

מתווה שיקום ופיתוח לאזורים בדרום שנפגעו במתקפת השבעה באוקטובר 2023

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 980 מיום 19.10.2023, מס' 1127 מיום 10.12.2023, מס' 1699 מיום 17.04.2024, מס' 2336 מיום 31.10.2024 ומס' 2905 מיום 23.03.2025 ובמטרה לקבוע מתווה שיקום ופיתוח לאזורים בדרום שנפגעו במתקפת השבעה באוקטובר 2023 :

1. לאמץ את המלצות עבודת המטה שבוצעה על ידי משרד ראש הממשלה בנושא "הערכת רמות פגיעה ביישובי הדרום בשל אירועי ה-7 באוקטובר 2023 וקביעת מסגרות המענה הממשלתי", המצורפת כנספח ב', וכמפורט להלן.
2. הגדרת היישובים בהם נדרש מענה שיקום ופיתוח :
 - לקבוע כי 72 יישובים בדרום חוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי בהתאם לסיווג המפורט בנספח א'.
 3. בהתאם לכך, מסגרות המענים הממשלתיים יהיו כדלהלן :
 - א. מענה לאזור חבל התקומה, כפי שהוגדר בחוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025 (להלן - החוק), אשר ניתן על ידי מנהלת תקומה.
 - ב. מענה ל-24 יישובים, שחוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי, נוכח הרציפות הגאוגרפית והמרחב התפקודי המשותף (להלן : יישובי הנגב המערבי).
 - ג. מענה לעיר אשקלון, שחוותה פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי, נוכח מיקומה התפקודי של העיר שהוא מנותק מאזור התפקוד של יישובי הנגב המערבי, וגודלה של העיר, המצריך מענה ממוקד.
4. לטובת האמור בסעיפים 3(ב) ו-3(ג) לעיל ובהתאם לקבוע בסעיף 4 להחלטה 2336 ולפרק ד' לחוק, להנחות את משרד ראש הממשלה לגבש תוך 80 יום הצעות החלטה למענה שיקום ופיתוח לשנים 2025 – 2029, וזאת בשים לב לעקרונות השיקום שנקבעו בהחלטה 1699 מיום 17.04.2024, ובהתאם לרמת הפגיעה ביישובים, לצורכיהם, ולמאפיינים הייחודיים ותפקידם של היישובים במרחב.
5. יובהר כי אין באמור בהחלטה זו כדי לשנות או להשליך על סמכויות מנהלת תקומה כפי שהוגדרו בחוק והמענים השונים הניתנים על ידה או כדי לשנות או להשליך על הגדרת חבל תקומה כפי שהוגדרה בחוק.

נספח א' – רשימת היישובים במחוז דרום בעלי פגיעה כוללת חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר ושיוך למסגרת המענה הממשלתי

א. מסגרת מענה של מנהלת תקומה ליישובי חבל התקומה בהתאם להגדרתם בחוק

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
1311	אבשלוס	אשכול	419
67	אור הנר	שער הנגב	1,024
338	איבים	שער הנגב	912
714	ארז	שער הנגב	662
399	בארי	אשכול	1,077
424	גבים	שער הנגב	680
342	גברעם	חוף אשקלון	728
1241	דקל	אשכול	440
584	זיקים	חוף אשקלון	944
1065	זמרת	שדות נגב	802
1239	חולית	אשכול	244
1232	יבול	אשכול	444
358	יד מרדכי	חוף אשקלון	987
811	יכני	שער הנגב	780
916	ישע	אשכול	658
1227	יתד	אשכול	843
840	כיסופים	אשכול	343
1095	כפר מימון	שדות נגב	889
845	כפר עזה	שער הנגב	959
1085	כרם שלום	אשכול	236
768	כרמייה	חוף אשקלון	742
829	מבטחים	אשכול	915
573	מבקיעים	חוף אשקלון	515
695	מגן	אשכול	541
668	מפלסים	שער הנגב	924
844	נחל עוז	שער הנגב	596
402	ניר יצחק	אשכול	580
69	ניר עוז	אשכול	421
348	ניר עם	שער הנגב	659
602	נירים	אשכול	482
1242	נתיב העשרה	חוף אשקלון	1,242
1238	סופה	אשכול	223
419	סעד	שדות נגב	1,019
1240	עין הבשור	אשכול	1,382
676	עין השלושה	אשכול	399
1146	עלומים	שדות נגב	548
318	עמיעוז	אשכול	584
1231	פרי גן	אשכול	330
713	רעים	אשכול	465

1223	שדי אברהם	אשכול	437
1031	שדרות	שדרות	35,477
761	שובה	שדות נגב	999
415	שוקדה	שדות נגב	747
1364	שלומית	אשכול	536
1083	תושייה	שדות נגב	473
1237	תלמי יוסף	אשכול	479
665	תקומה	שדות נגב	841

ב. מסגרת מענה ממשלתי ליישובי הנגב המערבי

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
1046	אוהד	אשכול	623
31	אופקים	אופקים	37,837
403	אורים	אשכול	453
723	בית הגדי	שדות נגב	1,036
1363	בני נצרים	אשכול	1,155
428	ברור חיל	שער הנגב	1,091
352	גבולות	אשכול	438
2014	גבעולים	שדות נגב	525
336	דורות	שער הנגב	885
2064	זרועה	שדות נגב	522
803	יושיביה	שדות נגב	806
2044	מלילות	שדות נגב	546
748	מסלול	מרחבים	976
1082	מעגלים	שדות נגב	1,332
1366	נווה	אשכול	1,323
246	נתיבות	נתיבות	52,877
750	פדויים	מרחבים	499
749	פטיש	מרחבים	1,101
413	צאלים	אשכול	492
1136	צוחר	אשכול	601
1058	שדה ניצן	אשכול	530
865	שיבולים	שדות נגב	420
398	שרשרת	שדות נגב	512
1051	תלמי אליהו	אשכול	424

ג. מסגרת מענה ממשלתי לעיר אשקלון

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
7100	אשקלון	אשקלון	161,744

דברי הסבר

נוכח מתקפת הטרור הרצחנית של החמאס על מדינת ישראל ביום 7.10.2023, אשר כללה ירי טילים לרחבי המדינה ופשיטת גורמים עוינים ליישובים בדרום הארץ, נפגעו באופן קשה אוכלוסיות ויישובים רבים בכלל רחבי הארץ, אך ביתר שאת באופן ממוקד באזורים בדרום. התקפה זו הייתה יוצאת דופן בממדיה, בעוצמתה ובאכזריותה, ונוסף על הפגיעה הרבה בחיי אדם, יישובים רבים חוו פגיעה נרחבת, הרסנית וחסרת תקדים, בין אם במתקפה הישירה ובין אם בעקבותיה. הפגיעה הנרחבת בנפש וברכוש, לצד העדר תחושת הביטחון והאיום הביטחוני בחסות המתקפה, הפגיעה הכלכלית והתפקודית בשגרת החיים, הובילו למעגלי השפעה רחבים על היישובים והאוכלוסיות באזורים אלה. במידה רבה, ניתן לתאר את הפגיעה הכוללת כתופעה "רב ממדית" המשפיעה באופנים ובעוצמות שונות על האוכלוסייה הנפגעת.

נוכח פגיעה כוללת ו"רב ממדית" זו, ממשלת ישראל נקטה מהלכים רבים, חלקם מיידיים נוכח האיום הנשקף דוגמת פינוי אוכלוסיות, וחלקם בהמשך בדמות מנגנוני טיפול ופיצוי על אובדן בנפש ורכוש. בראש מהלכים אלו, עבור אזור הדרום, ניתן למנות את הקמת מנהלת "תקומה" במסגרת החלטת מ"מ ממשלה 980 מיום 19.10.2023 בה נקבע שמטרתה "לשקם, להצמיח ולפעול לפיתוח כלכלי-חברתי של חבל התקומה (אזור עוטף עזה) ואוכלוסייתו". לצד הקמת המנהלת, נמשכו פעולות ממשלתיות נוספות בתחומים שונים כגון תגבור שירותי בריאות ורווחה, אך היקף ורמות הפגיעה ביישובי הדרום נוכח מתקפת ה-7 באוקטובר והשפעותיה טרם נאמד בצורה כוללת.

כבר בהחלטת ממשלה 980, השימוש בהגדרת "אזור עוטף עזה", כפי שזה הוגדר בהחלטת ממשלה 462 מיום 20.04.2023, לטובת הגדרת חבל התקומה, נעשה משיקולי יעילות וזריזות בצורך במתן מענה מידי נוכח מתקפת ה-7 באוקטובר ומתוך ידיעה שיהיה צורך לוודא בהמשך מהי ההגדרה המתאימה לקביעת החבל נוכח הפגיעה באזור. היבט זה שוקף גם בהחלטת ממשלה מס' 1127 מיום 10.12.2023, והחלטת ממשלה מס' 1699 מיום 17.04.2024.

בהמשך להחלטות אלו, נקבע בסעיפים 1 ו-2 להחלטת ממשלה מס' 2336 מיום 31.10.2024 כי תקודם הצעת חוק ממשלתית שתקבע בחוק את אזור חבל התקומה, כפי שהוגדר בהחלטת הממשלה מס' 980, כאזור מיקוד לאומי באופן שיאפשר את שיקומו בצורה מרחיבה ומיטיבה וכן את עבודת מנהלת תקומה, וזאת על בסיס חוות דעת המקצועית של מנהלת תקומה. בנוסף, בסעיף 4 לחלטה נקבע כי "...ייקבעו בהחלטת ממשלה אזורי נוספים, שנפגעו במתקפת הטרור בדרום הארץ, שיינתן להם מענה בהתאם לצורכיהם ובהתאם לרמת הפגיעה והמאפיינים הייחודיים להם....".

יצוין כי ביום 31.3.2025 אושר חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025 (להלן – החוק)¹. בין היתר, נקבע בחוק כי הממשלה תקבע בהחלטתה רשימה של יישובים ואזורים הסמוכים לחבל התקומה שנפגעו בשל אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ואמות מידה להכללתם ברשימה.

כעת מוצע להגדיר אזורים ויישובים במחוז דרום אשר נפגעו פגיעה כוללת חריגה במתקפת ה-7 באוקטובר 2023 ו/או בעקבותיה, ולקבוע את המסגרות שבאמצעותן יינתנו להם המענים הנדרשים. הגדרת אזורים ויישובים אלו נשענת על עבודת מטה שבוצעה על ידי משרד ראש הממשלה בנושא "הערכת רמות פגיעה ביישובי הדרום בשל אירועי ה-7 באוקטובר 2023 וקביעת מסגרות המענה הממשלתי" שבחנה את כל יישובי מחוז דרום (על פי הגדרת הלמ"ס ומשרד הפנים) לפי נתונים ניטרליים ורשמיים באמצעות לפי מדד משולב (מדד מתכלל) המורכב משלושה תחומים המורכבים מארבעה אינדיקטורים כל אחד. כל אלו, מייצגים בצורה מקיפה, כוללת וברת השוואה את הפגיעה הכוללת ביישובים, בהתאם למגבלות ולהיבטים שצוינו בגוף העבודה.

חלוקה של תוצאות המדד המשולב על פי 4 רמות פגיעה חושפות את תפריט הפגיעה ביישובי הדרום באופן בהיר, ומציגה דפוס היררכי חזק המדגיש את רמות הפגיעה החריגות באזור הנגב המערבי. תוצאות הניתוח מצביעות על כך שכ-25% מיישובי הדרום, שהם 72 יישובים, חוו פגיעה כוללת חריגה (רמות פגיעה 2-4), המצריכה מענה ממשלתי.

מתוך יישובים אלו, 47 יישובים נכללים בהגדרת "חבל תקומה" בהתאם לקבוע בחוק, ונכללים בתוך מסגרת המענה הממשלתי הניתן ע"י מנהלת תקומה.

כלומר, קיים צורך בגיבוש מסגרות מענה ממשלתי נוספות לעוד 25 יישובים. בחינה של 25 היישובים הנוספים שחוו פגיעה כוללת חריגה, ובהם הפיזור הגיאוגרפי, היבטים דמוגרפיים,

¹ ס"ח התשפ"ה מס' 3393 מיום 2.4.2025 עמ' 458.

מאפייני הפגיעה, היבטים יישומיים לניהול המרחב, ועוד, מצאה כי נכון לחלקם לשתי מסגרות מענה ממשלתי: מסגרת אחת למענה ממשלתי כוללת ל-24 יישובים שחוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי, ושאינם משויכים לחבל תקומה, וזאת בעיקר נוכח המרחב התפקודי והרציפות הגאוגרפית של האזור (להלן: יישובי הנגב המערבי). מסגרת שניה לטובת מענה ממשלתי לעיר אשקלון נוכח גודלו של היישוב, המצריך מענה ממוקד, ומיקומה התפקודי המרחבי של העיר, שהוא נפרד ממרבית יישובי הדרום שחוו פגיעה חריגה.

לסיכום, על מנת לספק מענה ממשלתי מיטבי לכלל 72 היישובים שנמצאו כבעלי פגיעה כוללת חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר במחוז דרום, תוך ייעול המשאבים והעשייה הממשלתית, מוצע לקבוע שלוש מסגרות מענה ממשלתי כפי שצוין לעיל, וכפי שמופיע בהצעת החלטה זו: כך, מוצע לקבוע מסגרת זמנים ותקציב לשם קידום מסגרות המענה הממשלתי לטובת 24 יישובי הדרום שחוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי ושאינם נכללים בחבל תקומה, ולטובת העיר אשקלון.

יצוין כי בהתאם לסעיף 20(ב) לחוק, בהמשך להצעת החלטה זו, על ראש הממשלה לקבוע בצו, בתוספת השנייה, את רשימת היישובים והאזורים לעניין פרק ד': פעולות סיוע ליישובים הסמוכים לחבל התקומה.

בהמשך לכך, מוצע להנחות את משרד ראש הממשלה לגבש הצעות החלטה למענה שיקום ופיתוח לשנים 2025 – 2029 ליישובי הנגב המערבי, ולטובת העיר אשקלון.

בהתאם לחוק, על הממשלה לקבל החלטה בתוך שלושה חודשים מיום תחילתו של החוק באשר לפעולות הסיוע שיבצעו משרדי הממשלה, בהתאם לתפקידים וסמכויותיהם לפי דין, לטובת הרשויות המקומיות ביישובים או באזורים הסמוכים לחבל התקומה ותושביהם. פעולות סיוע הוגדרו בחוק כפעולות שיקום ופיתוח, ובכלל זה מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח. מעני השיקום והפיתוח יינתנו בשים לב עקרונות השיקום שנקבעו בהחלטה 1699 מיום 17.04.2024, ובהתאם לרמת הפגיעה ביישובים, לצורכיהם, ולמאפיינים הייחודיים ותפקידים של היישובים במרחב.

בשים לב לסעיף 15 להחלטה 1699 ולסעיף 18(ג) לחוק, בעת גיבוש מענה השיקום והפיתוח ייבחן שאין במענה משום כפל סיוע עם הטבה או משאבים שניתנו או הוקצו על ידי הממשלה במסגרת מענה אחרת.

יצוין כי סוגיית מתן מענה ממשלתי ליישובי הדרום שנפגעו במתקפת ה-7 באוקטובר 2023 עלתה במספר עתירות התלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון (3900/24 עיריית אופקים ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 1317/24 עיריית נתיבות ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 5104/24 יהונתן קנה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' ו-1409-10-24 תלמי אליהו ואח' נ' ממשלת ישראל), כאשר בהתאם למתווה המוצע יינתן מענה לכלל היישובים שנפגעו, כל אחד בהתאם למסגרת המענה המתאימה לו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

שיקום ופיתוח יישובי הדרום ישפיע, בין השאר, בחיזוק הכלכלה המקומית, תמיכה חברתית בתושבי האזור וחיזוק השלטון המקומי באזור.

גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

משרד ראש הממשלה

תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

מס' 980 מיום 19.10.2023

מס' 1127 מיום 10.12.2023

מס' 1699 מיום 17.04.2024

מס' 2336 מיום 31.10.2024

מס' 2562 מיום 15.12.2024

מס' 2905 מיום 23.03.2025

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מגישים: ראש הממשלה
שר האוצר

כ"ג בניסן התשפ"ה
21 באפריל 2025

נספח ב' - הערכת רמות פגיעה ביישובי הדרום בשל אירועי ה-7 באוקטובר **וקביעת מסגרות המענה הממשלתי**

עבודה זו נועדה לקבוע את רמות הפגיעה ביישובי הדרום ועל פיהם לקבוע את אזורי השיקום והפיתוח ומסגרות המענים הממשלתיים

רקע

נוכח מתקפת הטרור הרצחנית של החמאס על מדינת ישראל ביום 7.10.2023, אשר כללה ירי טילים לרחבי המדינה ופשיטות גורמים עוינים ליישובים בדרום הארץ, נפגעו באופן קשה אוכלוסיות ויישובים רבים בכלל רחבי הארץ, אך ביתר שאת באופן ממוקד באזורים בדרום. התקפה זו הייתה יוצאת דופן בממדיה, בעוצמתה ובאכזריותה, ונוסף על הפגיעה הרבה בחיי אדם, יישובים רבים חוו פגיעה נרחבת, הרסנית וחסרת תקדים, בין אם במתקפה הישירה ובין אם בעקבותיה. הפגיעה הנרחבת בנפש וברכוש, לצד העדר תחושת הביטחון והאיום הביטחוני בחסות המתקפה, וכן הפגיעה הכלכלית והתפקודית בשגרת החיים, הובילו למעגלי השפעה רחבים על היישובים והאוכלוסיות באזורים אלה. במידה רבה, ניתן לתאר את הפגיעה הכוללת כתופעה "רב ממדית" המשפיעה באופנים ובעוצמות שונות על האוכלוסייה הנפגעת.

נוכח פגיעה כוללת ו"רב ממדית" זו, ממשלת ישראל נקטה מהלכים רבים, חלקם מיידיים נוכח האיום הנשקף דוגמת פינוי אוכלוסיות, וחלקם בהמשך בדמות נגנוני טיפול ופיצוי על אובדן בנפש וברכוש. בראש מהלכים אלו, עבור אזור הדרום, ניתן למנות את הקמת מנהלת "תקומה" שהוקמה בהחלטת ממשלה 980 מיום 19.07.2023 ובה נקבע שמטרתה "לשקם, להצמיח ולפעול לפיתוח כלכלי-חברתי של חבל התקומה (אזור עוטף עזה) ואוכלוסייתו". לצד הקמת המנהלת, נמשכו פעולות ממשלתיות נוספות בתחומים שונים כגון תגבור שירותי בריאות ורווחה, אך היקף ורמות הפגיעה ביישובי הדרום נוכח מתקפת ה-7 באוקטובר והשפעותיה טרם נאמד בצורה כוללת.

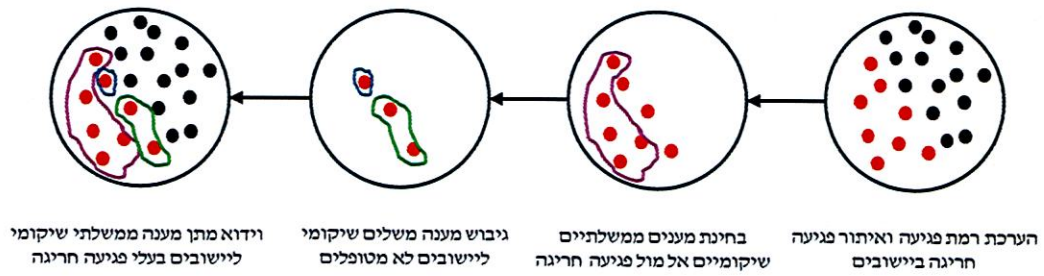
ואכן, החלטת ממשלה מס' 2336 מיום 31.10.2024 קבעה בסעיף 4 כי: "...ייקבעו בהחלטת ממשלה אזורי נוספים, שנפגעו במתקפת הטרור בדרום הארץ, שיינתן להם מענה בהתאם לצורכיהם ובהתאם לרמת הפגיעה והמאפיינים הייחודיים להם...."². זוהי מטרת עבודה זו.

באופן מפורט יותר, לעבודה זו שתי מטרות משנה:

- א. זיהוי היישובים במחוז דרום שבהם נצפתה פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה הכולל התערבות ממשלתית נוכח האתגרים הייחודיים הצפויים לאוכלוסייה ביישובים אלו.
- ב. בחינת מסגרות המענים הממשלתיים הקיימים אל מול היישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה, ובמידת הצורך, השלמת פערים וקביעת מסגרות מענה משלימות.

בהתאם לכך, עבודה זו בנויה באופן הבא, כפי שמודגם באופן סכמתי באיור 1 להלן: חלק 1 מציג את הערכת רמות הפגיעה ביישובי הדרום בשל אירועי ה-7 באוקטובר; חלק 2 בוחן את מסגרות המענה הממשלתי הקיים אל מול היישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה (חלק 1) ומציג גיבוש מסגרות מענה ממשלתי משלים, ליישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה ושטרם זכו למענה ממשלתי כולל; חלק 3 מציג את סיכום העבודה והמלצותיה שנועדו לוודא כי כלל היישובים במחוז הדרום שבהם נצפתה פגיעה חריגה זוכים למענה ממשלתי, נוכח האתגרים הייחודיים הצפויים לאוכלוסייה ביישובים אלו.

² בהקשר להגדרת אזורי הפגיעה, יש לציין כי כבר בהחלטת ממשלה 980, השימוש ואימוץ הגדרתו (הזמנית) של "חבל התקומה" כ"אזור עוטף עזה" כפי שזה הוגדר בהחלטת ממשלה 462 מיום 20.04.2023, נעשה משיקולי יעילות וזריזות בצורך במתן מענה מיידי נוכח מתקפת ה-7 באוקטובר, ומתוך ידיעה שיהיה צורך לוודא בהמשך מהי ההגדרה המתאימה לקביעת החבל לאור הפגיעה באזור. היבט זה שוקף גם בהחלטות ממשלה 1127 מיום 10.12.2023, ו-1699 מיום 17.04.2024. בהמשך להחלטות אלו, מובאת הקביעה הנ"ל בהחלטה 2336.



איור 1: מבנה סכמתי של הליך העבודה לבחינת רמות הפגיעה ביישובים וקביעת מסגרות המענה הממשלתי.

1. בחינה להערכת רמת הפגיעה הכוללת בשל אירועי ה-7 באוקטובר ביישובי מחוז הדרום

בהמשך לאירועי מתקפת הטרור ב-7 באוקטובר המפורטים ברקע לעבודה זו, זוהה צורך בבחינה מעמיקה של רמת הפגיעה ביישובי הדרום בשל אירועים אלה. **מטרת הבחינה היא לזהות יישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה המצריכה מענה, הכולל התערבות ממשלתית** נוכח האתגרים הייחודיים הצפויים לאוכלוסייה ביישובים אלו.

לצורך כך, **בוצעה הערכה של רמת הפגיעה הכוללת בכל יישובי מחוז הדרום**, תוך שימוש באינדיקטורים מגוונים המשתלבים לכדי מדד משולב (מדד מתכלל). מדד זה מאפשר השוואה רוחבית בין היישובים, תוך התמקדות בפגיעה כוללת, החורגת מהתמקדות במקרים פרטניים או בתחומים בודדים. המדד מייצג שקלול של ההיבטים המרכזיים המהווים פגיעה ביישובים באופן המצריך שיקום, וזאת כפי שניתן לבטא באמצעות **נתונים ניטרליים ורשמיים**, שמקורם בגופים המוסמכים האמונים עליהם, כגון משרדי ממשלה ומערכת הביטחון, **הזמינים לכלל היישובים במחוז**.

טרם פירוט המתודולוגיה והמדד שבוצע, יש להדגיש מספר היבטים:

- א. **ייעוד המדד** – המדד נועד להעריך פגיעה כוללת המתאפיינת בפגיעות במגוון תחומים. מכאן כי המדד אינו מתמקד בפגיעות ברמת הפרט, שכן מקרים פרטניים מטופלים במסגרת מנגנונים ייעודיים כגון ביטוח לאומי, מס רכוש, ועדות ציבוריות וכדומה. בנוסף, המדד אינו מתמקד באפיון של פגיעה ספציפית (חמורה ככל שתהיה), אלא, כאמור, מזהה פגיעות במגוון תחומים, אשר משקלם יחד מהווים פגיעה חריגה.
- ב. **מאפייני המדד** – מטרת המדד היא לתפוס את התמונה הרחבה של מכלול ההיבטים המרכיבים "פגיעה", תוך שמירה על ניטרליות ובהתבסס על נתונים רשמיים, באופן המאפשר לזהות היכן קיימת פגיעה חריגה. המדד אינו נועד, ואינו מתיימר, להעריך פגיעות ברמה סובייקטיבית, ואינו משווה או מדרג בין סוגי פגיעות ספציפיים.
- ג. **מגבלת נתונים** – המדד מתבסס על נתונים רשמיים, שמקורם בגופים המוסמכים האמונים עליהם, הקיימים עבור כלל יישובי מחוז דרום. ידוע לנו כי קיימים, לכאורה, נתונים נוספים שיכלו להעשיר את ההערכה, אך אלו אינם זמינים ברמת היישוב עבור כלל מחוז הדרום ו/או אינם נתונים רשמיים ומהימנים לצורך השוואה.
- ד. **בחירת האינדיקטורים** – האינדיקטורים הסופיים שנבחרו הם המדדים המייצגים לתחומים הרלוונטיים ואלו הנשענים על נתונים רשמיים המאפשרים השוואה מהימנה.

1.1 מתודולוגיה

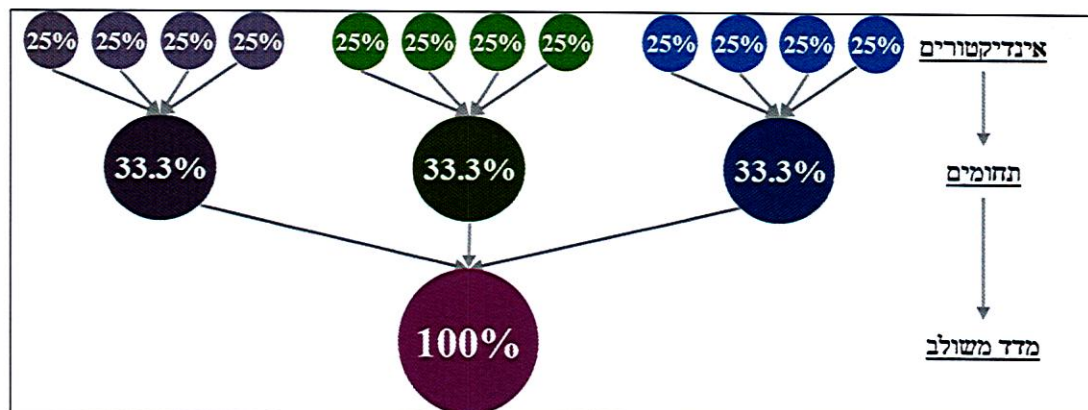
כללי

בחינת עוצמת הפגיעה ביישובים היא משימה מורכבת הדורשת התייחסות למגוון רחב של היבטים. לאחר בחינה וניתוח של נתונים רבים ומגוונים, כמו גם בחינת חומרי רקע שונים, הוחלט ליצור מדד משולב, או מדד מתכלל, המאגד מספר תחומים ואינדיקטורים למדידת התופעה.

היתרון המרכזי של מדד מתכלל הוא הפשטות נושא מורכב לכדי תמונה כוללת וברורה, המאפשרת הבנה אינטואיטיבית של תופעה רב-ממדית – דרגת הפגיעה ביישובים. בנוסף, כאשר מתבצעת אינטגרציה בין אינדיקטורים ותחומים שונים תוך התחשבות במשקלם היחסי, מתקבל מדד מדויק יותר שמשפר את יכולת הניתוח לצורך קבלת החלטות.

בהתאם לתחומים שנסקרו עבור עבודה זו, ובהתאם לנתונים הרשמיים הזמינים ברמת היישוב, נבחרו התחומים והאינדיקטורים המרכיבים את המדד. המדד המתכלל מורכב משלושה תחומים, כאשר עבור כל

תחום נקבעו ארבעה אינדיקטורים שמשקלם נחלק באופן שווה בתוך כל תחום, וכאשר כל תחום מופרד במלואו אל תוך המדד המשולב, כפי שאלו מודגמים באיור 2 להלן.



איור 2: הדגמה של אופן חישוב המדד המשולב

יש לציין כי המשקל היחסי שניתן לכל מדד הוא משמעותי, שכן קביעת משקל גבוה או נמוך עשויה לשנות את התוצאה הסופית, ואת דירוג היישובים בהתאם. קביעת משקל במדד מתכלל מבוססת לעיתים על ניתוחים סטטיסטיים, ו/או על חוות דעת מומחים, אך אלו בסופו של דבר – מסתכמים להחלטה פרשנית ו/או נורמטיבית המבוססת על הערכה מקצועית בהתאם לסדרי עדיפויות של מדיניות. בשל רגישות הנושא והרצון להימנע מקביעה נורמטיבית על חומרת פגיעה מסוימת על אחרת, כמו גם על הרצון להתייחס למגוון סוגי הפגיעות באופן ראוי, במדד הנוכחי, כמו במדדים רבים אחרים, נעשה שימוש בשקלול שווה לכל האינדיקטורים (Equal Weighting). כלומר, כל האינדיקטורים במדד מקבלים משקל זהה. המשמעות אינה שאין חשיבות לאינדיקטורים, אלא שכל אחד מהם תורם באופן שווה לתוצאה הסופית של המדד.

התוצר הסופי של המדד המשולב הוא דירוג עוצמת הפגיעה בכל היישובים במחוז דרום, המתבטא באופן אינטואיטיבי בציון הנע בין 0 ל-10. ציון זה משקף את רמת הפגיעה הכוללת: ציון 10 מייצג פגיעה מקסימלית, בעוד שציון 0 מייצג היעדר פגיעה. על כן, מדד זה מספק כלי פשוט ואפקטיבי להשוואה בין יישובים ולאתור מוקדי פגיעה חריגים הדורשים התערבות ממשלתית. התחומים והאינדיקטורים שנבחרו כאמור, מייצגים בצורה מקיפה, כוללת וברת השוואה את הפגיעה ביישובים, בהתאם למגבלות וההיבטים שהוזכרו לעיל.

המדד המשולב

לאחר סקירת חומרים רבים ובהתאם לנתונים הזמינים, גובשו שלושה תחומים המרכיבים את המדד המשולב כך שיבטא פגיעה כוללת: **פגיעה במוגנות ותחושת הביטחון**; **פגיעה חברתית** – **קהילתית**; **פגיעה תפקודית** – **כלכלית**. תחומים אלו נבחרו בשל יכולתם לבטא מחד את היבטי הפגיעה, ומאידך לבטא תחומים קריטיים המצריכים התערבות ממשלתית לשם יצירת תנאים לחזרה מלאה ומיטבית לשגרה, כמו גם יצירת תנאים להתחדשות וצמיחה של היישובים וסביבתם. במידה רבה ניתן לומר כי תחומים אלו צריכים להיבחן תוך ראייה כוללת והשלמה ביניהם, בשל השפעות הדדיות של המענים הנדרשים להתמודדות עמם.

