

כ"ב סיון תשפ"ה

17 יוני 2025

לכבוד	לכבוד	לכבוד
ח"כ ישראל כ"ץ	אלוף רפי מילוא	עו"ד גלי בהרב מיארה
<u>שר הביטחון</u>	<u>מפקד פיקוד העורף</u>	<u>היועצת המשפטית לממשלה</u>

ב ה ו ל ! ! !

שלום רב,

הנדון: מלחמה עם איראן - העמדת פתרונות מיגון הולמים ומיידיים לתושבי יישובים ערבים בצפון

נוכח סכנת חיים ממשית ממתקפות טילים

סימוכין: פניותינו אליכם מימים 18.11.24 ו-22.4.25, מענה פיקוד העורף מיום 7.4.25

בשם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, בשם מרכז אינג'אז, בשם סיכוי-אופוק ובשם המרכז לנפגעי גזענות - מיסודו של המרכז הרפורמי לדת ומדינה, הריני לפנות אליכם בנושא שבנדון, כדלקמן:

1. על רקע מלחמת "חרבות ברזל" הנמשכת מאז יום 7.10.23 (להלן: "המלחמה"), ביום 13.6.25 פתחה ישראל במתקפת פתע על איראן, הוכרז מצב חירום מיוחד בעורף, והחלו מתקפות טילים איראניות הנמשכות כל העת והפוגעות פגיעה קשה ונרחבת ביותר הן ברכוש והן בחיי אדם בעורף הישראלי (להלן: "המלחמה עם איראן").

2. על פי הנחיות פיקוד העורף שפורסמו עם תחילת המלחמה עם איראן, התקהלויות בשטח פתוח ובמבנה נאסרו כמו גם קיום פעילויות חינוכיות ופעילות במקומות עבודה למעט משק חיוני שיפעל במתכונת מצומצמת בלבד. כן מונחים אזרחי ישראל כי בעת קבלת התרעה יש להיכנס למרחב המוגן המיטבי בהתאם לזמן ההתגוננות העומד לרשותם ולמיגון הקיים בסביבתם, לפי סדר העדיפויות הבא: ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי), ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי דוגמת מוסד חינוכי או מתקן של הרשות), מקלט, מחסה ציבורי, חדר מדרגות פנימי או חלל פנימי בתוך המבנה.

3. דא עקא, בדומה למצב בו מצאו עצמם כ-820 אלף תושבי יישובים ערבים בצפון מאז פרוץ המלחמה, של העדר כמעט מוחלט של אמצעי מיגון נגד מתקפות טילים וכטב"מים ביישוביהם - אף הפעם, מפרוץ המלחמה עם איראן נאלצים רוב רובם של תושבים אלה להתמודד עם בעיה אקוטית של העדר מיגון.

4. כך, נוכח היקף תדירות ועוצמת מתקפות הטילים והכטב"מים המשוגרים לכיוון ישראל בעיקר מאיראן ואף מתימן מדי יום ביומו, בעיית העדר המיגון ביישובים הערבים בצפון מגבירה ביתר שאת את הסיכון לפגיעה בחיי אדם של תושבי יישובים אלה, מעמיקה את הפגיעה בזכותם לחיים ולשלמות הגוף ומחייבת העמדת פתרונות מיגון מיידיים במטרה למנוע ככל הניתן אבדן נוסף של חיי אדם.

5. יצוין, כי החובה לפעול ללא דיחוי להעמדת פתרון מיגון לתושבי היישובים הערביים בצפון מתעצמת ביתר שאת אף נוכח פערי מיגון משמעותיים הקיימים בין יישובים ערבים ליישובים יהודים בצפון



והפגיעה החמורה העולה מכך בזכות היסוד של תושבי היישובים הערבים לשוויון. יצוין כי פערי מיגון כאמור קיימים אף בין יישובים ערבים ליישובים יהודים באזור המשולש.

6. בהקשר זה נזכיר, כי כבר בפנייתנו אליכם מחודש נובמבר 2024 (בסימוכין) עמדנו על כך שבשונה מתושבי היישובים היהודים בצפון בהם קיימים במרחב הציבורי מרחבים מוגנים, תושבי היישובים הערבים בצפון נאלצים לחיות תחת איום הפגיעה ממתקפות אוויריות מבלי שיש בידם יכולת להתגונן מפניהן כראוי, וזאת בשל העובדה שכמעט ואין בהם מרחבים מוגנים. כך למשל, ביישוב מגיד אל כרום המונה כ-17,000 תושבים אין אף מקלט ציבורי והמקלט היחיד הקיים ביישוב ממוקם בתוך בית ספר יסודי המונה 750 תלמידים, ויכול לאכלס עד 120 איש. לעומת זאת, ביישוב מכמנים הנמצא בקרבת מגיד אל כרום והמונה כ-600 תושבים יש שני מקלטים ציבוריים. ביישוב דיר אל אסד המונה כ-13,500 תושבים אין אף לא מקלט ציבורי אחד. כך גם ביישוב ג'דידה-מכר המונה כ-21,700 תושבים וכך גם ביישובים ערבים רבים אחרים בצפון, לרבות טמרה שם נהרגו ביום 15.6.25 ארבע בנות משפחה מפגיעת טיל - אפס מקלטים ציבוריים. לעומת זאת, בראש פינה המונה קרוב ל-3,500 תושבים יש לא פחות מ-35 מקלטים ציבוריים.

7. עוד נזכיר, כי בעיית העדר מיגון מספק ביישובים הערבים בצפון הינה בעיה הידועה לרשויות זה מכבר. במלחמת לבנון השנייה נהרגו 44 אזרחים ישראלים כאשר 19 מהם היו מהחברה הערבית, בהם שישה ילדים. רוב ההרוגים הערבים שהו בביתם או ביישוב בו התגוררו בזמן פגיעת הרקטות.¹

8. אף דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2018 בנושא מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום, מצא כי ל-26% מהאזרחים בישראל (לרבות החברה הערבית) אין מיגון תקני כלל - כלומר אין ברשותם ממ"ד או מקלט פרטי, או נגישות למקלט ציבורי או משותף. ברשויות לא יהודיות השיעור היה כמעט כפול מכלל הציבור ועמד על כ-46.5%. עוד נמצא ביחס ליישובים הנמצאים בסמוך לגבול כי בקרב האוכלוסייה היהודית קרוב ל-100% מהאוכלוסייה המתגוררת ביישובים הנמצאים עד 9 ק"מ מהגבול ממוגנת לעומת למעלה מ-50% חסרי מיגון בקרב האוכלוסייה הערבית המתגוררת בטווח זה. במרחק הנע בין 9 לעד 20 ק"מ מהגבול לכ-30% מהאוכלוסייה היהודית אין מיגון לעומת כ-65% מהאוכלוסייה הערבית. עוד עלה מבדיקת מבקר המדינה, כי מתוך 71 הרשויות המקומיות הערביות שמופו בבדיקה, רק ב-11 היו קיימים 29 מקלטים ציבוריים, ומתוכן בשלוש רשויות מקומיות קיים מקלט ציבורי אחד בלבד בכל רשות. ביתר הרשויות לא קיימים מקלטים ציבוריים. עוד הצביע הדו"ח כי גם המקלטים הציבוריים המועטים הקיימים בתחום הרשויות המקומיות הערביות אינם נגישים לנכים, וחלקם הגדול לא מתאים לשהייה ממושכת בשל היעדר אוורור, מיזוג אוויר, מים זורמים ושירותים.²

