

הצעת עקרונות לתוכנית לאומית

המטה למיגון העורף



2 אפריל, 2024

<https://lp.smooove.io/o9wg> 054-6002444 h0546002444@gmail.com



פתח דבר

סוגיית המיגון מעסיקה כיום את מרבית אזרחי ישראל, באשר למיגון בבית, במקום העבודה, במוסדות הציבור ובמרחב הציבורי, כאשר אירועי השבת השחורה ב-7.10.23 מהווים בבחינת קו פרשת המים של מדינת ישראל. והנה, לאחר שהופתענו במלחמת יום הכיפורים כאשר את מחיר ההפתעה שילמו החיילים, היינו בטוחים שלא נופתע בשנית. לצערנו כמדינה וכחברה, הופתענו בשנית במתקפת הפתע המחרידה של החמאס שגבתה מחיר כבד בחיי אדם. הופתענו פעמיים ואל לנו להיות מופתעים בשלישית ועלינו לתת מענה מיגון לכלל האזרחים. למרבה הצער, ממצאי מבקר המדינה לצד מחקרים ונתוני הגופים השונים, מצביעים כי ללמעלה מ-60% מאזרחי ישראל אין ממ"ד ולחלקם אף אין מיגון תקני כלל ועיקר. נציין, כי כל אדם זכאי למיגון ולהגנה על חייו ועל גופו, כפי שמוגדר בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו וכי הזכות למיגון נגזרת גם מעיקרון השוויון המופיע במגילת העצמאות וכזכות אשר הוכרה בפסיקה כזכות יסוד. הגנה על חיי האזרחים איננה עניין של קואליציה או אפוזיציה או עניין של שילטון מרכזי מול שילטון מקומי. נהפוך הוא, זוהי אחריות של כלל רשויות המדינה, אשר בשילוב זרועות יכולים להביא לקידום מיגון העורף בהיקף נרחב ולחיוזוק החוסן הלאומי כך שמדינת ישראל תצא מחוזקת מהמלחמה ותשפר את מצבה האסטרטגי.

ראשי פרקים תחומיים מוצעים לתוכנית מיגון לאומית

פרק א': הצעת חוק חובת מיגון

קידום חקיקה בהתבסס על הצורך והזכות למיגון, לצד חובת המדינה לסייע לאזרחיה בדגש על סיוע לנכים, קשישים, מעוטי יכולת ולמתגוררים ביישובי קו העימות (פ/25/4132). יוזמת חה"כ חוה אתי עטייה).

פרק ב': מיגון מוסדות חינוך

מיקוד למיגון גני הילדים הפרטיים, בדגש על מוסדות חינוך לגיל הרך (0-3) שאינם כלולים בחוק חינוך חובה וכן גני מוכשר 3-6 שמהווים גנים בניהול פרטי או עמותות, להגדלת שטח המרחב המוגן בהתאמה לתקן עבור כיתות לימוד ולרבות באמצעות הקמת מרחבים מוגנים ניידים ויבילים (שרובם פועלים במבנים שכורים ובשימוש חורג)

פרק ג': הקלות והסרת חסמים תכנוניים

מענה מיגון והקמת ממ"דים לשכבות החלשות ולמגזרי המיעוטים | עידוד הקמת ממ"דים בהיקף נרחב בהארכת תוקף מסלול 'פטור מהיתר' ובאמצעות הקלות תמ"א 1/1/א/40 | הגדרת רפרנטים לסיוע ברשויות המקומיות.

פרק ד': קידום תמריצים להוספת ממ"דים לבניינים קיימים ובבנייה חדשה

עידוד ומתן תמריצים לבניית ממ"דים במסגרת תוכניות התחדשות עירוניות כוללות, מתחמיות או מבנניות וקיום רצף תכנוני בין תמ"א 38 לבין התוכניות המחליפות.

פרק ה': פתרונות מיגון לטווח המידי

מיפוי המיגון לזיהוי פערי מיגון ואזורי מחסור מובהקים שימוגנו ע"י הרשויות ובשטחים הציבוריים. פעילות מקומית-שכונתית-קהילתית לזיהוי פערים וגיבוש פתרונות מקומיים מותאמים מיפוי מקלטים ברחובות מסחריים ועידוד פתיחתם לציבור לטובת מחסה ממוגן לעוברי אורח

פרק ו': עולם המיגון בראייה רחבה ובחינת אפשרויות וחלופות נוספות

מיצוי משאב תת הקרקע – בבנייה קיימת וחדשה (מקלטים) | מיצוי מתקנים לאומיים | פתרונות מיגון יבילים | עבודה עם הרשויות המקומיות. שיפורי מיגון ('הכי מוגן שיש') | חיוזוק כנגד רעידות אדמה | רתימת הטכנולוגיה, הרשתות והחברה האזרחית לעזרה הדדית בזמינות מרחבים מוגנים. אסטרטגיה תקשורתית.

בכבוד רב,

עו"ד טלי לביא
יועמ"שית המטה למיגון העורף

מיטל להבי
סגנית ראש עיריית ת"א-יפו
יו"ר המטה למיגון העורף

סא"ל (מיל') חגי קורח
מזכ"ל המטה למיגון העורף

פרק א': הצעת חוק חובת מיגון

תמצית הרעיון לקידום החקיקה

בבסיס הצעת החוק שהוגשה ע"י חברת הכנסת חוה אתי עטייה, עומדת ההכרה הערכית בזכות האזרחית למיגון ובחובת המדינה לעודד מיגון ולסייע למעוטי יכולת, עשירונים נמוכים ותושבי הפריפריה בסבסוד עלויות מימון הקמת הממ"ד.

החזון – 'ממ"ד לכל אזרח' - לצד קידום הצעת החוק, יש לקדם את תוכנית מיגון לאומית הכוללת קשת פתרונות למיגון האזרחים, תוך התאמתם לנדרש ולאפשרי.

תמצית הרעיון לקידום החקיקה

מספר פנימי: 2212155

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת חוה אתי עטייה

פ/4132/25

הצעת חוק חובת מיגון לנכים, לקשישים, לאלו שידם אינה משגת, לאזרחים שיש בידם דירת מגורים אחת בלבד ולמתגוררים ביישובי קו העימות, התשפ"ד–2023

הגדרות 1. בחוק זה –

"דירה" – כהגדרתה בסעיף 52 או 77א לחוק המקרקעין, לפני העניין;

"היתר" – היתר לפי פרק ה' לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965¹;

"ועדת היישום העליונה" – ועדה שהוקמה מכוח החלטת הממשלה מס' 3192

מיום י"ח באדר א' התשס"ח (24 בפברואר 2008), בראשות המנהל

הכללי של משרד הבינוי והשיכון וחברים בה נציגי משרד הביטחון,

פיקוד העורף, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד הפנים,

לצורך יישום התכנית לבניית מרחבים מוגנים דירתיים ביישובי עוטף

עזה, להסרת מחסומים ומעקב ובקרה על יישומה;

"חוק ההתגוננות האזרחית" – חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951²;

¹ ס"ח התשכ"א, עמ' 307.
² ס"ח התשי"א, עמ' 78.

"חוק המקרקעין" – חוק המקרקעין, התשכ"ט–1969³;

"ישוב קו עימות" – ישוב הממוקם עד שלושים קילומטרים מגדר המערכת;

"מיגון חלופי" – כמשמעותו בסעיף 2(ב);

"מרחב מוגן דירתי" – כהגדרתו בסעיף 71א לחוק המקרקעין.

2. חובת מיגון

(א) בדירת מגורים כאמור בסעיף קטן (ג), שההיתר להקמתה ניתן לפני יום כ"ה בטבת התשנ"ב (1 בינואר 1992) ייבנה מרחב מוגן דירתי בשטח מזערי של 9 מטרים רבועים, ובלבד שניתן לבנות במבנה מרחב מוגן לפי הוראות כל דין.

(ב) לא ניתן היה לבנות בדירת מגורים מרחב מוגן דירתי כאמור בסעיף קטן (א), ייבנה במקום מיגון חלופי, לרבות מיגון פנים דירתי, בהתאם להוראות כל דין.

(ג) בניית המרחבים המוגנים הדירתיים והמיגון החלופי לפי סעיף זה תהיה לפי המדרג שלהלן:

(1) דירת מגורים ביישוב קו עימות שנמצאת בבעלות מי שגילו עולה על 70 שנים;

(2) דירת מגורים ביישוב קו עימות שנמצאת בבעלות נכה שהוכר על ידי המוסד לביטוח הלאומי שהוא מוגבל בניידות או נכה שהוכר לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1959⁴, שהוא מוגבל בניידות;

(3) דירת מגורים ביישוב הממוקם עד עשרה קילומטרים מגדר המערכת;

(4) דירת מגורים ביישוב הממוקם בין עשרה לעשרים קילומטרים מגדר המערכת;

(5) דירת מגורים ביישוב הממוקם בין עשרים לשלושים קילומטרים מגדר המערכת;

(6) דירת מגורים שאינה ביישוב קו עימות ומתגורר בה אדם כאמור בפסקה (1) או (2).

