

07.11.2023

לכבוד,

המועצה הארצית לתכנון ובניה

הנדון: הערות לתכנית מתאר ארצית למיגון (בניית מרחב מוגן דירתי) - תמ"א 40/א/1/1

בשם עמותת סיכוי-אופוק אנו מגישים בזאת השגה לתכנית תמ"א 40/א/1/1, בדרישה לשינוי בהוראות התכנית על מנת לענות על צרכי המיגון של הישובים הערביים.

תכנית מתאר ארצית תמ"א 40/א/1/1, כוללת הנחיות והוראות לתכנון המשפיעות על בניית מרחב מוגן דירתי. להנחיות התכנון של תמ"א 40/א/1/1 השלכות רחבות על מיגון בתי מגורים ומבני הציבור, לרבות מיגון הישובים הערביים.

בדיקת מבקר המדינה¹ למצב המקלוט והמיגון ברשויות המקומיות הערביות העלתה כי קיימים פערי מיגון עמוקים, נכון למרץ 2018 עולה כי 26% מהאוכלוסייה הכללית ללא מגון תקני, ועבור 46% מהתושבים הערביים (כ- 550,000 תושבים) אין מיגון תקני, כלומר ללא מיגון כלל. בנוסף עולה מהדוח שרק ב- 11 מ- 71 הרשויות המקומיות שמופו קיימים מקלטים ציבוריים; ב-11 רשויות אלו, כולן בצפון הארץ, קיימים בסך הכול 29 מקלטים ציבוריים. לאור הממצאים מבקר המדינה המליץ לתת עדיפות עליונה להכנת תכנית מיגון.

לאור חשיבות הנושא, אנו מגישים בקשה לשינוי ולעדכון בהוראות התכנית, בסעיפים הרלוונטיים ליישובים הערביים. הבקשה מתבססת על ניתוח השפעות התכנית והסיכויים ליישומה בישובים הערביים, תוך התייחסות למאפיינים של הישובים הערביים והמצב הקיים.

להלן רשימת השינויים שמוצע לבצעם בהוראות ובתשריט תמ"א 40/א/1/1:

1. שינוי בהוראות תכנית, תחולת תכנית.

תחולת התכנית: 4.

4.1. תכנית זו תחול על מגרשים שבהם מצויה יחידת דיור למגורים שניתן היתר לבנייתה כדין, ואשר איננה כוללת מרחב מוגן דירתי.

קיים צורך לשינוי סעיף 4.1, תחולת התכנית למבנים שבהם ניתן לקבל היתר בנייה כדין, ואשר איננה כוללת מרחב מוגן דירתי, ולא רק למבנים שנבנו כדין.

¹ דוח מבקר המדינה: מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום, לשנת 2018
http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_636/3fed301c-37bb-448e-b68b-da0187889460/101-shulders.pdf

בתחום הישובים הערביים קיימים מבנים רבים שלא נבנו כדין וללא ממ"ד, מבחינה סטטורית חלק גדול מהמבנים בתחום המרקם הוותיק בתכניות שמאפשרות הוצאת היתרי בנייה, וחלק מהמבנים מחוץ לתחום התכניות המאפשרות הוצאת היתרי בנייה, עבור שני סוגי המבנים נדרש פתרון להוספת ממ"ד כמפורט להלן:

1.1 מבנים בתחום המרקם הוותיק (בתחום תכניות המאפשרות הוצאת היתר בנייה)

הסעיף המוצע מאפשר תוספת ממ"ד רק במקרה והמבנה נבנה לפי היתר בנייה וללא חריגות, תנאי זה לא ישים עבור חלק גדול מיחידות הדיוור ביישובים הערביים מאחר וחלק מהמבנים במרקם הוותיק נבנו ללא היתר בנייה מסיבות שונות: מבנים שנבנו לפני קום המדינה, מבנים שנבנו עם היתר לפני חוק בניית הממ"דים (שנת 1992) והבנייה כיום לא תואמת את ההיתר. מבנים שנבנו ללא היתר בשל חסמים קיימים בשלב היתר, למשל תשלום גבוה של אגרות בנייה והיטלים (כ 60 אלף ש"ח ליח"ד- אגרת בנייה, היטל השבחה, היטל פיתוח, והיטל מים וביוב) דבר שמרתיע את הבעלים מהסדרת הבנייה הקיימת, מחסור במקומות חנייה, בעיות ברישום, בעיות חלוקה בקרקעות מושע, וסיבות אחרות שחלקן כרוכות בהיעדר תשתית תכנונית ביישובים הערביים לאורך שנים רבות.

בניית הממ"ד הינה הכרחית להצלת חיי בני אדם, ולנוכח מצב החירום הנוכחי והתכנותם של איומים עתידיים, **אנו מבקשים** להפריד בין התהליך להסדרת הבנייה הקיימת ללא היתר ולתהליך של מתן אישור לתוספת ממ"ד. יש לשנות את הוראות התכנית כך שתאפשר הוצאת היתר בניה לממ"ד בלבד, ללא תלות במבנה הקיים ולחריגות הקיימות במבנה הקיים לרבות מבנים ללא היתר בנייה, כך שהועדה המקומית תבדוק רק את העמידה של הממ"ד בדרישות החוק והתקנות בתהליך מזורז. שאר חריגות הבנייה יטופלו במסגרת תהליכי תכנון והסדרה שגרתיים המנוהלים בוועדות התכנון.

1.2 מבנים מחוץ לשטחים המאושרים לפיתוח.

על פי בדיקתנו בתחום הרשויות הערביות במועד הבדיקה מאי 2021 קיימים כ 15 אלף מבנים קשיחים (מבנים מבטון, כ 40 אלף יחידות דיוור) מחוץ לתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה². רוב המבנים בשלבי תכנון, ולא יכולים לקבל היתר בנייה עד להשלמת התהליך, המבנים נמצאים בשלבים שונים בתהליך ההסדרה, כמפורט להלן:

- מבנים בתחום תכניות כוללניות מאושרות ובתהליך.
- מבנים בתחום תכניות מפורטות מאושרות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר ללא תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה.
- מבנים בתחום תכניות בתהליך שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה.

את רוב המבנים ניתן להסדיר לאחר השלמת התהליך הסטטורי, מאחר ולתכנון המפורט בקרקע פרטית נדרש מספר שנים ובשל חשיבות המיגון, נדרש לתת הקלות להקמת הממ"דים. במקרה דומה בעבר במחוז דרום אושרו הקלות עבור המבנים הקיימים בעוטף עזה, ע"י שינוי תקנות התכנון והבניה, וניתנה אפשרות פטור מהיתר למיגון באזורים כפריים. לפי דוח שלב ב'

² לפי מחקר -תכנון והסדרה ביישובים הערביים - תמונת מצב, סיכוי- אופק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי



לתמ"א/40³- שינוי התקנות אושר על מנת להקל ולעודד הקמת ממ"דים בעוטף עזה, הצורך העיקרי בפטור כאמור נבע מכך שקיימים ישובים במחוז דרום אשר אין בהם כלל תכנון סטטוטורי ועל כן לא ניתן היה לתת היתר לביצוע עבודות המיגון למבנים הקיימים לרבות הקמת ממ"דים. **אנו מבקשים** לאפשר מהלך דומה עבור הישובים הערביים בצפון ע"י מתן היתרי בנייה לתוספת ממ"דים למבנים קיימים מכוח התכנית הכוללנית ולפני השלמת התכנון המפורט.

1.3 מבנים שנבנו ללא היתר והוסדרו בתכניות מפורטות.

חלק מהמבנים הוסדרו במסגרת תכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, (תכניות כוללות איחוד וחלוקה) אך הם יכולים לקבל היתר הבנייה רק לאחר מילוי תנאים שנקבעו בתכנית למשל, אישור תצ"ר, אישור תכניות ביצוע, ביצוע תשתיות ראשיות, פתרון קצה ביוב. **אנו מבקשים** לאפשר הוצאת היתר בנייה לתוספת ממ"ד למבנה קיים כמתואר בסעיף (1) לעיל, גם בתוכניות אלו המאושרות שטרם הושלמו התנאים למתן היתר בנייה.

2. מבנים בשימוש משולב מסחר ומגורים

התכנית המוצעת תקפה לגבי מבני מגורים ומבני ציבור, עם זאת, חלק גדול מיחידות הדיור נמצאות במבנים משולבים עם מסחר ומשרדים בקומת הראשונות. תוספת ממ"ד ליחידות דיור מחייבת בניית ממ"ד גם עבור בתי המסחר והמשרדים. מעבר לכך, לפי הוראות פיקוד העורף המשך הפעילות העסקית בחלק מהאזורים בארץ אפשרי במקומות שיש בהם ממ"ד, חלק מבתי המסחר חיוניים (למשל חנויות מזון ובתי מרקחת), ועל כן **אנו מבקשים** להרחיב את תחולת התכנית ולכלול גם בניית מרחב מוגן עבור בתי מסחר ומשרדים.