9. אף במחקר שבוצע לאחר פרוץ המלחמה עבור הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בנושא "צמצום פערי מיגון ביישובי החברה הערבית בצפון" (להלן: "**המחקר**"), צוין ביחס לפערי מיגון הקיימים ביישובי הצפון, כי "מסיבות היסטוריות, חברתיות וכלכליות הפערים המובהקים ביותר מתקיימים בין יישובים ערבים ליישובים יהודים. פרישת מיגונית עודפת ביישובים הערבים עשויה לאפשר פתרון הולם,

¹ <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2024-10-29/ty-article/.premium/00000192-d940-dc38-a5b3-f9f3b6da0000>

² <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/Shilton2018/2018-Shilton-101-Migun.pdf>

במתכונת "הכי מוגן שיש" ובאופן מיידי, תוך עמעום השפעתם של התהליכים ההיסטוריים שיצרו את הפערים". המחקר כלל אומדן ראשוני של פערי המיגון ב-21 רשויות מייצגות הנמצאות במרחק של עד 20 ק"מ מהגבול, והצעה ראשונית לצמצום. הובהר כי הרשויות שבהן נמצאה רמת המיגון הנמוכה ביותר הן רשויות ערביות. עוד נכתב כי חרף מאמצים של גורמים רבים בכללם פיקוד העורף שנעשו בשנים עברו לצמצום פערי המיגון – הפערים עודם נוכחים ומשמעותיים. הנתונים בטבלה שלהלן המצורפת כנספח ב' למחקר, מעידים בבירור על פערי המיגון החריפים הקיימים בין ישובים ערבים לבין ישובים יהודים בצפון:

נספח ב': אומדן רמת המיגון במרחב הציבורי ברשויות הנבחרות

בחנו את מספר המקלטים ל-100 נפש בכל אחת מהרשויות.

מס'	ישוב	תושבים ¹³	מספר מקלטים ציבוריים ¹⁴	מקלטים ל-100 נפש
1	ראש פינה	3,482	35	1.01
2	שלומי ¹⁵	8,659	73	0.84
3	חצור הגלילית	11,448	79	0.69
4	קרית שמונה ¹⁶	25,895	100	0.39
5	מעלות תרשיחא	25,870	89	0.34
6	צפת	42,106	138	0.33
7	נהריה	76,203	241	0.32
8	כרמיאל	55,409	126	0.23
9	מעיליא	3,433	6	0.17
10	עכו	60,181	94	0.16
11	יאנוח גית	7,092	3	0.04
12	ראמה	8,735	1	0.01
13	אבו סטאן	14,469	1	0.01
14	מגיד אל כרום	16,310	1	0.01
15	גידידה מוכר	21,713	0	0.00
16	מע'אר	24,669	0	0.00
17	ירכא	16,901	0	0.00
18	מזרעה	4,274	0	0.00
19	סאג'ור	4,623	0	0.00
20	נחף	14,388	0	0.00
21	דיר אל אסד	13,456	0	0.00

10. על מנת לצמצם את פערי המיגון הוצע במסגרת המחקר מהלך בזק של פרישת מיגוניות ברחבי הצפון. הובהר כי אמנם מיגונית אינה שקולה לאמצעי המיגון האחרים כגון ממ"ד או מקלט, אולם בצוק העיתים וברוח הסיסמא "הכי מוגן שיש": "אנו סבורים שיש לפרוש מיגוניות קודם כל כחלופה זמנית למקלטים ציבוריים ברשויות וביישובים שסובלים מרמת מיגון נמוכה יחסית. בהמשך יש לגבש תכנית קבע לצמצום פערי המיגון". במחקר נכתב: "אנחנו מדגישים את הצורך הדחוף בהשלמת רמת המיגון ביישובים ורשויות עם רמת מיגון נמוכה".

[א] העתק מהמחקר מצ"ב ומסומן כנספח א'.

11. דא עקא, חרף מצב המלחמה המתמשך וחרף ממצאי דו"ח המבקר והמחקר המצביעים על העדר מיגון הולם ביישובים הערבים בצפון ועל פערי מיגון משמעותיים לעומת יישובים יהודיים בצפון – עד כה טרם ניתן מענה מיגוני ראוי והולם ליישובים הערבים בצפון.

12. בהקשר זה יצוין, כי במענה לפנייתנו האמורה אליכם מנובמבר 2024 נכתב, בין היתר, כי פיקוד העורף פועל מתוך תפיסת אחריות מרחיבה להצבת מיוגנויות בעקבות בקשות של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות בשטחים ציבוריים פתוחים ובמרכזי אוכלוסייה בהתאם למדיניות פיקוד העורף. כן צוין במענה כי במסגרת תכנית "מגן הצפון" שגובשה מכוח החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/302 שעניינה צמצום פערי מיגון ברחבי הארץ, הוקמו מקלטים ציבוריים ביישובים ערבים בצפון בכללם במגידל שמש, בוקעתא, עין קניה, פסוטה, גוש חלב, ומעיליא וניתן תקציב נוסף לתכנון מקלטים בחורפיש ובמסעדה, וכן מבוצע מיגון בתי תושבים בטווח של 0-5 ק"מ מגבול לבנון וכן מיגון מוסדות חינוך בטווח של 0-9 ק"מ מגבול לבנון וסוריה. דא עקא, הנתונים מלמדים, כי ביישובים הממוקמים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול עם לבנון וסוריה ישנם כ-50,000 תושבים שאינם ממוגנים כראוי מתוכם כשליש נמצאים במרחק של 0-4 ק"מ מהגבול והיתר במרחק של 4-9 ק"מ מהגבול כאשר 60% מתוך אותם 50,000 תושבים הם ערבים. ביישובים המרוחקים עד 40 ק"מ מגבול הצפון לכשליש מהאוכלוסייה אין מיגון ראוי, כשמתוך אוכלוסייה זו 70% הם אזרחים ערבים.³ ודוק, תכנית "מגן הצפון" אינה נותנת מענה לבעיית העדר המיגון של תושבים אלה. יישום התוכנית בשני חלקיה: 0-1 ק"מ מן הגבול ו-1-5 ק"מ מהגבול, מעלה חסמים רבים ביישובים הערביים הנוגעים לסוגיות תכנוניות (בתי מגורים מחוץ לתחומי תוכנית המתאר של היישוב, בתי מגורים אשר טרם הוסדרו וכיו"ב) ולסוגיות קנייניות (רישומי בעלות חסרים, היעדר הסכמי חכירה עם רמ"י). כך, חרף ההזדמנות להקים ממ"ד ללא עלות או עלות חלקית בלבד, במקרים רבים תושבים יישארו ללא מענה מיוגני וכך, הסיכון שייקרו אסונות נוספים נוכח העדר מיגון דוגמת האירוע החמור שאירע במגידל שמש בו נרצחו 12 בני נוער ונפצעו עשרות ביולי 2024 לאחר שטיל פגע במגרש הכדורגל המקומי - נותר בעינו.

