

הליכי השיקום והפיתוח של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו במתקפת שבעה באוקטובר

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי רקטות, וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי. המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם; 415 חיילים ואנשי כוחות ביטחון נפלו בקרבות ו-905 אזרחים ישראלים זורים נרצחו במתקפה. המחבלים ביצעו פשעים מחרידים בנשים, בגברים, בקשישים ובילדים, בחיילות ובחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לתוך רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים וציוד.

בכמה החלטות ממשלה שקיבלה ממשלת ישראל מאז מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר (מתקפת הטרור) בנוגע ליישובים שהמרחק בינם ובין גבול עזה הוא עד 7 ק"מ, השוכנים בתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב והעיר שדרות (רשויות "חבל התקומה"), הכירה הממשלה בפגיעה החמורה שחלה במכלול תחומי החיים של תושביהם ובמחויבותה לשיקום, לחידוש ולפיתוח של חבל התקומה ואוכלוסייתו. הממשלה הקימה את מינהלת 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.

בתחילת אפריל 2025 פורסם חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025. החוק קובע כי חבל התקומה יהיה אזור מיקוד לאומי שהממשלה תפעל לשיקומו הנרחב באופן מואץ. "שיקום נרחב" הוגדר בחוק כפעולות בכלל תחומי החיים שמטרתן חזרה מלאה, מהירה ומיטבית לשגרה בחבל התקומה וכן פעולות לעידוד צמיחה ופיתוח בו, שיינקטו לטובת הרשויות המקומיות שבחבל התקומה והיישובים והתושבים בו, ובכלל זה מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח. עוד קובע החוק כי הממשלה תקצה משאבים לשם פעולות סיוע שיבצעו משרדי הממשלה בהתאם לתפקידיהם וסמכויותיהם לפי דין לטובת הרשויות המקומיות ביישובים הסמוכים לחבל התקומה ותושביהם. נכון למאי 2025 יותר מ-59,000 מתוך כ-64,000 תושבי חבל התקומה (כ-92%) חזרו לבתיהם. בכללם תושבים שחזרו לארבעה מתוך עשרה היישובים שספגו את הפגיעה הקשה ביותר ושבהם הושלמו עבודות השיפוץ הקריטיות לחזרת התושבים.

נתוני מפתח

47

יישובים משתייכים לחבל התקומה, מחצית מתושבי החבל מתגוררים בשדרות, והמחצית השנייה ביתר 46 היישובים הכפריים שבחבל

רק 16.8 מיליוני ש"ח

מתוך תקציב חומש של 200 מיליוני ש"ח (8.4%) לתמרוץ עובדי הוראה בתוכנית החומש מומשו בשנת הלימודים התשפ"ה (ספטמבר 2024 - אוגוסט 2025)

17.5 מיליארדי ש"ח

תקציבה של מינהלת תקומה לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה לשנים 2024 - 2028

74%

מהנשאלים בסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בקרב תושבי חבל התקומה ציינו כי מצבם הנפשי החמיר או החמיר מאוד מאז מתקפת הטרור

3.22 מיליארדי ש"ח

תקציב התוכניות לשיקום ולפיתוח של 26 יישובים הסמוכים לחבל התקומה לשנים 2025 - 2029

190 מיליוני ש"ח

תקציב תוכנית החומש עבור חיזוק הרשויות המקומיות בחבל התקומה

1.925 מיליארדי ש"ח

תקציב תוכנית החומש המעודכנת לחינוך שגיבשו משרד החינוך ומינהלת תקומה הגבוהה ב-225 מיליוני ש"ח מתקציב תוכנית החומש המקורית

7,893 דונם

של שטחים טבעיים ופתוחים נפגעו בשל הלחימה בחבל התקומה

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר 2024 עד אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הרשויות המקומיות וגופי האסדרה השלטוניים לשיקום היישובים והרשויות המקומיות בנגב המערבי בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לפעולותיהם של גופי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות אשר יש לתקנם בלא דיחוי, ולפיכך כבר בפברואר 2025 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביניים מיוחד בנושא "הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר" (דוח הביניים). דוח הביניים עסק בליקויים בהגדרת הגבולות של חבל התקומה; בתקצוב הרשויות המקומיות; בהיעדר ראש קבוע למינהלת תקומה; בנושא הנצחת הנרצחים והנופלים; המעלה סוגיות בטיחותיות ואחרות; ובצורכיהם של תושבי העיר אופקים בעקבות מתקפת הטרור.

