



אזעקת אמת! صافرة إنذار



פערי מוכנות לחירום בחברה הערבית בישראל –
ממצאים, והמלצות לחיזוק החוסן החברתי

פברואר 2026

מחקר וכתביבה:

מרים עואד ויניב כרמל, חברת לקסידל



אזעקת אמת:

פערי מוכנות לחירום בחברה הערבית בישראל – ממצאים, והמלצות לחיזוק החוסן החברתי

מחקר וכתיבה: מרים עואד ויניב כרמל, חברת לקסידל
ליווי ועריכה: מסיכוי-אופוק: עופר דגן, ויסאל רעד, רגד ג'ראיסי.
ממרכז אינג'אז: עימאד ג'ראיסי, לילא סויד ואריג' נסרא.
קראו והגיבו: ד"ר חלי הירש, וג'די חלאילה ורועי ברק
חברות וחברי ועדת ההיגוי:
מוועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות: אמיר בשאראת וראויה חנדקלו
מהרשות לפיתוח כלכלי: רועי יסוד
מ-SVF: רוית גרינברג ובתיה קלוש
מהטאסק פורס: מיכל ברק
מסיכוי-אופוק: נגה מלכין, מרשה שמו, שירין בטשון, יעלה מזור ונירה בן עוזר
עריכת לשון: אילנה גילד
עיצוב גרפי: אור לבנה, מג'ד שורבג'י



נייר זה מופיע בערבית באתר האינטרנט של עמותת סיכוי-אופוק ומרכז אינג'אז. מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעמותה.

מחקר זה הופק תודות לתרומה הנדיבה של SVF



משרדי סיכוי-אופוק

דרך אלנבי 77 ת.ד. 99650, חיפה 31996
טל': 04-8523188, פקס: 04-8523065

משרדי מרכז אינג'אז

רח' ואדי אלחאג', 2004 ת.ד. 50724, נצרת 1622222

תוכן עניינים

6.....	תקציר
7.....	מבוא
7.....	פתיחה
8.....	מסגרת תיאורטית
8.....	הגדרת המושג מוכנות לחירום
8.....	הגדרת המושג חוסן חברתי
9.....	מסגרת אנליטית למחקר זה
10.....	שיטת המחקר
10.....	רקע
10.....	מוכנות לחירום בחברה הערבית
13.....	מנגנוני חירום בישראל
13.....	ממעוף הציפור
13.....	תשתית נורמטיבית
16.....	מבנה מנגנוני החירום בישראל והעדרו של גורם מתכלל
18.....	הרשות המקומית בחירום
21.....	גופי חירום ברמה הארצית והמחוזית
22.....	הכשרות ויעדי שירות לאומיים
23.....	מיגון בישראל ובחברה הערבית
23.....	תשתית נורמטיבית
25.....	מימון הקמת המיגון
25.....	מדיניות התקנת ממ"דים בבתים ישנים
26.....	אירועים ותהליכים מרכזיים בחברה הערבית בתקופת המלחמה
29.....	המוכנות לחירום בחברה הערבית: פערים, חסמים והמלצות
29.....	פתיחה
30.....	פערי מיגון במשקי הבית
30.....	רקע
30.....	תקן
30.....	פערים
31.....	חסמים
32.....	המלצות
33.....	סיכום
34.....	פערי מיגון במרחב הציבורי וברמת הרשות המקומית
34.....	רקע
34.....	תקן
34.....	פערים
36.....	המלצות
37.....	סיכום
38.....	פערי מיגון ותשתיות במוסדות החינוך בחברה הערבית
38.....	רקע

38.....	תקן.....
38.....	פערים.....
39.....	חסמים.....
40.....	המלצות.....
40.....	סיכום.....
41.....	פערים בזמינות שירותי הצלה.....
41.....	רקע.....
41.....	תקן.....
42.....	פערים.....
43.....	חסמים.....
43.....	המלצות.....
44.....	סיכום.....
44.....	פערים במגנוני תמיכה נפשית בחירום.....
44.....	רקע.....
45.....	תקן.....
46.....	פערים.....
48.....	חסמים.....
48.....	המלצות.....
49.....	סיכום.....
49.....	פערים בזמינות סניפי ברזל לאספקת מזון ומשקה בחירום.....
49.....	רקע.....
50.....	תקן.....
50.....	פערים.....
50.....	חסמים.....
51.....	המלצות.....
51.....	סיכום.....
52.....	פערים ביכולת של רשויות מקומיות לעמוד במשימות המוטלות עליהן בעת חירום.....
52.....	רקע.....
53.....	תקן.....
54.....	פערים.....
58.....	חסמים.....
59.....	המלצות.....
60.....	סיכום.....
61.....	פערים בתיאום פעולת החברה האזרחית.....
61.....	רקע.....
61.....	תקן.....
62.....	פערים.....
63.....	חסמים.....
64.....	המלצות.....
64.....	סיכום.....
65.....	פערים בתחושת המוגנות ברמה הפיזית והזהותית במקומות העבודה.....

65.....	רקע.....
65.....	תקן.....
65.....	פערים.....
69.....	חסמים.....
70.....	המלצות.....
71.....	סיכום.....
72.....	פערים במוכנות לחירום במוסדות החינוך בחברה הערבית.....
72.....	רקע.....
73.....	תקן.....
75.....	חסמים.....
75.....	המלצות.....
76.....	סיכום.....
77.....	מקורות.....
77.....	ספרות מחקר, דוחות וניירות מדיניות.....
80.....	מסמכי מקור, חקיקה ונהלים.....
82.....	מרואיינים.....

מאז ה-7 באוקטובר 2023, ופרוץ המלחמה בעזה, ישראל נתונה במצב מלחמה מתמשך. התקופה הזו הציפה את סוגיית המוכנות לחירום בעורף בישראל, ובמיוחד את הפערים בין החברה הערבית לבין כלל החברה בישראל. רמת המוכנות לחירום של החברה הערבית היא סוגיה קריטית, נוכח ריבוי מצבי החירום בשנים האחרונות, אשר הדגישו את חשיבותו של היבט זה לתפקוד חברתי, ובמיוחד בהינתן כי נושא זה קיבל התייחסות מינורית בלבד בתוכניות החומש לפיתוח כלכלי וחברתי ולסגירת פערים בחברה הערבית.

במחקר זה בוצעה בדיקה שיטתית של מידת המוכנות לחירום בחברה הערבית, ובתוך כך נערך מיפוי שיטתי של הנושא בארבעה מעגלי חיים: משק הבית, הרשות המקומית, מערכת החינוך ומקומות העבודה, ובהתייחסות לחמישה ממדי מוכנות: מוגנות, רציפות תפקודית, אמון במערכות, זמינות משאבים והון חברתי.

בכל אחד מהתחומים שנבדקו הוגדר "תקן" על בסיס סקירה מקיפה של מנגנוני המוכנות לחירום בישראל ושל המצב הקיים בחברה היהודית ובאוכלוסייה הכללית. ביחס לתקן זה נבחנו הפערים ובהמשך זוהו חסמים התורמים להיווצרותם ולהרחבתם של הפערים, והוגדרו המלצות מדיניות שיישומן נדרש לשם סגירת הפערים.

כלי המחקר כללו סקר עמדות שבוצע על ידי חברת Kantar בליווי לקסידל, וכלל 503 נשאלים בפאנל מקוון. הסקר התבצע בין התאריכים 17-24 במרץ 2025. כמו כן, במסגרת המחקר נערכו 20 ראיונות עומק עם גורמים בעלי פרספקטיבות שונות על החברה הערבית ועל מוכנותה לחירום, וכן נערכה קבוצת מיקוד של בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ערביות, והועבר שאלון למילוי לגזברי רשויות מקומיות ערביות. בנוסף, בוצעה סקירת ספרות מקיפה וניתוח מידע סטטיסטי רלוונטי. המחקר מציע מפת דרכים מקיפה וחיונית לסגירת פערי המוכנות לחירום בחברה הערבית ולחיזוק החוסן החברתי. חלק מהמענים ניתנים ליישום מיידי ומהיר, ואילו עבור אחרים נדרש גיבוש תוכניות לטווח הארוך. על כל פנים, המחקר מצביע על צורך בגיבוש תוכנית מערכתית רב-ממדית, שתתווה כיוון ברור, תרתום את כל המוסדות והגופים האחראיים ותקצה את המשאבים הדרושים.

מאז ה-7 באוקטובר 2023, ישראל נתונה במצב מלחמה מתמשך, אשר השפעותיו מורגשות היטב גם במישור האזרחי. בתוך כך, החברה הערבית בישראל נפגעה באופן משמעותי בשל המשבר – הן מבחינת הביטחון האישי והקהילתי, הן מבחינה כלכלית והן ברמת האמון במוסדות המדינה. השפעות המלחמה כללו פגיעות פיזיות, אובדן הכנסה ותעסוקה, ירידה בתחושת הביטחון האישי במרחב הציבורי והחרפת תחושת הניכור כלפי המדינה ומוסדותיה.

ואולם, המלחמה אינה עומדת לבדה, אלא היא חלק מתופעה רחבה של משברים ומצבי חירום בשנים האחרונות, כולל מגפת הקורונה, משברים כלכליים ופוליטיים, וכן משבר הפשיעה המתמשך והמחריף אשר חשפו והעמיקו את הפערים בין החברה הערבית לבין החברה היהודית. מצב של משברים תכופים ומתמשכים מדגיש את הצורך בבחינה מעמיקה של רמת המוכנות לחירום בחברה הערבית ושל השלכותיה על החוסן החברתי.

מחקר זה מבוסס על התפיסה כי מוכנות לחירום משפיעה על יכולת ההתמודדות של החברה הערבית עם המשבר הנוכחי, אך גם מציע מסגרת רחבה יותר להבנת החשיבות שבסגירת פערי המוכנות. היערכות יסודית למצבי חירום היא חיונית לצורך יצירת אמון בין החברה הערבית לבין מוסדות המדינה. בלעדית, קשה לראות נתיב לשיקום מלא ומקיף של החברה הערבית מנזקי המלחמה, וסביר כי לא יתפתח החוסן החברתי הנדרש להתמודדות עם האתגרים העתידיים.

החוסן החברתי של כל קהילה נקבע במידה רבה על ידי רמת המוכנות לחירום שלה, איכות התגובה המוסדית והאמון הציבורי במערכת

החוסן החברתי של כל קהילה נקבע במידה רבה על ידי רמת המוכנות לחירום, איכות התגובה המוסדית והאמון הציבורי במערכת. המחקר בחן את רמת המוכנות למצבי חירום בחברה הערבית בישראל, וכיצד רמה זו השפיעה על החוסן החברתי של החברה הערבית, תוך זיהוי פערים ודרכים לשיפור רמת המוכנות.

הגדרת המושג מוכנות לחירום

מוכנות לחירום מוגדרת כתהליך מתמשך של תכנון, ניהול משאבים ותיאום מערכתי, שמטרתו לצמצם את השפעות האסונות ולהבטיח תגובה מהירה ויעילה לשיקום הקהילה.¹ על פי קומפורט, מוכנות לחירום כוללת זיהוי מוקדם של סיכונים, פיתוח תוכניות חירום, שיתוף פעולה בין-מוסדי והפעלת משאבים באופן מתואם.² גישה זו נתמכת גם על ידי קאפוקו, הוקינס וריברה,³ המדגישים כי תהליך המוכנות מבוסס על יכולת הסתגלות מוסדית וקהילתית, המאפשרת לקהילות להגיב למשברים ולשקם את עצמן במהירות.

בנוסף, טירני מתארת מוכנות לחירום כפרקטיקה חברתית מדינית,⁴ שבה המדינה והמוסדות הציבוריים יוצרים תשתית לניהול אסונות באמצעות חוקים, תקנות וניהול סיכונים מבוסס נתונים. תפיסה זו נתמכת גם במודל של קומפורט,⁵ הרואה את הממד הארגוני של מוכנות לחירום כמרכיב קריטי לתגובה מהירה ולהבטחת יציבות קהילתית.

לפיכך, מוכנות לחירום אינה רק תגובה לאחר התרחשות אסון, אלא תהליך דינמי של תכנון מוקדם, קביעת סדרי עדיפויות והקצאת משאבים לצמצום סיכונים ולהאצת ההתאוששות.⁶

הגדרת המושג חוסן חברתי

חוסן חברתי מוגדר כיכולתה של קהילה להתמודד עם משברים, להסתגל לתנאים משתנים ולהתאושש במהירות, תוך שמירה על לכידות חברתית ותפקוד מוסדי יציב.⁷ לפי נוריס ועמיתיו, חוסן חברתי מבוסס על מערך יכולות, הכולל משאבים כלכליים, לכידות קהילתית, אמון במוסדות ויכולת הסתגלות. במודל שלהם, קהילות בעלות חוסן גבוה מצליחות להפחית את השפעת המשברים ולהתאושש במהירות רבה יותר.

אולדריץ' מדגיש את תפקיד ההון החברתי כמרכיב מרכזי בחוסן חברתי.⁸ על פי מחקרו, רשתות קהילתיות חזקות, אמון הדדי ומעורבות חברתית הם מרכיבים מרכזיים המסייעים לקהילות לשקם את עצמן לאחר אסונות. לדבריו, קהילה בעלת קשרים חברתיים הדוקים מסוגלת להפעיל מנגנוני תמיכה הדדיים ולספק משאבים בעת משבר.

פאטון וג'ונסטון מציגים חוסן חברתי כתהליך רב-מערכתי,⁹ שבו תפקוד מערכות ציבוריות, נגישות למשאבים ואמון במוסדות משתלבים כדי לחזק את יכולת ההתמודדות החברתית. הם מדגישים כי חוסן אינו תכונה סטטית, אלא מערכת דינמית המותנית ביכולתה של הקהילה ללמוד מהעבר, ליישם אסטרטגיות הסתגלות ולפתח תשתיות תמיכה חברתיות.

1. Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2007). *Emergency Planning*. Wiley.

2. Comfort, L. K. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*, 8, 335-356.

3. Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (2013). *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.

4. Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.

5. Comfort, 2005.

6. Perry & Lindell, 2007; Kapucu et al., 2013; Tierney, 2014.

7. Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.

8. Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

9. Paton, D., & Johnston, D. (2017). *Disaster Resilience: An Integrated Approach* (2nd ed.). Charles C Thomas Publisher.

בנוסף, קאטר ועמיתיה מציעים מודל מבוסס מקום לחוסן חברתי;¹⁰ המצביע על כך שרמת החוסן של קהילה מושפעת מגורמים כגון תשתיות מקומיות, יכולת מוסדית, גישה למשאבים ושיעורי העוני. מודל זה מדגיש כי חוסן חברתי אינו רק תוצאה של תכונות קהילתיות, אלא גם של מדיניות ממשלתית ונגישות לשירותים חיוניים.

לסיכום, חוסן חברתי נבנה באמצעות שילוב של הון חברתי, אמון במערכות, תפקוד רציף של מוסדות ונגישות למשאבים, והוא מרכיב מרכזי בהתאוששות קהילות ממשברים.¹¹

מסגרת אנליטית למחקר זה

על בסיס הגדרות המושגים שלעיל (מוכנות לחירום וחוסן חברתי), הוגדרה המסגרת האנליטית למחקר, המבוססת על בחינה של חמישה ממדים של מוכנות לחירום בארבעה מעגלים. חמשת הממדים המפורטים להלן מוזכרים בספרות כמרכזיים במוכנות לחירום וכקשורים גם למידת החוסן החברתי.

1. מוגנות (**Safety and Security**) – רמת המיגון ותחושת המוגנות נבחנו בעיקר ביחס לאיום הטילים, עם זאת, נבחנו גם היבטים נוספים של מוגנות, כגון תחושת מוגנות מיחס עוין על רקע המלחמה.
2. רציפות תפקודית (**Functional Continuity**) – כלומר, יכולת המעגלים השונים להמשיך לתפקד בשעת חירום.
3. אמון במערכות (**Trust in institutions**) – מידת האמון של פרטים ביכולתן של מערכות פורמליות ובלתי פורמליות לבצע את הפעולות הנדרשות בשעת חירום.
4. הקצאת משאבים (**Resource Allocation**) – האם הוקצו המשאבים הנדרשים למוכנות לחירום.
5. הון חברתי (**Social Capital**) – הון חברתי הוערך במחקר זה כמרכיב המאפשר לגורמים השונים להתמודד עם מצבי חירום. בהקשר זה, הון חברתי כולל תחושת מסוגלות, מעמד מקצועי, לכידות קהילתית, רשתות חברתיות תומכות ועוד.

ממדים אלו נבחנו בארבעה מעגלי חיים:

1. משקי הבית
 2. רשויות מקומיות
 3. מקומות עבודה
 4. מוסדות חינוך
- בכל מעגל נבחנו הממדים שתוארו לעיל, תוך התאמות נדרשות. ככל האפשר, הבחינה נעשתה באופן השוואתי מול החברה היהודית, כדי לאתר פערים וחסרים.

10. Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606.

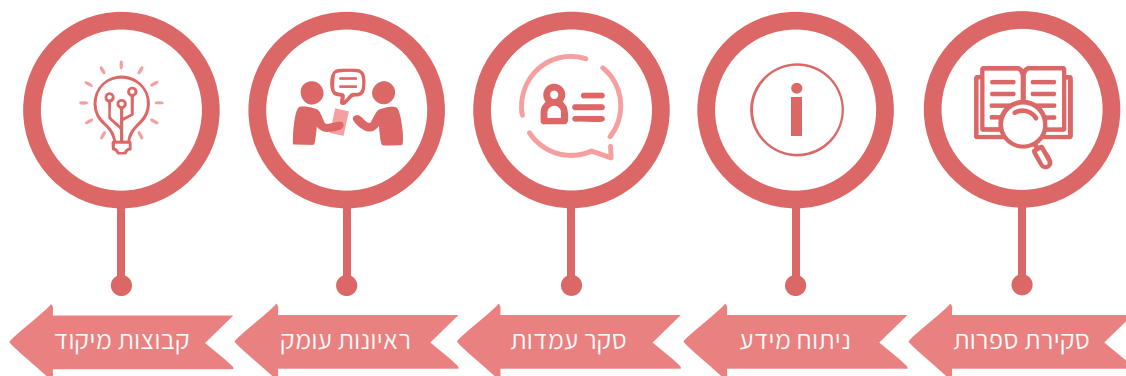
11. Norris et al., 2008; Aldrich, 2012; Paton & Johnston, 2017; Cutter et al., 2008.

שיטת המחקר

לצורך המחקר נעשה שימוש בכלים הבאים:

תרשים 1: כלי המחקר

כלי המחקר



סקר העמדות בוצע על ידי חברת Kantar בליווי לקסידל וכלל 503 נשאלים בפאנל מקוון. הסקר התבצע בין ה-17 במרץ לבין ה-24 במרץ 2025.

בוצעו 20 ראיונות עומק עם גורמים בעלי פרספקטיבות שונות על החברה הערבית ועל המעגלים שנבדקו.

נערכה קבוצת מיקוד של בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ערביות (בקבוצת המיקוד השתתפו 9 קב"טים וראש רשות אחד) והועבר שאלון למילוי לגזברי רשויות מקומיות ערביות (התקבלו תשובות מ-9 גזברים), וכן שאלון למילוי לקב"טים (התקבלו תשובות מ-8 קב"טים). סקירת הספרות וניתוח המידע כללו בחינה מקיפה של פרסומים ונתונים.

רקע

מוכנות לחירום בחברה הערבית

בספרות המחקר העוסקת במוכנות החברה הערבית לחירום קיימת הסכמה כי במהלך המאה ה-20, מקום המדינה ועד מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, החברה הערבית הוחרגה בפועל מתפיסת החירום של מדינת ישראל. כלומר, עד 2006 (ובמידה מסוימת גם בימינו, כפי שיוצג בהמשך), החברה הערבית לא נתפסה כחלק מהותי מהשיח הציבורי ומהמדיניות הממשלתית במסגרת המוכנות לחירום.

עלי (2021) מייחס משקל רב למתח הלאומי הישראלי-פלסטיני, אשר הוביל לכך שהשיח הציבורי והמדיניות הממשלתית בכל הנוגע למוכנות לחירום לא חלו, הלכה למעשה, על החברה הערבית.¹² לדבריו, אפילו היבטים מעשיים וחיוניים – כגון פינוי במקרה חירום – הדדו טראומות עבר משנת 1948 והקשו על פעולה בתחום. עוד מציין כי העובדה שהטיפול בנושא החירום הוקצה בדרך כלל

¹² עלי, ג. (2021). חוסן חברתי בחברה הערבית: תודעה, התאמה תרבותית והמלצות לפעולה. מוסד שמואל נאמן

למערכת הביטחון, וכי תרחיש האיום המרכזי הוגדר בעיקר כאיום ביטחוני, הביאה לכך שמבחינת המדינה המוכנות לחירום לא כללה את החברה הערבית.

מלחמת המפרץ הראשונה וירי הטילים לעבר העורף הישראלי (ינואר-פברואר 1991) הובילו לשינוי משמעותי בתפיסת ההגנה האזרחית בישראל. לראשונה, נטבעה התפיסה של "העורף כחזית", מה שהוביל להקמת פיקוד העורף במסגרת הצבא. תפיסה זו התפתחה בהמשך והביאה ל"אזרח" מסוים של תהליכי ההתגוננות. כך, הוקצו סמכויות נוספות לרשויות אזרחיות, כאשר פיקוד העורף משמש גורם תומך ומלווה להתמודדות האזרחית.¹³

בכל הנוגע למוכנות החברה הערבית חלה נקודת מפנה ראשונה, לפחות במובן התודעתי, רק בשנת 2006. זאת בעקבות העובדה שכ-40% מההרוגים מטילים שנורו לעבר מרחבים אזרחיים במהלך חודש וחצי של מלחמת לבנון השנייה היו בני החברה הערבית. לראשונה חלחלה התפיסה כי החברה הערבית חשופה לאיום הביטחוני ואף לאיומים אחרים, ולעיתים אף יותר מהחברה היהודית.¹⁴ אחרים מציינים אירועים נוספים – השריפה בכרמל בשנת 2010 והשיטפונות בטירה ובבקה אל-גרביה בינואר 2013 – כאירועים שחשפו את החוסרים הקריטיים בשירותי ההצלה ביישובים הערביים.¹⁵

דוח מבקר המדינה משנת 2007, שבחן את תפקוד הרשויות המקומיות במלחמת לבנון השנייה, מתח ביקורת נוקבת על השלטון המקומי בכלל ובתוך כך הקדיש גם כמה שורות לכך שמרבית הרשויות הערביות שנסקרו לא נערכו כלל לשעת חירום.¹⁶

דוח של יוזמות קרן אברהם משנת 2013 מיפה את החוסרים המרכזיים בתחום המוכנות לחירום בחברה הערבית.¹⁷ על פי דוח זה, מאז שנת 2006 ניכר שינוי ביחס משרדי הממשלה לתחום החירום בחברה הערבית אשר כלל הקצאת משאבים וקיום הכשרות ותרגילים אולם קצב השינוי לא היה מספק לסגירת הפערים באותה עת. הדוח מציין שב-2013 היה ביישובים הערביים מחסור בשירותי רפואה דחופה ובתחנות כיבוי אש, וכן מחסור במיגון במוסדות חינוך ובמבני ציבור. עוד מציין הדוח, כי ב-24 ביישובים שנסקרו קיימים בדרך כלל מחסני חירום אך הציוד בהם חסר. מצוינת לטובה קיומה של מערכת התרעה ואזעקה (צופרים), אשר על פי הדוח, היא שיפור ביחס לעבר. מעל הכול, הדוח מדגיש כי הרשויות המקומיות הערביות שנבדקו במחקר אינן סבורות שהן ערוכות לשעת חירום בהיבטים תשתיתיים וארגוניים לרבות בהיבט של הכשרת בעלי התפקידים ברשות המקומית.

סוגית המוכנות לחירום בחברה הערבית מוזכרת גם במסמכים של תהליך ממשלתי שנקרא "מתחברים לחוסן בחירום". מדובר בתהליך שהחל כבר בשנת 2008 בהובלת משרד ראש הממשלה, כהפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה ובמסגרתו הוקם שולחן עגול ליצירת חיבורים בין הממשלה, ארגוני חברה אזרחית והמגזר העסקי בחירום. נראה כי במסגרת תהליך זה סוגיית החברה הערבית לא נדונה ונותרה סוגיה המצריכה עיון והעמקה בהמשך.^{18,19}

ישנן אינדיקציות נוספות להנעת תהליך בתחום המוכנות לחירום ברשויות הערביות במהלך העשור הקודם. כך, במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית בשנים 2016 עד 2021 (החלטה 922) הוקצו

13. פיקוד העורף, (ללא תאריך). תולדות ההתגוננות האזרחית. פיקוד העורף. נדלה מאי 2025, ו-פיקוד העורף, (ללא תאריך). 30 שנים לפיקוד העורף. פיקוד העורף, נדלה מאי 2025

14. אבו עסבה, ח. ואח' (2013). מוכנות היישובים הערבים לחירום. יוזמות אברהם

15. בארי-סוליצאנו, א., דראושה, מ., (2013). פתח דבר. שם.

16. מבקר המדינה (2007). מוכנות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. מבקר המדינה. בין היתר נכתב בתקציר:

"מוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום הייתה ירודה. ברשויות רבות לא הוכנו תוכניות חירום כנדרש, וממילא לא הוכנה בה התשתית הנדרשת לעתות חירום. נמצא כי רשויות מקומיות במגזר הערבי, למשל, לא נערכו כלל לעתות חירום, מקצת משום שלא קיבלו כלים ותקציבים להקמת מערכי חירום. מכל מקום, גם במגזר הערבי, לא נמצאו מקלטים או אמצעי מיגון ראויים בעת המלחמה"

17. אבו עסבה ואח', 2013.

18. משרד ראש הממשלה ואח' (2017). מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי. מש' ראש הממשלה

19. ראו גם אצל עלי, 2021.

50 מיליון ש"ח לשיפור המוכנות לחירום ברשויות הערביות.²⁰ תוכנית החומש לשנים 2022 עד 2026 (החלטה 550) קובעת כי יוקם מרכז חוסן אזורי לחברה הערבית "לטובת חיזוק מוכנות הרשויות המקומיות לחירום ולתגבור מענים פסיכו-סוציאליים וקהילתיים".²¹ ההחלטה מנחה את משרד הבריאות לשפר את תשתיות הבריאות בחברה הערבית, לרבות תשתיות לחירום,²² ואת משרד הפנים לקדם את שיפור מוכנות הרשויות המקומיות לחירום.²³ לצורך שיפור המוכנות לחירום ברשויות המקומיות מקצה ההחלטה 20 מיליון ש"ח (4 מיליון ש"ח לכל שנה משנות ההחלטה)²⁴.

במהלך הקורונה, שיתוף הפעולה בין יהודים וערבים בצוותי רפואה ובהנהגה הלאומית של המשבר היה מקור לחוסן ולעוצמה של החברה הישראלית כולה

על פי לביא ואח' (2021) יש לראות במשבר הקורונה נקודת ציון נוספת וחשובה בכל הנוגע למוכנות לחירום בחברה הערבית.²⁵ בעבודה זו מצוין שנקודת הפתיחה של החברה הערבית בכניסה למשבר כללה מרכיבי עוצמה מסוימים (כגון צמיחת מעמד הביניים ועלייה של ארגוני חברה אזרחית) לצד נקודות חולשה שבהן פערים סוציו-אקונומיים, חולשה של הרשויות המקומיות והיעדר תשתיות פיזיות לחירום. על פי המתואר, ההתמודדות עם אירוע חסר תקדים זה של המגפה (שהחלה בפברואר-מרץ 2020) לא כללה בתחילה התייחסות מספקת לחברה הערבית (לדוגמה, פרסום הנחיות לציבור בערבית), אך לאחר התעשתות מסוימת במערכות הממשלתיות הדבר תוקן. בהמשך נרשמה פעולה מתואמת של משרדי הממשלה ושיתוף פעולה עם ועד ראשי הרשויות אשר הובילה לשיעור גבוה של ציות להנחיות בחברה הערבית ולהתמודדות טובה יחסית עם המגפה. שיתוף הפעולה והאמון בין הציבור בחברה הערבית לבין הממשלה ידע עליות ומורדות בתקופה שלאחר מכן (לדוגמה, בתקופה שבה הוחלט על הטלת סגר על יישובים "אדומים", שהיו בעיקר יישובים ערביים, החלטה שהתקבלה בחוסר אמון לדברי הכותבים) אך ככלל העבודה המשותפת נשמרה.

לביא ואח' מציינים שתי נקודות חשובות במשבר הקורונה הנתפסות על ידם כתקדימיות בהווה הישראלית. הראשונה היא הממשק בין החברה הערבית וגופים ביטחוניים כגון פיקוד העורף והמשטרה במסגרת ההתמודדות עם המגפה. כך, נוצרו שיתופי פעולה בין רשויות ובין היקל"ר – יחידות הקישור לרשות של פיקוד העורף שסייעו להן בהתמודדות עם המגפה. הכותבים מציינים לטובה את היכולת לשתף פעולה בהקשר זה. נקודה מהותית נוספת היא כי לדעת הכותבים, החברה הערבית לא הייתה רק חלק מההתמודדות האזרחית עם המשבר, אלא גם גורם מוביל ומנהיג בו – בעיקר באמצעות אנשי הרפואה הערביים. שיתוף הפעולה בין יהודים וערבים בצוותי רפואה ובהנהגה הלאומית של המשבר היה מקור לחוסן ולעוצמה בהתמודדות של ישראל במשבר הקורונה.

20. פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, [החלטה 922](#) של הממשלה מיום 30 בדצמבר 2015, סעיף 15'
21. התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, [החלטה 550](#) של הממשלה מיום 24 באוקטובר 2021, סעיף 3ט.
22. שם, סעיף 34.
23. שם, סעיף 123.
24. שם, סעיף 23 יח.
25. לביא, א., אלרן, מ., סואעד, ח., אבן, ש., (2021). [חוסנה של החברה הערבית בישראל במשבר הקורונה](#). המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS.

מנגנוני חירום הם המוסדות והגופים האחראים על ההיערכות לחירום ועל יצירת מוכנות לחירום, וכן על ניהול מצבי חירום בעת התרחשותם. אפשר לחלק את מנגנוני החירום לשלוש קטגוריות: (1) גופים שפועלים ברמה הארצית והמחוזית (משרדי ממשלה, פיקוד העורף וכיו"ב), (2) רשויות מקומיות, (3) ארגוני החברה האזרחית.

בפרק זה תתואר התשתית הנורמטיבית לפעילותם של מנגנוני החירום בישראל, וכן אופן הפעולה של מנגנוני החירום העיקריים. בחינת התשתית הנורמטיבית ואופן הפעולה של מנגנוני החירום משמשת במחקר זה להגדרת ה"תקן", כלומר הסטנדרט שהוצב לפעולת מנגנוני חירום בישראל (ככל שהוצב), והיעדים שעליהם להשיג בכל הנוגע למוכנות לחירום ופעולה בעת חירום. בהמשך להגדרת תקן זה נבחן האופן שבו הוא מיושם, לרבות בחינת התאמת הנהלים והמדיניות לצרכים ולמאפיינים של החברה הערבית, וכן הממשק ביניהם לבין הרשויות המקומיות הערביות. כן נבחנו במחקר רמת הארגון, המיסוד והמוכנות של התשתית האזרחית (החברה האזרחית) בחברה הערבית.

תשתית נורמטיבית

המוכנות לחירום ואופן הפעולה בעת מצב חירום מוסדרים בישראל באמצעות חקיקה והחלטות ממשלה. הסדרה זו עוצבה באופן מצטבר, שכבה על שכבה, ולעיתים אף במתכונת של "טלאי על טלאי". תשתית נורמטיבית רופפת זו מקשה על קיומה של מוכנות לחירום בכל חלקי החברה הישראלית, ולא רק בחברה הערבית. עם זאת, כפי שנראה, השפעתה על החברה הערבית חריפה יותר. להלן כמה היבטים מרכזיים של התשתית הנורמטיבית.

**הרשות המקומית היא האבן הראשה של תפיסת החירום של מדינת ישראל.
על פי תפיסה זו, הרשות המקומית אחראית למתן שירותים לתושביה
בשעת חירום, וכן לפעול מול משרדי הממשלה ומנגנוני החירום
הלאומיים לצורך קבלת משאבים ושירותים.**

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (להלן גם: "**חוק הג"א**"), מסמך את פיקוד העורף לתת הוראות בתחום ההתגוננות האזרחית ולתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בתחום זה.²⁶ החוק מעגן שני מצבי חירום: "שעת התקפה"²⁷ ו"מצב מיוחד בעורף"²⁸. כאשר הממשלה מכריזה על אחד ממצבים אלה, בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, מוקנות לפיקוד העורף אחריות וסמכות לפיקוד ולשליטה. בין היתר, נתונות לפיקוד העורף סמכויות לניהול האוכלוסייה במצב זה – למשל בהקשר של איסור לימודים או הגבלתם, הגבלת התכנסויות ומתן הוראות שונות לאוכלוסייה. החוק קובע גם סמכויות ותחומי אחריות של פיקוד העורף ביחס לרשויות מקומיות, לרבות אישור תקציב הג"א רשותי, תחזוקת מקלטים ציבוריים ועוד.

26. יצוין שפיקוד העורף אינו מוזכר בחוק, אלא גוף בשם התגוננות אזרחית ובראשי תיבות הג"א. מאז 1992, פיקוד העורף נכנס בנעליו של הג"א.
27. שעת התקפה מוגדרת בחוק הג"א כ: "הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזהרה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של עשרים וארבע שעות, יחל מניין עשרים וארבע השעות האמורות מההתקפה הראשונה".
28. מצב מיוחד בעורף עשוי להיות מוכרז כאשר "שוכנעה הממשלה כי קיימת סכנת גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית". סעיף 9(א)(1).

מתוקף חוק הג"א הותקנו כמה תקנות מרכזיות לעניין ההיערכות לחירום. נציין את תקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד מפעלים ומוסדות ואימון עובדיהם), תשל"ג-1973, הקובעות את אחריותו של בעל מפעל להתקין ולהחזיק ציוד להתגוננות אזרחית; תקנות ההתגוננות האזרחית (ציוד ושילוט במקלטים ובמחסים ציבוריים), התשמ"א-1981, הקובעות את הציוד הנדרש בכל מקלט; ותקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), תשט"ז-1955, הקובעות את חובתן ואחריותן של רשויות מקומיות להשתתף בהיבטים שונים של פעילות ההתגוננות האזרחית בתחומן לפי דרישת פיקוד העורף, תוך הענקת סיוע ותשתית לפעילותו.

פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן גם: "פקודת המשטרה"), מסמיכה את המשטרה לטפל ב-"אירוע חירום אזרחי".^{30,29} פקודת המשטרה מסדירה את אופן ההכרזה - על ידי ראש הממשלה או שר הביטחון - על אירוע חירום אזרחי וכן את אחריות המשטרה לניהולו. בין היתר, רשאית המשטרה להורות לגופי ההצלה המוגדרים בחוק לבצע פעולות שונות. יצוין כי רשות מקומית מוגדרת כ"גוף הצלה", לצד מד"א, נציבות כבאות והצלה וגופים נוספים.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967 (להלן גם: "חוק שירות עבודה") מסדיר את האפשרות להגדיר עובדים בתחומים או מפעלים מסוימים כ"חיוניים", ובהתאם "לרתק" אותם למקום עבודתם - כלומר לחייבם להגיע לעבודה גם בשעת חירום - אם הוכרז "מצב מיוחד בעורף" כהגדרתו בחוק הג"א או "מצב חירום אזרחי" כהגדרתו בפקודת המשטרה. יצוין שאפשר להגדיר גם פעילות רשויות מקומיות כ"מפעל חיוני" באופן המאפשר ריתוק עובדים בשעת חירום.³¹

חוק שירות עבודה הוא המסד החוקי העיקרי ל-"**מערך מל"ח**" (משק לשעת חירום), אחד המרכיבים המרכזיים של היערכות המדינה לחירום. עם זאת, מערך המל"ח ומוסדותיו - כגון ועדת מל"ח עליונה, ועדות מל"ח מקומיות והרשויות שהוקמו במשרדי ממשלה כחלק ממנו - אינם מוזכרים בו או בשום דבר חקיקה אחר. מערך המל"ח הוקם בהחלטת ממשלה (ראו להלן).

חוק נוסף הקובע את אחריות המדינה לאזרחיה בהיערכות לחירום ובשעת חירום הוא **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998**. חוק זה מעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לנגישות לכלל השירותים הניתנים לציבור ובכלל זה גם בהקשר של התגוננות אזרחית ומצבי חירום, לרבות נגישות למקלטים ציבוריים.³²

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**") מגדירה את אחריותה של עירייה במצב חירום. על פי הפקודה, על העירייה מוטלת האחריות הכוללת להכנת "המשק לשעת חירום"³³ לרבות הקמת ועדת מל"ח והפעלתו בעת חירום (ראו להלן).³⁴ יצוין כי הפקודה מטילה על שר הפנים ושר האוצר להקצות תקציבים לעיריות לצורך מימוש תפקיד זה, לרבות תקציבים למבנים.³⁵ בראש ועדת המל"ח עומד ראש העירייה.³⁶ הפקודה מסמיכה עירייה, באישור השר, להעניק סיוע לרשות מקומית אחרת בעת חירום,³⁷ וכן "להסדיר בשעת-חירום את מכירתם ומחירם של מצרכי מזון ולפקח עליהם".³⁸

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 ו-צו המועצות המקומיות (מועצות אזרחיות), תשי"ח-1958 (להלן גם: צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזרחיות) מחילים על רשויות מקומיות אלו אחריות

29. נושא זה מפורט ב-"פרק שישי 1: אירוע חירום אזרחי" בפקודת המשטרה.
30. אירוע חירום אזרחי מוגדר בחוק כך: "אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת".

31. להשלמת התמונה מבחינת דיני העבודה בחירום יצוין חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו-2006. החוק קובע איסור פיטורים של עובדים בשל השלכות של מצב חירום, כמו במקרה של פינוי ושוורה ארוכה של מקרים נוספים המוזכרים בחוק.