3. תקצוב

(א) (1) תקציב שנתי לבניית מרחב מוגן דירתי לפי חוק זה ייקבע במסגרת הקצאה בסעיף תקציב משרד הבינוי והשיכון.

³ ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.
⁴ ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

- (2) בהצעת חוק תקציב שנתי תהיה הרשאה להתחייב לטובת משרד הבינוי והשיכון על הסכום השנתי שאותו תקבע הממשלה.
- (3) תקציב המזומן יועבר על ידי משרד האוצר בהתאם לביצוע.
- (4) התקציב לפי סעיף זה לא יופחת במסגרת הפחתות תקציביות של משרדי הממשלה.

(ב) שר הבינוי והשיכון יקבע הוראות לעניין החזר הוצאות למי שבנה בעצמו מרחב מוגן או מיגון חלופי בדירת המגורים שהוא מתגורר בה.

ביצוע 4. (א) שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצועו של חוק זה.

(ב) משרד הביטחון, באמצעות פיקוד העורף, ימפה את הבתים והיישובים בטווח האמור בסעיף 2(א).

(ג) ועדת היישום העליונה תקבע את סדר העדיפויות בביצוע הפרויקטים ביישובים השונים על בסיס אמות מידה שתקבע.

(ד) שר הבינוי והשיכון ידווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מדי חצי שנה בדבר התקדמות ביצוע התכנית.

ד ב ר י ה ס ב ר

מאז כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) מדינת ישראל נמצאת במלחמת "חרבות ברזל" על כל המשתמע מכך. יישובים סמוכי הגדר בדרום ובצפון פונו מתושביהם, לא רק, אולם בעיקר בשל חוסר מיגון הולם לכלל התושבים.

הפינוי בוצע בראייה לאומית תוך הקטנת סיכון האזרחים והקטנת עלויות לאומיות כגון: מענקי סיוע, נזקי מס רכוש, פיצוי אובדן פעילות, הוצאות בתי מלון, הסעות וכיוצא בזה. מן הראוי להיערך לעתיד לבוא ויפה שעה אחת קודם.

זאת ועוד, בתום המלחמה ובעת שהאזרחים ישובו לשגרה, עלינו לפעול כדי שניתן יהיה לבצע את צרכי המיגון המתבקשים בהצעת חוק זו.

בשנים האחרונות גבר האיום של ירי רקטי מכיוון הגבול הדרומי והגבול הצפוני לעבר אוכלוסייה אזרחית בעורף מדינת ישראל. לפיכך, התקבלו בשנים האחרונות שלוש החלטות ממשלה אשר נועדו למגן מבני מגורים באמצעות מרחבים מוגנים דירתיים (ממ"דים) ביישובי עוטף עזה. החלטות אלו שיקפו תכנית תלת שלבית בהתקדמות הפרויקט, כאשר בכל פעם הורחב טווח הביצוע כך שיישובים נוספים נכללו בו.

בשלב א', נקבע בהחלטת הממשלה שמספרה 3192 מיום 24.2.2008 כי ימוגנו בתי היישובים הממוקמים בטווח של עד 4.5 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, בדגש על בתים צמודי



קרקע ובתים בעלי תקרות קלות (דוגמת אסבסט או רעפים שאינם מחופי בטון) שנבנו לפני שנת 1992 ואין בהם מיגון. לאחר מכן, בהחלטת הממשלה 4316 מיום 7.12.2008 אישרה הממשלה את תקצוב השלבים הנותרים בתוכנית המיגון באותו הטווח מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה וכללה דירות מגורים ביישובים השוכנים בטווח זה ואשר לא נכללו בו קודם לכן. נקבע כי ימוגנו כ-5,900 יחידות דיור נוספות על פי התעדוף שיקבע פיקוד העורף. לבסוף, בשלב ג', אושרה החלטת הממשלה 5187 מיום 28.10.2012, כאשר עקב המצב הביטחוני באזור אישרה ממשלת ישראל להמשיך ולהרחיב את פרויקט מיגון בתי המגורים ביישובים הנמצאים בטווח של 4.5 עד 7 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, לפי התעדוף שקבע פיקוד העורף. תכנית המיגון הסתיימה בסוף שנת 2017. בסך הכל, בכל שלושת השלבים, מוגנו יחידות דיור ב-42 יישובים בארבע מועצות אזוריות: חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול, וכן בעיר שדרות. בפרויקט נבנו כ-11 אלף ממ"דים בעלות כוללת של כ-1.1 מיליארד שקלים חדשים בפריסה של כ-10 שנים, הן בביצוע ממשלתי והן בביצוע עצמי על ידי הדיירים במימון המדינה. הפרויקט שיפר באופן דרמטי את אורח חייהם ואת הגנתם של התושבים המתגוררים ביישובים אלה.

בסבבי הלחימה האחרונים, ניכר היה כי בדרך קבע מטווחים גם יישובים המצויים מעבר לקו שבעת הקילומטרים, ואשר ההגנה בהם חסרה למדי. כידוע, החל משנת 1992 כל יזם הבונה דירה בישראל מחויב בהתאם לחוק להתקין במבנה מרחב מוגן, אולם חלק ממבני המגורים במרחב שבין 7 ל-20 קילומטרים ובטווח שבין 20 ל-30 קילומטרים מרצועת עזה הם חסרי הגנה כליל. כך, למשל, במסגרת מבצע "שומר החומות", שיגר ארגון הטרור חמאס אלפי רקטות וטילים בתוך ימים ספורים, ועשרות אלפי אזרחים במרחבים אלה נותרו חסרי הגנה בשל מיגון דירתי חסר או מקלוט ציבורי שאינו נגיש או זמין להם.

במקומות רבים בהם אין ממ"ד בכל בית, קיים מקלט ציבורי שאמור לספק מענה בטחוני בזמן ירי רקטי, אך ישנן 2 קבוצות אוכלוסייה שאינן יכולות להגיע אליו. הראשונה היא אנשים מבוגרים שאינם מסוגלים לרוץ בפרק זמן קצר כל כך למקלט. השנייה היא נכים המוגבלים בתנועה. אנשים אלו לא יכולים להגיע למרחב מוגן בזמן סביר ונותרים חסרי הגנה אל מול מתקפות האויב, כאשר במתקפות הרקטות והטילים האחרונות התברר שקשישים ונכים רבים שאין להם ממ"ד בדירה, נאלצו לרוץ למקלט או לחדר מדרגות ותוך כדי המנוסה נפצעו או לצערנו אף נספו או שנאלצו להישאר חשופים ללא הגנה בדירה מחוסר יכולת פיזית להגיע למקלט.

הפתרון היחיד שיכול להציל את חייהם הוא בניית ממ"ד או מיגון פנים דירתי בדירה בבעלותם. בנוסף, במדינה בה קיים איום רקטי ואיום טילי באופן תדיר, לרשויות המדינה החובה המוסרית למגן כל מבנה ציבורי שנמצא ברשותה.

במבצע "שומר החומות" התברר שטווחי הירי של האויב הולכים וגדלים וירי למרכז הארץ אינו רק איום זמני אלא יכול להפוך לצערנו לשגרה. ולכן יש מקום לצפות פני עתיד ולהבין שהטווח עלול לגדול ולכסות עוד ועוד יישובים בעימותים הבאים. ככל שאדם נמצא רחוק יותר מאתר השיגור, כך יש לו זמן רב יותר להגיע למרחב מוגן. אך כאמור, אנשים מבוגרים ונכים המוגבלים בתנועה, מוגבלים ביכולת



שלהם להגיע למרחב מוגן, גם כאשר יש להם התראה מוקדמת וזמן רב יותר להתפנות. בנוסף, הצעת החוק נועדה לסייע גם לאותם תושבים שידם אינם משגת. באשר לתושבים אלו, גופי המימון השונים יאפשרו להם הלוואות בלון לפרק זמן של כעשר שנים ועל הנכס תוטל הערת אזהרה. במידה ומצבם הכלכלי ישתפר לאורך השנים או לחלופין שירצו למכור את הנכס, המוכרים ישלמו את ההלוואה לגוף הלווה.