בדוח הביניים צוין לחיוב כי במהלך הביקורת ניכר היה כי צוותיה של מינהלת תקומה פועלים ללא לאות ומתוך תחושת שליחות ציבורית כדי למלא את ייעודם ולסייע לתושבים שפוננו מבתיהם.

בביקורת נבדקו ההליכים לשיקום ולפיתוח של יישובי חבל התקומה במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב ובעיריית שדרות והשפעתם על הרשויות הסמוכות - אופקים, נתיבות ומרחבים. הביקורת התמקדה בעבודתה של מינהלת תקומה בהיבטים שונים של התוכנית האסטרטגית הרב-שנתית לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה ואוכלוסייתו (תוכנית החומש) ובהם חינוך, קהילה, סביבה ושלטון מקומי. ביקורת בוצעה גם במשרדי ממשלה שהיו שותפים בגיבוש התוכנית וביישומה: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה), משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (משרד הנגב והגליל), מערך הדיגיטל הלאומי והחטיבה להתיישבות. בדיקות השלמה נעשו בעיריית באר שבע, ברשות מקרקעי ישראל, במינהל התכנון וברשות הטבע והגנים.

בביקורת נבדק גם תיקון ליקויים בשלושה תחומים שנמצאו בדוח הביניים: ליקויים במבנים הזמניים שהוקמו עבור קהילות הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה, ליקויים שנמצאו בתחום ההנצחה והמיגון באופקים וליקויים בתחום הטיפול בתושבי אופקים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תיקון תוכנית החומש - באפריל 2025, לאחר חקיקת חוק שיקום נרחב והקיצוץ בתקציבי הפיתוח ב-1.5 מיליארד ש"ח, הייתה אמורה מינהלת תקומה לסיים את גיבושה של תוכנית החומש המתוקנת. בפועל, תוכנית החומש המעודכנת פורסמה באוקטובר 2025 - כ-18 חודשים לאחר המועד המקורי שבו היה אמור להיות מאושר תקציבה של התוכנית לפיתוח חבל התקומה - הדבר פגע בפעולות השיקום ובקידום מיזמי הפיתוח האזוריים, ובהם קידום של תשתיות ושירותים איכותיים ויצירת מקורות תעסוקה חדשים החשובים לפיתוח ולצמיחה של החבל ולמשיכת תושבים חדשים. הפגיעה מתחדדת נוכח התקופה המוגבלת של פעילות מינהלת תקומה, עד שנת 2028, אלא אם תוארך באישור הממשלה והכנסת. יתר על כן, מפרסום התוכנית המעודכנת עלה כי היא לא מפרטת את השינויים שנעשו בשל הקיצוץ התקציבי ברכיבי תוכנית החומש המעודכנת לעומת זו המקורית, ולא ניתן ללמוד ממנה את סדר העדיפות שעליו הוחלט בעקבות הקיצוץ. כך לדוגמה סך תקציב הרווחה ירד מ-516 מיליוני ש"ח בתוכנית החומש המקורית ל-416 מיליוני ש"ח בתוכנית המעודכנת בלי שצוין באילו כלי פעולה הופחתו התקציבים ובכמה.



גיבוש תוכנית החומש לחינוך - נמצא כי על אף תפקידה המרכזי והחשוב של תוכנית החומש בתחום החינוך ועל אף היקף התקציב העצום שהוקצה לה, המסתכם ב-1.7 מיליארד ש"ח, גיבושה בראשית שנת 2024 נעשה ללא מעורבות או למצער היוועצות עם המועצה האזורית **אשכול**, שתושביה נפגעו באופן חמור ביותר במתקפת הטרור, ומשכך לא הובאו בחשבון תפיסותיה ורצונותיה. למשל, נושא תמרוץ עובדי ההוראה בתוכנית החומש לא נדון עם המועצה האזורית אשכול במהלך גיבוש התוכנית, ועלה כי הוא אינו נותן מענה דיפרנציאלי לאזורים הפריפריאליים יותר בתחומי שיפוטה שקשה יותר לגייס להם עובדי הוראה.



סל תקומה לחינוך - מודל התקצוב הנוכחי של סל תקומה למוסדות החינוך אינו מבטיח חלוקה הוגנת של המשאבים שנועדו לאפשר למוסדות החינוך ולרשויות חבל התקומה לספק מענים לימודיים, חינוכיים, רגשיים וחברתיים לתלמידים שנפגעו מהמצב הביטחוני (בין היתר באמצעות רכש תוכניות). נמצא גם כי קיימת שונות גבוהה בין מוסדות החינוך מבחינת היקפו של סל תקומה לתלמיד. למשל, באחד מבתי הספר במועצה האזורית **חוף אשקלון** סל תקומה לתלמיד, שסכומו אמור להיות 6,750 ש"ח, מסתכם ב-442 ש"ח בלבד, ואילו בבית ספר אחר במועצה האזורית **אשכול** הוא מסתכם ב-5,866 ש"ח. הפער נובע מכך שסל תקומה ניתן בגין תלמידים מחבל התקומה הרשומים בבית הספר, אך בפועל הוא נחלק בין כלל תלמידי בית הספר. עוד עלה בביקורת כי הסדרת מנגנון העברת הכספים דרך המועצות האזוריות בעבור ילדים מגיל לידה עד שש לקיבוץ ניר עוז, וכן לקיבוצים אחרים בחבל, המספקים בעצמם את שירותי החינוך עד גיל שש, התעכבה בשל מחלוקות לגבי השימוש שיעשה בתקציב, תוכניות החינוך שתפעיל המועצה, המועדים לקבלת הכספים ועוד.



שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

הליכי השיקום והפיתוח של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו במתקפת שבעה באוקטובר



תמרוץ עובדי הוראה - החלטת הממשלה לתקצב תמרוץ של צוותי הוראה בחבל התקומה ב-200 מיליוני ש"ח התקבלה ללא מעורבותם של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, המופקד על הנושא, ושל הרשויות המקומיות הגדולות בחבל התקומה בשלב עבודת המטה לגיבושה. בשל כך לא הובאו בחשבון בשלב גיבוש התוכנית שיקולים מקצועיים הנוגעים למדיניות השכר הכוללת, לחלופות תקציביות אפשריות ולמועילות שלו בגיוס עובדי הוראה ברשויות החבל, וכל זאת אף שלא נמצא מחסור של ממש בעובדי הוראה בחבל. כמו כן, הביקורת העלתה כי התקציב ליישום תוכנית השימור והגיוס של צוותי הוראה בשנת הלימודים התשפ"ה היה כ-16.8 מיליוני ש"ח בלבד וספק אם השיג את מטרותיו. היישום החלקי מדגיש את החיוניות בהקצאת תקציב לאחר עבודת מטה מקיפה שתבסס על ניסיון העבר ותתבצע בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם הממונה על השכר והרשויות המקומיות. עוד נמצא כי נכון לאוגוסט 2025, לא גיבשו משרד החינוך ומינהלת תקומה תוכנית תמרוץ עבור עובדי הוראה לשנת הלימודים התשפ"ו (ספטמבר 2025 - אוגוסט 2026).



סל יישובי - בתוכנית החומש הוגדר "סל יישובי" בהיקף כולל של 776 מיליוני ש"ח לשנים 2024 - 2028 שאמור לשמש בין היתר לביצוע התאמות ולשדרוג תשתיות מים וביו, תשתיות תחבורה ותשתיות חשמל, לשיפוץ ולשדרוג של שטחים ציבוריים ומבני ציבור ולחידוש פריסת המיגון ביישובי חבל התקומה. במאי 2025 הודיעה מינהלת תקומה ליישובים בחבל כי בכוונתה להוסיף דרישה לסל היישובי לשנת 2025 ולפיה יוצגו היעדים הדמוגרפיים המתוכננים של כל יישוב, וכי היישוב יידרש להסביר כיצד הסל היישובי תומך בתהליך הצמיחה הדמוגרפית. בביקורת עלה כי היישובים מגלים קושי רב עם כוונתה של מינהלת תקומה להתנות את הסל היישובי בצמיחה דמוגרפית. ודוק - ההתניה מאתגרת במיוחד את היישובים שנפגעו באופן הקשה ביותר ואת היישובים הפריפריאליים יותר שמתקשים יותר למשוך אליהם תושבים.



תמיכה בתושבים שאינם מעוניינים לחזור להתגורר בחבל התקומה - על אף הבטחות שנתנה המדינה לקהילות לאורך חודשים ארוכים טרם ניתן מענה מקיף לתושבים שעברו את טראומת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ואינם מעוניינים לשוב לביתם בחבל התקומה. הצורך במענה זה הפך דחוף במיוחד לאור ההכרזה כי ניתן לשוב להתגורר באזור החל מיולי 2025.