32. ראו סעיף 191 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

33. סעיף 248א לפקודת העיריות.

34. סעיף 149א לפקודת העיריות.

35. סעיף 248א(ב-ג) לפקודת העיריות.

36. סעיף 165 לפקודת העיריות.

37. סעיף 233א לפקודת העיריות.

38. סעיף 249(17) לפקודת העיריות.

דומה לזו של עירייה בכל הנוגע להכנת מערך המל"ח. כמו כן, צווים אלו מאפשרים לרשויות המקומיות להעסיק מתנדבים בשעת חירום.³⁹

הפירוט היחסי הניתן בדברי החקיקה המסדירים את פעולתן של הרשויות המקומיות, בכל הנוגע לאחריותן לנושא החירום, גם אם בעיקר בהיבט של הכנת והפעלת מערך המל"ח, בולט על רקע חוסר הפירוט ביחס לאחריותה ואופן פעולתה של הממשלה בשעת חירום, בדברי החקיקה שהוזכרו לעיל. כפי שיתואר בהמשך, הרשות המקומית היא האבן הראשה (או "לבנת היסוד" כפי שמוגדר בכמה מקורות) של תפיסת החירום של מדינת ישראל. על פי תפיסה זו, הרשות המקומית אחראית למתן שירותים לתושביה בשעת חירום, וכן לפעול מול משרדי הממשלה ומנגנוני החירום הלאומיים לצורך קבלת משאבים ושירותים.

כאמור, החקיקה המתוארת לעיל אינה מפורטת, וחסרת אחידות. את החלל שמותירה החקיקה ממלאות כמה החלטות ממשלה, וכן הנחיות של רשויות ומשרדי ממשלה לגופי החירום השונים, כפי שיפורט להלן.

החלטת ממשלה 1716 מיום 6 ביולי 1986 הקימה את מערך המל"ח.⁴⁰ ההחלטה קובעת את האופן שבו הממשלה עשויה להכריז על הפעלת מערך המל"ח, ומקימה את ועדת המל"ח העליונה ואת ועדות המל"ח המקומיות ועוד. בראש ועדת המל"ח העליונה עומד שר הביטחון, אם כי מאז הקמת המערך התפקיד מוטל על ממלא מקום. מנכ"ל מרכז השלטון המקומי הוא חבר בוועדת המל"ח העליונה. (ראו פירוט נוסף על מערך המל"ח להלן).

החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/43 מיום 19 בדצמבר 2007 הקימה את רשות חירום לאומית (רח"ל). ההחלטה קובעת את תפקידיה של הרשות בתחום החירום כגוף מטה המסייע לשר הביטחון במימוש אחריותו לטיפול בעורף במצבי החירום השונים.

החלטת ממשלה 4877 מיום 18 ביוני 2012, בנושא פינוי וקליטת אוכלוסייה בשעת חירום, הקרויה החלטת "מלון אורחים", עוסקת בתוכנית לאומית לביצוע פינוי המוני מאורגן של אוכלוסייה וקליטתה בעת מצבי חירום או כאשר נותרה ללא קורת גג. ההחלטה קובעת כי פינוי אוכלוסייה יתבצע על פי החלטת הממשלה ויבוצע על ידי צה"ל ובידי הרשויות המקומיות. עוד קובעת ההחלטה מערך של מתקנים לקליטת אוכלוסייה מפונה, שעיקרו בתי ספר ומוסדות ציבור, אך מצוין בה כי בעת הצורך מערך זה עשוי להיות מורחב לפנימיות, אכסניות ובתי מלון.

ולבסוף, החלטת ממשלה 2017 מיום 30 באוקטובר 2016 עוסקת בשיפור המוכנות למצבי חירום. ההחלטה מטילה על כל משרדי הממשלה את האחריות לנקוט פעולות הדרושות להבטחת אספקת שירותים ומוצרים חיוניים לאוכלוסייה גם במצב חירום. בנוסף לכך, היא מחייבת להבטיח כי יחידות הסמך, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים שבאחריותם ערוכים לכך. החלטה זו הובילה לביסוס הקמתן של יחידות ממשלתיות שונות לנושא החירום (ראו פירוט בהמשך).

החלקים המבוססים והחזקים יותר באוכלוסייה נפגעים מן הכשל השלטוני פחות מהחלקים המוחלשים והמודרים בחברה. על רקע האפליה ארוכת השנים כלפי החברה הערבית, לעובדה זו השלכות חריפות על החברה הערבית בחירום.

39. סעיף 140 לצו המועצות המקומיות וסעיף 61א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), בהתאמה.
40. ההחלטה תוקנה בהחלטה 1080 מיום 12 בפברואר 2000 ומאוחר יותר גם על ידי החלטה 2007 מיום 27 אוקטובר 2016.

לסיכום, התשתית הנורמטיבית בישראל בנושא היערכות לחירום, מוכנות לחירום ופעולה בחירום היא דלה ואינה מפורטת דיה. היא אינה כוללת הגדרה מסודרת של הגופים האחראים לנושאים אלו, ואינה מקימה גוף מתכלל אחד. כמו כן, אין בה עיגון מספק של זכויות האזרח ושל סמכויות הגופים השלטוניים. לקונה זו משפיעה באופן דיפרנציאלי על חלקים שונים באוכלוסייה: חלקים מבוססים נפגעים פחות, בעוד חלקים מוחלשים ומודרים נפגעים יותר. על רקע האפליה ארוכת השנים כלפי החברה הערבית, השלכות אלו חריפות במיוחד בחברה זו. בפועל, היערכות הממשלה והשלטון המקומי לחירום מבוססת על מערך נהלים פנימיים, המוסדרים מעת לעת.⁴¹ לענייננו, הפרסום המרכזי המגדיר את "תקן" ההיערכות לחירום ברמת הרשות המקומית, אשר יוסבר להלן, הוא "תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום", מיוני 2021, שיצא כפרסום משותף למשרד הפנים, רח"ל, פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי.⁴²

מבנה מנגנוני החירום בישראל והיעדרו של גורם מתכלל

כפי שתואר בהרחבה, התנהלותה של המדינה בשעת חירום אינה מוסדרת בחקיקה אחודה, עקבית ובהירה. במקום זאת, היא התגבשה שכבה על גבי שכבה, כאשר גופים חדשים ושיטות פעולה חדשות נוספים ופועלים לצד גופים ותיקים ושיטות פעולה ותיקות יותר.

אחת מנקודות המפנה הבולטות בהתפתחות תפיסת החירום בישראל התרחשה בעקבות מלחמת המפרץ. בעקבותיה הוקם בשנת 1992 פיקוד העורף, על בסיס התפיסה כי הצבא צריך לרכז את האחריות להגנה על העורף בעת חירום. כעשור לאחר מכן השתנתה התפיסה, וחלוקת הסמכויות והאחריות עודכנה עם הקמתה של רשות חירום לאומית (רח"ל). אך עד היום לא עוצבה חלוקת תפקידים ברורה בין הגורמים.⁴³

דוח של מבקר המדינה, שפורסם בספטמבר 2025, תיאר בחריפות את הבעיות הנובעות ממצב זה.⁴⁴ מבקר המדינה מצא כי חרף דוחות ביקורת והחלטות ממשלה, לא הוגדר בישראל גוף מרכזי אחד שבו ירוכזו הסמכות, האחריות והמשאבים לניהול ההיבטים האזרחיים בעת חירום. הדבר מוביל להקצאת משאבים לא יעילה ולפגיעה מהותית ביכולת האזרחים לקבל שירותים מהממשלה בשעת חירום. המבקר מתח ביקורת חריפה על אי-הגדרת תחומי האחריות של רח"ל, על החפיפה החלקית בין אחריות רח"ל לאחריות פיקוד העורף, ועל חוסר ההלימה בין חשיבות הניהול הממשלתי של התחום האזרחי לבין האופן שבו הנושא מוסדר.

על פי דוח המבקר, האחריות להנחיית משרדי הממשלה בהיערכות לחירום ובשעת חירום מוטלת על רח"ל – מבלי שסמכויותיה בנושא הוסדרו – ואילו האחריות לליווי הרשויות המקומיות מוטלת על פיקוד העורף. התוצאה, המתוארת בדוח, היא בין היתר שראשי רשויות מקומיות נדרשים להשיב שוב ושוב על בקשות של משרדי ממשלה שונים להעברת נתונים לצורך מיפוי צורכי התושבים, וכי לצד נושאים המטופלים במקביל על ידי כמה גורמים ממשלתיים, יש נושאים אחרים אשר "נופלים בין הכסאות".

יודגש כי הבעיות הקשות המתוארות בדוח מבקר המדינה משפיעות על כלל הרשויות המקומיות בישראל ופוגעות ביכולתן לדאוג לתושביהן. אולם, כפי שהוסבר, הפגיעה בתושבים היא דיפרנציאלית.⁴⁵ רשויות חזקות ומבוססות עשויות להתמודד בכוחות עצמן עם האתגרים הנוצרים

41. מכונים בחלק מהמקומות "קונטרסים".

42. פרסום מותאם למועצה האזורית, תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום, יצא ביוני 2024.

43. פיקוד העורף, (ללא תאריך). תולדות ההתענגות האזרחית. פיקוד העורף. נדלה מאי 2025, ו-פיקוד העורף, (ללא תאריך). 30 שנים לפיקוד העורף. פיקוד העורף, נדלה מאי 2025.

44. מבקר המדינה, (2025). הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל.

45. ראו בפרק מנגנוני חירום בישראל, וכן בתת-פרק פערים ביכולת של רשויות מקומיות לעמוד במשימות המוטלות עליהן בשעת חירום.

במצב זה, אך רשויות מקומיות הסובלות מקשיים כלכליים וארגוניים, ומספקות שירותים לאוכלוסייה ענייה ומוחלשת, אינן מסוגלות לעשות זאת. לפיכך, המציאות המתוארת בדוח המבקר פוגעת באופן חמור יותר בחברה הערבית.

את המבנה שנוצר ניתן להמחיש באופן גרפי, כפי שמוצג ומוסבר בתרשים שלהלן:

תרשים 2: מבנה מנגנוני החירום בישראל



עיבוד: לקסידל

- 1. הרמה הארצית והמחוזית – גופים ממשלתיים או ממלכתיים האחראים על היבטים שונים של היערכות לחירום ופעולה בחירום.** גופים אלו הם בדרך כלל בעלי מבנה מחוזי – פיקוד העורף מחולק למחוזות, וכך גם חלק ניכר ממשרדי הממשלה, כגון משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה, שלכולם תפקידים בחירום (ראו להלן). חלק מהמוסדות הפועלים ברמה הארצית והמחוזית הם גופים ייעודיים לנושא החירום, כגון פיקוד העורף, רח"ל ורשות פס"ח במשרד הפנים. אחרים הם משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים שעליהם הוטל, בהתאם להחלטת ממשלה 2017 שתוארה לעיל, להיערך למצבי חירום באופן שיאפשר להם לספק גם במצב חירום את השירותים שהם מספקים בשגרה, בהתאמות הנדרשות. לחלק ממשרדי הממשלה הוגדרו תפקידים ייעודיים למצב חירום, כגון משרד התיירות, האחראי על פינוי תושבים בהתאם להחלטת "מלון אורחים".
- 2. הרמה המוניציפלית – הרמה המקומית שעליה אחראית הרשות המקומית הרלוונטית.** הרשויות המקומיות, המוגדרות כ"לבנת היסוד בטיפול באוכלוסייה בשגרה ובחירום", אחראיות הן על המענה הישיר לתושביהן בעת אירוע חירום, והן על הקשר עם הגורמים ברמה הארצית והמחוזית, כדי שהמענה הנדרש לתושביהן יסופק על ידי הגורמים הרלוונטיים.
- 3. החברה האזרחית – היא חלק ממערך "המגיבים הראשונים" בשני מובנים.** הראשון הוא מערך המתנדבים הממוסד, הפועל במסגרת הרשות המקומית ובאחריותה, ככל שמערכים כאלו קיימים. השני הוא מכלול הארגונים החברתיים, ממוסדים יותר או פחות, שחלקם מבוססי פילנתרופיה, הפועלים בשדה. לחברה האזרחית יתרון מובנה לעומת מערכות שלטוניות מורכבות, בכל הנוגע ליכולת התארגנות מהירה וגמישה לצורך מתן מענה לאתגרים מיוחדים ובלתי צפויים.

תפיסת היסוד של פיקוד העורף ורח"ל מציבה את הרשות המקומית כ"לבנת היסוד לטיפול בעורף.⁴⁶ בהתאם לכך, על פי תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום (להלן גם: "תיק האב") לרשות המקומית תפקיד מרכזי בהתמודדות עם מצבי חירום:⁴⁷

"...הרשות נדרשת לוודא כי האוכלוסייה שבגזרתה מקבלת את המענה הנדרש בתחומי החיים השונים, הן באופן ישיר על ידי פעילות שאותה היא צריכה לבצע בפועל, או על ידי פניה למשרדי הממשלה, רשויות ייעודיות וגופים נוספים כדי לתת את המענה הנדרש לאוכלוסייה".

כלל הרשויות המקומיות מונחות לפתח יכולות ארגוניות להתמודדות עם אירועי חירום מגוונים. עיקרי תפקידי הרשות המקומית כוללים, בין היתר: הפעלת מטה חירום עירוני על בסיס "מכלולים מקצועיים" (ראו פירוט להלן); הפעלת מרכז קליטה ודיווח רשותי למפונים מביתם (בתוך הרשות או מרשויות אחרות); הפעלת מערך הסברה עירוני לצורך תקשורת רציפה עם הציבור; תחזוקת מקלטים ופתיחתם בשעת חירום; הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה; קליטת אוכלוסייה שפונתה; סיוע באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטה של הרשות; אספקת מידע על פריסת השירותים הרפואיים ותיאום אספקתם במתקני פינוי וקליטה; טיפול באוכלוסיות נזקקות; הפעלת צוותים מקצועיים להתערבות באירועים כמגיבים ראשונים; טיפול במשפחות הנפגעים; ביצוע סקרי נזקים ומיפוי מבנים מסוכנים; סימונם והריסתם וכן סיוע בתיקון נזקים; ארגון ושיבוץ של עובדים; הכנת תגבורת והשלמה למנגנוני החירום בעיר על בסיס הפעלת בני נוער וארגוני מתנדבים ועוד.⁴⁸

בעת התרחשותו של מצב חירום, על הרשות המקומית לשנות את מבנה פעולתה ולפעול בהתאם לתרשים שלהלן. אופן פעולה זה, המבוסס על "מכלולים", נועד לשפר את יכולת הפיקוד והשליטה של ראש הרשות בכלל המערכים, ולאפשר פעולה מתואמת בין כל הגופים.

46. משרד הביטחון, רח"ל, (2011). תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל. עמ' 15.

47. משרד הפנים, רח"ל, פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2021). [תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום](#). עמ' 41.

48. מבוסס על תיק האב, וראו גם:

משרד הפנים, (2024): הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: ועדת ביטחון.

מבקר המדינה, (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל.

תרשים 3: מבנה ארגוני של רשות מקומית בחירום, על פי תיק האב



מקור: דוח מבקר המדינה, (2025) כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל

כדי לעמוד במשימות אלו, על הרשות להיות ערוכה מבחינת ציוד, משאבים, סדירויות ונהלים פנימיים, וכן מבחינת איוש בעלי תפקידים לשעת חירום.⁴⁹ על רשות מקומית מוטלת חובה לקיים בשגרה שלוש ועדות האחראיות באופן משולב על היערכות הרשות לחירום: ועדת ביטחון, ועדת מל"ח וועדת פס"ח.⁵⁰ **ועדת הביטחון** כוללת את נציג הרשות המקומית הממונה על ידי המועצה, וכן את נציג פיקוד העורף, המשטרה, משרד החינוך ונציגים נוספים לפי החלטת הוועדה. הוועדה אחראית על כלל תחומי הביטחון השוטף ברשות וההיערכות לחירום בכלל זה.⁵¹ **בראש ועדת המל"ח** עומד ראש הרשות המקומית וחברים בה מנכ"ל הרשות, ראשי המכלולים בחירום וחברים נוספים. הוועדה אחראית להיערכות לחירום ולהפעלת הרשות המקומית והמבנה הארגוני המפורט לעיל בעת חירום.⁵² **ועדת פס"ח** מקומית אחראית על קליטת אוכלוסייה שפונתה במצב חירום, בין אם תושבי הרשות ובין אם מפונים לרשות מרשות מקומית אחרת, ועל הפעלת מרכזי הקליטה. כמו כן, ועדת פס"ח מקומית אחראית על קבלת חללים אזרחיים, רישום ומעקב בשלבי הטיפול וביצוע הקבורה, בסיוע המשטרה, האחראית לזיהוי החללים.⁵³

49. רשימות הציוד, התפקידים והנהלים מפורטות בפרסום נוסף של משרד הפנים ממאי 2023: משרד הפנים, (2023). **אוגדן לממונה חירום וביטחון ברשות המקומית**. (להלן גם: "האוגדן").

50. משרד הפנים, (2024). **ועדת חירום וביטחון: הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**. עמ' 24-28.

51. בעיריות, ועדת הביטחון מוקמת על פי סעיף 149ב' לפקודת העיריות, במועצות מקומיות על פי סעיף 123ב' לצו המועצות המקומיות, ובמועצות אזוריות על פי סעיף 40' לצו המועצות האזוריות. עם זאת, סמכויות הוועדה אינן קבועות חוק, ועל פי הדרכת הנבחרים המוזכרת בה"ש שקדמה "החוק אינו מגדיר את סמכויות הוועדה. מידת השפעתה תלויה באישיותם של יושבי ראש הוועדה ושל חבריה. אלה יכולים להעלות על סדר היום נושאים רבים, הקשורים בהיערכות הביטחונית של הרשות, להשפיע על תקציבי הביטחון ברשות ולהוות ממשק עם גופי החירום שמחוץ לרשות". (שם, עמ' 24).

52. בעיריות ועדת המל"ח מוקמת על פי סעיף 149א' לפקודת העיריות, במועצות מקומיות על פי סעיף 123א' לצו המועצות המקומיות, ובמועצות אזוריות על פי סעיף 40ב' לצו המועצות האזוריות.

53. ועדת הפס"ח אינה מוקמת על פי החוקים המסדירים את פעולת הרשויות המקומיות. מערך הפס"ח הוקם על פי החלטת ממשלה מס' 515 מיום 14 באוגוסט 1960, והחובה להקמת הוועדה מפורטת בנהלי משרד הפנים, ראו:

משרד הפנים, (2024). **ועדת חירום וביטחון: הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**. עמ' 26-28.

כך מצופה מהרשות להקים מרכז הפעלה בחירות ולאבזר אותו כך שיוכל לשמש מרכז פיקוד ושליטה בעת אירוע.⁵⁴ בנוסף, עליה להקים מחסן חירות ולאבזר אותו בצידוד חירות, לרבות גנרטור, ערכות לשימוש בעלי תפקידים בחירות (קסדות וכיו"ב), ציוד לתאורת חירות, מכלי מים, אמצעים לשימוש מתנדבים וציוד לשימוש חוליות סע"ר (סיוע עצמי ראשוני) במשימות חילוץ והצלה.⁵⁵ על הרשות להיות ערוכה מבחינת בעלי תפקידים לחירות, בהתאם לגודלה, ובהם, בין היתר, מנהל אגף חירות וביטחון, שתחתיו פועל בעל תפקיד ייעודי לנושא החירות, מנהל מחסני החירות, מנהל תחום המקלטים, ומנהלים לתחום הביטחון השוטף. יש לשים לב, בהקשר זה, להבחנה בין הגדרות התפקידים בין האחראים לביטחון השוטף ברשות לבין האחראים לנושא ההיערכות לחירות והפעולה בשעת חירות.⁵⁶

לא פחות חשוב, על בעלי התפקידים ברשות, לרבות נבחר הציבור, להיות מתורגלים ומוכשרים לביצוע תפקידם. הכשרות אלו כוללות הכשרות ייעודיות לממונה חירות וביטחון⁵⁷ וכן הכשרות לדרג הבכיר, לעובדי הרשות המקומית ולמתנדבים מקרב תושבי הרשות. ההכשרות לעובדים ולמתנדבים עשויות לעסוק בעזרה ראשונה, עזרה ראשונה נפשית וכן בחילוץ ובהצלה. לבסוף, פעילות ההגנה האזרחית של רשות מקומית זכאית למימון ייעודי ממשרד הפנים.⁵⁸ לשם קבלת התקציב הנדרש, על הרשות להכין תוכנית תקציב הגנה אזרחית ולאשרה מול מפקד המחוז של פיקוד העורף ועם מינהל חירות במשרד הפנים. במקביל, עליה לפעול למימוש הקצאות ותקציבים ייעודיים לרכישת ציוד חירות.⁵⁹

נושא המיגון במרחב הציבורי, לרבות הקמת מקלטים, מוטל לכאורה על הרשות המקומית. דובר צה"ל התבטא בנושא זה ביולי 2025 ואמר: "האחריות להקמת מיגון במרחב הציבורי היא של הרשויות המקומיות, והאחריות להקמת מיגון פרטי מוטלת על בעל הנכס".⁶⁰ ואולם, הקמת מקלטים במרחב הציבורי אינה מתקצבת במסגרת תקציב הג"א.⁶¹ על פי דוח של מבקר המדינה משנת 2018, קיים פער עצום בפריסת המקלטים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים.⁶² על פי הדוח, עד לשנת 1990, הוקמו רק עשרה מקלטים ציבוריים ב-71 רשויות ערביות שנסקרו בדוח. על פי הערכות, בישראל (כלומר בשטחן של רשויות יהודיות ומעורבות) ישנם כ-9,600 מקלטים ציבוריים.⁶³ משנת 1990 ועד היום הוקמו רק 19 מקלטים נוספים ברשויות הערביות.⁶⁴ כלומר, ע"פ דוח מבקר המדינה, רק ב-11 רשויות מקומיות, מתוך 71 רשויות מקומיות שמופו, הוקמו מקלטים – 29 במספר.

תיק האב להיערכות הרשות המקומית מנחה את הרשות להכין תוכנית מיגון רשותית (תמ"ר).⁶⁵ מטרת התוכנית היא "המשך רציפות התפקוד של הרשות במרחבים מוגנים". על פי תיק האב התוכנית מבוססת על (1) מיפוי התשתיות והפעילויות החיוניות; (2) מיפוי האוכלוסייה וניתוח פערי המיגון; (3) הכנת תוכנית שתיתן מענה לפערי המיגון ברשות. עם זאת, תיק האב אינו מפרט אילו כלים ומשאבים עומדים לרשות הרשות לצורך הכנת תוכנית שתיתן מענה לפערי המיגון.⁶⁶

54. מפרט למרכז הפעלה ואבזור אפשר למצוא באוגדן, עמ' 66-91.

55. פירוט של ציוד החירות הנדרש לרשות מקומית אפשר למצוא באוגדן, עמ' 62-65.

56. פירוט של בעלי התפקידים ברשות המקומית אפשר למצוא באוגדן, עמ' 19.

57. על פי המפורט באוגדן על הממונה חירות וביטחון לעבור קורס קב"טים של משרד המפנים, לקבל ליווי ממנהל חירות במשרד הפנים במשך חצי השנה הראשונה לתפקידו, לעבור הכשרה בסיסית לממונה חירות (8 מפגשים), וכן עשוי לעבור הכשרות מתקדמות יותר המוגדרות כ"מחייבת" (21 מפגשים) ו-"בכירה" (5 מפגשים).

58. נושא התקציב מחולק לתקציב הג"א שוטף ותקציב בלתי רגיל (תב"ר), המשמש בעיקר לרכש. נושא התקציב השוטף מוסבר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 11.1 – הנחיות המנהל הכללי בנושא תקציב הג"א לרשויות המקומיות לשנת 2023. נושא התב"ר מוסבר בקובץ שהופץ על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות בינואר 2018 תחת הכותרת "הנחיות לרכש ואחזקת ציוד חירות – מימוש ההרשאות התקציביות לשיפור המוכנות לחירות ברשויות המקומיות".

59. הקצאות אלו נעשות בדרך כלל במתכונת של "קול קורא": פרסום של משרד הפנים על תקציב למטרה מסוימת שאפשר לממש בתנאים מסוימים המוגדרים בקול הקורא.

60. ראו [הארץ](#), 2 ביולי 2025. הבדואים בנגב נאלצים לבנות מיגונים מאולתרים ולהמר על הבית. להרחבה בנושא זה ראו: הירש, ח. הופמן-דישון, י. (2025). [כשמיגון הפוך למוצר בשוק פרטי, המעמד והלאום קובעים מי ישרוד](#). תלם, קרן ברל כצנלסון, להלן גם: הירש והופמן-דישון, 2025.

61. סעיף המיגון במרחב הציבורי כפי שהוא מפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 11.1 שהוזכר מעלה כולל סעיפים לאחזקת מקלטים ושיפוצם.

62. מבקר המדינה, (2018). [מיגון ומקלטים בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום](#).

63. ראו רון, י. (2011). [המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם: עדכון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#). חסר מידע עדכני יותר בנושא זה.

64. שם, וראו גם הירש והופמן-דישון, 2025.

65. משרד הפנים, רח"ל, פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2021). תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירות. עמ' 51.

66. יציין שהשפה של תיק האב היא עמומה ורב-משמעית. האם תיק האב מטיל על הרשות המקומית לממן את כלל האוכלוסייה בתחומה, לרבות ובעיקר מי שאין להם ממ"ד בבית? או שמא הכוונה למתן מענה "רק" במרחבים הציבוריים שבאחריות הרשות? בכל מקרה מדובר במשימה גדולה ויקרה ללא הקצאה של משאבים הולמים לרשויות המקומיות. בהמשך לכך יציין שלא אחר מקור כלשהו, הנחיה או תורת הפעלה, מטעם פיקוד העורף לגבי האופן שבו על רשות מקומית למפות את פערי המיגון ולתת מענה לפערי מיגון אלו.

בכל הנוגע לתקצוב נוסף לשיפור המיגון ברמה המקומית, משרד הפנים מציע "חוק עזר לדוגמה", שרשויות עשויות להסתייע בו, המאפשר הטלת חובות שונות על בעל נכס פרטי שיש בו מקלט.⁶⁷

לסיכום, תפיסת ההפעלה של מנגנוני החירום בישראל מטילה אחריות רבה על הרשות המקומית. עם זאת, ניכר כי הרשויות המקומיות אינן מקבלות את כלל הכלים הנדרשים למימוש אחריות זו (כפי שעולה מהדוגמה של סוגיית המקלוט). ביזור סמכויות לרשויות מקומיות מיטיב בדרך כלל עם רשויות חזקות ומבוססות ועלול לפגוע ברשויות מוחלשות. כפי שיוצג בהמשך, זהו אכן המצב בכל הנוגע למוכנות לחירום ברשויות המקומיות הערביות.

גופי חירום ברמה הארצית והמחוזית

כאמור, התשתית הנורמטיבית מטילה את האחריות והסמכות לנושא החירום על כמה גופים ייעודיים, וכן על הממשלה ומשרדי הממשלה בכלל. ועדה מטעם משרד הביטחון שפעלה בשנת 2018 ("ועדת מזרחי"), אמורה הייתה לקבוע חלוקה ברורה ומובנית של האחריות והסמכות בין הגופים הפועלים בנושא, לרבות חלוקת האחריות בין פיקוד העורף, מערך מל"ח ורח"ל.

מסקנות הוועדה לא פורסמו במלואן, אך מהודעת שר הביטחון על אימוץ ההמלצות אפשר היה ללמוד כי רח"ל תהפוך לגוף מטה מתכלל בתחום החירום במשרד הביטחון, שתפקידו לייעץ למשרד הביטחון, וכי פיקוד העורף יהיה הגוף הביצועי המרכזי. החלטה זו ביטאה החלשה של רח"ל לעומת פיקוד העורף, שעליו הוטלה למעשה האחריות, מבלי ששיתוף הפעולה בין הגופים הוסדר באופן מלא.⁶⁸ עוד יש לציין את הסתירה בין הטלת האחריות העליונה על גוף צבאי לבין המשימה האזרחית המובהקת של טיפול בעורף, וזאת על רקע המגמה שתוארה של הטלת מרבית האחריות והסמכות בפועל על הרשויות המקומיות.⁶⁹

פיקוד העורף פועל על בסיס תפיסת יסוד שפותחה במשרד הביטחון וברח"ל.⁷⁰ תפיסה זו מבוססת על מקומה המרכזי של הרשות המקומית,⁷¹ הנתמכת בפעולתם של פיקוד העורף, משרדי הממשלה, גופי ההצלה והחברה האזרחית. הפיקוד פועל למימוש אחריותו לליווי הרשויות המקומיות בהיערכות לחירום באמצעות יחידת הקישור לרשויות המקומיות (היקל"ר).⁷² לכל רשות מקומית הוקמה יחידה ייעודית הפועלת בתחומה, ומטרתה לקשר בין הרשות המקומית לבין פיקוד העורף (ברמת הנפה, המחוז והפיקוד), ולסייע לה בהיערכות לחירום ובניהול מצבי חירום.⁷³ כפי שצוין לעיל, בתרחיש ביטחוני הממשלה אחראית על הכרזת "מצב מיוחד בעורף" על פי המנגנון הקבוע בחוק הג"א.⁷⁴ הכרזת מצב מיוחד בעורף מקנה לצבא, ולמעשה לפיקוד העורף, סמכויות לניהול האוכלוסייה, למשל לצורך איסור או הגבלה של לימודים והתכנסויות, ומתן הוראות שונות.⁷⁵

מערך המל"ח (משק לשעת חירום) הוא אחד ההיבטים המרכזיים של היערכות המדינה לחירום, ותפקידו להסדיר היבטים שונים של הייצור והאספקה במשק לשם מתן מענה לצרכים האזרחיים והצבאיים. המערך עבר כמה שינויים לאורך השנים, ומאז 2009 הוא פועל במסגרת רשות חירום

67. חוק עזר לדוגמה לעיריות (החזקת מקלטים), תשל"ו-1975.

68. ראו אלרן מ., (2018). ניהולה של החזית האזרחית בידי פיקוד העורף: משמעויות והשלכות. INSS.

69. ראו מאמרו הנזכר לעיל של מאיר אלרן לביקורת על החלטה זו.

70. משרד הביטחון, רח"ל, (2011). תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל.

71. ראו מעלה.

72. פיקוד העורף, (2020). יחידת הקישור לרשות המקומית (היקל"ר).

73. שם, עמ' 5.

74. חוק התגוננות אזרחית, תשי"א-1951, סעיף 39.

75. שם, סעיף 39.

לאומית.⁷⁶ במסגרת מערך המל"ח פועלת ועדת מל"ח עליונה. כמה גופים בממשלה הוסמכו כ"רשות ייעודית" לנושא המל"ח ובהם: הרשות העליונה למזון, האחראית על תכנון אספקת המזון בשעת חירום; הרשות העליונה למשק כללי, האחראית על הגדרת מפעלים המייצרים מוצרים חיוניים;⁷⁷ והרשות העליונה לכוח אדם בחירום, האחראית על הגדרת מפעלים חיוניים ועובדים חיוניים בחירום.⁷⁸

רשות נוספת הפועלת במסגרת מערך המל"ח היא רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) במשרד הפנים. על פי אתר משרד הפנים, מדובר ברשות ייעודית הפועלת במסגרת המל"ח או בעת "אסון המוני", ומנוהלת על ידי מנהל החירום במשרד הפנים. ייעודה של הרשות הוא היערכות בשגרה, וכן קליטת מפונים וטיפול בחללים אזרחיים בשעת חירום.

להשלמת התמונה באשר לאופן פעולתם של הגופים הממשלתיים במצבי חירום, נציין את אחריותה של המשטרה במצבי חירום שאינם נובעים מאירועים ביטחוניים, וכן את פעולתם של גופי הצלה ארציים – נציבות כיבוי והצלה, מגן דוד אדום וגופים נוספים שהוסמכו לכך. כמו כן, נזכיר כי החלטת ממשלה מספר 2017, שצוינה לעיל, מטילה על כל משרד ממשלתי את האחריות להיערך לחירום באופן שיאפשר את המשך פעילותו ואת אספקת השירותים הניתנים על ידו במצב חירום.⁷⁹

הנשרות ויעדי שירות לאומיים

גוף משמעותי נוסף במנגנוני החירום הוא המכללה הלאומית לאיתנות ישראלית (להלן "המכללה"). המכללה היא חלק מפיקוד העורף ובראשה עומדת קצינה בכירה, אולם היא משמשת מוקד להכשרת בעלי תפקידים בכל המרחבים: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גופי הצלה ויחידות צבאיות.

פעולת ההכשרה במכללה נשענת, בין היתר, על פרסום של רח"ל הקובע יעדי שירות לאומיים בחירום.⁸⁰ תפיסה זו, שפורסמה בשנת 2022, מגדירה יעדים שעל הגופים השונים – משרדי ממשלה, פיקוד העורף, הרשויות המקומיות וכו' – לפעול להשגתם, כל גוף בתחומי אחריותו. נדגיש כי ליעדי שירות אלו, שחשיבותם רבה, אין מקור נורמטיבי מלבד תורת ההפעלה שפותחה, וממנה הם מוטמעים בפרסומים ובהנחיות מקצועיות הניתנות על ידי משרדי הממשלה לרשויות מקומיות.

על פי תורת ההפעלה פותחו 15 יעדי שירות לאומיים שיש להשיגם בחירום:

1. פעולה רציפה של מנגנוני הניהול וקבלת ההחלטות

2. הגנה (התרעה, מיגון וכו')

3. הספקת מזון ומשקה ראויים

4. הספקת שירותי רפואה

5. הספקת שירותי חילוץ והצלה

6. קיום מחסה הולם

7. הספקת מידע עדכני והנחיה של הציבור

8. הספקת שירותי חינוך

9. הבטחת תנאים היגייניים וסניטציה

76. החלטת ממשלה מס' 706 מיום 23 באוגוסט 2009.

77. ראו באתר משרד הכלכלה והתעשייה [בקיטור זה](#), נדלה נובמבר 2025.

78. ראו באתר משרד העבודה [בקיטור זה](#), נדלה נובמבר 2025.

79. להלן רשימה של משרדי ממשלה ורשויות נוספות שיש להם תפקיד בחירום, כפי שהן מוזכרים בתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום משנת 2021 (להרחבה ראו שם, עמ' 39-24): משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העבודה, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה (לרבות החברה הממשלתית "נתיבי ישראל", רשות היסעים, ורשות תובלה יבשתית), מס רכוש (במשרד האוצר), רשות המים והביוב, רשות הדלק והגפ"ס, רשות החשמל, בנק ישראל, דואר ישראל.

80. [התפיסה להבטחת הרציפות התפקודית באספקת המוצרים השירותיים באמצעות יעדים לאומיים ורמות שירות \(2.0 – ארעי\)](#). 80. משרד הביטחון, רח"ל, (2022).

10. הספקת שירותי זיהוי וקבורה, וכן שירותי דת ופולחן
 11. מניעת פגיעה חמורה בסביבה
 12. הספקת שירותים ומוצרים הנדרשים למערכת הביטחון
 13. הבטחת חופש תנועה, לרבות תחבורה ציבורית
 14. יציבות המערכת הכלכלית והספקת שירותי תשלומים
 15. הבטחת שמירת החוק והסדר
- כאמור, בהמשך עבודה זו נבחן אם ובאיזו מידה המוכנות לחירום בחברה הערבית עומדת ב"תקן" שהוגדר למוכנות לחירום בישראל. לצורך בחינה זו נעזר, בין היתר, ברשימת יעדי השירות הלאומיים.

מיגון בישראל ובחברה הערבית

תשתית נורמטיבית

החובה להקים מקלטים במרחב הציבורי, ביחידות מגורים ובמקומות עבודה עוגנה בשנת 1951, עם חקיקת **חוק ההתגוננות האזרחית** (להלן גם: "החוק").⁸¹ החוק מקנה לפיקוד העורף⁸² את הסמכות להורות לרשות מקומית "להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו על ידי הרשות המוסמכת (כלומר, פיקוד העורף – הח"מ) ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך", וכן להורות לרשות להבטיח כי "בעלי בתים" ו"בעלי מפעלים"⁸³ יקימו מקלטים במבנים שבאחריותם על פי החוק, ויחזיקו אותם במצב תקין.⁸⁴

סעיף 13 לחוק מקנה לרשות מקומית ולפיקוד העורף את הסמכות לקבוע את מיקומו של מחסה ציבורי, לרבות במבנה קיים (כגון הגדרת חניון תת קרקעי כמקלט). סעיף 14 לחוק קובע כי "בכל בית או סמוך לו יהיה מקלט שישמש בעיקרו את דיירי הבית ובני אדם הרגילים לבקר בו",⁸⁵ וכך גם ביחס לכל מפעל.⁸⁶ במקרים שבהם קיים בית או מפעל ואין בו מקלט, מוטלת החובה להתקינו על בעל הבית או בעל המפעל.⁸⁷

המנגנון להבטחת הקמת מקלטים במבנים חדשים התבסס מראשיתו על היתרי בנייה. בחוק המקורי נקבע כי "לא יינתן רישיון להקמת בית או להקמת מבנה שהוא כולו או בעיקרו מפעל, אלא אם נכללה התקנת מקלט בתכנית הבנייה של אותו בית או מבנה".⁸⁸ לסעיף זה נוספו עם השנים הבהרות לגבי מנגנון האישור וכן נקבעה הפניה לתקנות מכוח החוק, שבהן מוגדר המפרט הטכני של מקלט תקני (ראו להלן).

