהב"ט לוודא כי היחידה לאע"צים אכן עומדת בהיקף הבדיקות שנקבע.

בעניין זה מסר משהב"ט בתגובתו כי בשנת 2025 הקצה חשב משהב"ט רואה חשבון לביצוע ביקורות ספרים ביישובים.

בחוזים שנחתמו בין משהב"ט לבין הרשויות המקומיות עד לשנת 2024 נקבע בין היתר כי הרשויות מתחייבות שהיישובים יפעלו, יוודאו, יצהירו או יתחייבו לגבי הרבש"צים המועסקים בהם, כדלקמן:

1. לפעול לפי כל דין או הוראות רשות מוסמכת החלים על היישוב בכל הקשור להעסקת רבש"ץ.
2. כי הרבש"צים מועסקים כדין, וכי כל התשלומים מכל מין וסוג המגיעים לרבש"צים בקשר עם העסקתם, בין בתקופת העסקתם ובין לאחר סיומה, ישולמו להם כדין ובמלואם.
3. כי דמי ההשתתפות יועברו במלואם לרבש"צים, ומתוכם ישולמו וינוכו כלל העלויות החלות על מעסיק על פי דין (דמי ביטוח לאומי, מס הכנסה, ניכויים ותשלומים לקופת הפנסיה שיבחר הרבש"ץ וכד').
4. כי הרבש"צים המועסקים ביישוב יפעלו בהתאם לתנאים, ההוראות והמאפיינים המפורטים בנספח ב' להסכם. נספח זה כולל בין היתר את הגדרת תפקיד הרבש"ץ כממונה על השמירה ביישוב, ובו נקבע במפורש כי על הרבש"ץ להישמע להוראות המקצועיות של מפקד החטיבה שהיישוב נמצא בתחום אחריותו.
5. כי הרבש"ץ יהיה זמין 24 שעות ביממה, ושעות העסקתו יהיו גמישות, בהתאם לצרכים המבצעיים (צוין בנספח ב' לחוזה).

בדצמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט אינו מוודא שהרשויות המקומיות מקיימות את תנאי החוזה שלעיל בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים. עוד מסר ראש היחידה כי אם רבש"ץ מבקש סיוע מהיחידה לאע"צים במשהב"ט מול הרשות המקומית, היחידה מתערבת אם מדובר בהיבטים הקשורים לתשלום מלא של ההשתתפות בשכר ותשלום ההפרשות הסוציאליות ובהיבטים של גבולות גזרה.

בביקורת עלה כי משהב"ט לא וידא שהרשויות המקומיות מקיימות את תנאי החוזים החתומים עם הרשויות המקומיות בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים ביישובים, למעט ביצוע של בדיקות מדגמיות בעניין תשלום השכר.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "ההנחה כי על משהב"ט מוטלת חובה חוקית לוודא שהרשויות המקומיות מקיימות את תנאי החוזה בהתקשרותן עם היישובים שבתחומם אינה מבוססת". עוד הוא מסר כי "הביקורת מתבססת על חובה נורמטיבית שאינה קיימת, ואשר ביצועה אף הוא אינו מעשי".

מתכונת הפעלת הרבש"צים היא מורכבת בהיותה מושתתת על חוזה העסקה בין הרבש"ץ ובין היישוב (מעסיקו בפועל), בעוד שהמפקד הצבאי הוא מפקדו של הרבש"ץ והוא זה שממנה אותו לתפקידו. ההסכם שנחתם בין משהב"ט ובין הרשויות המקומיות, הכולל בין היתר את הגדרת תפקידו של הרבש"ץ ומסדיר את המקור התקציבי העיקרי לתשלום שכרו, הוא חלק מהאדנים להסדרת מורכבות זו. נוכח זאת, וכמצופה משני צדדים החתומים על הסכם, על משהב"ט לוודא בדרך שיבחר כי הרשויות המקומיות פועלות בהתאם לתנאי החוזה בינן ובין משהב"ט, ובכלל זה בנוגע להתחייבות המועצות האזוריות כי היישובים המעסיקים את הרבש"צים פועלים בהתאם לתנאי החוזה.

על פי המ"ב רבש"צים, פקע"ר ישמש כלפי משהב"ט אחראי מטעם צה"ל להעסקתם של רבש"צים ביישובים, ומשהב"ט וקציני ההגמ"ר יפעלו מול מינהל התשלומים של צה"ל (להלן - מת"ש)²⁶ בכל הנוגע לקליטת רבש"צים חדשים. עוד צוין בהוראה כי התשלומים ליישובים יבוצעו על ידי צה"ל, באמצעות מת"ש.

בהמ"ב הדן בהוראות משהב"ט מצוין כי הוראות משהב"ט תיבחנה כל 3 - 5 שנים בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע בתיאום עם אגפי המשרד.

ביוני 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2017 העביר צה"ל את האחריות לביצוע התשלומים מצה"ל-מת"ש למשהב"ט. עוד מסר ראש היחידה כי בשנת 2019 העביר צה"ל את האחריות להעסקתם של רבש"צים ביישובים מפקע"ר לפקמ"רים (באמצעות האוגדות המרחביות והחטיבות המרחביות).

בביקורת עלה כי הגם שבשנת 2017 העביר צה"ל את האחריות לביצוע התשלומים מצה"ל - מת"ש למשהב"ט, ובשנת 2019 העביר צה"ל את האחריות להעסקתם של רבש"צים ביישובים מפקע"ר לפקמ"רים באמצעות האוגדות המרחביות והחטיבות המרחביות - משהב"ט לא עדכן את המ"ב רבש"צים ב-14 השנים האחרונות (משנת 2010). הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט הקובעת שעל משהב"ט לעדכן את הוראותיו בכל חמש שנים לכל היותר, ומעיד על חוסר סדר ארגוני.

בנובמבר 2025 הבהיר משהב"ט בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי האחריות האמורה להעסקת הרבש"צים שהועברה מפקע"ר לפקמ"רים בשנת 2019 היא בהיבטי תקצוב ולא בהיבט של אחריות למימון או להעסקה.

על משהב"ט לעדכן את הוראתו בנושא העסקת הרבש"צים, נוכח השינויים שנעשו.

משהב"ט מסר בתגובתו כי יעדכן את ההוראה.

בחוזים להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים שנחתמו בין משהב"ט לבין הרשויות המקומיות לפני שנת 2025 נקבע בין היתר כי הרבש"ץ כפוף מינהלית למזכיר היישוב או לקב"ט הרשות המקומית (בחוזה עם המועצה האזורית או הרשות המקומית, בהתאמה) ולהוראות המקצועיות של מפקד החטיבה (להלן - מח"ט) שהיישוב נמצא באחריותה. בחוזים שחתם משהב"ט עם מועצות אזוריות נקבע כי המועצה מתחייבת שהיישובים (המעסיקים את הרבש"צים) יפעלו לגבי הרבש"צים כמפורט בחוזה.

בחוזים המעודכנים שהעביר משהב"ט לרשויות המקומיות בינואר 2025 מצוין כי הוועדים המקומיים שבתחום שיפוטה של הרשות יישמעו להוראות קצין צה"ל הרלוונטי מתוקף היותו "ממונה על השמירה" ויאפשרו לרבש"ץ לבצע את תפקידו בהתאם להנחיות המפקד הצבאי. עוד נקבע כי על הרבש"ץ למלא תפקידו בהתאם להוראות המפקד הצבאי, ולפעול בכפיפות ניהולית למזכיר הוועד המקומי, או לבעל תפקיד מקביל.

²⁶ מינהל התשלומים (מת"ש) נקרא כיום המחלקה לשירותי הפרט, הפרישה והתשלומים בצה"ל (מופת).

בהוראת אמ"ץ נקבע כי הרבש"ץ מתמנה על ידי מפקד הפיקוד המרחבי או מי שהוסמך על ידו²⁷, באמצעות כתב מינוי. כתב המינוי מחייב את הרבש"ץ להישמע להוראות המפקד הצבאי. בהמ"ב רבש"צים נקבע כי צה"ל, באמצעות פנייה למשהב"ט, רשאי להפסיק את עבודתו של הרבש"ץ לפני סיום החוזה עימו. הרבש"ץ כפוף פיקודית למפקד הפלוגה הגזרתי, והמנחה המקצועי שלו הוא קצין העורף החטיבתי.

משהב"ט מסר בתגובתו כי כאמור, המ"ב רבש"צים אינה משקפת את המצב המצוי והוא יפעל לעדכונה. עוד הוא מסר כי היישוב המעסיק את הרבש"ץ הוא בעל הסמכות להפסיק את העסקתו, וצה"ל - המעניק לרבש"ץ כתב מינוי - רשאי לבטלו. ביטול כתב מינוי אינו גורם לכשעצמו לפיטורי הרבש"ץ, והדבר תלוי ברצונה של הרשות המקומית שיכולה להעסיק את הרבש"ץ בתפקיד אחר.

נוסף על גורמי הצבא, הרבש"ץ מקבל הנחיות ואמצעים מגורמים אזרחיים ונדרש לפעול בתיאום איתם, כדלהלן:

1. ועד היישוב²⁸: רוב הרבש"צים הם עובדי היישובים וחתומים על חוזה עם ועד היישוב שבוחר בהם לתפקיד. כאמור, העסקתם כרבש"צים מחייבת גם מינוי מטעם מפקד הפיקוד המרחבי או מי שהוסמך על ידו.

2. מנהל יחידת חירום וביטחון (להלן - קב"ט הרשות המקומית או קב"ט): על פי הגדרת תפקיד קב"ט על ידי משרד הפנים, הקב"ט אחראי לניהול, הכנה והפעלה של מערך החירום והביטחון הרשותי בעת רגיעה ובשעת חירום, בשיתוף כלל בעלי התפקידים ותוך שיתוף פעולה עם הרשויות השונות וכלל הכוחות הפועלים במרחב. נוסף על כך, הקב"ט אחראי לניהול מערך הרבש"צים, בשיתוף צה"ל, משמר הגבול (מגי"ב), המשטרה ופקע"ר, וכן הוא נדרש לפעול, בשיתוף המוסדות הממשלתיים, לרבות צה"ל, לגיוס ולארגון של כיתות כוננות ברשות המקומית. עם כניסתו לתפקיד מחויב קב"ט לעבור תהליך הכשרה מקצועית של משרד הפנים.

בפקודות צה"ל הנוגעות להגנת היישוב (כדוגמת הק"ם השמירה ביישובים, הוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב) אין אזכור לתפקיד קב"טים ולא הוגדרו ממשקי העבודה של כוחות צה"ל איתם בעת שגרה ובשעת חירום.

מפגישות שקיים צוות הביקורת עם קב"טים במועצות עלה כי קציני העורף או ההגמ"ר בחטיבה ובאוגדה עובדים גם מול קב"ט המועצה, ובחלק מהגזרות הוא מוזמן להערכות מצב חטיבתיות. 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.

בעניין זה מסר בינואר 2024 אחד הקב"טים מיישובי עוטף עזה לצוות הביקורת כי ב-7.10.23 הוא העביר הנחיות מקצועיות לרבש"צים וניהל איתם את הלחימה. זאת בלי שיש לו סמכות לעשות כן. עוד מסר כי הוא מוזמן להערכת מצב שבועית של הגדוד ויש לו קשר הדוק עם המפקדים בגזרה, אך הקשר של קב"ט עם כוחות צה"ל נעשה על בסיס יוזמה אישית בלבד ואינו ממוסד. מנהל אגף ביטחון באחת ממועצות עוטף עזה מסר לצוות הביקורת בנוגע לקב"ט כי הקשר של קב"ט עם צה"ל אינו ממוסד והמשמעות היא שיחסי העבודה נקבעים על בסיס אישי, ומושפעים מההיכרות האישית וממידת הסמכות של בעלי התפקידים. שלושה קב"טים מגזרת פקמ"ז מסרו לצוות הביקורת כי הם מוזמנים להערכות מצב באופן קבוע, אחד מהם מסר שהוא מוזמן להערכות מצב חטיבתיות שהרבש"צים לא מוזמנים אליהם.

²⁷ לרוב, המח"ט הוא הגורם הממנה את הרבש"צים.

²⁸ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובע כי כל יישוב בתחום השיפוט של המועצה האזורית ניהול על ידי ועד מקומי אשר יתמנה על פי צו של שר הפנים.

נוסף על כך, כל הקב"טים שעימם נפגש צוות הביקורת מסרו כי המועצה מסייעת בהשלמת ציוד לכיתות הכוננות ולרבש"ץ. כך למשל כל הקב"טים במועצות עוטף עזה סיפקו מכשירי קשר לרבש"צים ולכיתות הכוננות נוכח היעדר מענה מהצבא אשר יצר פער מבצעי לקשר פנים בתוך כיתות הכוננות. קב"טים ורבש"צים ממועצות בגזרת פקמ"ז מסרו לצוות הביקורת כי כיתות הכוננות מתאמנות במתקנים שהמועצה מספקת להם.