באופן כללי, ניתן לומר כי שלושת תחומי הפגיעה, ללא מענה הולם, עשויים להביא לתוצאות קשות ליישובים ולאוכלוסייה בהם. **פגיעה במוגנות ותחושת הביטחון** עלולה להוביל לירידה באטרקטיביות של יישובים, לעזיבת אוכלוסייה ולמשוב שלילי של פיחות בהשקעות (ובמעגל חוזר לעזיבה נוספת) עד לכדי החלשה והזנחה של האזור; **פגיעה חברתית** – **קהילתית** משמעותית עלולה לכרסם במרקם החברתי של היישוב, דרך איבוד יכולת התמיכה הקהילתית, פגיעה בלכידות החברתית, ואף לירידה בתחושת השייכות לקהילה וליישוב, המהווים תנאים הכרחיים ליצירת קהילה חזקה היכולה ליצר בסיס איתן להמשכיות היישוב ויכולתו לשמר את האוכלוסייה; **פגיעה תפקודית** – **כלכלית** משמעותית וממושכת עלולה לצמצם באופן ניכר את הפעילות הכלכלית והעסקית באזור באופן הפוגע ישירות באוכלוסייה וביכולתה לקיים שגרת חיים, ובכך ליצור מעגלי השפעה רחבים שיובילו לנטישת אוכלוסייה ופגיעה בשירותים חיוניים.

באופן ממוקד, התחומים נבחנו באופן הבא:

- א. **פגיעה במוגנות ותחושת הביטחון**: התחום נועד להעריך באופן ניטרלי את רמת הפגיעה במוגנות ותחושת הביטחון דרך התממשותו בפועל של האיום הביטחוני במתקפת הפתע באוקטובר 2023 ביישובי הדרום. תחום זה כולל ארבעה אינדיקטורים:

1.א. מספר התרעות צבע אדום ביום ה-7 לאוקטובר 2023

- א.2. מספר נפילות בשטח בנוי ביום ה- 7 לאוקטובר 2023
- א.3. חדירה ליישוב ביום ה- 7 לאוקטובר 2023
- א.4. הכרזה על שטח צבאי סגור במהלך אוקטובר 2023
- ב. **פגיעה חברתית – קהילתית:** התחום נועד להעריך באופן ניטרלי את היקף הפגיעה החברתית והקהילתית שחוותה/חוה הקהילה ביישובי הדרום בעקבות מתקפת ה- 7 באוקטובר. תחום זה כולל ארבעה אינדיקטורים:
1. שיעור הנרצחים והחטופים מכלל האוכלוסייה
 2. שיעור נפגעי פעולות איבה מכלל האוכלוסייה
 3. שיעור המטופלים במרכזי חוסן מכלל האוכלוסייה מאוקטובר 2023 עד נובמבר 2024
 4. משך השעות של האוכלוסייה מחוץ ליישוב בהתאם להחלטות הממשלה הרלוונטיות
- ג. **פגיעה תפקודית – כלכלית:** התחום נועד להעריך באופן ניטרלי את היקף הפגיעה בשגרת החיים, וביכולת לקיים אורח חיים רגיל מבחינה כלכלית ותפקודית במהלך תקופת המלחמה. תחום זה כולל ארבעה אינדיקטורים:
- 1.ג. כמות המבנים הפרטיים שנפגעו ביחס לגודל האוכלוסייה מאוקטובר 2023 עד ספטמבר 2024
 - 2.ג. כמות המבנים העסקיים שנפגעו ביחס לגודל האוכלוסייה מאוקטובר 2023 עד ספטמבר 2024
 - 3.ג. כמות בקשות הפיצוי עבור נזק עקיף ביחס לגודל האוכלוסייה מאוקטובר 2023 עד מרץ 2024
 - 4.ג. מתווה הפיצוי לעסקים בחודשים אוקטובר 2023- ינואר 2024
- כלל האינדיקטורים בכל התחומים, נשענים כאמור על נתונים רשמיים הזמינים עבור כלל היישובים במחוז דרום באופן המאפשר השוואה מהימנה.

על מנת לארגן את הנתונים לכדי מדד משולב, בוצע שלב מקדים של נרמול הנתונים. בדיקת האינדיקטורים הראתה כי כולם מאופיינים בהתפלגות "זנב" (Heavy-Tailed Distribution), כלומר בעלת היררכיה (יורחב בהמשך) החשובה להבנת תופעת הפגיעה - כאשר במקרה הזה - ביטוייה בריבוי של ערכים קטנים ומיעוט של ערכים גדולים, או במילים אחרות - יישובים רבים חוו פגיעה מינימלית ויישובים מעטים חוו פגיעה קשה. בתהליך הנרמול נרצה לשמור על היררכיה זו, ולתת לה ביטוי תוך שמירת היחסיות בין הערכים. בהתאם לכך, בחרנו בשיטה של נרמול מינימום-מקסימום הממפה ערכים של כל משתנה לטווח אחיד, באמצעות חישוב היחס בין כל ערך להפרש שבין הערכים המינימלי והמקסימלי, תוך שמירה על היחסיות בין הערכים המקוריים. לאחר נרמול, הוכפל כל אינדיקטור במשקל של 25% ונסכם עבור כל תחום, ולאחר מכן הוכפל כל תחום במשקל של 33.3% ונסכם למדד המשולב - כפי שמודגם באיור 2.

1.2. תוצאות

תוצאות המדד המשולב להערכת רמת הפגיעה ביישובי הדרום בשל אירועי ה-7 באוקטובר הציגו (כצפוי ובהתאם לנתוני האינדיקטורים) התפלגות כבדת זנב, בדומה לתופעות גיאוגרפיות היררכיות רבות. על מנת לפשט את הנתונים באופן שיאפשר הבנה של רמת הפגיעה ביישובים בצורה בהירה, השתמשנו בחלוקה של הנתונים לקבוצות על פי "חלוקת ראש – זנב" (Head-Tail Breaks) המתאימה לחלוקת נתונים המאופיינים בהתפלגות זו³. יתרונה של השיטה היא פשטותה והתאמתה למבנה הטבעי של הנתונים, תוך זיהוי וחלוקה של קבוצות בצורה טבעית בהתבסס על היחסים הפנימיים של הנתונים וחלוקה ברורה להיררכיות או קטגוריות של חשיבות. כך, זיהוי רמות ההיררכיה מתבצע דרך חלוקה איטרטיבית של הנתונים אשר בכל שלב מפצלת את המערכת לשני חלקים: "ראש" (הערכים הגדולים מהממוצע) ו"זנב" (הערכים הקטנים מהממוצע), ו"הראש" ממשיך להתפצל לרמות נוספות.