החוק קובע גם מנגנון לפטור מהקמת מקלט בבית ובמפעל. רשות מקומית רשאית לפטור בעל בית או בעל מפעל מחובת הקמת המקלט אם קיים מקלט משותף המאפשר לדיירי הבית או לעובדים להתגונן, או אם השתכנעה כי תנאי המקום אינם מחייבים הקמת מקלט.⁸⁹

81. הפרק העוסק במקלטים בחוק ההתגוננות האזרחית הוא הפרק השלישי בחוק. לעיון בכל הגרסאות של החוק ראו **במאגר החקיקה הלאומי** (נדלה בנובמבר 2025). לעיון בגרסה הראשונה של החוק ראו בקישור: **חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (מקורי)**. לעיון בגרסה העדכנית של החוק ראו: **חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951**.

82. בחוק מוגדרת "רשות מוסמכת" אשר מוגדרת כגורם מוסמך מטעם הג"א, כיום פיקוד העורף.

83. מפעל מוגדר ככל מקום שבו עובדים מעל 10 אנשים, ותקף גם למבני ציבור

84. סעיף 12 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

85. שם, ס' 14(א).

86. שם, ס' 14(ב).

87. שם, סעיף 14(ה).

88. שם, סעיף 14(ג).

89. שם, סעיף 14(ז).

ואכן, נראה כי במרבית המחצית השנייה של המאה ה-20 הפטור מהקמת מיגון פרטי היה רווח ומדיניות המיגון התבססה בעיקר על מקלטים ציבוריים. כפי שנכתב בפרסום "תורת המיגון הפיזי":⁹⁰

"עד תחילת שנות התשעים, תפיסת המיגון בישראל נקבעה בעיקר כמענה בפני האיום של הפצצות מהאוויר וארטילריה לאורך קווי הגבול. תפיסה זו נשענה על ההנחה שזמן ההתרעה שיש לאזרח מרגע זיהוי האיום ועד הפגיעה בפועל בעורף עומד על כ-10-15 דקות. זמן השהייה במיגון הוגדר בהתאמה בין 10-15 דקות. המענה המימוני נגד האיום הוגדר במקלטים מבטון מזוין בבתי מגורים, בבתי-ספר, בבתי-חולים, במקומות עבודה, במפעלים ובמבני ציבור, שאפשר להגיע אליהם בזמן ההתרעה האמור".

תפיסת המיגון השתנתה בעקבות מלחמת המפרץ. התפיסה החדשה חייבה הקמת מיגון שאפשר להגיע אליו בזמן התרעה קצר בהרבה – 15 שניות עד 3 דקות. שינוי זה הוביל להתקנת תקנות חדשות: תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן-1990. תקנות אלו הגדירו מפרט חדש של מקלטים הכולל מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) ו/או מרחב מוגן קומתי (ממ"ק).⁹¹ כלומר, החל משנות ה-90 נקבעה חובה כי בכל בית חדש יוקם ממ"ד או ממ"ק (להלן ממ"ד). להשלמת התמונה, נזכיר את **פסק הדין בבג"ץ 8397/06**, בפרשת אדוארדו נ' שר הביטחון ואח'.⁹² מדובר בעתירה משנת 2006 של עו"ד וסר אדוארדו מקיבוץ כפר עזה, שילדיו למדו במוסדות חינוך בנגב המערבי שנותרו בלתי ממוגנים או ממוגנים חלקית מפני ירי רקטות מעזה. העותר דרש כי כל מוסדות החינוך החשופים לירי ימוגנו, בעוד שפיקוד העורף טען כי די במיגון החלקי שבוצע. המיגון שהוקם התבסס על שיטת המרחבים המוגנים - שיטה שלפיה ממוגנת כיתה אחת מתוך כמה כיתות סמוכות, באופן המאפשר לכלל התלמידים להגיע אליה בעת אזעקה. הרכב השופטים, בראשות הנשיאה דאז כב' השופטת בייניש, נמנע "מלקבוע מסמרות" באשר לחובת המדינה לממן מיגון מלא של מוסדות החינוך ב"עוטף עזה"⁹³ ותחם את הדין לשאלת סבירות אופן המיגון שנבחר. פסק הדין קבע כי שיטת המרחבים המוגנים אינה סבירה ביחס לאיומים והורה על מיגון כלל מוסדות החינוך באזור. לסיכום, בהשוואה להיבטים אחרים של היערכות לחירום שפורטו, תחום המיגון זוכה לפירוט ולעיון נורמטיבי יחסית רחב: קיימת חובה סטטוטורית לקיומם של מקלטים, והמפרט הטכני לקיומם של מקלטים במרחב הציבורי והפרטי מעוגן בתקנות. עם זאת, האופן שבו מיושמים הנושאים המעוגנים בחוק – כלומר האופן שבו על המדינה לספק את המיגון לתושבים – נותר עמום. כפי שנראה, קיימת נטייה להעדיף פתרונות המבוססים על גורמים פרטיים ובתנאי השוק הפרטי, דבר התורם להרחבת הפערים בין עשירים לעניים ובין יהודים לערבים.

אין גורם אשר רואה עצמו אחראי למימון הקמתם של מקלטים במרחב הציבורי. על פי דובר צה"ל האחריות לכך מוטלת על הרשויות המקומיות, אך לרשויות המקומיות אין מקור תקציבי למימוש אחריות זו.

90. פיקוד העורף, (2022). תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי. מוסדי. ציבורי. עמ' 10

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

92. ראו את פסק הדין מיום 29 במאי 2007 בקישור. העתירה של עו"ד וסר אדוארדו אוחדה עם עתירה נוספת של ועד ההורים העירוני בשדרות ואח' נ' משרד הביטחון ואח', עתירה 8619/06.

93. ס' 9 לפסק דינה של כב' השופטת בייניש, בג"ץ 8397/06.

בכל הנוגע למימון הקמת המקלטים והמיגון, החקיקה אינה מפורשת. ביחס למיגון פרטי, ברור כי המימון מוטל על "בעל הבית", ובמובן מעשי – היזם המבקש להקים מבנה חדש. אולם, כפי שצוין, עד תחילת שנות ה-90 היה הפטור מהקמת מיגון בכל בית נפוץ יחסית והתבסס, בין היתר, על קיומו של מיגון ציבורי. כלומר, קיומו של מקלט ציבורי סמוך עשוי היה לפטור בעל בית או מפעל מהקמת מקלט. מקלטים ציבוריים הוקמו בעשורים הראשונים של המדינה במימון ציבורי.^{94,95} ואולם, המיגון הציבורי לא נפרס באופן שוויוני. כפי שצוין לעיל, על פי דוח מבקר המדינה משנת 2018, קיים פער עצום בפריסת המקלטים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים.⁹⁶ על פי הדוח, עד לשנת 1990 הוקמו רק עשרה מקלטים ציבוריים ב-71 רשויות ערביות שנסקרו. על פי הערכות, בישראל (כלומר בשטחן של רשויות יהודיות ומעורבות) ישנם כ-9,600 מקלטים ציבוריים.⁹⁷ המבקר מציין כי בין 1990 ל-2018 הוקמו רק 19 מקלטים נוספים ברשויות הערביות,⁹⁸ וככל הידוע לא הוקמו מקלטים ציבוריים נוספים מאז 2018.

כלומר, עד לשנת 1990 יישובים ערביים כמעט שלא זכו לקבל מיגון ציבורי, ובנוסף לכך תושביהם לא נדרשו להקים מיגון פרטי. אפשר לשער כי פטור זה ניתן גם בשל "תפיסת האיום", כפי שהוגדרה על ידי הג"א בזמנו,⁹⁹ וגם בשל החרגתה של החברה הערבית מכלל החברה הישראלית בכל הנוגע להתמודדות עם איומים ביטחוניים.¹⁰⁰ תהליכים אלו הובילו לכך שיישובים ערביים סובלים מפערי מיגון משמעותיים, הן במרחב הציבורי והן במרחב הפרטי.

כיום, אין גורם הרואה עצמו אחראי למימון הקמתם של מקלטים במרחב הציבורי. על פי דובר צה"ל, האחריות לכך מוטלת על הרשויות המקומיות, אך לרשויות המקומיות אין מקור תקציבי ייעודי למימוש אחריות זו.¹⁰¹

מדיניות התקנת ממ"דים ובתים ישנים

כאמור, בתים ישנים שהוקמו לפני 1990, ולפני תיקון התקנות המחייבות ממ"ד בבנייה חדשה, הוקמו ללא ממ"ד. נשאלת השאלה מה הייתה מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בין בתים ישנים לחדשים ולהתאמת המיגון הפרטי במבנים ישנים לתפיסת המיגון החדשה. דוח מבקר המדינה משנת 1998¹⁰² מצביע על כך שמדובר בבעיה חריפה. על פי הדוח, באותה שנה כ-30% מהדירות בישראל לא היו ממוגנות על פי התקן. עם זאת, הדוח מציין כי זוהי הערכת חסר וכי השיעור בפועל גבוה יותר. עוד מצוין כי הבעיה מתפלגת באופן לא שוויוני – ביישובים חדשים כל הדירות ממוגנות, אך ביישובים ותיקים שיעור ניכר מהדירות אינו ממוגן. הממשלה העדיפה להעביר סוגיה זו לידי השוק הפרטי.¹⁰³ בין היתר, תמ"א 38, שנועדה לחיזוק מבנים שאינם עמידים לרעידות אדמה באמצעות הוספת זכויות בנייה ליזם, הייתה אמורה לספק פתרון גם לסוגיית הממ"ד. במבנה מחודש הנבנה לפי תמ"א 38 אמור היה להתווסף ממ"ד לכל

94. להשלמת התמונה צוין כי תיקון מס' 2 לחוק ההתגוננות האזרחית, משנת 1969, הביא ליצירת המודל של מקלט בבנין משותף הממומן על ידי היזם/הקבלן/או הדיירים. בדברי ההסבר להסדר שהוצע, המסדיר את אופן ההתחשבות על הקמת מקלט בבנין בין הדיירים, נכתב שמאחר ו"לאחרונה הולכת וגוברת בנייתם של בנינים גדולים, שחלק מהם מוקם מתחת לפני הקרקע ומיועד לשמש אולמות, מועדונים, מחסנים ויעודים כיו"ב. מדיניותה של הגא היא לייצג חלקים תת-קרקעיים למחסנים ציבוריים, כדי להקל על אוצר המדינה מן ההשקעה המרובה הכרוכה בהקמת מקלטים ציבוריים" (ההדגשה אינה במקור – הח"מ).

95. את התהליך שבו נושא המיגון עבר ממימון פרטי מכנים חלי הירש וירון הופמן דישון הפרטה של המיגון בישראל. להרחבה על תהליך זה ראו: הירש, ח. הופמן-דישון, י. (2025). כשמיגון הפוך למוצר בשוק פרטי, המעמד והלאום קובעים מי ישרוד. תלם, קרן ברל כצנלסון. להלן גם: הירש והופמן דישון, 2025.

96. מבקר המדינה, (2018). מיגון ומקלות בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.

97. ראו רונן, י. (2011). המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם: עדכון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. חסר מידע עדכני יותר בנושא זה. עם זאת, על פי כל הגורמים עמם שוחחנו, מאמצי המיגון ב-15 השנים האחרונות ממוקדים במרחבים מוגנים דירתיים (ממ"דים), וככל הנראה לא הייתה בנייה משמעותית של מקלטים נוספים במרחב הציבורי.

98. מבקר המדינה, (2018). מיגון ומקלות בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום, וראו גם הירש והופמן דישון, 2025.

99. פיקוד העורף, (2022). *תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי, מוסדי, ציבורי*. עמ' 10.

100. נושא זה מתואר בהרחבה בסקירת הספרות מעלה בפרק "מוכנות לחירום בחברה הערבית".

101. ראו מעלה בפרק "מנגנוני חירום בישראל".

102. מבקר המדינה, (1998). היבטים בנושאי מוכנות לשעת חירום. עמ' 1099.

103. ראו גם הירש והופמן דישון, 2025.

דירה שאינה ממוגנת. תמ"א 38 נכשלה, בין היתר, מכיוון שהתמריץ הכלכלי התברר כאפקטיבי בעיקר באזורי ביקוש, והותיר את הפריפריה החברתית והגיאוגרפית ללא מענה. מרבית המבנים הישנים בישראל לא שופצו.¹⁰⁴

בשנים האחרונות ניכרים מאמצים להסרת חסמים אשר יאפשרו התמודדות עם פערי המיגון. כך, תמ"א 40/א/1, אשר אושרה בשנת 2020, כוללת הקלות והחרגות ביישובי הצפון עד 9 ק"מ מהגבול כדי להקל על הקמת ממ"ד. בשנת 2021 הוכנס פרק 10 לתקנות הרישוי והבנייה, המסדיר אפשרות להוספת ממ"ד בבתים קיימים, בפטור מהיתר בנייה (לממ"ד עצמו), בכפוף לכמה תנאים הנדסיים ותכנוניים, כמו קיום היתר קודם, תכנית בתוקף ושימוש בפועל למגורים.¹⁰⁵ מדובר בהוראת שעה התקפה לחמש שנים, עד דצמבר 2026, ומטרתה להקל על התושבים את תהליך הבנייה ולצמצם את הפערים במיגון. עוד יצוין כי תוכנית "מגן הצפון", המכוונת ליישובים המרוחקים עד 5 ק"מ מגדר הגבול בצפון, מאפשרת מימון להתקנת ממ"ד בבתים לא ממוגנים.¹⁰⁶ בשנת 2018 העריך מבקר המדינה כי לכ-46% מהאוכלוסייה הערבית אין נגישות למיגון תקני בסביבת מגוריהם, כלומר ללא נגישות לממ"ד או למקלט משותף, לעומת כ-20% מהאוכלוסייה היהודית.¹⁰⁷ הערכות עדכניות מצביעות על כך שכ-1.5 מיליון יחידות דיור בישראל עדיין אינן ממוגנות.¹⁰⁸

אירועים ותהליכים מרכזיים בחברה הערבית בתקופת המלחמה

דוח זה מבליט את סוגיית המוכנות לחירום בחברה הערבית ואת הצורך לטפל בה. אולם חשוב לראות סוגיה זו כחלק ממארג רחב יותר של ההווה החברתית. מוכנות לחירום היא מרכיב בחוסן החברתי, וישנם גורמים רבים נוספים המשפיעים על חוסנה של החברה הערבית. חוסן חברתי ומוכנות לחירום הם מושגים קשורים, בעלי השפעה הדדית. פגיעה באמון במוסדות המדינה או השלטון המקומי סביב אירועי פשיעה, לדוגמה, צפויה להשפיע לרעה גם על האופן שבו מוסדות אלו ייתפסו בכל הנוגע לאחריותם בחירום.

להלן יוצגו בקווים כלליים מכלול האירועים והתהליכים שהשפיעו ומשפיעים על החברה הערבית מאז אוקטובר 2023, תוך הדגשת אירועים בולטים בעלי השלכה ישירה על סוגיית החוסן החברתי והמוכנות לחירום, וכן תוך התייחסות לממצאים ממחקרים אחרים שנעשו על החברה הערבית בתקופה זו.

הרוגים ונפגעים מנפילת טילים במרחבים אזוריים

מאז 7 באוקטובר 2023 ועד סוף חודש מאי 2025 נורו לישראל עשרות אלפי טילים ורקטות מסוגים שונים. 52 איש נהרגו בעקבות ירי טילים ורקטות למרחבים אזוריים, מתוכם 30 היו בני החברה הערבית, כלומר 58%.¹⁰⁹

במלחמה עם איראן (יוני 2025) נהרגו 31 בני אדם, מהם 4 מהחברה הערבית (כ-13%). בסך הכול נהרגו מירי טילים ורקטות לעבר העורף הישראלי 34 בני אדם מהחברה הערבית, כ-41% מכלל ההרוגים מירי טילים ורקטות לעורף.

104. שחק, מ. (2022). **תיאור וניתוח תמ"א 38 והתוכנית המוצעת להחלפתה**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
105. ראו: מנהל התכנון. **הליך מהיר לתוספת מרחב מגן דירתי**. מנהל התכנון. נדלה מאי 2025. מדובר בהוראת שעה התקפה לחמש שנים, כלומר עד דצמבר 2026.
106. אלה התנאים המפורטים באתר מנהלת מגן צפון (נדלה מאי 2025): כל מי שגר באחד מיישובי 0-5 ק"מ שיש בבעלותו מבנה המשמש למגורי קבע והמאוכלס בפועל למטרות מגורים, ואינו נטוש. המבנה נבנה בהתאם לתוכנית החלה בשטח ומכח היתר בנייה שאושר כדין כמבנה למטרות מגורים. המבנה הוא בית קבע אשר לא קיים בו מרחב מוגן או מענה מיגון תיקני. בשלב הקמת המבנה או בשלב ביצוע תוספות בניה, המבנה לא נדרש בהקמת מיגון בהתאם לכל דין, לרבות עקב פטור מהקמת מרחב מוגן שניתן בגין קיומו של מקלט ציבורי סמוך למבנה. יצוין שבישובי 0 עד 1 ק"מ המימון למיגון הוא מלא, ובישובי 1 עד 5 ק"מ המימון הוא בסך של כ-132 אש"ח, שהם כ-70% מהעלות.
107. מבקר המדינה, (2018). מיגון ומקלט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.
108. Ynet, 15 יוני 2025.
109. הנתונים הם עיבוד של לקסיידל למגוון נתונים. בין היתר השתמשו בנתונים מתוך: המשרד לשוויון חברתי (2024). אתר הנצחה לאזרחי החברה הערבית חללי מלחמת חרבות ברזל. (נדלה יוני 2025) והצלבה של מידע זה עם דיווחים בתקשורת.

הפשיעה בחברה הערבית נמשכה במהלך המלחמה. הנתון הבולט ביותר הוא כמובן מקרי רצח, אך חשוב לזכור כי הפשיעה משפיעה על היבטי חיים רבים גם כאשר מדובר באלימות שאינה מתבטאת ברצח. ב-2023 היו 244 קורבנות רצח, יותר מכפול מבשנת 2022.¹¹⁰ ב-2024 נמנו 230 קורבנות רצח ובשנת 2025 המספר עמד על 252.¹¹¹

עלייה חדה במספר ההרוגים הערביים בתאונות דרכים

לנתונים עגומים אלה יש להוסיף כי בשנת 2024 נהרגו 159 ערבים בתאונות דרכים, עלייה של 62% לעומת מספרם בשנת 2023. אומנם בשנת 2024 חלה עלייה כללית במספר ההרוגים בתאונות דרכים, אך על פי הרלב"ד, החברה הערבית היא זו שבה נרשמה העלייה הרבה ביותר.¹¹² בשנת 2025 נמנו 153 הרוגים ערבים בתאונות דרכים.¹¹³ לפי הערכת המחקר, לעלייה הדרמטית במקרי מוות בשל נסיבות מעשי ידי אדם – שאפשר למנוע ושבאחריות המדינה למנוע, כגון ירי טילים, פשיעה ותאונות דרכים – יש השפעה משמעותית על האמון הרעוע ממילא בין האזרחים הערבים למוסדות המדינה.

פגיעה חריפה בתעסוקה ולאחר מכן איזון

בחודשים הראשונים למלחמה נרשמה פגיעה חריפה בתעסוקה בחברה הערבית, בין היתר על רקע הקפאת הפעילות בענפים שבהם מרוכזים עובדים ערביים. הפגיעה הקשה ביותר הייתה בענפי החקלאות, הבנייה, שירותי התחבורה, התעשייה, שירותי האירוח וההסעדה, ומסחר קמעונאי.¹¹⁴ מחקר של חברת לקסידל מנובמבר 2023 הראה כי מרכיב מרכזי במשבר התעסוקתי בחברה הערבית בחודשים הראשונים של המלחמה היה פחד – כלומר, החשש של ערבים לנוע במרחב הציבורי אל העבודה ובחזרה ממנה, או להיפגש עם עמיתים ולקוחות יהודיים במקום העבודה.¹¹⁵ חשש זה גרם לירידה משמעותית בהיקף התעסוקה, וזאת לצד תמונת המראה של תופעה זו – חשש של יהודים להעסיק ערבים, להזמין שירותים מערבים או להיכנס ליישובים ערביים לצורך קניות וכיו"ב. במחקר של בנק ישראל תופעה זו הוגדרה כירידה אפשרית באינטראקציה בשוק העבודה בין יהודים לערבים – כתוצאה של התדרדרות המצב הביטחוני וירידה בתפיסת הביטחון האישי.^{116,117}

110. יוזמות אברהם (2025). קורבנות אלימות ופשיעה בחברה הערבית: סיכום שנת 2024. יוזמות אברהם

111. יוזמות אברהם (2026). קורבנות אלימות ופשיעה בחברה הערבית: סיכום שנת 2025. יוזמות אברהם

112. הרלב"ד, (2025). **סיכום שנת 2024**. הרלב"ד.

להלן דברים מתוך ההודעה לעיתונות שליוותה את הוצאת הדוח:

"ישא במספר ההרוגים בחברה הערבית – 159 הרוגים – עלייה של 62%

החברה הערבית רשמה את הזינוק הגבוה ביותר במספר ההרוגים בשנת 2024 עם 159 הרוגים בדרכים – עלייה של 62% לעומת 2023 שבה נרשמו 98 הרוגים בלבד. ברלב"ד מציינים כי 2024 היא השנה הקטלנית ביותר שחוותה החברה הערבית עד היום, כהשיא האחרון במספר ההרוגים בחברה הערבית היה בשנת 2010, אז נרשמו 140 הרוגים בחברה הערבית.

קבוצת משתמשי דרך פגיעה במיוחד בחברה הערבית היא ילדים מגילאי 0 עד 14, שבה נרשמו 31 הרוגים, מהם 17 הולכי רגל, רובם בתאונות חצר ותאונות קרובות לבית. זאת מתוך 41 הרוגים בגילאי 0 עד 14 בכלל מדינת ישראל. על פי נתוני הרלב"ד, נהגים בחברה הערבית מעורבים בכ-50% מכלל התאונות וחלקם במספר ההרוגים עומד על כ-37% מכלל ההרוגים – נתון כמעט כפול מחלקם באוכלוסיית הנהגים בישראל".

113. על פי נתונים המופיעים באתר **הרלב"ד**, נדלה פברואר 2026.

114. מבוסס על מחקר שערך לקסידל עם פרופ' סמי מיעארי עבור הרשות לפיתוח כלכלי והתבסס על סקר מיוחד שבוצע בקרב 525 משיבים מהחברה הערבית וכ-15 ראינות עומק. לקסידל, מיעארי, ס. (2023). השפעות המלחמה על התעסוקה בחברה הערבית. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. נתונים זהים פורסמו במסגרת מחקר של בנק ישראל ומבוססים על ניתוח סקר כוח אדם של הלמ"ס, בנק ישראל (2023). ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר: השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומת העבודה בחברה הערבית. בנק ישראל שם.

115. שם.

116. המחקר של בנק ישראל מפנה למחקרים נוספים שמראים שלאירועים ביטחוניים השפעה על תחושת הביטחון של עובדים ערבים ושהשפעה זו עלולה להביא לפגיעה בתעסוקה. ראו: זוסמן, נ' ו' צבי (2023). "השפעת אירועים ביטחוניים על הפרדיות של ערביי ישראל ממעסיקהם", בנק ישראל סדרת מאמרים לדיון 2023.05.

Miaari, S., Zussman, A., and Zussman, N. (2012). Ethnic conflict and job separations. Journal of Population Economics, 25(2), 419–437

במהלך 2024 ו-2025, הנתונים מצביעים על "חזרה לשגרה" בתעסוקה, ועל חזרה למגמות שאפיינו את התעסוקה בחברה הערבית טרם המלחמה.¹¹⁸

אירועים בולטים של אלימות כלפי ערבים במרחב הציבורי

בעקבות 7 באוקטובר 2023 התחוללו כמה אירועים של אלימות גזענית במרחב הציבורי כלפי ערבים. האירוע הבולט ביותר היה סביב מעונות הסטודנטים בנתניה, שם התארגנות אלימה אשר הטילה אימה על סטודנטים ערבים שהתגוררו במקום הביאה בסופו של דבר להחלטה לסגור את המעונות.¹¹⁹

הזדהות של ערבים במרחב הציבורי והדמוקרטי

כמו כן, יש לציין יוזמות חקיקה ויוזמות "מקומיות" יותר לצמצום הייצוג הדמוקרטי של החברה הערבית. ברמה הלאומית הדברים התבטאו באישור חוק המאפשר לגורם פוליטי (שר החינוך) לפטר עובדי הוראה אם הוא מפרש את דבריהם כתמיכה בטרור, ולשלול תקציב ממוסד הוראה – כל זאת ללא מעורבות פרקליטות המדינה.^{120 121} בנוסף, עלו הצעות חוק שמטרתן להקל על פסילה של ערבים מהתמודדות לכנסת,¹²² וברמה מקומית, נרשמו גם ניסיונות להדיר ערבים ממוסדות כמו אגודות סטודנטים.¹²³ בהקשר זה יש לציין גם את הירידה החדה בייצוג ערבים בתוכניות אקטואליה וחדשות מאז 7 באוקטובר.¹²⁴

רדיפה של ערבים בגין התבטאויות ברשתות החברתיות ובכלל

מגמה בולטת נוספת הייתה רדיפה של ערבים בגין התבטאויות ברשתות החברתיות ובכלל. כך, ערבים היו חשופים לחקירה פלילית בהובלת המשטרה, וזאת בעקבות שינוי נהלים שאפשרו למשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה גם ללא אישור הפרקליטות.¹²⁵ מקרה בולט היה המקרה של אשת החינוך אינתיסאר ח'ג'אזי מטמרה באוקטובר 2024. ח'ג'אזי נעצרה בחשד שפרסמה "גילויי שמחה" על טבח ה-7 באוקטובר, בעקבות פוסט באינסטגרם. המשטרה צילמה את ח'ג'אזי כשעיניה מכוסות בפלגלית, ידיה באזיקים ומאחוריה דגל ישראל, והפיצה את התמונה לתקשורת. לאחר מכן שוחררה ח'ג'אזי מבלי שהוגש כתב אישום. התנהלותה של משטרת ישראל בהקשר זה זכתה לביקורת של בתי המשפט ופרקליטות המדינה.¹²⁶ לא אותו נתונים רשמיים על מספר המעצרים ו/או החקירות שנפתחו נגד אזרחים ערבים, וכמה מהן הסתיימו בהגשת כתב אישום. אולם מפרסומים שונים אפשר ללמוד כי מדובר לכל הפחות במאות מעצרים וחקירות, וכי המשטרה עשתה שימוש נרחב בפתח שניתן לה לפתיחת חקירה ללא אישור הפרקליטות.¹²⁷ ניכר כי התופעה התרחבה אל מעבר להיבט הפלילי, וערבים וערביות

118. מבוסס על ניתוח נתוני הל"ס שנעשה עבור הרשות לפיתוח כלכלי, המנותחים על ידי מכון ברוקדייל וחברת לקסידל. כמו כן, ראו: חדאד חאג' יחיד, נ., פרג'ון, ב. (2025). מדד אלפנאר 2024: מדד התעסוקה של החברה הערבית בישראל. אלפנאר

119. ראו: [זה מרקר](#), 13 נובמבר 2023. [Ynet](#), 28 אוקטובר 2023.

120. שקוף, 5 נובמבר 2024.

121. להסבר נוסף על החקיקה ראו [נייר עמדה – הצעת חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך](#), עמותת סיכוי-אופוק, ינואר 2024.

122. [כלכליסט](#), 26 אוקטובר 2024.

123. [Ynet](#), 17 ספטמבר 2024.

124. ראו [מדד הייצוג](#) המפורסם באופן חודשי על ידי העין השביעית בשיתוף עם עמותת סיכוי-אופוק, ומבוצע על ידי חברת יפעת מדיה.

125. ראו [הנחית פרקליט המדינה מס' 14.12 מיום 3 דצמבר 2023](#). ההנחיה מדגישה את החשיבות של קבלת אישור לחקירה בעבירות פליליות רגישות

126. [הארץ](#), 9 אוקטובר 2024.

127. ראו לדוגמה התבטאויות של עו"ד אברמזון מפרקליטות המדינה בראיון עמו שמצהיר ש"היו חריגות של המשטרה". כלכליסט, 13 במאי 2024. בראיון אברמזון מציין שבשנת 2023 הועברו 818 בקשות לחקירה בעבירות הסתה, מהן אושרו 63%, והוגשו 132 כתבי אישום.

היו חשופים לסנקציות או לזימונים לשימוע במוסדות לימודים ומקומות עבודה, על התבטאויות בערבית שנראו לגורמים שונים כחשודות.

המקרה של מוקד החירום והסיוע לחברה הערבית

במהלך אוקטובר 2023 הוקם מוקד החירום והסיוע לחברה הערבית, בשיתוף פעולה של הרשות לפיתוח כלכלי, ועד ראשי הרשויות ועיריית כפר קאסם. המוקד פעל כגוף שסייע לקשר בין כלל הגורמים הקשורים למוכנות לחירום, למפות צרכים ולסייע לרשויות מקומיות ערביות בהתמודדות עם המצב המתגבר. חרף פעילותו החשובה של המוקד, שהוגדרה "מצילת חיים" על ידי חלק מהמעורבים, הוא נסגר בהחלטת השרה לשוויון חברתי, ח"כ מאי גולן, במהלך חודש מאי 2024.¹²⁸ ההחלטה עוררה ביקורת והובילה לדיונים בוועדה לביקורת המדינה בכנסת, ולהחלטה על בדיקה דחופה של מבקר המדינה.¹²⁹

בעקבות סגירת מוקד החירום בכפר קאסם, יזם מרכז אינג'אז, בשיתוף פעולה עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובתיאום עם ועד החירום, הקמת מרכז חירום לרשויות המקומיות הערביות, אשר פעל בין אוקטובר 2024 ועד ינואר 2025. המוקד סיפק מענים בשלושה תחומים: (1) העלאת מודעות ציבורית בעת חירום ונפילות; (2) הכשרות מצילות חיים; (3) אספקת ציוד לרשויות המקומיות.

המוכנות לחירום בחברה הערבית: פערים, חסמים והמלצות

פתיחה

בפרק זה אנו מציגים את ממצאי המחקר בדבר המוכנות לחירום בחברה הערבית. הפערים והחסמים שאותרו במחקר חולקו ל-10 תחומים מרכזיים:

1. פערי מיגון במשקי הבית
2. פערי מיגון במרחב הציבורי וברמת הרשות המקומית
3. פערי מיגון ותשתיות במוסדות החינוך בחברה הערבית
4. פערים בזמינות שירותי הצלה
5. פערים במנגנוני תמיכה נפשית בחירום
6. פערים בזמינות סניפי ברזל לאספקת מזון ומשקה בחירום
7. פערים ביכולת של רשויות מקומיות לעמוד במשימות המוטלות עליהן בעת חירום
8. פערים בתיאום פעולת החברה האזרחית
9. פערים בתחושת המוגנות הפיזית והזהותית במקומות העבודה
10. פערים במוכנות לחירום במוסדות החינוך בחברה הערבית

לצורך מיקוד הדיון, הממצאים שעלו מסקירת הספרות, מניתוח הנתונים, הסקר הכמותי וראיונות העומק האיכותניים מוצגים בכל תחום באופן משולב, תוך מיקוד באיתורם של פערים וחסמים. המושג פערים מתייחס למקומות שבהם נמצא כי אין עמידה בתקן המחייב בהקשר להיבט מסוים של מוכנות לחירום (לדוגמה, מיגון). לא בכל התחומים הוגדר על ידי המדינה תקן מחייב. לכן בכל

¹²⁸. דב, 15 מאי 2024.

¹²⁹. חדשות הכנסת, 4 יוני 2024.

פרק יוצג הרקע והתקן כפי שאנו מתייחסים אליו בעבודה זו. לאחר מכן יוצגו הפערים שאותרו במחקר ובהמשך לכך יוצגו החסמים שאותרו – כלומר, מה מונע את צמצום הפערים. לסיכום, מוצגות המלצות לצורך הסרת החסמים וצמצום הפערים.

פערי מיגון במשקי הבית

רקע

לתיאור מקיף של התשתית הנורמטיבית לנושא המיגון, היבטי מימון, מדיניות התקנת ממ"דים בבתי יישובים, וההיבט ההיסטורי של הפערים בתחום זה, ראו לעיל בתת-הפרק "מיגון בישראל ובחברה הערבית".

תקן

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע כי בכל בית צריך להיות מרחב מוגן דירתי או מרחב מוגן קומתי, בהתאם למפרט הקבוע בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטי בניית מקלטים), תש"ן-1990.¹³⁰ על פי תורת ההפעלה של פיקוד העורף נדרש מיגון המאפשר כניסה למרחב מוגן בתוך כ-15 שניות עד 3 דקות מרגע הישמע ההתרעה.¹³¹

פערים

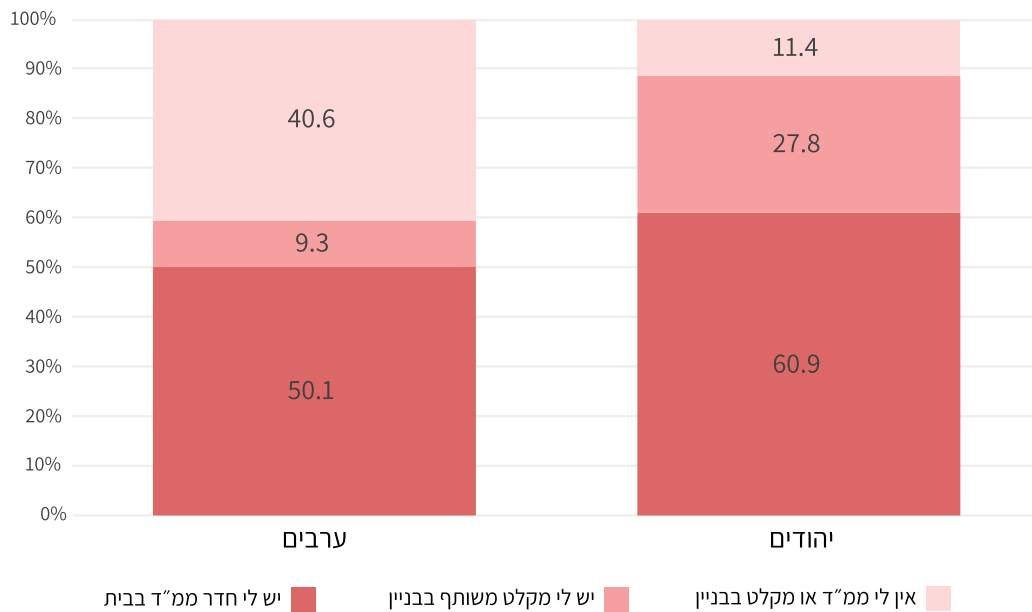
החברה הערבית סובלת ממחסור משמעותי במיגון ביחידות הדיור. מחסור זה בא לידי ביטוי, בין היתר, במספר ההרוגים מירי טילים: 58% מכלל ההרוגים מירי טילים ורקטות למרחבים אזרחיים עד מאי 2025 היו בני החברה הערבית. לאחר ירי הטיילים מאיראן (יוני 2025), ירד שיעורם לכ-41%.¹³² מתוך 34 ההרוגים מהחברה הערבית, כ-40% (14 בני אדם), נפגעו בתוך ביתם. מהסקר שבוצע עבור מחקר זה עלה כי רק כ-50% מהמשיבים בחברה הערבית דיווחו כי יש להם ממ"ד בביתם, לעומת כ-61% מהמשיבים היהודים. 9.3% מהמשיבים הערבים דיווחו על מקלט משותף בבניין, לעומת 27.8% מהיהודים, וכ-40.6% מהמשיבים הערבים דיווחו כי אין להם כלל ממ"ד או מקלט משותף, לעומת 11.4% בלבד מהמשיבים היהודים. נתונים אלה מצביעים על כך שלכ-41% מהחברה הערבית אין נגישות למיגון כלל בבתי או במבני מגורים, לעומת 11% בלבד בחברה היהודית – פער הנובע, בין היתר, מהנגישות הגבוהה יותר למקלטים משותפים בקרב האוכלוסייה היהודית.

130. סעיף 14 לחוק התגוננות אזרחית, התשי"א-1951.

131. פיקוד העורף, (2022). תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי, מוסדי, ציבורי. עמ' 10

132. הכוונה להרוגים מטיילים שנזרזו למרחבים אזרחיים במהלך המלחמה. נתונים שנאספו לטובת מחקר זה ממקורות שונים, עיבוד: לקסידל.

תרשים 4: מיגון בבית המגורים



נתון זה דומה לממצא שעלה מדוח מבקר המדינה משנת 2018,¹³³ שלפיו לכ-46% מהאוכלוסייה הערבית אין נגישות למיגון תקני בסביבת מגוריהם (ממ"ד או למקלט משותף), לעומת כ-20% מהאוכלוסייה היהודית.¹³⁴

מנתוני הסקר עולה כי קיים פער של כ-30 נקודות אחוז בין יהודים לערבים. כשליש מהפער (כ-10 נקודות אחוז) מוסבר בשיעור גבוה יותר של ממ"דים בחברה היהודית, ושני שלישים ממנו (כ-20 נקודות אחוז) מוסברים בכך שגם כאשר אין ממ"ד, קיימת עבור יהודים נגישות גבוהה יותר למקלט משותף סמוך.

בנוסף, נתוני פיקוד העורף מצביעים על העמקת הפער בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית. על פי מידע שנמסר מפיקוד העורף לעמותת סיכוי-אופוק, עד דצמבר 2024 הוגשו כ-5,500 בקשות לפטור מהיתר להוספת ממ"ד (בהתאם למסלול משנת 2021), אך רק 53 מהן הוגשו מיישובים ערבים – פחות מ-1%.¹³⁵

חסמים

התמודדות עם פערי המיגון מחייבת מענה לחסמים המרכזיים המונעים הוספת מיגון ליחידות דיור קיימות ביישובים הערביים. כאמור, המדיניות הממשלתית הותירה את ההתמודדות עם סוגיה זו בעיקר בידי השוק הפרטי, בעוד שעבודות קודמות מצביעות על קשיים בקידום תוכניות התחדשות עירונית ביישובים ערביים, בין היתר בשל אתגרים ייחודיים המאפיינים יישובים אלה.¹³⁶ הוראת השעה משנת 2021, התקפה עד דצמבר 2026, יצרה "מסלול מהיר" להוספת ממ"ד ליחידות דיור שאין בהן ממ"ד.¹³⁷

133. מבקר המדינה, (2018). מיגון ומקלט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום.

134. שם. עיבוד נתונים: לקסידל.

135. מכתב מפיקוד העורף לעמותת סיכוי-אופוק, 22 דצמבר 2024.

136. ראו:

אטינגר, א., ושיני, ג., (2021). [התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל](#). סיכוי-אופוק, הגר – מחקר ופיתוח דיור חברתי והמרכז הערבי לחכנון אלטרנטיבי.

אטינגר, א., הירש, ח., אביב, מ., (2024). [התחדשות עירונית ביישובים הערביים – מבני מגורים](#). סיכוי-אופוק, תוכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי – הגר.

137. ראו בהרחבה בפרק רקע, תת הפרק "מיגון בישראל ובחברה הערבית".

ניתוח של הוראת השעה ושל יישום תוכניות התחדשות עירונית ביישובים הערביים מעלה את החסמים הבאים:

1. **חסור במודעות ובהנגשה** – האפשרות להוספת מיגון ליחידת דיור מחייבת מודעות למסלול הביורוקרטי לקבלת הפטור מהיתר. מדובר בנושא מורכב יחסית להבנה, המחייב הסברה ציבורית רחבה ואפקטיבית, שלא התקיימה. לכך יש להוסיף את המחסום השפתי – דפי האינטרנט של מינהל התכנון העוסקים בהליך לקבלת פטור אינם מתורגמים לערבית.¹³⁸
2. **העדר הוכחת בעלות** – אחד התנאים לפטור מהיתר על פי המסלול המהיר הוא הוכחת בעלות על הנכס המבוקש למיגון. אלא שבחברה הערבית ישנה בעיה מוכרת ומתועדת היטב של הסדרת הבעלות ורישומה באמצעות משרדי הממשלה הרלוונטיים.¹³⁹ כך קם חסם להוספת מיגון ליחידת דיור, בשל אי הסדרה או אי רישום של הבעלות.
3. **העדר היתרי בנייה או בנייה בהתאם לתוכנית** – תנאי נוסף לפטור מהיתר לבניית ממ"ד הוא שהבית עצמו קיבל היתר בנייה. אך החברה הערבית סובלת מאפליה ארוכת שנים בהיבט התכנוני, אשר הביאה לכך שבמשך שנים רבות לא אושרו תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות ליישובים הערביים, ובשל כך, בלית ברירה, בתים רבים נבנו ללא היתר.¹⁴⁰
4. **מחסור בשטח** – הוספת מיגון משמעותה הוספת חדר ליחידת הדיור. אך בחלק מהיישובים הערביים, ובעיקר באזורים הוותיקים, הבנייה צפופה ואין מקום להוספת ממ"ד חיצוני.
5. **עלות כספית** – הוספת מיגון היא הוצאה נכבדה המוערכת בכ-170 אש"ח בהוצאות ישירות. לכך יש להוסיף עלויות אפשריות נוספות הכרוכות בהסדרת בעלות והיתרי בנייה. מדובר בהוצאה משמעותית מאוד, אשר מרבית הציבור יתקשה לעמוד בה.

המלצות

יש לראות במיגון יחידות דיור שאינן ממוגנות פרויקט בעל חשיבות ציבורית ראשונה במעלה. על פי הערכות, כ-680 אלף בני אדם בחברה הערבית חסרים נגישות למיגון תקני. לשם כך מוצעות הפעולות הבאות:

1. מיפוי שיטתי של יחידות דיור ללא מיגון ביישובי החברה הערבית.
2. הגברת מודעות לגבי מסלולים לקבלת פטור מהיתר להוספת ממ"ד, באמצעות קמפיין ציבורי והנגשת מידע בערבית.
3. הפרדה בין הסדרה ליכולת להוסיף ממ"ד - יש לשקול גיבוש הוראת שעה/חקיקה המחריגה הוספת ממ"ד מתלות בהיתר בנייה למבנה המקורי. המלצתנו היא לפעול על פי הקריטריונים הבאים:
 - המבנה הוא מבנה קבע ששימש למגורים לפני חקיקת הוראת השעה;
 - המבנה אינו מיועד להריסה ואין לגביו צו הריסה שיפוטי;
 - מבנה המגורים ממוקם באזור שבו קיימת תוכנית מתאר כוללנית מזה למעלה מ-10 שנים, אולם טרם אושרה תוכנית מפורטת/תוכנית איחוד וחלוקה;
 - לא התווספה למבנה תוספת בנייה לאחר [מועד תחילת תוקף הוראת השעה/החקיקה].
4. יצירת מפרט קבוע וזמין לשימוש לחיזוק חדר פנימי כחלופה להוספת ממ"ד ביחידות דיור שבהן קיים חסם הנדסי להוספת ממ"ד – כלומר, במקרים שבהם הטופוגרפיה או הצפיפות הקיימת אינה מאפשרת הוספת חדר לבית.

138. ראו באתר האינטרנט של המינהל לתכנון, בדף הרלוונטי:

https://www.gov.il/he/pages/adding_protected_space?chapterIndex=2. נדלה נובמבר 2025.

139. להרחבה על נושא זה ראו: סיכוי, (2011). מחסמים לסיכויים: סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות.

140. להרחבה ראו: סיכוי-אופוק, (2022). בנייה לא מוסדרת ביישובים הערביים ופתרונות הסדרה.

5. יש לשקול הקמת מקלטים משותפים במימון ציבורי כחלופה להוספת מיגון ליחידות הדיור.
6. יצירת מסלולי סיוע כלכלי, אם בדרך של הלוואה ואם בדרך של מענק, לטובת הוספת מיגון ליחידות דיור. יש לכלול חיזוק חדר פנימי כאפשרות לקבלת סיוע.
7. התחדשות עירונית במבני מגורים – בטווח הארוך יש לפתח מודל המותאם למאפיינים התכנוניים והקנייניים ביישובים הערביים, בהתאם להמלצות הנכללות במחקר המדיניות שביצעו עמותת סיכוי-אופוק ומרכז הגר בנושא זה.¹⁴¹

סיכום

תקן	בכל בית צריך להיות מרחב מוגן דירתי או מרחב מוגן קומתי, בהתאם למפרט הקבוע בתקנות. על פי תורת ההפעלה של פיקוד העורף נדרש מיגון המאפשר כניסה למרחב מוגן בתוך כ-15 שניות עד 3 דקות מרגע הישמע התרעה.
פערים	כ-41% מהחברה הערבית מתגוררים בבתיים ללא נגישות למרחב מוגן דירתי או למקלט משותף. פחות מ-1% מהבקשות לפטור מהיתר לבניית ממ"ד מוגשות מיישובים ערביים.
חסמים	• חוסר במודעות לגבי מסלולים מהירים להוספת ממ"ד. • העדר הוכחת בעלות על ידי בעלי בתים חסרי ממ"ד. • העדר היתרי בנייה ובנייה בהתאם לתוכנית בידי בעלי בתים חסרי ממ"ד. • מחסור בקרקע פנויה להוספת ממ"ד למשק הבית. • חוסר יכולת לממן את העלות הכספית להוספת ממ"ד.
המלצות	1. מיפוי יחידות הדיור ללא מיגון ביישובי החברה הערבית. 2. הגברת מודעות והנגשת מידע בערבית לגבי מסלולי הוספת ממ"ד (לרבות קבלת פטור מהיתר). 3. הסדרת מסלול להוספת מיגון גם במתחמים שבהם לא הוסדרה הבעלות או שחסר היתר בנייה למבנה המרכזי. 4. הנגשת פתרונות הנדסיים חלופיים, כגון חיזוק חדר פנימי כאשר לא ניתן להוסיף ממ"ד, לרבות יצירת מפרט קבוע וזמין שיאפשר ביצוע פעולה זו. 5. קידום הקמת מקלטים משותפים במימון ציבורי. 6. יצירת מסלולי סיוע כלכלי (מענקים או הלוואות) להוספת מיגון ליחידות דיור. 7. פיתוח מודלים מותאמים של התחדשות עירונית ביישובים ערביים.

141. אטינגר, א., הירש, ח., אביב, מ., (2024). *התחדשות עירונית ביישובים הערביים – מבני מגורים*. סיכוי-אופוק, תוכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי – הגר.

פערי מיגון במרחב הציבורי ובמת הרשות המקומית

רקע

כפי שתואר בהרחבה לעיל,¹⁴² מדיניות המיגון בישראל הביאה לכך שבעשורים הראשונים לקיומה של המדינה הוקמו מקלטים רבים במימון ציבורי. הוצאת החברה הערבית אל מחוץ לכלל הישראלי בכל הנוגע להיערכות לחירום¹⁴³ הביאה לכך שמקלטים ציבוריים כמעט שלא הוקמו ביישובי החברה הערבית.

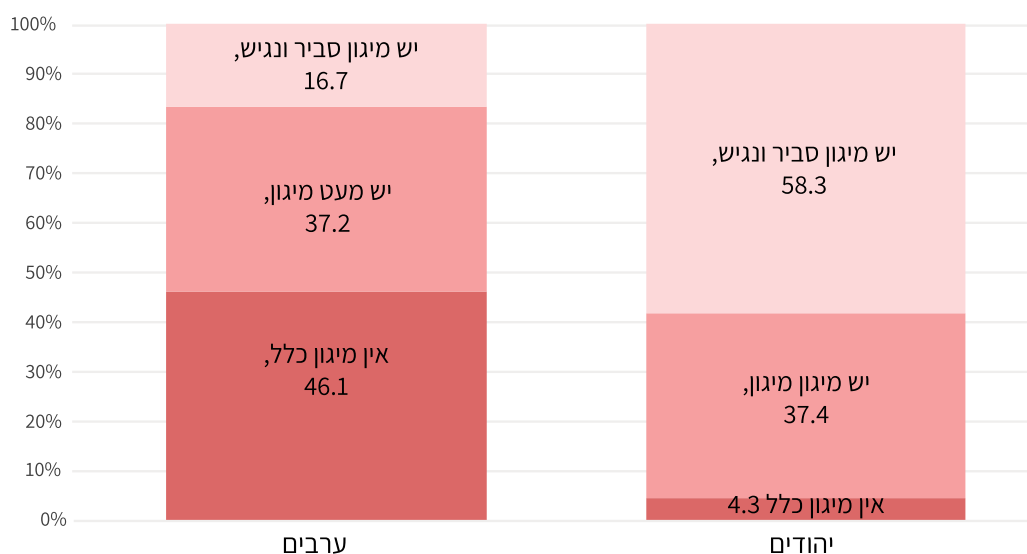
תקן

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע כי פיקוד העורף רשאי להורות לרשות מקומית להקים מקלטים למטרות מיגון, ולרשות המקומית סמכויות לצורך הקמת מקלט או מחסה ציבורי.¹⁴⁴ על פי תורת ההפעלה של פיקוד העורף נדרש מיגון המאפשר כניסה למרחב מוגן בתוך כ-15 שניות עד 3 דקות מרגע הישמע ההתרעה.¹⁴⁵

פערים

בסקר שנערך לטובת מחקר זה התבקשו המשיבים להעריך את המיגון במרחב הציבורי ביישוב שלהם. הממצאים מצביעים על תמונת ראי כמעט מלאה בין יהודים לערבים. בעוד 58.3% מהמשיבים היהודים דיווחו על "מיגון סביר ונגיש", רק 16.7% מהמשיבים הערבים דיווחו כך. לעומת זאת, 46.1% מהמשיבים הערבים העידו שביישוב שלהם "אין מיגון כלל", לעומת 4.3% מהיהודים בלבד.

תרשים 5: "ביישוב שלך, איך היית מדרג את רמת המיגון – מקלטים, מיגוניות ומרחבים מוגנים אחרים?"



142. ראו בפרק רקע, תת הפרק "מיגון בישראל ובחברה הערבית".

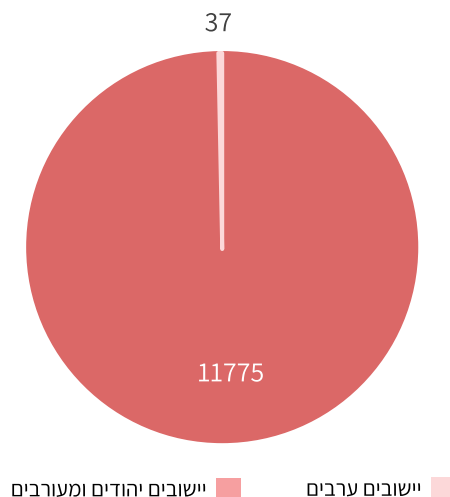
143. ראו בפרק רקע, תת הפרק "מוכנות לחירום בחברה הערבית".

144. סעיף 13 לחוק התגוננות אזרחית, התשי"א-1951.

145. פיקוד העורף, (2022). *תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי, מוסדי, ציבורי*. עמ' 10

נתונים אלו עולים בקנה אחד עם מקורות מידע נוספים. על פי דוח של מבקר המדינה מינואר 2026, קיים פער עצום בפריסת המקלטים בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים.¹⁴⁶ על פי הדוח, רק 37 מתוך 11,775 המקלטים בארץ ממוקמים ביישובי החברה הערבית (רק 0.31% מהמקלטים, ביישובים שבהם מתגוררים כ-13.8% מאזרחי המדינה). מתוכם, שמונה מקלטים אינם כשירים (כך שמדובר רק על 0.27%).

תרשים 6: פריסת מקלטים לפי סוג יישוב



נתונים: מבקר המדינה על בסיס פיקוד העורף, עיבוד: לקסידל

רק 16.7% מהמשיבים הערבים דיווחו שיש להם "מיגון סביר ונגיש" במרחב הציבורי ברשות המקומית שלהם

חסמים

מראיונות שבוצעו לצורך מחקר זה עולה כי קיימים שני חסמים מרכזיים להקמת מיגון ציבורי ברשויות ערביות: (1) מימון ו (2) קרקע זמינה. חסם המימון נובע מהיעדרו של מקור תקציבי. כאמור,¹⁴⁷ בעוד הקמת מיגון ציבורי נמצאת לכאורה באחריותה של הרשות המקומית, אין לרשויות המקומיות מקור תקציבי ייעודי לשם הקמת מקלטים ציבוריים. תקציב ההגנה האזרחית הרשותי אינו כולל סעיף להקמת מקלטים ציבוריים.¹⁴⁸ חסם הקרקע נובע מהיעדר קרקע ציבורית ברשויות ערביות. מרבית הקרקע ברשויות היא בבעלות פרטית,¹⁴⁹ דבר המוביל לתת-הקצאה של קרקע לשימושים ציבוריים לעומת יישובים יהודיים ומעורבים. ניתוח של לקסידל לנתוני הלמ"ס מראה כי ברשויות יהודיות ומעורבות מוקצים כ-36.6 מ"ר בממוצע לתושב לשימושים ציבוריים, לעומת כ-10 מ"ר בלבד ברשויות ערביות¹⁵⁰ – נתון המצביע על מחסור חמור בקרקע לשימוש ציבורי. כאמור, ראיונות שבוצעו עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ובמשרדי ממשלה לצורך מחקר זה הבהירו כי גם אילו התקבל מימון להקמת מקלט ציבורי, המחסור בקרקע ברשויות ערביות היה חסם משמעותי לביצוע.

146. מבקר המדינה, (2026). מיגון ומקלט ברשויות המקומיות. עמ' 37.

147. ראו בפרק רקע, תת-פרק "מיגון בישראל ובחברה הערבית".

148. ראו פירוט מעלה על האופן שבו רשות מקומית מתקצבת לצורך היערכות לחירום, בפרק רקע, תת-פרק "מנגנוני חירום בישראל".

149. יפתחאל, א., (2000). קרקעות, חכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. מרכז אדוזה

150. נתונים מקובץ רשויות מקומיות של הלמ"ס לשנת 2023, פורסם ביולי 2025. עיבוד הנתונים: לקסידל.

בהנחה שחסם המימון וחסם הקרקע ייפתרו, יש להביא בחשבון גם את החסם התכנוני – הצורך בקבלת היתרים לבנייה על בסיס תוכניות מתאר, נושא שבחלק ניכר מהרשויות הערביות עלול להיות חסם.

המלצות

יש לראות בסגירת הפער בין הרשויות היהודיות והמעורבות לבין הרשויות הערביות בתחום המיגון הציבורי נושא בעל חשיבות ציבורית עליונה. היעדר מיגון במרחב הציבורי הוא סכנה ברורה ומיידית.

לשם כך יש לנקוט פעולות הבאות:

1. מיפוי – יש לעודד את הרשויות המקומיות לבצע מיפוי מדוקדק של המיגון הציבורי בתחומן. בהקשר זה יש להביא בחשבון כי במהלך השנים האחרונות הוצבו מיגוניות בחלק מהמקומות ונוספו גם פתרונות מיגון חלקיים אחרים. מטרת המיפוי היא להעריך את טיב המיגון הקיים לצורך תיעוד פתרונות.

2. על המדינה להקצות תקציב משמעותי לצורך מיגון המרחב הציבורי ברשויות ערביות.

3. יש להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי מינהל התכנון, משרד המשפטים, פיקוד העורף, משרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, וועד ראשי הרשויות הערביות בישראל, שיפתח פתרונות למיגון מרחבים ציבוריים ביישובים הערביים, תוך מתן משקל למאפיינים הקנייניים והתכנוניים הייחודיים ביישובים אלה. בהינתן שמרבית הקרקעות במרקמים הוותיקים ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית, פתרונות אלה יכללו מנגנונים של תקצוב ציבורי או מתן הלוואות מכספים ציבוריים לצורך הקמת מרחבים מוגנים לשימוש ציבורי רחב בקרקעות פרטיות. בין היתר, מומלץ לשקול ולדייק את המענים הבאים:

- תמרוץ בעלי עסקים להקמת מרחבים מוגנים – באמצעות הגדלת אחוזי בנייה למבני מסחר קיימים בקומת קרקע, בתמורה להקמת מקלט פתוח לציבור.
- תקצוב חפירה והקמה של מחסה תת-קרקעי ציבורי בקרקע פרטית שאינה בנויה. תוסדר התקשרות בין בעל הקרקע לרשות המקומית, שתעגן כי בעת חירום המחסה יהיה פנוי ופתוח לציבור.
- תמרוץ בעלי קרקעות פרטיים להקמת חניונים פרטיים תת-קרקעיים בשטחים שאינם מבונים. יש לשקול מתן הלוואה או מענק שיסבסדו חלקית את הקמת החניון, עם הגדרת תנאים לבעל הנכס, לפיהם החניון ייבנה בסטנדרטים שיאפשרו לו לשמש מקלט ציבורי בעת חירום, והתחייבות שהחניון יהיה פתוח לציבור בעת חירום.
- תמרוץ רשויות מקומיות להקמת חניונים תת-קרקעיים בשטחים בבעלות פרטית - לעודד רשויות מקומיות לחכור לטווח ארוך שטחים לא מבונים בבעלות פרטית, ולשקול מתן מענק או הלוואה לרשויות שיעשו זאת, לשם הקמת חניון תת-קרקעי בידי הרשות, שייבנה בסטנדרטים שיאפשרו לו לשמש מקלט ציבורי בעת חירום.
- תקצוב הקמת מקלטים ציבוריים בבתי תפילה (מסגדים, כנסיות ובתי עם) שפיזורם במרחב היישובי עשוי להבטיח נגישות סבירה למיגון ציבורי.
- פרסום קול קורא לרשויות מקומיות לצורך מיגון מוסדות ציבור הפועלים במבנים בבעלות פרטית, בהתאם לסעיף 13(א) בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, המאפשר לרשות המקומית להגדיר מבנה פרטי כמחסה ציבורי, ולבצע בו, בהתאם לכך, שינויים ותיקונים על חשבונה.

פיקוד העורף רשאי להורות לרשות מקומית להקים מקלטים למטרות מיגון, ולרשות מקומית סמכויות להקמת מקלט או מחסה ציבורי. על פי תורת ההפעלה של פיקוד העורף מיגון, נדרש מיגון המאפשר כניסה למרחב מוגן בתוך כ-15 שניות עד 3 דקות מרגע הישמע התרעה.	תקן
המרחב הציבורי ברשויות המקומיות הערביות אינו ממוגן. רק 37 מקלטים ציבוריים ממוקמים ברשויות ערביות, מתוך כ-11,775 מקלטים ברחבי הארץ (0.3%).	פערים
• היעדר מימון להקמת מקלטים. • היעדר קרקע זמינה להקמת מקלטים.	חסמים
1. מיפוי מקיף של המיגון הציבורי בתחום כל רשות. בהקשר זה יש לקחת בחשבון שבמהלך השנים האחרונות הוצבו מיגוניות בחלק מהמקומות ונמצאו פתרונות מיגון חלקיים נוספים. מיפוי שכזה צריך לאפשר דירוג של טיב המיגון הקיים, על מנת לתעדף פתרונות. 2. הקצאת תקציב משמעותי על ידי המדינה למיגון המרחב הציבורי. 3. הקמת צוות בין-משרדי שיכלול את נציגי מנהל התכנון, משרד המשפטים, פיקוד העורף, משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, וועד ראשי הרשויות הערביות, לפיתוח פתרונות למיגון מרחבים ציבוריים כגון: א. תמרוץ בעלי עסקים לייצר מרחבים מוגנים - דרך הגדלת אחוזי בנייה למבני מסחר קיימים בקומת קרקע תמורת הקמת מקלט פתוח לציבור. ב. תקצוב חפירה והקמה של מחסה תת-קרקעי ציבורי בקרקע פרטית שאינה בנויה. תתקיים התקשרות בין בעל הקרקע לרשות המקומית המעגנת את ההסכם כי בעת חירום המחסה יהיה פנוי ופתוח עבור הציבור. ג. תמרוץ בעלי קרקעות פרטיים להקמת חניונים פרטיים תת-קרקעיים בשטחים שאינם מבונים. יש לשקול מתן הלוואה או מענק שיסבסדו חלקית את הקמת החניון, תוך הגדרת תנאים לבעל הנכס לכך שהחניון ייבנה בסטנדרטים שיאפשרו לו לשמש כמקלט ציבורי בעת חירום, והתחייבות שהחניון יהיה פתוח לציבור בעת חירום. ד. תמרוץ רשויות להקמת חניונים תת-קרקעיים בשטחים בבעלות פרטית – לעודד רשויות לבצע חכירה ארוכת טווח של שטחים לא מבונים בבעלות פרטית, ולשקול מתן מענק או הלוואה לעיריות שיעשו זאת, לטובת הקמת חניון תת-קרקעי על ידי העיריה שייבנה בסטנדרטים שיאפשרו לו לשמש כמקלט ציבורי בעת חירום. ה. תקצוב הקמת מקלטים ציבוריים בבתי-תפילה. ו. פרסום קול קורא למיגון מוסדות ציבוריים הפועלים במבנים בבעלות פרטית.	המלצות

פערי מיגון ותשתיות במוסדות החינוך בחברה הערבית

רקע

על פי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטי מקלטים), תש"ן-1990 (להלן: "תקנות ההתגוננות") ישנה חובה לבנות מרחב מוגן מוסדי במבנה ציבורי, כאשר מפרט המקלט מושפע ממיקום היישוב. התקנות מבדילות בין יישוב "עורפי" לבין יישוב "קדמי". בשנת 2011 פרסם פיקוד העורף לראשונה מפרט למיגון מוסדות חינוך, הגובר על תקנות ההתגוננות (להלן: "מפרט מוסדות חינוך"). מאז פורסמו עבר כמה עדכונים, והאחרון שבהם פורסם באוגוסט 2024. מפרט מוסדות חינוך מחייב בניית מרחבים מוגנים בתוך המוסד החינוכי, הן ביישובים עורפיים והן ביישובים קדמיים.

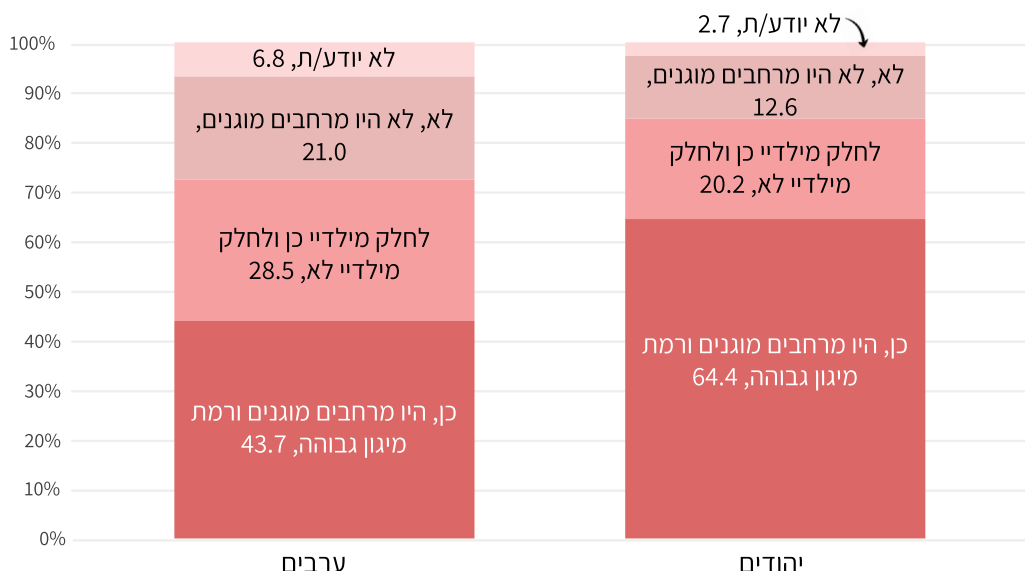
תקן

על פי הנחיות פיקוד העורף,¹⁵¹ יש לבנות מרחב מוגן בכל מוסד חינוכי בגודל של 7.5 מ"ר לכיתה (לתלמידי כיתות י"א ומעלה) ועד 15 מ"ר לכיתה (לחלק מתלמידי החינוך המיוחד). עבור רוב הגילאים התקן הוא 12 מ"ר. הנחיות פיקוד העורף מגדירות גם את מרחקי הכיתות מהמרחב המוגן המיועד להן וכן היבטים נוספים. פיקוד העורף רשאי להחליט שביישוב מסוים יש צורך במיגון מיטבי ולהורות על בניית מקלט תת-קרקעי בהתאם להנחיות פרק ב' בתקנות ההתגוננות.

פערים

מהסקר שבוצע עבור מחקר זה עולה תמונה של פערי מיגון משמעותיים במוסדות החינוך בחברה הערבית. 43.7% מהמשיבים הערבים (שהזדהו כהורים לילדים במערכת החינוך) דיווחו כי במוסד החינוכי של ילדיהם היו מרחבים מוגנים ורמת מיגון טובה, כ-20% פחות ממקביליהם היהודים. כמחצית מהמשיבים הערבים דיווחו על מיגון חלקי או על היעדר מיגון כלל, לעומת כ-33% מהיהודים.

תרשים 7: "האם במוסד החינוכי של ילדיך היה מיגון ברמה גבוהה?"



151. פיקוד העורף, (2024). מפרט למיגון מוסדות חינוך ומוסדות הכשרה גבוהה.

נתונים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאים מדוח מבקר המדינה בשנת 2018, שבחן את מוכנות הרשויות המקומיות למתקפת טילים. על פי מבקר המדינה, ל-38% מהתלמידים הערבים לא היה מיגון במוסד החינוכי שלהם, לעומת 11% בלבד מהתלמידים היהודים.¹⁵² על פי דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) שפורסם בשלהי 2023, במערכת החינוך בכלל קיים פער מיגון של 26% – כלומר, למעלה מרבע מהשטח הממוגן הנדרש על פי תקן של פיקוד העורף חסר.¹⁵³ באותו דוח נמצא כי פערי המיגון בולטים בעיקר בבתי ספר בפיקוח חרדי ובבתי ספר בפיקוח ממלכתי ערבי. על פי הדוח: "בכ-33% מבתי הספר בפיקוח חרדי ובכ-29% מבתי הספר בפיקוח ממלכתי ערבי אין כלל מיגון או שהמיגון שבהם הוא נמוך, בעוד הנתון המקביל בבתי ספר ממלכתיים עבריים וממלכתיים דתיים הוא 13%-12% בהתאמה".¹⁵⁴

פרסום עדכני יותר של ממ"מ מוסיף פרטים נוספים. בין היתר, מדוח זה עולה כי בטירה חסרים כ-30% מהשטחים הממוגנים הנדרשים על פי התקן.¹⁵⁵ באותו דוח מצוין כי השיעור הגבוה ביותר של בתי ספר ללא מיגון או עם רמת מיגון נמוכה נמצא בשתי המועצות האזוריות הבדואיות במחוז דרום, אל-קסום ונווה במדבר, שבהן כמחצית מבתי הספר היו ללא מיגון או עם רמת מיגון נמוכה: באל-קסום, 11 מתוך 21 בתי ספר ונווה במדבר, 10 מתוך 21 בסך הכול.¹⁵⁶

ממצאים אלו מקבלים חיזוק גם מהראיונות שבוצעו עם בעלי תפקידים במסגרת מחקר זה. המראיינים הדגישו שוב ושוב את מצבם הלקוי של המבנים הקיימים בבתי הספר הערביים. "חלק גדול מהמבנים במערכת החינוך הערבית הם מיושנים. אין בהם מרחבים בטוחים. זה אותו מבנה כמו לפני 30 שנה, לא מותאם, לא ממוגן", אמר גורם בשלטון המקומי. מנהלת תחום חינוך בעמותה אזרחית שיתפה מניסיונה האישי: "בתי ספר כל כך מיושנים שאין באמת מקלטים. נפל טיל ליד בית הספר של הבן שלי ורצתי לשם כי ידעתי שאין להם יכולת להכניס את כל התלמידים למקלט".

חסמים

מראיונות ומשיחות שנערכו לצורך מחקר זה עולים כמה חסמים המעכבים את צמצום הפערים בתחום מיגון מוסדות החינוך. שני החסמים המרכזיים קשורים בסוגיית המימון:

1. מחסור בתקציבים לבינוי מרחבים מוגנים למוסדות חינוך. חסם זה נכון לכלל האוכלוסייה אך פוגע באופן חמור יותר בחברה הערבית.
2. סירוב למימון ציבורי של מיגון בבתי ספר פרטיים – ככלל, המדינה אינה מתקצבת בניית מרחבים מוגנים במוסדות חינוך פרטיים. אולם בחברה הערבית מדובר בחסם משמעותי במיוחד, שכן חלק ניכר ממוסדות החינוך הציבוריים ביישובים הערביים פועלים במבנים בבעלות פרטית – מצב הנובע הן מהאפליה ארוכת השנים בתקציבי החינוך והן מהמחסור בקרקעות ציבוריות בלב היישובים הערביים. על כן, גם כאשר המדינה מקצה תקציבים בקלות קוראים למיגון מוסדות חינוך באזורי הגבול, הדבר מותיר חלק גדול יותר ממוסדות החינוך ביישובים הערביים מחוסרי פתרון.

בנוסף לכך, חלק ממוסדות חינוך והמבנים הציבוריים בחברה הערבית סובלים מאותם חסמים תכנוניים שתוארו לעיל בהקשר של בתי מגורים: אפליה מתמשכת של החברה הערבית הביאה להקצאה מפלה של משאבי תכנון ולבנייה בלתי מוסדרת. מוסדות חינוך הבנויים בשטח ללא תוכנית מתאר בתוקף עלולים להיקלע לקשיים בקבלת היתר (ואף בקבלת פטור מהיתר) לצורך הוספת פתרונות מיגון.

152. מבקר המדינה, (2018). מיגון ומקלט בשטח של רשויות מקומיות מהמגזר הלא-יהודי בצפון ובדרום. מבקר המדינה, עמ' 43.
153. ויניגר, א. (2023). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

154. שם, עמ' 11.

155. פייביש, ג. וויניגר, א. (2024). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל" - נתונים על רשויות מקומיות נבחרות. מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

156. שם, עמ' 5.

היבט נוסף המשפיע על רמת המיגון הוא שיעור הפעוטות בגילאי לידה עד 3 שנים השוהים במסגרות חינוך לא מפוקחות (משפחתונים, לעומת מעונות מפוקחים).¹⁵⁷ משפחתונים נפוצים יותר בחברה הערבית מאשר בחברה היהודית. סביר כי רמת המיגון במשפחתונים דומה לרמת המיגון הנמוכה במשקי הבית בחברה הערבית (כמתואר לעיל).

המלצות

יש לראות במיגון מוסדות החינוך בחברה הערבית מטרה ציבורית ראשונה במעלה. היעדר מיגון במוסדות החינוך הוא סכנה ברורה ומיידית.

לשם סגירת הפערים במיגון מוסדות חינוך בחברה הערבית יש לנקוט בפעולות הבאות:

1. מיפוי – יש לבצע מיפוי מדוקדק של המיגון הקיים והחסר במוסדות החינוך בחברה הערבית.
2. על המדינה להקצות תקציב משמעותי לצורך מיגון מוסדות חינוך שאין בהם מיגון.
3. יש להציב פתרונות מיגון זמניים במוסדות חינוך מחוסרי מיגון.
4. במסגרת הצוות הבין-משרדי שהומלץ על הקמתו בפרק הקודם, יש לשקול פיתוח מודלים למימון ציבורי של מיגון בבתי ספר פרטיים בחברה הערבית. באופן ספציפי, יש לשקול הוצאת קול קורא למיגון מוסדות חינוך ציבוריים הפועלים במבנים בבעלות פרטית, בהתאם לסעיף 13(א) בחוק הג"א, כפי שפורט בסעיף 2.1 בפרק הקודם.

סיכום

תקן	בכל מוסד חינוכי יש להקים מרחבים מוגנים כך שיתאפשר מיגון לכלל התלמידים והצוותים. על פי תורת ההפעלה של פיקוד העורף נדרש מיגון המאפשר כניסה למרחב מוגן בתוך כ-15 שניות עד 3 דקות מרגע הישמע התרעה.
פערים	רק 43.7% מההורים הערבים דיווחו כי ילדיהם היו במסגרות חינוכיות שבהן היה מיגון הולם, פער של כ-20 נקודות אחוז לעומת מהמשיבים היהודים.
חסמים	• היעדר תקציב למיגון. • מחסור בקרקע זמינה לשימושים ציבוריים. • חסמים תכנוניים – יתכן שחלק ממוסדות החינוך בנויים במקומות ללא תוכנית מאושרת. • שיעור גבוה של פעוטות במוסדות חינוך לא מפוקחים
המלצות	1. ביצוע מיפוי מדוקדק של המיגון הקיים והחסר במוסדות החינוך בחברה הערבית. 2. הקצאת תקציב משמעותי למיגון מוסדות חינוך ללא מיגון. 3. הצבת פתרונות מיגון זמניים במוסדות חינוך מחוסרי מיגון. 4. פיתוח מודלים למימון ציבורי של מיגון בבתי-ספר פרטיים בחברה הערבית (במסגרת הצוות הבין-משרדי שהומלץ על הקמתו בפרק הקודם). באופן ספציפי יש לשקול הוצאת קול קורא למיגון מוסדות חינוך ציבוריים הפועלים במבנים בבעלות פרטית, בהתאם לסעיף 13(א) בחוק הג"א כפי שפורט בסעיף 3.1 בהמלצות בעניין פערי מיגון במרחב הציבורי וברמת הרשות המקומית.

157. בן פורת, ש., גל, ג., שאמי, ל., סלע, א., (2021). השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך. מרכז טאוב

בהתמודדות עם אירועי חירום ישנה חשיבות עליונה לשירותי הצלה, המכונים לעתים "מגיבים ראשונים". בעבודה זו נבחנה המוכנות לחירום של שני שירותי הצלה חיוניים: **כבאות והצלה שירותי הרפואה הדחופה**.

כבאות והצלה: החלטה 550 (להלן "ההחלטה") קבעה כי יש לשפר את שירותי הכבאות והצלה ברשויות הערביות. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי: "... באירועים אשר התרחשו בסביבה עירונית, זמן התגובה הממוצע בשנת 2020 עמד על 9.74 דקות, בעוד ממוצע זמני התגובה בתחנות הממוקמות בחברה הערבית ונותנות מענה ליישובים בפריפריה עומד על 13.31 דקות. כיום, מספר תחנות כיבוי האש קטן במידה ניכרת מהמספר הנדרש לזמן התגובה הממוצע המקובל לסביבה עירונית".¹⁵⁸

כדי לשפר את זמינות שירותי ההצלה ביישובים הערביים הוחלט להגדיל את מספר תחנות הכיבוי ביישובים אלו לצורך קיצור זמן התגובה, להגדיל את שיעור העובדים מהחברה הערבית ברשות הכבאות וההצלה בתפקידים שונים, לרבות מפקחי אש, להתאים את פעולות ההגנה מאש, ולקיים פעולות דוברות והסברה המותאמות לצורכי החברה הערבית.¹⁵⁹

שירותי רפואה דחופה: מבקר המדינה מתריע באופן עקבי כי תרחיש הייחוס של מערכת הבריאות במקרה חירום לא עודכן מאז 2001.¹⁶⁰ לפי דוח המבקר, ועל פי תגובת מד"א לדוח זה, מד"א אינה ערוכה מבחינת ציוד וכוח אדם למקרי חירום.

יצוין כי בחומר הרקע ששימש להחלטה צורף דוח של צוות משותף למשרד הבריאות והמשרד לשוויון חברתי.¹⁶¹ דוח זה מציין כי קיים פער בשירותי רפואה דחופה בין ערבים ליהודים בכל הנוגע לזמינות השירותים. ביישובים ערביים זמן התגובה להגעת אמבולנס ארוך יותר בממוצע מזה שביישובים יהודיים.¹⁶² עם זאת, ההחלטה אינה כוללת סעיף הנוגע לשיפור שירותי הרפואה הדחופה ביישובים ערביים.

היעד שנקבע בהחלטה ביחס לשירותי כבאות והצלה הוא להגיע לזמן תגובה של 11 וחצי דקות בממוצע ביישובים ערביים. אלא שנתון זה (זמן ההגעה הממוצע לאירועים) אינו מפורסם ואי אפשר לעקוב אחריו. לפיכך, נתייחס למספר התחנות שנקבע בהחלטה: הוספה של 8 תחנות כבאות והצלה.

ביחס לשירותי רפואה דחופה אין, כאמור, הגדרה של תקן. בהיעדר סטנדרט מוגדר, נשתמש בחלקם של התושבים ברשויות הערביות כנקודת ייחוס. כלומר, נבחן אם שיעור תחנות מד"א הממוקמות ביישובי החברה הערבית מתוך כלל התחנות בישראל תואם את שיעור האוכלוסייה המתגוררת המתגוררת ברשויות אלו (כ-13.8% מאזרחי ישראל).¹⁶³

158. התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, [החלטה 550](#) של הממשלה מיום 24 באוקטובר 2021, דברי הסבר 159. שם, סעיף 22.

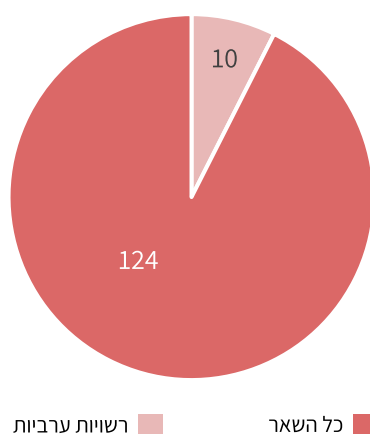
160. הדוח האחרון בנושא הוא משנת 2019. מבקר המדינה, (2019). המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים. 161. ראו בקבצים המצורפים לדף של [החלטה 550](#) באתר הממשלה.

162. המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, (2019). [תוכנית מערכתית לשיפור במצב הבריאות בחברה הערבית ולצמצום אי-שוויון בבריאות ובשירותי בריאות](#). עמ' 105. 163. על בסיס קובץ רשויות מקומיות של הלמ"ס לשנת 2023, פורסם ביולי 2025. מספר התושבים ברשויות ערביות בסוף 2023 היה 1,356,851.

ישנם פערים בזמינות שירותי ההצלה עבור החברה הערבית בישראל. כאמור, החלטה 550 קבעה בשנת 2021 כי יש להקים 8 תחנות כיבוי אש חדשות כדי לצמצם את זמן התגובה הממוצע לאירוע, ובכך לצמצם את הפער ביחס לזמן התגובה הממוצע ברשויות יהודיות ומעורבות. נכון לסוף שנת 2026, תחנות אלו טרם הוקמו. בשנים האחרונות הושלמה בנייתן של שתי תחנות כיבוי אש חדשות: בעראבה ובעילוט, אך הן עדיין אינן פעילות. שתי תחנות אלו תוקצבו מכוח החלטות קודמות להחלטה 550, כלומר אינן נכללות במניין התחנות שיש להקימן לפי החלטה זו.

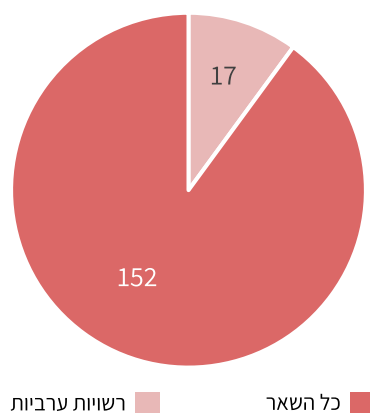
ישנן רק 10 תחנות כיבוי אש הממוקמות ברשויות ערביות; הן 7.3% מכלל התחנות בישראל.¹⁶⁴ בנוגע לתחנות מד"א, רק 17 תחנות ממוקמות ברשויות ערביות, מתוך כ-169 תחנות בישראל.¹⁶⁵ כלומר 10.1% מהתחנות.

תרשים 8: פריסת תחנות כיבוי והצלה לפי סוג רשות



מקור: נציבות כיבוי והצלה, עיבוד: לקסידל

תרשים 9: פריסת תחנות מד"א לפי סוג רשות



מקור: מגן דוד אדום, עיבוד: לקסידל

¹⁶⁴. עיבוד של לקסידל לנתוני נציבות כיבוי והצלה. הנתונים נדלו ממאגר מאגרי המידע הממשלתיים במאי 2025, מעודכנים ל-7 בינואר 2025.

¹⁶⁵. עיבוד של לקסידל לנתוני מגן דוד אדום. הנתונים נדלו מאתר מגן דוד אדום, אירגון ההצלה הלאומי, מאי 2025.

נתונים שנמסרו מהרשות לפיתוח כלכלי ופורסמו בשנת 2023 במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאפשרים לזהות את החסמים להקמת תחנות כיבוי אש ברשויות ערביות.¹⁶⁶ על פי המתואר במסמך, הליך הקמת התחנות נתקל בקשיים בשל הצורך ברכישת קרקע להקמת התחנה (כלומר מחסור בקרקע זמינה לשימוש ציבורי). ביישוב אחד ההקמה התעכבה משום שלא אותרה קרקע, וביישוב אחר עלה צורך לתקן תב"ע וההליך נמשך זמן ממושך. במקרים אחרים הקושי המתואר הוא תקציבי, ושוב בהקשר של רכישה או חכירת קרקע. אפשר לשער כי חסמים אלו רלוונטיים גם לתחנות מד"א, ככל שישנם מהלכים להרחבת פריסת תחנות אלו. כאמור, לא אותרה החלטה לבצע הרחבה של פריסת תחנות מד"א. מכאן אפשר להצביע על חסמים עיקריים:

- מחסור בקרקע זמינה לשימוש ציבורי המעכב את פריסת תחנות כיבוי אש.
- חוסר במימון – עלויות הקשורות בהקצאת קרקע ובהסדרת תכנון הקמת תחנות נתקלות בחוסר של בהיעדר מקור מימון.

יצוין כי בחינה מעמיקה יותר של זמינות שירותי ההצלה ליישובים שונים מחייבת בדיקה של כוח האדם והמשאבים המוקצים לתחנות השונות (מספר הכבאים ורכבי כיבוי לפי תחנה, וכן אנשי צוות ואמבולנסים לפי תחנה).

המלצות

- מוצע לגבש תוכנית ממשלתית להקמה יזומה של תחנות שירותי הצלה ביישובים ערביים:
1. גיבוש תוכנית רב-שנתית שתציב יעד ברור להקמה הדרגתית של תחנות כיבוי אש ותחנות מד"א נוספות, תוך התמקדות באזורים בעלי סיכון גבוה או מרחק רב מתחנת שירות קיימת. על התוכנית להתייחס לא רק לפריסת התחנות אלא גם לבחון תגבור תחנות קיימות בציד וכוח אדם. על התוכנית להתמודד עם סוגיית הקצאת הקרקע, קידום מהיר במוסדות התכנון ומימון.
 2. הכשרת מתנדבים מקומיים – לנציבות כיבוי והצלה ישנו מערך של מתנדבים ברשויות מקומיות, לרבות ברשויות שאין בהן תחנת כיבוי אש. מוצע לקדם הכשרה והסמכה של קבוצות מתנדבים ברשויות המקומיות הערביות, כמגיבים ראשונים, בנוסף למהלך להקמת תחנות, ככלי לחיזוק החוסן המקומי.
 3. פיתוח נגישות לשירותי הצלה אזוריים – מוצע לחזק את ראיית שירותי ההצלה כשירותים אזוריים, באופן שיאפשר מתן שירותים למקבצי יישובים ולא רק ברמה המקומית. הדבר נכון גם לפריסת שירותי ההצלה וגם לאופן ההפעלה של קבוצות מתנדבים מקומיות.
 4. במסגרת התוכנית הרב-שנתית מוצע לבחון פיתוח אמצעי זמני למענה על אירועי חירום רפואי באמצעות אספקת שירותי רפואה דחופה, או לפחות חלק משירותי הרפואה הדחופה, על בסיס סניפי קופות החולים הפרושים ביישובים הערביים. זאת, עד לפרישה מלאה של תחנות מד"א.
 5. מוצע לשקול שימוש בכלי של שכירת מבנה בבעלות פרטית לצורך הקמת תחנה של שירותי הצלה כדי להתמודד עם המחסור בקרקע ציבורית.

166. כפיר, ג. (2023). סוגיות במערך כיבוי האש. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עמ' 31.

תקן	פריסה של 20 תחנות כיבוי אש ברשויות לצורך השגת זמן תגובה של 11.5 דקות בממוצע. מתן שירותי רפואת חירום לרשויות הערביות, בהתאם לחלקן באוכלוסייה.
פערים	רק 7.3% מתחנות כיבוי האש, ו-10.1% מתחנות מד"א ממוקמות ביישובים הערביים, ומספקות שירותים לכ-13.8% מהאוכלוסייה.
חסמים	- מחסור בקרקע זמינה לשימוש ציבורי מעכב פריסה של תחנות כיבוי-אש. - היעדר מקור מימון להקצאת קרקע ולהסדרת תכנון להקמת תחנות.
המלצות	- גיבוש תוכנית רב-שנתית להקמה הדרגתית של תחנות כיבוי-אש ותחנות מד"א נוספות תוך התמקדות באזורים בעלי סיכון גבוה או מרחק רב מתחנת שירות קיימת. על התוכנית להתייחס לא רק לפריסת התחנות אלא לבחון תגבור תחנות קיימות בצידוד וכוח-אדם. על התוכנית להתמודד עם סוגיית הקצאת הקרקע, קידום מהיר של תחנות שירותי הצלה במוסדות התכנון, ומימון. - הכשרה והסמכה של קבוצות מתנדבים. - פיתוח נגישות לשירותי הצלה אזוריים. - בחינת מתן מענה זמני לרפואה דחופה באמצעות סניפי קופות החולים, עד לפריסה מלאה של תחנות מד"א. - יש לשקול שכירת מבנה בבעלות פרטית לצורך הקמת תחנה של שירותי הצלה כדי להתמודד עם המחסור בקרקע ציבורית.

פערים במנגנוני תמיכה נפשית בחירום

רקע

מערכת הבריאות בישראל הקימה מנגנוני טיפול ותמיכה נפשית בשגרה ובחירום. בשגרה, מערכת הבריאות מנגישה טיפול נפשי דרך מרפאות בריאות הנפש הפועלות במסגרת קופות החולים.¹⁶⁷ בכל הנוגע למצבי חירום, המענה של משרד הבריאות עוצב על בסיס שילוב של מרפאות בריאות הנפש עם מרכזי חוסן,¹⁶⁸ תוך התבססות על תפיסה המכונה "המשפך", המורכבת מחמישה מעגלים¹⁶⁹: (1) מענה מיידי המבוסס על הכשרת תושבים למתן תמיכה נפשית ראשונית ומענה דיגיטלי וטלפוני במוקדי סיוע נפשי בקופות החולים; (2) מרפאות בריאות הנפש; (3) מרכזי חוסן, במקומות שבהם הם פועלים; (4) מענה לנפגעי חרדה באירוע רב נפגעים במרכזי דחק של בתי החולים; (5) טיפול המשך בתום שעת החירום, במרפאות לבריאות הנפש ו/או במרכזי חוסן. מודל זה מציב את מרכזי החוסן כמרכיב מרכזי במענה הנפשי הניתן לאוכלוסיות הנתונות בעימות, במעגלים הראשון, השלישי והחמישי.

כפי שנראה להלן, בחינת פריסת מנגנוני התמיכה הנפשית, בשגרה ובחירום, מובילה למסקנה כי מנגנונים אלו אינם מונגשים לחברה הערבית.

¹⁶⁷ למידע על מערך בריאות הנפש ראו: משרד הבריאות (2022). הרפורמה בבריאות הנפש. מתוך אתר משרד הבריאות. המידע עודכן בדצמבר 2024, נדלה מאי 2025.

¹⁶⁸ ראו: מנכ"ל משרד הבריאות, (2018). חוזר מנכ"ל 14/2018: הפעלה של מענה נפשי לאוכלוסייה בשעת חירום. משרד הבריאות.

¹⁶⁹ ראו: מנכ"ל משרד הבריאות, 2018.

חשוב לראות את הנתונים על נגישות לתמיכה נפשית בחברה הערבית על רקע העדויות המצטברות בעקבות על משבר בתחום בריאות הנפש בחברה הערבית – משבר שהוחקר בעקבות הלחץ והחרדה בתקופת המלחמה. בסקירת ספרות מקיפה שפורסמה בשנת 2022 צוין כי:

"מדדים של מצוקה נפשית מוגברת נמצאו בכמה תתי-קבוצות בחברה הערבית: נשים, ובפרט נשים לאחר לידה, צעירות וצעירים מבוגרים (18–29) ונשים וגברים בגיל השלישי (60 ומעלה). מחקר שבחן את רמות המצוקה הנפשית מצא כי רק 30% מהמשתתפים הערביים לא דיווחו על סימפטומים של מצוקה נפשית (בהשוואה ל-75% בחברה הכללית), וכי 45% דיווחו על סימפטומים כלשהם או על רמה גבוהה של סימפטומים (בהשוואה ל-14% בחברה הכללית). מחקרים שהתמקדו בצעירות ובצעירים מבוגרים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה העלו ממצאים דומים גם בקבוצה זו: 44% מהסטודנטיות הערביות ו-33% מהסטודנטים הערביים דיווחו על ציונים מעל 23 בשאלון CES-D (בסולם ציונים של 0–60), ממצא המצביע על רמות חמורות של מצוקה נפשית, שעלולות לפגוע בגיעה של ממש בתפקוד (בהשוואה ל-12.5%–17% בקרב סטודנטים וסטודנטיות יהודים). מחקרים אחרים, שהתמקדו באוכלוסייה הערבית בדואית בדרום, מצאו שכיחות גבוהה אפילו יותר של מצוקה נפשית: 47%–60% מהסטודנטיות ו-48%–50% מהסטודנטים דיווחו על רמות גבוהות של מצוקה דיכאנית. סטודנטים אלו דיווחו גם על רמה גבוהה של תלונות גופניות (סומטיזציה, תסמינים גופניים הנובעים מבעיות נפשיות)".¹⁷⁰

ישנן עדויות רבות לכך שבמהלך המלחמה הייתה עלייה משמעותית במצוקה הפסיכולוגית בחברה הערבית. שיעור הסובלים ממצוקה בחברה הערבית היה גבוה משיעור הסובלים ממצוקה בקרב היהודים. לפי מחקר מקיף של שהתפרסם בשנת 2024 ערבים היו בעלי סיכוי רב יותר לחוות פוסט-טראומה, דיכאון וחרדה לעומת יהודים.¹⁷¹

מחקר אחר שהתבסס על סקר נרחב מצא כי שיעור מקבלי הסיוע הנפשי בפועל היה דומה בחברה הערבית והיהודית: כ-10% מכלל האוכלוסייה. אולם בקרב האוכלוסייה היהודית, 13% השיבו שלמרות רצונם בעזרה, לא קיבלו אותה ובקרב האוכלוסייה הערבית עמד שיעור המעוניינים בעזרה שלא קיבלו אותה על 32%.¹⁷²

כמו כן, קיים פער מוכר בספרות המחקרית הנוגע למאפייני צריכת שירותי בריאות הנפש בחברה הערבית. חוקרים מציינים כי צריכת שירותי בריאות הנפש ממותנת בחברה הערבית מסיבות סוציולוגיות, דתיות ותרבותיות, בין היתר בשל הסטיגמה השלילית שעלולה לדבוק במקבלי השירות ובשל חוסר מודעות לאפשרויות הגלומות בטיפול נפשי בכלל ובטיפול פסיכיאטרי בפרט.¹⁷³

תקן

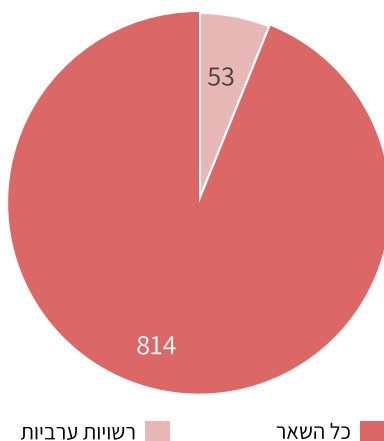
לא אותרה הגדרה מחייבת היכולה לשמש כתקן לפריסת מנגנוני התמיכה הנפשית. בהתאם לכך נבחנה הפריסה של השירותים באופן יחסי למספר התושבים שאמורים לקבל מענה (כאמור לעיל, ברשויות הערביות מתגוררים כ-13.8% מאזרחי ישראל).

170. אבו כף, ס., (2022). מצוקה נפשית ואלימות בחברה הערבית בישראל. קריאות ישראליות 170. 171. Groweiss, Y., Blank, C., Hamdan, S., Neria, Y., & Levi-Belz, Y. (2024). The mental health impact of the October 7th terror attack on Jews and Arabs in Israel: A nationwide prospective study. *Psychiatry research*, 337, 115973.

172. ראו דיווח על ממצאים ראשוניים מהמחקר שבוצע על ידי ענב, י., מאיר, י., לוריא, ע., שיפמן, נ., (2024). דיווח על ממצאים ראשוניים. אוניברסיטת חיפה. 173. לפירוט על אודות המאפיינים של צריכת שירותי בריאות הנפש בחברה הערבית, לרבות היבטים חברתיים שמשמשים כגורמים ממתנים לצריכת שירותים אלה, ראו: דעאס, ש., גרבר-אפשטיין, פ. ורועה, ד. (2019). התאמה תרבותית של התערבות מבוססת-ראיות בבריאות הנפש לחברה הערבית: ניהול מחלה והחלמה כמקרה מבחן. חברה ורווחה, לט, עמ' 649–650. ניג'ם-אכטילאט, פ., בן-רבי, ד., סבו-לאל, ר., (2018). עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל. מאיר-סג'וינט-ברוקדייל.

המחקר מעלה כי קיימים פערים משמעותיים בפריסת מנגנוני תמיכה נפשית בחירום, וכי מנגנוני התמיכה המוצעים על ידי המדינה אינם מונגשים דיים לחברה הערבית. כך, בישראל ישנן בסך הכל 867 מרפאות בריאות הנפש המספקות שירותים שונים ובהיקפים משתנים. רק 53 מהן ממוקמות ביישובים ערביים, כ-6.1% מכלל המרפאות.¹⁷⁴

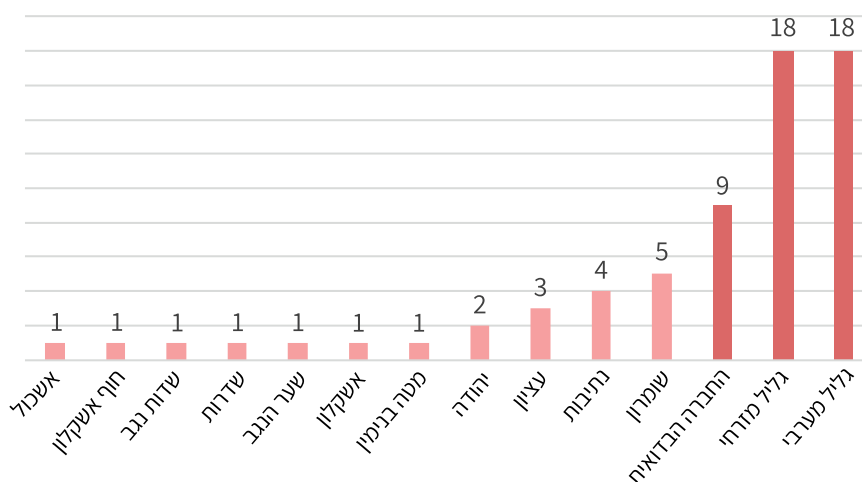
תרשים 10: מרפאות בריאות הנפש לפי סוג ישוב



מקור: משרד הבריאות, עיבוד: לקסידל

בישראל קיימים כיום 14 מרכזי חוסן.¹⁷⁵ 12 מהם באחריות משרד הבריאות, 2 באחריות משרד הביטחון. מספר הרשויות וגודל האוכלוסייה שמרכזי החוסן משרתים משתנה ממרכז למרכז, וכך גם התקצוב. מרכזי החוסן המיועדים לתת שירות לחברה הערבית הם גם אלו שמיועדים לתת שירות לאוכלוסייה רבה יותר, ומתוקצבים בחסר באופן יחסי, כפי שאפשר לראות בתרשימים להלן.

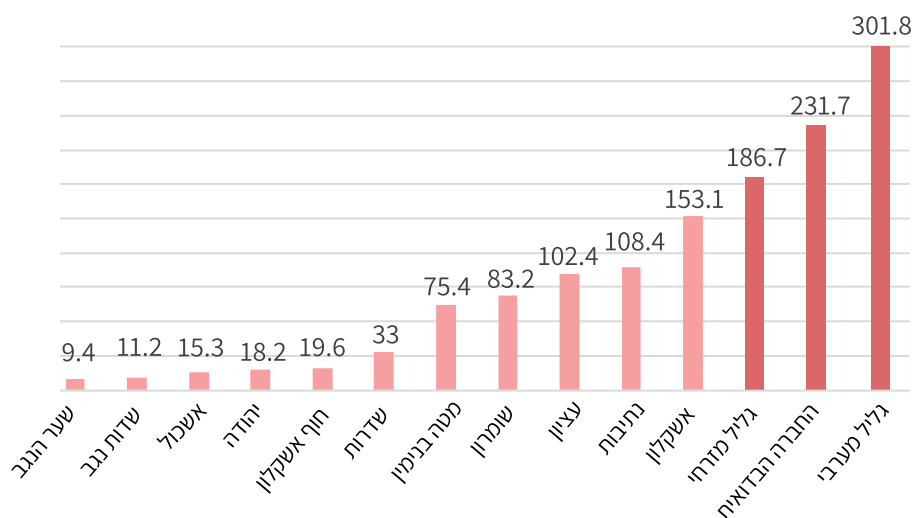
תרשים 11: מרכזי חוסן בישראל לפי מספר הרשויות שהמרכז מספק להן שירותים, 2024



מקור: דוח מבקר המדינה, 2025, עיבוד: לקסידל

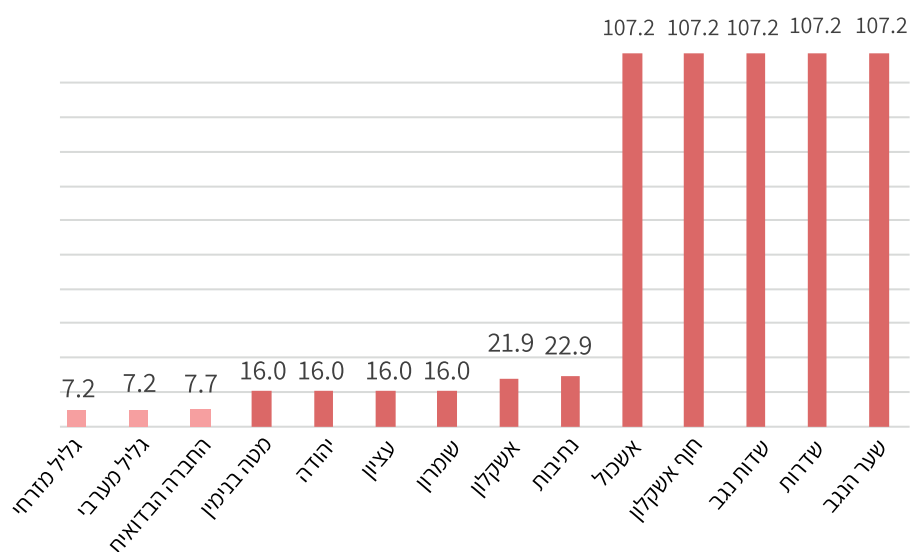
¹⁷⁴ מקור משרד הבריאות, רשימת מרפאות בריאות הנפש. הנתונים עדכניים ליולי 2022. נדלה ממאגר מאגרי המידע הממשלתיים במאי 2025.
¹⁷⁵ בפברואר 2025 נפתח מרכז החוסן ה-15 בישראל, הממוקם באום אל-פחם ומיועד לתת שירות לכ-220 אלף תושבים ערבים בואדי ערה על רקע התגברות הפשיעה והאלימות (ראו פרסום ב-ynet, בעקבות האלימות בחברה הערבית: מרכז חוסן נפתח באום אל-פחם, 18 בפברואר 2025). יצוין שמדובר במימוש של סעיף בהחלטת הממשלה 550 מ-24 אוקטובר 2021, המנחה את משרד הרווחה לפעול לקמת מרכזי חוסן בחברה הערבית בתיקצוב של 9.5 מיליון ₪ לשנים 2022 עד 2026. ניתוח פעולת מרכזי החוסן המובא כאן אינו כולל התייחסות למרכז החוסן באום אל פחם כיוון שפעילותו החלה רק בחודשים האחרונים.

תרשים 12: מרכזי חוסן בישראל לפי מספר התושבים שהמרכז מספק להם שירותים (באלפים), 2024



מקור: דוח מבקר המדינה, 2025, עיבוד: לקסידל. בכתום: מרכזי חוסן המשרתים חברה ערבית

תרשים 13: תקציב מרכזי החוסן בישראל פר תושב, בש"ח לשנה, 2024



■ מרכזי חוסן המשרתים חברה ערבית

מקור: החלטת ממשלה 1233, 7 בינואר 2024, עיבוד: לקסידל.

נתונים אלה מקבלים חיזוק מהתמות שעלו בראיונות שנערכו במחקר זה. כמה מרואיינים הביעו דאגה לגבי יכולתן של מערכות החינוך והבריאות לספק מענה נפשי לילדים ולנוער המתמודדים עם מגפת האלימות בחברה הערבית ועם המצוקה הנובעת מהמלחמה. כך, לדוגמה, אמרה מנהלת תחום החינוך בעמותה הפעילה בחברה הערבית:

"התחלנו לדבר על חוסן נפשי סביב הפשיעה... [בחברה הערבית יש] ילדים שמסתובבים עם טראומה מתמשכת [...] לא היה מענה נפשי הולם. [...] בטח שאין מספיק מטפלים דוברי ערבית [...] השירותים האלה לא קיימים בפריפריה".

במחקר של אוניברסיטת חיפה שהוזכר לעיל, כמחצית המשיבים, מכל חלקי החברה, דיווחו כי העדר אמצעים כלכליים הוא חסם מרכזי לקבלת טיפול נפשי. כמעט מחצית מהמשיבים בחברה הערבית (46%) טענו כי הסיבה לאי קבלת העזרה הייתה מחסור במטפלים באזור מגוריהם, זאת בהשוואה לכרבע מהמשיבים היהודיים (24%). סיבה מרכזית נוספת הייתה החשש מהסטיגמה החברתית הקשורה לקבלת טיפול נפשי.

חסמים

- **קיים חסם כתוצאה ממחסור בלגיטימציה לקבלת טיפול, ושל מודעות לחשיבותו של טיפול** רגשי ונפשי לפרט ולבריאות הציבור.
- **מרפאות בריאות הנפש – כאמור, הפריסה ברשויות ערביות חסרה.** האחריות לשירות זה היא של קופות החולים. נדרשת בדיקה מעמיקה יותר מול קופות החולים כדי לברר את החסמים לפריסה מלאה של השירות. עם זאת, אפשר להצביע על **המחסור בכוח אדם מוכשר דובר ערבית בתחום בריאות הנפש** כחסם משמעותי. ב-2018, רק 6% מבעלי הרישיון לעסוק בפסיכולוגיה היו ערבים.¹⁷⁶
- **מרכזי חוסן – כאמור, הפריסה בחברה הערבית מצומצמת מאוד. מרכזים אלו סובלים מתת-תקצוב** בהשוואה למרכזים הפונים לאוכלוסייה יהודית.
- **העדר הכשרה מספקת של מתנדבים מובילה לחוסר במענה מיידי בשעת חירום.** הפריסה המצומצמת של מרכזי חוסן לא מאפשרת קיומה של הכשרת מתנדבים שעונה לצרכים.

המלצות

1. מוצע לקדם קמפיין ציבורי רחב היקף בשפה הערבית, שיעודד פנייה לטיפול בקרב המתמודדים עם מצוקה נפשית.
2. על משרד הבריאות לברר עם קופות החולים את הסיבות לפריסה מצומצמת של מרפאות בריאות הנפש ברשויות הערביות.
3. מוצע לקדם מהלך ממשלתי רחב להכשרת מטפלים ומטפלות בתחום בריאות הנפש מהחברה הערבית.
4. על רקע המשבר בבריאות הנפש בחברה הערבית יש לפרוס מרכזי חוסן נוספים כך שכל מרכז ישרת לא יותר מ-50,000 תושבים.
5. על רקע פערי התקצוב בין מרכזי חוסן הפועלים בחברה היהודית ובחברה הערבית, מוצע להקים ועדה בין-משרדית, בהשתתפות משרדי הבריאות והרווחה, והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, שתבחן את מנגנוני התקצוב של מרכזי החוסן ותציע תיקונים שיבטיחו תקצוב שוויוני בהתאם לגודל האוכלוסייה וצרכיה.

176. המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, (2019). תוכנית מערכתית לשיפור במצב הבריאות בחברה הערבית ולצמצום אי-שוויון בבריאות ובשירותי בריאות. עמ' 6

תקן	אספקה של שירותי בריאות הנפש ותמיכה נפשית בחירום לחברה הערבית, בהתאם לחלקה באוכלוסייה.
פערים	רק 6.1% ממרפאות בריאות הנפש ממוקמות ברשויות ערביות (ואלו מספקות שירות לכ-13.8% מאזרחי המדינה). מרכזי החוסן בחברה הערבית משרתים מספר רב של רשויות מקומיות ותושבים (בין 9 ל-18 רשויות) בהשוואה למרכזים בחברה היהודית (בדרך כלל רשות אחת). מרכזי החוסן בחברה הערבית מתוקצבים בחסר משמעותי ביחס למרכזים בחברה היהודית (כ-7 ש"ח לתושב לעומת 16 ועד 170 ש"ח).
חסמים	• חסם של מודעות ולגיטימציה לקבלת טיפול רגשי ונפשי. • מחסור בכוח-אדם מוכשר דובר ערבית בתחום בריאות הנפש. • מרכזי החוסן סובלים מתת-תקצוב. • העדר הכשרה למתנדבים.
המלצות	1. קידום קמפיין ציבורי בערבית לעידוד פנייה לטיפול נפשי. 2. בירור מול קופות החולים באשר לסיבות הפריסה של מרפאות בריאות הנפש. 3. קידום מהלך ממשלתי רחב להכשרת מטפלים/ות דוברי ערבית. 4. פריסת מרכזי חוסן נוספים כך שכל מרכז ישרת לא יותר מ-50,000 תושבים. 5. הקמת ועדה בין-משרדית שתבחן את מנגנוני התקצוב של מרכזי החוסן ותבטיח תקצוב שוויוני.

פערים בזמינות "סניפי ברזל" – מוקדי אספקת מזון ומשקה בחירום

רקע

כחלק ממערך המל"ח (משק לשעת חירום) פותח מודל פעולה שמטרתו אספקה של מוצרי מזון, היגיינה ומוצרים חיוניים נוספים לאוכלוסייה בעת חירום.¹⁷⁷ הנוהל העדכני גובש בתיאום בין רח"ל לרשות העליונה למזון במשרד הכלכלה (להלן: "הרשות העליונה למזון") בשנת 2020.¹⁷⁸ הרשות העליונה למזון היא הגוף הממשלתי האחראי לאספקת המזון לאוכלוסייה, והיא פועלת באמצעות ממונים אזוריים, ובתיאום עם מערך המל"ח ברח"ל.

נקודת הקצה של אספקת המזון והמוצרים החיוניים היא "סניף הברזל" הממוקם במרכזי אוכלוסייה. הכוונה לנקודת מכירה של מוצרי מזון המסוגלת לתפקד גם בתנאי חירום קיצוניים. כדי שסניף יוגדר על ידי הרשות העליונה למזון כסניף ברזל, עליו לעמוד בתנאים הבאים: הימצאות כוח אדם מספק ומתודרך להפעלת הסניף בתוך 24 שעות מרגע קבלת ההוראה, בשאיפה לשעות פעילות מורחבות; גנרציה (כלומר יכולת ייצור חשמל עצמאית, גנרטור) המספיקה ל-24 שעות לפחות לשם הבטחת אספקת חשמל לצורכי קירור, אבטחה וקופות; קיומו של מלאי מוצרים

177. להרחבה על מערך המל"ח ואופן פעולתו ראו מעלה בפרק רקע, תת-פרק "מנגנוני חירום בישראל".
178. הרשות העליונה למזון במשרד הכלכלה היא אחת מהרשויות המוסמכות במשרדי הממשלה השונים לפעול במסגרת מערך המל"ח. הנוהל שגובש בין רח"ל והרשות העליונה למזון אינו נגיש לעיון הציבור. הפרטים מובאים מתוך דוח מבקר המדינה, (2025). **הבטחת צורכי המזון של ישראל בשעת חירום**. הנוהל מכונה גם "קונטרס המזון".

חיוניים לפחות לשלושה ימים.¹⁷⁹ הודעה לעיתונות של משרד הכלכלה והתעשייה מלמדת שתנאי נוסף קשור למיגון הסניף.¹⁸⁰

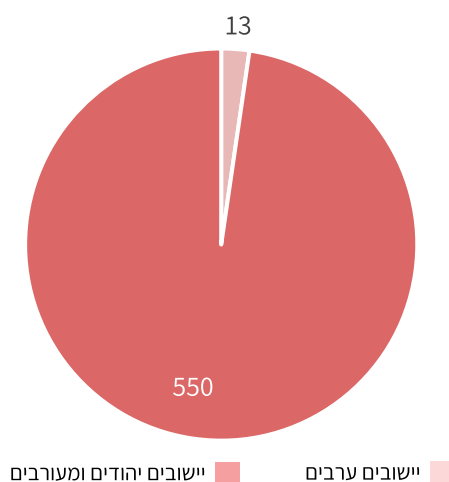
תקן

לא נמצאה הגדרה של תקן – כלומר מהו מספר סניפי הברזל הנדרש. בהיעדר הגדרה של סטנדרט, נבחנה הפריסה ביחס לחלקם של התושבים ברשויות הערביות מכלל האוכלוסייה בישראל (כאמור, כ-13.8% מכלל אזרחי ישראל).

פער

בחינה של רשימת "סניפי הברזל" שהוגדרו על ידי משרד הכלכלה והתעשייה מלמדת שבישראל הוגדרו, נכון ליוני 2025, בסך הכול 563 סניפי ברזל. אולם רק 13 מהם – כלומר 2.3% מכלל סניפי הברזל – ממוקמים ברשויות ערביות, מתוכם שלושה בדלית אל כרמל ושניים בשפרעם.¹⁸¹

תרשים 14: התפלגות סניפי הברזל של רשתות השיווק לפי סוג ישוב



נתונים: משרד הכלכלה והתעשייה, עיבוד: לקסידל

יודגש כי הפער באספקת מזון ומוצרים חיוניים אינו תיאורטי בלבד. על פי מידע שנאסף במהלך המחקר, בתחילת המלחמה – על רקע הכאוס ששרר בעקבות מתקפת 7 באוקטובר – יישובים בדואים בנגב נותקו למעשה מאספקת מזון ומוצרים חיוניים. התארגנות אזרחית מבוססת תרומות סיפקה לבסוף מענה ליישובים אלו.

חסמים

על בסיס ראיון עם עובד במשרד ממשלתי שעסק בתחום המוכנות לחירום בחברה הערבית, משרד הכלכלה בחר לבצע את הגדרת סניפי הברזל באמצעות רשתות השיווק. דוח מבקר המדינה מצביע על אותו אופן פעולה: הגדרת סניפי הברזל נעשתה בשיתוף פעולה בין הרשות העליונה למזון לבין הרשתות.

179. שם, עמ' 78.

180. ראו [באתר האינטרנט של משרד הכלכלה והתעשייה](#), פורסם באפריל 2024, עודכן יוני 2025. נדלה יוני 2025.

181. בנוסף לשלושת הסניפים בדלית אל כרמל ולשני הסניפים בשפרעם, בכל אחת מהרשויות הבאות ישנו סניף ברזל אחד: בסמת טבעון, דיר חנא, טמרה, יפיע, כפר קאסם, סחנין, פורידיס, רהט.

ייתכן כי יש באופן פעולה זה יתרונות מסוימים: רשת שיווק קמעונאי עשויה להיות גורם יציב, שיבטיח שסניפיו יעמדו בתנאים להגדרת סניף ברזל וכן יספק הדרכה לעובדים. אך הפער העצום המתואר, כלומר, קיומם של סניפי ברזל מועטים כל כך ברשויות ערביות, מצביע על כך שאופן פעולה זה הוא חסם להבטחת אספקת מזון סדירה לאוכלוסייה ברשויות הערביות. יצוין כי גם סניפי הברזל הממוקמים ברשויות ערביות שייכים לרשתות שיווק.¹⁸² אולם נראה כי הגדרה זו אינה תואמת את המציאות ביישובים ערביים בהן פועלות רשתות שאינן בהכרח פעילות ביישובים יהודיים; וכן קיים ריבוי יחסי של חנויות קמעונאיות מקומיות, "סופרים" קטנים ומכולות, בעוד הרשתות נפוצות פחות.

המלצות

מוצע כי משרד הכלכלה, בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, יגבש "קול קורא" המזמין בעלי עסקים בחברה הערבית להגיש מועמדות לקבלת הכרה כ"סניף ברזל". על הקול הקורא לכלול הגדרה ברורה של הדרישות בהן על בעלי העסקים לעמוד, וכן מנגנון תמרוץ שיעודד הגשת מועמדות וקבלת זכאות. את הקול הקורא יש להפיץ בתיאום ובסיוע הרשויות המקומיות אשר מכירות את העסקים המתנהלים בתחומן. מוצע גם כי משרד הכלכלה יקיים התייעצות עם רשויות מקומיות ואנשי עסקים בחברה הערבית לגיבוש מענים חלופיים במקרה של חוסר נגישות לסניפי ברזל, ובאופן שיבטיח נגישות למזון ומצרכים בסיסיים לתושבים בעת חירום.

סיכום

תקן	אספקת מזון סדירה ביישובי החברה הערבית בעת חירום.
פערים	רק 13 סניפי ברזל מתוך 563 ממוקמים ברשויות ערביות. כלומר 2.3% מכלל הסניפים.
חסמים	המודל מבוסס על רשתות שיווק ואינו מותאם למבנה המסחר ביישובים ערביים.
המלצות	1. התמקדות ביישובים ללא סניפי ברזל ואיתור פתרונות ייעודיים. 2. עידוד עסקים מקומיים להגיש מועמדות לקבלת התקן של סניף ברזל.

182. עשרה סניפים של קינג סטור, אחד של קרפור, אחד של רמי לוי ואחד של שופרסל.

פּעריס ביכולת של רשויות מקומיות לעמוד במשימות המוטלות עליהן בעת חירום

רקע

בישראל יש 85 רשויות מקומיות ערביות, בהן 67 מועצות מקומיות, 14 עיריות ו-4 מועצות אזוריות. ברשויות אלו מתגוררים כ-1.36 מיליון תושבים, שהם כ-13.8% מתושבי מדינת ישראל וכ-86% מהערבים בישראל¹⁸³ הרשויות שונות זו מזו בהיבטים רבים, אך ישנן כמה בעיות מבניות המאפיינות את הרשויות המקומיות הערביות.

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות בחוסן מבני וכלכלי נמוך מזה של הרשויות המקומיות היהודיות והמעורבות. ההוצאה לנפש ברשויות יהודיות ומעורבות עמדה בשנת 2022 על כ-9,046 ש"ח בשנה, לעומת כ-6,644 ש"ח בלבד ברשויות ערביות (כ-73%).¹⁸⁴ פערים אלה משקפים פערים מקבילים בהכנסות הרשויות, שמקורם באפליה מכוונת, ארוכת שנים כלפי הרשויות הערביות;¹⁸⁵ כ-62% מהכנסות הרשויות היהודיות והמעורבות הן הכנסות עצמיות (כלומר ללא תלות בממשלה), לעומת כ-29% בלבד ברשויות הערביות.¹⁸⁶ כ-55% מהכנסות הארנונה של רשויות יהודיות ומעורבות מקורן בתעסוקה ובמסחר.¹⁸⁷ ברשויות ערביות, ארנונה מתעסוקה וממסחר אחראית לפחות מ-30% מהכנסותיהן.¹⁸⁸ נתונים אלו ממחישים את התלות הגבוהה של הרשויות המקומיות הערביות בממשלה ובתקציבי ממשלה וכן מעידים על חולשתן הארגונית שבאה לידי ביטוי ביתר שאת בתקופות חירום.

מימון הרשויות המקומיות מבוסס במידה רבה על מיסוי התושבים (ארנונה). אולם הרשויות הערביות מספקות שירותים לאוכלוסייה המדורגת ברובה באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים של הלמ"ס, דבר המשקף רמת הכנסה נמוכה ויכולת מוגבלת לגביית מיסים מקומיים. כך, כל היישובים באשכול החברתי-כלכלי 1 הם ערביים; כ־54% מהיישובים באשכול 2 הם ערביים; ובאשכול 3 כ־81% מהיישובים הם ערביים.¹⁸⁹ לעומת זאת, באשכולות 8-10 לא נכלל אף יישוב ערבי.

בדיקה סטטיסטית המבוססת על נתוני הלמ"ס עבור 257 רשויות מקומיות בישראל מצביעה על קשר שלילי מובהק בין שיעור האוכלוסייה הערבית ברשות לבין ערך המדד החברתי-כלכלי שלה. כלומר, ככל שאחוז התושבים הערביים ברשות גבוה יותר, כך ערך המדד החברתי-כלכלי נמוך יותר.¹⁹⁰ המשמעות היא שיכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להסתמך על הכנסות מארנונה נפגעת באופן שיטתי ומבני, ולא בשל תפקוד ניהולי בלבד.

בנוסף, הרשויות המקומיות הערביות מתמודדות עם אתגרים חברתיים פנימיים בחברה הערבית, ובכלל זה פשיעה וארגוני פשיעה, ועם מתחים מובנים מול השלטון המרכזי.¹⁹¹

183. מקור: קובץ רשויות מקומיות 2023, למ"ס, פורסם באוקטובר 2025. לא כולל תושבי מזרח ירושלים. להשלמת התמונה נציין כי כ-11% מהערים מתגוררים ברשויות המוגדרות רשויות מעורבות (מעל 10% מהתושבים ערבים), וכ-5% מתגוררים ברשויות שאינן מעורבות (פחות מ-10% מהתושבים ערבים).

184. מקור: קובץ רשויות מקומיות 2022, למ"ס, פורסם ביולי 2024. עיבוד: לקסידל עבור הרשות לפיתוח כלכלי

185. לפירוש נוסף ראו: שני, נ. וסווידל, ל., (2022), מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות - מחקר השוואתי, סיכוי-אופק ומרכז אינג'אז שם.

187. שם.

188 שח

189 ד"ר בל"מ"ת 2021? בהתאם ללוחים $1 + k$ מבינו לפי נושאים (עיונים מונוצם מדומים ונושאים מונוצם אחרים)

180. ניתוח הבירוקרטיה מבצע בו ששניונים האינדיקטורים הבירוקרטיים בממד הבירוקרטי-כלכלי ($P^2 = 0.348$) מחדם בממצא ($r = -0.59$) מצביע על הושר

[illegible]

שלי י בעוצמה בינונית חזקה, והמובהקות הסטטיסטית הגבוהה ביותר ($p < .000000000000000000000000000002$) מלמדת כי הקשר אינו מקרי, אלא משקף מבנה עומק של המציאות החב-
בתים הכללים בשיעור בדיוק בפנאומונים נגיפים על ידי להסידל.

רתי"ת כלכלית בישראל. הבדיקה הסטטיסטית נעשתה על ידי לקסידל.

191. לקריאה נוספת על הרשויות המקומיות הערביות, ראו:

שני, נ. וסויד, 7. (2022). מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות: מחקר השוואתי. סיכוי-אופוק ואינג'אז

לך, י. (2025). הרשויות המקומיות הערביות, מצבן ודרכים אפשריות לשיפור חוסן הכלכלי ותפקודן: סקירת ספרות וממצאים מראיונות. מכון ברוקדייל.

ח'מאיסי, ר. (2014). הרשויות המקומיות הערביות: בין מאפיינים ייחודיים למאפיינים אוניברסליים. בתוך: לוי, י. ושריג, א. (עורכים) (2014). השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה

וכלכלת השוק, כך א'. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 393-394.

מזה כמה שנים מתקיים תהליך מדורג של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.¹⁹² לתהליך זה עשויות להיות השלכות חיוביות רבות, אך הוא נושא עמו סיכונים. הדעה המקובלת במחקר היא שביזור סמכויות מתאים לרשויות חזקות ולאתגרים ספציפיים.¹⁹³ בהקשר הישראלי הסיכונים מתחדדים בשל הפערים המובהקים בין הרשויות המקומיות, שחלקם תוארו לעיל, ובשל אי השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. כך, ביזור הסמכויות לשלטון המקומי עלול לשמש כלי לחיזוק מי ש"יש להם" והחלשת מי ש"אין להם".

כאשר מדובר במוכנות למצבי חירום, הפגיעה עלולה להיות חריפה במיוחד. לכן, יש לוודא שביזור הסמכויות נעשה בד בבד עם מתן המשאבים, התקציבים וההכשרות כך שהרשות המקומית תוכל לתת לתושביה את המענה הנדרש. במקביל, יש לספק תמיכה ושירותים ישירים על ידי גופים ארציים לאותן רשויות שאינן מסוגלות לספק מענה זה.

כ-44.7% מהמשיבים הערבים העניקו ציון נמוך (1 ו-2) למידת אמונם ברשויות המקומיות, לעומת 18.2% בלבד מהמשיבים היהודים.

תקן

כפי שתואר מעלה (ראו פרק "מנגנוני חירום בישראל"), רשויות מקומיות מוגדרות כ-"לבנת היסוד לטיפול בעורף במצבי חירום".^{194,195}

על פי ההגדרות המופיעות בחקיקה, בנהלים וב"תורת ההפעלה" להתמודדות עם מצב חירום, רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה שירותים בחירום באופן העומד ב"יעדי השירות הלאומיים" (ראו לעיל בפרק "מנגנוני חירום בישראל"). לשם כך עליה להיערך למצב חירום מבחינת משאבים, ציוד ונהלי עבודה.

עיקרי תפקידי הרשות המקומית בחירום כוללים הפעלת מטה חירום עירוני על בסיס "מכלולים מקצועיים" (ראו פירוט להלן); הפעלת מרכז קליטה ודיווח רשויות למפונים מביתם (בין אם מתוך הרשות ובין אם מרשויות אחרות); הפעלת מערך הסברה עירוני לצורך תקשורת רציפה עם הציבור; תחזוקת מקלטים ופתיחתם בשעת חירום; הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה; קליטת אוכלוסייה שפונתה; סיוע באספקת שירותים חיוניים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטה של הרשות; אספקת מידע על פריסת השירותים הרפואיים ותיאום אספקתם במתקני פינוי וקליטה; טיפול באוכלוסיות נזקקות; הפעלת צוותים מקצועיים להתערבות באירועים כמגיבים ראשוניים; טיפול במשפחות הנפגעים; ביצוע סקרי נזקים ומבנים

192. ראו החלטת ממשלה מס' 675 מיום 21 נובמבר 2021, "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", וכן דוח הוועדה שהוקמה מתוקף אותה החלטה, ועדה בין משרדית, (2022). ביזור סמכויות לשלטון המקומי, ממשלת ישראל. יצוין, שישאל מאופיינת בביזור סמכויות מועט באופן יחסי לשאר מדינות ה-OECD. מגמת ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון מקומי, לרבות לשלטון המקומי האזורי (רמה שקיימת באופן דליל בלבד בישראל) היא אחת המגמות הבולטות במדיניות הציבורית מאז אמצע המאה ה-20. ראו עוד: OECD, Making Decentralisation Work: A handbook for policy makers. OECD (2019). להרחבה ראו: 193.

הינדי, ט., (2023). אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה: סקירת ידע עולמית. ג'ינט אלכא, משרד הרווחה והביטחון החברתי.
Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Decentralization and the protection of social expenditure in the OECD. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1), 146-157.
Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth, and regional disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388-401.
Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619-643.

Rodríguez-Pose, A., & Bover-Vidal, M. (2022). Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation: Evidence from OECD countries. *Political Studies* 194. משרד הפנים, משרד הביטחון – רשות חירום לאומית (רח"ל), פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2021). תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום. ראו גם: מבקר המדינה, (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל.

וכן, ביחס למועצה אזורית: משרד הפנים, משרד הביטחון – רשות חירום לאומית (רח"ל), פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2024). תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום.
195. הפסקה הפותחת לתיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית חירום (ההדגשה במקור – הח"מ):

"הרשות מוגדרת כ-"לבנת היסוד לטיפול בעורף", לאור היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר מול האוכלוסייה שבגזרתה וכי היא מספקת לאוכלוסייה את צרכיה השונים הן באופן ישיר ע"י אנפיה והן למול משרדי הממשלה וגופים נוספים גם בשגרה וגם בחירום. לצורך זה עומדים לרשותה משאבי כוח האדם והאמצעים אשר יהוו בעתות חירום רכיב חיוני בהספקת השירותים החיוניים".

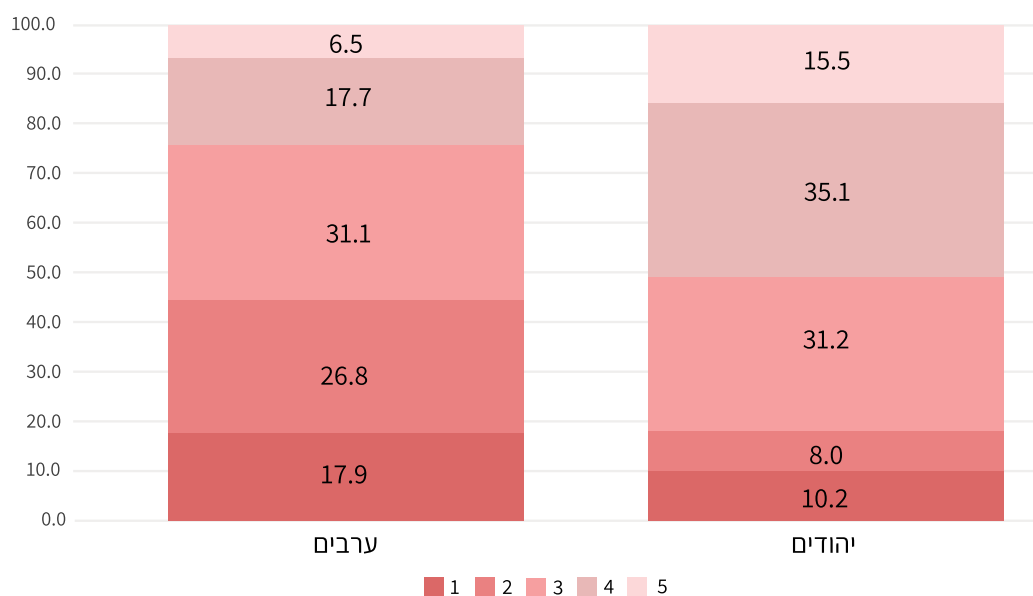
מסוכנים, סימונם והריסתם, וסיוע בתיקון נזקים; ארגון ושיבוץ של עובדים; הכנת תגבורת והשלמה למנגנוני החירום בעיר על בסיס הפעלת בני נוער וארגוני מתנדבים, ועוד.¹⁹⁶ לצד אחריותה של הרשות לספק שירותים בעצמה, מוטלת עליה גם האחריות לפנות למשרדי הממשלה, לרשויות ייעודיות ולגופים נוספים כדי שאלו יתנו את המענה הנדרש לאוכלוסייה בתחומים שבהם הרשות אינה אחראית לספק מענה בעצמה.¹⁹⁷ תיק האב מפרט שורה ארוכה של משרדי ממשלה, רשויות וגופים שמולם רשות מקומית צריכה לעבוד בחירום, לרבות פיקוד העורף, מערך המל"ח שמנוהל על ידי רח"ל, רשות פס"ח במשרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד העבודה, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה (לרבות החברה הממשלתית "נתיבי ישראל", רשות היסעים, ורשות תובלה יבשתית), מס רכוש (במשרד האוצר), רשות המים והביוב, רשות הדלק והגפ"ם, רשות החשמל, בנק ישראל, דואר ישראל ועוד.

פערים

הפער הראשון שאותר קשור למידת האמון של התושבים בתפקוד הרשות המקומית שלהם בחירום.

אמון התושבים בהקשר של היערכות לחירום הוא מדד בעל חשיבות רבה. מחד, הוא משקף את הערכתם הסובייקטיבית של התושבים לאיכות השירותים שניתנו להם בתקופה שקדמה לסקר; מאידך, הוא תנאי לפעולה אפקטיבית של הרשות המקומית בשעת חירום. יכולתה של הרשות לספק שירותים במצבי חירום נשענת על רמת אמון גבוהה מצד התושבים – לצורך זרימת מידע דו-כיוונית (מהתושבים לרשות ולהיפך), ניהול האוכלוסייה וארגון מערך המתנדבים. במובן זה, אמון התושבים הוא משאב תפעולי חיוני בעת חירום.¹⁹⁸

תרשים 15: מידת האמון בתפקוד של הרשות המקומית בחירום



196. מבוסס על תיק האב, וראו גם:

משרד הפנים, (2024): הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: ועדת ביטחון.

מבקר המדינה, (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל.

197. משרד הפנים, משרד הביטחון – רשות חירום לאומית (רח"ל), פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2021). [תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום](#).

198. להרחבה בנושא זה ראו מעלה בפרק המבוא, תת הפרק של המסגרת התיאורטית.

כ-44.7% מהמשיבים הערבים העניקו ציון נמוך (1 ו-2) למידת אמונם ברשויות המקומיות, לעומת 18.2% בלבד מהמשיבים היהודים. שיעור המשיבים הערבים שנתנו ציון גבוה (4 ו-5) היה 24.2% בלבד, לעומת 40.6% מהיהודים.

במסגרת הראיונות וקבוצות המיקוד שנערכו לצורך מחקר זה אותר פער משמעותי בין קיומן של סדיריות ארגונית, נהלים ורמת ההכשרה של בעלי תפקידים כפי שאלה מתקיימים בפועל, אל מול התקן הקיים בתחום זה.

חלק מבעלי התפקידים ברשויות מקומיות ערביות העידו כי הרשויות אינן ערוכות להתמודד באופן נאות עם המשימות הכבדות המוטלות עליהן בשעת חירום. בין היתר, מרואיינים העידו על היעדר מערך ניהולי מקצועי לתחום החירום, חוסר בתכנון ובהכשרות, קושי בגיוס ובהפעלת כוח אדם, וכן מחסור בתרגול ובנהלים. בנוסף, תואר משבר אמון חריף מצד הציבור. על רקע זה, ולמרות התפקיד המרכזי שיועד לרשויות המקומיות בהיערכות לחירום ובניהולו, עולה כי יכולתן למלא את תפקידן בחירום מוגבלת.

בראש ובראשונה, ניכר מחסור בתשתית ארגונית פנימית. ברשויות רבות קצין הביטחון (קב"ט) הוא איש המקצוע היחיד בתחום החירום, ולעיתים קרובות נאלץ לפעול לבדו, ללא מחלקה, ללא עוזר, וללא צוות תומך: "קב"ט אחד, לבד, בלי מזכירה, בלי מחלקה – צריך לנהל אירוע, להוציא סיכום, לתקשר עם מהנדס ב-12 בלילה... אנחנו 'זאב בודד'" אמר קב"ט רשות מקומית שרואין למחקר זה.

על פי קבוצות המיקוד והראיונות הנוספים, אין מדובר בתיאור חריג. איש מקצוע מטעם פיקוד העורף, בעל היכרות עם מספר רב של רשויות ערביות, העיד כי היעדרו של בעל תפקיד ייעודי לנושא החירום הוא מאפיין של רשויות אלו. עובדה זו מטילה את ההיערכות לחירום על הקב"ט שאחראי גם על הביטחון השוטף, באופן שפוגע אנושות בהיערכות לחירום.

מרואיין ממוסד ממשלתי בעל היכרות עם ההיערכות לחירום ברשויות המקומיות הערביות, ציין כי הנושא אינו מקבל קשב מספק מצד הדרג הבכיר. הדבר מוביל למיעוט בתרגולים ובהכשרות של מערך הרשות המקומית. בנוסף, הוא הצביע על חסם הקשור בשפה, או ליתר דיוק בז'רגון המקצועי. כך, למשל: "אומרים למישהו ברשות ערבית: אתה אחראי לפס"ח (פינוי, סעד, חללים – המח') והוא משיב: 'לא, זה לא קשור אלינו, אנחנו מוסלמים'". לשיטתו, השימוש בז'רגון מקצועי הכולל ראשי תיבות ושיח בעל מאפיינים צבאיים, מרחיקים את הנושא מבעל התפקידים ברשויות המקומיות הערביות ומקשה על הטמעתו.

חשוב להבין כי המעבר לחירום ברשות המקומית מחייב יכולת ארגונית גבוהה. "תורת ההפעלה" שפותחה מחייבת מעבר לעבודה ב"מכלולים", כלומר התארגנות מחדש של כוח האדם בתוך הרשות, המשלבת עובדים ומתנדבים, ונותנת מענה לצרכים הייחודיים בעת חירום. אבל ישנן סיבות לחשוש כי היכולת הארגונית הזו נמצאת בחסר משמעותי ברשויות המקומיות הערביות. גורם בעמותה אזרחית שמלווה רשויות מקומיות סיפר: "כשהגענו לרשויות, הבנו שרבות מהן עובדות לפי תיק מל"ח¹⁹⁹ ולא לפי מכלולים... כשעובדים בחירום צריך לעבוד במכלולים".

הפער בקיומן של סדיריות ארגונית, נהלים, ורמת ההכשרה של בעלי תפקידים תורם לפער בתחום ההצטיידות והתשתיות לחירום. יודגש כי המרואיינים השונים תיארו בפנינו מגמת התקדמות בנושא ההצטיידות והתשתיות לחירום. בשנים האחרונות ניכרה מגמה של הקמת מרכזי הפעלה ומחסנים במרבית הרשויות. אולם עדיין קיימים פערים משמעותיים ביחס לנדרש. כך תיאר את המצב מנהל במשרד ממשלתי שעסק במוכנות לחירום ברשויות הערביות ביחס למחסן החירום ברשות מקומית בגליל:

199. כלומר לפי תורת הפעלה מיושנת, שקשורה במשק לשעת חירום, ומכסה מעט היבטים באופן יחסי לתורת ההפעלה העדכנית. לפרטים נוספים על תורת ההפעלה העדכנית ראו בפרק מנגנוני חירום בישראל.

"ברשות הזו – 19,000 תושבים, חזית המלחמה – מחסן החירום שם בגודל של מחסן חירום של קיבוץ קטן. זה מביך. אין ציוד ואין הכשרות ואין אימונים. זה עיר מחוז! הרמה לא מספקת בכלל." כאמור,²⁰⁰ רשויות מקומיות נדרשות להכין תוכנית תקציבית לנושא ההגנה האזרחית ולאשרה מול פיקוד העורף. ללא תוכנית תקציבית אי אפשר לממן את פעילות ההגנה האזרחית השוטפת ולרכוש ציוד נדרש (כגון ציוד למתנדבים). היבט נוסף של מימון מגיע מתקציב בלתי רגיל (תב"ר), הפועל באמצעות קולות קוראים. כאשר קול קורא מופץ לרשויות המקומיות (לדוגמה להקמת מרכז הפעלה או לרכישת ציוד לחילוץ והצלה), היכולת לעמוד בתנאים ולקבל מימון מחייבת בעלי תפקידים מיומנים ומערכת ארגונית מתאימה. באופן דומה, גורם בפיקוד העורף, העובד מול רשויות מקומיות ערביות רבות, ציין כי הכשרות לרשויות אלו מתבטלות לעתים בשל מחסור בציוד – כלומר, כאשר ההכשרה מחייבת ציוד בסיסי שאינו מצוי ברשות, ההכשרה אינה מתקיימת. חלק מגזברי הרשויות דיווחו כי אין לרשות תוכנית תקציבית מעודכנת ומאושרת על ידי פיקוד העורף ומשרד הפנים, ואחרים העידו כי קיימת תוכנית שאושרה בעבר אך לא עודכנה. היו גם מי שדיווחו על תוכנית תקציבית מעודכנת ומאושרת. כלומר, נמצאה שונות רבה בין הרשויות במצב התוכניות התקציביות. שונות זו מעלה את החשש שבחלק מהרשויות הנושא אינו מקבל טיפול הולם ועלול להביא לפגיעה חמורה בהצטיידות לחירום.

על פי מרואיין המכיר את נושא ההיערכות לחירום במספר רב של רשויות מקומיות ערביות, נושא הקשב הניהולי הוא מרכזי: "יש קול קורא ויש תקציב, השאלה אם מממשים אותו". מרואיין אחר הצביע על חסם נוסף במימוש תקציבים – חלק מהקולות הקוראים כוללים תנאי סף של רמת כשירות מסוימת. לדוגמה: "הכשרה של חילוץ והצלה תינתן רק אם יש כבר צוות קיים ברשות המקומית, ואם הצוות כולל בעלי הכשרות מסוימות". בעלת תפקיד בממשלה, בעלת היכרות רוחבית עם הרשויות המקומיות הערביות, ציינה כי שיטת הקולות הקוראים, מחייבת לעתים מימון חלקי של הרשות המקומית לצורך קבלת התקציב, וכן הגעת התקציב הממשלתי באיחור, כהחזר על הוצאה שכבר בוצעה, מהווים חסם עבור רשויות עניות ומוחלשות, ובכך פוגעים במיוחד בחברה הערבית.

הפערים שתוארו לעיל – אמון נמוך של התושבים, פערים בקיומן של סדיריות ארגונית, נהלים ורמת ההכשרה של בעלי תפקידים, ופערים בהצטיידות ותשתיות לחירום, משתקפים גם במחקרים ועבודות נוספות שהתפרסמו לאחרונה ומחזקים את הממצאים.

כך, במחקר של עמותת אינג'אז, שבוצע על ידי חברת SFI במהלך יולי 2025 וכלל שאלונים שמולאו על ידי בעלי תפקידים בכ-52 רשויות מקומיות ערביות,²⁰¹ עלה כי כ-34% דיווחו על היעדר תוכנית חירום ברשותם (12%) או על קיומה של תוכנית שאינה מעודכנת (22%); 45% מהמשיבים העידו על היעדר ציוד חירום בסיסי (7%) או על רמת ההצטיידות בינונית (38%); 60% מהמשיבים העידו כי ההכשרות הייעודיות שקיבלו היו חלקיות (55%) או כמעט שלא התקיימו (5%); 49% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון בינונית ומטה מתפקוד הרשות המקומית שלהם בשעת חירום. דוגמה נוספת לפער בתחום הכשרת בעלי תפקידים לחירום ברשויות מקומיות ערביות נמצאת בדוח מבקר המדינה שבחן, בין היתר, את סוגיית ההכשרה בחמש רשויות, אחת מהן שפרעם.²⁰² מבקר המדינה מצא כי מנכ"ל העירייה לא עבר את ההכשרה המחויבת, וכך גם כל מנהלי המכלולים בחירום, סגניהם וממונה הבטיחות ברשות. עיריית שפרעם הגיבה לדוח המבקר והסבירה כי "מיקום ההכשרות של פיקוד העורף בעיר רמלה אינו מאפשר השתתפות של אנשים המתגוררים בצפון". העירייה הוסיפה כי היא מקווה שייפתחו הכשרות באזור הצפון, ואז יושלמו ההכשרות לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים". טענה זו של עיריית שפרעם, שעלתה גם ממרואיין במחקר זה, מצביעה על חסם משמעותי בהנגשת ההכשרות ליישובים הערביים בצפון.

200. ראו בפרק מנגנוני חירום בישראל.

201. SFI, (2025). הערכת מוכנות רשויות מקומיות לשעת חירום: ממצאי סקר וראיונות עומק. עמותת אינג'אז.
202. מבקר המדינה, (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – חרבות ברזל.

בהתאם לתורת ההפעלה להתמודדות עם מצבי חירום,²⁰³ במחקר זה הוצבו יעדי השירות הלאומיים כתקן לשירותים שהרשות המקומית צריכה לספק לתושביה בעת חירום. על רקע הפערים שפורטו במידת האמון של התושבים ברשות המקומית, בסדירויות הארגוניות, בנהלים וברמת ההכשרה, וכן בהצטיידות ובתשתיות לחירום, הוערכה היכולת של הרשויות המקומיות הערביות לעמוד ביעדי השירות. ההערכה שלהלן מבוססת על ניתוח ממצאי המחקר על ידי צוות המחקר: יעדי השירות הלאומיים והערכת היכולת לעמוד בהם ברשויות המקומיות הערביות²⁰⁴

1	פעולה רציפה של מנגנוני הניהול וקבלת ההחלטות	לקויה	מערכת ארגונית מוחלשת ומאוישת חלקית, חוסר בהכשרות ובתרגולים
2	הגנה (התרעה, מיגון וכו')	לקויה	בתחום ההתרעה לא עלו בעיות ייחודיות. עם זאת, בתחום המיגון קיים פער משמעותי ברמת הרשויות המקומיות
3	קיום מזון ומשקה ראויים	לקויה	מחסור חמור בסניפי ברזל
4	הספקת שירותי רפואה	לקויה	שירותי רפואה חסרים לרבות בתחום הרגשי
5	הספקת שירותי חילוץ והצלה	בלתי מספקת	נגישות חלקית לשירותי חילוץ והצלה
7	הספקת מידע עדכני והנחיה של הציבור	לקויה	הספקת המידע מבוססת על המערכת הארגונית של הרשות המקומית בחירום ויש חשש ליכולת הפעולה של חלק מהרשויות בהקשר זה
8	הספקת שירותי חינוך	לקויה	זוהתה בעיית רציפות תפקודית במוסדות החינוך ברשויות הערביות
15	קיום שמירת החוק והסדר	לקויה	נקודה זו היא אתגר בשגרה ובחירום. קיים כישלון מתמשך של רשויות האכיפה לשמור על החוק, הסדר והביטחון האישי של האזרחים הערביים, בשגרה ובחירום וכן קיים משבר אמון קשה עם רשויות החוק והאכיפה.

המסקנה העולה מן הממצאים היא כי קיימים פערים משמעותיים ביכולותן של הרשויות המקומיות הערביות להתמודד עם המשימות המוטלות עליהן בחירום.

203. הכוונה לתורת ההפעלה שפותחה ברח"ל ובפיקוד העורף ומבוססת על מערך דיני החירום הקיים. ראו בהרחבה בפרק מנגנוני חירום בישראל.
204. מהרשימה של יעדי השירות הלאומיים בטבלה הופחתו כמה יעדים שלא נבדקו במסגרת מחקר זה או שנמצאו כלא רלוונטיים, והם: קיום מחסה הולם (בעת פינוי), קיום תנאים היגייניים וסניטציה, הספקת שירותי זיהוי, קבורה, דת ופולחן, מניעת פגיעה חמורה בסביבה, קיום חופש תנועה, יציבות המערכת הכלכלית ושירותי תשלומים,

ממצאי המחקר מצביעים על שני סוגים עיקריים של חסמים: (1) חסמים מבניים בתוך הרשות המקומית ו-(2) חסמים הנוגעים לממשק שבין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה וגופי החירום הארציים.

(1) חסמים מבניים הקשורים לאופן פעולת הרשות המקומית

הרשויות המקומיות הערביות פועלות בתנאי פתיחה מפלים: הן מוחלשות מבחינה מבנית וכלכלית כתוצאה משנים של אפליה והזנחה ממסדיים, מתמודדות עם אתגרים ייחודיים, מצויות במתחים מתמשכים מול השלטון המרכזי ומשרדי הממשלה, ומספקות שירותים לאוכלוסייה ענייה ומוחלשת. ממצאי המחקר מצביעים על כמה חסמים מבניים הפוגעים ביכולתן למלא את תפקידיהן בשעת חירום.

- קיים מחסור בתוכניות מאושרות ועדכניות לפעילות בשעת חירום.
- לרוב לא מוקצים לנושא ההיערכות לחירום בעלי תפקידים ייעודיים, וקיימים מחסור פנאי ובמשאבים ארגוניים לקיום הכשרות ותרגולות.

(2) חסמים הקשורים בממשק שבין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה וגופי החירום הארציים נמצא כי קיים ממשק לקוי בין הרשויות המקומיות הערביות לבין גופי החירום הלאומיים ומשרדי הממשלה. ממשק זה מקשה על הרשויות למלא את אחריותן כלפי תושביהן – ובפרט להבטיח כי התושבים מקבלים את המענה הנדרש ממשרדי הממשלה והגופים הארציים.

בעלי תפקידים ברשויות מקומיות דיווחו כי בשעת חירום הם אינם מקבלים הנחיות סדורות, או שההנחיות כלליות, מעורפלות ולעיתים אף סותרות. כפי שתיאר זאת אחד המרואיינים (מנהל עמותה העוסקת ברשויות מקומיות ערביות): "יש פה ציר בעייתי מאוד בין הרשות לממשלה... חסר ידע, נהלים לא נגישים, לא ברי ביצוע... וזה יוצר חוסר אמון".

כך, לדוגמה, תיאר קב"ט באחת הרשויות את ההחלטה על פתיחת מוסדות חינוך מבלי שניתנה הנחיה מקצועית ברורה: "תחזירו או לא – זו החלטה של הרשות. ואם נופל טיל? – הכול על ראש העיר".

מחד, מוטלות על הרשויות משימות מורכבות כגון פתיחת גני ילדים, ניהול מקלטים, חלוקת סיוע קהילתי והפעלת שירותים חיוניים; מאידך, אין להן בהכרח הכלים, הסמכויות או התקציבים הנדרשים לביצוען. כפי שתיאר זאת אחד המרואיינים: "דורשים מאיתנו להפעיל הכול, אבל לא נותנים לנו לא את התקציב, לא את ההנחיה, ולא את הגיבוי אם משהו יקרה".

בנוסף, זוהה חסם משמעותי הנוגע לזרימת המידע. כלל המשתתפים בשאלון שהועבר לקב"טים (סה"כ 7), דיווחו על חוסר בהירות בהנחיות, וחלקם תיארו את הקשר עם פיקוד העורף כ"בלתי מתואם". גם בקבוצת המיקוד עלו טענות בדבר בעיות חמורות בנגישות למידע: "אנחנו לא יודעים כלום, מקבלים מידע מאוחר, לפעמים מהחדשות לפני שאנחנו שומעים את זה מפיקוד העורף". בין היתר, לא קיימת מערכת דיגיטלית או פורמלית להעברת מידע רציפה בשני הכיוונים.

לצד חסמים עקרוניים ומבניים אלו, אותרו גם חסמים ממוקדים:

- מנגנוני הקצאת המשאבים מהממשלה (תקציבים, הכשרות, ציוד) נוטים לתעדף את מי שכבר "יש לו", ומקשים על מי ש"אין לו", היינו רשויות מוחלשות – לדוגמה, קולות קוראים מבוססים לעתים קרובות על מימון חלקי מצד הרשות ועל החזר הוצאות בדיעבד.
- היעדר מרכז הכשרה בצפון מקשה על בעלי תפקידים להשתתף בהכשרות חשובות הנדרשות לתפקידם.

- קיים חסם הנוגע לאי-התאמה בין התכנים ושיטות העבודה של חלק מהמוסדות הארציים האמונים על מוכנות לחירום – אשר לעיתים נשענים על ז'רגון ותפיסות בעלות מאפיינים צבאיים – לבין התכנים, הצרכים ודפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות הערביות.

המלצות

כדי לצמצם את הפערים ביכולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות, כך שיוכלו למלא את תפקידן בעת חירום – הן בהספקת שירותים לתושבים והן כגורם מקשר למשרדי הממשלה ולשירותים המוענקים על ידם – מומלץ:

1. **מיפוי היכולות של הרשויות המקומיות בתחום החירום** – מיפוי מקיף של תשתיות, הצטיידות, הכשרות, כוח אדם, תרגולות, נהלים וסדירויות. מיפוי זה הוא צעד ראשון לגיבוש תוכנית ממוקדת לכל רשות לצורך השלמת הפערים.
2. **תקצוב יועצים שיפעלו עם רשויות ויסייעו בהכנת תוכניות לפעילות בשעת חירום** – השקעה נקודתית אשר יכולה לחולל שינוי משמעותי, לשפר את יכולת הניהול של רשויות בשעת חירום ובהיערכות לה ולאפשר זרימה משמעותית של משאבים לאחר אישור התוכניות.
3. **גיבוי הרשויות המקומיות הערביות באמצעות מערך חירום אזורי המבוסס על רשויות סמוכות** – יצירת תוכנית לסיוע הדדי בין רשויות סמוכות, ערביות ויהודיות, המתמקדת בתמיכה ברשויות שבהן הפערים ביכולות הם המשמעותיים ביותר.
4. **שינוי התפיסה בהקצאת משאבים לחירום** – מעבר משיטה התומכת במי ש"יש לו" לגישה המבטיחה שלכל רשות מקומית נגישות למשאבים הנדרשים, באמצעות הקצאת תקציבים ומשאבים ייעודיים לרשויות שבהן אותרו פערים משמעותיים. כיום, כאשר לצוות מתנדבים אין ציוד בסיסי הנדרש להשתתפות בהכשרה, ההכשרה אינה מתקיימת; יש להפעיל מנגנון שיבטיח הקצאת משאבים גם לרשויות מוחלשות.
5. **יצירת מערך הכשרה מותאם לחברה הערבית**, הכולל תורת הפעלה וז'רגון מותאם להקשר הלשוני והתרבותי. לצורך חיזוק ההכשרות ביישובי החברה הערבית בצפון, מוצע להקים מתקן הכשרה ייעודי בצפון הארץ.
6. **הקמת מוקד חירום ייעודי לחברה הערבית, אשר יטפל בממשק שבין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה וגופי החירום הארציים**. אף שנדרש טיפול שורש בשני הצדדים – הן בתכלול פעולת הממשלה והן בחיזוק הרשויות המקומיות – עד ליישומו מומלץ להקים מוקד ייעודי שיפעל במודל מוקד החירום שתואר לעיל²⁰⁵ ויתרום לשיפור זרימת המידע, חיזוק ההיכרות בין הגורמים והפחתת מתחים, ובכך יצמצם פערים במתן השירותים לתושבים.

205. ראו לעיל בפרק הרקע.

תקן	"לבנת היסוד לטיפול בעורף במצבי חירום". על פי ההגדרות המופיעות בחקיקה, בנהלים וב"תורת ההפעלה", בעת חירום רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה שירותים באופן שעומד ב"יעדי השירות הלאומיים". לשם כך עליה להיערך למצב חירום מבחינת משאבים, ציוד ונהלי עבודה.
פערים	אמון התושבים ברשות המקומית נמוך: כ-44.7% מהמשיבים הערבים העניקו ציון נמוך (1 ו-2), לעומת 18.2% בלבד מהמשיבים היהודים. פערים בסדירויות הארגוניות, בנהלים וברמת ההכשרה של בעלי התפקידים. פערים בהצטיידות ותשתיות לחירום.
חסמים	• תנאי פתיחה מפלים. • מחסור בתוכניות מאושרות ועדכניות לפעילות בשעת חירום. • לרוב לא מוקצים לנושא ההיערכות לחירום בעלי תפקידים ייעודיים, וחסרים פנאי ומשאבים ארגוניים לקיום הכשרות ותרגולות. • מנגנוני הקצאת המשאבים מקשים על רשויות מוחלשות. • היעדרו של מרכז הכשרה בצפון. • אי-התאמה בין התכנים, השפה ושיטות העבודה של המוסדות הארציים, לבין אלו של הרשויות הערביות.
המלצות	1. מיפוי מקיף של יכולות הרשויות המקומיות בתחום החירום – מיפוי מקיף ומלא מבחינת תשתיות, הצטיידות, הכשרות, כוח אדם, תרגולות, נהלים וסדירויות. 2. תקצוב יועצים שיפעלו עם רשויות ויסייעו בהכנת תוכניות לפעילות בשעת חירום. 3. יצירת מנגנון סיוע הדדי בין רשויות סמוכות, ערביות ויהודיות. 4. שינוי התפיסה בנוגע להקצאת משאבים לחירום – הקצאת תקציבים ומשאבים ייעודיים לרשויות שבהן אותרו פערים משמעותיים. 5. הקמת מערך הכשרה מותאם לחברה הערבית, הכולל תורת הפעלה וז'רגון מותאם להקשר הלשוני והתרבותי. 6. הקמת מוקד חירום ייעודי לחברה הערבית, שיטפל בממשק שבין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה וגופי החירום הארציים.

