

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אלון שוסטר

5210/25/פ

הצעת חוק מיקוד לאומי לשיקום מרחיב לחבל התקומה, התשפ"ה–2024

פרק ראשון : מטרה והגדרות

מטרה 1. מטרתו של חוק זה היא שיקומו ופיתוחו של חבל התקומה בכל תחומי החיים, כך שיהיה חבל ארץ משגשג ותתאפשר בו צמיחה בת קיימא, חיזוק החוסן של תושבי החבל וגידול דמוגרפי והקצאת משאבים הולמים להשגת מטרות אלה.

הגדרות 2. בחוק זה –

"גוף ציבורי" – כל אחד מהגופים שלהלן :

(1) הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם ;

(2) רשות מקומית ;

(3) תאגיד שהוקם לפי חוק ;

(4) תאגיד שנמצא בבעלות או בשליטה של הממשלה, לרבות חברה בת ממשלתית ;

"חבל התקומה" – אזור שדרות והיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, שנקבעו כאזור עוטף עזה בהחלטת ממשלה מס' 462 מיום כ"ט בניסן התשפ"ג (20 באפריל 2023) וכן האיזורים בתחומי המועצות האזוריות האמורות שנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה – הכול כפי שמסומן במפה שבתוספת לחוק זה ובהתאם לרשימת היישובים בה ;

"מינהלת תקומה" – יחידת סמך עצמאית שהוקמה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 980 מיום ד' בחשוון התשפ"ד (19 באוקטובר 2023) ואשר תפעל בהתאם להוראות הפרק השלישי ;

"רשויות החבל" – הרשויות המקומיות שיישובים בתחומן נכללים בחבל התקומה ;

"שיקום מרחיב" – פעולות בכלל תחומי החיים בחבל התקומה שמטרתן חזרה מלאה, מהירה ומיטבית לשיגרה בו וכן עידוד צמיחה ופיתוח בו, לרבות תוך ראייה כוללת שלהן, עבור הרשויות, היישובים והתושבים בחבל התקומה, לרבות באמצעות מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח ולטובת השגת מטרת חוק זה;

"תאגיד" – חבר בני אדם שהתאגד ונרשם בישראל ופועל על פי דיני מדינת ישראל, לרבות עמותה, שותפות או מלכ"ר;

"תושב" או "תושב החבל" – אחד מאלה, לפי העניין וכפי שייקבע לצורך מתן ההטבה:

(1) יחיד שמרכז חייו באחד מיישובי חבל התקומה;

(2) עסק או תאגיד, לעניין פעילותו בחבל התקומה;

"השר" – שר שמינתה הממשלה לעניין חוק זה.

פרק שני: אזור מיקוד לאומי

(א) חבל התקומה יהיה אזור מיקוד לאומי שניתן יהיה לפעול בו לשיקום מרחיב באופן מואץ, והכול בהתאם להוראות לפי חוק זה.

(ב) נוסף על פעולות משרדי הממשלה מכוח תפקידם והטבות הניתנות על ידם על פי אמות מידה מקצועיות ולפי כל דין, רשאי שר משרי הממשלה, בשטח הפעולה של משרדו, וכן הממשלה בהחלטתה, ליישם מענים והטבות במסגרת שיקום מרחיב לחבל תקומה, לרבות לרשויות החבל, ליישוביו, לתושבים בו ולתאגיד לעניין פעילותו בחבל התקומה, לפי העניין.

(ג) שרי הממשלה ידווחו למשרד ראש הממשלה ולמינהלת תקומה, בכל שנה עד ליום 28 בפברואר, על מענים והטבות שניתנו בחבל התקומה לפי הוראות פרק זה ולפי חוקים אחרים המקנים הטבות לחבל התקומה, בשנה שקדמה למועד הדיווח; מיום סיום פעולתה של מינהלת תקומה לפי סעיף 11 יועבר הדיווח למשרד ראש הממשלה בלבד, או לגורם אחר שהסמיכה הממשלה לעניין זה לפי הוראות סעיף 11(ב).

גוף ציבורי יביא בחשבון במילוי תפקידו ובהפעלת סמכותו על פי דין, נוסף על כל שיקול אחר שעליו לשקול על פי דין, את האינטרס הלאומי בשיקום המרחיב של חבל התקומה.

3. חבל התקומה – אזור מיקוד לאומי

4. האינטרס הלאומי בקידומו של חבל התקומה

מיקוד לאומי – 5. תוקפן של הוראות פרק זה שבע שנים מיום פרסומו של חוק זה; השר וראש הממשלה רשאים, בצו, להאריך את תוקפן של הוראות פרק זה בתקופה אחת נוספת של שלוש שנים לכל היותר, אם נוכחו, בהתבסס על נתונים, כי הדבר נדרש לצורך הגשמת מטרותיו של חוק זה.

פרק שלישי: מינהלת תקומה, תפקידיה וסמכויותיה

סמכויות מינהלת 6. (א) מינהלת תקומה תפעל לקידום ולביצוע מטרות חוק זה, וליישום שיקום מרחיב בחבל התקומה ויהיו לה לשם כך התפקידים והסמכויות המפורטים להלן, והכול מבלי לגרוע מסמכויותיה לפי כל דין:

(1) גיבוש מדיניות לשיקום מרחיב לחבל התקומה בכלל תחומי הפעולה הנוגעים לעניין ובכלל כך קביעת אמות מידה ליישומה;

(2) יישום המדיניות האמורה וביצועה בידי המינהלת באמצעות מתן הטבות והקצאת משאבים, לרבות בדרך של ביצוע רכש או מתן תמיכות, או באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים לעניין;

(3) ניהול התקציב שהוקצה לתוכניות האמורות בפסקה (2);

(4) מתן תמריצים לעידוד הצמיחה והפעילות בחבל;

(5) תיאום בין משרדי הממשלה לתכנון ולביצוע פעולות לקידום מטרת חוק זה;

(6) קיום מעקב ובקרה אחר עמידה ביעדים שנקבעו, תוכניות ותקציבים שהוקצו לשיקום מרחיב של חבל התקומה, זיהוי חסמים והסרתם;

(7) יצירת שיתופי פעולה לקידום ולביצוע מטרות חוק זה עם רשויות החבל, עם גופים ציבוריים נוספים ועם גורמים מהחברה האזרחית; לעניין זה – "גורמים מהחברה האזרחית" – לרבות גורמים פילנתרופיים, עמותות ומלכ"רים וגורמים עסקיים בפעילותם שלא למטרות רווח;

(8) מתן ייעוץ לממשלה ולשרי הממשלה בדבר שיקום מרחיב לחבל התקומה;

(9) ביצוע כל פעולה אחרת, הדרושה להשגת מטרותיו של חוק זה, וזאת ככל שלא הוטלה בדין על רשות אחרת.

