

12.12.24

לכבוד -

שרי הממשלה, חברי הכנסת,

אתר החקיקה הממשלתי.

שלום רב,

נייר עמדה מארגוני החברה האזרחית על תזכיר חוק לשיקום מרחיב לחבל תקומה

בהמשך לתזכיר חוק "מיקוד לאומי לשיקום מרחיב לחבל התקומה, התשפ"ה – 2024 הארגונים: במקום – תכנון וזכויות אדם, מרחב אזורי הוגן בנגב, מרכז אדוה, עוקף ישראל, קולקטיב מזרחי-אזרחי, קול רבני לזכויות אדם ושתיל (להלן: "הארגונים"), מתכבדים להגיש בזאת את עמדתם:

הארגונים מבקשים לבצע תיקונים נדרשים למען אימוץ נקודת מבט מערכתית הקושרת היבטים חברתיים, כלכליים, סביבתיים, מנהליים קריטיים בכדי להבטיח שתזכיר חוק זה אכן יפעל לקדם שיקום מרחיב לחבל תקומה כפי שהינו מצהיר ומרחב אזורי הוגן, מקיים, בטוח ומשותף בנגב המערבי, היום ולטובת הדורות הבאים. מרחב בו הביטחון ייתפס במובן הרחב של המושג, כך שכל האוכלוסיות, הקהילות והישובים ייקחו חלק שוויוני בהבטחת חוסנו של האזור באופן שיאפשר היערכות והתמודדות בונה ומשותפת עם משברים. אנו רואים בתוך השבר הנורא, מקום בו ניתן לבנות מחדש טוב יותר (Build Back Better) למען האזור וכלל תושביו ותושבותיו.

להלן התייחסותנו:

בהתאם לדברי ההסבר בתזכיר החוק עולה כי נקבעו מספר הנחות יסוד:

הנחת היסוד הראשונה - כפי שעולה מהצעת החוק אזור השיקום נקבע על פי רצף החלטות שלכאורה יצרו תקדים מהו אזור "חבל תקומה על בסיס אזור עוטף עזה" אזור המוגבל ל-7 ק"מ בלבד.¹ כפי נראה להלן, מדובר בהנחת יסוד בעייתית ומפלה.

¹ יש החלטות שמתמקדות בסל התקומה לאור גודל האסון שקרה בו. החלטה 980 מ-19/10/23 מטרות המנהלת. החלטה 1127 מ-10/12/23 הנחיה למתווה רב-שנתי. תזכיר החוק מאפריל. החלטה 1699 התוכנית האסטרטגית.

הנחת היסוד השנייה – בעניין החזרה לשגרה וקידום שיקום מרחיב². המסגרת המשפטית הקיימת של עדיפות לאומית לא מתאימה לשיקום מאומץ ומואץ של אזור אסון. על כן, נדרשת מסגרת משפטית חדשה של "אזור מיקוד לאומי". יש לקבוע הגדרה משפטית חדשה שלא תשמש כפתח נוסף לאפליה פסולה בין תושבים. ות בנגב המערבי.

הנחות היסוד הנוספות העומדות בבסיס התזכיר נמצאות בהלימה עם מטרת העל של קידום שיקום מכליל ומיטבי. בין הנחות אלה מצויות:

הנחת היסוד השלישית – יש צורך בשיקום הוליסטי מרחיב – שיקום מרחיב עמוק ובר קיימא, מענה מיטבי בכל תחומי החיים. השבת הרצון לחיות באזור ומשיכת משפחות חדשות. מתן מענה הוליסטי בכל תחומי החיים, שלכולם השפעה הדדית.

הנחת היסוד הרביעית - ההצדקה לא נובעת באופן ישיר מהפגיעה שאירעה ב- 7/10 אלא מהצורך בטיפול בכל התחומים, כדי ליצור מציאות שתאפשר חזרה לאזור.

הנחת היסוד החמישית - יש אינטרס לאומי להבטחת החוסן לאזור.

הנחת היסוד השישית - הפגיעה חמורה נוכח ייחודיות החבל³.

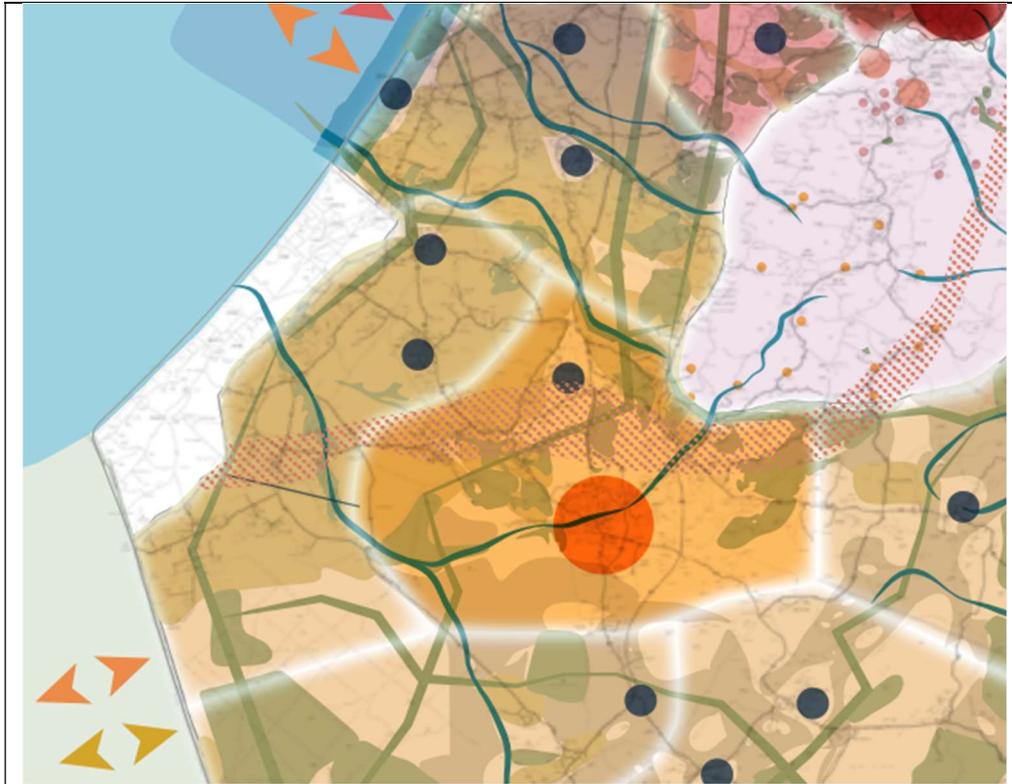
עמדת הארגונים:

אנו, ארגונים מהחברה האזרחית, מבקשים להסב את תשומת הלב לתיקונים הנדרשים בהצעת החוק, בסעיפים ובעקרונות עליהם הם מושתתים, שיועלו להלן.

1. **הרחבת גבולות החבל: על מנת להימנע משיקום חלקי בלבד, יש להרחיב את גבולות המרחב המטופל במסגרת תזכיר חוק זה.** קביעת היישובים על סמך החלטות קודמות ובמועצות האזוריות בטווח 7 הק"מ תגדע את הנגב המערבי – קביעת תחום 0-7 ק"מ כחבל תקומה נסמכת על החלטה משנת 2004 ואינה רלוונטית למצב כיום. מהסיבות הבאות:
 - א. הקריטריון של מבט בטחוני הוא צר ומתעלם מההבנה שהמרחב הוא חברתי-קהילתי-כלכלי. דהיינו, הוא מושתת על יחסים חברתיים בין רבים מבין היישובים, במיוחד בתוך המרחב הכפרי ובינו לבין זה העירוני. מרחב שנבנה ומעוצב על ידי קודמים תרבותיים שבחלקם הגדול משותפים לכל תושביו ומכילים בתוכם ידע מקומי רב חשיבות לצורכי השיקום.
 - ב. גדיעתו כמרחב אזורי בעל קשרים, מערך תעסוקתי, שירותי, תכנוני ותחבורתי, שעיקרו משויך לאשכול רשויות נגב מערבי, מקשה על תכנון אזורי עם הקישוריות והמיקודים המיטביים. בפרט תיפגע היכולת לשקם מבחינה כלכלית את 0-7 ק"מ כשמדובר באזור המקיים קשרי כלכלה, מסחר

² המסגרת המשפטית של עדיפות לאומית מתאימה לצרכי שגרה. המסגרת המשפטית הקיימת לא מתאימה לשיקום מאומץ ומואץ של אזור אסון. לפי החלטה 2336 מ- 31/10/23 נדרש מיקוד לאומי כמענה לצורך בשיקום מרחיב באזור אסון. לפי החלטה 1710 מ- 17/4/24 יש לאמץ עקרונות מהניסיון העולמי בשיקום אזורי אסון.

