

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטות ממשלה מספר 3192 מיום 24.02.2008, מספר 4316 מיום 7.12.2008 ומספר 2834 מיום 6.2.2011, שעניינן מיגון בתי מגורים ביישובים השוכנים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, להמשיך את פרויקט מיגון בתי המגורים כדלקמן:

1. למגן דירות מגורים, ככל הניתן בדרך של בניית מרחב מוגן דירתי, בגודל של עד 9 מ"ר נטו, או פתרונות מיגון חלופיים לרבות מיגון פנים דירתי (להלן ממ"דים), באותה מתכונת ועל בסיס הקריטריונים שיושמו במסגרת החלטות הממשלה לעיל, ביישובים אשר בניהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של 4.5 ק"מ עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, ככל שטרם נכללו בפרויקט המיגון.
2. להטיל על המשרד להגנת העורף, בתיאום עם משרד הביטחון ובאמצעות פיקוד העורף למפות, באופן מיידי, את הבתים והיישובים בטווח האמור, ולקבוע את סדרי העדיפות בביצוע הפרוייקטים ביישובים השונים על בסיס קריטריונים מקצועיים.
3. להקצות סכום בסך 270 מלש"ח, בפריסה על פני שלוש שנים, כדלקמן מהמקורות הבאים:

- א. 77 מלש"ח מתקציב משרד הביטחון, בפריסה על פני שלוש שנים;
- ב. 76 מלש"ח מתקציב משרד הבינוי והשיכון, בפריסה על פני שלוש שנים;
- ג. 77 מלש"ח תקציב תוספתי ממשרד האוצר, מהם 15 מלש"ח שיועברו בתוך 30 יום ממועד החלטה זו, לצורך הנעת התהליך וביצוע הסקר, והשאר בפריסה על פני שלוש שנים.
- ד. משרד האוצר יפתח, באופן מיידי, הרשאה להתחייב, לטובת משרד הבינוי והשיכון, על כל הסכום האמור (230 מלש"ח). תקציב המזומן, יועבר על ידי משרד האוצר, בהתאם לקצב ביצוע התכנית.
- ה. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת הסוכנות היהודית לארץ ישראל לפיה גייסה הסוכנות סכום בסך 40 מלש"ח לטובת סיוע במיגון בתי מגורים כאמור, שיועברו על ידה למטרה זו לעמיגור, חברת בת של הסוכנות היהודית, בתיאום ובהנחיה של משרד הבינוי והשיכון.
- ו. התקצוב האמור נבנה על בסיס אומדן מבנים פוטנציאלי של כ- 1700 ממ"דים. פערים בהשלמת המיגון שיתגלו במהלך הביצוע, ככל שיתגלו, יחולקו בין משרדי הממשלה באופן יחסי להיקף השתתפותם בהחלטה זו, כאמור בסעיפים 3 (א)-(ג) לעיל.

4. האחריות הכוללת לביצוע התוכנית מוטלת על משרד הבינוי והשיכון, אשר יפעל להשלמת הפרוייקט בתוך שלוש שנים ממועד קבלת החלטה זו, בכפוף לקבלת התקציב כאמור. נציג המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה יצורף לוועדת היישום העליונה של הפרוייקט, שהוקמה על פי החלטות הממשלה הנזכרות לעיל. דיווח על התקדמות הפרוייקט יימסר אחת לרבעון גם לוועדת השרים לענייני עורף.

דברי הסבר

בהחלטות ממשלה מספר 3192 מיום 24.02.2008, מספר 4316 מיום 7.12.2008 ומספר 2834 מיום 6.2.2011, אישרה הממשלה בניה ותקצוב ממשלתי של ממ"דים בבתי מגורים ביישובים שבתיהם, כולם או חלקם, נמצאו בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. נכון להיום, השלימה המדינה בניה של כ- 95% מהממ"דים שבנייתם אושרה ותוקצבה במסגרת החלטות הממשלה האמורות, אשר הוקמו בהתאם לסדרי העדיפות שגיבש פיקוד העורף.

במסגרת זו מוגנו בתים ביישובים הבאים: שדרות, ניר עס, גבים, ארז, איבים, זיקים, נתיב העשרה, נחל עוז, כרם שלום, כיסופים, מפלסים, כרמיה, כפר עזה, יד מרדכי, אור הנר, סעד, עלומים, סופה, עין השלושה, נירים, ניר עוז, ניר יצחק, חולית, פרי גן, שדה אברהם, יתד ובארי.