לפיכך, נועדה הצעת חוק זו להבטיח את המשך מיגון יישובי העוטף גם מעבר לקו 7 הקילומטרים שבוצע עד היום. החמאס, כידוע, אינו מכיר בקו זה ואינו מבדיל בין היישובים, ובהתאמה צריכה להיות גם תפיסת המיגון של ישראל את יישוביה. למיגון השפעה דרמטית לא רק באשר להעלאת הביטחון ותחושת הביטחון של התושבים (ובתוך כך את התפתחות היישובים), אלא גם באשר למידת יכולתם של כוחות הביטחון להתמיד ולהיאבק בחזית, כאשר עורף חזק ומוגן מרחיב את מרחב התמרון והפעולה להמשך הלחימה במידת הצורך.

יודגש כי הניסיון למגן את העורף באמצעות תמ"א 38 נכשל כישלון חרוץ כאשר הנתונים מוכיחים כי בין השנים 2005 ו-2020 התקבלו היתרי בנייה ל- 3,925 מבנים בלבד, שבהם 81,433 יחידות דיור. כאשר הושקה תמ"א 38 המטרה שלה הייתה למגן 800 אלף יחידות דיור מפני רעידות אדמה. מתוך 3,925 המבנים שאושרו, רק 179 מבנים הם באזור הדרום, 4.5% בלבד. לאור חוסר ההצלחה של תמ"א 38, בשנת 2019 הוחלט כי התוכנית תפקע בשנת 2022. בנקודה זו חשוב להוסיף ולציין, שגם אם יושק פרויקט חדש ומוצלח יותר מתמ"א 38, שיעמוד ביעדים ויספק התחדשות עירונית שתמגן דירות רבות, אין זה משנה את העובדה שבאזורים מסוימים מתגוררת אוכלוסייה מוחלשת שאין באפשרותה הכלכלית להיכנס לפרויקט מסוג זה, או שאזור מגוריה אינו אטרקטיבי דיו ליוזמים. לא אמורה להיות משוואה שבה חייהם שווים פחות. לכן, חובה על ישראל להידרש באופן מידי לבעיית חוסר המיגון של יישובים אלה, גם אם באופן הדרגתי ותוך קביעת סדרי עדיפויות וניהול סיכונים מושכל שיקבע פיקוד העורף. האיום הרקטי והטילי ההולך וגובר, הן מבחינת הכמות והן מבחינת הדיוק, מצמצם עוד יותר את זמן ההתראה ומגביר את האיום על אזרחים אלה.

סיוע בתקצוב בניית המיגון יכול להיעשות בנוסף לאמור בהצעת החוק במספר אמצעים נוספים:

1. בנוסף למענקי משרד השיכון, לדיירים יינתנו הלוואות בריבית אטרקטיבית באמצעות בנקים או חברות ביטוח לבניית המיגון - כנגד הערת אזהרה בלשכת המקרקעין, להבטחת המשכנתא.

2. לקבלנים אשר יבצעו "אשכול" בניית ממ"דים, יינתנו הטבות מיסוי בגין רווחי החברה בשווה ערך לחוק עידוד השקעות הון.

3. תינתן עדיפות להקצאת תקציב עבור המיגון הני"ל גם מקרן לאזרחי ישראל (קרן העושר), אשר אמורה לתקצב מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות שיאושרו במסגרת חוק התקציב.

לאור מציאות ביטחונית זו, מוצע כי המדינה תממן מתקציבה מרחבים מוגנים בדירות ובבתי המגורים במטרה להבטיח את שלום תושביה באזור העימות גם מעבר לקו 7 הקילומטרים. ראשית למבוגרים ונכים המתגוררים בקו העימות, שמפאת גילם או מצבם הפיזי מוגבלים ביכולתם להתפנות למרחב מוגן. אחר כך לשאר התושבים הנמצאים בקו העימות, ולבסוף לקשישים, נכים שמתגוררים



מחוץ לקו העימות, והכל לפי פירוט סדר העדיפויות האמור בסעיף קטן 2(ג).
הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חבר הכנסת איציק
שמולי (פ/328/22) ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת אתי חוה עטייה וקבוצת חברי
הכנסת (פ/1539/24).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום ו' בטבת התשפ"ד (18.12.202)

פרק ב': מיגון מוסדות חינוך

למיגון מוסדות החינוך חשיבות רבה **לחוסן הלאומי ולתפקוד המשק** בשעת חירום ובמלחמה. בהעדר פתרונות מיגון במוסדות חינוך בכלל ובגני ילדים בפרט, ההורים מנעיים מלשלוח ילדיהם ללימודים ומלחזור לעבודתם והמשק מתקשה לחזור לשגרה. הקמת מרחבים מוגנים בגני הילדים ככלל ובגני הילדים הפרטיים בפרט, תסייע בהבטחת תפקוד גני הילדים בזמן חירום ומלחמה, כאשר מעבר להגנה הפיזית, הדבר יתרום לתחושת ביטחון בקרב ההורים, הילדים והצוות החינוכי.

מיגון מוסדות חינוך ציבוריים ומבני ציבור בבעלות העיריות בשטחים חומים, מטופלים ע"י הרשויות המקומיות שעושות מאמצים לתכנון, תקצוב והקמת מרחבים מוגנים וזאת בלוחות זמנים מהירים ככול הניתן ותוך כדי מלחמה. יתרה על כך למוסדות החינוך במגרשים ציבוריים, ניתנים מענים במסגרת תמ"א 1/1/א/40 על תיקוניה המוצעים, במסגרת תקנות התכנון והבנייה ובתוכניות דוגמת צ', אך יש לתת פתרונות גם למחצית השנייה של ילדי ישראל הלומדים בגני הילדים הפרטיים.

מוסדות החינוך הפרטיים ובפרט לגני הילדים 0-3 וכן המוכשר 3-6 אין מענה מיגון דומה ואין מחויבות של הרשויות לסייע. מפנייה לגורמים האמונים על הנושא עולה כי אין מיפוי סדור של תחום המיגון בגני הילדים. זהו מצב שאיננו נותן מענה למציאות הביטחונית שתלווה את מדינת ישראל בשנים הקרובות.

מיגון מוסדות החינוך לגיל הרך

כי-540,000 פעוטות לומדים במערכת בחינוך לגיל הרך, כמחציתם במסגרות ובגנים פרטיים מוכרים, אשר רבים מהם פועלים במבנים ישנים ומחוסרי מיגון המעמידים את הפעוטות והצוות החינוכי בסכנת נפשות. לכך מתווספים גנים מפוקחים, המופעלים לדוגמא ע"י ויצ"ו ונעמ"ת אשר גם לחלקם אין מרחבים מוגנים.

תמ"א 1/1/א/40 הינה צעד ראשון הראוי לכול להערכה, אותו עושה המועצה הארצית לקידום המיגון והקמת מרחבים מוגנים) ואולם צעד זה הינו רק חלק ממכלול הצעדים הנדרשים כולם ביחד ע"מ להביא בסופו של דבר למיגון מוסדות החינוך לגיל הרך.

גודל המרחב המוגן נדרש לתת מענה להיקף הילדים במוסד החינוך, כאשר הגודל המינימלי נדרש לעמוד **על -12** **15 מ"ר ולאפשר מענה ל-36-45 ילדים** ויש לפעול גם בנושא זה שלא קיבל מענה במסגרת התמ"א שנתנה כלים לממ"ד דירתי ולא מוסדי.

פתרונות המיגון צריכים לתת מענה למגוון סוגי גני ילדים פרטיים והמיגון הנדרש/המתאפשר בכול אחד מהם בהתאם למאפייניו, לרבות הקלות להצבת מרחב מוגן יביל. חשוב לציין כי אישור ליבילים נדרש היות וכאמור רוב הגנים ממוקמים בדירות ובמבנים שכורים ויש לאפשר להם להעתיק את המיגון היביל לעת שיעתיקו את מקומם.

ע"כ, תוכנית המיגון הלאומית נדרשת ליצור ארגז כלים שניתן להשתמש בו בהתאמה לכול מוסד ומוסד ומאפייניו השונים, כפי שנעשה ע"י הרשויות ביחס לפרויקטי המיגון בתחום אחריותם.



קשת מעני המיגון חייבת לכלול את האפשרות להצבת ממ"מים נייזים בגני הילדים כמענה מידי והכרחי שיאפשר את הרציפות התפקודית של גני הילדים ולאפשר את כלל הקלות תמ"א 1/1/40, הן בהצבת ממ"מים/ממ"מים נייזים (תוך אישור ההתאמות הנדרשות) והן בבנייתם.

חסמים למענה מיגון למוסדות החינוך הפרטיים בזמן מלחמה

בעקבות אירועי השבת השחורה ומלחמת חרבות ברזל, הוצאו הנחיות של פיקוד העורף בכל הנוגע להפעלת מוסדות חינוך וכן הנחיות של חדר המצב במשרד החינוך ביחס לכלל סוגי המסגרות כ"א בנפרד.