- (ב) לעניין יישום הסמכויות האמורות בסעיף 6(א)(1) ו-2) רשאי ראש המינהלת לגבש אמות מידה וכללים לפיהם יוגשו ויידונו בקשות להטבות; נהלים כאמור יפורסמו באתר האינטרנט של מינהלת תקומה ובדרכים נוספות שעליהן יורה ראש המינהלת.
7. ראש המינהלת (א) הממשלה תמנה, לפי הצעת השר, את ראש המינהלת, בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.¹
(ב) ראש המינהלת יהיה עובד המדינה.
(ג) ראש המינהלת ממונה על ביצוע תפקידי המינהלת לפי חוק זה והוא כפוף במישרין לשר בהתאם להוראות חוק זה.
8. עסקאות המינהלת לצורך ביצוע הוראות חוק זה, מורשה ראש המינהלת יחד עם חשב המינהלת, לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951,² למעט עסקאות במקרקעין ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.
9. דרישת מידע (א) בלי לגרוע מכל סמכות הנתונה למינהלת, המינהלת רשאית, לשם מילוי תפקידיה, לדרוש ממשד ממשלתי או מגוף אחר העוסק בעניין הנוגע לתחומי פעילותה, בין בשכר ובין בהתנדבות, למסור כל ידיעה, מסמך, דין וחשבון או פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995,³ הנוגעים לתפקידיה ולסמכויותיה לפי הוראות חוק זה, למעט נתונים שהם מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981,⁴ ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם אף שאינם בגדר מידע כאמור, או מידע שמסירתו אסורה לפי כל דין.
(ב) מי שנדרש למסור מידע כאמור בסעיף קטן (א), ימסור את המידע בתוך התקופה שנקבעה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
10. פרסום ראש מינהלת תקומה יפרסם באתר האינטרנט של המינהלת, אחת לשנה, נוסף על חובתו על פי כל דין, נתונים ומידע על ביצוע פעולתה של המינהלת.
11. סיום פעולת המינהלת (א) מינהלת תקומה תחדל לפעול בתום ארבע שנים מיום תחילתו של חוק זה או במועד אחר שעליו תורה הממשלה, אולם לא יאוחר מתום עשר שנים מיום תחילתו של חוק זה; הודעה על מועד סיום פעילותה של מינהלת תקומה במועד אחר תפורסם ברשומות.

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

² ס"ח התשי"א, עמ' 52.

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

⁴ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

(ב) חדלה מינהלת תקומה לפעול במועד שנקבע לפי סעיף קטן (א), רשאית הממשלה להסמיך גורם אחר לבצע תפקיד מתפקידיה שביצעו טרם הושלם ולתת הוראות נוספות הדרושות לשם כך, לרבות לצורך המשך תיאום ובקרה על הטבות ומענים הניתנים במשרדי הממשלה מכוח חוק זה.

פרק רביעי: הוראות שונות

12. ביצוע ותקנות השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.
13. הוראת שעה לעניין הגדרת "תושב החבל" בתקופה שמיום כניסתו לתוקף של חוק זה ועד _____ יקראו את ההגדרה "תושב החבל" כך שבפסקה (1), בסופה יבוא "לעניין זה, יראו יחיד גם כיחיד שמרכז חייו היה באחד מיישובי חבל התקומה עד ליום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) וטרם חזר להתגורר בחבל התקומה בשל מניעה זמנית שהוכרה על ידי הממשלה בהחלטתה או על ידי גורם שהוסמך לכך על ידה".

תוספת

(סעיף 2, ההגדרה "חבל התקומה")

מפה של חבל התקומה ורשימת היישובים בו

השטח הגיאוגרפי המסומן במפה ורשימת היישובים המפורטת בתוספת זו תואמת את הגדרת "חבל התקומה" לפי החלטת ממשלה מס' 462 מיום כ"ט באייר התשפ"ג (20 באפריל 2023), בנושא "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטת ממשלה".

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי מתקפת הטרור הרצחנית של חמאס על מדינת ישראל ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) והמלחמה שפרצה בעקבותיו, המיטה אסון על חבל התקומה ותושביו וזרעה הרס וחורבן בממדים שלא היו כמותם בישראל. היה זה אירוע בלתי צפוי עבור תושבי החבל, ויוצא דופן במימדיו, באכזריותו ובפתאומיותו. אסון מתקפת הטרור היווה שיא מזעזע לתקופה ארוכה בת שני עשורים שהתאפיינה בחוסר יציבות ביטחונית ואיומים תמידיים ובהם ירי מרגמות, טילים, רקטות, עפיפוני תבערה ועוד.

אסון מתקפת הטרור קטע רצף של חיים בחבל ארץ פורה ופורה והפך באחת את חייהם של כ-64,000 תושבים ותושבות על פיהם. מאות משפחות הצטרפו למעגל השכול וספגו פגיעות בגוף, בנפש וברכוש. הם פונו פינוי דחק, מבלי שניתנה להם שהות להתכונן לכך. תושבים רבים עזבו את הבית כשרק בגדיהם לגופם מבלי לקחת עימם פריטים חיוניים כגון תעודות, משקפיים, תרופות, בגדים וכיו"ב.