בשנים האחרונות הצטבר ניסיון בהתמודדות מול אירועים של ירי תלוי מסלול מאזור רצועת עזה וכן הושלם פיתוחה של מערכת כיפת ברזל אשר נכנסה לפעילות מבצעית. במסגרת זו, מפעילה המדינה שורה של מענים לצורך סיכול והתמודדות עם ירי מרצועת עזה. מענים אלו כוללים מערכים התקפיים ומערכים הגנתיים, אקטיביים ופאסיביים, שהיקפם ואופיים משתנה מעת לעת בהתאם להערכות המצב ולמדיניות ממשלת ישראל.

השינויים במפת האיומים והניסיון שהצטבר, הן במישור הבטחוני, הן במישור החוסן הלאומי והן במישור המדיני, מחייבים בחינה, מעת לעת, של טיב המענים והאסטרטגיה הממשלתית בכל הנוגע להתמודדות עם איום הירי תלול המסלול מרצועת עזה. בהתאם, בוצעה בחודשים האחרונים עבודת מטה, בהובלת המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, למיפוי המענים הביטחוניים הפאסיביים הנשקפים מאיום הטילים מאזור רצועת עזה, ותקפות המדיניות הממשלתית שנקבעה בשנת 2008, לפיה מוגנו בתי תושבים ביישובים שבתי המגורים בהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה.

בהמשך לעבודה זו, ולשקלול נתונים בדבר תיעדוף מערכי ההגנה האקטיביים והפאסיביים, המליצה מערכת הביטחון על הרחבת מיגון בתי התושבים, כך שיבנו ממ"דים, באותה מתכונת שנבנו ביישובים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את הרצועה, גם ביישובים הנמצאים בטווח שבין 4.5 ק"מ ל- 7 ק"מ מגדר הרצועה.

יצוין כי קיים פער משמעותי באופי והיקף המענה בין ישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת לבין יישובים מרוחקים יותר מגדר המערכת, וכן קיים פער משמעותי בטיב ובשכיחות האיום בין היישובים שמבוקש למגנם כעת לבין יישובים שמצאים בטווחים של מעבר 7 ק"מ.

בהמשך להמלצה זו, לאור האיום הביטחוני המתמשך באיזור עוטף רצועת עזה, הנסיון והתוצאות בשטח של מדיניות הממשלה בעניין מיגון בתי תושבים, כפי שנלמדה בשנים האחרונות, ובשים לב לתמהיל הכלים העומדים לרשות הממשלה לשם הגנה על תושבי המדינה, ולאחר שקלול מכלול השיקולים הנוגעים לגיבוש המדיניות בנושא, סבורה הממשלה שיש להרחיב את פרויקט המיגון, ביישובים אשר בתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח

של 4.5 ק"מ עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, ככל שטרם נכללו בפרוייקט המיגון.

הפרוייקט יבוצע באותה מתכונת ועל בסיס אותם הקריטריונים שנקבעו בהחלטות הממשלה הקודמות, ובהתאם ייבנו במסגרתו ממ"דים בדירות שנבנו לפני תיקון תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) בשנת 1992, ושלא קיים בהן ממ"ד.

לשם ביצוע ההחלטה, מוצע לתקצב סך של 270 מלש"ח לפרוייקט, מתוכם 230 מלש"ח מתקציבי מדינה, בפריסה על-פני שלוש שנים. על פי הערכות ראשונית בטווח היישובים האמור ישנם כ- 1,700 בתי מגורים אשר עשויים לעמוד בקריטריונים למיגון. היקף התקציב המוקצה בהחלטה זו, נבנה בהתאם להערכה זו.

ביצוע ההחלטה יחל באופן מיידי. בהתאם, מוצע כי משרד האוצר יעביר למשרד הבינוי והשיכון, בתוך 30 יום, סך של 15 מלש"ח לצורך הנעת הפרוייקט. יתרת התקציב, תועבר על ידי משרד האוצר, מהמקורות התקציביים המנויים בהחלטה, בהתאם לקצב ביצוע התכנית.