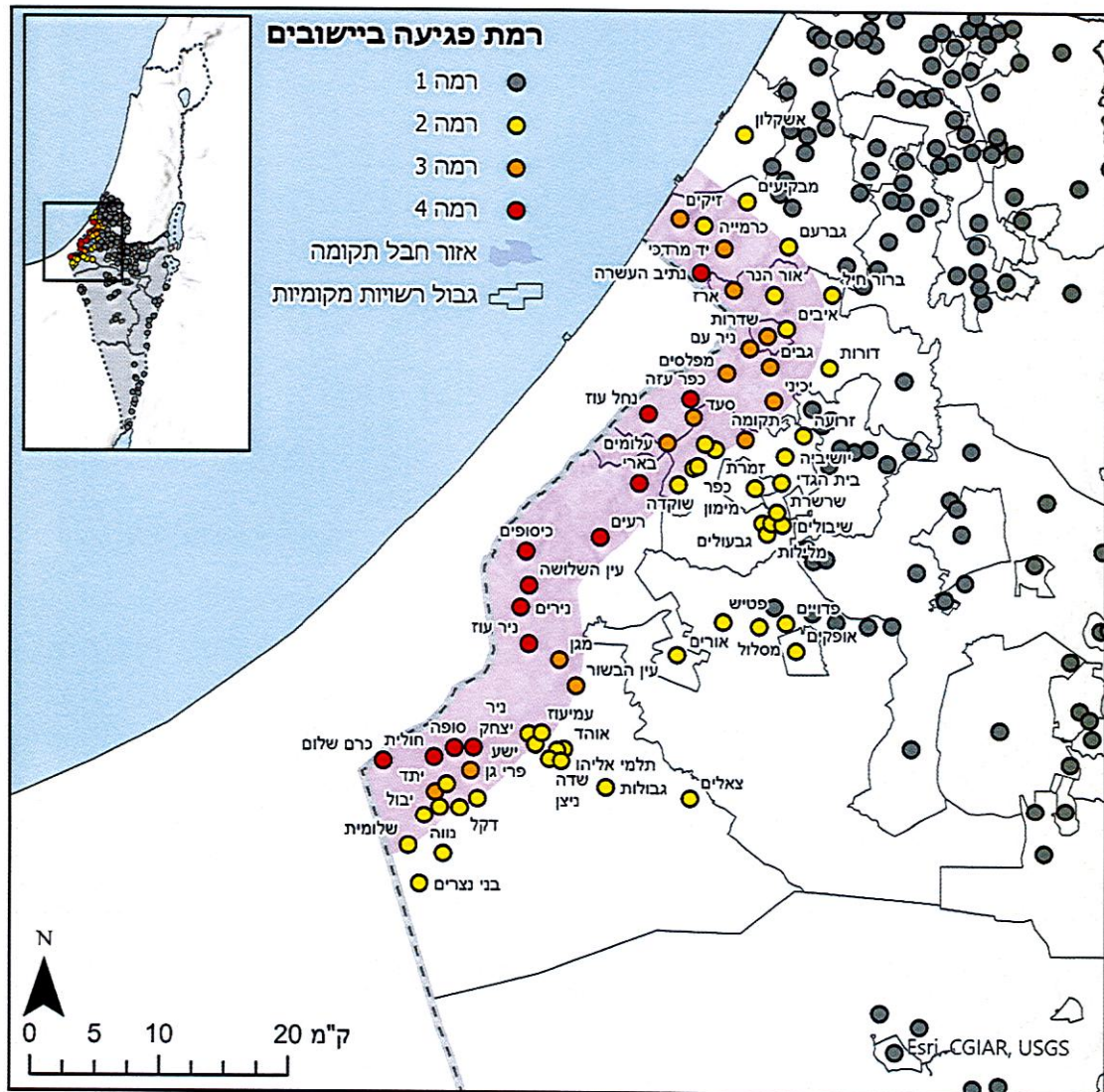
חלוקת "ראש – זנב" על בסיס 4 רמות של המדד המשולב, חושפות את תפוסת הפגיעה ביישובי הדרום באופן בהיר, ומציגה דפוס היררכי חזק המדגיש את רמות הפגיעה החריגות באזור הנגב המערבי (איור 3). ראשית, ניתן לראות כי מרבית יישובי הדרום (כ-75%) מאופיינים ברמת פגיעה 1 (אפור במפה), ואלו נבדלים כאמור באופן ניכר בעוצמת הפגיעה הכוללת על פי רמות ההיררכיה השונות; שנית, ניתן לראות רמות פגיעה חריגות באזור הנגב המערבי (רמה 2 ומעלה) המתעצמות ככל שמתקרבים אל רצועת עזה; שלישית, ניתן להבחין בחלוקה פנימית בין עוצמות הפגיעה החריגות, כאשר יישובים המאופיינים ברמת פגיעה 2 (צהוב במפה), ובהם הערים אופקים, נתיבות, אשקלון, ומספר יישובים נוספים ממועצות אזוריות חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב, מרחבים ואשכול, לרבות יישובים באזור עוטף עזה, נמצאים במעין "טבעת" היקפית של רצועת עזה; לפנייהם, טבעת קרובה של יישובים המאופיינים ברמת פגיעה 3 (כתום במפה) הנמצאים בעיקר

Jiang, Bin (2013). Head/Tail Breaks: A New Classification Scheme for Data with a Heavy-Tailed Distribution. *The Professional Geographer*. 65 (3): 482–494.

במרכז אזור עוטף עזה; ולפניהם, מוקדי הפגיעה המשמעותיים ביותר (רמה 4, אדום במפה) המכילים יישובים הממוקמים בעיקר באזור הקרוב ביותר לרצועת עזה. רשימת היישובים בעלי פגיעה כוללת המצריכה מענה ממשלתי בנספח ג'.

יש לציין שוב, המדד המתכלל מציג פגיעה כוללת המשלבת מגוון תחומים ואינו מציג פגיעה נקודתית בתחום או באינדיקטור בודד, ומכאן חשיבותו להצגת פגיעה כוללת, או אם נרצה - הפשטה של תופעה רב-ממדית לכדי תמונה ברורה. יתר על כן, אופן הפגיעה הכוללת ביישובי הדרום מציג דפוס היררכי של פגיעה חריגה במספר יישובים מצומצם, באופן המצריך שיקום.

תוצאות הניתוח מצביעות על כך שכ-25% מיישובי הדרום, שהם 72 יישובים, חוו פגיעה כוללת חריגה (רמות פגיעה 2-4), המצריכה מענה ממשלתי. על מנת לתת ליישובים אלו מענה מיטבי, החלק הבא יבחן את יישובים אלו אל מול המענים הממשלתיים הניתנים.



איור 3: רמת הפגיעה ביישובי הדרום על פי המדד המשולב. מסגרת קטנה משמאל: מחוז דרום ויישוביו; מסגרת מרכזית: התמקדות באזור הנגב המערבי והצגת דפוס ברור של פגיעה חריגה באזור תוך חלוקה לרמות פגיעה שונות.

2. בחינת מסגרות המענים הממשלתיים הניתנים אל מול היישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר וגירוש מסגרות מענה משלימות

מסגרת המענה המרכזית של הממשלה נוכח הפגיעה המשמעותית בדרום, כאמור, היא הקמת מנהלת תקומה (החלטת ממשלה 980). מתוך 72 היישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה (ראה נספח ג'), 47 יישובים נכללים כבר כיום בהגדרת "חבל תקומה", כפי שנקבעה בחוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע

ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025 ועל כן נכללים במסגרת המענה הממשלתי הניתן ע"י מנהלת תקומה.

יצוין כי הצעת החוק הממשלתית, אשר נסמכה על חוות דעתה המקצועית של מנהלת תקומה, שהגדירה את אזור חבל התקומה כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 980, קרי היישובים והאזורים המצויים בטווח של עד 7 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. במסגרת הכנת הצעת החוק בוועדת הכלכלה של הכנסת, החליטה הוועדה להוסיף את היישוב מבקיעים לרשימת היישובים הנכללים בהגדרת חבל התקומה.

עקרונות המענה לאזור חבל תקומה ותפקידיה וסמכויותיה של מנהלת תקומה עוגנו בפרקים ב' וג' לחוק, ובהמשך להחלטות ממשלה קודמות. ולפיהן גובשו תכניות עבודה, חויבו והוקצו תקציבים למגוון פעילויות, ואף אולי חשוב מכך, על פיהם נוצרה תחושת ודאות הכרחית לאוכלוסייה ולרשויות המקומיות נוכח הפגיעה באזור.

על כן, במטרה לגבש מדיניות ממשלתית קוהרנטית ועקבית תוך שמירה על יציבות וודאות לאוכלוסייה ולרשויות בחבל תקומה, עבודה זו משמרת את גבולות חבל תקומה כפי שנקבעו בחוק.