ותעסוקה עם אזור נרחב ובחלקו הגדול – עירוני, המוגדר "נגב מערבי". גדיעת המרחב יוצרת הפרדה והדרה המעמיקות פערים בתוך האזור וקיים חשש שהפיצול המרחבי יחליש את חוסנו. במקום לאחד כוחות למען הישגים שייטיבו עם השיקום, הוא סובל משברור ופילוג מזיקים. חיתוך זה הינו מלאכותי ואינו מתואם אפילו עם [התוכנית אסטרטגית מרחבית למדינת ישראל](#) שפורסמה על ידי מנהל התכנון בחודש יולי 2024, בה ישנה חלוקה אזורית שונה.



חלוקה לאזורים לפי תוכנית אסטרטגית מרחבית למדינת ישראל

- ג. הארגונים טוענים כי יש להרחיב את גבולות החבל גם לאופקים שאיבדה 50 מתושביה במתקפת 7/10 וניזוקה קשות, כמו גם ערים נוספות בפרט אשקלון, נתיבות ורהט. ניתן לדרג צרכים ותקציבים אך לא להדיר באופן המשבש את מרחב הנגב המערבי כולו. יש להתייחס במסגרת תזכיר חוק זה גם ליישובים העירוניים העורפיים ולחייב כיצד ניתן לחזק אזורים אלה בכדי לייצר שיקום מרחיב לנגב המערבי.
2. **יש להגדיר "תושב" בצורה רחבה וברורה יותר** – בתזכיר החוק ההגדרה צרה ואינה ברורה. כתוצאה מאירועי ה-7.10 התפרקו קהילות או התדלדלו, בפרט ממשפחות צעירות. חל מעבר מאוכלוסיות מבוססות לאוכלוסיות פגיעות. העקורים נחלקים למספר קבוצות ולכל קבוצה צרכים שונים שלא תמיד מוצאים מענה הולם. לכן, יש להכליל בתהליך מי שמצויים מחוץ לאזור, בפרט אם נדרש סיוע נפשי. ועל כן יש להרחיב את ההגדרה כך שיכלול אוכלוסיות אלה.
3. **יש צורך בהקמת גוף שיפקח על השיקום המרחיב המואץ בחבל תקומה**. כיום עבודת הפיקוח והבקרה מפוזרת ורופפת. יש צורך במינוי ועדה מפקחת, ולחלופין, להקים מועצה נבחרת ומתנדבת

על פי מפתח ייצוגי מהאזור – מועצה שתהיה בעלת סמכויות של דירקטוריון. הוועדה/המועצה הנבחרת יאפשרו ראייה רחבה ואחידה, יקבעו קריטריונים שקופים וברורים לחלוקה; יסנכרו את ההטבות עם המענקים גם מחוץ לתקציבי תקומה וימנעו תקצוב יתר מצד אחד או חסר מצד שני; יפקחו על פעולות המשרדים וההטבות שניתנות במסגרת שיקום מרחיב לחבל, לרשויות החבל, ליישוביו, לתושבים או לתאגיד לעניין פעולתו בחבל; ויודאו כי אלו ניתנות בהתאם לדין במטרה לקדם את האזור כולו כמרחב אזורי הוגן ומתפקד וכן בהתאם לעקרונות של צדק חלוקתי. הוועדה, ולחלופין, המועצה, ישמשו כגוף המתכלל את סך כל המענקים הניתנים לכל יישוב ועסק כדי לוודא את יישומם של עקרונות הצדק והשוויון בשיקום ויוכלו לעקוב אחר היעילות של השימוש במענקים ועד כמה ענו למטרה לשמה הוענקו.

4. **יש לקבוע כי אינטרס לאומי הינו אינטרס ציבורי כללי ורחב** – אינטרס הרואה בצורה שווה את כל האוכלוסיות שנפגעו במרחב בהתאם לרמת הפגיעה בהן תוך שקילת שיקולים של קידום אוכלוסיות מוחלשות וחיזוק המרחב כולו. במסגרת זו יש למנוע הזדהות אוכלוסיות בשל שיקולים כביכול לאומיים.

5. **יחד עם הרצון לאפשר פיצוי מהיר יש לקבוע את סמכויות המנהלת כחלק מכלל השלטון ולא כגוף המתנהל באופן עצמאי, יש לקבוע עבודה בתיאום עם האשכולות והרשויות המקומיות.**

יש לקבוע מעקב ובקרה, סמכות לגבש אמות מידה וכללים להטבות, חובת התייעצות עם המשרדים או עם היועצת המשפטית לממשלה. יש לקבוע הסדר עבודה מול הרשויות המקומיות ותיאום איתן.

6. **יש לקבוע חובת פרסום רחבה יותר מזו שנקבעה בתזכיר הנובעת מעקרון השקיפות המחויב**

בכל משטר דמוקרטי תקין. בכלל זה, יש לקבוע (1) חובת פרסום של בקרה תקציבית שתשקף את קצב ביצוע כלל החלטות הממשלה הנוגעות לשיקום אוכלוסיות שנפגעו בעקבות המלחמה, ותכלול מידע אודות כלל ההוצאות בפועל בפילוח לפי תחום (שיקום פיזי/ תעסוקה/ חינוך/ רווחה/ וכו'), פרויקט, רשויות היעד, והיישום אליה הועבר התקציב (משרד ממשלתי/רשות מקומית/עמותה או ארגון חיצוני). ראוי כי דוחות אלו של שקיפות תקציבית יפורסמו באופן קבוע, בכל רבעון ויכללו מידע על התכנון התקציבי, ההוצאות בפועל, והפערים הקיימים ביניהם. בנוסף יש לקבוע (2) חובת ניתוח מגדרי של תוכניות ותקציבי השיקום. יש לחייב את כלל הגופים שעוסקים בשיקום הנגב המערבי ותושביו – במנהלת תקומה, ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה – לאסוף, לעקוב ולפרסם באופן שיטתי מידע ונתונים רגישי מגדר אודות האוכלוסיות שנפגעו ממצואות המלחמה – בכלל תחומי החיים, לרבות בסוגיות של אפליה ופגיעה בתעסוקה; חלוקת העבודה השקופה; צרכים מתחום הבריאות והרווחה; אלימות במשפחה; תפוצת הנשק והשלכותיו על נשים. מידע זה הינו קריטי להבנה מעמיקה של הצרכים הייחודיים של נשים תושבות האזור, בדגש על נשים מקבוצות חברתיות מוחלשות ובקבוצות גיל שונות, בעת מלחמה ואחריה, ולצורך גיבוש מדיניות שיקום ומנגנוני פיצוי רגישי מגדר שיספקו מענים הולמים.

7. **יש לקבוע ששיקום האזור יהיה בשיתוף פעולה מלא עם השטח** - כל תוכנית לשיקום אזור

אסון מתנה הצלחה בשותפות עם המשוקמים, והפיכתם חזרה לאחראים לגורלם. המנהלת היא מינוי

ממשלתי של גוף שעל פי מתווה החוק שלה, אמור להיות בעל סמכויות-על, הגוברות על כל תוכנית אחרת. כיום אין מעורבות של ממש מצד האוכלוסייה ואף מנהיגותה, אין היכרות ולמידה של האזור ואין מועסקים בתפקידי מפתח בתקומה מתושביו. שיטת ההתנהלות היא מול כל יישוב בנפרד. בגישה זו נוצרים הפרדה ותחרות על המשאבים בין היישובים, המפוררות את המרחב ומחלישות את המועצות האזוריות והאשכול האזורי. נוצר מתח בין המרחב הכפרי לעירוני ובין יהודים לבדואים. יצירת רשת אזורית של קשרים במקום הפרדה ביניהם ושיתוף בקנה-מידה אזורי היו מונעים תופעות אלה. מתווה החוק מעלה חשש לתלות התושבים בממשלה. התוכנית כפופה למשרד ראש הממשלה, אין די ביזור סמכויות לאזור. כגוף ממשלתי הממונה מלמעלה, תקצוב ומינוי בעלי תפקידים במנהלת עלולה ללקות בשיקולים פוליטיים. כך גם מינוי ראש המנהלת מבלי לבדוק אם ליושבי החבל יש בו אמון. אלה סימנים מדאיגים באשר להצלחת תהליך השיקום המורכב והרגיש מאין כמוהו. אולי ראוי שהתוכנית תהיה כפופה למשרד הפנים מכיוון שהוא אחראי על הרשויות המקומיות וגם על הליכי התכנון.

8. **יש לקבוע שהמנהלת תפעל ותוקם כגוף דמוקרטי תקין.** יש לקדם שקיפות, מעקב ובקרה על התהליכים והתקציבים, בחירתם, והעקרונות עליהם הם מושתתים. יש לקדם תחושת ביטחון, וודאות ואמון בשלטון שאינם קיימים כיום בקרב התושבים והם הבסיס לשיקום מיטיב. בהמשך לכך יש לראות את טובת האזור כולו ולפעול לשיקום מכליל ומרחיב, המייצג את כלל האוכלוסייה שחיה במרחב ערב המלחמה.

9. **הצלחתו של אזור תלויה בתכנון של מרחב הוגן ככל שניתן.** דהיינו, מרחב דמוקרטי, מכיר בכלל הקבוצות במרחב החברתי, ושוויוני בהקצאה הוגנת לקבוצות השונות, תוך תשומת לב לאוכלוסיות מוחלשות. חלוקת משאבים הוגנת בהתאם לצורך ולהזדקקות של כל קהילה. בסוף, נדגיש כי על התוכנית לעודד התפתחותה של זהות האזורית משותפת כיסוד מכונן בבנייתו של החוסן האזורי.

לסיכום, הארגונים החתומים על מסמך זה מבקשים להבטיח חזרה בטוחה וראויה של קהילות, משפחות ופרטים המבקשים לחזור לביתן. דווקא מתוך הכרה בקשר ארוך השנים למקום שהוא בית, על כלל מרכיבי החיים והנכסים החברתיים, כלכליים, תרבותיים הקיימים בו, ומתוך רצון לשקם, ולבנות מחדש ביחד טוב יותר, קוראים הארגונים החתומים על מסמך זה ליישום הדברים הבאים:

א. הגדרה מחודשת לגבולות תזכיר החוק כך שיכללו את אופקים, נתיבות, אשקלון, מרחב העיר רהט והמרחב הכפרי הערבי-בדואי (הלא מוכר) סביבתה בהתאם לקשרים והזיקות הקיימות.

ב. הגברת מנגנוני הפיקוח והבקרה אחר תהליכי השיקום בנגב בעקבות המלחמה – באמצעות מינוי ועדה מפקחת ולחלופין, הקמת מועצה נבחרת; וקביעת חובת פרסום רחבה לאור עיקרון השקיפות - שתחייב פרסום שוטף, אחת לרבעון, של דוחות בקרה תקציביים ופרסום ניתוח מגדרי מעמיק של תקציבי השיקום, עבור כל שנת פעילות.

ג. הגברת הסינרגיה ובניית תשתיות שיחזקו וירחיבו את השותפות המנהלית כלכלית חברתית בין מנהלת תקומה לממשלה ובין הערים למרחב הכפרי, ושיאפשרו למרחב הכפרי בחברה היהודית

והערבית בדואית לממש באופן שוויוני תפקודים חקלאיים, ולמרחבים העירוניים לבנות ולחזק תפקודים עירוניים ולפעול כמרחב אזורי משותף לכלל תושביו.

על החתום הארגונים (לפי א'-ב') - במקום – תכנון וזכויות אדם, מרחב אזורי הוגן בנגב, מרכז אדוה, עוקף ישראל, קולקטיב מזרחי-אזרחי, קול רבני לזכויות אדם, שתיל