

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

מבוא

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 וזרים 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 (להלן - מתקפת הטרור).

יישובים ישראליים נכבשו ותושבים הסתתרו בבתיהם שעות ארוכות בעוד המחבלים פורעים ביישוביהם. במקרים רבים המתינו התושבים זמן ממושך לבואם של כוחות הביטחון. מאורעות אלו גרמו לפגיעה קשה באמון של תושבי היישובים הללו ברשויות המדינה ועוררו תחושה קשה כי הופקרו על ידי המדינה שהייתה אמורה לדאוג לביטחונם.

הקהילות ספגו אבדות רבות, וחבריהן, יש מהם המתמודדים עם אובדן יקיריהם ועם פגיעות גופניות ונפשיות, יש שעודם חוששים לעתידם ולעתיד יישובם ויש שעברו ימים ארוכים ורבים של חוסר ודאות לגבי גורל קרוביהם וחבריהם. בשל המצב הביטחוני המתמשך, פונו מקהילות אלה עשרות אלפי תושבים למגוון מוקדים ברחבי הארץ, בשעה שחלק מהתושבים נשארו ביישובים בתחושת חוסר ביטחון וללא תשתיות ושירותים המתפקדים באופן מלא.

תושבי היישובים המרוחקים עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה פונו מבתיהם. מפונים מיישובים אלו נחלקו קטגורית לשתי קבוצות: מפונים מזירות הלוחמה ביישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה, שבתחום המועצות האזוריות, שבינם נהרס כליל ולא יוכלו לחזור אליו תקופה ארוכה, ומפונים מיישובים אחרים בקו העימות הדרומי, ובכלל זה העיר **שדרות**, שעזבו את ביתם בהתראה קצרה ושבּוּ אליו במהלך שנת 2024. פונו גם אוכלוסיות ייעודיות מאזורים מרוחקים יותר - בערים **אשקלון ואופקים** פונו תושבים לתקופה קצובה לצורך ריענון והפוגה.

בכמה החלטות ממשלה שקיבלה ממשלת ישראל מאז מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר בנוגע ליישובים שהמרחק בינם ובין גבול עזה הוא עד 7 ק"מ, השוכנים בתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות **אשכול**,

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב והעיר שדרות (להלן גם - רשויות חבל התקומה¹), הכירה הממשלה בפגיעה החמורה שחלה במכלול תחומי החיים של תושביהם ובמחויבותה לשיקום, לחידוש ולפיתוח של חבל התקומה ואוכלוסייתו.

באוקטובר 2023 הקימה הממשלה מכוח החלטה 980 מינהלה ייעודית לשיקום ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו (להלן - מינהלת תקומה) כדי להוביל את המאמץ הלאומי לשיקום ולפיתוח של חבל התקומה (האזור שכונה עד אז "עוטף עזה") ותושביו ולגבש את הפתרונות ודרכי הפעולה הדרושים לשם השבת מסלול החיים התקין והרגיל של יישובי החבל ותושביו.

בתחילת נובמבר 2024 מונה חבר הכנסת זאב אלקין לשר במשרד האוצר ונקבע כי הוא יהיה אחראי לתחומי הפעילות של מינהלת תקומה ושל מינהלת שיקום הצפון (להלן - השר במשרד האוצר), שהועברו מאחריות משרד ראש הממשלה לאחריות משרד האוצר².

בתחילת אפריל 2025 פורסם חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025 (להלן - חוק השיקום הנרחב או החוק). החוק הגדיר את חבל התקומה בהתאם להגדרת החבל בהחלטת ממשלה 980: שדרות, היישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב, והאזורים בתחומי הרשויות המקומיות האמורות, שנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה בהתאם להחלטת ממשלה 462 מאפריל 2023 וכן בהתאם לרשימת היישובים המנויים בתוספת הראשונה לחוק. 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 עידוד צמיחה ופיתוח בו, שיינקטו לטובת הרשויות המקומיות שבחבל התקומה והיישובים והתושבים בו, ובכלל זה מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח.

החוק מסמיך את הממשלה בהחלטתה ושר משרי הממשלה בשטח משטחי הפעולה של משרדו ככל שהוא נוגע לעניין, לפעול לביצוע פעולות לשיקום נרחב של חבל התקומה, והכול בהתאם לצורך ולנסיבות העניין. עוד קובע החוק כי הממשלה תקצה משאבים לשם פעולות סיוע שיבצעו משרדי הממשלה בהתאם לתפקידיהם וסמכויותיהם לפי דין לטובת הרשויות המקומיות ביישובים הסמוכים לחבל התקומה³

¹ 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, נמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה". הגדרת חבל התקומה מסתמכת על הגדרת "יישובי עוטף עזה" בהחלטת הממשלה 462, "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי 'עוטף רצועות עזה' לשנים 2023 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה" (20.4.23), ועל החלטות הממשלה המוזכרות בה.

² 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).

³ החלטת הממשלה 2336, "שיקום מרחיב לחבל התקומה כ'אזור מיקוד לאומי' ומענים לאזורים נוספים שנפגעו במתקפת הטרור בשבע באוקטובר בדרום הארץ" (31.10.24). רשימת היישובים מצויה בצו שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו (קביעת רשימת היישובים והאזורים הסמוכים לחבל התקומה), התשפ"ה-2025.

ולטובת תושביהן. פעולות הסיוע ייקבעו ויינתנו בהתאם לצורכיהם של היישובים, בהתאם לרמת הפגיעה בהם במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולמאפייניהם הייחודיים. לעניין זה "פעולות סיוע" הוגדרו בחוק כפעולות שיקום ופיתוח, ובכלל זה מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח.

נכון למאי 2025 חזרו לבתייהם יותר מ-59,000 מתוך כ-64,000 תושבי חבל התקומה (כ-92%). בכללם תושבים שחזרו לארבעה מתוך עשרה היישובים שספגו את הפגיעה הקשה ביותר ושבהם הושלמו עבודות השיפוץ הקריטיות לחזרת התושבים⁴.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 עד אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין 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" (להלן - 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 בשבעה באוקטובר⁵.

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 שפונו מבתייהם.

בביקורת נבדקו ההליכים לשיקום ולפיתוח יישובי חבל התקומה במועצות האזוריות **אשכול**, **חוף אשקלון**, **שדות נגב** ו**שער הנגב** ובעיריית **שדרות** והשפעתם על הרשויות הסמוכות - **אופקים**, **נתיבות** ו**מרחבים**. הביקורת התמקדה בעבודתה של מינהלת תקומה בהיבטים שונים של התוכנית האסטרטגית הרב-שנתית לשיקום ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו (להלן - תוכנית החומש) ובהם חינוך, קהילה, סביבה ושלטון מקומי. ביקורת נערכה גם במשרדי ממשלה שהיו שותפים בגיבוש התוכנית וביישומה: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה), משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל), מערך הדיגיטל הלאומי והחטיבה להתיישבות⁶. בדיקות השלמה נעשו בעיריית **באר שבע**, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במינהל התכנון וברשות הטבע והגנים.

⁴ כרם שלום, נירים, עין השלושה ורעים.

⁵ מבקר המדינה, **הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר - דוח ביניים מיוחד (2025)**.

⁶ מחלקה בהסתדרות הציונית העולמית.

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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת (אוגוסט 2025)

עיריית אופקים	עיריית נתיבות	עיריית שדרות	המועצה האזורית אשכול	המועצה האזורית חוף אשקלון	המועצה האזורית מרחבים	המועצה האזורית שדות נגב	המועצה האזורית שער הנגב	
מספר התושבים	37,838	52,877	35,477	18,520	20,570	15,589	12,017	9,937
האשכול החברתי-כלכלי	3 (נמוך)	3 (נמוך)	5 (בינוני)	6 (בינוני)	7 (בינוני)	6 (בינוני)	6 (בינוני)	7 (בינוני)
אשכול הפריפריאליות	3 (פריפריאלי)	4 (פריפריאלי)	4 (פריפריאלי - בינוני)	2 (פריפריאלי)	5 (בינוני)	3 (פריפריאלי)	3 (פריפריאלי)	4 (פריפריאלי - בינוני)
סיווג הרשות המקומית	יצובה	ביניים	ביניים	יצובה	ביניים	יצובה	יצובה	יצובה
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)	300,789	344,733	703,105	458,854	245,427	192,335	140,223	215,967
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	300,793	345,034	703,063	457,650	244,877	192,211	140,210	199,776
העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	(4)	(301)	42	1,204	550	124	13	16,191
העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	(14,440)	(10,914)	(23,399)	(9,003)	(10,274)	6,181	-	24,389

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

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

עיריית אופקים	עיריית נתיבות	עיריית שדרות	המועצה האזורית אשכול	המועצה האזורית חוף אשקלון	המועצה האזורית מרחבים	המועצה האזורית שדות נגב	המועצה האזורית שער הנגב
5.1%	3.4%	6.6%	3.4%	4.3%	-	-	-
 שיעור הגירעון המצטבר	983	1,036	769	1067	1031	980	885
 יחס התלות ל-1,000 תושבים	-	-	-	32	21	17	12
 מספר היישובים	-	-	-	23	6	-	9
 מספר היישובים בחבל התקומה	-	-	-	-	-	-	-

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך הלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2023.

האשכול החברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי לעומת ריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2022.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו נחלקות הרשויות לשש קבוצות: (א) איתנות; (ב) יציבות; (ג) בהמראה; (ד) בתוכנית הבראה; (ה) בתוכנית התייעלות; (ו) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

מדד ההון האנושי - משרד הפנים מדרג את הרשויות המקומיות, בהתאם לביצועים בתחום ההון האנושי, לשלוש קבוצות תפקוד (נמוך, בינוני וגבוה). קבוצת התפקוד של כל רשות מקומית נקבעה לפי ציון המשוקלל בהתאם לפרמטרים שקבע משרד הפנים. הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2024.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.

הפגיעה ביישובי הנגב המערבי במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר

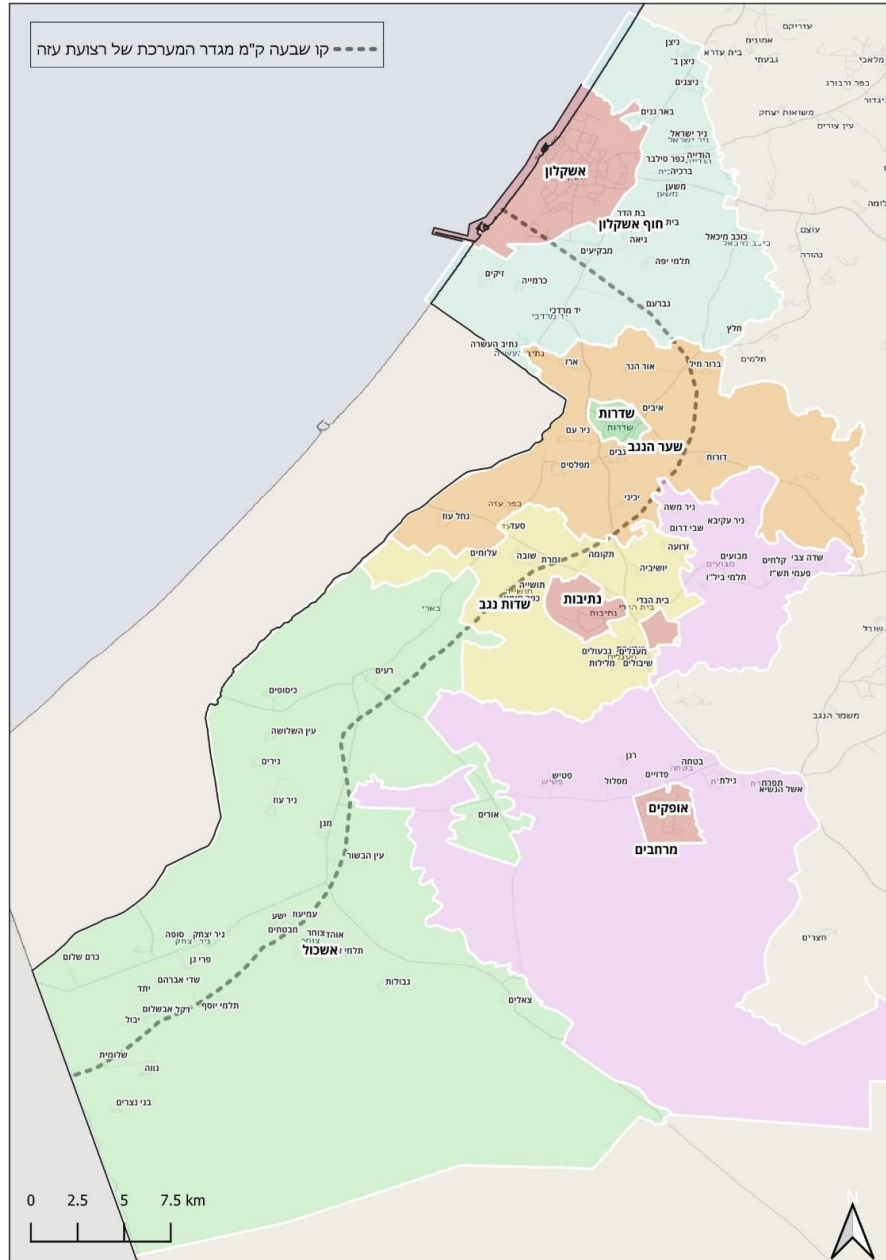
מתקפת הטרור הרצחנית של ארגון הטרור חמאס המיטה אסון וזרעה הרס וחורבן בממדים שלא היו כמותם במדינת ישראל. ערב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר התגוררו ביישובי חבל התקומה כ-64,000 תושבים, כמחציתם בעיר **שדרות** וכמחציתם השנייה ב-46 יישובים כפריים מהמועצות האזוריות **אשכול**, **חוף אשקלון**, **שדות נגב ושער הנגב**. הרס וחורבן ניכרו ביישובים רבים. משפחות ויחידים נרצחו ואחרים נעקרו מבתיהם והתמודדו בעל כורחם עם מראות קשים של אכזריות בלתי נתפסת והיעדר צלם אנוש המצלקים את הנפש - 269 מתושבי חבל התקומה נרצחו⁷, 525 מבנים ניזוקו באופן חמור המחייב הריסה, מתוכם 392 יחידות דיור.

⁷ לפי נתוני הביטוח הלאומי מאוקטובר 2024. ללא אנשי כוחות הביטחון וכיתות הכוננות.

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

מפה 1 : יישובי הנגב המערבי



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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

המועצה האזורית אשכול

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, במועצה האזורית **אשכול** התגוררו כ-18,000 תושבים ב-32 יישובים: 15 מושבים, 14 קיבוצים ושלושה יישובים קהילתיים. תושבי המועצה האזורית אשכול ספגו פגיעה קשה מאוד במתקפת הטרור. מחבלים חדרו ל-16 מיישובי המועצה ובהם הקיבוצים בארי, ניר עוז, חולית וכיסופים. 165 מתושבי המועצה נרצחו, 17 מתוכם מתחת לגיל 18, ו-119 נחטפו חיים וחללים.

תמונות 1 - 2 : קיבוץ בארי לאחר מתקפת שבעה באוקטובר



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

המועצה האזורית שער הנגב

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, במועצה האזורית **שער הנגב** התגוררו כ-9,900 תושבים ב-12 יישובים: עשרה מהם קיבוצים ולצידם המושב יכני וכפר העולים איבים. לשניים מיישובי המועצה - הקיבוצים נחל עוז וכפר עזה - חדרו מחבלים בשבעה באוקטובר, 62 מתושבי המועצה נרצחו ובהם גם ראש המועצה, מר אופיר ליבשטיין ז"ל, ו-25 נחטפו לעזה.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תמונות 3 - 4 : קיבוץ כפר עזה לאחר מתקפת הטרור



צולם בידי משרד מבקר המדינה בפברואר 2024.

המועצה האזורית חוף אשקלון

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, במועצה האזורית **חוף אשקלון** התגוררו כ-21,000 תושבים ב-11 מושבים, חמישה קיבוצים, ארבעה יישובים קהילתיים וכפר נוער. במתקפת הטרור נרצחו 18 מתושבי המועצה. 17 מתוכם נרצחו במהלך חדירת מחבלים למושב נתיב העשרה שבתחומי המועצה וכן נרצח תושב מהיישוב מבקיעים.

המועצה האזורית שדות נגב

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, במועצה האזורית **שדות נגב** התגוררו כ-12,000 תושבים ב-16 יישובים - 12 מושבים, שני קיבוצים ושני יישובים קהילתיים. בהתקפה על מרחב עלומים שבתחומי המועצה במתקפת הטרור נרצחו 57 אזרחים, מתוכם שלושה מתושבי המועצה, ונפלו חמישה אנשי כוחות הביטחון; 25 מהם נרצחו בתוך קיבוץ עלומים, ו-37 במרחב הלחימה שמחוץ לקיבוץ. ביום זה נחטפו שלושה אנשים חיים מקיבוץ עלומים וממרחבו וכן שני חללים שנפלו במתקפה.

שדרות

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, בעיר **שדרות**, המרוחקת כ-4 ק"מ מגדר הביטחון עם רצועת עזה, התגוררו כ-35,500 תושבים. במתקפה על העיר שדרות בשבעה באוקטובר נרצחו 37 אזרחים, מתוכם 21 תושבי העיר, ונפלו 16 חיילים, אנשי כיתת הכוננות וכוחות הביטחון. 53 אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפצעו. מחבלים השתלטו על תחנת המשטרה בעיר למשך כ-28 שעות.

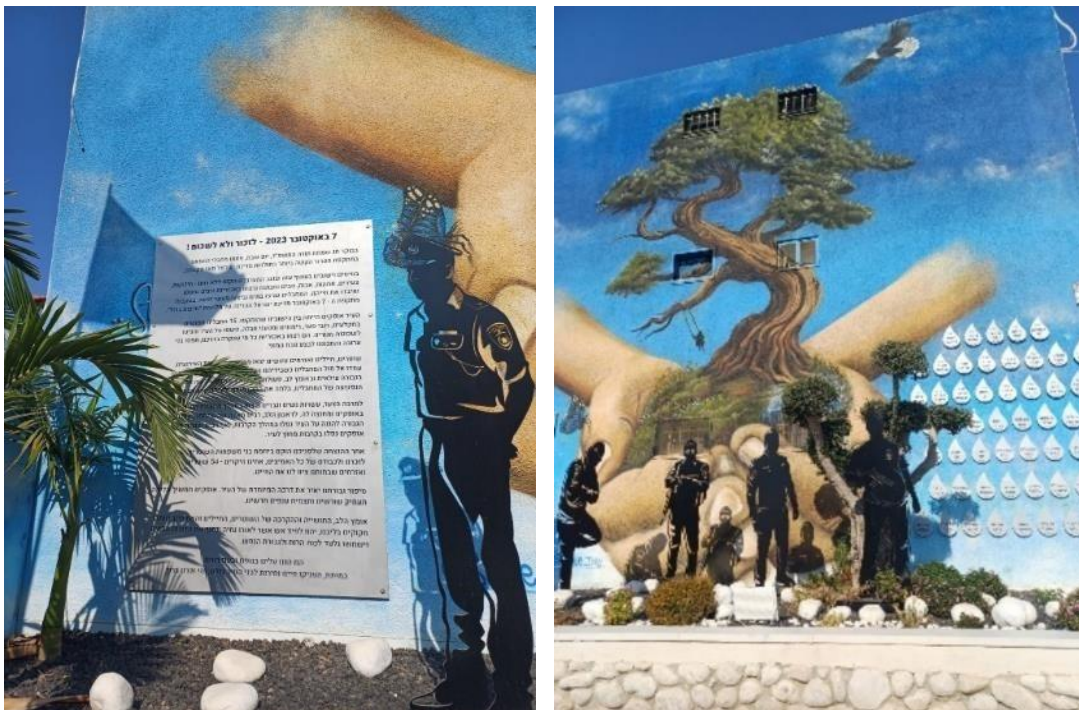
שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

אופקים

לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023, מנתה **אופקים**, המרוחקת כ-21 ק"מ מגדר הגבול עם עזה, כ-38,000 תושבים. במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר חדרו מחבלים לשכונת מישור הגפן בעיר ורצחו 24 תושבים ושישה אנשי כוחות הביטחון - חלקם בבתיהם, חלקם במרחב המוגן המשותף וחלקם ברחוב. נוסף להם נרצחו 12 תושבי העיר אופקים במקומות אחרים בדרום הארץ.

תמונות 5 - 6 : הנצחה ביוזמה פרטית של מתקפת הטרור בשכונת מישור הגפן באופקים



צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2025.

אשקלון

העיר **אשקלון**, שלפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023 מאכלסת כ-162,000 תושבים וגבולה הדרומי מרוחק כ-4 ק"מ צפונית לרצועת עזה, סבלה מירי טילים מסיבי במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובראשית ימי המלחמה. בחודש הראשון למלחמה הופעלו 146 התרעות בדרומה של העיר אשר הקשו לנהל שגרת חיים בעיר. בעקבות כך החליטה הממשלה על פינוי תושבים מקרב אוכלוסיית מחוסרי המיגון וכן מקרב אוכלוסיית קשישים חסרי עורף משפחתי יציב באמצעות ריענון במתקני אירוח תיירותיים ותשלום מענקי אכלוס למי שבחרו להיקלט עצמאית בדרך אחרת.

נ ת י ב ו ת

במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ניסו המחבלים לחדור אל העיר **נתיבות**, שלפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023 מאכלסת כ-53,000 תושבים וממוקמת במרחק של כ-7.5 ק"מ מרצועת עזה. ניסיון החדירה לא צלח, אך גם היא סבלה מירי רקטי עז שהביא למותם של שלושה מתושבי העיר. עם פרוץ המלחמה, אותרו בתחומי העיר 27 זירות הרס עקב ירי רקטי. מרחבים עירוניים שלמים ועשרות בתי מגורים נהרסו או נפגעו באופן חמור.

פעולות המדינה לשיקום חבל התקומה, קהילותיו ותושביו**החלטות הממשלה**

זכויותיהם של נפגעים בגוף, בנפש או ברכוש בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל מוסדרות במנגנונים ייעודיים לטיפול ברמת הפרט ובכלל זה זכויות הקבועות בחקיקה, בהחלטות ממשלה ובנהלים שונים. דרכי סיוע משלימות על רקע חריגות הפגיעות והיקפן נקבעו בוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעים ממתקפת הטרור שהתרחשה ביום שבעה באוקטובר 2023⁸ - נושא זה לא יידון בדוח זה.

כאמור, באוקטובר 2023, קיבלה הממשלה את החלטה 980⁹, ובה הוגדר חבל התקומה ומתוקפה הוקמה מינהלת תקומה.

חבל התקומה הוגדר באותה החלטה כ"אזור שדרות רבתי והיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב אשר בתיהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה"¹⁰. הגדרת החבל נשענת על הגדרת "יישובי עוטף עזה"¹¹ בהחלטת הממשלה 462 מאפריל 2023 ובהחלטות הממשלה המוזכרות בה. החלטות ממשלה קודמות שעסקו במתן סיוע ממשלתי ליישובים הישראליים שסביב רצועת עזה נשענו לאורך השנים על ההבחנה שנעשתה בין היישובים הנמצאים בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה ובין אלה שמעבר לו, בשל אתגרים ביטחוניים הייחודיים לאזור זה¹². לאורך השנים נערכו בהגדרה שינויים שעיקרם הרחבת השטח האמור או הכללתם של יישובים נוספים תחת ההגדרה¹³. בהחלטות הממשלה לא צוינו הנימוקים לקביעת טווח המרחק המגדיר את האזור אבל בהצעה

8 הוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023.

9 החלטת הממשלה 980 (19.10.23).

10 נושא הגדרת גבולות החבל נדון בהרחבה בדוח הביניים.

11 החל מהחלטת הממשלה 2173 (4.7.2004) נעשה שימוש במונח "עוטף רצועת עזה".

12 החלטת הממשלה 2954, "סיוע מיוחד לעיר שדרות" (20.2.03); החלטת הממשלה 1231, "קביעת תחום איזור שדרות רבתי כאזור קו עימות לעניין העדפה במכרזי משרד הביטחון" (25.12.03).

13 החלטת הממשלה 2341, "סיוע ליישובים בעוטף עזה לשנים 2004 - 2006 - תיקון החלטה" (1.8.04); החלטת הממשלה 2704, "תוספת המושב 'תקומה' ליישובי 'עוטף עזה'" (14.11.04); החלטת הממשלה 1470, "סיוע ליישובים בעוטף

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

לאחת מהחלטות הממשלה עלה כי קביעת הקריטריון הגיאוגרפי של תוכנית הסיוע התבססה על הנתונים ביחס לפגיעות הרקטות כפי שנמסרו באותו מועד ממערכת הביטחון¹⁴.

בדצמבר 2023, כחודשיים לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, החליטה הממשלה על מתווה לתוכנית חומש¹⁵. לצורך יישום המתווה הטילה הממשלה על שר האוצר להציג לפניו מקור תקציבי של 18 מיליארד ש"ח לשנים 2024 - 2028. הממשלה גם הטילה על משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד הביטחון, להשלים את עבודת המטה לבחינת ההגדרה של חבל התקומה שבהחלטת ממשלה 980 ולהביאה לאישור הממשלה בתוך 60 יום.

באפריל 2024 אישרה הממשלה את תוכנית החומש¹⁶ שגיבשה מינהלת תקומה עם משרדי הממשלה וגופים רלוונטיים אחרים, בהחלטת ממשלה 1699¹⁷ בתקציב של 19 מיליארד ש"ח. על פי ההחלטה, לאחר שגבולות החבל יוגדרו בחוק יתאפשר להעביר את יתרת מסגרת התקציב, שהוגדלה מ-4 מיליארד ש"ח ל-5 מיליארד ש"ח, למימוש רכיבי התוכנית הנוגעים להיבטי פיתוח חברתי-כלכלי¹⁸.

גבולות החבל הוגדרו בחקיקה רק באפריל 2025 עת חוקק חוק השיקום הנרחב הקובע את שיקומו של חבל התקומה ופיתוחו בכל תחומי החיים ואת הקצאת המשאבים לשם פעולות סיוע שיבצעו משרדי הממשלה לטובת הרשויות המקומיות ביישובים הסמוכים לחבל התקומה. קודם לחקיקת החוק נקבע בהחלטת ממשלה 2336 באוקטובר 2024 כי הממשלה תוכל להחליט שחלק מהתקציב שיועד לפיתוח חבל התקומה יוקצה למילוי צורכיהם של אזורים נוספים שנפגעו במתקפת הטרור בדרום הארץ. כך, עם חקיקת החוק באפריל 2025 אושר תקציב מצומצם לפיתוח חבל התקומה בסכום של כ-3.5 מיליארדי ש"ח - הסכום קוצץ ב-1.5 מיליארד ש"ח, מתוכם 1 מיליארד ש"ח בשל הסטת התקציב למען יישובים הסמוכים לחבל התקומה והממשלה קיבלה החלטות לקידום מתווה שיקום ליישובים הסמוכים לחבל התקומה שהוקצה לו 1.3 מיליארד ש"ח¹⁹. הקיצוץ התקציבי האמור הצריך עדכון של הקצאת התקציבים בתוכנית החומש.

בתחילת אוגוסט 2025 אישרה הממשלה את התוכנית לשיקום ולפיתוח יישובי הנגב המערבי לשנים 2025 - 2029 ואת התוכנית לשיקום ולפיתוח העיר אשקלון לשנים 2025 - 2029 שהוביל משרד ראש הממשלה (להלן - התוכניות לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים) והגדילה את התקציב לתוכניות ל-3.22 מיליארד ש"ח²⁰ (ראו להלן בפרק על השפעת הליכי הפיתוח בחבל התקומה על הרשויות הסמוכות).

רצועת עזה - תיקון החלטה" (25.03.07); החלטת הממשלה 1708, "עדכון תיחומי הגיאוגרפי של אזור 'שדרות רבתי' בתכנית הסיוע המשלימה לשדרות וליישובי עוטף רצועת עזה לשנת 2007" (27.05.07).

14 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה 1.8.2004.

15 החלטת הממשלה 1127 (10.12.23).

16 תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו.

17 החלטת הממשלה 1699 (17.4.24).

18 יישום ההיבטים הנוגעים לחבל וההליכים הנוגעים לפיתוחו התבצעו נכון לאותו מועד מכוח החלטת ממשלה 462 מאפריל 2023 לפיתוח עוטף עזה.

19 החלטת הממשלה 2905 (23.3.25) והחלטת הממשלה 2973 (21.4.25).

20 החלטות הממשלה 3303 ו-3304 (4.8.25).

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

באפריל 2025, לאחר חקיקת החוק והקיצוץ בתקציבי הפיתוח, הייתה אמורה מינהלת תקומה לסיים את גיבושה של תוכנית החומש המעודכנת, אך בפועל זו פורסמה רק באוקטובר 2025.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי התוכנית המעודכנת גובשה לאחר עבודת מטה מורכבת עם הרשויות המקומיות ועם משרדי הממשלה וכי עד נובמבר 2025 פרסמה המינהלת בעצמה או באמצעות משרדי הממשלה קולות קוראים בהיקף של כמעט 2 מיליארד ש"ח.

מעיון בתוכנית המעודכנת שפורסמה עלה כי היא לא מפרטת את השינויים שנעשו בשל הקיצוץ התקציבי בכלי פעולה לעומת זו המקורית, ואי אפשר ללמוד ממנה את סדר העדיפות שעליו הוחלט בעקבות הקיצוץ. כך לדוגמה סך תקציב החינוך עלה מ-1.7 מיליארדי ש"ח בתוכנית החומש המקורית ל-1.925 מיליארדי ש"ח בתוכנית המעודכנת בעוד סך תקציב הרווחה ירד מ-516 מיליוני ש"ח ל-416 מיליוני ש"ח בלי שצוין באילו כלי פעולה חלו שינויים בהיקפי התקציב ובכמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 חבל התקומה.

שבת התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תרשים 1: ציר זמן - מהלכים מרכזיים בשיקום חבל התקומה והאזורים הסמוכים לו



מינהלת תקומה

באוקטובר 2023, בהשפעות מלחמת חרבות ברזל והשיקום הנדרש בעקבותיה, החליטה ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה 980 להקים את מינהלת תקומה כגוף ייעודי שנושא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק חבל התקומה ואוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המידי, הבינוני והארוך.²¹ הקמתה של מינהלת תקומה התבססה על טיוטת דוח ההיערכות הממשלתי לאירועים הדורשים שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה שפורסם מאוחר יותר, באפריל 2024.²²

הממשלה הגדירה למינהלת תקומה את מטרותיה: שיקום וחיזוק מרקם החיים של הרשויות, היישובים, הקהילות והתושבים בחבל התקומה שנפגעו, בדגש על היבטים נפשיים, חברתיים וחומריים; בינוי, שיקום ופיתוח פיזי וסביבתי של חבל התקומה והיישובים שנפגעו בו, לרבות שיקום ושיפור תשתיות ושירותים שנפגעו, תוך מינוף ההשקעות ושיפור התשתית לצמיחה; חיזוק האמון, החוסן ותחושת הביטחון האישי והקהילתי לחבל התקומה; סיוע לגורמים המוסמכים בממשלה בשיקום הפעילות הכלכלית והחקלאית ביישובים ובחבל התקומה ומינופו לצמיחה; ויצירת מענה מרכזי אחוד לרשויות המקומיות וליישובים שבחבל התקומה, והכול בשקיפות מלאה.

על פי החלטת הממשלה נדרשה מינהלת תקומה לנהל את המאמץ הלאומי בנושא, לקבוע מדיניות ותפיסת הפעלה, לקבוע את סדרי העדיפויות ולנהל את התקציב שיוקצה לה, וכן לקלוט כוח אדם ייעודי. עוד החליטה הממשלה כי היא תפעל גם עם גורמים מחוץ לממשלה, לרבות המוסדות הלאומיים, כדי לקדם את המטרות המפורטות בהחלטה זו ותפעל למען התושבים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות והגופים היציגים של היישובים.

בחוק השיקום הנרחב עוגנו תפקידיה וסמכויותיה של מינהלת תקומה ונקבע כי תקציבה ייקבע בתחום פעולה נפרד בחוק התקציב השנתי. כמו כן, לפי חוק השיקום הנרחב היא תפעל עד סוף שנת 2028, אולם השר רשאי להאריך את כהונתה, באישור הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, בתקופות נוספות שלא יעלו, במצטבר, על שש שנים. תפקידיה של מינהלת תקומה, על פי חוק השיקום הנרחב, הם גיבוש מדיניות לשיקום נרחב של חבל התקומה תוך שיתוף משרדי הממשלה; יישום המדיניות וביצועה - באמצעות מתן הטבות והקצאת משאבים בידיה של מינהלת תקומה ובאמצעות משרדי הממשלה הנוגעים לעניין; מתן תמריצים לעידוד הצמיחה והפעילות בחבל התקומה; זיהוי חסמים ביישום המדיניות או במימוש השיקום הנרחב והסרתם; וקיום מעקב ובקרה אחר עמידה ביעדים שנקבעו ואחר תוכניות ותקציבים שהוקצו לשיקום נרחב של חבל התקומה.

21 החלטת הממשלה 980 (19.10.23).

22 משרד ראש הממשלה, **שיקום ארוך טווח לאחר רעידות אדמה: דוח היערכות ממשלתי**, אפריל 2024, דברי ההקדמה לדוח של מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

תוכנית החומש

בהתאם להחלטת הממשלה 1127²³ גיבשה מינהלת תקומה תוכנית חומש²⁴. התוכנית מבקשת לגשר על הפערים בחבל התקומה בכל הנוגע לגישה לשירותים דוגמת אזורי תעסוקה, מרכזי רפואה ותחבורה ציבורית. התוכנית בנויה מארבעה רבדים: רובד ראשון, תקציב שיקום שנועד לאפשר לתושבים לחזור לביתם; רובד שני, הקמה ושיפור של עוגנים חבליים אזוריים שישמשו מוקדי משיכה לתושבים חדשים לחבל; רובד שלישי, פעולות ותוכניות ברמת הרשות המקומית בכל תחומי החיים - חברה, קהילה, רווחה ובריאות; ורובד רביעי, גמישות תקציבית ליישובים שתתרום אף היא לריפוי ושיקום.

החלטת הממשלה מאפריל 2024²⁵ אישרה את תוכנית החומש לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה לשנים 2024 - 2028 בהובלת מינהלת תקומה, בשינויים שפורטו בהחלטה, בתחומים חינוך, בריאות, רווחה, תרבות, ספורט, צעירים, דת, תעסוקה, עסקים, מסחר, חקלאות ואנרגיה.

תקצוב תוכנית החומש

תקציב הוא הכלי המרכזי שבאמצעותו יחידה ממשלתית מתרגמת מדיניות לפעולה, קובעת סדרי עדיפויות ומשקפת את יעדיה ואמצעי מימושם. מעבר להיותו מסגרת כספית, התקציב משמש אמצעי לתכנון, ניהול ובקרה. בחינת תקציב ויישומו בפועל מאפשרים להעריך את מידת ההתאמה בין המשאבים שהוקצו לבין היעדים שהוגדרו.

בהחלטת ממשלה 987 אושרה למינהלת תקומה הקצאה תקציבית מיידית של 100 מיליוני ש"ח לצורך התחלת פעילותה²⁶. עוד נקבע בהחלטה כי שר האוצר יגיש הצעת החלטה נוספת שתכלול תקצוב כולל של 900 מיליוני ש"ח לפעילותה של מינהלת תקומה בשנתיים הראשונות. בהתאם לכך, בהחלטת ממשלה מנובמבר 2023²⁷ אישרה הממשלה את הצעת משרד האוצר, ובה נקבע תקציב בהיקף של 470 מיליוני ש"ח לשנת 2023 ו-430 מיליוני ש"ח לשנת 2024.

כאמור, בהחלטת הממשלה שאישרה את תוכנית החומש²⁸ הוקצה סך של כ-19 מיליארד ש"ח לשנים 2024 - 2028. חלק מן התקציבים של תוכנית החומש מתממשים באמצעות פרסומם של קולות קוראים המיועדים לרשויות המקומיות השייכות לחבל התקומה.

מתוך התקציב האמור הוקצו 14 מיליארד ש"ח לפעולות שיקום, למגורי ביניים ולהפעלתה של מינהלת תקומה כמפורט להלן בלוח 2.

החלטת הממשלה 1127 (10.12.2023).	23
תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו.	24
החלטת הממשלה 1699 (17.04.24).	25
החלטת הממשלה 987 (22.10.23).	26
החלטת הממשלה 1054 (12.11.23).	27
החלטת הממשלה 1699 (17.4.24).	28

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

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

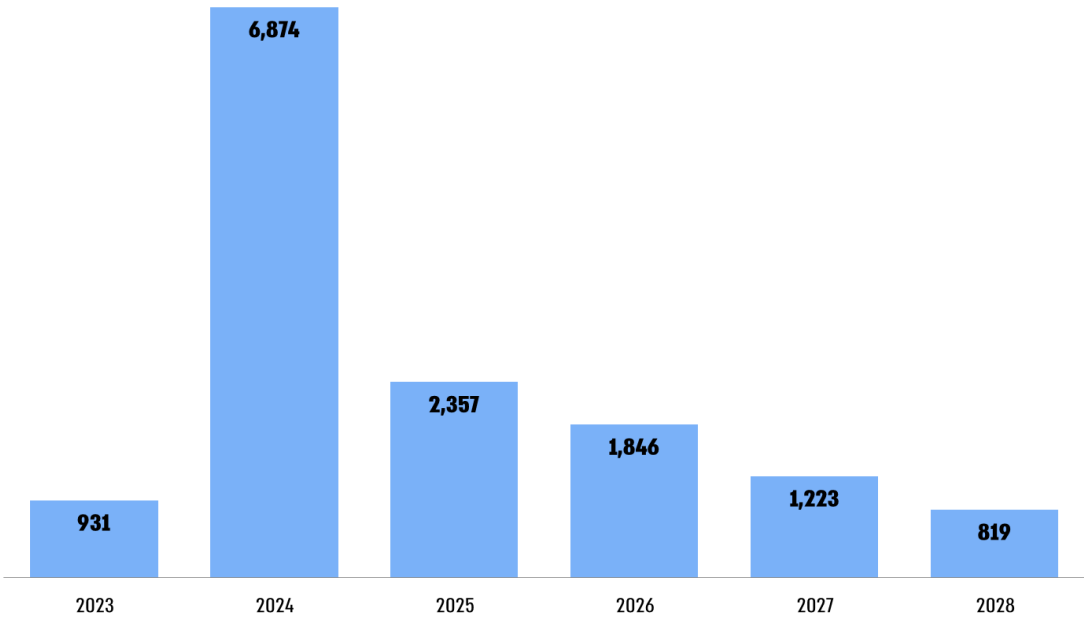
לוח 2 : חלוקת התקציב של מינהלת תקומה לשיקום חבל התקומה לפי סעיפי החלטה

הסכום (במיליוני ש"ח)	הסעיף להחלטה
8,401	סעיף 2 - פעילות מינהלת תקומה לשיקום
802	סעיף 3 - תיקון להחלטה ממשלה 462 מאפריל 2023 תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה"
4,847	סעיף 5 - כספים המיועדים למגורי ביניים, מענקי שיבה הביתה, ביטחון, הפעלת המינהלת וכספים שהוקצו
14,050	סה"כ

על פי נתונים מהחלטת הממשלה 1699, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חלוקת הסכומים בין התחומים ובין שנות התקציב מוצגת להלן, בהתאם לתרשימים המצורפים, הממחישים את פירוט התקציב לפי תחומי פעולה ולפי פריסה רב-שנתית.

תרשים 2 : חלוקת 14 מיליארד ש"ח מתקציבה של מינהלת תקומה לשיקום חבל התקומה לפי שנים, 2023 - 2028 (במיליוני ש"ח)

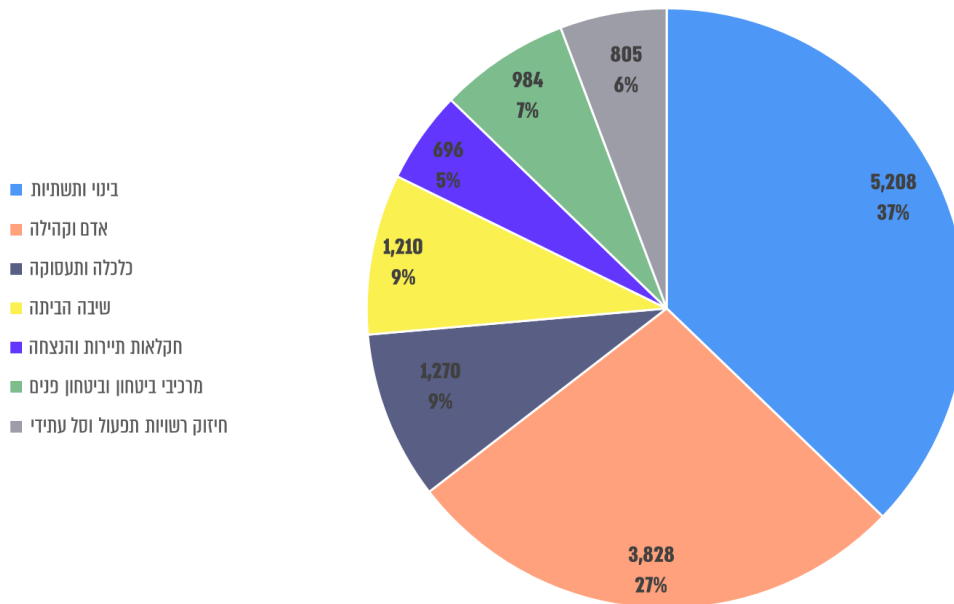


על פי נתונים מהחלטת הממשלה 1699, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תרשים 3: חלוקת התקציב של מינהלת תקומה לשיקום חבל התקומה לפי תחומים, מיליוני ש"ח



התרשימים ממחישים כי הסכום הגבוה ביותר תוקצב לשנת 2024 ועמד על כ-6.9 מיליארד ש"ח, כי 37% מהתקציב (כ-5.2 מיליארד ש"ח) מיועד לבינוי ותשתיות ו-27% ממנו (כ-3.9 מיליארד ש"ח) לאדם וקהילה.

באפריל 2025 התקבל בכנסת חוק השיקום הנרחב ואושר תקציב הפיתוח בסכום של כ-3.5 מיליארדי ש"ח. מהתקציב המקורי, שעמד על 5 מיליארד ש"ח הופחת סכום של 1.5 מיליארד ש"ח - מתוכם 1 מיליארד ש"ח בשל הסטת התקציב למען יישובים הסמוכים לחבל התקומה (ראו להלן, בפרק על השפעת הליכי הפיתוח בחבל התקומה על הרשויות הסמוכות). כך עמד תקציב תוכנית החומש המעודכנת על 17.5 מיליארדי ש"ח.

לאחר חקיקת החוק והקיצוץ בתקציבי הפיתוח באפריל 2025 הייתה מינהלת תקומה אמורה לסיים את גיבושה של תוכנית החומש המעודכנת, אך בפועל זו פורסמה רק באוקטובר 2025. לפיכך השהתה מינהלת תקומה את קידומם של מיזמים רבים מתוכנית החומש שמימושם כרוך בפרסום קולות קוראים²⁹.

²⁹ קול קורא הוא מונח המתייחס לפרסום של משרד ממשלתי המזמין את הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים נוספים להגיש בקשה לקבלת תמיכה בפעילות רלוונטית שנועדה לקדם מטרות חברתיות וציבוריות. להרחבה ראו פרק בנושא קבלת תמיכות ממשרדי הממשלה באמצעות קולות קוראים בדוח מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022) "ממשקי העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1319.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

כפי שצוין בדוח הביניים של מבקר המדינה מפברואר 2025, העיכוב באישור להשתמש בתקציבים המיועדים לפיתוח עיכב את תהליכי הפיתוח האזוריים. העיכוב המתמשך בהקצאת תקציבי הפיתוח ובקידומה של תוכנית חומש מעודכנת, שנמשך גם נכון לאוגוסט 2025 - כ-16 חודשים לאחר המועד המקורי שבו היה אמור להיות מאושר תקציבה של תוכנית הפיתוח לחבל התקומה - פוגע בהמשך פעולות השיקום ובקידום מיזמי הפיתוח האזוריים, ובהם קידום תשתיות ושירותים איכותיים ויצירת מקורות תעסוקה חדשים החשובים לפיתוח ולצמיחה של החבל ולמשיכת תושבים חדשים. הפגיעה מתחדדת נוכח התקופה המוגבלת לפעילותה של מינהלת תקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי כאמור באוקטובר 2025 פורסמה לציבור תוכנית החומש המעודכנת וכי עד מועד משלוח התשובה בנובמבר 2025, פורסמו קולות קוראים בהיקף של 2 מיליארדי ש"ח מתוך 2.15 מיליארדי ש"ח ובכלל זה שני קולות קוראים שפורסמו בספטמבר ובאוקטובר 2025 - לאחר מועד סיום הביקורת - בהיקף של כמעט 1 מיליארד ש"ח.

מינהלת תקומה מסרה בתשובה נוספת מינואר 2026 כי הקיצוץ התקציבי חייב עבודת מטה מורכבת לעדכון התוכנית, ביצוע התאמות תקציביות ותיעדוף משימות מחדש כדי למצות את המשאבים באופן המיטבי - תהליך שכלל שיתוף ציבור מעמיק ועבודה מול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. על כן לא ניתן היה, על פי המינהלת, לפרסם את התוכנית בטרם גובשו הפרמטרים התקציביים והחוקיים הסופיים.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי אומנם תוכנית חומש מעודכנת אושרה באוקטובר 2025, אך היא צפויה לייצר "צוואר בקבוק" ועומס על המועצה בהגשת קולות קוראים רבים עד תום השנה.