על מנת לספק מענה ממשלתי מיטבי ליישובים אשר נפגעו באופן חריג ונמצאים מעבר לחבל תקומה תוך ייעול המשאבים והעשייה הממשלתית, **קיים צורך בגיבוש מסגרות מענה ממשלתי נוספות לעוד 25 יישובים.**

בחינה של 25 היישובים הנוספים שחוו פגיעה כוללת חריגה, ובהם הפיזור הגיאוגרפי, היבטים דמוגרפיים, מאפייני הפגיעה, היבטים יישומיים לניהול המרחב, ועוד, מצאה כי נכון לחלקם לשתי מסגרות מענה ממשלתי:

א. מסגרת אחת למענה ממשלתי כוללת ל-24 יישובים בנגב המערבי שחוו רמת פגיעה 2, ושאינם משויכים לחבל תקומה, וזאת בעיקר נוכח המרחב התפקודי והרציפות הגאוגרפית של האזור.

ב. מענה ממשלתי לעיר אשקלון אשר יינתן תחת מסגרת ניהולית נפרדת נוכח גודלו של היישוב, המצריך מענה ממוקד, ומיקומה התפקודי המרחבי של העיר, שהוא נפרד ממרבית יישובי הנגב המערבי שחוו פגיעה חריגה.

3. סיכום והמלצות

עבודה זו מצאה שלושה ממצאים מרכזיים:

א. בחינה מקיפה שבוצעה לאיתור יישובים שחוו פגיעה כוללת חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר בכל יישובי מחוז דרום מראה כי כ- 25% מיישובי הדרום שהם 72 יישובים (ראה נספח ג') חוו פגיעה כוללת חריגה (קרי רמה 2 ומעלה).

ב. מתוך 72 יישובים אלו, 47 מוגדרים כיישובי חבל תקומה ומקבלים מענה ממנהלת תקומה.

ג. 25 יישובים נוספים טרם זכו למענה ממשלתי כולל.

לאור ממצאים אלו, ועל מנת לתת מענה מיטבי לשיקום ופיתוח היישובים והאוכלוסיות שנפגעו, מומלץ לקבוע/או לגבש את מסגרות המענה הממשלתי הבאות:

א. המענה הניתן ל-47 יישובי חבל תקומה ימשיך ויינתן על ידי מנהלת תקומה שתפעל בגבולות חבל תקומה כפי שהוגדר בחוק.

ב. מעני השיקום ל-24 יישובים שחוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי, ושאינם משויכים לחבל תקומה, יינתנו תחת מסגרת ניהולית אחת.

ג. המענה הממשלתי לעיר אשקלון יינתן תחת מסגרת ניהולית נוספת.

רשימת היישובים על פי מסגרות המענה הממשלתי שהוצגו לעיל מפורטת בנספח ד'.

כפי שהוסבר במסגרת הליך החקיקה של פרק ד' לחוק, מסגרות מענה אלה נועדו לתת מענה למעגל הפגיעה השני לאחר מעגל הפגיעה הראשון שהוגדר כאזור חבל תקומה ועקרונות מתן המענה לו עוגנו בפרקים ב' וג' לחוק. המענים יינתנו בשים לב לכך – במסגרת החלטות ממשלה, לתקופה של ארבע שנים ובהיקף תקציבי מצומצם יותר מהמענה של אזור חבל תקומה.

יובהר כי אין באמור כדי לשנות או להשליך על סמכויות מנהלת תקומה כפי שהוגדרו בחוק והמענים השונים הניתנים על ידה או כדי לשנות או להשליך על הגדרת חבל תקומה כפי שהוגדרה בחוק.

המענים הממשלתיים יכללו כלי סיוע בשים לב לעקרונות השיקום שנקבעו בהחלטה 1699 מיום 17.04.2024, ובהתאם לרמת הפגיעה ביישובים, לצורכיהם, ולמאפיינים הייחודיים ותפקידם של היישובים במרחב.

נספח ג' – רשימת היישובים במחוז דרום בעלי פגיעה כוללת חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
1311	אבשלום	אשכול	419
1046	אוהד	אשכול	623
31	אופקים	אופקים	37,837
67	אור הנר	שער הנגב	1,024
403	אורים	אשכול	453
338	איבים	שער הנגב	912
714	ארז	שער הנגב	662
7100	אשקלון	אשקלון	161,744
399	בארי	אשכול	1,077
723	בית הגדי	שדות נגב	1,036
1363	בני נצרים	אשכול	1,155
428	ברור חיל	שער הנגב	1,091
352	גבולות	אשכול	438
424	גבים	שער הנגב	680
2014	גבעולים	שדות נגב	525
342	גברעם	חוף אשקלון	728
336	דורות	שער הנגב	885
1241	דקל	אשכול	440
584	זיקים	חוף אשקלון	944
1065	זמרת	שדות נגב	802
2064	זרועה	שדות נגב	522
1239	חולית	אשכול	244
1232	יבול	אשכול	444
358	יד מרדכי	חוף אשקלון	987
803	יושיביה	שדות נגב	806
811	יכני	שער הנגב	780
916	ישע	אשכול	658
1227	יתד	אשכול	843
840	כיסופים	אשכול	343
1095	כפר מימון	שדות נגב	889
845	כפר עזה	שער הנגב	959
1085	כרם שלום	אשכול	236
768	כרמייה	חוף אשקלון	742
829	מבטחים	אשכול	915
573	מבקיעים	חוף אשקלון	515
695	מגן	אשכול	541
2044	מלילות	שדות נגב	546
748	מסלול	מרחבים	976
1082	מעגלים	שדות נגב	1,332
668	מפלסים	שער הנגב	924
1366	נווה	אשכול	1,323
844	נחל עוז	שער הנגב	596
402	ניר יצחק	אשכול	580
69	ניר עוז	אשכול	421
348	ניר עם	שער הנגב	659
602	נירים	אשכול	482
1242	נתיב העשרה	חוף אשקלון	1,242

52,877	נתיבות	נתיבות	246
223	אשכול	סופה	1238
1,019	שדות נגב	סעד	419
1,382	אשכול	עין הבשור	1240
399	אשכול	עין השלושה	676
548	שדות נגב	עלומים	1146
584	אשכול	עמיעוז	318
499	מרחבים	פדויים	750
1,101	מרחבים	פטיש	749
330	אשכול	פרי גן	1231
492	אשכול	צאלים	413
601	אשכול	צוחר	1136
465	אשכול	רעים	713
530	אשכול	שדה ניצן	1058
437	אשכול	שדי אברהם	1223
35,477	שדרות	שדרות	1031
999	שדות נגב	שובה	761
747	שדות נגב	שוקדה	415
420	שדות נגב	שיבולים	865
536	אשכול	שלומית	1364
512	שדות נגב	שרשרת	398
473	שדות נגב	תושייה	1083
424	אשכול	תלמי אליהו	1051
479	אשכול	תלמי יוסף	1237
841	שדות נגב	תקומה	665

נספח ד' – רשימת היישובים במחוז דרום בעלי פגיעה כוללת חריגה בשל אירועי ה-7 באוקטובר ושיוך למסגרות מענה ממשלתית

א. מסגרת מענה של מנהלת תקומה ליישובי חבל התקומה כהגדרתם בחוק

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
1311	אבשלום	אשכול	419
67	אור הנר	שער הנגב	1,024
338	איבים	שער הנגב	912
714	ארז	שער הנגב	662
399	בארי	אשכול	1,077
424	גבים	שער הנגב	680
342	גברעם	חוף אשקלון	728
1241	דקל	אשכול	440
584	זיקים	חוף אשקלון	944
1065	זמרת	שדות נגב	802
1239	חולית	אשכול	244
1232	יבול	אשכול	444
358	יד מרדכי	חוף אשקלון	987
811	יכני	שער הנגב	780
916	ישע	אשכול	658
1227	יתד	אשכול	843
840	כיסופים	אשכול	343
1095	כפר מימון	שדות נגב	889
845	כפר עזה	שער הנגב	959
1085	כרם שלום	אשכול	236
768	כרמייה	חוף אשקלון	742
829	מבטחים	אשכול	915
573	מבקיעים	חוף אשקלון	515
695	מגן	אשכול	541
668	מפלסים	שער הנגב	924
844	נחל עוז	שער הנגב	596
402	ניר יצחק	אשכול	580
69	ניר עוז	אשכול	421
348	ניר עם	שער הנגב	659
602	נירים	אשכול	482
1242	נתיב העשרה	חוף אשקלון	1,242
1238	סופה	אשכול	223
419	סעד	שדות נגב	1,019
1240	עין הבשור	אשכול	1,382
676	עין השלושה	אשכול	399
1146	עלומים	שדות נגב	548
318	עמיעוז	אשכול	584
1231	פרי גן	אשכול	330
713	רעים	אשכול	465
1223	שדי אברהם	אשכול	437
1031	שדרות	שדרות	35,477
761	שובה	שדות נגב	999
415	שוקדה	שדות נגב	747
1364	שלומית	אשכול	536
1083	תושייה	שדות נגב	473

1237	תלמי יוסף	אשכול	479
665	תקומה	שדות נגב	841

ב. מסגרת מענה ממשלתי ליישובי הנגב המערבי

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
1046	אוהד	אשכול	623
31	אופקים	אופקים	37,837
403	אורים	אשכול	453
723	בית הגדי	שדות נגב	1,036
1363	בני נצרים	אשכול	1,155
428	ברור חיל	שער הנגב	1,091
352	גבולות	אשכול	438
2014	גבעולים	שדות נגב	525
336	דורות	שער הנגב	885
2064	זרועה	שדות נגב	522
803	יושיביה	שדות נגב	806
2044	מלילות	שדות נגב	546
748	מסלול	מרחבים	976
1082	מעגלים	שדות נגב	1,332
1366	נווה	אשכול	1,323
246	נתיבות	נתיבות	52,877
750	פדויים	מרחבים	499
749	פטיש	מרחבים	1,101
413	צאלים	אשכול	492
1136	צוחר	אשכול	601
1058	שדה ניצן	אשכול	530
865	שיבולים	שדות נגב	420
398	שרשרת	שדות נגב	512
1051	תלמי אליהו	אשכול	424

ג. מסגרת מענה ממשלתי לעיר אשקלון

סמל יישוב	שם יישוב	שם רשות מקומית	אוכלוסייה למ"ס (ארעי 2023)
7100	אשקלון	אשקלון	161,744



היועצת המשפטית

ירושלים, ה' בניסן התשפ"ה
03 באפריל 2025
סימוכין: 6601914547

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מתווה שיקום ופיתוח לאזורים בדרום שנפגעו במתקפת השבעה באוקטובר 2023

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, נוכח מתקפת הטרור הרצחנית של החמאס על מדינת ישראל ביום 7.10.2023, אשר כללה ירי טילים לרחבי המדינה ופשיטת גורמים עוינים ליישובים בדרום הארץ, נפגעו באופן קשה אוכלוסיות ויישובים רבים בכלל רחבי הארץ, אך ביתר שאת באופן ממוקד באזורים בדרום. נוכח פגיעה כוללת ו"רב ממדית" זו, ממשלת ישראל נקטה מהלכים רבים. בראש מהלכים אלו, עבור אזור הדרום, ניתן למנות את הקמת מנהלת "תקומה" לטובת שיקום ופיתוח חבל התקומה (אזור עוטף עזה) ואוכלוסייתו במסגרת החלטת ממשלה מס' 980 מיום 19.07.2023. עם זאת, היקף ורמות הפגיעה ביישובי הדרום נוכח מתקפת ה-7 באוקטובר והשפעותיה טרם נאמד בצורה כוללת.
2. ביום 31.3.2025 אושר חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025 (להלן – החוק). בין היתר, נקבע בחוק כי הממשלה תקבע בהחלטתה רשימה של יישובים ואזורים הסמוכים לחבל התקומה שנפגעו בשל אירועי ה-7 באוקטובר ואמות מידה להכללתם ברשימה.
3. כעת מוצע להגדיר אזורים ויישובים במחוז דרום אשר נפגעו פגיעה כוללת חריגה במתקפת ה-7 באוקטובר או בעקבותיה, ולקבוע את המסגרות שבאמצעותן יינתנו להם המענים הנדרשים. כפי שמצוין בדברי ההסבר, הגדרת אזורים ויישובים אלו נשענת על עבודת מטה שבחנה את כל יישובי מחוז דרום לפי נתונים ניטרליים ורשמיים באמצעות מדד משולב (מדד מתכלל) המורכב משלושה תחומים, שכל אחד מהם מורכב מארבעה אינדיקטורים. כל אלו, מייצגים בצורה מקיפה, כוללת וברת השוואה את הפגיעה הכוללת ביישובים.
4. תוצאות העבודה מצביעות על כך ש-72 יישובים חוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי. מתוך יישובים אלו, 47 נכללים בהגדרת "חבל תקומה", בהתאם לקבוע בחוק ובמסגרת המענה הממשלתי הניתן על ידי מנהלת תקומה. בחינה של 25 היישובים הנוספים שחוו פגיעה כוללת חריגה, ובהם הפיזור הגיאוגרפי, היבטים דמוגרפיים, מאפייני הפגיעה, היבטים יישומיים לניהול המרחב, ועוד, העלתה כי נכון לחלקם לשתי מסגרות מענה ממשלתי: מסגרת כוללת אחת למענה ממשלתי ל-24 יישובים שחוו פגיעה כוללת חריגה המצריכה מענה ממשלתי, ושאינם משויכים לחבל תקומה, וזאת בעיקר נוכח המרחב התפקודי והרציפות הגאוגרפית של האזור (להלן: יישובי הנגב המערבי). מסגרת אחרת לטובת מענה ממשלתי לעיר אשקלון, נוכח גודלה של העיר, המצריך מענה ממוקד, ומיקומה התפקודי המרחבי של העיר, שהוא נפרד ממרבית יישובי הדרום שחוו פגיעה חריגה.



היועצת המשפטית

5. יצוין כי בהתאם לסעיף 20(ב) לחוק, בהמשך להצעת החלטה זו, על ראש הממשלה לקבוע בצו, בתוספת השנייה, את רשימת היישובים והאזורים לעניין פרק ד' לחוק בעניין פעולות סיוע ליישובים הסמוכים לחבל התקומה.
6. בהמשך לכך, מוצע להנחות את משרד ראש הממשלה לגבש הצעות החלטה למתן מעני שיקום ופיתוח לשנים 2025 – 2029 לטובת יישובי הנגב המערבי, ולטובת העיר אשקלון.
7. יצוין כי בהתאם לסעיף 20(ג) לחוק, על הממשלה לקבל החלטה בתוך שלושה חודשים מיום תחילתו של החוק באשר לפעולות הסיוע שיבצעו משרדי הממשלה, בהתאם לתפקידים ולסמכויותיהם לפי דין, לטובת הרשויות המקומיות ביישובים או באזורים הסמוכים לחבל התקומה ותושביהם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סוגיית מתן מענה ממשלתי ליישובי הדרום שנפגעו במתקפת ה-7 באוקטובר עלתה במספר עתירות התלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון (3900/24 עיריית אופקים ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 1317/24 עיריית נתיבות ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 5104/24 יהונתן קנה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' ו-1409-10-24 תלמי אליהו ואח' נ' ממשלת ישראל), כאשר בהתאם למתווה המוצע יינתן מענה לכלל היישובים שנפגעו, כל אחד בהתאם למסגרת המתאימה לו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. הערות משפטיות שהתקבלו הוטמעו בנוסח ההצעה.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית