



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## צוותי חירום יישוביים במועצות האזוריות בעוטף עזה

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כ"ז בכסלו תשע"ו  
9 בדצמבר 2015

כתיבה: גדעון זעירא  
אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 6408240/1  
פקס: 02 - 6496103  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

3	תמצית
5	מבוא
8	1. רקע – גורמים העוסקים בהפעלת הצח"י והכשרתו בעוטף עזה
11	2. תפקידי הצח"י, הרכבו והכשרתו
15	3. היקף הצח"י בעוטף עזה
18	4. תקצוב הצח"י ופעילותו
20	5. סוגיית תגמול חברי הצח"י
21	5.1. מילוי התפקיד, שחיקה ותגמול
22	5.2. אפשרויות לאסדרת תגמול חברי צח"י
23	5.2.1. גיוס חברי צח"י בתור "מגויסי חוץ" של המועצה
24	5.2.2. גיוס חברי צח"י למילואים במסגרת ההגמ"ר (הגנה מרחבית) האזורי



## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת והוא עוסק בצוותי חירום יישוביים (צח"י) ביישובי ארבע המועצות האזוריות בעוטף עזה: חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול. להלן נציג את עיקרי המסמך.

- צוותי חירום יישוביים (צח"י) פועלים בעיקר במועצות אזוריות וביישובים קהילתיים, בעוד צוותי חירום שכונתיים (צח"ש) פועלים בעיקר ביישובים עירוניים. הצוותים מורכבים מתושבים מתנדבים שהוכשרו הכשרה בסיסית, ונועדו לתת מענה מידי וראשוני במצבי חירום ומשבר, כגון מצבי לחימה ופגעי טבע, לתושבים ולאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים עד להגעת גורמי חירום רשמיים ואנשי מקצוע. סיוע הצח"י לתושבי היישוב נמשך גם במהלך מצב המשבר, ואף לאחריו. לפי גורמים העוסקים בנושא, על הצח"י לפעול בתיאום עם הנהגת היישוב והמועצה האזורית, שכן זהו אמצעי מרכזי שבו מועצה אזורית יכולה לתת מענה הולם לתושבים ביישובים כפריים בעתות משבר וחירום, ובמיוחד אם יש מספר גדול של יישובים מרוחקים זה מזה, והתגובה של גורמי חוף עלולה להגיע באיחור.

- בהיבטי הצח"י בעוטף עזה עוסקים כמה גורמים ברמה הלאומית והמקומית. יש קושי לשרטט את גבולות האחריות של הגורמים השונים, וכל שכן את חלוקת העבודה הברורה ביניהם. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) רואה את השירות לעבודה קהילתית באגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד אחראי על נושא הצח"י ברחבי הארץ, אולם לצדו פועלים גורמים המשתתפים במידה זו או אחרת בנושא זה ובהם: רח"ל, משרד הבריאות, מרכזי החוסן בעוטף עזה, הקואליציה הישראלית לטראומה, המועצות האזוריות ואף גורמי צבא ומשטרה.

- סוגיית האחריות על הצח"י הייתה במחלוקת בין משרד הרווחה למשרד הביטחון החל משנת 2009, אך לדברי משרד הרווחה בכל הנוגע לעוטף עזה אחריות המשרד בנושא הייתה רציפה. משרד הרווחה סבור כי יש לו המומחיות בנושא החוסן הקהילתי ורואה את הצח"י (והצח"ש) משולבים בו, ולכן לדבריו המשרד צריך להוביל נושא זה בתיאום עם גורמים משיקים, ובהם רשות חירום לאומית (רח"ל). מרח"ל נמסר לנו בעניין זה כי האחריות להובלת הצח"י והבקרה עליו היא באחריות משרד הרווחה, וכי רח"ל תסייע למשרד. דומה כי שאלת האחריות, התקצוב והתיאום בין הגורמים השונים, ברמה הלאומית והמקומית, עדיין דורשת ליבון ואסדרה.

- **כיום פעילות הצח"י בעוטף עזה מצויה תחת הנחיה מקצועית של מרכזי חוסן הפועלים במועצות האזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול מתוקף החלטת ממשלה.** לפי דיווח של כל מרכז חוסן למרכז המחקר והמידע של הכנסת, יש צח"י בכ-82% מהיישובים במועצה האזורית אשכול (27 צוותים מתוך 33 יישובים, כולל 10 צוותים הדורשים הכשרה או רענון); בכ-75% מהיישובים במועצה האזורית חוף אשקלון (ב-16 יישובים מתוך 21); לכ-94% מהיישובים במועצה האזורית שדות נגב (ל-15 מתוך 16 יישובים), ובכל 12 היישובים שבמועצה האזורית שער הנגב. לפי משרד הרווחה, כיום יש תקן מינימום בנוגע למספר החברים בכל צוות ברחבי הארץ (8 חברי צוות ביישוב שבו עד 100 בתי אב ו-12 חברים ביישוב מעל ל-100 בתי אב). מרכזי החוסן בשער הנגב ובחוף אשקלון מסרו כי דיווחם על המספר הצוותים עונה על תקן זה, ומרכזי החוסן באשכול ובשדות נגב ציינו כי דיווחם אינו נסמך על מספר חברי צוות. לאור השונות בין מרכזי החוסן לגבי הקריטריונים



לפיהם דיווחו על קיומו של צח"י ביישובים, עולה השאלה: האם יש צורך בקיומו של תקן אחיד למספר החברים בכל צוות במועצות עוטף עזה? ואם לא – מהם הקריטריונים שעל בסיסם ייקבע מספר החברים ליישוב מסוים ומי הגורם המתאים לקביעתו?

- **אין תקציב ייעודי לצח"י, וקשה להצביע על סך התקציב השנתי המוקצה לתחום זה במועצות האזוריות בעוטף עזה.** מקור מרכזי הוא תקציב מרכזי החוסן שמקורו לפי החלטת הממשלה הוא ממספר משרדי ממשלה, והוא מועבר למרכזי החוסן על ידי משרד הבריאות, למעט חלק מהתקציב שמקורו במשרד הרווחה (625 אלף ש"ח) שהמשרד מעביר ישירות לארבע המועצות האזוריות ולשדרות (בחלוקה שווה לכל רשות). שלושה מרכזי חוסן במועצות מסרו לנו כי תקציב כל אחד מהם הוא כמיליון ש"ח, ובהתאם לתכנית העבודה של המרכז מוקצה מכך התקציב לצח"י. נוסף על כך, ניתן להפנות כספים לצח"י מתקציב נוסף שמעביר משרד הרווחה ישירות לחמש הרשויות – 300 אלף ש"ח ("לכידות קהילתית") בחלוקה לפי גודל אוכלוסייה. התקציבים שמעביר משרד הרווחה ישירות לרשויות, דורשים השתתפות של המועצה בשיטת ה-Matching בשיעור של 25% כנגד 75% של תקציב משרד הרווחה. נציין כי אין שימוש מחויב בכספים אלו עבור הצח"י. לאורך השנים הוקצו כספים גם מגורמים נוספים, חלקם לא יועדו רק לתחום הצח"י, ובהם גורמי ממשלה וארגונים מהחברה האזרחית. נציין כי אמורה לצאת אל הפועל תכנית רב-שנתית של משרד הרווחה ורח"ל להקמת צח"י ואחזקתם בכל הארץ, אך בשלב הראשון התכנית אינה כוללת צח"י בעוטף עזה מתוך ההבנה שכיום מוקצים משאבים לשם כך.

- מהמסמך עולה כי לאורך השנים לא היה גורם שקבע תקן לציוד, ומתשובות מרכזי החוסן עולה כי יש מחסור בציוד בקרב הצוותים, דבר שאף פוגע במיסוד הצח"י. לגבי הצטיידות הצח"י במועצות בעוטף עזה, נמסר לנו ממשרד הרווחה כי נערכת בדיקה בנוגע לציוד שהקצה בעבר רח"ל, והשלמת ציוד חסר אמורה להיות במסגרת התכנית הרב-שנתית של המשרד ורח"ל, ובמסגרתה נקבע תקן לציוד לצח"י. אשר לחדרי הפעלה לצוותים, הועלה בפנינו כי לא מעט צח"י מתפקדים במרכזים לא ממוגנים, ופיקוד הדרום העלה בפנינו כי יש צורך בקביעת תקן לריהוט ומערכות שליטה ובקרה במרכזים אלו. לפי משרד הרווחה, נושא חדרי הפעלה לצח"י הוא באחריות משרד הביטחון בשיתוף פיקוד העורף. מרח"ל נמסר כי בשנים 2013-2014 הועברו 7 מיליון ש"ח להקמת חדרי הפעלה לצח"י בדרום, אך אין בידנו מידע על סך התקציב הנדרש להקמת חדרים אלו לצח"י במועצות עוטף עזה או לציודם.

- **רוב חברי הצח"י הם מתנדבים, אך בחלק מהיישובים, בדגש על קיבוצים, יש חברי צוות שהם בעלי תפקיד בשכר בשגרה.** מהתשובות שקיבלנו עולה כי מתנדבים בצח"י, בדגש על ראשי הצח"י, מתקשים לעשות כן במקביל לעבודתם, ובמיוחד בעתות חירום מתמשכות, והועלה בפנינו כי היו מקרים ששכרם של חברי צח"י נפגע, כמו גם בעלי תפקיד שיודעו כי מקום עבודתם בסכנה. עוד הועלה כי גם בזמן שגרה נדרשים חברי הצח"י להקדיש זמן רב לתחום. כיום אין מנגנון ממשלתי שבאמצעותו יכולה מועצה אזורית לממן תגמול לחברי הצח"י. בחלק מהצח"י, דרישות התפקיד וסוגיית התגמול, לצד סיבות נוספות, מקשים על גיוס חברים ועל שימור חברים קיימים.

- במסמך מוצגות שתי אפשרויות לאסדרת תגמול הצח"י שהובאו בפנינו. האחד, גיוס חברי צח"י בתור "מגויסי חוץ" בהכרה של משרד הכלכלה, תוך הקצאת תקציב ממשלתי לשיפוי גיוס זה, שכן



לפי הקבוע כיום, המועצות האזוריות צריכות לשאת בעלות. נציין כי, לפי משרד הכלכלה, כיום אין חברי צח"י שהמועצות האזוריות בעוטף עזה ביקשו הכרה עבורם במסגרת המנגנון הקיים. השני, גיוס במסגרת מילואים להגמ"ר (הגנה מרחבית), אך נמסר כי יש מגבלות בגיוס זה. נושא השיפוי נידון בעבר על ידי גורמי ממשלה, ובדצמבר צפוי דיון באגף התקציבים במשרד האוצר בשיתוף רח"ל לבחינת נושא שיפוי חברי צח"י.

• מתשובות שלושה מרכזי חוסן עולה כי חברי הצח"י מבוטחים בביטוח מתנדבים לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, בדומה לביטוח החל על נפגעי עבודה. משרד הרווחה מסר כי המוסד לביטוח לאומי כולל כיום את הצח"י בפירושו את הסעיפים הקשורים להצלת חיים וחירום לעניין ביטוח מתנדבים בחוק הביטוח הלאומי. לדברי המשרד, הוא ינסה לעגן זאת במפורש בחוק, ובכך באופן ודאי הביטוח יאפשר כיסוי גם בשגרה ובתרגילים.

להלן נציג את סדר פרקי המסמך. בפרק המבוא נציג את ייעוד הצח"י, את סוגיית האחריות הממשלתית בנושא ואת הגורמים המרכזיים שפנינו אליהם כדי למפות את נושא הצח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה. בפרק הרקע נציג את גורמים העוסקים בצח"י והכשרתו, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית; בפרק 2 נציג את תפקידי הצח"י, הרכבו והכשרתו; בפרק 3 נביא נתונים על היקף פעילות הצח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה; בפרק 4 נמפה מקורות לתקצוב הצח"י ונציג קשיים שהועלו בפנינו בהקשר זה. לבסוף, בפרק 5 נדון בקשיים שהועלו בפנינו לגבי תגמול חברי הצח"י, בדגש על עתות חירום מתמשכות, ובשני פתרונות אפשריים שהועלו בפנינו לסוגיה זו.

## מבוא

צוותי חירום יישוביים (צח"י) פועלים בעיקר במועצות אזוריות וביישובים קהילתיים, בעוד צוותי חירום שכונתיים (צח"ש) פועלים בעיקר ביישובים עירוניים.<sup>1</sup> הצוותים מורכבים מתושבים מתנדבים שהוכשרו הכשרה בסיסית, ונועדו לתת מענה מידי וראשוני במצבי חירום ומשבר לתושבים ולאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ברשויות המקומיות עד להגעת גורמי חירום רשמיים ואנשי מקצוע.<sup>2</sup> הצח"י מתאמים את פעולות הסיוע הראשוני לנפגעים, מפעילים מערך מידע והסברה לציבור, מסייעים בהחזקת מוקד חירום יישובי, במיפוי האנשים עם צרכים מיוחדים וכדומה.<sup>3</sup> סיוע הצוות לתושבי היישוב נמשך גם במהלך מצב המשבר, ואף לאחריו.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, היערכות הרשות המקומית לשעת חירום, הוראה 20.2 בתע"ס, תחולה: 1 ביולי 2014, פרסום: 15 ביוני 2014, עמ' 9.

<sup>2</sup> שם, עמ' 9; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, סקירת השירותים החברתיים 2013, עבודה קהילתית, ספטמבר 2014, עמ' 665.

<sup>3</sup> עבודה קהילתית, עמ' 665.

<sup>4</sup> ענת שגב, מרכז הקשר כנסת – ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 בנובמבר 2015. בטיטות אוגדן צח"י שעומד להיות מופץ בקרוב נכתב: "צח"י מורכב מבעלי תפקידים (הגרים ביישוב) ופעילים קהילתיים, שעברו הכשרה בסיסית במטרה לנהל את מצב/אירוע החירום/המשבר, לטפל בצורכי התושבים, לבצע התערבות, לספק מידע ולהגיש סיוע פיזי ורגשי, ככל הנדרש. בתחומים שונים ליחידים, למשפחות ולקהילה ולסייע להם להתמודד עם המצב עד החזרתו לקדמותו. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות, צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י), טיוטה, יולי 2015, עמ' 30.