בעניין זה מסרה המועצה האזורית שדות נגב בתגובתה כי עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" פעלה המועצה במהירות כדי לספק לכלל הרבש"צים את הציוד המבצעי הנדרש.

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 בזימונם 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 בציוד 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 ואשר חילקו אותם לרבש"צים ולגורמים אחרים, ובהם קציני העורף החטיבתיים והחמ"לים הצבאיים. זאת במקום שימוש במכשירי קשר 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.

בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד הפנים כי עדכן את תיאור התפקיד של מנהל יחידת חירום וביטחון (קב"ט).

יצוין כי תיאור התפקיד האמור אינו שונה באופן מהותי מתיאור התפקיד הקודם בהיבטי ממשקי העבודה עם צה"ל ועם הרבש"צים.

צה"ל מסר בתגובתו כי "אכן טרם המלחמה, הצטיידות היישובים לקתה בחסר והקב"טים, באחריות מרחיבה, נתנו מענה ליישובים". עוד מסר צה"ל כי לקראת ספטמבר 2023 הושלמה המוכנות לחלוקת מכשירי קשר לפד"ם, ונקבע כי לאחר חגי תשרי יחולקו המכשירים. המכשירים נופקו ביום החמישי למלחמה למפקדת האוגדה לצורך חלוקתם ליישובים. צה"ל הוסיף כי לאחר בחינה מחדש של תפיסת הקשר להתיישבות הורחב ניפוק המכשירים. בדצמבר 2025 מסר צה"ל

בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי הוא השלים את חלוקת כלל אמצעי הקשר ליישובים בגזרת פד"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולצה"ל - ז"י ואמ"ץ - על כך שקשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים ברשויות המקומיות לא הוסדרו לפני 7.10.23, ואף לא לאחר מכן.

מרכז השלטון האזורי מסר במרץ 2025 בתגובתו על טיוטת הביקורת כי יש חשיבות מכרעת לשמירת הקשר שבין הרבש"ץ לקב"ט ובין הרבש"ץ לראש המועצה.

המועצה האזורית שער הנגב מסרה במרץ 2025 בתגובתה על טיוטת הביקורת כי לאחר אירועי 7.10.23 אנו מבינים את חשיבותם של הממשקים בין הגורמים השונים בעת התמודדות עם איומים ביטחוניים. שיתוף פעולה בין הרבש"צים, הקב"טים וגורמי הצבא יבטיח את המענה הביטחוני הנכון, המהיר והאפקטיבי ביותר עבור התושבים.

המועצה האזורית שדות נגב מסרה במרץ 2025 בתגובתה על טיוטת הביקורת כי אחד הכשלים המרכזיים שהתגלו במהלך האירועים הביטחוניים האחרונים הוא היעדר הסדרה ברורה של קב"ט המועצה וממשקי העבודה שלו הן מול צה"ל והן מול הרבש"צים. הקב"ט, שאמון על תיאום כלל גורמי הביטחון במועצה וביישוביה, אינו משולב כראוי במערך קבלת החלטות. במהלך ימי הלחימה הראשונים באוקטובר 2023 פעל צה"ל ישירות מול הרבש"צים, תוך ניתוק מהמועצה וללא שיתופה בהחלטות ובמידע רלוונטי. מצב זה יצר חוסר שליטה של המועצה על הנעשה בשטח, פגע ביכולתה לנהל את האירועים באופן מיטבי ויצר פערים משמעותיים בניהול היישובים ובשיח מול התושבים. המועצה רואה חשיבות קריטית בהסדרת מעמד הקב"ט כגורם מחבר ומתכלל בין צה"ל, הרבש"צים והמועצה. בהתאם לכך יש להגדיר את תפקיד הקב"ט באופן ברור ולשלב באופן רשמי בממשקי העבודה עם צה"ל ועם הרבש"צים.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי הסדרת קשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים היא עניין לפקודות צה"ל, וכי אין הדבר מצוי בתחומי סמכותו של משרד הפנים.

צה"ל מסר בתגובתו כי הגוף הממונה על הקב"טים הוא משרד הפנים, ובתוך כך הוא אחראי להגדרת תפקידם ולתפיסת הפעלתם, לרבות ממשקי העבודה ותחומי האחריות אל מול הרבש"צים וגורמים אחרים. לקב"טים לא מוגדר תפקיד בבניין הכוח (למעט בתחום מרכיבי הביטחון התשתיתיים). הקב"טים אינם חלק משרשרת הפיקוד ואינם מוסמכים להפעיל כוח ועל כן הם אינם נזכרים בתוו"ל הגנת היישוב ובהגדרות הפיקוד והשליטה. הקב"טים מוזמנים להערכות מצב פנים-חטיבתיות בדומה לבעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית או בגופים אחרים שיש להם ממשק עם החטיבה המרחבית. זימונם להערכות המצב אינו מעיד על סמכות ואחריות בתחום הגנת היישובים. הקב"ט אינו חלק משרשרת הפיקוד כפי שהוגדר בתוו"ל צה"ל. קציני ההגמ"ר והעורף בחטיבות ובאוגדות המרחביות נמצאים בשיח שוטף עם הקב"טים מתוקף אחריותם של הקצינים לשלמות ביצוע המשימה וכדי לסייע לקב"טים לממש את אחריותם, דבר אשר יסייע לצה"ל לעמוד במשימתו.

בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משרד הפנים כי "הביקורת לא הצביעה על מקור סמכות למשרד הפנים להוצאת הוראות להסדרת דרך פעולתם המקצועי של הקב"טים... סוגיה זו נכונה גם לגבי מכלול רחב של עובדים במקצועות שונים שקיימים ברשויות המקומיות, אשר משרד הפנים אינו הגורם המקצועי והמוסמך לקבוע את דרך עבודתם... [כגון] עובדי חינוך, רווחה ועוד". עוד מסר משרד הפנים כי הסדרת קשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים "אינה עניין לגורם שלישי - משרד הפנים", וכי הסדרת קשרי העבודה בין הרשויות המקומיות לבין הגורמים הממשלתיים העוסקים בנושאים השונים, במקרה הנדון בתחום הביטחון, נעשית באמצעות הרשות המקומית ובעלי התפקיד שבה עם הגורמים הממשלתיים האמונים על הנושא המקצועי. על כן על צה"ל להסדיר זאת בפקודותיו ובהמשך לכך בתיאום מול הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי תפקיד הממונה על שירותי חירום וביטחון ברשות המקומית (קב"ט) על כל היבטיו נקבע באוגדן תיאורי התפקידים של משרד הפנים, שאף קובע כי משרד הפנים יקיים תהליך הכשרה מקצועית מחייבת לקב"ט עם כניסתו לתפקיד. על כן, ונוכח תפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות, התנערותו של משרד הפנים מאחריותו להנחיית הקב"טים אינה ברורה.

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 ובהוראות של צה"ל ובהגדרת תפקיד הקב"ט של משרד הפנים.

צה"ל מסר בתגובתו כי האחריות להגדרת תפקידו ותפיסת הפעלתו של קב"ט ברשות המקומית היא של משרד הפנים, ואם הגורמים המוסמכים יובילו עבודת מטה בעניין זה, צה"ל ישתף עימה פעולה. האחריות והסמכות בהיבטי בניין הכוח היא לענייני מרכיבי ביטחון בלבד ו/או ציוד שנרכש על ידי פקע"ר.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי תיאור תפקידו של מנהל יחידת החירום כפי שמופיע באוגדן משרד הפנים אינו כולל או אמור לכלול את הפרטים והדרכים להסדרת הממשקים וקשרי העבודה של הקב"ט עם גורמי צה"ל וגורמים אחרים, ובוודאי שתיאור התפקיד אינו יכול לחייב את ממשקים אלו שהם נתונים לסמכות ולהחלטות של הצבא בלבד, ולפיכך אין לקשור את הדבר למשרד הפנים.

בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משרד הפנים כי הצבא ומערכת הביטחון הם הגורמים בעלי הסמכות והאחריות הבלעדית בנושא הביטחון. למשרד הפנים אין יכולת להנחות בתחומים מקצועיים שאינם בתחום סמכותו ואחריותו ואין לו הידע המקצועי לגביהם. עוד הוא מסר כי אינו רואה בסיס לטענת צה"ל כי הגוף הממונה על הקב"טים הוא משרד הפנים. בתגובה נוספת לטיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משרד הפנים בינואר 2026 כי פרסום אוגדן תיאורי התפקידים נעשה כחלק מתפקידו של משרד הפנים כגורם מאסדר בתחום הליכי קליטת עובדים בשלטון המקומי, ונועד להבטיח שהליכי קליטת העובדים ייעשו באופן שוויוני והוגן באמצעות קביעת תנאי סף אחידים למשרות בשלטון המקומי. אין די בכך שמשרד הפנים מפרסם את תיאורי התפקידים בשלטון המקומי כדי להעניק לו סמכות או חובה להנחיית בעלי התפקידים המתמנים, בכלל ובפרט באותם התחומים המצויים באחריות משרד ממשלתי אחר. עוד הוא מסר כי עד כה לא הגיעה פנייה ממשבה"ט או מצה"ל בבקשה לעדכון הגדרת התפקיד.

בדצמבר 2025 מסר צה"ל בתגובתו על טיוטה כמעט סופית כי ממשקי העבודה של הקב"ט עם צה"ל אינם מוסדרים "שכן הגדרות תפקידיו נקבעות על ידי משרד הפנים ולא על ידי צה"ל ושהוא מכיר בכך שיש להסדיר את קשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים אך הדבר אינו מונח לפתחו שכן הגורם האמון על הקב"טים הוא משרד הפנים והוא הגורם היחיד שיכול להפעילם על פי חוק" (ההדגשה במקור). עוד הוא מסר כי לצה"ל אין סמכות להגדיר בפקודותיו או בחוק את סמכויותיו ותפקידיו של קב"ט הרשות המקומית, שממונה על ידי משרד הפנים וראש הרשות המקומית. עוד מסר צה"ל כי הוא ישתף פעולה ויסייע למשרד הפנים בנושא זה, וישתתף בכל עבודת מטה שתתקיים להסדרת קשרי העבודה בין צה"ל, הקב"טים והרבש"צים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי התייחסויות צה"ל ומשרד הפנים שלעיל מחדדות את הפער הקיים באסדרה בנוגע לתפקיד הקב"ט וממשקי העבודה שלו עם צה"ל.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מדגיש גם כי בהיותו של הקב"ט חלק מהאורגן הרשותי, על משרד הפנים להוביל כל החלטה הנוגעת לתפקודו ותחומי אחריותו, וזאת בשילוב הגורמים הרלוונטיים ובהם צה"ל.

משרד מבקר המדינה בדק חמישה חוזי העסקה של רבש"צים עם היישובים שמעסיקים אותם, ובשלושה מהם לא הייתה הלימה עם החוזה של משהב"ט עם המועצות (הקודם והחדש), להלן הפירוט:

1. חוזה העסקה של אחד הרבש"צים עם היישוב קובע כי הרבש"ץ כפוף מבחינה מקצועית לצה"ל ולקב"ט המועצה, ותפעולית הוא כפוף ליו"ר ועד ההנהלה של היישוב.

2. חוזה העסקה אחר של רבש"ץ עם היישוב קובע כי הרבש"ץ כפוף מבחינה מקצועית למחלקת ההגמ"ר בחטיבה המרחבית, למחלקת הביטחון במועצה האזורית ולוועדת הביטחון של היישוב. מבחינה מינהלית הרבש"ץ כפוף להנהלת ועד האגודה ביישוב, ואת הוראותיו הוא יקבל ממזכיר הוועד.

3. בעוד חוזה העסקה נקבע כי הרבש"ץ אחראי בין היתר להגנה מפני אירועים פליליים, לשיטור הקהילתי ולסדר הציבורי בשטח היישוב. בעניין זה מסרו ראש מועצה אזורית וקב"ט המועצה כי יישובי המועצה דורשים מהרבש"ץ למלא מגוון משימות שאינן בתחומי סמכותו ואחריותו, ורואים בו שוטר יישובי.

משהב"ט מסר בתגובתו כי לא ניתן להצביע על מגמה מתוך עיון בחמישה חוזים מתוך מאות רבות.

בביקורת עלה כי החוזים של היישובים עם הרבש"צים שנבדקו בחלקם (שלושה מתוך חמישה) אינם עומדים בתנאים שנקבעו בחוזה של משהב"ט עם המועצות האזוריות, ולפיהם הרבש"ץ צריך להיות כפוף מינהלית ליישוב, ועליו להישמע בראש ובראשונה להנחיות המפקד הצבאי. זאת אף שהמועצות האזוריות מתחייבות בחוזה שהיישובים שבשטח שיפוטן יפעלו כלפי הרבש"צים בהתאם לתנאים המוגדרים בחוזה של המועצות עם משהב"ט. מצב דברים זה עלול להביא להנחיות סותרות של הגורמים השונים שמנחים את הרבש"צים.

על משהב"ט והמועצות האזוריות לוודא כי הגדרת הכפיפות של הרבש"ץ תהיה אחידה בחוזים של היישובים עם הרבש"צים ותואמת את הגדרתה בחוזה של משהב"ט עם המועצות האזוריות. זאת כדי למנוע ניגודי עניינים העלולים לפגוע בתפקוד הרבש"ץ או במעמדו או בהתקשרות החוזית איתו.

משהב"ט מסר בתגובתו כי ביצוע ביקורת בנוגע לתנאיו של כל הסכם בין כל יישוב לכל רבש"ץ ולמימושו אינו מתפקידו של משהב"ט ויטיל מעמסה בלתי סבירה על משהב"ט שאינה מחויבת המציאות.

ההסכם שיש למשהב"ט עם הרשויות המקומיות כולל התחייבויות הדדיות, ובראשן העברת כספים ממשהב"ט לרשויות עבור היישובים שבמרחבן בתמורה להפעלת הרבש"צים בהתאם לדרישות המקצועיות המפורטות ולהנחיות המפקד הצבאי. כשם שמשהב"ט מבצע בדיקות מדגמיות לבקרה על מימוש התקציב שמועבר על ידו באמצעות הרשויות המקומיות לרבש"צים, כך ראוי לקיים בדיקות מדגמיות שההסכמים שעליהם חתומים הרבש"צים מטעם היישובים תואמים את דרישות החוזה שיש למשהב"ט מול הרשויות אחרת יש חשש שדרישות אלה יהפכו לאות מתה.

בחוזים בין משהב"ט לרשויות מקומיות המסדירים את ההשתתפות של משהב"ט במימון שכן 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.

בעניין זה מסרו 11 רבש"צים למשרד מבקר המדינה כי סמכויותיהם אינן ברורות להם.

בביקורת עלה כי סמכויות הרבש"ץ מוגדרות רק בחוק השמירה ואינן מוגדרות בחוזה העסקה בין הרבש"צים ליישובים ואף לא בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות והיישובים להסדרת

השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים. 2911 רבש"צים מסרו לצוות הביקורת שסמכויותיהם אינן ברורות להם.

משהב"ט מסר בתגובתו כי אין קשר בין סמכויות הרבש"ץ כפי שהן מוגדרות בחוק השמירה לבין חוזה המסדיר את העברת דמי השתתפות בשכר הרבש"ץ. הדרך ליידע את הרבש"ץ בדבר סמכויותיו היא באמצעות הדרכה. עוד הוא מסר כי הפעלת הרבש"ץ והדרכתו בנוגע לסמכויותיו נעשית בידי היישוב או צה"ל.

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 שמהב"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 מימונם 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 ולהגן על היישובים.

משהב"ט מסר בתגובתו כי במסגרת שדרוג מעמדם של הרבש"צים, משהב"ט הנפיק לרבש"צים תעודות רבש"ץ שבצידן האחורי מובאות בקצרה סמכויותיהם כאמור בחוק השמירה. בנובמבר 2025 הוסיף משהב"ט בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי החוזים החדשים שחותם משהב"ט עם הרשויות המקומיות מפנים לחוק השמירה ולצו השמירה שמהם נובעות סמכויות הרבש"ץ.

צה"ל מסר בתגובתו כי הוא אינו מקבל את ההמלצה לפרט את סמכויות הרבש"ץ בכתב המינוי מאחר שהסמכויות קבועות בדין, והוא עשוי להשתנות מפעם לפעם. בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר צה"ל כי הוא מקבל שעליו לעדכן מדי פעם את הרבש"צים בסמכויות המוקנות להם על פי דין.

עוד מסר צה"ל בתגובתו כי מסמך ז"י משנת 2019 (מסמך "הסדרת תפקידי הרבש"ץ") שגם צורף לתגובה מגדיר את תפקידי הרבש"ץ, מפרט את סמכויותיו ונלמד בקורס רבש"צים. בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת צירף צה"ל הוראה עדכנית שפרסם מפקד הגנת הגבולות ביולי 2025 ותוקפה בנובמבר 2025. בהוראה מפורטות סמכויות הרבש"ץ בהתאם לחוק השמירה ולצו השמירה.

משרד מבקר המדינה מציין כי במהלך הביקורת פרסם מפקד הגנת הגבולות ביולי 2025 הוראה עדכנית בנושא הסדרת תפקידי הרבש"ץ. הוראה זו אף תוקפה בנובמבר 2025. בהוראה מפורטות סמכויות הרבש"ץ בהתאם לחוק השמירה ולצו השמירה.

על צה"ל לוודא כי כל רבש"ץ מכיר את סמכויותיו, בשים לב לאזור שבו הוא פועל.

בדוח מבקר המדינה משנת 2018³⁰ צוין כי נושא הכפיפות הכפולה של הרבש"צים מקשה עליהם במילוי תפקידם, ולעיתים יש התנגשות בין הצרכים והדרישות של המעסיק של הרבש"ץ (היישוב או המועצה האזורית) לבין אלה של צה"ל. בדוח העיר משרד מבקר המדינה למשהב"ט ולצה"ל כי אי-הסדרת אופן העסקתם של הרבש"צים ממשיך להעמיד אותם לעיתים במצבים שבהם הנחיות המעסיק (היישוב או המועצה האזורית) אינן מתואמות עם הנחיות המפקד הצבאי.

29 שמות הרבש"צים שמורים במשרד מבקר המדינה.

30 מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (2018), "מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים".

עוד נמצא כי הסתירה בין הנחיות היישוב ובין הנחיות המפקד הצבאי שמעמידה את הרבש"ץ בניגוד עניינים עלתה בדוח מבקר המדינה משנת 2005 בנושא הגנת יישובים ביהודה ושומרון³¹. באותו דוח ציין מבקר המדינה כי "מצד אחד - רוב הרבש"צים מועסקים על ידי רשויות מקומיות באיו"ש, והם כפופים מבחינה מינהלית לרשויות מקומיות, ומצד שני - הם כפופים לצה"ל מבחינה צבאית, וחייבים לפעול על פי פקודות צה"ל... בנוסף לכך, הרבש"צים מומלצים לתפקידם על ידי הרשות המקומית שבה הם גרים, ועובדה זו יוצרת יחסי תלות ביניהם לבין הרשות המקומית. ממסמכי צה"ל עלה כי הכפיפות הכפולה של הרבש"צים יוצרת לעיתים קשיים במילוי תפקידם, זאת כיוון שלעיתים מתקיימים ניגודי עניינים בין צורכי הביטחון לבין הצרכים של הרשות המקומית המעסיקה אותם" (ההדגשה במקור). צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה "כי במקרים שבהם הרבש"ץ חתום על חוזה עם הרשות המקומית, 'קיים קונפליקט בין דרישות מזכירות היישוב (המעסיק) לבין הנחיות הצבא (מנחה מקצועי)', וכי 'לרוב בוחר הרבש"ץ לפעול על פי האינטרס היישובי (המעסיק), שכן ברור לו שקונפליקט עם המעסיק עשוי להביא לפיטוריו".

ממסמכי משהב"ט מספטמבר 2023 עלה כי ניגוד העניינים בין הנחיות הצבא לבין הנחיות היישובים הוא עדיין נושא המעורר תרעומת בקרב הרבש"צים.

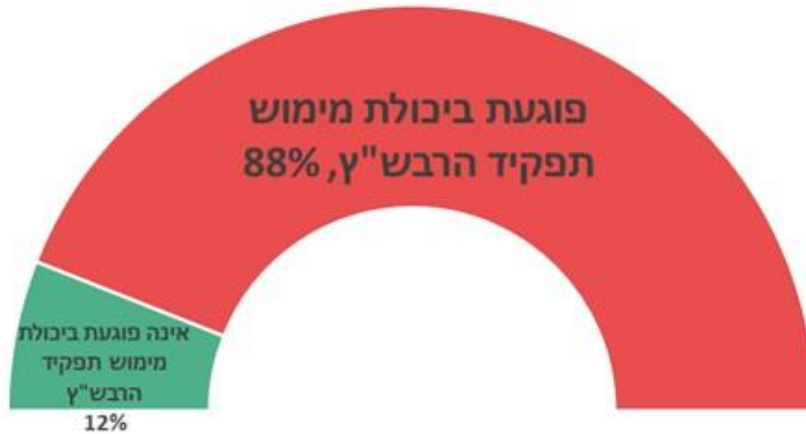
בעניין זה מסרו שישה רבש"צים מיישובים בגזרת פיקוד המרכז ובגזרת פיקוד הדרום למשרד מבקר המדינה כי קיים קונפליקט מובנה בין היישוב ובין הרבש"ץ בנוגע למדיניות הכנסת פועלים ליישובים, ופעמים רבות ועד היישוב מבקש מהרבש"ץ לאשר כניסה של פועלים באופן שלדעת הרבש"ץ מהווה סיכון ביטחוני. שני רבש"צים אחרים מיישובים בגזרת פיקוד המרכז מסרו למשרד מבקר המדינה כי אף שצה"ל תחם את מרחב הפעילות שלהם לגבולות היישוב, תושבי היישוב מצפים מהם לפעול גם בשטחים החקלאיים הסמוכים ליישוב. עוד רבש"ץ מסר למשרד מבקר המדינה כי היישוב שבו הוא מועסק ביקש לפטרו משום שהתנגד להחלטת ועד היישוב לקצץ בשעות השמירה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות הצבא לגבי השמירה, וכן התנגד להסטה של תקציבים שיועדו למרכיבי ביטחון ביישוב.

רבש"ץ נוסף מסר למשרד מבקר המדינה כי ההנחיות שהוא מקבל מקב"ט המועצה לעיתים מנוגדות להנחיות צה"ל. לדוגמה, קב"ט המועצה הנחה את הרבש"ץ לצאת מהיישוב עם אמצעי כיבוי האש היישוביים ולסייע ליישוב אחר במרחב המועצה, במרחק 25 ק"מ, בהתמודדות עם שריפה. זאת בניגוד להנחיות החטיבה המרחבית ולהנחיות היישוב הדורשות ממנו להישאר בתחום היישוב. עוד מסר אותו רבש"ץ כי היו מקרים שבהם הוזמן להערכת מצב מבצעית בחטיבה המרחבית, אף שוועד היישוב אסר עליו לצאת מהיישוב³².

משרד מבקר המדינה הפיץ לכלל הרבש"צים ביישובי עוטף עזה שאלון, ובו הם נשאלו אם מתכונת ההעסקה הקיימת של הרבש"צים פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם. על השאלון השיבו 50 רבש"צים. בתרשים שלהלן מובאים עיקרי הממצאים שעלו משאלון זה:

³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "הגנת יישובים באזור יהודה ושומרון".
³² יצוין כי צה"ל מסר בתגובתו שאינו יכול להתייחס לאמירות הרבש"צים שצוטטו לעיל מאחר שלא הובאו בפניו הפרטים המלאים שיאפשרו לו להתחקות אחר פרטי המקרים השונים. משרד מבקר המדינה בחר לשמור על פרטיות הרבש"צים האמורים.

תרשים 3 : תשובות הרבש"צים מיישובי עוטף עזה על השאלה אם מתכונת ההעסקה שלהם פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם



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

מתרשים 3 עולה כי 44 רבש"צים (88%) מהרבש"צים שהשיבו לשאלון 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.

מלבד ציון הפגיעה ביכולת מימוש תפקידם, 20 מ-50 הרבש"צים מיישובי עוטף עזה שענו על השאלון (40%) פירטו את הקשיים במילוי התפקיד הנגרמים ממתכונת ההעסקה. למשל, אחד הרבש"צים מיישוב בסיווג קדמי מסר: "הצבא הוא רק גוף מנחה. אין לו שום יכולת לשלוט על התנהלות הרבש"ץ, ברגע שהקיבוץ מנהל אותו הוא משתמש ברבש"ץ לכל מה שהקיבוץ צריך, שלרוב לא בתחום הביטחון. אם למנהל יש צורך בד ביום מסוים ובמקרה באותו היום מתקיימת הערכת מצב [בצבא] לצורך העניין ולמנהל פחות חשוב שתהיה שם, אז הוא זה שקובע". רבש"ץ אחר מסר: "המנחה המקצועי זה צה"ל, בפועל משלם המשכורת שזה היישוב הוא בעל הבית והוא קובע, ואז נוצר קונפליקט, מתח ולחץ תמידי למי להקשיב - לצבא או ליישוב שהוא המעסיק. בכך נפתח פתח ענק שכל מי שרוצה נותן לרבש"ץ הוראות, היישוב, הצבא, המועצה, מנהל המתנ"ס והרשימה ארוכה". רבש"ץ מיישוב בסיווג סמוך גדר מסר כי הוא "נמצא בניגוד עניינים על בסיס קבוע", וכי החלטות שמקבל ועד היישוב "הרבה פעמים אינן על בסיס ביטחון היישוב".

משהב"ט מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה לרבש"צים ביישובי עוטף עזה הן שאלות סגורות ומנחות שלא אפשר לרבש"צים להביע את דעתם בנוגע למעמדם.