13. מצב דברים זה בו בעיית העדר מיגון מספק ביישובים הערבים בצפון מוכרת מזה זמן רב אולם עד כה טרם חלה התקדמות משמעותית בטיפול זה ובתוך כך טרם הועמד מיגון הולם ומספק לתושבי יישובים אלה, לא רק שמעמיקה את הפגיעה בזכויות יסוד לחיים לשלמות הגוף ולשוויון של תושבי היישובים הערבים בצפון אלא אף עולה כדי התנהלות הלוקה בחוסר סבירות קיצוני.

14. העובדה שממועד פרוץ המלחמה עם איראן, תושבי היישובים הערבים בצפון נמצאים מדי יום ביומו תחת איום ממשי וחסר תקדים ממש של מאות טילים המשוגרים לעבר מדינת ישראל הן מכיוון איראן והן מכיוון תימן וגורמים להרס רכוש והרג בהיקפים עצומים - עשרות הרוגים, מאות פצועים ואלפי מפונים מבתיהם שנהרסו - אולם הם נעדרים אמצעי מיגון ראויים ומספקים, מחייבת כי המדינה תפעל באופן בהול כדי להעמיד עבורם פתרונות מיגון ראויים ומספקים שימקסמו את ההגנה על חייהם וימזערו את הפגיעה הקשה בזכויות יסוד שלהם בראשן הזכות לחיים.

15. נזכיר, כי הזכות לחיים ולשלמות הגוף הינה זכות יסוד חוקתית המעוגנת הן בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפיו: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", והן בסעיף 1 לחוק היסוד העומד על ערך קדושת החיים: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין".

16. עוד נזכיר, כי בית המשפט העליון קבע כי הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף הן "זכויות יסוד הראויות לעוצמת הגנה גבוהה", ואף קבע כי:

³ <https://idi.org.il/media/28305/protection-gaps-in-arab-localities.pdf>

"חוק היסוד אינו מסתפק באיסור על פגיעה בהן (ראה סעיף 2 לחוק), אלא קובע גם את הזכות ל"הגנה" עליהן (ראה סעיף 4 לחוק). לכאורה, "השימוש בלשון 'הגנה' טומן בחובו משמעות אופרטיבית-אקטיבית, שהיא מעבר להכרה גרידא בקיומן ובמעמדן של זכויות היסוד" ... מכאן, ייתכן שבמקום שבו זכויות יסוד לחיים ולשלמות הגוף עלולות להיפגע, ובהיעדר דבר חקיקה מיוחד הקובע תרופה בגין פגיעה זו קמה עילת תביעה חוקתית למנוע את הפגיעה" (ע"א 9185/03 טננבוים נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ, פ"ד נח(1) 359, 365).

17. כן נזכיר, כי בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שנערכה ביום 26.11.2024 ועסקה בהעדר מיגון ביישובים הערביים בצפון, ציין יו"ר הוועדה, ח"כ יעקב אשר, כי מיגון אזרחי המדינה הינו בבחינת פיקוח נפש וכי יש לייצר מנגנונים תכנוניים ורגולטוריים אשר יידעו לפסוח מעל חסמים קיימים בכדי שלכל תושב בישראל יוקם ממ"ד.

18. יצוין, כי מפרסום בתקשורת מיום 16.6.25 עולה כי בהחלטה משותפת של משרד הביטחון ופיקוד העורף, החל מיום 17.6.25 יוצבו עשרות מיגוניות במרכזי הערים בגוש דן, במקומות שבהם יש מחסור במקלטים ציבוריים או שהבניינים בהם ללא ממ"דים תקינים. המדובר במיגוניות מסוג "ארבל" שהן מיגוניות סגורות עם דלתות כבדות שנותנות מענה מיטבי להדף ורסיסים, איום שעולה מתרחיש של טילים בליסטים. כן צוין בפרסום האמור כי תחילה יוצבו המיגוניות בגוש דן, לאחר מכן בשפלה ובהמשך באזור הקריות על פי תוכנית מפורטת בעלות של כ-50 מיליון שקלים.⁴

19. ודוק, נוכח פערי המיגון המשמעותיים הקיימים ביישובים הערבים בצפון לצד מצב המיגון העגום הקיים בהם וסכנת החיים הממשית והמיידיית הנובעת מכך, בפרט נוכח היקף תדירות ועוצמת מתקפות הטילים והכטב"מים המכוונות לעבר האוכלוסייה האזרחית בישראל במסגרת המלחמה עם איראן, ברי כי כפי שמשרד הביטחון ופיקוד העורף מטפלים ללא דיחוי במחסור במיגון בערי גוש דן השפלה והקריות, כך בדיוק עליהם לפעול ללא דיחוי למתן מענה מיגון ליישובים הערבים בצפון.

20. לאור כל האמור לעיל, נבקש כי תפעלו כדלהלן:

- א. יתקיים מיפוי מיידי מקיף וכולל של צרכי המיגון של כלל היישובים הערבים בצפון;
- ב. בהתאם לתכנית שתגובש על בסיס המיפוי האמור, יוצבו ביישובים אמצעי מיגון הולמים ובכמות מספקת, הן במרחבים הציבוריים והן במבני ציבור;
- ג. יוקצה תקציב מספק לטובת הוצאת התכנית לפועל שתבוצע בלוח זמנים מהיר כאשר בטווח המידי יוצבו מיגוניות ביישובים הערבים בצפון.
- ד. נוכח פערי המיגון הקיימים ביישובים ערבים ביחס ליישובים יהודים אף באזור המשולש, נבקש כי אף ביחס אליהם תפעלו בהתאם לאמור בס"ק א-ג לעיל במטרה להעמיד פתרונות מיגון מספקים אף ביישובים אלה.
- ה. בטווח הבינוני, נבקש כי יפותח מנגנון, דרך מנהל תכנון, אשר יפריד בין סוגיית ההסדרה לסוגיית המיגון ויאפשר לתושבי היישובים הערבים בכללם בצפון ובאזור המשולש להקים ממ"ד בביתם.