במסגרת זו הוצאה הנחיה להפעלה ארעית של מוסד חינוך פרטי לגילאי 3-6 (מוכר שאינו רשמי) המחזיק ברישוי לפי חוק הפיקוח, בתנאים שלא ננקטו כלפי גנים ממלכתיים.

כמו כן כידוע, חוק חינוך חובה חל על ילדים בגיל 3 ומעלה. משכך וכידוע לכל, ילדים בגילאי 0-3 אינם נמצאים במסגרות השייכות למשרד החינוך וע"כ למרבה הצער הם נופלים בין הכיסאות ונותרו מחוץ למעגל המיגון זאת גם ביחס לגני המוכשר לגילאי 3-6.

1. כידוע מוסדות החינוך כפופים להנחיות פיקוד העורף וגם קשובים לחששות ההורים אשר רובם מעוניינים לשלוח ילדיהם לגן כדי לחזור לשגרת יומם אך התנאי המרכזי הינו קיומו של מרחב מוגן.
2. בתקופת המלחמה ולאור הנחיות פיקוד העורף, נדרשו הגנים לפעול רק בכפוף למציאת מקום בטוח חלופי. בהעדר אלטרנטיבות מוגנות כמו גם לאור העלות של אלטרנטיבות כאלו בשוק הפרטי, רוב הגנים הפרטיים כאמור קיבלו פתרונות מהרשות המקומית בצורה של מבנה חלופי ועל-פי רוב מקלט.
3. יש לקחת בחשבון שהרשות המקומית מחויבת לפני הכל לגנים העירוניים ואת הפתרונות המיטביים היא מקצה להם, כמו גם פועלת מתקציב הרשות למיגונם.
4. למרבה הצער, רוב הגנים הפרטיים (גילאי 0-3 ומוכר שאינו רשמי) נמצאים כאמור במבנים פרטיים וגם על קרקע פרטית ובדרך כלל מופעלים מתוקף רישיון לשימוש חורג ממגורים או מתעסוקה וכפועל יוצא הם למעשה משכירים את המבנים לתקופות מוגבלות.
5. מתוקף הצורך במבנים עם גינה ומרחב פתוח, רוב הגנים ממוקמים בבניינים ישנים אשר ברובם אין מקלט או ממ"ד (אגב רק במבנים ישנים יש עדיין חצרות פורחות ורובם של המבנים הישנים מיועדים להתחדשות עירונית ולא יוכלו להכיל בתוכם בעתיד את הגנים).
6. פועל יוצא הוא, שהגנים הפרטיים ומוסדות המוכר שאינו רשמי המצויים במבנים פרטיים (כולל גני 0-3) שרויים במצוקה ומתקשים לספק את השירות לו התחייבו מול הורי ילדי המוסדות.
7. בהינתן שהסתייעו ברשות המקומית ומצאו פתרונות הרי שרוב הפתרונות היו הפעלה בתוך מקלט עירוני רחב ידיים, ממוזג, מאוורר ועם שירותים ומים זורמים, אך בהכרח ללא חצר ועל-פי רב מתחת לקרקע.
8. במקרה כזה, ביחס לגני המוכשר, חדר המצב של משרד החינוך הוציא הנחיה⁵ הנוגעת רק אליהם ושקובעת כי לא ניתן לקיים לימודים במקלט וקיימת דרישה בסיסית לחצר מוצללת נגישה. שתי דרישות בעת החירום, לא קיימות ביחס לגנים עירוניים ו/או מעונות היום.

⁵ ראה הנחיות משרד החינוך למוסדות החינוך הפרטיים.



משמעות היעדר המיגון בגנים פרטיים רבים, לצד הנחיות משרד החינוך כאמור, משמעותם פגיעה משמעותית במערכת החינוך לגיל הרך ומניעת אפשרות הפעלתם של גנים פרטיים רבים חסרי מיגון.

מעבר לפגיעה ברציפות התפקוד ובחוסן הלאומי, הרי שיש כאן מציאות שלא ניתן לקבלה בשום צורה, שבה הילדים הלומדים במוסדות חינוך פרטיים אינם ממוגנים וזאת בשעה שפערי המיגון במוסדות חינוך ציבוריים מטופלים ע"י הרשויות הפועלות לכך.

חיי ילדי ישראל יקרים לכולנו, ללא תלות בגיל וללא תלות זהות מוסד החינוך בו הם לומדים.

בנוסף לכך, ברור לכולנו כי לא תהיה חזרה לשגרה ללא הסדרה ומתן פתרונות מיגון למוסדות הפרטיים ובתחום גני הילדים ובכללם המסגרות לגילאי 0-3 הכוללים כמחצית מילדי הגנים, אשר הוריהם זקוקים לפתרונות חינוך לילדיהם כמו גם העורף למען חוסנו כאמור.

משכך, אנו ממליצים כי תוכנית המיגון הלאומית תעסוק גם בנושא הרגולציה ומעניי הביניים למיגון כלל מוסדות החינוך לגיל הרך⁶.

⁶ נציין כי במקביל להמלצתינו לבחון את המענים הנדרשים למיגון מוסדות החינוך במסגרת תוכנית מיגון לאומית, המטה למיגון העורף העביר פנייה בנדון לשר החינוך (ראה מכתבנו מיום 3.12.23) ובנוסף, וכחלק מבחינה כוללת של הפערים ומעניי המיגון למוסדות החינוך, התקיימה פגישה בין יו"ר המטה למיגון העורף לבין ח.כ אלי דלל לקיום ישיבה ייעודית בוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנושא זה (ראה מכתבנו מיום ה-10.12.23).

פרק ג': הקלות והסרת חסמים טכנוניים

היבט התכנון מהווה רכיב משמעותי ביכולת האזרח הפשוט להוסיף ממ"ד. המציאות העגומה שבה למרבית האזרחים במדינה אין ממ"דים הינה בין היתר תולדה של חסמים טכנוניים (המצטרפים לחסמים קנייניים, יכולת כלכלית ועוד) ואשר למעשה עשויים להוות חסם ראשוני להקמת ממ"ד בפני אזרחים רבים.

ללא ספק, מיפוי פריסת המיגון בישראל יעלה כי השכונות הצפופות והישנות בערים ברחבי ישראל הן שזקוקות לפתרון מידי וזאת, מאחר שהוקמו לפני שנת 1992 אשר במהלכה נתקבלה ההחלטה שלפיה הקמתם של מבני מגורים חדשים חייבת לכלול מרחב מוגן מפני התקפות שזמן ההתרעה מפניהן קצר מכדי לאפשר גישה למקלט תת-קרקעי ומכאן חשיבותו הגדולה של הממ"ד כסטנדרט המיגון הראוי לאזרחי המדינה בהתאם לתפיסת המיגון שנקבעה ע"י פיקוד העורף.

הגדרות פיקוד העורף כוללות בהגדרת מרחב מוגן תקני את הבאים: ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי) וממ"מ (מרחב מוגן מוסדי) ומקלט.

פיקוד העורף – פורטל החירום הלאומי – מרחב מוגן תקני⁷



מצבי חירום צרו קשר פיקוד העורף

**רחבים מוגנים
תקניים בחוק**

ממ"מ
מרחב מוגן מוסדי

ממ"ק
מרחב מוגן קומתי

ממ"ד
מרחב מוגן דירתי

<https://www.oref.org.il/12495-15944-he/Pakar.aspx> ⁷

חשיבותו העצומה של הממ"ד הוכחה בהגנה על האזרחים בכל רחבי הארץ, כמגן מפני טילים מדרום וכאלה שיכולים להגיע מצפון וממזרח ובפרט כדי לקצר את משך הזמן האורך בין שמיעת האזעקה להגעה למרחב המוגן. במלחמה בעוטף עזה ובערים הדרומיות, הממ"ד הגן לא רק מרקטות, אלא ממש מפני מחבלים אשר לא שיערנו כי יגיעו עד אופקים ושדרות ויצורו על אזרחים הנעולים בממ"ד.

לצערנו, העורף איננו מוכן למלחמה. בלמעלה מ-60% מהדירות בישראל אין ממ"ד. כאשר ישנם אזורים ושכונות שהינם בבחינת מדבריות של ממ"דים, עם מקלטים מעטים הממוקמים במרחקים של מאות מטרים ואף יותר.

וכך, אזרחים רבים ברחבי הארץ, אינם יכולים להגיע בתוך דקה למרחב מוגן. וכאשר אוכלוסיות מוגבלות תנועה, בהם קשישים, נכים ומשפחות עם תינוקות, אשר אינן יכולות להגיע בפרק הזמן הנדרש אף לא למקלט בבניין מגוריהם (ככול וישנו).