בניגוד לטענת משרד הביטחון, משרד מבקר המדינה מדגיש כי לרבש"צים ניתנה האפשרות להביע את עמדתם באופן חופשי במסגרת השאלון. דוגמאות מהעמדות שביטאו הרבש"צים בשאלון צוינו לעיל. עוד מדגיש כי תוצאות השאלון עולות בקנה אחד עם ממצאי ועדת אדר³³ שהוקמה בהנחיית שר הביטחון במחצית הראשונה של שנת 2023 במטרה לבחון את אופן ההפעלה של הרבש"צים והשתתפות משהב"ט במימון שכרם ולהמליץ על שדרוג מעמדם של הרבש"צים (ראו בהמשך פירוט בנוגע לפעילות ועדת אדר).

³³ ועדה בראשות תא"ל (מיל') עמית אדרי, ובהשתתפות ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט, סגנית היועץ המשפטי למערכת הביטחון וראש מדור הגנת היישובים במז"י.

נוכח חוסר הבהירות בנוגע לתפקידי הרבש"צים וריבוי הגורמים המנחים אותם, משנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת הונחו על שולחן הכנסת לפחות 14 הצעות חוק פרטיות³⁴ שנועדו לעגן את כלל הנושאים הכרוכים בתפקיד הרבש"ץ, לרבות מתכונת העסקתו, מינויו, הכשרתו והסמכות והאחריות שלו, וכל זאת תחת גורם מינהלי ומקצועי אחד. אף אחת מהצעות חוק אלה לא קודמה. בדברי ההסבר לחלק מהצעות החוק צוין כי תפקידו של הרבש"ץ, פעולותיו, סמכויותיו, הכשרתו ותנאי העסקתו לא הוגדרו באופן ברור, ולכן נוצר חוסר התאמה בין התפקיד למציאות בשטח.

משהב"ט מסר בתגובתו כי יש שונות רבה בין הרבש"צים, ואין דומה רבש"ץ בעיר לרבש"ץ ביישוב מבודד, ביישוב באיו"ש או בקו התפר. אין דומה רבש"ץ ביישוב עורפי לרבש"ץ ביישוב בסיכון גבוה. על כן המדגם האמור של רבש"צים מיישובי עוטף עזה אינו מייצג, ולא ניתן להסיק ממנו מסקנות בנוגע לכלל הרבש"צים.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי ממצאי השאלון, הגם שהופץ רק בקרב רבש"צים מעוטף עזה, עולים בקנה אחד עם דברי ההסבר ל-14 הצעות החוק שעסקו בהעסקת הרבש"צים ובתפקידם, עם דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה ועם מסמכי משהב"ט שנזכרו לעיל. על כן לא ברורה טענת משהב"ט בנוגע לחוסר המהימנות של ממצאי השאלון.

ביוני 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2022 ביצע אגף משאבי אנוש בהובלת היחידה לאע"צים במשהב"ט עבודת מטה שבחנה את סמכויות הרבש"צים, את גבולות הגזרה בין צה"ל ליישובים בכל הקשור להפעלת הרבש"צים ואת הכיסוי הביטוחי לפעילותם. במסגרת זו משהב"ט הכין במחצית הראשונה של שנת 2023 חוברת מידעון לרשויות המקומיות שבה הוגדרו בין היתר סמכויות הרבש"ץ; הסמכויות של צה"ל והסמכויות של היישוב בכל הקשור להפעלת הרבש"ץ; תפקידיו ותנאי הסף לביצועם; כשירותו הנדרשת; ותנאי הכיסוי הביטוחי הקיים לנושא משרה זו.

באוגוסט 2024 מסר סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי בהמשך לעבודת המטה משנת 2022 הנחה שר הביטחון במחצית הראשונה של שנת 2023 להקים ועדה לבחינת אופן ההפעלה של הרבש"צים והשתתפות משהב"ט במימון שכרם (להלן - ועדת אדרי או הוועדה). על הוועדה הוטל לבחון את גבולות הגזרה בין היישוב ובין צה"ל בכל הקשור להפעלת הרבש"ץ לצורך גיבוש חוזה חדש בין משהב"ט ליישובים, ולהמליץ על שדרוג מעמדם של הרבש"צים. במרץ 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי בחינת הגורם המעסיק של הרבש"צים לא נכללה בסמכויות הוועדה.

בספטמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט כי היחידה שבראשותו התכוונה להפיץ את חוברת המידעון לרשויות המקומיות, אולם בסופו של דבר המידעון לא הופץ, ובימים אלה היחידה לאע"צים במשהב"ט פועלת להכנת מידעון חדש.

משהב"ט מסר בתגובתו כי בדצמבר 2024 הופץ לרשויות השונות (ולא לרבש"צים) מידעון בדבר השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים המפרט סוגיות שונות בנושא התשלומים.

משרד מבקר המדינה מברך על הפצת המידעון ומציין כי על משהב"ט, בשיתוף צה"ל והרשויות המקומיות, לעדכן את הרבש"צים בדבר תנאי העסקתם והיבטים שונים הקשורים להפעלתם, כדי שהללו יכירו את חובותיהם, זכויותיהם וסמכויותיהם.

בביקורת עלה כי על אף הבעיות בהפעלת הרבש"צים שעליהן הצביע מבקר המדינה בביקורות קודמות משנת 2005 ומשנת 2018, גם לאחר 20 שנה משהב"ט וצה"ל טרם תיקנו את הליקויים הנובעים ממתכונת ההעסקה של הרבש"צים ועדיין מספר רב של גורמים מנחים את הרבש"צים ומעורבים בהפעלתם ובכשירותם: צה"ל, באמצעות הפקמ"רים, 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; משהב"ט מממן את שכר

הרבש"צים או את מרביתו; הרשויות המקומיות מנחות אותם באמצעות הקב"טים ולקחות אף הן חלק בבניין הכוח; והיישובים משמשים המעסיקים בפועל של הרבש"צים. מציאות זו מביאה לפגיעה ביכולת של הרבש"צים למלא את תפקידם.

המועצה האזורית שדות נגב מסרה בתגובתה על טיוטת הדוח כי באירועי 7.10.23 היו הרבש"צים וכיתות הכוננות של המועצה כוח ההגנה הראשון על יישובי האזור ותושביהם. הם פעלו בנחישות ובאומץ אל מול חדירות המחבלים, תוך שהם מסכנים את חייהם, וחלקם אף נפגעו בקרבות. האירועים הקשים של אותם הימים הבליטו את חשיבותם הקריטית של הרבש"צים וכיתות הכוננות בשמירה על הביטחון השוטף, אך בו-זמנית חשפו כשלים במבנה הפיקוד, בתיאום ובמתכונת העסקתם. צורת ההעסקה הנוכחית של הרבש"צים מייצרת קשיים משמעותיים בשגרה ובחירום. הרבש"צים מקבלים לעיתים הנחיות מכמה גורמים, כגון האגודה החקלאית או הוועד המקומי (כתלות בזוהר הגוף המעסיק) והמועצה. מצב זה מוביל להיעדר קו פיקודי ברור, לחוסר ודאות בקרב התושבים ולעיתים אף להנחיות סותרות. עוד מסרה המועצה כי הרבש"צים מקבלים פקודות ישירות מצה"ל, לעיתים ללא ידוע וללא תיאום עם גורמי הביטחון במועצה. מצב זה יוצר אי-סדר ופערי מידע, במיוחד במצבי חירום. כתוצאה מכך הנחיות שונות ולעיתים סותרות מועברות לרבש"צים, לכיתות הכוננות ואף לתושבים, מה שעלול לפגוע ביכולת התגובה המבצעית ולהגביר את הבלבול בקרב התושבים. המועצה המליצה שכלל הרבש"צים יתנהלו תחת המועצה בתיאום עם צה"ל ולא באמצעות הוועד המקומי או ועדי האגודות.

משהב"ט מסר בתגובתו כי הוא בחן לאורך שנים פתרונות שונים לבחינת מתכונת העסקתם ומעמדם של הרבש"צים ופעל בנושא ללא לאות. "אשר למתכונת העסקה בפרט, הרי שהעסקה [של הרבש"צים] על ידי משהב"ט כאע"צים אינה פתרון מתבקש בנסיבות, והוא עלה לאחר בחינה כמה וכמה רעיונות אחרים" (ההדגשה במקור). באוגוסט 2023, לפני מלחמת "חרבות ברזל" ולאחר בחינה, סברו בוועדה מקצועית במשהב"ט כי נכון להמשיך ולהעסיק את הרבש"צים במסגרת היישובים ולא כאזרחים עובדי צה"ל. בנובמבר 2023 החליט שר הביטחון כי הרבש"צים יועסקו כאע"צים אך המהלך נבלם על ידי משרד האוצר, והחלטת שר הביטחון השתנתה ביולי 2024. עוד ציין משהב"ט בתגובתו כי שינוי מתכונת העסקה אינו "פתרון קסם" לבעיית ריבוי הגורמים המנחים מאחר שהרבש"צים, שהם תושבי היישובים, יישארו החולייה המקשרת בין היישובים ובין צה"ל, כך שהעסקה של הרבש"צים כאע"צים "על אף היתרונות הגלומים בה, תיצור ככל הנראה גם שורה של אתגרים וקשיים".

צה"ל מסר בתגובתו כי "מדיניות העסקה כפי שנכתבה בדו"ח נקבעת ע"י משרדי הממשלה השונים ולא צה"ל" (ההדגשה במקור). היישוב הוא זה שממנה את הרבש"ץ. הגורם היחיד המוסמך לתת פקודות צבאיות בנוגע להפעלת כוח צבאי ולכתוב פקודת הגנה יישובית הוא הפיקוד הצבאי בלבד, ולכן אין בלבול בגורם המנחה בתחום זה. עוד מסר צה"ל כי על קב"ט המועצה להנחות את הרבש"ץ בתחומים שאינם הפעלת הכוח הצבאי.

עוד מסר צה"ל בתגובתו כי "הרבש"ץ אינו מוגדר כחייל בסדיר / קבע / מילואים בחירום ו/או בשגרה. במילים אחרות ניתן לומר כי הרבש"ץ, המועסק על ידי הרשות המקומית, הינו אזרח ומשכך אינו כפוף למרות הצבאית".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי בכתב המינוי של הרבש"ץ, שבו הוא ממונה לתפקידו על ידי המפקד הצבאי, הרבש"ץ מחויב להצהיר כי הוא ממלא את תפקידו בשליחות הצבא ועל פי כל פקודות הצבא. עוד הוא מחויב להצהיר שהוא מקבל על עצמו את מרותו של צה"ל ומוסדותיו המוסמכים, ובמסגרת זו יחול עליו חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955³⁵. יתרה מכך, הוראות צה"ל, כולל אלו שמסר צה"ל בתגובתו, מפרטות את תפקיד הרבש"ץ, סמכויותיו והקריטריונים למינויו, וצה"ל אחראי למינויו ולהכשרתו. זאת ועוד, לאחר אירועי 7.10.23 צה"ל גייס את מרבית

³⁵ בתגובתו לטייטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר צה"ל כי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, אינו חל על הרבש"ץ במלואו למעט כמה סעיפים הנוגעים ברובם לעובדה שהוא נושא נשק. יצוין כי הצהרת הרבש"ץ המצורפת לכתב המינוי אינה מפרטת סייגים לתחולת חוק השיפוט הצבאי על הרבש"ץ.

הרבש"צים לשירות מילואים כרבש"צים, וחלקם עדיין משרתים במילואים קרוב לשנתיים לאחר מכן. כל אלה מדגישים את כפיפותו של הרבש"ץ למערכת הצבאית.

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.

צה"ל מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי הוא רואה חשיבות גדולה בהסדרת אופן העסקתם של הרבש"צים, והוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה כי יש לפעול לשם קידום ההסדרה בנושאים אלו. עוד מסר צה"ל כי הוא שותף לעמדת שר הביטחון משנת 2024 שקבעה כי יש לשנות את מתכונת ההעסקה של הרבש"צים כך שיועסקו כאע"צים, אך הדבר אינו מונח לפתחו.

הוועדה לבחינת אופן הפעלת הרבש"צים

ועדת אדרי, שהחלה את פעילותה במחצית הראשונה של 2023, קיימה דיונים ופגישות עם כלל הגורמים שעוסקים בנושא העסקת הרבש"צים, ובהם כמה רבש"צים מכלל האזורים, ראשי מועצות אזרחיות, ועדי יישובים, קציני ביטחון במועצות אזרחיות, נציגי מרכז השלטון המקומי בישראל, נציגי מרכז השלטון האזורי בישראל, נציגי החטיבות המרחביות והאוגדות המרחביות, ראש זירת עורף באמ"ץ, נציגי מערך הגנת הגבולות בז"י, נציגי היחידה להתיישבות במשרד הביטחון, נציגי אגף התקציבים במשהב"ט וחברי הכנסת רם בן ברק ומירב בן ארי³⁶.