עקב קיצוניות האירוע ומורכבות הטיפול שנדרש בכל המימדים והתחומים, התקבלה ביום 19

באוקטובר 2023 החלטת ממשלה מס' 980 (להלן – החלטה 980) בה הוגדר חבל התקומה על בסיס אזור עוטף עזה, וכן הוחלט על הקמת מינהלת תקומה (להלן – המינהלת) שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק אוכלוסיית חבל התקומה והחבל עצמו בטווח המיידי, הבינוני והארוך.

בהחלטה 980 נקבעו מטרות המינהלת שעיקרן שיקום וחיזוק מרקם החיים של הקהילות, היישובים והרשויות שנפגעו בחבל התקומה בדגש על היבטים נפשיים, חברתיים וחומריים ושיקום פיזי של האזור, וזאת לצד תפיסת שיקום החבל לשיפור התשתיות ולצמיחה מחודשת באזור.

ביום 10 בדצמבר 2023 החליטה הממשלה, בהחלטה מס' 1127 (להלן – החלטה 1127), במטרה לעגן את מחויבות ממשלת ישראל לשיקום ולפיתוח "חבל התקומה", להביא מתווה אסטרטגי רב-שנתי, שיביא לחידוש ולפיתוח חבל התקומה כחבל ארץ בטוח ובר-קיימא עם צמיחה דמוגרפית משמעותית, ולפי תחומים שפורטו בהחלטה. זאת, במטרה להקנות למינהלת תקציב וכלים נוספים מעבר לאמור בהחלטה 980, ולהסיר חסמים רגולטורים ואחרים. בהחלטה זו נקבע כי גיבוש תוכנית החומש האסטרטגית יושלם בתוך 100 ימים ממועד קבלת ההחלטה, ולצד זאת נרשמה הודעת ראש הממשלה בדבר גיבוש הצעת חוק לחבל אשר בין היתר תעגן את ייחודיות החבל.

בהמשך לכך ביום 9 באפריל 2024 פורסם להערות הציבור תזכיר החוק לחידוש ופיתוח חבל התקומה, התשפ"ד–2024.

ביום 17 באפריל 2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1699 שעניינה "התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024–2028 ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – החלטה 1699). החלטה זו מפרטת את התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024–2028. התוכנית שגיבשה מינהלת תקומה נבנתה מתוך תפיסה הוליסטית של שיקום מרחיב לחבל שהתרחש בו אסון מתקפת הטרור – הן מבחינת מכלול תחומי החיים שנדרש בהם מענה בעקבות האסון והן בהסתכלות צופה פני עתיד על אזור שנדרש לשקמו בכלים שיאפשרו בו צמיחה בת קיימא.

בתוכנית זו פורטו כלי סיוע ותוכניות ממוקדות בתחומים שונים ופורטו התקציבים המיועדים לכל אחד מכלי הסיוע והתוכניות.

מינהלת תקומה פועלת מיום הקמתה בכלים ובסמכויות שעוגנו בהחלטות הממשלה שהתקבלו בעניינה, וכן בחקיקה שהייתה קיימת ושאפשרה טיפול ממוקד באזור מסוים מכוח הגדרתו כ"אזור עדיפות לאומית". המסגרת החקיקתית המסמיכה את הממשלה לקבוע אזורי מסוימים כאזורי עדיפות לאומית, מבקשת ככלל לייצר מסגרת משפטית ייעודית להקצאת משאבים והטבות לאזורי גיאוגרפיים שונים, בהתאם למדיניות הממשלה המשתנה ולהצדקות מקצועיות מתאימות. חקיקה זו אינה ממוקדת בשיקום מרחיב שנדרש באזור מוכה אסון והשימוש בה היה בהיותו הכולל המשפטי שהיה קיים באותה עת.

שימוש בכלי זה הצריך הפרדה וסיווג של כלי הסיוע בתוכנית האסטרטגית בהתאם למסגרות הקיימות, ואינו משרת את התפיסה ההוליסטית כאמור. יתרה מכך, האופן בו הוקמה המינהלת ונקבעו מטרותיה, כבר בהחלטת ממשלה מס' 980, נבעו מתוך ההבנה כי גודל האסון והשלכותיו עלולים להוות

איום על המשך קיומה של התיישבות רחבה ויציבה באזור חבל התקומה ולכן מחייבים היערכות מיוחדת של הממשלה להתמודדות עימו – באופן שיוכל להביא הן לשיקום מהיר ומיטבי של החבל שיאפשר חזרה לשגרת חיים מלאה בו, הן להחזרתו לצמיחה ולמשיכת תושבים אליו והן לחיזוק האמון והחוסן ותחושת הביטחון של תושביו. המדובר לא רק בהחזרת המצב לקדמותו אלא בשיקום בר-קיימא לטוח הארוך.

עקרונות אלה מתיישבים עם עקרונות הדוח שהוכן במשרד ראש הממשלה (משרד ראש הממשלה, שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה – דוח היערכות ממשלתי, אפריל 2024). ועסק ביעדים הנדרשים לשיקום מרחיב וארוך טווח לאחר אסונות (כדוגמת רעידות אדמה) ובעקרונות למימושם, אשר אומץ ביום 17 באפריל 2024 בהחלטת ממשלה מס' 1710 שעניינה "אימוץ עיקרי הדוח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות" (להלן – הדוח הממשלתי לשיקום ארוך טווח). כחלק מעבודת המטה שנעשתה להכנת הדוח, גובשו המטרות הבאות כמטרות השיקום ארוך הטווח בישראל – חזרה מהירה, מלאה ומיטבית לשגרה תוך ניצול המשבר לשיפור איכות החיים בישראל; שיקום, בינוי מחדש ופיתוח בר-קיימא ואיכותי של איזורי ההרס באופן יעיל מהיר ומיטבי ככל הניתן; שיקום התשתיות הלאומיות והסביבה הטבעית, בזמן הקצר ביותר שיאפשר עמידה בסטנדרטים מתקדמים, איכות גבוהה ושמירה על משאבים; שיקום אזרחים, אוכלוסיות וקהילות שנפגעו, בדגש על ההיבטים החומריים והחברתיים ושיקום הפעילות הכולכלית והחזרת המשק לצמיחה.

בדוח, נעשתה סקירה בין-לאומית במטרה לזהות מגמות רוחביות ותובנות בתהליכי שיקום דומים שנעשו. כך נמצא בין היתר – כי במדינות רבות הוקם גוף ייעודי בנוסף למשרדי הממשלה לתכלול פעולות מול משרדי הממשלה השונים שרוכזו בידי סמכויות ביצוע ותקציבים – לרוב מכוח חקיקה ייעודית בעניין; כי לצורך השיקום נחקקו חוקים ייעודיים שיאפשרו פרוצדורות ודרכי פעולה מהירות יותר מאלה המתאפשרות בחקיקה הרגילה; כי הימשכותם של הליכי שיקום לאחר אסונות, העלולה להגיע לעשר שנים ויותר מיום קרות האסון, וחשיבות הרצף בטיפול בתושבים ובהצמחת האיזור מחייבות מתן חשיבות ליצירת קדימות וקשב ממשלתיים לביצוע התהליך על פני ביצוע משימות שגרתיות של הממשלה; וכי סוגיית המימון להליכי השיקום והצמיחה מחדש ארוכי הטווח, מחייבת היערכות מראש למספר השנים הנדרש לקיומם ולא רק כמתן מימון בתגובה לאירוע נקודתי.

מתוך הבנת עקרונות אלה התקבלה ביום 31 באוקטובר 2024 החלטת ממשלה מס' 2336 (להלן – החלטה 2336), בה החליטה הממשלה לקבוע בחוק את אזור חבל התקומה כפי שהוגדר בהחלטה 980 כאיזור מיקוד לאומי באופן שיאפשר שיקומו בצורה מרחיבה, מיטיבה ומהירה לתקופה של 7 שנים, וכן לקבוע בו את עבודת מינהלת תקומה, הכוללים והסמכויות הנדרשים לה לצורך המשך פעילותה הרציף. בהמשך לעבודת המטה הממשלתית שנעשתה לאחר הפצת התזכיר, ובהתאם להחלטה 2336 – אף חודדו העקרונות האמורים בתזכיר החוק.

פרק ראשון: מטרה והגדרות

סעיף 1 לאור האמור לעיל, וכפי שיפורט להלן, מטרת הצעת חוק זו היא לקבוע מסגרת נורמטיבית מתאימה שתאפשר לשקם ולפתח את אזור חבל התקומה בכל תחומי החיים ובהיקפים הנרחבים הדרושים כמתחייב באזור מוכה אסון, ולהחזירו למצב של צמיחה בת קיימא ושגשוג, חיזוק החוסן של תושביו וגידול דמוגרפי. לשם כך מבקשת הצעת החוק לקבוע שני עיקרים. האחד – כי איזור חבל התקומה

יוגדר כ"איזור מיקוד לאומי שניתן יהיה לפעול בו ולטובתו בכלי של "שיקום מרחיב" כמוגדר בהצעת החוק, והשני – כי יעוגנו הסמכויות הנדרשות למינהלת 'תקומה' לצורך קיום פעולתה בחבל ולמען תושביו ויישוביו.

סעיף 2 מוצע להגדיר מונחים שונים בחוק המוצע, ובהם המונחים המפורטים להלן.

להגדרות "חבל התקומה" ו"רשויות החבל" – מוצע להגדיר את איזור "חבל התקומה" ואת "רשויות החבל" כפי שהוגדרו בהחלטת ממשלה מס' 462 מיום 20 באפריל 2023, בעניין "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2023–2024 ותיקון החלטות ממשלה". ההגדרה שנכללה בהחלטה זו, נכללה כהגדרת "חבל התקומה" בהחלטת ממשלה 980 מכוחה החלה מינהלת תקומה לפעול והחלה הפעילות לשיקום ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו (ראו פירוט לעניין זה בדברי ההסבר המתייחסים לסעיף 3 להלן).

להגדרה "מינהלת תקומה" – מוצע להבהיר כי הוראות החוק המוצע מבקשות לעגן את פעילותה של מינהלת תקומה, שהוקמה מכוח החלטה 980 ופועלת מכוחה בעת חקיקת חוק זה, וכי המינהלת תפעל בהתאם לסמכויות הנתונות לה לפי הוראות הפרק השלישי לחוק.

להגדרה "שיקום מרחיב" – הגדרה זו, העומדת בבסיס החוק, מבקשת להגדיר את מהות המענה הייחודי הנדרש להתמודדות עם האסון שאירע, להתאוששות ממנו ולהחזרת האיזור כולו למצב של צמיחה מחודשת.

בדוח הממשלתי לשיקום ארוך טווח, שורטטו עקרונות וקווים מנחים לקבלת ההחלטות הנדרשת ליישום מיטבי של שיקום ארוך טווח לאחר אסון שהתרחש, בין היתר באמצעות למידה מהעולם.

כנזכר בדוח, אחד העקרונות הבולטים מהניסיון העולמי הוא – "ניצול חלון ההזדמנויות שנוצר לאור צרכי השיקום, לבנייה מחודשת נבונה ואיכותית יותר של אזורי ההרס, הקהילות, התשתיות הלאומיות והמערכות הציבוריות. לצד מחיר האסון, לרוב תגיע השקעה תקציבית גדולה בבנייה מחדש, וכדאי לנצל לשיפורים בתחומים שונים, שממילא היה נכון לעשותם בעתיד, ובכך לייעל את ההשקעה התקציבית ולהבטיח רמת חיים ואיכות חיים טובים יותר ביום שלאחר השיקום... זוהי הזדמנות לשפר לא רק את עמידות ומוכנות המבנים והתשתיות, אלא לאפשר גם איכות חיים גבוהה יותר ומתן שירותים באיכות גבוהה יותר. החלטות המתקבלות בשלב זה והטמעתן יוכלו לעצב את המדינה ואת חיי התושבים עשרות שנים קדימה ועשויות לחולל שינוי בתחומי החברה, הכולכלה, הרווחה והבריאות".

עקרונות אלה נכונים ביתר שאת מקום בו המדינה הכירה בחבל ארץ במשך כמעט שני עשורים כאזור מאויים שיש צורך להתייחס אליו באופן מועדף.

השיקום המרחיב הנדרש לאור מטרות חוק זה, הוא הכרחי לצורך השגת מטרות החוק – החזרת חבל התקומה למצב של צמיחה ושגשוג, חיזוק החוסן וגידול דמוגרפי. החורבן שהיה מנת חלקם של היישובים והתושבים בחבל הוא ללא תקדים ומחירו קשה לאומדן. השקעות ממשלתיות יוכלו לבנות מחדש את היישובים, לשקם את התשתיות ואת איזורי התעסוקה, אולם התנאי לתקומת האיזור הוא הרצון של התושבים לחזור ולחיות בו. לפיכך, באיזור חבל התקומה בו עוסק חוק זה, נכון לדאוג לשיקום מרחיב עמוק שיהיה בר-קיימא ויהווה עוגן משיכה לאיזור. יש לחזק בו את היישובים, התשתיות כלכליות ומבני ציבור; לתת מענה שלם בכל תחומי החיים באופן שיחזיר את הרצון של התושבים לחזור לחיות בו ולמשוך

משפחות צעירות נוספות.

באופן זה, המענה שמבקש החוק לתת באמצעות כלי השיקום המרחיב הוא מענה הוליסטי, המתייחס לכלל היבטי החיים, מתוך הבנה כי הם יכולים להיות בעלי השפעה הדדית זה על זה. ההצדקה למתן מענה בכל אחד מן התחומים, פיתוחו והשקעה במחוללי צמיחה הקשורים בו, אינה נובעת בהכרח באופן ישיר מהפגיעה שאירעה, אלא מהצורך בטיפול בכלל התחומים בכדי לייצר מציאות שלמה טובה יותר שתאפשר חזרה לאזור ושיקום בר-קיימא בו, שיאפשר גם צמיחה. באופן זה, ניתן יהיה לתת מענים והטבות לפיתוח במסגרת השיקום המרחיב בכלל תחומי החיים, ובכלל זה בתחומי הפרט והקהילה (לדוגמה בבריאות, רווחה חינוך ותרבות), בתחומי הדיור והתשתיות, בתחומי הסביבה, בתחומי הכולכלה התעסוקה והעסקים, עידוד השכלה גבוהה ועוד.

להגדרה "תושב החבל" – מוצע להגדיר מי ייחשב לתושב החבל לפי החוק, עבורו ניתן יהיה לפעול ביישום השיקום המרחיב בחבל התקומה. מלבד ההתייחסות ליחיד שמרכז חייו באחד מיישובי חבל התקומה כאל תושב החבל, מוצע כי "תושב החבל" ייחשב גם עסק או תאגיד (במובנו המרחיב כהגדרתו בחוק זה) לעניין פעילותו בחבל התקומה, כך שיתאפשר מתן סיוע והטבות עבור עסקים הפועלים בתחומי החבל וכן למוסדות ציבור או עמותות ובכלל כך מכינות קדם צבאיות, מוסדות אקדמיים, גופי חברה אזרחית הפועלים בחבל ועוד. ההתייחסות להגדרת "תושב החבל" בהטבות שיינתנו תהיה לפי נושא ההטבה וכפי שייקבע בה והתקיימות תנאי ההגדרה בעת מתן ההטבה.

פרק שני: איזור מיקוד לאומי

סעיף 3 לסעיף קטן (א) – כדי לאפשר את הגשמת מטרותיו של חוק זה מוצע לקבוע את איזור חבל התקומה כאיזור מיקוד לאומי שניתן יהיה לפעול בו באופן מואץ לשיקום מרחיב, כמפורט בהרחבה לעיל. קביעת האיזור כאיזור מיקוד לאומי, יאפשר את מיקוד הקשב הממשלתי וריכוז מאמץ בשיקום המרחיב של החבל, הנדרש כאמור לצורך השבתו לשגרת חיים ולצמיחה.

קביעת איזור חבל התקומה כאיזור מיקוד לאומי נדרשת לאור מאפייניו הייחודיים של האיזור, בנסיבות שנוצרו לאחר מתקפת הטרור האכזרית שאירעה ב-7 באוקטובר. בהתבסס על חוות דעת מקצועית שהוכנה במינהלת תקומה על בסיס נתונים ומידע שנאספו על ידה וחוות דעת מומחים, ייחודיות החבל בהיבט זה נשענת בעיקרה על חמישה נדבכים מצטברים:

השלכות הנובעות מהתמודדות עם איום ביטחוני הולך וגובר מאז נסיגת ישראל מרצועת עזה ב-2005 וההפרעה לשגרת החיים האזרחית: יישובי חבל התקומה סבלו לאורך שני העשורים האחרונים מרמת איום ביטחוני יוצאת דופן, שכללה ירי תלול מסלול, חדירות, טרור תת-קרקעי ותקיפות נוספות. שגרת החירום המתמשכת השפיעה באופן עמוק על שגרת חיי התושבים, הן ברמה האישית והן הקהילתית, ויצרה צורך במענים ייחודיים לחיזוק החוסן האזרחי. הייחודיות של האיום הביטחוני ביחס לתושבי היישובים בטווח עד 7 ק"מ, באה לידי ביטוי, בשורת החלטות ממשלה שנתמכו בחוות דעת ביטחוניות מטעם מערכת הביטחון.

השפעות פסיכולוגיות-סוציאליות וכרסום תמידי ברמת החוסן של התושבים, עקב המצב הביטחוני הלא יציב לאורך השנים: החיים בצל איום בטחוני מתמשך הפכו את התושבים לפגיעים יותר בהתמודדות עם נטל נפשי וחשופים יותר לסיכונים הנובעים מהשלכות פסיכולוגיות, כלכליות וחברתיות. ההתמודדות

היומיומית עם איום מתמשך גרמה לכרסום מתמיד בחוסן הקהילתי והאישי של תושבי החבל והחלישה את יכולתם להתמודד עם סיכון עתידי.

7 באוקטובר כנקודת שיא טרגית בפגיעות בגוף, בנפש וברכוש: אירועי 7 באוקטובר בחבל היו חסרי תקדים בממדיהם ובאכזריותם, עם פגיעות רבות בחיי אדם, חטיפות, התנהלות בתוך אירוע המתקפה לאורך שעות ארוכות בתנאי אי-וודאות, בפחד קיומי ותוך עדות למעשי זוועות מחרידים ביישובים שנחדרו, הרס פיזי נרחב ואובדן תחושת הביטחון. האסון פגע בליבת חייהם של תושבי החבל והשפיע על תחושת הלכידות והאמון במדינה. היקף ההרס הפיזי והנפשי ביישובי החבל מדגיש את הייחודיות של הפגיעה בהשוואה ליישובים אחרים שנפגעו באירוע אך לא באותה עוצמה שכן יש מפל השפעה יורד של עוצמת הפגיעה כפונקציה של המרחק ממוקד האסון. דהיינו, אפקט ההשפעה פוחת ככל שמתרחקים ממוקד ההתרחשות.

פינוי כפוי של תושבים מביתם, לתקופה ממושכת, באופן פתאומי ותוך מתן מענים חלופיים אד-הוק; פינוי תושבי החבל יצר פגיעה מתמשכת בשגרת החיים של התושבים, כולל נתק מהקהילות, אובדן הבית והצורך בהתארגנות מחדש בתנאים מאתגרים. היקף הפינוי ביישובי החבל היה ייחודי גם בממדיו וגם באופיו המתמשך.

השלכות אסון 7 באוקטובר לאורך זמן, ובמבט צופה פני עתיד, על הפרטים והקהילות בתחומי החיים השונים: הנתונים מצביעים על פגיעות כלכליות משמעותיות וקשיי התאוששות ממושכים. שילוב ההשפעות הללו מדגיש את עומק הקשיים הייחודיים שעיימם מתמודדים תושבי החבל. תושבים מחוץ לתחום הגדרת החבל אמנם מתמודדים גם הם עם השפעות ארוכות טווח, אך נתונים מצביעים על התאוששות מהירה יותר והיקפי פגיעה נמוכים יותר בתחומים אלו, הן בהיבטים כלכליים והן בהיבטי חוסן.

כל אחד מחמשת הנדבכים בנפרד תורם את תרומתו למצב המיוחד של יישובי החבל ואוכלוסייתו והשילוב של חמישתם יחד, מייצר אפקט מצטבר חסר תקדים המתרחש בו זמנית בכל הרבדים ומייצר חומרה יתרה וחריגה של פגיעה בכלל רבדי החיים. שילוב ייחודי זה מצדיק, לעמדת הממשלה, עיגון בחוק למתן מענה ייחודי לאזור.

לסעיף קטן (ב) – בסעיף זה מוצע לקבוע כי כלי השיקום המרחיב שיישם בחבל התקומה בהיותו איזור מיקוד לאומי יוכל להיות מיושם בידי כל שר משרי הממשלה, בשטח הפעולה של משרדו, וכן הממשלה בהחלטתה תוכל לפעול ליישום השיקום המרחיב בחבל התקומה. באופן זה, יוכלו המשרדים או הממשלה להחליט על הקצאת משאבים, מתן הטבות, מענקים, פטורים או הקלות בתחומי פעולתם, ככל שהם נדרשים ליישום השיקום המרחיב ולהגשמת מטרתו של חוק זה. מובהר כי כלי השיקום המרחיב נועד להיות כלי המתווסף לפעולות משרדי הממשלה מכוח תפקידם והטבות הניתנות על ידם על פי אמות מידה מקצועיות ולפי כל דין.

מוצע להבהיר כי ההטבות והכולים כאמור יוכלו להינתן לאזור חבל התקומה, ובין היתר לתושביו, לרשויות החבל וליישוביו, לפי העניין, וכן לגורמים נוספים הפועלים בחבל או עבורו כדוגמת עסקים, מפעלי תעשייה, מכינות, מוסדות לימוד, עמותות ותאגידי שונים הפועלים לשיקום ולפיתוח החבל באמצעים שונים. לגורמים אלה ניתן יהיה לתת הטבות וכלים כאמור גם כתמריץ לצורך פעילות עתידית

בחבל.

מובהר עוד כי יישום השיקום המרחיב, כפי שיבוא לידי ביטוי באיזור המיקוד הלאומי, בהיותו כלי נוסף כאמור, אינו מחליף את הקצאות המשאבים והפעולות ההכרחיות הניתנות בידי משרדי הממשלה באיזור זה מכוח תפקידם ואחריותם, ולא נועד להחליף הטבות אחרות הניתנות באיזור זה מטעמים אחרים לפי דינים אחרים המאפשרים זאת. כך לדוגמה הטבות הניתנות באיזור זה או בחלקו עקב היותו איזור פריפריה ימשיכו להינתן בו בידי הגורמים המוסמכים; זאת לצד האפשרות ליישם בו שיקום מרחיב. השיקום המרחיב יוכל להוות נדבך נוסף לטיפול ולהשקעה באיזור חבל התקומה, לאור הצרכים הייחודיים שקיימים בו כעת בעקבות מתקפת הטרור שאירעה ב-7 באוקטובר ולאור מכלול הנסיבות בעטיין מבוקש להגדירו כעת כאיזור מיקוד לאומי כמפורט לעיל.

לסעיף קטן (ג) – כדי לאפשר ראייה כללית ומתכללת של כל המענים וההטבות הניתנים בחבל התקומה מכוח חוק זה ומכוח חוקים אחרים, שתאפשר הקצאה יעילה של משאבים ומניעת כפל בפעולות המשרדים השונים – מוצע לקבוע כי שרי הממשלה ידווחו מדי שנה ברבעון הראשון בה ולא יאוחר מ-28 בפברואר, למינהלת תקומה ולמשרד ראש הממשלה, על מענים והטבות שניתנו על ידם בשנה שקדמה למועד הדיווח. דיווח כאמור יוכל לסייע גם בתיאום בין משרדי הממשלה ומעקב אחר יישום החלטות שהתקבלו לצורך יישום השיקום המרחיב בחבל. כל זאת מבלי לגרוע מעקרונות העבודה הממשלתית והשיח הנהוג בין משרדי הממשלה בעת גיבוש המענים וההטבות האמורים. משרד ראש הממשלה ומינהלת תקומה יפעלו לטובת תיאום מתן המענים וההטבות.

סעיף 4 אינטרס לאומי – בשל החשיבות שבחידוש ופיתוח חבל תקומה מהטעמים שפורטו לעיל, בין היתר גם לבניית החוסן הלאומי וחיזוק אמון הציבור וההתקוממות מהמשבר, מוצע לקבוע כי גוף ציבורי יביא בחשבון במילוי תפקידו ובהפעלת סמכויותיו על פי דין, נוסף על כל שיקול אחר, את האינטרס הלאומי בקידום חבל התקומה והיותו אזור מיקוד לאומי ובכלל זה שיקומו ושגשוגו, באופן מהיר ומיטבי.

סעיף 5 מוצע לקבוע כי תוקף ההוראות לעניין הגדרת חבל התקומה כאיזור מיקוד לאומי יהיה לתקופה של שבע שנים, שהשר וראש הממשלה יהיו רשאים להאריכה, בצו, בתקופה של שלוש שנים נוספות, אם נוכחו, בהתבסס על נתונים כי הדבר נדרש לצורך הגשמת מטרת חוק זה.

פרק הזמן המוצע, לרבות האפשרות להארכתו, משקף הערכה בדבר הזמן הנדרש להערכת גורמי המקצוע במינהלת תקומה, ובהתבסס על הניסיון העולמי כפי שמשקף ביחס לשיקום אזורים לאחר אסונות רחבי היקף לאור היקף המשימות הדרושות והזמן הנדרש ליישומן. זאת לרבות לעניין שיקום וחיידוש תשתיות; פיתוח יישובי החבל; עידוד צמיחה דמוגרפית; מתן מענה בתחומי חברה, קהילה, רווחה, חינוך תרבות וספורט לתושבי החבל; פיתוח תשתית כלכלית, השקעה בעסקים ובחקלאות; השקעה בהשכלה גבוהה.

פרק שלישי: מינהלת תקומה, תפקידיה וסמכויותיה

לאור הצורך בתיאום ובסנכרון בין משרדי הממשלה השונים וגורמים נוספים העוסקים בהיבטים שונים של השיקום המרחיב, והאתגר ביצירת שיתופי פעולה, שהינו אתגר מרכזי, יש חשיבות להובלת מאמצי השיקום המרחיב באמצעות גוף מרכזי ובעל סמכויות. בהתאם לעקרון זה, הוחלט כבר בהחלטה 980 על הקמת מינהלת תקומה כמינהלת ייעודית, שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך

ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק חבל התקומה ואוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המיידית, הבינוני והארוך. עוד הוחלט כי ראש המינהלת יהא כפוף לראש הממשלה וכי המינהלת תוקם לתקופה של 5 שנים. בהחלטה 1127 פורטו עוד סמכויותיה של המינהלת כגוף ייעודי ומתכלל לתכנון ולביצוע הפעולות בחבל התקומה ופורטו התחומים בהם תפעל המינהלת.

בפרק זה מוצע לקבוע בחוק את תפקידי המינהלת וסמכויותיה כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות הממשלה השונות (החלטה 980, החלטה 1127, החלטה 1699), ובהתאם לניסיון שנצבר במינהלת תקומה בחלוף שנה מיום הקמתה ויישום התוכנית האסטרטגית בהמשך להחלטה 1699. זאת כדי להבטיח כי המינהלת תמשיך ותפעל כגוף ממשלתי מקצועי ועצמאי שיוזם מתכנן ומרכז את עבודת הממשלה לשיקום מרחיב ולצמיחה של חבל תקומה ופועל למימוש.

סעיף 6 לסעיף קטן (א) – מוצע לקבוע את התפקידים והסמכויות הנדרשים למינהלת לפעילותה. כך מוצע בין היתר כי יהיו בידיה הסמכויות לגיבוש מדיניות בכל הנוגע ליישום השיקום המרחיב ובכלל כך קביעת אמות מידה ליישומה; לתכנון ליישום ולביצוע התוכניות השונות לביצוע השיקום המרחיב; מבלי לגרוע מהוראות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 – לניהול התקציב שהוקצה למימוש תוכניות שונות; לקיום תיאום בין משרדי הממשלה השונים, וקיום מעקב ובקרה אחר עמידה בתוכניות וביעדים שנקבעו, זיהוי חסמים והסרתם; למתן הטבות ולהקצאת משאבים באמצעים שונים כגון ביצוע רכש ומתן תמיכות; למתן תמריצים לעידוד הצמיחה והפעילות בחבל (הן במשאבים והן באופנים אחרים); ולייעוץ לממשלה ולמשרדי הממשלה בתחומי פעילות המינהלת. מוצע עוד כי המינהלת תוכל לפעול ליצירת שיתופי פעולה וקידום מטרות החוק עם רשויות החבל וגופים ציבוריים נוספים כן ליצירת שותפויות בין מגזריות ליישום פעולותיה – ובין היתר עם גורמים מהחברה האזרחית לרבות גורמים פילנתרופיים ועסקיים בפעילותם שהיא לא למטרת רווח – באופן שיאפשר כלים מגוונים ואפקטיביים לפעולה, שימוש בידע עדכני ומודלים חדשניים, גמישות תפעולית, והרחבת משאבים הנדרשים ליישום השיקום המרחיב. לעניין רשויות החבל, ולמען הסר ספק, קידום מטרות החוק יוכל להיעשות גם למול אשכול הרשויות בו, כמשמעותו בחוק איגוד ערים, התשט"ו–1955.

המינהלת תוכל ליישם ולבצע את תוכניות השיקום המרחיב באמצעות מתן הטבות והקצאת משאבים, לרבות בדרך של ביצוע רכש או מתן תמיכה. המינהלת תוכל לפעול הן בעצמה והן באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים לעניין, ככל שהמינהלת תראה צורך בכך – בהתחשב ברגולציה קיימת או ידע מקצועי נדרש, מטעמי יעילות או מטעמים אחרים.

יובהר כי בסמכויות הביצוע שיינתנו בידי המינהלת לא יהיה כדי לגרוע מסמכויות הנתונות לפי דין לכל גורם אחר, וכי סמכות המינהלת לביצוע השיקום המרחיב, לא תגרע מאחריותו של כל גורם ממשלתי או ביצועי אחר להמשיך ולפעול לפי הסמכויות והחובות המוטלות עליו מכוח תפקידו.

לסעיף קטן (ב) – מוצע כי לצורך יישום סמכויות המינהלת בעניין מתן הטבות והקצאת משאבים, ראש המינהלת יהיה רשאי לגבש אמות מידה וכללים לפיהם יוגשו ויידונו בקשות להטבות הניתנות בידי המינהלת. זאת לאור הניסיון שנצבר בידי המינהלת. פרסום נוהל המפרט את אופן הקצאת המשאבים יוכל להיות כלי מתאים ויעיל יותר ליישום המטרה לשמה הוקצו משאבים.

סעיפים 7 ו-8 מוצע לקבוע סעיפים אלה, לעיגון מעמדה של המינהלת כיחידת סמך עצמאית. כך מוצע

בסעיף 7 לקבוע את אופן מינוי ראש המינהלת בידי הממשלה לפי הצעת השר הממונה על המינהלת, וכן לקבוע כי ראש המינהלת יפעל בכפיפות ישירה לשר, ובסעיף 8 מוצע לקבוע כי ראש המינהלת יחד עם חשב המינהלת יהיו מורשים לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק נכסי המדינה, התשי"א – 1951, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.

סעיף 9 כלי נוסף הדרוש למינהלת הוא קבלת מידע וריכוזו וזאת כדי לייצר מענים מתאימים המבוססים על מידע מלא ועדכני. על כן מוצע לקבוע סעיף המחייב משרד ממשלתי או גוף אחר העוסק בעניין הנוגע לתחומי פעולתה של המינהלת למסור מידע רלבנטי הדרוש למינהלת לצורך פעילותה ומתיר החזקתו בידי המינהלת. מובהר כי הסמכות האמורה לא תחול לעניין נתונים שהם מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981, ידיעה הנוגעת לענייניו הפרטיים של אדם או מידע שמסירתו אסורה לפי כל דין.

סעיף 10 מוצע לקבוע במסגרת החוק את עיקרון השקיפות על פיו תפעל המינהלת, ולהטיל על ראש המינהלת חובה לפרסם באתר האינטרנט של המינהלת, אחת לשנה, נתונים ומידע על פעילות המינהלת.

סעיף 11 בהתאם להחלטה 980, המינהלת הוקמה לתקופה של חמש שנים. מוצע לעגן בחוק את משך תקופת פעילותה של המינהלת ולאפשר לממשלה לעדכנה לתקופה של עד 10 שנים, בהתאמה למשך המוצע לעניין השיקום המרחיב. כן מוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית, במקרה של החלטה על סיום פעילות המינהלת, להסמיך גורם אחר לביצוע תפקידי המינהלת שטרם הושלמו ולתת הוראות נוספות הדרושות לשם כך.

סעיף 12 מוצע לקבוע סמכויות ביצוע לשר הממונה על החוק, וכן סמכות להתקין תקנות לביצועו.

סעיף 13 מוצע לקבוע, כהוראת שעה, כי מיום כניסתו לתוקף של חוק זה ועד _____, ייחשב לתושב החבל לצורך חוק זה, גם מי שהתגורר באחד מיישובי חבל התקומה עד ליום 7 באוקטובר 2023, וטרם חזר להתגורר בחבל התקומה בשל מניעה זמנית שהוכרה על ידי הממשלה בהחלטתה או ע"י גורם שהוסמך לכך על ידה. באופן זה, ניתן יהיה לפעול בתקופת הוראת השעה לפי הוראות החוק, לדוגמא, גם כלפי תושבים שפוננו מביתם בעקבות אירועי מתקפת הטרור וטרם שבו לביתם מכוח סיבה ביטחונית, נוכח העובדה כי ביתם או יישובם טרם שוקם, או למשל כלפי תושבים שמינהלת תקומה, בהתאם להסמכתה בידי הממשלה בהחלטה 1890, הכירה כי נדרש להם זמן נוסף לשיקום ולריפוי מחוץ לחבל וניתן להם מענה לצורך כך (מבחן תמיכה ברשויות חבל התקומה לסיוע לחיזוק הקהילות בעקבות חזרת התושבים לחבל תקומה מאוגוסט 2024).

תוספת מוצע לקבוע בתוספת, את מפת חבל התקומה ואת רשימת היישובים הנכללים בה בהתאם להגדרה המנויה בסעיף ההגדרות.

הצעת חוק זו זהה לתזכיר חוק מיקוד לאומי לשיקום מרחיב לחבל התקומה, התשפ"ה–2024 (מיום 5 בדצמבר 2024).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום

ט"ו בכסלו התשפ"ה (16.12.2024)