3. מוסדות חינוך

פעילות חינוכית בעת מלחמה ברוב חלקי הארץ אפשרית במקום שאפשר להגיע ממנו למרחב מוגן תקני. בדיקת מבקר המדינה למצב המקלוט והמיגון ברשויות המקומיות הערביות העלתה כי קיים פער במיגון במוסדות בחינוך, במגזר היהודי כ-11% ללא מיגון (כ- 257,000 תלמידים ללא מיגון), ובמוסדות החינוך במגזר הלא יהודי למעלה מ-38% ללא מיגון (כ- 127,000 תלמידים ללא מיגון). אישור ההקלות בתכנית המוצעת למוסדות ציבור מבורכת אך לא נותנת פתרון לבעיה זו, על כן הממשלה מחויבת לתקצב ולהוציא לפועל בניית מרחבים מוגנים מוסדיים (ממ"מ) במוסדות חינוך באופן מידי.

נדגיש כי במצה הקיים חלק מדרכי הגישה לממ"מים הקיימים או לממ"מים שיבנו בעתיד לא מוגנות, שכן פעמים רבות הגישה לממ"מ דרך פרוזדור או מדרגות פתוחות. לכן **אנו מבקשים** לתקן את הוראות התכנית שתכלול בנוסף לבניית הממ"מ גם סגירת מעברי גישה לממ"מים לפי דרישות פיקוד העורף.

3

דוח שלב ב', תמ"א/40 למיגון ופיתוח המרחב התת-קרקעי, סעיף 3.3.1, 11 ינואר 2009,
http://www.iplan.gov.il/SiteAssets/Pages/Infrastructure%20planning/Ground/tama40/tama40_part_b_11_01_2010.pdf#search=tama40_part_b_11_01_2010



4. שינוי בהוראות תכנית - הקלות בקו בניין.

10. על אף האמור בכל תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת (להלן – תכניות), לענין קווי בנין, תכסית גובה או הוראת בינוי אחרת, יחולו לענין בניית מרחב מרחב מוגן דירתי חדש, ההוראות המפורטות להלן:

א. אם ההוראות שנקבעו בתכניות לענין קווי הבנין, אינן מאפשרות את בניית הממ"ד בתחום קווי הבנין, תותר חריגה מקווי הבנין לצורך בניית ממ"ד, ובלבד שלא יקטנו מ-1מ' – לחזית לצד ולאחור.

לפי בדיקתנו ברוב התכניות בישובים הערביים מותרת הבנייה לפי קו בנייה 3 מטר, ורוב המבנים הקיימים נבנו בקו בניין 3 מטר בהתאם לתכניות.

תכנית תמ"א/40/א/1/1 תאפשר בניית ממ"ד בחריגה מקו בנייה בתנאי שלא יקטן מ 1 מטר. מאחר בישובים הערביים קו הבניין המותר 3 מטר, רוחב השטח הנותר לתוספת הממ"ד יהיה 2 מטר. בשטח מזערי של 2 מטר לא ניתן לבנות ממ"ד תקני, מאחר ולפי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) נדרש לבנות ממ"ד קדמי בכל ישובים הנכללים בתכנית תמ"א/40/א/1, ועובי הקיר החיצוני יהיה 40-80 ס"מ והקיר הפנימי יהיה 35 ס"מ, כך בהתאם לעובי הקירות הנדרשים רוחב פנים הממ"ד יהיה 85-125 ס"מ. **אנו מבקשים** לשנות את סעיף 10(א) ולאפשר בניית ממ"ד בקו בניין אפס.

5. הקלה בהעברת אחוזי בנייה מקומה לקומה.

חלק מהתכניות המפורטות נקבעו שטחים מקסימליים בקומה, במקרה ויש חריגה מהשטח המותר נדרש הקלה להעברת אחוזי בנייה מקומה לקומה ללא חריגה בסה"כ אחוזי בנייה, ההקלה המוצעת בתכנית לחריגה בתכסית המבנה לא נותנת מענה **אנו מבקשים** להוסיף לנושאים שבהם התכנית המוצעת עוסקת, אישור חריגה מסך אחוזי הבנייה המותר בקומה בתכנית המפורטת שחלה במקום.

אנו מקווים כי יתקיים דיון מעמיק בסוגיות שאנו מעלים בהערות המצ"ב, וכי נוזמן להציג את עמדתנו בנושא על מנת שתתקבל החלטות מותאמות למצב התכנוני הקיים בישובים הערביים.

בברכה

מורן אביב
מתכנתת ערים ורכזת תחום תכנון
052-4375025
moran@sikkuy-aufoq.org.il

וג'די חלאילה
רכזת תחום דיור
052-4225666
wajde@sikkuy-aufoq.org.il

