

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת חוה אתי עטייה

4132/25/פ

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;

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

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

"מיגון חלופי" – כמשמעותו בסעיף 2(ב);

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

חובת מיגון

2.

(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.

¹ ס"ח התשכ"א, עמ' 307.

² ס"ח התשי"א, עמ' 78.

³ ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

(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).

תקצוב 3. (א) (1) תקציב שנתי לבניית מרחב מוגן דירתי לפי חוק זה ייקבע במסגרת הקצאה בסעיף תקציב משרד הבינוי והשיכון.

(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.

⁴ ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

(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 התעודף 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 התעודף שקבע פיקוד העורף. תכנית המיגון הסתיימה בסוף שנת 2017. בסך הכל, בכל שלושת השלבים, מוגנו יחידות דיור ב-42 יישובים בארבע מועצות אזרחיות: 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 הלוואת 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 ליזמים. 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 הנ"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/22/328) ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת אתי חוה עטייה וקבוצת חברי הכנסת (פ/24/1539).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ו' בטבת התשפ"ד (18.12.2023)