מומלץ כי מינהלת תקומה תפעל בשיתוף המועצה האזורית אשכול במימוש הקולות הקוראים שפורסמו לאחר פרסום התוכנית המעודכנת כדי לוודא את מיצוי התקציבים שנועדו למועצה ולכלל הרשויות המקומיות בחבל.

מרכיבי תוכנית החומש

משרד מבקר המדינה בדק היבטים שונים בתוכנית החומש החיוניים לשיקום החבל ותושביו ובכלל זה היבטים בתחום החינוך, הרווחה, הקהילה, השלטון המקומי והסביבה. בביקורת נבדקו יעילות ומועילות של התוכניות, יישומן ומימושן.

תוכנית החומש בתחום החינוך

מתקפת שבעה באוקטובר טלטלה את כל ילדי ישראל, ובפרט את כ-20,000 הילדים והנערים שבחבל התקומה. ילדים אלו חוו אירועים טראומטיים במיוחד, בהם גם ילדים ונערים שנחטפו, נפצעו או התייתמו, יש מהם שהיו עדים למעשי טבח, יש שבני משפחותיהם או חבריהם נחטפו, נרצחו או נפצעו ויש שהיו

סגורים בממ"ד שעות רבות כשמחבלים בבתיהם, ללא אפשרות לברוח או לפנות למקום בטוח. כשהמצב הביטחוני איפשר, פונו תושבי החבל, ובכללם הילדים והנערים, מבתיהם והועברו לשהות בבתי מלון, מה שהגביר את חוסר הוודאות ואת תחושת אי-היציבות.

ילדים ובני נוער הם אוכלוסייה פגיעה במיוחד להשפעות המלחמה³⁰, ומצב המלחמה המתמשך השפיע מאוד על כל תחומי החיים של הילדים ובני הנוער, שינה והעצים את צורכיהם והגביר את המחויבות להבטחת שלומם הפיזי והרגשי³¹, בייחוד על רקע העובדה כי הילדים ובני הנוער בחבל התקומה מתמודדים שנים עם חשיפה חוזרת ונשנית לאיום קיומי של שיגורי רקטות מרצועת עזה³².

מערכת החינוך היא המסגרת המרכזית שבה מצויים ילדי חבל התקומה בשעות הבוקר, הצהריים ולעיתים אף אחר הצהריים, כך שמערכת זו ממלאת נפח גדול משגרת יומם של הילדים. זמן שהותם בה הוא הזדמנות קריטית להטמיע תהליכי שיקום ותמיכה נפשית. זהו אף המקום הנגיש ביותר לתמוך בתהליכים אלו ולהעניק להם את הכלים הנדרשים להתמודד עם הטראומה שחוו. על כן מערכת החינוך אינה רק מקום לימודים, אלא יש בה משום פוטנציאל לשיקום אישי וקבוצתי שיכול לסייע באופן ניכר בהחלמתם הנפשית והרגשית של הילדים בטווח המיידי והארוך³³.

על פי משרד החינוך, מערכת החינוך נדרשה להתמודד עם אתגרים יוצאי דופן הנוגעים לילדי החבל, הן בתחום הפדגוגי והן בתחומי הרווחה והטיפול הנפשי. מספר התלמידים המפונים מבתיהם, שהועברו בין מוסדות לימוד ברחבי הארץ, יצר אתגרים בסיפוק הצורך החינוכי. הפתרון המיידי מצידו של משרד החינוך כלל שיבוץ תלמידים למוסדות חדשים, תוך השקעת משאבים ייעודיים בתוכניות לימודיות ורגשיות שנועדו לצמצם את הפערים הפדגוגיים שנוצרו ולהקל על התלמידים בתהליך השיקום. עם זאת הנתונים המצויים בידי משרד החינוך מלמדים כי הפערים הללו לא היו רק בתחום הלמידה, אלא גם בהיבטים החברתיים והרגשיים, שבהם נדרש טיפול ממוקד.

בתוכנית החומש זכה תחום החינוך לתקציב הגבוה ביותר, בסכום של כ-1.7 מיליארד ש"ח, והוא מיועד לכמה נושאים - חינוך פורמלי, חינוך בלתי פורמלי, כוח אדם ותשתיות. היקף תקציב זה משקף את התפיסה שלפיה יש להשקיע משאבים ניכרים לשיקום מערכת החינוך בחבל התקומה ולהפעיל מגוון מיזמים לשם כך. התוכנית כוללת, בין היתר, הקמת מבני חינוך תוספתיים אשר נועדו להוסיף כיתות ומבנים שיאפשרו

30 Ann S. Masten and Joy D. Osofsky, *Disasters and Their Impact on Child Development: Introduction to the Special Section, Child Development*, July/August 2010, Volume 81, Number 4, Pages 1029-1039; מישל סלואן, פלורה מור ומזל מנחם, **כוחה של מערכת החינוך לרפא ולפתח חוסן בקרב תלמידים החווים מצבי לחץ ומצוקה מתמשכים**, משרד החינוך - השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) ואשלים-גיוינט, 2020.

31 יעל סבג, אנה רוניקובסקי-קוראס וטל ארזי, **השפעות מלחמת "חרבות ברזל" על ילדים ובני נוער בישראל**, מכון מאירס גיוינט ברוקדייל, 2024; על מצבם הרגשי, ההתנהגותי וההתפתחותי של ילדים צעירים ראו גם: כרמל בלנק ואח', **קשיים רגשיים והתנהגותיים בקרב ילדים בגיל הרך והוריהם: תמונת מצב עדכנית בעקבות המלחמה**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2024.

32 מישל סלואן, פלורה מור ומזל מנחם, **כוחה של מערכת החינוך לרפא ולפתח חוסן בקרב תלמידים החווים מצבי לחץ ומצוקה מתמשכים**, משרד החינוך - השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) ואשלים-גיוינט, 2020.

33 שם.

להרחיב את שירותי החינוך, להקים מרחבים טכנולוגיים שיקדמו את המצוינות הדיגיטלית ויתמכו במורים ובתלמידים כאחד, לתמרץ את צוותי ההוראה וכן לתמוך בפעילות חינוכית בלתי פורמלית, המספקת לילדים מגוון כלים חינוכיים ורגשיים מחוץ לשעות הלימודים.

הביקורת העלתה כי משרד החינוך ומינהלת תקומה לא עירבו את המועצה האזורית **אשכול** בגיבוש התוכנית ואף לא נועצו איתה בדבר הצרכים החינוכיים הנדרשים לשיקום התלמידים המתגוררים בה והאמצעים המתאימים להיענות לצרכים אלה. הדבר אינו מתיישב עם ההנחיה שהופיעה בהחלטה 980 שלפיה "המינהלת תפעל עבור התושבים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות והגופים היציגים של היישובים".

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 בשבעה באוקטובר, ומשכך לא הובאו בחשבון תפיסותיה ורצונותיה.

בתשובתה הוסיפה המועצה האזורית **אשכול** כי קיימים צרכים רבים נוספים שיש למלא, ובהם הקמת מבנים לתלמידי כלל היישובים במועצה.

מינהלת תקומה השיבה כי בגיבושה של תוכנית העבודה בתחום החינוך, התקיים דיאלוג רציף עם בעלי התפקידים ברשויות המקומיות וכי היא פעלה תוך שיתוף כלל רשויות החבל ובשיח אינטנסיבי וצמוד עמן לרבות בשיחות, במפגשים ובדיונים תוך מיפוי צורכיהן ובהתחשב בשיקולים ובאיזונים הנדרשים בהקשר זה. בתשובתה הנוספת מסרה מינהלת תקומה כי ניתן מענה על צורכי המועצה האזורית **אשכול** בנושא הקמת מבנים באמצעות תקציב שניתן למועצה לצורך בינוי בחבל באמצעות משרד החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2025 כי הוא פועל בשיתוף פעולה הדוק עם מינהלת תקומה ועם הרשויות המקומיות, שהן הזרוע הביצועית בשטח. עוד השיב כי מחוז הדרום במשרד פועל עם כלל הרשויות בבניית תוכניות רשותיות לניצול תקציבי תקומה תוך שיח מעמיק כדי לדייקן ולהתאימן למתווה ולתפיסה.

ניהול שיח פתוח וכן הוא הכרחי לצורך שיתוף פעולה בין כלל הגורמים האחראים על חינוך ילדי החבל. על מינהלת תקומה ומשרד החינוך לבחון אם נדרשות התאמות ביישום התוכנית לשנות הלימודים הבאות לאחר שיח פתוח עם הרשויות המקומיות והיישובים בחבל התקומה, מיפוי וניתוח צורכיהם ותפיסותיהם ביחס לחינוך ילדיהם ומתן ביטוי ככל הניתן לצרכים ולתפיסות אלה בתוכניות החינוך.

סל תקומה - בתחום החינוך

הפרק המרכזי בתחום החינוך בתוכנית החומש הוא "סל תקומה" המעניק תקציב תוספתי שמשרד החינוך מעמיד לרשות מוסדות חינוך ורשויות מקומיות בחבל התקומה, במטרה לענות על הצרכים החינוכיים, הרגשיים והחברתיים של התלמידים שנפגעו מהמצב הביטחוני. על פי נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ה

שגיבשו משרד החינוך ומינהלת תקומה (להלן - הנוהל)³⁴ התקציב העומד על מיליארד ש"ח מיועד לבני כל הגילים, מגיל לידה ועד כיתה י"ב, ונועד לחזק את החוסן האישי והקהילתי, לקדם פדגוגיה מותאמת, להעצים את צוותי החינוך ולסייע בהשבת שגרה לימודית מיטיבה.

סל תקומה מגיל שש עד כיתה י"ב

סל תקומה לילדים מגיל שש עד כיתה י"ב ניתן במסגרת מערכת הגפ"ן³⁵. מחצית ממנו אמורה להינתן לרשויות המקומיות (סל רשות) כדי להניח תשתיות לימודיות, רגשיות וחברתיות ולספק מענים גם במסגרת החינוך הבלתי פורמלי והמחצית השנייה תינתן למוסדות החינוך, שאמורים לגבש תוכניות עבודה מוסדיות הכוללות תגבור לימודי, סיוע רגשי, פעילות חווייתית והצטיידות חינוכית, בהתאם לצרכים הייחודיים של תלמידיהם ובהתאם לכללי מערכת הגפ"ן.

תקציב סל תקומה בתחום החינוך, ש-30% ממנו אמור לשמש למתן תמיכה רגשית, אמור להיות מחושב באמצעות הקצאת תקציב לכל תלמיד, לפי מספר התלמידים שהתגוררו בחבל התקומה בתחילת שנת לימודים ובכללם מספר תלמידים שאינם גרים בחבל התקומה אך התגוררו בו ערב שבעה באוקטובר 2023, בין שהם לומדים במוסד חינוכי בתחומי החבל ובין שמחוצה לו במתווה פוחת לכל משך התוכנית. על פי חוזר משרד החינוך, בשנת הלימודים תשפ"ה הוקצו 13,500 ש"ח נוספים בגין כל ילד ונער בחבל מגיל לידה ועד כיתה י"ב והעלות לשנת תשפ"ה עמדה על כ-267 מיליוני ש"ח³⁶. יודגש כי מדובר בתוספת על התקצוב הממוצע לתלמיד ביישובי חבל התקומה, אשר ערב מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר עמד על כ-23,755 ש"ח.

סל תקומה למוסדות חינוך

כאמור, על פי קביעת מינהלת תקומה, סל תקומה מחולק בין מוסדות החינוך ובין רשויות חבל התקומה. מנהלי המוסדות הם שמנהלים את רכיב הסל המיועד להם באמצעות מערכת הגפ"ן (סל מוסדי). תקצובו של כל מוסד נקבע לפי מספר התלמידים הלומדים בו שזוהו כתושבי חבל התקומה בשבעה באוקטובר. בגין תלמיד המתגורר באחת מרשויות חבל התקומה אך ביישוב שאינו נמצא בטווח של עד 7 ק"מ מרצועת עזה - לא יוקצה למוסד סל תקומה על פי התוכנית.

³⁴ משרד החינוך ומינהלת תקומה, סל תקומה - נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ה לרשויות, בעלויות ומוסדות חינוך, מעודכן ליום 26.2.2025.

³⁵ תוכנית גמישות פדגוגית ניהולית עוגנה בהחלטת ממשלה מס' 226 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" מאוגוסט 2021. משרד החינוך החל להפעיל את תוכנית גפ"ן בשנת הלימודים תשפ"ג (2022 - 2023) בבתי הספר שעמדו בתנאי סף שהוא קבע, בהם דיווחים למשרד והסכמה להשתתף במבחני הערכה ארציים ובין-לאומיים. להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי, פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים** (2023), עמ' 713.

³⁶ נוהל משרד החינוך, **"סל תקומה - נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ה לרשויות, בעלויות ומוסדות חינוך"**, גרסה מפברואר 2025.

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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

זאת ועוד, יש ילדים המתגוררים בחבל התקומה ומתחנכים במוסדות שאינם בשטחי החבל ומשרתים גם תלמידים שגרים בחבל ומחוץ לו - דבר המאפיין בעיקר את הילדים המתגוררים במועצות האזוריות שבחבל. כך קשה להבטיח כי הכספים המועברים למוסדות החינוך ישרתו רק את ילדי חבל התקומה. מצב זה עלול להביא לפגיעה בהקצאת המשאבים לקבוצת היעד שנקבעה.

לפיכך בדק משרד מבקר המדינה את ההקצאה בארבעה מוסדות חינוך על-יסודי³⁷ שבהם למדו תלמידי חבל התקומה ערב שבעה באוקטובר ובחן מהו הסכום שקיבלו בגין הסל המוסדי בשנת הלימודים תשפ"ה, שאמור היה לעמוד על 6,750 ש"ח לתלמיד החבל על פי הנוהל. עוד הוא בדק מהו הסכום הממוצע לתלמיד במוסד החינוך, באמצעות חלוקת סכום הסל במספר כל התלמידים הלומדים בו. תוצאות הבדיקה מובאות בלוח 3 להלן.

לוח 3 : סל תקומה אפקטיבי לתלמיד בארבעה מוסדות חינוך על-יסודי בחבל התקומה, שנת הלימודים תשפ"ה

שם המוסד	הרשות המקומית	סה"כ תלמידים במוסד - תשפ"ה	תלמידי חבל התקומה שלמדו במוסד	סכום סל תקומה שהועבר למוסד בגין תשפ"ה בש"ח	מספר התלמידים במוסד שסכום הסל משקף	סל תקומה אפקטיבי בש"ח לתלמיד
חטיבת ביניים ממ"ד סעד	המועצה האזורית שדות נגב	119	86	553,500	89	4,651
תיכון מקיף כפר סילבר	המועצה האזורית חוף אשקלון	1,009	61	445,500	71	442
תיכון מקיף שקמה	המועצה האזורית חוף אשקלון	748	354	2,227,500	356	2,978
בית החינוך נופי הבשור	המועצה האזורית אשכול	840	616	4,927,500	788	5,866

על פי נתוני משרד החינוך ומינהלת תקומה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

37

הבחירה במדגם של מוסדות חינוך על-יסודי נעשתה משום שפיזור התלמידים בהם גבוה ולא ניתן לייצר כיתות הומוגניות לפי מקום המגורים של התלמידים, בעיקר בשל בחירת מסלולים ומגמות שונים מצד התלמידים.

הנתונים לעיל מלמדים על פער גדול בסל תקומה אפקטיבי לתלמיד בין ארבעת מוסדות החינוך. נמצא כי סל תקומה לתלמיד, שהיה אמור לעמוד על 6,750 ש"ח, בפועל היה נמוך מכך - במקיף כפר סילבר הוא הנמוך ביותר ועומד על 442 ש"ח, ובנופי הבשור הוא הגבוה ביותר במדגם ועומד על 5,866 ש"ח, פי 13 מסל תקומה במקיף כפר סילבר. הפער נובע מכך שסל תקומה ניתן בגין תלמידים מחבל התקומה הרשומים בבית הספר אך בפועל מתחלק בין כלל תלמידי בית הספר.

עוד נמצא כי בכמה מקרים נכללו במסגרת הסל המוסדי תוכניות ממוקדות לתלמידים המוגדרים "תלמידי תקומה". עם זאת, בשל מורכבות יישומית ותפעולית, לא ניתן היה להחיל הבחנה זו על כלל התוכניות, ובפועל חלק מהן יושמו באופן רוחבי והיטיבו עם כלל תלמידי בית הספר, בין שהם שייכים לחבל התקומה ובין אם לאו.

המועצה האזורית אשכול מסרה גם היא למשרד מבקר המדינה כבר באוקטובר 2024 כי התלמידים מחבל התקומה שלומדים בתחומי המועצה מקבלים בפועל רק כ-30% מהתקציב המוקצה להם. זאת כיוון שתלמידי היישובים המפונים מבין יישובי המועצה אינם חולקים את הסכום המוקצה להם עם תלמידים אחרים, ואילו התלמידים שחזרו לחבל חולקים את התקציב המוקצה להם עם שאר תלמידי בית הספר שאינם מתגוררים בחבל.

עולה שמודל התקצוב הנוכחי של סל תקומה למוסדות החינוך אינו מבטיח חלוקה הוגנת של המשאבים שנועדו לאפשר למוסדות החינוך ולרשויות חבל התקומה לספק פתרונות ודרכי פעולה לימודיים, חינוכיים, רגשיים וחברתיים לתלמידים שנפגעו מהמצב הביטחוני (בין היתר באמצעות רכש תוכניות).

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי אין לבחון את המענה החינוכי תוך התמקדות בתקציב בלבד ולא במהות המענה החינוכי שניתן לילדי החבל, שכן מטרתו היא לשקם ולהצמיח בהתאם לשיקול דעת מקצועי המשתנה בין הפרט לקבוצה. עוד היא מסרה כי לעיתים טובת התלמיד, גם זה השווה מחוץ לחבל, מחייבת שילוב בקבוצה לחיזוק תחושת השייכות, ולכן התקציב המועבר לבתי הספר משמש לתוכניות המותאמות לצרכים אלו ולא רק לליווי פרטני. המינהלת הדגישה כי יעילות המענה נמדדת בטיב ההתערבות ובסוג הכלי שנבחר, ולא בהכרח בגובה הסכום המושקע.

מחוז הדרום של משרד החינוך השיב בנובמבר 2025 למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לנוהל, תקציב המועבר למוסד חינוך בחבל התקומה שבו לא ניתן להפריד בין אוכלוסיית החבל ובין אוכלוסייה מחוץ לו הלומדות בכפיפה אחת - לא תתקיים הפרדה במימוש התוכניות, אך מנהל המוסד החינוכי נדרש להקדיש תשומת לב ולנקוט דרכי פעולה מותאמות וממוקדות בהתאם לצורכי התלמידים.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה כי מטרת המועצה היא להשקיע משאבים בכלל תלמידי המועצה הלומדים במוסדות החינוך, ולא רק באוכלוסיית היעד של תוכנית השיקום.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 בפריסת התקציב ואופן החלוקה בין

מוסדות החינוך, כדי להבטיח מיקוד אפקטיבי של המשאבים באוכלוסיית היעד של התוכנית ושימוש מיטבי בסל תקומה.

סל תקומה מגיל לידה עד שש

על פי נוהל משרד החינוך³⁸, בין סוגי הפתרונות והתוכניות הכלולים בסל שהרשות המקומית אמורה לספק מצויים גם מענים פדגוגיים ורגשיים, סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה.

משנת 2022 קיבל משרד החינוך את האחריות לפיקוח על מעונות לילדים בגיל לידה עד שלוש³⁹, אך נכון למועד הביקורת החינוך מגיל לידה עד שלוש בישראל אינו מוסדר בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, והמדינה אינה אחראית מכוח חוק לחינוך בגילים אלו אלא רק מגיל שלוש ועד כיתה י"ב. ואולם משרד החינוך ומינהלת תקומה החליטו כי בניית חוסן קהילתי ונפשי לילדי החבל לא תתאפשר ללא התערבות עמוקה ושיטתית בגיל הרך, שהוא השלב הרגיש ביותר בהתפתחות הילד, ולכן החליטו להכליל במסגרת סל תקומה גם פעוטות מגיל לידה עד שלוש.

החלטת מינהלת תקומה לתקצב גם תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד שלוש בחבל התקומה, שמספרם ערב שבעה באוקטובר עמד על 3,867, מבוססת, בין היתר, על מחקר שערכו ג'וינט ישראל וחברת Social Finance Israel. המחקר נשען על נתונים מישראל ומהעולם ובוחר את הכדאיות הכלכלית של השקעה תוספתית בילדים מגיל לידה עד שש. המחקר מראה כי להשקעה בגילים אלה, בעיקר בתחומי החינוך והטיפול, יש תועלות כלכליות ניכרות לטווח הארוך. על פי הממצאים, כל שקל המושקע בילדים בגיל הרך צפוי להניב תועלת של כ-4.8 ש"ח למשק, בזכות עלייה בהישגים לימודיים, שיפור בתעסוקה ובהכנסות בעתיד, לצד חיסכון בעלויות כגון בריאות וצמצום פגיעה⁴⁰. הוגי תוכנית החומש התבססו בהחלטתם גם על נייר חזון ומדיניות לגיל הרך שביקש להציע רפורמה מקיפה בתחום הגיל הרך בישראל ולהתמקד ראשית בשיפור איכות הטיפול בילדים בדגש על הכשרת כוח האדם והגדלת מספר אנשי הצוות החינוכי (צמצום היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות) ובהמשך בהרחבת המסגרות הקיימות ובהגדלת סבסודן⁴¹.

על פי תוכנית החומש תקציב סל תקומה מגיל לידה עד שש יועבר במלואו לרשות המקומית ויוגדר כחלק מהסל הרשותי. הרשות היא האחראית לתכנן, להפעיל ולהעניק את השירותים בסל זה, והם יכולים לכלול סייעים וסייעות לתגבור, ליווי רגשי, תוכניות חוסן, ציוד מותאם לגיל הרך, סדנאות לצוותים ולהורים, וכן פעילויות חווייתיות וקהילתיות. התכנון, האישור והביצוע אמורים להיעשות במערכת הגפ"ן ותחת בקרה שוטפת של מנהל אגף החינוך ברשות, גזבר הרשות ומחוז משרד החינוך ותוך הקפדה על עמידה בנוהלי התוכנית והקצאת 30% מהתקציב לפחות לתמיכה רגשית. הרשות יכולה גם לקדם שירותים במסגרת סל

38 נוהל משרד החינוך, סל תקומה - נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ה לרשויות, בעלויות ומוסדות חינוך, גרסה מפברואר 2025.

39 החלטת ממשלה 951 (9.1.22).

40 עומר שניר ואחינועם זיגל, כדאיות כלכלית של השקעה בילדים בגיל הרך בישראל (גילאי לידה עד 6), ג'וינט אשלים ו-Social Finance Israel, נובמבר 2021.

41 מנואל טרכטנברג, "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019.

זה באמצעות העברת תקציב ליישובים או לקיבוצים השייכים אליה. לדוגמה במועצה האזורית **אשכול** בחרו לממש את רוב התקציב עבור גיל לידה עד שש להעסקת סייעת נוספת.

בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והפעילות הצבאית הנרחבת בסמוך לרצועת עזה, נדרשו 12 קיבוצים ומושב אחד באזור חבל התקומה להתפנות ממקום מושבם ולעבור למגורים זמניים. בחלק מהמקרים מגורים אלה נמשכו לכל אורך שנת הלימודים התשפ"ה, ותושבי ארבעה מהיישובים אף צפויים להמשיך ולהתגורר מחוץ למקום מגוריהם הקבוע גם בשנת הלימודים התשפ"ו.

שלא כמו ביישובים עירוניים, בקיבוצים מערך הגיל הרך הוא חלק בלתי נפרד מהקהילה, והקיבוצים עצמם משקיעים משאבים בקיום המסגרות ובהעשרתן - למשל שיפוץ מבנים, העסקת כוח אדם נוסף לתמיכה והפעלת תוכניות ייחודיות לפי ערכי הקיבוץ. מדובר ביוזמות מקומיות נוספות שאינן מעוגנות בהסדר סטטוטורי, אלא במסגרת האוטונומיה הקהילתית וביכולת התקציב המקומית. בקיבוצים רבים נהוג מודל יום ארוך ופעילות חינוכית משלימה במסגרת הקהילתית נוסף לשעות הגן הרשמיות. על פעילות זו (כגון צהרונים או פעילויות אחר הצהריים) מפקחים לרוב הקיבוץ עצמו או המועצה האזורית במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, ולא משרד החינוך ישירות⁴². יש לציין כי התקציבים שלהם זכאי מערך הגיל הרך בקיבוץ מועברים ממשד החינוך לרשות המקומית באופן שוטף והיא מעבירה אותם לקיבוץ.

בקיבוצים בחבל התקומה פועלות מסגרות חינוך מגיל לידה עד שש, שמומנו בחלקן על ידי הקיבוץ. לאחר הפינוי, המשך הפעלת המסגרות האלה דרש משאבים נוספים, בין היתר בגין צורך בתגבור כוח אדם בשל מצבם הנפשי של הילדים שחוו טראומה, וכן בשל הפעלת מסגרות כפולות בשני אתרים נפרדים עקב פיצול אוכלוסיית הקיבוץ בין מוקדי מגורים זמניים.

לפיכך, קיבוצים אלו נדרשו להזרמת תקציבים נוספים לצורך המשך הפעלת מסגרות החינוך ולצורך שמירה על רציפות שירותי החינוך לילדים מגיל לידה עד שש. הזרמת התקציבים הייתה חיונית להבטחת תפקודן של מסגרות החינוך תחת תנאים מאתגרים כאמור.

בביקורת עלה כי נכון ליוני 2025 ארבעה יישובים לפחות מיישובי פורום "הביתה"⁴³ - בארי, כפר עזה, ניר עוז, נחל עוז, כיסופים, נירים, חולית, נתיב העשרה, רעים, ניר יצחק, סופה ועלומים - טרם קיבלו את הסכומים המגיעים להם במסגרת סל תקומה בגין הפעלת מסגרות החינוך מגיל לידה עד שש, בעוד ארבעה יישובים אחרים קיבלו סכומים נמוכים יחסית להיקף סל תקומה שנקבע. שמונה יישובים אלו שייכים למועצות האזוריות אשכול ושער הנגב.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי בבדיקה שנעשתה עולה כי התקציב מועבר לרשויות המקומיות בכמה פעימות, האחרונה שבהן הייתה ביולי 2025. בתשובה נוספת מסרה המינהלת כי לרוב התקציב מועבר

42 תוכנית העבודה של התנועה הקיבוצית לשנת 2025.

43 פורום "הביתה" הוא ארגון הגג של היישובים שבהם בוצעו, טבח, רצח, אונס, חטיפה והרס בממדים הנרחבים ביותר במתקפת שבעה באוקטובר.

לרשויות באמצעות משרד החינוך, וכי מינהלת תקומה ערה לחשיבות של העברת התקציבים במועדם ומקפידה לפעול בהתאם לכך.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מנגנון העבודה שנקבע הוא באמצעות מערכת הגפ"ן, ולכן התקציב מועבר ישירות לרשויות המקומיות. בתשובה נוספת מינואר 2026 מסר משרד החינוך כי בשנת הלימודים התשפ"ו מועברים התקציבים בשלוש פעימות לאורך השנה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי הקצתה כ-5.5 מיליוני ש"ח לסל התקומה לגיל הרך ביישובים המפונים לשנת תשפ"ה וכי נכון לשנת תשפ"ו הוסדר מנגנון תקשורת לניהול משותף של כספי תקומה לגיל הרך בקיבוצים.

המועצה האזורית **שער הנגב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי אינה מכירה פערים בינה לבין היישובים וכי היא פעלה עימם בשיתוף פעולה מלא.

על מינהלת תקומה, משרד החינוך והמועצות האזוריות אשכול ושער הנגב להקפיד על העברת הכספים במהירות ולהסדיר את הזרמתם באופן שיבטיח ליישובים ודאות תקציבית ותזרימית והמשך פעילות סדירה של מסגרות החינוך. יש לציין כי כל עיכוב בהעברת הכספים, גם אם יועברו בסופו של דבר, מאלץ את היישובים לשאת בעלויות מימון נוספות⁴⁴.

בקר משרד החינוך על העברת כספי סל תקומה

להבטחת מיצוי מלוא זכויותיהם של ילדי חבל התקומה במסגרת תוכנית החומש הממשלתית חשיבות רבה. כאמור, סל תקומה הוא אחד הכלים המרכזיים להענקת סיוע חינוכי, רגשי וקהילתי לילדים שנפגעו ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. נוכח הפגיעות הקשות ביישובי חבל התקומה והשינויים שחלו במקומות מגוריהם של אלפי ילדים ותלמידים, נדרשת בקרה הדוקה אחר העברת התקציבים והטמעתם בפועל, באופן שיבטיח שכל ילד הזכאי לסיוע אכן יזכה לו, ללא תלות במקום מגוריו הנוכחי או במסגרת החינוך שבה הוא לומד.

הפריסה המרחבית הרחבה של תושבי חבל התקומה בעקבות האירועים הביטחוניים מעמידה אתגר של ממש ביישום אפקטיבי של סל תקומה ולחלוקה שוויונית שלו. ניתן לסווג את אוכלוסיית הזכאים לשלוש קבוצות עיקריות: תושבים המתגוררים כיום בתחומי חבל התקומה (להלן - תושב לא מפונה); תושבים שפנו ממנו ומתגוררים במתחמי מגורים זמניים המוגדרים כקהילה מפונה (להלן - מפונה בקהילה); תושבים שפנו מחבל התקומה ומתגוררים במגורים זמניים ברחבי הארץ (להלן - מפונה בודד).

קבוצות אלו נבדלות זו מזו במידת הנגישות שלהן לשירותים החינוכיים והקהילתיים ובמורכבות המינהלית הכרוכה בהעברת כספי סל תקומה (סל רשותי וסל מוסדי) לכל קבוצה והטמעתם בפועל. מצב

⁴⁴ ריבית בנק ישראל עומדת על 4.5%, לפחות מאז אוקטובר 2023 ועד אוגוסט 2025, מועד סיום הביקורת, דבר המחמיר את הנטל הכלכלי על אותם יישובים.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

זה מחייב התאמות במנגנוני הבקרה כדי לוודא שהקצאות התקציב משקפות את הצרכים המשתנים של כל הילדים הלומדים, בין שהם מתגוררים בחבל התקומה ובין שהם מפונים בקהילה או מפונים בודדים, וכן שלא תיווצר הפליה בין זכאים עקב מקום שהותם הזמני.

כאמור, מוסדות החינוך מקבלים מחצית מסל התקומה בגין כל תלמיד המתגורר בחבל התקומה או שהתגורר בו בשבעה באוקטובר (להלן - סל מוסדי), והרשויות המקומיות מקבלות מחצית מסל תקומה בגין אותם תלמידים ואת מלוא הסל בגין ילדים מגיל לידה עד שש (להלן - סל רשות). בגין ילדים המוגדרים מפונים בקהילה סל תקומה הרשותי נחלק כך: 30% לרשות המקור של התושב ו-70% לרשות הקולטת.

לוח 4: חלוקת סל תקומה לשנת הלימודים התשפ"ה, בש"ח

שלב חינוך	האם מפונה	הקצבה לתלמיד	סל מוסדי על פי מצבת תלמידים	סל רשותי - רשות מקור	סל רשותי - רשות קולטת
לידה עד שש	לא מפונה	13,500	-	13,500	-
לידה עד שש	הקהיל במפונה	13,500	-	13,500	-
לידה עד שש	מפונה כבודד	13,500	-	13,500	-
תלמידי בי"ס	לא מפונה	13,500	6,750	6,750	-
תלמידי בי"ס	מפונה בקהילה	13,500	6,750	2,025	4,725
בי"ס תלמידי	מפונה כבודד	13,500	-	13,500*	-

המקור: משרד החינוך ומינהלת תקומה, סל תקומה - נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ה לרשויות, בעלויות ומוסדות חינוך, מעודכן ליום 26.2.25.

* התקציב יוקצה במלואו לרשות המקור ואם רשות המקור תסכם על העברת תקציב לרשות הקולטת לטובת שירותים שונים לתלמידים שנקלטו, ניתן יהיה להקצות תקציב במערכת הגפ"ן.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי חלוקת סל תקומה בגין מפונים בקהילה ובגין מפונים בודדים ברחבי הארץ טומנת בחובה אתגרים מהותיים במימושו. בקרב המפונים הבודדים טמונה מורכבות ניהולית, שכן כספי סל תקומה מועברים לרשויות המקומיות שבהן התגוררו בשבעה באוקטובר, והן נדרשות להעביר כספים לרשות הקולטת בהמשך לפנייה מצידה עבור אוכלוסייה זמנית ובלתי מאורגנת. כפועל יוצא, קשה לוודא כי הכספים אכן מנותבים לצורכיהם של ילדים אלה.

מהביקורת בעיריית **שדרות** ובמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** עלה כי ההחלטה של משרד החינוך שלא להעביר את כספי הסל ישירות לרשויות הקולטות אלא לרשויות המקור, הנדרשות להעביר בעצמן את כספי סל התקומה לרשויות הקולטות לאחר קבלת בקשה מהן, מאלצת את הרשויות להקצות משאבי זמן וכוח אדם רבים לשם כך ומטילה עליהן נטל רב. בקשתה של המועצה האזורית **אשכול** כי משרד החינוך יעביר את הכספים ישירות לרשויות הקולטות נענתה בסירוב והמועצה נדרשת להסתייע בחמישה עובדים לשם כך.

ביולי 2025 העביר משרד החינוך באמצעות מינהלת תקומה לצוות הביקורת קובץ עם נתונים על מימוש סל תקומה לשנת הלימודים תשפ"ה ועל העברת הכספים למוסדות החינוך ולרשויות המקומיות.

עיון בקובץ ואימות הנתונים עם נתונים של עיריית שדרות ושל יישובים מהמועצה האזורית אשכול העלו כי בקובץ שהעביר משרד החינוך חסרים נתונים הנוגעים לכספים שהעבירו רשויות חבל התקומה לרשויות מקומיות שקלטו תלמידים מחבל התקומה במוסדות החינוך שלהן. כך לדוגמה עיריית שדרות הציגה נתונים שלפיהם היא העבירה כספים למועצה המקומית בית אל ולעיריית דימונה ואילו בקובץ ממשרד החינוך רשויות אלה לא מופיעות כרשויות שקיבלו את כספי הסל.

גם בקרב המפונים בקהילה קיימים אתגרים, ובייחוד בגילי לידה עד שש, שבהם האחריות לניהול התקציב נותרת בידי רשות המקור. מצב זה עלול להביא לעיכובים או לחסמים בהנגשת השירותים בפועל לקבוצה זו. על כן נדרשים מנגנוני בקרה מוסדרים, אשר יבטיחו כי כספי סל תקומה מנותבים בהתאם לייעודם, ובפרט עבור התושבים המפונים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוגדר סל מחוזי שמטרתו לסייע בפתרון בעיות נקודתיות וכי המחוז מטפל ב"ילדים בודדים" שאינם מתגוררים עוד בחבל, תוך דאגה לקיום תוכנית ותקציב סל לתלמיד.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה מנובמבר 2025 כי מחוז הדרום במשרד החינוך הצליח לייעל את תהליכי הבקרה והעברת הכספים לרשויות אחרות, תוך עמידה בכללים ובשקיפות מלאה וכי גם כיום ממשיכות להתקבל בקשות לחיוב מצד הרשויות הקולטות.

מהשוואת נתוני משרד החינוך לנתונים של עיריית שדרות ושל המועצה האזורית אשכול, כמוצג לעיל, עולה כי משרד החינוך אינו מחזיק בנתונים מלאים ועדכניים של מימוש כספי סל תקומה. בקרה חסרה עלולה לפגוע בוודאות כי ילדי חבל התקומה - שלטובתם מוענקים כספי הסל לצורך הגשמת התנאים לשיקומם לאחר שנים רבות של סבבי לחימה, קושי ביטחוני ותחושת ביטחון מוגבלת - אכן יזכו למרב התוכניות והשירותים התומכים שניתן לממן בכספי הסל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ניהול נתונים חלקיים לא יכול להניב בקרה אפקטיבית על הליך מורכב המערב העברות כספים בשיעור של כמיליארד ש"ח בין המשרד לרשויות המקומיות ובין הרשויות המקומיות לבין עצמן, וממליץ לו לרכז את הנתונים המועברים לו מהרשויות המקומיות באופן שוטף כדי לאפשר ביצוע בקרה סדירה על נתונים עדכניים תוך מתן דגש מיוחד על אוכלוסיות מפונים בקהילה ומפונים בודדים, אשר מנגנון העברת הכספים עבורם מורכב יותר.

המועצה האזורית אשכול ציינה בתשובתה כי בצד התקציבים הגבוהים נדרש גם מנגנון הערכה ומדידה מדויק ויעיל שאינו צורך משאבים מיותרים מהמערכות ומספק מיפוי ותוצאות בזמנים קצרים. בפועל הרשויות המקומיות פיתחו מנגנונים עצמאיים המותאמים לסוגיות המאפיינות את החבל שאינם מתואמים עם המנגנונים הארציים של במשרד החינוך, שאינם מספקים תוצאות בטווח קצר.

בצד אתגרי השיקום הרבים הניצבים בפני הרשויות המקומיות והיישובים בחבל התקומה ניצבת גם מורכבות במנגנון התקצוב של סל התקומה המיועד לשיקום ולהעצמה של ילדי החבל. הביקורת העלתה כי מורכבות המנגנון מובילה למחלוקות רבות ולאי-הבנות בתחומים הפדגוגיים והתקצוביים בין כלל הגורמים המעורבים, וכי היא מכבידה עוד יותר על היישובים ועל הרשויות המקומיות ומקשה על משרד החינוך לערוך את הבקרה על השימוש בכספים ולהבטיח את הגעתם ליעדם.

בתשובתו הנוספת מסר משרד החינוך כי בנוהל העבודה שגיבש בנושא סל תקומה לשנת הלימודים התשפ"ו שונה אופן התקצוב בנוגע לתלמידים המפונים כבודדים, באופן שמלוא התקציב לתלמיד יועבר במלואו למחוז הרלוונטי במשרד החינוך (דרום, התיישבותי או חרד) - המחוז יעביר מחצית מהסכום למוסד החינוכי שבו לומד התלמיד, והמחצית הנותרת תישאר במחוז הרלוונטי להשלמת מימון השירותים הנדרשים לתלמיד.

ביוני 2025 מסרה מינהלת תקומה למשרד מבקר המדינה כי היא גיבשה מנגנון המכונה "משולש הזהב" לתיאום בין המועצה האזורית ובין היישובים שבתחומה, בסיוע מינהלת תקומה, במקרים של מחלוקות, במטרה לוודא כי הכספים המיועדים למימון מענים לילדי החבל משרתים את מטרותם. מקובץ שהעבירה מינהלת תקומה לצוות הביקורת ביולי 2025 עלה כי מינהלת תקומה קיימה מפגשים עם שישה מהיישובים בחבל וכי מתואמות פגישות נוספות בהמשך.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת תקומה להרחיב את השימוש במנגנון "משולש הזהב" ולשתף את משרד החינוך בהליך כדי לצמצם את המחלוקות ולהבטיח שכספי השיקום ימלאו את יעדם.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי השימוש במנגנון "משולש הזהב" מתבצע באופן שוטף ונועד למפות את הצרכים ולשמור על שיח שבין הרשויות והיישובים בהקשר זה גם ביישום כלי הפעולה שלה וביצועם גם באמצעות משרדים שותפים כגון משרד החינוך.

תמרוץ עובדי הוראה

גיבוש תוכנית התמרוץ

מחסור במורים הוא תופעה כלל עולמית ומדינות רבות מתמודדות עימה. לפי דוח של ארגון אונסק"ו⁴⁵, המחסור במורים ברחבי העולם צפוי להגיע לכ-69 מיליוני מורים בשנת 2030⁴⁶. מחסור זה לא פסח גם על ישראל⁴⁷.

⁴⁵ ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות.

⁴⁶ UNESCO, *The world needs almost 69 million new teachers to reach the 2030 education goals*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UIS Fact Sheet, UNESCO Institute for Statistics, October 2016.

⁴⁷ הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מחסור במורים**, (3.1.23), עמ' 21 - 22.

תמרוץ עובדי הוראה על בסיס מיקום גיאוגרפי הוא כלי מדיניות רווח במערכות חינוך רבות, ומטרתו להתמודד עם קושי מובנה באיוש תקני הוראה במיוחד בפריפריה החברתית והגיאוגרפית. במקרים רבים מוסדות חינוך באזורים אלו סובלים ממחסור במורים איכותיים, בשל ריחוקם ממוקדי מגורים ותעסוקה מועדפים, בשל תנאי עבודה מאתגרים ולעיתים גם בשל סיכון ביטחוני מתמשך. לכן ממשלות מעניקות תמריצים כספיים במטרה למשוך מורים חדשים ולשמר מורים קיימים באזורים מוחלשים. בישראל כלי זה משמש בתוכניות ממוקדות כגון תוכנית לתמרוץ מורים באילת⁴⁸.

על פי המחקרים, תוכניות לתמרוץ צוותי חינוך והוראה, ובפרט אלו המוגבלות בזמן, מלוות בחשש מתמשך בדבר חוסר היכולת לייצר שינוי מערכתי בר קיימה, שהרי קיים סיכון כי עם סיום תקופת התמרוץ, שנועד לגיוס צוותי הוראה או לשימורם, צוותי ההוראה ינטשו את בתי הספר שאליהם גויסו, והמערכת המקומית תחזור למצב שקדם להפעלת התוכנית⁴⁹.

בתוכנית החומש לפיתוח החבל נקבע כי לצורך הגשמת היעדים בתחום החינוך כיוון הפעולה הראשון הוא "משיכה ושימור הון אנושי איכותי להוראה בחבל (הוראה, מטפלים, פסיכולוגים ויועצים חינוכיים) על מנת לטפל באתגרים הפדגוגיים, החברתיים והרגשיים, במורכבויות ובבעיות יוצאות הדופן הנובעות מהפערים הלימודיים והתמודדות עם הקשיים הלימודיים שנוצרו בעקבות אירועי ה-7.10 של ילדי החבל".

על פי התוכנית, נוכח האתגרים המערכתיים הנובעים מן המצב הביטחוני המתמשך ומן המרחק ממרכזי אוכלוסייה גדולים, תפעל מינהלת תקומה עם משרד החינוך לעיצוב מנגנוני תמרוץ שמטרתם למשוך עובדי הוראה איכותיים ולשמרם לאורך זמן. מנגנונים אלו יחייבו על פי התוכנית קביעת עקרונות תכנון מבוססי נתונים, הקצאה מותאמת לצרכים המשתנים של היישובים והפעלת מנגנוני בקרה שיטתיים.

בהחלטת ממשלה 501699⁵⁰, שאישרה את תוכנית החומש למינהלת תקומה, הוקצה תקציב ייעודי בסך 200 מיליוני ש"ח לצורך שימור ומשיכה של צוותי חינוך והוראה איכותיים, סכום שהוא כ-10% מהתקציב שהקצתה תוכנית החומש לחינוך. התקציב נועד לכלול עובדי הוראה, ובכלל זה מורים בתחומי ה-STEM⁵¹, יועצים חינוכיים, מטפלים ופסיכולוגים חינוכיים, והוא צפוי היה להיות מופעל במתווה תקציבי פוחת לשנים 2024 - 2028, קרי לפחות 40 מיליוני ש"ח אמורים להיות מנוצלים בכל שנת לימודים.

48 חוזר 2021-1-8 של הממונה על השכר והסכמי עבודה, "תוכנית תמרוץ למורים בעיר אילת ולמועצות האזוריות חבל אילות וערבה תיכונה המצטרפים לתוכנית בשנות הלימודים תשפ"ב - תשפ"ז".

49 מחקר שנערך על ידי Evidence Centre for Education של אוניברסיטת דרהאם מאנגליה העלה כי לתמריצים כספיים יש השפעה חיובית זמנית על שימור מורים באזורים פריפריאליים, אך השפעתם חדלה עם תום התגמול, והמורים נוטים לעזוב את מקום עבודתם (Evidence Centre for Education, Durham University, *What Works in Attracting and Keeping Teachers in Schools?*, 2020, עמ' 3). מחקר נוסף שנערך באוניברסיטת קולורדו ובחן את תוכנית התמרוץ ProComp בעיר דנבר, מצא כי שיעור המורים האיכותיים בבתי הספר שבהם הופעל התמריץ שב לרמתו הקודמת מייד עם סיום תקופת ההטבה (Eleanor Spindler Fulbeck, *Teacher Retention: Estimating and Understanding the Effects of Financial Incentives in Denver*, University of Colorado, 2011, עמ' 24).

50 סעיף 3.ב.2 להחלטת הממשלה מס' 1699 מיום (17.4.24).

51 מדעים, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה.