משכך, ובהמשך לתפיסת המיגון שנקבעה ע"י פיקוד העורף, הוגדר הממ"ד כסטנדרט המיגון בבתים ובדירות מגורי אזרחי המדינה ואילו שיפורי מיגון, כדוגמת מיגון חדר קיים אינם נותנים מענה מיגון מייטבי כשל ממ"ד.

הסרת חסמים תכנוניים להקמת ממ"דים

ראשית, נציין כי המדינה ככלל וועדת הפנים והגנת הסביבה והמועצה הארצית לתכנון ובניה עשו ועושים רבות להסיר חסמים תכנוניים ולאפשר לאזרחים נוספים להיכנס למעגל המיגון והקמת הממ"דים.

הוראת השעה שאושרה לפטור מהיתר להקמת ממ"ד בבתים פרטיים

הוראה זו מאפשרת קיצור הבירוקרטיה ומשך הזמן הנדרש להליך התכנוני וחשיבותה אף עולה על היקף תחולתה, בין היתר בשל האמירה הערכית הרואה בהקמת הממ"ד ערך חשוב ביותר, אשר לצורך מימושו במהירות ובהיקפים נרחבים, ההוראה מאפשרת לאזרח הפשוט – וודאות, פשטות והליך קצר שאיננו מותנה באישור מנגנוני הרישוי העירוניים.

באשר להוראת הפטור, לראייתנו נדרש להאריכה לתקופה ארוכה של מספר שנים ו/או אף כהוראת קבע שנחיצותה תיבחן ככול ויהיה שינוי מהותי לטובה במציאות האסטרטגית. עלינו לזכור, כי לאזרחים לוקח תקופה ארוכה להפנים שינויים תכנוניים ולבטא אותם בפעולות מעשיות ולכך נדרש פרק זמן מספק.

ואולם, קיצור הבירוקרטיה לאזרחים אינה נותנת מענה שלם לכלל הצרכים:

המתגוררים בבתים פרטיים חסרי ממ"ד עומדים בהוראת הפטור ואולם בבניינים מעל לשתי קומות המבקשים נדרשים להוצאת היתר אך נשמרת זכותם לחרוג מקווי הבניין על פי הוראות התמ"א.

היכולת לממן את עלות הקמת הממ"ד שמורה לבעלי אמצעים ובהעדר תמריצים או הוראת סבסוד מעוטי האמצעים יתקשו לממש את יתרונות התמ"א.

מרביתם של מיליוני האזרחים חסרי הממ"ד מתגוררים בבניינים ישנים, ולא בבתים פרטיים וע"כ אין הם נכנסים כלל ועיקר בגדר הוראת הפטור למעט לעניין קווי בניין.

**תמ"א 1/1/40 – צעד חשוב להבאת בשורת המיגון לאזרחי ישראל**

המועצה הארצית בצעד ראוי להערכה, קידמה תוך כדי מלחמה את הרחבת תחולת תוכנית תמ"א 1/1/40 לכלל רחבי הארץ, והעבירה מסר חשוב לאזרחי ישראל בדבר חשיבות המיגון לשמירה על חיי אדם.

המלצת המועצה הארצית לממשלה לאשר את תוכנית תמ"א 1/1/40 וההקלות הנגזרות להקמת ממ"דים בכלל רחבי הארץ הינה צעד חשוב בפרט כאשר בצידה קודמו הליכים משלימים במסגרת עבודת ועדת הפנים והגנת הסביבה, ע"מ ליצור מהלך תכנוני משולב להסרת חלק מהחסמים התכנוניים.

לשמחתנו, הזווית האזרחית אותה יצגנו בדיונים שקיימה המועצה הארצית בתמ"א 1/1/40, קיבלה ביטוי בהחלטות על התוכנית והוראותיה.

הזכויות וההקלות בתמ"א 1/1/40 הוגדרו כזכויות מוקנות, מה שמאפשר לפרוץ חלק מהחסמים התכנוניים העומדים בפני האזרחים להקמת ממ"דים.

אנו סבורים כי נדרשת מערכת לבקרה ומעקב אחר מימוש תכלית התוכנית, תוך מענה מרכזי לאזרחים הנתקלים בחסמים ו/או בהכבדה על יכולת המימוש בניגוד להוראות ומטרת התוכנית.

ואולם, הקלות תכנוניות שאין בידיהם מענה שיאפשר למעוטי יכולת סיוע או תמריצים להקמת הממ"ד עשויות להישאר כאות על הנייר בלבד ולשרת בעלי יכולות כלכליות בלבד. לכן, אנו ממליצים כי הוראות והקלות תמ"א 1/1/40 (בדגש על קווי הבניין והתכסית), יחולו גם במימוש זכויות מכוח תמ"א 38 (וכן על תוכניות ההתחדשות העירוניות שמחליפות את תמ"א 38) וזאת על מנת ליצור ישימות אמיתית להקמת ממ"דים בהיקף נרחב במרחב העירוני, תוך חיזוק המבנים כנגד רעידות אדמה וזאת הן במסלול חיזוק ועיבוי והן במסלול הריסה ובנייה.

פרק ד': קידום תמריצים להוספת ממ"דים לבניינים קיימים ובנייה חדשה

נכון להיום, במרבית המדינה הפתרון העיקרי להוספת מיגון תקני בדירות קיימות מתבסס על תוכניות ומסלולי התחדשות עירונית ככלל ובפרט על תוכניות המבוססות על תמ"א 38⁸.

ככלל כול תוכנית הכוללת הקמת בניינים חדשים מביאה הן לחיזוק כנגד רעידות אדמה והן להקמת ממ"דים. משכך, כל תוכנית מכול סוג שהוא, הן בניינית והן מתחמית מסייעות בצמצום פערי המיגון בעורף.

לראייתנו כדי לייצר תנופת התחדשות עירונית שתכלול הקמת ממ"דים בהיקף נרחב. יש לאפשר כדאיות באמצעות תמריצים. ידוע כי כדאיותם של תוכניות אלו הינה בעיקר באזורי הביקוש בהם ערכי הקרקע מאפשרות רווח יזמי מספק ואולם אנו רואים בכך את הצד החיובי של המטבע, היות וקידום מיגון במרכז הארץ בין היתר באמצעות תוכניות התחדשות עירונית, יכולים לאפשר למקד משאבי הסיוע מצד המדינה לאזורי הפריפריה ולאזרחים מעוטי יכולת.

להלן עיקרי מסלולי ההתחדשות העירונית בהתאם לניתוח שערכנו

תמ"א 38

תוכנית זו הינה תוכנית מתאר ארצית המאפשרת התחדשות בניינית, הן במסלול חיזוק והן במסלול הריסה ובנייה. לתוכנית יתרון של מוכרות והיא פשוטה יותר ליישום מאשר תוכניות פינוי-בינוי המצריכות הן גיבוש מתחם שלם והן הליך מקדים האורך מספר שנים (לעיתים שנים רבות) לאישור תב"ע.

תוכניות התחדשות עירונית כוללות (מחליפות תמ"א 38)

בערים רבות מקודמות תוכניות התחדשות עירונית כוללות אשר באות להחליף את תמ"א 38 ולאפשר התחדשות עירונית, לרבות ברמה הבניינית. דוגמא לתוכנית כזו שאושרה הינה תוכנית ח-619 בחולון או הרובעים בת"א. הרשות להתחדשות עירונית אחראית על קידום תוכניות שכאלו ב-18 ערים ברחבי הארץ ובחלק מהרשויות המקומיות העירייה אחראית על קידום תוכניות שכזו באופן עצמאי (לדוגמא – תוכנית תא 5555 בעיר ת"א).

תוכניות בניין עיר מתחמיות (תוכניות פינוי-בינוי)

באזורים ומתחמים בשכונות שונות ברחבי הערים מקודמות תוכניות התחדשות עירונית לקידום מתחמים שלמים לפינוי בינוי, חלקם בהתבסס על סמכויות שקיבלו ועדות מקומיות מכוח תוכניות מתאר כוללניות וחלקן תוכניות בניין עיר לפינוי בינוי בסמכות הועדות המחוזיות או הותמ"ל.

בהקשר זה נציין כי משרד השיכון פועל לסייע לקידום התחדשות עירונית גם באזורי הפריפריה, אך מפאת קוצר היריעה לא נעסוק בהיבט זה.

⁸ מרכז אדוה, ירון הופמן-דישון, מקס גרובמן. מיגון בתנאי שוק: הפקרת המיגון בדירות המגורים בישראל למדיניות השוק הפרטי, נובמבר 2023.