21. נוכח חומרת ודחיפות הדברים אודה להתייחסותכם הבהולה.

⁴ <https://www.kan.org.il/content/kan-news/defense/921361>



اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية
הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות
THE NATIONAL COMMITTEE FOR HEADS OF ARAB LOCAL AUTHORITIES



סיכוי-אופוק סיכוי-אפק



Injaz | אינג'אז | انجاز

المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية
Center For Professional Arab Local Governance (Reg)
המרכז המקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות ע"ר

המרכז
לנפגעי גזענות

התנועה
הרפורמית
יהדות ללא מחיצות



בכבוד רב,

אורי נרוב, עו"ד

העתקים:

עו"ד איתי אופיר, יועץ משפטי, משרד הביטחון



צמצום פערי מיגון ביישובי החברה הערבית בצפון

נתונים ומתודולוגיה לתוכנית עבודה

2.....	מבוא
3.....	רקע
4.....	תרשים מס' 1 : מקלטים ציבוריים ביישובים נבחרים לאורך כביש 85
5.....	מתודולוגיה לאומדן רמת המיגון
7.....	אומדן רמת המיגון ברשויות נבחרות
7.....	תרשים מס' 2 : אומדן רמת המיגון ברשויות נבחרות בהתאם למתודולוגיה המוצעת
8.....	הצעה: כיצד לצמצם את פערי המיגון בעת פרישת מיגוניות
10.....	נספחים
10.....	נספח א': אומדן רמת המיגון ביחידות דיור ברשויות הנבחרות
11.....	נספח ב': אומדן רמת המיגון במרחב הציבורי ברשויות הנבחרות
12.....	נספח ג': אומדן רמת המיגון ברשויות הנבחרות – נתונים מלאים

מרץ 2024

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

מבוא

על הצורך הדחוק, אולי אף הבהול, במיגון יישובי הצפון מפני ירי ארטילרי, נראה שאין חולק. לאחר חודשים של מלחמה מוגבלת בצפון, ולאור העלייה בסיכון למלחמה כוללת, ישנה הכרה רבתי בהכרח לזרז ולקצר תהליכים שתוכננו לביצוע במשך שנים.

בשבועות האחרונים פורסם כי פיקוד העורף פיתח דגם חדש של מיגונויות, דגם "ארבל", המיועד לפרישה מהירה ביישובים המאוימים על ידי ירי טילים.¹ לעמדתנו, יש למנף מהלך מבורך זה של פרישת מיגונויות לצימצום פערי המיגון הקיימים בין יישובי הצפון.

מסיבות היסטוריות, חברתיות וכלכליות הפערים המובהקים ביותר מתקיימים בין יישובים ערבים ליישובים יהודים. פרישת מיגונויות עודפת ביישובים הערבים עשויה לאפשר פתרון הולם, במתכונת "הכי מוגן שיש" ובאופן מידי, תוך עמעום השפעתם של התהליכים ההיסטוריים שיצרו את הפערים.

בנייר זה, שהוכן על ידי חברת המחקר לקסידל עבור הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, אנו מבקשים להניח נתונים ומתודולוגיה לתוכנית עבודה משותפת לצמצום פערי מיגון ביישובי החברה הערבית בצפון. מטרת הנייר היא ליצור "שפה משותפת" שתאפשר אומדן של פערי המיגון ולהציע נוסחה לפרישה של מיגונויות שתביא לצמצום פערי המיגון.

יודגש שהנייר הוכן בהתבסס על מידע פומבי. חלק מהעבודה שעוד יש לעשות על מנת להפוך את הנייר למעשי היא השלמה של פערי מידע – יתכן שעל בסיס מידע שקיים בידי פיקוד העורף או מידע שיש לאוספו. עם זאת, המידע הנגיש מאפשר אומדן ראשוני של פערי המיגון והצעה ראשונית לצמצומם.

בהתבסס על המתודולוגיה שתוצע להלן נעשה ניתוח של רמת המיגון ב-21 רשויות מייצגות הנמצאות במרחק של עד 20 קילומטרים מהגבול. הרשויות שבהן נמצאה רמת המיגון הנמוכה ביותר הן רשויות ערביות. כמו כן, מונחת בסיכום עבודה זו הצעה לצמצום הפערים: קידום הרשויות שנמצאות בתחתית עד לרמת המיגון של הרשות שבחציון.

¹ פורטל חירום לאומי | מיגונית חדשה אושרה לייצור (oref.org.il), וראו גם: "ארבע מיגונויות מדגם חדש הוצבו בחיפה", ניוז חיפה והקריות, 3 במרץ 2024.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

רקע

רביע עבד אלרחים טלוזי היה בן 3 בלבד כשטיל שירה החיזבאללה נחת בחצר ביתו בנצרת והרג אותו, בשבוע השני של מלחמת לבנון השנייה. יחד איתו נהרג אחיו, מחמוד, בן 7. כמה ימים לפני תום המלחמה, נחת טיל במטבח הבית של משפחת אסדי, בדיר אל-אסד. מרים, בת 26, נהרגה יחד עם בנה פתחי אחמד, בן 5.5² שה"כ נהרגו באותה מלחמה 18 אזרחים ואזרחיות ישראלים ערבים, בהם נשים, גברים, זקנים וטף, שהם כ-41% מכלל ההרוגים האזרחים במלחמה זו.³ כולם נהרגו כתוצאה מירי טילים לעבר ישראל, שנפלו בין היתר בתרשיחא, במג'ד אל כרום, בערב אל עראמשה, בחיפה ובמקומות נוספים.

זכרם של הרוגי אותה מלחמה מקרב החברה הערבית מלווה, או ראוי שילווה, כל דיון בנושא מיגון יישובי הצפון. כבר ביולי 2007 קבע מבקר המדינה בדוח מיוחד שפרסם ש"השלטון המרכזי והמקומי הזניחו מאוד את הטיפול במקלטים ציבוריים לתושבים במגזר הלא יהודי".⁴

בדוח ביקורת שערך מבקר המדינה ופורסם ב-2018, נקבע כי ל-26% מהאזרחים בחברה הכללית (לרבות החברה הערבית) אין מיגון תקני כלל, כלומר אין ברשותם ממ"ד או מקלט פרטי, או נגישות למקלט ציבורי או משותף. אולם ברשויות לא יהודיות השיעור הוא כמעט כפול מהחברה הכללית ועומד על כ-46%.⁵

אין ספק שבשנים שעברו גורמים רבים, ובהם פיקוד העורף, מקיימים מאמצים ניכרים לצמצום פערי המיגון. אולם באותה מידה של החלטיות ניתן לקבוע שהפערים עודם נוכחים ומשמעותיים. אולם, אין מידע נגיש ופומבי על רמת המיגון בכל ישוב ו/או רשות המאפשר השוואת נתונים וקבלת החלטות.

בחינה ראשונית של תמונת המצב באזור כביש 85, המפריד בין נחף ודיר אל אסד מצפון וכרמיאל מדרום עשויה להמחיש את הפערים ברמת המקלטים הציבוריים. כפי שניתן לראות בתרשים מס' 1, בכרמיאל, בה יש כ-55 אלף תושבים, ישנם 126 מקלטים ציבוריים. בישוב הקהילתי הקטן מכמנים, יש שני מקלטים ציבוריים. בדיר אל אסד, בה כ-14 אלף תושבים, יש רק מקלט ציבורי אחד, ובנחף הגדולה מעט מדיר אל אסד, אין מקלטים כלל.

על בסיס הערכה זו – כי קיימים פערי מיגון משמעותיים – ולנוכח המחסור באומדן השוואתי אשר עשוי לאפשר הערכה של פערי המיגון לצורך קבלת החלטות לגבי פרישת מיגוניות, הוכן נייר זה. להלן יוצעו מתודולוגיה לאומדן פערי המיגון, הדגמה של אומדן זה ב-21 רשויות נבחרות, והצעה כיצד להתמודד עם פערי המיגון בהקשר של פרישת מיגוניות.

² בשיר, נ. (2007). החברה הפלסטינית בישראל במצב חירום: דו"ח נזקי גוף, רכוש ונפש במלחמת לבנון השנייה. אגודת הגליל ועטאא, עמ' 54.

³ שם, עמ' 4.

⁴ מבקר המדינה, (2007). **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, הפרק "מיגון ומקלוט ברשויות המקומיות בצפון", עמ' 451 עד 492. מובא גם ב-מבקר המדינה, (2018). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום", עמ' 12.

⁵ מבקר המדינה (2018). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום", עמ' 6.

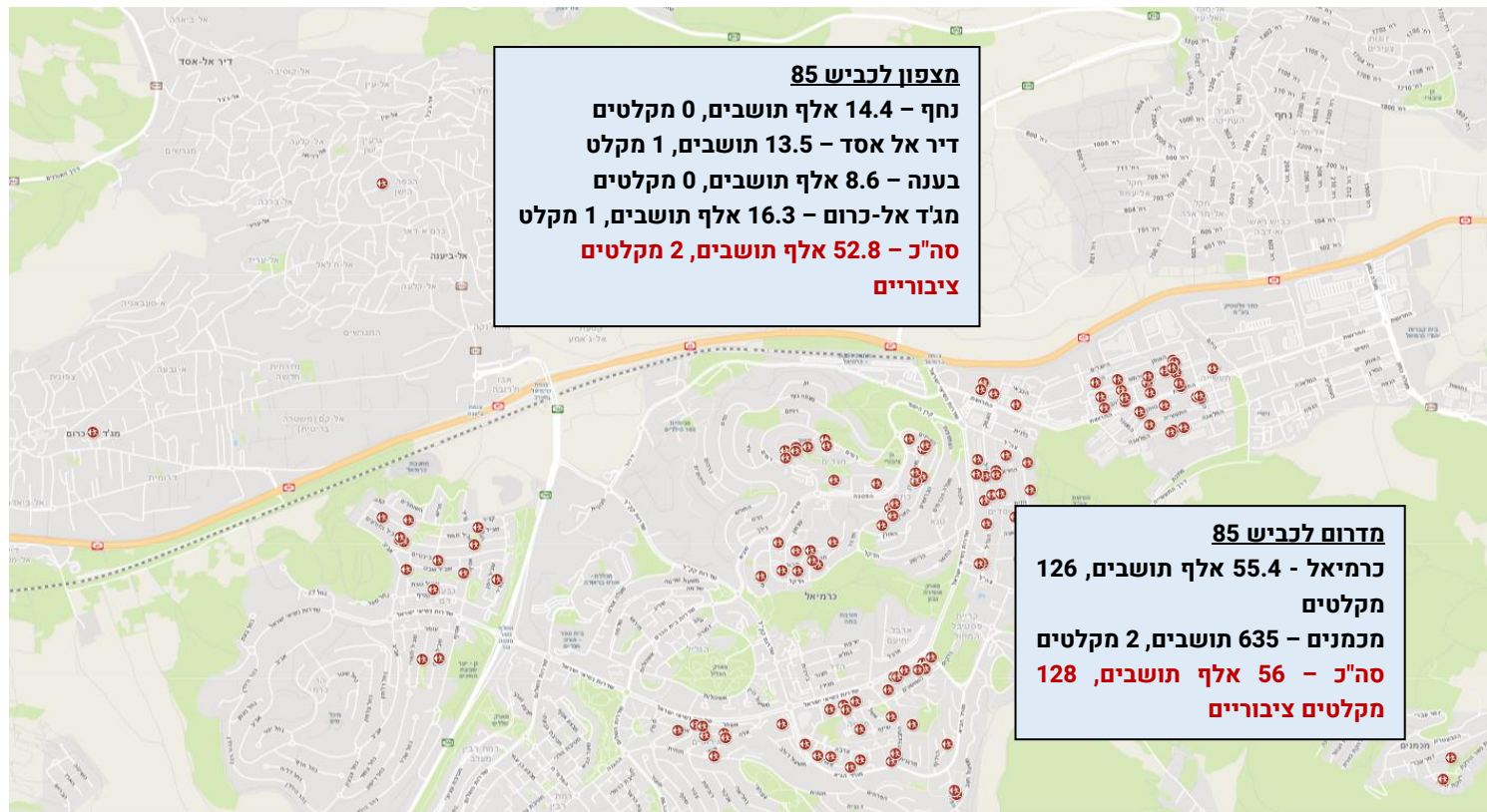
עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

תרשים מס' 1 : מקלטים ציבוריים ביישובים נבחרים לאורך כביש 85



מקור : אתר המפות הממשלתי, שכבת מקלטים ציבוריים, בהתבסס על כלי ניתוח מרחבי. נדלה מרץ 2024

עבור :