הביקורת העלתה כי מינהלת תקומה ומשרד החינוך לא נועצו עם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר שבראשו עומד הממונה על השכר⁵² - גורם המטה המופקד על קביעת מדיניות השכר במגזר הציבורי ואשר הוביל תוכניות תמרוץ עובדים בעבר ובכללם גם צוותי הוראה - ולא בחנו איתו את נחיצות המהלך, ישימותו, התועלת הצפויה ממנו והיקף התקציב הנדרש לו, קודם לגיבוש ההחלטה לתקצב תמרוץ עובדי הוראה במסגרת תוכנית החומש. מינהלת תקומה ומשרד החינוך הסתפקו במשלוח נוסח ההחלטה אחרי שגובשה להערויותיהם של כלל משרדי הממשלה, ובהם משרד האוצר, על כלל תוכנית החומש, דבר הנהוג בהחלטות ממשלה מסוג זה, אך הם לא קיימו שיח ישיר בעת גיבוש התוכנית עם הממונה על השכר.

נוסף על כך, המועצה האזורית **אשכול** מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2024 כי גם נושא התמרוץ של עובדי ההוראה בתוכנית החומש לא נדון עמה במהלך גיבוש התוכנית, כי תכליתו של מנגנון התמרוץ שגובש אינה ברורה וכי אין הוא מספק מענה דיפרנציאלי לאזורים הפריפריאליים יותר שאליהם קשה יותר לגייס עובדי הוראה.

כמו כן, עיריית **שדרות** מסרה לצוות הביקורת ביולי 2025 כי כיוון שכבר בנובמבר 2023 היא פעלה לגיוס 500 תומכי הוראה, מטפלים ועובדים בחינוך הבלתי פורמלי שסייעו לעירייה להפעיל את מוסדות החינוך בהצלחה עם חזרת המפונים לעיר במרץ 2024, היא לא סבלה ממחסור בעובדי הוראה. בתשובתה מנובמבר 2025 הוסיפה העירייה כי רמת ההיוועצות עימה הייתה נמוכה יחסית וכתוצאה מכך המודל שנקבע לא שיקף את צרכיה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובותיה כי אפיון הצרכים במודל התמרוץ וגיבוש כלי הפעולה ויישומם מתבצעים תוך שיח שוטף, לרבות בישיבות ובשיחות שהתקיימו עם רשויות החבל וכי בהמשך לשיח האמור ובהתאם לשיקולים מקצועיים ניתן ביטוי לצרכי הרשויות.

הביקורת העלתה כי אף שבחינת מצבת כוח האדם שעשה משרד החינוך בקרב צוותי ההוראה בחבל התקומה לקראת שנת הלימודים תשפ"ה העלתה כי אין מחסור חריג בעובדי הוראה בחבל התקומה ביחס למחסור שקיים בעובדי הוראה בכלל מדינת ישראל וכי מורים רבים שבו לעבוד בבתי הספר עוד לפני שובם של כל התלמידים לחבל, פעלו מינהלת תקומה ומשרד החינוך להקצאת 200 מיליוני ש"ח לטובת תמרוץ עובדי הוראה בתוכנית החומש.

יוצא אפוא כי החלטת הממשלה מאפריל 2024 לתקצב תמרוץ צוותי הוראה בחבל התקומה ב-200 מיליוני ש"ח התקבלה ללא מעורבותם של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר המופקד על הנושא וללא מעורבותם של הרשויות המקומיות הגדולות בחבל התקומה בשלב עבודת המטה לגיבושה. בשל כך בשלב גיבוש התוכנית לא הובאו בחשבון שיקולים מקצועיים הנוגעים למדיניות השכר הכוללת, לחלופות תקציביות אפשריות ולמועילות שלו בגיוס עובדי הוראה ברשויות החבל, וכל זאת כאשר לא נמצא מחסור

⁵² אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הוא גוף המטה המרכזי של ממשלת ישראל בכל הנוגע לגיבוש וליישום מדיניות השכר בשירות הציבורי. תפקידו כולל קביעת הסכמי שכר ותנאי עבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח על יישומם. במסגרת תפקידו, האגף פועל להתאים את תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי כמו בתחומי הבריאות והחינוך.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

של ממש בעובדי הוראה בחבל. יחד עם זאת יודגש כי לאחר קבלת החלטת הממשלה השתתף אגף השכר והסכמי עבודה בגיבוש תוכנית התמרוץ לעובדי ההוראה.

באוקטובר 2025 פרסמה מינהלת תקומה תוכנית חומש מעודכנת. על פי משרד החינוך, כבר ביולי 2025 הודיעה מינהלת תקומה על קיצוץ של 90 מיליוני ש"ח מתקציב תמרוץ עובדי ההוראה.

קרי, מינהלת תקומה בחרה לקצץ כמעט במחצית את התקציב שהקצתה לנושא בגיבוש התוכנית המקורית.

תוכנית התמרוץ לשנת הלימודים התשפ"ה

התוכנית שגיבשו משרד החינוך ומינהלת תקומה לתמרוץ, גיוס ושימור של עובדי ההוראה בחבל התקומה קיבלה ביטוי בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר שפורסם באוגוסט 2024⁵³. בחוזר הובהר כי תוכנית התמרוץ האמורה נועדה לשנת הלימודים תשפ"ה בלבד, כחלק ממאמצי ההתארגנות, הייצוב וההיערכות מחדש של מערכת החינוך בחבל.

התוכנית, על פי מנסחיה, נועדה למשוך הון אנושי איכותי ולהבטיח רציפות חינוכית באזור הסובל מהיעדר ודאות ומאתגרים פדגוגיים, רגשיים וחברתיים חריגים. לשם כך גובשו שני מסלולי תמרוץ: מענק גיוס לעובדים חדשים אשר יתחייבו לעבוד במשך שנה מלאה בחבל התקומה (תוכנית גיוס), ומענק התארגנות וייצוב לעובדים ותיקים או עובדים חוזרים (תוכנית שימור), אשר יועסקו בפועל בשנת הלימודים תשפ"ה.

מענקי התמרוץ הסתכמו בתוספות כספיות לשכר עובדי הוראה בשנת הלימודים תשפ"ה ועמדו על פי החוזר על 8,000 ש"ח לעובדים קיימים ועל 30,000 ש"ח לעובדים חדשים, בהתאם להיקף המשרה ולתקופת ההעסקה בפועל. תשלום המענקים היה אמור להתבצע בשני שלבים במהלך השנה, כפוף להשלמת תנאי הסכם ההעסקה.

מנתוני משרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים תשפ"ה קיבלו את התמריץ 1,415 עובדי הוראה, המוערכים בכשני שלישים מעובדי ההוראה שעבדו בחבל⁵⁴ ו-85 עובדי הוראה חדשים. משכך עלות מימוש התוכנית בשנת הלימודים תשפ"ה מוערכת ב-16.8 מיליוני ש"ח בלבד מתוך 40 מיליוני ש"ח (לכל הפחות) שיועדו לתוכנית לשנה זו כאמור. יצוין כי רק כשני שלישים מכלל עובדי ההוראה בחבל התקומה זכו לקבל את התמריץ כיוון ששליש מעובדי ההוראה בחבל זוכים לתמריץ אחר מכוח תוכנית תמריצים קודמת ולכן אינם זכאים למענק שימור מכוח התוכנית הנוכחית - קרי, חלק ניכר מעובדי ההוראה שנדרשו להפעיל ולהוביל את מערכת החינוך אחרי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לא זכו לתמריץ.

⁵³ אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, חוזר 2024-1-5, **תוכנית תמרוץ להתארגנות וייצוב ולגיוס עובדי הוראה בחבל התקומה בשנת הלימודים תשפ"ה בלבד**, 2024.

⁵⁴ החישוב נעשה על בסיס נתוני שנת הלימודים תשפ"ג שלפיהם בשנה זו הועסקו ברשויות המקומיות של חבל התקומה 2,184 מורים.

נמצא כי במתווה שגובש לא הייתה התייחסות לטענות העולות במחקרים שלפיהן תמרוץ עובדי הוראה אינו משפיע על איכות ההוראה המתקבלת בפועל ועל יציבות המערכת המקומית לאורך זמן ללא תוספת של תנאים כגון ליווי מקצועי, סביבת עבודה תומכת והכשרה ייעודית⁵⁵ וסיוע בשכר דירה. טענות אלו אינן מתיישבות עם התוכנית שגיבשו משרד הרווחה ומינהלת תקומה לגיוס עובדים סוציאליים נוספים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החבל. על פי משרד הרווחה, לתוכנית שגובשה לאחר היועצות עם מנהלי המחלקות האמורות, נוספו על התמריצים הכספיים גם תמריצים נלווים ובהם מימון שכירות לעובדים ותשלום מלא על נסיעות, וכן חוזקה המעטפת המקצועית באמצעות הכשרות, הדרכות והשתתפות בשכר לימוד.

יצוין כי בנובמבר 2024 - לאחר שמשרד החינוך גיבש את תוכנית התמרוץ לעובדי ההוראה - הוגש למשרד מחקר שנערך בקרב 300 מורים המלמדים בבתי ספר יסודיים דוברי עברית בדצמבר 2023⁵⁶. המחקר בחן בין השאר את הקשרים בין תמיכת מנהל בית הספר ובין רמת השחיקה של המורה בזמן מלחמה והעלה כי 38% מהמורים הדגישו את הצורך בתמיכה רגשית והכרה מצד המנהל באמצעות "שיחות אישיות" ו"הקשבה"; 12.7% הדגישו את הצורך בתמיכה מערכתית ("גמישות במערכת השעות" ו"הקלה בעומס"); 7.2% השיבו כי הם זקוקים לתמיכה מקצועית ("הדרכה וליווי מקצועי" ו"סיוע בפתרון בעיות"); 4.6% השיבו כי הם זקוקים לתנאי עבודה ("סביבת עבודה נוחה", "ציוד ומחשבים") ורק 4.2% מהמורים השיבו כי הם זקוקים לתמיכה מצד המנהל באמצעות תגמול כלכלי כמו "שכר גבוה יותר" או "בונוסים".

ממצאים אלה מלמדים על התועלת המוגבלת של תגמול כלכלי בסיוע לצמצום שחיקה של מורים בזמן מלחמה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי התגמול הכלכלי במתווה התמריצים הוא כלי אחד בלבד מתוך סל מענים רחב לרווחת צוותי החינוך, וכי המתווה גובש לאחר עבודת מטה מקצועית ואפיון צרכים מעמיק שעודם נבחנים כל העת.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אין מקום לתת ביטוי לפיתוח מקצועי בתוכנית התמריצים הנוכחית, מאחר שהמשרד כבר מעמיד לרשות עובדי ההוראה מערך נרחב של פיתוח מקצועי במרכזי הפסגה⁵⁷ ואפשרות לקבלת החזרי שכר לימוד בעבור לימודים אקדמיים. המשרד ציין כי מהניסיון שלו בתוכניות תמרוץ אחרות עולה כי מענקים כלליים (שאינם מיועדים לרכיב ספציפי כגון נסיעות או שכר דירה) מעניקים לעובד ההוראה גמישות בקבלת המענק ובניצול הסכומים שבתוכנית. עוד הוסיף המשרד כי הוא סבור שמבנה ההעסקה של עובדי ההוראה שונה מזה של העובדים הסוציאליים, ולכן גם הצרכים שונים ולא ניתן להקיש מתוכנית אחת לאחרת. המשרד אף ציין כי יש תקציבים נפרדים לפיתוח מקצועי ולהכשרה אקדמית לעובדי ההוראה, ולכן אין מקום לכלול רכיבים אלו בתוכנית התמריצים.

55 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תמריצים ותגמולים לעובדי הוראה בפרופריה**, ינואר 2013, עמ' 7 - 9.

56 טל בן ארי, אורלי ליפקה ומירי שריד, **הוראה בזמן מלחמה: שחיקה, אתגרים מקצועיים ותמיכה**, נובמבר 2024.

57 מרכזי פיתוח סגלי הוראה.

זאת ועוד - התמריץ שנקבע בתוכנית הוא אחיד ולא התחשב בדיפרנציאליות במרחק של היישובים השונים ממרכז הארץ. יישובי חבל התקומה שונים זה מזה בדירוגם במדד הפריפריאליות⁵⁸: הלמ"ס כאמור מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי לעומת ריכוזי האוכלוסייה, אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. העיר **שדרות** וחלק מהיישובים שבתחום המועצה האזורית **חוף אשקלון** מדורגים בדירוג 4, ואילו רוב יישובי המועצה האזורית **אשכול** מדורגים בדירוג 2. שאר יישובי חבל התקומה מדורגים לרוב בדירוג 3.

המרחק הגיאוגרפי ממרכז הארץ משפיע על הקושי לגייס כוח אדם מיומן, הנוטה להימשך לאזורים מרכזיים יותר שבהם יש תשתית של תרבות והשכלה⁵⁹. מחקרים מלמדים כי תמרוץ אחיד שאינו מתחשב במאפיינים דמוגרפיים, מקצועיים ואישיים עשוי להחטיא את יעדו ולהוביל לשימוש לא יעיל במשאבים ציבוריים.

נמצא כי בהתאם לחוזר הממונה על השכר בגין שנת הלימודים תשפ"ה לא נקבעו תמריצים כלכליים מדורגים המבדילים בין יישובים בחבל התקומה על פי דירוגם במדד הפריפריאליות.

מינהלת תקומה השיבה כי לאחר בחינת החלופות יחד עם משרד החינוך והממונה על השכר ומשיקולים מקצועיים הוחלט כי מענה אחיד בחבל התקומה כולו הוא אפקטיבי יותר במקרה זה.

בתשובתו כתב משרד החינוך כי מאחר שניתוח הנתונים של עובדי ההוראה בחבל הראה כי לקראת שנת הלימודים תשפ"ה רוב המורים שבו ללמד בחבל וכי לא צפוי מחסור במורים, נקבע כי התוכנית תאפשר התארגנות וייצוב, ולכן לא נדרשה התייחסות דיפרנציאלית בין יישובי החבל. עוד הוסיף משרד החינוך כי כדי להחליט אם יש צורך בגיוס עובד הוראה חדש נדרש לבחון אם יש תקן שעות פנוי בבית הספר ואם יש צורך בשעות הוראה נוספות במקצוע ורק אם כן יש מקום להפעיל את תוכנית התמרוץ. בתשובה נוספת של משרד החינוך מדצמבר 2025 עלה כי בעת גיבוש תוכנית התמרוץ לשנת הלימודים תשפ"ה לא היה לו מידע ביחס למחסור במורים בכל אחד מבתי הספר בחבל הנדרש, כפי שציין בתשובתו הקודמת, כדי לקבל החלטה בעניין הצורך בתמרוץ.

בביקורת נמצא כי בשנת הלימודים תשפ"ה גויסו 85 עובדי הוראה חדשים לעבודה בחבל התקומה ומתוכם 55 גויסו לעבודה במוסדות חינוך ביישובים באשכול פריפריאלי 4, 14 גויסו לעבודה במוסדות חינוך ביישובים באשכול פריפריאלי 3 ו-16 גויסו לעבודה במוסדות חינוך ביישובים באשכול פריפריאלי 2, הפריפריאלי ביותר בחבל.

⁵⁸ מדד הפריפריאליות שגיבשה הלמ"ס משמש את ממשלת ישראל ככלי לקביעת מדיניות ממשלתית בתחומים שונים, לרבות חלוקת תקציבים והענקת הטבות כלכליות, מתוך מטרה לצמצם פערים בין מרכז לפריפריה. אזור פריפריאלי מוגדר כאזור מרוחק מאפשרויות (כגון שווקים, מקומות תעסוקה ושירותי בריאות), מפעילויות (כגון עבודה, לימודים, קניות ופנאי) או מנכסים הקיימים בכל האזורים, כולל באזור עצמו. **המדד הפריפריאלי** נבנה בהתאם להגדרה זאת, במטרה לאפיין את היישובים ואת הרשויות המקומיות לפי מיקומם הגיאוגרפי בטווח בין הפריפריאלי ביותר לבין המרכזי ביותר. ערך המדד מחושב כסכום משוקלל של שני מרכיבים: **נגישות פוטנציאלית** - במשקל של 2/3, ו**קרבה לגבול מחוז תל אביב** - במשקל של 1/3.

⁵⁹ דפנה גץ ואח', **קידום המו"פ והחדשנות בפריפריה בישראל**, מוסד שמואל נאמן דצמבר 2015, עמ' 32.

יוצא אפוא כי 55 מתוך 85 עובדי ההוראה החדשים (כ-65%) שגויסו וזכו למענק מכוח תוכנית התמרוץ גויסו לעבודה ביישובי חבל התקומה הסמוכים יותר למרכז הארץ.



הביקורת העלתה כי עלות היישום של תוכנית השימור והגיוס של צוותי הוראה בשנת הלימודים תשפ"ה עמדה על כ-17 מיליוני ש"ח בלבד וספק אם הוא השיג את מטרתו. היישום החלקי מדגיש את החיוניות בהקצאת תקציב לאחר עבודת מטה מקיפה שתבסס על ניסיון העבר ותשתף את כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם הממונה על השכר והרשויות המקומיות.

עוד נמצא כי נכון לאוגוסט 2025, לא גיבשו משרד החינוך ומינהלת תקומה תוכנית תמרוץ לעובדי הוראה לשנת הלימודים תשפ"ו. הואיל ועובדי ההוראה נדרשים לשיבוץ חודשים קודם לפתיחת שנת הלימודים המשמעות היא שגם אם תגובש בהמשך תוכנית תמרוץ לעובדי הוראה לשנת הלימודים תשפ"ו לא יהיה בה כדי לסייע באופן ממשי בגיוס עובדי הוראה חדשים, אף שהנושא תוקצב בתוכנית החומש ב-200 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מינהלת תקומה בשיתוף אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, משרד החינוך והרשויות המקומיות בחבל תמזוד את מידת האפקטיביות של מנגנון התמרוץ שגובש, ותתאים אותו לצרכים שהשתנו בשטח, תבחן את המחסור במורים בכל אחד מבתי הספר ובהתאם לכך וליעדים עדכניים, תבצע הסטת משאבים או שינויים במבנה התמריץ לשנים הבאות.

במסגרת הבחינה האמורה מוצע שיוגדר מנגנון שיבטיח את המשך עבודתם של עובדי ההוראה גם לאחר תום חמש השנים של הפעלת התוכנית ויפחית את הסיכון לירידה חדה במצבת כוח האדם באזור עם תום תקופת התמרוץ. עוד מוצע כי ייבחן המחסור בעובדי הוראה בכל אחד מבתי הספר תוך הבחנה בין אזורים בחבל לפי מדד הפריפריאליות ותיבחן האפשרות לשלב סל תמריצים משלים למענקים הכספיים, דוגמת מסלולי קידום מקצועי, תנאי עבודה מיטביים, מימון שכר דירה או אפשרויות הכשרה והשתלמות כפי שנעשה בתוכנית התמרוץ של העובדים הסוציאליים.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 כי לשיטתו הקושי נעוץ בניסוח החלטת הממשלה המגביל את דרכי הפתרון למנגנון בעייתי, נוקשה ומוגבל בהשפעתו. על פי אגף התקציבים, מנגנון של מענקים כספיים לעובדים באזור מסוים יוצר תמריץ לקניבליזציה ולהחלשת אזורים סמוכים באופן המוביל לתנועה של עובדים נדרשים מאזור אחד לאזור אחר, אינו נותן דגש מספק לשיפור איכות העובדים ומחייב הקצאה גם לעובדים קיימים העומדים בקריטריונים - זאת ללא הוכחה לשיפור בפרודוקטיביות של העובדים או להפחתת שחיקה ובלי ליצור שינוי תשתיתי ובר קיימה מעצם העובדה שהתמרוץ מוגבל בזמן. עוד הוסיף אגף תקציבים כי הוא סבור שיש לשנות מהיסוד את מנגנון התמרוץ ולהפכו למנגנון גמיש שיפעל למשיכת עובדי הוראה חדשים בעלי כישורים גבוהים תוך ניתוח מדויק של הצרכים בשיתוף הדוק עם הרשויות המקומיות ולמציאת דרכים להגדלת הפרודוקטיביות והמקצועיות של העובדים הקיימים.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי מתווה התמריצים לשנת הלימודים תשפ"ה גובש ללא בירור של צורכי המערכת וללא קביעת מדדי הצלחה, כפי שדרשה המועצה. המועצה ציינה כי אוכלוסיית המחנכים, הנמצאת במחסור במוסדות התיכונים, לא תועדפה, וכי במתווה חסרה התייחסות לסוגיית התחבורה, שהיא צורך בסיסי לגיוס עובדים במועצה רחבת ידיים כמו אשכול. עוד ציינה המועצה כי המתווה פורסם לאחר פתיחת שנת הלימודים, ולכן לא היה אפקטיבי במאמצי גיוס כוח האדם לחבל התקומה, וכי נכון לנובמבר 2025 עדיין לא קיים מתווה תמריצים עדכני לשנת הלימודים תשפ"ו.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי במסגרת הכנת מתווה התמרוץ לשנת תשפ"ו התקיימו דיונים עם מנהלי בתי ספר, עם נציגי רשויות מקומיות, עם נציגי משרד החינוך, עם נציגי אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ועם נציגי מינהלת תקומה תוך בחינת צורכי השטח כדי לדייק את מתווה התמרוץ ולאפשר להחילו גם על שנת תשפ"ו שהחלה. גם עיריית **שדרות** ציינה בתשובתה כי לקראת שנת הלימודים תשפ"ו התקיימה היועצות רחבה של משרד החינוך עם הרשויות המקומיות.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מסר בתשובתו מנובמבר 2025 כי בקרוב צפוי להתפרסם מתווה תמרוץ לשנים תשפ"ו - תשפ"ח שעליו הוסכם בינו ובין מינהלת תקומה ומשרד החינוך, בהתאם למסגרת התקציב שנותרה לאחר יישום המתווה לשנת תשפ"ה. משרד החינוך מסר גם הוא בתשובתו מנובמבר 2025 כי תוכנית תמריצים חדשה לשנת הלימודים תשפ"ו אמורה להתפרסם בקרוב.

נמצא כי גם בדצמבר 2025 טרם פורסמה תוכנית התמריצים לעובדי ההוראה בחבל התקומה לשנת הלימודים תשפ"ו.

על משרד החינוך, מינהלת תקומה ואגף השכר והסכמי עבודה לפעול ביתר שאת לפרסומה של תוכנית תמריצים לעובדי ההוראה לשנת הלימודים תשפ"ו כיוון שככול שחולף הזמן האפשרות של התוכנית למלא את ייעודה פוחתת.

תוכנית החומש - שיקום קיבוץ ניר עוז בראי החינוך

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר פגעה באופן קשה ביישובים רבים בחבל התקומה, ואולם יישוב אחד מהם נפגע באופן חמור במיוחד - קיבוץ ניר עוז.

קיבוץ ניר עוז שייך למועצה האזורית **אשכול**. קודם למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר מנתה אוכלוסיית הקיבוץ 384 חברים ותושבים. בשבעה באוקטובר 117 איש נרצחו או נחטפו מניר עוז.

ממדי ההרס שנגרמו לקיבוץ ניר עוז מתבטאים בהיבטים פיזיים הנדסיים, בהיבטים אנושיים, מנהיגותיים וקהילתיים ובהיבטים כלכליים חריגים בחומרתם. במהלך מתקפת הטרור חדרו מחבלים ל-97% מבתיו של הקיבוץ, מארבעה כיוונים שונים, נשרפו וניזוקו עשרות מבני ציבור וכן חדר האוכל ומפעל נירלט ולמעשה הקיבוץ כולו נכבש וחולל. כוחות צה"ל הגיעו ליישוב רק לאחר שאחרון המחבלים כבר יצא ממנו⁶⁰.

תחקיר צה"ל על מתקפת הטרור בניר עוז.

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

תמונות 7 - 8 : קיבוץ ניר עוז לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר



צולם בידי משרד מבקר המדינה בפברואר 2024.

נוכח הפגיעה הקשה נחתם עם הקיבוץ הסכם לשיקומו הפיזי ששילב בין מתווים שונים של המינהלת. במועד סיום הביקורת השיקום עדיין לא הושלם, 120 ממשקי הבית של קהילת ניר עוז התגוררו במתחם כרמי גת בקריית גת, ו-29 משקי בית נוספים התגוררו ברחבי הארץ ובחו"ל.

האתגרים של קהילת ניר עוז גדולים ורבים: הקהילה עברה טראומה ושכול ובמשך תקופה ארוכה עוד המתינה לחטופים מחברי הקהילה שישבו לביתם או לקבורה בישראל; היה צורך במתן שירותים ופתרונות מגוונים לקהילה קיבוצית הפזורה בכמה מקומות בנפרד מגרעין הקהילה בכרמי גת; נדרשו הוצאות כבדות בתחומי החינוך, השמירה והשינוע כדי לשמר את הקהילה מאוחדת; וכל זה לצד קידום עבודות השיקום של מבני הקיבוץ, המאלץ את הקהילה להסתמך בעיקר על כספי תרומות.

כאמור לעיל, מערך הגיל הרך בקיבוצים בחבל התקומה הוא חלק בלתי נפרד מהקהילה, ולקיבוצים חלק מרכזי בהובלתו במסגרת האוטונומיה הקהילתית שלהם. מינהלת תקומה מתקצבת כל ילד בגיל לידה עד שש ב-13,500 ש"ח בשנה. התקציב הזה אמור לעבור לניר עוז דרך המועצה האזורית **אשכול**. בינואר 2025 קבעה המועצה תוכנית חינוכית לקיבוץ ניר עוז, ללא היועצות עימו, ובה חוגים, הכשרות, סל תרבות והרצאות להורים. ואולם הקיבוץ היה זקוק, לעמדתו, לכוח אדם מקצועי ומיומן שיסייע בהתמודדות היום-יומית בשיקום אחרי האירועים בעוד פעילויות חוסן נוספות הוא יוכל לממן מכספי תרומות.

רק לאחר דין ודברים ממושך שארך שבועות ארוכים והתקיים לאחר שהמועצה האזורית אשכול קבעה את התוכנית בינואר 2025, הגיעה המועצה להסכמות עם קיבוץ ניר עוז כיצד להשתמש בתקציבים. עיכוב זה היה יכול להימנע לו המועצה האזורית אשכול הייתה מכינה את התוכניות בשיתוף הקיבוץ מלכתחילה.

הביקורת העלתה עוד כי מינהלת תקומה ומשרדי הממשלה לא הצליחו לענות על צורכי הקהילה באופן מהיר ומיטבי גם בתחום החינוך הבלתי פורמלי, שיש בו כדי לסייע בשיקומה. בקריטריונים לתקצוב הרשויות המקומיות שפרסם משרד החינוך בנושא החינוך הבלתי פורמלי בעקבות תוכנית החומש, המיועד לשנים 2025 - 2028 (תשפ"ח - תשפ"ח)⁶¹, הוקצו 26 מיליוני ש"ח לרשויות המקומיות בחבל התקומה ושני מיליוני ש"ח נוספים ליישובים קטנים המונים עד 70 תלמידים בכיתות א'-י"ב לשנת תשפ"ח. מטרות התוכנית היו פיתוח, העמקה וביסוס של מערך חינוך בלתי פורמלי איכותי ובר קיימה, באמצעות העסקת כוח אדם מקצועי ומיומן וחיזוק תחושת השייכות בעזרת מנהיגות הנוער, העמקת הקשר בין החינוך הבלתי פורמלי לחינוך הפורמלי וטיפול חוסן. הרכיבים שתוקצבו בתוכנית היו העסקת כוח אדם והפעלתו בשדה החינוך הבלתי פורמלי; רכישת תוכניות חינוכיות ערכיות; היסעים לפעילות; והצטיידות בתחום הבלתי פורמלי.

הביקורת העלתה כי עד אמצע יוני 2025, שלהי שנת הלימודים תשפ"ח, התקציבים בגין גיל לידה עד שלוש לא התקבלו בקהילת ניר עוז שבמגורי הביניים בקריית גת. זאת ועוד, נכון למועד האמור, הפעילות הבלתי פורמלית והעסקת כוח האדם לשעות הצהריים והערב לילדי הקהילה בגילי בית הספר מומנה מתרומות. פעילות זו חיונית במיוחד לילדים ולנערים שחוו טראומות קשות ובכללן התמודדות עם אבל על אובדן בני משפחה וחברים והמתנה לשובם של יקיריהם משבי החמאס לשיקום או לקבורה. יוצא אפוא שקיבוץ ניר עוז - הלכה למעשה - נאלץ להעניק למדינה ולרשות המקומית באמצעות תרומות "מימון ביניים" עד להעברת התקציבים.

מינהלת תקומה מעבירה את התקציבים ליישובי חבל התקומה שבמועצה האזורית **אשכול** דרך המועצה, וזו רשאית לנהל את התקציבים כראות עיניה. מצב זה עלול ליצור אי-הלימה בין צורכי ילדי הקיבוץ ניר עוז או קיבוצים אחרים שנפגעו ותושביהם אינם מתגוררים באותה עת בתחומי המועצה האזורית, ובין השירותים שמציעה להם המועצה.

על המועצה האזורית אשכול בבואה לתקצב את התוכניות הבאות מתקציבי תקומה להיוועץ באופן מלא עם נציגי כל אחד מהיישובים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר וזכאים לתקציבי החינוך מתקומה, כדי למנוע עיכובים ולענות באופן המדויק ביותר על הצרכים.

המועצה האזורית **אשכול** הדגישה בתשובתה כי הסכום שהושקע בשירותים שניתנו לילדי ניר עוז היה גבוה בהרבה מהסכום "המגיע לפי הנוהל", ובשל עוצמת הפגיעה בתושבי הקיבוץ לא נגרעו כספים מתקציבי תקומה שיועדו לילדי הקיבוץ לצורך התשתית הארגונית הפיזית התומכת במערכת החינוך של המועצה האזורית אשכול עצמה - וזאת בשונה מכל יישוב אחר במועצה. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי נכון לשנת תשפ"ו הוסדר מנגנון תקשורת לניהול משותף של כספי תקומה לגיל הרך בקיבוצים, וכי היא מקבלת החלטות על הקצאת התקציב רק בתיאום מוקדם עם מנהלי החינוך בקיבוצים. עוד הוסיפה המועצה כי דווקא הברוקרטיה ואופן הפעולה של מינהלת תקומה מול הקיבוץ והמועצה הם שגרמו לקשיים העולים בדוח בנוגע לקיבוץ ניר עוז.

⁶¹ קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בעבור התוכנית האסטרטגית לשיקום, לחידוש ולפיתוח חבל התקומה ואוכלוסייתו לשנים 2024 - 2028, החלטת ממשלה 1699 מיום 17.4.24.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא מעביר את התקציב לרשויות המקומיות באמצעות מערכת הגפ"ן, והן אחראיות להעבירו ליישובים בהתאם לתוכנית העבודה המאושרת על ידו. המשרד ציין כי המחלוקות בנוגע לתקצוב היו קיימות גם לפני חקיקת חוק תקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי המענה החינוכי לקיבוץ ניר עוז דומה לזה שניתן לכל יישובי החבל, אך נוכח עוצמת הפגיעה בקיבוץ ובתושביו, ניתן לו מענה גם באמצעות תקציבים חריגים דרך משרד החינוך והמועצה האזורית. עוד הוסיפה המינהלת כי בהתאם להחלטות הממשלה בעניינה, תפקידה הוא לתגבר את המענים ולייצר מענים חדשים בשיתוף הגורמים הרלוונטיים כך שיינתנו לאוכלוסייה שנפגעה פתרונות לבעיות הרבות שפקדו אותה, ולצד זאת היא מייצרת עימם שיח מתמשך ופועלת להסרת חסמים ולמתן פתרונות לבעיות שעולות.

יוצא אפוא כי הסדרת מנגנון העברת הכספים דרך המועצות האזוריות בעבור ילדים מגיל לידה עד שש לקיבוץ ניר עוז, וגם לקיבוצים אחרים בחבל, המספקים בעצמם את שירותי החינוך עד גיל שש, התעכבה בשל מחלוקות לגבי השימוש שייעשה בתקציב, תוכניות החינוך שתפעיל המועצה, המועדים לקבלת הכספים ועוד. מחלוקות אלה התגלעו על רקע מתחים הקיימים ממילא בין המועצות האזוריות ליישובים (ראו פרק חיזוק השלטון המקומי להלן).

הביקורת העלתה כי על רקע המחלוקות האמורות מינהלת תקומה ומשרד החינוך, המבקשים להעביר את תקציבי החינוך דרך הרשויות המקומיות, מתקשים בביצוע בקרה שתבטיח שהתקציבים יגיעו בפועל לכל יישוב ויישוב מיישובי חבל התקומה ובפרט ליישובים שנפגעו באופן קשה ומרביתם של מי שהתגוררו בהם בשבעה באוקטובר נמצאים בשנות השיקום והבינוי מחדש מחוץ לתחומי המועצה האזורית וחבל התקומה. מצב הדברים מותיר את ילדי היישובים האלה ללא מענה מספק.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי הדברים מצויים באחריות משרד החינוך והרשות המקומית וכי תפקידה הוא לתגבר את המענים ולייצר מענים חדשים בשיתוף הגורמים האמורים כך שיינתן מענה לאוכלוסייה שנפגעה.

משנקבע בהחלטות הממשלה כי באחריותם של משרד החינוך ומינהלת תקומה לתקצב ולממן את פעילויות החינוך לילדי חבל התקומה ובכללם ילדי ניר עוז, עליהם לקיים בקרה אחר מימוש התקציבים המועברים לרשויות המקומיות עבור חינוך ילדי החבל ולוודא כי הם משמשים למימון הצרכים הנדרשים לילדים בכל יישוב ויישוב.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במהלך שנת תשפ"ו הוא יפעל יחד עם הרשויות לבניית מסד נתונים שיאפשר ראייה תקציבית מסודרת לפי שלבי גיל.

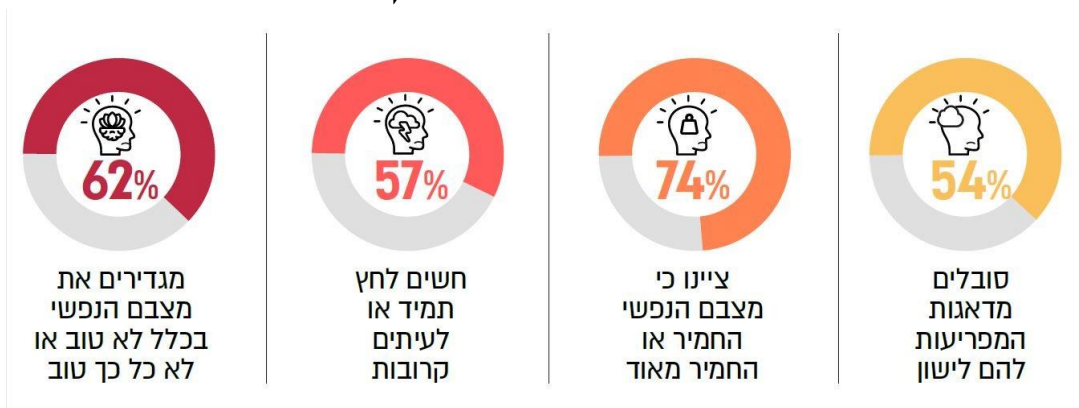
רווחה וחוסן קהילתי

סיוע פסיכולוגי- חברתי

על פי הקואליציה הישראלית לטראומה⁶², מאז מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר תושבי יישובי חבל התקומה והרשויות הסמוכות חיים במציאות מאתגרת ומורכבת המאופיינת בדריכות גבוהה, חשש מהמצב הביטחוני הלא יציב והתמודדות עם המעברים החוזרים ונשנים בין פינוי לחזרה הביתה. גם המלחמה שפרצה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והצער בנוגע לחטופים משפיעים רבות על התושבים. מצב זה גובה מחיר כבד מבחינה נפשית ופיזית ורבים מהתושבים דיווחו על קושי לחזור לשגרה וחוסר יציבות שמעורר חוויות של חוסר שליטה וחשש תמידי לשלום וקיריהם - תחושות המונעות מהם לתכנן לעתיד, להתחייב לתעסוקה, ללימודים או לחיי משפחה ומגבירות תחושות של לחץ ומתח.

בסקר שערכה הלמ"ס למינהלת תקומה ומשרד ראש הממשלה בחודשים ינואר - פברואר 2025 בקרב 3,900 נשאלים מתושבי חבל התקומה עלה כי 62% מהנשאלים מגדירים את מצבם הנפשי במועד הסקר בכלל לא טוב או לא כל כך טוב, ו-74% ציינו כי מצבם הנפשי החמיר או החמיר מאוד מאז מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. 57% השיבו כי הם חשים לחץ תמידי או לעיתים קרובות ו-54% השיבו כי הם סובלים מדאגות המפריעות להם לישון⁶³.

תרשים 4 : מצבם הנפשי של תושבי חבל התקומה - דיווח עצמי



על פי נתוני הלמ"ס, ינואר-פברואר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶² הקואליציה הישראלית לטראומה משמשת ספק של משרד הבריאות אחרי שזכתה במכרז להפעלת מרכזי החוסן. מרכזי החוסן מספקים מענה טיפולי חינם לנפגעי דחק (חרדה) על רקע המלחמה. הטיפול ניתן על ידי אנשי מקצוע מורשים בעלי מומחיות בתחום טיפול ממוקד טראומה. המרכזים נותנים טיפולים פרטניים, קבוצתיים ומשפחתיים בפריסה ארצית.

⁶³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצגת יולי 2025.

השיקום הנפשי הנדרש לתושבי חבל התקומה אחרי מתקפת הטרור נבדק בין היתר בביקורת מיוחדת בנושא⁶⁴. בביקורת הנוכחית נבדקו היבטים בפעילותם של הרשויות המקומיות, של משרד הרווחה, של משרד הנגב והגליל ושל מינהלת תקומה למתן סיוע משקם לקהילות השונות ולחבריהן כפי שעולה מתוכנית החומש.

דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון בעניין ההתנתקות בראשות השופט בדימוס אליהו מצא משנת 2010 (להלן - ועדת החקירה הממלכתית בעניין ההתנתקות) קבע כלקח מפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון כי גם את חובת המדינה לפעול למתן סיוע פסיכולוגי-חברתי יש לעגן בתחיקה, כדי להימנע ממצב שבו איכות הטיפול הפסיכולוגי-חברתי תושפע ממידת רצונם הטוב של הגורמים המטפלים וממחויבותם למטרה זו. חקיקה רלוונטית צריכה לעסוק גם בהליכי קביעת התקציב לטיפול פסיכולוגי-חברתי; במתן סיוע למצבי מצוקה; בהושטת סיוע משפטי למשתקמים; בסוגיית ההשמה וההכשרה המקצועית של המשתקמים; ובמתכונת הטיפול בנוער ובתא המשפחתי⁶⁵.

עוד צוין בדוח כי יש לבחון אם מערכות הרווחה הקיימות תוכלנה לעמוד בטיפול במשתקמים, שאינו זהה לטיפול בבעיות רווחה שגרתיות, ועל כן יש מקום לגבש תוכנית פעולה שתעמיד נדבך משלים לפעולות הרווחה השגרתיות.

בביקורת עלה כי תוכנית החומש נעדרת קווי פעולה סדורים ומתוקצבים לצורך שיקום של כל אחד ואחד מתושבי החבל והסדרה של מתן מענה פסיכולוגי-חברתי כפי שהמליצה ועדת החקירה הממלכתית בעניין ההתנתקות. על פי תוכנית החומש, פעולות השיקום של תושבי חבל התקומה ייעשו באמצעות התשתית הקיימת של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ואלו יתוגברו כמפורט להלן.

בתוכנית החומש הוקצו 100 מיליוני ש"ח להקמת מרכז אזורי רב-תחומי לקידום מענה הוליסטי בתחומי הריפוי, השיקום והחוסן לתושבי חבל התקומה. מטרתו לספק מענה אינטגרטיבי טיפולי הרוואה את האדם במרכז באמצעות גיבוש מודל טיפולי משקם המשלב בין דיסציפלינות שונות ומעניק מענה טיפולי-שיקומי באמצעות משרדי הבריאות, הרווחה והחינוך והרשויות המקומיות.

המועצה האזורית אשכול, שהמרכז הרב-תחומי אמור לקום בתחומה, ציינה במהלך הביקורת כי הקמת המתחם דורשת שינוי תב"ע (תוכנית בניין עיר) וייעודי קרקע וכי עד כה מינהלת תקומה לא נתנה הרשאות תקציביות ולו רק לתקציב חלקי כדי לקדם את התכנון של המרכז. עוד מסרה המועצה כי בכוונתה להוציא כספים מתקציבה כדי לקדם את הקמתו וכי לאחרונה הודיעה לה מינהלת תקומה כי התקציב למרכז הרב-תחומי קוצץ.

64 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל (פברואר 2025).

65 ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון דו"ח הוועדה 451 (2010).

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי הליך הבחינה וההקמה של מרכז בסדר גודל מעין זה מורכב ונדרש למגוון שיקולים, לרבות היבטי תכנון, וכי בעקבות קיצוץ תקציבי שהושת עליה היא נדרשה להמשיך אפיון המענים הכלולים בתוכנית החומש ולעדכון. עוד הדגישה המינהלת כי יישום הפרויקט כפוף להוראות קול קורא ייעודי שפורסם באוקטובר 2025 ושנועד לתמוך בהקמת מבני ציבור ייחודיים רשותיים ובכלל כך לעניין הקצאת התקציב המיועד לו.

המלצות ועדת החקירה הממלכתית בעניין ההתנתקות מבקשות להבטיח שיקום מקיף, ארוך טווח ומלא לכל אחד מהמפונים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי מינהלת תקומה תפעל להבטיח שתושבי החבל יזכו למענה פסיכולוגי-סוציאלי כל עוד הם זקוקים לו ולוודא כי מענה זה לא יושפע מנסיבות חיצוניות וקיצוצים תקציביים שעלולים לפגוע בשיקומם המלא של תושבי החבל ובפרט שקולם של אלו הזקוקים לשירותים אלה לא בהכרח מקבל ביטוי בעת קביעת סדרי העדיפויות.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי המענים שניתנים בהיבטים הנפשיים-פסיכולוגיים-חברתיים עוגנו לאחר עבודת מטה מקצועית לאפיון ובחינת הצרכים בשטח בהתאמות הנדרשות נוכח מצבו הייחודי של החבל ובפרט לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. כך למשל מענים בתחום הבריאות, בריאות הנפש וחוסן עוגנו בראשית הדרך בהחלטת ממשלה 1699 ונועדו לתת מענה תוספתי לטיפול חוסן ונפש בטווח הזמן המיידי, הקצר והבינוני ובסך של 111 מיליוני ש"ח שנועדו בין היתר למימון טיפולים נוספים במרכזי החוסן. המינהלת ציינה כי במסגרת זו נכללו לדוגמה טיפולים למעגל הנפגעים הראשון ובטווח הזמן המיידי תוך מתן טיפולים פרטניים, קבוצתיים, זוגיים ומשפחתיים לצד מענים לנפגעים ממעגלים רחבים יותר ולטווח הזמן הבינוני והארוך. כמו כן, הותאמו מרכזי החוסן בהיבטי תשתית, תפעול ותחזוקה בסך 99 מיליוני ש"ח. כך במסגרת יישום החלטה 1699 בעניין מתן מענים בתחום הבריאות, בריאות הנפש וחוסן, הוקמו מרפאות בריאות הנפש בחבל אשכול, בשדרות, ומרפאות למניעת אשפוז פסיכיאטרי ולהפרעות אכילה. הקמת מרפאות אלו והפעלתן נועדו לתת מענה לטווח הארוך למצוקה ולתחלואה נפשית מוגברת הצפויה נוכח מצבו הייחודי של החבל.

המועצה האזורית **אשכול** הוסיפה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין די בתוכנית לחמש שנים כדי לעמוד באתגרי השיקום של תושבי המועצה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

עובדים סוציאליים בחבל התקומה

החלטת ממשלה 1699 קבעה כי מינהלת תקומה, באמצעות משרד הרווחה, תתמוך בעובדי הרווחה ובמערכת הרווחה ברשויות המקומיות באמצעות התאמת התקינה, תגמול, שימור ומשיכת הון אנושי איכותי והכשרות והדרכות של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות. לצורך כך תקצה מינהלת תקומה תקציב בסך 130 מיליוני ש"ח במתווה פוחת על פני השנים 2024 - 2028.

על פי תוכנית החומש, נדרשת התייחסות ממוקדת וחיזוק במועצה אזורית **אשכול** משום שמדובר ב"פריפריה של הפריפריה" ומאחר שיישובי המועצה היו מוקד מרכזי בפגיעה בנפש במתקפת הטרור.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי קודם למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר שיעור האיוש של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בחבל התקומה עמד על 85% ומעלה מתקן העובדים, למעט במועצה האזורית **שער הנגב**, שבה עמד האיוש של תקני העובדים הסוציאליים על 55% בלבד (ראו תרשים 5 להלן).

כדי לענות על צורכי הרווחה, שגברו מאוד לאחר מתקפת הטרור, הוחלט להגדיל את התקינה לעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בחבל. בהתאם לכך בינואר 2025 פרסם הממונה על השכר בשיתוף מינהלת תקומה ומשרד הרווחה אישור לתשלום מענקים לגיוס ולשימור עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות חבל התקומה לשנה זו, ובמסגרתו אושרו מענקים חד-פעמיים: מענקי גיוס ושימור בסך 9,600 ש"ח לעובד ומענקי התמדה בסך 12,800 ש"ח לעובד⁶⁶. יתרה מזאת, על פי משרד הרווחה אושרו גם תמריצים נלווים ובהם מימון שכירות לעובדים ותשלום מלא על נסיעות, וכן חוזקה המעטפת המקצועית באמצעות הכשרות, הדרכות והשתתפות בשכר לימוד.