תוכנית החומש לחיזוק השלטון המקומי - בהחלטת הממשלה שאישרה את תוכנית החומש באפריל 2024, מינהלת תקומה באמצעות משרד הפנים הייתה אמורה להעמיד לרשות המקומיות יכולות שיאפשרו להן להתמודד עם אתגרי השיקום באמצעות תהליכים ארגוניים כמו התאמת המבנה הארגוני של הרשויות המקומיות לאתגרים האמורים; איוש משרות זמניות ורכישת שירותים; חיזוק ההון האנושי; שיפור תהליכי העבודה הארגוניים באמצעים דיגיטליים; ומתן כלים לשימור ולמשיכה של כוח האדם הנדרש. לצורך כך הקצתה מינהלת תקומה למשרד הפנים 190 מיליוני ש"ח. נמצא כי משרד הפנים לא פעל להוציא לפועל את התוכנית לחיזוק ופיתוח הרשויות המקומיות בחבל התקומה שהוא עצמו גיבש, ולכן החליטה הממשלה כחצי שנה לאחר מועד אישור התוכנית, לתקן את החלטתה ולקבוע כי מעורבותו של משרד הפנים בחיזוק השלטון המקומי בחבל התקומה תצטמצם, וכי הובלת התהליכים והקצאת התקציב יועברו לאחריותה של מינהלת תקומה בשיתוף משרד הפנים. בביקורת עלה כי במשך למעלה

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

הליכי השיקום והפיתוח של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם
שנפגעו במתקפת שבעה באוקטובר

משנה - מאז העברת הקצאת התקציב והובלת נושא חיזוק הרשויות המקומיות ממשרד הפנים למינהלת תקומה באוקטובר 2024 ועד סוף שנת 2025 - לא מומשו התקציבים שנועדו לחיזוק הרשויות המקומיות. בספטמבר 2025 פרסמה מינהלת תקומה קול קורא למימוש התקציב לחיזוק הרשויות המקומיות בחבל התקומה בגובה של 138 מיליון ש"ח, שיוקצה לפי קריטריונים של מספר תושבים, פריפריאליות, מרחק מהגדר, מצב חברתי-כלכלי ומידת הפגיעה במתווה אחד, בשונה מזה שגובש על ידי משרד הפנים בתוכנית החומש.

המבנה הדו-רובדי במועצות האזוריות - המבנה הדו-רובדי במועצות האזוריות מציב לפנייה אתגר ניהולי אינהרנטי המחייב אותן לנווט בין האוטונומיה המוניציפלית בנושאים פנימיים שונים של היישובים ובין אחריותה האזורית. בשל אי-הבהירות בתחומי האחריות של שיקום ופיתוח של היישובים והחבל במסגרת תוכנית החומש, מתגלעות מחלוקות בין המועצות האזוריות ליישוביהן בנוגע לתקציבים בתחומים השונים ובפרט בתחומים שבניהולם המלא של היישובים. ניהול שיח ישיר עם היישובים ללא מעורבות של המועצות האזוריות מוסיף קושי לעבודתן של המועצות, יוצר מתח בינן ובין היישובים ומעמיס עליהן עבודה נוספת שניתן להימנע ממנה בשיתוף פעולה של מינהלת תקומה עם המועצות.

שיקום השטחים הפתוחים - עלה כי על אף הנזקים החמורים שנגרמו לכ-7,900 דונם של שטחים פתוחים שאינם חקלאיים בחבל התקומה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, ששיקומם מוערך בכ-70 מיליון ש"ח, לא השכיל המשרד להגנת הסביבה לייצר מתווה שיבטיח שיקום מלא ומקיף לשטחים הפתוחים בחבל התקומה. רק באוגוסט 2025 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא שתקציבו 43 מיליון ש"ח שאיפשר לרשויות המקומיות בחבל התקומה, בין היתר, שיקום של שטחים פתוחים שנפגעו בתחום שיפוטן. בהיעדרו של גורם המתכלל את פעולות השיקום, מתקצבות ומבצעות הרשויות המקומיות פעולות אלה ללא גורם המרכז את המידע על השטחים הפתוחים שישוקמו ועל אלו שעדיין יידרש לשקמם, וכלל לא ברור כי הרשויות המקומיות יוכלו למפות, לתעדף ולתקצב את שיקום כלל השטחים הפתוחים בתחום שיפוטן, בפרט מאחר שחלקם אינם בבעלותן אלא בבעלות גורמים אחרים כמו למשל רשות הטבע והגנים ורשויות ניקוז.