להלן פירוט ממצאי ועדת אדרי שהוצגו בספטמבר 2023:

1. חוסר בהירות בהוראות ובנהלים השונים המגדירים את הסמכויות והאחריות של הרבש"צים, את תהליכי הפיקוד והשליטה, את תכולת העבודה ואת יחסי הגומלין עם הגורמים השונים, ופער בין אותם הוראות ונהלים למצב בפועל.
2. שונות רבה בין הרשויות המקומיות והגזרות השונות בהגדרת תפקיד הרבש"צים, הצטיידותם ואופן הפעלתם, סמכויותיהם ואחריותם.
3. שכר הרבש"צים נמוך ואינו הולם את תפקידם. נוכח השכר הנמוך, רוב הרבש"צים עובדים בעבודה נוספת, חלקם אף במרחק רב מהיישוב שבו הם משמשים רבש"צים (באישור המח"טים).
4. המסגרת הארגונית אינה ברורה, דבר שגורם בין היתר להיעדר שייכות ארגונית, להכשרה לא מספקת, לפערים בשמירת הכשירות, לחוסר מענה לפרט (בהיבטי רווחה) ולחוסר בהירות בנוגע לכיסוי הביטוחי והליווי המשפטי בעת הצורך.

³⁶ עד נובמבר 2022 כיהנו הח"כים רם בן ברק ומירב בן ארי בתפקידי יו"ר ועדת החוץ והביטחון והוועדה לביטחון פנים (בהתאמה). בינואר 2023 הם הגישו הצעת חוק להסדרת המינוי, ההכשרה, הסמכות והאחריות של הרבש"צים. בתגובת משהב"ט לטיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת צירף משהב"ט סיכום שיחה שהתקיימה עם חה"כ מירב בן ארי ורם בן ברק בה נטען כי חה"כ מקבלים את התכנית שהוצגה להם ומשכך מתייתרת הצעת החוק שהתכוונו להוביל בנושא.

ממסמכי הוועדה עלה כי הרבש"צים מסרו שכל אלו פוגעים בכשירותם וגורמים להם תחושות קשות.

הקשיים שעליהם הצביעה ועדת אדרי באו לידי ביטוי גם במפגשים שקיים צוות הביקורת עם רבש"צים ובתשובות על השאלון שהפיץ. לדוגמה, רבש"ץ מיישובי עוטף עזה מסר לצוות הביקורת באפריל 2024 כי "לרבש"ץ אין את המעטפת המתאימה להפוך להיות איש בטחון יישובי... אין לו סמכויות כלל, אין מדים, אין הכשרה מקצועית ורלוונטית, אין [הגדרה ברורה של] פיקוד ושליטה ממנו ומעלה וצורת העבודה מול המועצה/יישוב/חטיבה מרחבית לא ברורה ולא אחידה ברמה הארצית. השכר לא תואם את אופי העבודה וההיקף שלה".

הוועדה סיימה את עבודתה והציגה את מסקנותיה והמלצותיה למנכ"ל משהב"ט בספטמבר 2023.

להלן עיקרי ההמלצות:

1. **הפעלת הרבש"צים באמצעות צה"ל והעסקתם בידי היישוב:**
המשמעות היא כי מתכונת העסקתם תישאר ללא שינוי.
2. **שכר הרבש"צים וממלאי מקומם:** יבוצע עדכון בסיווג היישובים, לרבות הכרה בסיווג נוסף, ותבוצע העלאה דיפרנציאלית בהשתתפות משהב"ט בשכר הרבש"ץ בשיעור של 10% - 30%, בהתאם לסיווג היישוב, וכן העלאה דיפרנציאלית בשכר ממלא מקום הרבש"ץ.
3. **מעמד הרבש"ץ:** משהב"ט ידאג לייצוג משפטי ולכיסוי ביטוחי לרבש"ץ כאשר יזדקק להם בהקשר של מילוי תפקידו. יוגדר מסלול התפתחות מקצועי לרבש"ץ, וכן יוסדרו כלל נושאי הרווחה והחופשות. נוסף על כך, יורחב היקף משרתו של ממלא מקום הרבש"ץ, כדי לאפשר לרבש"ץ להגדיל את משך הזמן שבו הוא יכול להימצא מחוץ ליישוב, וכן תוסדר מעטפת רווחה כדי ליצור בקרב הרבש"צים תחושת שייכות ארגונית (לדוגמה, באמצעות תעודות ומענקי הוקרה, אופק קידום, ארגון ימי גיבוש).
4. **כשירות הרבש"ץ:** יוגדר תהליך סדור למינוי הרבש"ץ ולהכשרתו. במסגרת זו תאופיינן מתכונת הכשרה, הסמכה, השתלמויות, בקרה וביקורת, והיא תלווה בחוות דעת תקופתית ובמבחני כשירות.
5. **הגדרת תפקיד הרבש"ץ:** עדכון החוזים של משהב"ט עם הרשויות המקומיות המסדירים את מימון שכר הרבש"צים והסדרת קריטריונים למינוי רבש"ץ בתיאום עם חיל הגנת הגבולות ומשרד הפנים.
6. **הסברה:** פרסום חיובי של התוכנית כשינוי במדיניות, במקצועיות, בשכר ובמעמד הרבש"ץ.
7. **תקציב:** כלל הנושאים יגובשו בתוכנית עבודה מתוקצבת בהתאם.

בספטמבר 2023 אישר מנכ"ל משהב"ט עקרונית את ההמלצות וביקש לקבל תגובות מכלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות בכירים בצה"ל ובכללם מפקדי הפקמ"רים, בטרם יביא את הטייטה לאישור שר הביטחון. התכנון היה להשלים את קבלת התגובות מיד לאחר חג שמחת תורה שחל באוקטובר 2023, אולם נוכח אירועי 7.10.23 התהליך נקטע.

במרץ 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי ועדת אדרי לא הייתה אמורה לבחון את מתכונת ההעסקה של הרבש"צים, אולם ממסקנותיה עלה כי נושא זה הוא מהותי מאוד. הוועדה נתנה מענה לחלק מהבעיות שעלו בעבודת המטה באמצעות מגוון פתרונות שאינם כרוכים בשינוי מתכונת ההעסקה, ובכלל זה הגדלת ההשתתפות במימון שכר הרבש"צים וממלאי המקום באופן דיפרנציאלי (בהתאם לסיווג היישוב); הגדרת המערך להגנת

הגבולות כגורם הצבאי שאחראי לטיפול ברבש"צים, ובכלל זה להכשרתם והקצאת תקציב למעורר להגנת הגבולות לצורך כך; הנפקת מדים ייחודיים ותעודה כדי ליצור אחידות ובולטות; והגדרת חוזה חדש שיגדיר את גבולות הגזרה בין היישוב ובין צה"ל בהיבטי הנחיית הרבש"צים. כל זאת במקביל לקביעת מדדי כשירות לרבש"צים ובחינה עיתית שלהם כדי לוודא כי התפקיד מאויש על ידי אנשים מתאימים.

נוכח התפקיד המשמעותי של הרבש"צים בהגנה על היישובים ב-7.10.23 וההבנה בצה"ל כי נדרש לחזק את מעמדם ואת יכולותיהם המקצועיות ולוודא את כשירותם, החליט משהב"ט לבחון את נושא מעמדו של הרבש"ץ ומתכונת הפעלתו והעסקתו. נוכח זאת חידשה ועדת אדרי את עבודתה ובחנה כמה חלופות להעסקת רבש"צים, ובהן קליטתם בצה"ל כאנשי קבע או כאע"צים³⁷ או המשך העסקתם על ידי היישובים. הוועדה המליצה על חלופת העסקת הרבש"צים כאע"צים מהסיבות האלו:

1. היות הרבש"ץ חלק מכוחות הביטחון.
2. שינוי מתכונת העסקתם להעסקה כאע"צים ניתן לביצוע במהירות.
3. האפשרות לחדש את ההעסקה של רבש"ץ בהתאם לעמידה בכשירות ולהפסיק את העסקתו של רבש"ץ שאינו כשיר לתפקידו.
4. יכולת קליטה מהירה של רבש"ץ חדש.
5. מתן מעטפת רווחה לרבש"ץ.

משהב"ט מסר בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי הוועדה המליצה בעבודתה החדשה על העלאה גדולה יותר בשכר הרבש"צים ובהיקף עבודתם של ממלאי מקום הרבש"צים ביחס להמלצות הוועדה הקודמות, והמליצה לשנות את הקריטריונים לסיווג היישובים.

יתר המלצות הוועדה נשארו בעינם בהתאמות הנדרשות נוכח ההמלצה לשינוי הגורם המעסיק.

בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בנובמבר 2023 הוא אישר את ההמלצות המעודכנות של הוועדה (להלן - ועדת אדרי האחרונה) והנחה בין היתר את הסמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט לפעול מול משרד האוצר להסדרת התקן הנדרש להעסקת הרבש"צים כאע"צים, וזאת לאחר אישור שר הביטחון. ב-7.11.23 אישר שר הביטחון דאז "להתקדם לכיוון של שינוי מעמדם של הרבש"צים כאע"צים כחלק מתפיסת ההגנה החדשה", והנחה לקדם את המהלך מול משרד האוצר ולקיים איתו שיח בנושא תקינה ותקציב. כמו כן הוא ביקש להשלים את העבודה עם צה"ל לצורך קידום הנושא ולבחון את עיגון מעמד הרבש"צים ומתכונת העסקתם בהחלטת ממשלה. בנוגע לשאר המלצות הוועדה, הנחה להשלים את עבודת המטה למימושו. במקביל, בדצמבר 2023 פרסמה דוברות משהב"ט כי משהב"ט ומשרד האוצר מבצעים עבודת מטה לגיבוש המתווה להעסקת הרבש"צים כאע"צים.

משהב"ט מסר בתגובתו כי החלטת שר הביטחון מנובמבר 2023 להעסקת הרבש"צים כאע"צים, כחלק מתפיסת הביטחון החדשה, לא נבעה מטעמים מבצעיים גרידא, אלא מרצון להעלות את מעמדו של הרבש"ץ.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר במרץ 2025 בתגובתו על טיוטת הביקורת כי משהב"ט פרסם את ההודעה בדבר גיבוש המתווה להעסקת הרבש"צים כאע"צים בלי שתאם זאת עם משרד האוצר.

על פי תחשיב משהב"ט, קליטת הרבש"צים כאע"צים והגדלת שכרם יחייבו תוספת לתקן האע"צים במשהב"ט וכן הגדלה של התקציב לנושא מכ-60 מיליון ש"ח לשנה לכ-150 מיליון ש"ח

³⁷ משהב"ט הדגיש בתגובתו לטיטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי ועדת אדרי המליצה לקלוט את הרבש"צים כאע"צים בחוזים אישיים ולא במסגרת הסכמים קיבוציים.

לשנה. במרץ וביוני 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט התעתד לממן את התוספת התקציבית הנדרשת ממקורותיו.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי הגורם המוסמך לאישור תוספת לתקן כוח אדם או הסטת תקנים מעבר למה שאושר בתקציב השנתי הוא שר האוצר. עוד קובע חוק זה כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי הפרישה או בגמלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

כדי לקדם את סיכום שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט לגבי אימוץ המלצות ועדת אדרי הנוגעות לשכר ולתקני כוח-אדם, פנה משהב"ט בנובמבר 2023 למשרד האוצר (לאגף הממונה על השכר ולאגף התקציבים) במטרה לקיים שני תהליכים מקבילים ובלתי תלויים:

1. שינוי מתכונת העסקת הרבש"צים למתכונת העסקה כאע"צים: בדיון בין משהב"ט למשרד האוצר שהתקיים ב-30.11.23 הציג משהב"ט לרכז הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר את דרישתו לתוספת של 450 משרות במעמד של אע"צים לתקן האע"צים המועסקים על ידי משהב"ט, זאת לצורך העסקת הרבש"צים כאע"צים. באותו דיון הציג משהב"ט את תוצרי עבודת המטה שביצע בנוגע לרבש"צים, את מסקנתו לגבי הצורך בהעסקתם כאע"צים ואת העלויות הכרוכות במהלך זה. בהמשך לפגישה זו התקיימו בין דצמבר 2023 לינואר 2024 פגישות בין משהב"ט לבין אגף התקציבים ואגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כדי לקדם מהלך זה.

משהב"ט מסר בתגובתו כי לא התבקשה תוספת תקנים אלא המרה של תקנים מהשלטון המקומי (שממומנים ממילא על ידי משהב"ט) לתקני אע"צים, לצורך העסקת רבש"צים כאע"צים.

באפריל 2024 מסר אגף התקציבים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי אגף התקציבים במשרד האוצר אישר למשהב"ט תוספת של 600 משרות אע"צים. הסיכום כלל הבהרה שמשרות אלו אינן מיועדות עבור רבש"צים.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו כי משהב"ט ביקש להבהיר במסגרת הסיכום כי אין בכוונתו להקצות את התקנים החדשים שאושרו לרבש"צים מתוך רצונו לחדד כי השיח בנושא טרם הסתיים.