משרד הרווחה רואה את השירות לעבודה קהילתית באגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד אחראי על נושא הצח"י והצח"ש.<sup>5</sup> לפי המשרד, הסיוע הראשוני והחשוב ביותר בעת משבר, כגון מצבי לחימה או מצבי משבר אחרים דוגמת רעידת אדמה, יינתן בידי התושבים עצמם וכדי להבטיח את הבאתם לידי ביטוי יש למפות את הכוחות בקהילה, לארגנם ולהפעילם בעת משבר.<sup>6</sup> המשרד פיתח בשיתוף עם גורמים שונים תפיסת הקמה והפעלה של צוותים אלו, ובשנת 2002 פרסם אוגדן צח"י, המהווה לדברי המשרד את ה"תורה המקצועית" של צח"י ביישובים הכפריים בישראל, ובימים אלו מפיק המשרד אוגדן מעודכן. בשנת 2004 פרסם גם אוגדן להפעלת הצח"ש, פרי ועדה בין-משרדית בהובלת השירות לעבודה קהילתית במשרד,<sup>7</sup> אך תפיסת ההפעלה של הצח"ש עדיין נבחנת.

**לפי משרד הרווחה, בשנת 2013 פעלו 254 צח"י ב-15 מועצות אזוריות בעוטף עזה, ביהודה ושומרון, בצפון הארץ ובמועצה האזורית גולן,<sup>8</sup> ולפי תכנית רב-שנתית של משרד הרווחה ורח"ל,<sup>9</sup> עד שנת 2021 אמורה להיות מושלמת הקמתם של צוותים בכל היישובים במועצות האזוריות בישראל.<sup>10</sup> לדברי המשרד, בינו לבין רח"ל יש הסכמה עקרונית על התכנית הרב-שנתית, אך נדרש סיכום סופי לגבי הוצאתה אל הפועל והקצאת התקציב לכך.<sup>11</sup> לגבי הצח"ש, לפי תשובת רח"ל, בשנת 2014 גובשה מחדש תפיסת הצח"ש והוחלט על בחינתה בתכנית פיילוט בערים שדרות וצפת, כאשר בכל אחת מהן יופעלו 4-5 צוותים בשכונות או ברובעים. תכנית זו, המתוכננת לשנת 2016, תופעל תחת ועדת היגוי משותפת למשרד ולרח"ל,<sup>12</sup> אך כיום אין עדיין הכרעה בנוגע לאחריות על תחום הצח"ש, וממשרד הרווחה נמסר כי הדיונים לגבי האחריות המשרדית ממשיכים עם משרד הביטחון.<sup>13</sup>**

לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, במסמך זה ביקשנו לבחון את נושא הצח"י והצח"ש ברשויות בעוטף עזה. כדי למפות את הנעשה בתחום באזור זה פנינו בבקשה למידע למשרד הרווחה, וכן לרח"ל, לפיקוד העורף ולפיקוד הדרום באמצעות משרד הביטחון. נוסף על כך, כפי שיוצג בפרק הרקע במסמך זה, כיום פעילות הצח"י בעוטף עזה מצויה תחת הנחיה מקצועית של מרכזי חוסן הפועלים במועצות האזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול (להרחבה על המרכזים, ראו בפרק 1 להלן), ולכן פנינו לארבעת מרכזי חוסן אלו בבקשות מידע זהות. במענה לבקשותינו קיבלנו תשובה אחת מאוגדת על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה המפעילה את מרכזי החוסן.<sup>14</sup> בחלקה

<sup>5</sup> ענת שגב, מרכז הקשר כנסת – ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 בנובמבר 2015. **אם לא מצוין אחרת, אזכור משרד הרווחה במסמך זה מתייחס לתשובה זו.**

<sup>6</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים – הערכות למצבי חרום ומשבר**, הוראה 20.1 בתע"ס, תחולה: 1 ביולי 2014, פרסום: 15 ביוני 2014, עמ' 7.

<sup>7</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, **צוות חירום יישובי (צח"ש)**, יוני 2002; **צוות חירום שכונתי (צח"ש)**, תיק אב, יולי 2004.

<sup>8</sup> **עבודה קהילתית**, עמ' 665.

<sup>9</sup> רח"ל משמשת בתור גוף מטה מתאם המסייע לשר הביטחון לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. ראו אוריאה אלמסי, **סמכויות המשרד להגנת העורף**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012, עמ' 5; משרד מבקר המדינה, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום, דוחות מיוחדים, **ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף**, 9 בספטמבר 2015, עמ' 14-15, 44.

<sup>10</sup> כולל יישובים חדשים, וכולל "יישובים מוסדיים" שיש בהם אוכלוסיית קבע.

<sup>11</sup> ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 17 בנובמבר; שיחת טלפון, 23 בנובמבר 2015.

<sup>12</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.

<sup>13</sup> לפי המשרד, בעוד תפיסת הצח"י מגובשת והעיסוק של המשרד בנושא זה החל עוד בשנות ה-90, תפיסת הצח"ש אינה מגובשת ואילו הצח"ש הראשוני בפיקוח ובמימון של המשרד הוקמו בתקופה מאוחרת יותר, בשנת 2007 לאחר מלחמת לבנון השנייה, והעיסוק של המשרד בנושא לא היה רציף.

<sup>14</sup> לפי אתר האינטרנט של הקואליציה הישראלית לטראומה, היא עמותה רשומה המאגדת תאגידיים ויחידים העוסקים בתחום החוסן, היערכות לחירום ומענה פסיכו-סוציאלי. הקואליציה הוקמה בפברואר 2001, והפכה לעמותה רשומה בשנת



הראשון, מענה של הקואליציה לשאלותינו ללא התמקדות במועצה מסוימת (להלן: תשובת הקואליציה), ובחלק השני של התשובה מענה לחלק משאלותינו על-ידי כל מרכז חוסן בנפרד (להלן: תשובת מרכזי החוסן).<sup>15</sup> לבסוף, פנינו למועצות האזוריות בין היתר כדי לעמוד על אחריות המועצה לצח"י ופעולותיה במנותק ממרכזי החוסן, אך עד מועד סגירת המסמך לא התקבלו תשובותיהן.

באשר לצח"ש בשדרות, פנינו לעיריית שדרות. מתשובת עיריית שדרות עולה כי בעיר לא פועלים כיום צח"ש, אך כאמור העיר עומדת בפתחו של פיילוט בנושא. לפי תשובת העירייה, במסגרת הפיילוט היא מתכוונת להקים צוותי חירום שכונתיים, והיא שוקדת על כתיבת תורת הפעלה בנושא.<sup>16</sup> עוד נמסר מהעירייה כי יש התחייבות של משרד הביטחון למימון הפרויקט, אך הכסף טרם הועבר לעירייה והנושא מצוי בתהליך מול משרד הפנים.<sup>17</sup>

**כיוון שנכון להיום בעיר שדרות לא פועלים צח"ש, מסמך זה יעסוק רק בנושא הצח"י בארבע המועצות האזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול.** המסמך יעסוק בכל היישובים הנמצאים בארבע המועצות האזוריות האלה ולא רק ביישובים הנמצאים בטווח של עד שבעה ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה ומוגדרים בהחלטות ממשלה אזור "עוטף עזה",<sup>18</sup> וזאת כיוון שבמענה לשאלתנו מרכזי החוסן מסרו כי בתחום הצח"י המרכזים עוסקים בכל היישובים במועצה.

במסמך זה אנו מבקשים לתת תמונה על הצח"י בעוטף עזה, וסוגיות מרכזיות הקשורות בו. נציין כי הן בשל שונות בין מרכזי החוסן והן בשל העובדה שגורמים רבים מעורבים בהפעלת הצח"י ובהכשרתם ועבור חלקם הוא אינו חלק מליבת תחומי אחריותם, עלו במהלך כתיבת המסמך קשיים במיפוי הגורמים ותפקידם וכן ביישוב המידע שהתקבל מהם. במקרים שבהם לא הצלחנו ליישב את הדברים ניסינו להציג את התייחסות מירב הגורמים. בפרק הרקע להלן נציג את הגורמים המרכזיים העוסקים בנושא, כפי שעולה מן התשובות שקיבלנו.

---

2006. אתר האינטרנט של הקואליציה הישראלית לטראומה, **אודות, מרכזי החוסן – שותפות ייחודית עם משרדי ממשלה רשויות מקומיות**, תאריך כניסה: 29 באוקטובר 2015; בלה בן גרשון, ממונה טראומה נפשית והיערכות למצבי חירום בבריאות הנפש, משרד הבריאות, מכתב, 12 בנובמבר 2015. ראו גם בפרק הרקע להלן.

<sup>15</sup> הקואליציה הישראלית לטראומה, נייר עבודה על מערך הצח"י ביישובי עוטף עזה עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת – מרכזי חוסן שדרות ועוטף עזה, אוגוסט 2015, עמ' 1-47, חנה טל, מנהלת מרכז החוסן במועצה האזורית שער הנגב, עמ' 48-49, אדוה שביט, רכזת צח"י במרכז החוסן ומירב וידל, מנהלת מרכז החוסן במועצה האזורית אשכול, עמ' 50-54, ליאורה אלפרן, מנהלת מרכז החוסן במועצה האזורית שדות נגב, עמ' 55-57, שירה רייניץ, מנהלת מרכז החוסן במועצה האזורית חוף אשקלון, עמ' 58-60. נוסף על כך, קיבלנו הבהרות על תשובות אלו ומענה על שאלות נוספות: שירה רייניץ, שיחת טלפון, 16 בנובמבר 2015, דוא"ל, 18 ו-23 בנובמבר 2015; חיה מזל, עובדת סוציאלית קהילתית ורכזת צח"י במרכז החוסן במועצה האזורית שדות נגב, דוא"ל, 12, 16 ו-17 בנובמבר 2015; מיה זילברבוש, עובדת סוציאלית במרכז החוסן במועצה האזורית שער הנגב, דוא"ל, 17 ו-23 בנובמבר 2015; מירב וידל, שיחת טלפון, 17 בנובמבר 2015; אדוה שביט, דוא"ל, 18, 22 ו-30 בנובמבר 3- בדצמבר 2015; הקואליציה הישראלית לטראומה, דוא"ל, 5 ו-29 בנובמבר 2015.

<sup>16</sup> טל טורן, מנכ"ל עיריית שדרות, מכתב, 10 בספטמבר 2015; דוא"ל, 24 בספטמבר 2015 ו-17 בנובמבר 2015.

<sup>17</sup> אבי חליבה, מנהל אגף הרווחה בעיריית שדרות, שיחת טלפון, 29 בנובמבר 2015.

<sup>18</sup> ראו למשל, החלטה מס' 1846 של הממשלה ה-33, **תכנית לחינוך החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 - 2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן"**, 13 ביולי 2014. נציין כי בסעיף 2(א) של החלטת הממשלה משנת 2006 להקים את מרכזי החוסן, העוסקת גם בנושאים נוספים, נכתב כי יישובי עוטף עזה לעניין ההחלטה הם העיר שדרות ויישובים במועצות האזוריות שנקבעו בהחלטות ממשלה קודמות, כלומר יישובים עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. עם זאת בסעיף העוסק בהקמת מרכזי החוסן (3) נכתב כי אלו יספקו כאמור שירותים לתושבי העיר והמועצות האזוריות. ראו החלטה מס' 746 של הממשלה ה-31, **תכנית סיוע משלימה לשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2007**, 27 בנובמבר 2006; הממשלה ה-30, החלטה מס' 2173, **סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה לשנים 2004-2006**, 4 ביולי 2004; החלטה מס' 2341, **סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה לשנים 2004-2006** - תיקון ההחלטה, 1 באוגוסט 2004.



## 1. רקע – גורמים העוסקים בהפעלת הצח"י והכשרתו בעוטף עזה

בהפעלת הצח"י על היבטיו השונים משתתפים מספר גורמים ברמה הלאומית והמקומית. יש קושי לשרטט את גבולות האחריות של הגורמים השונים כלפי הצח"י בעוטף עזה, וכל שכן את חלוקת העבודה הברורה ביניהם, אך לשם הבנת סוגיה זו חשוב ללמוד על מעורבותם של הגורמים השונים. לכן בטרם נדון בצח"י להלן נציג הגורמים המשתתפים במידה זו או אחרת בנושא זה, ובהם: משרד הרווחה, רח"ל, משרד הבריאות, מרכזי החוסן בעוטף עזה, הקואליציה הישראלית לטראומה והמועצות האזוריות. בפרק זה לא נתמקד בגורמים נוספים הקשורים להיבטים מסוימים בצח"י, למשל פיקוד העורף, פיקוד הדרום והמשטרה המשתלבים בהכשרות מסוימות של הצח"י ברמת המועצה, ומשתתפים בתרגולם.

כאמור **משרד הרווחה** רואה את השירות לעבודה קהילתית באגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד אחראי על נושא הצח"י, במסגרת עיסוקו בחיזוק החוסן הקהילתי.<sup>19</sup> לפי המשרד, כדי לסייע לרשויות מקומיות להיערך להתמודדות עם מצבי משבר וחירום פיתח השירות לעבודה קהילתית במשרד, תפיסה להפעלת צוותי חוסן וחירום יישוביים וצוותים שכונתיים,<sup>20</sup> בשיתוף משרדי ממשלה נוספים ועם מל"ח (משק לשעת חירום), פיקוד העורף והמרכז לשלטון מקומי.