מנגנון בקרה מוסדר במינהלת תקומה ושיקופות ציבורית - עקרון השקיפות הוא אחד האמצעים לבקרה ציבורית ונדרש לא רק למעקב אחר היישום של הליכי השיקום אלא גם לביסוס האמון בין מינהלת תקומה ליישובים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. אומנם בדוח הביצוע הראשון שפרסמה מינהלת תקומה, שפירט את מצב הביצוע נכון ל-1.10.24, נכללו נתונים על שיעור הרשאות להתחייב מהתקציב, אך לא סופק מידע ברור ומפורט לגבי סכומים שהועברו בפועל לגופים המבצעים. לא זו אף זו, באוקטובר 2025 בפרסום תוכנית החומש המתוקנת לציבור נעדרו נתונים כספיים ביחס לתקציב שהוקצה לכל כלי פעולה, בשונה מהפרסום המפורט של תוכנית החומש המקורית. בהיעדר נתונים אלה, קיים קושי ממשי להעריך אם התקציבים אכן מומשו במלואם, אם הופנו לייעודיהם המקוריים ומהו קצב ההתקדמות של יישום התוכנית בשטח. מצב זה עלול לפגוע באמון הציבור וביכולת הפיקוח והבקרה על הליך השיקום. עוד נמצא כי למינהלת תקומה אין מנגנון מוסדר לבקרה על מימוש תקציביה אלא קובץ מרוכז הקרוי קובץ "פרויקטים", המאפשר לקבל מידע על מימושים בפועל של הרשאות להתחייב, אך

קשה לבצע באמצעותו בקרה על מימוש התקציבים בשל היעדרם של נתונים מסוימים כמו המועד האחרון למימוש ההרשאה להתחייב והגורם המטפל.

השפעת השקעות המדינה בפיתוח הערים אופקים, נתיבות ושדרות על דירוגן במדד החברתי-

כלכלי - מניתוח שביצע משרד מבקר המדינה ניתן להבחין בהתאמה יחסית בין הכנסות הרשות מהממשלה לתושב ובין דירוגה במדד החברתי-כלכלי. כספי הממשלה לתושב שהושקעו בשדרות גדלו באופן עקבי לאורך השנים וכן עלה דירוגה החברתי-כלכלי; וכספי הממשלה שהושקעו באופקים ובנתיבות לאורך השנים עלו באופן מתון וכך גם דירוגן במדד החברתי-כלכלי.

תפיסת האזוריות - על פי תפיסת התכנון המקובלת בישראל, פיתוח הנגב המערבי כחלק ממערך

מטרופוליני הנשען על **באר שבע** הוא הכרחי, שכן ערים אזוריות חזקות המשרתות את סביבתן, ועיר מטרופוליני חזקה המשרתת את המרחב כולו, יבטיחו איכות ושפע בכל תחומי החיים לכל התושבים. היישובים בחבל התקומה מקיימים יחסי גומלין וממשקים עם היישובים שסביבם בתחומי התעסוקה, התחבורה, הבריאות והשירותים העסקיים והציבוריים, והחבל, שגבולותיו הצרים נקבעו בהחלטה מינהלית, מתקשה לעמוד בפני עצמו ולספק בעצמו את כל השירותים לתושביו ולבעלי העסקים בו ולכן תלוי ביישובים הגדולים שמחוזה לו. בביקורת נמצא כי אין בתוכניות לפיתוח חבל התקומה, המוגדר ברובו חלק ממטרופולין באר שבע, התייחסות להיותו חלק מהמטרופולין. גם התוכניות לפיתוח המטרופולין והעיר באר שבע, שמשרד ראש הממשלה מקדם, ממומשות בד בבד עם פיתוח חבל התקומה ולא ניתן מקום לממשקים אפשריים בין התוכניות ולעובדה ששני האזורים חולקים תשתיות ושחיקה אזור אחד בלי להתייחס למרחב שבו הוא פועל עלול להחליש את האחר. בביקורת נמצא כי תוכנית החומש של מינהלת תקומה לפיתוח קלאסטר (התמחות כלכלית אזורית) בתחום האגרו-טק גובשה בלי שהתקיים שיח ותיאום עם הגורמים המובילים מטעם עיריית **אופקים**, וממילא לא נבחן הצורך בפיתוח קלאסטר נוסף על זה שפותח באופקים ולא נבחנה השאלה אם הקצאת מאות מיליוני ש"ח נוספים בהקמתו תפגע בקלאסטר שהוקם באופקים כבר בשנת 2020 ובהשקעות הציבוריות והפרטיות באופקים. גם לאחר שהביא משרד מבקר המדינה לידיעת מינהלת תקומה ומשרד החקלאות את העובדה שהמדינה מקדמת הליך של הקמת קלאסטר באופקים מקביל לזה המתוכנן במינהלת תקומה, לא השכילו הנוגעים בדבר ובכללם מינהלת תקומה ועיריית אופקים נכון לדצמבר 2025 לקיים שיח אפקטיבי לתיאום ולשיתוף פעולה לטובת האזור כולו.