במסגרת אישור תוכנית המענקים קבעו מינהלת תקומה ומשרד הרווחה יעדים לתקינה של עובדים סוציאליים בחבל התקומה עד שנת 2028. היעד של איוש תקן העובדים הסוציאליים לשנת 2025 הוא 72% מהתקן, שהוגדל כאמור; היעד לשנת 2026 הוא 77% מהתקן והיעד לשנת 2028 הוא 92% מהתקן⁶⁷.

התוכנית, שלפיה במהלך השנים יעלה יעד איוש התקינה של העובדים הסוציאליים בחבל, אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה שקבעה מתווה פוחת לתוכנית החומש שבה הודגש כאמור כי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר גרמה לצורך גבוה במיוחד בשירותי רווחה וכי צפויה עלייה ניכרת בביקוש לשירותים אלו במהלך תקופת הפינוי ומייד לאחריה שיפחת ככל שיחלוף הזמן.

מינהלת תקומה הבהירה בתשובתה כי בתוכנית נעשתה חלוקה בין הרכיבים שעניינם מעטפת ליווי ותמיכה לעובדים במהלך תקופת השיקום האינטנסיבי של הקהילות בחבל באמצעות תקצוב פוחת ובין היעדים וההיקף של התקינה ואיוש כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים שתוכננו כיעד עולה נוכח ההבנה כי יידרש לשמר כוח אדם יציב גם לאחר שנות החומש.

משרד הרווחה ורשויות חבל התקומה הצליחו לגייס עשרות עובדים סוציאליים נוספים לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בתרשים להלן מוצגים יעדי התקינה והאיוש בפועל ברשויות המקומיות בחבל התקומה בשנת 2023 קודם למתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל בהשוואה למצב באפריל 2025:

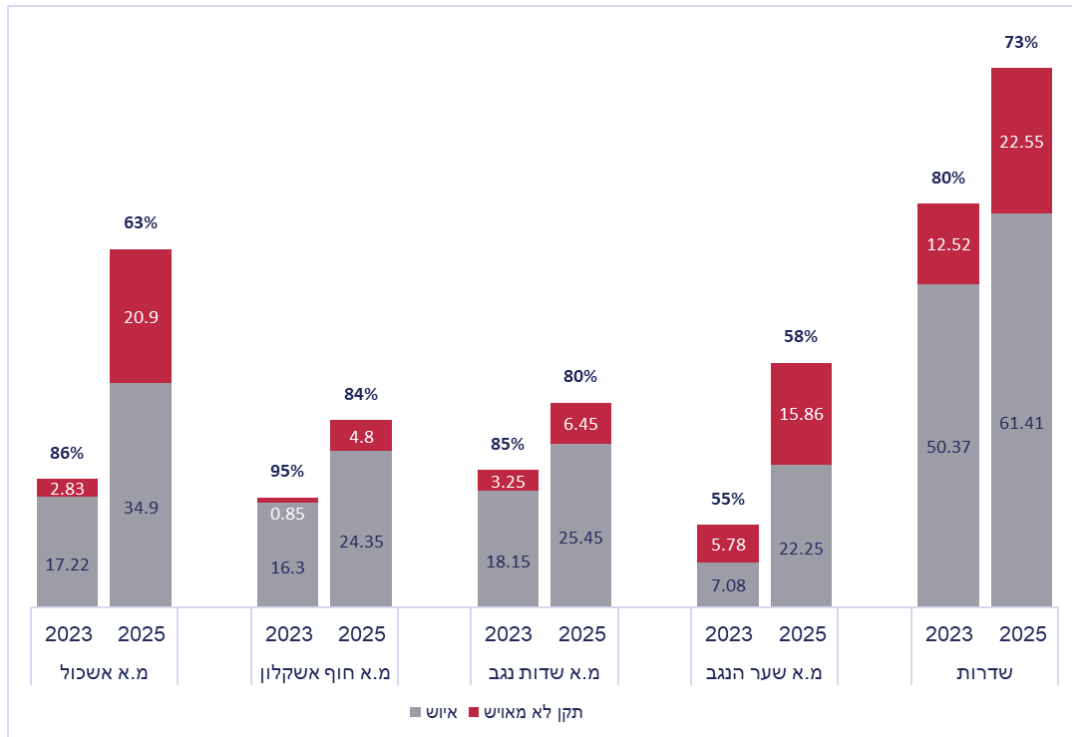
66 אישור תשלום מענקים לגיוס ושימור עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות חבל התקומה.

67 נתוני משרד הרווחה, יוני 2025.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תרשים 5: נתוני התקינה והאיוש של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בחבל התקומה, בהשוואה בין אוקטובר 2023 לאפריל 2025⁶⁸



על פי נתוני משרד הרווחה, 2025 - 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2025 לא הושלם גיוס העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במועצות האזוריות אשכול ושער הנגב לשיעור שנקבע בתוכנית המענקים (72% מהתקן). במועצה האזורית אשכול שיעור האיוש עמד על 63% (35 תקנים מאוישים מתוך 56) ובמועצה האזורית שער הנגב - על 58% (22 תקנים מאוישים מתוך 38). זאת אף שמינהלת תקומה זיהתה בתוכנית החומש כי המועצה האזורית אשכול נדרשת לחיזוק בתחום השירותים החברתיים באופן מיוחד והכירה בצרכים הרבים שיש לה נוכח העובדה שמרבית יישוביה חוו אבדות ופגיעות קשות, חברים מקהילותיה נחטפו, ונכון לאוגוסט 2025 חלק מתושביה שוהים במגורים זמניים מחוץ לתחומי המועצה עקב מניעה שיקומית.

כך למשל, בקיבוץ חולית, שקהילתו שוהה במגורי הביניים בקיבוץ רביבים, גויסה עובדת סוציאלית רק בנובמבר 2024, שנה ויותר אחרי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. לעובדת הסוציאלית מומחיות בעבודה עם טראומה אצל ילדים, ומאחר שעלות העסקתה גבוהה מהשכר שהמועצה משלמת, הקיבוץ

נאלץ לממן את הפער בעלויות העסקתה. בקיבוץ אחר בתחומי המועצה האזורית אשכול ציינו כי העובדת הסוציאלית שהוקצתה לו מגיעה רק כמה פעמים בשבוע ועוסקת במגוון משימות נוספות ולכן מתקשה לענות על הצרכים הרבים. גם מנהלת האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית אשכול סברה כי התקן שנקבע לכלל המועצה אינו עונה על הצרכים הרבים וכי לא ניתנו משאבים מספיקים להעסקתם של העובדים הסוציאליים החדשים. כך למשל, מנהלת האגף נאלצת לחלוק חדר עם שתי עובדות סוציאליות.

גם במחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית שער הנגב לא הושלם גיוס העובדים הסוציאליים ליעד שקבעה מינהלת תקומה לשנת 2025, אף שחלק מיישוביה נפגעו באופן קשה ביותר במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ויש עדיין יישוב אחד - קיבוץ כפר עזה - שנכון לאוגוסט 2025 תושביו עודם מתגוררים במבנים זמניים מחוץ לתחומי היישוב בשל מניעה שיקומית.

משרד מבקר המדינה המליץ כי משרד הרווחה ומינהלת תקומה יסייעו ביתר שאת בגיוס העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במועצות האזוריות, שבהן צורכי הרווחה עודם רבים וחמורים, ויסייעו להן בגיוס המשאבים הנדרשים.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה בהתייחס לתקנים כי מאז מועד בדיקת הנתונים באפריל 2025 אוישו התקנים בחבל התקומה מעל היעד שנקבע ובממוצע משוקלל עמדו נכון ליוני 2025 על כ-83% בעוד היעד שהוצב היה 65%. עוד ציינה המינהלת בתשובותיה כי היקף התקינה הגבוה ביותר, שעמד על 33 תקני רווחה, יועד למועצה האזורית **אשכול** ונעשה בשיתוף ובשיח איתה, וכי בהתאם להיקף התקינה ניתנו רכיבי המעטפת במתווה התמרוץ.

מינהלת תקומה הוסיפה כי הקצאת התקנים נעשת על ידי משרד הרווחה, והליך גיוס ואיוש התקנים נעשה על ידי הרשות המקומית ואילו היא אינה באה בנעליהם. יתרה מכך, לעמדתה, התערבות בהליכי גיוס ואיוש התקנים בהקשר זה אינה רצויה באשר היא צפויה דווקא לפגוע במנגנוני הרשות ובעצמאותה. עם זאת ציינה המינהלת כי במסגרת תוכנית המענקים לעובדים הסוציאליים היא סייעה בגיוס המשאבים והמעטפת הנדרשת להליך הגיוס.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2025 כי הוגדרו קריטריונים לחלוקת המשאבים, ובכלל זה קריטריון המתייחס להיקף הפגיעה ברשויות המקומיות, בו ניתן משקל משמעותי למועצה האזורית **אשכול**. לעניין שיעור האיוש של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בחבל התקומה ציין משרד הרווחה כי גיוס העובדים לעת הזו עומד ביעד שהציבו. המשרד ציין כי במטרה לסייע לרשויות חבל התקומה בגיוס עובדים, הוא מימן תוכנית התומכת בתהליכי גיוס ועד כה גויסו ארבעה עובדים במסגרתה. לגבי הצפיפות במחלקה, מסר המשרד כי לאור הגידול המשמעותי בכמות העובדים, יורחב מבנה המחלקה וכי המשרד ומינהלת תקומה הקצו תקציבים לכך ותוכניות הבינוי בתהליכי אישור.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי בסופו של דבר קיבלה תוספת של 30 תקנים לעובדים סוציאליים ושלושה תקני אדמיניסטרציה. עוד ציינה כי מכיוון שבקשתה להעניק תמריצים ייחודיים לעובדים סוציאליים שיגיעו לעבוד במועצה לא נענתה, עובדים רבים העדיפו לעבוד באזור שדרות, שנגיש יותר, ולא ביישובי המועצה הפריפריאליים. לעניין השירות הסוציאלי שניתן בקיבוץ חולית ציינה המועצה

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

כי עד תחילת עבודתה של העו"סית, את הקיבוץ ליוותה סטודנטית לעבודה סוציאלית בהנחיית עובדת סוציאלית בכירה וכי העובדת הסוציאלית גויסה במהלך ספטמבר אך החלה בעבודתה מאוחר יותר בשל חגי תשרי. אשר לשכר שהוסיף לה קיבוץ חולית, ציינה המועצה כי הוא נעשה טרם קבלת תמריצים נוספים ממשרד הרווחה. בהתייחס לתדירות הביקורים בקיבוץ אחר מסרה המועצה כי היא מונה 32 יישובים וזו תדירות הביקורים שהתקיימה הנוכחית מאפשרת.

המועצה האזורית **שער הנגב** מסרה למשרד מבקר המדינה כי נכון לנובמבר 2025 האיוש של העובדים הסוציאליים במועצה עומד על כ-90%.

לפי היעדים שקבעו מינהלת תקומה ומשרד הרווחה, בשנת 2028, בשלהי פעילותה של מינהלת תקומה, אמורים להגיע לשיא התקינה של העובדים הסוציאליים - יעד של 92%. ואולם עם סיום פעילותה של מינהלת תקומה יסתיים גם המימון של תקני תקומה לעובדים סוציאליים וייווצר פער גדול במחלקות לשירותים חברתיים שהרשויות המקומיות יידרשו לגשר עליו מתקציבן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב ולעיריית שדרות להיערך כבר עתה בשיתוף משרד הרווחה ומינהלת תקומה לפערי התקצוב של תקינת העובדים הסוציאליים הצפויים להיווצר עם סיום תוכנית החומש ולתכנן את המבנה הארגוני של המחלקות לשירותים חברתיים כך שהשירות לתושבים לא ייפגע עם סיום פעילותה של מינהלת תקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה וברשויות המקומיות כדי להטמיע את התקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות חבל התקומה גם לאחר תום תוכנית החומש.

המועצה האזורית **אשכול** הדגישה בתשובתה כי תוכנית למשך חמש שנים לא תספיק למילוי הצרכים הסוציאליים של המועצה.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נכון לנובמבר 2025, כלל התקנים מאוישים בשיעור של 100% וזאת הודות לפעולות ייעודיות שבוצעו, לרבות הפעלת מענקי עידוד והתמדה אשר סייעו בגיוסם ושימורם של עובדים מקצועיים. העירייה ציינה כי נוכח האתגרים הייחודיים שעומדים מתמודדת העיר שדרות, במיוחד על רקע אירועי החירום המתמשכים, ישנה חשיבות קריטית להמשך חיזוק העירייה בתחום הרווחה הן בהמשך התקצוב, הן בשימור תקני כוח האדם והן בהשלמת התשתיות הנדרשות. עוד הוסיפה העירייה כי תהליכי השיקום הפרטני והקהילתי אינם יכולים להסתיים בתוך מספר שנים מצומצם ועל המדינה לוודא כי הרצף השירותי נשמר, מתוך הבנה שמצב חירום נוסף עלול להתרחש בעתיד ועלינו להיות ערוכים לכך באופן מלא.

המבנה והמערך הקהילתיים

קהילתיות היא תשתית בסיסית לזהותו של תושב ולחיבורו למקום מגוריו, לאנשים החיים בסביבתו ולמרחב שבו הוא חי⁶⁹. בעזרת הקהילה ובעשייה בתוך הקהילה נוצרת לאדם הזדמנות להחזיר לעצמו את המשמעות הקיומית המסייעת לו בהתמודדות עם טראומה ואובדן וכן את תחושת השייכות, את הסולידריות החברתית, את היציבות, את הביטחון, את המסוגלות ואת המנגנונים המוכרים המאפשרים שגרת חיים⁷⁰.

אחד העקרונות היסודיים של "בנייה מחדש טוב יותר" (Build Back Better)⁷¹ הוא שהקהילה היא המובילה את הליך השיקום ונכון שסדרי העדיפויות ייקבעו "מלמטה למעלה" ושהתושבים יהיו מעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות. ההנחה היא ששיתוף פעיל של התושבים בתכנון ובביצוע של הליכי השיקום יסייע גם בבניית החוסן הקהילתי⁷². דברים אלה רלוונטיים באופן מובהק למרחב הכפרי אך הם נכונים גם למרחב העירוני בהתאמות הנדרשות. תנאי לקיומה של קהילתיות הוא תשתיות, מנגנונים, מסגרות וכלים המבססים אותה⁷³.

צורכי הקהילות הם רבים, שונים ומשתנים, וכך גם כוחותיהן. תהליך השיקום האישי והקהילתי צפוי להיות ארוך וייחודי לכל קהילה וקהילה⁷⁴. בדוח ועדת החקירה הממלכתית בעניין ההתנתקות עלה כי השיקום הקהילתי הוא תהליך סבוך ומורכב הדורש הערכות מדוקדקות ומותאמות לאוכלוסייה ומחייב מערך תמיכה קהילתי מקצועי לליווי המפונים העוסק גם בהסרת מכשולים וקשיים מוסדיים, חוקיים ותרבותיים⁷⁵. לפי הדוח, השוני בין קהילות שגילו חוסן ובין שאר הקהילות השפיע דרמטית על השיקום, קצבו ואופיו⁷⁶. הוועדה המליצה כי במקום שבו קיימים מנגנוני תמיכה פנים-קהילתיים, על המדינה להיעזר בהם. עם זאת ציינה הוועדה כי לשם כך יש לתקצב את המוסדות הקהילתיים ולהעניק להם מרחב שיאפשר להם לפעול⁷⁷.

בסקר שערכה הלמ"ס למינהלת תקומה ומשרד ראש הממשלה בחודשים ינואר - פברואר 2025 בקרב 3,900 נשאלים מתושבי חבל התקומה עלה כי 76% מהנשאלים חשים שהמקום שבו הם גרים הוא חלק מהזהות שלהם, שיעור דומה השיב כי הוא מרגיש חיבור לאנשים החיים במקום שבו הוא גר וכי אם תהיה לו בעיה,

69 מעבדת גוסטמן לעתיד ישראל, **מתווה לשיקום ולפיתוח הנגב המערבי: תפישת התכנון והפיתוח לאזור הנגב המערבי ומטרופולין באר שבע בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר** (ינואר 2024).

70 משרד הרווחה, **ליווי ושיקום קהילתי ליישובי עוטף ישראל מלחמת חרבות ברזל - טיוטה להערות**, צוות חשיבה וכתובה: אורנה עמוס ואח'.

71 מדיניות עולמית ושיטות עבודה שנועדו לשקם קהילות ותשתיות אחרי אסונות - לא רק להחזיר את המצב לקדמותו, אלא לשפר אותו כך שיהיה חסין יותר, הוגן יותר ובעל קיימות גבוהה יותר.

72 UNDRR, Key Propositions for Building Back Better, 2006 proposition 4

73 מעבדת גוסטמן לעתיד ישראל **מתווה לשיקום ולפיתוח הנגב המערבי: תפישת התכנון והפיתוח לאזור הנגב המערבי ומטרופולין באר שבע בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר**, ינואר 2024.

74 משרד הרווחה, **ליווי ושיקום קהילתי ליישובי עוטף ישראל מלחמת חרבות ברזל - טיוטה להערות**, צוות חשיבה וכתובה: אורנה עמוס ואח'.

75 **ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (2010), עמ' 366.

76 שם, עמ' 364 - 365.

77 שם, עמ' 453.

אנשים במקום שבו הוא גר יתגייסו לעזור לו (79%). עם זאת רק 38% הסכימו עם האמירה שהם מעורבים בהחלטות ובתהליכים לגבי המקום שבו הם גרים⁷⁸. סקר נוסף שערכה תנועת עתיד לעוטף במרץ 2025 בקרב 2,889 מתושבי חבל התקומה העלה כי 67% מקרב הנשאלים השיבו כי הם סומכים מאוד או במידה בינונית על חברי קהילתם⁷⁹.

כדי לקדם את שיקום הקהילות בחבל התקומה יש להחזיר את היישובים לניהול אוטונומי על מערכותיהם. בחלק מהיישובים הנהגת היישוב השתנתה בשל המאורעות - חלק באו מתוך הקהילה ואחרים מחוץ לה ויש צורך בהתאמת המבנה הארגוני⁸⁰. האתגר המרכזי העומד בפני הקהילות שנפגעו הוא למנוע את התפרקותן או היחלשותן - כשיש קונפליקטים לגבי החלטות משותפות הנוגעות לשיקום, בקושי להתמודד עם מתחים ותסכולים, בפגיעה בתחושת השייכות ובמכלול קשיים שעלולים לתת את אותותיהם בהמשך. לכל אלה מתווספת העובדה כי קהילות רבות פוצלו בעת הפינוי בין כמה אתרי שהייה וחלק מהמשפחות מצאו פתרונות פרטיים או שנוותרו להתגורר ביישוב והאתגר היה ועודנו למנוע מהפיצול הממושך לפגוע במרקם הקהילתי.

בהחלטת ממשלה 1699 נקבע כי במסגרת תוכנית החומש יפעלו משרד הרווחה, משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, המשרד לשוויון חברתי, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי - כולם או חלקם: למתן מענה משקם לכל הקהילות ברשויות המקומיות תוך התייחסות לקבוצות שונות באוכלוסייה; לתמיכה בפעילות להעצמה מקומית תוך מימון מלווי קהילות, רכזי קהילות ומנהלי קהילות ביישובים; לחיזוק מערך ההתנדבות ביישובים ותוכניות לחיזוק החוסן וההבניה הקהילתית. לצורך כך היה על מינהלת תקומה להקצות תקציב בסך 115 מיליוני ש"ח בשנים 2024 - 2028 במתווה פוחת על פני השנים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי המחלקות לשירותים חברתיים במועצות האזוריות מלוות את הנהגות היישובים והעובדים הסוציאליים המרחביים, ותומכות בהם בהכשרות ובכלים לבעלי תפקידים ליצירת מנהיגות משתפת ומובילה. בנוסף, קיימות תוכניות לסיוע לפרטים ומשפחות לקבל החלטות משפחתיות הנוגעות לחזרה למגורים בחבל התקומה וכי נושאים כגון עזרה הדדית ומעורבות קהילתית למשל בגיבוש תהליכי הנצחה וזיכרון הם חלק מתוכניות העבודה הקהילתיות במחלקות לשירותים חברתיים.

שיקום הקהילות ותגבור חוסן מצריך העסקת בעלי תפקידים ובראשם רכז קהילה⁸¹. החלטת הממשלה 1699 ביקשה לסייע לכלל הקהילות בשיקומן, בהיקף של 115 מיליוני ש"ח בשנים 2024 - 2028 במתווה פוחת על פני השנים, בין השאר באמצעות תמיכה כספית בהעסקת רכזי קהילה.

בתחילת יוני 2024 פרסמו מינהלת תקומה בשיתוף משרד הנגב והגליל קול קורא לתמיכה בהעסקת רכזי קהילה ביישובים בחבל התקומה שבהם אין רכזי קהילה (יישובים, מושבים והעיר שדרות) מתוך מטרה

78 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצגת, יולי 2025.

79 תנועת עתיד לעוטף, **דוח תפיסת הביטחון של יישובי העוטף**, יולי 2025.

80 ד"ר ארנה שמר, ד"ר איתן שחר, המלצות לשיקום קהילות המגזר הכפרי במלחמת חרבות ברזל, **רווחה בעקבות המלחמה**, עורכים: מיכל אלמוג בר, מימי אייזנשטדט, גיוני גל, פברואר 2024.

81 רכז קהילה אחראי לתחומי חברה, ארגון הקהילה, רווחה, קליטה, תרבות, פנאי וחינוך בלתי פורמלי; אחראי להפעלה מקצועית של ועדות וצוותי משימה ביישוב; מקיים קשרי עבודה שוטפים עם גורמים אזוריים ותנועתיים בתחומי חברה, רווחה, חינוך חברתי, קליטה, מתניים; ניהול תהליכי השיבה ובניית הקהילה מחדש.

לבסס חוסן קהילתי ומתן מענה מדויק לכל קהילה. התקציב להעסקת רכזי הקהילה ושנת פעילות עמד על כ-16 מיליוני ש"ח לשנים 2024 - 2025.

באוגוסט 2024 העביר משרד האוצר תקציב לתקנה הרלוונטית שאיפשר לרשויות המקומיות לגייס עובדים ולהכין את תוכנית הפעילות, הנדרשת לקבל גם את אישור ועדת המשנה שבה חבר נציג מינהלת תקומה וגם את אישור ועדת התמיכות של משרד הנגב והגליל.

על אף חשיבותם של רכזי הקהילות, כפי שעולה מהחלטת הממשלה 1699, ובפרט שתכלית הקול הקורא הייתה לסייע בתהליך החזרה ההדרגתית לשגרת חיים תפקודית בזמן חזרתן של הקהילות לבתיהן, ואף שתושבי שדרות ויישובים רבים נוספים חזרו לבתיהם כבר בפברואר - מרץ 2024⁸², נוכח הימשכות ההליכים גיוס הרכזים לקהילות נעשה רק במהלך שנת 2025 ועד מועד סיום הביקורת טרם הושלם.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה כי הוקצו לה שבעה תקנים לרכזי קהילה, מתוך הכרה בחשיבות החוסן הקהילתי בתקופה זו. נכון לנובמבר 2025 שישה רכזים כבר נקלטו בפועל ורכז נוסף נמצא בשלבי קליטה מתקדמים. כלל הרכזים משולבים במסגרת הארגונית העירונית והתקנים מעוגנים באופן מלא במבנה הארגוני. עוד מסרה העירייה כי רכזי הקהילה מהווים שכבת חוסן חיונית, תומכים במשפחות וביחידים, ומחזקים את רציפות השירותים החברתיים בעיר.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי בהתאם למתווה הקול הקורא, הליך הגיוס נמצא תחת אחריותן של הרשויות המקומיות וכי היא פועלת במגוון היבטים שנועדו לחזק את הרשויות המקומיות לאורך תקופת החומש.

משרד הנגב והגליל מסר בתשובתו מאוקטובר 2025 כי הרשויות המקומיות לא הצליחו לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו לגיוס רכזי קהילה בשל הסמיכות למערכת הבחירות ברשויות ולכן ועדת התמיכות במשרד דחתה פעמיים את המועד לגיוס הרכזים והתכנסה בשנית בינואר 2025. נכון לאוקטובר 2025, גויסו 27 מתוך 28 התקנים שהוקצו לרכזי הקהילה והתקן שנותר בלתי מאויש מצוי בעיר שדרות, הפועלת להשלמת הליך הגיוס.

ה ס ל ה י י ש ו ב י

בהחלטת ממשלה 1699 נקבע כי לנוכח הצרכים שעלו עקב הלחימה בחבל ובשל היעדרותם הממושכת של תושבי החבל מאזור מגוריהם בעקבותיה, תפעל מינהלת תקומה בין היתר לקידום תכנון, התאמה והשלמה של תשתיות ומבני ציבור שבתחום יישובי החבל לשם חזרה מיטבית של הקהילות והתארגנותן ולשם תמיכה בהליכי השיקום, לפי אמות מידה שוויונית שתגבש המינהלת בתיאום עם משרד האוצר.

בתוכנית החומש הוגדר "סל יישובי" שאמור לשמש בין היתר לביצוע התאמות ולשדרוג תשתיות מים וביוב, תשתיות תחבורה ותשתיות חשמל, לשיפוץ ולשדרוג שטחים ציבוריים ומבני ציבור ולחידוש פריסת המיגון.

מרכז מידע וידע לתמיכה בעורף במצב החירום המיוחד, חרבות ברזל: תמונת מצב מפויים, מרץ 2024 (2024).

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

מטרתו המרכזית של הסל היא "ליישר קו" ולאפשר סביבת חיים מיטיבה ומשופרת המותאמת להתארגנות קהילתית מחודשת התומכת בהליכי שיקום, בהעלאת תחושת הביטחון וכיוצא באלה.

באוגוסט 2024 פרסמה מינהלת תקומה מתווה לתמיכה ביישובים באמצעות "סלים יישוביים" שיועברו ליישובים עצמם וישמשו לבינוי ושיקום כאמור, בסך 776 מיליוני ש"ח לשנים 2024 - 2028.⁸³

לוח 5: חלוקת תקציב הסלים היישוביים בשנים 2024 - 2028, במיליוני ש"ח

השנה	2024	2025	2026	2027	2028	סה"כ
הרשאה תקציבית	80	180	180	180	156	776

המקור: קול קורא מס' 2024/4 - הזמנה להגיש בקשות תמיכה למתווה הסל היישובי, מבחנים לחלוקת כספי תמיכה של מינהלת תקומה בעבור מימוש "סל יישובי" ביישובי חבל התקומה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל", אוגוסט 2024.

המתווה כולל מדרגת בסיס בסך 8 מיליוני ש"ח לכל יישוב. נוסף למדרגת הבסיס, נקבעו קריטריונים קשיחים וכל יישוב זכאי למדרגה דיפרנציאלית שתחושב לפי שלושה מקדמים מצטברים: מספר תושבים (60%); מדד פריפריאליות (20%) - רכיב זה מאפשר להגדיר את רמת הפריפריאליות של יישובי החבל באופן יחסי זה לזה לפי מדד הלמ"ס; מדד קרבה לגדר (20%) - היישובים חולקו לשלוש קבוצות, וכל קבוצה קיבלה ציון מקדם לפי המרחק שלה מגדר המערכת כך שהיישובים במרחק 0 - 2 ק"מ יקבלו פי שלושה מהיישובים הזכאים הנמצאים במרחק 4 - 7 ק"מ ממנה ופי שניים מהיישובים שבמרחק 2 - 4 ק"מ ממנה.⁸⁴

במאי 2025 הודיעה מינהלת תקומה ליישובים בחבל כי בכוונתה להוסיף דרישה לסל היישובי לשנת 2025 הכוללת הצגת יעדים דמוגרפיים המתוכננים לכל יישוב, וכי היישוב יידרש להסביר כיצד הסל היישובי תומך בתהליך הצמיחה הדמוגרפית. עוד ציינה מינהלת תקומה כי היא שוקלת להתנות בעתיד את הסלים היישוביים בהשגת יעדי הצמיחה בפועל.⁸⁵

יוצא אפוא כי לתנאים לקבלת הסל יישובי שאמור היה על פי תוכנית החומש לשמש בין היתר לביצוע התאמות ולשדרוג תשתיות ביישובים במטרה "ליישר קו" ולאפשר סביבת חיים מיטיבה ומשופרת ושנקבע על פי קריטריונים קשיחים של מספר תושבים, מדד פריפריאליות ומדד קרבה לגדר, הוסיפה מינהלת תקומה במאי 2025 תנאים נוספים שלפיהם יידרשו היישובים להציג יעדים דמוגרפיים⁸⁶ ולהסביר כיצד הסל היישובי תומך בצמיחה הדמוגרפית.

בביקורת עלה כי היישובים מגלים קושי רב נוכח כוונתה של מינהלת תקומה להתנות את הסל היישובי בצמיחה דמוגרפית. היישובים נסמכו על תקציבי הסל וגיבשו מתווים ארוכי טווח לביצוע התאמות,

⁸³ קול קורא מס' 2024/4 - הזמנה להגיש בקשות תמיכה למתווה הסל היישובי, מבחנים לחלוקת כספי תמיכה של מינהלת תקומה בעבור מימוש "סל יישובי" ביישובי חבל התקומה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל", אוגוסט 2024.

⁸⁴ שם, קול קורא מס' 2024/4.

⁸⁵ עדכונים לקראת פרסום הזמנה להגשת בקשות תמיכה לשנת 2025 במסגרת מתווה "הסל היישובי" ביישובי חבל התקומה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל" מיום 15.5.25.

⁸⁶ למעט היישובים בארי, חולית, ניר עוז וכפר עזה.

שיפוץ ושדרוג מבני ציבור: "אנחנו בעד צמיחה אבל צריך להקדים לצמיחה בניית תשתית ראויה שתמשוך תושבים לקיבוץ"⁸⁷. ודוק - ההתניה מקשה במיוחד על היישובים שנפגעו באופן הקשה ביותר ועל יישובים פריפריאליים שמתקשים יותר למשוך אליהם תושבים.

הלכה למעשה, שינוי המדיניות שלפיו היישובים נדרשים להציג יעדים לצמיחה דמוגרפית נעשה ללא שיח מקדים עם היישובים והמועצות, פוגע ביישובים שנפגעו באופן קשה בשבעה באוקטובר ומצמצם את הקצאת הכספים הדרושים לשיקומם. קביעת מדיניות חדשה וקריטריון נוסף שמצמצם את התקציב שניתן לאותם יישובים פוגע בבניית האמון בין היישוב למוסדות המדינה ומינהלת תקומה.

המועצה האזורית אשכול מסרה בתשובתה כי מינהלת תקומה קבעה יעדים "שלא לקחו בחשבון את המציאות בשטח ושלא התיישרו עם המציאות הפיזית והקהילתית בכל יישוב" וכי נדרש להתאים את יעדי הצמיחה למצבו של כל יישוב תוך בחינה של ההיתכנות הפיזית ורמת הפגיעה בו.

המועצה האזורית **שדות נגב** מסרה בתשובתה מדצמבר 2025 כי הצמיחה הדמוגרפית תלויה בראש ובראשונה בהקמת תשתיות פיזיות, במתן ביטחון אישי ובתהליכי שיקום קהילתי ורק לאחר ביצוע פעולות אלו ניתן לייצר תהליך של משיכת אוכלוסייה חדשה. עוד הוסיפה המועצה כי קידום מדיניות חדשה ללא שיח מקצועי וענייני מקדים עם נציגות היישובים והמועצות האזוריות פוגע באמון בין המדינה, מינהלת תקומה והיישובים עצמם וכי שינוי חד-צדדי של הקריטריונים פוגע במוטיבציה לשיתוף פעולה וביכולת להבטיח את הצלחת תהליכי השיקום והצמיחה. המועצה הדגישה כי רק באמצעות שיתוף פעולה יהיה אפשר להצליח לשקם את חבל הארץ והיישובים שנפגעו ולייצר תשתית לצמיחה דמוגרפית בעתיד.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי לשיטתו תנאי הכרחי לצמיחה ופיתוח חברתי-כלכלי של חבל ארץ הוא הצבת יעדים לגידול דמוגרפי ויצירת יתרונות לגודל אשר יאפשרו צמיחה כלכלית אוטונומית, הכוללת בין היתר, הרחבה של השירותים הציבוריים ברשות המקומית, פיתוח תשתיות וקידום עצמאות פיננסית. עוד הוסיף אגף תקציבים כי הצבת יעדים לגידול דמוגרפי מאפשרת הלימה בין ההשקעה הממשלתית ובין צורכי הרשות המקומית ותכליות לאומיות אחרות. פרסום קול קורא בעניין ה"סל היישובי" בתוכנית החומש ללא התניה בגידול דמוגרפי נבע, על פי אגף תקציבים, מהצורך הדחוף לפעול לשיקום החבל והוספת הדרישה לצמיחה דמוגרפית בתנאי התמיכה לסל היישובי לשנת 2025 נעשתה לאחר שיח עם מינהלת תקומה ובהסכמתה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי בהתאם להחלטותיה של ועדת התמיכות שלה ממאי 2025 ניתנה ליישובים אפשרות לבקש הקדמה של תקציב הסל היישובי לשנת 2026 באחד משני מסלולים: מסלול א' לטובת רכש יבילים לצמיחה דמוגרפית ומסלול ב' להקדמת התקציב בכפוף להצגת יעד צמיחה מתוכנן, והכול בהתאם לתנאים שקבעה הוועדה בהחלטתה ופורסמו ליישובים, ובהתאם למטרות המינהלת בחיזוק חבל התקומה ועידוד הצמיחה הדמוגרפית ביישובים. כל זאת, מבלי לגרוע מתנאי התמיכה כפי שנקבעו במקור במתווה. עוד ציינה המינהלת כי יישובים שנפגעו קשה ומועד החזרה שלהם ליישוב נקבע לשנת 2026

דברים משיחה עם נציגי קיבוץ בחבל התקומה, יוני 2025.

או לאחר מכן, יקבלו את הקדמת התקציב לשנת 2026 מבלי להידרש להצגת יעדי צמיחה בשלב זה. לגבי יישובים שחזרו לאחרונה, קבעה ועדת התמיכות כי מדידת יעדי הצמיחה תחל רק לאחר כשנה ממועד חזרת התושבים ליישוב.

מינהלת תקומה מסרה בתשובה נוספת כי כל היישובים הציגו יעדי צמיחה בהתאם ליעדים שהוגדרו, וכי בהתאם לכך אישרה ועדת תמיכות את הקדמת ההרשאה של תקציב הסל לשנת 2026 למעט עבור יישוב אחד.

נוכח הסתמכותם של המועצות האזוריות ושל היישובים הזכאים כי מבחני התמיכה שפורסמו בשנת 2024 בעבור מימוש הסל היישובי יחולו גם בשנים 2025 - 2028, מומלץ כי מינהלת תקומה תיידע בעתיד את הציבור מראש על כוונתה לעדכן את המבחנים באמצעות הליך מקדים של פרסום העדכון המוצע להערות הציבור שיאפשר לבצע שינויים במתווה לאחר שהמועצות האזוריות והיישובים בחבל התקומה השמיעו את התייחסותם לנושא ונשקלו כלל השיקום הרלוונטיים.

תמיכה בתושבים שאינם מעוניינים לחזור להתגורר בחבל התקומה

לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר יש תושבים מקרב היישובים שנפגעו באופן קשה המבקשים להעתיק את מקום מגוריהם לאזור אחר מחוץ לחבל התקומה, אולם הם עלולים להתקשות למכור את בתיהם הן בשל ירידת הערך שתיתכן לאחר המתקפה בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל והן בשל קשיים בירוקרטיים הנובעים מהמסגרת הקיבוצית של מרבית היישובים שנפגעו.

סוגיית הסיוע מטעם המדינה לתושבים שהחליטו לא לחזור לביתם היא נושא מורכב, ובפרט כשהמטרה של הממשלה היא לשקם את החבל, לעודד צמיחה דמוגרפית ולהשיב את התושבים לביתם. עם זאת פעולות הממשלה כמובא להלן מלמדות כי היא ראתה חובה לסייע ולתמוך גם בתושבים אלה.

בהמלצות ועדת החקירה בעניין ההתנתקות משנת 2010 צוין כי על המדינה לשאוף ככל האפשר להשתמש באירוע הלאומי שהתרחש ובמאמצי השיקום, המטילים נטל כבד על המדינה, כהזדמנות לקדם יעדים לאומיים נוספים, לבד מן המטרה של טיפול במשתקמים, ובלבד שלא יהיה בכך כדי לפגוע בשיקום עצמו, בין של המשתקמים שיצטרפו להגשמת היעד הלאומי הנוסף ובין של אלה שיבחרו להימנע מכך⁸⁸. כמו כן, בדוח שערך מבקר המדינה בנוגע לפינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון והטיפול במפונים בשנת 2023 הומלץ כי הסיוע למפונים יכלול מנגנון להצמדה של כספי הפיצוי, למשל שהערכת השמאי תוצמד למדד תשומות הבנייה למגורים⁸⁹. אי-החלת מנגנון הצמדה לכספי הסיוע עלולה להביא לשחיקת כספי השיקום ולהקשות בהשלמת שיקום היישובים.

בסקר שערך פורום הביתה, המייצג את תושבי היישובים שנפגעו באופן הקשה ביותר במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, עלה כי רק 45% מהתושבים שעדיין לא שבו לביתם עד מאי 2025, השיבו כי יחזרו

88 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, עמ' 434.

89 מבקר המדינה, דוח שנתי 2023, פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים, עמ' 649.

כשהדבר יתאפשר⁹⁰. סקר נוסף שערכה תנועת עתיד לעוטף במרץ 2025 בקרב 2,889 מתושבי חבל התקומה העלה כי 49% מקרב הנשאלים השיבו כי הם שוקלים לעזוב את חבל התקומה⁹¹.

בדיון שהתקיים בשדולה בכנסת למען עוטף עזה ב-23.1.24, שלושה חודשים לאחר מתקפת הטרור, ציין ראש מינהלת תקומה באותה העת כי **"אף אחד לא יופקר, כולם יקבלו מענה, גילוי נאות אפשר להוציא תסקיר על המענים... אנחנו לא מוציאים כי אנחנו לא מרוצים. אנחנו נלחמים על המתווה... אנחנו רוצים שמי שלא יחזור יחיה בכבוד"**.

במכתב ששלח קיבוץ ניר עוז באפריל 2025 לראש מינהלת תקומה ביקשו התושבים שתקום ועדת חריגים, כפי שהובטח להם בעבר, כדי לגבש את הסיוע והתמיכה האפשריים מצד המדינה לתושבים שאינם מעוניינים לשוב לחבל התקומה. עוד ציינו במכתבם כי הצורך במתן פתרונות ויצירת ודאות בנוגע לעתידם אינו רק בגדר חובתה של המדינה, אלא בעיקר נדבך חיוני ביכולתם של מי שעברו את מתקפת הטרור להחלים ולהשתקם.

במאי 2025 פנה ראש מינהלת תקומה במכתב אל משרד ראש הממשלה וציין כי עם חזרת התושבים לבתיהם בחבל התקומה ביוני 2025 יש צורך בגיבוש מענה וטיפול באוכלוסיית התושבים שאין בכוונתם לשוב ולהתגורר בחבל. יחד עם זאת הוא הדגיש כי אף שבתקופתו של ראש המינהלת הקודם סוכם עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה על הקמת ועדה בראשות שופט בדימוס או ועדה בין-משרדית בהובלת משרד ראש הממשלה שתקבע את מרכיבי התמיכה והיקפה, מדובר בסוגיה אשר אינה מצויה בתחום טיפולה של המינהלת, שכן המנדט שהוקנה לה הוא לשיקום ופיתוח חבל התקומה ותושביו אך לא מי שאינו מתגורר בו עוד.

ממכתב נוסף ששלח קיבוץ ניר עוז אל מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האוצר מספטמבר 2025 עלה כי מאז פניית הקיבוץ למשרדי הממשלה במאי 2025 נציגי הקיבוץ נפגשו עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, והיא מסרה כי מתקיימת עבודת מטה בתיאום עם המועצה האזורית למיפוי הצרכים. עם זאת, על פי המכתב טרם החלה הקמת המנגנון שיסייע לחברי קהילת ניר עוז שאינם מסוגלים לחזור לקיבוץ.

יצוין כי המדינה באמצעות רמ"י קידמה מתווה נקודתי לקבוצת חברים מקיבוץ ניר עוז, שנתן להם הנחה בשיעור של 66% לרכישת מגרשים בקיבוץ אחר שיש לו עתודת קרקע⁹².

הביקורת העלתה כי על אף הבטחות שניתנו לקהילות לאורך חודשים ארוכים מטעם המדינה טרם ניתן מענה מקיף לתושבים שעברו את טראומת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ואינם מעוניינים לשוב

90 סקר תנועת הביתה במלאות 600 יום למלחמת "חברות ברזל", מאי 2025.

91 תנועת עתיד לעוטף, דוח תפיסת הביטחון של יישובי העוטף, יולי 2025.

92 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל 9.24 "חברות ברזל" - הוראת שעה.

לביתם בחבל התקומה. הצורך במענה זה הפך דחוף במיוחד לאור ההכרזה כי ניתן לשוב להתגורר באזור החל מיולי 2025⁹³.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי לצד המטרה של חזרת מרבית התושבים היא רואה חשיבות רבה במתן מענה למשפחות שאינן מסוגלות לשוב לביתן ולכן ממשיכה לקיים דיאלוג עם תושבים ועם השר במשרד האוצר בנוגע לפתרון ייעודי לאלו שאין ביכולתם לשוב לחבל.

המועצה האזורית **שדות נגב** מסרה בתשובתה כי על המדינה למצוא מענה לכלל המשפחות והיחידים אשר טרם הצליחו לשוב לביתם ללא דיחוי נוסף ובשיתוף המועצה, תוך התחשבות במורכבות המצב ובהשפעותיו, כמו גם ברצון לעודד את חזרת כלל התושבים לחבל התקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי ייעוד המינהלת, מטרותיה ועקרונות הפעולה שלה כפי שנקבעו בהחלטות הממשלה המייסדות מכוונים לשיקום והצמחת החבל שנפגע, ואירוע הפינוי של התושבים בו הוא זמני ונקודתי ומיקוד הפעילות הוא בחבל עצמו - בשיקומו ובפיתוחו. לשם כך המינהלת פועלת עם היישובים והמועצות ואינה ערוכה מבחינת התשתיות והיקפי כוח האדם לתת מענה לפרט.

המינהלת הוסיפה בתשובתה כי נושא המשפחות שאינן מעוניינות לחזור לחבל התקומה הוא סוגיה מורכבת שעניינה רחב יותר מפתרון דיור ועל רקע מתקפת הטרור יש לדון בה ברגישות ובצורה מערכתית, בהובלה של משרד ראש הממשלה, כפי שעלה ממכתבו של ראש המינהלת אל משרד ראש הממשלה.

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

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי הוא פועל לקדם מתווה עבור חברי היישובים שאינם מסוגלים לשוב לבתיהם, שייקבע ברגישות ותוך שיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים במטרה להציע סל פתרונות אפשריים.

חיזוק השלטון המקומי בחבל התקומה

במדינת ישראל קיימים שני רובדי שלטון - מרכזי ומקומי. הרשויות המקומיות בישראל מספקות שירותים במגוון תחומים - חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תכנון ובנייה, איכות הסביבה, תחבורה, תרבות ועוד, והן אחראיות לאכיפה שלטונית בתחומים שונים מטעם המדינה. השירותים שהרשויות המקומיות מעניקות נחלקים לשני סוגים מרכזיים - שירותים ממלכתיים (בייחוד חינוך ורווחה) ושירותים מקומיים (לדוגמה ניקיון ותכנון).

⁹³ החלטת ממשלה 3128, "סיוע לחיזוק הקהילות בעקבות חזרת תושבים לחבל התקומה" (8.6.25).

ההסכמה הרווחת היא שיחסית למדינות מערביות אחרות, מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר⁹⁴, אף שהשלטון המקומי אוצר מידע רב על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה עם הקהילה והמרחב ולכן הוא מסוגל לספק היטב את המוצרים הציבוריים המקומיים. הצורך להעצים את כוחו של השלטון המקומי התחדד בשנים האחרונות על רקע חוסר יציבות ממושך בשלטון המרכזי בעוד השלטון המקומי מתאפיין ביציבות. משבר הקורונה חשף את הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי במלוא עוצמתו⁹⁵.

גם בסקר שערכה הלמ"ס למינהלת תקומה ומשרד ראש הממשלה בחודשים ינואר - פברואר 2025 בקרב 3,900 נשאלים מקרב תושבי חבל התקומה עלה כי 70% מהנשאלים נותנים אמון ברשות המקומית במידה רבה או במידה מסוימת לעומת 35% שהשיבו כי הם נותנים מידת אמון דומה בממשלה⁹⁶. סקר נוסף שערכה תנועת עתיד לעוטף במרץ 2025 בקרב 2,889 מתושבי חבל התקומה העלה כי 58.7% מקרב הנשאלים השיבו כי הם סומכים מאוד או במידה בינונית על הרשות המקומית בעוד 23.2% מקרב הנשאלים סומכים במידה דומה על ממשלת ישראל⁹⁷.

הדברים מקבלים משנה תוקף בכל הנוגע לשיקום לאחר אסונות. המדיניות הבין-לאומית הנוגעת להפחתת סיכונים מאירועי אסון שנדונה במסגרת ועידת האו"ם השלישית בנושא מ-2015 ובאה לידי ביטוי ב-Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015 - 2030), קובעת כי יש להעצים את הרשויות המקומיות ולהעביר אליהן סמכויות ומשאבים⁹⁸ כדי להפחית סיכון לאירועי אסון עתידיים הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית.