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

מתודולוגיה לאומדן רמת המיגון

להלן מוצעת מתודולוגיה לאומדן רמת המיגון ברמה ישובית/רשותית, בהקשר של פרישת מיגוניות:

1. **אומדן רמת המיגון ביחידות דיור** – מבני מגורים שנבנו החל משנות ה-90' מחויבים בבניית מרחב מוגן (ברמת הדירה, הקומה או המבנה).⁶ בשנים האחרונות נעשים מאמצים שונים לאפשר, לקדם ולזרז תוספת מרחב מוגן ביחידות דיור ישנות יותר, אולם אין מידע זמין עד כמה השימוש באפשרות זו שכיח.⁷ לכן שיעור יחידות הדיור שנבנו משנות ה-90' ואילך מתוך סך יחידות הדיור ברשות עשוי לשמש כאינדיקטור מהימן לשיעור יחידות הדיור שיש להן מרחב מוגן. לצורך אומדן זה, הנתונים אודות יחידות דיור ומועד בנייתן נאספו ממחולל הנתונים של הלמ"ס בנושא בינוי. הלמ"ס מנגישה נתונים על יחידות הדיור בישובים ברחבי ישראל, לרבות מספר הדירות, התחלות בניה וגמר בניה. אולם הנתון המוקדם ביותר שנגיש הוא מ-1995 והמאוחר ביותר מ-2021, ולכן נשתמש בנתונים אלה לצורך אומדן זה.

2. **אומדן רמת המיגון במרחב הציבורי** – מקלטים ציבוריים הם המרכיב המרכזי אליו נתייחס לצורך הערכת רמת המיגון במרחב הציבורי. לשם כך נבחן את תפוצת המקלטים הציבוריים ברשות ביחס של מקלט ל-100 נפשות.⁸ לצורך אומדן זה, הנתונים אודות מקלטים ציבוריים נאספו באמצעות כלי ניתוח מרחבי באתר המפות הממשלתי Govmap.gov.il. כל הנתונים נדלו במהלך חודש מרץ 2024.

3. **אומדן רמת המיגון ביישוב** – את רמת המיגון ביישוב נאמוד באמצעות חיבור בין רמת המיגון ביחידות הדיור עם רמת המיגון במרחב הציבורי.

לצורך הדגמת המתודולוגיה נבחרו 21 רשויות מייצגות הממוקמות במרחק של עד 20 קילומטרים מהגבול. המרחק של עד 20 ק"מ מהגבול נבחר בשל זמני ההתרעה: בישובים אלו יש לתושבים 30 שניות או פחות מכך להגיע למרחב מוגן עם הישמע אזעקה. הרשויות שנבחרו מהוות תמהיל של רשויות מבחינת אוכלוסייה: רשויות יהודיות, מעורבות (יהודיות-ערביות), ערביות ודרוזיות. ברשויות שנבחרו ישנן ערים ומועצות מקומיות, אך אין מועצות איזוריות כיוון שהמידע אודות יחידות דיור במועצות איזוריות אינו נגיש בלמ"ס. הרשויות שנבחרו להדגמת המתודולוגיה הן:

⁶ ראו תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990.

⁷ דוגמה למאמץ זה ניתן לראות בתמ"א 40 / א / 1 ובעידכונים השונים שנעשו לה, לרבות בחודשים האחרונים.

⁸ לצורך האומדן לא נבחרה סוגיית הנגשת המקלטים הציבוריים ותתזקתם. נזכיר כי דוחות וביקורות מצאו כי לפחות חלק מהמקלטים הציבוריים אינם נגישים לכל הציבור ושמצב התחזוקה של חלקם אינו מאפשר שימוש בהם. בעבודה זו אנו מניחים שכל המקלטים הציבוריים שידוע עליהם נגישים ושיש להם צורך התמגנות.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

מס'	ישוב	סיווג	מרחק מהגבול ⁹	תושבים ¹⁰
1	שלומי	יהודי	1.98	8,659
2	קרית שמונה	יהודי	3.07	25,895
3	מעיליא	ערבי	7.41	3,433
4	מעלות תרשיחא	מעורב	8.29	25,870
5	נהריה	יהודי	9.48	76,203
6	מזרעה	ערבי	12.22	4,274
7	יאנוח ג'ת	דרוזי	12.27	7,092
8	חצור הגלילית	יהודי	12.55	11,448
9	סאג'ור	דרוזי	12.76	4,623
10	צפת	יהודי	12.92	42,106
11	ראמה	ערבי	12.94	8,735
12	ראש פינה	יהודי	13.96	3,482
13	אבו סנאן	דרוזי	14	14,469
14	נחף	ערבי	14.04	14,388
15	ירכא	דרוזי	14.52	16,901
16	דיר אל אסד	ערבי	15.73	13,456
17	כרמיאל	יהודי	17.34	55,409
18	גידידה מכר	ערבי	17.43	21,713
19	מג'ד אל כרום	ערבי	17.7	16,310
20	עכו	מעורב	18.28	60,181
21	מע'אר	דרוזי	18.88	24,669

⁹ המרחק מהגבול מבוסס על קובץ שמופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נדלה בחודש מרץ 2024.
¹⁰ מספר התושבים מבוסס על מאגר תושבים בישראל לפי יישובים וקבוצות גיל - מתעדכן, נדלה מתוך מאגר הנתונים הממשלתי, מרץ 2024.
הקובץ עודכן ל-10 במרץ, 2024.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

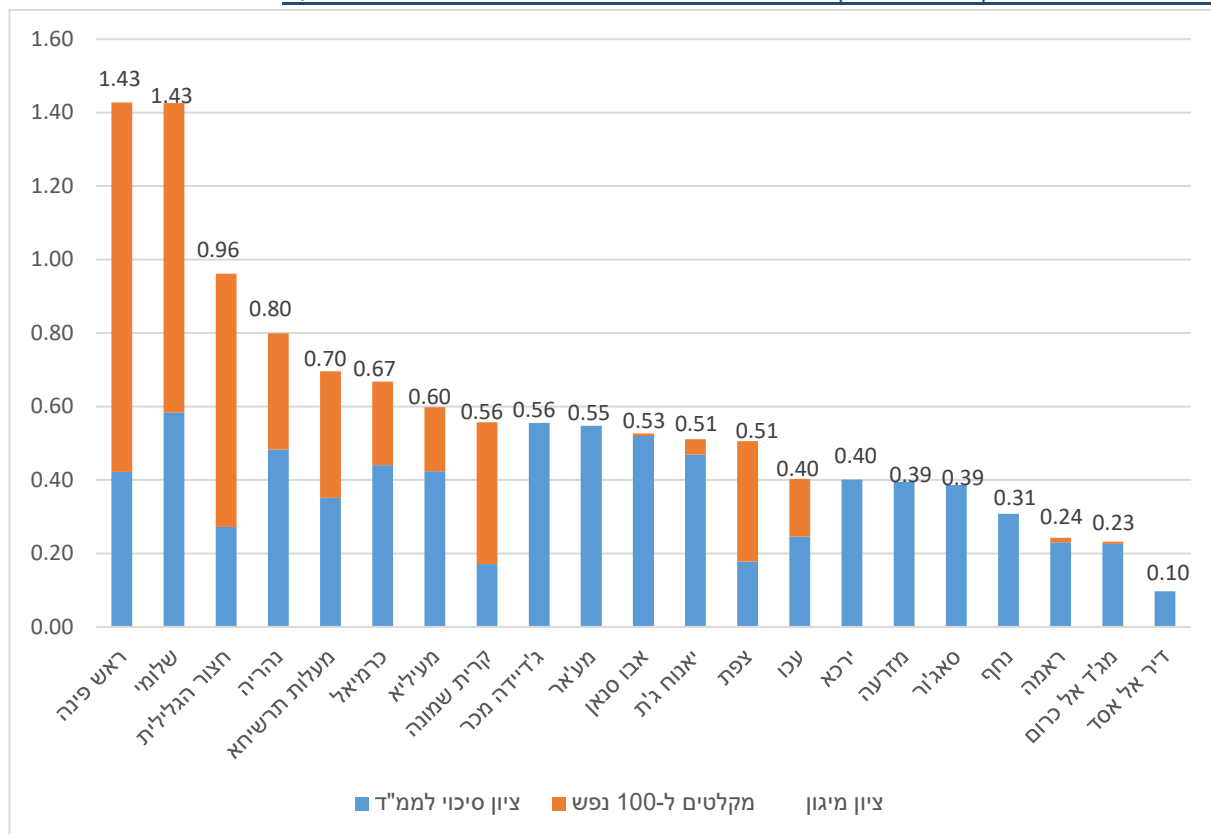
אומדן רמת המיגון ברשויות נבחרות

כפי שניתן לראות בתרשים מס' 2, יישום המתודולוגיה ברשויות הנבחרות מאפשר לאמוד את רמת המיגון. ראש פינה ושלומי בולטות ברמת המיגון הגבוהה יחסית, בעיקר בזכות מספר גבוה של מקלטים ל-100 נפש. אחריהן חצור הגלילית, נהריה, מעלות תרשיחא, כרמיאל, מעיליא ועוד.

בקצה הימני של התרשים ניצבות הרשויות שבהן רמת המיגון הנמוכה ביותר לפי אומדן זה. הרשויות בעלות רמת המיגון הנמוכה ביותר הן רשויות ערביות או דרוזיות. גם עכו וצפת נמצאות בחלק הנמוך של אומדן זה – יתכן שרמת המיגון בקרב התושבים הערבים של ערים אלו היא שמורידה את הציון כלפי מטה. יצוין שג'דידה מכר, מע'אר, אבו סנאן ויאנוח ג'ת ניצבות בערך בחציון ברשויות שנבחנו – בעיקר בזכות שיעור גבוה של יחידות דיור שנבנו מאז 1995, וכמעט ללא מיגון במרחב הציבורי כלל.

אבו סנאן נמצאת בחציון – חצי מהרשויות שנבחנו עם רמת מיגון פחותה משלה, וחצי עם רמה גבוהה משלה.

תרשים מס' 2 : אומדן רמת המיגון ברשויות נבחרות בהתאם למתודולוגיה המוצעת



עיבוד : לקסידל

עבור :

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

הצעה: כיצד לצמצם את פערי המיגון בעת פרישת מיגוניות

כאמור מעלה נייר זה הוכן לקראת מהלך בזק אפשרי של פרישת מיגוניות ברחבי הצפון. אנו סבורים שזו עשויה להיות הזדמנות חשובה לצמצום פערי המיגון שתוארו מעלה.

אמנם "מיגונית" אינה שקולה לאמצעי המיגון האחרים כגון ממ"ד ו/או מקלט ציבורי, ואמורה בדרך כלל לשמש לצורך יצירת רציפות תפקודית. אולם, בצוק העיתים, וברוח הסיסמה "הכי מוגן שיש", **אנו סבורים שיש לפרוש מיגוניות קודם כל כחלופה זמנית למקלטים ציבוריים ברשויות ובשווים שסובלים מרמת מיגון נמוכה יחסית. בהמשך יש לגבש תכנית קבע לצמצום פערי המיגון.**

נשאלת השאלה כיצד יש לגשת לפרישת המיגוניות מבחינה מעשית, לאיזה ישובים לתת קדימות וכיו"ב. מבלי להתערב בשיקול דעת מקצועי של פיקוד העורף, אנחנו מדגישים את הצורך הדחוף בהשלמת רמת המיגון בישובים ורשויות עם רמת מיגון נמוכה. אנו מציעים לראות בחציון כנקודת הייחוס הרלוונטית – כלומר, **יש לשאוף שמהלך פרישת המיגוניות הנוכחי יביא לכך שכל הרשויות והישובים שנמצאים מתחת לחציון ברמת המיגון יובאו לרמת המיגון של החציון.**

נדגים הצעה עקרונית זו באמצעות הרשויות הנבחרות. הרשות שהיא בחציון היא אבו-סנאן, כאמור. בהסתמך על הנוסחה שאיפשרה את אומדן רמת המיגון, ניתן להעריך את מספר המיגוניות הנדרש כדי להגיע לרמת המיגון של החציון, וזאת כאשר אנחנו מתייחסים למיגוניות לצורך חישוב זה כחליפיות עם המקלטים הציבוריים. על מנת להשלים את הפער יש צורך להוסיף את מספר המיגוניות המפורט:

		פער מחציון ¹¹	מספר המיגוניות שיש להוסיף כדי להגיע לחציון
1	יאנוח ג'ת	0.02	1
2	צפת	0.02	9
3	עכו	0.12	75
4	ירכא	0.13	21
5	מזרעה	0.13	6
6	סאג'ור	0.14	6
7	נחף	0.22	31
8	ראמה	0.28	25
9	מגיד אל כרום	0.29	48
10	דיר אל אסד	0.43	58
	סה"כ		280

¹¹ כלומר הפער בין ציון המיגון של הרשות ובין ציון המיגון של הרשות שבחציון.