סוגיית האחריות על צוותים אלה הייתה במחלוקת בין המשרד למשרד הביטחון החל משנת 2009, אך לדברי משרד הרווחה בכל הנוגע לעוטף עזה אחריות המשרד בנושא הייתה רציפה. משרד הרווחה סבור כי יש לו את המומחיות בנושא החוסן הקהילתי ורואה את הצח"י משולבים בו, ולכן לדבריו המשרד צריך להוביל נושא זה בתיאום עם גורמים משיקים. מרח"ל נמסר לנו בעניין זה כי האחריות להובלת הצח"י והבקרה עליו היא באחריות משרד הרווחה, וכי רח"ל תסייע למשרד בהיבטי תקציב, בהיבט המקצועי ובבקרה לפי תכנית רב-שנתית מוסכמת לפיתוח צח"י וצח"ש.<sup>21</sup>

**כיום פעילות הצח"י בעוטף עזה מצויה תחת הנחיה מקצועית של מרכזי החוסן.** מרכזי חוסן קהילתי פועלים בישראל בשדרות ובשמונה מועצות אזוריות בעוטף עזה וביהודה ושומרון. מטרתם של מרכזים אלו לסייע ליחידים, למשפחות ולקהילות לחזק את חוסנם כדי להתמודד עם מצבי משבר, חירום ואסונות פיזיים, כלכליים וחברתיים. המרכזים פועלים בשיתוף אנשי מקצוע, מתנדבים ופעילים בקהילה ומפתחים תכניות בנושא, מפעילים מערך הכשרות וסדנאות ועוסקים בפיתוח ידע ובאיגומו.<sup>22</sup> אשר לאזור עוטף עזה, בהחלטה מספר 746 של הממשלה ה-31 בנובמבר 2006 הוחלט להקים **חמישה מרכזי חוסן שיספקו שירותים פסיכו-סוציאליים לתושבים בעיר שדרות ובמועצות האזוריות שער הנגב, שדות נגב, חוף אשקלון ואשכול.**<sup>23</sup>

<sup>19</sup> משרד הרווחה הגדיר חוסן קהילתי בתשובתו: "היכולת של קהילה לנקוט פעולה מכוונת לשיפור היכולות האישיות והקולקטיביות של תושביה ומוסדותיה, להגיב ביעילות על שינוי ביטחוני, חברתי או כלכלי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה" (פלד וסנדר 2003).

<sup>20</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2011, [מדיניות פיתוח חוסן קהילתי](#), אוקטובר 2012, עמ' 598.

<sup>21</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.

<sup>22</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2013, [עבודה קהילתית](#), ספטמבר 2014, עמ' 665.

<sup>23</sup> החלטה מס' 746 של הממשלה ה-31, [תכנית סיוע משלימה לשדרות וליישובי עוטף רצועת עזה](#) לשנת 2007, 27 בנובמבר 2006.





חמשת מרכזי החוסן האמורים הוקמו בשנת 2008,<sup>24</sup> והפעלתם הוטלה על **משרד הבריאות**. פעילותם של מרכזי החוסן הוארכה בסדרת החלטות ממשלה נוספות בין השנים 2008-2014, והאחרונה שבהן עסקה בין היתר בהמשך ההפעלה בשנים 2015-2016.<sup>25</sup> **הקואליציה הישראלית לטראומה** היא ספק של משרד הבריאות המפעיל את מרכזי החוסן,<sup>26</sup> ולפי אתר האינטרנט של הקואליציה, היא עמותה רשומה המאגדת תאגידים ויחידים העוסקים בתחום החוסן, בהיערכות לחירום ובמענה פסיכו-סוציאלי.<sup>27</sup> ועדת היגוי מרכזית (בין-משרדית) בראשות נציג משרד הבריאות, קובעת מדיניות לגבי פעילות מרכזי החוסן, מאשרת את תכניות העבודה שלהם ומבצעת בקרה על ביצוען.<sup>28</sup> לפי תשובת הקואליציה ומרכזי החוסן, מאז שהוקמו מרכזי החוסן בשנת 2008, תחום הצח"י בעוטף עזה נתון בהנחיה מקצועית של מרכזי החוסן, ולפי משרד הבריאות תכניות העבודה של המרכזים צריכות לכלול התייחסות לצח"י.<sup>29</sup> משרד הרווחה מסר כי פעילות מרכזי החוסן בעוטף עזה בתחום הצח"י מתבצעת באפקטיביות, ובכלל זה התיאום בין הגורמים העוסקים בהיערכות לחירום במועצות האזוריות ואנשי המקצוע העוסקים בהקמה, בהכשרה ובשימור של הצח"י.<sup>30</sup>

**מהתשובות שקיבלנו עולה כי תקציב מרכזי החוסן הוא מקור מרכזי למימון פעילות הצח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה.** החלטות הממשלה האמורות קבעו בין היתר הקצאת תקציב שנתי לפעילות מרכזי החוסן, כאשר החלטת הממשלה בדבר הפעלת מרכזי החוסן בשנים 2015-2016 קבעה כי בכל אחת מהשנים האלה יוקצו לחמשת המרכזים 8 מיליון ש"ח בסך הכול, וקבעה השתתפות של משרדי ממשלה שונים בתקציב זה. את הכספים מכלל המקורות מקבל משרד הבריאות ואחראי להעברתם למרכזי החוסן (באמצעות הקואליציה), למעט 625 אלף ש"ח ממשרד הרווחה,<sup>31</sup> שלדבריו הוא מעביר ישירות לחמש

<sup>24</sup> סיכום שנת העבודה 2012 – מרכזי חוסן שדרות ויישובי עוטף עזה, תליה לבנון, מנכ"לית הקואליציה הישראלית לטראומה, עמ' 2.

<sup>25</sup> החלטה מס' 2902 של הממשלה ה-31, **תכנית סיוע לעיר שדרות וליישובי עוטף עזה לשנת 2008**, 6 בינואר 2008; החלטה מס' 1185 של הממשלה ה-32, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי לשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2010**, 3 בינואר 2010; החלטה מס' 2664 של הממשלה ה-32, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2011**, 2 בינואר 2011; החלטה מס' 4059 של הממשלה ה-32, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2012**, 1 בינואר 2012; החלטה מס' 5207 של הממשלה ה-32, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2013**, 4 בנובמבר 2012; החלטה מס' 1114 של הממשלה ה-33, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2014**, 29 בדצמבר 2013; החלטה מס' 1846 של הממשלה ה-33, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 - 2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן"**, 13 ביולי 2014.

<sup>26</sup> בלה בן גרשון, ממונה טראומה נפשית והיערכות למצבי חירום בבריאות הנפש, משרד הבריאות, מכתב, 12 בנובמבר 2015. נציין כי בבקשת המשך התקשרות עם הקואליציה בפטור ממכרז, נכתב כי הקואליציה הקימה את מרכזי החוסן. עוד נכתב כי המיזם היה משותף לממשלה, לקרן לידידות ולקואליציה, וכי בשנת 2009 הודיעה הקרן על הפסקת השתתפותה. הקואליציה משמשת כיום כספק יחיד, אשר לשנת 2015, התקשרות זו אושרה בפטור ממכרז, ולשנת 2016 הוגשה בקשת המשך התקשרות בפטור, ראו אתר האינטרנט של מנהל הרכש הממשלתי, הודעות פטור, **בקשה לפטור ממכרז: התקשרות עם הקואליציה הישראלית לטראומה**, תאריך עדכון אחרון: 9 במרס 2015; **פרסום כוונה להתקשרות עם ספק יחיד טרום החלטת ועדה**, ד"ר טל ברגמן לוי, ראש אגף בריאות הנפש במשרד הבריאות, **בקשת המשך התקשרות עם הקואליציה הישראלית לטראומה בפטור ממכרז**, 28 באוקטובר 2015.

<sup>27</sup> אתר האינטרנט של הקואליציה הישראלית לטראומה, **אודות, מרכזי החוסן – שותפות ייחודית עם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות**, תאריך כניסה: 29 באוקטובר 2015. ראו גם הערה 14.

<sup>28</sup> לפי משרד הבריאות, בוועדה חברים גם נציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד העלייה והקליטה. נוסף עליה, פועלת ועדה מצומצמת (נציג משרד הבריאות, ובהשתתפות נציגי משרד הרווחה והקואליציה) לצורך מימוש התכניות ויישום המדיניות המצויה לפי המשרד בקשר רציף עם מנהלות מרכזי החוסן, עם הספק (הקואליציה) וראשי הרשויות המקומיות. בלה בן גרשון, ממונה טראומה נפשית והיערכות למצבי חירום בבריאות הנפש, משרד הבריאות, מכתב, 12 בנובמבר 2015; דוא"ל, 19 בנובמבר 2015; שיחת טלפון, 24 בנובמבר 2015.

<sup>29</sup> בלה בן גרשון, ממונה טראומה נפשית והיערכות למצבי חירום בבריאות הנפש, משרד הבריאות, דוא"ל, 23 בנובמבר 2015. ענת שגב, מרכזי הקשר כנסת – ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 בנובמבר 2015.

<sup>31</sup> החלטה מס' 1846 של הממשלה ה-33, **תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 - 2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן"**, 13 ביולי 2014.



הרשויות (בחלוקה שווה).<sup>32</sup> שלושה מרכזי חוסן במועצות מסרו לנו כי תקציב כל אחד מהם הוא כמיליון ש"ח.<sup>33</sup> כאמור, **תקציב מרכז החוסן הוא מרכזי בפעילות הצח"י, אך החלטת הממשלה אינה קובעת את סך התקציב שיוקצה לצח"י, וחלוקת תקציב המרכז נקבעת בתכניות העבודה שהוצגו לעיל.** משרד הרווחה מסר כי בנוסף הוא מעביר לחמש רשויות אלו 300 אלף ש"ח לנושא של "לכידות קהילתית" לפי החלטת הממשלה, וחלק מפעילות צח"י מתוקצבת גם באמצעות תקציב זה. התקציבים שמעביר משרד הרווחה ישירות לרשויות, דורשים השתתפות של המועצה בשיטת ה-Matching בשיעור של 25% כנגד 75% של תקציב משרד הרווחה. (להרחבה בנושא תקציב ומקורות מימון נוספים ראו פרק 4).

מרכזי החוסן נותנים מענה לאוכלוסייה בכמה תחומים, ובהם היערכות לחירום וחוסן קהילתי,<sup>34</sup> ובכלל זה הצח"י. לפי תשובת הקואליציה ומרכזי החוסן, המרכזים משולבים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות ועל-פי טיוטת אוגדן הצח"י החדש (להלן: אוגדן הצח"י), חשוב להגדיר את הקמת הצח"י ושימורם בתור משימה של המועצה האזורית, כאשר המחלקה לשירותים חברתיים במועצה, בסיוע מחלקת הביטחון, תהיה אחראית להקמת הצוותים, להכשרתם ולשימורם (באמצעות העובדים הסוציאליים הקהילתיים).<sup>35</sup>

על פי אחד מעקרונות העבודה להקמת צח"י והפעלתו, "[...] צח"י ישלים את המענה שניתן לאזרחים על ידי הרשות המקומית/המועצה. **הרשות המקומית/המועצה היא אבן היסוד המובילה את המענה לתושביה.** חשוב לשמור על עקרון המשילות, אך עם זאת לתושבים בקהילה יש יכולות ומשאבים שחשוב להסתייע ולהשתמש בהם. לפיכך יש צורך בצוות צח"י מיומן ומתורגל, אשר יאפשר לקהילה/ליישוב בעת משבר וחירום להביא לידי ביטוי את הכוחות ואת היכולות של תושבי היישוב".<sup>36</sup> עוד נכתב כי האחריות לניהול מצבי משבר וחירום היא של ההנהגה הפורמלית של המועצה והיישוב וכי הצח"י הוא חלק בלתי נפרד ממערך החירום של המועצה. על כן חשוב שמקבלי ההחלטות ואנשי המקצוע במועצה וביישובים יהיו שותפים לפעילות הצח"י על כל שלביה ויש לקבוע ממשקי עבודה עם הנהגת היישוב ואף לשלב בעלי תפקיד הגרים ביישוב, בצח"י.<sup>37</sup>

מתשובת הקואליציה ומרכזי החוסן עולה כי למועצות האזוריות בעוטף עזה בשיתוף מרכזי החוסן המשולבים במחלקה לשירותים חברתיים בכל מועצה יש תפקידים בתחום הצח"י בשגרה ובחירום. התפקידים בשגרה: ריכוז בניית המערך באמצעות גיוס רכז צח"י ותקצובו, סיוע בהקמת צוותים חדשים, מיפוי מוכנות הצוותים וזיהוי צרכים ופערים, בניית תכנית עבודה שנתית לחיזוק המערך ברמת היישוב והמועצה ויישומה, סיוע להנהגת היישובים באיתור בעלי תפקיד בצח"י, הכשרה ושילוב הצח"י

<sup>32</sup> ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 23 בנובמבר 2015. נציין כי בהחלטת הממשלה שהערה 31 מפנה אליה, נכתב כי כספים אלו יועברו ישירות למרכזי החוסן.

<sup>33</sup> לפי בקשת משרד הבריאות לפטור ממכרז עבור הקואליציה, תקציב מרכז חוסן במועצות האזוריות הוא 1.094 מיליון ש"ח, למעט התקציב שמעביר משרד הרווחה כאמור בחלוקה שווה לחמש הרשויות. אתר האינטרנט של מנהל הרכש הממשלתי, הודעות פטור, [פרסום כוונה להתקשרות עם ספק יחיד טרום החלטת וועדה](#), ד"ר טל ברגמן לוי, ראש אגף בריאות הנפש במשרד הבריאות, [בקשת המשך התקשרות עם הקואליציה הישראלית לטראומה בפטור ממכרז](#), 28 באוקטובר 2015.

<sup>34</sup> לפי אתר האינטרנט של הקואליציה, העיסוק בתחום הצח"י הוא חלק מהעיסוק בהכשרות ועבודה קהילתית. ראו אתר האינטרנט של הקואליציה הישראלית לטראומה, [מרכזי החוסן – שדרות ויישובי עוטף עזה](#), תאריך כניסה: 23 בנובמבר 2015.

<sup>35</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות, [צוות חירום וחוסן ויישובי \(צח"י\)](#), טיוטה, יולי 2015, עמ' 33. לגבי הפעלת הצוות, האוגדן מצוין כמה גורמים אפשריים – בעלי תפקיד במועצה האזורית, הנהלת היישוב, אחראי הביטחון ביישוב (ר"ש או רש"צ), ראש הצח"י או ממלא מקומו – שם, עמ' 36.

<sup>36</sup> ההדגשות אינן במקורן. שם, עמ' 186.

<sup>37</sup> שם, עמ' 68.



בתרגילים עם מחלקת הביטחון או מערך ההגמ"ר (הגנה מרחבית), סיוע בפיתוח תפיסת הפעלה וקידום תהליכים לחיזוק ממשקי העבודה בין הצח"י לבין מכלולים המקצועיים בחירום במועצה ולבין גורמי ביטחון, הפעלת פורומים מקצועיים לקידום למידת עמיתים, ליווי וחניכה של יו"ר הצח"י, חיזוק מיתוג המערך והפעלת אירועי גיבוש והוקרה לחיזוק המוטיבציה, מתן מענה רגשי לחברי הצח"י וקידום פעולות וסדנאות לחיזוק ההתמודדות. התפקידים בחירום: מרכז החוסן משתייך למכלול האוכלוסייה במועצה – שמירה על קשר רציף עם הצח"י (ביקורים ושיחות) והעברת מידע והנחיות לצוותים וליווי וחניכה של הצוותים, ריכוז תמונת מצב של פעילויות הצוותים וצרכים ומעקב על המענה להם, מתן מענה פיזי ורגשי של המכלולים המקצועיים הרלוונטיים לצורכי התושבים והצוות, קידום פעולות לשימור משאבי התמודדות של הצוות לאורך מצב החירום וחיזוקם.

**בתוך מארג מורכב זה של גופים לאומיים ומקומיים פועל הצח"י, כאשר משרד הרווחה רואה עצמו כבעל מומחיות להיות אחראי על תחום הצח"י, אך דומה כי שאלת האחריות, התקצוב והתיאום בין הגורמים השונים, ברמה הלאומית והמקומית, עדיין דורשת ליבון ואסדרה.** נציין בהקשר זה כי פיקוד הדרום העלה בפנינו כי הצח"י נועדו לטפל במצבי משבר שונים (לא רק ביטחוניים), ולכן הקמתם, קביעת תורת ההפעלה, תרגולם וכדומה הם באחריות משרד הרווחה.<sup>38</sup> עם זאת הפיקוד העלה בפנינו כי יש צורך בסיכום תפיסת הפעלת הצח"י, דרכי עבודתו, כפיפותו ויחסי הגומלין שלו.<sup>39</sup>

בפרק הבא נעסוק בהרכבו של הצח"י, בתפקידיו ובהכשרתו ונתמקד בנעשה בעוטף עזה כפי שעולה מהתשובות שקיבלנו מגורמים שונים, ובהם מרכזי החוסן.

## 2. תפקידי הצח"י, הרכבו והכשרתו

לפי משרד הרווחה ותשובת הקואליציה, הצח"י הוא התארגנות קהילתית של מתנדבים, והוא פועל בין היתר בתיאום המועצה האזורית ועם הנהגת היישוב ומקבל מהם את סמכותו הפורמלית, כאשר לדברי הקואליציה, מדובר בדרך היחידה שבה מועצה אזורית יכולה לתת מענה הולם לתושבים ביישובים כפריים בעת משבר וחירום, ובמיוחד אם יש מספר גדול של יישובים מרוחקים זה מזה,<sup>40</sup> והתגובה של גורמי חוץ עלולה להגיע באיחור.

**פעילות הצח"י יכולה להיות על רקע מגוון של אירועים:** אירועים ביטחוניים נקודתיים או תקופות הסלמה; אירועים ביטחוניים מתמשכים, דוגמת מערכת "צוק איתן" ואירועי חירום נוספים דוגמת פגעי טבע, תקלות תשתית, תאונות דרכים, שריפות ועוד. בין תפקידי הצח"י אפשר למנות את התפקידים הבאים:<sup>41</sup> ניהול התגובה המידית לאירוע וטיפול במשבר, תיאום פעולות הסיוע הראשוני (רפואי, נפשי ופיזי) וסיוע בפעולות הגשת עזרה רפואית, חילוץ, כיבוי, הצלה ואבטחה ראשוניות עד הגעת כוחות מקצועיים, תיאום שיתוף הפעולה עם המועצה האזורית ועם גורמים חיצוניים (צבא, משרדי ממשלה וחברה אזרחית), תפקוד כמנהיגות קהילתית של היישוב בזמן משבר וחירום, הפעלת מערך מידע

<sup>38</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד הדרום, מדור הגמ"ר, מכתב, 18 בנובמבר 2015.

<sup>39</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד הדרום, מדור הגמ"ר, מכתב, 21 באוקטובר 2015.

<sup>40</sup> נציין כי בסיכום של מרכזי החוסן לשנת עבודה 2014 נכתב כי ביישובים שבהם היה מערך צח"י חזק, הוא היה אבן היסוד של המענה שנתנה המועצה לתושבים – סיכום שנת העבודה 2014 במרכזי החוסן, עמ' 17.

<sup>41</sup> לפי תשובת הקואליציה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות, צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י), טיוטה, יולי 2015, עמ' 35.

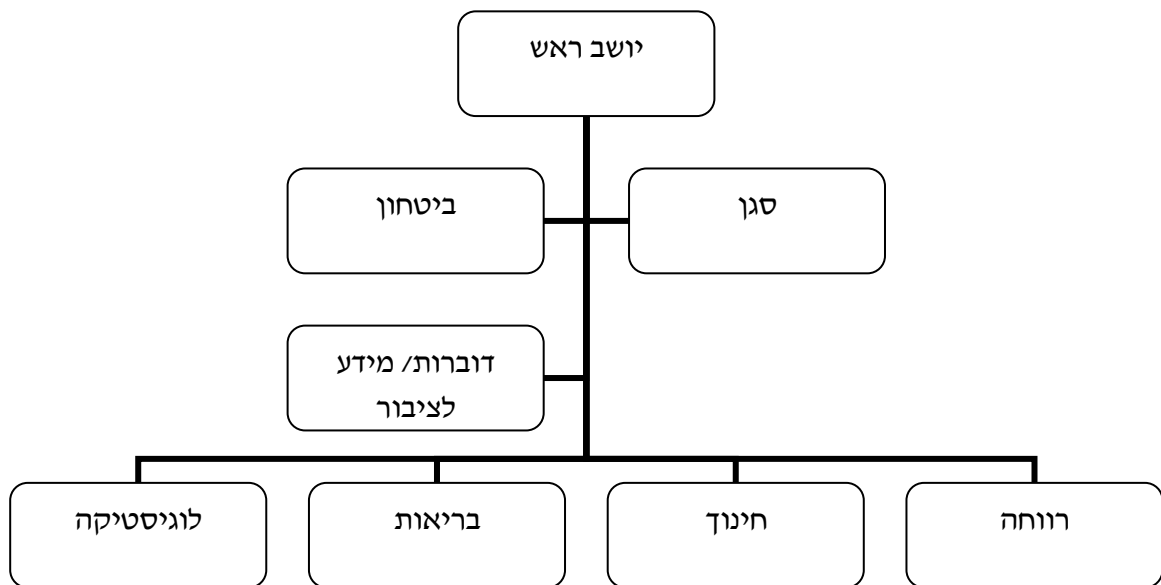


והסברה לתושבים וייצוג היישוב באמצעי תקשורת, סיוע לוגיסטי, כגון הסעות וגיוס משאבים, הפעלת מוקד חירום יישובי, מיפוי הנזקקים לסיוע ובעלי צרכים ייחודיים ומתן מענה רגשי וחברתי בעת הצורך, תיאום, יזמה והפעלה של תכניות לחיזוק החוסן הקהילתי (תרבות, חברה, רווחה ועוד), סיוע בתכנון וביצוע של פעולות שיקום.

ממשרד הרווחה נמסר כי כיום יש תקן מינימום למספר החברים בכל צוות ברחבי הארץ: 8 חברי צוות ביישוב שבו עד 100 בתי אב ו-12 חברים ביישוב מעל ל-100 בתי אב, שעברו הכשרה בסיסית לפי תיק צח"י.

בצח"י יש חלוקה לכמה תחומי פעולה וממרכזי החוסן נמסר כי במועצות האזוריות בעוטף עזה תחומים אלה מבוססים על מודל משרד הרווחה. המבנה העקרוני של הצח"י ביישובי המועצות בעוטף עזה, הוא כמופיע בתרשים להלן: <sup>42</sup> צוות מטה הכולל יושב ראש, סגן, רכז ביטחון ודוברות. נוסף עליהם, חברי הצח"י מחולקים לתחומים שעל כל אחד מהם אמון רכז: רווחה, חינוך, בריאות ולוגיסטיקה. נציין כי בחלק מן היישובים שבהם עוסק מסמך זה המבנה עשוי להיות שונה.<sup>43</sup>

### תרשים: עץ מבנה של צח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה<sup>44</sup>



להלן נציין בקצרה את התפקידים העיקריים של כל תחום, לפי הכלי לבחינת מוכנות הצח"י בעוטף עזה שצורף לתשובת הקואליציה ואף נכלל באוגדן הצח"י החדש:<sup>45</sup>

<sup>42</sup> לפי תשובות מרכזי החוסן באשכול, שדות נגב וחוף אשקלון.

<sup>43</sup> מבנה זה שונה במעט מזה המוצג באוגדני הצח"י ובתשובת הקואליציה. באוגדני הצח"י צוות המטה כולל את ראש הצוות, סגנו ועוזרים/ מזכירות. נוסף עליו, שישה צוותים ייעודיים של ביטחון, צוות מידע לציבור ודוברות (ב-2002 קרוי "מידע, הסברה, דוברות"), צוות רווחה (ב-2002 "פרט, משפחה קהילה"), צוות חינוך (ב-2002 "חינוך, תרבות ונוער"), צוות בריאות וצוות לוגיסטיקה. נוסף על רכזי התחומים וחברי הצוות, יש מערך של מתנדבים. ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, צוות חירום יישובי (צח"י), יוני 2002, עמ' 9; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות, צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י), טיוטה, יולי 2015, עמ' 34, 37. בתשובת הקואליציה לגבי מבנה עקרוני של הצח"י, תחומי הביטחון ומידע לציבור לא היו תחומי מטה, תחום החינוך קרוי "חינוך, פנאי ונוער" ורווחה – "רווחה וקהילה".

<sup>44</sup> לפי תשובות מרכזי החוסן באשכול, שדות נגב וחוף אשקלון. בתשובת שער הנגב לא צוין המבנה המלא, וצוינו תחומים שאינם מופיעים לעיל: תרבות והפגה וחמ"ל. במועצה האזורית אשכול אין דוברות בתפקיד מטה, ומידע לציבור הוא תחום.



- צוות הרווחה אמון בין היתר על מיפוי קבוצות פגיעות ועל מתן מענה לנפגעי חרדה, ועליו להיות חוליה מקשרת למערך השירותים החברתיים במועצה;
- צוות החינוך אמון על הפעלת מערך בלתי פורמלי לילדים ונוער בהיעדר מסגרות חינוכיות;
- צוות מידע לציבור ודוברות אחראי על העברת מידע מהימן לתושבים באופן מותאם לקבוצות השונות, איתור פערי מידע בציבור וריכוז התקשורת עם גורמי חוץ;
- צוות הלוגיסטיקה אחראי למענה לנזקים (אומדן ותיקון) ויצירת מלאי לשעת חירום;
- צוות הרפואה אמון על סיוע במיפוי הצרכים הרפואיים בקהילה ומתן מענה להם בשעת חירום, על תיאום מול מערך השירותים הרפואיים באזור ולסייע לכיתת הכוננות;
- צוות הביטחון אמון על תיאום בין גורמי הביטחון ביישוב ובאזור, ריכוז מידע והנחיות וגזירתן לפעילות הצחי והקהילה.

מרכזי החוסן והקואליציה לא ציינו בתשובותיהם האם קיים תקן רצוי למספר חברי צחי בכל אחד מהתחומים, וגם באוגדן הצחי החדש אין תקן קשית. לגבי רוב התחומים מצוין כי נוסף לראש צוות, יהיו שניים-שלושה חברי צוות, ובתחום הרווחה – יהיו גם מתנדבים מסייעים.<sup>46</sup> בנוסף, בסיכום ערב צחי בשנת 2013 שהקואליציה הביאה בפנינו,<sup>47</sup> עלה הצורך בעיבוי, כמו גם במתן כלים לצוות רווחה, וזאת לאור העובדה כי הוא זה שפעמים רבות נתן מענה ראשוני, ולעתים מתמשך, בטיפול בחרדה ובליוי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.

בסיכום תובנות ולקחים מ"צוק איתן" שהביאה הקואליציה בפנינו, כמו גם בסיכום שנת 2014 של מרכזי החוסן,<sup>48</sup> נכתב כי נדרשת התאמה של מבנה הצוותים והפעלתם בהתאם למאפיינים הקהילתיים, תוך שימוש במשאבי היישוב. לפי הדברים, המבנה המסורתי אינו מתאים לכל יישוב, ויש לשלב במערך בעלי תפקידים ומנגנוני ארגון קהילתיים הקיימים בשגרה. נוסף על כך, עלתה השאלה אם יש לשלב את הצחי בתהליכי ההיערכות של היישובים ושל הקהילה גם בשגרה.

מתשובת הקואליציה ומרכזי החוסן עולה כי **רבים מחברי הצחי הם מתנדבים, אך בחלק מהיישובים, יש חברי צוות שהם בעלי תפקיד בשכר בשגרה**. יש יישובים שבהם בעלי תפקיד בתחומים שונים, כגון רכזי חינוך או מנהלי קהילה, משולבים בצחי ולעתים אף מובילים אותו,<sup>49</sup> אך צוין כי הדבר אופייני יותר לקיבוצים (במושבים ויישובים קהילתיים לעתים קרובות בעלי התפקיד במשרה חלקית ואינם תושבי המקום).<sup>50</sup> בסיכום ערב צחי בשנת 2013 עלה בין היתר שעל הצוות להיות מוכר לקהילה ושיהיה בו ייצוג של כל חלקיה, וכי יש לעודד אנשים עם התמחויות לשמש בתפקידים מתאימים, למשל גננות. עוד עלה כי על ראש הצחי להיות תושב המקום ולא בעל תפקיד בשכר, כגון מזכיר.

<sup>45</sup> בחלק מהתחומים יש שוני מסוים לעומת תפקידי הצחי באשר הם המופעים בחלק נפרד באוגדן זה.

<sup>46</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית ושקום שכונות, צוות חירום וחוסן יישובי (צחי), טיוטה, יולי 2015, עמ' 44-60.

<sup>47</sup> לפי התשובה, מאז 2008 מרכזי החוסן מקיימים מדי שנה מפגש אזורי של הצחי בשדרות ויישובי עוטף עזה.

<sup>48</sup> סיכום שנת העבודה 2014 במרכזי החוסן, עמ' 17.

<sup>49</sup> לפי התשובה, בהתאם לתורת ההפעלה של משרד הרווחה, בעל תפקיד ביישוב יכול להיות חבר צחי אם הוא גם תושב היישוב.

<sup>50</sup> נציין כי מרכזי החוסן בשדות נגב ושער הנגב העלו בפנינו כי בעלי התפקיד בשכר נדרשים בשעת חירום להיקף עבודה רב, וככל הנראה לא יקבלו תשלום נוסף על כך.



חברי הצוותים מאותרים ומגויסים על ידי הנהגת היישוב, וראש הצח"י מקבל מינוי מהנהלת היישוב או מקובל על הנהגת היישוב ועובד אתה בשיתוף. עולה כי לפחות בחלק ממרכזי החוסן (שדות נגב וחוף אשקלון) העובדת הסוציאלית של היישוב ועובדי מרכז החוסן (למשל, רכזת צח"י) שותפים לאיתור מועמדים. האיתור והגיוס כולל פנייה ישירה לתושבים מתאימים, פנייה למתנדבים הפועלים בשגרה בתחומים השונים, פרסום ו"חבר מביא חבר". מדובר בתהליך מתמשך שכן יש תחלופה טבעית וכן בחלק מהיישובים עולה קושי בגיוס מתנדבים לתפקידים בחירום.

באשר להכשרת הצח"י, לפי תשובת הקואליציה ומרכזי החוסן, הכשרת הצוותים ותחזוקם היא באחריות המועצה, וזו נעשית באמצעות מרכז החוסן, המשולב כאמור במחלקה לשירותים חברתיים. לעתים משתלבים גורמים נוספים, בדרך כלל בתרגול המועצה או היישובים, כגון פיקוד העורף. לפי הקואליציה, את תכנית העבודה השנתית בתחום הצח"י מגבשת רכזת הצח"י (אם יש) במרכז החוסן עם ראשי הצוותים ולפי דגשי ראש המועצה, הקב"ט ומנהל המחלקה לשירותים חברתיים במועצה ובמידת האפשר לפי דגשי מערך ההגנה המרחבית (הגמ"ר) של הצבא. לפי התשובה, את התכנית מאשרים מנהלת מרכז החוסן, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים וראש המועצה, והיא כאמור מוגשת לאישורה של ועדת ההיגוי.

לפי הקואליציה, יש ארבעה סוגי הכשרה ותרגילים בהתאם למצב הצוות,<sup>51</sup> חלקם עוסקים בתחום מסוים ואחרים בהפעלת כלל מרכיבי הצח"י. נוסף על הליכים אלו יש פעולות למידה נוספות בפורומים שונים.<sup>52</sup> את ההכשרות מעבירים רכזי צח"י, בעלי תפקיד בחירום במועצה, עמותות המתמחות בהיערכות לחירום ובחוסן ומנחים פרטיים.<sup>53</sup>

לעתים משתלבים גורמים נוספים בהכשרות הצח"י או בתרגול במסגרת המועצה או היישובים. **מפיקוד העורף** נמסר כי בעלי תפקיד בפיקוד משתלבים בחלק מהכשרות הצח"י ומעבירים תכנים מקצועיים, וכמו כן הוא מאמן את הרשויות המקומיות ובחלק מהאימונים והתרגילים משלב פיקוד העורף את הצח"י.<sup>54</sup> **מפיקוד הדרום** נמסר כי תפקיד הפיקוד בבניית הצח"י הוא שיתופם בתרגילים גדולים שבהם מתורגלים היישובים.<sup>55</sup> **מהמשטרה** נמסר כי אין לה תפקיד מובנה במועצות האזוריות בעוטף עזה בבניית הצח"י או בהפעלתו, עם זאת היא משתלבת בהדרכות אזוריות בנושאים שונים שעורך פיקוד העורף לפי תכנון ברמת המועצות, ובאלו עשויים להשתתף גם צח"י. כמו כן המשטרה משתתפת בתרגילים הכוללים גם צח"י. עוד ציינה המשטרה כי ליישובים ניתן מענה של שוטרים קהילתיים (נוסף על המענה המבצעי) שתפקידם כולל קשר עם היישובים וסיוע בתפקידי המשטרה מול האזרח, ובכלל זה הקשר מול הצח"י.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> הכשרה בסיסית להקמת צוות (שלושה-ארבעה מפגשים בני שלוש שעות ללימוד התפקידים); הכשרות עומק של הצוותים לתרגול תרחישים שונים וחיזוק עבודתם; הכשרות רוחב בהשתתפות בעלי התפקיד המקצועיים בכל הצוותים במועצה, למשל, טיפול בנפגעי דחק או הפעלת מוקד מידע; תרגילי שטח ביזמת היישובים, המועצה או הצבא.

<sup>52</sup> למשל, פורומים מקצועיים ברמת המועצה בהשתתפות בעלי תפקיד בצח"י; מפגשי למידה וגיבוש והוקרה; ערב למידה והוקרה שנתי למערך הצח"י של עוטף עזה; פורום היערכות לחירום חודשי – תהליכי למידת עמיתים ופיתוח ידע וכלים.

<sup>53</sup> לפי הקואליציה, השנה, כחלק מתכנית ההכשרות האזוריות של מרכזי החוסן, החל תהליך פיתוח הכשרה ייעודית למנחים מהיישובים עצמם.

<sup>54</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד העורף, ענף מדעי ההתנהגות, מכתב, 8 בספטמבר 2015.

<sup>55</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד הדרום, מדור הגמ"ר, מכתב, 21 באוקטובר 2015.

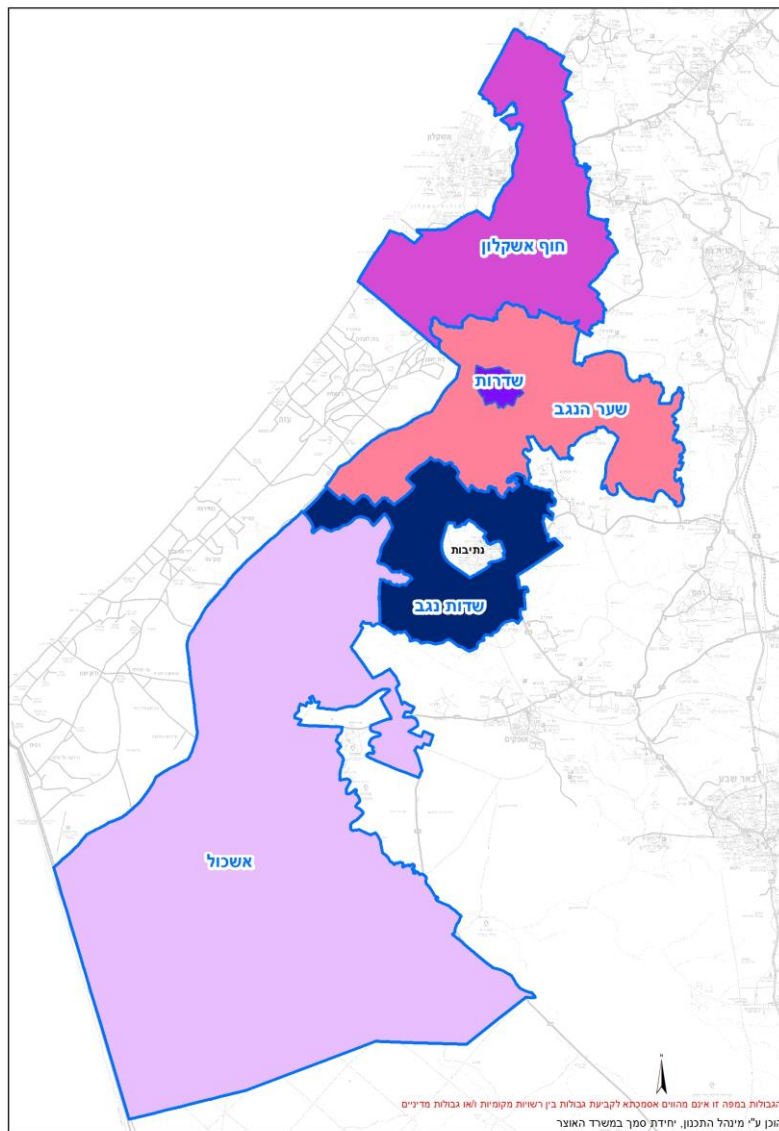
<sup>56</sup> רפ"ק אילן כהנא, קצין תכנון וחירום במחוז הדרום במשטרת ישראל, דוא"ל, 9 בנובמבר 2015; שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2015.



### 3. היקף הצח"י בעוטף עזה

כאמור במסמך זה אנו מתמקדים בצח"י ביישובים במועצות האזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול. במפה שלהלן מוצגים תיחומי מועצות אלו, כפי שניתן לראות יש שונות בשטחי המועצות.

**גבולות שיפוט העיר שדרות והמועצות האזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול<sup>57</sup>**



בפרק זה אנו מבקשים לבחון אם בכל היישובים במועצות האזוריות בעוטף עזה קיימים צח"י, ואם כן באיזה היקף. בטבלה להלן נציג נתונים בסיסיים לגבי כל מועצה, ובתוך כך נתונים על גודל האוכלוסייה ומספר היישובים, על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2014. בנוסף, נציג נתונים

<sup>57</sup> מנהל התכנון, יחידת סמך במשרד האוצר, צוות גבולות באגף למידע גיאוגרפי וטכנולוגיית מידע, התקבל בדוא"ל ב-22 באוקטובר 2015.



על מספר הצח"י בכל מועצה, על-פי תשובות מרכזי החוסן למרכז המחקר והמידע של הכנסת. נתונים אלו מנובמבר 2015.

נזכיר כי כיום משרד הרווחה מגדיר תקן מינימום בנוגע לאיוש צח"י ברחבי הארץ שעברו הכשרה בסיסית: 8 חברי צוות ביישוב שבו עד 100 בתי אב ו-12 חברים ביישוב מעל ל-100. אין בידנו מידע כיצד נקבע תקן זה. במענה לפנייתנו, מרכזי החוסן ציינו את מספר היישובים שבהם פועל צח"י, אך לא ציינו את מספר החברים בכל צוות. מרכזי החוסן שער הנגב וחוף אשקלון מסרו כי כל צוות במועצה עונה על התקן שקבע משרד הרווחה, ואילו מרכזי החוסן בשדות נגב מסר כי דיווחם על קיומם של צח"י במועצה נסמך על תפקוד הצוות ולא על מספר החברים, ומרכזי החוסן באשכול מסר כי דיווחו נסמך על קיומם של ראש צח"י וכמה חברי צוות שהם ראשי תחומים העובדים אתו.

### טבלה: גודל האוכלוסייה, מספר היישובים ומספר צח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה

שיעור היישובים שיש בהם צח"י	מספר תשובות מרכזי החוסן (נובמבר 2015)	מספר יישובים <sup>59</sup>	גודל אוכלוסייה (סוף שנת 2014) <sup>58</sup>	המועצה האזורית
81.8%	27 (כולל 10 צוותים הדורשים הכשרה או רענון); 6- יישובים נוספים אין צח"י	32 (33 לפי תשובת מרכזי החוסן)	12,800	אשכול
76.1%	16	21	15,600	חוף אשקלון
93.8%	15 (צוות אחד מאוחד לשני יישובים סמוכים); ביישוב אחד הצוות אינו מאורגן ויש קושי רב בעבודה עמו	16	9,100	שדות נגב
100%	12	12	7,200	שער הנגב

מהטבלה עולה כי:

- במועצה האזורית אשכול, שבה מספר היישובים הגדול ביותר ואוכלוסייתה השנייה בגודלה, יש צח"י בכ-82% מהיישובים (כולל 10 צוותים הדורשים הכשרה או רענון); בשישה יישובים אין צח"י, אך צוין כי יש בהם תשתית כלשהי שניתן על בסיסה להקים צוות.
- במועצה האזורית חוף אשקלון, שהיא השנייה במספר היישובים והראשונה בגודל האוכלוסייה, יש צח"י בכשלושה רבעים מן היישובים.

<sup>58</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, לוח 2.22, פורסם ב-10 בספטמבר 2015, תאריך אחזור: 21 באוקטובר 2015. הלמ"ס מתייחסת ליישוב בתור מקום המאוכלס בקביעות ויש בו בדרך כלל 40 תושבים בוגרים או יותר, בעל מנהל עצמי, אינו נמצא בתחום הרשמי של יישוב אחר ואת הקמתו אישרו מוסדות התכנון. "מקום" היא נקודה חדשה שהחלה להתאכלס, אבל אינה עומדת בהגדרת יישוב, ולא נכללת במספר היישובים, אבל תושביה כן נכללים באוכלוסיית המועצה האזורית (לא כולל אוכלוסייה בדויות המתגוררת מחוץ ליישובים). ראו שם, פרק 2: מבוא.

<sup>59</sup> שם, לוח 2.22. לפי תשובות מרכזי החוסן, במועצה האזורית אשכול 14 קיבוצים, 13 מושבים ו-5 יישובים קהילתיים ויישוב זמני אחד; במועצה האזורית חוף אשקלון 11 מושבים, 5 קיבוצים ו-5 יישובים קהילתיים; במועצה האזורית שדות נגב 12 מושבים, 2 קיבוצים ו-2 מרכזים כפריים ובמועצה האזורית שער הנגב 10 קיבוצים, כפר עולים ומושב.





- במועצה האזורית שדות נגב, שהיא השלישית בגודל האוכלוסייה ובמספר היישובים, יש צח"י לכ-94% מהיישובים (אחד מהצוותים משותף לשני יישובים, ובו למעלה מ-40 חברים). ביישוב נוסף הצוות אינו מאורגן ויש קושי בעבודה עמו.
- במועצה האזורית שער הנגב, שהיא הרביעית בגודל האוכלוסייה ובמספר היישובים, יש צח"י בכל היישובים.

נציין כי מהקואליציה נמסר כי ככלל המועצות האזוריות בהובלת מרכזי החוסן פועלות שיהיה לכל הפחות צוות בסיסי של צח"י בכל יישוב במועצות. לאור העובדה כי יש שונות בין מרכזי החוסן לגבי הקריטריונים לפיהם דיווחו לנו על קיומו של צח"י ביישובים, עולה השאלה: האם יש צורך בקיומו של תקן אחיד למספר החברים בצוות במועצות עוטף עזה? ואם לא – מהם הקריטריונים שעל בסיסם ייקבע מספר החברים ליישוב מסוים ומי הגורם המתאים לקביעתו?

שאלה נוספת היא כיצד נבחן תפקוד הצח"י. בתשובת רח"ל צוין כי בתפיסת הצח"י קבע משרד הרווחה מדדי ביצוע "המקובלים על כל העוסקים במלאכה"<sup>60</sup>. משרד הרווחה מסר כי בשנת 2009 פיתח השירות לעבודה קהילתית במשרד בשיתוף עם מכון ברוקדייל כלי לבדיקת מוכנות צח"י בהתייחס לכמה מרכיבים (ארגון הצוות, מצב תיק החירום והציוד, התנסות במצבי משבר או חירום, תרגול מצבים אלו, הפצת מידע והסברה, הכשרה, קשר עם גורמים במועצה, שביעות רצון מפעילות הצוות). כלי זה הורחב לפי צרכי אזור עוטף עזה, ולפי הקואליציה, כלי המדידה המקורי וכלי המדידה המורחב משמשים בעיקר את יו"ר הצח"י וכבסיס לגיבוש תכנית העבודה השנתית של הצוותים.

אין בידנו מידע על מידת השימוש בכלים אלו ומתשובות חלק ממרכזי החוסן עולה כי נעשה שימוש באמצעים אלו ובאמצעים נוספים. מרכז החוסן באשכול ציין בפנינו שנוסף לכלי שפותח בפורום היערכות לחירום, יש למועצה דירוג לפי כמה קריטריונים (מספר חברי צח"י, תיק צח"י מעודכן, קיום הכשרות, תרגול, יכולת למתן תמונת מצב בזמן אמת). מרכז החוסן בשדות נגב העלה כי שישה צוותים (מתוך 15) אפשר להעריך בכלים שפותחו, ואילו את שאר היישובים בודקים בתרגילים ובערבי צח"י מועצתיים. גם מרכז החוסן בחוף אשקלון ציין כי מוכנות הצוותים נבחנת בתרגילים בהכשרות השנתיות.

לדברי הקואליציה, רוב המועצות מדווחות על רמת מוכנות בינונית עד גבוהה של מערך הצח"י, אך יש שונות גדולה בין יישובים. הקואליציה ציינה כי נוסף על המוכנות בשגרה, מוכנות הצוותים נבחנת בתדירות רבה באירועי חירום מגוונים, וכי בסיכומים של גורמים שונים (הצבא, משרדי ממשלה והמועצות האזוריות) בעקבות "צוק איתן" עלה המקום המרכזי של הצח"י במענה לצרכי התושבים בעת מצוקה.

אין בידנו מידע על מידת השונות במוכנות, ואין לנו דרך להעריך את מידת ההכשרה ותפקוד הצוותים. לאור השונות בכלים והשונות במדדים עולות שאלות: האם נכון לקבוע מדד אחיד כלל-ארצי לתפקוד צח"י וכן איזה גורם ראוי שייבחן את מוכנות הצח"י – האם מרכזי החוסן שהם המנחים המקצועיים, הנהגת היישוב והמועצה, או שמא גורמי הממשלה שהם מתווי תפיסת ההפעלה, ובראשם משרד הרווחה?

<sup>60</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.



#### 4. תקצוב הצח"י ופעילותו

אין תקציב ייעודי לצח"י, וקשה להצביע על סך התקציב השנתי המוקצה לתחום זה במועצות האזוריות בעוטף עזה. מהתשובות לפנייתנו עולים כמה מקורות תקציב לצח"י, חלקם בתקציב השוטף של הגורם המתקצב וחלקם בתוספות תקציב. נדגיש כי חרף ניסיונותינו אין ביכולתנו לדעת אם המיפוי להלן כולל את כל מקורות המימון הקיימים.

בתשובות משרד הרווחה, הקואליציה ומרכזי החוסן צוינו שני המקורות הבאים:

- תקציב מרכז החוסן לפי החלטת הממשלה. כאמור מקור התקציב הוא ממספר משרדי ממשלה, והוא מועבר למרכזי החוסן באמצעות משרד הבריאות, למעט 625 אלף ש"ח שמעביר משרד הרווחה ישירות למועצות ולשדרות בחלוקה שווה.<sup>61</sup> משרד הרווחה ציין כי החלטת הממשלה בדבר מרכזי החוסן אינה מבחינה בין השירותים השונים שמעניקים המרכזים, כך שכוח האדם והפעילות העוסקת בצח"י נכללים בתקציב הכולל של המרכז. כאמור, לפי דיווח שלושה מרכזי חוסן, תקציב כל אחד מהם עומד על כמיליון ש"ח לשנה.<sup>62</sup> לפי תשובת הקואליציה ומרכזי החוסן, הקצאת התקציב לצח"י מתוך תקציב המרכז היא בהתאם לתכנית העבודה של מרכז החוסן. לפי הקואליציה, באישור ועדת ההיגוי, מוקצים כספים לגיוס רכזי צח"י במועצות ולפעילות הכשרה ותחזוקה של מערך הצח"י.<sup>63</sup> מהתשובות שקיבלנו קשה לעמוד על סך התקציב המוקצה לצח"י ממקור זה.

- נוסף על כך, משרד הרווחה מעביר ישירות לשדרות ולמועצות האזוריות בעוטף עזה 300 אלף ש"ח ("לכידות קהילתית") בחלוקה לפי גודל אוכלוסייה, וגם מתוך תקציב זה ניתן להקצות כספים לצח"י. השימוש בתקציב זה, כמו גם ב-625 אלף ש"ח שמעביר המשרד ישירות לרשויות במסגרת תקציב מרכז החוסן שתואר לעיל, דורש דיווח למשרד הרווחה, ודורש השתתפות של המועצה בשיטת ה-Matching בשיעור של 25% כנגד 75% של תקציב משרד הרווחה,<sup>64</sup> אך אין שימוש מחויב בכספים אלו עבור הצח"י.<sup>65</sup> נציין כי בתשובת מרכז החוסן במועצה האזורית שער הנגב נכתב שנעשה שימוש עבור הצח"י גם בחלק מהתקציב המיוחד לפיתוח יישובי הדרום של משרד הרווחה.

נוסף על שני מקורות מרכזיים אלו, לפי תשובת הקואליציה ומרכזי החוסן לאורך השנים הוקצו כספים מגורמים נוספים, חלקם לא יועדו רק לתחום הצח"י:

<sup>61</sup> ההחלטה האחרונה שעסקה במרכזי החוסן (יולי 2014) קבעה כי לצורך הפעלתם בשנים 2015-2016 יוקצו לחמש המרכזים 8 מיליון ש"ח בכל אחת מן השנים: 2.7 מיליון ש"ח ממשרד הבריאות, 2.2 מיליון ש"ח ממשרד האוצר, 1.1 מיליון ש"ח ממשרד ראש הממשלה, 1 מיליון ש"ח ממשרד הרווחה ו-1 מיליון ש"ח מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל. לפי ההחלטה, המשרדים יעבירו תקציבים אלו למשרד הבריאות, למעט 625 אלף ש"ח ממשרד הרווחה שיועברו ישירות למרכזי החוסן. החלטה מס' 1846 של הממשלה ה-33, תכנית לחינוך החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2015 - 2016, ומענה לצרכים מיידיים עקב מבצע "צוק איתן", 13 ביולי 2014.

<sup>62</sup> לפי בקשת משרד הבריאות לפטור ממכרז עבור הקואליציה, תקציב מרכז חוסן במועצות האזוריות הוא 1.094 מיליון ש"ח, לא כולל 125 אלף ש"ח שמעביר משרד הרווחה ישירות לכל מועצה (ראו הערה 33). מהקואליציה נמסר כי היא מקבלת חמישה אחוזים מתקורת התקציב המועבר באמצעותה. 2.5% מהתקציב שמועבר לכל מרכז חוסן מקבלות עמותות המפעילות את המרכזים – גילה בן-שטרית, מנהלת הכספים של הקואליציה הישראלית לטראומה, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2015.

<sup>63</sup> ראו גם מרכזי חוסן שדרות ויישובי עוטף עזה, תכנית עבודה לשנת 2012; תכנית עבודה לשנת 2013, ינואר 2013.

<sup>64</sup> ברנך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 23 בנובמבר 2015.

<sup>65</sup> ברנך שוגרמן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2015.



• משרדי ממשלה ורח"ל הקצו תקציבים בעיקר בעקבות מערכות ביטחוניות מתמשכות: המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד לאזרחים ותיקים (בשמו דאז) לטובת תהליכי הפקת לקחים, הפגה והוקרה.

• המועצות האזוריות והיישובים.

• ארגונים מהחברה האזרחית הקצו כספים לאורך השנים לטובת הצח"י, סיוע להכשרות, הפגה והוקרה והצטיידות. לדוגמה, רח"ל הקצתה 883,000 ש"ח לרכישת ערכות צח"י, כספים שקיבלה בתור תרומת ה"קרן לידידות" בעקבות מבצע "עמוד ענן".<sup>66</sup>

בשנת 2014 מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים במועצות האזוריות ומנהלי מרכזי החוסן הכינו עבור רח"ל מודל רצוי להפעלת מערך הצח"י והמערך האזורי ותקצובו. במודל זה ובתשובת הקואליציה מצוינים כמה תחומים שבהם נדרשת לדעתם אסדרת תקציב:

**הקמת הצוותים, הכשרתם ושימורם** – לפי התכנית, הכשרה שנתית לצוות חדש, כולל גיוס, דורשת 47 שעות בעלות של 16,450 ש"ח לכל צוות (לפי עלות של 350 ש"ח לשעה). להכשרת צוות קיים, ובכלל זה רענונים, הדרישות בהיקפים זהים.<sup>67</sup> נציין כי מרכז החוסן באשכול העלה בין היתר כי התקצוב כיום יוצר קושי, וכי יש לתקצב את הכשרות הצוותים ותחזוקם לפי מספר היישובים שבמועצה. לא ידוע לנו מהו הפער הקיים בין הדרישה בתכנית המוצעת לבין סך התקציב הקיים. כאמור, אמורה לצאת אל הפועל תכנית רב-שנתית של משרד הרווחה ורח"ל להקמת צח"י ושימורם בכל הארץ. עם זאת, בשלב זה, התכנית אינה כוללת צח"י בעוטף עזה מתוך ההבנה שכיום מוקצים משאבים לשם כך.<sup>68</sup> לפי משרד הרווחה, יש הסכמה בין המשרד לרח"ל כי בגמר הקמת הצוותים בכל הארץ, התקצוב לשימור הצוותים במסגרת התכנית יקיף את כלל הצוותים, ובהם הצוותים במועצות האזוריות בעוטף עזה.<sup>69</sup>

**קביעת תקן קבוע לבעלי תפקידים** – לפי התכנית יש לקבוע תקן קבוע לרכז צח"י במשרה מלאה בכל רשות, לרכז אזורי לצח"י נוער (חצי משרה) וקצין ייעודי בנפה בפיקוד העורף. נציין כי מרכז החוסן בחוף אשקלון העלה בפנינו את הקושי הקיים מהיעדר תקן ייעודי של רכז מתנדבים/צח"י. משרד הרווחה מסר כי לא הקצה תקן שכזה שכן במסגרת מרכז החוסן יש תקציב לכוח אדם שאפשר לייעד גם לתחום זה.

**קביעת תקן להצטיידות הצח"י ותקצובה** – לפי תשובת הקואליציה, אין גורם רשמי שקבע תקן לציוד לצח"י, ותחום זה אינו מתוקצב על ידי גורם ממשלתי. הקואליציה מסרה כי לאורך השנים, כמה משרדי ממשלה, ובעיקר משרד הרווחה, סיפקו ציוד התגוננות בסיסי לחלק מהצוותים במהלך המבצעים הארוכים.<sup>70</sup> כיום, לפי התשובה, ציוד בסיסי כגון מיגון אישי, מחשב ופנסים מסופק עד כמה שניתן על-ידי היישוב או המועצה, אך עולה כי יש מחסור בציוד. מתשובות מרכזי החוסן בשדות נגב וחוף אשקלון עולה כי המחסור בציוד אף פוגע במיסוד הצח"י ומביא לקשיים בגיוס ובשימור הצח"י ולמוטיבציה ירודה.

<sup>66</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.

<sup>67</sup> הכשרות נוספות ברמה האזורית, כולל צח"י ומערך המועצה הוערכו ב-60 שעות בעלות של 21,000 ש"ח.

<sup>68</sup> ברנד שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 23 בנובמבר 2015.

<sup>69</sup> ברנד שוגרמן, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2015.

<sup>70</sup> למשל, כאמור מרח"ל נמסר כי תרומה של 883 אלף ש"ח של הקרן לידידות הוקצתה לרכישת ערכות צח"י בעקבות מבצע "עמוד ענן", ומהקואליציה נמסר שתרומה מהקרן סיפקה חמש ערכות ציוד אישי לכל צח"י בעקבות מבצע "עמוד ענן", אך לא ידוע אם אלו עדיין שמישות.



לפי תשובת הקואליציה, מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ומנהלי מרכזי החוסן כתבו בעבר מסמכים המפרטים את צורכי הציוד הבסיסיים של הצח"י, ואלה הועברו לפיקוד העורף, למשרד להגנת העורף (אינו פועל כיום) ולמשרד הרווחה, אך הנושא נותר בלא מענה. משרד הרווחה מסר כי לדעתו הוא אחראי לטפל בנושא ציוד הצח"י, בכפוף לתקציב ייעודי שיוקצה לעניין זה מתקציב המדינה. עוד נמסר כי במסגרת התכנית הרב-שנתית המשרד קבע בשיתוף משרד הביטחון (רח"ל) תקן לציוד אישי וצוותי לצח"י, ולפיו, לכל צוות תינתן ערכה צוותית לפעילות בשטח, וערכות אישיות יסופקו ל-50% ממספר חברי הצוות (מתוך הבנה שלא כל חברי הצוות יפעלו בשעת חירום). לגבי הצטיידות הצח"י במועצות בעוטף עזה, נמסר לנו ממשרד הרווחה כי נערכת בדיקה בנוגע לציוד שהקצה בעבר רח"ל, והשלמת ציוד חסר אמורה להיות במסגרת התכנית.<sup>71</sup>

אשר לחדרי הפעלה לצוותים, בתשובת הקואליציה נכתב כי באחריות היישוב לאתר מקום מוגן למרכז שליטה עבור הצח"י, אך לא מעט צח"י מתפקדים במרכזים לא ממוגנים. נציין כי המסמכים המפרטים את צורכי הציוד של הצח"י כללו גם ציוד לחדרי הפעלה אלו. בדומה, פיקוד הדרום העלה כי יש צורך לקבוע תקן לריהוט ומערכות שליטה ובקרה בחדרים אלו.<sup>72</sup> לפי משרד הרווחה, נושא חדרי הפעלה לצח"י הוא באחריות משרד הביטחון בשיתוף פיקוד העורף. כאמור, מרח"ל נמסר כי בשנים 2013-2014 הועברו 7 מיליון ש"ח להקמת חדרי הפעלה לצח"י בדרום,<sup>73</sup> אך אין בידנו מידע על סך התקציב הנדרש להקמתם במועצות עוטף עזה או ציודם.

לסיכום, ככלל, מעלה משרד הרווחה קושי בנוגע לתקציב המיועד לצח"י בבסיס תקציב המדינה שכן התקציב אינו מספק מענה על הצרכים בכל הארץ. לדברי המשרד, אחרי מערכות לחימה מוקצים תקציבים להקמה ולאחר מכן מופחתים או נפסקים לפי החלטות ממשלה והדבר מונע יציבות ורציפות בהקמת הצוותים ושימורם. כמו כן, מעלה המשרד, כי יש אזורים ברחבי הארץ שלא מוקצים אליהם תקציבים מצורכי ביטחון, ולא קיבלו מעולם תקציב להקמת צח"י על אף שהצח"י משמש כאמור גם במצבי משבר וחירום שאינם ביטחוניים. היעדר הרציפות פוגם, לפי המשרד, גם בצבירת ניסיון בצח"י שתאפשר גיבוש מודל אופטימלי.<sup>74</sup>

## 5. סוגיית תגמול חברי הצח"י

לפי הקואליציה, מרבית האתגרים של מערך הצח"י בעוטף עזה נובעים מהעובדה שהמערך הוקם על בסיס תורה שפותחה לשם מענה קהילתי קצר מועד לאירוע נקודתי, ואילו באזור עוטף עזה המערך ההתנדבותי אמור לתת מענה במהלך תקופות חוזרות של מערכות מתמשכות. על כן, לדבריה, נדרשת התאמה ומתן מענה מערכתי לאומי. כאמור, היא העלתה בפנינו את נושא קביעת התקציבים הייעודיים להקמת הצוותים, הכשרתם ושימורם, כמו גם תקנים לכוח אדם מלווה. סוגיה נוספת שלדברי הקואליציה ומרכזי החוסן דורשת אסדרה, היא הצורך בשיפוי חברי הצח"י, בעיקר בעתות חירום מתמשכות. סוגיה זו הנוגעת לאופי ההתנדבותי של המערך ודרישותיו תדון בהרחבה בפרק זה.

<sup>71</sup> ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 23 בנובמבר ו-3 בדצמבר 2015.

<sup>72</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד הדרום, מדור הגמ"ר, מכתב, 21 באוקטובר 2015.

<sup>73</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.

<sup>74</sup> ענת שגב, מרכז הקשר כנסת – ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 בנובמבר 2015.



## 5.1. מילוי התפקיד, שחיקה ותגמול

כאמור, מתשובות מרכזי החוסן והקואליציה עולה כי רוב חברי הצח"י הם מתנדבים, אך בחלק מהיישובים, בדגש על קיבוצים, יש חברי צוות שהם בעלי תפקיד בשכר בשגרה. מהתשובות עולה כי מתנדבים בצח"י, בדגש על ראשי הצח"י, מתקשים להתנדב במקביל לעבודתם, ובמיוחד בעתות חירום מתמשכות.<sup>75</sup> לדברי הקואליציה, בעתות חירום בעלי תפקיד בצח"י נדרשים לזמינות, אך הדבר תלוי בהתחשבות וולונטרית של מקום עבודתם, והיו מקרים שנוכה שכרם של אנשי צח"י שנעדרו מעבודתם בשל ההתנדבות או שהודיעו להם שמקום עבודתם בסכנה.

על-פי תשובת מרכז החוסן באשכול, חלק מהצוותים חוו משבר לאחר "צוק איתן" בשל אורך המערכה והעבודה האינטנסיבית במהלכה, ובעקבות זאת התחלפו 14 ראשי צח"י במועצה – יותר מ-40% מהיישובים שבמועצה. גם בתשובת חוף אשקלון נכתב כי בעקבות "צוק איתן", עלה מצד אחד הרצון של יישובים להקים צח"י ולהכשיר את הצוותים, אך מן הצד האחר שישה ראשי צח"י קרסו ועזבו את התפקיד התובעני. עוד צוין כי חוסר התגמול הכספי מקשה על גיוס המתנדבים ועל שימורם לאורך זמן. מתשובת שדות נגב עולה כי בשנה האחרונה יועדו תקציבים לחיזוק החוסן הקהילתי, נפח העבודה הקהילתית גדל, ומספר המתנדבים ביישובים, ובכלל זה לצח"י, גדל, אך יש קושי לגייס מתנדבים לתפקידי חירום. פיקוד הדרום העלה בפנינו אף הוא את בעיית הזמינות לאורך זמן של חברי הצוות בשעת חירום בלי מסגרת תומכת הולמת.<sup>76</sup>

לפי תשובת הקואליציה וחלק ממרכזי החוסן, כיום אין בידי המועצות כלים מספקים לתגמול חברי הצח"י בחירום,<sup>77</sup> נושא שבא לידי ביטוי במהלך "צוק איתן". לדבריהם, גם בשגרה חברי הצח"י נדרשים להקדיש מזמנם. למשל, מרכז החוסן באשכול העלה כי בעלי התפקיד בצח"י, ובמיוחד ראשיהם וסגניהם, נדרשים להכשרה ולתרגול רב בזמן שגרה, דבר המצריך השקעת זמן רב. לכן לפי התשובה, יש לבנות מודל שיתן מענה מותאם לתפקיד, יעניק תגמול ולא יסתמך רק על התנדבות הן בשעת חירום הן לצורך אימונים בשגרה – בדומה לימי מילואים.

בשער הנגב מזהים קושי גם בהרחבת הצוותים, מינוי סגנים והגדלת מספר האנשים שנושאים באחריות ויוכלו לתת מענה כמו רכזי התחומים. עם זאת לדבריהם אין נשירה בעקבות השחיקה הנובעת ממצבי החירום המתמשכים. קושי מרכזי הוא בהכשרת הצוותים, בדגש על רכזי התחומים שתפקידם דורש מומחיות. לשם הקלה על חברי הצח"י, הם פועלים לצמצום האחריות הבלעדית של חברי הצח"י ומתן תפקידים גם לקהילה. מרכז החוסן שדות נגב מסר כי בעלי תפקיד קהילתיים בשגרה בשכר (רכזי קהילה, רכזי ילדים ונוער, רכזי רווחה) יכולים לעסוק במוכנות לחירום בזמן שגרה ולעסוק בתחום הצח"י בחירום, ויצירת תשתית שכזאת מסייעת לגיוס מתנדבים לצח"י ושימורם לאורך זמן.

מתשובת הקואליציה וסיכום של מפגש אזורי של חברי צח"י בשנת 2013 שהביאה הקואליציה בפנינו, עולה גם קושי של שחיקה נפשית כבדה של חברי הצח"י בשל החשיפה למצוקה וסיכון, הצורך לשמור על

<sup>75</sup> צוין כי רבים מחברי הצח"י עובדים מחוץ לאזור עוטף עזה ופעמים רבות מקום עבודתם פועל כרגיל. כאמור, שני מרכזי חוסן העלו כי גם בעלי התפקידים בשכר בשגרה נדרשים לשעות עבודה רבות בשעות חירום, ועל חלקם הם אינם מתגמלים. ראו הערה 50.

<sup>76</sup> צבא הגנה לישראל, פיקוד הדרום, מדור הגמ"ר, מכתב, 21 באוקטובר 2015.

<sup>77</sup> גם בסיכום שנת 2014 של מרכזי החוסן נכתב כי כיום אין מנגנון פיצוי על הפסד ימי עבודה או הגנה חוקית מול תביעת מעסיקים להתייצב בעבודה – סיכום שנת העבודה 2014 במרכזי החוסן, עמ' 18.



ערנות לאורך זמן, חוסר אונים אל מול מצבים מסוימים וקושי של מתנדבים לתפקד לאורך זמן תוך הפסד ימי עבודה (למשל, מי שאינו חבר קיבוץ). צוין שיש תחלופה גבוהה, קושי להתמיד לאורך זמן וקושי בימי רגיעה בגיוס חברים חדשים, הבאת אנשים לתרגול וכן קושי בשל עזיבת אנשים. בין ההצעות שהועלו להתמודדות עם השחיקה במצב חירום מתמשך: יצירת מערך גדול יותר של מתנדבים, ממלאי מקום לכל בעל תפקיד ורוטציה, כמו גם מתן תפקידים בחירום לנוער, קרן מיוחדת למימון ימי העבודה של ראש הצח"י וסגנו ותגמול חברי הצוות.

**נושא נוסף הוא ביטוח המתנדבים.** מתשובת הקואליציה ושלושה מרכזי החוסן עולה כי חברי הצח"י מבוטחים בביטוח מתנדבים לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, בדומה לביטוח החל על נפגעי עבודה. סעיף 289 בפרק י"ג לחוק, העוסק בתגמולים למתנדבים, כפי שמוגדרים בחוק,<sup>78</sup> קובע: "מתנדב שנפגע תוך כדי פעולת ההתנדבות ועקב פעולה זו, יחולו עליו ועל התלויים בו, לפי הענין, הוראות פרק ה' בשינויים המחוייבים; לענין זה יראו גם פגיעה שאירעה למתנדב בדרך למקום שבו מבוצעת פעולת ההתנדבות או בחזרה ממנו, אף שלא ממעונו או למעונו, כפגיעה לפי הפרק האמור [...]".<sup>79</sup>

משרד הרווחה מסר כי המוסד לביטוח לאומי כולל כיום את הצח"י בפירושו את הסעיפים הקשורים להצלת חיים וחירום לעניין ביטוח מתנדבים בחוק הביטוח הלאומי. לדברי המשרד, הוא ינסה לעגן זאת במפורש בחוק,<sup>80</sup> ובכך באופן ודאי הביטוח יאפשר כיסוי גם בשגרה ובתרגילים.<sup>81</sup>

## 5.2. אפשרויות לאסדרת תגמול חברי צח"י

לפי תשובת הקואליציה, לאורך השנים נבחנו אפשרויות לפתרון הסוגיה, אך כיום אין מנגנון שבאמצעותו יכולה מועצה אזורית לתגמל את חברי הצח"י. להלן שתי האפשרויות לפתרון שהועלו בפנינו בתשובת הקואליציה ומרכזי החוסן.

<sup>78</sup> בסעיף 287 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] מתנדב מוגדר אחד מאלה:

(1) מי שפעל בהתנדבות, שלא בשכר, למען זולתו, על פי הפניה מאת משרד ממשלתי, המוסד, רשות מקומית, ההסתדרות הציונית העולמית או הסוכנות היהודית לארץ-ישראל או מאת גוף ציבורי אחר שאישר השר לפי כללים, מבחנים, תנאים וסייגים שנקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, ובלבד שהתנדבות מחוץ לישראל תוכר רק בסוגי מקרים שאישר השר בצו; לענין זה, "הפניה" - הפניה מוקדמת שנעשתה למטרות שיש בהן תועלת לאומית או ציבורית ונקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, ובתנאים ובסייגים שנקבעו כאמור; (2) מי שמלא, ללא שכר, חובת אבטחה לפי חיקוק, לרבות אימונים, סריקות, שמירה וכל פעולה אחרת הדרושה לביצוע האבטחה, שלא אגב שירותו לפי חוק שירות בטחון; (3) מי שהושיט עזרה לזולתו לפי חובתו על פי דין; (4) מי שעושה עבודה ציבורית או שירות לציבור לפי סימנים ב'1 או ד'1 לפרק ו' של חוק העונשין; (5) מי שעשה בהתנדבות, שלא בשכר, פעולה להצלת חייו או רכושו של הזולת, לפי כללים שנקבעו באישור ועדת העבודה והרווחה, והמוסד הכיר בפעולתו לאחר מעשה; (6) חבר מתנדב, שלא בשכר, של מגן דוד אדום בישראל; (7) חבר מתנדב, שלא בשכר, של ארגון לעזרה ראשונה, למניעת נזקים לגוף או לרכוש או לטיפול בחולים או באנשים שאינם מסוגלים לטפל בעצמם, או חבר מתנדב, שלא בשכר, בארגון המטפל בקבורה, ובלבד שהשר אישר את הארגון בהודעה שפורסמה ברשומות; (8) מתנדב כהגדרתו בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, או מי שגויס לפי סעיף 24 לחוק האמור; (9) (פקעה); (10) מי שמשרת בשירות אזרחי כהגדרתו בסעיף 6(א) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002; (11) משרת בשירות לאומי-אזרחי.

<sup>79</sup> ובלבד שהתקיימו שאר התנאים כאמור בסעיף 81:

(א) תאונה שאירעה תוך כדי נסיעה או הליכה בנסיבות האמורות בפסקאות (1), (4), (5) או (7) של סעיף 80 אין רואים אותה כתאונה בעבודה אם חלה בנסיעה או בהליכה הפסקה או סטייה של ממש מהדרך המקובלת, כשהפסקה או הסטייה לא היו למטרה הכרוכה במילוי חובותיו של המבוטח כלפי מעבידו, או, לענין פסקה (1) האמורה, בעיסוקו במשלח ידו כעובד עצמאי, או אם יש לייחס את התאונה בעיקר לרשלנותו הפושעת של המבוטח ולא נגרם על-ידיה אי-כושר עבודה לארבעה שבועות לפחות, נכות או מוות. (ב) בנסיבות האמורות בפסקה (1) של סעיף 80 לא יראו כהפסקה או כסטייה של ממש, לענין סעיף קטן (א), אם עשה זאת המבוטח לאחת מאלה: (1) כדי ללוות ילדו לגן ילדים או למעון ילדים או למקום אחר שהשר קבע כמקום שבו נמצא ילד לפי הסדר קבע או להשיבו משם; (2) כדי לקיים מצוות תפילה בוקר בציבור בבית תפילה שבו הוא נוהג להתפלל.

בסעיף 291 נכתב כי אוצר המדינה ישפה את המוסד לביטוח לאומי בשל הוצאות אלו.

<sup>80</sup> ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 23 בנובמבר 2015.

<sup>81</sup> ברוך שוגרמן, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2015.



## 5.2.1. גיוס חברי צח"י בתור "מגויסי חוץ" של המועצה

בתשובת הקואליציה נכתב כי הועלה בפני רח"ל, משרד הרווחה ופיקוד העורף פתרון בדמות גיוס מערך הצח"י למערך החירום של המועצה האזורית כ"מתגברי חוץ".

חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967<sup>82</sup> קובע כי שר הכלכלה (בחוק שר התעשייה, המסחר והתעסוקה) רשאי להורות בצו ולקרוא לשירות עבודה במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים חיוניים.<sup>83</sup> החוק עוסק בין היתר בחובת המגויס לביצוע עבודתו ובתגמול הניתן לו. לפי החוק, היחסים בין בעל המפעל למגויס הם יחסי עבודה, כלומר **הנושא בעלות הגיוס הוא בעל המפעל**, ולפי משרד הכלכלה, **לענייננו מדובר במועצה האזורית**.<sup>84</sup> נציין כי על פי החוק, שר הכלכלה יכול לקרוא בצו לאימון עבודה של לא יותר משלושה ימים בשנה, ובמקצועות המפורטים בחוק – לא יותר מ-12 ימים.<sup>85</sup> כמו כן, סעיף 24(3) לחוק קובע כי דין שירות עבודה של מגויס-חוץ כדין שירות מילואים כמשמעותו לעניין איסור הפיטורים, כמו גם לעניין רציפות העבודה. נציין כי מגויס שנקרא להתייצב לפי חוק שירות ביטחון פטור מחובת שירות עבודה באותה תקופה.<sup>86</sup>

ממשרד הכלכלה נמסר כי במסגרת זו ניתן לרתק בחירום חבר צח"י ליישוב,<sup>87</sup> ויחסי עובד-מעסיק יהיו באחריות המועצה האזורית. עוד ציין המשרד כי אין כיום מנגנון שיפוי לגיוס של מגויסי חוץ באשר הם,<sup>88</sup> כלומר המועצה האזורית תהיה אחראית לנשיאה בעלות גיוס חבר צח"י. לפי המשרד, כדי לרתק חבר צח"י הוא צריך להיות פטור משירות מילואים, אישה עד גיל 62 או גבר עד גיל 67 שאינם מרותקים למפעל חיוני אחר.<sup>89</sup> עוד מסר המשרד כי נכון לספטמבר 2015 לא היו חברי צח"י במועצות האזוריות בעוטף עזה שנרשמו כמגויסי חוץ או פנים, וכי לא הוגשו בקשות לגיוס שכזה במהלך "צוק איתן". לכן גם לא נערכו אימונים במסגרת החוק. אשר להגדלת תקני החירום, לפי משרד הכלכלה, אלו יכולים להיות מוגדלים לשם גיוס חברי הצח"י במסגרת זו, בהסתמך על הנחיות רח"ל ופיקוד העורף.<sup>90</sup>

<sup>82</sup> סעיף 18 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967.

<sup>83</sup> "מפעל חיוני" מוגדר בחוק – כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי השר בהתייעצות עם שר הבטחון, ובשעת לחימה – על ידי שר הבטחון בהתייעצות עם השר; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, והשר אישר אותו בצו לעניין זה; השר רשאי למנות ועדה לייעץ לו לעניין מפעלים חיוניים. "מפעל למתן שירותים קיומיים" מוגדר "כל מפעל או חלק ממנו, שנותן שירותים קיומיים כאמור בפסקאות (1) עד (3) להגדרה 'שירותים קיומיים' ושהשר אישר אותו בצו לעניין זה לצורך מצב מיוחד בעורף או אירוע אסון המוני, או מפעל או חלק ממנו שנותן שירותים קיומיים כאמור בפסקה (4) להגדרה האמורה, שהשר אישר אותו בצו בזמן מצב מיוחד בעורף או בעת אירוע אסון המוני, לאחר התייעצות עם ועדה מייעצת לפי סעיף 39א.

<sup>84</sup> שמואל מורסיאן, ממונה מפקח מרחבי על כח אדם במשרד הכלכלה, דוא"ל ושיחת טלפון, 22 בנובמבר 2015.

<sup>85</sup> סעיפים 9 ו-11 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967.

<sup>86</sup> סעיף 22 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967.

<sup>87</sup> היישוב מוגדר כמפעל בת של המועצה האזורית, וזו כאמורה מוגדרת מפעל חיוני או מפעל למתן שירותים חיוניים.

<sup>88</sup> שמואל מורסיאן, ממונה מפקח מרחבי על כח אדם במשרד הכלכלה, דוא"ל ושיחת טלפון, 22 בנובמבר 2015.

<sup>89</sup> אם הוא עובד במפעל חיוני שאינו מרותק, ניתן יהיה לרתקו באישור של מקום העבודה, ולפיו העובד אינו חיוני בחירום. שמואל מורסיאן, דוא"ל, 10 בספטמבר 2015; דוא"ל ושיחת טלפון, 22 בנובמבר 2015.

<sup>90</sup> שמואל מורסיאן, שיחת טלפון ודוא"ל, 10 בספטמבר 2015. נציין כי ממרכז החוסן בשדות נגב נמסר כי לאחר "צוק איתן" הוכנה רשימה של כל חברי הצח"י במועצה כדי להגיש בקשה להכרה של משרד הכלכלה בהם בתור "מגויסי חוץ" של המועצה, אך לא ניתנה התחייבות למימון הנושא, ואין בידי המועצה לדעת אם תוכל להפעיל אפשרות זו. ממרכז החוסן בשער הנגב נמסר כי כיום נעשה מיפוי צרכים לגבי השימוש בכלי זה, אך צוין שחברי קיבוץ העובדים במשק אינם יכולים להיכלל בכלי זה.



נציין כי לפי צו המועצות המקומיות (המועצות האזוריות), התשי"ח-1958, המועצה רשאית להעסיק מתנדבים בשעת חירום, בתור עובדי מועצה ארעיים, בכל התפקידים הקשורים להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בזמן זה.<sup>91</sup>

לפי תשובת הקואליציה וחלק ממרכזי החוסן, הפעלת מנגנון לפיו יוכרו חברי צח"י בתור "מגויסי חוץ" יכולה לפתור את נושא תגמול בעלי התפקידים בשגרה ובחירום, אך היא מחייבת הכרה כאמור של משרד הכלכלה במערך הצח"י כמגויסי חוץ והגדלת תקני החירום של כל מועצה. לפי התשובה, יש לקבוע מקור תקציבי למנגנון זה שכן צוין כי המועצות לא יכולות לשאת בעלות. הועלה כי הנושא הופנה לטיפול רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הרווחה, אך נותר ללא מענה. עוד צוין כי לאחר "צוק איתן" הועלה נושא מימון ריתוק ראשי צח"י וסגניהם בפני משרד האוצר, אך המשרד טרם השיב בעניין הסכמתו למימון.

מרח"ל נמסר בעניין זה כי הושלמה עבודת מטה בשיתוף המועצות האזוריות לבדיקת פתרון שיפוי לצח"י וכי הנושא בדיון במשרד האוצר.<sup>92</sup> גם ממנהל אגף החירום במשרד הרווחה נמסר כי התקיים לפני כמה חודשים דיון בנושא במשרד האוצר, והוסכם שיש צורך לשפות עד 10 בעלי תפקיד בצח"י בתלות בהפעלה, בדומה לנעשה לגבי משרתי מילואים, שיפוי שיכלול אימון שנתי בן יומיים והפעלה במצבי חירום. עם זאת, טרם נקבע המנגנון לביצוע שיפוי זה והקצאת התקציב עבורו.<sup>93</sup> מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר בתגובה כי בדצמבר צפוי דיון באגף בשיתוף רח"ל לצורך בחינת נושא שיפוי חברי הצח"י.<sup>94</sup>

נציין כי עמדת משרד הרווחה היא כי במקרים של מצב חירום מוכרז (או מצב מיוחד בעורף) הנמשך יותר מכמה ימים, דוגמת "צוק איתן", המשרד תומך בפתרון עבור ראש הצח"י וסגנו, למשל "ריתוק משקי", שיאפשר לשלם להם שכר ולהגן עליהם מפני פיטורים או הרעת תנאים בשל פעילותם בצח"י במשך מצב חירום. עם זאת, המשרד מתנגד למתן שכר לבעלי התפקיד משום שהצוותים מבוססים על עיקרון של התנדבות פעילים קהילתיים לטובתם קהילתם, וכן משום שעבודה בשכר תביא להפסקת ההתנדבות וקריסת הצוותים ברחבי הארץ.<sup>95</sup>

## 5.2.2. גיוס חברי צח"י למילואים במסגרת ההגמ"ר (הגנה מרחבית) האזורי

לפי תשובת מרכז החוסן באשכול, במהלך "צוק איתן" נעשו ניסיונות למצוא דרך לתגמל 32 ראשי צח"י בשל אי-יכולתם לעבוד במהלך 60 ימי הלחימה, והועלתה בקשה בנושא לרח"ל ולצבא. בסופו של דבר ניתן מענה חלקי, וגויסו להגמ"ר במסגרת מילואים כשמונה ראשי צח"י בשל מגבלות גיוס. נוסף עליהם, חברי צח"י שהם חברי מועצה קיבלו תגמול על הימים שנעדרו מעבודתם בשל תפקידם ההתנדבותי.

לפי תשובת הקואליציה ומרכז החוסן באשכול, בהפעלת מנגנון של גיוס מילואים להגמ"ר האזורי ניתן לגייס חברי צוות שאינם משויכים במילואים ליחידה אחרת (שאינה ההגמ"ר), וכן בתנאים מסוימים לא ניתן לגייס נשים. בחלופה זו ניתן מענה לסוגיית התגמול, אך עמה מתעוררים קשיים: מערך הצח"י

<sup>91</sup> (א) המועצה רשאית להעסיק מתנדבים בשעת חירום, בכל התפקידים הכרוכים בהכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום. (ב) על אף האמור בצו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962, יראו מתנדבים המועסקים כאמור כעובדי מועצה ארעיים. ראו סעיף 61א לצו המועצות המקומיות (המועצות האזוריות), התשי"ח-1958.

<sup>92</sup> משרד הביטחון, רשות חירום לאומית, מכתב, 3 בנובמבר 2015.

<sup>93</sup> אילן ברוש, מנהל אגף החירום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 19 בנובמבר 2015.

<sup>94</sup> רועי טייאר, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, התקבל ב-19 בנובמבר 2015.

<sup>95</sup> ענת שגב, מרכז הקשר כנסת – ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 בנובמבר 2015.





שבמהותו הוא אזרחי הופך להיות כפוף למערכת הצבאית, וכאמור יש מגבלות על האפשרות לגיוס במסגרת זו. בדומה, מפיקוד הדרום נמסר כי הצח"י פועלים בהתנדבות לאור הנחיות היישוב והרשות המקומית (המועצה האזורית), ולא ניתן לשלבם כחיילי הגמ"ר, בין היתר בשל שאלת סמכות, אחריות, תקנים ומשאבים. לדוגמה, עולה כי בשעת חירום יש התנגשות בין ביצוע תפקידם כחברי צח"י לתפקידם במילואים בהגמ"ר. מהפיקוד נמסר כי יש חברי צח"י רבים שאינם ברי-גיוס לשירות מילואים, וכי לפיקוד אין תיעוד למספר חברי הצח"י המשובצים להגמ"ר, ומעריך שאם יש כאלה, מספרם קטן. פיקוד הדרום מסר כי אפשרות הגיוס שהומלצה כאופטימלית היא במסגרת צווי ריתוק, בדומה לעובדי רשויות בזמן חירום.