גם במסמך עקרונות ל"בנייה מחדש טוב יותר" (Build Back Better) שהתווה השליח המיוחד של מזכ"ל האו"ם לשיקום לאחר הצונאמי באוקיינוס ההודי, אחד העקרונות המובילים בשיקום הוא העצמת הרשויות המקומיות⁹⁹ בנימוק שהן מכירות את הצרכים הייחודיים של הקהילות שלהן ויכולות להבטיח

94 אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", מחקר מדיניות 157 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020); הרפורמה לקידום אזרחיות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי, משרד הפנים (9.11.20);

Ianyna, Maksym; Shah, Anwar M, How close is your government to its people? *worldwide indicators on localization and decentralization. Policy Research working paper*; no. WPS 6138 Washington, DC: World Bank; (2012); יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, נייר מדיניות, מכון ון ליר 2012; ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, פרק 3 "אפיון מערכת השלטון המקומי בישראל", עמ' 39 - 60 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2003).

95 אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות 157** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

96 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מצגת, יולי 2025.

97 עתיד לעוטף - התנועה האזרחית לחידוש העוטף, **דוח תפיסת הביטחון של תושבי העוטף**, יולי 2025.

98 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030

99 Key Propositions for Building Back Better, 2006 proposition 4

שהסיוע יגיע למי שזקוק לו. מהמסמך עולה כי יש לספק סמכויות, תקציבים והכשרות לרשויות המקומיות כבר משלב התכנון כדי שהן יוכלו לנהל את הליך השיקום בעצמן ולא להיות תלויות בשלטון המרכזי.

הרשויות המקומיות בחבל התקומה מתמודדות עם אתגרים רבים, המרכזי שבהם הוא מיקומן באזור עימות; עימות שהתחזק מאוד מאז שנת 2003 והגיע לשיאו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. אתגרים נוספים נוגעים לעובדה כי מדובר באזור פריפריאלי המרוחק ממרכזי אוכלוסייה ומפעילות כלכלית. ביחס לאזורים אחרים, המתגוררים בו זוכים למגוון שירותים דל יותר, בעלות גבוהה יותר ולהזדמנויות מצומצמות יותר בתחומים שונים כגון תעסוקה, בריאות, חינוך ותרבות. העובדה כי ארבע מחמש הרשויות המקומיות בחבל הן מועצות אזוריות מציבה גם היא אתגרים ייחודיים כפי שיוצג להלן.

פרק "חיזוק ופיתוח הרשויות המקומיות" בתוכנית החומש שגובש בהובלת משרד הפנים ביקש לעסוק ביצירת תשתיות ארגוניות בנות קיימה הנשענות על שלטון מקומי יציב בעל מנגנוני עבודה ומערכות חזקות הנותנות לבעלי התפקידים השונים כלים ומיומנויות כדי להתמודד עם עומס המשימות הצפוי בשלב השיקום ולאחריו - שלב ההתחדשות והצמיחה. על פי התוכנית, כיוון שעל הרשויות לעמוד באתגרים מורכבים ורבים של תכנון אסטרטגי ארוך טווח תוך ביצוע בו בזמן של מיזמים תשתיתיים ופיזיים ומתן סיוע ושירותים לתושבים לפי הצרכים המשתנים, יש לחזקן - אך ראוי שכל רשות תשתקם ותתפתח בהתאם לייחודיות שלה ולהעדפותיה.

התוכנית הניחה כי משאבי המדינה שיופנו לשיקום ופיתוח החבל צפויים להגדיל עד מאוד את העומס המוטל על הרשויות המקומיות ונדרש לחזק את יכולותיהן כדי שיוכלו להוציא לפועל את היקפי התקציב המתוכננים וכי ללא יכולת מקצועית מתאימה בהיקפים וברמת המקצועיות הנדרשת, לא יתאפשר לנצל בצורה מיטבית את הכספים שיוזרמו לאזור. יתר על כן, על פי התוכנית נדרשת גמישות שתאפשר לכל רשות מקומית לקבוע את מוקדי החיזוק הנדרשים בהתאם להבנתה הניהולית.

נמצא כי בהחלטת הממשלה שאישרה את תוכנית החומש באפריל 2024, מינהלת תקומה באמצעות משרד הפנים הייתה אמורה להעמיד יכולות שיאפשרו לרשויות המקומיות להתמודד עם אתגרי השיקום באמצעות תהליכים ארגוניים כמו התאמת המבנה הארגוני של הרשויות המקומיות; איוש משרות זמניות ורכישת שירותים; חיזוק ההון האנושי; שיפור תהליכי העבודה הארגוניים באמצעים דיגיטליים; ומתן כלים לשימור ומשיכה 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. משכך, כעבור חצי שנה ממועד אישור התוכנית קיבלה הממשלה החלטה לתקן את החלטה 1699 ונקבע שמעורבותו של משרד הפנים בחיזוק השלטון המקומי בחבל התקומה תצטמצם והובלת התהליכים והקצאת התקציב יועברו לאחריותה של מינהלת תקומה בשיתוף משרד הפנים¹⁰⁰.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2026 כי גיבש בשיתוף מינהלת תקומה את הפרק העוסק בחיזוק ובפיתוח של הרשויות המקומיות בתוכנית החומש, וכי הממשלה החליטה להעביר את האחריות לניהול התקציב למינהלת כדי לזרז את ביצוע התוכנית. משרד הפנים הוסיף כי הוקמה ועדת משנה מקצועית בראשות מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים כדי לסייע באופן מקצועי לוועדת התמיכות של מינהלת תקומה, וכי הוא מעורב בכל היבט של התוכנית.

בתשובתה הנוספת מסרה מינהלת תקומה כי משרד הפנים הוא שותף מלא ביישום התוכנית ועומד בראש ועדה המשנה המקצועית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, שתחום השלטון המקומי הוא תחום מרכזי שבאחריותו, להגביר מעורבותו במימוש תוכנית החומש ולפעול לשיקום ולפיתוח של הרשויות המקומיות בחבל התקומה.

בחינת רכיבי חיזוק הרשויות המקומיות בתוכנית החומש

בהחלטת ממשלה 1699 נקבעו ארבעה רכיבים נפרדים בתוכנית לחיזוק הרשויות המקומיות שיועדו למימוש במסגרת תוכנית חומש, כמתואר בתרשים 6 להלן, בהיקף של כ-190 מיליוני ש"ח, ולכל אחד מהם הוקצה תקציב ייעודי ומתווה הפעלה נפרד.

תרשים 6: מימוש פרק חיזוק השלטון המקומי בתוכנית החומש



שיפור תהליכים
ארגוניים
דיגיטליים



תמרוץ עובדים
ברשויות
המקומיות



פיתוח
תשתיות הון
אנושי



מענה ארגוני
לצרכים מוניציפליים
מעודכנים

הרכיב הראשון כלל מענה ארגוני לצרכים מוניציפליים מעודכנים שיינתן באמצעות משרות תוספתיות זמניות לתקופה מוגבלת של עד חמש שנים על פי צורכי הרשויות המקומיות. בהתאם לתוכנית ניתנה לרשויות המקומיות מקדמה בסך 17 מיליוני ש"ח לשנת 2024.

הרכיב השני התייחס לפיתוח תשתית ההון האנושי באמצעות סל סיוע הכולל ליווי לתהליכים הארגוניים, אפשרות להעסיק יועצים חיצוניים ופרויקטורים, הכשרות והדרכות מקצועיות, סביבת עבודה וכלים ארגוניים. למועצות האזוריות אמור היה להינתן גם ליווי בניהול קהילות וועדים מקומיים תוך מתן כלים

שבת התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

לחיזוק הקשר בין הרשות המקומית ליישובים ולקהילות. בנובמבר 2024 פרסמה המינהלת קול קורא להקצאת תקציב בסך 20 מיליוני ש"ח, שיחולק שווה בשווה בין הרשויות המקומיות בחבל שיועד עבור התארגנות והיערכות לביצוע פרויקטים ארגוניים לחיזוק הרשויות.

הרכיב השלישי נגע למתן כלים לגיוס ולשימור כוח האדם הנדרש כדי לעמוד במשימות ובאתגרי השיקום והריפוי. לשם כך כללה תוכנית החומש: מענקי התמדה ומענקי עמידה ביעדים; סל כלים לרשות המקומית לעידוד גיוס עובדים מנוסים ואיכותיים לאורך התוכנית (כולל מענקי הצטרפות); מיזם לשימור ולגיוס עובדים ביחידות מחוללות שינוי; סל לשכירת יועצים מקצועיים לליווי הרשות המקומית בתהליך.

הרכיב הרביעי בתוכנית החומש נתן דגש מיוחד לנושא מיפוי הצרכים הדיגיטליים של רשויות החבל כדי לערוך התאמה של הכלים הדיגיטליים בכל רשות ורשות ולשפר את הנגשת השירותים מרחוק לתושב ואת רמת השירות בתצורה דיגיטלית.

בביקורת עלה כי במשך יותר משנה - מאז אוקטובר 2024, עת הועברו הקצאת התקציב והובלת נושא חיזוק הרשויות המקומיות ממשרד הפנים למינהלת תקומה ועד סוף שנת 2025 - לא מומשו התקציבים שנועדו לחיזוק הרשויות המקומיות.

מינהלת תקומה גיבשה מתווה תוכנית שונה מזה שגיבש משרד הפנים בתוכנית החומש, ובספטמבר 2025 פרסמה קול קורא למימוש התקציב לחיזוק הרשויות המקומיות בחבל התקומה. תקציב הקול הקורא עמד על 138 מיליוני ש"ח, שיוקצה לפי קריטריונים של מספר תושבים, פריפריאליות, מרחק מהגדר, מצב חברתי-כלכלי ומידת הפגיעה במתווה אחד.

הקול הקורא כלל את ארבעת הרכיבים האמורים לעיל, ובכפוף לתנאים שנקבעו במבחן התמיכה נתן לכל רשות מקומית את האפשרות לקבוע את סדרי העדיפויות ביישום התוכנית ולממש את התקציב הכולל בהתאם לצרכיה ומאפייניה. הרשויות נדרשו להשיב לקול הקורא עד תחילת נובמבר 2025 והודגש כי נכון ליום פרסום המבחן, התקציב טרם התקבל לתקנה התקציבית וכי פתיחת הבקשות במבחן תמיכה זה מותנית בקיומו של התקציב בתקנה בפועל.

לרשויות המקומיות בחבל אתגרים ניהוליים רבים הנובעים בין השאר ממיקומן הפריפריאלי באזור עימות. לארבע מחמש רשויות החבל אתגרים ניהוליים נוספים הנובעים מהיותן מועצות אזוריות, ובכלל זה היחסים המורכבים עם הוועדים המקומיים (ראו להלן); הפיזור הגיאוגרפי של היישובים על פני שטחים נרחבים; שונות בסוגי היישובים - מושבים, קיבוצים ויישובים על מאפייניהם השונים ועוד.

על אף אתגרים הרבים שעומדים בפני הרשויות המקומיות בחבל התקומה בחרו משרד הפנים ומינהלת תקומה להתמקד בשני נושאים בלבד בתוכניתם לחיזוק הרשויות המקומיות בחבל - הון אנושי ותשתיות דיגיטליות.

יוצא אפוא כי המתווה שגיבש משרד הפנים לא יצא אל הפועל גם אחרי שהממשלה העבירה את האחריות להובלתו למינהלת תקומה. כך אף שעברו חודשים ארוכים מאז קבלת החלטות הממשלה ופרסום הקול הקורא בספטמבר 2025, נכון לנובמבר 2025 טרם מומשו צעדי הממשלה לקידום ולחיזוק השלטון המקומי בחבל, אשר ספג טלטלה ניכרת במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ונדרש לחיזוק חיוני לצורך שיקום החבל ויישוביו.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה כי הקול הקורא לחיזוק הרשויות הועבר לרשויות המקומיות רק בסוף ספטמבר 2025, שנתיים לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, כשלמעשה לא יכול היה להשפיע ולסייע לרשויות בתקופה הקריטית של תחילת ייצוב הרשויות והשיקום הראשוני. הרשויות נאלצו לערוך שינויים הכרחיים במבנה הארגוני, כך שיינתן מענה נקודתי לצרכים על פי יכולתן או מקורות חליפיים שהיו זמינים להן. המועצה הדגישה כי הממשלה נדרשת להעביר בצורה סדורה את כלל מקורות התקציב שיעמדו לטובת הרשויות לאורך השנים וכי אופן ניהולם, שיטת הקולות קוראים ואי-התאמת הנהלים לקליטת עובדים ברשויות ושכירת שירותים, אינם מאפשרים לשיטתה לנהל את ההליך באופן מיטבי.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 כי חל עיכוב אצל מינהלת תקומה בפרסום הקול הקורא, והוא עיכב את קידום התוכניות הסופיות. עוד הוסיף המערך כי תקציבה של מינהלת תקומה קוצץ ובהתאם גם הסכומים שמינהלת תקומה הקצתה בפועל לתחום הדיגיטציה נמוכים יותר. עוד מסר כי התוכנית הוגדרה במקור כתומכת ברכש חומרה, תוכנה, הטמעת תהליכים ומערכות ליבה, אך בפועל, בהתאם לתפיסת ההפעלה שנקבעה בקול הקורא שפרסמה מינהלת תקומה, חויבו הרשויות המקומיות להשקיע מינימום של 5% מהתקציב שיועבר להן בתחום הדיגיטל, ורק אם הרשות ערוכה ומסודרת בהיבטי התשתית, ניתן להפנות את התקציב לביצוע פרויקטים דיגיטליים נוספים.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי בספטמבר 2025, במהלך העבודה על התוכנית לחיזוק הרשויות, הוחלט כי אף שבתוכנית החומש הוצג בתחילה תקציב מסוים ייעודי לכל אחד מרכיבי התוכנית, בסופו של דבר יהיה נכון יותר להציג לכל רשות את כלל התקציב העומד לרשותה כך שלרשות תהיה גמישות בהחלטותיה כיצד לחלק את התקציב המיועד לה לכל ארבעת רכיבי התוכנית בהתאם לצרכיה, וזו תוגש ותאושר בהתאם לתנאי מבחן התמיכה. מבחן התמיכה האמור נערך והוסדר בשיתוף מלא עם משרד הפנים, מערך הדיגיטל הלאומי והממונה על השכר וכל זאת כדי לוודא כי הכללים הנהוגים במדינה יתקיימו ברשות ויוטמעו בתוכנית המוגשת, כך שהרשות תוכל להמשיך ולהתפתח גם לאחר סיום עבודתה של מינהלת תקומה.

בתשובתה הנוספת ציינה מינהלת תקומה כי בקשות התמיכה שהגישו הרשויות בחבל התקומה אושרו בדצמבר 2025. המינהלת הוסיפה כי נוסף על התמיכה שניתנת לרשויות המקומיות בהיבט של רכיבים דיגיטליים במסגרת הקול הקורא שפורסם, היא עתידה לתקצב תוכניות לטרנספורמציה דיגיטלית שיבוצעו ברשויות באמצעות מערך הדיגיטל הלאומי. התקציב המיועד לכך מסתכם בכ-6 מיליוני ש"ח. כמו כן, המינהלת התקשרה עם חברת ייעוץ ובקרה מלווה בתקציב של 4 מיליוני ש"ח. המינהלת הדגישה כי התמיכות הישירות שלה בנושא חיזוק השלטון המקומי מסתכמות ב-175 מיליוני ש"ח.

משרד הפנים השיב כי התוכנית שגובשה נועדה לסייע לרשויות המקומיות במגוון כלים ונושאים הקשורים לארגון, הון אנושי ותשתיות דיגיטליות, וכי היא נותנת מענה גם לשונות בין הרשויות ולמאפייניהן הייחודיים.

מינהלת תקומה הוקמה לתקופה קצובה ועל כן נדרשת לפעול בהקדם להבטחת קיומה של תשתית איתנה ברשויות המקומיות שתוכל להוביל את הליכי השיקום, החידוש והצמיחה בת הקיימה של החבל גם לאחר הפסקת פעילותה. העיכוב בקידום התוכניות לחיזוק מנגנוני הביצוע ברשויות המקומיות עלול להקשות על הרשויות המקומיות להוביל את הליכי השיקום, החידוש והצמיחה בחבל ולבצע אותם באופן המיטבי.

זאת ועוד, נוכח העברת תקציבים לרשויות המקומיות בחבל התקומה בעשרות מיליוני שקלים למיזמים לשיקום ולפיתוח, הרשויות המקומיות נדרשות למשאבים ולכוח אדם כדי לממש את התקציבים ולהוציא לפועל את המיזמים השונים. המועצות האזוריות נאלצות להתמודד עם עומס רב בשיקום התושבים, ובמועצות האזוריות אשכול ושער הנגב יש יישובים שתושביהם עדיין מתגוררים במגורי ביניים מחוץ לתחומי החבל, ויש אף משפחות שבחרו שלא להתגורר במגורי הביניים אלא במקומות אחרים בארץ וגם הן נזקקות לשיקום - דבר המצריך משאבים ארגוניים מרובים ממועצות אלה.

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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, להגביר את מעורבותו בקידום תוכנית החומש בכלל ובחיזוקן והבטחת חוסן הארגוני של הרשויות המקומיות בחבל התקומה שנדרשות לתמיכה מוגברת מטעם הממשלה אחרי מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לצורך הליכי השיקום והפיתוח העומדים לפתחן.

המבנה הדו-רובדי של המועצות האזוריות והשפעתו על פעולות השיקום והפיתוח

המעמד והתפקוד של מועצות אזוריות מוסדרים בעיקרם בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. חקיקה זו מעגנת מבנה שלטון דו-רובדי במרחב הכפרי: רובד עליון - המועצה האזורית המורכבת מנציגי היישובים שבתחום המועצה ובראשה עומד ראש המועצה; ורובד תחתון - ועד מקומי נבחר בכל יישוב שלו מעמד מוניציפלי עצמאי מוגבל בנושאים פנימיים וסמכויות שהקנתה לו המועצה האזורית. עיקר היישובים מאוגדים באגודות שיתופיות כגון קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים וכן יישובים קהילתיים שחלקם מאוגדים בעמותות. ברובד העליון, המועצה האזורית היא הרשות השלטונית העליונה בתחומה הפועלת כישות משפטית נפרדת המייצגת את כלל האזור כלפי מוסדות המדינה, ובידיה הסמכות לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה. סמכותה הכללית של המועצה האזורית משתרעת על כל תחומי השירותים המוניציפליים (חינוך, תשתיות, תברואה, הטלת מיסים מקומיים וכד'). המועצה האזורית נבחרת בבחירות ישירות (ראש המועצה) ויחד

עם נציגי היישובים במליאת המועצה היא מופקדת על ניהול ענייני כלל התושבים שבתחום שיפוטה. המבנה הדו-רובדי של ארבע מחמש הרשויות בחבל התקומה כרוך במורכבות אינהרנטית בניהול השיקום¹⁰¹.

מטרת המבנה הדו-רובדי היא ליצור איזון בין ההיבט התפקודי של מתן שירותים מוניציפליים לתושב ובין ההיבט הייצוגי-פוליטי והניהול העצמי של היישוב לצורך ייצוג האינטרסים של תושבי המקום¹⁰². מבנה זה מציב בפני המועצות האזוריות אתגרים שונים, המרכזי שבהם נוגע לכך שהמועצות כוללות לעיתים יישובים עם אוכלוסיות מגוונות מאוד, כגון יישובים חקלאיים, יישובים עירוניים ויישובים קהילתיים, שלהם מאפיינים דמוגרפיים שונים. כל קבוצה יכולה להיות בעלת צרכים ושאפיות שונים ומאופיינת במשאבים ובחוסן כלכלי שונים שעלולים להוביל בנסיבות מסוימות לקונפליקטים בינם ובין עצמם ובין הרשות המקומית¹⁰³.

יחסי הגומלין מציבים אתגר ניהולי למועצה האזורית: עליה לנווט בין אוטונומיה מקומית לבין אחריות אזורית. יחסי הגומלין עשויים להשפיע על רמת השירותים לתושב, על הקצאת המשאבים ועל המינהל התקין וכן על החוסן הקהילתי, בשל השפעתם על הייצוגיות ותחושת השוויון¹⁰⁴.

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר הציבה אתגר גדול ליחסים המורכבים ממילא בין היישובים למועצה ופגעה באמון שבין המועצות לתושבים הרגיש ממילא. כך בתוכנית החומש שהכינה המועצה האזורית **אשכול** בשיתוף מינהלת תקומה הוצג אתגר בניית האמון וממשקי עבודה בין הרשות ליישובים, ובין הקהילה להנהגה הפנימית שלה - במסגרת שיקום ובניית האמון שנפגע במתקפה בשבעה באוקטובר - כאתגר מרכזי שעומד בפני המועצה¹⁰⁵.

החלטת ממשלה 1699, שאימצה את תוכנית החומש, הנחתה את מינהלת תקומה לגבש וליישם, בתיאום עם משרד האוצר, "מתווה לשיקום היישובים, בתי המגורים, התשתיות הציבוריות, מבני הציבור וסביבת המגורים ביישובים שנפגעו, כך שהיישובים ייקחו חלק בתוכנית שיקום היישובים ובביצועה. כך שהשיקום ייעשה בצורה מיטיבה, בשים לב להיקף הנזק בכל יישוב וכדי לתת מענה בין היתר להשלכות התכנוניות, ההנדסיות והקהילתיות". לשם כך הקצתה מינהלת תקומה 1.465 מיליארד ש"ח¹⁰⁶.

מדברי ההסבר להחלטה עלה כי "כדי לאפשר מעורבות משמעותית של היישובים בעיצוב מרחב החיים בהם מתגוררים התושבים, המתווה מתבסס על תכנון וביצוע בידי היישובים לצד סיוע, הכוונה ופיקוח של מינהלת תקומה. בכך מבוקש ליצור איזון בין אחריות המדינה בשיקום הבתים בצורה נרחבת לבין מתן ביטוי לעיצוב סביבת המגורים על ידי היישובים ותושביהם".

101 ראו גם: רון שפירא, הרהורים על הצעת חוק עיריות חדש ושלטון מקומי דו-רובדי, **דין ודברים** ו (תשע"ב), עמ' 677 - 706.

102 משרד הפנים, הדרכת נבחרים, הנבחר והשלטון הדו-רובדי במועצה האזורית, (2018).

103 משרד הפנים, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי - דוח סקירת מצב והמלצות לממשלה, נובמבר 2020.

104 רות חננאל ואיילת פישמן, **המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך?** אוניברסיטת תל אביב, יוני 2017.

105 תוכנית אסטרטגית לשיקום ופיתוח המועצה האזורית אשכול.

106 תוכנית החומש, עמ' 55.

משמעות הדברים היא כי לצורך השיקום הפיזי של היישובים נקבע שמינהלת תקומה תפעל באופן ישיר עם היישובים ולא באמצעות המועצות האזוריות.

לדברי מינהלת תקומה, לצורך יישום המתווה הוסמכו היישובים (האגודות השיתופיות) בהתאם להחלטות ממשלה שהתקבלו מעת לעת לפי סעיף 1266(א)(3) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לפעול מטעם המדינה לביצוע עבודות השיקום¹⁰⁷. עוד היא הוסיפה כי המתווה יושם בדרך של תמיכה, בהתאם להוראת תכ"מ 6.2.1 שעניינה "תמיכה בגופים אחרים"¹⁰⁸.

מינהלת תקומה פרסמה קול קורא שלפיו כל אחד מ-47 היישובים בחבל התקומה רשאי להגיש בקשה לקבלת מענק תקומה יישובי, שהוא בגדר תמיכה למטרת ביצוע עבודות לשיקום פיזי של מבני המגורים ומבני הציבור ביישוב, ולבחור מנהל פרויקט מקצועי בליווי צמוד של מינהלת תקומה, ויחד לגבש תוכניות שיקום יישוביות פרטניות. הכספים למימון העבודות יועברו לחשבון הייעודי של היישוב¹⁰⁹.

עם זאת שאר התחומים, ובכללם הסל היישובי שנועד בהחלטת הממשלה לקידום תכנון, התאמה והשלמה של תשתיות ומבני ציבור, להשלמות מיגון נדרשות ולהנגשה של המרחב הציבורי ומבני הציבור שבתחום יישובי החבל, מטופלים באמצעות המועצות האזוריות.

התנהלותה של מינהלת תקומה בשני ערוצים מקבילים לשיקום ופיתוח חבל התקומה - הן ב"דרך המלך" באמצעות המועצות האזוריות והן בדרך החריגה עם היישובים עצמם - העצימה את הקשיים ביחסים המורכבים ממילא:

1. בביקורת נמצא כי המועצה האזורית **אשכול**, שיישובים רבים בתחומה מצויים בחבל התקומה וחלק מהקהילותיהם שוהות במגורים זמניים מחוץ לתחומי המועצה, ניכתה 15% מכספי סל תקומה לחינוך שהעבירה לרשויות המקומיות שקלטו את ילדי המועצה. אף שפעולה זו תואמת את הנוהל שקבעה מינהלת תקומה, הדבר עורר התנגדות בקרב קיבוץ ניר עוז, לדוגמה, שמופקד על החינוך לילדי הקיבוץ עד גיל שש. בהמשך החליטה המועצה האזורית אשכול להעביר לרשויות הקולטות את חלקה של הרשות המקומית בסל תקומה בשלמותו. מנגד המועצה האזורית **חוף אשקלון**, שלה כמה יישובים בחבל התקומה, מסרה כי אינה גובה "תקורה" מיישוביה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה כי הניכוי בוצע כדי להעמיד תשומות לניהול הקשר ולעבודה עם הרשויות הקולטות.

¹⁰⁷ למשל בהתאם לקבוע בצו התכנון והבנייה (פטור מתוכנית ומהיתר להקמת מתחם שימש למגורים ולשימושים נלווים) (חרבות ברזל) (בארי) (הוראת שעה), התשפ"ה-2025.

¹⁰⁸ לפי ההוראה, גוף אחר כולל גם שותפות ואף אדם פרטי וכן כל גוף שאינו מוסד ציבור או תאגיד סטטוטורי.

¹⁰⁹ מבחנים לחלוקת כספי תמיכה כמענק תקומה מתווה מינהלת תקומה למימון ולביצוע עבודות שיקום ביישובי חבל התקומה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל".

מינהלת תקומה מסרה כי המענים החינוכיים אינם ניתנים רק באופן ישיר לכל ילד אלא כוללים גם מענים בית ספריים, מענים תשתיתיים ומענים קבוצתיים. בכל רשות מקומית הפרשנות לכך אחרת ומותאמת לאופי הרשות, לאופי האוכלוסייה ולאתגרים השונים שהביאה עימה מתקפת שבעה באוקטובר. עוד ציינה המינהלת בתשובתה כי כאשר המועצה האזורית **אשכול** השאירה ברשות חלק מהתקציב הוא שימש להכשרות לאנשי החינוך במועצה, לפעילות אזורית של כל היישובים ולמתן פתרונות ביניים ומענים תשתיתיים נוספים לחינוך.

2. לצורך העבודה עם היישובים, גייסה מינהלת תקומה "רכזי תקומה" המשמשים חוליה מקשרת בינה ובין כל אחד מהיישובים.

בביקורת עלה כי מינהלת תקומה ויישובי המועצה האזורית **אשכול** גייסו את רכזי תקומה ליישובים, ללא מעורבותה של המועצה. ככלל אין לרכזים ממשק ישיר עם המועצה, אך המועצה היא שנדרשה לשלם את שכרם ולאשר את דיווחי הנוכחות שלהם. כך למעשה מינהלת תקומה מערבת את המועצה האזורית כאשר היא נזקקת לה מבחינה פורמלית, אך ללא שותפות מלאה.

מינהלת תקומה מסרה כי לאחר מעשה היא מסכימה שיתכן שהיה אפשר לקבוע מנגנון אחר להעסקת רכזי תקומה. אולם בתחילת המלחמה הייתה דחיפות לגייס נציגים של המינהלת ביישובים והיא סברה שראוי שלמועצות האזוריות תהיה תמונה מלאה ביחס לפעילות הרכזים. עם זאת, בסופו של דבר מרבית המועצות לא היו מעורבות באופן מלא בנושא. עוד ציינה המינהלת כי נכון למועד התשובה, אישור דיווחי הנוכחות של הרכזים ביישובי המועצה האזורית **אשכול** נעשה בידי מערך קישור להתיישבות במינהלת.

3. דוגמה נוספת עלתה באוקטובר 2024, אז פרסמה מינהלת תקומה בשיתוף משרד התרבות והספורט קול קורא להקמה ולשיפוץ של מתקני ספורט בחבל התקומה. הקול הקורא התפרסם בהמשך לתוכנית החומש, שהקצתה 224 מיליוני ש"ח לאורך כל התוכנית להקמה ולשדרוג מתקני ספורט למימוש הפוטנציאל של ילדי החבל בתחומי הספורט ובהנגשת מתקני ספורט לעידוד ספורט קהילתי, הישגי ותחרותי. במסגרת הקול הקורא אושרו הצעות להקמת מתקני ספורט ברשויות החבל בסך 49 מיליוני ש"ח.

בביקורת עלה כי בעוד המועצה האזורית **אשכול** ביקשה להקים מתחם אזורי שישרת את כל יישובי המועצה, החליטו מינהלת תקומה ומשרד התרבות והספורט על מתווה אחר, שלפיו יוקמו מתקני ספורט מקומיים בחלק מהיישובים. לצורך כך ערכה מינהלת תקומה מפגש מקוון והזמינה את כלל היישובים במועצה להשתתף בו. במפגש הציגה מינהלת תקומה ליישובים את המבחנים לחלוקת כספי התמיכה והזמינה אותם להגיש הצעות. בעקבות המפגש גיבשו חלק מהיישובים תוכניות למתקני ספורט בשטחם. כיוון שמספר המתקנים שניתן להקים בסכום שהוקצה היה מוגבל ולפי הקול הקורא שפורסם המועצה האזורית היא הגורם שזכאי להגיש בקשה לכספי התמיכה בעבור מתקנים לספורט קהילתי, דרשה מינהלת תקומה מהמועצה לתעדף בעצמה את הבקשות ולהכריע אילו יישובים מבין

כלל המציעים יזכו למתקן ספורט בשטחם ואילו לא, ולהתמודד עם מחלוקות עם היישובים ככל שיעלו ביחס לתעדוף האמור.

המתווה שגובש בסופו של דבר היה חלוקה של כ-650,000 ש"ח לכל יישוב מהמועצה האזורית **אשכול** שבתחומי החבל לצורך הקמה או שדרוג מתקני ספורט בתחומיו¹¹⁰. בשל הצורך לחלק את התקציב בין כל היישובים, בחלק מהמקרים היישובים יצטרכו לממן בעצמם חלק מהעלות של ההקמה או השיפוץ של מתקן הספורט. יודגש כי היישובים אינם עוסקים דרך שגרה בגיבוש תוכניות פיתוח מורכבות בהיקף נרחב כפי שמתבקש מהם במסגרת הקול הקורא האמור ובתוכנית החומש בכללה והם נעדרים משאבי הון אנושי המתאימים לכך. כך היישובים עלולים להתקשות במימוש תקציבים ויישום הפרויקטים השונים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2025 כי מינהלת תקומה הנחתה את משרדי הממשלה לקיים שיח ושיתוף עם היישובים בחבל בתהליכי קבלת ההחלטות נוכח תלונות של היישובים שלפיהן המועצות האזוריות אינן משתפות אותם בתהליכי קבלת ההחלטות. בהתאם לכך תנאי סף למבחן התמיכה היה היוועצות של המועצה האזורית עם היישובים בתחומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי מבחן התמיכה בקול הקורא היה גמיש, כנדרש בעיתות חירום, ואיפשר לכל רשות לנתב אותו באופן הנכון עבורה ומטבע הדברים כלל שלב של קבלת הערות הציבור. עוד הוסיפה המינהלת כי מתקנים קהילתיים הם מטבעם זולים יחסית וכי באוקטובר 2025 פרסמה יחד עם משרד התרבות והספורט מבחן תמיכה למתקני ספורט תחרותי, שהם מתקנים יקרים יותר ולכן יהיו אזוריים.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי מודל השיקום המעוגן במתווה גובש לאחר למידה מקיפה מאזורי אסון בעולם, וכי עלה ממנה כי השיקום והריפוי של קהילות בוצעו באופן המיטבי באותן קהילות שקידמו באופן עצמאי ואקטיבי את השיקום הפיזי באזור מגוריהן. בהתאם לכך נקבע כי היישובים הם שויבילו את העבודות בנכסיהם ובשטחם, נוכח האירועים הקשים שעברו ובשים לב לשאיפות המשותפות של תושבי היישוב לעתיד חייהם ביישובם, וכי לכל אזור נשמרה זכותו לפנות למס רכוש ולבצע באופן עצמי את תיקון הנזקים בביתו על פי כל דין. תפיסת עבודתה היא שיש לחזק את המערכות הקיימות ולא להחליף אותן או חלילה לפגוע במסוגלות שלהן. המינהלת ציינה כי הנהגות הרשויות המקומיות הן המובילות במענים ותפקידה הוא לתקצב ולחזק אותן מתוך הבנה שהיא פועלת למשך זמן קצוב ובסיום תפקידה הרשויות המקומיות יצטרכו להתמודד עם האתגרים והניהול בעצמן.

מינהלת תקומה הוסיפה בתשובתה כי בכל הנוגע לסל היישובי ברירת המחדל במבחן התמיכה שפורסם הייתה מימוש הסל באמצעות המועצות, תוך מתן אפשרות ליישוב לממש את הסל בעצמו אם הביע רצון לכך בהסכמת המועצה. בפועל, ניתנו הסכמות המועצות ומרבית היישובים בחבל התקומה הגישו ישירות את בקשות התמיכה בהתאם למתווה הסל היישובי.

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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

המבנה הדו-רובדי מציב בפני המועצות האזוריות אתגר ניהולי אינהרנטי המחייב אותן לנווט בין האוטונומיה המוניציפלית בנושאים פנימיים שונים של היישובים ובין אחריותן האזורית. הליכי שיקום ופיתוח של היישובים במועצות האזוריות בחבל התקומה בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר והקמתה של מינהלת תקומה מעצימים אתגרים אלו כפי שתואר לעיל. בשל אי-הבהירות בתחומי האחריות של שיקום ופיתוח היישובים והחבל במסגרת תוכנית החומש, מתגלעות מחלוקות בין המועצות האזוריות ובין יישוביהן ביחס לתקציבים בתחומים השונים ובפרט בתחומים שבניהולם המלא של היישובים. בהיבט זה ראוי להזכיר גם את המחלוקת בין יישובים מפורום הביתה לבין המועצות האזוריות אשכול ושער הנגב בנוגע לתקציבים לגילי לידה עד שש, כפי שהוצגה לעיל בפרק תוכנית החומש בתחום החינוך.

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.

כדי להבטיח את השיקום והפיתוח של חבל התקומה באופן מיטבי ואת המשך שיתוף הפעולה בין המועצות האזוריות ובין יישוביהן גם לאחר סיום משימתה של מינהלת תקומה, משרד מבקר המדינה ממליץ 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.

המועצה האזורית אשכול מסרה כי היא מברכת על המלצת משרד מבקר המדינה שלפיה מינהלת תקומה תשתף את המועצות האזוריות בהליכי השיקום גם אם אלה נעשים במישרין עם היישובים, כדי לחזק ולשמר את מעמדה של המועצה האזורית. במסגרת זו המועצה סבורה כי יש לפעול לחיזוק ציר המועצה והיישובים כחלק מהפלטפורמה לחיזוק שני הצדדים. המועצה הדגישה כי בשטחה עוד תשעה יישובים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר אך כיוון שאינם חלק מחבל התקומה לא זכו לתקצוב ולסיוע נוסף. המועצה מסרה עוד כי היא מצפה מהשלטון המרכזי וממינהלת תקומה להמשיך ולפעול בשיתוף מלא עם המועצה למימוש כלל יעדי פרק "חיזוק הרשויות" בתוכנית תקומה, שכן בלעדיו לא ניתן יהיה להוביל את השיקום, הפיתוח והצמיחה בת הקיימה של חבל התקומה.

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

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

שיקום השטחים הפתוחים

“האדם אינו אלא קרקע ארץ קטנה,
האדם אינו אלא תבנית נוף מולדתו”
שאול טשרניחובסקי, “האדם אינו אלא...”

ממדי הנזק

השטחים הפתוחים באזור חבל התקומה וסביבותיו הם ממאפייניו הייחודיים של הנגב המערבי ולהם חשיבות רבה לאיכות החיים של התושבים ולחיבור הקהילות לסביבה, והם משאב תיירותי נדיר ואיכותי. במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל נפגעו רבות השטחים הפתוחים בנגב המערבי. לפי מיפוי שערך המשרד להגנת הסביבה בסיוע רשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג) בפברואר 2024, בשל פעילותו האינטנסיבית של צה"ל בחודשי הלחימה בגזרת עוטף עזה - ובכללה מעבר רכבים כבדים ורק"מ (רכב קרבי משוריין), הקמת שטחי כינוס, הרס דרכים קיימות ופריצת דרכים חדשות, הרחבה והעמקה של דרכים, חפירות והקמת סוללות ומגננים, זיהומי קרקע וחומרים מסוכנים, השארת פסולת צבאית והרס גדרות סביב שמורות הטבע - נפגעו כ-7,900 דונם של שטחים טבעיים ופתוחים, ובכלל זה שמורות טבע, מוקדי טיילות ואתרי טבע שבתחום האחריות של המועצות האזוריות, צירי נחלים, דרכי נוף, שבילי הליכה ומסלולי אופניים במרחב¹¹¹ כפי שניתן לראות בתמונות 9 - 13 שלהלן.

לוח 6 : סיווג השטחים הפגועים בחבל התקומה, בדונם*

סה"כ דונם	שטח פתוח	שטח התשתית	
2,598	1,631	967	שמורה
3,510	2,667	843	משארים (יערות פתוחים)
702	661	41	הסדרה (מניעת פגיעה עקיפה או נגררת בעתיד בשטחים סמוכים)
544	510	34	טבעי
539	432	108	שטח חקלאי ותיירות לשימור
7,893	5,901	1,993	סה"כ

על פי נתוני רט"ג, יולי 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא נכללו שטחים שנפגעו ואינם מיועדים לשיקום - 468 דונם (אזור קצא"א, פריסת כוחות קבועה, שטח ששוקם), וכן לא נכללו שטחי החקלאות - 10,501 דונם שנפגעו בעקבות פריסת כוחות צבא.

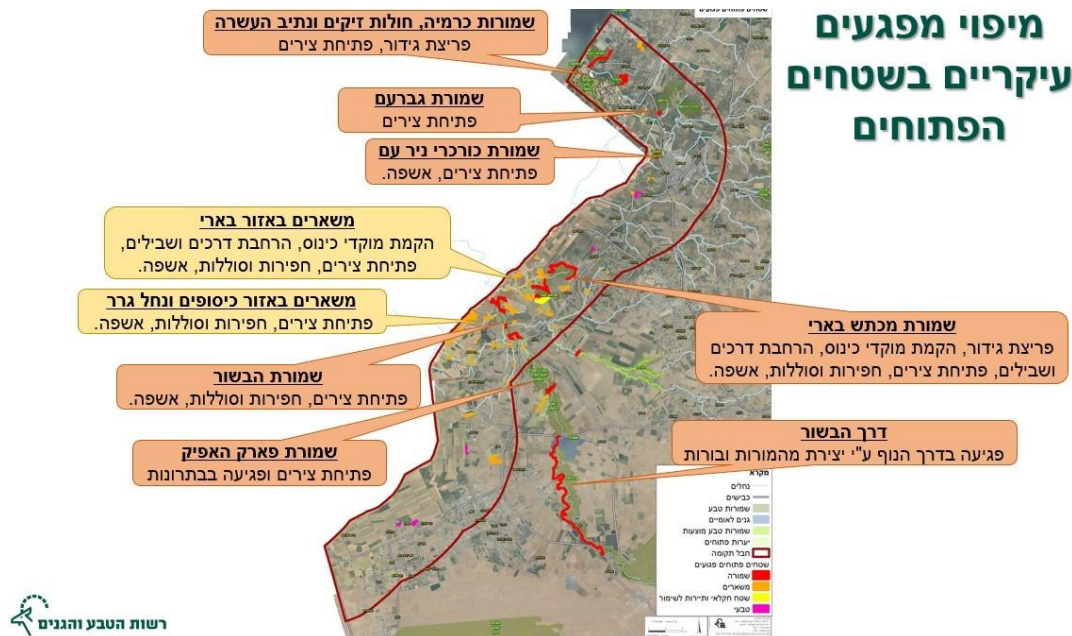
111 יצוין כי המיפוי לא כולל את שטחי קק"ל.

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

לפי הערכה שעשתה רט"ג לבקשת המשרד להגנת הסביבה בשנת 2024, עלות השיקום של השטחים הפתוחים בחבל התקומה נאמדת בכ-70 מיליוני ש"ח ואמורה לכלול שיקום הפרות קרקע, תיחום והגנה למניעת נזק עתידי וטיפול וניטור מינים פולשים לחמש שנים בשמורות הטבע: דרך הבשור, חולות נתיב העשרה, שמורת בארי, שמורת הבשור, שמורות חולות זיקים, שמורת כורכר ניר עם, שמורת כרמיה, שמורת נחל גרר, שמורת פארק האפיק וכן בתוכנית מתחם בארי ושטחים נוספים.

מפה 2: מיפוי מפגעים עיקריים בשטחים הפתוחים בחבל התקומה



המקור: רט"ג, הצעה לשותפות בשיקום ופיתוח חבל התקומה, ינואר 2024.

תמונות 9 - 10: נזקים בחבל התקומה



המקור: רט"ג, הפרות קרקע בפארק האפיק, 2024.

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

תמונות 11 - 13 : פגיעה בשטחים פתוחים במרחב בארי

המקור: רט"ג, יערות בארי ושמורת בארי, אוקטובר 2024.

שיקום הסביבה והשטחים הפתוחים הוא חלק מהחוסן של התושבים וחיוני לחיזוק הקשר והזיקה שלהם לאזור. יש לו חשיבות מיוחדת גם בהיבטים חברתיים שכן הטבע בנגב המערבי הוא חלק מהזהות המקומית של תושבי המרחב ואחת הסיבות להתיישבותם באזור. זאת ועוד, השיקום האקולוגי חשוב גם בהיבטי פיתוח התיירות, שכן הוא יסייע במשיכת מבקרים לאזור.

לפי המשרד להגנת הסביבה ללא נקיטת הפעולות הנדרשות לשיקום כ-7,900 דונם השטחים הטבעיים והפתוחים יסבול המרחב מהמשך התדרדרות והזנחה ומפגיעה סביבתית, אקולוגית ונופית קשה; מפגיעה בחיות הבר ובצומח המקומי; מהרס שמורות הטבע ואתרי הטבע; ומהפיכת השטחים הללו ל"חצר אחורית". הזנחת שטחים אלו עלולה להוביל להתגברות פשיעה סביבתית כמו שפיכת פסולת בלתי חוקית ועודפי עפר וכן לסכנת התפשטות של מינים פולשים ומתפרצים ועוד. על פי רט"ג העיכוב עלול להוביל בחלק מהמקרים לנזקים בלתי הפיכים. כך למשל נושא אלפי הכלבים המשוטטים שעברו מרצועת עזה לשטחי העוטף ופוגעים במינים נדירים של חיות בר בנגב בעקבות פריצות בגדר.

היעדר תקציב ייעודי וגורם אחראי לשיקום השטחים הפתוחים

השטחים הפתוחים כוללים שטחים חקלאיים, ערוצי נחלים, דיונות חול, שמורות טבע, יערות ועוד¹¹². השטחים הפתוחים נמצאים בבעלותם או בניהולם של כמה גורמים: קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל), רט"ג, רשות הניקוז ורמ"י. הם שוכנים בתחומן של כמה רשויות מקומיות וחלקם שטחים חקלאיים פרטיים. לשם שיקומם נדרש שיתוף פעולה עם כלל הגורמים המעורבים בהובלה לאומית מערכתית ומתואמת.

מהביקורת עלה כי אין בהירות בכל הנוגע לגורם מתכלל האחראי לשיקום השטחים הפתוחים שנפגעו וכי יש חשש שלא כל השטחים שנפגעו יזכו לשיקום כמתואר להלן:

1. החלטת ממשלה 1127 מדצמבר 2023 קבעה אבני יסוד לתכנון מפורט של תוכנית החומש. אבן יסוד "תשתיות תומכות צמיחה" כוללת: סביבה, אקלים ושמירה על הטבע - שיקום ופיתוח של החבל באמצעות ביצוע סקרים, טיפול במפגעים סביבתיים וסילוקם, פיתוח אתרי טבע עירוניים וכפריים במוקדי משיכה לקהל, ופיתוח תשתיות וכלים המאפשרים פתרונות ארוכי טווח להגנה על הסביבה ולשיקום השטחים הפתוחים.

החלטת ממשלה 1699 שאישרה את תוכנית החומש, הקצתה 94 מיליוני ש"ח לשנים 2024 - 2028 להכנה ולביצוע של תוכניות להקמת אתרי טבע ומיזמים לשימור השטחים הפתוחים, להגנה עליהם ולחיבור הקהילה לטבע שבתחומי רשויות חבל התקומה. יצוין כי בעת אישור תוכנית החומש גרסה מינהלת תקומה כי שימור השטחים הפתוחים אינו כולל שיקום שלהם עקב הנזקים שנגרמו בהם במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל ואילו המשרד להגנת הסביבה גורס, על פי תשובתו מאוקטובר 2025, כי ברור לכול ששימור השטחים הפתוחים והגנה עליהם כולל את השיקום שלהם, אם נדרש.

2. לפי סעיף 35 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק מס רכוש), "נזק מלחמה" מוגדר כ"נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל". "נכס" מוגדר כ"קרקע, קרקע חקלאית לרבות היבול שעליה, בנין, מבנה בתהליך בניה, מטעים, מלאי וציוד הנמצאים בשטח המדינה...".

בביקורת עלה כי במרץ 2024 פנה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה למנכ"ל משרד הביטחון בבקשה לסיוע בתקצוב השיקום של השטחים הפתוחים שנפגעו בשל פעילות צה"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל, המוערך בכ-72 מיליוני ש"ח.

¹¹² בהתאם לתמ"א 35, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שטח פתוח הוא שטח המיועד בתוכנית מתאר מחוזית לתכליות האלה: שמורת טבע, שמורת נוף, גן לאומי, יער, שטח נוף כפרי פתוח, שטח חקלאי, נחל וסביבותיו, חוף רחצה, נופש מטרופוליני, מאגר, פארק מטרופוליני/אזורי או תכלית דומה אחרת וכן דרכים, מסילות, קווי תשתית, כרייה וחציבה.

באפריל 2024 השיב מנכ"ל משרד הביטחון כי אם המשרד להגנת הסביבה ימסור דרישות בצירוף אסמכתאות בגין נזקים שנגרמו משהייה של צה"ל בשטחי הכינוס אלו ייבדקו, אך רובם המכריע של הנזקים המתוארים, כמו נזקי טנקים ופריצות דרכים, הם, על פי התשובה, נזקי מלחמה שנגרמו מפעילות מלחמתית וכי חובת הפיצוי בגין נזקים אלה היא על מס רכוש וקרן הפיצויים.

מסיכום פגישה בין המשרד להגנת הסביבה ובין משרד הביטחון מיולי 2024 עלה כי נציגי מערכת הביטחון ישלחו התייחסות ובה תיעדוף של אזורים לשיקום בשל שיקולים ביטחוניים ומבצעיים וכי משרד הביטחון יבחן ביצוע של חלק מהשיקום האקולוגי בעצמו.

באפריל ובמאי 2024 פנה המשרד להגנת הסביבה גם למשנה למנהל רשות המיסים בבקשה לסיוע במימון השיקום של השטחים הפתוחים מנזקי המלחמה. בפגישה שקיימו נציגים מן המשרד להגנת הסביבה ומרשות המיסים במאי 2024, לא הצליחו הצדדים לסכם על מתווה לתקצוב השיקום של השטחים הפתוחים, והפער ביניהם התרכז בפיצוי בגין הפגיעה בשטחים הפתוחים שאינם חקלאיים מכוח חוק מס רכוש ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973.

במאי 2025, כעשרה חודשים לאחר הסיכום בין משרד הגנת הסביבה למשרד הביטחון, מסר המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה כי משרד הביטחון ורשות המיסים פעלו להסרת מתקנים, יישור השטח וסילוק הפסולת אך לא מימנו את השיקום האקולוגי של השטחים שנפגעו.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, בחלוף יותר משנה מאז הפגישה האמורה במאי 2024, לא הושג פתרון לפער בין המשרד להגנת הסביבה ובין רשות המיסים בדבר פיצוי בגין הנזקים שנגרמו לשטחים הפתוחים שאינם חקלאיים. בעקבות העיכוב הוחמרו הנזקים האקולוגיים והפיזיים לשטחים הפתוחים, לעיתים באופן בלתי הפיך, כפי שמסרה רט"ג למשרד מבקר המדינה ביולי 2025.

3. הקרן לשמירה על שטחים פתוחים שברמ"י מממנת פעולות שמטרתן סיוע לשמירה, לפיתוח הסביבתי ולטיפול השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים - לרבות שטחים פתוחים החיוניים לשמירה על המגוון הביולוגי ועל המערכות האקולוגיות בישראל - וכן פארקים ואזורי נופש ופנאי.

במאי 2024 פרסמה רמ"י קול קורא להגשת בקשות לקרן לשמירה על שטחים פתוחים למימון פעולות לשיקום, לטיפול ולפיתוח בשטחים הפתוחים שנפגעו במלחמת חרבות ברזל ביישובי העימות בצפון ובדרום בסך של 200 מיליוני ש"ח. הקול הקורא אפשר להסתייע בכספי הקרן לצורך מיזמים בשטחים הפתוחים ובשטחים המבונים בתחומי היישובים¹¹³.

במסגרת זו, במהלך שנת 2024 קיבלה רט"ג תקציב בסך 12 מיליוני ש"ח לשיקום שטחים פתוחים שנפגעו במלחמת חרבות ברזל, מתוכם כ-3.2 מיליוני ש"ח לשיקום שמורות טבע בדרום - כ-4% בלבד

מהתקציב הנדרש, שנאמד כאמור בכ-72 מיליוני ש"ח. נוסף על כך, כ-30 מיליוני ש"ח הועברו מהקרן למועצה האזורית אשכול לשיקום שטחים פתוחים בתחומיה ולישיקום אתרים שנפגעו.

4. במאי 2025 התקיימה פגישה בין השרה להגנת הסביבה ובין ראש מינהלת תקומה. מסיכומה עולה כי מינהלת תקומה תעביר למשרד להגנת הסביבה תקציב שניתן יהיה להקצות לרשויות המקומיות שבחבל על פי קול קורא שיפרסם המשרד להגנת הסביבה במסגרתו תינתן להן, בין השאר, אפשרות להגיש הצעה לשיקום סביבתי בתחומי פעילותן.

באוגוסט 2025 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא תקומה-טבע 2025 בגובה 43 מיליוני ש"ח לשיקום אקולוגי של שטחים פתוחים ולהקמת אתרי טבע מתוך חיבור קהילות בחבל התקומה. על פי הפרסום רשאיות רשויות חבל התקומה וכן איגוד ערים לאיכות סביבה נפת אשקלון או אשכול רשויות נגב מערבי להגיש בקשות תמיכה לפעולות בתחומים האלה: שיקום אקולוגי של שטחים פתוחים בחבל התקומה שהופרו במהלך המלחמה; תכנון אתרי טבע עירוניים, כפריים או מרחביים בחבל התקומה; הקמת אתרי טבע עירוניים, כפריים או מרחביים בחבל התקומה; קיום מיזמים חינוכיים ופעילות להעצמה של הקהילות ביישובי חבל התקומה באמצעות הטבע¹¹⁴.

כלומר הרשויות המקומיות - אם יחפצו בכך - יוכלו להיענות לקול הקורא ולהשתמש בתקציבים של מינהלת תקומה, שיועדו בתוכנית להכנה וביצוע של תוכניות להקמת אתרי טבע ופרויקטים לשימור והגנה על שטחים פתוחים, לשיקום השטחים הפתוחים שנפגעו בשטחן.

יצוין כי היענותן של הרשויות המקומיות בחבל התקומה לקולות קוראים קודמים שפורסמו בתחומי הגנת הסביבה הייתה חלקית בלבד. כך לדוגמה במסגרת החלטת ממשלה 462 מאפריל 2023 שנועדה לחזק את החוסן האזרחי בשדרות וביישובי חבל התקומה בשנים 2023 - 2024, הוקצה מתקציב קרן הניקיון שבמשרד להגנת הסביבה¹¹⁵ למועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב סכום של עד חצי מיליון ש"ח לכל אחת מהן להכנת תוכניות סקר טבע עירוני ובכלל זה מיפוי מפגעים סביבתיים באתרי טבע עירוניים, הכנת מדריך לטיפול שטחים טבעיים וטיפול במפגעים סביבתיים והפקת יום עיון או אירוע חינוכי להנגשת תוצריו של סקר הטבע העירוני¹¹⁶.

נמצא כי המועצה האזורית שער הנגב הכינה סקר טבע עירוני אך המועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון ושדות נגב לא הכינו סקר כאמור ועיריית שדרות פועלת להכין סקר טבע בתחומה בשנים 2025 - 2026¹¹⁷.

¹¹⁴ קול קורא תקומה-טבע 2025 לשיקום אקולוגי של שטחים פתוחים ולהקמת אתרי טבע מתוך חיבור קהילות בחבל התקומה.

¹¹⁵ הקרן לשמירת הניקיון הוקמה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ונועדה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות הסביבה.

¹¹⁶ סקרי טבע נועדו לבחון את המצב של אתרי הטבע העירוני והשטחים הפתוחים שבגבולות הרשות המקומית וליצור מסד נתונים של תשתיות טבע עירוני ברשויות המקומיות.

¹¹⁷ במסגרת קול קורא "סביבתבע 2020".

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי הסיבה לכך שלא נענתה לקול הקורא משנת 2023 היא שלמועצה קיים סקר שטחים פתוחים מלפני כמה שנים ומיפוי מפגעים מפורט שנערך על ידי גופים אחרים כמו קק"ל, רט"ג וגופי אקדמיה. עוד ציינה המועצה כי אילו היו מתפרסמים קולות קוראים שעניינם שיקום מפגעים סביבתיים וטיפול בפסולת חקלאית הרי המועצה הייתה נענית באופן מלא. סוגיות של טיפוח וטיפול באתרי טבע בתחומי המועצה האזורית אשכול אינן בליבת העשייה של המועצה מאחר שהבעלות על אתרי הטבע בתחומה הן של רט"ג או קק"ל.

הביקורת העלתה אפוא כי המשרד להגנת הסביבה לא השכיל לייצר מתווה שיבטיח שיקום מלא ומקיף לשטחים הפתוחים בחבל התקומה. לפי המתווה החלקי שגובש הרשויות המקומיות, שהן רק חלק מן הגורמים הנוגעים בדבר ומתמודדות עם אתגרים רבים נוספים, יוכלו לבחור אם לפעול לשיקום השטחים הפתוחים בשטחן אם לאו, ולכן אין בכוחו להבטיח ששיקום מלא ומקיף אכן יתממש, בפרט בהיעדרו של גורם מתכלל לשיקום השטחים הפתוחים.

מכל האמור עולה כי על אף הנזקים החמורים שנגרמו לשטחים הפתוחים שאינם חקלאיים בחבל התקומה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר רק כעבור חודשים ארוכים אותר מקור תקציבי למימון הליכי שיקום חלקיים.

יתרה מכך, בהיעדרו של גורם המתכלל את פעולות השיקום והמרכז את המידע על השטחים הפתוחים שישוקמו ואלו שעדיין יידרש לשקמם, לא ברור כי הרשויות המקומיות יוכלו למפות, לתעדף ולתקצב את שיקום כלל השטחים הפתוחים בתחומן, בפרט כאשר קיימים גורמים אחרים ובהם רשות הטבע והגנים ורשויות ניקוז שמופקדים על שימורם, פיתוחם וניהולם כמפורט לעיל.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי ההחלטה להעביר את התקציב לשנים 2025 - 2026 באמצעות תמיכה ברשויות המקומיות התקבלה על ידי השרה להגנת הסביבה. היות שהמשרד מודע לקושי של הרשויות המקומיות להתפנות למימוש תקציבי התמיכה, נקבע כי במסגרת התקציבים שניתנו למשרד למימוש ההחלטה, הוקם מיזם משותף יחד עם החברה להגנת הטבע שמטרתו לסייע לרשויות המקומיות לבחור את האתרים הראויים, להגיש בקשות לקול קורא וללוות את הרשויות בביצוע פרויקטים. נכון לאוקטובר 2025 כל חמש רשויות חבל התקומה הגישו בקשות על מלוא התקציב שהוקצה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי משלא נתקבלו תקציבים לשיקום השטחים הפתוחים ממשרד הביטחון או מרשות המיסים, היא אפשרה בשיתוף המשרד להגנת הסביבה גם פעולות לשיקום אתרי טבע שנהרסו מנזקי המלחמה כחלק ממטרת התמיכה. עם זאת הדגישה המינהלת כי תקצוב פעולות שיקום אלה על ידה אין בו משום תחליף לחובת המשרדים האמורים בשיקום הנזקים, אלא הוא אמור להתווסף עליה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי התקציבים שהועברו במסגרת הקול הקורא אינם מספיקים לשיקום מלא של כלל השטחים הפתוחים שנפגעו במלחמה. עוד ציינה המועצה כי מנגנון הקולות הקוראים מסורבל ומקשה על עבודת המועצה.

לבניית מסד נתונים מרחבי בתחום 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנת הסביבה למנות גורם מתכלל שיבנה מסד נתונים מרחבי מעודכן ויפעל בשיתוף פעולה עם כל הגורמים הפועלים לשיקומם של השטחים הפתוחים באזור כדי למפות את השטחים שטעונים שיקום לפי היקף הנזקים ולפי סדר עדיפות שייקבע.

המועצה האזורית אשכול מסרה כי קיימת חשיבות רבה בתכלול שיקום השטחים הפתוחים כתפיסה אחת אחודה וכי אופן ההתנהלות נכון לאוקטובר 2025 מותיר את האחריות על המועצה המשמשת "המבוגר האחראי" היחיד בנושא.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי אין בידיו סמכויות ויכולת מעשית וטכנית לבנות מסד נתונים מרחבי וכי לעמדתו יש גורמים רלוונטיים אחרים, כמו רמ"י ומינהל התכנון, שלהם יכולות רגולטוריות וטכניות לבניית מסד נתונים כאמור.

מינהל התכנון השיב בינואר 2026 כי הוא יוכל לסייע בהעברת נתונים תכנוניים רלוונטיים הנמצאים ברשותו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד להגנת הסביבה יפעל עם הגורמים הרלוונטיים כדי לקדם את התכלול של השטחים הפתוחים שישוקמו במסגרת הקול הקורא הנוכחי ואלו שעדיין יידרש לשקמם בהמשך.

בקרה ודיווח של מינהלת תקומה

בקרה על מימוש תקציב תוכנית החומש

כדי לוודא שהתקציב שהוקצה לתוכנית החומש נוצל בפועל וכי ה"הרשאות להתחייב"¹¹⁸ מומשו, נדרשת בקרה שיטתית ורציפה על כל שלבי ההוצאה התקציבית. לבקרה הדוקה חשיבות רבה המתחדדת נוכח הזמן הקצוב שנקבע לפעולתה של מינהלת תקומה והצורך להבטיח תשתית ארגונית ותקציבית מתמשכת גם לאחר סיום תפקידה. בקרה זו חשובה בייחוד כשמדובר בתקציבים תחומי זמן, כיוון שאם ההרשאות שניתנו לא ינוצלו בפרקי הזמן שנקבעו להן, ולכל היותר עד סיום פעילותה של מינהלת תקומה, הן עלולות לפוג בלי שיתורגמו לשימוש בפועל ובכך להביא לאובדן תקציב ולפגיעה בשירות לציבור.

¹¹⁸ הרשאה להתחייב היא אישור עקרוני שניתן מראש, ובאמצעותה ניתן לחתום על חוזים מול ספקים ונותני שירותים, גם אם התשלום יתבצע רק בעתיד.

לכן, נוסף על הבקורות שמבצעים משרדי הממשלה בתחומם, נדרשת ממינהלת תקומה הפעלה יזומה של מנגנוני ניטור והתרעה שיאפשרו זיהוי מוקדם של עיכובים ובעיות כדי להבטיח שימוש מיטבי בתקציבים. יש לוודא כי לאחר מתן ההרשאה, הגורם שאליו הועברה ההרשאה להתחייב החל בתהליכים למימושה. זיהוי מוקדם של פערים בין מתן ההרשאה לבין ביצוע בפועל מאפשר לבצע התאמות, להסיר חסמים ולוודא שנעשה שימוש יעיל במשאבים שהוקצו.

על כן נדרש מנגנון בקרה מוסדר, שיטתי ועדכני למעקב אחר מימוש התקציבים, הכולל נתונים חיוניים כגון מועדים אחרונים למימוש ההרשאות להתחייב, זהות הגורמים המטפלים והתקדמות הביצוע בפועל. מנגנון זה נדרש כדי לאפשר ניטור רציף ולהבטיח שימוש יעיל בתקציב.

נמצא כי למינהלת תקומה אין מנגנון מוסדר לבקרה על מימוש תקציביה אלא קובץ מרוכז הקרוי קובץ "פרויקטים". הקובץ כולל מידע על מימושים בפועל של הרשאות להתחייב, אך קשה לערוך באמצעות בקרה בשל היעדרם של נתונים מסוימים כמו מועד אחרון למימוש ההרשאה להתחייב וגורם מטפל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת תקומה להסדיר מנגנון בקרה על מימוש תקציביה, לרבות מימוש הרשאות להתחייב, שיוטמע במערכת בינה עסקית ויאפשר לעמוד על הסיבות לעיכובים במימוש תקציבים ובעיות שעולות המקשות במימושם, כפי שעלה בביקורת לעיל. זאת כדי להבטיח פיקוח על שימוש יעיל בתקציב שהוקצה לה לטובת שיקום ופיתוח חבל התקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה מנובמבר 2025 כי ביולי 2025 החל את עבודתו במינהלת סמנכ"ל בקרה ושליטה במטרה לייצר שקיפות ועבודה רציפה. במועד משלוח התשובה המינהלת נמצאת בעיצומו של תהליך התקשרות להטמעת מערכת לניהול פרויקטים ככלי ראשי למעקב ובקרה, הצפויה להיכנס לפעילות בסוף הרבעון הראשון של 2026. אשר לפעולות שבוצעו עד כה, מסרה המינהלת כי היא רכשה פלטפורמה ממשרד הביטחון והתקשרה עם חברת בקרה חיצונית, לצד ביצוע בקורות הנדסיות, חשבונאיות ותקציביות שוטפות בשטח ועל ידי צוותי המינהלת והדגישה כי תפעל לכך שבשנה הנוכחית תחום הבקרה התקציבית יוסדר וייבנה באופן מיטבי. בתשובתה הנוספת מסרה מינהלת תקומה כי הצוותים המקצועיים במינהלת האחראים לתקציב פרויקטלי מקיימים פגישות עבודה קבועות לצורך בקרה ומעקב בעניין התקדמות הפרויקטים שמובילים משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות בחבל התקומה.

דיווח לציבור על פעילות מינהלת תקומה ומימוש התקציב

שקיפות בהצגת תקציב היא עקרון יסוד בניהול תקין של כספי ציבור ובהבטחת אמון הציבור ברשויות השלטון. הצגה ברורה, נגישה ומלאה של התקציב מאפשרת לגורמים המעורבים, לרבות בעלי עניין, לעקוב אחר אופן הקצאת המשאבים ולוודא שהשימוש בהם תואם את סדרי העדיפויות הלאומיים והציבוריים.

בהיעדר שקיפות מספקת, גוברים החששות לשימוש בלתי תקין או בלתי יעיל בכספי הציבור, ופוחתת היכולת להבטיח בקרה אפקטיבית¹¹⁹.

שקיפות תקציבית אינה מסתכמת בפרסום נתונים על אודות ההרשאות וההתחייבויות התקציביות, אלא מחייבת דיווח מקיף גם על היקף הביצוע בפועל, דהיינו - על הסכומים שהועברו בפועל לגופים המבצעים. ללא מידע זה, הציבור אינו יכול לגבש תמונה מלאה ומהימנה על מימוש המדיניות התקציבית הלכה למעשה, ועל הפערים האפשריים בין התכנון לביצוע. הצגה חלקית של המידע התקציבי עלולה להוביל להטעיה ולפגוע ביכולת הפיקוח הציבורי לבחון באופן אפקטיבי את יעילות התקציב.

גם בנוגע להתנהלות של מינהלת תקומה, עקרון השקיפות הוא אחד האמצעים לבקרה ציבורית ונדרש לא רק למעקב אחר היישום של הליכי השיקום אלא גם לבניית האמון בין מינהלת תקומה ליישובים שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

כפי שעלה בדוח הביניים, בהחלטת הממשלה 980 מאוקטובר 2023, שמכוחה הוקמה מינהלת תקומה, נקבע כי עליה לדווח בכתב לוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) על פעולותיה אחת לחודש, ונוסף על כך ככל שיידרש. בהחלטת ממשלה 1127¹²⁰ נקבע כי מינהלת תקומה תפרסם דוח ביצוע אחת לחצי שנה, ב-1 באפריל וב-1 באוקטובר וכי הדוח יכלול בין היתר מידע על העברת תקציבים למשרדי הממשלה, לרשויות המקומיות ולקהילות, תפוקות ואבני דרך עיקריות, עמידה ביעדים שיוגדרו וכן ניתוחים מקצועיים ברמה כוללת. ואכן, באוקטובר 2024 פרסמה מינהלת תקומה דוח ביצוע חד-שנתי.

בדוח הביניים של מבקר המדינה מפברואר 2025 הומלץ לפעול למיסוד הליכי בקרה קבועים ועיתיים מטעם הממשלה על פעולותיה של מינהלת תקומה ועל יישום התוכנית וזיהוי פערים או חסמים ביישומה.

בחוק השיקום הנרחב מאפריל 2025 צומצמה חובת הדיווח של מינהלת תקומה לפעם אחת בשנה - כך נקבע בחוק כי שרי הממשלה ידווחו למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולמינהלת תקומה בכל שנה על פעולות שביצעו משרדיהם בחבל התקומה וכי ראש מינהלת תקומה יפרסם עד אפריל בכל שנה דוח שנתי הכולל נתונים ומידע על פעילותה של מינהלת תקומה בשנה שקדמה למועד הפרסום ובכלל זה מידע בדבר עמידה ביעדים שגיבשה המינהלת.

עוד נקבע בחוק השיקום הנרחב כי השר הממונה על מינהלת תקומה יגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת אחת לשנה החל משנת 2026 דוח לעניין פעולות השיקום הנרחב שביצעו משרדי הממשלה בהתאם לדיווחים שמסרו למינהלת תקומה וכן יגיש לוועדה את הדוח השנתי שפורסם לציבור.

¹¹⁹ The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration Murat Jashari, Islam Pepaj ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS Vol.10, no.1/2018; להרחבה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2024) "חופש המידע ברשויות המקומיות", עמ' 2.

¹²⁰ החלטת הממשלה 1127, "מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום" (10.12.23).

יוצא אפוא כי בחוק השיקום הנרחב צומצמה חובת הדיווח לדיווח שנתי עד 1 באפריל בכל שנה. זאת ועוד, באוקטובר 2024 פרסמה מינהלת תקומה דוח ביצוע חד-שנתי. ולמעשה עד אפריל 2026, המועד המאוחר האפשרי לפרסום הדוח הבא, עלולה להימנע מהציבור היכולת לעקוב אחר פעילותה של מינהלת תקומה.

בדוח הביצוע הראשון שפרסמה המינהלת, שפירט את מצב הביצוע נכון ל-1 באוקטובר 2024, אומנם נכללו נתונים על שיעור הרשאות להתחייב מהתקציב, אך לא סופק מידע מפורט לגבי סכומים שהועברו בפועל לגופים המבצעים. כמו כן, בפרסום תוכנית החומש המעודכנת באוקטובר 2025 לציבור נעדרו נתונים כספיים ביחס לתקציב שהוקצה לכל כלי פעולה, שלא כמו הפרסום 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת תקומה להקפיד לשלב בדוחות הביצוע שיפורסמו לציבור מידע מלא, מהימן ונגיש על מימוש התקציב בפועל, לרבות פירוט הסכומים שהועברו לגופים המבצעים, בהבחנה מהרשאות להתחייב. צעד זה יתרום להגברת השקיפות, יאפשר בקרה אפקטיבית על יישום התקציב ויחזק את אמון הציבור בתהליך השיקום של יישובי חבל התקומה.

בתשובת המינהלת נכתב כי היא פועלת בהתאם לחוק התקומה וכי היא תדווח בכל שנה ב-1 באפריל על פעילותה ותפעל בשקיפות מלאה בפני הציבור כדי לזכות באמונו.

השפעת הליכי הפיתוח בחבל התקומה על הרשויות הסמוכות

הפגיעה ביישובים וברשויות הסמוכות

חבל התקומה הוא אזור גיאוגרפי צר במרחב של עד 7 ק"מ מגדר הגבול עם רצועת עזה, שטחו עומד על 465 קמ"ר והוא מאכלס כ-64,000 תושבים, ב-47 יישובים - כמחצית מהתושבים בעיר שדרות וכמחצית ב-46 יישובים כפריים, בעיקרם קיבוצים במועצות אזוריות - אשכול, חוף אשקלון, שדרות נגב ושער הנגב. שטחן של ארבע המועצות האזוריות נפרס גם מעבר לטווח 7 הק"מ האמורים וכולל 35 יישובים כפריים נוספים.

כפי שהוצג לעיל, השפעתה הקשה של מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר הייתה נרחבת ולא פסחה על יישובים נוספים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדרות נגב ושער הנגב שאינם נכללים בגבולות חבל התקומה אך סבלו פגיעות במתקפת שבעה באוקטובר. יישובי המועצות האזוריות, הן אלה שבתחומי החבל והן אלה שלא, שותפים לקהילת המועצה וחולקים במקרים רבים מוסדות חינוך ומרכזי קהילה ותרבות. גם על יישובים במועצה האזורית מרחבים ועל הערים אופקים, אשקלון ונתיבות, המקיפות את חבל התקומה, לא פסחה ההשפעה הקשה ואף מקרבן היו שנפגעו בגופם, בנפשם וברכושם. מעגלי ההשפעה

הרחבים של המתקפה הובילו לפגיעה באוכלוסיות שונות ברמות ובהיקפים שונים והן סבלו מהיעדר תחושת ביטחון ומפגיעה כלכלית ותפקודית בשגרת החיים.

בהחלטת ממשלה 980, שהקימה את מינהלת תקומה 12 יום לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, הוחלט כי גבולות חבל התקומה הם כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה 462 מאפריל 2023 בעניין הפיתוח של חבל עוטף עזה. בעקבות כך התעורר שיח ציבורי בדבר גבולות החבל והפגיעה באזורים הסמוכים לו, ובהחלטת ממשלה מאוחרת יותר מאוקטובר 2023 (1127) נקבע עוד כי על משרד ראש הממשלה, בשיתוף 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.

העיכוב בביצוע עבודת המטה האמורה לבחינת הגדרת החבל, שהוצג בהרחבה גם בדוח הביניים, עורר שיח ציבורי בנושא. הוא עלה בדיונים רבים בכנסת וכן בעתירות לבג"ץ שהגישו עיריות **אופקים ונתיבות** ותושבים ויישובים מהמועצה האזורית **אשכול** להכללתם בגבולות חבל התקומה. המועצות האזוריות נתקלו גם הן בקשיים בהתמודדות עם הנושא. כך מפרוטוקול מליאת המועצה האזורית **אשכול** מינואר 2024 עולה עד כמה חשוב למועצה לכלול את כל יישוביה תחת מינהלת תקומה. גם המועצה האזורית **שדות נגב** ציינה בפני צוות הביקורת ביולי 2024 כי תוכנית החומש הנוכחית מרחיבה מאוד את הפערים בין מחצית היישובים שבחבל התקומה למחצית היישובים שאינם בו אך סבלו גם הם ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. המועצה הדגישה שהיא מתקשה להתמודד עם העובדה שבשטחה יש יישובים המרוחקים רק במעט מטווח 7 הק"מ ואינם זוכים לתקציבי הפיתוח שלהם זוכים היישובים שבטווח.

שישה חודשים לאחר שהושלם גיבוש של תוכנית החומש לחבל התקומה, בהחלטת הממשלה 2336 מאוקטובר 2024¹²¹, 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 שתיזום הממשלה.

בהחלטה 2905 ממרץ 2025, הקצתה הממשלה לקראת חקיקת החוק האמור, מיליארד ש"ח מתוך התקציב של מינהלת תקומה וכן סך של 300 מיליוני ש"ח נוספים לתקצוב היישובים שמחוץ לחבל התקומה שייכללו במתווה השיקום. שבוע לאחר מכן, באפריל 2025, פורסם כאמור חוק השיקום הנרחב. החוק קיבע את הגדרת גבולות החבל לפי החלטת ממשלה 462, בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה ולפי רשימת היישובים שבתוספת לחוק ובפרק ד' שבחוק נקבע שבאחריות הממשלה לנקוט פעולות סיוע ליישובים הסמוכים לחבל התקומה בהתאם לצורכיהם ובהתאם לרמת הפגיעה בהם במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ולמאפייניהם הייחודיים. על פי החוק נדרשה הממשלה לקבוע בהחלטה את רשימת היישובים הסמוכים הזכאים לסיוע ואת פעולות הסיוע לפי לרמת הפגיעה בהם.

לאחר חקיקת החוק קיבלה הממשלה באפריל 2025 החלטה נוספת (2973) ולפיה היא תאמץ את המלצותיה של עבודת המטה שביצע משרד ראש הממשלה בנושא הערכת רמות פגיעה ביישובי הדרום בשל מתקפת הטרור וקביעת מסגרת המענה הממשלתי.

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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

בעבודת המטה שאימצה הממשלה זוהו היישובים שבהם נצפתה פגיעה חריגה המצריכה התערבות ממשלתית נוכח האתגרים הצפויים לאוכלוסייה ביישובים אלה, ונמצא כי כ-25% מיישובי הדרום, שהם 72 יישובים, ספגו פגיעה כוללת חריגה - מתוכם 47 מוגדרים כיישובי חבל התקומה ומקבלים מענה ממינהלת תקומה ו-25 יישובים נוספים שטרם זכו למענה ממשלתי כולל. על פי הנספח להחלטה, הערכת רמת הפגיעה הכוללת ביישובי הדרום נעשתה תוך שימוש במדדים מגוונים ששולבו לכדי מדד מתכלל שאפשר השוואה רוחבית בין היישובים תוך התמקדות בפגיעה הכוללת והסתמכות על נתונים ניטרליים ורשמיים. לפי הנתונים הזמינים גובשו שלושה תחומים המרכיבים את המדד המתכלל כך שיבטא פגיעה כוללת: פגיעה במוגנות ובתחושת הביטחון, פגיעה חברתית וקהילתית ופגיעה תפקודית-כלכלית.

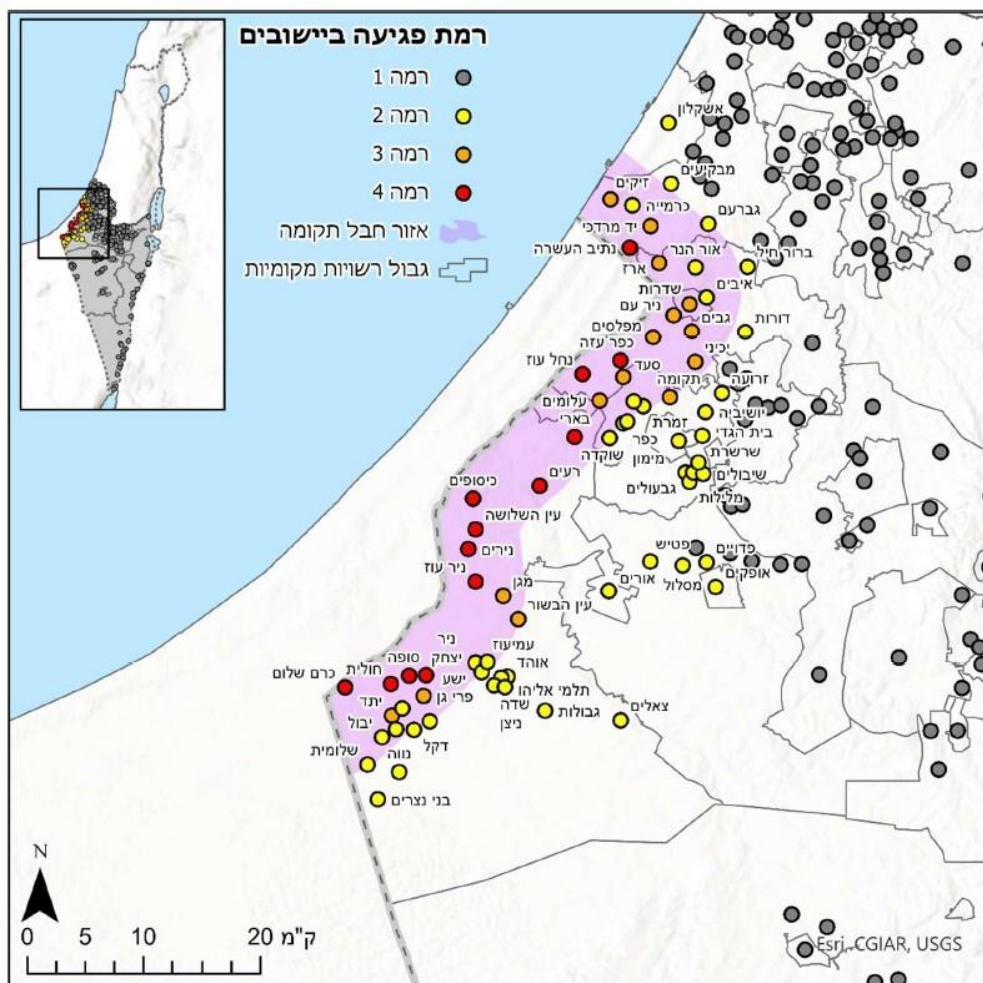
לאור האמור הומלץ לממשלה בעבודת המטה לגבש מענה ליישובים שנפגעו פגיעה כוללת חריגה המצריכה התערבות ממשלתית ושאינם משויכים לחבל התקומה תחת מסגרת ניהולית אחת - עיריות **אופקים ונתיבות**, תשעת היישובים הנותרים מהמועצה האזורית **אשכול**, שמונת היישובים הנותרים מהמועצה האזורית **שדות נגב**, שניים מתוך שלושת היישובים הנותרים מהמועצה האזורית **שער הנגב** וכן שלושה יישובים מהמועצה האזורית **מרחבים** - בתקציב של מיליארד ש"ח. עוד נקבע כי יינתן סיוע ממשלתי לעיר **אשקלון** תחת מסגרת ניהולית נוספת, בשל גודלה המצריך פתרון ממוקד ומיקומה התפקודי המרחבי של העיר, שהוא נפרד ממרבית יישובי הנגב המערבי שספגו פגיעה חריגה.

בעבודת המטה הובהר כי התמיכה ביישובים במעגל הפגיעה השני תינתן במסגרת החלטות ממשלה לתקופה של ארבע שנים ובהיקף תקציבי מצומצם בהשוואה לתקציב של מינהלת תקומה, שנועד לתמוך במעגל הפגיעה הראשון. עוד צוין בעבודת המטה כי התמיכה תכלול כלי סיוע בשים לב לעקרונות השיקום שנקבעו בהחלטה 1699 מאפריל 2024 ובהתאם לרמת הפגיעה ביישובים, לצורכיהם ולמאפייניהם הייחודיים ולתפקידם של היישובים במרחב.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

**מפה 3 : יישובי הדרום בחלוקה לפי רמת הפגיעה
בעקבות מתקפת הטרור, עבודת המטה במשרד ראש הממשלה**



המקור: נספח ב' להחלטת הממשלה 2973 מאפריל 2025.
בעבודת המטה דורגו רמות הפגיעה מ-1 עד 4; רמה 1 מציינת פגיעה שאינה חריגה, ופגיעה ברמה 4 - פגיעה חמורה.

בהחלטת הממשלה 2973 מאפריל 2025 הונחה משרד ראש הממשלה לגבש במסגרת לוחות הזמנים הקבועים בחוק השיקום הנרחב הצעות להחלטות ממשלה לשיקום ולפיתוח לשנים 2025 - 2029 בשים לב לעקרונות השיקום שנקבעו בהחלטת הממשלה 1699 ובהתאם לרמת הפגיעה ביישובים, לצורכיהם ולמאפייניהם הייחודיים ולתפקידם של היישובים במרחב.

על פי חוק השיקום הנרחב, היה על הממשלה לקבל החלטה בעניין פעולות הסיוע ליישובים בתוך שלושה חודשים מיום תחילת החוק, קרי תחילת יולי 2025.

חודש לאחר המועד שנקבע בחוק, בתחילת אוגוסט 2025, קיבלה הממשלה החלטות בדבר דרכי הסיוע לאזורים אלה והגדילה את התקציב לשיקום ולפיתוח האזורים הסמוכים לחבל התקומה ל-3.22 מיליארד ש"ח¹²². בהחלטותיה אישרה הממשלה את התוכנית לשיקום ופיתוח יישובי הנגב המערבי לשנים 2025 - 2029 ואת התוכנית לשיקום ופיתוח העיר **אשקלון** לשנים 2025 - 2029¹²³ (להלן התוכניות לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים) שגיבש משרד ראש הממשלה לפי מתווה היישובים שאישרה הממשלה כבר באפריל 2025. בתוכניות ביקשה הממשלה להשיג כמה מטרות ביישובים הסמוכים לחבל התקומה: הגברת תחושת הביטחון, החוסן האזרחי והמוגנות, חיזוק וצמיחה כלכלית, העצמה חברתית-קהילתית וקידום איכות חיים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הכרתה של הממשלה במחויבותה לסייע ליישובים ולאזורים הסמוכים לחבל התקומה שנפגעו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר בפעולות שיקום ופיתוח, ובכלל זה מתן הטבות, הקצאת משאבים והשקעה במחוללי צמיחה ופיתוח.

המועצה האזורית **מרחבים** מסרה בתשובתה מאוקטובר 2025 כי המלחמה פגעה בכל יישובי המועצה וכי על הממשלה להכליל את כולם בתוכנית, בפרט כאשר חמישה מתוך 18 הנרצחים מתושבי המועצה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היו תושבים של ישוב שאינו נכלל בחבל התקומה.

המועצה האזורית **אשכול** ועיריות **אופקים** ו**נתיבות** ציינו בתשובותיהן כי ההחלטה האמורה התקבלה רק לאחר השקעת משאבים מצידן במאבקים משפטיים מיותרים.

השפעת השקעות המדינה בפיתוח הערים שדרות, אופקים ונתיבות על דירוגן במדד החברתי-כלכלי

התוכנית שגיבש משרד ראש הממשלה לטובת השיקום והפיתוח של היישובים הסמוכים לחבל התקומה בהתאם לחוק השיקום הנרחב צפויה לסייע לשיקום מן הפגיעה ברשויות המקומיות וביישובים הסמוכים לחבל, אך יש להניח כי היא תהיה מוגבלת ותתקשה לפתור במלואן את הבעיות היסודיות שעיימן מתמודד האזור.

ניתוח שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע להשפעה אפשרית של השקעות המדינה ב**שדרות** על דירוגה במדד החברתי-כלכלי ביחס להשפעה אפשרית של השקעות המדינה על דירוגן של **אופקים** ו**נתיבות** במדד, כפי

¹²² בהחלטה תוקנה טעות שהתגלתה בעבודת המטה שלא כללה את היישוב רוחמה שבמועצה האזורית שער הנגב במסגרת היישובים הזכאים לסיוע וכך עמד מספר היישובים הזכאים לסיוע על פי עבודת המטה על 26.

¹²³ החלטות הממשלה 3303 ו-3304 (4.8.25).

שיוצג להלן, יכול להמחיש את הצפוי ביישובים הסמוכים לחבל התקומה בעקבות יישום תוכנית החומש לחבל התקומה והתוכניות לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים.

בשני העשורים הראשונים להקמת המדינה נוסדו ערים חדשות בצפון הארץ, בדרומה ובמרכזה, אשר דבק בהן הכינוי "עיירות פיתוח"¹²⁴. עם הקמתן, שימשו עיירות הפיתוח - ובהן **אופקים**, **נתיבות** ו**שדרות** - לקליטת גלי העלייה בשנות החמישים, בעיקר עולים יוצאי צפון אפריקה¹²⁵, ולפיזור האוכלוסייה באזורים לא מיושבים שאותם רצתה המדינה לפתח¹²⁶. הערים החדשות קמו כמרכזים אזוריים שיוכלו לספק ליישובים הקטנים הסמוכים אליהן שירותים החסרים בהם¹²⁷. ואולם בפועל הן לא יכלו למלא את תפקידן כמרכז אזורי מכיוון שהן נפרסו במרחב ללא בסיס מתאים למטרה זו ואילו היישובים הקטנים, שהיו חלק מהמועצות האזוריות, היו לרוב איתנים יותר מבחינה כלכלית ולא נזקקו לשירותים של עיירות הפיתוח¹²⁸.

כשהחלה הלמ"ס להשתמש במדד חברתי-כלכלי, המדרג את הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה באמצעות שילוב של תכונותיה הבסיסיות בתחומים הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות, דורגו **אופקים**, **נתיבות** ו**שדרות** בדירוג נמוך מאוד בין כלל הרשויות המקומיות בישראל. מאז ועד המועד האחרון שבו פורסם המדד בשנת 2021 השתפר מיקומן של שלוש הרשויות המקומיות בדירוג, אך בעוד מיקומה של שדרות בדירוג השתפר באופן עקבי השיפור במיקומן של אופקים ונתיבות היה מתון בהרבה והחל משנת 2015 ניתן לזהות אף מגמת ירידה קלה.

בתרשים ובלוח להלן ניתן לראות את ההתפתחות של שלוש הערים במדד החברתי-כלכלי מאז שנת 1995 ועד 2021.

¹²⁴ יי אלון וע' עמית-כהן, "תפיסת מקום, דימוי תקשורתי, תדמית וקשר למקום: המקרה של ערי הפיתוח בנגב המערבי", **אופקים בגאוגרפיה**, 77 (2011), עמ' 89 - 109.

¹²⁵ יצחק דהן, **מרכז ופריפריה, טקסט וקונטקסט: תרומת המנהיגות המקומית בערי הפיתוח לפיתוח מקומי**, האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה, 2000.

¹²⁶ אבי פיקאר, "עיירות הפיתוח: הרעיונות שליוו את הקמתן ותהיות", **אתרים המגזין** (8.12.18), עמ' 50 - 51.

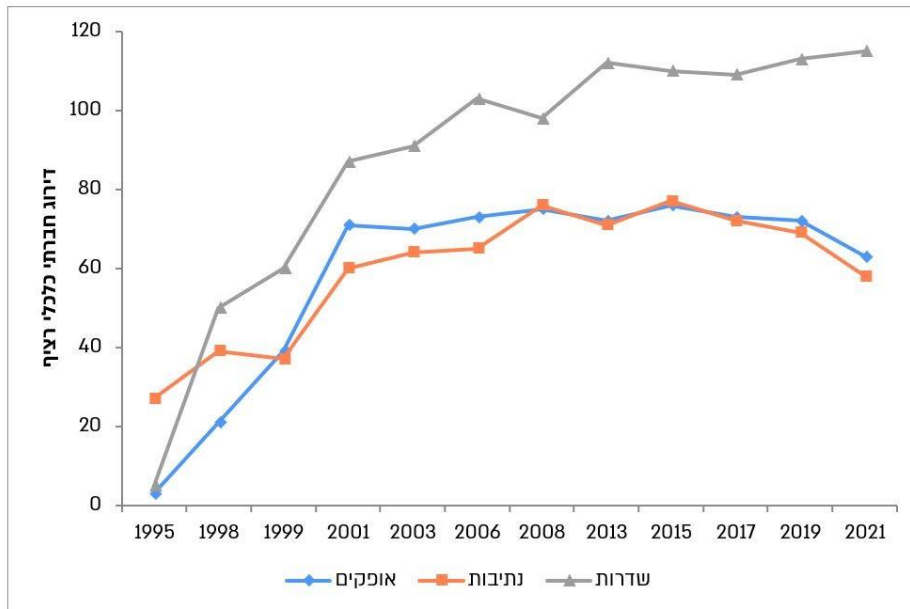
¹²⁷ אריה הרשקוביץ, "מיתוכנית שרון" לתמ"א/35 - האידיאולוגיה של שלוש תוכניות מתאר ארציות", **אופקים בגאוגרפיה**, 67 (2006), עמ' 32 - 34.

¹²⁸ רפי בר-אל, **אזור הדרום: בין נטל למשאב**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2003), עמ' 5 - 6.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

**תרשים 7 ולוח 7 : התפתחות הדירוג במדד החברתי-כלכלי של אופקים, נתיבות ושדרות,
(דירוג רציף¹²⁹) 2021 - 1995**



השנה	אופקים	נתיבות	שדרות
1995	3	27	5
1998	21	39	50
1999	39	37	60
2001	71	60	87
2003	70	64	91
2006	73	65	103
2008	75	76	98
2013	72	71	112
2015	76	77	110
2017	73	72	109
2019	72	69	113
2021	63	58	115

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן כערך רציף שמתקבל באמצעות שקלול הערכים המתוקננים של 14 המשתנים הנבחרים.

משנת 2003 קיבלו ממשלות ישראל החלטות להשקעת מיליארדי שקלים בתוכניות לחיזוק ולפיתוח האזור הסמוך לגבול עם רצועת עזה עקב המצב הביטחוני המורכב באזור ובמטרה למשוך אליו אוכלוסייה¹³⁰. בבסיס התוכניות שנלוו להחלטות הממשלה למתן עדיפות בהשקעה באזור זה עמדו המטרות של העצמת התושבים וחיזוק רשתות התמיכה הקהילתיות וכן חיזוק ופיתוח הכלכלה המקומית והאזורית. גבולות האזור, שהוגדר בתחילה כאזור "שדרות רבתי", לאחר מכן "עוטף עזה" והיום "חבל התקומה", התרחבו לאורך השנים בהתאם לחוות דעת ביטחונית, ומאז שנת 2012 החבל מוגדר בשטח שעד 7 ק"מ מגבול הרצועה¹³¹.

החשיבות הרבה בגיבוש תוכניות לפיתוח הרשויות הסמוכות לחבל התקומה לשיפור מעמדם החברתי-כלכלי של התושבים מתבררת מניתוח התקדמותה של העיר **שדרות** במדד החברתי-כלכלי מאז החלו ממשלות ישראל בקבלת החלטות ותוכניות לפיתוח האזור לעומת התקדמות הערים **אופקים** ו**נתיבות**, שלא זכו לתוכניות פיתוח לאורך השנים.

במחקר משנת 2009 נבחן הקשר בין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות לבין ההוצאות שלה לתושב לשנה. נמצא שהוצאות הרשות המקומית פוחתות ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של התושבים נמוך יותר¹³². חוסר היכולת של הרשויות המקומיות לספק שירותים נובע מרמת ההכנסות הנמוכה שלהן, דבר המגדיל את הפערים החברתיים והכלכליים בישראל¹³³. המצב החברתי-כלכלי של תושבי הרשות משפיע על גביית הארנונה ממגורים וכן על האטרקטיביות של הרשות לעסקים. לכן צפוי כי מצב זה ישפיע על גובה ההכנסות העצמיות של הרשות מארנונה ועל מצבה הכלכלי של הרשות.

איגום כלל ההכנסות של שלוש העיריות מהממשלה בשנים 1995 - 2021 לתושב מוצג בתרשים ובלוח שלהלן:

130 החלטת 462 (20.4.23); החלטת 1818 (14.8.22); החלטת 566 (22.11.20); החלטת 4328 (2.12.18); החלטת 2156 (11.12.16); החלטת 2017 מיום (21.9.14); החלטת 1114 (29.12.13); החלטת 5207 (4.11.12); החלטת 4192 (29.1.12); החלטת 2664 (2.11.11); החלטת 746 (27.11.06); החלטת 2173 (4.7.04); והחלטת 2954 (23.02.03). בשנת 2007 אף נחקק חוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007, לסיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מ'שדרות רבתי' ל'חבל התקומה' - מהו 'עוטף עזה'?** נובמבר 2023.

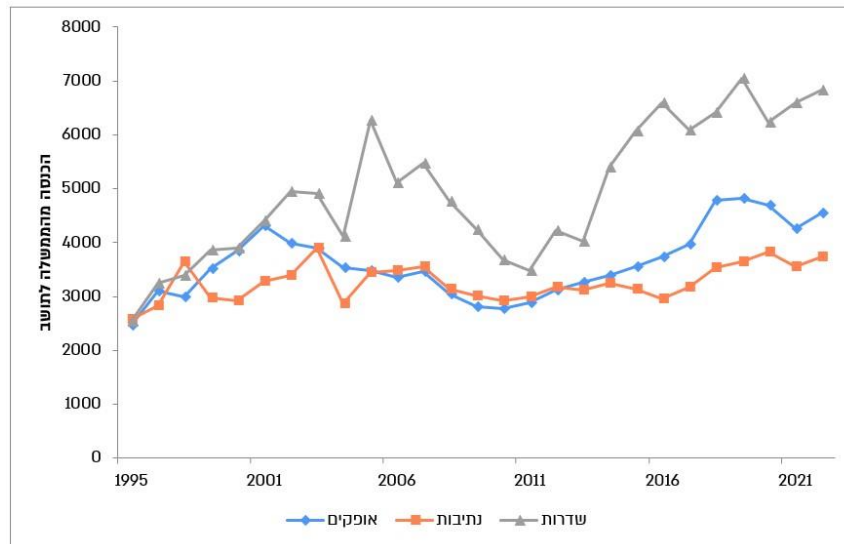
131 אבי בן בסט ומומי דהן, "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות" בתוך: הני"ל (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

132 סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**, 2016.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תרשים 8 ולוח 8 : הכנסות עיריות אופקים, נתיבות ושדרות ממשרדי הממשלה לתושב, תרשים 8 ולוח 8 : הכנסות עיריות אופקים, נתיבות ושדרות ממשרדי הממשלה לתושב, (בש"ח) 2021 - 1995



שדרות	נתיבות	אופקים	השנה
2,540	2,580	2,472	1995
3,239	2,823	3,095	1996
3,393	3,644	2,990	1997
3,869	2,979	3,525	1999
3,903	2,917	3,843	2000
4,413	3,282	4,315	2001
4,941	3,388	3,990	2002
4,907	3,892	3,904	2003
4,123	2,873	3,527	2004
6,266	3,447	3,488	2005
5,117	3,478	3,352	2006
5,475	3,558	3,472	2007
4,759	3,133	3,043	2008
4,233	3,007	2,813	2009
3,681	2,912	2,771	2010
3,490	2,986	2,877	2011
4,225	3,177	3,117	2012
4,027	3,112	3,261	2013
5,408	3,254	3,385	2014
6,065	3,133	3,552	2015
6,604	2,962	3,740	2016
6,087	3,181	3,962	2017

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

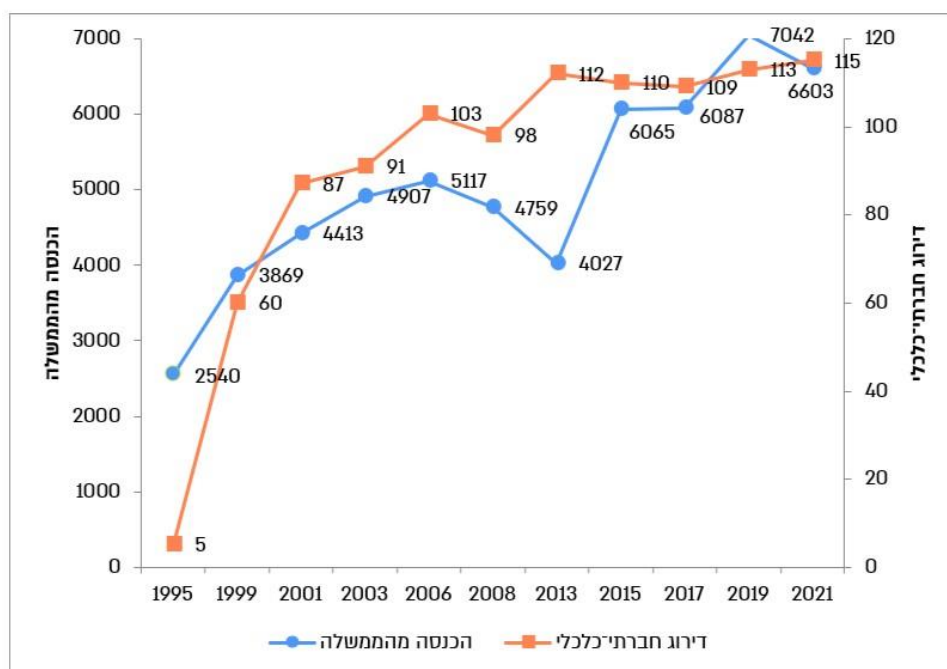
השנה	אופקים	נתיבות	שדרות
2018	4,788	3,533	6,420
2019	4,815	3,642	7,042
2020	4,692	3,825	6,234
2021	4,259	3,550	6,603
עליה שנתית ממוצעת	66	35	150

על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים ניתן לראות בבירור כי עד השנים 2002 - 2003 התנוודות בהכנסות לתושב מהממשלה בקרב שלוש העיריות היו קלות בלבד, אולם מאז החלטות הממשלה להשקיע בפיתוח היישובים הסמוכים לרצועת עזה חלה עלייה משמעותית בהכנסות העירייה לתושב בשדרות. כך העלייה הממוצעת של הכנסות הרשות לתושב עמדה בנתיבות על 35 ש"ח, באופקים על 66 ש"ח ובשדרות על 150 ש"ח.

שילוב נתוני הדירוג החברתי-כלכלי של שדרות עם נתוני השקעות המדינה לתושב בעיר מאפשר לראות את ההתאמה ביניהם.

תרשים 9: הדירוג במדד החברתי-כלכלי הרציף והכנסות ממשרדי הממשלה לתושב בשדרות, 2021 - 1995



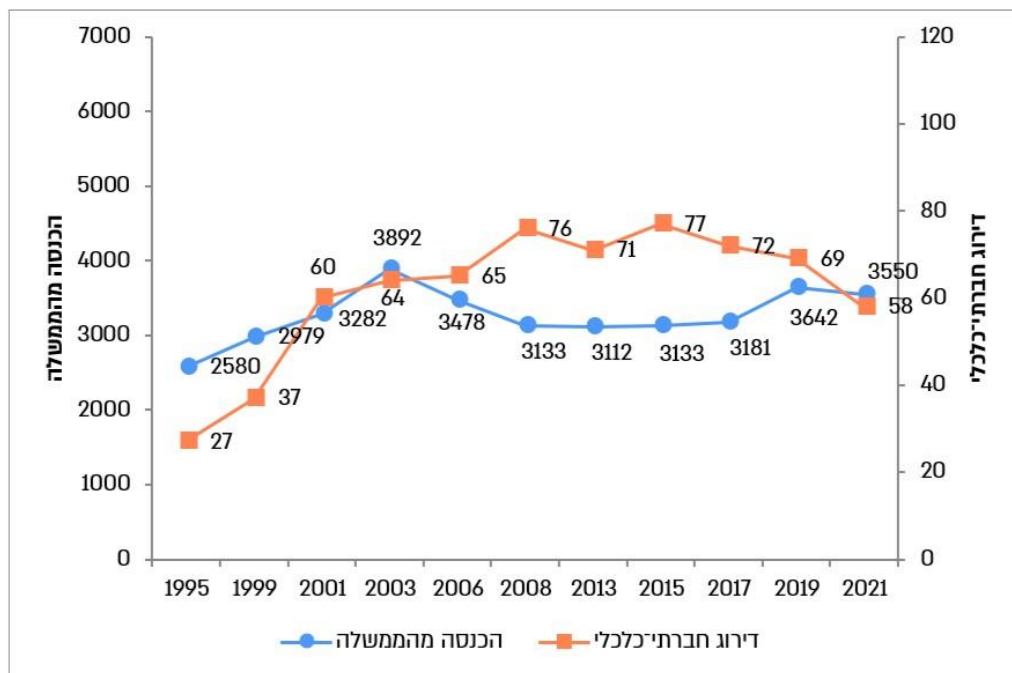
על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

לפי תרשים 9 לעיל, בשנים 1995 - 2021 ההכנסה מהממשלה לתושב בשדרות עלתה באופן עקבי וכך גם הדירוג של שדרות במדד חברתי-כלכלי הרציף. בצד זאת התמונה שונה ב**נתיבות**, שם, כפי שעולה מתרשים 10 שלהלן, לא חלה תנועה של ממש במשך כעשרים שנים - משנת 2001 ועד שנת 2021 - הן במדד החברתי-כלכלי הרציף של העיר והן בשיעור ההכנסות מהממשלה לתושב. ניתן אף להבחין שהנתונים לשנת 2021 נמוכים מנתוני 2003 על אף פיתוח מואץ שחל בעיר וחתירת העיר על הסכמי גג שהבטיחו השקעה תקציבית אדירה מצד הממשלה¹³⁴.

תרשים 10 : הדירוג במדד החברתי-כלכלי הרציף והכנסות ממשרדי הממשלה לתושב בנתיבות, 2021 - 1995



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

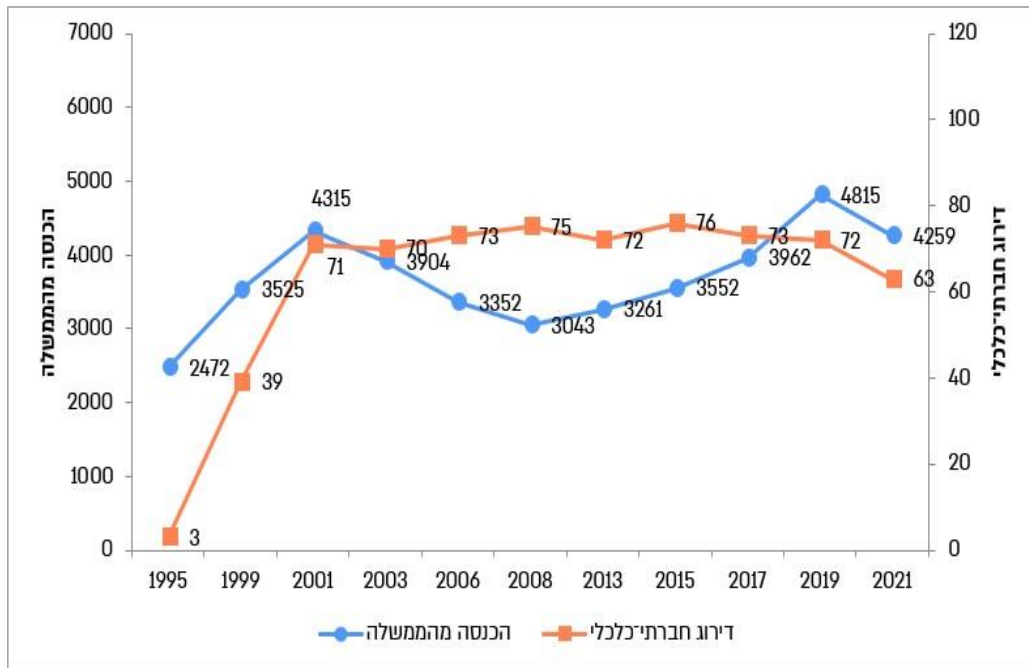
תמונה דומה לזו שמתקבלת ב**נתיבות** מתקבלת גם מניתוח הנתונים של עיריית **אופקים** :

על פי דוח בנק ישראל לשנת 2023 בהסכמי גג בין המדינה לרשויות מקומיות המדינה מתחייבת לממן את התשתיות ומבני הציבור הנדרשים להקמת שכונות חדשות, והרשויות מצידן מתחייבות לנפק היתרי בנייה וליישם את התוכניות, לרבות הקמת תשתית. ההסכמים מאפשרים גם לחדש את התשתית בשכונות הוותיקות, בהביאם להגדלת מקורות הרשות המקומית שניתן להקצות לטובת העניין.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תרשים 11: המדד החברתי-כלכלי הרציף והכנסות ממשרדי הממשלה לתושב באופקים, 1995 - 2021



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גם מתרשים 11 לעיל עולה כי משנת 2001 לא חלה התפתחות של ממש בדירוג של **אופקים** במדד החברתי-כלכלי הרציף וניתן אף להבחין בירידה מסוימת בדירוג בין שנת 2019 ל-2021. גם בשיעור הכנסות מהממשלה לתושב באופקים לא חלו תמורות של ממש מאז שנת 2001, אך דווקא בפרמטר זה ניתן להבחין מאותה שנה בעלייה מתונה אך עקבית עד שנת 2019 שייתכן שנובעת גם היא מהסכמי הגג שחתמה עליהם העירייה עם המדינה כדי להקים אלפי יחידות דיור חדשות בעיר והשקעת תקציבים מצד המדינה בעיר לצורכי פיתוח בעבור התושבים שיתגוררו באותן יחידות.

מהצגת ניתוח הנתונים לעיל ניתן להבחין בהתאמה יחסית בין הכנסות הרשות מהממשלה לתושב ובין דירוגה במדד החברתי-כלכלי. כספי הממשלה שהושקעו בשדרות לתושב עלו באופן עקבי לאורך השנים וכך גם דירוגה החברתי-כלכלי; וכספי הממשלה שהושקעו באופקים ונתיבות לאורך השנים עלו באופן מתון וכך גם דירוגן במדד החברתי-כלכלי.

עיריית **שדרות** מסרה בתשובתה כי ההשקעה העירונית לתושב עלתה באופן ניכר בשנים האחרונות במקביל להשקעות ממשלתיות נרחבות במסגרת תוכניות תקומה ותוכניות הפיתוח העירוניות. השקעות אלה הובילו לתנופת צמיחה ותרמו לחיזוק האיתנות הפיננסית של העיר ולמיצוב שדרות כעיר מתפתחת ובעלת

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

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

השפעה אזורית. העירייה הוסיפה וציינה כי ההשקעות המתמשכות והפיתוח העירוני הביאו גם להגירה חיובית לעיר, חרף אתגרי הביטחון והמציאות המורכבת בשני העשורים האחרונים. עוד ציינה העירייה כי בכל חלוקה תקציבית שמחולקת עקב משבר או אסון ניתן דגש לחלוקה צודקת ושוויונית בין הכפר לעיר, הן לתושב ברמת הפרט והן לרשות המקומית המנהלת את חיי התושבים, כדי לבסס את חוסנה הכלכלי והשירותים הניתנים לתושב.

עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025, כי כבר לפני מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר היא פנתה לממשלה וטענה כי יש פגיעה בחוסן הביטחוני, הכלכלי והחברתי בהדרתה מתקציבים שניתנו ליישובים במרחק של 7 ק"מ עם גבול רצועת עזה בעוד היא ממוקמת במרחק של 7.5 ק"מ. מציאות זו, על פי התשובה, ייצרה עוולות המקרינות על החוסן הביטחוני-כלכלי-חברתי של התושבים בהיעדר תקציבי סיוע לשיפור המענים לתושבים.

מומלץ למשרד ראש הממשלה לבחון באופן עיתי את השפעת התוכניות לקידום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה על המוביליות החברתית בקרבן.

ההשפעה האפשרית של תוכנית החומש על החינוך ברשויות הסמוכות לחבל התקומה

כפי שהוצג לעיל, לתוכנית החומש לחינוך של מינהלת תקומה הוקצה התקציב הגבוה ביותר בתוכנית החומש והוא עומד על כ-2 מיליארדי ש"ח. לתוכנית יכולה להיות השפעה עצומה על ילדי חבל התקומה. התוכנית לשיקום ולפיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה, ובהם **אופקים ונתיבות**, כוללת גם תוכניות בתחום החינוך, אך המשאבים שהוקצו לה מצומצמים יותר ועומדים על 250 מיליוני ש"ח: 41 מיליוני ש"ח לפעילויות חוסן לתלמידים, 85 מיליוני ש"ח לעידוד מצוינות חינוכית, 34 מיליוני ש"ח לחידוש, התאמה והצטיידות למבני חינוך ו-90 מיליוני ש"ח עבור הרחבת פעילויות החינוך הבלתי פורמלית, התרבות והספורט.

משרד מבקר המדינה בחן שישה פרמטרים המעידים על תמונת המצב של מערכת החינוך ברשויות המקומיות הנבדקות. להלן בלוח 9 מוצגות תוצאות הבחינה:

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

לוח 9 : תמונת מצב החינוך ברשויות מקומיות בנגב המערבי, 2023

הרשות המקומית	ממוצע תלמידים לכיתה בבתי ספר יסודיים	עלות ממוצעת לתלמיד בש"ח	שיעור תלמידים נושרים	שיעור זכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי כיתות י"ב	שיעור זכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מבין תלמידי כיתות י"ב	שיעור עובדי הוראה בעלי דרגת שכל תואר שני ומעלה
אופקים	26.0	24,511	1.41	50.0	36.9	31.9
נתיבות	25.7	24,632	1.76	59.8	37.4	33.8
מרחבים	23.5	25,538	0.88	72.0	59.2	47.5
שדרות	24.9	29,398	1.28	81.4	70.1	39.4
אשכול	24.9	26,383	1.16	89.2	76.2	47.0
חוף אשקלון	26.0	28,093	1.04	85.8	76.7	43.5
שדות נגב	25.2	29,767	1.56	87.0	76.2	53.2
שער הנגב	28.1	28,026	0.82	88.1	78.8	44.4

המקור: הלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות ושקיפות בחינוך.
הגוונים בתאי הטבלה מייצגים לגבי כל נתון את הביצועים החיוביים יחסית (גוונים ירוקים), את ביצועי הביניים (גוני צהוב וכתום) ואת הביצועים השליליים יחסית (גוני אדום). ירוק כהה מייצג את הביצוע החיובי ביותר ואדום כהה את הביצוע השלילי ביותר.

נמצא כי לפני מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, העלות הממוצעת לתלמיד ברשויות מקומיות שמחוץ לחבל התקומה הייתה נמוכה מזו שבשדרות ובמועצות האזוריות שבתחומיהן יישובים בחבל התקומה (24,511 ש"ח באופקים, 24,632 ש"ח בנתיבות ו-25,538 ש"ח במרחבים אל מול 26,383 ש"ח באשכול, 28,026 ש"ח בשער הנגב, 28,093 ש"ח בחוף אשקלון, 29,398 ש"ח בשדרות ו-29,767 ש"ח בשדות נגב). פער דומה נמצא גם ברמת ההשכלה של עובדי ההוראה. יתר על כן, הערים אופקים ונתיבות מאופיינות בשיעור נשירה גבוה ובשיעור זכאות לבגרות נמוך ביחס לרשויות המקומיות האחרות.

ביוני 2024 הביעה עיריית אופקים בפני צוות הביקורת חשש כי הפערים בתחום החינוך בינה ובין המועצות האזוריות הסמוכות עשויים להתרחב בעקבות התוכנית, בין באמצעות משיכה של תלמידים למערכות החינוך ביישובים הסמוכים ובין באמצעות משיכה של מורים אליהם, ובכך לפגוע במערכת החינוך בעיר.

בכוחה של התוכנית לשיקום ולפיתוח היישובים הסמוכים לחבל והמשאבים המוקצים בה לתחום החינוך¹³⁵ לחולל שינוי של ממש ולצמצם את הפערים המוצגים לעיל בתחום החינוך בין עיריות אופקים ונתיבות לבין היישובים הסמוכים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולעיריות אופקים ונתיבות לפעול ליישום מלא של התוכנית לקידום החינוך בתחומן, לעקוב אחר השפעת תוכנית החומש והתוכניות לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה ולפעול ביתר שאת לקידומן של מערכות החינוך בערים הללו.

יודגש כי בתוכנית החומש נקבעה תוכנית לגיוס עובדי הוראה חדשים לחבל התקומה בעוד בתוכנית השיקום והפיתוח ביישובים הסמוכים לחבל לא נקבעה תוכנית דומה. התוכנית לגיוס עובדי הוראה חדשים לחבל יכולה להביא לעזיבתם של עובדי הוראה איכותיים לחבל התקומה בשל התמריצים שהם יקבלו אם יעבדו שם. כאמור, עובדי ההוראה בישראל הם משאב המצוי בחסר במדינה כולה זה כמה שנים (ראו תת-הפרק בנושא תמרוץ עובדי הוראה לעיל). לאור זאת, תוכנית תמרוץ שמטרתה למשוך עובדי הוראה לחבל התקומה עלולה לגרום לחסר באזורים הסמוכים.

על פי חוזר הממונה על השכר במשרד האוצר לתמרוץ עובדי הוראה בחבל התקומה, עובד הוראה שמקום עבודתו הקודם נמצא בתחום של עד 5 ק"מ מיישובי חבל התקומה - לא יהיה זכאי לתגמול הכספי הניתן בגין מעבר ללמד בחבל התקומה. עם זאת, עובדי הוראה ביישובים כגון **אופקים** ואף יישובים מהמועצות האזוריות **אשכול**, **חוף אשקלון**, **שדות נגב** ו**שער הנגב**, שאינם בגבולות החבל ומרוחקים מעל 5 ק"מ מגבולות החבל, יכולים לבחור לעבור לעבוד בתחומיו וליהנות מהתגמול.

כאמור, במסגרת תוכנית התמרוץ גויסו 85 מורים חדשים לעבודה במוסדות החינוך בחבל התקומה. משרד החינוך הציג נתונים הנוגעים למוסד החינוך שבו הועסקו בשנים 2023 - 2024 לגבי 48 מורים בלבד¹³⁶.

ניתוח הנתונים העלה כי מתוך 48 מורים חדשים בחבל שלגביהם מסר משרד החינוך מידע בנוגע למוסד החינוך הקודם שבו הועסקו בשנות הלימודים תשפ"ד ותשפ"ג, מעלה כי ארבעה הועסקו במועצה אזורית מרחבים, שניים בנתיבות ואחד באופקים. כמו כן, חמישה עובדי הוראה הועסקו במועצה אזורית חוף אשקלון ביישובים שאינם שייכם לחבל ועברו לעבוד ביישובים שבתוך החבל.

מכאן, עולה חשש כי עובדי הוראה המועסקים במוסדות חינוך ברחבי המדינה בכלל ובאופקים, בנתיבות ובמרחבים בפרט, עלולים לעבור לעבוד ביישובי חבל התקומה בעקבות תוכנית התמרוץ ובכך לגרום לחסר בצוותי הוראה ברשויות אלו, שהישגיהן בתחום החינוך פחותים מהישגיהם של היישובים בחבל התקומה ודירוגן במדד החברתי-כלכלי נמוך יותר.

משרד החינוך השיב כי מטרתה של תוכנית תמרוץ היא לתמרץ עובדים לעבוד באזור אחד על פני אזורים אחרים.

לגבי יתר 37 המורים משרד החינוך סיפק מידע רק על הוותק שלהם בהוראה, כלומר אם הם מורים ותיקים או חדשים. ניתוח הנתונים מעלה כי ל-22 מהם שנת הלימודים תשפ"ה הייתה שנת הוותק הראשונה בתפקיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבדוק את השפעתן של תוכניות התמרוץ בשנת הלימודים תשפ"ה על מצבת כוח האדם בחינוך והוראה ביישובים הסמוכים לחבל התקומה ולוודא כי יישובים אלו לא ייפגעו ממעבר של עובדי חינוך והוראה ליישובי חבל התקומה וכן לנקוט פעולות שיצמצמו פגיעה זו.

הממצאים לעיל משקפים בעיה מערכתית רחבה החורגת מגבולות חבל התקומה, והיא המחסור המתמשך בעובדי הוראה בפריסה ארצית. אף שהענקת תמריצים על בסיס גיאוגרפי עשויה לשפר זמנית את מצבת המורים באזור מועדף, אין היא פותרת את בעיית השורש בדבר ההיצע הכללי של עובדי הוראה. בהיעדר תכנון מערכתי לשיפור הכשרת המורים ולהבטחת תנאי עבודה אטרקטיביים בכל רחבי המדינה, מדיניות נקודתית עלולה ליצור אפקט של הסטת כוח אדם מאזור מוחלש אחד למשנהו ולא של חיזוק של ממש למערכת כולה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לקדם פתרון מערכתי ומקיף שייתן מענה למחסור בעובדי הוראה בכל רמות המערכת ובכל האזורים.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 כי היא עודנה חוששת מההשלכות של התמריצים הניתנים לצוותי ההוראה והחינוך בחבל התקומה ומצטרפת להמלצות מבקר המדינה בעניין.

המועצה האזורית אשכול השיבה כי היא מחזיקה בתפיסה שלפיה מספר עובדי ההוראה ביחס למספר התלמידים לא נועד לשפר את ההישגים הלימודיים בלבד אלא בעיקר לענות על צרכים רגשיים-חברתיים באזורי עימות ואין מקום להשוואה לרשויות עורפיות סמוכות. עוד הוסיפה המועצה כי היא הציגה דרישות חוזרות למימון הסעות לצוותי הוראה מאופקים ונתיבות לתחומי המועצה וכי היעדר מימון קבוע מתוך תקציבי מינהלת תקומה להסעות אלה מונע מעובדי הוראה המתגוררים באופקים ובנתיבות לעבוד במוסדות החינוך באשכול ומשמר את הפער בכוח אדם. עוד עלה מתשובת המועצה כי רשויות חבל התקומה הציגו במהלך השנתיים האחרונות את עמדתן שלפיה בעיית השורש בסוגיית היצע עובדי ההוראה נעוצה במבנה יום העבודה שלהם, שלא מאפשר זמנים להפוגה ולפיתוח מקצועי ומייצר מבנה תעסוקתי שוחק מאוד ולא מתגמל.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי החשש מהשפעה על אזורים סמוכים לצד היעדר האפקטיביות של מנגנון התמרוץ הכספי הקיים מדגישים את הצורך בשינוי מנגנון התמרוץ בחבל התקומה כך שלא ייצור השפעה שלילית על אזורים סמוכים ויביא להגדלת היצע עובדי הוראה באמצעות גיוון דרכי העסקה, הסבות מקצועיות וכו'.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי הוא מצטרף לעמדת מבקר המדינה, שלפיה על משרד החינוך לבדוק את השפעות תוכנית התמרוץ למורים בחבל התקומה בטווח הארוך.



לתוכנית השיקום והפיתוח ביישובים הסמוכים לחבל התקומה עשויה להיות השפעה חיובית ניכרת על רמת חייהם של תושבי היישובים הסמוכים לחבל, ולאורך זמן היא עשויה לקבל ביטוי בדירוגם במדד חברתי-כלכלי של הלמ"ס ולהגברת הסולידריות החברתית ותחושת השותפות ולצמצום פערים במתן השירותים בין הקהילות באזור כולו¹³⁷. מכאן שיש חשיבות רבה לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ליישום מלא ומועיל של התוכנית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה לקיים מעקב הדוק אחר ביצוע התוכנית לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השותפים לה ועם הרשויות המקומיות הנכללות בה.

תפיסת האזורים

בישראל יש ארבע מטרופולינים¹³⁸ עיקריות: תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע. בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת התגבשה במינהל התכנון תוכנית אב לנגב כבסיס לתוכנית מתאר סטטוטורית במטרה להפוך את העיר באר שבע למטרופולין באופן מתוכנן ומכוון מלמעלה. בתוכנית המתאר הארצית - תמ"א 35 - יוחד פרק שלם לנגב שממשיך את רעיון המטרופולין שבמרכזו באר שבע¹³⁹.

במטרות תוכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע 14/4 שינוי מס' 23 (תמ"מ 23/14/4), שחבל התקומה כלול בתחומה, ניתן ביטוי למדיניות הארצית ברמה המחוזית. מטרתה הראשונה של התוכנית היא "גיבוש מרחב מטרופוליני איכותי אשר העיר באר שבע היא ליבו המינהלי, השירותי, המסחרי והתרבותי. זאת תוך שמירה על מעמד העיר באר שבע כגלעין המטרופולין ומוקד הפיתוח המרכזי בו, ותוך איזון מתאים על הזיקה בין העיר באר שבע לבין היישובים והפעילויות שבמרחב".

חבל התקומה הוא אפוא חלק ממרחב גיאוגרפי גדול יותר שרובו משויך למטרופולין באר שבע. מניתוח נתונים שביצעה תנועת אור¹⁴⁰ עולה כי במרחב צפון הנגב ניתן לראות באופן מובהק את השפעתה האזורית החזקה של באר שבע כיוון שהתנועות הרבות ביותר מכל האתרים במרחב בשעות הבוקר מגיעות אליה וכי לכל עיר אזורית קטנה ממנה יש השפעה מוגבלת בחבל הארץ המקיף אותה.

137 ראו עוד לעניין זה: רות חננאל, "מ'תוכנית שרון' ועד ל'תוכנית נתניה': הפוליטיקה של המרחב האזורי בישראל", **משפט חברה ותרבות** 237 (2008).

138 בהודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי מפקד האוכלוסין של שנת 2008, נקבעה הגדרת המטרופולין כאזור עירוני הכולל כמה ערים ויישובים שהם ישות עירונית אחת מבחינה תפקודית. המטרופולינים מחולקות לחלוקות פנימיות הכוללות גלעין, טבעת וגזרה הנקבעות לפי היבטים פיזיים. הגלעין הוא שטח העיר הראשית והמרכזית במטרופולין, בעוד הטבעות והגזרות מייצגות רמות שונות של קשר אל הגלעין. יישובי המטרופולין מקיימים קשרי גומלין כלכליים, חברתיים ותרבותיים, שמתבטאים ביוממות ובנסיעות למטרות שונות.

139 הליכי התכנון הפיזיים מסדירים את השימוש בקרקע ואת אופן פיתוחה במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים מעוגנים בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובתקנות מכוחו. המערכת התכנונית בישראל, המוסדרת בחוק, מתייחסת בין היתר למוסדות התכנון, לתוכניות ולהיבטים נוספים.

140 תנועת אור הוקמה בשנת 2002 במטרה להפוך את הנגב והגליל למרכזי חיים עצמאיים ומשגשגים ולמנועי צמיחה לאומיים. תנועת אור, **תכנון אזורי: תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים והמלצות מדיניות**, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל: באר שבע, 2024.

בצד התפיסה המטרופולינית, מאז סוף שנות התשעים של המאה הקודמת בעולם האקדמי והמקצועי-תכנוני¹⁴¹ רווחת תפיסת ה"אזוריות החדשה" (New Regionalism), המדגישה את הייחודיות, היתרונות היחסיים והפוטנציאל בכל אזור ואשר קיבלה ביטוי בשורה של תוכניות ומיזמים שקידמו משרדי ממשלה וגופים ציבוריים שונים¹⁴². לצד זאת, במהלך השנים התפתחה הגישה כי התכנון המרחבי אינו מוגבל להיבט פיזי בלבד אלא מתייחס למגוון מורכב של היבטים חברתיים, כלכליים, סביבתיים, פוליטיים, בטיחותיים ועוד¹⁴³, במרחב שיש בו מרכיבים משותפים, נרטיב משותף ותפקודים משותפים שעובדים בפועל בין חלקיו המתקיימים בה בעת עם שונות רבה¹⁴⁴. כך בשנת 2013 הוקם אשכול רשויות נגב מערבי, המונה את כל הרשויות באזור פרט לערים אשקלון ובאר שבע והקמתו נעשתה תחת פרדיגמת "האזוריות החדשה"¹⁴⁵.

תפיסת התכנון האזורית משקפת הכרה בחשיבות של תכנון בראייה אזורית, כנדבך נוסף בין הרובד הארצי והמחוזי לבין הרובד המקומי ומהצורך בהסדרה פיזית של המרחב האזורי ובכללה פריסת תשתיות, סלילת כבישים והסדרת השימושים בקרקע¹⁴⁶. אחת ממטרות התוכנית האסטרטגית שגיבש מינהל התכנון ביולי 2024 היא הכוונת מרב הפיתוח וקידום תשתיות תומכות ליישובים העירוניים ולארבע המטרופולינים לצד שימת דגש בחיזוק צפון הארץ ודרומה, ושמירה על המגוון של היישובים ועל אופיים במרחב העירוני ובמרחב הכפרי¹⁴⁷.

מהתוכנית האסטרטגית-מרחבית שפרסם מינהל התכנון בשנת 2024 עלה כי ההתמקדות באתגרים הספציפיים וביתרונות היחסיים של כל אזור לצד עידוד וחיזוק שיתופי פעולה אזוריים יכולים להוביל לפיתוח מאוזן יותר של מרכז ופריפריה, לשיפור איכות החיים ורמת השירותים, להפחתת יוממות ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין תושבי האזור. עוד עולה כי בתפיסה האזורית טמונה הזדמנות לחולל שינוי של ממש בדרום הארץ ובאזורים אחרים שהפערים בהם גדולים¹⁴⁸.

מטרת התוכנית של מינהל התכנון הייתה לזהות את קנה המידה המתאים לתכנון אזורי ששם במרכז את הפרט ואת דפוסי החיים שלו, להתוות שיטה סדורה להגדרת אזורי תפקוד ולהציע חלוקה אזורית שמתאימה לתכנון מרחבי-אזורי. הדבר מאפשר לזהות חוזקות ואתגרים באזור ולדייק את המטרות

141 טל, ז', "אזוריות חדשה" באשכול רשויות הנגב המערבי? **אורבנולוגיה**, אפריל 2021.

142 לדוגמה תוכנית האשכולות האזוריים של משרד הפנים, 2020 והרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי פרי עבודה משותפת של משרד הפנים וגיוינט אלכא.

143 רחל אלתרמן, "חוק התכנון והבנייה ותוכנית המתאר: הנחיות קשירות או מסגרת גמישה?" **משפטים** יא (תשמ"א), עמ' 201.

144 סקירת ידע מס' 4: תכנון אזורי, פורום המומחים לאזוריות. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, גיוינט ישראל, 2018.

145 עדי וולפסון וגליה לימור שגיב, **הנגב המערבי - ממשבר לחוסן - פיתוח בר קיימא על פי מודל Build Back Better**, המכללה האקדמית להנדסה ע"ש סמי שמעון ומוסד שמואל נאמן, 2023.

146 תוכנית אסטרטגית מרחבית למדינת ישראל, מינהל התכנון, 2024, עמ' 72.

147 שם, עמ' 14.

148 שם, עמ' 72.

התכנוניות שיקדמו את החוסן וינגישו שירותים והזדמנויות לתושבים. על פי התוכנית, תכנון אזורי יכול לסייע בחיזוק הסינרגיה בין המרחבים, בקידום חזון משותף, ובכינון שיתופי פעולה¹⁴⁹.

יש קושי אפוא ליישב בין תוכנית החומש ובין העקרונות המנחים של התוכנית האסטרטגית של מינהל התכנון, המבקשת לבחון את המרחב האזורי על פי תפקודו בפועל - תעסוקה, תחבורה, שירותים וקהילות חיות - ולא על פי גבולות מינהליים. התפיסה האזורית אינה עוצרת בקו הביטחוני, והיישובים הסמוכים לחבל התקומה הם חלק בלתי נפרד ממארג החיים האזרחי והכלכלי של חבל התקומה. אולם תוכנית החומש לחבל התקומה אינה כוללת מרחבים אלה בשיח התכנוני והתקציבי, ובכך עלולה לפגוע ביכולתם של מוקדי משנה אזוריים להתפתח ולהוביל תהליכי שיקום מלמטה¹⁵⁰.

במחקר של בנק ישראל ממרץ 2024 הודגש כי רצוי שחיזוק הרשויות המקומיות והפיתוח הכלכלי יתייחס לכלל המרחב הגיאוגרפי באזורי העימות ובחבלי הארץ הסמוכים ולא רק ליישובים שפנו בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, כיוון שהיישובים במרחבים הללו - הכפריים והעירוניים - חולקים תשתיות בתחומי התעסוקה, התחבורה, הבריאות והשירותים העסקיים והציבוריים. תכנון לגבי המרחב כולו יאפשר, לפי בנק ישראל, לנצל יתרונות הנובעים מגודל היישובים, ומגודלם של מקבצי יישובים סמוכים וכן יתרונות הטמונים ביחסי הגומלין שבין היישובים. באופן דומה חשוב לדידו גם שפיתוח כלכלי יישלב בין היתרונות היחסיים הקיימים, וכי בפיתוחם של יתרונות נוספים יובאו בחשבון יעדים של קידום חדשנות ויעילות כלכלית, וכן צמצום פערים בין האוכלוסיות ביישובים כפריים לאוכלוסיות ביישובים עירוניים סמוכים¹⁵¹.

יתרה מזאת, משרד ראש הממשלה עצמו מוביל זה כמה שנים, בשיתוף משרד הנגב והגליל, משרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל המעבר דרומה במשרד הביטחון ועיריית באר שבע, את גיבוש התוכנית האסטרטגית לפיתוח העיר באר שבע והמטרופולין האזורי בהשקעה של מאות מיליוני ש"ח. לתוכנית יעדים לעידוד הצמיחה הכלכלית והצמיחה הדמוגרפית באמצעות מניעת הגירה שלילית ועידוד הגירה חיובית של הון אנושי איכותי, בין היתר במימוש מיטבי של מעבר צה"ל לנגב¹⁵². חרף רצונו של משרד ראש הממשלה להוביל לגיבוש תוכנית אסטרטגית לפיתוח העיר באר שבע כמוקד מטרופולין אזורי והאמור בתוכניות הסטטוטוריות המגדירות את העיר באר שבע ואת סביבתה כמטרופולין וכן מפרטות את יעדי הפיתוח של המטרופולין, עולה כי אלה אינם מתכתבים עם פעילות הממשלה והחלטותיה כפי שהן באות לידי ביטוי בפעילותה של מינהלת תקומה לשיקום ופיתוח חבל התקומה¹⁵³.

149 שם, עמ' 86.

150 Dvora Abramzon Brosh, **From National Priority to Inclusive Regionality: Rethinking Economic Development in the 'Tkuma' Region**. Vol 44 No 1 (2025): Towards New Regionalism in Israel, 2025.

151 בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2023 (מרץ 2024).

152 משרד ראש הממשלה, **גיבוש תוכנית אסטרטגית לפיתוח העיר באר שבע כמוקד המטרופולין האזורי**.

153 יצוין בהקשר זה כי גם הגבולות של התוכנית האסטרטגית לפיתוח אזור הנגב המערבי שהחלה רשות מקרקעי ישראל בשיתוף מינהל התכנון לקדם לאחר אירועי שבעה באוקטובר נעצרים בבאר שבע אף שהיא עוסקת בין השאר בתחום התחבורה שיש קושי לפתחו בלי לכלול את באר שבע בתוכנית.

נמצא כי אף שמשרד ראש הממשלה קידם לאורך שנים את התוכנית האסטרטגית לפיתוח מטרופולין באר שבע בראייה אזורית, בתוכנית שהוביל לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה ופרסם באוגוסט 2025 הוא בחר שלא לתת ביטוי לתפיסת האזוריות. כך, קשה להצביע על פרויקטים אזוריים או על שיתופי פעולה משמעותיים בתוכניות לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים.

יישובי הנגב המערבי חולקים תשתיות בתחומי התעסוקה, התחבורה, הבריאות והשירותים העסקיים והציבוריים.¹⁵⁴ היישובים בחבל התקומה מקיימים יחסי גומלין וממשקים עם היישובים שסביבם, והחבל, שגבולותיו הצרים נגזרו בהחלטה מינהלית, מתקשה לעמוד בפני עצמו ולספק בעצמו את כל השירותים לתושביו ולבעלי העסקים בו ולכן תלוי ביישובים הגדולים שמחוזה לו.

ואולם בעוד התוכנית האסטרטגית של מינהל התכנון משנת 2024, מבקשת לחזק שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות ולעודד תכנון אינטגרטיבי מבוסס מרחב, תוכנית החומש שמובילה מינהלת תקומה תחומה לאזור גיאוגרפי צר והקדישה משאבים מצומצמים בתוכנית לשיתוף השלטון המקומי - המחזיק בידע העמוק ביותר על הצרכים והפוטנציאל של המקום - והשפעתו על התוכנית ויישומה מוגבלת.¹⁵⁵

להסתכלות האזורית על פיתוח החבל יש משנה חשיבות גם מעצם העובדה ששיעור הוצאות של חמש הרשויות שבתחומי לפיתוח עמד בממוצע בשנים 2019 - 2023 על כ-422 מיליוני ש"ח לשנה. כך השקעה של 3.5 מיליארד ש"ח בפיתוח בתחומי החבל בלבד (להבדיל משיקום החבל), בנפרד מהאזור כולו ובלי להביא בחשבון שהיישובים הללו חולקים תשתיות, עלולה להביא לפערים גדולים בתשתיות שעלולים לפגוע בשיקום כולו ולהעמיד קשיים נוספים. קשיים אלו מתבטאים למשל בהחלטה בתוכנית החומש לפתח תשתיות של תחבורה ציבורית בשיתוף עם אשכול הנגב המערבי בשעה שהתקציב יועמד לטובת פעילות בחבל התקומה בלבד אף שתשתיות התחבורה בחבל צריכות להתממשק עם תשתיות התחבורה שמחוזה לו. החלטה זו עלולה ליצור פערים גדולים בתשתיות התחבורה, לפגוע בשיקום כולו ולהוריד לטמיון השקעות ומשאבים רבים.

בביקורת נמצא כי אין בתוכניות לפיתוח חבל התקומה, המוגדר ברובו כחלק ממטרופולין באר שבע, התייחסות להיותו חלק מהמטרופולין. גם התוכניות לפיתוח המטרופולין והעיר באר שבע, שמשרד ראש הממשלה מקדם, מתנהלות בו בזמן עם פיתוח חבל התקומה ולא ניתן מקום לממשקים אפשריים בין התוכניות ולעובדה ששני האזורים חולקים תשתיות ושחיוזק אזור אחד בלי להתייחס למרחב שבו הוא פועל עלול להחליש את האחר.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מנובמבר 2025 כי הוא רואה בתפיסת האזוריות כלי מרכזי ומשמעותי לפיתוח אזורים שונים בישראל. לדידו, הפיתוח המרחבי כולל בצד הממד התכנוני-אסטרטגי וסטטוטורי גם שני מרכיבים נוספים: ניהול מקומי, אזורי ולאומי; ומשאבים - הון כלכלי, הון אנושי ותשתיות. בלא

¹⁵⁴ בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2023 (מרץ 2024).

¹⁵⁵ Dvora Abramzon Brosh, *From National Priority to Inclusive Regionality: Rethinking Economic Development in the 'Tkuma' Region*. Vol 44 No 1 (2025): Towards New Regionalism in Israel, 2025.

מרכיבים אלו יישום הפיתוח יהיה חסר ולכן בתוכניותיו הוא מבקש ליצור אינטגרציה בין היבטי התכנון, הניהול והמשאבים. עוד הוסיף משרד ראש הממשלה כי בימים אלה מקודמת תוכנית כוללת לנגב המערבי על ידי רשות מקרקעי ישראל ומנהל התכנון בהתאם לתוכנית האסטרטגית של מנהל התכנון, שקבעה שהנגב המערבי צריך להיות בזיקה למטרופולין אך אמור לבסס גם בידול ועמידה עצמאית כמרחב אזורי העומד בפני עצמו.