עבור:

כאמור, זוהי רק הדגמה של ההיגיון המוצע לפרישת מיגוניות ברשויות שנבחנו במסגרת עבודה זו. ברור שסקירה של כל הישובים והרשויות במרחב הצפון באמצעות המתודולוגיה המוצעת תביא לתוצאות אחרות. נציין גם אפשרות נוספת להתמודדות עם פערי המיגון, כהיגיון חלופי להצעה המונחת מעלה (כלומר חלופית להיגיון של השוואה לחציון): הקצאת שיעור של כ-30% מהמיגוניות המתוכננות לפרישה כהקצאה ייעודית לצמצום פערים. כלומר, אם מתוכננת פרישה של כ-1,000 מיגוניות, ומהן כ-700 במרחב הציבורי ביישובים, מוצע כי כ-30% מה-700 האלו ייפרשו בקרב הרשויות שציון המיגון שלהן הוא הנמוך ביותר.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

נספחים

נספח א': אומדן רמת המיגון ביחידות דיור ברשויות הנבחרות

בחנו את מספר הדירות בישוב, ואת מספר הדירות שנבנו משנת 1995 והלאה. שיעור יחידות הדיור שנבנו מ-1995 מתוך סך הדירות מהווה אינדיקטור לשיעור הדירות שיש להן מרחב מוגן.

מס'	ישוב	דירות מגורים ¹²	דירות שנבנו אחרי 1995	שיעור דירות שנבנו אחרי 1995	ציון סיכוי לממ"ד
1	שלומי	2,179	1,271	58.33%	0.58
2	ג'דידה מכר	5,391	2,993	55.52%	0.56
3	מע'אר	4,775	2,616	54.79%	0.55
4	אבו סנאן	3,563	1,852	51.98%	0.52
5	נהריה	22,815	11,025	48.32%	0.48
6	יאנוח ג'ת	1,711	802	46.87%	0.47
7	כרמיאל	16,648	7,336	44.07%	0.44
8	מעיליא	963	408	42.37%	0.42
9	ראש פינה	1,049	443	42.23%	0.42
10	ירכא	4,167	1,671	40.10%	0.40
11	מזרעה	968	382	39.46%	0.39
12	סאג'ור	968	374	38.64%	0.39
13	מעלות תרשיחא	7,334	2,577	35.14%	0.35
14	נחף	2,620	807	30.80%	0.31
15	חצור הגלילית	3,128	850	27.17%	0.27
16	עכו	16,942	4,173	24.63%	0.25
17	ראמה	2,346	541	23.06%	0.23
18	מג'ד אל כרום	3,677	831	22.60%	0.23
19	צפת	10,417	1,856	17.82%	0.18
20	קרית שמונה	8,176	1,396	17.07%	0.17
21	דיר אל אסד	2,563	249	9.72%	0.10

¹² הנתונים אודות יחידות הדיור ומועד בנייתן נלקחו ממחולל הנתונים של הלמ"ס בנושא בינוי ונדלו במרץ 2024. הנתון אודות מספר יחידות המגורים בישוב עדכניים לשנת 2021.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

נספח ב': אומדן רמת המיגון במרחב הציבורי ברשויות הנבחרות

בחנו את מספר המקלטים ל-100 נפש בכל אחת מהרשויות.

מס'	ישוב	תושבים ¹³	מספר מקלטים ציבוריים ¹⁴	מקלטים ל-100 נפש
1	ראש פינה	3,482	35	1.01
2	שלומי ¹⁵	8,659	73	0.84
3	חצור הגלילית	11,448	79	0.69
4	קרית שמונה ¹⁶	25,895	100	0.39
5	מעלות תרשיחא	25,870	89	0.34
6	צפת	42,106	138	0.33
7	נהריה	76,203	241	0.32
8	כרמיאל	55,409	126	0.23
9	מעיליא	3,433	6	0.17
10	עכו	60,181	94	0.16
11	יאנוח ג'ת	7,092	3	0.04
12	ראמה	8,735	1	0.01
13	אבו סנאן	14,469	1	0.01
14	מג'ד אל כרום	16,310	1	0.01
15	גידידה מכר	21,713	0	0.00
16	מע'אר	24,669	0	0.00
17	ירכא	16,901	0	0.00
18	מזרעה	4,274	0	0.00
19	סאג'ור	4,623	0	0.00
20	נחף	14,388	0	0.00
21	דיר אל אסד	13,456	0	0.00

¹³ מספר התושבים מבוסס על מאגר תושבים בישראל לפי ישובים וקבוצות גיל - מתעדכן, נדלה מתוך מאגר הנתונים הממשלתי, מרץ 2024. הקובץ עודכן ל-10 במרץ, 2024.

¹⁴ ספירת המקלטים הציבוריים נעשתה בהתבסס על אתר המפות הממשלתי, שכבת מקלטים ציבוריים, בשימוש בכלי של ניתוח מרחבי. נדלה במרץ 2024. למעט עבור קרית שמונה ושלומי.

¹⁵ הנתון על מספר המקלטים בשלומי התקבל בשיחת טלפון עם מחלקת הביטחון בשלומי, ב-18 במרץ 2024, ולא מאתר המפות הממשלתי.

¹⁶ הנתון של מספר המקלטים לקרית שמונה נלקח מאתר העירייה ולא מאתר המפות הממשלתי.

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במגזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية

נספח ג': אומדן רמת המיגון ברשויות הנבחרות – נתונים מלאים

כאמור, אומדן רמת המיגון בישוב הוא חיבור של אומדן רמת המיגון ביחידות הדיור ואומדן רמת המיגון במרחב הציבורי.

מס'	ישוב	ציון סיכוי לממ"ד	מקלטים ל-100 נפש	ציון מיגון
1	ראש פינה	0.42	1.01	1.43
2	שלומי	0.58	0.84	1.43
3	חצור הגלילית	0.27	0.69	0.96
4	נהריה	0.48	0.32	0.80
5	מעלות תרשיחא	0.35	0.34	0.70
6	כרמיאל	0.44	0.23	0.67
7	מעיליא	0.42	0.17	0.60
8	קרית שמונה	0.17	0.39	0.56
9	ג'דידה מכר	0.56	0.00	0.56
10	מע'אר	0.55	0.00	0.55
11	אבו סנאן	0.52	0.01	0.53
12	יאנוח ג'ת	0.47	0.04	0.51
13	צפת	0.18	0.33	0.51
14	עכו	0.25	0.16	0.40
15	ירכא	0.40	0.00	0.40
16	מזרעה	0.39	0.00	0.39
17	סאג'ור	0.39	0.00	0.39
18	נחף	0.31	0.00	0.31
19	ראמה	0.23	0.01	0.24
20	מג'ד אל כרום	0.23	0.01	0.23
21	דיר אל אסד	0.10	0.00	0.10

עבור:

הרשות לפיתוח כלכלי
במזר המיעוטים
המשרד לשוויון חברתי



سلطة التطوير
الاقتصادي للأقليات
وزارة المساواة الاجتماعية