



מחסור אקוטי במיגון אוכלוסייה ביישובים ערבים בישראל

נייר עמדה

17 ביוני 2025

המדיניות האסונית של ממשלת ישראל, המזלזלת באופן עקבי בחיי אזרחיה ובחיי אדם בכלל, הובילה בימים האחרונים למתקפת טילים קטלנית מאיראן. נכון לכתיבת שורות אלו נהרגו 23 אזרחים, ישנם נעדרים שגורלם לא ידוע, ומאות נפצעו. ברוב המקרים מי שהצליחו להגיע בזמן למרחב מוגן ניצלו או נפגעו באורח קל בלבד. נייר עמדה זה נועד לשים את הזרקור על המחיר שמשלם העורף הישראלי על מדיניות התוקפנות של ממשלת ישראל, תוך שהיא מתרשלת בתפקידה לספק הגנה לאוכלוסיות מוחלשות בכלל, ולאזרחיה הערבים במיוחד.

לפי נתונים של מבקר המדינה,¹ בעוד של-26% ממשקי הבית בישראל אין גישה למיגון תקני, בחברה הערבית עומד נתון זה על לפחות 46% (כלומר כ-550,000 אזרחים), אך סביר להניח שמדובר בהערכת יתר, ושכפועל המצב חמור עוד יותר. מיעוט המיגון ביישובי החברה הערבית הוא תוצר ישיר של מדיניות ארוכת שנים של הפליה בנושאי תכנון עירוני ופיתוח מרחבי. הגבלות הבנייה, מניעת אפשרויות פיתוח, השקעה מינימלית בתכנון ובפיתוח ציבורי, והעדר נכונות לפתח פתרונות המותאמים לאופי היישובים ולצרכי האוכלוסייה – כל אלו הביאו למחסור חמור בפתרונות מיגון, הן ברמה הפרטית - הכוללת את המקלטים בבניינים משותפים, הממ"דים והממ"קים, והן ברמה הציבורית – הכוללת מקלטים ציבוריים ומרחבים מוגנים במבני ציבור.

המצב האקוטי ביותר הוא במוקדי התיישבות לא מוסדרים, בעיקר בנגב ובגליל, בהם מתגוררים עשרות, מאות ולעיתים אף אלפי תושבים. לפי הערכות למעלה מ-100,000 אזרחים מתגוררים בכ-35 כפרים בדואיים לא מוכרים בנגב במבנים ארעיים, שבנויים מחומרים דלים כגון פחים ובלוקים ואינם מספקים אפילו הגנה מינימלית ביותר, ולמותר לציין שאינם כוללים ממ"דים או חדרים מוגנים משום סוג. כ-200,000 אזרחים בדואים נוספים מתגוררים ביישובים מוכרים בנגב, בשטחים המיועדים אמנם לפיתוח, אך לרוב בבנייה לא מוסדרת שאינה מאפשרת בנייה של אמצעי מיגון. חלק מריכוזי האוכלוסייה הללו מצויים בסמוך למתקנים אזרחיים וצבאיים רגישים המהווים מטרות אסטרטגיות לתקיפה. בתקיפה האירנית הקודמת, באפריל 2024, נפצעה באורח קשה הילדה אמינה אלחוסני, בעת ששהתה בביתה הלא תקני שבכפר המוכר, אל-פורעה. על פי אומדן שנעשה על ידי ארגונים בחברה האזרחית, המחסור באמצעי מיגון במרחב הכפרי, המוכר ושאינו מוכר בנגב, עומד על יותר מ-10,000 מיקומים. על אף זאת, מאז אוקטובר 2023 הוצבו ברחבי הנגב רק כ-250 נקודות מיגון, כמחציתן ביוזמת המדינה והשאר ביוזמה ומימון פרטי או של ארגוני החברה האזרחית.

¹מבקר המדינה, יולי 2018. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2018: מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.



ביישובים הערביים בצפון הארץ ובמרכזה, שמרבית תושביהם נמנים עם השכבות המוחלשות מבחינה חברתית וכלכלית, תמונת המצב אינה טובה בהרבה. אמנם, לאחר שנים ארוכות של אפליה תכנונית, במרבית היישובים הוכנו תכניות מתאר מעודכנות המאפשרות בנייה למגורים, אולם תכניות אלה טרם תורגמו במלואן לתכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. צרכי המגורים האקוטיים ביישובים אלו הביאו לבנייתם של בתים רבים עוד לפני אישור אותן תכניות, ורבים מהם אינם עומדים בתקנים הרלוונטיים, ואינם ממוגנים. צפיפות ואופי הבנייה הקיימת בפועל, כמו גם בעיות הקשורות ברישום הקרקע, מקשים אף הם על הסדרתה של הבנייה הקיימת והוספת ממ"ד בהתאם לתקנים. כמו במקרים אחרים, גם לאחר השלמת הליכי התכנון ביישובים אלה, האחריות על הקמת אמצעי המיגון נופלת על התושבים עצמם ולא ברור כיצד הם יוכלו להשלים את המיגון החסר במבנים הקיימים מבחינה הנדסית ותקציבית.

בעוד שבשכונות ישנות ביישובים יהודיים נבנו במהלך השנים מקלטים ציבוריים ופרטיים רבים, ביישובים הערבים האפליה הכרונית בתכנון סיכלה לא רק את האפשרות של האזרחים לבנות אמצעי מיגון פרטיים, אלא שהיא גם מנעה במשך שנים רבות את אספקתם של פתרונות מיגון ציבוריים, שהם באחריותה של המדינה על זרועותיה השונות. ראשית, ביישובים אלו, בהעדר פיתוח יזום של המדינה, אין כמעט מקלטים ציבוריים. שנית, העדר התכנון, או לחילופין קיומן של תכניות המספקות אפשרויות בנייה מצומצמות בלבד שאינן תואמות את צרכי האוכלוסייה, יצרו מחסור במבני ציבור כגון בתי ספר, גני ילדים, מרפאות או מרכזים קהילתיים. מבני ציבור כוללים מרחבים מוגנים ומקלטים שיכולים לפצות על המחסור במרחבים מוגנים פרטיים. גם במקומות שבהם יש מבני ציבור, הם בדרך כלל בכמות בלתי מספקת ואינם מתפרסים באופן אחיד על המרחב כולו, ולכן אינם נותנים מענה לכלל תושבי המקום.

במזרח ירושלים האפליה ברורה עוד יותר – בעוד שבמערב העיר קיימים כמאתיים מקלטים ציבוריים, במזרח העיר ישנו מקלט ציבורי בודד אחד. כמו כן, קיימים במערב העיר מאות מקלטים ומרחבים מוגנים בבתי ספר, בנוסף לבנייני מגורים חדשים או מחודשים הכוללים ממ"ד או מקלט. לעומת זאת, המרחבים המוגנים הציבוריים היחידים הקיימים בשכונות מזרח העיר ממוקמים בבתי הספר העירוניים, כ-60 מקלטים בלבד, וגם הם מרוכזים במספר מצומצם של מוקדים. מקלטים אלו אינם ממופים בצורה בהירה באתר של עיריית ירושלים, ולא ברור אם התושבים עצמם בכלל מודעים לקיומם או למיקומם. בפועל, פעמים רבות הם נותרים סגורים בעתות חירום, ובפרט בשעות הלילה. חשוב גם לזכור שהאפליה התכנונית ארוכת השנים הביאה לכך שלפי הערכות כמחצית מיחידות הדיור במזרח העיר נבנו ללא היתרים ורובה של המחצית השניה מותר רק מתוקף העובדה שנבנה לפני החלת החוק הישראלי במקום, ולכן רובן הגדול של הדירות לא כולל אמצעי מיגון. ברור אפוא שהמקלטים הקיימים אינם יכולים לתת מענה לאוכלוסייה המונה קרוב ל-400 אלף איש, וכך רוב התושבים נותרים ללא הגנה בסיסית מול איום ממשי.



לאחר השבעה באוקטובר 2023 מוסדות התכנון הכינו תכנית מתאר ארצית למיגון (בניית מרחב מוגן דירתי) תמ"א 40 א/1/1, ואישרו אותה בהליך מזורז. מטרת התכנית היא לפשט ולקצר את הליכי הרישוי להקמת מרחבים מוגנים ביחידות דיור פרטיות (ממ"דים) ובמבני ציבור קיימים, לא ממוגנים, בתחומי מדינת ישראל. תכנית זו לא נותנת פתרון מיגון מיידי, אלא נועדה לסייע בהתגוננות ארוכת טווח. אולם ברור כי אין די במתן הקלות בהליכי התכנון והרישוי בכדי להביא להקמתם של ממ"דים בכל הדירות ובכל מוסדות הציבור הזקוקים לכך.

לשם כך רשויות המדינה השונות צריכות להציע פתרונות גם בתחום של מימון הבנייה, סיוע בטיפול בבקשה מול רשויות התכנון, התקשרות מול קבלנים, ועוד. למעשה, התכנית מגלגלת הן את האחריות על תכנון המרחבים המוגנים והן את מימון בנייתם מהמדינה אל האזרחים הפרטיים (ובמקרה של מבני הציבור – על הרשויות המקומיות), מבלי שהיא מעמידה לרשותם אמצעים משמעותיים ליישום המיגון. ביישובי החברה הערבית בכלל, וביישובים הבדואים בפרט, הנמצאים בתחתית הסולם הכלכלי-חברתי, ושהם מרבית הבנייה הקיימת לא תואמת את התקנים הקיימים, קיצור הליכי הרישוי אינו הפתרון המתאים ליצירת שיפור משמעותי ברמת המיגון. בנוסף, היות והתכנית אינה כוללת מנגנוני מעקב ובקרה מכל סוג שהוא, לא ניתן לבחון את האפקטיביות הישום שלה.

תכנית זו מתווספת על הכלי הוותיק יותר של תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38) אשר הייתה אמורה לקדם גם פתרונות מיגון בהיקפים נרחבים. בפועל, מנגנון התמ"א נסמך באופן בלעדי על מנגנוני שוק חופשי, אשר אינם נותנים מענה על פי צורך אלא על פי כדאיות כלכלית. כך יצא שבמרבית יישובי הפריפריה, ובכללם גם היישובים הערביים, בהם אין מנופים כלכליים משמעותיים מספיק כדי לקדם פרויקטים מסוג זה נותרו ללא מיגון.

עמותת במקום, יחד עם ארגונים נוספים, מתריעה כבר שנים ארוכות על הזנחת נושא המיגון ביישובי החברה הערבית והבדואית, ועל הצורך לטפל בו מבעוד מועד. מדובר בנושא מערכתי מורכב, הדורש שיתוף פעולה של גופים ציבוריים רבים, מימון משמעותי, תכנון ארוך טווח, וזמן ביצוע לא מבוטל. כל אלו אינם נמצא כאשר המתקפה כבר בעיצומה. ההזנחה וההתעלמות מהנושא הם חלק ממסכת האפליה הכללית של מדינת ישראל הן כלפי האזרחים הערבים החיים בתוך ישראל, בהם היא מסרבת להכיר כאזרחים שווים באמת, והן כלפי התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים ובשטחי C בגדה המערבית.

על המדינה לקחת אחריות מלאה על מיגון העורף האזרחי, במיוחד במרחבים בהם מתגוררות אוכלוסיות עניות ומודרות. הציפייה שהשוק החופשי יביא מזור גם לבעיה זו אינה רק מופרכת – היא גם מסוכנת, ממש באופן מילולי. במקום לחפש מנגנונים שיכסו על חוסר הפעולה, המדינה צריכה לנקוט גישה אקטיבית להסדרת נקודות הישוב שאינן מוכרות, תכנון ושילוב מקלטים ציבוריים הן במבני ציבור, הן במבנים מסחריים והן בפארקים ובגינות משחקים. פעולה זו תוכל להיות התחלה של תיקון פערים שהצטברו במשך עשרות שנים של אפליה והזנחה.