פערים בתיאום פעולת החברה האזרחית

רקע

רוח ההתנדבות וסיוע הדדי, המכונה בערבית "פזעה" (الفزعة), היא תופעה מאפיינת של החברה הערבית, בעלת שורשים עמוקים ומתועדת היטב.²⁰⁶ במקביל לכך, החברה האזרחית הערבית התפתחה מאוד בעשורים האחרונים, ונרשמה עלייה משמעותית במספר הארגונים והעמותות הפעילות לרבות עמותות נותנות שירות.²⁰⁷ החיבור בין הפזעה, רוח ההתנדבות, ובין ארגוני החברה האזרחית עשוי להיות בעל פוטנציאל משמעותי, במיוחד בכל הנוגע לחירום, אך נראה שישנם גורמים נוספים ההופכים חיבור זה למורכב.

ג'מאל מתאר את התפתחותם של ארגוני החברה האזרחית הערבית בישראל ככזו המתרחשת תוך התמודדות עם מתח כפול:²⁰⁸ מחד גיסא – מאבק מול הממסד הישראלי המדיר והמפלה, ומאידך גיסא – התמודדות עם מגמות אנטי-דמוקרטיות וחמולתיות בתוך החברה הערבית.²⁰⁹ מתחים אלו ואחרים מובילים לכך שגם אם רוח ההתנדבות והחברה האזרחית הן תופעות נוכחות וחיוניות בחברה הערבית, רק מיעוט קטן מהציבור תופס עצמו כמתנדב ומעורב חברתית. בשנת 2015 עמד שיעור הערבים שצינו כי הם מעורבים במערך התנדבותי כלשהו על 8%, בהשוואה ל-24% בקרב היהודים.²¹⁰ עם השנים ידע שיעור זה עליות ומורדות והגיע ל-9% בקרב הערבים בשנת 2022, לעומת 24% בקרב יהודים.^{211,212} מבחינת מעורבות אזרחית, הכוללת הפגנות, מחאות ופעילות פוליטית, על פי ממצאי הסקר החברתי, רק 4% מהערבים ציינו כי היו מעורבים בפעילות אזרחית בשנת 2016, לעומת 19% בקרב היהודים, ובשנת 2022, 3% לעומת 14%.²¹³ לסיכום, החברה האזרחית הערבית התפתחה מאוד בעשורים האחרונים ורוח ההתנדבות היא מרכיב משמעותי בה. עם זאת, החברה האזרחית הערבית איננה נדבך משמעותי בגיוס הציבור לפעילות התנדבותית בהיקפים רחבים, בין היתר, בשל מבנה המבוסס על ארגונים קטנים יחסית ונגישות נמוכה לפילנתרופיה.

תקן

החברה האזרחית היא מרכיב חיוני בהתמודדות עם מצב חירום. היכולת למצות את הפוטנציאל שלה תלויה בשילובה בתוך מערך החירום המוסדי. תובנות אלו הן רכיב מרכזי בהיערכות לחירום במקומות שונים בעולם. כך, לדוגמה, תוכנית הפעולה למצבי חירום של בריטניה כוללת התייחסות מהותית לשילוב ארגוני מתנדבים וקהילות בתרחישי חירום שונים.²¹⁴

206. זידאן, א., גאנס, א. (2000). תרומה והתנדבות בחברה הערבית פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
207. לתיאור מקיף מפורט ועשיר של התפתחות החברה האזרחית בחברה הערבית בישראל ראו: ג'מאל, א. (2017). החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטות חדשות, הון חברתי ותודעה אופוזיציונית. הקיבוץ המאוחד שם.
208.

209. על פי ג'מאל, מתח זה בא לכדי ביטוי גם בהתמודדות עם מצבי חירום: "המלחמות והמבצעים המתרחשים שוב ושוב חשפו את פניהם השונות של ארגוני החברה האזרחית: מתן שירותים חיוניים מצד אחד, ומתיחת ביקורת נוקבת על התנהלות המדינה בקרב אוכלוסייה אזרחית בעת חירום מצד שני. ההיבט של מתן שירותים וסנגור על אוכלוסייה אזרחית ועל זכויותיה נגד האגרסיביות של המדינה נחשף אפוא כשני צדדים שונים של המטבע. סוגיות אלה – וקשריהם של ארגוני החברה האזרחית עם המדינה ועם התנהלותה כלפי פנים וכלפי חוץ – נוגעות למאפייניה, מניעיה, תפקידיה ותפיסותיה של החברה האזרחית". ראו שם, עמ' 92.

210. הנתונים מבוססים על הסקר החברתי של הלמ"ס ומובאים בשנתון החברה הערבית בישראל. ראו: ח'לאילה, מ., בדראן, מ., רודניצקי, א. (2023). שנתון החברה הערבית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה. שם.

211. שם.
212. עורכי השנתון הוסיפו את ההסבר הבא לנתונים: "הסבר אפשרי לנתונים האלה לדעתנו הוא שההתנדבות היא ביטוי להון חברתי ופריבילגיה של בעלי אמצעים (יוצאים מכלל זה הם למשל החרדים בישראל, המתנדבים מסיבות דתיות). כשאין אמצעים, אין הון חברתי, אין משאבים ואין חברה אזרחית שוקקת. לכן הערבים מתנדבים פחות, ולא משום היעדר רוח התנדבותית וערכים המעודדים פעילות זו".
213. ראו שנתון החברה הערבית בישראל.

214. UK Government (2022). The UK Government Resilience Framework.

בארץ, תורת ההפעלה שפותחה מטילה על הרשויות המקומיות להקים מערך מתנדבים, להכשירו ולהפעילו בעת חירום.²¹⁵ המבנה הארגוני של רשות מקומית בעת חירום, לפי תיק האב להיערכות לחירום, כולל "תא מתנדבים", שנמצא באחריותו של "מכלול אוכלוסייה", אחד משישה מכלולים המרכיבים את המבנה הארגוני של הרשות בעת חירום. שיטת ההפעלה של מתנדבים ברשות מפורטת בתיק האב (להלן גם: "שיטת ההפעלה").²¹⁶ על פי שיטה זו, במצבי חירום נוצרים פערים בין היכולות של מוסדות המדינה לבין הנדרש בפועל, ולכן נדרש להסתייע במתנדבים. רשות מקומית שלא תקים מערך מתנדבים, עלולה להתקשות מאוד בעת חירום. מתנדבים עשויים לעסוק במשימות חדשות ובלתי צפויות או במשימות המוטלות על הרשות אך לעובדיה אין פניות לעסוק בהן, לסייע בשמירה על רציפות תפקודית, וכן לשמש גשר בין הרשות לבין קהילה או קהילות מקומיות. פעולות נוספות המוזכרות כוללות הכנת הקהילה לאיום ספציפי, פעולות חילוץ והצלה, סיוע לאוכלוסייה מפונה או מתפנה ותמיכה באוכלוסיות מתקשות. לצורך הקמת מערך המתנדבים מוטל על הרשות להקים ועדה לתיאום ההתנדבות וכן על אגף כוח אדם להכיר את המתנדבים כבר בשגרה. בעת חירום מוטל על מכלול משאבי אנוש לקלוט את המתנדבים, ועל מכלול אוכלוסייה להפעילם.

פערים

בסקר שנערך לצורך מחקר זה נשאלו המשתתפים אם פועלים בסביבת מגוריהם ארגונים קהילתיים או עמותות לסיוע. 54.5% מהמשיבים בחברה הערבית העידו כי אין בסביבתם ארגונים שכאלה, לעומת 27% בלבד מהמשיבים היהודים. הנתונים שמפרסם משרד המשפטים ביחס לפעילותן של עמותות וארגונים ללא כוונת רווח ערביים מצביעים כי²¹⁷ בשנת 2023 היו 2007 ארגונים ערביים רשומים, 828 מהם עם אישור ניהול תקין,²¹⁸ שמחזור הכנסותיהם היה כ-2.75 מיליארד ש"ח, הועסקו בהם כ-23,784 עובדים ופעלו בהם כ-11,324 מתנדבים.²¹⁹ עם זאת, למעלה מ-60% מהארגונים הם קטנים, עם מחזור שנתי של פחות מ-500 אלף ש"ח.²²⁰ הנתונים באתר משרד המשפטים מראים עלייה איטית ועקבית במספר העובדים והמתנדבים בעמותות ערביות מאז שנת 2020.²²¹ עם זאת, השוואה לכלל העמותות והאלכ"רים מלמדת כי מספר המתנדבים בארגונים ערביים בשנת 2023 היה פחות מ-1% מכלל המתנדבים, ומספר העובדים היה מעט יותר מ-3%.²²² בשנת 2023 נרשמה קפיצה משמעותית במספר המתנדבים בעמותות בישראל, עם עלייה של כ-28% לעומת 2022.²²³ נראה כי לא נרשמה עלייה דומה בחברה הערבית.²²⁴ היבט חשוב נוסף הוא מימון. כ-43% מהכנסות העמותות בישראל מקורן בממשלה (באמצעות תמיכות ורכש שירותים), כ-34% ממכירת שירותים או הכנסות מחברי עמותה, וכ-23% מתרומות.²²⁵ לעומת זאת, בחברה הערבית כ-51% מההכנסות מקורן בתמיכות ממשלתיות, כ-28% ממכירת

215. ראו בהרחבה בפרק מנגנוני חירום בישראל.

216. משרד הפנים, משרד הביטחון – רשות חירום לאומית (רח"ל), פיקוד העורף, מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, (2021). [תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום](#). פסקה ה': הפעלת מתנדבים ברשות. עמ' 173.

217. הנתונים מסופקים על ידי אתר גיידיסטאר, בדף: עמותות וחל"צ בחברה הערבית, נדלה בנובמבר 2025.

218. אישור ניהול תקין מתקבל מרשם העמותות או מרגולטור מוסמך אחר עם מסירת כלל הדיווחים המחויבים על פי חוק ביחס לשנה שקדמה.

219. שם.

220. שם.

221. שם.

222. על פי הנתונים המופיעים באתר גיידיסטאר, בדף: [זמן אמת](#). נדלה בנובמבר 2025. ניתוח לקטידל.

223. שם. ניתוח לקטידל.

224. פילוח הנתונים אינו מאפשר השוואה של מספר המתנדבים בעמותות ערביות ב-2022, אך באופן כללי לא אותרה עליית מדרגה משמעותית בהיקף הפעילות, אלא רק צמיחה בקצב של השנים שקדמו.

225. רשם העמותות, (2021). שנתון העמותות. משרד המשפטים.

שירותים, כ-16% מתרומות וכ-5% ממקורות אחרים. המשמעות היא תלות גבוהה יותר בממשלה ונגישות נמוכה יותר לפילנתרופיה.

בראיונות שבוצעו במחקר זה עלה הפער בין הפזעה לבין מיסוד ההתנדבות. "פזעה זה מושג של מתנדב במצב חירום... החברה הבדואית והערבית, במקום שיש באמת צורך גדול – אנשים נרתמים לעזור" אמר עובד בעמותה. רוח זו באה לידי ביטוי בחלוקת מזון, עזרה לקשישים, סיוע לוגיסטי, והפעלת חמ"לים מקומיים. אך דווקא עוצמתה של "הפזעה" מדגישה את הפער בין משאב חברתי חי לבין היעדר תשתית מוסדית המאפשרת פעולה סדורה ומתואמת. למרות יוזמות חיוביות שצמחו מהשטח (קבוצות וואטסאפ, קואליציות אזרחיות, מיזמים סטודנטיאליים ועמותות מקומיות) חסרה מערכת מתכללת שתאגם את המשאבים, תתאם בין הגופים ותהפוך את המובלעות האזרחיות למערך סיוע אפקטיבי בקנה מידה רחב. "יש רצון, יש אנשים, אבל אין מערכת שמרכזת את זה או מפעילה אותם בצורה מסודרת" (גורם בשדה הפילנתרופיה).

גורם בפקיד העורף העיד כי לרוב אין תא מתנדבים מאורגן ברשויות המקומיות הערביות. כלומר, החובה להקים מערך המתנדבים, להכשירו ולהפעילו בחירום, אינה מיושמת בפועל. גם דוח מבקר המדינה על עיריית שפרעם מצא שלא הוקם מערך כזה.²²⁶ מרואיין מתחום הרשויות המקומיות אמר, "הרשות לא יודעת מה ההון האנושי שיש לה בקהילה שלה, ולא מנתבת אותו... [התוצאה היא] רשות מקומית מגושמת שלא מנהלת את המרחב שלה".

במחקר של אינג'אז (יולי 2025), כ-84% מבעלי התפקידים ברשויות מקומיות ערביות דיווחו על קיום קבוצות מתנדבים.²²⁷ נראה כי אפשר להסביר נתון זה בכך שמדובר בקבוצות שאינן מאורגנות או שאינן פועלות בהיקף מספק.

לסיכום, קיים פער משמעותי בקיום פעולה מתואמת ומשולבת עם החברה האזרחית הערבית בעת חירום.

חסמים

ניתוח הממצאים מעלה כי חסם מרכזי קשור ליכולתן של הרשויות המקומיות להקים, להכשיר ולנהל מערך מתנדבים בשעת חירום (ראו תת-הפרק לעיל).

חסם נוסף קשור למבנה המוחלש של ארגוני החברה האזרחית הערבית, המקשה על קבלת תמיכה פילנתרופית בעת חירום. מרואיין מתחום הפילנתרופיה אמר כי בניסיון לתמוך בחברה הערבית נמצאו יוזמות מקומיות שאינן עומדות בתנאי סף שונים, כגון יכולת לעבוד מול הרגולטור, קבלת תמיכה תקציבית ואישור לקבלת תרומות לפי סעיף 46א' המזכה ממס²²⁸ וכיו"ב. "[לחלקן – הח"מ] אין [אישור – הח"מ] ניהול תקין... אין מי שיכול להעמיד כסף ראשוני", אמר. עובדת בעמותה הפועלת בתחום הרשויות המקומיות תיארה מחסום בין הפילנתרופיה לבין החברה האזרחית הערבית: "הפילנתרופיה מתקשה להבין מה צריך ואיך להעביר כסף בלי מתווך אמין". הקושי מחריף בהיעדר גוף מתווך בין הקרנות, העמותות והרשויות המקומיות, דבר המוביל לכך שפרויקטים רבים אינם ממומשים או נקטעים. "יש עמותות שעושות פרויקטים קטנים, אבל הן הולכות כל אחת בכיוון אחר... אין יד מכוונת" (מנהל בעמותה). הקשר בין הרשויות והחברה האזרחית הוא לעיתים מקרי או אישי, ואינו מבוסס על מבנה ארגוני.

226. מבקר המדינה, (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – חרבות ברזל. עמ' 27.

227. SFI, (2025). הערכת מוכנות רשויות מקומיות לשעת חירום: ממצאי סקר וראיונות עומק. עמותת אינג'אז

228. סעיף 46א' לפקודת מס הכנסה לעניין תרומה למוסד ציבורי. מוסד ללא כוונת רווח שפועל למטרות ציבוריות (כהגדרתן בפקודה) עשוי לקבל אישור זה. תרומה למוסד שיש לו אישור לפי סעיף 46א' מוכרת לצורכי מס.

1. מוצע ליזום מהלך ייעודי להקמת מערכי מתנדבים בכל הרשויות המקומיות הערביות.
2. מוצע לשקול הקמה של ארגון גג של החברה האזרחית, או לחלופין ארגוני גג תחומיים, שיחברו בין משרדי הממשלה, השלטון המקומי והפילנתרופיה לבין יוזמות מקומיות ועמותות קטנות. ארגון כזה יוכל לאפשר חיבור בין גורמים המעוניינים בהשפעה רחבה ואף ארצית לבין יוזמות מקומיות, וכן לספק גיבוי ארגוני לעמותות קטנות.

סיכום

תקן	הקמת מערכי מתנדבים ושילוב החברה האזרחית במערך החירום המוסדי.
פערים	ברשויות מקומיות ערביות רבות לא הוקמו מערכי מתנדבים. קיים פער ביכולת של ארגוני החברה האזרחית הערבית להתחבר לפילנתרופיה בעת חירום. שיעור המתנדבים והעובדים בארגונים ערביים נמוך (פחות מ-1% מכלל המתנדבים ומעט יותר מ-3% מכלל העובדים), לצד תלות גבוהה יותר במימון ממשלתי ונגישות נמוכה לפילנתרופיה.
חסמים	• קושי של הרשויות המקומיות לעמוד במשימותיהן בעת חירום מהווה חסם בפני הקמת מערכי מתנדבים. • מבנה מוחלש ומפוצל של החברה האזרחית הערבית מקשה על חיבור לפילנתרופיה.
המלצות	1. ייזום מהלך ייעודי להקמת מערכי מתנדבים בכל הרשויות המקומיות הערביות. 2. הקמת ארגון-גג של החברה האזרחית, או ארגוני גג תחומיים, שיחברו בין הממשלה, השלטון המקומי והפילנתרופיה לבין יוזמות מקומיות.

פערים בתחושת המוגנות הפיזית והזהותית במקומות העבודה

רקע

אחת התופעות הבולטות בשוק העבודה הישראלי בעשורים האחרונים היא התפתחותם והתרחבותם של מרחבי עבודה משותפים ליהודים ולערבים. במחקר משותף של המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום ארלזורוב, שהתפרסם באוגוסט 2024, צוין כי ספרות המחקר בנושא אינה מאפשרת זיהוי מלא של ממדי תופעת העבודה המשותפת.²²⁹ למשל, חסרים נתונים ברזולוציה גבוהה דיו כדי לאפיין את ריכוז העובדים הערבים מתוך כלל העובדים בכל מקום עבודה. עם זאת, המחקר מציין כמה מקורות להערכת התופעה: לפי סקר שנערך בשנת 2023 על ידי הפורום הערבי הכלכלי בקרב מדגם מייצג של 525 עובדים ועובדות מהחברה הערבית, עולה כי כ-53% מהגברים ו-42% מהנשים דיווחו שהם עובדים בסביבה מעורבת.²³⁰

חשוב לציין כי עבודה בסביבה מעורבת משמעה, ברוב המוחלט של המקרים, עבודה ביישוב יהודי. עוד יצוין כי עובדים אקדמאים מהחברה הערבית עובדים במקומות עבודה מעורבים עקב מיעוט אפשרויות תעסוקה ראויות בחברה הערבית.²³¹

מרחבי עבודה משותפים עשויים להיות מקור לפרנסה ושגשוג לשתי החברות. אולם הם עשויים להיות גם מרחב שבו באות לידי ביטוי תופעות שליליות המאפיינות את החברה הישראלית, לרבות גזענות, אפליה ואלימות. תופעות אלו עשויות לבוא לידי ביטוי במגע עם מעסיקים, עמיתים לעבודה וכן לקוחות במקומות שבהם ניתן שירות.²³²

בחודשים הראשונים למלחמה נרשמה פגיעה חריפה בתעסוקה בחברה הערבית, בין היתר על רקע הקפאת הפעילות בענפים שבהם מרוכזים עובדים ערביים. הפגיעה הקשה ביותר הייתה בענפי החקלאות, הבנייה, שירותי התחבורה, התעשייה, שירותי האירוח וההסעדה, והמסחר הקמעונאי.²³³

מחקר של חברת לקסידל מחודש נובמבר 2023 הראה כי מרכיב מרכזי במשבר התעסוקתי בחברה הערבית בחודשים הראשונים של המלחמה היה פחד – כלומר, חשש של עובדים ערבים לנוע במרחב הציבורי אל העבודה ובחזרה ממנו, או להיפגש עם עמיתים ולקוחות יהודים במקום העבודה.²³⁴ חשש זה הוביל לירידה משמעותית בהיקף התעסוקה, לצד חשש מקביל מצד יהודים להעסיק עובדים ערבים, להזמין שירותים מערבים או להיכנס ליישובים ערביים לצורך קניות וכיו"ב. במחקר של בנק ישראל הוגדרה תופעה זו כירידה אפשרית באינטראקציה בשוק העבודה בין יהודים לערבים, כתוצאה מהתדרדרות המצב הביטחוני וירידה בתפיסת הביטחון האישי.^{235,236}

229. קולקה גלבר, ד. (2024). מתחים בין יהודים וערבים במרחבי עבודה משותפים: סקירת ספרות. המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום ארלזורוב.

230. מיעארי, ס' וברק, א. (2023). השפעת המלחמה ומגמות תעסוקה בחברה הערבית. הפורום הכלכלי הערבי.

231. שם, וגם:

אבו-עסבה, ח'. (2020). מרחבי עבודה משותפים: מה השפעתם על טיב היחסים בין יהודים וערבים? המכון הישראלי לדמוקרטיה.

232. מקצועות בהם יש מגע ישיר בין נותן שירותים ללקוח מכונים בספרות המקצועית לעיתים "מקצועות קרבה".

233. מבוסס על מחקר שערכה לקסידל עם פרופ' סמי מיעארי עבור הרשות לפיתוח כלכלי והתבסס על סקר מיוחד שבוצע בקרב 525 משיבים מהחברה הערבית וכ-15 ראיונות עומק. לקסידל, מיעארי, ס. (2023). השפעות המלחמה על התעסוקה בחברה הערבית. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. נתונים זהים פורסמו במסגרת מחקר של בנק ישראל ומבוססים על ניתוח סקר כוח אדם של הלמ"ס, בנק ישראל (2023). ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר: השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומת העבודה בחברה הערבית. בנק ישראל שם.

234. שם.

235. שם.

236. המחקר של בנק ישראל מפנה למחקרים נוספים שמראים שלאירועים ביטחוניים השפעה על תחושת הביטחון של עובדים ערבים ושהשפעה זו עלולה להביא לפגיעה בתעסוקה. ראו:

זוסמן, נ' ו' צבי (2023). "השפעת אירועים ביטחוניים על היפרדות של ערביי ישראל ממעסיקהם", בנק ישראל סדרת מאמרים לדיון 2023.05.

Miaari, S., Zussman, A., and Zussman, N. (2012). Ethnic conflict and job separations. *Journal of Population Economics*, 25(2), 419–437

תחושת מוגנות במקום העבודה צריכה להיות מובנת מאליה, אולם הממצאים שיוצגו להלן מראים כי במקרים רבים, עבור עובדים ועובדות מהחברה הערבית, מקום העבודה הופך למקור לפחד ולניכור.

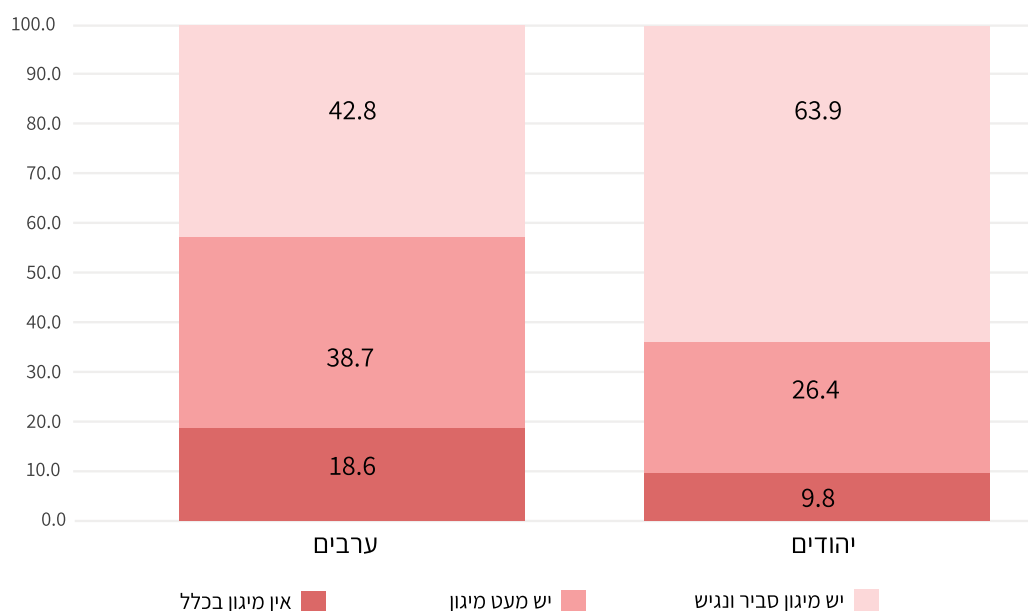
בכל הנוגע להעסקה, קיים מקור נורמטיבי להגדרת תחושת המוגנות שאפשר להתייחס אליו כתקן בהקשר זה: חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, בו נקבע בסעיף 2 (ההדגשה אינה במקור – הח"מ):

"לא יפלה מעסיק בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמד האישי, הריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ-גופית, היותם הורים, גילם, גזעם, **דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, מקום מגוריהם, השקפתם, מפלגתם** או שירות במילואים שלהם, של בני זוגם או של הורה האחר של ילדם, ובכלל זה קריאתם לשירות מילואים או השירות הצפוי בשירות מילואים, לרבות מחמת תדירותו או משכו..."

פערים

אחד הממצאים הבולטים מהסקר שנערך לצורך מחקר זה הוא תחושת חוסר המוגנות של עובדים ועובדות ערביים – ברמה הפיזית וברמה הזהותית – במקומות העבודה.

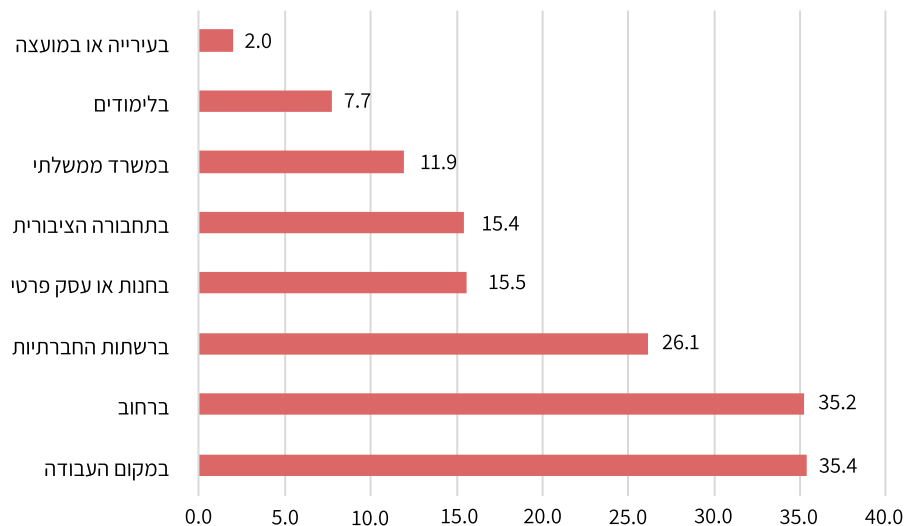
תרשים 16: במקום העבודה או הלימודים שלך, איך היית מדרג את רמת המיגון – מקלטים, מיגוניות, מרחבים מוגנים אחרים – באזורים שבהם את/ה בדרך כלל שוהה?



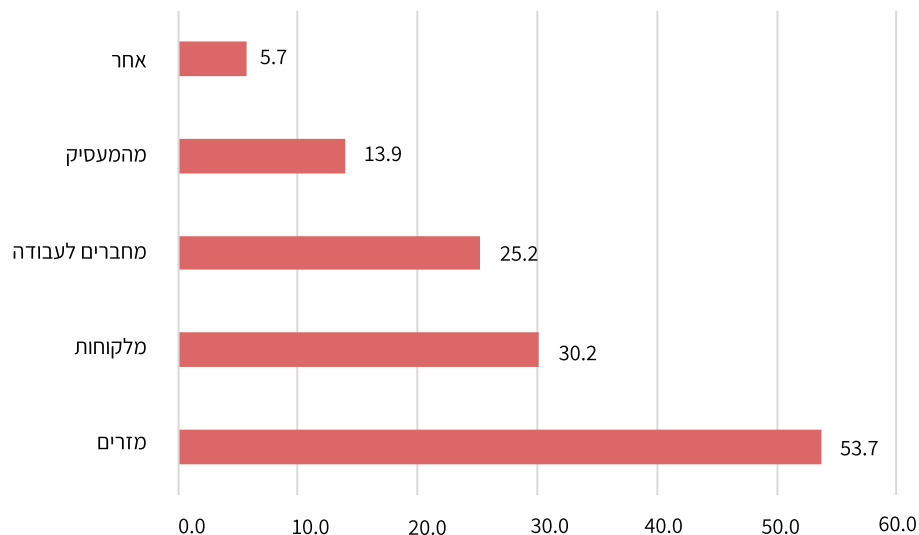
ברמת המיגון הפיזית, הסיכוי של משיב ערבי לדווח כי במקום העבודה שלו אין מיגון כלל היה אמנם כפול מזה של יהודי (18.6% לעומת 9.8%), אולם מדובר בפער קטן יחסית לפערים שדווחו במרחב הביתי, הציבורי או במוסדות החינוך.

עם זאת, נראה כי מקום העבודה הוא מקור לתחושת חוסר מוגנות זהותית, בהיותו מקור לחוויות פוגעניות. כשליש מהמשיבים הערבים (31.9%) העידו כי חוו במהלך תקופת המלחמה יחס עוין על רקע לאומני, כולל הערות גזעניות, אפליה וכיו"ב. מתוכם, כשליש (35.4%) חוו יחס עוין במקום העבודה, ושיעור דומה "ברחוב", כלומר במרחב הציבורי. כמו כן, כ-15% חוו יחס עוין בתחבורה הציבורית, ככל הנראה בדרך אל העבודה או הלימודים ובחזרה מהם.

תרשים 17: "היכן חווית יחס עוין"? (באחוזים)



תרשים 18: "ממי חווית יחס עוין"? (באחוזים)

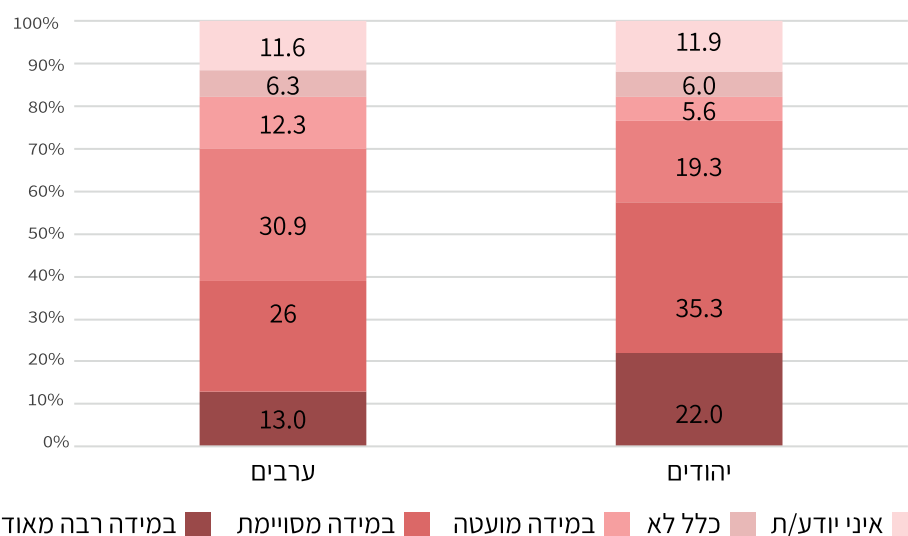


הערה: אפשרויות מענה מרובות מביאות להצטברות של מעל 100%

מי שדיווחו על חווית יחס עוין נשאלו ממי חוו יחס זה. למעלה ממחצית (53.7%) דיווחו כי נתקלו ביחס זה מזרים, אך חלק משמעותי מהמשיבים ציינו כי מקור היחס העוין היה מגורמים הקשורים בעבודה: לקוחות (30.2%), עמיתים לעבודה (25.2%) והמעסיק (13.9%).

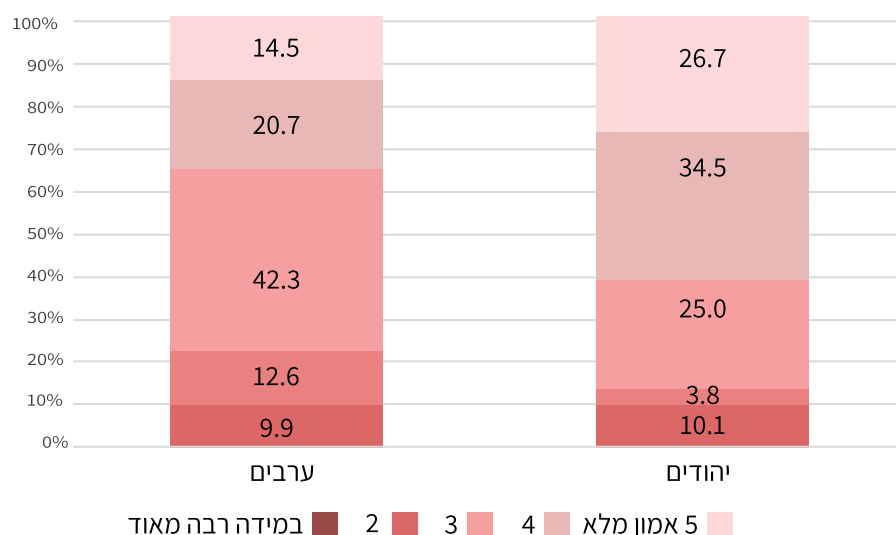
30.6% מהמשיבים דיווחו כי חשו שלא בנוח לדבר בערבית במקום עבודתם, ו-58.6% דיווחו כי הרגישו שלא בנוח או נמנעו לחלוטין מלהביע את דעתם על המלחמה בשיחות חולין במקום העבודה. נתונים אלו מצביעים כי עבור חלק משמעותי מהחברה הערבית, מקום העבודה הופך במצבי חירום ומתח על רקע לאומי למרחב שאינו מספק תחושת ביטחון, מוגנות ושייכות, אלא להפך – מקור לתחושות קשות של איום, זרות וניכור. בתנאים אלה, מקום העבודה הופך למרחב שבו העובד נאלץ להצניע את זהותו, להיזהר בדבריו ולהימנע מביטוי אישי. ממצאים אלו עולים גם מהמחקר האיכותני.

תרשים 19: "בהתייחס לתקופה זו של מצב המלחמה, באיזו מידה אתה מרגיש חלק ממקום עבודתך?"



המשיבים בסקר נשאלו גם עד כמה הם נותנים אמון במקום העבודה שלהם, במובן זה שהם מעריכים כי מקום העבודה עשה ככל יכולתו להקל עליהם בתקופת המלחמה. גם כאן נרשמו פערים משמעותיים בין משיבים יהודים לערבים. בעוד 61.2% מהמשיבים היהודים רחשו אמון רב (ציונים 4 ו-5) למקום העבודה, רק 35.2% מהמשיבים הערבים דיווחו על תחושה דומה.

תרשים 20: "עד כמה אתה נותן אמון במקום העבודה שלך?"



מרואיינת אחת תיארה את חוויותיה במקום עבודתה כך: "אני לא מרגישה שאני במרחב מוגן – לא ברמה הפיזית ולא ברמה הנפשית. אתה צריך כל הזמן לצנזר את עצמך, להיזהר במילים. גם אם אתה אומר משהו לגמרי הומניסטי – תיזהר, אתה עלול לאבד את מקום העבודה שלך." ובהמשך: "יש אווירה של פחד. אתה ערבי – אז אתה שותק. לא משנה מה אתה חושב או מרגיש – פשוט שותק." "אני רואה חברים שלי שפוטרו או הושעו – פשוט כי הם ערבים." מרואיינת נוספת, עובדת בארגון שמלווה בין היתר אנשים בעבודה, אמרה: "אנשים פוחדים לשים פוסט. פוחדים להגיד מה הם מרגישים כי הכול עלול להתפרש כעוין. זה הגיע למצב שאנשים לא משתתפים בדיונים בעבודה, לא מגיבים, רק כדי שלא יפטרו אותם."

חסמים

ממצאי המחקר מצביעים על שבריריות גבוהה של שוק העבודה הישראלי בכל הנוגע לשילובם של עובדים ועובדות ערבים. תהליכים חשובים המאפשרים השתלבות זו בשוק העבודה בכלל, ובמרחבי עבודה משותפים בפרט, נמצאים בסיכון אשר מתעצם בתקופות של מתיחות ביטחונית או לאומית. מדובר בתופעה רחבה הכוללת היבטים של חינוך, הכשרה, מדיניות חוץ, מדיניות כלכלית והיבטים חברתיים. על כן, קשה לזהות חסם מרכזי אחד המקשה על ההתמודדות עם תחושת חוסר המוגנות במקום העבודה.

במובן רחב, מוביליות חברתית וכלכלית נמוכה מהווה חסם להתמודדות עם תחושת חוסר המוגנות של עובדים ועובדות ערבים במקום העבודה. כלומר, חסמים הקשורים בהשכלה והכשרה חסרה, בתנאים כלכליים מקדמיים מוחלשים ובהון חברתי מועט – מגבילים את יכולתם של עובדים ועובדות למצוא מקום עבודה חלופי ולשפר את תנאי העסקתם.

בתקופות של מתיחות ביטחונית, מרחבי עבודה משותפים ליהודים ולערבים הופכים פגיעים, ויש צורך במדיניות מותאמת למצבים אלו.

