

מ'שדרות רבתי' ל'חבל התקומה' – מהו 'עוטף עזה'?

החלטת ממשלה 980 מיום ה-19 באוקטובר 2023 קובעת כי לאור יציאתה של מדינת ישראל למלחמת 'חרבות ברזל' נוכח מתקפת הטרור של ארגון חמאס ב-7 לאוקטובר 2023, ובמטרה "לשקם, להצמיח ולפעול לפיתוח כלכלי-חברתי של חבל התקומה (אזור עוטף עזה) ואוכלוסייתו", תוקם מנהלת ייעודית שתפקידה יהיה לנהל את שיקום ופיתוח האזור. סעיף 2 להחלטה מגדיר את 'חבל התקומה' כך: "אזור שדרות רבתי והיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, אשר בתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה, כאמור בהגדרת 'יישובי עוטף עזה' בהחלטת ממשלה מס' 462 מיום 20.04.2023 ולהחלטות הממשלה המוזכרות בה (להלן – 'יישובי חבל התקומה')".¹

מסמך זה יציג מיפוי של החלטות ממשלה הנוגעות להגדרה של אזור 'עוטף עזה' וליישובים הכלולים בו. כפי שיוצג להלן, לאורך השנים בוצעו שינויים בהגדרה של 'עוטף עזה', שעיקרם הרחבת השטח המדובר או הכללתם של יישובים נוספים תחת ההגדרה. היכללות תחת ההגדרה הרשמית של 'עוטף עזה' משמעותית מבחינת התחולה של הסדרים שונים של המדינה מול תושבי האזור. בסוף המסמך מצורפת מפה של יישובי עוטף עזה והיישובים בסביבתם, שהוכנה על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת על בסיס החלטות הממשלה בנושא.

'אזור עוטף עזה' כולל את העיר שדרות ועוד 45 יישובים קטנים (מושבים, קיבוצים או קהילות שיתופיות, המונים בין 100 ל-1,200 תושבים) בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת, הנמצאים בתחומן של ארבע מועצות אזוריות, כמפורט לעיל: חוף אשקלון, אשכול, שדות נגב ושער הנגב. באזור 'עוטף עזה' נמצאות גם חוות חקלאיות גדולות (כמו 'חוות השקמים', שלעתים נספרת בהחלטות ממשלה כיישוב ולעיתים לא) וכן המכללה האקדמית ספיר - המכללה הציבורית הגדולה בישראל.² נכון לשנת 2022 התגוררו באזור עוטף עזה כ-64 אלף תושבים.³

¹ החלטה 980 של הממשלה ה-37, הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו, 19 באוקטובר 2023.

² אתר המכללה האקדמית ספיר. כניסה: 06 בנובמבר 2023.

³ הנתונים אודות מספר התושבים לקוחים מתוך החלטות ממשלה 950 ו-988 (12 וה-23 באוקטובר 2023, בהתאמה). החלטה 950 של הממשלה ה-37, תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי מאוכלוסייה המצויה בסמך לגבול רצועת עזה וקליטתה – חרבות ברזל, 12 באוקטובר 2023; החלטה 988 של הממשלה ה-37, סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה, 23 באוקטובר 2023.

שינויים בהגדרת אזור 'עוטף עזה' לאורך השנים

עוד בטרם השימוש במונחים 'עוטף עזה'/'יישובי עוטף עזה', החלטת ממשלה 2954 מיום 23 בפברואר 2003, שעניינה "סיוע מיוחד לעיר שדרות", קבעה כי יש לגבש תכנית סיוע מיוחדת לאזור **'שדרות רבתי'** "נוכח המצב הביטחוני והמצוקה הכלכלית והחברתית של תושבי העיר".⁴ בהמשך לכך, החלטת ממשלה 1231 מדצמבר אותה השנה הגדירה מהו אזור 'שדרות רבתי': "שטח השיפוט של עיריית שדרות; אזור התעשייה ספירים (שער הנגב מזרח); אזור התעשייה "מפעלי שער הנגב".⁵

יישובי עוטף עזה: התחלה

החל משנת 2004 התקבלו מספר החלטות ממשלה אשר עסקו במתן סיוע ממשלתי ליישובים הישראליים שסביב רצועת עזה, לאור אתגרים ביטחוניים הייחודיים לאזור זה. החלטת ממשלה 2173 מיולי 2004 שעניינה "סיוע מיוחד ליישובים בעוטף רצועת עזה לשנים 2004 – 2006", מגדירה לראשונה בהחלטות ממשלה את **'עוטף עזה'**, באופן הבא: **אזור העיר 'שדרות רבתי' והיישובים במועצות האזוריות שער הנגב, אשקלון, שדות נגב ואשכול** (להלן: **'מועצות יישובי עוטף עזה'**), אשר בתיהם שוכנים בטווח של **עד 6 ק"מ** מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה.⁶ על בסיס החלטה זו נקבע כי העיר שדרות ועוד 33 יישובים (**ראו נספח א', יישובים 1 עד 34**) השוכנים בשטחן של המועצות האזוריות שלעיל, יזכו לסיוע תלת-שנתי (2004 – 2006) מיוחד מהמדינה. בהחלטת הממשלה לא מצוין נימוק לקביעת הקריטריון של טווח ה-6 ק"מ; **ואולם, כפי שנציג בהמשך – בהצעת המחליטים להחלטת ממשלה מאוחרת יותר (גם כן בנושא הסיוע המיוחד לשדרות וליישובי עוטף עזה) מצוין כי קביעת הקריטריון הגיאוגרפי (קרי, טווח 6 הק"מ) של תכנית הסיוע התבססה על הנתונים ביחס לפגיעות הטילים, כפי שנמסרו באותו המועד (2004) על ידי מערכת הביטחון.**⁷ ביחס להכללת העיר שדרות נכתב בהחלטת הממשלה 2173 כך: "העיר שדרות, המספקת שירותים עירוניים ליישובי האזור.. ספגה למעלה ממחצית מפגיעות הטילים בשטח בנוי באזור עוטף רצועת עזה. לפיכך ניתנות לעיר שדרות הטבות מיוחדות". בנוסף, החלטה זו מוסיפה שני אזורים נוספים להגדרה של "שדרות רבתי": מתחם קמפוס המכללה האקדמית ספיר וכפר הסטודנטים 'איבים'.

⁴ החלטה 2954 של הממשלה ה-29, סיוע מיוחד לעיר שדרות, 23 בפברואר 2003.

⁵ החלטה 1231 של הממשלה ה-29, קביעת תחום אזור שדרות רבתי כאזור קו עימות לעניין העדפה במרכזי משרד הביטחון, 25 בדצמבר 2003.

⁶ החלטה 2173 של הממשלה ה-30, סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה לשנים 2004 – 2006, 04 ביולי 2004.

⁷ משרד ראש הממשלה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, הצעה להחלטת ממשלה: סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה – תיקון החלטה, 22 במרץ 2007.

הרחבת השטח של עוטף עזה: יישובים השוכנים בין 6 ל-7 ק"מ מגדר המערכת

כחודש לאחר אישור החלטת ממשלה 2173, החלטת ממשלה 2341 מאוגוסט 2004 תיקנה אותה והגדירה את 'עוטף עזה' **כיישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה**.⁸ בכך נוספו עוד **10 יישובים (ראו נספח א', יישובים 35 עד 44)** לאזור המוגדר כ'עוטף עזה'.