בתשובה נוספת מסר משרד ראש הממשלה כי הראייה המרחבית מנחה את משרד ראש הממשלה בכל תוכניות הפיתוח שאותן הוא מגבש, אך פיתוח מרחבי, כמו שנקבע בהחלטות הממשלה בנושא זה, אינו כולל מענה אחד ואחיד אלא הוא גובש בהתאם לגישה מבוססת מקום (Place-based). עם זאת כלי סיוע רבים בהחלטות האמורות, על פי משרד ראש הממשלה, מיועדים בהגדרתם לרמה המרחבית כמו פיתוח התעשייה, המסחר, התעסוקה והשירותים, וכך ניתן בהחלטה תקציב ייעודי לפעולות מרחביות כמו הטיפול בפסולת חקלאית של מינהלת תקומה שהורחב גם ליישובים שבתוכנית השיקום והפיתוח ביישובים הסמוכים לחבל התקומה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי היא ממוקדת בהתאם לחוק ולהחלטות הממשלה בפיתוח תא השטח שהוא עד 7 ק"מ מגבול הרצועה, אך לצד זאת ההיבט האזורי לא נעלם מעיניה והיא עוסקת בכך במקומות המתאימים.

המועצה האזורית **אשכול** הוסיפה בתשובתה כי ראוי לחדד את הייחודיות של הפריפריה ביחס למטרופולין ולחשיבות שבהשקעה בחיזוק ייחודיות זו. יחד עם זאת ציינה כי חשוב שהמדינה, שאחראית לחיזוק מטרופולין בארבע, תיתן דגש על החיבור של הפריפריה למטרופולין ובעיקר בהקשר התחבורה הציבורית.

מומלץ למשרד ראש הממשלה, המוביל את התוכנית לשיקום ולפיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה ואת התוכנית האסטרטגית לפיתוח מטרופולין בארבע, לקדם שיתופי פעולה וממשקי עבודה ותשתיות בין הרשויות המקומיות במטרופולין במסגרת התוכניות שהוא מוביל ולהגביר שיתופי פעולה גם עם מינהלת תקומה האמונה על שיקום ופיתוח חבל התקומה.

מומלץ לשר במשרד האוצר לבחון את השפעותיה של תוכנית החומש על התכנון האזורי ולפעול לסנכרון החלטות ופעולות ייזום, תכנון, אישור ותקצוב וליצור מסגרת לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, מינהלת תקומה, מינהל התכנון והרשויות המקומיות להשגת יעדים אזוריים משותפים. בתהליך התכנון אפשר לקשור בקשרים תפקודיים ומשלימים את כל מנעד טיפוס היישובים ולבנות תשתית לשיתופי פעולה שתצמצם את התחרות בין רשויות מקומיות ותיתן מקום לשונות וליתרונות היחסיים של כל יישוב במטרופולין.

תעשיית האגרו-טק בנגב המערבי - מקרה בוחן

השפעתה האפשרית של תוכנית החומש על תעשיית החקלאות המתקדמת באופקים היא דוגמה בולטת לחשיבות הראייה האזורית המתכללת בפיתוח אזור הנגב המערבי.

תעשיית החקלאות המתקדמת, המכונה גם תעשיית האגרו-טק (Agricultural Technology), עוסקת בטכנולוגיות, במוצרים ובפתרונות לתחומים שונים בשרשרת הייצור החקלאי. שוק טכנולוגיות החקלאות והמזון נמצא בתהליך גידול מואץ בשנים האחרונות בעולם, ומטרתו להתמודד עם אתגרי מים ואקלים, עם איכות הגידולים החקלאיים ועם עתודות קרקע פורייה המציבים קושי בפני השאיפה לגדל מזון איכותי בכמות מספקת לאוכלוסיית העולם הגדלה בקצב מהיר תוך שינויים בפריסתה ובתפריט התזונה שלה¹⁵⁶. מלחמת חרבות ברזל העמידה בפני ישראל אתגר נוסף בנושא ביטחון המזון, ולצד איומים ארוכי טווח כמו שינויי אקלים, אירועי קיצון גיאופוליטיים וגידול דמוגרפי, ניצב האיום המיידי שנחשף במלחמה - צמצום זמני של קרקע למזון (עקב פגיעה בחקלאות חבל התקומה והנגב המערבי) והמחסור בכוח אדם זמין לעבודות חקלאיות¹⁵⁷.

משנת 2020 עיריית אופקים פועלת, במסגרת מיזם "עיר שווה" בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, משרד הפנים ותנועת אור לנגב, לבסס בשטחה התמחות כלכלית אזורית המבוססת על תעשיות אגרו-טק כבעלות פוטנציאל צמיחה ניכר ויכולת לייצר בסיס תעסוקה איכותי לעיר ולאזור הנגב המערבי כולו, על בסיס פיתוחם של נכסים מקומיים והקמת מוסדות ותשתיות תומכות¹⁵⁸.

התמחות כלכלית אזורית, הידועה בתור "קלאסטר" (אשכול - Cluster), היא מצב שבו אנשים העוסקים בתחום כלכלי מסוים מצויים במרחב כלשהו באופן מרוכז באופן בולט ביחס למרחבים אחרים. הריכוז הגיאוגרפי מאפשר תנועה יעילה של ידע וטוויית קשרים מקצועיים בין ענפים ממגוון עולמות תוכן המאפשרים גיוון, שילוב גישות ומגוון כוח אדם איכותי מתחומי התמחות שונים, מה שמוביל לצמיחה מואצת ולעידוד חדשנות. מאז תחילת היוזמה, פותחה וגובשה תוכנית העבודה בשיתוף כמה גורמים, ובהם: הפקולטה לחקלאות ברחובות, אשכול נגב מערבי, מועצה אזורית מרחבים, משרדי הכלכלה והחקלאות, יזמים פרטיים ועוד¹⁵⁹.

משרד הבינוי והשיכון, תנועת אור ועיריית אופקים מיפו בתוכנית האסטרטגית שגיבשו את מרחב האגרו-טק בנגב המערבי, כמוצג במפה 4 שלהלן:

156 אופירה אילון ואח', **סדרי עדיפות לאומית בתחום איכות הסביבה בישראל תעשיית הטכנולוגיות החקלאיות החדשניות בישראל בצל משבר המזון העולמי והאתגרים הסביבתיים**, מוסד שמואל נאמן, יוני 2016.

157 אייל שמעוני וסימה ציפרפל, **צלחת המזון הישראלית ב-2050: דוח ביניים במסגרת פרויקט ביטחון מזון ישראל 2050**, מוסד שמואל נאמן, ספטמבר 2024.

158 משרד הבינוי והשיכון, תנועת אור ועיריית אופקים, **קלאסטר תעשיות אגרו-טק באופקים ובנגב המערבי** - תקציר המתווה האסטרטגי לפיתוח (2023).

159 שם.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

מפה 4 : מיפוי מרחב האגרו-טק בנגב המערבי



המקור: משרד הבינוי והשיכון, תנועת אור ועיריית אופקים, קלאסטר תעשיות אגרו-טק באופקים ובנגב המערבי - תקציר המתווה האסטרטגי לפיתוח.

פיתוח וגייבוס התוכנית האסטרטגית לקידום תעשיית האגרו-טק באופקים בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה¹⁶⁰ ועם גורמים מהאקדמיה, התעשייה, קרנות ויזמים, הובילו את העירייה לבנות ולפתח עוגני תעשייה ואגרו-טק, למשל: מרכז חדשנות, מתחם לייצור תעשייתי זעיר, אגרו-קמפוס, אזור תעשייה המותאם לתעשיית האגרו-טק, מתחמי הדגמה, ניסויים ומו"פ, וכן, מתוך מחשבה על יצירת עתודה מקצועית - הטמעה של תחום האגרו-טק במערכת החינוך בעיר ובהקמת אגרו-קמפוס בשיתוף הפקולטה לחקלאות ברחובות.

עם גייבוס תוכנית החומש זיהתה מינהלת תקומה גם היא הזדמנות לפתח קלאסטר חדשנות בתחום האגרו-טק בתחומי החבל מתוך תפיסה שהוא יהיה קטר לחדשנות ועוגן כלכלי לחבל באמצעות יצירת מנועי צמיחה שביאו לעצמאות כלכלית ברמת הפרט, היישוב והמועצה ומתוך ראייה של תחום האגרו-טק כמנוע צמיחה ומקור תעסוקה בשכר גבוה. ביולי 2024 מסרה מינהלת תקומה לצוות הביקורת כי היא הקצתה לפיתוח התחום כ-200 מיליוני ש"ח, 66 מיליוני ש"ח מהם היו אמורים לממש כבר במהלך 2024.

משרד הכלכלה והתעשייה ורשות החדשנות נתנו מענקים ומשרד החקלאות השתתף במימון השקעות עם חברות ומיזמים בתחום שבחרו לפעול באופקים. בנובמבר 2024 התקיים כנס לחשיפת הזדמנויות האגרו-טק בנגב המערבי בהובלת עיריית אופקים ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והיו שותפים לו בין השאר גם רשות החדשנות, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות וביטחון המזון. משרד הבינוי והשיכון, תנועת אור ועיריית אופקים, אופקים - השער לאגרו-טק בישראל.

עם זאת, בנתוני ההוצאות של 2024 - 2025 נמצא כי מינהלת תקומה הקצתה כ-50 מיליוני ש"ח לנושא (מהם מומשו נכון למאי 2025 כ-4% בלבד).

מינהלת תקומה מסרה בתשובתה כי במסגרת תוכנית החומש המעודכנת התקציב הרב-שנתי שהוקצה לטובת האגרו-טק הופחת ועומד על כ-158 מיליוני ש"ח. בפועל חויבו 54.5 מיליוני ש"ח. מימוש המזומן מתוך התחייבויות אלו עומד כיום על 3.5 מיליוני ש"ח. המינהלת הדגישה כי מדובר בתהליכים מורכבים אשר באופן טבעי זמן ההבשלה שלהם הוא ארוך.

החיוניות בשיתוף פעולה אזורי לטובת הגברת הגירה לאזור ולפריון כלכלי גבוה עלתה גם בפרסום של המועצה הלאומית לכלכלה מאפריל 2018 בנושא פיתוח כלכלי בראייה המטרופוליטית¹⁶¹. לפי הפרסום הגורמים המרכזיים להגברת ההגירה לאזור ולפריון כלכלי גבוה הם בין השאר, מסה קריטית של תשתיות שנדרשות למספר רב של עסקים ולמידה הדדית של עסקים באותו ענף בנוגע לשיטות ייצור ופעולה מיטביות. על פי הפרסום, גידול במספר העסקים בכל תחום מגדיל את רמת התחרות ומאפשר עליה בפריון כלכלי במגזרים מקומיים.

גם על פי התוכנית האסטרטגית של מינהל התכנון דווקא באזורים פריפריאליים יש אפשרות למנף הזדמנויות בשיתופי פעולה על-אזוריים בתחומי תשתיות, תיירות וסביבה הטמונות בחדשנות טכנולוגית שיכולים לסייע להתגבר על אתגרים כגון מרחקי נסיעה ודלילות אוכלוסייה, ליצור מרחב חדש של הזדמנויות ולשפר את הספקת השירותים.

בביקורת נמצא כי תוכנית החומש של מינהלת תקומה לפיתוח קלאסטר 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 ב-2020 ובהשקעות הציבוריות והפרטיות באופקים. עוד נמצא כי גם בתוכנית שפרסם מינהל התכנון ביוני 2024 אין התייחסות לפיתוח תעשיית האגרו-טק בחבל התקומה לצד זו המפותחת באופקים.

גם לאחר שהביא משרד מבקר המדינה לידיעת מינהלת תקומה ומשרד החקלאות את העובדה שהמדינה מקדמת הליך של הקמת קלאסטר באופקים במקביל לזה המתוכנן במינהלת תקומה לא השכילו הנוגעים בדבר ובכללם מינהלת תקומה ועיריית אופקים נכון לדצמבר 2025 לקיים שיח אפקטיבי לתיאום ושיתוף פעולה לטובת האזור כולו.

כמו כן, נמצא כי גם בתוכנית לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה שהוביל משרד ראש הממשלה ולפיה יוקצו 18 מיליוני ש"ח לטובת תעשיית האגרו-טק ביישובים שעליהם חלה התוכנית ובראשם העיר אופקים, לא ניתן מקום לחיוניות שבשיתוף הפעולה עם תעשיית האגרו-טק בחבל התקומה.

¹⁶¹ ניר בריל ויעל נאור, פיתוח כלכלי בראייה מטרופוליטית (המועצה הלאומית לכלכלה משרד ראש הממשלה, 2018).

יוצא אפוא כי במקום שתוכנית החומש ותוכנית הפיתוח והשיקום של היישובים הסמוכים לחבל התקומה יעמידו קרש קפיצה לפעילות כלכלית מרחבית חדשה - התוכניות הממשלתיות מגבילות את עצמן לגבולות המינהליים של האזורים שעליהם הן חלות ונמנעות מראייה מרחבית למימוש הפוטנציאל הטמון באזור לתועלת המדינה כולה. יודגש כי תיאום ושיתוף פעולה לא מצריך בהכרח השקעת תקציב באזורים שמחוץ לגבולות התוכנית וקיימים כלים תכנוניים מתקדמים, שיכולים להציע חלופה מקומית, משתפת ומכלילה¹⁶².

עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה כי היא מצטרפת להמלצת מבקר המדינה למינהלת תקומה לשיתוף פעולה עימה ולבחון את השפעת פעילות המינהלת בתחום האגרו-טק על פעילות עיריית אופקים.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה בתשובתה כי יש לפעול ולייצר סימביוזה ופיתוח של כלל הווקטורים בתחום החקלאות, וייתכן כי נכון לפתח תחומים חדשים כמו האגרו-טק אך לא פחות חשוב הוא לחזק את הקיים במועצות האזוריות בחבל.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי עבודת המטה המקצועית שבחנה ואפיינה את הצרכים וההזדמנויות בתחום האגרו-טק נעשתה לאורך כל הדרך תוך שיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים ושיח עם גורמי מקצוע וגופים באזור. מינהלת תקומה ציינה כי בהתאם לתוכנית החומש הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית לנושא ובדצמבר 2024 פורסם מבחן תמיכה לאשכול רשויות נגב מערבי אשר עיריית **אופקים** נמנית על הרשויות החברות בו. אשכול הנגב המערבי, על פי התשובה, מפעיל את ה"אגרו-נגב", הפועל לקידום האגרו-טק והחדשנות החקלאית במרחב ומרכז את עבודת הקלאסטר, תוך שיח עם שלל גורמים באזור. מינהלת תקומה ציינה עוד כי במהלך אפיון וגיבוש התוכנית קיימו נציגיה שיח מקצועי והיכרות עם תנועת אור, הפועלת לקידום האגרו-טק בעיר אופקים, והתרשמו כי מדובר בפעילות המתגבשת ועשויה לעמוד בהלימה עם תוכנית הפיתוח של מינהלת תקומה בתחום. המינהלת הוסיפה כי תוכנית פיתוח האגרו-טק בחבל התקומה, שהיא מרכיב חשוב בתוכנית לפיתוח חקלאות החבל, מתמקדת בצירים מקבילים לאלה הנבחנו ביוזמת אופקים ולכן עשויה להעצים את תחום האגרו-טק באזור ולא לעמוד בסתירה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי בשיתוף משרד הכלכלה הוא זיהה כבר בשנת 2019 את אזור הנגב המערבי כקלאסטר אגרו-טק וכי פעילות האגרו-טק בחבל התקומה וב**אופקים** היא חלק מפעילויות נוספות של קלאסטר האגרו-טק בנגב המערבי. כחלק מהראייה אזורית, בהחלטת ממשלה 3303, המשיך משרד ראש הממשלה, על פי התשובה, לחזק את קלאסטר האגרו-טק בנגב המערבי באמצעות תקצוב הקמת מבנה אגרו-טק אזורי באופקים הכולל בין היתר גם מעבדות, וכן פיתוח אזור תעשייה ייעודי לנושא. משרד ראש הממשלה קורא בתשובתו לשיתוף פעולה בין כלל השחקנים בנגב המערבי העוסקים בתחום זה.

עיריית **נתיבות** ציינה בתשובתה כי המלחמה הובילה לפגיעה בחוסן חברתי - כלכלי של תושבי העיר וכי על הממשלה, בייחוד נוכח ההתפתחות האורבנית והדמוגרפית באזור, מוטלת האחריות לפעול ליצירת

מנועי צמיחה כלכליים אזוריים שייתנו מענים לצורכיהם של כלל תושבי הנגב המערבי בתחומי התעסוקה, היזמות והתעשיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה ולמינהלת תקומה לפעול לפיתוח מנועי צמיחה בנגב המערבי מנקודת מבט אזורית ולבחון, בין השאר, את ההשפעה האפשרית של פיתוח מנועי צמיחה בחבל התקומה על התעשייה הקיימת ברשויות הסמוכות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למינהלת תקומה לשתף פעולה עם הרשויות הסמוכות באופן ישיר בקידום תוכניות פיתוח אזוריות בכלל התחומים, ובתחום האגרו-טק והחקלאות המתקדמת בפרט לקידום זמינות וביטחון מזון במדינת ישראל בכלל ובפרט לטובת חקלאי האזור ותושביו.

יש חשיבות רבה בהסתכלות רחבה וצופה פני עתיד על המרחב של חבל התקומה ותוך התייחסות לרקע ההיסטורי שעיצב בעבר ומעצב בהווה את המרחב. ייתכן כי דווקא מינהלת תקומה, שהיא גוף חיצוני שהוקם לטובת חבל התקומה, יכולה לסייע בחיזוק מנגנוני השלטון האזורי, בקידום מנועי צמיחה אזוריים, ביצירה וחיזוק שיתופי פעולה עם הרשויות הסמוכות לחבל, בצמצום תחרות על מנועי צמיחה, על השקעות ועל הטבות ובסיוע לאזור לעצב לעצמו מסלול פיתוח מותאם, גמיש ורלוונטי¹⁶³.

ביקורת מעקב - דוח ביניים בנושא הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי

מגורי הביניים של תושבי הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה

בביקורת זו בוצע מעקב אחר תיקון ליקויים בשלושה נושאים שעלו בדוח הביניים שפורסם בפברואר 2025 בנושא הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי¹⁶⁴ (להלן גם - דוח הביניים), אשר כלל בדיקה בנוגע לתקלות שעלו במגורי הביניים של הקיבוצים בארי, חולית וכפר עזה, את נושא ההנצחה והחלפת המיגונית הפגועה בשכונת מישור הגפן באופקים וכן אספקת שירותי רווחה לתושבי העיר אופקים שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר.

הביקורת הקודמת

הליקוי בדוח הקודם: מינהלת תקומה הקימה שבעה אתרים זמניים בסביבה כפרית, עבור שישה מהיישובים שנפגעו קשה באירועי שבעה באוקטובר כדי לשמר את המבנה הקהילתי של היישובים. באתרים אלה נבנו ושופצו 711 יחידות דיור¹⁶⁵. המבנים באתרים אלה נבנו על ידי החטיבה להתיישבות, שלה היו

¹⁶³ ראו לעניין זה גם: שם; תפיסת התכנון והפיתוח לאזור הנגב המערבי במטרופולין באר-שבע בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל: באר שבע, 2024.

¹⁶⁴ מבקר המדינה, דוח ביניים מיוחד: הליכי השיקום של יישובי הנגב המערבי, קהילותיהם ותושביהם שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר, פברואר 2025.

¹⁶⁵ כפר עזה ברוחמה ובקיבוץ שפיים, חולית ברביבים, בארי בחצרים, כרם שלום באשלים, נחל עוז במשמר העמק וכיסופים בעומר.

מכרזים קיימים לרכש מבנים ולהקמתם. העלות של הקמת מבני המגורים הכפריים בשלושת היישובים הכפריים שנבדקו מוערכת בכמיליארד ש"ח¹⁶⁶.

בדוח הביניים נמצאו ליקויים בהקמת מגורי הביניים ובמעבר של תושבי הקיבוצים כפר עזה לרוחמה, בארי לחצרים וחולית לרביבים¹⁶⁷, עד לשיקום יישובי הקבע שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר. בכלל זה עלה כי במבני המגורים היו ליקויים, וכי התשתיות סביב הבתים ובמרחב הציבורי טרם הושלמו. עוד עלה בדוח כי נכון לאמצע ינואר 2025 נפתחו יותר מ-700 קריאות לטיפול בתקלות במבנים בכלל האתרים הזמניים שהקימה החטיבה להתיישבות ובכ-200 מתוכן הטיפול טרם הסתיים עד למועד סיום הביקורת בדוח הביניים.

ההמלצה בדוח הקודם: נוכח התקלות במגורים הזמניים המליץ משרד מבקר המדינה בדוח הביניים כי מינהלת תקומה תפעל להשלמת הבנייה והטיפול בתקלות בשכונות בקיבוצים חצרים, רביבים ורוחמה ותסדיר את 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.

בתשובתה לדוח הביניים השיבה מינהלת תקומה כי מתוך הבנה לדחיפות שבאכלוס יחידות הדיור הזמניות, התקבלה החלטה בנוגע לסף המינימלי של הביצוע שעמידה בו מאפשרת כניסה ליחידת דיור, כיוון שהמשך המגורים במלונות גובה מחירים בתחומי חיים רבים.

החטיבה להתיישבות השיבה כי היא אינה מכחישה את העובדה שהיו תקלות ושנדרש זמן רב יחסית לתקן, אך לא היו תקלות שהוזנחו. עוד 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.

ביקורת המעקב

במעקב שערך משרד מבקר המדינה אחר טיפול בתקלות שעלו במבנים הזמניים בחודשים מרץ - מאי 2025 במגורי הביניים עלה כלהלן:

בקיבוץ חצרים הוקם מתחם של 287 יחידות דיור חלופיות לתושבי בארי. במהלך שלושת החודשים שנבדקו התקבלו 213 דיווחים על תקלה אחת או יותר במבנים; כלומר ב-74% מהמבנים דווחו תקלות.

בקיבוץ רוחמה הוקמו 172 מבני מגורים, 5 גני ילדים, 2 מבני חינוך בלתי פורמלי ומבנה קהילתי נוסף. מלבד מבנים אלו הוקמו 20 מבנים טרומיים ומתחם האורח הכולל 20 יחידות דיור נוספות. בתקופה הנבדקת התקבלו 84 דיווחים על תקלה אחת או יותר ב-40% מהמבנים.

¹⁶⁶ דוח ביצוע תקומה, 1.10.

¹⁶⁷ שלושה מתוך ששת היישובים שקיבלו פתרון דיור כפרי.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

בקיבוץ רביבים הוקם מתחם של 61 יחידות דיור חלופיות לתושבי קיבוץ חולית ו-2 מבני ציבור. בתקופה הנבדקת התקבלו 28 דיווחים על תקלה אחת או יותר ב-44% מהמבנים.

עולה כי גם לאחר שבועות ארוכים שבהם התושבים מתגוררים במגורים הזמניים, בחלק ניכר מהמבנים היו תקלות (74% מהמבנים בחצרים, 40% מהמבנים ברוחמה ו-44% מהמבנים ברביבים). התקלות היו בתחומי האיטום, האינסטלציה והתשתיות וכללו נזילות, דלתות שלא נסגרות, עובש ורטיבות, שיש במטבח שהתנתק, סדקים בקירות וכד'. זמן ההמתנה הממוצע לתיקון התקלות בכל אחד מהאתרים עמד על כשבוע.

כמו כן, בביקורת עלה כי במקרים רבים התקלות לא טופלו גם כעבור שבועיים ויותר: במגורי הביניים ברוחמה היו אריחים מתנדנדים שלא טופלו גם כעבור יותר מ-100 ימים; רטיבות בקירות שלא טופלה גם כעבור 70 יום; דלתות פנים שלא נסגרות שלא תוקנו גם כעבור 60 יום; מרצפות סדוקות ותריסים תקולים שלא טופלו גם כעבור יותר מחודש; ונקודות חשמל חשופות בממ"ד שטופלו רק כעבור 20 ימים.

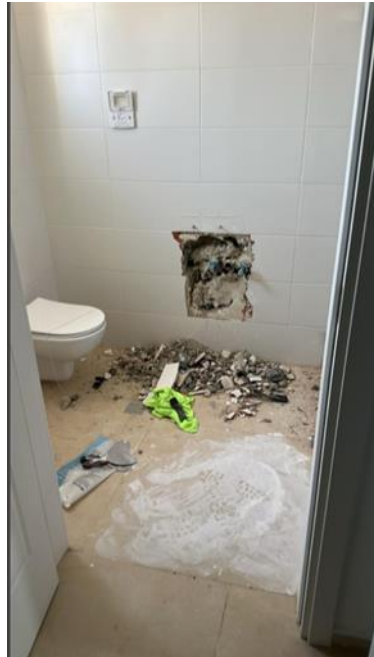
גם במגורי הביניים בחצרים מסגרת חלון שהתפוררה הוחלפה רק אחרי 40 יום; סתימה של חור בקיר טופלה רק אחרי 25 ימים; וסגירת נקודת חשמל במקלחת רק כעבור 12 ימים.

נמצא כי תקלות עיכבו גם את מועד המסירה של יחידות דיור בקיבוץ רוחמה לתושבי קיבוץ כפר עזה. בדוח הביניים שפורסם בחודש פברואר 2025 מסרה החטיבה להתיישבות כי כלל המבנים בקיבוץ רוחמה היו אמורים להימסר לתושבי כפר עזה עד לסוף אותו החודש.

עם זאת, בביקורת זו עלה כי אף שלפי מינהלת תקומה והחטיבה להתיישבות כלל מבני המגורים הזמניים בקיבוץ רוחמה נמסרו לתושבי קיבוץ כפר עזה עד סוף מרץ 2025 גם בסוף אפריל 2025 תקלות במבנים לא אפשרו מגורים הולמים לתושבים.

שבת התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

תמונה 14 : תקלה בשירותים במגורים הזמניים בקיבוץ רוחמה, 30.4.25

צילום : תושב כפר עזה במגורים הזמניים בקיבוץ רוחמה, 30.4.25.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2025 כי היא בנתה שבעה אתרי מגורים זמניים שכוללים נכון למועד התשובה 727 מבני מגורים ומבני ציבור, מתוכם 700 מבנים חדשים ו-27 מבנים ישנים של החטיבה להתיישבות שהועברו מאתרים שונים, עבור הקהילות והתושבים שפנו מבתיים.

החטיבה להתיישבות מסרה בתשובתה כי ככלל, מדיניות החטיבה היא להקפיד על מסירת מבנים לאכלוס רק לאחר השלמת סיור בדק ותיקון הדרוש תיקון על ידי הספק, אולם מצב זה לא היה ישים בנסיבות שבהן נדרשה החטיבה לאכלס את הקהילות העקורות, לאחר ששהו תקופה ארוכה מאוד במלונות. לכן אוכלסו מבנים אף אם טרם הושלמו מלוא התיקונים שנדרשו בסיורי הבדק, כל עוד לא התגלו בהם ליקויים מהותיים או בטיחותיים.

ביחס לעיכוב במסירת המבנים בקיבוץ רוחמה, מסרה החטיבה כי העיכוב נגרם בשל שינוי שערך קיבוץ כפר עזה במבנים במימון עצמי וללא מעורבות של החטיבה להתיישבות ואף בניגוד להסכם שנערך מולה.

מתשובתה של מינהלת תקומה עלה כי התגלה עיכוב במסירת עשר יחידות דיור בקיבוץ רוחמה ואלו נמסרו עד סוף אפריל 2025.

בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בהקמת מגורי הביניים ובמעבר של תושבי הקיבוצים כפר עזה לרוחמה, בארי לחצרים וחולית לרביבים, עד לשיקום יישובי הקבע שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר. בכלל זה עלה כי במבני המגורים היו ליקויים והומלץ למינהלת תקומה לפעול לטיפול בתקלות בשכונות בקיבוצים חצרים, רביבים ורוחמה ולהסדיר את ביצועם של פיקוח ובקרה אפקטיביים על הקבלנים המבצעים והגורמים האחראים לתשתיות בשכונות החדשות שהוקמו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית, חלה התקדמות ניכרת בהשלמת האתרים הזמניים, אולם לאחר שבועות ארוכים שבהם התושבים התגוררו במגורים הזמניים, בחלק ניכר מהמבנים היו תקלות. התקלות היו בתחומי האיטום, האינסטלציה והתשתיות וכללו נזילות, דלתות שלא נסגרות, עובש ורטיבות, שיש במטבח שהתנתק, סדקים בקירות ועוד.

מידת תיקון הליקוי



יצוין כי בהתאם להסכמי ההתקשרות של החטיבה להתיישבות עם הקבלנים לאספקת המבנים היבילים, במהלך תקופת הבדק¹⁶⁸ על הקבלנים לתקן נזק או פגם שנגרם בשל עבודה לקויה או שימוש בחומרים פגומים, ובלבד שהדרישה לתיקונם נמסרה לקבלן לא יאוחר משלושה חודשים לאחר תום תקופת הבדק. נוסף על כך הקבלנים חייבים לתקן על חשבונם כל אי-התאמה או פגם שנתגלו במבנה בתוך חמש שנים אחר גמר תקופת הבדק, ואם אי-ההתאמה או הפגם אינם ניתנים לתיקון יהיו חייבים בתשלום פיצויים לחטיבה להתיישבות. במקרה שהחטיבה להתיישבות מסרה לקבלנים דרישה לתיקון פגמים במבנים בתוך פרק הזמן שהוגדר בהסכם אך הקבלנים לא תיקנו אותם, כי אז החטיבה להתיישבות רשאית על פי ההסכם לבצע את התיקונים על ידי קבלן אחר או בכל דרך אחרת ולנכות את הוצאותיו לכך בתוספת של 12% מכל סכום שיגיע לקבלן, לרבות באמצעות חילוט ערבויות.

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

החטיבה להתיישבות הדגישה בתשובתה כי אינה מתחמקת מהעובדה שהיו תקלות שלחלקן נדרש זמן ארוך יחסית עד שתוקנו. על פי התשובה, במהלך השנה הראשונה קיימת אחריות של ספק המבנה לתקלות העולות והחטיבה עושה כל מאמץ לוודא שהספקים מתקנים את הדרוש באופן מידי, אולם כמויות המבנים שהספקים סיפקו בו בזמן לאתרים שונים, השפיעה על הנגישות והזמינות שלהם לביצוע תיקונים.

תקופה שנקבעה במסמכי החוזה או בחוק המכר דירות, התשל"ג-1973 - ובאין הגדרה אחרת תקופה של 12 חודשים. מניינה של תקופת הבדק יתחיל מיום השלמת העבודה כמצוין בתעודת השלמה לעבודות.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

החטיבה להתיישבות הוסיפה כי היא מפעילה מנגנון שירות ומעקב מובנה לטיפול בכלל התקלות המדווחות במבנים. בכל מקרה שבו נדרשה התערבות מיידית ניתן מענה בזמן קצר, והעיוכים הבודדים שנרשמו נבעו מנסיבות חיצוניות. כמו כן, ביולי 2025 השיקה החטיבה מערכת ממוחשבת חדשה לניהול קריאות שירות, טיפול בתקלות ובקרה על מענה בשטח. נוסף על כך, הוקמו יחידות אחזקה ייעודיות באתרי המגורים השונים במטרה להבטיח זמינות גבוהה, טיפול אפקטיבי ומתן שירות מיטבי לדיירים. כמו כן, במקרים שבהם הקבלנים לא הגיעו לתקן את התקלות של שנת הבדק במועד, פעלה החטיבה מיוזמתה ושלחה קבלני אחזקה מטעמה לשטח, כדי לוודא כי הדיירים יקבלו מענה מהיר ומלא.

החטיבה השיבה עוד כי היא בחנה באופן שוטף את ביצועי הקבלנים והספקים ונקטה צעדים ניהוליים בהתאם לצורך, אך בחרה להפעיל סנקציות כספיות במשורה ובזהירות, לאחר בחינה מעמיקה של מכלול הנסיבות בכל מקרה לגופו שכן תקופת הביצוע לוותה בתנאים מורכבים במיוחד.

החטיבה להתיישבות הדגישה עוד בתשובתה כי כלל ההערות שנכללו בדוח הביניים נבחנו לעומק ותוקנו באופן כמעט מלא. החטיבה חיזקה את מנגנוני הפיקוח, הבקרה והלמידה הארגונית, במטרה לשפר את תהליכי הביצוע, להבטיח עמידה בסטנדרטים מקצועיים גבוהים ולחזק את אמון הגורמים השותפים בעשייתה.

מינהלת תקומה מסרה בתשובתיה כי היא מעמידה את המימון הנדרש לתחזוקת אתרי הביניים ולטיפול בתקלות במבנים ובתשתיות תוך מעקב מתמיד מול נציגי החטיבה להתיישבות ונציגי הקהילות עד להשלמת העבודות ומתן המענה הנדרש. עוד הוסיפה המינהלת כי נציגיה מגיעים לכל אתרי מגורי הביניים לפי הצורך ובאופן יזום כדי לעקוב מקרוב אחר הטיפול בליקויים שהועלו בשיבות סטטוס ולוודא שאכן טופלו.

מעקב - שכונת מישור הגפן באופקים - הנצחה

הביקורת הקודמת

באירועי שבעה באוקטובר חדרו מחבלים לשכונת מישור הגפן באופקים, המרוחקת כ-21 ק"מ מרצועת עזה, ורצחו 24 תושבים ושישה אנשי כוחות הביטחון - חלקם בבתיהם, חלקם במרחב המוגן המשותף וחלקם ברחוב.

הליקוי בדוח הקודם: בדוח הביניים עלה כי תושבים בחרו להנציח בעצמם את הנרצחים והנופלים באירועי שבעה באוקטובר בשכונה באופן ארעי ובלתי מתחזק וכי בשכונה יש מיגונית שבה כתמי דם ופגיעות ירי מאותם האירועים. עוד עלה בדוח הביניים כי על פי דברי התושבים, החורים במיגונית מהירי באירועי שבעה באוקטובר וכתמי הדם שנותרו בתוכה מזכירים להם באופן מתמיד את הטראומה שעברו.

ההמלצה בדוח הקודם: על משרד ראש הממשלה בשיתוף מינהלת תקומה לקדם ללא דיחוי את הקמתו של תאגיד הנצחה שיופקד על יסודו של אתר הנצחה מרכזי שבו יוכלו משפחות הנרצחים והנופלים

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

לזכות להנצחה של יקיריהן. 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.

תגובת הגופים המבוקרים בדוח הקודם: במענה לדוח הביניים השיבה עיריית אופקים בינואר 2025 כי היא פרסמה קול קורא לאומנים וליוצרים להציע הצעות להנצחה והקימה ועדת הנצחה בשיתוף העירייה ומשפחות הנרצחים. עוד מסרה העירייה כי ההנצחה בשכונת מישור הגפן היא הנצחה ארעית שבוצעה בגין צורך שעלה בקרב מי שבני משפחתו נרצחו וכי מרבית המיגונויות בעיר הוחלפו, ורק מיגונויות בודדות נשארו עם סימני ירי או דם וכי גם הן הוחלפו בעקבות הביקורת.

משרד ראש הממשלה מסר כי הוא מבצע עבודת מטה כדי להכין מתווה ארוך טווח להנצחה אשר יעוגן בחקיקה וייקבע בהסכמה ציבורית רחבה.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא בסיור שערך צוות הביקורת ביולי 2025 בשכונת מישור הגפן באופקים כי גם 22 חודשים לאחר האירועים, ועל אף תשובת עיריית אופקים בדוח הביניים, ההנצחה של הנופלים והנרצחים עודנה ארעית ואינה מתוחזקת וכי בשכונה עדיין עומדת מיגונית שאומנם נוקתה מכתמי הדם אך נותרו בה חורים רבים מהירי מאירועי שבעה באוקטובר.

תמונות 15 - 17: הנצחה פרטית של נרצחים והרוגים באירועי שבעה באוקטובר באופקים



צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2025.

שבת התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

תמונות 18 - 19: סימני הירי במיגונית ברחוב התמר באופקים



צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2025.

בביקורת הקודמת עלה כי תושבים בשכונת מישור הגפן בחרו להנציח בעצמם את הנרצחים והנופלים באירועי שבעה באוקטובר בשכונה וכי קיימת מיגונית בשכונה שבה כתמי דם ופגיעות ירי מאותם האירועים. בביקורת המעקב נמצא כי ההנצחה של הנופלים והנרצחים עודנה ארעית ואינה מתחזקת והמיגונית נוקתה מכתמי דם אך לא תוקנו סימני הירי. משכך, המיגונית ובה פגיעות ירי עדיין מוצבת בשכונה ומשמשת תזכורת מוחשית לאירועי שבעה באוקטובר תוך שאמורה לשמש את התושבים בעת אזעקות.

מידת תיקון הליקוי



עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי בעקבות ביקורת המעקב היא תיקנה את המיגונית כך שסימני הירי ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר לא ייראו. אשר להנצחה בשכונת מישור הגפן השיבה העירייה כי היא ביצעה פעולות הנצחה מידיות אך הנצחה איכותית מצריכה זמן והיא פועלת לקדם הקמת חלל הנצחה ייעודי שבו יוקרנו סרטים שהוכנו על כל אחד מהנרצחים והנופלים, מסלול סיור בשכונה מלווה במסבירן קולי והקמת אנדרטאות. עוד ציינה העירייה כי היא נמצאת בשיח מתמיד עם תושבי השכונה, וההנצחה

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

הפרטית עלתה כצורך של התושבים אשר קרובי משפחתם נרצחו בשבעה באוקטובר והיא יוצאת מנקודת הנחה כי בחלוף הזמן הם יסכימו להסתפק במיזמי הנצחה מוסדיים.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא קידם וגייש נוסח חוק "הנצחה וזיכרון לאירועי שמיני עצרת השבעה באוקטובר" שאושר בוועדת שרים לענייני חקיקה ביוני 2025. בהסדר המוצע בחוק, תאגיד ההנצחה לא יעסוק בהנצחה תוך יישובית ולכל יישוב תהיה הפרווגטיבה להחליט כיצד והיכן יוקמו אתרי ההנצחה במסגרת היישוב, והיישובים יוכלו לקבל תמיכה בעניין זה ממשרד המורשת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה ולעיריית אופקים להשלים בהקדם אסדרת הנצחה קבועה שתכבד את הנרצחים והחללים באופקים תוך שיביאו בחשבון את היכולת לתחזק ולשמר את אתרי ההנצחה לשנים רבות ובאופן ראוי והולם.

עיריית אופקים - טיפול בתושבים

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת

בחוות דעת של הקואליציה הישראלית לטראומה¹⁶⁹ 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 ייחודיים 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 בידי 60 מטפלים במרכז החוסן שהקימה העירייה לאחר האירועים, על רצף התערבות שבין מפגש חד-פעמי לבין סדרה של 24 מפגשים. נכון למאי 2024 המתונו כ-400 מהתושבים להתחלת הטיפול, ובכל שבוע התקבלו כ-25 פניות חדשות להתחיל בטיפול, וזמן ההמתנה הממוצע לתחילת הטיפול היה כ-60 ימים. כמו כן, מקרב כ-800 תלמידים תושבי שכונת מיזור הגפן הזקוקים לטיפול בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, 600 סיימו טיפול קבוצתי ואישי ו-200 המתונו להתחלת טיפול אישי.

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

עוד עלה כי פעילויות להגברת החוסן הקהילתי התלויות בפילנתרופיה מתבצעות למשך תקופה מוגבלת אשר לא די בה לביסוס חוסן קהילתי.

הקואליציה הישראלית לטראומה משמשת ספק של משרד הבריאות אחרי שזכתה במכרז להפעלת מרכזי החוסן.

שבט התשפ"ו ▪ פברואר 2026

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

הליקוי בדוח הקודם: עיריית אופקים מתקשה לתת מענה לתושביה שנפגעו קשות באירועי שבעה באוקטובר. עקב כך תושבים אלה לא זכו למענה מהיר ומעמיק דיו בעניין הטיפול בפגיעותיהם האמורות.

ההמלצה בדוח הקודם: על משרד ראש הממשלה לוודא כי במסגרת גיבוש החלטת הממשלה בדבר מתן מענה לאזורים נוספים שנפגעו באירועי שבעה באוקטובר יינתן מענה גם לעיריית אופקים. כמו כן על המשרד 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.

ביקורת המעקב

נמצא כי באוגוסט 2025 אישרה הממשלה תוכנית לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה ובמסגרתה תוקצבו הרשויות המקומיות הסמוכות לחבל התקומה ובהן עיריית אופקים ב-53 מיליוני ש"ח לטובת תוכניות בתחום הרווחה, לרבות תוכניות לטובת ילדים ונוער בסיכון, אוכלוסיות במשבר, משפחות ואזרחים ותיקים. כמו כן, אושרה תוספת של שישה תקני כוח האדם במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית אופקים ונקבע כי משרד הרווחה יפעל לגיוס ושימור כוח אדם בתחום הרווחה בעיר, לרבות מתן תמריצים לקליטה של עובדים נוספים ושימור עובדים ותיקים.

בביקורת הקודמת עלה כי עיריית אופקים מתקשה במתן מענה לתושביה שנפגעו קשות במתקפת הטרור. בביקורת המעקב נמצא כאמור כי הממשלה אישרה תוכנית לשיקום ופיתוח היישובים הסמוכים לחבל התקומה, כך שנכון למועד סיום הביקורת הליקוי תוקן באופן חלקי.

מידת תיקון הליקוי



משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המחלקה לשירותים חברתיים בעיר אופקים קיבלה שישה תקנים תוספתיים במסגרת החלטת הממשלה, וכן תוספת זמנית מהמשרד של ארבעה תקנים נוספים וכי היא עומדת על כ-90% איוש. בנוסף הוא הגיש למשרד האוצר טיוטת מסמך הכוללת תמריצים לעובדי המחלקה באופקים וזאת במטרה לשמר את כוח האדם הקיים ולמנוע עזיבה של עובדים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קידום החלטת הממשלה על ידי משרד ראש הממשלה הכוללת מתן מענה לצרכים הסוציאליים והנפשיים של תושבי אופקים כפי שעלו בדוח הביניים וקורא ליישומה המהיר והמלא של התוכנית.

סיכום

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

תוכנית החומש לשיקום ופיתוח חבל התקומה יושמה באופן חלקי ועומדת במועד סיום הביקורת בפני תיקון בעקבות קיצוץ תקציבי. הביקורת בעניין יישום תוכנית החומש בתחום החינוך, שתוקצבה ב-1.7 מיליארד 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 למחלוקות רבות ואי-הבנות בסוגיות פדגוגיות ומימוניות בין כלל הגורמים המעורבים המכבידות עוד יותר על היישובים והרשויות המקומיות ומקשות על משרד החינוך לערוך בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח את הגעתם ליעדם. עוד עלה כי תוכנית השימור והגיוס של צוותי הוראה, שהממשלה הקצתה לה 200 מיליוני ש"ח מתוך תקציב תוכנית החומש לחינוך, יושמה בשנת הלימודים תשפ"ה באופן חלקי בלבד וספק אם השיגה את מטרתה. היישום החלקי מדגיש את החיוניות בהקצאת תקציב לאחר קיומה של עבודת מטה מקיפה שתתבסס על ניסיון העבר ותשתף את כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם הממונה על השכר והרשויות המקומיות.

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 השתנתה הנהגת היישוב בשל המאורעות - חלק מאנשיה באו מתוך הקהילה ואחרים באו מבחוץ ויש צורך בהתאמת המבנה הארגוני. אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני 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 בינן ובין היישובים ומעמיס עליהן עבודה נוספת שניתן להימנע ממנה באמצעות שיתוף פעולה בין מינהלת תקומה ובין המועצות.

עוד עלה בביקורת כי על אף הנזקים החמורים שנגרמו לשטחים הפתוחים שאינם חקלאיים בחבל התקומה במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר רק כעבור חודשים ארוכים אותר מקור תקציבי למימון הליכי שיקום חלקיים. יתרה מכך, בהיעדרו של גורם המתכלל את פעולות השיקום והמרכז את המידע על השטחים הפתוחים שישוקמו ואלו שעדיין יידרש לשקמם, לא ברור כי הרשויות המקומיות יוכלו למפות, לתעדף ולתקצב את שיקום כלל השטחים הפתוחים שבתחומן.

חבל התקומה, ששטחו עומד על כ-465 קמ"ר, הוא חלק ממרחב הנגב כולו ושגשוגו תלוי ביחסי הגומלין שלו עם מעגלי החיים הסובבים אותו. מתעורר החשש כי אם לא תחזק מטרופולין באר שבע, הצמיחה

שבט התשפ"ו ■ פברואר 2026

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

בארץ עלולה להמשיך להתמקד במרכזה, דבר שיפגע גם בפיתוח המטרופולין ובכלל זה בחבל התקומה שלא יכול לעמוד בפני עצמו.

מומלץ כי מינהלת תקומה תיתן דגש בפעולות השיקום על הגברת האמון במוסדות המדינה וברשויות המקומיות ובחיזוק הקהילות והמנהיגות המקומית, שכן קהילות יציבות וחזקות יוכלו לשמש עוגן לתושבי חבל התקומה, למשוך תושבים חדשים ולהחזיר את אלו החוששים לעשות כן.

כדי להבטיח את שיקומו ופיתוחו של חבל התקומה באופן מיטבי תוך שהמועצות האזוריות ויישוביהן ימשיכו בעבודה בשיתוף פעולה גם לאחר סיום משימתה של מינהלת תקומה, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת תקומה לשתף את המועצות האזוריות בהליכי השיקום גם אם אלה נעשים במישרין מול היישובים וזאת כדי לשמר ולחזק את מעמדן של המועצות האזוריות ולהגביר את שיתוף הפעולה האזורי בנגב המערבי למען חיזוק ושגשוג האזור כולו.

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