התניידות במרחב הציבורי ובתחבורה הציבורית בדרך לעבודה בתקופות של מתיחות ביטחונית היא חסם להגעה לעבודה עבור עובדים ועובדות החוששים מפגיעה.

על רקע הנתונים שנמצאו במחקר עולה החשש כי המוקד הטלפוני של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה אינו מוכר דיו בחברה הערבית ו/או שאינו נתפס ככלי משמעותי להתמודדות עם התופעה. על פי הדוח השנתי לשנת 2024, רק 93 עובדים ועובדות ערבים פנו בתלונה לנציבות, כמחציתם בתלונה על אפליה על רקע לאום.²³⁷

חסם נוסף נוגע למעמדה הייחודי של המדינה כמעסיקה הגדולה במשק וכמי שמעסיקה עשרות אלפי עובדים במשרדי הממשלה, במערכת הבריאות, במערכת החינוך ובשירותים הציבוריים. בעשורים האחרונים נרשמה התקדמות משמעותית בייצוגם של עובדים ערבים בשירות המדינה, בין היתר בעקבות תיקון חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הקובע חובת ייצוג הולם לבני החברה הערבית, וכן בעקבות שורת החלטות ממשלה שקבעו יעדי ייצוג ייעודיים. בהתאם לדוחות נציבות שירות המדינה, שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה עלה מכ-5% בתחילת שנות ה-2000 לכ-15% בשנים האחרונות. עם זאת, עובדים ערבים עדיין מיוצגים בחסר בחלק ממוקדי קבלת ההחלטות ובדרגי הניהול הבכירים, ופערים אלה עלולים להקשות על זיהוי צרכים ייחודיים של עובדים מהחברה הערבית ועל גיבוש מענים מותאמים בתקופות חירום. בהיעדר ייצוג מספק במוקדי קבלת ההחלטות ובמערכי החירום, קיים חשש כי מדיניות ונהלים יגובשו מבלי להביא בחשבון באופן מלא את השלכותיהם על עובדים ערבים ועל מרחבי עבודה משותפים וישאירו את העובדים הערבים חשופים אל מול איומים שונים.

237. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, (2024), [דוח שנתי 2024](#).

1. מוצע לראות בקידום מרחבי עבודה משותפים יעד מרכזי במשק הישראלי, ולגבש מדיניות מותאמת התומכת בקיומם ומגבירה את מניעתן של תופעות הפוגעות בהם. זאת, על בסיס תפיסה הרואה במרחבים אלו מרחבים בעלי רגישות המחייבים כלי מדיניות ייעודיים.

לשם כך יש לקדם את ההיבטים הבאים:

- לקבוע בחוק כי על מעסיק לטפל בכל אירוע של אפליה או הטרדה על רקע לאומי/אתני/גזעני, וכן כי מעסיק שמעסיק 25 עובדים ומעלה יהיה חייב למנות ממונה למניעת אפליה והטרדה כאמור, בדומה להסדר הקיים בחוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998.
- פיתוח והטמעה של תוכניות להכשרת מעסיקים ומקומות עבודה לניהול כוח עבודה מגוון.²³⁸
- הגברת האכיפה של חוק שוויון הזדמנויות בעבודה בכל הנוגע לאפליה נגד עובדים על רקע דתם, מוצאם והשקפתם.
- 2. יש לפתח כלים שיתמכו במרחבי עבודה משותפים בתקופות של מתיחות ביטחונית, לרבות:
 - קמפיינים ציבוריים שידגישו את חשיבות העבודה המשותפת ויסייעו למיתון שיח פוגעני.
 - קמפיינים ציבוריים להנגשת המוקד הטלפוני של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה לדיווח על אפליה במקום העבודה.
 - הסעות מאורגנות למקומות עבודה במקרים של חשש מהתניידות בתחבורה הציבורית.
- 3. בכל הנוגע לשירות הציבורי, מוצע לחזק את אחריות המדינה כמעסיקה וכגורם מוביל במשק לדאוג לביטחון העובדים, הפיזי והזהותי, ע"י נקיטה של הצעדים הבאים:
 - להבטיח ייצוג משמעותי של עובדים ומנהלים מהחברה הערבית בצוותים המגבשים מדיניות בעתות חירום, ביחידות משאבי אנוש ובפורומים העוסקים בגיבוש הנחיות לעובדים בתקופות חירום.
 - להנחות את היחידה למניעת גזענות במשרד המשפטים לבצע הדרכות ייעודיות לכלל ממוני מניעת הגזענות במשרדי הממשלה, שיכללו מתן כלים ודגשים להתמודדות עם מניעת גזענות במקום העבודה על רקע התלקחות של הסכסוך הלאומי, ולוודא קיומם של נהלים המיועדים להתמודדות מקצועית ומותאמת למצבים אלה.
 - להטיל על אגף גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה לבצע בדיקה באשר להשפעת מצב החירום המתמשך מאז אוקטובר 2023 על עובדים מהחברה הערבית בשירות המדינה, ובכלל זה תלונות על אפליה, היקף היעדרויות, פיטורים, קידומים וייצוג בדרגי הניהול, ולפרסם את ממצאי הבדיקה.

238. אנו מפנים בהקשר זה לעבודה החשובה שנעשת במרכז [אקורד](#) שבאוניברסיטה העברית. אקורד הוא ארגון חברתי-אקדמי ייחודי, המפתח ומנגיש ידע אקדמי חדשני בפסיכולוגיה חברתית כדי לקדם יחסים שוויוניים, סובלניים ומכבדים בין הקבוצות החברתיות השונות בישראל וכן בין החברה בישראל לחברות השכנות במרחב.

תקן	תחושת מוגנות במקום העבודה.
פערים	כשליש מהמשיבים הערבים (31.9%) דיווחו על יחס עוין על רקע לאומני בתקופת המלחמה, כאשר כשליש (35.4%) חוו זאת במקום העבודה או במרחב הציבורי, וכ-15% בתחבורה הציבורית.
חסמים	• בתקופות של מתיחות ביטחונית מרחבי עבודה משותפים נעשים פגיעים במיוחד ודורשים מדיניות מותאמת. • חשש מפגיעה במרחב הציבורי ובתחבורה הציבורית מהווה חסם להגעה לעבודה. • קיים חשש כי המוקד הטלפוני של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה אינו מוכר דיו בחברה הערבית ו/או אינו נתפס ככלי אפקטיבי להתמודדות עם התופעה.
המלצות	1. קידום מרחבי עבודה משותפים ליהודים וערבים, לצד מדיניות מותאמת שתתמוך בקיומם ותצמצם פגיעה בהם. 2. פיתוח כלים לתמיכה במרחבי עבודה משותפים בתקופות של מתיחות ביטחונית, לרבות הסברה; הנגשת מנגנוני דיווח והסעות מאורגנות; קמפיינים ציבוריים להסברה על חשיבות העבודה המשותפת, ומיתון שיח פוגעני; קמפיינים ציבוריים, לרבות ובפרט בשפה הערבית, להנגשת המוקד הטלפוני של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, לדיווח על הפליה במקום העבודה; הסעות מאורגנות למקומות עבודה, במקרים של חשש מהתניידות בתחבורה הציבורית. 3. לחזק את אחריות המדינה כמעסיקה וכגורם מוביל במשק לדאוג לביטחון העובדים, הפיזי והזהותי, ע"י הבטחת ייצוג משמעותי של עובדים ומנהלים מהחברה הערבית בצוותים המגבשים מדיניות בעתות חירום, ביחידות משאבי אנוש ובפורומים העוסקים בגיבוש הנחיות לעובדים בתקופות חירום; הנחיית היחידה למניעת גזענות במשרד המשפטים לבצע הדרכות ייעודיות לכלל ממוני מניעת הגזענות במשרדי הממשלה, ולוודא קיומם של נהלים המיועדים להתמודדות מקצועית ומותאמת למצבים אלה; וטלת אחריות על אגף גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה לבצע בדיקה באשר להשפעת מצב החירום המתמשך מאז אוקטובר 2023 על עובדים מהחברה הערבית בשירות המדינה, ולפרסם את ממצאי הבדיקה.

פערים במוכנות לחירום במוסדות החינוך בחברה הערבית

רקע

מערכת החינוך בחברה הערבית היא חלק ממערכת החינוך הממלכתית, ונמצאת תחת פיקוח הנקרא "החינוך הממלכתי הערבי", שהוא אחד מארבעת זרמי החינוך במערכת (לצד הממלכתי העברי, הממלכתי הדתי והחרדי).

נכון לשנת 2023 למדו בחינוך הממלכתי הערבי כ-447,000 תלמידים.^{240,239} בחינוך היסודי, כ-35% מהתלמידים הערבים (כ-50,000 תלמידים) לומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים.²⁴¹ מוסדות מוכרים שאינם רשמיים הם מוסדות המקבלים תקצוב חלקי מהמדינה ונמצאים תחת פיקוח חלקי.

החינוך הממלכתי מנוהל ומפוקח באופן דו-ממדי: על ידי משרד החינוך ועל ידי הרשויות המקומיות. משרד החינוך מנהל את המערכת באמצעות חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ועל בסיס חוזרי מנכ"ל המסדירים היבטים רבים ומגוונים של פעילותה. המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך אחראית על פיתוח תוכניות לימודים, והמינהל הפדגוגי במשרד החינוך אחראי על מדיניות החינוך ויישומה. במינהל הפדגוגי פועלים שני גופים נפרדים האחראים על החינוך הממלכתי ערבי: אגף בכיר חינוך בחברה הערבית והבדואית, ואגף חינוך דרוזי וצ'רקסי.²⁴²

בכל הנוגע לפעילותן של רשויות מקומיות בתחום החינוך, קיימים הבדלים גדולים בין רשות לרשות. מבקר המדינה בדק ומצא פערים גדולים בין רשויות שונות בכל הנוגע לתקצוב משלים הניתן לטובת תוכניות חינוכיות בבתי הספר, וכן בהיבטים ארגוניים כגון אופן קיומה של ועדת חינוך מקומית ואופן פעילותה.²⁴³

ב-1996 תוקנו תקנות לחוק החינוך הממלכתי, המקימות מועצה מייעצת לחינוך הערבי.²⁴⁴ על פי התקנות, תפקידה של המועצה הוא "לבחון את מצב החינוך הערבי ולהציע לשר... תכניות ודרכי פעולה לקידומו ולשילובו המלא של החינוך הערבי במערכת החינוך הממלכתית". המועצה התקיימה זמן קצר בלבד. מזה זמן רב מועצה מייעצת כזו אינה מתכנסת, ומשרד החינוך אינו פועל לחידושה, בניגוד לתקנה האמורה וחרף התחייבותיו לבג"ץ.²⁴⁵

יצוין כי הפערים בתשתיות הפיזיות בין החינוך הממלכתי הערבי לשאר זרמי החינוך (למעט החינוך החרדי) מוכרים ומתועדים היטב.²⁴⁶

לסיכום, החינוך הממלכתי הערבי פועל תחת ניהולם ופיקוחם של משרד החינוך והרשויות המקומיות הערביות, אך חשוף לאפליה ולכמה בעיות מבניות המלוות אותו עשרות שנים, לרבות תשתיות פיזיות רעועות ותמיכה קלושה מצד הרשויות המקומיות, הנובעת מחולשתן המבנית. מרכיב מרכזי בעיצוב המדיניות להתמודדות עם בעיות אלו – מועצה מייעצת לחינוך הערבי – אינו מיושם.

239. כולל תלמידים במז' ירושלים.

240. זרד, א. (2023). תוכניות לימודים ממלכתיות בחינוך הערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

241. שם.

242. ראו באתר המשרד החינוך, על אודות המנהל הפדגוגי. נדלה נובמבר 2025.

243. מבקר המדינה, (2023). פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים. בדוח נבחנו כמה רשויות מקומיות באופן מדגמי. בין היתר נמצא כי בכאוכב אבו אל היג'א (הרשות הערבית היחידה שנבדקה בדוח), הסכום שהוקצב על ידי הרשות להפעלת שירותי חינוך היה 271 ש' לתלמיד, לעומת 1,867 ש' באופקים, 5,170 ש' בגן רוה ו-6,538 ש' ברמת גן.

244. תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייעצת לחינוך הערבי), תשנ"ו-1996.

245. הארץ, 23 דצמבר 2020.

246. ראו בין רבים:

בליקוף, מ., (2014). פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך – תשתיות פיזיות. סיכוי-אופוק

ח'לאילה, מ., בדראן, מ., רודניצקי, א. (2023). שנתון החברה הערבית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כמו בנושאים אחרים במערכת החינוך, וכפי שתואר לעיל, תחום החירום במוסדות החינוך מוסדר באופן דו-ממדי: על ידי משרד החינוך ועל ידי הרשות המקומית – ובאופן ספציפי יותר, על ידי קב"ט מוסדות החינוך ברשות המקומית.

מבחינת משרד החינוך, ההתנהלות בשעת חירום מוסדרת באמצעות סדרת חוזרי מנכ"ל.²⁴⁷ עם זאת, חוזרים אלו אינם מספקים פירוט ובהירות באשר לסטנדרט הפעולה הנדרש ממערכת החינוך בשעת חירום. כך, לדוגמה, תרגיל ההתגוננות הארצי שהותווה בחוזר מנכ"ל כולל כניסת תלמידים למיגון ולהפעלה בדרך של הדמיה של "צוות לשעת חירום" (צל"ח) בחדר המורים, אך אין הגדרה מדויקת של תפקיד הצל"ח, הכשרתו וכיו"ב.

בנוסף, התרגיל מחייב גם תרגול מעבר ללמידה מרחוק – אולם גם בהיבט זה אין הגדרה של התשתיות הנדרשות לביצוע המעבר או של סטנדרט פעולה ברור.

חוזר מנכ"ל נוסף, העוסק בנהלים לשעת חירום, מתמקד ביישום החלטת הממשלה "מלון אורחים" – כלומר, בהכנת המוסד החינוכי לקליטת מפונים – ואינו עוסק באופן הפעולה של המוסד החינוכי מול תלמידיו וצוות ההוראה בשעת חירום.

עמימות זו משפיעה באופן שונה על מוסדות החינוך, בעיקר בהתאם לשיוכם לרשויות מקומיות שונות. כאמור, בכל רשות מקומית ישנו תפקיד של קצין בטיחות במוסדות החינוך.²⁴⁸ קב"ט מוסדות החינוך אחראי, בין היתר, להיערכות לחירום, לתדריך ולהעברת הנחיות לסגל ההוראה ולהקצאת מרכיבי הביטחון הנדרשים למוסדות החינוכיים בהתאם לסדרי עדיפויות ולתקציב שיועמד על ידי הרשות והמחוז.

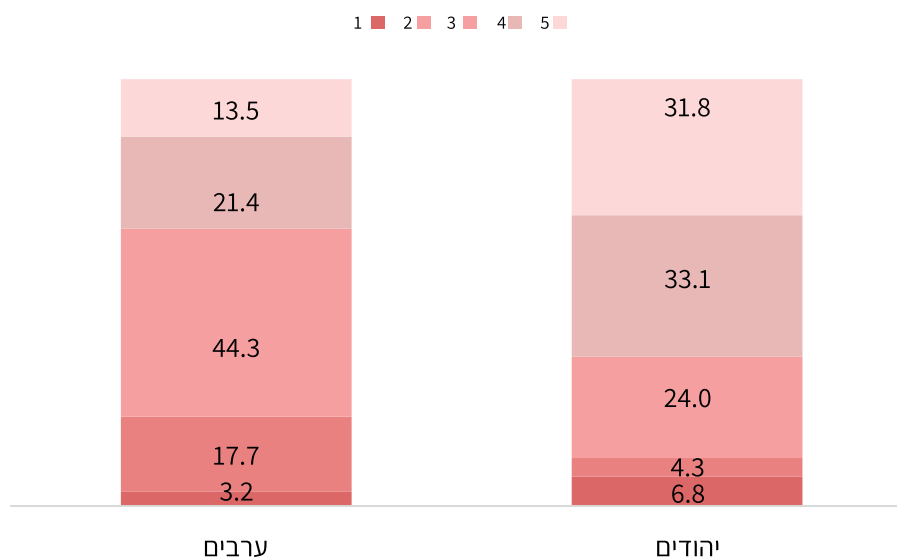
ברשויות מקומיות מבוססות, בעלות מערכת ארגונית הערוכה היטב למצבי חירום, קיימים משאבים וכלים ליצירת היערכות פנימית איתנה באמצעות מחלקות או אגפי החינוך של הרשות המקומית. לעומת זאת, ברשויות מקומיות מוחלשות עלול להיווצר פער משמעותי בהיערכות לחירום. לצורך הערכת הפערים בהקשר זה, נתייחס למודעות לאופן הפעולה בחירום, לקיומם ולתרגולם של נהלים במוסדות החינוך, וכן ליכולת ארגונית ותשתיתית לעבור ללמידה מרחוק, כ"תקן".

פערים

בסקר שבוצע במחקר זה נבחנו עמדות הורים לילדים במערכת החינוך ביחס למוכנות המוסדות החינוכיים למצבי חירום. המשיבים התבקשו לדרג עד כמה, להערכתם, המוסד החינוכי של ילדיהם היה ערוך והכין את הילדים למתקפת טילים, בסולם של 1 (כלל לא) עד 5 (היה ערוך והכין היטב). התפלגות התשובות לשאלה מוצגת להלן בתרשים 21.

247. ראו ריכוז של חוזרי המנכ"ל בדף חוזרי מנכ"ל – ביטחון, בטיחות ושעת חירום, באתר משרד החינוך. נדלה נובמבר 2025. סה"כ ישנם שמונה חוזרי מנכ"ל בתחום המוכנות לחירום: (1) תרגיל התגוננות ארצי (פורסם ב-2024); (2) גיוס עובדי הוראה בשעת חירום (2019); (3) הדרכת תלמידי כיתות י' להגשת עזרה ראשונה (2022); (4) הדרכת תלמידי כיתות י' לחיפוף קל בעת רעידת אדמה (2021); (5) תוכנית רב גילית לחירום בבתי הספר היסודיים (2022); (6) שיעור גיאוגרפיה חוויתי בנושא רעידות אדמה והתגוננות מפניה (2025); (7) נוהלי שעת חירום במערכת החינוך (2025); (8) שירותי עזרה ראשונה ופינוי תלמידים (2013).

248. כך על פי החלטה 912 של הממשלה מה-25 במרץ 1974. ראו פירוש בתיאור התפקיד של קב"ט מוסדות החינוך, כפי שנדלה מאתר משרד הפנים, דצמבר 2025.



כשני שליש מהמשיבים היהודים דירגו את מוכנות המוסד החינוכי כגבוהה (4 עד 5), לעומת שליש בלבד מהמשיבים הערבים. כ-21% מהמשיבים הערבים דירגו את המוכנות באופן שלילי (1 עד 2), לעומת כ-11% בלבד מהמשיבים היהודים.

עמדות ההורים בסקר המצביעות על פער משמעותי ברמת המוכנות והיכולת לפעול בשעת חירום בין החברה היהודית לחברה הערבית, קיבלו חיזוק בראיונות שבוצעו במסגרת המחקר. להלן כמה היגדים מרכזיים שעלו בראיונות בנוגע למוכנות לחירום במוסדות חינוך בחברה הערבית: "היה חוסר מוחלט במוכנות – לא ידענו אם לחזור ללמד, איך ללמד, מי מחליט. משרד החינוך לא שלח לנו שום דבר ברור, הכול היה על הרשות המקומית, וגם היא לא ידעה" (עובדת בעמותה).

"אין הכשרות מורים, אין תרגול. אין היכרות עם מודל מעש"ה²⁴⁹ של עזרה ראשונה נפשית... אין מיומנויות התמודדות בסיסיות כי לא הכשירו את המורים לזה" (גורם ממשלתי שעסק בהיערכות החברה הערבית לחירום).

"הפערים במערכת החינוך, בעיקר בהכשרות מורים לחירום, פשוט עצומים. המורים עצמם לא יודעים איך לתפקד, וגם ההורים לא מקבלים שום הדרכה. זה כשל שיטתי" (גורם בוועד ראשי הרשויות הערביות).

רמת הכשירות הנמוכה של הצוותים החינוכיים במוסדות החינוך בתחום החירום קשורה גם למחסור בתשתיות פיזיות. כפי שאמר גורם ממשלתי שליווה את המוכנות לחירום ברשויות מקומיות ערביות: "אין תשתית לפיצול כיתות לקבוצות קטנות, אין מיגון, אין מספיק כוח הוראה, וגם ללמידה מרחוק אין תשתיות. גם כשלוקחים ילדים לתרגל ירידה למקלט – לא עושים את זה כי חלק מהכיתות בכלל נמצאות בפיזור על מבנים שכורים. אין למערכת שום אמצעים".

ממצאי המחקר מצביעים על פערים משמעותיים ביכולת של מוסדות החינוך בחברה הערבית ליישם שגרת חירום אפקטיבית בעתות משבר. בעוד שבחברה היהודית קיימים לרוב מנגנונים מוסדרים של פתיחה מדורגת, למידה מרחוק וחזרה לפעילות על בסיס תשתיות קיימות, בחברה הערבית שגרת החירום מתקיימת בתנאים מורכבים בהרבה. תנאים אלה כוללים מחסור בתשתיות, בלבול בהנחיות, קושי בקשר עם הורים וקהילה ולעיתים גם היעדר תמיכה מערכתית.

הפער אינו נעוץ בהיעדר רצון אלא ביכולת ובתנאים המקשים על היערכות ועל הפעולה בשעת חירום.

249. הכוונה למודל מוכן להתמודדות עם חרדה במצב חירום (ראשי תיבות מעש"ה – מחויבות, עשייה, שאלות שכלתניות, הבנייה של רצף האירועים). משרד החינוך מציע את הכלי הזה בפרסומים והכשרות, ראו לדוגמה בפרסום של אגף בכיר שירות פסיכולוגי ייעוצי (ללא תאריך).

מהמחקר עולים חסמים מרכזיים המעכבים את המוכנות לחירום במוסדות החינוך בחברה הערבית, כמפורט להלן:

- **חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך אינם מתורגמים לערבית** – כאמור, מערכת החינוך מנוהלת באמצעות חוזרי מנכ"ל, אך חרף ביקורת ציבורית בנושא תורגמו לפני מספר שנים רק כמה "הוראות קבע"²⁵⁰ שאינן כוללות התייחסות לנושאי חירום. כלל חוזרי המנכ"ל העוסקים בחירום אינם נגישים בערבית, וגם אם מדובר בחוזרים דלים בתוכן, ישנה חשיבות רבה להנגשתם.
- **יכולת הפעולה של רשויות מקומיות ערביות** – כפי שתואר בהרחבה,²⁵¹ רשויות מקומיות ערביות סובלות מפערים תשתיתיים ומבניים. רשויות אלו משרתות אוכלוסייה ענייה ומוחלשת באופן יחסי, ולכן מאופיינות ברמה נמוכה של הכנסות עצמיות. לכך יש להוסיף שורה של מתחים ייחודיים המאפיינים את יחסי הרשויות הערביות עם השלטון המרכזי וכן בתוך הרשויות עצמן. פערים אלה בין רשויות מבוססות לרשויות מוחלשות מביאים לכך שביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הנהוג בנושאים שונים, פועל לטובת רשויות מבוססות ולרעת רשויות מוחלשות. בהקשר של מוסדות החינוך, תחום החירום נמצא באחריות קב"ט מוסדות החינוך מטעם הרשות המקומית (לצד אחריות משרד החינוך). ממצאי המחקר מצביעים על כך שבחלק מהרשויות מבנה זה מאפשר מוכנות טובה לחירום, מרביתן מתקשות בכך. מצב זה מצביע על חסם מבני הנוגע ליכולת הפעולה של הרשויות ולהקצאת קשב ניהולי ומשאבים לתחום המוכנות לחירום, לצד אתגרים נוספים.
- **חוסר התאמה תרבותית של התכנים החינוכיים המלווים את נהלי החירום** – חשוב להבחין כי חוזרי המנכ"ל בתחום ההיערכות לחירום אינם פרוצדורליים גרידא. חלקם הם למעשה מערכי שיעור, כלומר תוכן חינוכי שממנו מתבקשת פעולה של התלמידים וצוות ההוראה בהתגוננות ומוכנות לחירום. הדבר תואם את ההיגיון המארגן של מערכת חינוכית ועשוי להיות חיובי. אולם העובדה שמערכי שיעור אלו, כמו חוזרי מנכ"ל אחרים, אינם מתורגמים לערבית, מבהירה כי לא נעשתה חשיבה להתאמתם התרבותית לחינוך הערבי. אי-התאמה תרבותית וחינוכית של התכנים בנושא חירום היא חסם להטמעת דפוסי פעולה של מוכנות לחירום.²⁵²
- **חוסר פיקוח על מסגרות חינוכיות שאינן חלק מהחינוך הממלכתי** – כאמור לעיל, כשליש מתלמידי היסודי בחברה הערבית, כ-50 אלף תלמידים ותלמידות, אינם לומדים במערכת החינוך הממלכתית אלא במסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי. מסגרות אלו אינן מפוקחות באותה מידה ויש מחסור במידע לגבי המוכנות לחירום בהן.

המלצות

לשם התמודדות עם חסמים אלו יש לנקוט בפעולות הבאות:

1. מוצע כי משרד הפנים יגבש תורת הפעלה למערכת החינוך ברשויות המקומיות בשעת חירום, ובכלל זאת יגדיר את סמכויות בעלי התפקידים השונים ואת ממשקי העבודה ביניהם. תורת הפעלה זו תשמש בסיס להתאמות בכל רשות מקומית בהתאם לצרכיה הייחודיים, בתיאום עם משרד הפנים, שיפקח על ביצוע ההתאמות ועל יישום תורת הפעלה.

250. وزارة التربية والتعليم, (2018). منشور المدين العام. تعليمات ثابتة.

251. ראו בתת-הפרק "פערים ביכולת של רשויות מקומיות לעמוד במשימותיהן בעת חירום".

252. כך לדוגמה: חוזר מנכ"ל בשם תוכנית רב גילית לחירום בבתי הספר היסודיים (2022) וחוזר מנכ"ל בשם: שיעור גיאוגרפיה חוויתי בנושא רעידות אדמה והתגוננות מפניה (2025).

2. על משרד החינוך לתרגם את חוזרי המנכ"ל העוסקים בחירום לערבית.
3. מוצע כי תרגום חוזרי המנכ"ל לערבית ילווה בהכנת תוכנית חינוכית מקיפה לכל הגילים בדבר חשיבות המוכנות לחירום.
4. יש לבצע מיפוי של המוכנות לחירום במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

סיכום

תקן	קיומם של נהלים לשעת חירום, תרגולם, ומוכנות ארגונית ותשתיתית ללמידה מרחוק.
פערים	21% מההורים הערבים דיווחו כי מוסדות החינוך של ילדיהם לא היו ערוכים כלל למצבי חירום, לעומת 11% בלבד מההורים היהודים.
חסמים	• חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך אינם מתורגמים לערבית. • מגבלות ביכולת הפעולה של רשויות מקומיות ערביות. • חוסר התאמה תרבותית של התכנים החינוכיים המלווים את נהלי החירום. • חוסר פיקוח על מסגרות חינוכיות שאינן חלק מהחינוך הממלכתי.
המלצות	1. גיבוש תורת הפעלה למערכת החינוך ברשויות המקומיות בשעת חירום, הכוללת הגדרת סמכויות וממשקי העבודה ומשמשת בסיס להתאמות וליישום בפיקוח משרד הפנים. 2. תרגום את חוזרי המנכ"ל העוסקים בחירום לערבית. 3. פיתוח תוכנית חינוכית מקיפה לכל הגילים בנושא מוכנות לחירום, לצד תרגום חוזרי המנכ"ל. 4. מיפוי המוכנות לחירום במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים.

ספרות מחקר, דוחות וניירות מדיניות

- אבו כף, ס' (2022). מצוקה נפשית ואלימות בחברה הערבית בישראל. קריאות ישראליות, 1, 1-20.
- אבו עסבה, ח', אבו נסרה, מ', גדרון, ד', ויינשנק-ונו, ר', וכנאענה, ב' (2013). מוכנות היישובים הערביים לחירום. יוזמות קרן אברהם.
- אבו-עסבה, ח' (2020). מרחבי עבודה משותפים: מה השפעתם על טיב היחסים בין יהודים וערבים? המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אלרן, מ' (2018). ניהולה של החזית האזרחית בידי פיקוד העורף: משמעויות והשלכות. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).
- בליקוף, מ' (2014). פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך – תשתיות פיזיות. עמותת סיכוי-אופוק.
- בן פורת, ש', גל, ג', שאמי, ל', וסלע, א' (2021). השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בנק ישראל (2023). השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על תשומת העבודה בחברה הערבית (ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר). בנק ישראל.
- ג'מאל, א' (2017). החברה האזרחית הערבית בישראל: אליטות חדשות, הון חברתי ותודעה אפוזיציונית. הקיבוץ המאוחד.
- הירש, ח', והופמן-דישון, י' (2025). כשמיגון הופך למוצר בשוק פרטי, המעמד והלאום קובעים מי ישרוד. כתב העת תלם. קרן ברל כצנלסון.
- הינדי, ט' (2023). אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה: סקירת ידע עולמית. ג'וינט אלכא ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2025). קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2023. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ויניגר, א' (2023). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת "חרבות ברזל". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זוסמן, נ', וצבי, נ' (2023). השפעת אירועים ביטחוניים על הפרדויות של ערביי ישראל ממעסיקיהם (סדרת מאמרים לדיון 2023.05). בנק ישראל.

- זרד, א' (2023). תוכניות לימודים ממלכתיות בחינוך הערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זידאן, א', וגאנס, א' (2000). תרומה והתנדבות בחברה הערבית פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- ח'לאילה, מ', בדראן, מ', ורודניצקי, א' (2023). שנתון החברה הערבית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ח'מאיסי, ר' (2014). הרשויות המקומיות הערביות: בין מאפיינים ייחודיים למאפיינים אוניברסליים. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך א', עמ' 393–418). האוניברסיטה הפתוחה.
- חדאד חאג' יחיא, נ', ופרג'ון, ב' (2025). מדד אלפנאר 2024: מדד התעסוקה של החברה הערבית בישראל. מכון ברוקדייל וארגון אלפנאר.
- יוזמות אברהם (2025). קורבנות אלימות ופשעה בחברה הערבית: סיכום שנת 2024. יוזמות אברהם.
- כפיר, נ' (2023). סוגיות במערך כיבוי האש. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לביא, א', אלרן, מ', סואעד, ח', ואבן, ש' (2021). חוסנה של החברה הערבית בישראל במשבר הקורונה (מזכר מיוחד). המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).
- לף, י' (2025). הרשויות המקומיות הערביות, מצבן ודרכים אפשריות לשיפור חוסנן הכלכלי ותפקודן. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- לקסידל ומיעארי, ס' (2023). השפעות המלחמה על התעסוקה בחברה הערבית. דוח מחקר עבור הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.
- מיעארי, ס', וברק, א' (2023). השפעת המלחמה ומגמות תעסוקה בחברה הערבית. הפורום הכלכלי הערבי.
- משרד מבקר המדינה (2007). מוכנות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (2018). מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום. דוח שנתי 69א.
- משרד מבקר המדינה (2019). המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים. דוח שנתי 69ב.
- משרד מבקר המדינה (2023). פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים. דוח שנתי.

משרד מבקר המדינה (2025). כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות – מלחמת חרבות ברזל. דוח מיוחד.

משרד מבקר המדינה (2025). הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל. דוח מיוחד.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (2024). דוח שנתי 2024. משרד הכלכלה והתעשייה.

סיכוי (2011). מחסמים לסיכויים: סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל. עמותת סיכוי.

סיכוי-אופוק (2022). בנייה לא מוסדרת ביישובים הערביים ופתרונות הסדרה. עמותת סיכוי-אופוק.

עלי, נ' (2021). חוסן חברתי בחברה הערבית: תודעה, התאמה תרבותית והמלצות לפעולה. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון.

עמותת אינג'אז ו-SFI (2025). הערכת מוכנות רשויות מקומיות לשעת חירום: ממצאי סקר וראיונות עומק. עמותת אינג'אז לקידום הרשויות המקומיות הערביות.

ענב, י', מאיר, י', לוריא, ע', ושיפמן, נ' (2024). בריאות הנפש בחירום: דיווח על ממצאים ראשוניים. אוניברסיטת חיפה.

פייביש, נ', וויינגר, א' (2024). פערי מיגון במוסדות חינוך ברקע מלחמת 'חרבות ברזל' - נתונים על רשויות מקומיות נבחרות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קולקה גלבר, ד' (2024). מתחים בין יהודים וערבים במרחבי עבודה משותפים: סקירת ספרות. המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום ארלוזורוב.

רון, י' (2011). המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם: עדכון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

רשם העמותות (2021). שנתון העמותות. רשות התאגידים, משרד המשפטים.

שחק, מ' (2022). תיאור וניתוח תמ"א 38 והתוכנית המוצעת להחלפתה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שני, נ', וסויד, ל' (2022). מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות: מחקר השוואתי. עמותת סיכוי-אופוק ועמותת אינג'אז.

Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

Comfort, L. K. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*, 8, 335–356.

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598–606.

Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth, and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388–401.

Groweiss, Y., Blank, C., Hamdan, S., Neria, Y., & Levi-Belz, Y. (2024). The mental health impact of the October 7th terror attack on Jews and Arabs in Israel: A nationwide prospective study. *Psychiatry Research*, 337, 115973.

Kapucu, N., Hawkins, C. V., & Rivera, F. I. (Eds.). (2013). *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.

Miaari, S., Zussman, A., & Zussman, N. (2012). Ethnic conflict and job separations. *Journal of Population Economics*, 25(2), 419–437.

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2), 127–150.

OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*. OECD Publishing.

Paton, D., & Johnston, D. (2017). *Disaster Resilience: An Integrated Approach (2nd ed.)*. Charles C Thomas Publisher.

Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2007). *Emergency Planning*. Wiley.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619–643.

Tierney, K. (2014). *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford University Press.

החלטת ממשלה מס' 1716 (1986). משק לשעת חירום.

החלטת ממשלה מס' 922 (2015). פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016.

החלטת ממשלה מס' 2017 (2016). שיפור המוכנות למצבי חירום.

החלטת ממשלה מס' 550 (2021). התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.12 (2023). פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות של הסתה לטרור. משרד המשפטים.

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951.

חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967.

המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבריאות (2019). תוכנית מערכתית לשיפור במצב הבריאות בחברה הערבית ולצמצום אי-שוויון בבריאות ובשירותי בריאות. מדינת ישראל.

משרד הביטחון ורשות חירום לאומית (2011). תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל. משרד הביטחון.

משרד הביטחון ורשות חירום לאומית (2022). התפיסה להבטחת הרציפות התפקודית באספקת המוצרים והשירותים באמצעות יעדים לאומיים. משרד הביטחון.

משרד הפנים (2023). אוגדן לממונה חירום וביטחון ברשות המקומית. מינהל חירום, משרד הפנים.

משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף (2021). תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום. מדינת ישראל.

משרד הפנים, רח"ל ופיקוד העורף (2024). תיק האב להיערכות המועצה האזורית לחירום. מדינת ישראל.

משרד ראש הממשלה (2017). מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי. היחידה לשיתופי פעולה רב-מגזריים.

פיקוד העורף (2022). תורת המיגון הפיזי: מיגון דירתי, מוסדי, ציבורי. צה"ל.

פיקוד העורף (2024). מפרט למיגון מוסדות חינוך ומוסדות הכשרה גבוהה. מחלקת מיגון, צה"ל.

פקודת העיריות [נוסח חדש].

פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

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

UK Government (2022). *The UK Government Resilience Framework*. Cabinet Office.

מוראיינים

- רשימת המוראיינים מובאת בעילום שם ובמגדר אחיד.
- ראיון 1: בעל תפקיד בתחום הפילנתרופיה, עסק בגיוס כספים לחברה הערבית במהלך המלחמה
 - ראיון 2: בעל תפקיד בוועד ראשי הרשויות הערביות
 - ראיון 3: בעל תפקיד בעמותה אזרחית משמעותית, הפעילה בחברה הערבית
 - ראיון 4: בעל תפקיד בוועד ראשי הרשויות הערביות
 - ראיון 5: מנהל תחום חינוך בעמותה אזרחית משמעותית, הפעילה בחברה הערבית
 - ראיון 6: בעל תפקיד בתחום הפילנתרופיה בעמותה אזרחית
 - ראיון 7: בעל תפקיד בוועד ראשי הרשויות הערביות שעסק בתחום היערכות לחירום
 - ראיון 8: עמותה אזרחית שפועלת עם משרדי ממשלה ורשויות המקומיות
 - ראיון 9: קב"ט רשות מקומית ערבית
 - ראיון 10: קב"ט רשות מקומית ערבית
 - ראיון 11: בעל תפקיד בעמותה אזרחית משמעותית, הפעילה בחברה הערבית
 - ראיון 12: מנהל עמותה אזרחית שעוסקת בתחום התעסוקה בחברה הערבית
 - ראיון 13: מנהל תחום חינוך בעמותה אזרחית משמעותית, הפעילה בחברה הערבית
 - ראיון 14: מנהל תחום חברה ערבית בקופת חולים
 - ראיון 15: בעל תפקיד במשרד ממשלתי העוסק בין היתר בהיערכות לחירום בחברה הערבית
 - ראיון 16: מנהל תחום חינוך ונוער ברשות מקומית
 - ראיון 17: מורה בית ספר
 - ראיון 18: מנהל בית ספר יסודי ממלכתי-ערבי בצפון
 - ראיון 19: איש מקצוע בפיקוד העורף, בעל היכרות עם ההערכות לחירום ברשויות מקומיות ערביות בצפון
 - ראיון 20: עובד במשרד ממשלתי העוסק בהיערכות לחירום

קבוצת מיקוד אחת המורכבת ברובה מקב"טים של רשויות מקומיות ערביות וראש רשות מקומית ערבית אחד.