במקביל, הממשלה רושמת לפניה את הודעת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, לפיה גייסה הסוכנות סכום בסך 40 מלש"ח לטובת סיוע במיגון בתי מגורים כאמור, שיועברו על ידה למטרה זו לעמיגור, חברת בת של הסוכנות היהודית, בתיאום ובהנחיה של משרד הבינוי והשיכון, כאמור בסעיף 4 להחלטה.

מוצע להטיל על שר הביטחון למפות, באמצעות פיקוד העורף, את הבתים והישובים בטווח האמור, על מנת לקבוע את סדרי העדיפות לביצוע הפרוייקטים בישובים השונים.

האחריות הכוללת לביצוע התוכנית מוטלת על משרד הבינוי והשיכון, אשר יפעל להשלמת הפרוייקט בתוך שלוש שנים ממועד קבלת החלטה זו.

דיווח על התקדמות הפרוייקט יימסר אחת לרבעון גם לוועדת השרים לענייני העורף. נציג המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה יצורף לוועדת היישום העליונה של הפרוייקט, שהוקמה בהחלטת ממשלה מסי' 3192 הנזכרת לעיל.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

חיזוק הביטחון האישי של התושבים והרשויות באזור עוטף עזה מתבטא, בין השאר, בחיזוק הכלכלה המקומית, תמיכה חברתית בתושבי האזור, פעולות בתחום איכות הסביבה וחיזוק השלטון המקומי באזור. לאור המאפיינים הביטחוניים המיוחדים של היישובים השוכנים בטווח שבעת הקילומטרים תובא לאישור הממשלה בנפרד, בזמן הקרוב, הצעה לאשר תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי באזור זה לשנת 2013, בדומה לתוכניות כאמור שבוצעו בשנים האחרונות.

תקציב

270 מליון ש"ח על פני שלוש שנים, מתוכם 230 מלש"ח ממקורות ממשלתיים.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

משרד האוצר - טרם התקבלה עמדתו

משרד הביטחון - מתנגד תקציבית

משרד הבינוי והשיכון - מתנגד תקציבית

המשרד להגנת העורף - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2834 מיום 6.2.2011

החלטה מס' 3192 מיום 24.02.2008

החלטה מס' 4316 מיום 7.12.2008

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי

סיווג משני:

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה/01חוץ וביטחון

מוגש על ידי ראש הממשלה

ט' בחשון התשע"ג
25 באוקטובר 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' חשוון, תשע"ג

25 אוקטובר, 2012

מזהה מל"י: D330666

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: בניית ממ"דים בדירות מגורים ביישובים באזור עוטף עזה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ככלל, לא יינתן היתר על פי חוקי התכנון והבניה להקמת בית אלא אם תכנית הבניה כוללת התקנת מקלט בהתאם לדרישות פיקוד העורף. בהתאם לכך נקבעה בשנת 1992, במסגרת תיקון לתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, חובת הקמת מרחב מוגן דירתי (להלן – ממ"ד) בבנייה חדשה החל מאותו מועד.
2. לאור האיום הביטחוני המתמשך על היישובים השוכנים בקרבת רצועת עזה החליטה הממשלה, בהחלטות ממשלה מס' 3192 מיום 24.2.2008, מס' 4316 מיום 7.12.2008 ומס' 2834 מיום 6.2.2011, לאשר תוכנית למיגון דירות מגורים שנבנו לפני תיקון התקנות האמורות בשנת 1992, בדרך של בניית ממ"ד בגודל של עד 9 מ"ר נטו או פתרונות מיגון חלופיים (לרבות מיגון פנים דירתי), וזאת ביישובים השוכנים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה (להלן – תוכנית המיגון).
3. כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, נכון להיום, השלימה המדינה בנייה של כ- 95% מהממ"דים שבנייתם אושרה ותוקצבה במסגרת החלטות הממשלה האמורות.
4. כעת מוצע להמשיך את תוכנית המיגון, באותה מתכונת ועל פי אותם קריטריונים שנקבעו על פי החלטות הממשלה האמורות, בבתי המגורים ביישובים אשר בתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של 4.5 ק"מ עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, ככל שטרם נכללו בתוכנית המיגון.
5. התחום הגיאוגרפי המעודכן של תוכנית המיגון כפי שמוצע כעת – קרי 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה – נקבע על בסיס המלצת מערכת הביטחון, בהתבסס על עבודת מטה שנעשתה בנושא בחודשים האחרונים, כמפורט בדברי ההסבר.
6. בדברי ההסבר הובהר עוד כי קביעת הטווח של 7 קילומטרים נקבע על בסיס נימוקים ביטחוניים, נוכח הפערים המשמעותיים, הן באופי והיקף המענה בין יישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת לבין יישובים מרוחקים יותר מגדר המערכת, והן בטיב ובשכיחות האיום בין היישובים שמבוקש למגנם כעת לבין יישובים שנמצאים בטווחים של מעבר ל-7 ק"מ.
7. יצויין כי הטווח האמור של 7 קילומטרים נקבע, על בסיס נימוקים ביטחוניים, גם בהחלטות ממשלה מהשנים האחרונות שבהן אושרו תוכניות לחיזוק החוסן האזרחי בעוטף עזה, החלטות שהתקבלו בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן – החוק), שעניינו עדיפות לאומית. במאמר מוסגר יובהר כי ההחלטה הנדונה אינה החלטה בדבר עדיפות לאומית כוון שעניינה במתן מענה בתחום המיגון לצורך ביטחוני, והיא חוסה בגדרו של סעיף 160(2) לחוק.
8. בהצעת ההחלטה מובהר כי תוכנית המיגון תבוצע באותה מתכונת ובהתאם לאותם כללים שבוצעה עד כה בטווח ארבעה וחצי הקילומטרים. במסגרת זו, תמשיך לפעול ועדת יישום עליונה לפרויקט, בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר תפעיל, בין היתר, ועדת משנה לטיפול והכרעה במקרים פרטניים וחריגים.