ביקורת מעקב - מגורי הביניים של תושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה - בביקורת המעקב

עלה כי גם לאחר שבועות ארוכים שבהם תושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה מתגוררים במגורים זמניים בקיבוצים חצרים, רביבים ורוחמה (בהתאמה), בחלק ניכר מהמבנים היו תקלות (74% מהמבנים בחצרים, 44% מהמבנים ברביבים ו-40% מהמבנים ברוחמה). התקלות היו בתחומי האיטום, האינסטלציה והתשתיות וכללו ניילות, דלתות שלא נסגרות, עובש ורטיבות, ניתוק של שיש במטבח, סדקים בקירות וכד'. זמן ההמתנה הממוצע לתיקון התקלות בכל אחד מהאתרים היה כשבוע אך רבות מהתקלות לא טופלו גם כעבור שבועיים ויותר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למינהלת תקומה לפרסם את ההיקף התקציבי של כל אחד מכלי הפעולה של התוכנית המעודכנת, כדי להציג לפני הציבור את השינויים בסדר העדיפויות שקבעה המינהלת בשיקום ובפיתוח יישובי העוטף.

מומלץ למינהלת תקומה ולמשרד החינוך לבחון אם נדרשות התאמות ביישום תוכנית החומש לחינוך לשנות הלימודים הבאות לאחר שיח פתוח עם הרשויות המקומיות והיישובים בחבל התקומה, מיפוי וניתוח של צורכיהם ותפיסותיהם בנוגע לחינוך ילדיהם ומתן ביטוי ככל הניתן לצרכים ולתפיסות אלה בתוכניות החינוך.

מומלץ למינהלת תקומה ולמשרד החינוך לבדוק ביסודיות את שיעורם של תלמידי חבל התקומה במוסדות החינוך שאליהם מועברים תקציבי סל תקומה, בהתאם לממצאי הבדיקה לוודא שיש בתוכנית מענים מספקים לכלל תלמידי החבל, לרבות שינוי בפרסת התקציב ואופן החלוקה בין מוסדות החינוך, כדי להבטיח מיקוד אפקטיבי של המשאבים באוכלוסיית היעד של התוכנית ושימוש מיטבי בסל תקומה. כמו כן, מומלץ כי מינהלת תקומה, משרד החינוך והמועצות האזוריות **אשכול ושער הנגב** יישבו את המחלוקות ביניהם לגבי תוכניות החינוך שיופעלו עבור ילדים מגיל לידה עד שש ביישובים, וכי הם יפעלו להעברת הכספים באופן מהיר ולהסדרת הזרמתם באופן סדור שיבטיח להנהלות היישובים ודאות תקציבית ותזרימית והמשך פעילות סדירה של מסגרות החינוך. זאת משום שכל עיכוב בהעברת הכספים, גם אם יועברו בסופו של דבר, מאלץ את היישובים לשאת בעלויות מימון נוספות.

מומלץ למינהלת תקומה בשיתוף אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, משרד החינוך והרשויות המקומיות בחבל למדוד את מידת האפקטיביות של מנגנון התמרוץ שגובש, להתאים אותו לצרכים שהשתנו בשטח, לבחון את המחסור במורים בכל אחד מבתי הספר ולבצע - בהתאם לכך וליעדים עדכניים - הסטת משאבים או שינויים במבנה התמרוץ לשנים הבאות.

נוכח הסתמכות המועצות האזוריות והיישובים הזכאים כי מבחני התמיכה שפורסמו בשנת 2024 בעבור מימוש הסל היישובי יחולו גם בשנים 2025 - 2028, מומלץ כי בעתיד מינהלת תקומה תיידע את הציבור מראש על כוונתה לעדכן את המבחנים. זאת באמצעות הליך מקדים של פרסום להערות הציבור של העדכון המוצע שיאפשר לבצע שינויים במתווה בהסכמה ככל הניתן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה לפעול ללא דיחוי נוסף לקידום המענים לתושבים שאינם מסוגלים לשוב לביתם. ברי כי יש לבחון את המענים באופן מושכל בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים נוכח המורכבות וההשפעות הנלוות כמו גם הרצון לעודד את חזרתם של התושבים לחבל התקומה.

