



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

# מתקפת הסדור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

## הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי



שבט התשפ"ה  
פברואר 2025

דוח ביניים מיוחד





משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

---

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

---

דוח מבקר המדינה

# הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי

שבט התשפ"ה  
פברואר 2025

דוח ביניים מיוחד

מס' קטלוגי 2025-S-002

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה  
[WWW.MEVAKER.GOV.IL](http://WWW.MEVAKER.GOV.IL)

---

תצלום השער: יוסי זמיר, פלאש 90

## הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם

### שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר -

### דוח ביניים מיוחד

#### מבוא

בשבת, חג שמחת תורה, 7.10.23, חוותה מדינת ישראל התקפה רצחנית בהיקף חסר תקדים. ההתקפה החלה בירי כבד של טילים ורקטות על דרום הארץ ומרכזה, ובחסות מטחים אלו חדרו כ-3,000 מחבלים לבסיסי צה"ל וליישובים בנגב המערבי. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם. הם הרגו מאות חיילים ואנשי כוחות הביטחון ורצחו כ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים, בילדים ותינוקות, בחיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר (להלן - אירועי שבעה באוקטובר). בעקבות כך הוכרז במדינה על מצב מיוחד בעורף ופרצה מלחמת "חרבות ברזל"<sup>1</sup>. נוכח התקפה זו ונוכח איומים של התקפות נוספות, התקבלו כמה החלטות בעניין פינוי האוכלוסייה בטווח של עד 7 ק"מ מגבול גדר הביטחון המפרידה בין ישראל לרצועת עזה.

בכמה החלטות ממשלה שקיבלה ממשלת ישראל מאז אירועי שבעה באוקטובר בנוגע ליישובים שהמרחק בינם ובין גבול עזה הוא עד 7 ק"מ, אשר שוכנים בתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות **אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב** והעיר **שדרות** (להלן - יישובי חבל התקומה<sup>2</sup>), הכירה הממשלה בפגיעה החמורה שחלה במכלול תחומי החיים של תושבי יישובים אלה ובמחויבותה לשיקום, לחידוש ולפיתוח של חבל התקומה ואוכלוסייתו.

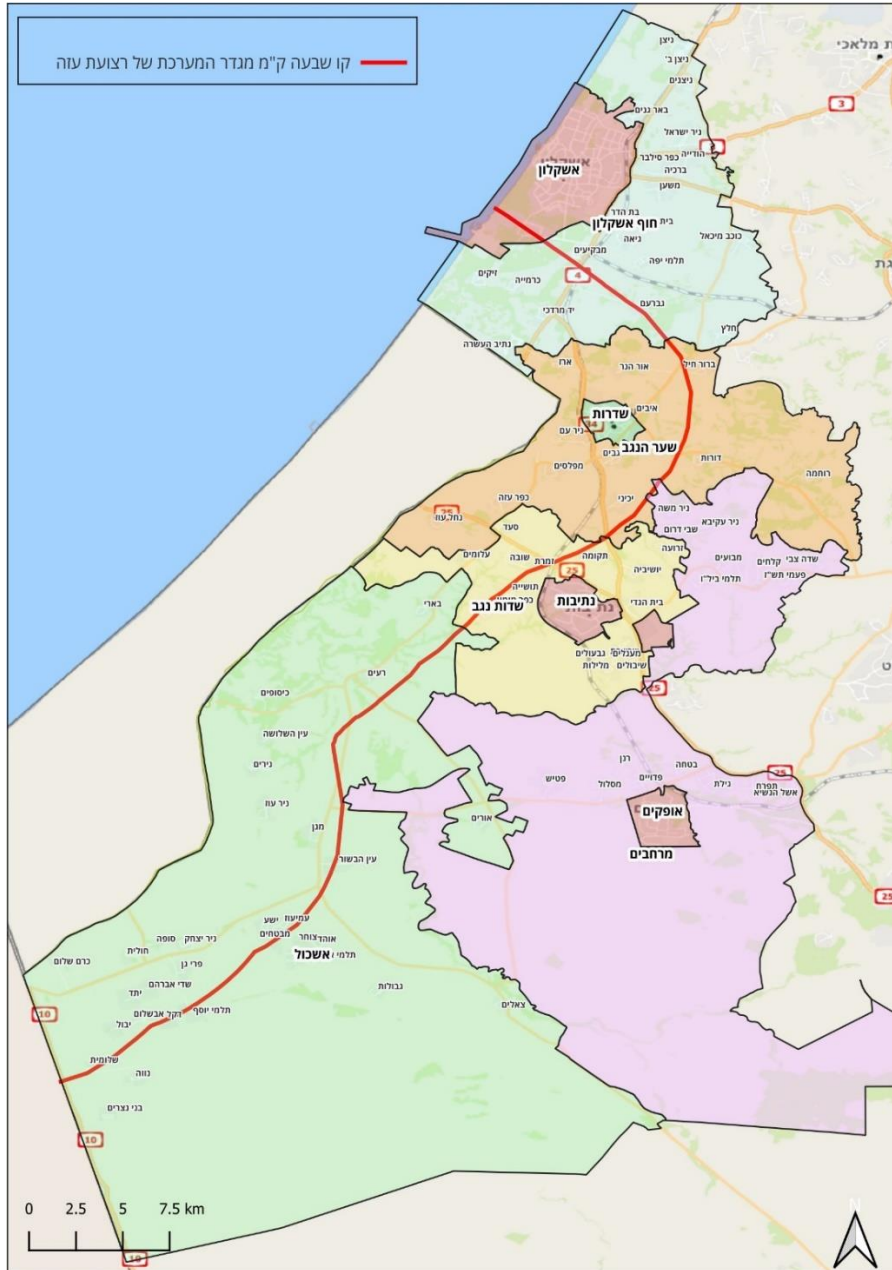
<sup>1</sup> ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני ביטחוני), שהסמכות לכך הואצלה לה בידי הממשלה מכוח סעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, הכריזה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות החל מ-7.10.23, מכוח סמכותה בסעיפים 40 (א) ו-40(א) לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>2</sup> בהחלטת הממשלה 980, "הקמת מנהלת לשיקום ולפיתוח חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו" (19.10.23) (להלן - החלטה 980), הוגדר חבל התקומה כ"אזור **שדרות** רבתי והיישובים במועצות האזוריות **אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב** אשר בתיהם, כולם או חלקם, הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה". הגדרת החבל מסתמכת על הגדרת "יישובי עוטף עזה" בהחלטת הממשלה 462, "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי 'עוטף רצועת עזה' לשנים 2023 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה" (20.4.23), ועל החלטות הממשלה המוזכרות בה.

שבת התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

מפה 1: יישובי הנגב המערבי



על פי מפת רקע ושכבת יישובים של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט הרשויות המקומיות של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

באוקטובר 2023, בסמוך לאחר האירועים האמורים, הקימה הממשלה מכוח החלטה 980<sup>3</sup> את מינהלת תקומה (להלן - מנהלת תקומה) כדי להוביל את המאמץ הלאומי לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה ותושביו ולגבש את המענים הדרושים לשם השבת מסלול החיים התקין והרגיל של יישובי החבל ותושביו.

יצוין לחיוב כי במהלך הביקורת ניכר היה כי צוותי המנהלת, שבפברואר 2025 מנו 63 עובדים, פועלים ללא לאות ומתוך תחושת שליחות ציבורית כדי למלא את ייעודם ולסייע לתושבים שפוגו מבתיהם.

בתחילת נובמבר 2024, לקראת סיום הביקורת, מונה הח"כ זאב אלקין לשר במשרד האוצר ונקבע כי הוא יהיה אחראי לתחומי הפעילות של מנהלת תקומה ומנהלת שיקום הצפון, שיועברו מאחריות משרד ראש הממשלה לאחריות משרד האוצר<sup>4</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 - פברואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של גופי השלטון המרכזי ורשויות מקומיות בנגב המערבי לשיקום פיזי, נפשי וקהילתי בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. הביקורת העלתה כי יש לתקן בלא דיחוי ליקויים הנוגעים לפעולותיהם של גופי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות בתחומי הגדרת גבולות חבל התקומה ותקצוב הרשויות המקומיות; במינוי ראש מנהלת קבוע למנהלת תקומה; בנושא הנצחת הנרצחים והנופלים המעלה סוגיות בטיחותיות ואחרות; וצורכי תושבי העיר אופקים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר. לנוכח האמור לעיל החליט מבקר המדינה לפרסם דוח ביניים בנושא לפני שיפורסם דוח כולל בעניין בשנת 2025. בין הגופים הציבוריים שדוח זה העלה ממצאים בעניינם: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון, עיריית אופקים, החטיבה להתיישבות, חברת נתיבי ישראל ומנהלת תקומה.

## **תקציבים למיזמי פיתוח בחבל התקומה**

ב-19.10.23, 12 יום לאחר אירועי שבעה באוקטובר, התקבלה החלטת הממשלה 980 בדבר "הקמת מנהלת ייעודית (מנהלת תקומה) שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק חבל 'התקומה' ואוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המידי, הבינוני והארוך". בהחלטת ממשלה נוספת מדצמבר 2023 (החלטה 1127)<sup>5</sup> אושר מתווה התוכנית האסטרטגית הרב-שנתית לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה. בהחלטה מפורטים יעדים ותחומי פעולה שלפיהם יתבצע תכנון מפורט. על פי ההחלטה על מנהלת תקומה להכין תוכנית אסטרטגית

<sup>3</sup> החלטת הממשלה 980 (19.10.23).

<sup>4</sup> החלטת הממשלה 2365, "צירוף שר, קביעת שר נוסף במשרד האוצר ושינוי בחלוקת התפקידים בין השרים" (6.11.24); וכן החלטת הממשלה 2470, "העברת שטחי פעולה ממשרד ראש הממשלה למשרד האוצר ותיקון החלטות ממשלה" (24.11.24).

<sup>5</sup> החלטת הממשלה 1127, "מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום" (10.12.23) (להלן - החלטת הממשלה 1127)

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

מפורטת בתוך 100 ימים ממועד קבלת ההחלטה ובמסגרת תקציבית של 18 מיליארדי ש"ח וכי מסגרת זו תאושר בהחלטת ממשלה נוספת.

בהחלטת הממשלה 1127 נקבע עוד כי אחד היעדים של התוכנית הוא ביסוס, חיזוק ופיתוח כלכלי של החבל, קהילותיו ותושביו לצורך שיקומם המהיר, לרבות חיזוק, הרחבה ויצירה של עוגנים מרחביים, תוך מינוף ההשקעות לצמיחה מהירה, לצד ביסוס תעסוקה איכותית ושיקום תעסוקתי של כלל תושבי האזור, בדגש על פתרונות חדשניים לשיקום החבל, בין היתר באמצעות חיזוק היזמות בחבל. אחד מיעדי התוכנית הנוספים שנקבעו הוא החיזוק והפיתוח של הרשויות המקומיות שיישובים השוכנים בתחום שיפוטן נכללים בחבל, כדי לקדם את עצמאותן ואת איתנותן ולאפשר להן להוביל הליכי שיקום, חידוש, פיתוח וצמיחה בת-קיימה של החבל, בדגש על צמיחה דמוגרפית, חברתית וכלכלית ועל העלאת רמת השירותים ורמת החיים של תושבי החבל.

**באפריל 2024 השלימה מנהלת תקומה את גיבושה של תוכנית חומש אסטרטגית (להלן - התוכנית האסטרטגית) לחבל התקומה במסגרת תקציבית של 18 מיליארדי ש"ח, כנדרש ממנה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2023.**

בהחלטת הממשלה 1699<sup>6</sup> שבה אושרה התוכנית האסטרטגית עלה כי התקציב לאוקטובר - דצמבר 2023 שהוצא זה מכבר על ידי מנהלת תקומה הסתכם ב-931 מיליוני ש"ח, וכי הסכום הושקע במימון מגורי הביניים, בחינוך וכן בחיזוק ובפיתוח של הרשויות המקומיות. לגבי התקציב לשנת 2024 נקבע בהחלטה כי 6.9 מיליארד ש"ח יוקצו בעיקר למימון מגורי ביניים, שיקום ודיוור ובמענקים שסייעו לתושבים שפוננו לשוב לביתם. מדוח ביצוע שפרסמה מנהלת תקומה באוקטובר 2024 עלה כי עד לספטמבר 2024 כ-90% מהתקציב השנתי (6.4 מיליארדי ש"ח) היה באותו מועד בשלב התכנון או לאחריו - פרויקטים בתקצוב של 3.9 מיליארדי ש"ח היו בהליכי ביצוע ופרויקטים בתקצוב של 2.5 מיליארדי ש"ח היו בשלבי תכנון התחלתיים<sup>7</sup> (נושא זה יידון בהרחבה בדוח הסופי).

בתשובתה מינואר 2025 מסרה מנהלת תקומה לגבי תקציב 2024 שהסתכם ביותר מ-7 מיליארד ש"ח, חויבו כ-99%, מהם כ-70% בהרשאה להתחייב והשאר במזומן.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2025 כי הנתונים המתוארים בדוח לקוחים "מדוח שפורסם על ידי מנהלת תקומה [ש]נעשה ללא תיאום עם משרד האוצר וכבר עם פרסומו הודגש כי הנתונים אינם תואמים לנתוני התקצוב שבידינו. ייתכן שמנהלת תקומה התייחסה לפרמטרים אחרים כגון הליכי תכנון".

בהחלטה 1127 נקבע עוד כי על משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד הביטחון, להשלים את עבודת המטה לבחינה של הגדרת חבל התקומה, שנקבעה בהחלטה 980 של הממשלה, ולהביאה לאישור הממשלה בתוך 60 יום, קרי עד 10.2.24. בהקשר זה יצוין כי במועד סיום הביקורת,

<sup>6</sup> החלטת הממשלה 1699, "התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024 - 2028 ותיקון החלטות ממשלה" (17.4.24) (להלן - החלטה 1699).

<sup>7</sup> מנהלת תקומה, פעילות מנהלת תקומה לשיקום ופיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו - דוח ביצוע (2024).



הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

ינואר 2025, נדונות עתירות לבג"ץ של עיריות **אופקים ונתיבות** ושל יישובים מהמועצה האזורית **אשכול** שלא נכללו בגבולות החבל, להיכלל גם הם בגדרי החבל.

**נמצא כי משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד הביטחון, לא השלימו את עבודת המטה לבחינה של הגדרת החבל.**

בהיעדר הגדרה של גבולות חבל התקומה התעוררה מניעה משפטית לתקצוב פרויקטים לפיתוח, להבדיל מפרויקטים לשיקום<sup>8</sup>. לכן בהחלטת הממשלה 1699, שבה אושר תקציב של 14 מיליארדי ש"ח לפרויקטים של שיקום מתוך התוכנית האסטרטגית של מנהלת תקומה, נקבע שיתרת מסגרת התקציב, שהוגדלה מ-4 מיליארד ש"ח ל-5 מיליארד ש"ח, תשמש למימון פרויקטים לפיתוח, אך זאת רק לאחר שמשרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד הביטחון, ישלימו את ביצוע עבודת המטה להגדרת גבולות חבל התקומה ובתנאי שתקבע החלטת ממשלה בעניין עדיפות לאומית או הוראת חוק פרטנית אחרת שתסדיר היבטים אלה לעניין חבל התקומה. החלטה זו משמעה היה דחיית התכנון והיישום של כמה פרויקטים לפיתוח האזור, עד להסדרת גבולות החבל, ובהם הקמת וינגייט דרום **בשדרות**<sup>9</sup>, הקמת מרכזי תעסוקה, השקעות הון לשדרוג אמצעי הייצור להגברת כושר התחרות ולמשיכת בעלי משרות בשכר גבוה ומשיכת מפעל עוגן ברמת חדשנות גבוהה, שאת חלקם, על פי התוכנית האסטרטגית, תוכנן להתחיל לבצע כבר בשנת 2024<sup>10</sup>.

רק שישה חודשים לאחר שהושלם גיבושה של התוכנית האסטרטגית, בהחלטת הממשלה 2336 מאוקטובר 2024<sup>11</sup>, נקבע כי חבל התקומה כפי שהוגדר בהחלטת ממשלה 980, בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה, ייקבע כאזור מיקוד לאומי בחוק עתידי שתיוזם הממשלה. בדצמבר 2024 אושרה הצעת חוק תקומה בקריאה ראשונה בכנסת, ובינואר 2025 החלה ועדת הכלכלה של הכנסת בדיונים לקראת העברת החוק בקריאה שנייה ושלישית. הגדרת החבל בחוק אמורה לאפשר את העברת התקציב בסך 5 מיליארדי ש"ח למימוש רכיבי התוכנית שנוגעים להיבטי פיתוח כלכלי-חברתי. כמו כן, בהחלטה נקבע שהממשלה תוכל לאשר כי חלק מתוך התקציב האמור של 5 מיליארד ש"ח יוקצה למתן מענה על צורכיהם של אזורים נוספים שנפגעו במתקפת הטרור בדרום הארץ. על פי ההחלטה בתוך 60 יום מיום החלטת הממשלה - קרי, עד סוף דצמבר 2024 - יביא ראש הממשלה לאישור הממשלה החלטה נוספת שעניינה מתן מענה לאזורים נוספים, בהתאם לצורכיהם ובהתאם לרמת הפגיעה בהם ולמאפייניהם הייחודיים.

<sup>8</sup> העמדת סיוע ממשלתי למיזמי פיתוח כלכלי וחברתי באזור מסוים או ביישוב מסוים, להבדיל מהעמדת סיוע ממשלתי לשיקום, טעונה לפי חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, החלטה של הממשלה כי האזור או היישוב האמורים הם בעלי עדיפות לאומית; החלטת הממשלה הנותנת עדיפות לאזור צריכה להיות מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורט בה מקור הנתונים והשיקולים שלפיהם נקבע אזור העדיפות.

<sup>9</sup> הקמה של מכון וינגייט למצוינות בספורט שאמור לסייע בפיתוח ובקידום של הספורט התחרותי וההישגי בקרב כלל תושבי הנגב.

<sup>10</sup> התקציב שאושר בהחלטת הממשלה 1699 כולל 800 מיליון ש"ח למיזמים בתחום הפיתוח שהתאפשרו באמצעות הגדלת תקציבים שיועדו לפיתוח באזור עוטף עזה בשנים 2023 - 2024 מכוח החלטת הממשלה 462 (20.4.23).

<sup>11</sup> החלטת הממשלה 2336, "שיקום מרחיב לחבל התקומה כיאזור מיקוד לאומי" ומענים לאזורים נוספים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר בדרום הארץ" (31.10.24).

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

מהאמור עולה כי אף שהתוכנית האסטרטגית לחבל התקומה, כפי שהוגדר בהחלטת ממשלה 980, פורסמה כבר באפריל 2024, רק בסוף אוקטובר 2024, יותר משישה חודשים לאחר מכן, החליטה הממשלה כי גבולות החבל ייוותרו כמו שהוגדרו כבר באוקטובר 2023, וכי יתאפשר למנהלת תקומה לפעול לפיתוח החבל באמצעות חקיקה מתאימה.

עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת - פברואר 2025 - משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד הביטחון, לא השלימו את עבודת המטה לבחינה של הגדרת החבל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 1127. משרד ראש הממשלה טרם הביא החלטה בעניין המענה לאזורים הנוספים לאישור הממשלה לפי החלטת הממשלה 2336, והליכי חקיקת החוק גם הם טרם הושלמו.

השקעה בטיפוח ובפיתוח של גורמי משיכה אזוריים, ובהם תשתיות ושירותים איכותיים, כגון חינוך, בריאות, תרבות ותחבורה וכן ביצירת מקורות תעסוקה איכותיים היא בעלת חשיבות עליונה בכל הנוגע לשיקום החבל, להשבת התושבים ולמשיכת תושבים חדשים<sup>12</sup>. העיכוב בהגדרת גבולות חבל התקומה משמעו הגבלת יכולתה של מנהלת תקומה לממש את היעדים לפיתוח החבל לשם השיקום המהיר שלו, של תושביו ושל קהילותיו כאמור. עיכוב משרד ראש הממשלה בהסדרת גבולות החבל במשך חודשים ארוכים גרם לעיכוב בקידום מיזמי הפיתוח בחבל בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, בעוד מרבית תושבי החבל כבר חזרו לבתיהם. יובהר כי נושא מימוש התקציב המלא שיועד לשיקום ייבחן בדוח הסופי.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מינואר 2025 כי החלטה 980 בעניין הקמת חבל התקומה התקבלה 12 ימים לאחר אירועי שבעה באוקטובר, בעת שטרם גובשה תמונת מצב בנוגע לחומרת הפגיעות והיקפן, ולכן הממשלה הסתמכה על הגדרת עוטף עזה שהתבססה על אותן חוות דעת ביטחוניות שהתקבלו לאורך השנים וביססו את ההבחנה לפיה מדובר באזור כאזור מובחן שבו שוררת שגרת חירום מתמשכת. עם זאת, בשל החובה של הממשלה לבחון את הגדרת האזור בהתאם לנתונים עדכניים ולפי תמונת המצב המלאה פנה משרד ראש הממשלה פעמים רבות אל משרד הביטחון בבקשה לקבל חוות דעת בנוגע להגדרה אסטרטגית של האזורים המאוימים באזור הדרום כפי שנעשה במשך שנים; אבל רק לאחר חודשים רבים, שבמהלכם התקיימו כמה פגישות בעניין, מסר משרד הביטחון כי נוכח המצב הביטחוני המשתנה אין באפשרות מערכת הביטחון לגבש חוות דעת כאמור.

נוכח זאת החל משרד ראש הממשלה, על פי תשובתו, בעבודת מטה שמטרתה לזהות ולהגדיר אזורים נוספים בדרום שנפגעו מאירועי שבעה באוקטובר. עבודת מטה זו כוללת פנייה לקבלת נתונים רלוונטיים ממשרדי ממשלה שביכולתם להעיד על פגיעה ישירה או עקיפה, בטווח הקצר או הארוך, ובשלב השני גיבוש מתווה דיפרנציאלי של האזורים שנפגעו ושנדרש לשקמם. במסגרת זו התקיים שיח מאומץ עם משרד הביטחון לגבי הנתונים הביטחוניים אשר באפשרותו למסור ויסייעו בגיבוש תמונת המצב המלאה, שיח אשר ממשיך להתקיים גם במועד מתן התשובה. תוצר העבודה, על פי התשובה,

12 ראו גם: בנק ישראל, דוח בנק ישראל לשנת 2023, פרק ז', "סוגיות ברווחה, מאפיינים חברתיים-כלכליים, מדיניות ודפוסי הגירה ביישובים שבקרבת קו העימות במלחמת 'חרבות ברזל'" (2024) עמ' 185.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

יהיה מתווה שלפיו ניתן יהיה לקבל החלטות ממשלה ייעודיות שייתנו מענים רלוונטיים בהתאם לממצאי עבודת המטה.

בנוגע לתקציבי הפיתוח מסר משרד ראש הממשלה כי מנהלת תקומה משתמשת בחלק ניכר מהתקציב עבור שלב שיקום האוכלוסייה הראשוני, שעשוי להימשך כמה שנים, ובד בבד עומדים לרשות מנהלת תקומה מאות מיליוני שקלים שהוקצו בהחלטה 1699 למטרות שהוגדרו כ"פיתוח". על פי התשובה שמסר משרד ראש הממשלה הוא מעריך כי הקצאת יתרת התקציב בשלב מאוחר יותר לא צפויה להשפיע לרעה על יישום הפיתוח, שכבר החל, וייתכן שאף להיפך - ככל ששלבי השיקום יתקדמו ושגרת החיים תתחיל לחזור למסלולה, כך ניתן יהיה לעדכן ולדייק את הכלים לפיתוח האזור.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא אינו אחראי למתן חוות דעת משפטית ולהגדרת טווחים של חבלי ארץ במסגרת החלטות הנוגעות לאזורי עדיפות לאומית, וכי הסוגיה התבררה בין משרד ראש הממשלה למשרד המשפטים. עוד מסר בתשובתו כי תקציבי הפיתוח נקבעו לשנים 2025 - 2028 ולכן לא נפגעו התקציבים שיועדו לשנת 2024 בגין העיכוב בהגדרת גבולות החבל.

מנהלת תקומה מסרה בתשובתה כי היא אינה צופה עיכובים מהותיים ביישום הפרויקטים לפיתוח לנוכח הכוונה לחוקק את חוק התקומה שעתיד להסדיר את גבולות החבל ולהגדירו כאזור מיקוד לאומי, ולפיכך ניתן יהיה להשתמש בתקציבי הפיתוח שיועדו בהחלטה 1699 לשיקום נרחב של החבל ולמשיכת תושבים חדשים. עם זאת ציינה המנהלת כי למיטב ידיעתה הממשלה צפויה להקצות 1.3 מיליארד ש"ח מתוך תקציב הפיתוח עבור היישובים הנוספים שנפגעו במתקפת הטרור בדרום הארץ ואינם חלק מחבל התקומה.

המנהלת הוסיפה כי עם כניסתו של השר במשרד האוצר לתפקידו הוא ביקש לזרז את גיבוש הצעת החוק, וכי היא נידונה בכנסת לקראת העברת החוק בקריאה שנייה ושלישית. כמו כן, על פי התשובה השר במשרד האוצר הנחה את מנהלת תקומה לקיים שיח עם הרשויות המקומיות ולגבש תוכנית עבודה למיזמי פיתוח תוך קביעת סדר עדיפויות בנושא, בהתבסס על הניסיון שנצבר במהלך שנת עבודתה של מנהלת תקומה.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה מדצמבר 2024 כי ראוי שהפתרונות לערים הסמוכות ליישובי חבל התקומה לא יבואו על חשבון התקציב שהוקצה לתושבי החבל. עוד ציינה העירייה כי יש לפעול בדחיפות להשלמת החקיקה הנוגעת ליישובי חבל התקומה כדי לאפשר העברת תקציבים ומענקים ביטחוניים לרשויות החבל.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה מינואר 2024 כי יש צורך להשלים את ההליכים להגדרת החבל, וכי היא זקוקה לתקציבי הפיתוח באופן מיידי. המועצה הוסיפה בהתייחס להגדרת גבולות חבל התקומה, כי המועצה היא קהילה אחת שכולה נפגעה קשות מאירועי שבעה באוקטובר ולכן יש לכלול את כל יישובי המועצה בהגדרת חבל התקומה. לטענת המועצה, הגדרת גבולות כפועל יוצא מהמרחק מהגבול או ממידת הפגיעה הפיזית בלבד היא טעות אסטרטגית שבמסגרתה לא מובאות בחשבון המורכבויות של חיי קהילה מעורבת כקהילת אשכול.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

בתשובת עיריית נתיבות מדצמבר 2024 נמסר כי אי-הכללתה של העיר בהסדרים לפיתוח ולקידום של יישובי חבל התקומה התבססה על קריטריון מיושן ובלתי רלוונטי שלא מובאים בו בחשבון הנזקים הקשים שנגרמו לעיר ולתושביה בגין מלחמת חרבות ברזל - נזקים שלא מענה הולם יתרחבו ויעמיקו. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי היא ממתינה לתגובת המדינה על העתירה שהגישה לבג"ץ בעניין.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה מינואר 2025 כי הותרתה מחוץ להגדרת החבל כיוון שהיא שוכנת במרחק של יותר מ-7 ק"מ מרצועת עזה אף שבאירועי שבעה באוקטובר חדרו אליה מחבלים וביצעו בה טבח גורמת לה לעוול. העירייה הוסיפה כי כיוון שאינה בגדרי החבל לא ניתן לתושביה עד היום מענה מספק מטעם המדינה.

על משרד ראש הממשלה להשלים את עבודת המטה להגדרת אזורים נוספים בדרום שנפגעו מאירועי שבעה באוקטובר ללא דיחוי נוסף. כמו כן, מומלץ לשר במשרד האוצר לפעול בשיתוף מנהלת תקומה והמשרדים הרלוונטיים כדי לבחון את המשתמע מאי-הכללת כל האזורים הרלוונטיים שבדרום בהגדרת חבל התקומה ולתעדף משימות, אם יוחלט על קיצוץ תקציבי הפיתוח של חבל התקומה, כדי למצות את משאבי הפיתוח באופן המיטבי.

## היעדר ראש מנהלת קבוע

באוקטובר 2023, עם הקמתה של מנהלת תקומה, מינה ראש הממשלה את תא"ל במיל' משה אדרי לראש המנהלת, נוסף על תפקידו כראש הוועדה לאנרגייה אטומית. לאחר שהביע תא"ל במיל' משה אדרי את רצונו לסיים את תפקידו, הוחלט לקדם את מינויו של האלוף במיל' יפתח רון-טל לראש המנהלת. בתחילת אוגוסט 2024 פרש תא"ל במיל' משה אדרי מתפקידו ובאותה עת פרש גם סגנו. באוגוסט 2024 החל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר יוסי שלי, לכהן גם כממלא מקום ראש מנהלת תקומה נוסף על תפקידו כמנכ"ל המשרד. כיוון שבמהלך התקופה האמורה הודיע מר רון-טל כי הוא מוותר על התפקיד, המשיך מר יוסי שלי לכהן בתפקיד ממלא מקום ראש המנהלת עד לפברואר 2025, המועד שבו מונה לשגריר.

בתחילת נובמבר 2024 מונה כאמור ח"כ זאב אלקין לשר במשרד האוצר, ונקבע כי הוא יהיה אחראי לתחומי הפעילות של מנהלת תקומה ומנהלת שיקום הצפון שיועברו ממשרד ראש הממשלה למשרד האוצר<sup>13</sup>.

למרות חשיבותה הרבה של מנהלת תקומה לשיקום יישובי חבל התקומה, יוצא כי מאז הקמתה של המנהלת, וביתר שאת מאז אוגוסט 2024, לא עומד בראשותה מנהל קבוע במשרה מלאה שמקדיש את כל זמנו למשימותיה.

במפגשים שקיימו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם נציגים מהיישובים שנפגעו באופן הקשה ביותר באירועי שבעה באוקטובר העלו הנציגים כי פרישתם של מר אדרי וסגנו מראשות המנהלת

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

### **באוגוסט 2024 פגעה באופן ממשתי בקידום המשימות המרכזיות שעמדו לפתחה והקשתה את קבלתן של החלטות דחופות ואת מתן המענים על חסמים שעלו במסגרת עבודות השיקום והקמת מגורי הביניים.**

מר משה אדרי, ראש מנהלת תקומה לשעבר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2025 כי מלכתחילה היה בכוונתו לסיים את פעילותו במסגרת מנהלת תקומה בסמוך להעברת החלטת הממשלה 1699, הנוגעת להשלמת הקמת המנהלת ולהסדרת ההיבטים הקשורים בה, ובכלל זה התקציב, כוח האדם וכלי הביצוע הנדרשים. בשל בקשות שהוא קיבל מכמה גורמים, על פי התשובה, האריך את פעילותו במנהלת, אך נוכח אילוצים בתפקידו הנוסף כראש הוועדה לאנרגייה אטומית נאלץ לעזוב את המנהלת באוגוסט 2024 לאחר חפיפה מסודרת עם מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

סגן ראש מנהלת תקומה לשעבר הדגיש בתשובתו מדצמבר 2024 כי הוא סבור שהיעדר מחליף לראש מנהלת תקומה פגעה ועדיין פוגעת בניהולה השוטף.

מנהלת תקומה מסרה בתשובותיה מינואר ופברואר 2025 כי על אף היעדרו של ראש מנהלת קבוע היא הצליחה לעמוד במשימותיה הודות לצוות עובדים מסור ומקצועי ולשיתופי פעולה שטווחה עם עמיתיה במשרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והנהגות היישובים. עוד מסרה המנהלת כי היא סבורה שאי-מינוי ראש מנהלת קבוע לא השפיע על התקדמות הקמת מגורי הביניים, וכי ממועד הקמתה היא מקיימת שגרת עבודה בקצב מואץ שהוא כשליש מקצב ההקמה של מיזמי בנייה רגילים. אם חלו עיכובים בהקמת מגורי הביניים, על פי התשובה, הם נגרמו בשל השינויים בהעדפות הקהילות, שגרמו לצורך בתכנון מחודש של פרוגרמות, בביצוע הזמנות רכש חדשות ובשינוי אופן הצבת מבנים בשטח לצד המחסור בפועלי בנייה בתקופת המלחמה. המנהלת הוסיפה כי מיד עם פרישת מר אדרי וסגנו מונו ממלאי מקום - מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שמשמש ממלא מיקום ראש המנהלת וראש מערך בינוי ודיר, שמשמש ממלא מקומו של סגן ראש המנהלת, וכי עצם חילופי כוח האדם אינם הסיבה לעיכובים.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי פרישתם של מר אדרי וסגנו מראשות מנהלת תקומה פגעה בהעברת תקציבים ממנהלת תקומה למועצה וליישובים בה ובקידום תכנון פרויקטים.

**על ח"כ זאב אלקין, השר במשרד האוצר שאחראי לתחומי הפעילות של מנהלת תקומה, לפעול ללא דיחוי למינוי ראש מנהלת קבוע שיקדיש את מרצו וזמנו לניהול מנהלת תקומה לשם שיקום ופיתוח של חבל התקומה.**

בתשובתה מסרה מנהלת תקומה כי עם כניסתו לתפקיד החל השר במשרד האוצר לפעול למינוי מנהל קבוע למנהלת תקומה, אך ההליך מתעכב עקב היעדר נציב שירות המדינה.

## הקמת מגורי ביניים

עם הקמתה של המנהלת היא עסקה במתן מענה לכלל יישובי חבל התקומה. ראשית מיקדה המנהלת את עשייתה בשיכון במלונות ובהמשך בגיבוש פתרונות דיור זמניים עבור תושבי 14 היישובים שנפגעו קשה באירועי שבעה באוקטובר<sup>14</sup> ובשיקום תשתיות ציבוריות ומבנים ביישובים שנפגעו, בדגש על שימור המבנה הקהילתי של התושבים, תוך עבודה ישירה מול היישובים עצמם<sup>15</sup>. בין השאר סיפקה המנהלת פתרונות עירוניים בעלות של כ-450 מיליון ש"ח, באמצעות אספקה של 921 יחידות דיור עירוניות, ובכלל זה הקצתה שטחים ומרחבים ציבוריים לשימוש הקהילות; וסיפקה להן מגורים באתרים כפרים ועירוניים בעלות של כ-1.3 מיליארד ש"ח באמצעות הקמה ושיפוץ של 711 יחידות דיור בשבעה אתרים עבור שישה מהיישובים.

ככלל, מנהלת תקומה גיבשה את פתרונות הדיור לכלל יישוב, הובילה ותכללה את העבודה בתיאום עם משרדי הממשלה והיישובים הקולטים והנקלטים. המבנים באתרים הכפריים נבנו על ידי החטיבה להתיישבות<sup>16</sup>, שניהלה את הליכי רכש המבנים והקמתם בשטח האתר (יבילים וטרומיים) וביצעה את עבודות הפיתוח בחלק מהמתחמים, ובמתחמים האחרים משרד השיכון היה מי שביצע את עבודות פיתוח השטח<sup>17</sup>.

## היעדרם של תוכנית ממשלתית וגורם ממונה להקמת אתרים למגורי ביניים לשעת חירום

כאמור, עם פרוץ המלחמה המנהלת פעלה, בין השאר, לאיתור שטחים מתאימים להקמת אתרים למגורי ביניים, לאחר תיאום עם נציגי הקהילות, ובד בבד קידמה עם גופים נוספים תיקון לחוק התכנון והבנייה<sup>18</sup> שמכוחו הוצאו צווים בעניין פטור מתוכנית ומהיתר לשם הקמת אתרים למגורי ביניים.

**בסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ניכר היה כי עובדי המנהלת, משרד הבינוי והשיכון והחטיבה להתיישבות, וכן כלל הספקים, פעלו במסירות וברגישות למען המפונים ולשם קידום הקמתם של האתרים הזמניים.**

**עם זאת, מנהלת תקומה בחרה להתקשר לצורך הקמתם של מגורי ביניים עם גורמים שלהם היו מכרזים קיימים לרכש מבנים ולעבודות פיתוח - עם החטיבה להתיישבות, לצורך ניהול הליכי רכש**

<sup>14</sup> היישובים ארז, בארי, חולית, כיסופים, כפר עזה, כרם שלום, נחל עוז, ניר עוז, ניר יצחק, נירים, נתיב העשרה, סופה, עין השלושה ורעים.

<sup>15</sup> החלטת הממשלה 1127, "מתווה ליישום לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום" (10.12.23).

<sup>16</sup> מחלקה בהסתדרות הציונית העולמית.

<sup>17</sup> החטיבה להתיישבות ביצעה את עבודות הפיתוח באשלים, משמר העמק, עומר, בשניים מהמתחמים ברוחמה ושפיים ומשרד השיכון ביצע את עבודות הפיתוח בחצרים, רביבים ומתחם אחד ברוחמה.

<sup>18</sup> חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

המבנים והקמתם בשטח האתרים הכפריים, ועם משרד הבינוי והשיכון, שהיה אמון גם הוא על עבודות פיתוח השטח במתחמים נוספים<sup>19</sup>. בביקורת עלה כי העבודה בוצעה בעת ובעונה אחת ובכפוף ללחצי זמן באמצעות כמה גורמים המעסיקים קבלנים רבים הפועלים מכוח הסכמים שאינם מותאמים לעתיות חירום, וכי היא לוותה בעיכובים ובאתגרי תיאום רבים.

מצב זה נוצר מאחר שלא הוכנה מבעוד מועד תוכנית ממשלתית להקמת אתרים זמניים לקליטת מפונים באירועי חירום; בשל אי-מינוי גורם מתכלל שיחזיק בכלל הסמכויות לניהול האירוע וייתן את כלל המענים הנדרשים; בשל היעדר מיפוי מקדים של אזורים המאפשרים הקמת מגורי ביניים לאחר אירועי חירום; בהיעדר הסכמים נצורים<sup>20</sup> לכלל התחומים הנדרשים ביחס להקמת מגורי ביניים (פיתוח, בינוי, ציוד וכו') למול גורם אחראי אחד המבטיחים הליכי התקשרות המותאמים לעיתות חירום; בהיעדר הסדרה תכנונית במצבי חירום.

היעדרה של תוכנית היערכות הכוללת מיפוי מקדים והסכמים נצורים לצורך מענה על צרכים שעלולים להתעורר במקרי אסון ובכללם הקמת מגורים זמניים, הוביל את מנהלת תקומה להסתייע בהסכמים קיימים של גופים שונים שלא התאימו באופן המיטבי לצרכים. לעיתים הגופים נדרשו לעבוד בעת ובעונה אחת באותם המתחמים באופן שהקשה את ביצוע העבודות. הצורך בקיום עבודת מטה לגיבוש פתרונות דיור זמניים בעת קרות אסון עלה גם בהחלטת ממשלה 1710<sup>21</sup>, שבמסגרתה אומצו המלצות דוח ההיערכות הממשלתי בנושא שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה שפרסם משרד ראש הממשלה באפריל 2024<sup>22</sup>. מתוקף החלטת הממשלה בעניין העברת שטח הפעולה "מנהלת תקומה - יחידת סמך עצמאית" ממשרד ראש הממשלה למשרד האוצר ולפי החלטה 1710, על משרד האוצר<sup>23</sup> בשיתוף גורמים נוספים לגבש המלצות לתפיסת פתרון בנושא דיור זמני בהתרחש אסון.

במסגרת גיבוש תפיסת פתרון כאמור על משרד האוצר, המוביל את יישום החלטת הממשלה האמורה, ללמוד מלקחי הקמת מגורי הביניים לאחר אירועי שבעה באוקטובר ובכלל זה יש להביא בחשבון את הצרכים הבאים: מיפוי מכלול המענים ופתרונות הביניים; מינוי גוף מבצע ומפעיל; פילוח של אוכלוסיות וצרכים פוטנציאליים; בחינה של מקורות המימון וסוגיית הבעלות ב"יום שאחרי"; הסדרת היבטים תכנוניים ומשפטיים לרבות אסדרת ההתקשרויות בעוד מועד; וגיבוש נהלים, מתווים וקריטריונים רלוונטיים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב הכללי) מסר בתשובתו מפברואר 2025 כי הוא תומך בקידום תפיסת פתרון למעני דיור בעקבות אירועים של פינוי המונים לפרקי זמן ממושכים,

19 למעט בשניים מהמתחמים ברוחמה.

20 הסכם נצור הוא הסכם מוכן הניתן להפעלה בהינתן תנאים מוגדרים מראש.

21 החלטת הממשלה 1710, "אימוץ עיקרי דו"ח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות" (17.4.24).

22 משרד ראש הממשלה, דוח היערכות ממשלתי שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה (2024), שהוכן בעקבות החלטת הממשלה 1523, "תוכנית לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה" (29.5.22).

23 בהחלטת הממשלה 2470 (24.11.24).

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד  
שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

והוא אף הציע מתווה בנספח לדוח ההיערכות הממשלתי בנושא שיקום ארוך טווח והוביל את הוספת הסעיף בהחלטת הממשלה 1710 לפיו הממשלה נדרשת לקדם תפיסת פתרון למקרים כאמור. עוד ציין אגף החשב הכללי בתשובתו כי היכולת להיערך מראש להקמת מגורי ביניים באתרים זמניים לא בהכרח תסייע בזמן אמת, כי לעיתים היא נשענת על שיתוף פעולה בין הקהילה הקולטת לקהילה הנקלטת. עם זאת הוסיף אגף החשב הכללי כי הוא תומך בהיערכות מוקדמת באמצעות איתור מתחמים מתאימים לבינוי זמני, פרסום מכרזי מדף לרכש מבנים יבילים או לביצוע עבודות פיתוח בשעת הצורך וחקיקה המאפשרת קיצור הליכי תכנון ורישוי להקמת מגורי ביניים באתרים זמניים בשעת חירום.

לצד זאת הדגיש אגף החשב הכללי כי הקמת מגורי ביניים היא פתרון קצה המוגבל למקרים חריגים ומיוחדים במיוחד כיוון שהוא בעייתי ויקר, הן מהבחינה הכספית - שכן עלות הקמת כל מבנה למשק בית עולה על עלות הקמת דירה חדשה בעוד שבתקופת אסון יש להקפיד על צמצום הוצאות - והן מהבחינה הלוגיסטית והניהולית, כיוון שהקמתם של מגורי ביניים דורשת משאבים ותשומות חיוניים, הנגרעים מפרויקטים לשיקום המבנים הקבועים, ומעכבת את הקמתם. כמו כן, על פי התשובה, בהקמת מגורי ביניים יש סיכון אינהרנטי לעיכובים במסירה ולחריגות בתקציב, והפעולות לעקירת מגורי הביניים לאחר שימוש בהם כרוכות בעלויות רבות ואף גורמות נזק לקרקע ולתשתיות ששימשו למגורים. עמדה זו של אגף החשב הכללי מבוססת, בין היתר על פי תשובתו, על הלקחים מהקמת מגורי הביניים ליישובים שפונו במסגרת "תוכנית ההתנתקות" משנת 2005.

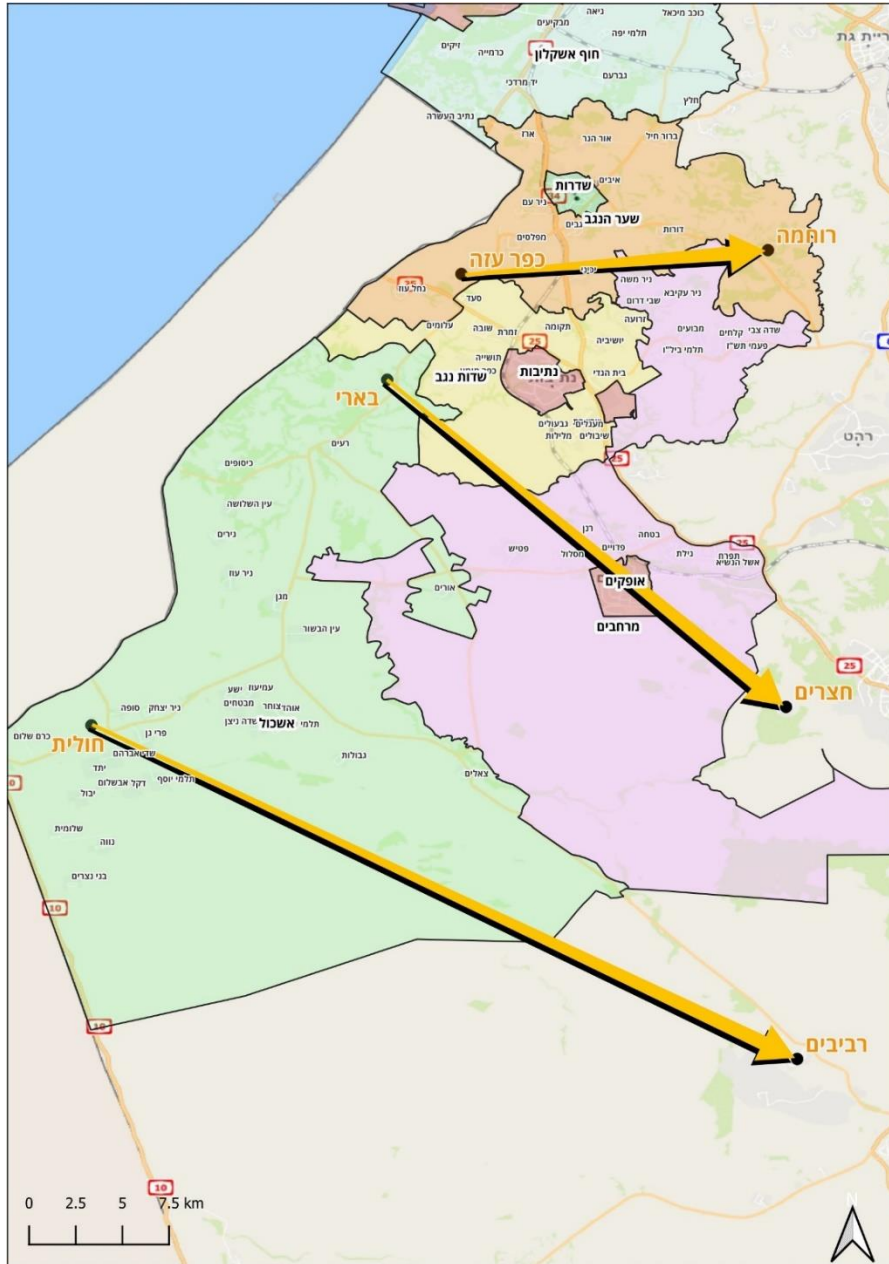
### **קשיים בהקמת מגורי הביניים ובמעבר של תושבי הקיבוצים כפר עזה לרוחמה, בארי לחצרים וחולית לרביבים**

בביקורת עלו קשיים בהקמת מגורי הביניים ובמעבר של תושבי הקיבוצים כפר עזה לרוחמה, בארי לחצרים וחולית לרביבים<sup>24</sup>, עד לשיקום יישובי הקבע שנפגעו בשבעה באוקטובר, כמפורט להלן:

<sup>24</sup> שלושה מתוך ששת היישובים שקיבלו פתרון דיור כפרי.



מפה 2 : מגורי הקבע ומגורי הביניים



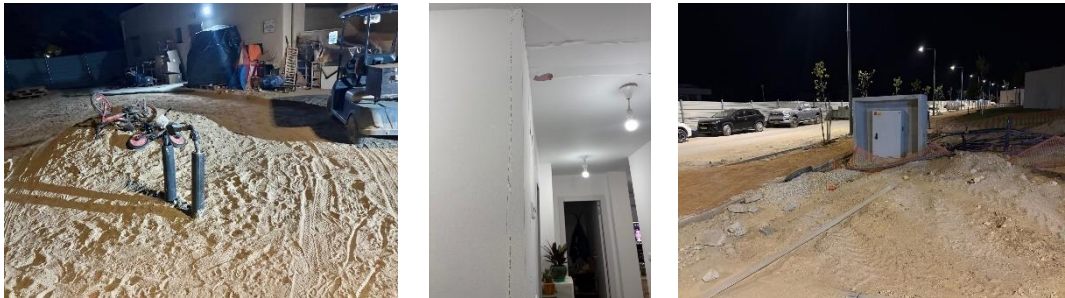
המקור : מפת רקע ושכבת יישובים של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט הרשויות המקומיות של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## קיבוץ חולית

תושבי קיבוץ חולית במועצה האזורית **אשכול**, המונים כ-220 תושבים ואשר מקרבים נרצחו באירועי שבעה באוקטובר 15 חברים, אינם יכולים לשוב להתגורר בקיבוץ בשל מניעה ביטחונית ושיקומית-פיזית. הפתרון הזמני שהוסכם עם חברי הקיבוץ היה הקמת 61 יחידות דיור חלופיות במתחם כפרי בקיבוץ רביבים שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית **רמת הנגב** בעלות של כ-100 מיליוני ש"ח. 14 משפחות מהקיבוץ נשארו להתגורר בעיר רחובות. באפריל 2024 החלו עבודות הנחת המבנים בקיבוץ רביבים מתוך כוונה לאפשר לתושבים לעבור להתגורר שם בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2024.

**מהביקורת עלה כי אף בנובמבר 2024 טרם הסתיימו הליכי הקמת השכונה עבור תושבי קיבוץ חולית, והם מלווים בקשיים בירוקרטיים וביצועיים רבים - במבני המגורים ליקויים רבים, הקמת התשתיות סביב הבתים ובמרחב הציבורי טרם הושלמה, הדרכים בקיבוץ אינן סלולות ומבני הציבור החיוניים לשמירת חיי הקהילה טרם הוקמו. קליטת התושבים בבתיים הסתיימה רק באמצע אוקטובר 2024, לאחר פתיחת שנת הלימודים.**

### תמונות 1 - 3 : מגורי הביניים של תושבי קיבוץ חולית בקיבוץ רביבים



צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2024 (מימין - השכונה ללא כבישים, מדרכות ושבילי גישה סלולים, באמצע - סדקים בקירות מבנה מגורים, משמאל - תלולית חול בין מבני המגורים ועליה אופני ילדים).

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו מינואר 2025 כי לבקשת קיבוץ חולית אכלוס יחידות הדיור באתר נעשה באופן מדורג, וכי גידור המבנים שלא הושלמה הקמתם מטעמי בטיחות הקשה את השלמת עבודות הפיתוח במועד. הפיתוח, על פי התשובה, טרם הושלם גם בשל הימצאותו של קו מקורות ישן תחת כביש הגישה, אשר חברת מקורות ביקשה להחליפו בעצמה במימון משרד הבינוי והשיכון וטרם סיימה את עבודתה.

חברת מקורות השיבה בפברואר 2025 כי לאחר שהושלם מילוי התחייבויות משרד הבינוי והשיכון בנובמבר 2024, היא פעלה לקידום העבודה וסיימה אותה בדצמבר 2024, חודש לאחר מכן.

בתשובתה מסרה מנהלת תקומה כי בשל שינויים שביקשו חברי קיבוץ חולית לבצע בפרוגרמה לאחר תחילת ביצוע הפרויקט, הוא התעכב. כמו כן, הצהרת הכוונות של קיבוץ רביבים לרכוש חלק מן

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

המבנים הובילה, על פי התשובה, לקבלת ההחלטה להציב באתר מבנים טרומיים, והדבר עיכב גם הוא את סיום הפרויקט.

### קיבוץ בארי

תושבי קיבוץ בארי במועצה האזורית **אשכול** המונים כ-1,200 איש, אשר 101 מהם נרצחו באירועי שבעה באוקטובר, גם הם אינם יכולים לשוב להתגורר בקיבוץ בשל ממדי ההרס והצורך בשיקום המבנים. הפתרון הזמני שעליו הוסכם עם חברי הקיבוץ היה הקמת 287 יחידות דיור חלופיות במתחם כפרי בקיבוץ חצרים שבמועצה האזורית **בני שמעון**, זאת בעלות שעלותה נכון לאוגוסט 2024 הוערכה בכ-560 מיליוני ש"ח. בפברואר 2024 החלה הקמת השכונה עבור תושבי קיבוץ בארי מתוך כוונה לאפשר לתושבים לעבור להתגורר בקיבוץ חצרים בחודשים אוגוסט - ספטמבר 2024.

נכון לנובמבר 2024 טרם הסתיימו הליכי הקמת השכונה עבור תושבי בארי בקיבוץ חצרים, ויש תושבים שטרם נמצא להם פתרון מגורים עם הקהילה בקיבוץ חצרים. למשל, כ-80 מהתושבים העדיפו לחזור להתגורר בביתם בקיבוץ בארי על פני המשך מגורים במלונות בהמתנה לדיור הזמני בקיבוץ חצרים.

הקמת השכונה הזמנית בקיבוץ חצרים לוותה גם היא בקשיים בירוקרטיים וביצועיים רבים - בביקורת עלה כי התושבים עברו להתגורר במבנים לפני שבוצעה בקרה נאותה בנושא תקינות התשתיות בהם, כגון תשתיות חשמל ואינסטלציה. יתר על כן, לפני המעבר למבנים טרם הושלמו עבודות התשתית במרחב הציבורי המשותף, ואלו שהושלמו בוצעו באופן לקוי המסכן את השהים במקום ואינו מאפשר נגישות וחופש תנועה לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלויות. כמו כן, בעת המעבר טרם הושלמה הקמת מבני הציבור החיוניים לחיי הקהילה.

שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

## תמונות 4 - 6 : מגורי הביניים של תושבי קיבוץ בארי בקיבוץ חצרים



צולם על יד צוות הביקורת בנובמבר 2024: מימין - תכולת בית שנשרפה עקב קצר בחשמל; באמצע - פערי גובה בשטחים הציבוריים המשותפים; משמאל - מרחב ציבורי הסמוך לבתי מגורים.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו כי מצב האתר בקיבוץ חצרים היה מורכב - האדמה לא הייתה מעובדת והייתה נטולת תשתיות, ולמרות זאת כל הבתים אוכלסו. לעניין מבני הציבור - המשרד ציין כי הוא הכין במועד את כל התשתיות הנדרשות לחיבור מבני הציבור, אך היה עיכוב באספקתם באחריות מנהלת תקומה והחטיבה להתיישבות.

קיבוץ בארי מסר בתשובתו מפברואר 2025 כי נכון למועד התשובה אוכלסו רובם המכריע של בתי המגורים בקיבוץ חצרים, ומוסדות הציבור נפתחו באופן חלקי. הקיבוץ הוסיף כי העלה לא פעם לפני הגורמים המוסמכים כי קיים מחסור במבני ציבור בשכונה בקיבוץ חצרים המונע מתן מענה הולם ונדרש על צורכי הקהילה, אך הנושא טרם הוסדר. עוד מסר קיבוץ בארי כי הליך המעבר לחצרים התארך ונפרס על תקופה של יותר מארבעה חודשים, וכי האחריות לארגון השינוע וההובלה של ציוד החברים והקהילה נפלה על כתפי הקיבוץ, ובעקבות כך הוא העמיד את כוח האדם והסיוע לצורך העניין.

קיבוץ בארי מסר עוד כי בחלק מהמבנים התגלו ליקויים משמעותיים אשר הגיעו למצבים מסכני חיים, וכי גם במועד מתן התשובה - פברואר 2025 - מתגלים ליקויים נוספים כמו היפרדות המבנים מהממ"דים ונזילות, והקיבוץ נאלץ לממן מטעמו אנשי תחזוקה ושירות. הקיבוץ הוסיף כי היעדר חלוקת אחריות ברורה בין הגופים השונים המשתתפים בפרויקט מוביל למחלוקות ביניהם המעכבות את פתרון הבעיות ומקשות את חיי היום-יום של חברי הקהילה.

מנהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי נערכה לסיום הפרויקט בסוף יוני 2024, אך עם קידום התכנון עלו דרישות של חברים מקיבוץ בארי להקמת מבנים אקוסטיים, בשל הצורך לבודד רעשים שמקורם

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

בסמיכות האתר בחצרים לבסיס חיל האוויר, וכן דרישות להקמת מבנים גדולים יותר שלא נכללו במכרז הקיים של החטיבה להתיישבות. כמו כן, על פי התשובה ביקש הקיבוץ להוסיף 100 יחידות דיור ולשנות במהלך הביצוע את מספר היחידות ואת שטחו. כל אלה עיכבו את סיום הפרויקט. עם זאת, נכון לסוף דצמבר 2024 נמסרו, על פי התשובה, כלל יחידות הדיור לחברי קיבוץ בארי.

מנהלת תקומה הוסיפה כי כל יחידת דיור נבדקת לפני מסירתה על ידי יועץ בטיחות מוסמך ועל ידי בודק מוסמך של תקינות מערכת החשמל. עם זאת, נמצאו תקלות חשמל בשני מבנים זמניים בחצרים, והן תוקנו. אשר למבני הציבור לקהילת בארי, המנהלת מסרה כי לאחר שיח וריכוז בקשות בעניין צרכי התושבים שקיימה עם היישובים הזכאים למגורים זמניים, היא הגדירה עם אגף החשב הכללי מפתח עקרוני ושוויוני להקצאת מבני ציבור לפי מספר תושבים בכל אתר זמני. בהתאם לכך הוחלט עם קיבוץ בארי על תמהיל מבני הציבור בהתאם לצורכי הקהילה וסופקו לו: חדר אוכל; מבני גני ילדים; מבני חינוך בלתי פורמלי; מתחם חוסן; מרפאות; מתחם עבור הגיל השלישי; מחסן כביסה ומבנה משרדים. לעניין הובלת הציוד בעת המעבר לחצרים מסרה המנהלת כי היא תקצבה מענק הצטיידות בהתאם למפתח אחיד לכל משפחה, והוא כלל מענה גם על סוגיה זו.

בתשובות שמסרה החטיבה להתיישבות בפברואר 2025 נמסר כי המבנים נמסרו לקיבוץ בארי לאחר שנבדקו בקפידה על ידי מהנדסים ובודקי חשמל, וכי כל הליקויים שהתגלו בשלב המסירה היו קוסמטיים בלבד ללא השפעה על בטיחות השימוש. עוד נמסר כי כמו בהקמה של כל מבנה חדש במהלך תקופת השימוש התגלו תקלות נוספות, והן מטופלות באופן שוטף ומהיר ומקור הקצר החשמלי באחד המבנים עדיין נמצא בבדיקה, אך טופל מייד והמבנה הוחזר לשימוש בתוך כמה ימים. החטיבה הוסיפה שהיא ביצעה בדיקות חשמל חוזרות בכלל המבנים במתחם.

אשר להיפרדות המבנים מסרה החטיבה להתיישבות כי ברוב המקרים מדובר על היפרדות שאינה משפיעה על בטיחות המבנה, וכי היא פועלת לתיקון המבנים הרלוונטיים. עוד הוסיפה החטיבה כי מינתה בתחילת פברואר 2025 שני עובדים מקצועיים שיהיו נוכחים באופן קבוע במתחם כדי לייעל את הטיפול בתקלות. כמו כן אישרה החטיבה להתיישבות כי היה עיכוב בהקמת מבני הציבור בקיבוץ חצרים שנבע, בין השאר, ממתן קדימות להקמת מבני מגורים, מדרישות רגולציה בתחום התכנון ומקשיי אספקה שנבעו מהמלחמה בצפון. החטיבה להתיישבות הוסיפה בתשובתה כי נכון לפברואר 2025 נמסרו כל מבני הציבור לקיבוץ בארי.

**משרד מבקר המדינה ממליץ למנהלת תקומה, לחטיבה להתיישבות ולמשרד הבינוי והשיכון לדון במשותף עם כלל היישובים השוהים במגורים זמניים, ובפרט עם קיבוץ בארי, בפערים שעלו בביקורת ולגבש מענים הולמים עבור הקהילות.**

### קיבוץ כפר עזה

תושבי קיבוץ כפר עזה במועצה האזורית **שער הנגב**, המונים כ-940 איש, ואשר מקרבים נרצחו באירועי שבעה באוקטובר 64 חברים, גם הם אינם יכולים לשוב להתגורר בקיבוץ בשל היקף ההרס של המבנים והצורך בשיקומם. הפתרון הזמני שעליו הסכימו חברי הקיבוץ היה הקמת 184 יחידות דיור חלופיות

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

במתחם כפרי בקיבוץ רוחמה שבמועצה האזורית שער הנגב בעלות שהוערכה באוגוסט 2024 בכ-380 מיליוני ש"ח<sup>25</sup>. עד נובמבר 2024 היו אמורים מרבית תושבי כפר עזה לאכלס את 184 יחידות הדיוור שיועדו להם בשלושה מתחמים בקיבוץ רוחמה.

מהביקורת עלה כי גם בדצמבר 2024 טרם הסתיימו הליכי הקמת השכונה עבור תושבי קיבוץ כפר עזה בשלושת המתחמים, וכי הם מלווים בקשיים בירוקרטיים וביצועיים - הקמת חלק ממבני המגורים טרם הושלמה, ולכן המעבר של חלק מהתושבים לקיבוץ רוחמה מתעכב. הדבר מאלץ את קיבוץ כפר עזה לספק ולממן מסגרות חינוך מקבילות לילדי חברי הקיבוץ, החל בתינוקות בני יומם וכלה בגילאי שש, הן בקיבוץ רוחמה והן בקיבוץ שפיים שבו שוהות משפחות עד להשלמת הקמתם של המבנים בקיבוץ רוחמה.

יתר על כן, במבני המגורים יש ליקויים, התשתיות סביב הבתים ובמרחב הציבורי טרם הושלמו, וטרם הושלמה אף הקמתם של מבני הציבור החיוניים לשמירת חיי הקהילה. עוד עלה בביקור צוות הביקורת כי סביב בית הספר היסודי שהוקם עבור תלמידי כפר עזה לא נבנו מדרכות המאפשרות הליכה בטוחה לתלמידים. יתרה מזו, הסכם ההתקשרות בין מנהלת תקומה והחטיבה להתיישבות ובין קיבוץ רוחמה טרם נחתם, ולפיכך הקיבוץ מעניק פתרונות מגורים ומספק שירותים לקהילת כפר עזה ללא הסדרה.

שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

## תמונות 7 - 10 : מגורי הביניים של תושבי קיבוץ כפר עזה בקיבוץ רוחמה



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2024 : מימין למעלה - סביבת בית הספר היסודי שהוקם לילדי כפר עזה ללא מדרכות סביבו ; משמאל למעלה - סביבת גני הילדים של ילדי הקיבוץ ; מימין למטה - שבילי המרחב הציבורי בין מבני המגורים ; משמאל למטה - מתחם האורחן העתידי לאכלס משפחות מכפר עזה, שטרם הושלמה הקמתו.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובה מינואר 2025 כי העיכובים בהקמת שניים ממתחמי מגורי הביניים בקיבוץ רוחמה נגרמו בשל השינויים שהתבקשו בתכנון וכן בשל מורכבות העבודות.

מנהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי בשלב הראשון בחרו תושבי כפר עזה במגורים זמניים בקיבוץ שפיים. לאחר הקמת 53 יחידות דיור והשגת מענה מלונאי קהילתי בקיבוץ שפיים ביקשה המנהלת הקהילה לאשר פתרון כפרי קרוב לכפר עזה. הוסכם על פתרון כפרי בקיבוץ רוחמה, אך בשל מגבלות השטח הפנוי הוא פוצל לשלושה מתחמים שונים, ו-10 יחידות הדיור שלא הושלמה הקמתן עד אמצע פברואר 2025 עתידות להימסר לתושבים עד סוף החודש.

עוד מסרה מנהלת תקומה בתשובתה כי משרד החינוך הקים את בית הספר היסודי בקיבוץ רוחמה כמבנה עורפי מתקציבי מנהלת תקומה, וכי משרד החינוך בשיתוף עם המועצה האזורית **שער הנגב** דאגו לבינוי ולפיתוח של סביבת בית הספר. על פי תשובת המנהלת, הצפי להשלמת הצבת כלל מבני

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

הציבור של הקהילה הוא פברואר - מרץ 2025. מהתשובה עולה כי גם בהסכם בין המדינה לקיבוץ רוחמה מתבצעות השלמות אחרונות, והוא צפוי להיחתם בקרוב.

בתשובת משרד החינוך מפברואר 2025 נמסר כי בית הספר בקיבוץ רוחמה תוקצב בהתאם לתוכנית שהציג מהנדס המועצה האזורית **שער הנגב**, וכי המועצה היא שאחראית לתפעול הפיזי, לתחזוקה ולפיתוח של בית הספר.

בתשובת קיבוץ כפר עזה מפברואר 2025 נמסר כי מגורים בקיבוץ שפיים לא הוצעו לו כפתרון זמני ארוך טווח, וכי הקיבוץ גם לא ביקש פתרון כאמור. עוד מסר הקיבוץ כי המבנים הזמניים בשפיים הוצבו כדי לרווח את תנאי המגורים של משפחות עם ילדים או משפחות עם צרכים מיוחדים.

### מוסדות חינוך

**נמצא כי העיכוב בלוחות הזמנים למעבר תושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה למגורי הביניים הקשה מאוד על משפחות עם ילדים במוסדות החינוך. בקיבוץ רביבים קליטת תושבי חולית בבתייהם הסתיימה רק באמצע אוקטובר 2024, לאחר פתיחת שנת הלימודים, והורים לילדים נאלצו עד אז להסיע את ילדיהם למוסדות החינוך מבית המלון בעין גדי למוסדות החינוך במועצות האזוריות רמת הנגב או אשכול. בשל הדחיפות להתחיל את שנת הלימודים נאלצו משפחות מקרב תושבי בארי וכפר עזה שעברו זמנית לחצרים ורוחמה להתגורר בבתיים קטנים שאינם מיועדים להן אלא למבוגרים הגרים בגפם, וחלקו אף נאלצו לעבור בין כמה יחידות דיור מאז ספטמבר 2024.**

מנהלת תקומה מסרה בתשובתה כי נכונה העובדה שלא כל מגורי הביניים היו מוכנים בתחילת שנת הלימודים התשפ"ה (ספטמבר 2024 - אוגוסט 2025), וכי הקהילות החליטו על כליסו כי במסגרת אכלוס היחידות הראשונות תינתן עדיפות למשפחות עם ילדים הלומדים במערכת החינוך. לתלמידים שלא התגוררו עם תחילת שנת הלימודים ביישובי הביניים נמצאו פתרונות עד להסדרת מגוריהם, ובכלל זה הסעה של התלמידים מהמלונות לבתי הספר.

**יודגש כי היה חשוב ביותר שתלמידים שנפגעו באופן קשה באירועי שבעה באוקטובר ושהו עד אותה עת במלונות או במגורים זמניים יתחילו במועד את שנת הלימודים במוסד לימודי חדש וכי הם ילמדו בו באופן רציף, כדי להקנות להם תחושת יציבות.**


החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה כי הצורך בהחזרת התלמידים למסגרות לימודים מוכרות ויציבות היה ברור לכלל העוסקים במלאכה ואין חולק עליו. לנוכח הבנת הצורך נעשו כל המאמצים, על פי התשובה, להקדים ככל האפשר את כניסת התושבים לבתיים, בכלל זה באמצעות מסירה של מבני המגורים לתושבים עוד לפני שהסתיימו כלל עבודות הבנייה.



הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד



החסמים והקשיים המלווים את הקמת יישובי הביניים של תושבי קיבוצי בארי, חולית וכפר עזה מעכבים את יכולתם של התושבים להשתקם באופן אישי וקהילתי בעקבות האירועים הקשים שחוו, כפי שעלה מדברי תושבת במפגש עם נציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2024 :

 אנחנו בתוך אירוע מתמשך, שהתחיל בשביעי לעשירי, ואלוהים יודע כנראה מתי הוא יסתיים. אי אפשר להשתקם כשנמצאים בתוך האירוע... אצלנו השביעי לאוקטובר זה היה טראומה, ומאותו רגע היא רק מתעצמת ומתעצמת. כי מעבר לכאב של לאבד אנשים, לאבד חברים, לאבד משפחה, וכל מה שחווינו, אנחנו בעצם ביום אחד, ממקום כזה, הגענו למקום הכי נמוך של נזקקות, של לבקש עזרה כספית, לבקש תחתונים וגרביים, ועד היום לאף אחד מאיתנו אין שליטה על החיים שלנו. אני מבחינתי, לא התחלתי את השיקום שלי. הילדים שלי לא התחילו את השיקום. אני לא בבית שלי, ואני לא יודעת איפה אני... אם כל התהליך עכשיו היה קורה אחרת, אז כן, היינו מצליחים איכשהו להיות בתהליך שיקומי כלשהו, ולהיות הרבה יותר מוכנים אחר כך לקראת החזרה. אבל כשמראש אנחנו במערכה מלחמת התשה על כל גרגיר של חול, וכל שנייה אנחנו עם החרב פה, או עם הגב לקיר.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה כי שיכון היישובים במגורי הביניים גובש ללא מעורבותה, בלי לאפשר לה להיערך למתן שירותים מוניציפליים לתושבים, אך למרות זאת היא פועלת לספק שירותים אלה ליישובים במגורי הביניים ובמוקדי הפינוי בכל התחומים: נציגי אגף החינוך של המועצה עומדים בקשר ישיר עם הרשויות הקולטות, ניתנים שירותי רווחה וחוסן בכל המוקדים, הסעות תלמידים מבוצעות על ידי המועצה וכו'.

**יוצא אפוא כי רק בפברואר 2025, יותר משנה לאחר אירועי שבעה באוקטובר ובהשקעה של כספים (בסך של יותר ממיליארד ש"ח) ושל מאמצים רבים מצד מנהלת תקומה, המַעֲבָר של תושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה ליישובים הזמניים עומד לפני סיום.**

מר משה אדרי, ראש המנהלת לשעבר, מסר בתשובתו כי המנהלת קבעה לוחות זמנים קצרים ואתגריים במיוחד כדי לתת מענה מהיר לתושבים, אך הסתפקה בגישה של "די טוב" (Good enough) כיוון שלא הייתה לה הפריבילגיה לשאוף לשלמות בנסיבות העניין. לפי תשובתו של מר אדרי כמה פרמטרים השפיעו על העיכוב בסיום הפרויקטים, ובהם: הדרישה לשינוי חקיקה בתחום התכנון והבנייה לאישור תוכניות; הדרישה להסדרה תקציבית של פתרונות המגורים; הצורך במתן מענים ייחודיים לקהילות ובהוספת יחידות דיור תוך כדי הקמת היישובים; המחסור החריף בכוח אדם בענף הבנייה באותה תקופה; וביצוע העבודה בעת ובעונה אחת בחמישה מתחמים המרוחקים זה מזה. למרות כל האמור לעיל ציין מר אדרי בתשובתו כי במבחן התוצאה הפרויקטים האמורים בוצעו במהירות הראויה לציין.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025

סגן ראש מנהלת תקומה לשעבר מסר בתשובתו כי לוח הזמנים שנקבע לסיום הקמת יישובי הביניים היה מאתגר מאוד, אך בשל רצון התושבים לצאת בדחיפות מהמלונות שבהם שהו היה ברור לכול שעבודות הפיתוח יימשכו גם לאחר המעבר.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו מינואר 2025 כי הקמת יישובי הביניים הייתה מורכבת ונעשתה בשילוב של גורמים רבים, ובהם מנהלת תקומה, החטיבה להתיישבות, הקהילה הקולטת והקהילה הנקלטת, וכי הדבר הוסיף למורכבות ההקמה. משרד הבינוי והשיכון הוסיף כי פעל להקדמת האכלוס ככל הניתן, וכי הימשכות ההליכים נבעה גם מהעיכוב בהחלטה אצל הקהילות המפונות.

החטיבה להתיישבות השיבה כי לנוכח אירועי שבעה באוקטובר, ובהתאם לדירקטיבה של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומית, היא התגייסה למאמץ הלאומי לשיקום, הקהילות, לפיתוחן ולתמיכה בהן ונעזרה בהתקשרויות קיימות עם ספקים לייצור מבנים יבילים לצורך הקמת מגורי הביניים. בשל הצורך הדחוף והמידי להקמת מבנים רבים הוחלט לפעול להגדלת היצע הספקים וכושר הייצור ולכן נדרשה החטיבה לבצע התקשרויות נוספות, אך המחסור החמור בעובדי בנייה ובחומרי גלם הובילו לכך שכושר הייצור של המבנים היה מוגבל.

החטיבה להתיישבות הוסיפה כי תושבי חולית ובארי ביקשו להקדים את כניסתם למתחם, אף שחלק מעבודות הבנייה טרם הושלמו וגורמי המקצוע בחטיבה, בשיתוף עם הקבלנים, פעלו במרץ להאיץ את העבודות כדי לאפשר לתושבים לאכלס את הבתים. ככלל, על פי התשובה, מדיניות החטיבה היא להקפיד על מסירת מבנים לאכלוס רק לאחר שמתקיים סיוור הַבְּדָק והספק מתקן את כל מה שטעון תיקון. אולם מצב זה לא היה ישים בנסיבות שבהן נדרשה החטיבה לשכן קהילות עקורות בבתי מגורים, לאחר ששהו תקופה מאוד ארוכה במלונות, ולכן, שלא בהתאם לפרוטוקול הרגיל, אוכלסו מבנים לאחר סיוור טרום מסירה אף אם טרם הושלמו מלוא התיקונים, העבודות השונות והטיפוליים שסיורי הַבְּדָק העלו את הצורך בהם. החטיבה להתיישבות השיבה עוד כי היא אינה מכחישה את העובדה שהיו תקלות ושנדרש זמן רב ארוך יחסית לתקן, אך לא היו תקלות שהוזנחו. וכך, נכון לאמצע ינואר 2025 נפתחו יותר מ-700 קריאות לטיפול בתקלות בכלל האתרים הזמניים שהקימה החטיבה, ובכ-500 מתוכן הטיפול הסתיים במועד תשובתה, בינואר 2025. עם זאת הדגישה החטיבה כי לא ניתן להתעלם מהמספר העצום של מבנים שכלל הספקים סיפקו בעת ובעונה אחת לאתרים שונים, ולעובדה שהייתה לכך השפעה על היכולת להיות נגישים לביצוע תיקונים בזמינות גבוהה.

מנהלת תקומה מסרה בתשובתה כי אף שאין לה מנהל קבוע במשרה מלאה, קצב הקמת יישובי הביניים היה קצר בשני שלישים מקצב הביצוע של פרויקטים רגילים, וכי נכון לאמצע ינואר 2025 אוכלסו 98% מיחידות הדוור. על פי התשובה הדבר התאפשר בזכות הצבת תאריכי יעד שאפתניים שחייבו הירתמות של כל הגורמים המבצעים מתוך תחושת שליחות והבנת מצבם השברירי של הקהילות והתושבים. אומנם היענותה של המנהלת לבקשות הקהילות לאפשר את השינויים בתכנון במהלך הפרויקטים הובילה לעיכובים, אך הדבר נעשה במסגרת שיח ושותפות. המנהלת הוסיפה שלקהילות ניתנה אפשרות לבחירת אופי אתר המגורים הזמני - שכירות מבנים, שהיא מהירה וקלה ליישום, או אכלוס התושבים באתר מגורים כפרי, שהקמתו מורכבת וממושכת, ושדברים נשקלו על

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

ידי הקהילות ועל ידי המנהלת בכובד ראש. המנהלת הדגישה כי לקשיי השיקום של התושבים יש מגוון סיבות, וכי היבט המגורים הוא רק אחת מהן.

כמו כן מסרה המנהלת כי מתוך הבנה לדחיפות שבאכלוס יחידות הדיור הזמניות, התקבלה החלטה בנוגע לסף המינימלי של הביצוע שעמידה בו מאפשרת כניסה ליחידת דיור, זאת כיוון שהמשך המגורים במלונות גובה מחירים בתחומי חיים רבים. מכל מקום, המנהלת ציינה כי היא לא אילצה את התושבים לאכלס את הבתים אלא הציגה לפנייהם את מצב הביצוע בדיעה שעבודות הפיתוח טרם הושלמו. מנהלת תקומה מסרה עוד כי כיוון שלא היה לה כוח אדם מתאים לביצוע המשימה המורכבת והייתה דחיפות רבה בביצועה, היא פעלה באמצעות החטיבה להתיישבות ומשרד הבינוי והשיכון, שכבר היו להם מכרזים קיימים לרכש מבנים ולעבודות פיתוח. עוד מסרה מנהלת תקומה כי אין לה יכולות עצמאיות בתחום הביצוע והיא מתקשה לקיים פיקוח ישיר על הקבלנים המבצעים, ועבודתה רק באמצעות הגופים האמורים הייתה גורם מעכב. לנוכח הסמכויות והתפקידים שניתנו לה, ומטעמי יעילות וחשיבות פעילותה, יש לטעמה, על פי התשובה, לשמור על יכולות הביצוע העצמיות שלה. עם זאת הוסיפה המנהלת כי תפיסת ההפעלה המעודכנת של החשב הכללי עשויה להגביר דווקא את המגמה שבמסגרתה הפרויקטים מבוצעים באמצעות משרדי הממשלה ואינם מבוצעים ישירות על ידי המנהלת.

אגף החשב הכללי מסר בתשובתו כי מנהלת תקומה נעזרת במשרדי הממשלה המקצועיים כדי לנצל את המשאבים, המומחיות והניסיון שלהם במקום להקים תשתיות בעצמה, וזאת בהתחשב בהיקף הנזקים, בצורך בפתרונות מהירים ובצמצום בירוקרטיה. במסגרת זו, למשל, נעשה שימוש בכלים של משרד הבינוי והשיכון לשכירת בניינים ולטיפול בתשלומי שכר דירה עבור זכאים. עוד ציין אגף החשב הכללי בתשובתו כי תקלות ועיכובים בלוחות הזמנים אינם חריגים בהתחשב בהיקף הנזק ובמורכבות הקמת אתרים זמניים, הכרוכה באתגרים בכל הנוגע ללוחות זמנים, לוגיסטיקה, הנדסה ותקציבים. בהתחשב בכל זאת, התוצאה שהושגה לדעת אגף החשב הכללי היא המיטבית.

**יוצא אפוא כי הקמת יישובי הביניים הייתה כרוכה במאמצים רבים, בהירתמות ובמחויבות מצד מנהלת תקומה, החטיבה להתיישבות ומשרד הבינוי והשיכון ובהשקעת משאבים כספיים רבים. ניהול הפרויקט המורכב חייב נוכחות קבועה וליווי צמוד והצריך קבלת החלטות יום-יומיות תוך איגום ותיאום בין גורמים שונים, ובכללם הקהילות הקולטות והנקלטות וקבלני הביצוע. יש חשש כי הובלת הפרויקט מאז אוגוסט 2024 ללא מנהל קבוע שבידו לקבל החלטות בזמן אמת הקשתה את השלמת הפרויקט במועד ואת היכולת לתת מענה מהיר לתיקון תקלות.**

על מנהלת תקומה לפעול להשלמת הבנייה והטיפול בתקלות בשכונות בקיבוצים חצרים, רביבים ורוחמה, להסדרת ההתקשרות עם היישובים הקולטים ולהסדרת ביצועם של פיקוח ובקרה אפקטיביים על הקבלנים המבצעים והגורמים האחראים לתשתיות בשכונות החדשות שהוקמו, כדי לאפשר לתושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה את הפניות הנדרשת כדי להשתקם באופן אישי וקהילתי. לתנאי המגורים ביישובים הביניים השפעה על חיזוק הקהילה וחזרת תושבים לחיקה, ולכן חשוב להבטיח כי אלו יהיו ברמה נאותה.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד  
שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025

על השר במשרד האוצר, הח"כ זאב אלקין, שאחראי לתחומי הפעילות של מנהלת תקומה, לפעול למינוי ראש מנהלת קבוע, שיקדיש את מרצו וזמנו להשלמת הקמתן של השכונות הזמניות עד לשיקום היישובים וחזרת התושבים לביתם בחבל התקומה.

הקשיים שהתעוררו בהקמת יישובי הביניים ועלו בביקורת ומתשובותיהם של מנהלת תקומה, החטיבה להתיישבות ומשרד הבינוי והשיכון מעידים על החיוניות שבגיבושה של תוכנית ייעודית בנושא פתרונות דיור ושיקום פיזי בטווח הביניים בעקבות אירועי אסון.

על השר במשרד האוצר שסמכויות ביצוע החלטת הממשלה 1710<sup>26</sup> באחריותו לבצע תהליך מקיף של הפקת לקחים מהניסיון שנרכש במסגרת הטיפול באוכלוסייה ובשיקומה בחבל התקומה בכלל ובמסגרת הקמת יישובי הביניים בפרט, לצורך גיבוש תפיסת פתרון מקיפה וישימה לשיקום בטווח הביניים בעקבות תרחישי אסון ולהקמת מגורי ביניים, אם יידרשו, בעתיד.

## בקרה של הממשלה על מימוש תוכניות השיקום והפיתוח של יישובי עוטף עזה והדרום

לפי אחת מהמלצות ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון לשם היערכות לאירועים עתידיים ראש הממשלה יפקח באופן אישי על האופן שבו משרדי הממשלה מוציאים לפועל את תוכניות השיקום, ובתוך כך ראש הממשלה יקבע לוח זמנים קשיח ויקפיד על כך שמשרדי הממשלה יעמדו בו<sup>27</sup>.

בהחלטת הממשלה 980 מאוקטובר 2023, שמכוחה הוקמה מנהלת תקומה, נקבע כי המנהלת תדווח בכתב לוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) על פעולותיה מדי חודש, ונוסף על כך ככל שיידרש. בהחלטת הממשלה 1127 מדצמבר 2023 בוטלה חובת הדיווח לקבינט, ובמקומה נקבע כי עם אישור התוכנית האסטרטגית תפרסם המנהלת דוחות ביצוע חצי-שנתיים באחד באוקטובר ובאחד באפריל.

באוקטובר 2024 פרסמה מנהלת תקומה דוח ביצוע חצי-שנתי.

עם זאת, יודגש כי אין די בדיווח כאמור כדי להבטיח בקרה ממשלתית ממשית על פעילות מנהלת תקומה וכדי למצות את המלצות ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, בכל הנוגע לבקרה על יישום התוכניות על ידי כלל משרדי הממשלה המעורבים בכך ולמתן מענה על החסמים השונים. אם לא תקיים הממשלה דיוני מעקב שוטפים היא אינה יכולה לזהות פערים או חסמים ולטפל בהם בעוד מועד, למשל לצורך קיצור משך השהות במלונות ובמגורים זמניים.

<sup>26</sup> החלטת הממשלה 1710, "אימוץ עיקרי דו"ח לשיקום ארוך טווח אחרי רעידת אדמה והקמת תשתית ארגונית לשיקום ארוך טווח אחרי אסונות" (17.4.24).

<sup>27</sup> ועדת החקירה הממלכתית לעניין טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, דוח הוועדה (2010), עמ' 459.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

**בהמשך להמלצות ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, מומלץ לשר במשרד האוצר לפעול למיסוד הליכי בקרה קבועים ועיתיים מטעם הממשלה על פעולות המנהלת ועל יישום התוכנית וזיהוי פערים או חסמים ביישומה.**

מנהלת תקומה מסרה בתשובתה כי השר הממונה עליה מקיים דיונים וסיורים המאפשרים בקרה על יישום התוכנית וזיהוי פערים או חסמים ביישומה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למבקר המדינה כי הוא מסכים שיש צורך במנגנוני בקרה ופיקוח על עבודת מנהלת תקומה.

## הנצחת הנרצחים והנופלים ביישובי חבל התקומה ובאופקים

כביש 232 הוא הציר הראשי של יישובי חבל התקומה, והוא משתרע על כ-80 ק"מ. במשך שנים נחשב הכביש ל"כביש דמים", עד ששופץ באופן חלקי על ידי חברת נתיבי ישראל בשנת 2018. אחד ממוקדי אירועי שבעה באוקטובר הוא חניון רעים והמיגוניות הסמוכות אליו בצומת בארי ובצומת רעים לאורך כביש 232. למיגוניות אלה נמלטו, ברכב או ברגל, עשרות רבות של אזרחים, מרביתם משתתפים במסיבת הנובה בחניון רעים, ומחבלים שהשתלטו על התנועה בכביש רצחו רבים מהם. תוכנית המתאר הארצית לעניין הצבת מיגוניות<sup>28</sup> מאפשרת הצבת מיגוניות כשמדובר בדרך ארצית, באישור "הגוף המוסמך" לעניין הדרך. סעיף 3א לתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955, מחייב רשות מקומית שבתחום שיפוטה נמצאים "ציוד או מתקן המשמשים, או שנועדו לשמש, לצורך התגוננות אזרחית" להחזיקם במצב תקין.

**הסדרי בטיחות בכביש 232**: באפריל 2024 פנה ראש המועצה האזורית אשכול דאז למנכ"ל חברת נתיבי ישראל בין השאר בבקשה דחופה למציאת מענה בעניין הסכנה הבטיחותית שבכביש ומסר כי "אלפי אנשים פוקדים את אזור חניון רעים ברכבים פרטיים ובאוטובוסים מידי יום. הפנייה לחניון רעים מכביש 232 הפכה עמוסה בכל שעות היממה ומסכנת את הנוסעים בשני הנתיבים".

**בביקורת עלה כי במסגרת התוכנית האסטרטגית של מנהלת תקומה הוסכם בין משרד התחבורה למנהלת תקומה בסוף אוגוסט 2024 על תוכנית להקצאת 200 מיליוני ש"ח בשנים 2024 - 2025, שבמסגרתה נכלל פתרון בטיחותי לסוגיית הפנייה לחניון רעים בתקציב של 5 מיליוני ש"ח כבר בשנת 2024. חודש לאחר מכן אושר הסיכום על ידי אגף תקציבים במשרד האוצר. ההעברה התקציבית בוצעה בפועל רק בתחילת נובמבר 2024, אך נכון לאמצע ינואר 2025 העבודות טרם החלו.**

עוד נמצא כי העיכוב בשיפור המענה הבטיחותי בצומת רעים נגרם מסיבות שונות, בין השאר מעיכוב בהעברת 100 מיליון ש"ח ממשרד האוצר למנהלת תקומה ומעיכוב באיתור ההעברה התקציבית במשרד התחבורה. לולא עיכובים אלה הפרויקט יכול היה להסתיים לפני תחילת החורף, שבו

תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת להצבת מיגוניות - תמ"א 40/ד.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

**נשקפת סכנה רבה יותר להתרחשות תאונות וביצוע עבודות תשתית מורכב יותר בשל תנאי מזג האוויר.**

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי במקרים חריגים ודחופים, בהתאם לצרכים שמנהלת תקומה מעלה לפניו, מתבצעות החרגות לשם אישור קידום פרויקטים עוד לפני העברת הפנייה התקציבית. במקרה זה ההחרגה נעשתה ומנהלת תקומה קיבלה אישור לקידום הפרויקט כבר באמצע אוקטובר 2024.

**על מנהלת תקומה, משרד התחבורה וחברת נתיבי ישראל לפעול בהקדם בשיתוף המועצה האזורית אשכול להסדרה מיידית של המענה הבטיחותי המתוכנן בנוגע לפנייה לחניון רעים.**

בתשובתה מסרה מנהלת תקומה כי היא ומשרד התחבורה נתנו עדיפות לטיפול בליקויי הבטיחות בכניסה לחניון רעים בכביש 232, ומנהלת תקומה אף הקצתה תקציב למשרד התחבורה כדי לבצע פרויקט זה.

בתשובה נוספת של מנהלת תקומה ובתשובות משרד התחבורה וחברת נתיבי ישראל מפברואר 2025 עלה כי התקציב להקמת מעגל התנועה אושר, וחברת נתיבי ישראל תחל להקימו במהלך פברואר 2025.

**הנצחה במרחב הציבורי:** בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, נקבע כי כדי להקים אתר הנצחה ממלכתי או חילי, נדרשת הכרזה של שר הביטחון, בהתייעצות עם המועצה להנצחה. עוד נקבע בחוק כי כדי להקים אתר הנצחה מקומי, נדרשת הכרזה של שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה להנצחה, וכי האחריות לתחזוקת אתר הנצחה מקומי מוטלת על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא נמצא. לקביעת מדיניות לאומית או מקומית בתחום ההנצחה יש חשיבות, בין היתר, בשל ערך השוויון, כדי שההנצחה של כל הנרצחים והנופלים תהיה דומה ככל הניתן<sup>29</sup>. כמו כן, חשוב שאתרי ההנצחה יתוחזקו במרחב הציבורי ויישמרו מפני פגעי מזג האוויר והזמן.

אף שלמשפחות שאיבדו את יקיריהן באירועי שבעה באוקטובר יש צורך טבעי להנציח את זכרם, חשוב מאוד לקבוע מדיניות מוסדרת בנושא. בהחלטת הממשלה 1699 מאפריל 2024 נקבע כי משרד ראש הממשלה יפעל, בתיאום עם מנהלת תקומה, לקידום הקמת אתר לאומי להנצחת הנופלים והנרצחים. בספטמבר 2024 תוקנה החלטת הממשלה<sup>30</sup> באופן שמשדר ראש הממשלה יתכלל בתיאום עם מנהלת תקומה את כלל התוכניות והפעולות בנושא ההנצחה והזיכרון, ובתוך כך יקדם את הקמתו של תאגיד הנצחה שיהיה אחראי להקמת אתר הנצחה לאומי ויעוגן בחוק. כמו כן, נקבע בהחלטת הממשלה כי משרד המורשת יהיה אחראי לפיתוח תשתיות ועוגני מורשת במרחב חבל התקומה.

<sup>29</sup> בדומה לאחידות הנהוגה בבית הקברות הצבאי בהר הרצל. מעוז עזריהו, "הר הרצל: לתולדות כינונו של בית הקברות הלאומי בירושלים", **אופקים בגיאוגרפיה 64 - 65** (2005), עמ' 369 - 383.

<sup>30</sup> החלטת הממשלה 2172, "מורשת והנצחה לאירועי שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'" (8.9.24), ותיקון החלטת הממשלה.

שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2025, יותר משנה לאחר אירועי שבעה באוקטובר, טרם הוקם תאגיד הנצחה שהקמתו נקבעה בהחלטת ממשלה, וטרם גובשה מדיניות בתחום הנצחה הזמנית והקבועה.

מאז אירועי שבעה באוקטובר הוקמו לאורך כביש 232 אתרי זיכרון פרטיים להנצחת הנרצחים והנופלים באירועי שבעה באוקטובר. כבר בינואר 2024 צוין בפרוטוקול מנהלת תקומה בנושא הנצחה וזיכרון כי חשוב לפעול להסדרת הנושא בטווח הזמן המיידית, זאת בין היתר כדי למנוע הנצחה פרטית.

#### תמונות 11 - 12 : המיגוניות בכניסה לקיבוץ רעים



צולם על ידי צוות מבקר המדינה בנובמבר 2024.

בפנייתו מאפריל 2024 של ראש המועצה האזורית אשכול דאז למנכ"ל חברת נתיבי ישראל הוא כתב כי במסעפי תחנות האוטובוסים הציבוריים בצומת בארי ובצומת רעים מוצבות מיגוניות שהפכו למוקד עניין, זיכרון והנצחה בלי שהגורמים הרלוונטיים נערכו לכך. לפי מדיניות המועצה האזורית **אשכול** בסוגיית הנצחה, כפי שעלתה בפרסום מאוגוסט 2024, חשוב שבמסגרת הנצחה יסופר סיפור הנרצחים באופן המכבד את המשפחות, אך נדרש כי הנצחה תתבצע בשיתוף פעולה של כלל הגורמים, וכי תובא בחשבון היכולת לתחזק ולשמר את אתרי הנצחה לשנים רבות ובאופן ראוי והולם. לכן הודיעה המועצה כי בכוונתה להקים ועדת היגוי בשיתוף עם כלל הגורמים ועם נציגי המשפחות, אך היא הבהירה שאין בידיה להבטיח כי אתרי הנצחות שהוקמו באופן פרטי יוכלו להישאר במקומם.

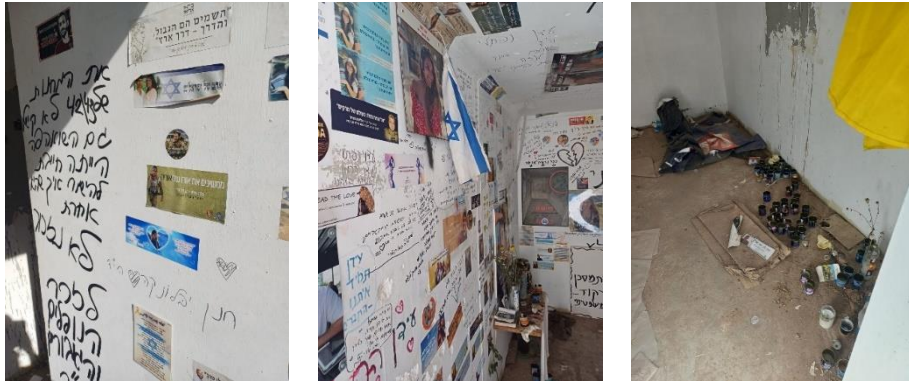
גם מדיניות המועצה האזורית **שער הנגב** היא להימנע מלאשר מיזמי הנצחה פרטיים בתחום שיפוטה של המועצה לפני שיתקיים הליך מסודר לתכנון, ובמהלך הביקורת מסרה כי אין בסמכותה לתת הנחיות או לקיים אכיפה בנוגע לגלעדים בשולי הכביש, מפני שכביש 232 נמצא באחריות נתיבי ישראל.

ביקור נציגי משרד מבקר המדינה במיגוניות הסמוכות לצומתי בארי ורעים העלה כי הן הפכו לאתרי הנצחה לנרצחים:

שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

**תמונות 13 - 15 : המיגוונות בכניסה ליישובים רעים ובארי**



צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2024.

בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בשכונת מישור הגפן באופקים עלה כי גם שם תושבים בחרו להנציח בעצמם את הנרצחים והנופלים באירועי שבעה באוקטובר בשכונה.

**תמונות 16 - 17 : הנצחה בשכונת מישור הגפן באופקים**



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2024.

ממכתב ששלח מנכ"ל מועצת שער הנגב למשרד מבקר המדינה עלה כי מיזמי הנצחה פרטיים עלולים לעורר תחושות קשות אצל חלק ממשתמשי הדרך, רבים מהם בני משפחות שכולות וניצולים שחזרו באותם ימים לביתם או ליישובי הביניים. כמו כן, ממפגשים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם תושבי המועצה האזורית אשכול, הנוסעים באופן קבוע בכביש 232, עלה כי אתרי הנצחה הפרטיים פוגעים בניסיונותיהם להשתקם ולחזור לשגרת חייהם ללא תזכורת מתמדת לאירועי שבעה באוקטובר. הדברים מעוררים קושי מיוחד במהלך חודשי המלחמה הארוכים, שבהם נדרשו תושבים ועוברי אורח להשתמש במיגוונות האמורות בהישמע אזעקות. גם במפגש של צוות הביקורת עם תושבים משכונת מישור הגפן באופקים ציינו התושבים כי החורים במיגונית מהירי



שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

**באירועי שבעה באוקטובר וכתמי הדם שנותרו בתוכה מזכירים להם באופן מתמיד את הטראומה שעברו.**

תמונות 18 - 20 : מיגונית ברחוב התמר, בשכונת מישור הגפן שבאופקים



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2024. מימין : כתמי דם בתוך המיגונית, באמצע : פגיעות ירי בחזית המיגונית, משמאל : פגיעות ירי בכניסה למיגונית.

על משרד ראש הממשלה, מנהלת תקומה וחברת נתיבי ישראל לפעול בהקדם בשיתוף המועצות האזוריות אשכול ושער הנגב לגבש מענה בנוגע למסעפי תחנות האוטובוסים הציבוריים בצומת בארי ובצומת רעים, שהמיגוניות המוצבות בהם הפכו למוקד עניין, זיכרון והנצחה בלי שהם ערוכים לכך.

כמו כן, על משרד ראש הממשלה בשיתוף מנהלת תקומה לקדם ללא דיחוי את הקמת תאגידי הנצחה שיהיה אמון על הקמתו של אתר הנצחה מרכזי שבו יוכלו משפחות הנרצחים והנופלים לזכות להנצחה של יקיריהם. נוסף על כך, על משרד ראש הממשלה לוודא כי אף שעיריית אופקים אינה נכללת בחבל התקומה, היא תהיה מעורבת בהנצחת תושבי העיר ואנשי כוחות הביטחון אשר נרצחו בעיר באירועי שבעה באוקטובר. יודגש כי על משרד ראש הממשלה בשיתוף מנהלת תקומה לקדם פעולות הנצחה גם בשלבי הביניים ועד להקמת אתר הנצחה לאומי, בשים לב לכך שתאגידי הנצחה, שאמור להיות אמון על הנושא, עדיין לא הוקם.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי פעלה באופן מיידי להנצחת הנרצחים ופעולות הגבורה בעיר, ובין השאר פרסמה קול קורא לאומנים וליוצרים להציע הצעות להנצחה והקימה ועדת הנצחה בשיתוף העירייה ומשפחות הנרצחים. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי ההנצחה בשכונת מישור הגפן היא

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025 באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד

הנצחה ארעית שבוצעה בגין צורך שעלה בקרב משפחות שבני משפחתם נרצחו. עוד ציינה העירייה כי מרבית המיגוניות בעיר הוחלפו, ורק מיגוניות בודדות נשארו עם סימני ירי או דם, וכי הדבר תוקן מיידי לאחר שמשדד מבקר המדינה הביא את הדברים לידיעת העירייה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי מדיניות ההנצחה שלה תיקבע במרץ 2025, ולאחר מכן תיכתב תוכנית עבודה בתיאום עם משרדי הממשלה וכי הנושא נדון גם עם הנהגות יישובי המועצה ומוסדות החינוך. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי היא בוחנת כיצד לפעול בנושא המיגוניות במסעפים, ובכלל זה בוחנת את האפשרות לאכיפה כלפי מי שמסכן את עצמו או את הציבור.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הוא רואה בהנצחת אירועי שבעה באוקטובר משימה בעלת חשיבות לאומית מהמדרגה הראשונה ומשקיע בה את מרב המאמצים והמשאבים, אך הדגיש כי נוכח מגוון הרגישויות וההיבטים השונים בסוגיית ההנצחה יש לאפשר לתקופה מסוימת הנצחה באופן ספונטני ולא מוסדר או ריכוזי, במרחבים ציבוריים שונים. עוד ציין המשרד כי הוא מבצע עבודת מטה כדי להכין מתווה ארוך טווח להנצחה אשר יעוגן בחקיקה וייקבע בהסכמה ציבורית רחבה ככל הניתן.

מנהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי פתרון לסוגיית מסעפי תחנות האוטובוסים הציבוריים ימצא בהמשך, בתיאום עם תוכניות ההנצחה והמורשת שמקדמים משרד ראש הממשלה ומשרד המורשת.

חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובתה כי תקדם את נושא ההנצחה בהתאם למדיניות שיקבעו הגורמים המוסמכים לכך, ובכלל זה המדיניות בנושא דרכי הגישה למיגוניות.

## עיריית אופקים

נכון לאוגוסט 2024 מנתה העיר **אופקים** כ-38,500 תושבים<sup>31</sup>, 38% מהם עד גיל 17 ו-11% בני 65 ונותר 60 ומעלה, והיא מדורגת באשכול נמוך (3 מתוך 10) במדד חברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעיר שיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית (30.2%)<sup>32</sup> ושל עולים מברית המועצות לשעבר משנות התשעים של המאה העשרים (16%)<sup>33</sup>. שיעור הזכאות לבגרות של תלמידי אופקים בשנים 2021 - 2022 היה 52%, לעומת הממוצע הארצי שהיה 70%, והשכר הממוצע של תושבי העיר לאותן שנים היה כ-8,850 ש"ח, לעומת השכר הממוצע הארצי שהיה כ-11,570 ש"ח<sup>34</sup>.

באירועי שבעה באוקטובר חדרו מחבלים לשכונת מישור הגפן באופקים, המרוחקת כ-21 ק"מ מרצועת עזה, ורצחו 27 אזרחים ושישה אנשי כוחות הביטחון - חלקם בבתיהם, חלקם במרחב המוגן המשותף וחלקם ברחוב. נוסף על כך נרצחו 16 תושבי העיר אופקים במקומות נוספים בדרום הארץ. כמו כן,

31 נתוני הביטוח הלאומי, "סטטיסטיקה לפי יישובים" (אוגוסט 2024).

32 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לוח 12 - חרדים ביישובים יהודיים", 2022.

33 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסייה ומרכיבי גידול ביישובים ובאזורים סטטיסטיים 2014 - 2022" (2024)

34 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "קובץ רשויות מקומיות" (2022).

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד  
שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

במתקפה מחבלים לקחו כבני ערובה בביתם בני זוג למשך שעות ארוכות עד לחילוצם על ידי כוחות הביטחון.

בחוות דעת של הקואליציה הישראלית לטראומה<sup>35</sup> מיוני 2024 בנוגע לתושבי אופקים נכתב: "העובדה כי תושבים רבים נחשפו באופן ישיר לאירועים הקשים ולקרבות של כוחות הביטחון מובילה את ההתמודדות של התושבים עם הטראומה למצבים אותם לא היינו רגילים לראות במרכז החוסן. החשיפה הישירה והעקיפה של עיר המונה 30,000 תושבים כאשר מרביתם מכירים את כולם, עיר פריפריאלית משפחתית בעלת מאפיינים ייחודים במרחב מובילה להשפעה ישירה של הטראומה גם על אלו שלא חוו באופן ישיר את הזוועות. המחשבה על מחבלים שמסתובבים בעיר והתושבים חשופים לאיום נשארה לאורך חודשים רבים ועם זה התושבים נאלצים להתמודד".

בחודשים נובמבר 2023 עד מאי 2024 טופלו כ-3,500 תושבי אופקים על ידי 60 מטפלים במרכז החוסן שהקימה העירייה לאחר האירועים, על רצף התערבות שבין מפגש חד-פעמי לבין סדרה של 24 מפגשים. נכון למאי 2024 ממתניים כ-400 מהתושבים להתחלת הטיפול, ומדי שבוע מתקבלות כ-25 פניות חדשות להתחיל בטיפול, וזמן ההמתנה הממוצע לתחילת הטיפול הוא כ-60 ימים. כמו כן, מקרב כ-800 תלמידים תושבי שכונת מישור הגפן הזקוקים לטיפול בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, 600 סיימו טיפול קבוצתי ואישי ו-200 המתינו להתחלת טיפול אישי.

על פי נתוני מרכז החוסן, נכון לדצמבר 2024 עלה מספר הממתניים לתחילת הטיפול במרכז החוסן ל-500 תושבים ועלה מספר הפניות החדשות המתקבלות בממוצע מדי שבוע ל-30. זמן ההמתנה הממוצע לתחילת הטיפול נותר בעינו.

הקשיים של עיריית אופקים במתן מענה על צורכי התושבים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר עלו בדיון בוועדה בכנסת ממרץ 2024 בנושא הפקרת העיר אופקים לאחר אירועי השביעי באוקטובר, וכך אמרה בדיון מנהלת מחלקת הרווחה בעיר: "אני עומדת מול התושבים עומדת ואומרת אני המדינה, אני צריכה לתת לכם שירות, אבל אני לא יכולה. אני לא יכולה לתת שירות, לא בתנאים האלה שמלכתחילה עוד לפני המלחמה אנחנו בעומסים מאוד מאוד גדולים על כל עובד סוציאלי והיום אנחנו נדרשים להכפיל את המאמץ ואף לשלש אותו ואין משאבים לזה". עובדת סוציאלית העובדת בעירייה ציינה כי "יש פניות אולי פי שלושה מבתי הספר בגלל מצוקה של ילדים שצריכים מענה. יש לנו שלוש מועדוניות עוד מלפני שבעה באוקטובר ולא גדלנו, אין לנו יותר עובדים סוציאליים, אנחנו קורסות". וכך עלה מדברי אחת מתושבות השכונה במפגש עם צוות הביקורת באוגוסט 2024:

<sup>35</sup> הקואליציה הישראלית לטראומה משמשת ספק של משרד הבריאות אחרי שזכתה במכרז להפעלת מרכזי החוסן.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד שבט התשפ"ה ■ פברואר 2025

**אמרו לי תפני ל-106 וייתנו לך מענה. באמת, אחרי כמה ימים, חייגה אליי מישהי. תקשיבי לי, מה המצב שלך, היא שואלת שאלון יבש כזה. כן, כן, ואז היא אומרת לי, תשמעי, המצב שלך חמור, את צריכה דחוף... הדחוף הזה קרה לפני 15 שבועות... זה הדחוף. וכל יום הייתי מחייגת אליהם. וכל יום. תקשיבו, אני חייבת. אני חייבת מפגש. אני חייבת עזרה. אני לא חושבת שהייתה מישהי [שהתקשרה] יותר ממני באופקים... ש: את אומרת 15 שבועות. זה אומר שחצי שנה היית בלי טיפול. ת: הייתי בלי טיפול חצי שנה.**

ארגון הגיוינט התגייס למתן סיוע עיריית אופקים להתמודדות עם צורכי השיקום הקהילתי והנפשי של התושבים<sup>36</sup>. לאחר אירועי שבעה באוקטובר החל הארגון בהפעלת התוכנית "משיב הרוח" באופקים<sup>37</sup>, שנועדה להגביר את החוסן האישי של התושבים באמצעות עבודה קהילתית, המבוססת על המשאבים העירוניים, הקהילתיים והחברתיים של העיר. בסיוע הגיוינט וגופי פילנתרופיה נוספים מתבצעות פעולות לחיזוק החוסן הקהילתי בעיר, ובפרט בשכונת מישור הגפן, על ידי הקמה של מרכז חוסן בתוך השכונה, המכונה "הבית במישור".

**יודגש כי הפרויקטים מתבצעים בסיוע מימוני של גופים פילנתרופיים והם אינם ארוכי טווח. למשל, מימון כוח האדם בפרויקט "הבית במישור" היה אמור להסתיים במהלך יוני 2024, ובסיוע גופים פילנתרופיים הוארכה הפעילות בשנה עד יוני 2025. מכאן שלמעשה, פעילויות להגברת החוסן הקהילתי התלויות בפילנתרופיה מתבצעות למשך תקופה מוגבלת אשר לא די בה לביסוס חוסן קהילתי.**

עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי היא לא קיבלה את המשאבים והתקציבים שקיבלו יישובי עוטף עזה שחוסים תחת מנהלת תקומה. העירייה הוסיפה כי היא קיבלה עליה אחריות במקום המדינה והעניקה שירות באמצעות כוח האדם הקיים ובסיוע פילנתרופיה. למשל, היא הקימה בעצמה את מרכז החוסן ורק כעבור כמה חודשים הוסדר המענה המשותף עם הקואליציה לטראומה והתקבל מימון למרכז מטעם המדינה. העירייה הוסיפה כי היא נדרשת לתת שירות רב לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, וכי עדיין יש רשימת המתנה ארוכה לטיפול, וזאת לצד הצורך במתן טיפול בקשיים השוטפים של התושבים. עיריית אופקים מסרה עוד בתשובתה כי ניתן מענה רגשי לילדים שנפגעו בשבעה באוקטובר באמצעות השירות הפסיכולוגי החינוכי העירוני ובאמצעות קבוצות טיפול שקיים מינהל החינוך בעירייה.

על כן, על פי התשובה נדרשת הירתמות של הממשלה לתגבור תקציבה השוטף של העירייה המשמש לצורכי רווחה, חינוך וקהילה. העירייה הוסיפה וציינה כי ללא סיוע פילנתרופי היא תתקשה להמשיך במתן מענה מיטבי לתושביה.

<sup>36</sup> הגיוינט הוא ארגון יהודי הומניטרי הפועל משנת 1914 ב-70 מדינות ומעניק רשת ביטחון ליהודים במצוקה, מחזק ובונה קהילות יהודיות ומספק שירותי סעד והצלה בעת משבר ואסון. בישראל פועל הגיוינט כמרכז הפיתוח החברתי של ישראל, בשיתוף פעולה אסטרטגי עם הממשלה, הרשויות, המגזר השלישי והעסקי ושותפים נוספים.

<sup>37</sup> התוכנית פועלת גם באשקלון וברהט.

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד  
שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

אוכלוסיית **אופקים** גדלה במידה ניכרת וצפויה להמשיך לצמוח לאחר שבשנת 2017 שווקו ביישוב קרוב ל-11,000 יחידות דיור חדשות במסגרת הסכם גג<sup>38</sup> שנחתם בין רשות מקרקעי ישראל ובין עיריית אופקים ולאחר שבינוי 2024 אושרה הקמתן של 17,000 יחידות דיור נוספות במסגרת הסכם גג נוסף, והעירייה התחייבה לשווק מדי שנה 2,500 יחידות דיור. בדוח בנק ישראל לשנת 2017<sup>39</sup> צוין כי ההכפלה הצפויה באוכלוסיית העיר צפויה להציב לפני עיריית אופקים אתגרים משמעותיים ולהצריך סיוע נרחב מצד המדינה. מדוח שהכין משרד הפנים עלה כי לפי מודל שפיתח, אם בתוך חמש שנים לא תכוסה תוספת יחידות דיור בהיקף שנתי של 10 מיליון ש"ח מהכנסות העיר, צפויה פגיעה נוספת ביכולת הרשות לספק שירות לתושב, שממילא נמוכה כיום בהרבה מערכי היעד הנורמטיביים שנקבעו במודל<sup>40</sup>.

בעתירה שהגישה עיריית **אופקים** לבג"ץ במאי 2024<sup>41</sup> היא טענה כי עליה להיכלל במסגרת מנהלת תקומה נוכח היקף הפגיעה בעיר בשבעה באוקטובר וקרבתה הגיאוגרפית ליישובים הנכללים בפעילות מנהלת תקומה, וכי תושביה זקוקים בחיי היום-יום למענים שיקומיים כנפגעי פעולות איבה.

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2024<sup>42</sup> נקבע כי גבולות חבל התקומה ייוותרו בטווח של עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה. לצד זאת, הוחלט כי בתוך 60 יום יביא ראש הממשלה לאישור הממשלה אזורים נוספים שנפגעו ממתקפת הטרור בדרום הארץ, וכי יינתן להם מענה בהתאם לצורכיהם. כלומר הממשלה החליטה כי אופקים לא תיכלל בחבל התקומה, אך תיבחן האפשרות לגרוע כספי פיתוח מתקציב מנהלת תקומה ולהעבירם לרשויות סמוכות, כגון אופקים, אשקלון ונתניה, לשם מילוי צורכיהן.

מהדברים המוצגים לעיל עולה כי על אף מעורבות משרדי הממשלה הרלוונטיים בעניינה של עיריית אופקים, העירייה מתקשה במתן מענה לתושביה שנפגעו קשות באירועי שבעה באוקטובר. עקב כך תושבים אלה לא זכו למענה מהיר ומעמיק דיו בעניין הטיפול בפגיעותיהם האמורות.

על משרד ראש הממשלה לוודא כי במסגרת גיבוש החלטת הממשלה בדבר מתן מענה לאזורים נוספים שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר, שהייתה אמורה להתקבל עד סוף דצמבר 2024, יינתן מענה גם לעיריית אופקים. כמו כן על משרד ראש הממשלה לוודא כי על אף האתגרים המוניציפליים המשמעותיים העומדים לפתחה של העירייה, בין השאר בעקבות החתימה על הסכמי הגג, העברת המענים תותאם לצרכים שנקבעו בהחלטת הממשלה 2336. זאת כדי להבטיח שיפור בר קיימה

38 מתוך כוונה לעודד את הרשויות המקומיות לקדם בתחום שיפוטן פיתוח של שכונות מגורים חדשות ושיוק של יחידות דיור בהיקף נרחב ובקצב מהיר קיבלה הממשלה באוקטובר 2013 החלטה ולפיה על משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י) להתקשר עם רשויות מקומיות בהסכמים לפיתוח ולשיוק של קרקעות בתחום שיפוטן.

39 בנק ישראל, דוח בנק ישראל לשנת 2017, פרק ט' - "שוק הדיור" (2018).

40 משרד הפנים, דיוור מואץ וחוסן מוניציפלי, בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות - דוח מסכם (2020), עמ' 25.

41 בג"ץ 3900/24 עיריית אופקים נ' ממשלת ישראל.

42 החלטת הממשלה 2336 (31.10.24).

הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו  
באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד  
שבט התשפ"ה ▪ פברואר 2025

**באיכות החיים בעיר בכלל ובשכונת מישור הגפן בפרט, ובכלל זאת כדי לאפשר השקעה במחוללי צמיחה בתחומי החיים שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר.**

עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי אין די במשאבים העומדים לרשותה כדי שתוכל למלא את צורכיהם החריגים של תושבי העיר שנפגעו פגיעות חמורות ומורכבות באירועי שבעה באוקטובר. העירייה הוסיפה כי אם ייפסקו כספי התרומות ולא תתקבל תמיכה משמעותית נוספת מהמדינה היא תתקשה לתת לתושביה את השירותים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה כי אף שכבר חלפו בתום שנת 2024, 60 הימים שהוקצו בהחלטת הממשלה 2336 למתן מענה ליישובים הסמוכים ליישובי חבל התקומה בהתאם לצורכיהם ובהתאם לרמת הפגיעה בהם, עדיין לא התקבלה החלטה כאמור.

### סיכום

בביקורת נמצא כי העיכוב בהגדרת גבולות חבל התקומה הגביל את מנהלת תקומה בהשגת היעדים לפיתוח החבל לשם שיקום מהיר שלו ושל תושביו וקהילותיו. עוד נמצא כי מאז הקמתה של מנהלת תקומה לא עומד בראשה מנהל קבוע שמקדיש את כל זמנו למשימות המנהלת, והיעדרו פוגע באופן ממשי בקידום המשימות המרכזיות שעמדו לפתחה של מנהלת תקומה. הדבר אף מקשה על קבלתן של החלטות דחופות ועל מתן המענים על חסמים שעלו במהלך עבודות השיקום והקמת מגורי הביניים לתושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה.

לצד האמור, יצוין כי במהלך הביקורת קיימו נציגי משרד מבקר המדינה סיורים שמהם ניכר היה כי עובדי המנהלת, משרד הבינוי והשיכון והחטיבה להתיישבות, וכן כלל הספקים, פעלו במסירות וברגישות למען המפונים ולשם קידום הקמתם של האתרים הזמניים.

עוד נמצא כי עיכוב בהעברת תקציב לביצוע פרויקט בטיחותי בפנייה לחניון רעים מכביש 232, שבו התקיימה מסיבת הנובה, מכוח התוכנית האסטרטגית של מנהלת תקומה גרם לעיכוב בביצוע הפרויקט ולסיכון של הנוסעים בכביש והמבקרים בחניון. כמו כן, במועד סיום הביקורת, יותר משנה לאחר אירועי שבעה באוקטובר טרם הוקם תאגיד הנצחה ועדיין לא גובשה מדיניות בתחום ההנצחה הזמנית והקבועה.

נמצא כי עיריית אופקים מתקשה לתת מענה לתושבי שכונת מישור הגפן שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר, על אף מעורבות משרדי הממשלה והסתייעותה בגופים פילנתרופיים.

על משרד ראש הממשלה, השר במשרד האוצר ומנהלת תקומה לפעול ללא דיחוי לתיקון הממצאים העולים בדוח ביניים זה לקידום השיקום של החבל, תושביו וקהילותיו וליישם המלצות אלה גם בבואם לפעול לשיקום יישובי קו העימות בצפון הארץ.