להלן המלצותינו :

1. אנו ממליצים על קיום **רצף תכנוני בין תמ"א 38 לתוכניות העירוניות המחליפות** ובכך לאפשר ודאות תכנונית ואפשרות אמיתית לקידום הקמת ממ"דים ומיגון מבנים מכוח תוכנית המאפשרת הוצאת היתר בנייה לרמת הבניין הבודד.
2. מוצע לפעול להחלת הוראות והקלות תוכנית תמ"א 1/1/א/40 (בדגש על קווי הבניין והתכסית), יחולו גם במימוש זכויות מכוח תמ"א 38 (וכן על תוכניות ההתחדשות העירוניות שמחליפות את תמ"א 38) וזאת על מנת ליצור ישימות אמיתית להקמת ממ"דים בהיקף נרחב במרחב העירוני, תוך חיזוק המבנים כנגד רעידות אדמה וזאת הן במסלול חיזוק ועיבוי והן במסלול הריסה ובנייה.
3. בראייה לאומית ראוי כי בתום המלחמה יבוצע הליך סדור של הפקת לקחים בנושא מיגון העורף אשר על בסיסו יגובשו ויותאמו התוכניות מחליפות התמ"א.

פרק ה': פתרונות מיגון לטווח המידי

במלחמה זו כאמור נוכחנו לדעת ולהכיר בחשיבות הממ"דים כקו ההגנה חיוני לעורף האזרחי. לצד הסרת חסמים ופתרונות שיתמכו בהרחבת מצאי המיגון בטווח הארוך מובן כי יישום תמ"אות דורש משאבים ולקוח זמן ולכן ישנה חשיבות רבה לייזום ומתן מענים מיידיים וזאת בהתבסס על מיפוי והנגשת המצאי הקיים.

הצורך העתידי בשהייה ממושכת ורציפה במרחבים מוגנים, מצריכים חשיבה מחודשת ויצירתית, המשלבת בתוכה מיצוי משאבים קיימים במרחב תוך רתימת הסולידריות החברתית של הקהילות במרחב גאוגרפי נתון ותוך שימוש בטכנולוגיה לחיבור בין אזרחים (בדגש על אנשים עם מוגבלויות וקשישים), למתנדבים ולרשויות השלטון.

משכך, אנו סבורים שיש לפעול בלפחות 4 מישורים במקביל:

מיפוי אזורים במחסור מיגון מובהק - אזורים שימצא כי הם מצויים בחוסר מובהק ימופו ובשיתוף עם פיקוד העורף והרשות המקומית תבדק אפשרות למתן פתרון של מיגוניות במרחב הציבורי או הפרטי.

מיפוי דירות שאין בהם ממ"ד ושאינן להם מענה אחר במרחב מוגן המאפשר שהייה ממושכת ורציפה, לרבות פילוח מספר הנפשות, אוכלוסיות מיוחדות, מוגבלויות וצרכים מיוחדים ושאר המרכיבים הנדרשים.

מיצוי משאב הממ"דים והמקלטים הקיים בבתים משותפים באמצעות רתימת תחושת הסולידריות של האזרחים ושימוש בטכנולוגיה לחיבור בין מי שיש לו מיגון למי שאין לו מיגון – כדוגמת הטכנולוגיה שחיברה בין בית מארח למפונה מתארח ותוך פנייה לאזרחים באופן רחב וסיסטמתי ליצירת מוכנות שלהם לפתוח את ביתם ולארח את חסרי הממ"ד. (אמצעי זה יכול לייצר משאבי מיגון יש מאין בשכונות שבהן יש בניה חדשה לצד מבנים ישנים)

מיפוי משאב המקלטים ברחובות מסחריים וראשיים כדי לייצר מקומות מפלט לעוברי אורח ו/או לשכנים נטולי ממ"ד, כולל סיוע מוסדי בהחזקת המקלטים בתמורה לזכות סימון על המבנה כמכיל "מקום בטוח" לשהייה בעת חירום.

אומנם מדובר בפתרונות מיגון שאינן אופטימליים ובכאלה שאינם מחליפים את הפתרונות לטווח הארוך, אך הם יאפשרו הגדלה מיידיית של מצאי הפתרונות של ממ"דים ומקלטים בעת חירום, לאור מיפוי על בסיס קרבה פיזית ונגישות הפתרונות גם עבור אנשים בעלי מוגבלויות (בדגש על מוגבלות מוטורית) וקשישים שאינם יכולים להגיע למרחבים מוגנים רחוקים ו/או לא נגישים.

למימוש פתרונות אלו לא נדרשים משאבים עצומים, אלא בעיקר נכונות של הגורמים השלטוניים לפעול תוך הכוונת הרגולציה, גיבוש מנגנוני תמריצים פשוטים וזולים, ושימוש בפלטפורמות דיגיטליות קיימות לדוג' – במסגרת התרעות על אזעקות אשר פיקוד העורף שולח בהודעות אישיות ישירות לאזרחים אל הטלפון הנייד).

קידום מענה מיגון באמצעות **מיצוי משאב הממ"דים הקיים**, יכול להתחיל בהקמת צוות שיכלול גם יכולות טכנולוגיות לסימון על גבי GIS, אדפטציה של תוכנת האירוח, מרכז טלמרקטינג בחלקו מבוסס מתנדבים לחיבור בין נותן מקלט למקבל הגנה, תאום הסברה והפצה של הפרויקט (לרתימת אזרחים לטובת הרחבת מתן מענים ומיפוי מדוייק, איפיון מידור המידע, והבנייה של שותפויות – החל בפיקוד העורף.

פרק ו': עולם המיגון בראייה רחבה ובחינת אפשרויות וחלופות נוספות

במסגרת התפתחות ציר המיגון, החל משנות ה-90 הוגדרו בתקנות כמרחבים מוגנים – הממ"ד, הממ"ק והממ"מ תוך התאמת המיגון למרכיבי האיום ובראשם זמן ההתרעה הקצר וזאת למרות שהמיגון הפיזי של מקלט גבוהה משל המרחבים המוגנים.

האתר הממשלתי – ציר התפתחות המיגון הפיזי⁹



ואולם, אנו סבורים כי יש מקום לבחון חלופות מיגון נוספות אשר אינן באות במקום המרחב המוגן התיקני ועשויות לתרום ליכולת שהייה ארוכה במסגרת מלחמה רב זירתית הכוללת איום פעיל מצפון וכן חלופות שנותנות מענה מיגון לאילוצים קניינים, תכנוניים ואחרים.

מיצוי משאב תת הקרקע

משאב תת הקרקע הינו משאב חשוב ככלל ובעולם המיגון בפרט וחשוב למצותו כחלק מהרחבת קשת פתרונות המיגון למירב האזרחים ולמירב האזורים.

מיצוי חללים תת קרקעים קיימים

בחללים התת קרקעיים קיים פוטנציאל בר מיפוי עם אפשרויות ניצולם בחירום, לצורך כך נדרש לבצע אפיון, מיפוי חללים תת קרקעיים בנויים וכן פיתוח מידע ותנאים לניצול בחירום. נציין כי גם אם חללים אילו אינם בגדר מקלטים תקינים, עדיין שהייה בתת הקרקע מספקת עשוי להציל חיים.

מיצוי משאב תת הקרקע בבנייה חדשה

התפיסות התכנוניות הנוהגות בשנים האחרונות בישראל בניגוד לעולם המפותח אינן ממצות באופן מלא את משאב תת הקרקע בין השאר כדי לחסוך בעלויות הבניה. כל בניין שנבנה ללא מרתפים "שורף" את תת הקרקע לחמישים או מאה שנה. כך לדוג', אולמות ציבוריים צריכים להיבנות רק מתחת לקרקע, כך שמעבר לשימוש החשוב בחירום הם חוסכים אנרגיה והשקעות גבוהות באיטום נגד רעש.

⁹ https://www.gov.il/BlobFolder/guide/presentations_local_committees/he/Local_committees_home_front_command.pdf

בניית מקלטים בתת הקרקע

לצד הקמת ממ"דים/ממ"קים בדירות המגורים וממ"מים בשטחי מסחר, אנו סבורים כי בבנייה חדשה שבה השימושים בתת הקרקע מאפשרים בניית מקלטים (לדוג' – במקומות בהם לא נדרש להקים חניון תת קרקעי, או לעת הפחתה משמעותית של תיקני חנייה), הרי שבניית מקלט כתוספת מיגון וכמענה לאיום טילים כבדים יכול להעצים את מענה המיגון לדיירי הבניין וכן יש להדגיש כפתרון אפשרי לסובבים (קל יותר לארח במקלט מאשר בממ"ד).

מיצוי מתקנים לאומיים

ישנם מתקנים לאומיים וציבוריים אשר אופן בנייתם (לדוג' מסופי תח"צ והתחנה מרכזית החדשה) או מאפייניהם (לדוג' – תחנות תת קרקעיות של הרק"ל ובעתיד אף של המטרו), מאפשרים מיגון ואף מיגון בסטנדרט גבוהה כנגד טילים כבדים.

ע"מ להכשירם לשהייה ארעית בעת אזעקה וכן לשהייה ארוכה במהלך מלחמה רב זירתית, נדרשים הליכים תכנוניים והתאמות ייעודיות (לדוג' – הוספת תשתיות חשמל, מים וסניטציה וכו'), קביעת היעוד והסדרת הסדרת השימוש לציבור.

אנו סבורים כי בתוספת תשומות קטנה יחסית לתקציב אנו עשויים לקבל תמורת מיגון גבוהה לעת חירום וכי התאמתם של מתקנים שכאלו יכולה להוות מכפיל כוח ולתת מענה באזורי ביקוש, להיקף נרחב של אוכלוסייה חסרת מיגון, תוך דגש כאמור על האיזומים הנשקפים מצפון.

פתרונות מיגון יבילים

עולם המיגון ככלל ובאומות הסטארטאפ בפרט, הינו עולם מתפתח אשר האיזומים המתגברים והמודעות האזרחית הגוברת מחד ומאידך האילוצים התכנוניים והפיזיים (הקיימים בעיקר בבנייה ישנה וצפופה או בשטחים פתוחים), יכולים להוות גורמים מאיצים לפיתוחים חדשים שייתנו קשת פתרונות רחבים למקומות המוגבלים בהוספת ממ"ד/ממ"מ בשל אילוצים שונים.

משכך, אנו ממליצים על ביצוע האקתון, עדיף תחת חסות ממשלתית, תוך רתימת השוק האזרחי ותעשיות המיגון, שיכולות להביא לפריצות דרך שיסייעו ליצירת פתרונות חדשנים ושיכניסו אזרחים נוספים רבים למעגל המיגון.

שיפורי מיגון ('הכי מוגן שיש')

במסגרת השאיפה לכלול אזרחים רבים ככול האפשר למעגל המיגון, חשוב לבחון בין היתר שיפורי המיגון לסוגיהם השונים (כדוגמת חיזוק חדר קיים).

אומנם שיפורי המיגון נותנים מענה מיגוני פחות טוב בהשוואה למרחב מוגן תקני, אך ביחס להיעדר מיגון כלל ועיקר, הרי שתפיסת 'הכי מוגן שיש' מייצרת ישימות ומאפשרת מענה מיגון מותאם כמענה מיגון במקרים בהם לא ניתן בשום אופן להקים ממ"ד.

בנושא זה ראוי לפעול למחקר ופיתוח, הן ברמה הממשלתית והן ברתימת תעשיות המיגון לפיתוח שיפורי מיגון חדשים ויצירתיים מצילי חיים, שיאפשרו מיגון טוב יותר, לאוכלוסייה רבה יותר ובמחיר זול יותר.

חשוב לציין כי עלות שיפורי המיגון מהווה פקטור וחסם לאוכלוסייה רבה לצד הקטנת מרחב החיים לטובת עובי הקירות, היחס בין העלות לתועלת המיגון עשויה במקרים רבים להוות חסם מעשי בבחירה בשיפורי מיגון, אשר עלות חלק מהם מגיעה קרוב לעלות הקמת ממ"ד.

וקטור מיגון 'מלמטה למעלה' – פעילות מקומית-שכונתית-קהילתית

היכולת להניע תהליכי מיגון צריכה להגיע לא רק מלמעלה אלא גם מלמטה. אנו סבורים שתפיסה הרואה לנגד עיניה יישום מיגון בהיקף נרחב מצריכה מהמדינה והרשויות מתן כלים (תכנוניים, מימוניים, הסרת חסמים), כאשר היישום צריך לבוא מלמטה בפעילות ממוקדת יותר בשכונות או ערים קטנות לזיהוי פערי מיגון ולגיבוש פתרונות מותאמים. בכל מקום יש פערים מיוחדים משלו וגם הזדמנויות מיוחדות שקשה לזהות "מגבוה".

פעילות מקומית-שכונתית-קהילתית יכולה לייצר הסכמות וגם סיוע ההדדי. יש לפעילות כזאת גם יתרונות נוספים בהיבטים רחבים יותר של חוסן. אנו מציעים לבנות, לכל שכונה שמזוהים בה פערי מיגון, צוות של אדריכל, מהנדס ואולי גם עורך דין ועובד קהילתי. נציין כי לרוב הערים יש מיפויים תלת מימדיים דינמיים המאפשרים זיהוי מהיר של הפערים. גם הקמת קבוצה באחת הרשתות החברתיות יכולה לגייס את "חכמת ההמונים" שמסביב.

עבודה עם הרשויות המקומיות

כפי שצינו לעיל, וקטור מיגון שפועל "מלמטה למעלה" בתנועה משולבת, מהווה מרכיב משמעותי ביישום מיגון אזרחי בעולם המעשה. לרשויות המקומיות מקום מרכזי בהליך שכן הן יכולות לייצר מנועי צמיחה למיגון תושביהן, הן באמצעות הכלים החדשים שניתנו בידיהן ובידי האזרחים והן באמצעות כלים שכבר קיימים בידי הרשויות המקומיות.

בבסיס מהלך נרחב למיגון תושבי הערים השונות עומדת ההכרה באחריות השלטון המקומי ובפרט הרשות המקומית למיגון תושביה.

הסמכויות הרבות וטווח שיקול דעת נרחב, מקנה לרשויות המקומיות ארגון כלים היכול לאפשר מיגון אזורים ושכונות באופן נרחב (לדוג' – תוכניות מתחמיות) לצד מענה ממוקד לרמת הבניין הבודד (לדוג' – הקלות ותוכניות בניינות כדוגמת תמ"א 38 ומחליפותיה).

העבודה עם הרשויות המקומיות במקביל לעבודה עם מרכזי השלטון המקומי והאזורי וכן עם פרום ה-15, בפעולה משולבת ברמה הארצית, יכולים ליצור מכפילי כוח, להסרת חסמים מחד ולעידוד ותמריצים למיגון מאידך.

הבחירות לרשויות המקומיות המתקיימות בצל המלחמה מחד ומאידך, העניין הציבורי הרב של האזרחים והתושבים והרגישות הרבה בפרט בקרב חסרי המיגון, יכולים להוות מאיץ נוסף עבור נבחרי הציבור והמתמודדים לרשויות המקומיות, לקידום תפיסה שילטונית מאפשרת ומעודדת מיגון והרואה בערך חיי אדם את הערך העליון, בצורה מבוקרת אף על פני אסתטיקה עירונית.

בנוסף, ציבור התושבים ער כיום יותר מתמיד למרכיב ההיערכות העירונית לשעת חירום ומלחמה ואיננו מוכן לקבל את תרבות 'הסמוך' ואת תרבות ה-'יהיה בסדר' והציבור רוצה יותר ויותר להיות מעורב בתהליכי קבלת ההחלטות המשפיעות ישירות על חייו בזמן אמת.

לכך מצטרפת התודעה שנצרכה במתקפה האיזומה של החמאס ב-7.10.23, כי האזרחים הם אשר משלמים את מחיר 'הקונספציה' וכי נדרש להכין את העורף בזמן שגרה לתרחישים אשר אינם בגדר הפתעה.

משכך, ומתוך הגיון המלחמה והתודעה הציבורית הרחבה, אנו סבורים כי ראוי לנבחרי הציבור והמתמודדים יעסקו במרכיב ההיערכות לחירום, ולא רק בהיערכות למלחמה ואיום הטילים, אלא גם לאסונות טבע ובדגש על רעידות אדמה כמפורט להלן.



היערכות לרעידות אדמה

היערכות לאסונות טבע ובפרט כאמור לרעידות אדמה ראוי שיהיה לנגד עיני מקבלי ההחלטות כמרכיב חשוב ומשלים למיגון העורף האזרחי.

העיסוק באסון הנוכחי ומענה המיגון הנדרש למוכנות העורף במלחמה הבאה חשוב ביותר, אך אסור לנו להזניח לרגע את ההיערכות לאסון הבא שיכול לבוא דווקא מאתני הטבע ובראשם אסון רעידת אדמה, אשר לצערינו, ובוודאי ברמת המוכנות הלאומית הנוכחית, עשויה לגבות מחירים בלתי נתפסים בנפגעים ובחיי אדם.

התחושה המתקבלת בקרב הציבור, המבוססת על הקשב המוגבל לצד החשיבות המיוחדת לנושא מצד מקבלי ההחלטות ברמות השונות, הינה שמדובר באירוע בעל סבירות נמוכה מאוד.

משכך, נראה כי כפי שנכנסנו למלחמה הנוכחית במציאות שלרוב אזרחי המדינה אין ממ"ד ומתוך 'קונספציה' שגרמה להפתעת ה-7.10.23 על השלכותיה המחרדות לאזרחים, נראה כי אנו כמדינה שוב מאמצים תפיסת עולם שאננה הגורסת 'שהאסון לא יקרה, ואם יקרה – אזי יהיה את מי להאשים'.

אסור לנו להיות מופתעים בכול מה שנוגע לחיי האזרחים. כול שכן כמדובר בהיקפים עצומים של נפגעים. על כן ולצד העיסוק במיגון כנגד האיום הרקטי, יש לפעול למיגון וחזוק המבנים כנגד רעידות אדמה.

יצוין כי חלק מפתרונות המיגון כוללים גם פתרונות לחיזוק כנגד רעידות אדמה ובראשם הריסת מבנים ישנים חסרי מיגון ושאינם עומדים בתקן רעידות אדמה ותחתיהם הקמת מבנים חדשים הכוללים ממ"ד לכול דירה ומבנה חדש העומד בתקנים.

פתרון משולב נוסף הינו במסלולים לחיזוק מבנים קיימים כנגד רעידות אדמה והוספת ממ"דים, לרבות במסגרת תמ"א 38 או במסגרת התוכניות המחליפות את תמ"א 38. ע"מ ליישם מסלול שכזה היכול להכניס אזרחים רבים למעגל המיגון, נדרשת גמישות תכנונית ורצון טוב מצד הרשויות המקומיות לסייע למיגון תושביהן וזאת באמצעות שימוש בסמכויותיהן כאמור לעיל.

אסטרטגיה תקשורתית

להד הציבורי בנושא מיגון העורף האזרחי חשיבות גבוהה ע"מ לקדם מהלך מיגון רחף היקף.

הפעילות המשולבת מלמעלה למטה ומלמטה למעלה, כוללת בתוכה בין היתר את השילטון המרכזי, השילטון המקומי, החברה האזרחית מרמת הפרט והקהילה, השוק הפרטי ועוד.

הפרסום התקשורתית, לסוגיו השונים, יכול לסייע לאזרחי המדינה להחשף לתהליכים המשמעותיים שנעשו ונעשים בתחום המיגון ולאפשר לאזרח הקטן לפעול מצידו תוך שימוש בכלים שהמדינה והרשויות המקומיות מעמידים ומסייעים בידיו.

שלמי תודה

מסמך זה איננו בא לעולם בחלל ריק ולשמחתנו כבר בתוך המלחמה הוחל בתהליכים להסרת חסמים ולקידום מיגון העורף.

ראשית, חשוב לנו להביע הערכה אזרחית גדולה **לחבר הכנסת הרב יעקב אשר** על כך שמייד עם פרוץ המלחמה החל בקיום סדרת דיונים שמטרתם הסרת חסמים להתמודדות עם אתגרי המלחמה, תוך ראייה כוללת ושיתוף הגורמים השלטוניים והאזרחיים ותוך ראיית התפרים בתהליכים ומתן מענה מהיר במסגרת הוועדה.

שנית, הערכתנו נתונה גם **לראש מטה התכנון הלאומי הרב נתן אלנתן**, על קידום מהיר ונחוש של כלים תכנוניים שנועדו לקצר בירוקרטיה ולאפשר להתגבר על חסמים תכנוניים למיגון העורף ובפרט באשר להליך אישורה של תמ"א 1/1/א/40 כזכויות מוקנות לאזרחים בכלל רחבי ישראל, המהווה בשורה גדולה בתחום המיגון.

שלישית, נודה גם **לחבר הכנסת אלי זלל** על הנכונות לפעול לצמצום פערי המיגון החמורים ולמצוקות של גני הילדים, בדגש על מוסדות החינוך לגיל הרך ועל הכוונה לתת אכסניה לשילוב הגורמים השלטוניים והאזרחיים לגיבוש המלצות למעני מיגון במסגרת עבודת הוועדה לזכויות הילד.

אנו מודים גם **לחברת הכנסת מיכל שיר וחברת הכנסת נעמה ליזמי** על האוון הקשבת והתמיכה ובטוחים כי פעולה המשותפת של כלל חברי הכנסת, קואליציה ואופוזיציה כאחד, יביאו יחדיו לעם ישראל את בשורת המיגון בהיקפים נרחבים.

אנו מודים **לחברת הכנסת חוה אתי עטיה**, העומדת בראש השדולה למיגון העורף, על פעולותיה ומאמציה להכרה הערכית בזכות למיגון ובחובת המדינה **לעודד מיגון ולסייע למעוטי יכולת**, לשכבות החלשות ולתושבי הפריפריה, בסבסוד עלויות מימון הקמת הממ"ד, לרבות בקידום הצעת החוק בנושא שאושרה בוועדת שרים.



על רקע פערי המיגון העצומים מחד ועל בסיס התפיסה המקדשת את ערך חיי האדם מאידך, הוקם המטה למיגון העורף אשר בראשו עומדת סגנית רה"ע וחברת מועצת העיר והוועדה המקומית ת"א-יפו מיטל להבי וזאת בשיתוף עם עורכי דין, אדריכלים מהנדסים, מנהלי מוסדות חינוך, ואזרחים מן השורה

כולם פועלים בהתנדבות למען זכות האזרח למיגון

בקריאה גדולה למיגון העורף,

עו"ד טלי לביא
יועמ"שית המטה למיגון העורף

מיטל להבי
סגנית ראש עיריית ת"א-יפו
יו"ר המטה למיגון העורף

סא"ל (מיל') חגי קורח
מזכ"ל המטה למיגון העורף

אדריכל אסף אשרוב
יו"ר מחוז ת"א והמרכז
בהתאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל

ניצן כץ
מיגון גני ילדים

יגאל פברמן
מיגון דירות מגורים

אורי עזריאל
רפרנט שמאות מקרקעין
ותוכניות מתאר ארציות

ד"ר ארילון מאיר (מהנדס)
הנדסה האזרחית

רוברט רבונא
מיגון המגזר הכפרי והמיעוטים

ערן מועלם (מהנדס)
פיתוח פתרונות מיגון

סוזי בר
חברת מועצה
שזהם

אורית רישפי
פורום חברי המועצה בישראל

יובל בן בסט
חבר מועצה וועדה מקומית
אזור

עו"ד קרן אוחנה איוס
מנכ"ל חיבה ארגון
הגנים הפרטיים בישראל

מאיה בן ציון
מיגון הקשישים והנכים

לוסי חדידה
מנכ"לית ארגון
"גנים ברמה אחרת"

רועי לוי
עו"ד

יוסי וייצמן
עו"ד

מנשה יהודה משה
עו"ד

ד"ר עופר רגב
עו"ד

מאיר הרוש
עו"ד

אריק יעקב
עו"ד



גלי בכמן עו"ד	יוסי סייג עו"ד	דניאל ינובסקי עו"ד
עמית פלדמן עו"ד	נתיב רגב עו"ד	רון הרפז עו"ד
נדב הייפרט אדריכל	דיטה ביטרמן אדריכלית	אשר אהרוני אדריכל
אופיר אתגר אדריכל	ליכר ראובני אדריכלית	דורון ידיד אדריכל
דוד ישראל אדריכל	איילה מולצ'נוב אדריכלית	שמואל גילר אדריכל
ענן ארקאב מהנדס	צור וויש מהנדס	ישראל קסלר מהנדס
רזיאל גז מהנדס	אלכס בלכמן מהנדס	איליה יאצקו מהנדס
ניזאם גביש מהנדס	נדב לבנה מהנדס	ליאור זילפה מהנדס
דורון גלצנר מהנדס	פול ויטל מהנדס	אלון שדה מהנדס
אורן עבדה מהנדס	אריאל טולדנו מהנדס	ויקטור חיון מהנדס
איתן לוי מהנדס	אורי מסלובטי מהנדס	יעקב רודישטיין מהנדס
בר ספיר מהנדסת	מיכאל שמדיט מהנדס	גרגורי לופטינסקי מהנדס
ולדימיר גרינשפון	יורי מיכליס	יאיר רחימי



מהנדס	מהנדס	מהנדס
לירון בר און מהנדס	גילש דומש הנדסאי	גיא קריב מהנדס
מקסים ליפשיץ הנדסאי	ניצן סעדי הנדסאי	פבל קליוט הנדסאי
עידו ניסן הנדסאי	אור אלעזרי הנדסאי	אביעד הרלב הנדסאי
שני סוויסה הנדסאית	דורון אפרגן הנדסאי	יעקב אבינועם הנדסאי
תומר גבאי הנדסאי	אלירן גוהריאן הנדסאי	שניר עטייה הנדסאי
שלח חזן הנדסאית	ליאור שמחוני הנדסאית	צחי בוסקילה הנדסאי
מיכאל חדד הנדסאי	נוה שחר הנדסאית	גדעון כהן הנדסאי
אסף מגן כלכלן	יגאל איצקוביץ רו"ח	ניר בן עמרם כלכלן