במאי 2024 פנה מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד האוצר כדי שיקדם את אישור קליטתם של הרבש"צים כאע"צים. בפנייתו עמד מנכ"ל משהב"ט על "חשיבותם הביטחונית הקריטית של הרבש"צים"; על "האחריות הרבה המוטלת עליהם כמי שמאמנים, מפעילים ומנחים את כיתות הכוננות ביישובים"; ועל תפקיד המפתח שלהם בחיזוק ההגנה על היישובים. עוד ציין מנכ"ל משהב"ט כי אין מדובר במשרות חדשות בשירות המדינה, אלא בשינוי זהות המעסיק בלבד, וכי התנגדות משרד האוצר 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". עוד ציין מנכ"ל משהב"ט במכתבו כי בשל העיכוב בשרוג מעמדם של הרבש"צים "כבר כעת נשמעות קריאות רבות מצד היישובים בטענה כי אינם מצליחים לגייס רבש"צים חדשים לשורותיהם בשל תנאי העסקה הנוכחיים".

בעניין זה מסר משהב"ט בתגובתו כי שינוי מתכונת העסקה של הרבש"צים "נעשה לצורך שדרוג מעמדם, ולא לצורך פתרון הבעיה של 'הנחיות סותרות' או 'ריבוי גורמים מנחים'" (ההדגשה במקור). בתגובתו על טיוטה כמעט סופית מסר משהב"ט כי המכתב האמור מאת מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד האוצר ממאי 2024 נותר ללא מענה.

במאי, ביולי ובדצמבר 2024 מסר רכז הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי הסיבה המרכזית לדחיית בקשת משהב"ט להעסיק את הרבש"צים כאע"צים הייתה אי-הוכחת היתרון שבשינוי זה על מתכונת ההעסקה הקיימת, שבה באים לידי ביטוי לא רק שיקולים ביטחוניים, המנחים את הצבא, אלא גם שיקולים אזרחיים וכלכליים ומשקיים, המנחים את ועד היישוב.

עוד הוסיף רכז הביטחון האמור כי משהב"ט הציג לפני משרד האוצר מצגת המסכמת את עבודת המטה שביצעה ועדת אדרי, אולם, היתרונות של שינוי מתכונת ההעסקה שהוצגו במצגת המסכמת לא היו משכנעים דיים ולא עלו על החסרונות שבחלופה זו.

נוסף על כך מסר כי עוד סיבה לדחיית הבקשה היא עיתויה, שכן בעיצומה של המלחמה בכל מקרה אין דחיפות בשינוי מתכונת ההעסקה של הרבש"צים. עם זאת ציין כי משהב"ט רשאי להעסיק את הרבש"צים כאע"צים על בסיס תקן האע"צים הקיים העומד לרשות משהב"ט ואינו זקוק לאישור נוסף מאגף התקציבים במשרד האוצר לשם כך.

בעניין זה מסר משהב"ט בתגובתו כי תוספת תקני האע"צים שאושרה יועדה ליחידות צה"ל השונות, ובהן מפעלים לייצור טנקים, מטוסים וספינות שהיו צורך חיוני במהלך הלחימה. העסקת הרבש"צים במסגרת תקן האע"צים הקיים משמעותה גריעה של אע"צים מיחידותיהם. עוד הוא מסר כי משרד האוצר הבין היטב את הדחיפות בשינוי תנאי ההעסקה של הרבש"צים במהלך המלחמה, ולראיה הממונה על השכר החליט להעלות באופן ניכר את שכר הרבש"צים בתקופה זו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו כי היתרונות שהציג משהב"ט לא היו קשורים בשינוי מתכונת ההעסקה אלא בשינויים אחרים שהומלצו, כגון העלאת שכר והכשרה מתאימה. עוד הוא מסר כי פעמים רבות צה"ל מציג צרכים מרובים, ויש צורך בתיעוד פנימי בתוך משהב"ט בנוגע לתקני כוח-אדם ולתקציב. כל משרד, ובכלל זה משהב"ט, פועלים מתוך מחסור מסוים. אם משהב"ט סבור כי יש לשנות את אופן ההעסקה ולהקצות לכך משאבים, עליו לתעדף זאת בין הפרויקטים השונים העומדים על הפרק. אם המהלך יבוצע תוך תיעוד פנימי במסגרת המשאבים הקיימים, אין צורך באישור אגף התקציבים במשרד האוצר.

בדצמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי חוץ מהמצגת אשר הוצגה למשרד האוצר לא קיים כל תוצר נוסף לעבודת המטה שהוכנה.

בהמשך לכך, במסגרת הליך שהתנהל בבית הדין האזורי לעבודה³⁸ ביקשו הסתדרות העובדים הלאומית וארגון הרבש"צים מבית הדין להורות למשהב"ט לנהל משא ומתן קיבוצי עם הסתדרות העובדים הלאומית, על רקע הודעת משהב"ט בדבר אימוץ המלצת עבודת המטה לקלוט את הרבש"צים כאע"צים (להלן - בקשת הסתדרות העובדים הלאומית). בתגובתו על הבקשה הודיע משהב"ט כי "בסיום עבודת המטה שנערכה בעניין הרבש"צים, ונוכח העובדה, כי חלופת מעבר הרבש"צים להעסקה כאע"צים אינה רלוונטית בהיעדר הסכמות בין גורמי הממשלה, הוחלט על ידי שר הביטחון בשיתוף משרד האוצר על יישום חלופה אחרת [שינוי שכר הרבש"צים - ראו בהמשך], וזאת בלי לשנות את זהות מעסיקיהם". ההודעה נתמכה בתצהיר סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט. ביולי 2024 החליט בית הדין האזורי לעבודה כי הודעת משהב"ט משמיטה את הבסיס לבקשת הסתדרות העובדים הלאומית וארגון הרבש"צים, וכי אין עוד הצדקה לבירורה, וסילק את הבקשה על הסף.

משהב"ט מסר בהתייחסותו לטיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי תשובה זו ניתנה בשל סירובו של משרד האוצר לשינוי מתכונת ההעסקה.

³⁸ ס"ק (אזורי י-ם) 25588-01-24 הסתדרות העובדים הלאומית בישראל - משרד הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 29.7.24).

באוגוסט 2024 מסר סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט סבור כי נכון לקלוט את הרבש"צים כעובדי מערכת הביטחון כאע"צים. ואולם נוכח ההבנה כי בעת הזו לא ניתן להגיע להסכמה על כך עם משרד האוצר, הסכים משהב"ט להסתפק בהעלאת שכר הרבש"צים (ראו הרחבה בהמשך) כפי שהוסכם עם משרד האוצר, ואין בכוונתו בשלב זה לפעול מעבר לכך.

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.

משהב"ט מסר בתגובתו כי שר הביטחון קיים דיון ביוני 2024 בנושא מעמד הרבש"צים ובסיכומו הדגיש כי בראייתו נכון שהרבש"צים יהיו במעמד אע"צים, אולם נוכח התנגדות משרד האוצר והצורך בפתרון מידי, הוא אישר להתקדם עם מתווה שכלל העלאת שכר משמעותית במסגרת מתכונת העסקה הקיימת ותוספת רכיבים הכוללים מדים ומענקי הצטיינות והוקרה.

החלטת שר הביטחון מיוני 2024 להתקדם עם מתווה שכלל העלאת שכר בלי לשנות את מתכונת העסקה 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.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקציבים במשרד האוצר ולמשהב"ט 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.

המשך העסקתם של הרבש"צים במתכונת שבה הם מקבלים הנחיות ממספר גורמים 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".

בעניין זה מסר אגף התקציבים במשרד האוצר בתגובתו כי פתרון הבעיה אינו באמצעות שינוי מתכונת העסקה אלא באמצעות קיום החוזים שבין משהב"ט לרשויות המקומיות וחיודוד הנהלים הקיימים. עוד הוא מסר כי להבנת משרד האוצר ולאחר שבחן זאת מול משהב"ט, הכפיפות הדואלית של הרבש"ץ, האזרחית והצבאית, "מביאה למתח בריא בין הצרכים הביטחוניים והאזרחיים... כפיפות זו מבטאת את התפקיד הכפול של הרבש"ץ מצד אחד כגורם ביטחוני אך מצד שני כחלק מסביבה אזרחית שצריכה לקיים אורח חיים סדיר. עם זאת, כפי שעולה בטיוטה, הנושא צריך להיות מוסדר באופן רשמי ובצורה מסונכרנת יותר, ללא קשר לאופן העסקה".

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 משהב"ט למשרד האוצר תימשך, יש לבחון שינוי מדורג של מתכונת העסקה כך שתינתן קדימות לביצוע השינוי ביישובים בעלי סיכון גבוה.

2. שינוי בשכר הרבש"צים : הממונה על השכר במשרד האוצר³⁹ קובע את המדיניות בנוגע לשכר הרבש"צים, ובהתאם לכך משהב"ט קובע את גובה השתתפותו בשכרם. בחוזים שמהב"ט חותם עם הרשויות המקומיות מוסדר התשלום עבור העסקת הרבש"צים על ידי היישובים באופן שמהב"ט משתתף בתשלום שכרם, והרשויות המקומיות מתחייבות בשמן או בשם היישובים המעסיקים את הרבש"צים להעביר את דמי ההשתתפות שמעביר משהב"ט לרבש"צים במלואם⁴⁰.

היקף השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים עד 1.7.24 עמד על 5,210 ש"ח לחודש לרבש"ץ ביישוב עורפי, 7,815 ש"ח לרבש"ץ ביישוב סמוך גדר ו-12,504 ש"ח לרבש"ץ ביישוב קדמי או צמוד גדר. שכר זה בכל הרמות נמוך מהשכר הממוצע במשק אשר הסתכם ב-13,316 ש"ח לחודש נכון לאוקטובר 2024⁴¹.

משהב"ט מסר בתגובתו כי לפני מלחמת "חרבות ברזל" הרבש"צים עבדו בעבודה נוספת, באישור מפקדי החטיבות המרחביות.

24 מ-50 הרבש"צים מיישובי עוטף עזה שענו על השאלון שהפיץ צוות הביקורת (כ-50%) הוסיפו וציינו מיוזמתם שהמשכורת הנמוכה של הרבש"ץ מחייבת אותו לעבוד בעבודה נוספת, והדבר פוגע בזמינותו וביכולתו למלא את התפקיד. כך למשל מסר רבש"ץ מיישוב קדמי: "אני נאלץ להשלים הכנסה כדי להגיע לשכר ראוי וזה משליך ישירות על היכולת להתמקד בתפקיד".

כחלק ממימוש המלצות הוועדה בנוגע לשדרוג שכר הרבש"צים פנה בדצמבר 2023 משהב"ט לאגף הממונה על השכר במשרד האוצר בבקשה לאשר את העלאת שכר הרבש"צים, שתמומן מתקציב משהב"ט. בעקבות עבודת מטה שעשו המשרדים ואישור שר הביטחון ביולי 2024 פרסם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר אישור לעדכן את שכר הרבש"צים מ-1.7.24⁴² בהתאם למתווה הזה :

39 מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, ניתנו לממונה על השכר במשרד האוצר הרשות בעניין קביעת השכר בשירות המדינה ובכוחות הביטחון, לרבות ניהול משא ומתן וחתימה על הסכמים קיבוציים החלים על העובדים בשירות המדינה. בסמכויות אלה נכלל גם שכר הרבש"צים.

40 בניכוי התשלומים החלים על המעסיק מתוקף החוק, כגון מס הכנסה, ביטוח לאומי, תשלומים פנסיוניים בהתאם לבחירת הרבש"ץ.

41 על פי נתוני הלמ"ס כפי שפורסמו בינואר 2025.

42 העדכון היה אמור להתבצע בשלוש פעימות : ב-1.7.24, ב-1.1.25 וב-1.1.26.

**לוח 3 : עדכון שכר⁴³ הרבש"צים (ברוטו)
לפי ההסכמות בין משהב"ט למשרד האוצר ביולי 2024⁴⁴**

יישוב בסיווג גבוה	יישוב בסיווג בינוני	יישוב בסיווג נמוך	עד 1.7.24
12,504	7,815	5,210	מ-1.7.24
16,000 - 14,500	14,250 - 11,000	8,900 - 6,900	מ-1.1.25
16,500 - 15,300	15,250 - 11,730	9,500 - 7,300	מ-1.1.26
17,500 - 15,800	15,750 - 12,200	9,800 - 7,600	מ-1.1.26
אינה מאושרת	מאושרת בתחומי היישוב בלבד	מאושרת	עבודה נוספת באישור המח"ט המרחבי

המקור: הנחיות משרד האוצר למרכז השלטון המקומי בישראל, יולי 2024 וחוזי משהב"ט החדשים מול הרשויות. סיווג נמוך - "עורפי" בסיווגים הישנים ו"סמוך גדר" בסיווגים החדשים. סיווג בינוני - "סמוך גדר" בסיווגים הישנים ו"ליבה" בסיווגים החדשים. סיווג גבוה - "קדמי" ו"צמוד גדר" בסיווגים הישנים ו"ליבה-קדמי" בסיווגים החדשים.

מלוח 3 עולה כי בהתאם להסכמות אשר הושגו בין משהב"ט למשרד האוצר ביולי 2024, שכר הרבש"צים אמור לגדול באופן הדרגתי עד תחילת שנת 2026 כדלהלן: בכ-3,296 - 4,996 ש"ח (26% - 40%) לרבש"צים ביישובים בסיווג איום גבוה, בכ-4,385 - 7,935 ש"ח (56% - 100%) לרבש"צים ביישובים בסיווג איום בינוני ובכ-2,390 - 4,590 ש"ח (46% - 88%) לרבש"צים ביישובים בסיווג איום נמוך.

משהב"ט מסר בתגובתו כי שכר הרבש"צים היה נמוך מדי, ולכן עוד קודם לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" פעל משהב"ט להעלות את שכרם. ההסכמות עם משרד האוצר לאחר תחילת מלחמת "חרבות ברזל" בנוגע להעלאת שכר הרבש"צים נועדו, בין היתר, לגרום לכך שלרבש"צים לא יהיה צורך בעבודה נוספת, בפרט ביישובים המאוימים ביותר.

עם זאת, בשיחות שקיים צוות הביקורת עם רשויות מקומיות עלה כי נכון לאוקטובר 2024 משהב"ט לא ביצע כל שינוי בחוזים עם הרשויות המקומיות.

בספטמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט כי נכון לאותו המועד השכר לא עודכן מכיוון שרבש"צים רבים עדיין נמצאים בשירות מילואים⁴⁵, וחלקם משתחררים ומגויסים מחדש. בדצמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי נכון לאותו מועד משהב"ט טרם העביר לרשויות המקומיות חוזים מעודכנים המסדירים את השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים, בהתאם לאישור משרד האוצר מיולי 2024.

בינואר 2025 מסרו כמה מועצות אזוריות לצוות הביקורת חוזים מעודכנים אשר קיבלו משהב"ט. חוזים אלה מביאים לידי ביטוי את העדכון בשכר הרבש"צים אשר סוכם עם משרד האוצר ואף מוסיפים עליו סכומים נוספים שאמורים לשמש את היישובים בתשלום עלויות המעסיק.

⁴³ בתגובתו על טיוטה 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.

⁴⁴ המנעד במדרגות השכר השונות נובע מהעובדה כי משהב"ט מעביר למעסיק את רמת השכר המרבית, והיישוב מחויב לשלם לרבש"ץ סכום אשר לא יפחת מרמת השכר המזערית לאחר כל ההפרשות שמחויב המעסיק להפריש. כלומר, לרשות המעסיקה את הרבש"ץ ברמת השכר המזערית צפויה להישאר יתרה תקציבית אשר ממנה תוכל לממן גם את עלויות המעסיק (במלואן או בחלקן), ואילו רשות המעסיקה את הרבש"ץ ברמת השכר המרבית עשויה לממן את כלל עלויות המעסיק מתקציבה. הנחיות משרד האוצר בנושא מפורטות בנספח ב'. יצוין כי שכר הרבש"ץ בתקופה שלפני 1.7.23 כפי שמופיע בלוח 3, יכול היה לכלול את עלויות המעסיק.

⁴⁵ ב-7.10.23 גויסו כל הרבש"צים למילואים. נכון לאוקטובר 2024 רובם עדיין נמצאים בשירות מילואים. שכרו של עובד המגויס למילואים משולם באמצעות תגמולי הביטוח הלאומי, כתחליף לשכרו ממעסיקו.

בעניין זה מסר משהב"ט בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת כי דמי ההשתתפות שמעביר משהב"ט לרשויות המקומיות עלו על שכר הרבש"ץ בעשרות אחוזים, ובכך איפשרו ליישובים המעסיקים לשלם לרבש"צים את השכר המרבי ואת מלוא הזכויות הסוציאליות, לרבות 7.5% לפנסיה, 8.3% לדמי פיצויים ו-7.5% לקרן השתלמות.

בנוגע להיקף משרת הרבש"ץ מגדירים החוזים החדשים כי זמינותו של הרבש"ץ תהיה במשך 24 שעות ביממה וכי שעות העסקתו תהיינה גמישות בהתאם לצרכים המבצעיים. בנוגע ליכולת לעבוד בעבודה נוספת מגדירים החוזים החדשים כי רבש"ץ ביישוב בסיווג "ליבה קדמי" לא יועסק בעבודה נוספת כלשהי במהלך שירותו כרבש"ץ, רבש"ץ ביישוב בסיווג "ליבה" לא יועסק בעבודה נוספת אלא באישור המח"ט המרחבי ובתנאי כי העבודה הנוספת תהיה בתחום הוועד המקומי שבו הוא משמש כרבש"ץ, ורבש"ץ ביישוב בסיווג "סמוך גדר" יוכל להיות מועסק בעבודה נוספת בכפוף לאישור המח"ט המרחבי.

החוזים החדשים של משהב"ט עם הרשויות המקומיות מגדירים כמה סעיפים המתייחסים לכפיפות הרבש"צים ולתכולת תפקידם: הוועדים המקומיים יהיו המעסיקים הבלעדיים של הרבש"צים, והסכמי ההעסקה עם הרבש"צים יגדירו זאת במפורש. הוועדים המקומיים ישמעו להוראות קצין צה"ל שהוא הממונה על השמירה, יאפשרו לרבש"ץ לבצע את תפקידו בהתאם להוראות הממונה על השמירה ולא יהיו רשאים להטיל על הרבש"ץ מטלות שאינן מתפקידו על פי הנחיות הממונה על השמירה. הרבש"ץ יהיה כפוף ניהולית למזכיר היישוב (או לבעל תפקיד מקביל).

משהב"ט מסר בתגובתו כי נכון לינואר 2025 עודכנו 103 מתוך 151 חוזים (68%) וכמעט כולם נחתמו. בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של הדוח מסר משהב"ט כי הפצת החוזים התעכבה, "ובמקומות שונים החתימות התעכבו בשל נסיבות שאינן תלויות במשהב"ט". עוד הוא מסר כי נכון לנובמבר 2025 כל החוזים נחתמו, ובכל מקרה משהב"ט העביר את דמי ההשתתפות המעודכנים בשכר הרבש"צים החל ביולי 2024 ללא קשר לחתימה על החוזים.

בביקורת עלה כי בהתאם להחלטת שר הביטחון והחלטת משרד האוצר שכר הרבש"צים עודכן החל ב-1.7.24. עם זאת, במועד סיום הביקורת לא עודכנו כל החוזים של משהב"ט מול הרשויות המקומיות המסדירים את השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים ומגבילים את הרבש"צים בעבודה נוספת.

יצוין כי משרד הביטחון ציין בתגובתו כי נכון לנובמבר 2025 כלל החוזים נחתמו.

מימוש המלצות ועדת אדרי

באוקטובר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי הפעולות שנעשו עד כה למימוש המלצות ועדת אדרי כוללות את אישור משרד האוצר לעדכון שכר הרבש"צים וההנחיה שנתן לשלטון המקומי לפעול בהתאם.

עוד מסר ראש היחידה לאע"צים כי משהב"ט הנפיק תעודות רבש"ץ וסיים לחלק אותן לרבש"צים בגזרת פיקוד הצפון ובגזרת פיקוד הדרום וצפוי להתחיל לחלק אותן לרבש"צים בגזרת פיקוד המרכז. נוסף על כך מסר ראש היחידה לאע"צים כי בנובמבר 2024 משהב"ט צפוי לחלק לרבש"צים מדים חדשים. ראש היחידה ציין כי בדצמבר 2024 ייערך טקס מצטיינים בראשות סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט ומפקד הגנת הגבולות, ובמעמד יו"ר מרכז השלטון המקומי בישראל ויו"ר מרכז השלטון האזורי בישראל, ובו יחולקו מענקים לרבש"צים מצטיינים. בדצמבר 2024 מסר ראש היחידה לאע"צים כי טקס המצטיינים התקיים, ובו ניתנו מענקים ל-31 רבש"צים מצטיינים⁴⁶. ראש היחידה הוסיף כי היחידה ביצעה פעולות הסברה שכללו קיום כנסים לרבש"צים, לקב"טים ולקציני ההגמ"ר וקורסים לרבש"צים ולקציני ההגמ"ר שבהם הוצגו

⁴⁶ מענק של 10,000 ש"ח לכל אחד מ-31 הרבש"צים.

השינויים הצפויים בתנאי העסקת הרבש"צים ובהגדרת תפקידיהם. כמו כן, משהב"ט הקים מוקד שנותן מענה לרשויות המקומיות בנושא הרבש"צים. המוקד אינו מיועד לרבש"צים, אולם אם רבש"צים פונים למוקד הם מקבלים מענה. לדברי ראש היחידה, במסגרת השינויים שעליהם סיכמו משהב"ט ומשרד האוצר, רבש"צים ביישובים בסיווג "ליבה-קדמי" לא יורשו לעבוד בעבודה נוספת, גם לא בתחום היישוב שהם מועסקים בו.

משהב"ט מסר בתגובתו כי מחודש יולי 2024 ועד אפריל 2025 נערכו כ-23 מפגשי הדרכה של אנשי משהב"ט עם רבש"צים וקציני הגמ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה לאע"צים במשהב"ט כי אף אחד מעשרות הרבש"צים שעומדים שוחח צוות הביקורת לא קיבל עדכון מפורט מהיחידה לאע"צים במשהב"ט על שינויים שאושרו בנוגע לשכר הרבש"צים ותנאי העסקתם.

משהב"ט מסר בתגובתו כי משהב"ט אינו המעסיק של הרבש"צים. משהב"ט מעביר דמי השתתפות בשכר הרבש"צים למועצות האזוריות, ואלו בתורן מעבירות את דמי ההשתתפות ליישובים (בחלק מהמקרים משהב"ט מעביר את דמי ההשתתפות למועצות מקומיות או ליישובים שמעסיקים ישירות את הרבש"צים). על כן לא ברור מדוע על היחידה לאע"צים לעדכן את הרבש"צים בדבר תנאי העסקתם. יתרה מכך, ראש היחידה לאע"צים הפיץ ביולי 2024 דף מידע למרכז השלטון האזורי ולמרכז השלטון המקומי בדבר השינוי בהיקף השתתפות משהב"ט במימון הרבש"צים, ובדצמבר 2024 עדכן אותם בדבר העלאה נוספת. בתגובתו על טיוטה כמעט סופית מסר משהב"ט כי הוקם במערכת הביטחון ענף למתן מענה לרבש"צים.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את התייחסות משהב"ט. התנערותו מהאחריות לעדכן את הרבש"צים בדבר שכרם ותנאי העסקתם מביאה לידי ביטוי את היעדרו של גורם אחד שאחראי להעסקת הרבש"צים ולרווחתם. משהב"ט הוא הגורם המרכזי שניהל משא ומתן עם הממונה על השכר במשרד האוצר לצורך העלאת שכר הרבש"צים. מערכת הביטחון היא זו שהגדירה מחדש את תכולת תפקיד הרבש"צים שאיפשרה את העלאת השכר, היא גם זו שקבעה את היקף שעות ממלא המקום שמאפשר לרבש"צים יציאה לחופשה והיא זו שקבעה את המגבלות לאישור עבודה נוספת. בהתאם לכך, משהב"ט הוא הגורם המרכזי שקובע את תנאי העסקה של הרבש"ץ ולכן היה עליו לדאוג לעדכון הרבש"צים, כאמור.

משרד מבקר המדינה בדק את מימוש המלצות ועדת אדרי האחרונה שבתחום אחריות משהב"ט, ולהלן הממצאים:

לוח 4 : מצב מימוש ההמלצות העיקריות של ועדת אדרי*

הנושא	מצב המימוש
מתכונת העסקה - קליטה כאע"צים	בוטל ולא ימומש נוכח חוסר ההסכמה בין משרד האוצר ובין משהב"ט
עדכון השכר	מומש
הגדרת תפקיד הרבש"ץ ועיגונו בחוזים עם הרשויות המקומיות	מומש חלקית - התפקיד כאמור אינו מתואם עם הפקודות וההוראות של צה"ל.
שדרוג מעמד הרבש"צים	מומש חלקית - על ידי ייצור מדים חדשים (נכון למרץ 2025 חולקו מדים ל-150 רבש"צים), הנפקת תעודות רבש"ץ (נכון לינואר 2025 הונפקו תעודות ל-200 רבש"צים וממלאי מקום) וחלוקת מענק הוקרה לרבש"צים מצטיינים בדצמבר 2024. בדצמבר 2024 אישר משהב"ט את הגדלת היקף משרתו של ממלא מקום הרבש"ץ כדי לאפשר לרבש"ץ להגדיל את משך הזמן שאינו נמצא ביישוב או שאינו בתפקיד.
הסברה של שינוי המדיניות ושדרוג המעמד	מומש חלקית - משהב"ט הפיץ עלון לרשויות המקומיות וקיים כנסים, אולם משיח של צוות הביקורת עם רבש"צים עלה כי אף לא אחד מהם נכח באותם כנסים. עוד עלה כי הרבש"צים לא עודכנו בין השאר בשינויים הנוגעים לשכרם, לתכולת עבודתם ולהגדרת תפקידם ובמגבלות על עבודה נוספת.

צה"ל מסר בתגובתו כי מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ועד כה חל שינוי בהכשרת הרבש"צים שבא לידי ביטוי בהארכת קורס הרבש"צים משבועיים לשלושה שבועות ובעדכון תכולותיו, ובהן בין היתר תרגול טכניקות קרב, תוכני פיקוד ומנהיגות ותרחישי כיבוש יישוב.

בנובמבר 2023 אישר שר הביטחון חמש המלצות שהגישה ועדת אדרי למשהב"ט בנוגע למתכונת ההעסקה של הרבש"צים ולתנאי העסקתם, ואולם מלוח 4 עולה כי נכון לינואר 2025 מימש משהב"ט בפועל רק המלצה אחת במלואה בדבר עדכון שכר הרבש"צים, ועוד 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.

הפעולות שאותן נקט משהב"ט לשדרוג מעמד הרבש"צים ולהעלאת שכרם הביאו לשינוי משמעותי ולתיקון עוולה של שנים, אולם ההמלצה המרכזית בדבר שינוי מתכונת ההעסקה 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. כאמור לעיל, בדצמבר 2024 קיבלו 31 רבש"צים מענקי הוקרה. פעולה זו לצד עדכון שכר הרבש"צים שלא היו במילואים וחלוקת תעודות רבש"צים בחלק מהגזרות היו הפעולות היחידות שביצע משהב"ט עד מרץ 2025 למימוש המלצות ועדת אדרי ולשיפור תנאיהם של הרבש"צים.

משהב"ט מסר בתגובתו כי נוסף על חלוקת מדים טקטיים לרבש"צים עם תגי יחידה מתאימים ומסירת תעודות רבש"ץ המזהות את הרבש"צים ומפרטות את סמכויותיהם, שכר הרבש"צים עלה בעשרות אחוזים. כמו כן צה"ל חידד את הפקודות וההוראות הנוגעות לרבש"צים ותגבר את ההדרכות לרבש"צים. עוד הוא מסר כי נוסף על הפעולות שצוינו לעיל לשדרוג מעמד הרבש"צים

ערך משהב"ט מעמד זיכרון לרבש"צים שנפלו, הפעיל שירותי כביסה עד הבית למדי הרבש"צים והגדיל את היקף משרתו של ממלא מקום הרבש"ץ כדי לאפשר לרבש"צים לצאת לחופשות, להכשרות ולתדרוכים. בתגובתו על טיוטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משהב"ט כי באוקטובר 2025 נערך ערב הוקרה נוסף לרבש"צים ולבני ובנות זוגם, ובדצמבר 2025 ייערך טקס לרבש"צים מצטיינים.

משרד מבקר המדינה מברך על הפעולות שביצעו משהב"ט וצה"ל לחיזוק מעמדם של הרבש"צים.

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 מתכונת ההעסקה של הרבש"צים לצורך שיפור אופן הפעלתם ולשיפור בתנאי העסקתם ולוודא את מימושו בפועל של ההחלטות שסוכמו.

משהב"ט מסר בתגובתו כי הוא ממשיך לבחון כל העת את העסקת הרבש"צים בכל היבטיה בהתאם לצורך, וכי "לאחר ההסדרה האחרונה והמשמעותית לא קיימות 'בעיות מתמשכות' שנדרש להסדירן כיום" (ההדגשה במקור).

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.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו כי ניתן להשיג את היתרונות עבור הרבש"צים ללא שינוי במתכונת העסקתם. עוד הוא מסר כי בקשת משהב"ט לתוספת תקני אע"צים עבור הרבש"צים הגיעה למשרד האוצר בסמוך לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל". לאחר דין ודברים עם משהב"ט הוסכם כי היעד המרכזי שיש להשיג הוא העלאת שכר הרבש"צים והפגנת הערכה כלפיהם ולפיכך הוחלט להעלות את שכרם ולחזק מרכיבים נוספים בעבודתם כדי להוקירם.

משהב"ט מסר בתגובתו כי שינוי מתכונת ההעסקה עלול ליצור אתגרים וקונפליקטים חדשים עבור הרבש"צים. חלק מתפקידו של הרבש"ץ הוא לאזן בין דרישות צה"ל והנחיות הביטחון לבין הנחיות היישוב וצורכי היום-יום, ועל כן שינוי מתכונת ההעסקה לא ישנה את העובדה כי הרבש"צים ימשיכו לעמוד מול לחצים סותרים ויקבלו הנחיות מכמה גורמים.

עוד מסר משהב"ט בתגובתו כי לרבש"צים חשיבות ביטחונית קריטית. מעמדם והכשרתם חשובים להגנת הגבולות, ועל כן משהב"ט תמך בשינוי מתכונת העסקתם כאמצעי לשדרוג מעמדם ובמסגרת תפיסת ההגנה החדשה. משלא צלח הניסיון לשנות את מתכונת ההעסקה של הרבש"צים בשל התנגדות משרד האוצר, ביצע משהב"ט פעולות אחרות לשדרוג מעמדם. פעולות אלו כללו את העלאת שכרם בעשרות אחוזים, באופן שהגדיל את הוצאת משהב"ט מ-60 מיליון ש"ח בשנה ל-150 מיליון ש"ח בשנה. בעקבות פעולות אלו גבר הביקוש לתפקיד, והדבר מאפשר למצוא מועמדים טובים יותר לכל משרה, ואין תקנים שלא מאוישים בגלל תנאים או שכר. בהתאם לכך, לאחר ההסדרה האחרונה והמשמעותית, לא קיימות בעיות מתמשכות שיש להסדיר, והשינויים שבוצעו לאחרונה הביאו לשיפור ניכר בתנאי העסקתם של הרבש"צים, והם נותנים מענה ראוי.

משרד ראש הממשלה מסר במרץ 2025 בתגובתו על טיוטת הביקורת כי מתכונת העסקת הרבש"צים היא סוגיה מורכבת המשפיעה ישירות על תפיסת ההפעלה של הרבש"צים וגם על ביטחונם של אזרחים רבים במדינה. אם המחלוקת בין משהב"ט ומשרד האוצר לא תבוא על

פתרונה, והמשרדים יפנו למשרד ראש הממשלה בבקשה להתערב בעניין, ממלא מקום מנכ"ל המשרד יפעל כדי לגבש מדיניות ולסייע בפתרון המחלוקת.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי שיפור מעטפת הרווחה לרבש"צים ובעיקר העלאת שכרם, הגם שהוא צעד משמעותי בשיפור מעמדם, אינו בגדר תיקון הכשלים הנובעים בעיקרם מהכפיפות של הרבש"צים לגורמים מרובים כנגזרת ממתכונת העסקתם. נוכח זאת ונוכח מסקנות ועדת אדרי והמלצותיה תמוהה תגובת משהב"ט.

בעיה כרונית זו של ריבוי הגופים המעורבים במינוי הרבש"ץ ובהעסקתו, בהגדרת תפקידו, בהנחיתו המקצועית והמינהלית, בהכשרתו, בצידו ובטיפול ברווחתו עלתה ממסמכי ועדת אדרי, מדוחות קודמים של מבקר המדינה ומשלל הצעות חוק שהוגשו בנוגע להעסקת הרבש"צים במהלך השנים. אומנם חלו שינויים בשכר הרבש"ץ ובהיבטים שונים הנוגעים לרווחתו ולהכשרתו, אולם לא חל שינוי במתכונת העסקתו.

על משהב"ט להמשיך ולפעול לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים אם על פי החלטת שר הביטחון לשעבר או אם בדרך אחרת כך שיינתן מענה לבעיה המרכזית שעלתה בדוח ועדת אדרי ובדוח זה.

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 שטח 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 כוננות⁴⁷ נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו⁴⁸, ואחרים נחטפו לעזה⁴⁹, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי. מ-7.10.23 גויסו כלל הרבש"צים בכל יישובי העימות למילואים, ורובם 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 חיוניותם וחשיבותם של הרבש"צים בהיערכות היישובים למצבי החירום ובהתמודדות עימם, עלה בביקורת זו, כמו בביקורות 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 העסקה 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 העסקה 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.

47 נתוני משהב"ט נכון לאוגוסט 2024.

48 137 רבש"צים וחברי כיתות כוננות הגישו בקשה להכרה לאגף השיקום במשהב"ט.

49 השלמת נתוני משהב"ט מאוגוסט 2024.

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. מהלך זה קיבל את אישור משרד האוצר, והוא 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 לטיוטת דוח הביקורת מבהירות ומחדדות את הבעיה המתמשכת שמייצרת מתכונת העסקת הרבש"צים, שמתבטאת בהתנערות של כלל הגורמים, ובראשם מערכת הביטחון, מאחירותם 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 תוכנית 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 שמשהב"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 למשהב"ט ולצה"ל לממש את תפיסת ההגנה החדשה על היישובים.

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

נספח א': פירוט הצעות החוק אשר הוגשו במשך השנים בנושא הרבש"צים

תאריך הדיון האחרון	סטטוס מכתי	שלב	סוג הצ"ח	שם הצ"ח	הכנסת
12/02/2024	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף לאומי ביישובי ישראל המוגדרים, התשפ"ד-2024 (פ/4320/25)	25
20/02/2023	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2023 (פ/2489/25)	25
06/02/2023	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2023 (פ/2257/25)	25
30/01/2023	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2023 (פ/2078/25)	25
30/01/2023	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2023 (פ/2073/25)	25
02/01/2023	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2023 (פ/1246/25)	25
12/12/2022	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2022 (פ/216/25)	25
12/12/2022	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"ג-2022 (פ/214/25)	25
27/12/2021	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטפים צבאיים, התשפ"ב-2021 (פ/2866/24)	24
04/10/2021	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטפים צבאיים, התשפ"ב-2021 (פ/2236/24)	24
19/07/2021	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"א-2021 (פ/1836/24)	24
21/06/2021	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטף צבאיים, התשפ"א-2021 (פ/1520/24)	24
30/11/2020	הח"כ המציע התפטר		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטפים צבאיים, התשפ"א-2020 (פ/2432/23)	23
10/07/2017	הונחה על שולחן הכנסת לדיון מקדמ		פרטית	הצעת חוק רכזי ביטחון שוטפים צבאיים, התשע"ז-2017 (פ/4391/20)	20

נספח ב': פירוט העדכון בתכולת תפקיד הרבש"ץ ובשכרו כפי שאושר על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר והנחיית משרד האוצר למרכז השלטון המקומי בישראל ב-17.7.24 (עיבוד של משרד מבקר המדינה)

א. תחולה

- אישור זה יחול מיום 01.07.2024 על עובד שיועסק בתפקיד רבש"צ במועצות האזוריות או ברשויות המקומיות ואשר יעמוד בתנאים הבאים במצטבר:
- (1) יאושר על ידי המעסיק והחטיבה המרחבית כי הוא עומד בתנאי הסף והכשירות החדשים שהוגדרו לתפקיד ובכללים שנקבעו בפירוט תכולת תפקיד רבש"צ, וכמפורט באותו מסמך;
 - (2) קיבל כתב מינוי לתפקיד ממפקד ההגנה המרחבית אשר אמוץ על הגזרה בה נמצאת הרשות המקומית או המועצה האזורית;
 - (3) חתם על חוזה העסקה אישי התואם את תכולת התפקיד כאמור;

ב. טבלאות שכר

- (1) מועצה אזורית או רשות מקומית תהא רשאית להעסיק רבש"צ אשר עומד בתנאים המפורטים בסעיף 5.א. לעיל על פי טבלאות שכר חדשות, אשר יעודכנו בהתאם למועדים ולסכומים להלן:

החל מיום 1/7/2024:

תקן רבש"צ ¹	רמת שכר מינימלית	רמת שכר מקסימלית
קדמי ליבה	14,500	16,000
קדמי	11,000	14,250
סמוך גדר	6,900	8,900

החל מיום 1/1/2025:

תקן רבש"צ	רמת שכר מינימלית	רמת שכר מקסימלית
קדמי ליבה	15,300	16,500
קדמי	11,730	15,250
סמוך גדר	7,300	9,500

החל מיום 1/1/2026:

תקן רבש"צ	רמת שכר מינימלית	רמת שכר מקסימלית
קדמי ליבה	15,800	17,500
קדמי	12,200	15,750
סמוך גדר	7,600	9,800

הבהרה: משהביט מעביר לרשות המקומית סכום לפי רמת השכר המרבית, והמעסיק מחויב לשלם לרבש"ץ סכום אשר לא יפחת מרמת השכר המזערית לאחר כל ההפרשות שמחויב המעסיק להפריש.