על מינהלת תקומה ומשרד הפנים - המופקד על תחום השלטון המקומי במדינת ישראל - לפעול ביתר שאת לחיזוק הרשויות המקומיות בחבל התקומה, כדי להבטיח את יכולתן להוביל את השיקום, הפיתוח והצמיחה של חבל התקומה. מומלץ כי משרד הפנים, המופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי, יגביר את מעורבותו בקידום תוכנית החומש בכלל ובחיזוקן והבטחת חוסן הארגוני של הרשויות המקומיות בחבל התקומה. כדי להבטיח את השיקום והפיתוח של חבל התקומה באופן המיטבי ואת המשך שיתוף הפעולה בין המועצות האזוריות ויישוביהן גם לאחר סיום משימתה של מינהלת תקומה, מומלץ למינהלת תקומה להקפיד לשתף את המועצות האזוריות בהליכי השיקום גם אם אלה נעשים במישרין עם היישובים, כדי לשמר ולחזק את מעמדה של המועצה האזורית במארג היחסים בשלטון הדו-רובדי.

מומלץ למשרד להגנת הסביבה למנות גורם מתכלל שיבנה מסד נתונים מרחבי מעודכן לשיקום כ-7,900 דונם שנפגעו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ויפעל בשיתוף פעולה עם כל הגורמים הפועלים לשיקום של השטחים הפתוחים באזור כדי למפות את השטחים שטעונים שיקום לפי היקף הנזקים ולפי סדר עדיפות שייקבע. לבניית מסד נתונים מרחבי לתחום שיקום השטחים הפתוחים משנה חשיבות גם בכל הנוגע לשיקום הצפון, שם בעקבות מלחמת חרבות ברזל נגרמו נזקים פיזיים ואקולוגיים כבדים לשטחים הפתוחים כמו נזקי שריפות בשטח של כ-100,000 דונם בשטחי שמורות טבע וגנים לאומיים ופגיעות באתרי מורשת ואתרים ארכיאולוגיים.

מומלץ למינהלת תקומה להסדיר מנגנון בקרה על מימוש תקציביה, לרבות מימוש הרשאות להתחייב, שיוטמע במערכת בינה עסקית ויאפשר לעמוד על הסיבות לעיכובים במימוש תקציבים ועל בעיות שעולות המקשות את מימושם, כפי שעלה בביקורת. זאת כדי להבטיח פיקוח על שימוש יעיל בתקציב שהוקצה לה לטובת שיקום ופיתוח של חבל התקומה.

מומלץ למשרד ראש הממשלה המוביל את התוכנית לשיקום ופיתוח של היישובים הסמוכים לחבל התקומה ואת התוכנית האסטרטגית לפיתוח מטרופולין באר שבע לקדם שיתופי פעולה וממשקי עבודה ותשתיות בין הרשויות המקומיות במטרופולין במסגרת התוכנית שהוא מוביל ולהגביר שיתופי פעולה גם עם מינהלת תקומה האמונה על השיקום והפיתוח של חבל התקומה. מומלץ לשר במשרד האוצר האחראי למינהלת תקומה לבחון את השפעותיה של תוכנית החומש על התכנון האזורי ולפעול לסנכרון של החלטות ופעולות יזום, תכנון, אישור ותקצוב וליצור מסגרת לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, מינהלת תקומה, מינהל התכנון והרשויות המקומיות להשגת יעדים אזוריים משותפים. בתהליך התכנון אפשר למפות קשרים תפקודיים ומשלימים את כל מנעד טיפוס היישובים ולהקים תשתית לשיתופי פעולה שתצמצם את התחרות בין רשויות מקומיות ותיתן מקום לשונות וליתרונות היחסיים של כל יישוב במטרופולין.

שבת התשפ"ו ■ פברואר 2026

הליכי השיקום והפיתוח של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו במתקפת שבעה באוקטובר

מומלץ למשרד ראש הממשלה ולמינהלת תקומה לפעול לפיתוח מנועי צמיחה בנגב המערבי מנקודת מבט אזורית ולבחון, בין השאר, את ההשפעה האפשרית של פיתוח מנועי הצמיחה בחבל התקומה, כמו מיזמים בתחום האגרו-טק, על התעשייה הקיימת ברשויות הסמוכות. עוד מומלץ למינהלת תקומה לשתף פעולה עם הרשויות הסמוכות בקידום תוכניות פיתוח אזוריות בכלל התחומים ובתחום האגרו-טק והחקלאות המתקדמת בפרט לקידום זמינות המזון והביטחון התזונתי במדינת ישראל בכלל, ובפרט לטובת חקלאי האזור ותושביו.

מומלץ כי החטיבה להתיישבות תפעל בכלים העומדים לרשותה בהתאם להסכמי ההתקשרות כדי לאכוף את תיקון הליקויים במגורים הזמניים באופן המיטיב והמהיר ביותר.

קיבוץ בארי לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר



צולם בידי צוות הביקורת בפברואר 2024.
מימין הריסות גלריה בארי; משמאל הריסות ביתה של גב' פסי כהן ז"ל.

סיכום

בביקורת נמצא כי נוכח אתגרי השיקום הרבים הניצבים לפני הרשויות המקומיות והיישובים בנגב המערבי בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, השכילה הממשלה להקים את מינהלת תקומה ולגבש תוכניות מקיפות ומפורטות לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה והיישובים הסמוכים לו.

תוכנית החומש לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה יושמה באופן חלקי. הביקורת בעניין יישום תוכנית החומש בתחום החינוך שתוקצבה בתוכנית החומש ב-1.7 מיליארדי ש"ח העלתה כי קיימת מורכבות במנגנון התקצוב של סל התקומה המיועד למימון שירותים ותוכניות שתכליתם שיקום ילדי החבל והעצמתם. עוד העלתה הביקורת כי מורכבות המנגנון מובילה להיווצרות מחלוקות רבות ואי-הבנות בסוגיות פדגוגיות ומימוניות בין כלל הגורמים המעורבים, המכבידות עוד יותר על היישובים והרשויות המקומיות ומקשות על משרד החינוך לעשות בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח את הגעתם ליעדם.

שיקום הקהילות הוא המפתח לריפוי האזור כולו ולצמיחתו לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. כדי לקדם את שיקום הקהילות בחבל התקומה יש צורך להחזיר את היישובים לניהול אוטונומי על מערכותיו. בחלק מהיישובים הנהגת היישוב השתנתה בשל המאורעות - חלק מחבריה עזבו את תפקידם והצטרפו חברים חדשים מתוך הקהילה ומחוצה לה, ויש צורך בהתאמת המבנה הארגוני לשינויים אלה. אחד האתגרים המרכזיים העומדים לפני הקהילות שנפגעו הוא למנוע את התפרקותן או היחלשותן.

בשל אי-הבהירות בתחומי האחריות של שיקום ופיתוח היישובים והחבל, מתגלעות מחלוקות בין המועצות האזוריות והיישובים. נמצא כי ניהול שיח ישיר עם היישובים ללא מעורבות של המועצות האזוריות מוסיף קושי לעבודתן של המועצות, יוצר מתח בין ובין היישובים ומעמיס עליהן עבודה נוספת שניתן להימנע ממנה בשיתוף פעולה של מינהלת תקומה עם המועצות. חבל התקומה, ששטחו כ-465 קמ"ר, הוא חלק ממרחב הנגב כולו, ושגשוגו תלוי ביחסי הגומלין בינו ובין מעגלי החיים הסובבים אותו. מתעורר החשש כי אם לא תחזק מטרופולין באר שבע, הצמיחה בארץ עלולה להמשיך להתמקד במרכז, דבר שיפגע גם בפיתוח המטרופולין ובכלל זה בחבל התקומה שלא יכול לעמוד בפני עצמו.

כדי להבטיח את שיקומו ופיתוחו של חבל התקומה באופן המיטבי תוך שהמועצות האזוריות ויישוביהן ימשיכו לשתף פעולה גם לאחר סיום משימתה של מינהלת תקומה, מומלץ למינהלת תקומה לשתף את המועצות האזוריות בהליכי השיקום, גם אם אלה נעשים במישרין מול היישובים, כדי לשמר ולחזק את מעמדן של המועצות האזוריות. כן מומלץ למינהלת תקומה לפעול להגברת שיתוף הפעולה האזורי בנגב המערבי למען החיזוק והשגשוג של האזור כולו.

מומלץ כי משרד ראש הממשלה, השר במשרד האוצר ומינהלת תקומה יפעלו ללא דיחוי לתיקון הממצאים העולים בדוח זה ובכלל זה יפעלו לאיתור והסרת החסמים לקידום השיקום של החבל, של תושביו ושל קהילותיו.