הרחבת רשימת היישובים המוגדרים כ'יישובי עוטף עזה'

בשנים הבאות התקבלו כמה החלטות ממשלה **שלא הרחיבו את קריטריון 7 הק"מ (כלומר לא שינו את תיחומו הגיאוגרפי של אזור 'עוטף עזה')**, אך כן הוסיפו יישובים חדשים לרשימת 'יישובי עוטף עזה': החלטת ממשלה 2704 מנובמבר 2004 קובעת כי יש להוסיף לרשימת יישובי עוטף עזה כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 2341 מאוגוסט 2004 את המושב תקומה, הרחוק כ-6.9 ק"מ מגדר המערכת ושוכן בשטחה של המועצה האזורית שדות נגב.⁹ התוספת השלישית לרשימת יישובי עוטף עזה הייתה בהחלטת ממשלה 1470 ממרס 2007: "סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה – תיקון החלטה", אשר הוסיפה לרשימת "יישובי עוטף עזה" את חוות השקמים, השוכנת במרחק של 6.9 ק"מ מגדר המערכת.¹⁰ לאחר מכן, החלטת ממשלה 1708 ממאי 2007 שעניינה "עדכון תיחומו הגיאוגרפי של שדרות רבתי", קובעת כי יש להוסיף את 'אזור התעסוקה ניר-עם' לתיחומה הגיאוגרפי של העיר שדרות רבתי.¹¹ הנימוק להחלטה, כפי שנכתב בהצעת המחליטים: "התחום האמור נקבע בשנת 2004 באופן הכולל את האזורים הגובלים בעיר שדרות, והמספקים שירותים לעיר.. אזור התעסוקה בתחום עומד בקריטריונים שנקבעו כאמור לעיל".¹² לבסוף, החלטת ממשלה 4460 ממרץ 2012 קבעה כי יש להוסיף את היישוב החדש שלומית לרשימת יישובי עוטף עזה (בהחלטה לא מצוין המרחק של היישוב מהגדר).¹³

התייחסות ראשונה בחקיקה לאזור עוטף עזה מצאנו בחוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה) התשס"ז-2007. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי הוא נחקק במטרה להעניק סיוע לזמן מוגבל לאזורים שדרות רבתי ויישובי הנגב המערבי אשר סופגים, מאז שנת 2000, פגיעות של רקטות ופצצות מרגמה הנורות מרצועת עזה.¹⁴

⁸ החלטה 2341 של הממשלה ה-30, סיוע ליישובים בעוטף עזה לשנים 2004 – 2006 – תיקון החלטה, 01 באוגוסט 2004.

⁹ החלטה 2704 של הממשלה ה-30, תוספת המושב 'תקומה' ליישובי 'עוטף עזה', 14 בנובמבר 2004.

¹⁰ החלטה 1470 של הממשלה ה-31, סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה – תיקון החלטה, 25 במרץ 2007.

¹¹ החלטה 1708 של הממשלה ה-31, עדכון תיחומו הגיאוגרפי של 'שדרות רבתי' בתכנית הסיוע המשלימה לשדרות וליישובי עוטף רצועת עזה לשנת 2007, 27 במאי 2007.

¹² משרד ראש הממשלה, הצעה להחלטת ממשלה: עדכון תיחומו הגיאוגרפי של אזור "שדרות רבתי" בתכנית הסיוע המשלימה לשדרות וליישובי עוטף רצועת עזה לשנת 2007, 27 במאי 2007.

¹³ החלטה 4460 של הממשלה ה-32, תוספת היישוב החדש "שלומית" לרשימת יישובי 'עוטף עזה', 22 במרץ 2012.

¹⁴ חוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז – 2007.

כיצד נקבע קריטריון 7 הק"מ?

בהחלטת הממשלה 2341 לא נכללו נימוקים להרחבת הטווח ל-7 ק"מ. ואולם, בהודעת מזכיר הממשלה מיום ה-1 לאוגוסט 2004 מצוין כי בהתאם לבדיקת שר הביטחון לפיה היו פגיעות טילים ביישובים המרוחקים מעבר ל-6 ק"מ מגדר המערכת, הממשלה החליטה כי לסיוע שמקבלים 'יישובי עוטף עזה' המרוחקים עד 6 ק"מ מגדר המערכת יצורפו היישובים השוכנים בין 6 ל-7 ק"מ מגדר המערכת.¹⁵ בהצעת המחליטים להחלטה 1470 ממרס 2007 מצוין כי בהמשך להחלטות ממשלה קודמות,¹⁶ נערכה בחינה של סוגיית **פגיעת הטילים** במהלך שנת 2006 ביישובים נוספים שאינם כלולים בקריטריון טווח ה-7 ק"מ. תוצאות הבדיקה העלו כי בהתאם לנתונים שנמסרו על ידי צה"ל, בשנת 2006 לא היו פגיעות של נשק תלול מסלול אשר נורה מרצועת עזה בתחומי יישובים (לא כולל שטחים חקלאיים ואזורי תעשייה ומסחר) המצויים מחוץ לטווח ה-7 הק"מ, למעט בעיר אשקלון, הזוכה לסיוע נפרד בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1259 מפברואר 2007.¹⁷ לפיכך, "מוצע להותיר על כנו את הקריטריון לסווג את יישובי עוטף עזה, לצורך החלטות הסיוע של הממשלה בעניין".¹⁸ נציין כי גם בקביעת תבחינים לעניין יישובים בעלי עדיפות לאומית מצוינת המלצת מערכת הביטחון לשמירה על רצועת ביטחון בטווח של 7 ק"מ מהגבול (במקרה הזה – הגבול עם עזה).¹⁹

אוקטובר 2023 – פינוי אוכלוסיית 'עוטף עזה' נוכח מלחמת 'חרבות ברזל'

החלטת ממשלה 950 מיום ה-12 באוקטובר 2023 שעניינה "תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול עזה וקליטתה – 'חרבות ברזל'" קבעה כי נדרש לפנות את האוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה, "נוכח ירי טילים ופשטת גורמים עוינים אל יישובי הדרום".²⁰ **החלטה זו מונה 24 יישובים** השוכנים בטווח של 4 ק"מ מגדר המערכת, שלמעשה פונו עוד קודם לכן בהחלטת מערכת הביטחון. ב-23 באוקטובר 2023 התקבלה החלטת ממשלה 988 "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטת ממשלה".²¹ כותרת ההחלטה וכן סעיפיה מתייחסים לשדרות וליישובים שמצויים בטווח המכונה ה-4-7 (כך במקור), **אולם רשימת היישובים המובאת בסוף ההחלטה כוללת תשעה יישובים נוספים המצויים מעבר לטווח של 7 ק"מ** (ראו נספח ב').²² **לא מצאנו נימוק להכללת**

¹⁵ מזכירות הממשלה, הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 01 באוגוסט 2004.

¹⁶ ראו למשל החלטת ממשלה מספר 561 מספטמבר 2006 והחלטת ממשלה מספר 746 מנובמבר 2006 (החלטה 561 של הממשלה ה-31, תכנית לחיזוק הצפון וחיפה ותכנית סיוע משלימה לשדרות וליישובי עוטף עזה ואשקלון, 28 בספטמבר 2006 והחלטה 746 של הממשלה ה-31, תכנית סיוע משלימה לשדרות וליישובי "עוטף רצועת עזה" לשנת 2007, 27 בנובמבר 2006, בהתאמה).

¹⁷ החלטה 1259 של הממשלה ה-31, תכנית סיוע לעיר אשקלון – תיקון החלטה, 25 בפברואר 2007.

¹⁸ משרד ראש הממשלה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, הצעה להחלטת ממשלה: סיוע ליישובים בעוטף רצועת עזה – תיקון החלטה, 22 במרץ 2007.

¹⁹ החלטה ממשלה 1060 של הממשלה ה-32, הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית, 13 בדצמבר 2009.

²⁰ החלטה 950 של הממשלה ה-37, תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי מאוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – חרבות ברזל, 12 באוקטובר 2023.

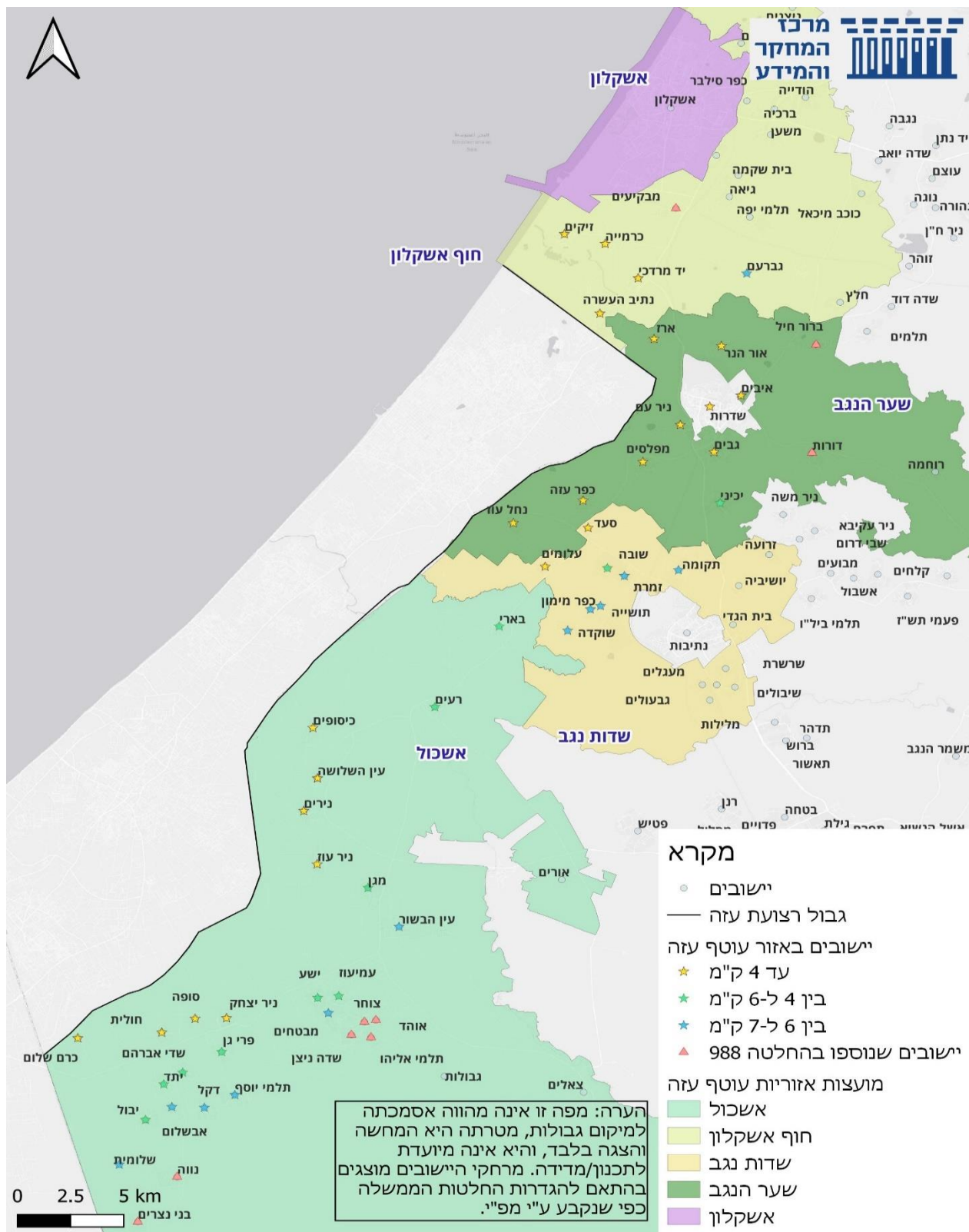
²¹ החלטה 988 של הממשלה ה-37, סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטות ממשלה, 23 באוקטובר 2023.

²² נוסף על כך, ההחלטה מוסיפה את היישוב 'איבים' לרשימת היישובים השוכנים בטווח של עד 4 ק"מ מגדר המערכת, שכן הוא נשמט בטעות מרשימת היישובים בהחלטת הממשלה 950 שהוזכרה לעיל.

תשעת היישובים הללו בהחלטת המשלה. לדברי קב"ט המועצה האזורית אשכול, אליה שייכים רוב היישובים הללו, חלקם נכללו בשל סמיכותם לגבול עם מצרים, ואחרים בשל סמיכותם ליישובים אחרים במועצה שפוננו.²³

²³ אילן אייזקסון, קב"ט המועצה האזורית אשכול, שיחת טלפון בתאריך ה-9 בנובמבר, 2023.

מפת אזור עוטף עזה



*מדידת המרחק היא לפי הבית ביישוב שנמצא במרחק הקטן ביותר מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה.
 **חוות השקמים אינה מופיעה במפה מאחר ואינה נחשבת כיישוב.

נספח א'

רשימת יישובים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, והחלטת הממשלה בה נכללו

בהגדרה של 'עוטף עזה'

מס' החלטה	מס' טווח	מועצה	יישוב	מס'
24(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	עיר	שדרות	1
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	חוף אשקלון	זיקים	2
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	חוף אשקלון	יד מרדכי	3
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	חוף אשקלון	כרמייה	4
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	חוף אשקלון	נתיב העשרה	5
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	אור הנר	6
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	איבים	7
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	ארז	8
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	גבים	9
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	כפר עזה	10
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	מפלסים	11
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	נחל עוז	12
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שער הנגב	ניר עם	13
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	חולית	14
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	כיסופים	15
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	כרם שלום	16
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	ניר יצחק	17
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	ניר עוז	18
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	נירים	19
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	סופה	20
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	אשכול	עין השלושה	21
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שדות נגב	סעד	22
(21.09.2014) 2017	עד 4 ק"מ	שדות נגב	עלומים	23
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	רעים	24
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	בארי	25
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	מגן	26
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	שער הנגב	יכיני	27
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	שדות נגב	שובה	28
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	יבול	29
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	ישע	30

²⁴ החלטת ממשלה 2017 של הממשלה ה-33, תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה, 21 בספטמבר 2014.

מס' החלטה	טווח	מועצה	יישוב	מס'
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	יתד	31
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	עמי עוז	32
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	פרי גן	33
(04.07.2004) 2173	עד 6 ק"מ	אשכול	שדי אברהם	34
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	חוף אשקלון	גברעם	35
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	שדות נגב	כפר מימון	36
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	שדות נגב	זמרת	37
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	שדות נגב	שוקדה	38
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	שדות נגב	תושיה	39
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	אבשלום	40
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	דקל	41
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	מבטחים	42
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	עין הבשור	43
(01.08.2004) 2341	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	תלמי יוסף	44
(14.11.2004) 2704	בין 6 ל-7 ק"מ	שדות נגב	תקומה	45
(25.03.2007) 1470	בין 6 ל-7 ק"מ	שער הנגב	חוות השקמים	46
(22.03.2012) 4460	בין 6 ל-7 ק"מ	אשכול	שלומית	47

נספח ב'

רשימת היישובים שנכללו בהחלטת ממשלה 988 (23.10.23) המרוחקים מעל 7 ק"מ מהגדר

מס'	יישוב	מ. אזורית
1	אוהד	אשכול
2	בני נצרים	אשכול
3	ברור חיל	שער הנגב
4	דורות	שער הנגב
5	מבקיעים	חוף אשקלון
6	נווה	אשכול
7	צוחר	אשכול
8	שדה ניצן	אשכול
9	תלמי אליהו	אשכול