על פי הערכות ראשוניות ישנם כ- 1,700 בתי מגורים אשר עשויים לעמוד בקריטריונים למיגון במסגרת הצעת ההחלטה הנדונה. סדרי העדיפויות בביצוע המיגון ביישובים השונים ייקבעו על בסיס קריטריונים מקצועיים ביטחוניים כפי שנעשה גם בשלב הקודם.

9. האחריות הכוללת לביצוע תוכנית המיגון מוטלת, כפי שהיה גם בשלביה הקודמים, על משרד הבינוי והשיכון, אשר יבצע כל הפעולות הנדרשות לשם כך – ובכלל זה התכנון והרישוי, הזמנת עבודות הבניה והפיקוח עליהן – בהתאם להוראות כל דין.

10. מוצע כי הממשלה תרשום לפניה את הודעת הסוכנות היהודית לפיה גייסה הסוכנות סכום בסך 40 מלש"ח לטובת סיוע במיגון בתי מגורים, אשר יועברו על ידי הסוכנות, לטובת הפרוייקט, לעמיגור, חברת בת של הסוכנות היהודית, בתיאום ובהנחיה של משרד הבינוי והשיכון. מובן כי הוצאת התקציבים הממשלתיים בפרוייקט על ידי משרד הבינוי והשיכון תעשה בהתאם להוראות הדין החלות על העניין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת השמונה עשרה, התשע"ג-2012, ובעת שהממשלה מכהנת כממשלה יוצאת. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו, לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם. ככל שמידת החיוניות בפעילות שלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך. הצעת ההחלטה באה בעקבות עבודת מטה שבחנה את הסוגיה, ושהחלה כבר לפני זמן ניכר, והיא מבוססת על ההמלצות הביטחוניות המקצועיות שהתקבלו בעניין. תכליתה מתן מענה מיגוני ישיר לתושבי היישובים בטווח 7 ק"מ מרצועת עזה, שבתיהם טרם מוגנו, נוכח המציאות הביטחונית יוצאת הדופן השוררת באזור, המשליכה במישרין על בטחון התושבים ושגרת יומם. בנסיבות האמורות, ולנוכח מהות העניין בו מדובר, נראה כי אין מניעה לקבלת ההחלטה בעת הזו.

בשים לב לכל האמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה נשלחה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 25.10.12 בשעות הצהריים. פרק הזמן הקצר עד להפצת הצעת ההחלטה לא איפשר להמתין לקבלת תגובתם הסופית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ב ב ר כ ה,

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית