



ועדת החקירה הממלכתית

בנושא

טיפולן של הרשויות המוסמכות  
במפוני גוש קטיף וצפון השומרון

**דין וחשבון ביניים**

ירושלים, כ"ז באלול התשס"ט – 16 בספטמבר 2009

עריכת לשון, הפקה והבאה לדפוס

חנה קן־ברונשוויג

עיצוב, ביצוע גרפי והדפסה

ארט פלוס, ירושלים

ועדת החקירה הממלכתית  
בנושא

## טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון

מונתה על ידי נשיאת בית-המשפט העליון השופטת דורית ביניש

על פי החלטות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

מיום י"א בטבת התשס"ט (7.1.2009)

ומיום כ"ט בשבט התשס"ט (23.2.2009)

חברי הוועדה:

המשנה-לנשיא בית-המשפט העליון בדימוס השופט אליהו מצא –  
יושב-ראש הוועדה  
ד"ר שמעון רביד – חבר  
פרופ' ידידיה צ. שטרן – חבר



# דין וחשבון ביניים

## תוכן

|    |   |
|----|---|
| 7  | א. מבוא   |
| 12 | ב. רקע - זכויות המפונים                                     |
| 13 | 1. פיצויים  |
| 17 | 2. דיור   |
| 20 | 3. תעסוקה, עסקים וחקלאות                                    |
| 20 | 4. רווחה וחינוך   |
| 23 | ג. מדיניותן המוצהרת של הרשויות המוסמכות לגבי הטיפול במפונים |
| 28 | ד. ממצאים והמלצות ביניים                                    |
| 28 | 1. הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה - הצורך בשינוי תפיסתי |
| 28 | (א) אחריות הממשלה   |
| 32 | (ב) אחריות המפונים  |
| 33 | (ג) אחריות הישובים הקולטים                                  |
| 33 | 2. המעבר לבתי הקבע  |
| 34 | (א) הסכמי ההעתקה  |
| 34 | (1) העובדות   |
| 35 | (2) הבעיה   |
| 35 | (3) המלצת הוועדה  |
| 36 | (ב) פיתוח המגרשים   |
| 36 | (1) העובדות   |
| 37 | (2) הבעיה   |
| 37 | (3) המלצת הוועדה  |
| 38 | (ג) בניית מבני ציבור  |
| 38 | (1) העובדות והבעיה  |
| 39 | (2) המלצת הוועדה  |

|    |  |
|----|--|
| 40 | (ד) זירוז בניית בתי הקבע                                     |
| 40 | (1) העובדות והבעיה   |
| 42 | (2) המלצת הוועדה   |
| 44 | (ה) פינוי המבנים הזמניים                                     |
| 44 | (1) העובדות והבעיה   |
| 46 | (2) המלצת הוועדה   |
| 46 | 3. תעסוקה  |
| 46 | (א) העובדות והבעיות  |
| 49 | (ב) המלצות הוועדה  |
| 49 | (1) תקצוב עמותת תעסוקטיף                                     |
| 50 | (2) קליטת מפונים בשירות הציבורי                              |
| 50 | (3) זכאות לגמול פרישה  |
| 51 | 4. פיצויים   |
| 52 | (א) הפיצוי ה"אישי"   |
| 54 | (ב) פיצויים לעסקים ולחקלאים                                  |
| 54 | (1) העובדות  |
| 54 | (2) הבעיה  |
| 55 | (3) המלצת הוועדה   |
| 57 | 5. המשך פעילותה של מינהלת סל"ע                               |
| 57 | (א) העובדות  |
| 57 | (ב) הבעיה  |
| 59 | (ג) המלצת הוועדה   |
| 60 | 6. הליכים משפטיים תלויים ועומדים                             |
| 62 | ה. סיכום – תמצית דוח הביניים                                 |
| 62 | 1. כללי  |
| 63 | 2. המלצה ראשונה ועיקרית – הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה |
| 64 | 3. המלצות פרטניות  |
| 71 | 1. אחרית דבר   |

## א. מבוא

בחודש אוגוסט 2005 פינתה<sup>1</sup> ממשלת ישראל, במהלך כואב וטראומטי, 1,940 משפחות<sup>2</sup> – כ־9,000 נפש – מ־22 יישובי חבל עזה<sup>3</sup> ומארבעה יישובים בצפון השומרון. מהלך זה, שכונה "תכנית ההתנתקות", הוצג לראשונה כעשרים חודש קודם לכן על ידי ראש־הממשלה דאז, אריאל שרון, בנאום שנשא. פינוי היישובים, שהוקמו בעידודן של ממשלות ישראל השונות וזכו במשך שנים ארוכות לתמיכתן, בוצע על יסוד החלטת הממשלה ומכוח חוק הכנסת.<sup>4</sup> הפינוי הוצא אל הפועל באמצעות צה"ל והמשטרה ובליווי רשות שלטונית מיוחדת – מינהלת סל"ע<sup>5</sup> – שהוקמה במשרד ראש־הממשלה כשנה קודם לפינוי. רוב המפונים מיאנו להשלים עם הפינוי, והתנגדו לו. פינוים בוצע על כן בכפייה – אם כי, ככלל, ללא אלימות – במסגרת מבצע שהושלם בתוך תשעה ימים.

מאז הפינוי חלפו כארבע שנים, אך שיקום המפונים טרם נסתיים ודומה שסיומו אינו נראה קרוב. בדוח ביקורת מיוחד שהגיש מבקר המדינה במארס 2006, ובדוח משלים שהגיש בתאריך 7 בינואר 2009, הוא הצביע על ליקויים נמשכים בטיפול

1 השימוש במונח "פינוי" שנוי במחלוקת. יש הטוענים כי ראוי להשתמש במונחים אחרים, כגון "עקירה", שימחישו בצורה מדויקת יותר את הפן הכפוי של האירוע. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, אשר הקימה את ועדת החקירה וקבעה את שמה וסמכויותיה, השתמשה בהחלטותיה במונחים "פינוי" ו"מפונים". המונח "פינוי" משמש גם בספרות. ראו למשל יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים בישראל" – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", **מחקר מדיני** 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 13 (והערת שוליים 1). גם בדוח זה ייעשה אפוא שימוש במונח זה.

2 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 207. בכל מקום שבו ייכתב בדוח זה "**עדות פנימית**" הכוונה לעדות שנגבתה בידי חוקרים מטעם ועדת החקירה, ואילו המונח "**עדות פומבית**" מכוון לעדות שנמסרה בפומבי, בפני חברי ועדת החקירה.

3 יישובי חבל עזה כללו הן את יישובי גוש קטיף והן את היישובים שבצפון חבל עזה, אשר לא היה חלק מגוש קטיף. אך בלשון השגורה המונח "גוש קטיף" משמש לעתים כשם כולל ליישובי חבל עזה, בלי להבחין ביניהם. כך נעשה גם ביחס לשמה של ועדת החקירה. המספר 22 מתייחס הן ליישובים מוכרים והן למתחמי מגורים שטרם הוכרו כיישובים במועד הפינוי.

4 החלטת ממשלה מס' 1996 (6.6.04); חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005, ס"ח תשס"ה 1982, עמ' 142 (להלן: **חוק יישום ההתנתקות**).

5 ראשי התיבות "סל"ע" הם קיצור לשמה המלא של המינהלה: "מינהלת סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון".

רשויות המדינה בשיקום המפונים. בהסתמכה על דוחות אלה, ובהתאם לסמכותה לפי סעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת – עם קבלת הדוח המשלים של המבקר ביום 7 בינואר 2009 – על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (להלן: **ועדת החקירה או הוועדה**).

בהחלטה נוספת, מתאריך 23 בפברואר 2009, קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה את כתב סמכותה של ועדת החקירה, ובו־ביום, עם קבלתה של החלטה זו, החליטה נשיאת בית־המשפט העליון למנות את חברי ועדת החקירה. כיושב־ראש הוועדה מונה המשנה־לנשיא בית־המשפט העליון בדימוס השופט אליהו מצא, וכחברי הוועדה מונו ד"ר שמעון רביד ופרופ' ידידיה צ. שטרן. בכתב הסמכות של הוועדה<sup>6</sup> נקבע כך:

א. הוועדה תחקור, תקבע ממצאים ומסקנות וככל שתמצא לנכון תגיש המלצות, בכל הנוגע לסיוע למפונים בעניינים הנוגעים ליישובם, לרבות מיגון היישובים והמעבר ליישובי קבע, והטיפול בצורכיהם בתחומי חקלאות, עסקים, תעסוקה ורווחה, הכול על בסיס הדו"ח הנפרד הנוכחי והדו"ח שהוגש על ידי מבקר המדינה במרץ 2006.

ב. הוועדה תוכל להגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ולממשלה המלצות בעקבות ממצאיה ומסקנותיה, ככל שתמצא לנכון. **הוועדה תהא רשאית להגיש גם ממצאים, מסקנות והמלצות ביניים, בהתחשב בחשיבות הטיפול המהיר בנושא, אם תמצא זאת לנכון.**<sup>7</sup>

עם הקמתה פירסמה הוועדה מספר פניות לציבור הרחב להעביר אליה כל חומר ומידע רלוונטיים. חוקרים שמינתה הוועדה אספו חומר וגבו עדויות מפיהם של 247 עדים עד כה.<sup>8</sup> על יסוד חומר זה העידו בפני הוועדה 68 עדים במהלך 25 ישיבות פומביות שקיימה עד כה.<sup>9</sup> כמו כן קיימה הוועדה שני סיורים באתרים הזמניים ובאתרי הקבע העיקריים של המפונים.

6 נוסחו הסופי של כתב הסמכות נכלל במכתבו של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לנשיאת בית־המשפט העליון מיום 23.2.09.

7 ההדגשות בצייטוט זה ובציטוטים שיובאו בהמשך אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

8 נתון זה נכון ליום 15.9.09.

9 נתונים אלה מבוססים על לוח העדויות עד ליום 23.9.09.

נוכח חשיבות הטיפול המהיר בעניינים של המפונים, כעולה גם מכתב הסמכות של הוועדה, החליטה ועדת החקירה בתאריך 29 ביולי 2009 כי המועד האחרון לפניות הציבור אליה בבקשות למתן עדות או למסירת חומר בכתב יהיה 31 באוגוסט 2009, וזאת מבלי לגרוע מיכולתה של הוועדה לזמן עדים ולקבל חומר בכתב גם לאחר מועד זה. עוד נקבע בהחלטה, כי בכוונת הוועדה לפרסם בתוך כשלושה חודשים דוח ראשון, שבגדרו תתייחס לחלק מן הנושאים שהתבקשה לבדוק. מכאן הדין וחשבון הנוכחי, שהוא בגדר דין וחשבון ביניים (להלן: **דוח הביניים**).

מטרתו של דוח הביניים היא להצביע על העניינים הטעונים כיום טיפול דחוף במיוחד, ולהמליץ על האופן שבו ראוי להיערך להסדרתם על מנת להשיג מהר ככל האפשר את היעד של שיקום המפונים והשבת חייהם למסלולם. דוח הביניים אינו מתמקד אפוא בעבר, אלא צופה פני עתיד. לפיכך ימעט דוח הביניים לעסוק בעדויות שהן רלוונטיות בעיקר ללקחי העבר ושאליהן תתייחס הוועדה בדין וחשבון הסופי שתגיש (להלן: **הדוח הסופי**). אמירה זאת חלה, בין היתר, גם על עדותו של ראש-הממשלה לשעבר אהוד אולמרט לפני ועדת החקירה.

נבקש להבהיר כבר עתה: לדעת הוועדה, האחריות לכך שאף בחלוף כארבע שנים מן הפינוי שיקומם של המפונים אינו קרוב לסיומו אינה רובצת לפתחן של הרשויות בלבד. גם לחלק ניכר מן המפונים עצמם, וכן לחלק מהיישובים הקולטים, תרומה בלתי מבוטלת לעניין. אך עדיין, לדעת הוועדה, הרשויות המוסמכות הן הנושאות העיקריות באחריות להתמודד עם המצב הנוכחי ולשנותו. על רקע זה, דוח הביניים כולל שורת המלצות דחופות המופנות לרשויות אלו, הנוגעות למגוון היבטים בתהליך שיקומם של המפונים. בכך אין כמובן כדי למעט מחשיבותם של עניינים אחרים, שאינם מטופלים במסגרת דוח הביניים, ואשר יידונו, לפי הצורך, במסגרת הדוח הסופי.

לדוח הביניים אופי ייחודי: כאמור, אין הוא פונה אחורה לשם הטלת אחריות או ניתוח העבר, ואף אין הוא מרחיק מבטו על מנת לצפות מאורעות עתידיים ולהתכונן לקראתם. אף שלוועדת החקירה סמכות לעסוק גם בעבר וגם בעתיד – וכך היא תעשה בדוח הסופי שיוגש עם סיום עבודתה – בחרה הוועדה להתמקד בדוח הביניים בכאן ובעכשיו. אכן, בשונה מהמשימה שהוטלה על רוב ועדות החקירה הממלכתיות בישראל, שמונו לאחר שהאירוע הנחקר הסתיים, ועדה זו נדרשת ל"אירוע מתגלגל". בעת כתיבת שורות אלו עדיין לא מומשה במלואה אחריות המדינה כלפי המפונים על פי חוק ומכוח חובתה המוסרית. לפיכך דוח הביניים נועד לקדם את המימוש המלא של אחריות המדינה, וזאת במהירות וביעילות, באותם עניינים דחופים שבהם הדבר נדרש כיום.

באותם עניינים נוקט דוח הביניים, בדרך כלל, בגישה הבאה: ראשית, הוא מזהה את הסוגיה הטעונה טיפול בנקודת הזמן הנוכחית; שנית, הוא קובע את העובדות הצריכות לעניין; שלישית, הוא מציג את הבעיה שהתגלתה במהלך חקירת הוועדה; ורביעית, הוא קובע את המלצת הוועדה באותה סוגיה.

ההמלצות שבדוח הביניים מהלכות בשני נתיבים. סוג אחד של המלצות נושא אופי קונקרטי ועיקרו הצבעה על הפתרון הראוי לבעיה שזוהתה על ידי הוועדה. זוהי הדרך הרגילה שבה נוקטות ועדות חקירה. אולם ייחודו של דוח הביניים הנוכחי הוא בכך שלגבי חלק גדול מהסוגיות שנדונו, הוועדה נמנעת מלהצביע על הפתרון הקונקרטי הראוי. תחת זאת היא ממענת את הבעיה ישירות אל מפתנה של המדינה, על מנת שזו תתעשת ותמלא את חובתה. זהו הסוג השני של ההמלצות. בגדרן של המלצות אלה, הדוח תוחם את האפשרות של המדינה לתקן את המעוות במסגרת זמן קצובה ומצומצמת. כמובן, המדינה איננה שחקן יחידי והצלחתה במשימה תלויה בשיתוף פעולה של אחרים, ובראשם המפונים. אם המדינה, המפונים וצדדים רלוונטיים אחרים לא יצליחו לעמוד במשימה, יציע הדוח הסופי של הוועדה את הפתרון שייראה לוועדה באותה סוגיה, אך לא יסתפק בכך. בנוסף תבדוק הוועדה גם את הסיבה ותטיל את האחריות על מי מהצדדים שמנע את מימוש חובת המדינה כלפי המפונים בתוך התקופה שקצבה לכך בדוח הביניים. לצורך כך תשקול הוועדה להזמין את הגורמים הנוגעים בדבר – ובכללם גם עדים שכבר העידו בפניה – לסבב עדויות נוסף, ובו יידרשו להציג את האופן שבו יישמו את המלצות דוח הביניים, ובמידת הצורך גם את הסיבות שבעטיין טרם נמצא הפתרון לבעיה שעליה הצביעה הוועדה.

הוועדה נוקטת בדרך ייחודית זו משום שהיא סבורה שדרך המלך לפתרון הסוגיות האמורות היא באמצעות הידברות בין הגורמים המעורבים. בישראל מושלת ממשלה חדשה שטרם ניתנה לה ההזדמנות המלאה לממש את אחריות המדינה כלפי המפונים. הוועדה סבורה כי רצון טוב של כל הצדדים, יצירתיות בונה ובעיקר הפנמה כי מדובר בעניין דחוף מאוד ובעל חשיבות לאומית – עשויים להביא למציאת פתרונות מעשיים באופן מיידי. ככלל, פתרונות מוסכמים עדיפים על פני פתרונות מוכתבים ולכן הוועדה מבקשת להניע תהליך מזורז של יצירת הסכמות בין הצדדים. עם זאת על כל הצדדים להבין כי זהו חלון הזדמנויות אחרון שייסגר בקרוב.

הערה אחרונה. מטבע הדברים, עיסוקה של ועדת חקירה ממלכתית הוא בבדיקת סוגיות בעלות חשיבות ציבורית, החורגת מעניינו של מקרה פרטי זה או אחר.<sup>10</sup>

10 ראו סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968.

כך נהגה גם הוועדה הנוכחית. היא התמקדה בבחינת בעיות המשותפות למפונים רבים, ואשר להן השלכות רוחב. עם זאת, במהלך גביית העדויות הצביעו חלק מן המפונים בפני הוועדה על בעיות הנוגעות ליחידים – חלקן קשות וכואבות – המכבידות על שיקומם האישי, ואשר נגרמו בעקבות הפינוי. למרבה הצער, הוועדה אינה יכולה להידרש באופן פרטני לבעיות אלה. ניתן להניח ולקוות כי חלק מהן יפתרו ממילא במסגרת ההמלצות הכלולות של הוועדה – הן ההמלצות הכלולות בדוח הביניים והן ההמלצות שייכללו בדוח הסופי. חלק אחר מבעיותיהם של יחידים נובע, לכאורה, מכך שהחוק הקיים אינו מספק להן מענה. פתרונות אפשריים לבעיות אלה – מעבר לאפשרות ליזום תיקוני חקיקה נדרשים – הם פנייה למנגנון שיצר החוק לטיפול בבעיות מיוחדות,<sup>11</sup> והגשת תביעה נגד המדינה על יסוד עילות הקיימות בדין הכללי.<sup>12</sup>

11 לתיאור מנגנון זה ראו להלן, הערת שוליים 49 והכיתוב הנילוה לה.

12 "הדין הכללי" – הכוונה לאותן עילות תביעה שעומדות למפונה כנגד המדינה שלא מכוח חוק יישום ההתנתקות אלא מכוח דיני הנזיקין, החוזים, הקניין וכיוצא-באלו דינים, שלכל אדם זכות להגיש על יסודם תביעה נגד המדינה, ככל שהוא סבור כי זו חייבת כלפיו מכוחם. כפי שיובהר, בסופו של דבר לא נשללה זכותו של כל מפונה להגיש נגד המדינה תביעה על יסוד הדין הכללי, אף אם תבע גם לפי חוק יישום ההתנתקות (ראו להלן, הכיתוב הנילוה להערת שוליים 53), אלא אם המפונה ויתר מרצונו – כגון, במסגרת חוזה – על השימוש בזכות זו.

## ב. רקע – זכויות המפונים

המסגרת המשפטית לטיפול במפונים גובשה בעיקרה בגדרי חוק מיוחד – חוק יישום ההתנתקות ותקנות שהותקנו מכוחו. סעיף 1 לחוק יישום ההתנתקות הגדיר את מטרתו:

חוק זה מטרתו להסדיר את הענינים שלהלן, לשם יישום תכנית ההתנתקות:

- (1) פינוי ישראלים ונכסיהם מחבל עזה ומשטח בצפון השומרון, בהתאם להחלטות הממשלה;
- (2) מתן פיצויים הוגנים וראויים, בנסיבותיו המיוחדות של הענין, מאוצר המדינה, לזכאים לכך לפי חוק זה;
- (3) סיוע לזכאים לכך לפי חוק זה בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים;
- (4) העתקת מקומות מגורים של קבוצות מתיישבים והעתקת אגודות שיתופיות התיישבותיות למקומות חלופיים, לפי הוראות חוק זה.

חוק יישום ההתנתקות קבע כי המועד שבו התקבלה החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות, 6 ביוני 2004, יהיה **"היום הקובע"** לעניין בדיקת זכויות שונות הנובעות מהחוק.<sup>13</sup>

חוק יישום ההתנתקות כלל הוראות שעניינן דרך הפינוי (כך למשל נקבעו הוראות בעניין בטלות זכויות לגבי מקרקעין בשטח מפונה,<sup>14</sup> חובת מסירת חזקה במקרקעין,<sup>15</sup> חובת פינוי השטח<sup>16</sup> וסמכות כוחות הביטחון להפעיל כוח סביר כדי לבצע את הפינוי<sup>17</sup>); והורה על הקמת גוף מיוחד שירכז את הטיפול במפונים –

13 סעיף 2 לחוק יישום ההתנתקות.

14 סעיף 28 לחוק יישום ההתנתקות.

15 סעיף 29 לחוק יישום ההתנתקות.

16 סעיף 24(א) לחוק יישום ההתנתקות (איסור כניסה ושהיה בשטח המפונה); סעיף 30 לחוק יישום ההתנתקות (חובת פינוי מיטלטלין מן השטח המפונה).

17 ראו סעיף 25 לחוק יישום ההתנתקות.

מינהלת סל"ע. החוק קבע מהם תפקידיה של המינהלה והגדיר את סמכויותיה.<sup>18</sup> בין היתר נקבע כי המינהלה תשלם לזכאים את הפיצויים שנקבעו להם לפי חוק זה<sup>19</sup> (ולשם כך פירט החוק באריכות את סדרי המינהל הכרוכים בקביעת סכום הפיצויים ותשלומם);<sup>20</sup> וכי יוטל עליה "לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינוי, לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים".<sup>21</sup> עוד קבע החוק כי המינהלה תתאם בין רשויות השלטון השונות, לרבות אלו המקומיות, "בכל הקשור לסיוע למפונים בתקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים, לרבות לענין העתקת מקומות המגורים..."<sup>22</sup>.

בשלב מאוחר יחסית נחקק על בסיס הצעת חוק פרטית חוק נוסף הנוגע לטיפול במפונים – חוק לקידום יישובם של מפוני גוש קטיף, חבל עזה וצפון השומרון, התשס"ח-2008 (להלן: **החוק לקידום יישובי הקבע**).<sup>23</sup> על פי האמור בסעיף 1 לחוק, "חוק זה מטרתו לקבוע הסדרים מיוחדים כדי להביא לקיצור הליכי תכנון ולקידום פיתוח, הרחבה או הקמה של יישובים, לשם הסדרת יישובם של הזכאים לפי חוק זה".

## 1. פיצויים

חוק יישום ההתנתקות קבע לכל מפונה סל פיצויים בגין נזקי הפינוי, שאותו יכול המפונה לקבל וללכת לדרכו. ואלו סוגי הפיצויים העיקריים שקבע החוק:

(א) פיצוי בשל אבדן בית המגורים.<sup>24</sup> זכאי לפיצוי זה יכול לבחור, במסגרת שחוק יישום ההתנתקות כינה "**מסלול א**", בפיצוי שסכומו ייקבע לפי שומה פרטנית של שווי הבית, או על יסוד שומה נורמטיבית.<sup>25</sup> שומה מן הסוג האחרון בוססה על

18 סעיף 4(ב) לחוק יישום ההתנתקות.

19 סעיף 4(ב)(1) לחוק יישום ההתנתקות. פרק ה' לחוק יישום ההתנתקות קבע את סכומי הפיצויים.

20 פרק ג' לחוק יישום ההתנתקות.

21 סעיף 4(ב)(9) לחוק יישום ההתנתקות.

22 סעיף 4(ב)(10) לחוק יישום ההתנתקות.

23 ס"ח תשס"ח 2145, עמ' 410.

24 ראו סימן א' לפרק ה' לחוק יישום ההתנתקות.

25 זכות בחירה זו הוגבלה בתחילה, תוך שנקבע כי המפונה יכול לבחור בין שומה נורמטיבית לבין שומה פרטנית פעם אחת ובאופן בלתי חוזר. ראו סעיף 37(ה) לחוק יישום ההתנתקות. ברם, בית-המשפט הגבוה לצדק קבע, בגדרי עתירה שהוגשה אליו, כי הוראה זו אינה חוקתית ולכן בטלה. ראו בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481, 746 (2005) (להלן: **בג"ץ חוף עזה**).

מכפלת שטח הבית,<sup>26</sup> לפי סוג הבית,<sup>27</sup> בסכום שנועד לשקף את עלות בנייתו של בית חדש.<sup>28</sup> עוד נקבע, כי זכאי לפיצוי אשר רכש את זכותו בבית המגורים בחמש השנים שקדמו ליום הקובע יכול לבחור, חלף הפיצוי המשולם עבור בית המגורים, בקבלת החזר מחיר רכישת הבית, אם מחיר הרכישה עולה על הפיצויים שהוא זכאי להם.<sup>29</sup>

לפיצוי בשל בית המגורים התווסף, במסגרת שחוק יישום ההתנתקות כינה "מסלול ב",<sup>30</sup> סכום המשקף ערך קרקע ממוצע ב"אזור ייחוס"<sup>31</sup> מתאים בנגב ובגליל,<sup>32</sup> הגדל והולך בהתאמה לוותק המגורים של הזכאי ביישוב המפונה. תוספת זו של פיצוי אישי, שכאמור הוכפל במקדם ותק, נועדה ככלל למי שמרכז חייהם ביישוב המפונה היה שנתיים רצופות או יותר.<sup>33</sup> מקדם הוותק נקבע כך שמי שהתגורר שש שנים או יותר ביישוב המפונה זכה לפיצוי המרבי.<sup>34</sup> הגיונו של פיצוי זה הוסבר בעמדת המדינה, ולפיה מי שהתגורר שנים ארוכות בשטחים שפוונו, למעשה "פרע את חובו" למדינה, שסבסדה את ישיבתו בשטח זה, ולכן הוא זכאי לפיצוי שיאפשר לו לממן רכישת קרקע באזור דומה.<sup>35</sup>

חוק יישום ההתנתקות קבע עוד, כי מי שמקבל פיצוי בשל בית המגורים זכאי לקבל גם הלוואה לדיור,<sup>36</sup> שמטרתה לסייע לו לרכוש בית מגורים בישראל במקרה שהפיצוי שקיבל אינו מכסה את מלוא הערך במזומן של בית מגורים באזור ייחוס.

26 סעיף 35 לחוק יישום ההתנתקות.

27 סעיף 2(א) לתוספת הראשונה לחוק יישום ההתנתקות.

28 סעיף 33 לחוק יישום ההתנתקות קבע כי הפיצוי בשל בית המגורים יינתן לא בשל המבנה בלבד, אלא גם בשל הקרקע שעליה הוא בנוי. בדברי ההסבר להצעת החוק שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת נקבע כי "רכיב הקרקע, שכאמור הוא נמוך מאד, נלקח בחשבון בקביעת שווי עלות הבנייה". ראו ה"ח הממשלה 130 (27.10.04), בעמ' 69. למרות דברים אלו, בהציגו בכנסת בשם הממשלה את הצעת החוק העיר השר מאיר שטרית, בתגובה לשאלה, כי עלות הבנייה איננה כוללת את ערך הקרקע. ראו ד"כ 176 (1.11.04), עמ' 16072.

29 סעיף 7 לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

30 סעיף 36 לחוק יישום ההתנתקות.

31 "אזור ייחוס" הוא אזור הדומה בהיבטים רבים לשטחים המפונים. ראו בג"ץ חוף עזה, בעמ' 634-635.

32 ה"ח הממשלה 130 (27.10.04), בעמ' 69. הסכומים הנקובים במסגרת "מסלול ב" נקבעו בידי השמאי הממשלתי הראשי על בסיס ממוצע ערכי הקרקעות באזורי הייחוס השונים. ראו תגובת המדינה מיום 5.4.05 לבג"ץ חוף עזה, פסקה 231. הסכומים שנקבעו היו 360,000 ש"ח לבית מגורים בנחלה ביישוב שתוכנן כיישוב חקלאי או 225,000 ש"ח לכל בית מגורים אחר.

33 סעיף 36(1) לחוק יישום ההתנתקות.

34 ה"ח הממשלה 130 (27.10.04), בעמ' 69; סעיף 3 לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

35 ראו בג"ץ חוף עזה, בעמ' 634, 645.

36 סעיף 39 לחוק יישום ההתנתקות.

"בעל זכות בבית מגורים", הזכאי מכוח החוק לפיצוי, הוגדר בחוק כבעל זכות חכירה, בר־רשות, מי שרכש זכויות מקבלן וחבר ביישוב מפונה שהוא מושב שיתופי.<sup>37</sup> כן ניתן פיצוי בגין בית המגורים לבעל זכות שכירות בדיוור הציבורי (אך לא בדיוור הפרטי).<sup>38</sup>

(ב) סוגי תשלומים שהחוק כינה "מענקים ושיפוי". אלה נועדו בעיקר לפצות את המפונה על נזקים שנגרמו לו בשל הצורך להעתיק את מקום מגוריו: מענק הוצאות הובלה והתארגנות, מענק לדמי שכירות עד למעבר לבית הקבע החדש, שיפוי בשל ההכרח לשלם מס רכישה עבור רכישת בית חדש. כמו כן איפשר החוק קבלת הלוואה עומדת להתיישבות בנגב, בגליל ובאשקלון.<sup>39</sup>

(ג) מענק אישי בשל ותק. מענק זה חושב בהתאם למספר השנים שבהן היה מרכז חייו של המפונה ביישוב שפונה.<sup>40</sup> הוא נועד להיות מעין פיצוי בגין עגמת הנפש, הכאב והסבל שהפינוי גרם.<sup>41</sup> חוק יישום ההתנתקות קבע כי למענק זה זכאי רק מי ש"ביום הקובע מלאו לו 21 שנים לפחות".<sup>42</sup> ברם, בית־המשפט הגבוה לצדק פסק כי הוראה זו אינה חוקתית ולכן בטלה.<sup>43</sup>

(ד) פיצוי בשל אבדן מקור הפרנסה. המפונה היה זכאי לפיצוי בין אם היה עובד שכיר או בעל עסק.<sup>44</sup> בהקשר זה קבע החוק תשלום חודשי המכונה "דמי הסתגלות", המשולם לעובד או לבעל העסק כל עוד לא חזר למעגל התעסוקה, עד לפרק זמן מקסימלי שנקבע.<sup>45</sup> כמו כן קבע החוק תשלום חודשי המכונה "גמול פרישה", המשולם לעובד - אך לא לבעל עסק - שנותר מובטל, ואשר ביום הקובע היה בן 55 או יותר, וזאת עד לגיל הפרישה.<sup>46</sup> גובה גמול הפרישה נקבע, ככלל, ל-60% מגובה דמי ההסתגלות.<sup>47</sup> באשר לבעלי עסקים, החוק פירט הסדר מקיף לפיצוים לפי קריטריונים שונים.<sup>48</sup>

37 ראו סעיף 32 לחוק יישום ההתנתקות.

38 סעיף 38 לחוק יישום ההתנתקות.

39 ראו סימן ב' לפרק ה' לחוק יישום ההתנתקות.

40 ראו סעיף 46 לחוק יישום ההתנתקות.

41 בג"ץ חוף עזה, בעמ' 627-628.

42 ראו סעיף 46(1) לחוק יישום ההתנתקות.

43 בג"ץ חוף עזה, בעמ' 642-644, 815.

44 ראו סימנים ג' ו־ד', בהתאמה, לפרק ה' לחוק יישום ההתנתקות.

45 סעיפים 51-54 לחוק יישום ההתנתקות.

46 סעיפים 55-58 לחוק יישום ההתנתקות.

47 ראו סעיף 57 לחוק יישום ההתנתקות.

48 סעיפים 63-72 לחוק יישום ההתנתקות.

(ה) תשלום מיוחד. חוק יישום ההתנתקות הורה על הקמתה של "ועדה מיוחדת", שאחד מתפקידיה היה "לאשר תשלום מיוחד, לפנים משורת הדין, למי שלא מתמלא בו תנאי מתנאי הזכאות לפיצויים לפי חוק זה, אם ראתה, מטעמים שתפרט בהחלטתה, כי בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן".<sup>49</sup> עוד הורה החוק בהקשר זה, כי "סכומו של תשלום מיוחד, אופן תשלומו ותנאים נלווים לתשלומו ייקבעו לפי שיקול דעתה של הועדה המיוחדת, בהתחשב בשיעורי הפיצויים הקבועים בחוק זה".<sup>50</sup>

חוק יישום ההתנתקות ביקש לכפות על המפונה לבחור את הבסיס המשפטי להגשת תביעת פיצוי בשל הפינוי ("ברירת עילה"). אף שבהצעת החוק הוצע לייחד את עילות הפיצוי של כל מפונה לעילות הקבועות בחוק יישום ההתנתקות בלבד,<sup>51</sup> החוק שהתקבל קבע הסדר המאפשר בחירה בין תביעה לפי חוק זה לבין תביעה לפי הדין הכללי.<sup>52</sup> אולם בית-המשפט הגבוה לצדק פסק כי הסדר זה של ברירת עילה שבחוק יישום ההתנתקות אינו חוקתי, משום שאיננו מקיים את דרישת המידתיות שבפיסקת ההגבלה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. על כן הסדר ברירת העילה בוטל, ונקבע כי המפונים רשאים לתבוע הן לפי חוק יישום ההתנתקות והן לפי הדין הכללי.<sup>53</sup>

בשנת 2007, לאחר שהוגשו לכנסת מספר הצעות לתיקון הסדרי הפיצוי שבחוק יישום ההתנתקות, שעלותן לאוצר המדינה גבוהה,<sup>54</sup> הגיעו יושב-ראש הקואליציה דאז, ח"כ אביגדור יצחקי, ויושב-ראש שדולת הח"כים למען המפונים, ח"כ אורי אריאל, לסיכום עם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דאז, רענן דינור, ועם ראש מינהלת סל"ע, צביה שמעון, ולפיו הצדדים יקיימו דיון אינטנסיבי בעניין תוספת פיצוי למפונים, מתוך הבנה כי הסכמת הממשלה להגדלת התשלומים למפונים תייתר את המשך הליכי החקיקה ותיקון החוק. לאחר דיונים שהתקיימו בין צוותי הממשלה וחברי הכנסת, הגיעו הצדדים לכלל סיכום (להלן: **הסכם הח"כים**), שבגדרו התחייבו חברי הכנסת לפעול לכך שלא יקודמו בכנסת הצעות לתיקון חוק יישום ההתנתקות.<sup>55</sup> סיכום זה, שעלותו למדינה הייתה כ-600 מיליון ש"ח, אושר

49 סעיף 137(ב)(2) לחוק יישום ההתנתקות.

50 סעיף 137(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

51 ה"ח הממשלה 130 (27.10.04), בעמ' 59.

52 סעיפים 134-135 לחוק יישום ההתנתקות. להסבר מהו "הדין הכללי" ראו לעיל הערת שוליים 12.

53 בג"ץ **חוף עזה**, בעמ' 618.

54 ראו למשל הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקונים שונים), התשס"ז-2006, שהוגשה לכנסת ה-17 ואשר עליה חתמו 71 חברי כנסת.

55 "סיכום דברים" מיום 22.4.07, בעמ' 1.

על ידי הממשלה, ומכוחו הובטחו למפונים סכומים נוספים, מעבר לסכומים שהיו זכאים להם לפי חוק יישום ההתנתקות.<sup>56</sup> בין היתר הובטח מענק מיוחד לסילוק תביעות של זכאים לפיצוי בגין בית מגורים שמרכז חייהם ביום הקובע היה ביישוב מפונה.<sup>57</sup> קבלת חלק מן הסכומים הנוספים הללו הותנתה בחתימת המפונים על **כתב ויתור** ביחס לתביעות עתידיות על פי הדין הכללי.<sup>58</sup>

מפונה שרצה בכך, קיבל אפוא את מלוא סל הפיצויים המגיעים לו. בעזרת כספי הפיצויים שקיבל אמור היה המפונה לפתור בכוחות עצמו בעיות שנבעו מן הפינוי, שהעיקרית בהן היא הסדרת מקום מגורים חדש.<sup>59</sup>

ברם, רק מעטים מבין המפונים בחרו בדרך זו. בסופו של דבר העדיפו מרביתם להסתייע במדינה לצורך הסדרת מקום מגוריהם החדש, במסגרת של "העתקה קהילתית", אשר תידון להלן.

## 2. דיון

כאמור, מנגנון הפיצוי שנקבע בחוק יישום ההתנתקות איפשר לכל מפונה שהוגדר כזכאי לפיצוי בשל בית מגורים (להלן נכנה מפונים ומשפחות מפונים אלו: "זכאים") לקבל, מלבד הפיצוי עבור הבית שממנו פונה ("מסלול א") ב"אזור ייחוס", גם תוספת של פיצוי אישי, המוכפל במקדם ותק ("מסלול ב").<sup>60</sup> תוספת זו נועדה לאפשר לזכאים לרכוש באופן עצמאי מגרש בתחומי ישראל, שעליו יוכלו לבנות את ביתם החדש.<sup>61</sup> באשר למפונים שהתגוררו ביישוב חקלאי, החוק איפשר להם לבקש, חלף תוספת הפיצוי האישי, נחלה ביישוב חקלאי בנגב או בגליל, ללא תשלום ובפטור ממכרז.<sup>62</sup> אלא שבאפשרות זו, כפי שהסתבר, לא עשה איש מהמפונים שימוש עד כה.<sup>63</sup>

56 לפירוט האומדנים הכספיים של ההטבות ראו החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07) – "סיכום דברים על מענקים ותשלומים מיוחדים למפוני חבל עזה וצפון השומרון".

57 סעיף 8 להסכם הח"כים.

58 להסבר מהו "הדין הכללי" ראו לעיל הערת שוליים 12.

59 עדותו הפנימית של מר גבי גולן, יועץ ראש-הממשלה לתכנון ופיתוח (27.7.09).

60 כאמור, סכום תוספת הפיצוי האישי המקסימלי של "מסלול ב" הוא 360,000 ש"ח לבית מגורים בנחלה ביישוב שתוכנן כיישוב חקלאי, ו־225,000 ש"ח לבית מגורים אחר. ראו סעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות. אם הוותק של המפונה היה שש שנים או יותר, המקדם שבו מוכפל סכום הפיצוי הנ"ל הוא 1. ראו סעיף 3(ב)(5) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

61 בג"ץ חוף עזה, בעמ' 634.

62 סעיף 3(ב)(ד) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

63 מכתבו של מר איציק עוזר, סגן ראש מינהלת סל"ע, לוועדת החקירה בנושא החלטות ממשלה, מיום 19.7.09, סעיף 1.2.

אפשרות אחרת שעמדה בפני מפונה זכאי, לקבל מגרש במקום תוספת הפיצוי האישי – אף זאת ללא תשלום ובפטור ממכרז – הייתה במסגרת הצטרפות להסכם העתקה קהילתית, לפי סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות. אחד התפקידים שיועדו למינהלת סל"ע בחוק יישום ההתנתקות היה לפעול כדי לאפשר "העתקה קהילתית" – יישובן מחדש של קבוצות של מפונים המבקשים להעתיק את מקום מגוריהם יחד, כקהילה.<sup>64</sup> סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות קבע כי לבקשת עשרים משפחות זכאיות או יותר, או לבקשת אגודה שיתופית התיישבותית, המינהלה רשאית להתקשר בהסכם להערכת המגורים ליישוב קולט. חוק יישום ההתנתקות הורה, כאמור, על הקמתה של הוועדה המיוחדת, ולצד התפקיד שיועד לה באישור התשלום המיוחד שהוזכר לעיל, הוסמכה ועדה זו גם לאשר הסכמי העתקה לפי סעיף 85 לחוק, על דעת כל חבריה. במקרה של חילוקי דעות בוועדה המיוחדת רשאי ראש-הממשלה לאשר את ההסכם במקום הוועדה.<sup>65</sup>

יש להבהיר בהקשר זה, כי מלכתחילה התלבטו הגורמים הממשלתיים שהיו מעורבים בגיבוש מדיניות הטיפול במפונים בין שני מסלולים של מדיניות ביחס לפתרונות דיוור. המסלול האחד, שבו התמקדו בעיקר בשלב שלפני חקיקת חוק יישום ההתנתקות ומעט אחריה, ייעד למדינה תפקיד מצומצם מאוד, שעיקרו, כאמור, תשלום פיצוי כספי למפונים.<sup>66</sup> המסלול השני שבו פעלה הממשלה, שהפך מרכזי בשלבים המאוחרים יותר, היה קידום מדיניות של התיישבות חלופית ושל העתקה קהילתית.<sup>67</sup> בהקשר זה התברר כי ראש-הממשלה אריאל שרון הנחה כבר בשלבים המוקדמים לשמר במקביל גם את האופציה הקהילתית, כחלק מן האתוס הציוני ועל יסוד מטרה חברתית: להקל על המפונים להתמודד עם הטראומה שיגרום הפינוי ובכך לקדם את שיקומם.<sup>68</sup> למרות זאת, סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, אשר נועד לממש הנחיה מרכזית זו, נחקק כסעיף דל וכללי בלבד, שאינו מספק הדרכה והנחיות מהותיות לנוגעים בדבר, ובכך מקשה על ביצוע מטרתו – ההעתקה הקהילתית. אף האפשרות שנקבעה בסעיף, כי ראש-הממשלה

64 סעיף 4(ב)(10) לחוק יישום ההתנתקות.

65 סעיף 85(ה) לחוק יישום ההתנתקות.

66 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09). מר אברמוביץ עמד בראש צוות החקיקה של חוק יישום ההתנתקות.

67 ראו באופן כללי, למשל: עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09); עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09).

68 עדותו הפנימית של מר ליאור שילת, עוזר בכיר לראש-הממשלה שרון (20.8.09); עדותו הפומבית של מר גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לבטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3362-3361, 3366.

(בהסכמת שר האוצר) יקבע הוראות לעניין העתקת המגורים הקהילתית, לא מומשה.<sup>69</sup>

עם הזמן התפתחו אפשרויות נוספות של העתקה קהילתית שהיו פתוחות בפני המפונים, שלא חייבו שימוש במנגנון ההסכמי הקבוע בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות. אפשרויות אלה היו מבוססות בעיקרן על החלטות ממשלה המורות על הקמת יישובים חדשים עבור כלל הציבור, תוך מתן העדפה למפונים בקליטה קבוצתית בחלק מיישובים אלה.<sup>70</sup> להלן נכנה את מכלול מנגנוני ההעתקה הקהילתית בשם "הסדרי העתקה".

המדינה לקחה על עצמה לסייע למפונים בביצוע הסדרי ההעתקה השונים, ובתקופת הביניים שעד המעבר לבית הקבע, לסייע להם בשיקום חייהם במקומות הדיור הארעיים והזמניים. הממשלה קבעה לפני הפינוי כי יישובו של מי מבין המפונים שלא בחר באפשרות למצוא לעצמו מקום מגורים באופן עצמאי, ייעשה באופן הבא: בימים הראשונים שלאחר הפינוי - בדיור ארעי (בעיקר בבתי מלון); לאחר מכן בדיור זמני (בעיקר במבנים יבילים מסוג קרווילה או אלמור, באתרים זמניים שנבנו לשם כך, או בדירות שכורות מתוך מלאי דירות שהממשלה הכינה); ולבסוף, לאחר השלמת בניית הבית, בדיור קבע. בפועל, מסיבות שונות שחלקן יוזכרו בהמשך, חל עיכוב ניכר בהקמת האתרים למגורי הקבע. על כן המשיכו המפונים להתגורר תקופה ארוכה - מרביתם עד היום - באתרי המגורים הזמניים.

על רקע העיכוב בהקמת אתרי הקבע, נחקק, כאמור, החוק לקידום יישובי הקבע. חוק זה הטיל על הממשלה, בין היתר, "ליזום הליכי תכנון של תכניות הדרושות לסיוע למפונים", וכן "לפתח, להקים ולבצע תשתיות ביישובים" של המפונים, כל זאת לפי לוחות זמנים שנקבעו בחוק.<sup>71</sup>

69 סעיף 85(ו) לחוק יישום ההתנתקות; עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש-הממשלה (9.9.09), עמ' 3437-3438; עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

70 המדובר ביישובים מרשם וחזן שבאזור מזרח לכיש, וביישובים חלוצית 1 וחלוצית 4 שבאזור חלוצה. הסבר על התפתחות מנגנון זה מובא, למשל, במכתבו של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09, עמ' 3, 10-11. ראו החלטת ממשלה מס' 634 (5.11.06), החלטת ועדת שרים מס' התכ/1 (28.8.07) והחלטת ממשלה מס' 2379 (20.9.07). מנגנון העתקה קהילתית נוסף שבו נעשה שימוש היה רכישה של קיבוץ פעיל - שומריה - מאת תושבי הקודמים, ושילוב קבוצת מפונים חבריים בו. סעיף 3 לחוק לקידום יישובי הקבע.

### 3. תעסוקה, עסקים וחקלאות

להוציא את עניין הפיצויים (דמי הסתגלות, גמול פרישה, פיצוי לבעל עסק), ולמעט ההצהרות הכלליות שבסעיף 1 וסעיף 4 לחוק, לא התייחסו חוק יישום ההתנתקות והתקנות שהותקנו מכוחו לסוגיית השמתם בעבודה של מפונים שבעקבות הפינוי הפכו למובטלים, להקמה מחדש (פיזית) של עסקם של מפונים שהיו במעמד של עצמאים, או לשאלת שיקום תעסוקתם של חקלאים שפוננו מחלקותיהם.

על רקע זה, קיבלו הממשלה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר שורה של החלטות שנועדו לטפל בענייני תעסוקת המפונים ושיקום עסקיהם. כך למשל, בשנה הראשונה שלאחר הפינוי הפעיל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בסיוע ארגון הג'וינט, מרכז ייעודי לטיפול בהשמתם של מפונים בעבודה.<sup>72</sup> הממשלה החליטה על הפעלת תכנית לתמרוץ מעסיקים שיעסיקו עובדים מבין המפונים, על מתן מלגת הכשרה למפונה לקורס הכשרה מקצועית, ועל סיוע בהקמת עסקים במרחב הכפרי.<sup>73</sup> בדומה, הקצתה הממשלה תקציבים לחונכות עסקית לחקלאי גוש קטיף,<sup>74</sup> להכשרה ופיתוח של קרקע עבור חקלאים פעילים המבקשים להקים מחדש את משקם,<sup>75</sup> ולאחרונה לצורך מתן מענקים לעסקים שהמשיכו פעילותם.<sup>76</sup> כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מס' 4468 ניסתה הממשלה לעודד קליטת עובדים מקרב המפונים בעבודה בחברות ממשלתיות, אך ניסיון זה לא צלח.<sup>77</sup> בנוסף, ואף זאת לאחרונה, החליטה הממשלה להיעזר גם בגופים פרטיים שהתמחו בהשמת המפונים בעבודה.<sup>78</sup>

### 4. רווחה וחינוך

כאמור, חוק יישום ההתנתקות הטיל על מינהלת סל"ע "לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינוי, לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל

72 ראו למשל עדותו הפומבית מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה (17.5.09), עמ' 499.  
73 ראו החלטת ממשלה מס' 4668 (נתק/102) (24.1.06). כן ראו החלטת ממשלה מס' 4739 (נתק/110) (16.3.06); החלטת ממשלה מס' 312 (23.7.06); החלטת ממשלה מס' 529 (17.9.06).

74 החלטת ממשלה מס' 3020 (3.8.05).

75 החלטת ממשלה מס' 799 (3.12.06).

76 החלטת ממשלה מס' 604 (19.7.09).

77 החלטת ממשלה מס' 4468 (27.11.05). דוח מבקר המדינה קבע כי "להחלטה זו לא היו תוצאות של ממש": מבקר המדינה, דוח מעקב – היבטים בטיפול במפוני "גוש קטיף" בעקבות ההתנתקות (תשס"ט), 55–56.

78 החלטת ממשלה מס' 4540 (8.3.09).

תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים".<sup>79</sup> לצורך כך הוקם במינהלת סל"ע אגף חברתי, המפעיל מערך סיוע שיייעודו "לעשות כל שנדרש על מנת למזער את הפגיעה החברתית והערכית במתיישבים ובקהילות שעברו את הפינוי".<sup>80</sup>

המדינה קבעה שככלל, הסמכות לטיפול בנושאי הרווחה של המפונים היא של מוסדות הרווחה ברשויות המקומיות שקלטו אותם, והסמכות לטיפול בחינוך ילדי המפונים היא של משרד החינוך.<sup>81</sup> לצורך זה הוכנו תכניות עבודה והועברו תקציבים למשרד הרווחה<sup>82</sup> ולמשרד החינוך.<sup>83</sup> כמו כן, על מנת לתת מענה גם להיבטי סיוע שבהם אין משרדי הממשלה האמורים יכולים לעסוק, הוקצו תקציבים גם לאגף החברתי במינהלת סל"ע, והם הועברו ברובם, דרך משרד הפנים, לרשויות המקומיות הקולטות.<sup>84</sup> מערך הסיוע עוסק בין היתר בסיוע סוציאלי למשפחות ובטיפול בנוער ובחיילים.<sup>85</sup> בנוסף, האגף החברתי במינהלת סל"ע מפעיל, באמצעות גורם חיצוני, מוקד לסיוע נפשי מידי, "מענים", המעניק למפונים הנזקקים לכך טיפולים על ידי פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ומטפלים באמנויות.<sup>86</sup>

משרד הרווחה פועל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הקולטות, המגישות לו תכניות שנתיות לרמת הפרט, הילדים, הנוער, המשפחות והקהילות ומתוקצבות לפיהן. המשרד מממן, בין היתר, תקני עובדים סוציאליים ייעודיים לעבודה עם המפונים, שפוזרו ביישובים הקולטים ובאתרים הזמניים.<sup>87</sup> משרד החינוך פועל באמצעות מחוזותיו, בעיקר מחוז דרום, ואחראי ללמעלה מ-3,000 ילדי מפונים.<sup>88</sup> משרד החינוך מבצע פעולות שונות לקליטה ולטיפול

79 סעיף 4(ב)(9) לחוק יישום ההתנתקות.

80 מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 9.

81 שם, בעמ' 2.

82 עדותו הפנימית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (7.7.09); עדותו הפנימית של מר ישראל בודיק, מנהל מחוז הדרום במשרד הרווחה (13.7.09).

83 עדותה הפנימית של גב' עמירה חיים, מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך (15.7.09).

84 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע (6.7.09).

85 מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון (11.5.09), עמ' 9-10; מסמך "הערכות התחום החברתי לטיפול ושיקום מפוני גוש קטיף - תמצית מנהלים" שהוגש לקראת עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול.

86 עדותו הפנימית של מר צבי פיירמן, מנהל מוקד "מענים" (8.7.09); מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון (11.5.09), עמ' 11.

87 עדותו הפנימית של מר מנחם וגשל (7.7.09).

88 עדותה הפנימית של גב' עמירה חיים (15.7.09), ונספחים שהוגשו במסגרת עדות זו.

בתלמידים אלה, ובכלל זה הקצאת שעות ייעוץ ותקני פסיכולוגים, הקצאת שעות הוראה, הסעות, פעולות העשרה והדרכה במסגרת מינהל חברה ונוער, תשלום למסגרות יום לתלמידים ועוד.<sup>89</sup>

---

89 מתוך תכניות עבודה שהוגשו לוועדה על ידי משרד החינוך. דוגמה לתקצוב תחומים אלו ניתן לראות בהצעה להחלטה "העמדת תקציבי סיוע לטיפול בתלמידים שפוננו במסגרת יישום תוכנית ההתנתקות לשנת הלימודים התש"ע" ובהחלטת ממשלה מס' 565 (12.7.09).

## ג. מדיניותן המוצהרת של הרשויות המוסמכות לגבי הטיפול במפונים

בארבע השנים שחלפו מאז הפינוי עסקו ממשלות ישראל בפתרון בעיות מערכתיות ונקודתיות במסגרת הטיפול במפונים. במישור ההצהרתי, הטיפול במפונים הוגדר על ידי הממשלות כפרויקט בעל חשיבות לאומית, שיש לקדמו מהר ככל האפשר ולהעניק לו עדיפות מיוחדת.

ראש־הממשלה אריאל שרון כרך עוד לפני ההתנתקות את דחיפות הטיפול בהתנתקות עצמה עם דחיפות הטיפול במפונים. כך, למשל, נאמר בהחלטת הממשלה מתאריך 19 באפריל 2005:<sup>90</sup>

ראש הממשלה מנחה –

א. משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר יפעלו ליישום תכנית ההתנתקות במתכונת חירום, תוך מתן עדיפות לביצוע כל הנדרש ליישומה, ולהסרת מכשולים ביורוקרטיים, תוך עמידה בלוחות הזמנים של התכנית.

ב. המשרדים והגופים הנוגעים בדבר ייערכו באופן מידי להזמנת קרוונים בהתאם לתכנית שהוצגה בוועדת השרים על-ידי שר הבינוי והשיכון.

ובאופן דומה, בהחלטת הממשלה שניתנה יומיים קודם לכן, בתאריך 17 באפריל 2005, ושכותרתה "יישום תכנית ההתנתקות – היערכות הממשלה בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית", נקבעה שורה של הנחיות למשרדי הממשלה בדבר קידום מהיר של הטיפול במפונים, לרבות באמצעות מתן פטורים ממכרז והקצאה מיידית של מקרקעין.<sup>91</sup> אף לאחר ביצוע הפינוי המשיך ראש־הממשלה שרון והנחה את משרדי הממשלה לטפל במפונים בדרגת עדיפות גבוהה.<sup>92</sup> כך, בתאריך 21

90 החלטת ממשלה מס' 3561 (נתק/4).

91 החלטת ממשלה מס' 3549.

92 ראו עדותו הפומבית של מר עוזי קרן, יועץ ראש־הממשלה לענייני התיישבות (26.7.09), עמ' 2962–2963; מכתבו של מר ליאור שילת, עוזר בכיר לראש־הממשלה שרון, מיום 25.8.05, כפי שהופיע בתוך המצגת שהוגשה על ידי מר עוזי קרן, שקף מס' 47.

באוגוסט 2005, לאחר שהושלם עיקר הפינוי, אמר בישיבת הממשלה:<sup>93</sup>

**אנחנו עומדים לעשות מאמץ עליון ליישב את המפונים. הנחת י לקיים דיונים מסודרים ודחופים... אני רוצה להדגיש כי יש תוכניות ליישוב כל אחד מהמתפנים... תוכניות אלה עובדו מזמן וניתנות לביצוע תוך פרק זמן קצר. אנחנו לא נחסוך מאמץ כי אלה יבוצעו במהירות הגדולה ביותר.**

גם ראש־הממשלה אהוד אולמרט, שנכנס לתפקידו בראשית שנת 2006 (תחילה כממלא מקומו של ראש־הממשלה שרון ובהמשך כראש־ממשלה נבחר), הנחה במספר הזדמנויות להעניק לטיפול במפונים עדיפות לאומית מיוחדת.<sup>94</sup> כמו כן הוא עמד על הקשיים המיוחדים שעומדים בפני המפונים ועל חובתה המוסרית של הממשלה לשקמם.<sup>95</sup> מסרים דומים עלו גם מתכניות עבודה שפרסמו משרדי הממשלה בתקופתו.<sup>96</sup> כך, למשל, בתאריך 29 באוקטובר 2006 כינס ראש־הממשלה אולמרט את ועדת השרים, והעיר במהלך הדיון:<sup>97</sup>

לא יכול להיות שענייני המתיישרים יסחבו כל־כך הרבה זמן. יש לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותנו כדי למנוע את הברוקרטיה המיותרת, חסרת החמלה כלפי המתיישרים... יש להתגבר על כל הברוקרטיות הממשלתיות המיותרות אשר מעכבות תהליכים רבים בטיפול במתיישרים...

אני מקווה שדבריי בעניין הסרת מכשול הברוקרטיה יחלחלו במהרה ויראו בשטח. בנוסף, אני מתכוון לבדוק ולפעול בעניין זה באופן אישי על מנת שכל החסמים שנוצרו שלא בצדק יוסרו, ונוכל לתת מענה בזמן המתקבל על הדעת.

93 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 21.8.05.

94 ראו עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט (9.9.09), עמ' 3406; עדותו הפומבית של מר עוזי קרן, יועץ ראש־הממשלה לענייני התיישבות (26.7.09), עמ' 2967.

95 משרד ראש־הממשלה, "ראש הממשלה כינס את ועדת השרים ליישום תוכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישרים", הודעה לעיתונות (19.6.06).

96 ראו, למשל, משרד ראש־הממשלה, חלקים נבחרים מתכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2007 (ינואר 2007), עמ' 6, 15.

97 משרד ראש־הממשלה, "ראש הממשלה כינס את ועדת השרים לטיפול במפוני עזה", הודעה לעיתונות (29.10.06).

בתאריך 25 באפריל 2007, בעקבות הסכם הח"כים, כונסה ועדת השרים ואישרה את ההסכם שכלל שורה של הטבות למפונים.<sup>98</sup> בדיון זה שב ראש-הממשלה אולמרט ועמד על מדיניותו בעניין:<sup>99</sup>

רשמתי לפני את המצוקות והתחייבתי שאהיה מעורב באופן אישי בהסרת החסמים, כדי שאפשר יהיה להביא לסיום הפרשה הכואבת של תושבים שנאלצו לעזוב את בתיהם בנסיבות לא קלות. אני הייתי מאלו שתמכו בהתנתקות לאורך כל הדרך, אבל דבר אחד ברור, והוא – שיש פער בין תחושת הציבור לגבי המהלך המוצדק ובין תחושת האנשים שהרגישו שעולמם מתפרק... היום אנחנו מגיעים לנקודת מפנה בעניין הזה, ואני חושב שמה שאישרנו היום יסיר חסמים ביורוקרטים ומוקשים שונים שנוותרו פתוחים בין ממשלת ישראל ליוצאי גוש קטיף וצפון השומרון. מהבחינה הזו עשינו צעד גדול קדימה...

ניסינו לבוא לעניין הזה מתוך אמפטיה גדולה לאנשים, ובמקום שבו צריך לגלות חמלה, מדינת ישראל יכולה להרשות לעצמה לגלות יותר נדיבות ממה שגילתה בעבר.

כאמור, בתחום הדיור, במשך הזמן התמקדה הממשלה יותר ויותר במתן פתרונות קהילתיים למפונים ובהקמת יישובים. בתדרוך שהועבר במשרד ראש-הממשלה בחודש יולי 2008, במלאת שלוש שנים להתנתקות, הובהר כי עיקר משאביה של מינהלת סל"ע מופנים לקידום פתרונות של העתקה קהילתית.<sup>100</sup> מנכ"ל משרד ראש-הממשלה רענן דינור הטעים כי "ההעתקה קהילתית... היא מנוף להסתגלות שנועד להעמיד את טובת המפונים מעל הכול".<sup>101</sup> על רקע זה ולפי בקשת המתדיישים, כך נמסר בתדריך, הממשלה מקדמת כ-24 נקודות התיישבות, מאבני איתן שברמת-הגולן ועד ליישובי החלוציות שבנגב המערבי.<sup>102</sup>

98 כאמור, לפירוט ההטבות ראו החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07) – "סיכום דברים על מענקים ותשלומים מיוחדים למפוני חבל עזה וצפון השומרון".

99 משרד ראש-הממשלה, "ראש הממשלה כינס את ועדת השרים לענייני התנתקות", הודעה לעיתונות (25.4.07). וראו שם גם את דברי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, רענן דינור, שלפיהם "שיתוף הפעולה הבין-משרדי והרצון העז של כל משרדי הממשלה ליישב במהירות וביעילות את יוצאי גוש קטיף וצפון השומרון ביישובי קבע, מניב תוצאות".

100 משרד ראש-הממשלה, "שלוש שנים להתנתקות", הודעה לעיתונות (22.7.08).

101 ש.ם.

102 ש.ם.

גם בתחום התעסוקה, העסקים והחקלאות, כפי שכבר צוין, קיבלה הממשלה על עצמה לפעול כדי לצמצם את ממדי האבטלה בקרב המפונים. הגופים הנוגעים בדבר – תחילה מרכז ההשמה הייעודי ולאחר מכן שירות התעסוקה – עסקו בהשמת מפונים בעבודה. כמו כן קיבלה הממשלה שורה של החלטות שנועדו לסייע במציאת פתרונות לתעסוקת המפונים. לאחרונה החליטה הממשלה להיעזר לשם כך גם בגופים פרטיים.

אף בתחום הרווחה והחינוך קיבלה על עצמה הממשלה להעניק טיפול ייעודי למפונים. במסגרת זו הוקצו תקציבים מיוחדים וננקטו שורה של פעולות, כפי שהוזכר לעיל.

באופן כללי הצהירה הממשלה כי בכוונתה להידבר עם המפונים לגבי הטיפול בענייניהם. עוד בהחלטת הממשלה על ביצוע ההתנתקות, מתאריך 6 ביוני 2004, נקבע כי "ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בהידברות עם האוכלוסיה המיועדת לפינוי בנושאים השונים הנוגעים ליישום התכנית, לרבות בנוגע לפינוי ולפיצוי, ותפעל לקיום הידברות זו".<sup>103</sup>

עמדת הממשלה הייתה, לפחות מאז שנת 2006, שככלל המפונים זוכים לטיפול הולם בבעיותיהם. כך, למשל, בתאריך 22 ביולי 2008 פורסמה הודעת משרד ראש-הממשלה במלאת שלוש שנים להתנתקות. בהודעה נמסר כי בכל משפחה הושקע במוצע סכום של כשלושה מיליון ש"ח. עוד נמסר כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה רענן דינור הדגיש כי "כיום, יש פיתרון לכל מתיישב. מנתונים הנמצאים בידינו עולה כי ל-72% ממשפחות חבל עזה וצפון השומרון עומד מגרש לבניית ביתם". כן נמסר בהודעה, כי ראש מינהלת סל"ע, צביה שמעון, ציינה: "לאחר שלוש שנים של עבודה מאומצת הכוללת ליווי צמוד של המפונים והכנת תשתיות בכל רחבי הארץ, 99% מהמפונים קיבלו את כל הפיצויים המגיעים להם על הבית וניתנו הכלים והתשתיות לבניית בתיהם מחדש".<sup>104</sup>

סעיף 13(א) לחוק יישום ההתנתקות קבע כי המועד האחרון להגשת תביעה לפיצוי לפי החוק הוא שלוש שנים מיום הפינוי. על רקע זה הודיעה מינהלת סל"ע כי המועד האחרון להגשת תביעה הוא 15 באוגוסט 2008.<sup>105</sup>

103 החלטת ממשלה מס' 1996, נספח ג', סעיף 2.

104 משרד ראש-הממשלה, "שלוש שנים להתנתקות", הודעה לעיתונות (22.7.08).

105 מינהלת סל"ע, הודעה לציבור המפונים מחבל עזה וצפון השומרון. פורסם באתר מינהלת סל"ע: <http://sela.pmo.gov.il/PMO/Hitnatkut/HomePage.htm>

בתאריך 24 באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לפעול לסיום פעילותה של מינהלת סל"ע.<sup>106</sup> הוחלט להקים צוות בין-משרדי כדי לגבש הצעה למתן החלטה בעניין סיום פעולתה של מינהלת סל"ע עד לתאריך 31 בדצמבר 2009, וזאת לפי הסמכות הנתונה לראש-הממשלה בסעיף 9 לחוק יישום ההתנתקות.<sup>107</sup> החלטה זו לוותה בהחלטה על הפחתת תקציבים הקשורים למינהלת סל"ע. ברם, לאחרונה, עם כניסתו לתפקידו, הורה ראש-הממשלה בנימין נתניהו כי יש לבחון מחדש את שאלת סגירתה של מינהלת סל"ע,<sup>108</sup> ובתאריך 9 באוגוסט 2009 החליטה הממשלה בראשותו להמשיך את פעילות המינהלה לפחות עד לסוף שנת 2010.<sup>109</sup>

סיכומו של דבר, סיום שלב הפינוי, בחודש אוגוסט 2005, מצא את המפונים, בעוד טראומת הפינוי טרייה, נדרשים להתמודד עם כמה בעיות מורכבות, בכללן מציאת מקום מגורים ותעסוקה. לגבי חלק גדול מן המפונים, התמודדות זו נמשכת עד היום, שכן רוב גדול של המפונים טרם התיישב במגורי קבע, וחלק אינו מועסק. לא מעט מבין המפונים אף נזקקו לסיוע של גורמי הרווחה. אכן, הוועדה התרשמה – וכך עלה גם מעדויות רבות של המפונים ונציגיהם – כי רבים מקרב עובדי הציבור שעסקו בעניינם של המפונים במהלך השנים פעלו במסירות וברגישות, תוך השקעת מאמצים רבים, כדי לקדם את הטיפול בהם באופן יעיל ככל האפשר. אך למרבה הצער, לצדם היו גם אחרים – מהם בעלי תפקידי מפתח – שלא השכילו לעמוד באתגר הדחוף שהתחייב מהנסיבות. על כל פנים, במבחן התוצאה המאמצים לא הספיקו. כיום – ארבע שנים לאחר הפינוי – לא מומשה המדיניות המוצהרת של ממשלות ישראל ולא הביאה עדיין לשיקומם של מרבית המפונים. זהו הרקע שהוביל להחלטה על הקמת ועדת החקירה.

106 החלטת ממשלה מס' 4012 (24.8.08).

107 ש.ם.

108 מכתבו של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, לוועדת החקירה, מיום 21.6.09, סעיף ה'.

109 החלטת ממשלה מס' 673 (9.8.09). ראו גם את הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9.8.09.

## ד. ממצאים והמלצות ביניים

כאמור, לאחר שמיעת העדויות ולאחר עיון בחומר שנאסף, הגיעה ועדת החקירה לכלל דעה, כי כבר לעת הזו עומדות על הפרק מספר בעיות דחופות שלגביהן ניתן להצביע על ממצאים ולהמליץ על דרכי פעולה.

### 1. הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה – הצורך בשינוי תפיסתי

#### (א) אחריות הממשלה

פינוי יישובי חבל עזה וצפון השומרון נועד להשגת מטרות ציבוריות, ובהן מטרות ביטחוניות ומדיניות. לשם הגשמת מטרות אלו החליטו הממשלה והכנסת על פינויה של אוכלוסייה – גברים, נשים וילדים – שהתגוררה במשך שנים רבות ביישובים שפוננו; הם נעקרו מביתם וממרכז עולמם. המדינה, שהחליטה על הפינוי וכפתה אותו על המפונים, נטלה על עצמה, לא רק מכוח הוראות החוק אלא גם מכוח חובה מוסרית, את הטיפול במפונים ואת משימת שיקומם. ואמנם, ממשלות ישראל שכיהנו לפני הפינוי ואחריו הדגישו, כאמור, כי הן רואות את הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה, הנובעת מחובה מוסרית של המדינה כלפיהם.

למרבה הצער, מהעדויות ומיתר הראיות שבפני הוועדה עולה, כי בין הכרזות אלו של הממשלה לבין המציאות נתגלע פער של ממש. אף שחלק מעובדי הציבור אמנם פעלו במסירות רבה, כמוסבר לעיל, מתברר כי רוח הדברים שנאמרו באשר לחשיבות ודחיפות הסיוע למפונים, לא חלחלה לכל הדרגים שעליהם הוטל להשלים בפועל את משימת הטיפול במפונים, ולא קיבלה במציאות את הביטוי הדרוש; וגם בקרב חלק מהרשויות שהפנימו זאת בתחילה, עם חלוף הזמן נשתכחה חשיבות הטיפול במפונים ודחיפותו, ופתרון בעיותיהם הפך לעוד משימה אחת במניין המשימות הממלאות את שגרת יומם של משרדי הממשלה.

עמדה על פער זה, למשל, חברת הכנסת לשעבר עמירה דותן, שמילאה תפקיד של יו"ר ועדת המשנה לנושא דוח מבקר המדינה על ההתנתקות, של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת:<sup>110</sup>

110 עדותה הפומבית (12.7.09), עמ' 1580–1581.

הבאנו את ראש הממשלה בינואר 2007, אני חושבת, ללכיש. כמובן עם כל השרים ועם כל הפמליות והכל. ההכרזות היו יוצאות מן הכלל. חשבנו שמשם יתחיל, תתחיל עבודת מטה, באותה רמה. כלומר, שלכל נושא או לכל תת-נושא, ישבו האנשים המצויים בנושא הזה, והאנשים האחרים שמסתכלים עליו מהצד של נגיד מינהלת סל"ע וכמובן המפונים, וימצאו את הפיתרון... הרי אחת הזעקות שלי היא שאנחנו לא עובדים יחד. כל אחד יודע מה מוטל עליו ובאמת, כולם אנשים נפלאים, אבל אין פה שיח. יש פה שיח של אילמים, ברוב המקרים. באותם מקומות שבאמת מנכ"ל ראש הממשלה הסכים לשולחן עגול, היה שולחן עגול עם פירות יוצאים מן הכלל. הצרה היא שזה המשיך פעם, פעמיים, ובזה נגמר העניין.

ואילו ראש מינהלת סל"ע, צביה שמעון, העידה בפני הוועדה:<sup>111</sup>

בתקופה הראשונה גם הייתה יותר היסטריה לעשות ולפתור כמה שאפשר. ירדה מחויבות של האנשים או שמטבע הדברים כשאנשים מתרגלים אז יורד המתח. ... האווירה לפני לא הייתה כמו האווירה שאחר כך. האווירה של קודם הייתה של 'מוכרחים לפתור ועכשיו' ואחר כך זה שכך ונרגע. ...

בתקופת שרון, ראש הממשלה החליט ו"חתך" ולא המתין להחלטות אחרון הפקידים והדברים רצו. בתקופת אולמרט עד שלא אחרון הפקידים החליט לא התקדמנו...

מינהלת סל"ע הציגה את הדברים גם בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2006 אצל מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. בסיכום הפגישה נאמר כך:<sup>112</sup>

עובדי הנהלת מנהלת סל"ע מביעים תחושה מסוימת של חוסר אונים ותסכול מכך שלדעתם משרדי הממשלה הורידו מראש סדר העדיפויות את הטיפול ביוצאי גוש קטיף וצפון השומרון.

נוצר מצב שבו פקידים לוקחים לעצמם את הזכות לערער על החוק ועל החלטות ממשלה מה שגורם לעיכובים ולעודף בירוקרטיה בביצוען.

111 עדותה הפנימית של גב' צביה שמעון (3.8.09). במכתב לוועדה מיום 14.9.09 ביקשה גב' שמעון להבהיר, כי הדברים האמורים "אין בהם ביקורת על סדרי העדיפויות של ראש הממשלה ומנכ"ל משרדו, אלא ציון תמונת מצב בלתי נמנעת בהתחשב במכלול הבעיות הבוערות המטופלות על-ידי משרד ראש הממשלה".

112 משרד ראש-הממשלה, סיכום פגישה עם הנהלת מינהלת סל"ע מיום 21.9.06 (29.9.06).

הנהלת המנהלת מרגישה שעיקר עבודתם היא חציבה ב"סלע הברוקרטיה" וזאת על חשבון הטיפול במפונים כפי שמתחייב.

בכיר במשרד הבינוי והשיכון ציין בעדותו, כי אף שבעבר "היו אירועים ספציפיים שהיה לחץ והכל עבד מהר", הרי ש"היום אין הרגשה של דחיפות ובהילות לזירוז פעולות ההתנתקות".<sup>113</sup> ובדומה לכך, מי שמשמש כיועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות מאז הפינוי, העיד:<sup>114</sup>

**ש: הייתה תחושה של משימת חירום לאומית במשרדי הממשלה?**  
 ת: תלוי באיזו תקופה. אחרי ההתנתקות - כן. אני חושב שפעמיים ראשי הממשלה "דרכו את הקפיץ" - בחודשים שאחרי הפינוי, בהם אריק שרון רצה לפתור מהר את הבעיות; ובהמשך כשאולמרט עשה כן. השאלה היא אם שמעו להם, וזו לדעתי השאלה שהוועדה צריכה לחקור. ...

**ש: מי לא עבד כאילו זו משימה לאומית?**

ת: תוכלו לראות מהחומר שלי. אני לא מוכן להגיד יותר מזה.

ובעדותו הפומבית הוסיף העד: "האם כל הגורמים ראו את זה בעדיפות לאומית? אני מסכים שלא. אני חושב שלא כל משרדי הממשלה ולא כל הגורמים ראו את זה כשליחות לאומית. ... אולי כולם ראו את זה בהתחלה, אולי ראו את זה בחודש יוני, יולי, אוגוסט, 2006, ולאט לאט זה נחלש".<sup>115</sup>

גם מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף ציין בעדותו, כי תחילת שנת 2007 הייתה מעין קו פרשת מים, שאחריו דברים החלו להתנהל לאיטם, כאילו שכבר "הכל מסודר". הוא הצביע בהקשר זה בעיקר על מועד חתימת הסכם הח"כים (אפריל 2007). לדבריו, בין היתר, החל מאותה תקופה התכנסה ועדת השרים לעתים רחוקות בלבד.<sup>116</sup>

לדעת הוועדה, התנעה מחדש של תהליך שיקומם של המפונים דורשת בראש ובראשונה שינוי תפיסתי במשרדי הממשלה. דפוסי פעולה שאפיינו את התהליך במהלך השנים האחרונות, טעונים שינוי. שיקומם המהיר של המפונים הוא אכן משימה לאומית דחופה, וכך נדרשות כל הרשויות להתייחס אליה - למעשה ולא רק להלכה.

113 עדותו הפנימית של מר אריאל לוי, סמנכ"ל תקציבים במשרד הבינוי והשיכון (3.9.09).

114 עדותו הפנימית של מר עוזי קרן (23.7.09).

115 ראו עדותו הפומבית של מר עוזי קרן (26.7.09), עמ' 3005-3006.

116 עדותו הפנימית של מר דורון בן-שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.5.09).

והנה, לאחרונה נתחלפה, כידוע, ממשלת ישראל. בתאריך 9 באוגוסט 2009, בעוד ועדת החקירה יושבת על המדוכה, אמר ראש-הממשלה הנכנס בנימין נתניהו, בפתח ישיבת ממשלה שכונסה בחלוף ארבע שנים מן הפינוי, את הדברים הבאים:<sup>117</sup>

מחר אני אצא לסיור ביישובי המפונים. אנחנו מצווים לעשות פעולה שלמה ובזמן הקרוב כדי להשלים את הטיפול באחים שלנו שחייהם נהרסו ושנחנו התחייבנו כממשלה, ממשלות ישראל, לטפל בהם, ולשקם את הריסות חייהם. זה אומר שיקום כספי, שיקום חברתי, שיקום בכל המובנים של המילה; אבל "שיקום עכשיו" ולא אחר-כך... אנחנו נקבע את כל ההליכים וביקשתי... להביא גם את ההמלצות הדרושות כדי... להביא סוף לטרagedיה הזו.

מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כיום, איל גבאי, השמיע בעדותו לפני הוועדה מסר דומה, ואף הוסיף כי הגיעה העת לזעזע את המערכת ולשנות באופן עקרוני את מתכונת הטיפול במפונים.<sup>118</sup> כמו כן, על יסוד החלטת ממשלה מתאריך 26 באפריל 2009 הוקמה ועדת שרים חדשה לעניין הסיוע למתיישבים והסדרת התיישבות חלופית בגין ביצוע תכנית ההתנתקות, בראשות השר דניאל הרשקוביץ.<sup>119</sup> סמכויות ועדת השרים הוגדרו כ"טיפול בכל הנוגע ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית", ואף היא נועדה לסייע לזירוז תהליך השיקום.

ועדת החקירה סבורה, כי דבריו הנכוחים של ראש-הממשלה נתניהו, ועמדת מנכ"ל משרדו בעדותו, משקפים עמדה נכונה – ציבורית, מוסרית ומשפטית – באשר לצורך בפתרון מידי של הבעיות הקשות, בעיקר בתחומי הדיור, התעסוקה והרווחה, שבהן עדיין טרודים המפונים. יש בהם כדי להוביל לשינוי התפיסתי הדרוש במשרדי הממשלה. אך חשוב להדגיש כי דברי ראש-הממשלה הם בבחינת "שטר ששוברו בצדו". על ראש-הממשלה לנקוט בכל האמצעים המעשיים במטרה להניע את משרדי הממשלה השונים לפעולה נמרצת ומיידית, שתכליתה לצקת תוכן להצהרה כי הטיפול במפונים הוא בגדר משימה לאומית, ולפתור לאלתר את הבעיות המונעות מן המפונים מלשקם את חייהם. הסמכות לעשות זאת בוודאי נתונה בידי ראש-הממשלה. הוועדה סבורה כי בידי ראש-הממשלה מצוי גם הכוח הנדרש כדי לחולל את השינוי. רק בעשייה נמרצת, שבכוחה להוביל לשינוי מהותי במגמות ולשאת תוצאות ממשיות, ימלא ראש-הממשלה את חובתו. בהשאלה ניתן

117 משרד ראש-הממשלה, הודעות דובר, דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה (9.8.09).

118 ראו עדותו הפומבית (29.7.09), עמ' 3218.

119 ראו החלטת ממשלה מס' 41 (26.4.09).

לומר כי על ראש-הממשלה לדאוג לכך ש"רוח המפקד" שאותה ביטא, תחלחל עד לאחרון הפקידים בשירות הציבורי, כך שאיש מהם לא יסבור עוד כי הטיפול במפונים הוא בגדר משימה רגילה נוספת המונחת על שולחנו.

סיכומו של דבר, את הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון יש לחזור ולהעמיד לאתגר – במעשים ולא רק בהצהרות – בראש סדר העדיפויות הלאומי. זו חובתה של המדינה, אשר כדי לקדם את טובת הכלל הקריבה את הפרט. על המדינה למהר. זהו עניין של זכויות אדם, של הוגנות אנושית בסיסית, של מוסר יהודי. זוהי, אם כן, המלצתה הראשונה והעיקרית של ועדת החקירה בדוח הביניים, ואיך זיל גמור.

### (ב) אחריות המפונים

הגם ששינוי המצב מצריך, כאמור, שינוי תפיסתי עמוק, הרי ששינוי כזה נדרש לא רק מרשויות השלטון, אלא גם מיתר הצדדים המעורבים. מן החומר שנאסף בידי הוועדה עולה בבירור, כי גם לחלק ניכר מן המפונים עצמם הייתה תרומה משמעותית להתהוות המציאות העגומה הנוכחית, שבה שנים לאחר הפינוי תהליך שיקומם אינו קרוב לסיום. אכן, יש מבין המפונים שבחרו להתמהמה במקום שבו יכלו להזדרז. כך, רבים מבין המפונים יכלו זה מכבר לבחור את יישוב הקבע שבו הם חפצים להתגורר, לקבל לידיהם מגרש מתוך מאגר גדול של מגרשים שכבר פותחו על ידי המדינה, להגיש תכניות למוסדות התכנון לשם קבלת היתר בנייה ואף להתחיל בבנייה עצמה בעזרת כספי הפיצויים שקיבלו.<sup>120</sup> בדומה לכך, רבים מבין המפונים שלפני הפינוי עסקו בחקלאות יכלו זה מכבר לנצל את זכותם לקבל שטח חקלאי ולהתחיל לעבדו.<sup>121</sup>

גם בשים לב להתנהלות בעייתית לעתים של הרשויות, רבים מבין המפונים יכלו זה מכבר לקחת את גורלם בידיהם, להשאיר מחלוקות שונות בינם לבין הרשויות לבירור עתידי, ולפעול במקביל לבניית בית הקבע, בלי להמתין עד שתיענה האחרונה בכל דרישותיהם ודרישות נציגיהם. לכך יש להוסיף, כי הוועדה נוכחה שחלק מהמפונים העלו לעתים דרישות מופרזות במסגרת תהליכי משא-ומתן ממושכים שניהלו עם הרשויות.

120 ראו למשל, מבין עדויות רבות, את עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 211; עדותו הפנימית של מר עוזי קרן, יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (23.7.09).

121 למשל: עדותו הפנימית של מר אוריאל אבני, ראש תחום חקלאות במינהלת סל"ע (8.7.09); כתבי הטענות בבג"ץ 10051/08 העמותה ליישוב מחדש במרחב ניצנים נ' ראש הממשלה.

### (ג) אחריות הישובים הקולטים

שינוי בתפיסה נדרש גם אצל חלק מן היישובים אשר אמורים לקלוט את המפונים בתחומם. מן החומר שהוצג בפני הוועדה עולה, כי היישובים הקולטים הציבו לא פעם מכשולים בלתי סבירים במשא־ומתן שנוהל עמם על יישוב המפונים בקרבתם. זאת, ככל הנראה, מתוך הנחה של היישובים הקולטים כי למדינה אין ברירה אלא להיענות לדרישותיהם.<sup>122</sup>

### 2. המעבר לבתי הקבע

נדבך מרכזי, ואולי החשוב ביותר, בתהליך שיקומם של המפונים הוא הסדרת מעברם לבית קבע חדש. אכן, הפגיעה באדם, והזעזוע שהוא חווה, כאשר מכוח אקט שלטוני הוא נעקר מביתו ומנוף חייו בניגוד לרצונו, הם בעלי עצמה גדולה מאוד. תנאי הכרחי (ולא מספיק) לשיקומו של אדם כזה הוא כי ימצא לו בית קבע חדש בהקדם האפשרי, שיחליף, עד כמה שהדבר ניתן, את הבית שממנו פונה בכפייה.

מאז ההתנתקות, כ־20% (268 משפחות) מבין 1,402 משפחות המפונים שנמצאו זכאיות לפיצוי בשל בית מגורים,<sup>123</sup> פנו למסלול של דיור קבע עצמאי, כלומר קיבלו את מלוא כספי הפיצויים המגיעים להן לפי החוק ורכשו או שכרו לעצמן בית קבע ברחבי הארץ, במנותק מקהילתן. למשפחות אלה אין הוועדה נדרשת אפוא להתייחס בהקשר של מגורי הקבע.

ואולם, יתר המשפחות, שהן רוב גדול של כ־80% מקרב המשפחות המפונות הזכאיות, לא בחרו במסלול של דיור עצמאי אלא של העתקה קהילתית. מרביתן, למרבה הצער, אף בחלוף ארבע שנים למן הפינוי, לא זו בלבד שאינן מתגוררות בבית קבע, אלא שחלק גדול מהן אף לא החל בבנייתו. כפי שעלה מן הראיות שבאו בפני הוועדה, לתוצאה מצערת ובלתי מתקבלת על הדעת זו גורמים מספר, וחלקם יידונו להלן.

122 ראו למשל, מבין עדויות רבות, את עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2420; עדותו הפנימית של מר עוזי קרן, יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (23.7.09).

123 מינהלת סל"ע, תמונת מצב הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון (מצגת שהוצגה בישיבת הממשלה מיום 9.8.09).

**(א) הסכמי ההעתקה****(1) העובדות**

כאמור, כ-80% (1,134 משפחות) מן המפונים הזכאים העדיפו להישאר במסגרת קהילתית.<sup>124</sup> עם זאת, רק חלק קטן מהם שמרו על המסגרת הקהילתית המקורית שלהם בשלמותה. רובם יצרו לצורך ההעתקה הקהילתית מסגרות קהילתיות חלקיות או חדשות.<sup>125</sup> מרבית המפונים הזכאים בחרו להתיישב באתרי הקבע באחד מארבעה גושי התיישבות מרכזיים, בין במסגרת הרחבה או בצמידות ליישובים קיימים ובין ביישובים חדשים המוקמים כעת: **אזור ניצן-ניצנים-אשקלון**, הכולל את היישובים ניצן וניצנים ואת שכונת הרצוג ("מתחם הגולף") באשקלון; **אזור נחל שורק**, הכולל את היישובים יד בנימין, חפץ חיים ויסודות; **אזור מזרח לכיש**, הכולל את היישובים שומריה ואמציה ואת היישובים החדשים מרשם וחזן; ו**אזור חלוצה**, הכולל את היישובים החדשים חלוצית 1 וחלוצית 4. עד עתה נחתמו 11 הסכמים להעתקה קהילתית.<sup>126</sup> כמו כן קיימים הסדרי העתקה לחמישה יישובים נוספים שלא באמצעות הסכמי העתקה.<sup>127</sup> נכון למועד כתיבת דוח הביניים, הרי שביחס לארבע קהילות – שביקשו להתיישב ביישובים אמציה, פלמחים, נווה ים וניר עקיבא – חתימת הסכם ההעתקה מתעכבת מזה זמן, ולגבי שלושת הראשונים הרבה מעבר לסביר. במקרים שבהם התברר כי גודל הקבוצה שביקשה העתקה כקהילה לא עמד במינימום שנדרש לפי החוק, של עשרים משפחות זכאיות, מינהלת סל"ע נמנעה מלחתום על הסכם העתקה עמם.<sup>128</sup>

124 מינהלת סל"ע, תמונת מצב הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון (מצגת שהוצגה בישיבת הממשלה מיום 9.8.09). לפי האמור במצגת, 1,112 מתוך 1,134 המשפחות הללו נרשמו להצטרף להסדרי העתקה.

125 כך למשל חברו להם בני מספר מושבים כדי ליצור התיישבות מרוכזת אחת בניצנים; נוצרו קהילות חדשות שהורכבו ממתישבים בודדים (קהילת שבות קטיף ביד בנימין); ופוצלו יישובי מקור רבים למספר קהילות נפרדות (נווה דקלים, כפר דרום, עצמונה ועוד).

126 ההסכמים שנחתמו מתייחסים לשכונת הרצוג באשקלון וליישובים ניצן, ניצנים, בת הדר, מבקיעים, בוסתן הגליל, יד חנה, חפץ חיים, יד בנימין, תלמי יפה ויסודות. ראו מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון (11.5.09).

127 ארבעה יישובים חדשים – מרשם, חזן, חלוצית 1 וחלוצית 4 – מוקמים מכוח החלטות הממשלה; ויישוב נוסף – שומריה – נרכש בשלמותו וקהילה של מפונים מתגוררת בו ומרחיבה אותו. ראו שם.

128 כך היה עם הקבוצות שביקשו להתיישב ביישובים עין צורים, אבני איתן, מגן שאול ואריאל. לוועדה נמסר כי כיום מתעוררת בעיה דומה עם הקבוצה המבקשת להתיישב ביישוב ניר עקיבא.

**(2) הבעיה**

תהליך גיבוש הסכמי ההעתקה חייב, ככלל, הידברות משולשת – בין המפונים, היישוב הקולט והמדינה. הכנתם של הסכמי ההעתקה ארכה זמן רב והייתה כרוכה במשא־ומתן מייגע, שהשלמתו נתעכבה שוב ושוב בשל דרישות שונות שהעלה בכל פעם מי מן הצדדים, ובעטייה של פרוצדורה מורכבת שנקבעה לשם אישור ההסכמים והתקציבים הכרוכים בהם, ואשר אף הצריכה לעתים את אישורו של ראש־הממשלה עצמו. הסכמי ההעתקה שנחתמו לבסוף היו שונים זה מזה בפרטים רבים נוספים, וזאת בשל הבדלים בשווי הקרקע, בעלויות הפיתוח, באופי המשתכנים ובמשתנים רבים נוספים שהשפיעו ויצרו לכל קהילה הסכם העתקה ייחודי ונפרד. על רקע זה עלו בין היתר טענות רבות שעניינן פגיעה בשוויון, ואלו הובילו לעיכובים נוספים בגיבוש חלק מהסכמי ההעתקה או ביישום הסכמי העתקה שכבר נחתמו.<sup>129</sup> והעיקר, כאמור, ארבעה מהסכמי ההעתקה טרם נחתמו, נכון למועד כתיבת דוח הביניים.

יש להעיר, כי חתימת הסכמי ההעתקה אינה אלא שלב ראשוני בדרך להתיישבות בבתי הקבע. ההערכה המקובלת בקרב אנשי המקצוע היא כי מרגע החתימה ועד להשלמת בניית הבתים נדרש פרק זמן של שנים אחדות.

**(3) המלצת הוועדה**

לאחר שבחנה את סוגיית הסכמי ההעתקה, הגיעה הוועדה לכלל דעה כי הפתרון ההולם להתמשכות הבלתי סבירה של המשא־ומתן על ההסכמים שטרם נחתמו, הוא קביעת גבול נוקשה לתהליך גיבוש הסכמי ההעתקה. הוועדה סבורה, כי על המדינה לקבוע מועד אחרון, סופי, שלאחריו לא תידון עוד בין הצדדים האפשרות ליצירת העתקה קהילתית חדשה בדרך הסכמית, כלומר לא ינוהל עוד משא־ומתן על הסכמי העתקה. הוועדה ממליצה כי מועד זה ייקבע ליום 31 בדצמבר 2009.<sup>130</sup>

במידה שיתברר כי המשא־ומתן על איזה מבין הסכמי ההעתקה שטרם נחתמו לא הסתיים עד למועד הנ"ל, תשקול הוועדה אם, בנסיבות החדשות שנוצרו, יש עדיין

129 ראו למשל עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ, המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2402.

130 יצוין כי הצעה דומה לזו הועלתה, למעשה, על ידי משרד האוצר עוד בשנת 2008, במסגרת דיוני תקציב שנת 2009. לפי אותה הצעה, המועד האחרון לחתימה על הסכמי ההעתקה הפתוחים היה אמור להיות 30.6.09 (משרד האוצר, הצעה להחלטת ממשלה בדבר "הפסקת פעילות מינהלת סל"ע במשרד ראש הממשלה").

מקום להעתקה קהילתית לאתרו, ואם כן – באיזו מתכונת. כמו כן תשקול הוועדה לחוות את דעתה בשאלה מי מבין הצדדים אחראי לכשלון המשא־ומתן.

גם לאחר המועד האחרון לניהול משא־ומתן על הסכמי ההעתקה, וגם אם הוועדה תמליץ שלא לבצע העתקה קהילתית לאתרו מסוים, יהיו מפונים שביקשו העתקה קהילתית לאתרו רשאים להצטרף, לפי בחירתם, לאחד מהסכמי ההעתקה שכבר נחתמו ואשר פתוחים להצטרפות מתיישבים נוספים, וזאת בכפוף לאפשרות המעשית לעשות זאת (כלומר, על בסיס זמינות מגרש עבורם). הוועדה ממליצה כי גם אפשרות זו תהיה מוגבלת למשך כחודשיים נוספים בלבד, היינו עד ליום 2 במארס 2010. על כל פנים ראוי להזכיר, כי מפונים שלא יצטרפו להסכם העתקה כלשהו עד לאתרו מועד, יקבלו את מלוא הפיצוי האישי המגיע להם לפי החוק.

להסרת ספק יודגש, כי בכוונת הוועדה להמשיך ולברר את סוגיית הסדרי ההעתקה – לרבות הסכמי ההעתקה שכבר נחתמו אך חתימתם התעכבה זמן רב – לקראת הגשת הדוח הסופי.

## (ב) פיתוח המגרשים

### (1) העובדות

לכל מפונה הזכאי לפיצוי בשל בית המגורים נתאפשר, כאמור, לקבל מגרש, חלף תוספת הפיצוי האישי, במסגרת הסכם העתקה קהילתית לפי סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות. מגרש כזה נמסר למפונים הזכאים ללא תשלום (למעט השבת תוספת הפיצוי האישי, ככל שכבר שולמה), וכן בפטור ממכרז, כאשר את האחריות לפיתוח המגרש טרם מסירתו לקחה על עצמה המדינה.<sup>131</sup> מחויבות זו באה לידי ביטוי במסגרת סעיפים ספציפיים בהסכמי ההעתקה. גם במסגרת הסדרי ההעתקה האחרים, שאינם מבוססים על הסכם העתקה לפי סעיף 85, אלא על החלטות הממשלה, נטלה המדינה על עצמה למסור למתיישבים מגרש מפותח, תמורת סכום אחיד כלשהו שנקבע כמחיר המגרש.<sup>132</sup> פיתוח המגרשים עבור המפונים מבוצע לעתים על ידי משרד הבינוי והשיכון, ולעתים על ידי גורמים אחרים בהתאם לסיכום עם מינהל מקרקעי ישראל ועם יתר הגורמים הרלוונטיים.

131 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' שרה אהרן ממנהלת ס"ל"ע (21.7.09), עמ' 2525–2530.  
132 ראו החלטת ממשלה מס' 10 (7.5.06), החלטת ועדת שרים מס' התכ/1 מיום 28.8.07 והחלטת ממשלה מס' 2379 (20.9.07). יצוין שכלל הסכום האחיד נקבע כך שיאפשר למפונים הזכאים לרכוש את המגרש באמצעות תוספת הפיצוי האישי שקיבלו – בדומה למצב בהסכמי ההעתקה – ללא צורך בהוספת סכום נוסף ממקורותיהם.

עלות פיתוח מגרש משתנה בהתאם למיקומו, בשל מרכיבים טופוגרפיים ומשתנים נוספים. לעתים מצריך המגרש המסוים שינויי תכנון נרחבים, ביצוע בדיקות ארכאולוגיות וכדומה. לכל אלה השפעה ישירה על עלות הפיתוח. עם זאת, ככלל מוסכם על המדינה כי השוני בעלות הפיתוח של כל מגרש אינו אמור לפגוע במפונים הזכאים, שכן, כאמור, המדינה לקחה על עצמה את פיתוח המגרשים, בין ללא תשלום (לפי הסכם העתקה) ובין תמורת תשלום סכום אחיד שנקבע כמחיר המגרש (לפי החלטות ממשלה).

## (2) הבעיה

לוועדה התברר כי בכמה מקרים נתגלעו חילוקי דעות עם מפונים זכאים שקיבלו מגרש בשאלת מימון בנייתם של קירות תמך, שנדרשו כחלק מפיתוח המגרש. במקרים אחרים נוצרו עיכובים בפיתוח המגרשים כתוצאה ממחלוקות בין הרשויות והגורמים השונים בדבר מקור המימון לעבודות פיתוח חריגות אחרות שנדרשו.

במקרה אחד, בשכונת הרצוג באשקלון, הודיעה החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ, שביצעה את עבודות פיתוח התשתיות בפרויקט – בהתבסס על חוזה פיתוח תשתיות שעליו חתמה עם מינהל מקרקעי ישראל – כי היא מסכימה לשאת בעלות הקמת קירות תמך החל מגובה מסוים בלבד, ואילו עד לגובה זה נדרש המפונה לשאת בעצמו בעלות בניית קיר התמך. עם זאת, במקרה זה נמצא פתרון – גם אם באיחור – לאחר שהוועדה המיוחדת, הפועלת מכוח חוק יישום ההתנתקות, אישרה כי המדינה תממן את הקמת קירות התמך במלואם במקום המפונים הזכאים.<sup>133</sup> כאמור, לוועדה נמסר כי בעיה דומה מתעוררת גם במקומות נוספים.<sup>134</sup>

## (3) המלצת הוועדה

כאמור, בהתאם לנוסח הסכמי ההעסקה והחלטות הממשלה הרלוונטיות, חובת המדינה היא למסור למפונה הזכאי מגרש מפותח. תכלית מסירת המגרש המפותח למפונה הזכאי היא לאפשר לו לבנות בית קבע על מגרש זה ללא השקעות נוספות בפיתוח. ברי אפוא כי קיימת חשיבות לכך שלמפונה הזכאי יימסר מגרש שפיתוחו

133 ראו החלטת הוועדה המיוחדת מס' 299/4 (22.7.09); ומכתבו של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי למינהלת סל"ע, לוועדת החקירה, מיום 24.8.09.

134 כך, למשל, בסיוור שקיימה הוועדה באזור מזרח לכיש ביום 8.9.09, נמסר כי ביישובים מרשם וחזן, המוקמים במסגרת הסדר העסקה מכוח החלטת הממשלה, יידרו המפונים לשלם עשרות אלפי ש"ח לשם מימון קירות תמך.

עומד בקריטריונים התכנוניים וההנדסיים הדרושים לבניית בית, ללא צורך בפיתוח נוסף. הוועדה סבורה, כי משמעות הדבר היא שעל המגרש להימסר למפונה הזכאי לאחר שנעשו בו כל העבודות שלפי טיבן הן חיוניות לפיתוחו, דהיינו כל עבודות ההכנה המאפשרות לקבלן להקים מבנה במגרש.

המלצת הוועדה היא אפוא כי רוח החלטתה הנ"ל של הוועדה המיוחדת, בעניין מימון קירות התמך בשכונת הרצוג באשקלון, תנחה את המדינה גם במקרים אחרים הנוגעים למפונים הזכאים – אף כאשר מדובר על הסדרי העתקה ולא על הסכמי העתקה, ואף אם החלטות הממשלה הרלוונטיות אינן נוקטות בלשון זהה ללשון הסעיפים הרלוונטיים בהסכמי ההעתקה.<sup>135</sup> כל זאת, עוד לפני היווצרות העיכוב, כדי להגשים את תכלית הדין ותוך זירוז הטיפול בנושאים אלה ככל האפשר.<sup>136</sup>

## (ג) בניית מבני ציבור

### (1) העובדות והבעיה

הסדרי ההעתקה הקהילתית יצרו גושי התיישבות גדולים (ניצן-ניצנים-אשקלון, מזרח לכיש, חלוצה ונחל שורק) לצד מתחמי התיישבות קטנים יותר (מבקיעים, תלמי יפה, בת הדר, יד חנה ועוד). במהלך השנים שעברו מאז הפינוי, רכזו מאמצים מרובים מצד גורמי הממשלה השונים על מנת למסור את המגרשים לבעליהם החדשים ולאפשר את בניית בתי הקבע. ואולם, אף שהקמת גושי ההתיישבות, גדולים וקטנים כאחד, מחייבת הקמת מבני ציבור – מעונות יום, גני ילדים, מוסדות חינוך, גני משחקים, מועדוני נוער, בתי כנסת ובחלק מן המקומות גם מקוואות – התברר לוועדה כי במרבית יישובי הקבע המתוכננים טרם החלו להיבנות מבני הציבור. יתר על כן, במקומות רבים אף טרם הוחל בתכנון מבני הציבור הדרושים.<sup>137</sup> זאת, כאמור, ארבע שנים לאחר הפינוי. כמובן, עיכוב בהקמת מבני ציבור מביא – כמעט בהכרח – לעיכוב במעבר למגורי קבע.

135 כך, סעיף 10.2 להסכם ההעתקה של שכונת הרצוג באשקלון, קובע כי "המגרש שיוקצה כאמור יכלול פיתוח תשתיות ... עד לראש המגרש, לרבות הבאתו לגובה +0.00..."; ואילו סעיף ג(2) ג(1) להחלטת ועדת השרים מס' התכ"ו/1 (28.8.07) קובע, כי "משרד הבינוי והשיכון יפתח ויקים תשתיות לראש שטח עבור 460 המגרשים ...".

136 המלצה זו של הוועדה אינה מתייחסת, בשלב זה, לתניות חוזיות ספציפיות הנוגעות לפיתוח המגרשים, שנחתמו על ידי המתיישבים ביחס לחלק מן היישובים. לפי הצורך, הוועדה תידרש לכך במסגרת הדוח הסופי.

137 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, האחראית על הבנייה הכפרית במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09); עדותו הפנימית של מר משה מרחביה, מנהל מחוז ירושלים במשרד הבינוי והשיכון (23.8.09); עדותה הפומבית של גב' שרה אהרן ממנהלת סל"ע (21.7.09), עמ' 2550-2552.

עוד התברר, כי בחלק מיישובי הקבע המתוכננים טרם תוקצבו מבני הציבור או שתוקצבו בקֶסֶר, באופן שאינו מאפשר להתחיל בתכנונם או בבנייתם.<sup>138</sup> כך, למשל, מבני הציבור ביישובים המיועדים לקליטת מפונים בחלוצה ובמזרח לכיש תוקצבו בחסר ניכר של למעלה מעשרה מיליון ש"ח, וייתכן – נוכח מחלוקת שטרם יושבה אודות עלויות מיגון – כי מדובר אף בחסר גדול מכך.<sup>139</sup>

המדינה החליטה כי תקצוב ההקמה של מבני הציבור עבור המפונים יתבסס בעיקר על מספר המשפחות הזכאיות לפיצוי בשל בית המגורים, באמצעות מפתח מיוחד שגובש על ידי ועדה שעסקה בנושא, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דאז רענן דינור. על פי חישוב זה, כל משפחה מפונה המוגדרת כזכאית, "מביאה עמה" ליישוב הקבע את חלקה היחסי מתוך שווי מבני הציבור ביישוב שבו התגוררה לפני הפינוי. בדרך זו, בסופו של יום, עומד לרשות הקהילה תקציב לבניית מבני ציבור המורכב בעיקר מסך החלקים היחסיים של כל המשפחות הזכאיות באותה קהילה.<sup>140</sup> ואולם, בפועל, לגרעין זה של מפונים זכאים הצטרף מספר בלתי מבוטל של מתיישבים נוספים, שאינם בגדר זכאים, בכללם ילדיהם הבגירים של המפונים הזכאים וכן מפונים שגרו בחבל עזה בשכירות פרטית. מתברר, כי בעוד שחישוב חלקה היחסי של כל משפחה זכאית, מתוך שווי מבני הציבור ביישוב שבו התגוררה לפני הפינוי, לקח בחשבון גם את התושבים שאינם זכאים אשר התגוררו באותו יישוב, הרי שהמפונים שאינם זכאים אינם זוכים לקבל את החלק היחסי שלהם בתקציב מבני הציבור, כאשר הם מבקשים להתיישב ביישובי הקבע.<sup>141</sup> לגבי מפונים אלה, שאינם זכאים, התקציב שמעניקה המדינה (אם בכלל) לצורך הקמת מבני ציבור נמוך למדי, בדומה לתקציב שמוענק לכלל הציבור המבקש לבנות את ביתו ביישובים שמקימה המדינה באזורי עדיפות לאומית.<sup>142</sup> כך נוצר מצב שבו תקציב מבני הציבור למפונים בהכרח אינו משקף את צרכיה האמיתיים של קהילת המפונים הנזקקת לו, וממילא הוא תקציב חסר.

## (2) המלצת הוועדה

עמדת הוועדה היא כי עיכוב הקמתם של מבני הציבור, כמו גם השיטה שבחרה המדינה לתקצובם, אינם מתקבלים על הדעת. הוועדה הפנתה את תשומת ליבו של

138 עדותו הפומבית של מר אליהו אוזן, מזכיר קהילת נצרים בחלוצה (21.7.09), עמ' 2611–2618.

139 ראו מכתבה של גב' אסנת קמחי, האחראית על הבנייה הכפרית במשרד הבינוי והשיכון, למנכ"ל המשרד מר מרדכי מרדכי, מיום 7.9.09.

140 מכתבו של מר רענן דינור, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09.

141 עדותה הפומבית של גב' שרה אהרן ממנהלת סל"ע (21.7.09), עמ' 2546–2547.

142 מכתבו של מר רענן דינור, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09.

מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, רענן דינור, לליקוי שבשיטת החישוב הנוהגת ביחס לתקצוב מבני הציבור.<sup>143</sup> לאחר שבדק את העניין הודיע מר דינור לוועדה כי גילה שאכן נפלה טעות בדרך החישוב הנוהגת. כדבריו:<sup>144</sup>

יודגש כי בעת קבלת ההחלטה על הנוסחה, כוונתי הייתה כי סל הזכאות למבני ציבור יחושב כזכאות של הקהילה, למשפחות זכאיות בלבד. לאור שאלתכם ערכתי בדיקה במנהלת סל"ע ואכן התברר לי כי החישוב נעשה על פי מספר המשפחות במרשם האוכלוסין.

**לעניות דעתי, מדובר בחישוב מוטעה הפוגע בזכויותיהם של הזכאים ומי שביצע את החישוב באופן זה פעל בניגוד להנחיותיי.**

בין כך ובין כך, המלצת הוועדה היא כי תקצוב מבני הציבור עבור המפונים יתבסס על מספרם הכולל של המפונים המיועדים להתגורר באתר הקבע, ללא קשר לשאלת זכאותם לפיצוי בגין בית מגורים לפי החוק. מאחר שהטיפול בנושא מבני הציבור נעשה על ידי מספר משרדי ממשלה, הוועדה רואה בנושא זה את משרד ראש-הממשלה כגורם האחראי לפתרון הבעיה. הוועדה סבורה אפוא כי על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לקיים דיון דחוף בעניין תכנון והקמת מבני הציבור ובעניין מתכונת תקצובם. כן סבורה הוועדה, כי על משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר להירתם ללא דיחוי ליישום ההחלטות שיתקבלו.

מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה, עד ליום 15 בנובמבר 2009, על ההחלטות שהתקבלו, לרבות באשר ללוח זמנים ספציפי להקמת כל אחד ממבני הציבור הדרושים. להסרת ספק יודגש, כי בכוונת הוועדה להמשיך ולברר גם סוגיה זו לקראת הגשת הדוח הסופי.

## (ד) זירוז בניית בתי הקבע

### (1) העובדות והבעיה

מנתוני מינהלת סל"ע עולה, כי במסגרת הסדרי ההעתקה הקיימים, עד לחודש אוגוסט 2009 הוקצו ונמסרו מגרשים ל-926 משפחות מפונים. אלא שרק כ-250 משפחות מבין אלו שקיבלו מגרשים החלו בפועל לבנות את בית הקבע שלהן.<sup>145</sup>

143 ראו עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2705-2707.

144 מכתבו של מר רענן דינור, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09.

145 מינהלת סל"ע, תמונת מצב הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון (מצגת שהוצגה בישיבת הממשלה מיום 9.8.09).

עדים שהעידו בפני הוועדה הצביעו על מספר גורמים מרכזיים לתופעה זו:

**ראשית**, קשיים כלכליים. חלק מן המפונים אינם יכולים להתחיל בהקמת בית הקבע מכיוון שאינם יכולים לממן את הבנייה.<sup>146</sup> כספם של חלק מן המפונים אזל, בין מפני ששימש להוצאות קיום בשל היעדר תעסוקה, וממילא, היעדר הכנסה שוטפת, ובין מפני שאבד בהשקעות כושלות או בדרך אחרת; ומי שכספו אזל ואינו מועסק, ממילא גם מתקשה לקבל הלוואת משכנתא מבנק מסחרי. עדים רבים שהעידו בפני הוועדה, ובכללם מנהיגי המפונים,<sup>147</sup> תמימי דעים כי מדובר בבעיה רחבת היקף. הם העריכו כי היא מקיפה כיום כ־100–250 משפחות<sup>148</sup> הנתונות בקשיים כלכליים ניכרים, וכי היא מחריפה והולכת ככל שמתארכת שהייתם של המפונים באתרי המגורים הזמניים, ועל כן מחייבת מציאת פתרון בדחיפות.

**שנית**, קושי פסיכולוגי. חלק מן המפונים – המתקשים להשלים עם עובדת הפינוי – מתקשים לגבש עמדה לגבי מיקום בית הקבע שלהם או באופן כללי לגייס את תעצומות הנפש הדרושות לבניית בית.<sup>149</sup>

**שלישית**, חלק מהמפונים "יושבים על הגדר" ומעכבים את בניית בתי הקבע, מתוך תקווה לקבל הטבות נוספות כל עוד מצב הביניים נמשך.<sup>150</sup>

קושי מיוחד, הנובע מהצטברות של גורמים, מתעורר לגבי קבוצות המורכבות מחלקי קהילות המונות, ככל הנראה, עשרות משפחות,<sup>151</sup> אשר מרביתן שוהות באתר המגורים הזמני בניצן. בניית מגורי הקבע של קבוצות אלו אינה מתקדמת כלל, וזאת כתוצאה משילוב של מאפיינים אישיים וחברתיים,<sup>152</sup> שבצידם גם קשיים כלכליים. מפונים הנמנים עם קבוצות אלו חשים כי חסרים להם כוחות הנפש הדרושים להקמת בית חדש, והם גם רואים את הרשויות כנושאות באחריות הבלעדית למציאת פתרון עבורם למגורי קבע. לקושי מיוחד זה מצטרפת לעתים גם **בעיית הנהגה**, המתבטאת

146 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 204–205.

147 ראו עדותו הפומבית של מר דורון בן-שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 784–787; עדותו הפומבית של מר ליאור כלפא, לשעבר מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 818–820.

148 הערכה שונה נמסרה לוועדה על ידי גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית ממינהלת סל"ע. לדבריה, סביר שלרוב המשפחות יש כסף לבניית בית קטן, ורק כ־15–20 משפחות (ככל הנראה מאתר ניצן) לא יוכלו לבנות כלל. עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה (19.8.09).

149 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 204–203.

150 ראו למשל שם, בעמ' 186–187.

151 נתון זה מבוסס על הערכות שהשמיעו בפני הוועדה מר דניאל שטרול ומר ליאור כלפא.

152 שי בן יוסף, **המלצות להמשך שיקום קהילות מפוני גוש קטיף** (13.8.09).

בהיעדר מנהיג לקהילה שיהא מוסכם על הכול, וכתוצאה מכך – באי־שיתוף המפונים בתהליכי קבלת ההחלטות וביצוען.<sup>153</sup> אלה מובילים לדחיית פתרונות שהוצעו ומוצעים לקבוצות האמורות למציאת מגורי קבע.<sup>154</sup> למעלה מארבע שנים חלפו מאז הפינוי, והמפונים הנמנים עם קבוצות אלו טרם החליטו היכן להקים את ביתם הקבוע. חמור מכך, מפונים אלו אף החלו משלימים עם ההנחה כי המגורים הזמניים צפויים להיות להם למגורי קבע. בהיעדר טיפול ייעודי לקבוצות אלו, בעייתן עלולה להחריף ולהביא להישארותן באתרים הזמניים לאורך זמן. הדבר עלול להוביל להנצחת האתרים הזמניים וליצירת מוקדי מצוקה לשנים רבות.<sup>155</sup>

## (2) המלצת הוועדה

עדים שהעידו בפני ועדת החקירה העלו מספר אפשרויות לפתרון הבעיות שהוזכרו לעיל, באופן שיזרז את בניית מבני הקבע. הוועדה סבורה כי על מנכ"ל משרד ראש־הממשלה לרכז עבודת מטה דחופה במטרה לגבש דרכי פעולה אפשריות שיובילו לזירוז בניית בתי הקבע ביחס לכל קבוצות המפונים האמורות. יצוין, כי הפתרונות הדרושים אינם בהכרח על דרך מתן הטבות כספיות למפונים (שמטבע הדברים עלולות להיות בעלות השלכות רחב רטרואקטיביות, עלולות להצריך בדיקה פרטנית לגבי מצבה הכלכלי של כל משפחה, וככל הנראה אינן מהוות פתרון שיקומי<sup>156</sup>). עם זאת נראה כי נדרשת התערבות אקטיבית לצורך הסרת הגורמים המעכבים מחד גיסא, ויצירת מנגנוני זירוז שיסייעו למשפחות לבנות את ביתן מאידך גיסא. יצוין כי זוהי גם דרך פעולה יעילה וחסכונית למדינה, לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בהתמשכות שלב המגורים הזמניים.

במסגרת זו, יש לגבש פתרונות שרק המשפחות הנזקקות להם באופן אובייקטיבי ירצו להיעזר בהם. פתרונות שהועלו בפני הוועדה בהקשר זה כוללים העמדה של דיור ציבורי, השתתפות בשכר דירה, מתן הלוואות דיור בתנאים נוחים, משכנתאות מסובסדות, פיתוח פרויקטים מהסוג המכונה "דיור למשתכן", וכן בנייה מודולרית (לפי דגם או דגמים), שתסייע בין היתר לחסרי היכולת הזימית. פתרון נוסף שהועלה הוא העתקה – על חשבון המדינה – של הקרווילה המשמשת למשפחה

153 עדותו הפנימית של מר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (4.8.09).

154 סקר "בחינת מצב קהילת ניסנית בניצן", הוגש למועצה האזורית חוף אשקלון במאי 2009.

155 עדותו הפנימית של מר שי בן יוסף (4.8.09); עדותו הפנימית של מר מעוזיה סגל, מנהל מחלקת השירותים החברתיים במועצה האזורית חוף אשקלון (12.7.09).

156 שי בן יוסף, המלצות להמשך שיקום קהילות מפוני גוש קטיף (13.8.09).

כבית מגורים זמני, והצבתה על המגרש שהוקצה למשפחה לבנייה. עם זאת, לגבי פתרון זה הועלו בפני הוועדה גם הסתייגויות כבדות משקל, ונראה כי יש מקום לשקול ליישמו רק אם פתרונות אחרים יתבררו כבלתי ישימים. כמובן, רשימה זו אינה ממצה, ובידי המדינה לבחון רעיונות נוספים.

למותר לציין, כי משפחות שלא ירצו באיזה מן הפתרונות שיוצעו להן, יוכלו להחזיר את המגרש שהוקצה להן, וכן את מבנה המגורים הזמני, ולקבל פיצוי כספי כמקובל ולפי הדין לגבי מי שמלכתחילה בחר במסלול המגורים העצמאי.

הוועדה ממליצה כי דרכי הפעולה שייבחרו יהיו מוגבלות למשך פרק זמן קצוב. משפחות שלא ינצלו את הפתרונות במשך פרק הזמן שייקבע, יאבדו את הזכות להיעזר בהם.

באשר לאותן קבוצות מפונים המתקשות להתקדם לקראת פתרון קבע, וזאת בשל הקושי המיוחד שתואר לעיל, ובהיעדר הנהגה או תושייה אישית מספקת מצדן, הרי שנדרשת בעניינן התערבות מקצועית אינטנסיבית שתסייע להן במעבר לבית הקבע. הגם שהטיפול בסוגיה זו מורכב וסבוך,<sup>157</sup> לדעת הוועדה על המדינה להגביר את מאמציה למציאת פתרונות, וזאת כדי למנוע נזק חברתי קשה ובלתי הפיך. פתרונות אפשריים שהועלו בפני ועדת החקירה בהקשר זה כוללים, בין היתר, פעולות לחיזוק התמיכה הקהילתית<sup>158</sup> והפרטנית<sup>159</sup> במפונים, וכן מתן ליווי והדרכה פיננסיים למי מבין המפונים הזקוק לכך. עוד הוצע להקים צוות מומחים רב-תחומי<sup>160</sup> – מתחומי הרווחה, השיכון, החינוך והארגונים הלא-ממשלתיים – לשם בניית מסלול משולב שיייע למעבר קבוצות אלו אל בית הקבע.

באופן כללי, הוועדה סבורה כי על המדינה לעשות מאמצים רבים על מנת לסייע למשפחות המתקשות בכך לבנות מחדש את ביתן. בניית בית באופן עצמאי היא מלאכה מורכבת הדורשת כוחות נפש רבים, שאף בימים כתיקונם לא כל אדם ניחן בהם. בנייה כזו אף עלולה, מטבע הדברים, להוביל לטעויות ולכשלונות, שבמקרה של המפונים יעכבו עוד את כניסתם לביתם ויעמיקו את הסבל. לאור זאת, ומעבר לכל ההמלצות האמורות, הוועדה ממליצה למדינה, לרשויות המקומיות ולמנהיגי

157 עדותו הפנימית של מר שי בן יוסף (4.8.09); עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע (6.7.09); שי בן יוסף, **המלצות להמשך שיקום קהילות מפוני גוש קטיף** (13.8.09).

158 עדותו הפנימית של מר מעוזיה סגל (12.7.09).

159 עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת סל"ע (19.8.09); עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר ראש תחום עבודה סוציאלית במינהלת סל"ע (20.8.09).

160 שי בן יוסף, **המלצות להמשך שיקום קהילות מפוני גוש קטיף** (13.8.09).

הקהילות, לשתף פעולה לשם בחינת יצירתם של מנגנוני בנייה מרוכזים ומשותפים, אשר עשויים לסייע באופן משמעותי לקיצור לוח הזמנים לבניית הבתים, להוזלת מחירי הבנייה, וממילא לדחיפת הקהילה כולה לסיום תהליך המעבר.

לצורך גיבוש הדוח הסופי שבכוונתה להגיש, תבחן הוועדה מהן הפעולות שביצעה הממשלה בנושא זירוז בניית בתי הקבע. על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לדווח לוועדה, עד ליום 31 בדצמבר 2009, על אודות פעולות אלה.

## (ה) פינוי המבנים הזמניים

### (1) העובדות והבעיה

פתרון ההעתקה הקהילתית, שנבחר כאמור על ידי מרבית המפונים, חייב מציאת פתרונות דיור זמניים למשפחות המפונים עד לסיום בניית בית הקבע שלהן. מקצת המשפחות שבחרו במסלול ההעתקה הקהילתית שכרו דירות באזורים שונים והן מתגוררות בדירות אלו עד לסיום בניית בית הקבע; אולם מרבית המשפחות עברו מהדיור הארעי שבו שוכנו (בעיקר בתי מלון) לדיור זמני קהילתי במקומות שונים, בהתאם להשתייכותן הקהילתית בקהילת המקור או בקהילת היעד.

חוק יישום ההתנתקות אינו מזכיר כלל את נושא המגורים הזמניים. ברם, משנוצר הצורך לתת פתרון מגורים עד להשלמת בניית בית הקבע, ביצעה הממשלה – לפני הפינוי וכן לאחריו – רכש בהיקף ניכר ועבודות תשתית נרחבות, במטרה לאפשר למשפחות המפונים לשמר את המסגרת הקהילתית גם בשלב הדיור הזמני. לצורך זה הוכשרו מספר אתרי מגורים והוצבו בהם מבנים זמניים. המבנים הזמניים מורכבים ממספר סוגים – קרווילות, קרוונים ואלמורים – בשלושה גדלים שונים: 60 מ"ר, 90 מ"ר ו-120 מ"ר. בסך הכול הוצבו כ-1,250 מבנים זמניים, וכמאה מבני ציבור, שאף הם נבנו בשיטה של בנייה קלה.<sup>161</sup> רוב המבנים הזמניים הוצבו בשני אתרים מרכזיים – אתר ניצן ואתר עין צורים – וזאת מכוח מספר החלטות של הממשלה, אשר הורו לתקצב גורמים שונים (משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, החטיבה להתיישבות) על מנת שיפעלו להצבת המבנים הללו.<sup>162</sup> מי שהוגדר בחוק יישום ההתנתקות כזכאי לפיצוי בשל בית מגורים זכאי היה לקבל מבנה זמני באתר לפי בחירתו – בדרך כלל בהתאם להשתייכותו הקהילתית –

161 ראו מכתבו של גבי שוחט, סגן בכיר לחשב הכללי, מיום 22.7.09. נתון זה אינו כולל אלמורים שהם בבעלות משרד הבינוי והשיכון.

162 ראו למשל החלטת ממשלה מס' 4177 (18.8.05); החלטת ממשלה מס' 4212 (29.8.05); החלטת ממשלה מס' 4277 (2.10.05); החלטת ממשלה מס' 4294 (19.10.05); החלטת ממשלה מס' 4457 (24.11.05); החלטת ממשלה מס' 4672 (24.1.06).

וזאת עד לקבלת המגרש ובניית בית הקבע. בהמשך, כדי לתמרץ את המפונים להשיב לידי המדינה את מבני המגורים הזמניים, עם פינויים, נקבע בהסכם הח"כים כי 40% מגובה המענק המיוחד שעוגן בהסכם זה ישולם למפונה רק לאחר שיפנה את מבנה המגורים הזמני וימסור אותו בחזרה למדינה.<sup>163</sup> עם זאת, באתרי הדיור הזמני נתווספו למבנים שהמדינה הציבה עוד מספר רב, בלתי ידוע, של מבנים לא חוקיים, אשר הובאו לאתרים אלו (בעיקר לאתר ניצן) בידי גורמים עלומים.<sup>164</sup>

למעט מספר מבנים בודדים אשר עתידים להירכש על ידי המפונים (בעיקר במקרים שבהם המבנה הזמני עומד כבר היום בקצה המגרש שעליו יבנה בית הקבע של המפונה), מרבית המבנים הזמניים אמורים לחזור לחזקת המדינה. תהליך פינוי המבנים הזמניים אמנם החל, אולם עד לאחורונה לא קבעה המדינה כיצד יטופלו המבנים הזמניים שפוננו.<sup>165</sup> על רקע זה, הופיעו בפני הוועדה מספר רב של עדים, ובהם נציגי הרשויות המקומיות והמפונים, אשר הביעו דאגה רבה מהותרת המבנים באתרים השונים לאחר שפוננו. הובע חשש שגורמים זרים יפלוש למבנים או יבצעו מעשי ונדליזם במבנים. עדים אלו טענו, כי בעתיד יהיה קשה מאוד לפנות מבנה זמני לאחר שיפלוש לתוכו גורם אחר, ובכך יונצח אתר המגורים הזמני כ"מעברה" קבועה.<sup>166</sup>

גורמי הממשלה חלוקים ביניהם בדבר הדרך שבה יש לטפל במבנים הזמניים. יש הגורסים כי על המדינה לפרקם ולהעבירם למטרות התיישבותיות אחרות ויש הגורסים כי על המדינה למוכרם.<sup>167</sup> רק לאחורונה ממש מונה גורם ממשד האוצר (הממונה על הדיור הממשלתי) שיהיה אחראי לגבש את הפתרון לטיפול בפינוי המבנים הזמניים, אך הפתרון עצמו עדיין לא גובש.<sup>168</sup> התוצאה המעשית של מצב

163 סעיף 8(א) להסכם הח"כים.

164 ראו למשל עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע (15.7.09), עמ' 2003-2004.

165 עדותו הפנימית של מר מוטי אלימלך, ראש תחום הדיור הזמני במינהלת סל"ע (1.7.09); עדותו הפומבית של מר יריב נחמה, סגן החשב הכללי (22.7.09), עמ' 2784-2786; עדותו הפומבית של מר עוזי קרן, יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (26.7.09), עמ' 3010-3008.

166 ראו עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך (15.7.09), עמ' 2060-2065; עדותו הפומבית של מר מוקה כהן, ראש תחום דיור הקבע במינהלת סל"ע (15.7.09), עמ' 1934-1935; עדותו הפומבית של מר ליאור כלפא, מזכיר קהילת נווה דקלים בניצן ולשעבר מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 864-866; עדותו הפומבית של מר יאיר פרג'ון, ראש המועצה האזורית חוף אשקלון (13.9.09), עמ' 3580-3581.

167 עדותה הפנימית של גב' שרה צימרמן ממשד הבינוי והשיכון (12.8.09).

168 עדותו הפנימית של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (15.9.09); משרד ראש-הממשלה, סיכום דיון בנושא השימוש בקראוילות מתפנות באתרי הדיור הזמני של יוצאי

דברים זה עלולה להיות כי כבר בעתיד הקרוב תעמודנה הרשויות בפני בעיה קשה של קרווילות במספרים הולכים וגדלים שיתפנו מיושביהן ואשר עלולות להתפס בידי פולשים, שהרשויות יתקשו לפנותם. זוהי דוגמה למצב דברים שניתן למנוע מראש בהתנהלות מהירה ונחושה יותר של הרשויות.

## (2) המלצת הוועדה

לדעת הוועדה יש חשיבות רבה להתוויית תהליך מהיר ויעיל לטיפול בכל מבנה זמני אשר יושבו מפנים אותו.

בעדותו בפני הוועדה הבהיר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, כי הנושא נמצא בטיפולו וכי משרדו פועל כדי למצוא פתרון לפינוי המבנים הזמניים.<sup>169</sup> הוועדה מצפה אפוא כי משרד ראש-הממשלה, שהוא המשרד בעל האחריות הכוללת על הטיפול במפונים, יודא כי פתרון כזה אכן יימצא במהרה, וזאת חרף מינוי לאחרונה של גורם ממשרד האוצר כאחראי לכך, כאמור. לקראת הגשת הדוח הסופי תבדוק הוועדה מהן הפעולות שביצעה הממשלה בנושא זה. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה על אודות פעולות אלו, עד ליום 15 בנובמבר 2009.

## 3. תעסוקה

### (א) העובדות והבעיות

נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מלמדים כי שיעור המובטלים מחפשי העבודה בקרב המפונים עומד כיום על 16.2%, לעומת קרוב ל-0% מחפשי עבודה מקרב המתיישבים לפני הפינוי,<sup>170</sup> ולעומת שיעור ממוצע של 8.4% מחפשי עבודה בקרב הציבור הכללי.<sup>171</sup> נתונים אלה מעידים בעליל על כך שהפינוי הוא הגורם הישיר והמרכזי לאבטלה הקיימת היום בקרב המפונים. בשנתיים האחרונות

גוש קטיף וצפון השומרון מיום 2.9.09 (14.9.09); עדותו הפומבית של מר מרדכי מרדכי, מנכ"ל משרד השיכון (9.9.09), עמ' 3501-3503; עדותו הפנימית של מר עפר לאופמן, ראש החטיבה להתיישבות (2.9.09).

169 ראו עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (29.7.09), עמ' 3220. 170 מיכל אלפסי ואלון פורת, **מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון - ארבע שנים אחרי הפינוי / דו"ח מס' 6** (דו"ח מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת); עדותו הפנימית של מר בני פפרמן, מנהל מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת (5.8.09).

171 לפי נתוני חודש מאי 2009. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות - שיעור הבלתי מועסקים בחודש מאי 2009 על פי נתוני מגמה מתוך סקר כוח אדם (16.7.09).

מסתמנת התייצבות בנתוני התעסוקה והאבטלה אצל המפונים,<sup>172</sup> באופן שרוב אלו שעדיין אינם מועסקים נמנים עם "הגרעין הקשה", כלשון משרד התמ"ת, כלומר עם קבוצת מפונים שקיימים קשיים אובייקטיביים בלתי מבוטלים המונעים את השמת חבריה בעבודה. לפי נתוני משרד התמ"ת, הסיבות העיקריות למצב האבטלה בקבוצה זו הן התייאושות מחיפוש עבודה (36.6%) וגיל מתקדם (14.6%).<sup>173</sup> תמונה דומה עולה גם מנתונים שהועברו לוועדה על ידי עמותת תעסוקטיף,<sup>174</sup> שאליה נתייחס בהמשך.

בחוק יישום ההתנתקות נמצא, כאמור, פתרון כספי לבעיית האבטלה בקרב מפונים שכירים שגילם היה 55 או יותר, שכן אלו זכאים, ככלל, לגמול פרישה חודשי. ברם, מסתבר, כי גם בקרב המפונים בני גילאי הביניים, שביום הקובע היו צעירים מגיל 55, וכן בקרב המפונים המבוגרים שלא היו שכירים, קיימת מאז הפינוי ועד היום בעיית אבטלה משמעותית, בשל סיבות שחלקן אינן בשליטתם. בין הסיבות לאי־חזרתם למעגל העבודה ניתן למנות את היווצרותם של חסמים פיזיים ונפשיים המונעים הקמה מחדש של עסק, השתלבות "מבראשית" במקום עבודה חדש או הסבה מקצועית; ובעיקר היעדר ביקוש בשוק העבודה לעובדים בטווח גילאים זה.<sup>175</sup>

כפי שצוין לעיל, פעילות הממשלה לפתרון בעיות התעסוקה בקרב המפונים כללה ניסיונות להשמת מפונים מובטלים בעבודה באמצעות גופים ממשלתיים רלוונטיים – בתחילה מרכז השמה ייעודי שהוקם על ידי משרד התמ"ת בשיתוף ארגון הג'וינט, ולאחר מכן (ועד היום) שירות התעסוקה – וכן קבלת שורה של החלטות ממשלה, כגון בנושא הכשרות של עובדים ותמרוץ מעסיקים. כמו כן, כאמור, עשתה הממשלה ניסיון, במסגרת החלטה מס' 4468, לעודד קליטת מפונים מובטלים בעבודה בחברות ממשלתיות, אך ניסיון זה לא צלח.

במאי 2007, לאחר חתימת הסכם הח"כים, החליט צוות בין־משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש־הממשלה דאז רענן דינור, לקדם החלטת ממשלה שתסייע לחקלאים ובעלי עסקים לחזור לכוח העבודה תוך העמדת תקציבי סיוע בהיקפים משמעותיים לשם כך. לוועדת החקירה נמסר כי הצעת החלטה לממשלה ברוח זו גובשה והייתה מוכנה לדיון על אף התנגדות משרד האוצר, אולם לא קודמה בסופו

172 אלפסי ופורת – דוח מס' 6, לעיל הערה 170; מיכל אלפסי ואלון פורת, **מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון – שלוש שנים אחרי הפינוי / דו"ח מס' 5** (דו"ח מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת).

173 אלפסי ופורת – דוח מס' 6, לעיל הערה 170; עדותו הפנימית של מר בני פפרמן (5.8.09).  
174 ראו עדותו הפומבית של הרב יוסף צבי רימון, מנהל עמותת תעסוקטיף (14.7.09), עמ' 1872, והמוצגים שהוגשו במסגרתה.

175 ראו למשל שם, בעמ' 1859.

של דבר, משום שהתברר לממשלה כי אין ביקוש לתכנית כזו בקרב המפונים.<sup>176</sup> לפני כחצי שנה החליטה הממשלה על סיוע להשמת מפונים בעבודה בדרך של תקצוב גוף פרטי העוסק בכך. הגוף שעליו מדובר הוא עמותת תעסוקטיף, אשר שמה לה למטרה, מאז הפינוי, לסייע למפונים במציאת עבודה. היא עושה כן במתכונת שאינה נהוגה על ידי גופי השמה במגזר הציבורי דוגמת שירות התעסוקה, ובהצלחה רבה יחסית. עמותה זו, כך התברר, יוזמת בעצמה פנייה למפונים מובטלים, מקיימת תהליך טיפולי שיאפשר להם לשוב למעגל העבודה, מכשירה אותם לעבודה המתאימה להם, ולעתים אף מממנת את חודשי העסקתם הראשונים כדי לתמרץ מעסיקים לקולטם בעבודה.<sup>177</sup>

גורמים בממשלה הבינו לפני זמן רב – לנוכח האופי המיוחד של הטיפול שמספקת עמותת תעסוקטיף, ולאור מאפייניהם של אלו מבין המפונים שעודם מובטלים – כי תעסוקטיף היא הגורם המתאים ביותר לטיפול בבעיות התעסוקה אצל המפונים. כבר בחודש פברואר 2007 פנה מנכ"ל משרד התמ"ת, גבריאל מימון, לעמותת תעסוקטיף, ובישר לה על כוונת משרד התמ"ת להקים עמה מיזם משותף שימומן בחלקים שווים על ידי הממשלה ועל ידי תעסוקטיף. דא עקא, שרק ביום 8 במארס 2009, כלומר לאחר יותר משנתיים, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4540, המוציאה לכאורה אל הפועל כוונה זו. יתר על כן, מאז קבלת החלטת הממשלה מס' 4540 ועד למועד כתיבת דוח הביניים, טרם בוצעה העברת התמיכה התקציבית לתעסוקטיף – תחילה משום שתקציב המדינה לא אושר, ולאחר מכן בשל התמשכות הליכים שנדרשו לשם מתן פטור ממכרז לספק יחיד. יצוין כי החוזה של המדינה עם תעסוקטיף נחתם רק ביום 26 באוגוסט 2009. זאת ועוד, למרות שבסעיף 6 להחלטת הממשלה נקבע כי יוקצה לצורך ביצוע ההחלטה סכום כולל של 18 מיליון ש"ח בשנת 2009, הרי שבשלב זה, על פי המידע שנמסר לוועדה ממינהלת סל"ע, הוקצה לטובת העניין סכום של מיליון ש"ח בלבד, והוחלט כי אם ועדת ההיגוי הממשלתית תמליץ על הגדלת הסכום, יוגדל התקציב בהתאם עד לסכום של 18 מיליון ש"ח. עמותת תעסוקטיף מצדה הודיעה כי היא מצפה לסייע התקציבי ואף הציגה בפני הוועדה את תכניות העבודה שלה בהתאם לתמיכה הצפויה.<sup>178</sup>

176 מכתבו של מר רענן דינור, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09.  
177 ראו עדותו הפומבית של הרב יוסף צבי רימון, מנהל עמותת תעסוקטיף (14.7.09), עמ' 1870-1872.

178 ראו שם, בעמ' 1881 ואילך, והמוצגים שהוגשו במסגרת העדות.

ביזמת ועדת החקירה נבדקה לאחרונה האפשרות לעודד קליטת מפונים בעבודה בשירות הציבורי. בחוות דעת מיום 20 ביולי 2009 של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה, שהוגשה לוועדה על ידי נציב שירות המדינה, ושעניינה "בחינת אפשרויות ומשמעויות השמת מפוני ההתנתקות בשירות הציבורי", הובהר, כי "אין מניעה לאמץ בשירות המדינה את עיקריה של החלטת הממשלה 4468 מיום 27.11.05, ככל שהדבר יועיל לקליטת מפוני גוש קטיף בשירות המדינה".

### (ב) המלצות הוועדה

הוועדה סבורה כי על המדינה, שהפינוי אשר ביצעה הוביל במישרין לשיעורי האבטלה הגבוהים בקרב המפונים, חלה חובה להגביר את מאמציה לפתור את בעיית האבטלה בקרב המפונים, ובמידת הצורך לעשות זאת גם על דרך היזקקות לפתרונות בלתי שגרתיים. בין היתר, על המדינה לפעול כדי לשכלל את הפתרונות הפרטניים שבהם היא כבר עושה שימוש, כמפורט להלן.

#### (1) תקצוב עמותת תעסוקטיף

החלטת הממשלה להסתייע בעמותת תעסוקטיף ולתקצבה לשם כך, היא, ככלל, החלטה מבורכת והגיונה ברור. שכן עמותה זו כבר הוכיחה את יכולתה בצמצום ממדי האבטלה בקרב המפונים. גם המדינה עצמה סבורה, כמסתבר, כי שיטות ההשמה המיוחדות של העמותה הולמות טוב יותר את הבעיות המיוחדות הכרוכות בהשמת אלו מבין המובטלים שנמנים עם "הגרעין הקשה". עם זאת, התנהלותה האיטית של המדינה עד עתה – תחילה בקבלת ההחלטה על תקצוב תעסוקטיף ולאחר מכן בהעברת התקציב בפועל – מנעה במשך זמן רב מציאת פתרון לחלק מן המפונים שטרם מצאו עבודה.

זאת ועוד, עמדת הוועדה היא כי חרף התקצוב שהוחלט להפנות לגוף פרטי הפועל בתחום זה, הממשלה – באמצעות שירות התעסוקה – אינה רשאית לפטור את עצמה מחובתה לפעול לפתרון בעיות התעסוקה בקרב המפונים.

המלצת הוועדה היא כי הממשלה תקדם בדחיפות את יישום החלטה מס' 4540 הלכה למעשה. במסגרת זו סבורה הוועדה, כי על משרד האוצר להקצות לאלתר את יתרת הסכום שהקציבה הממשלה ליישום ההחלטה לשנת 2009 – קרי: 17 מיליון ש"ח נוספים – על מנת שיהיה ניתן להעבירו מיד לפי הדרישה שתתעורר בפועל, בשנה זו ובשנים הבאות, ללא צורך בהליכי פטור ממכרז או הליכים מעכבים נוספים בעתיד. במקביל הוועדה ממליצה כי שירות התעסוקה יקיים שיתוף פעולה

שוטף והדוק עם תעסוקטיף, לשם מיצוי מלוא פוטנציאל ההשמה בעבודה של מפונים מובטלים.

### (2) קליטת מפונים בשירות הציבורי

המלצה נוספת של הוועדה נוגעת לעידוד קליטתם של מפונים להעסקה בשירות המדינה ובשירות הציבורי בכללו. כאמור, בחוות דעתו של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה הובהר כי אין מניעה לאמץ בשירות המדינה את עיקריה של החלטת הממשלה מס' 4468, באופן שיעודד קליטת מפונים במסגרת הליכי גיוס כוח אדם לשירות המדינה.

אמנם, ניסיונה של הממשלה לעודד קליטת מפונים בחברות ממשלתיות – על יסוד החלטת הממשלה מס' 4468 – לא צלח, הלכה למעשה, ואף מבקר המדינה עמד על כך, ברם, לאור האמור בחוות הדעת מטעם נציבות שירות המדינה, לא מן הנמנע כי החלטה דומה, אם תקבל ביחס להעסקה בשירות המדינה, תזכה להצלחה רבה יותר. זאת גם לאור השוני הבסיסי בין החברות הממשלתיות, שככלל מודרכות על ידי שיקולים עסקיים צרים, לבין שירות המדינה והשירות הציבורי בכללו, שככלל מודרכים על ידי שיקולים רחבים יותר. חובתה המוסרית של המדינה לדאוג לתעסוקה עבור מי שמטה לחמו נגדע בשל פעולתה, היא בוודאי שיקול ציבורי נכבד שמן הראוי להביאו בחשבון בהקשר זה. המלצת הוועדה היא אפוא כי הממשלה תקבל החלטה דומה להחלטה מס' 4468, אשר תתייחס לעידוד קליטת מפונים בשירות המדינה וברשויות ציבוריות.

### (3) זכאות לגמול פרישה

הגם שנושא זה שייך במהותו לתחום הפיזיים, יש לו השלכה ישירה על תחום התעסוקה. היקף בעיית האבטלה בקרב המפונים בגילאים המבוגרים ובגילאי הביניים, לצד ההשפעה החריפה שיש לה על המפונה, על משפחתו ועל הקהילה הסובבת אותו, מחייבים, לדעת הוועדה, בחינה מחודשת של תנאי הסף הנדרשים לצורך זכאות לגמול פרישה. בעיקר דברים אמורים לגבי גיל הזכאות המינימלי לגמול הפרישה, ולגבי מעמדו של המפונה ביום הקובע כשכיר או כעצמאי. בחינה זו מתחייבת נוכח המציאות התעסוקתית שנוצרה כיום, ארבע שנים לאחר הפינוי.

אכן, המדינה פעלה בהקשר להסדר גמול הפרישה בהתאם להוראות חוק יישום ההתנתקות, ואלו מותחות קו גבול ברור בין מי שזכאים לגמול לבין אלו שאינם זכאים לו. ברם, חובתה המוסרית של המדינה למפונים, בהצטרפה למציאות

התעסוקה העגומה שבה נתקלו המפונים המבוגרים ובגילאי הביניים שאינם זכאים לגמול הפרישה, מחייבת בדיקה מחודשת של סוגיה זו.

יש להעיר כי ככל שיוחלט על שינוי תנאי הזכאות לגמול פרישה, הרי שראוי ליצור בהקשר זה תמריצים שונים המעודדים את חזרתו של הגמלאי לעבודה, על אף הגמול. בין היתר ניתן לבחון בהקשר זה מנגנוני הנחה וזיכוי במס למי שיבחר לחזור למעגל העבודה, אשר יביאו לכך שסך הכנסתו משני המרכיבים (שכר עבודה וגמול פרישה) יהיה גבוה מכל אחד מן המרכיבים בנפרד. ככל שיוחלט על הרחבת גדר הזכאים לגמול פרישה, וככל שהרחבה זו תחייב תיקוני חקיקה, הרי שעל הממשלה ליזום תיקונים אלה ולקדם במהירות.

מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה, עד ליום 31 בדצמבר 2009, על ההחלטות שהתקבלו ועל הפעולות שנקטו בסוגיה זו.

#### 4. פיצויים

חוק יישום ההתנתקות אימץ כקו מנחה את השאיפה לתת פיצויים, שהוגדרו "הוגנים וראויים".<sup>179</sup> חוקתיות הסדר הפיצויים נבחנה על ידי בית-המשפט הגבוה לצדק, שהבהיר כי העיקרון הכללי שעל חוק יישום ההתנתקות לשקף, כמקובל גם על המדינה, הוא זה:<sup>180</sup>

פיצוי "מלא", פיצוי "נאות", פיצוי "הוגן", החזרת המצב לקדמתו – כל אלה חד הם ... יש להעניק לישראלי המפונה מהשטח המפונה אותו סכום בכסף אשר יאפשר לו לבנות מחוץ לשטח המפונה את ביתו, את עסקיו ואת שאר מערכות יחסיו שנפגעו בשל הפינוי, וזאת בתנאים דומים לתנאים שהיו לו בשטח המפונה תוך "קיצוז" טובות הנאה שניתנו ושהיו קשורות לטיבו של השטח המפונה.

על רקע זה, ולאחר שבחן את הוראות הפיצויים בחוק יישום ההתנתקות, קבע בית-המשפט הגבוה לצדק:<sup>181</sup>

בהסתכלות כוללת, הנדרשת בעניין שלנו, נראה לנו כי בעיקרו של דבר, ומתוך מבט על הטיפוסי והממוצע, הפיצוי שנקבע בחוק יישום ההתנתקות הוא ראוי, והוא מגשים את אמת המידה שהציב לעצמו

179 ראו סעיף 2(1) לחוק יישום ההתנתקות.

180 בג"ץ חוף עזה, בעמ' 592.

181 שם, בעמ' 592-593.

”פיצויים הוגנים וראויים“: סעיף 1(2)), שהיא גם אמת המידה הראויה להערכת הנזק. עם זאת אין באפשרותנו לקבוע כי אמות המידה שחוק יישום ההתנתקות קובע מבטיחות פיצוי ראוי בכל המקרים. עשויים להיות מקרים, אשר את שיעורם איננו יכולים לקבוע, ובהם הפיצוי יהא מעל לנדרש, ועשויים להיות מקרים, שבהם הפיצוי יהא מתחת לנדרש.

הפיצוי שניתן מכוח חוק יישום ההתנתקות היה, לגבי רכיבים מסוימים, נמוך מזה שהמפונה עשוי היה לזכות בו, למשל, מכוח דיני ההפקעות הכלליים.<sup>182</sup> ברם, בית-המשפט הגבוה לצדק פסק כי לצורך בדיקת חוקתיות חוק יישום ההתנתקות אין להתמקד בכל אחד מרכיבי הפיצוי במנותק מן האחרים, אלא ”יש צורך לראות את התמונה הכוללת, ולא כל אחד מרכיביה בנפרד“.<sup>183</sup> יצוין כי סביב סוגי הפיצויים שישולמו מכוח חוק יישום ההתנתקות, ובעניין גובה סכומי הפיצויים, התנהלו דיונים ממושכים, לרבות בשלב הכנת החוק בוועדות הכנסת, וחלק מסכומי הפיצוי המקוריים שהציעה הממשלה שונו בסופו של דבר.<sup>184</sup>

#### (א) הפיצוי ה”אישי“

יש הסבורים כי הסכומים ששולמו למפונים מכוח חוק יישום ההתנתקות ומכוח הסכם ה”כים, במסגרת מה שכונה הפיצוי ה”אישי“ – נמוכים מן הראוי. כך למשל נטען, כי השיקול העיקרי שהוביל לקביעת פיצוי נמוך יחסית למפוני חבל עזה וצפון השומרון היה החשש מפני הצבת סטנדרט גבוה של פיצויים, שיקשה על המדינה לבצע פינויים נוספים בעתיד, וכי שיקול זה הביא לזניחת החובה לפצות את המפונים על נזקי הפינוי.<sup>185</sup> התוצאה היא – כך נטען – שהפיצויים ששולמו למפונים מכוח חוק יישום ההתנתקות ומכוח הסכם ה”כים אינם עולים בקנה אחד עם העיקרון בדבר השבת מצב המפונים לקדמתו.<sup>186</sup> עוד נטען, כי הפיצוי ששולם למפונים עבור עגמת נפש, למשל, נמוך משמעותית מזה ששולם למפוני ימית, ללא הצדקה עניינית.<sup>187</sup> זאת ועוד – כך לפי הטענה – לחלק מן המפונים מחבל עזה זו הפעם השנייה שהם מפונים בעל כורחם: אלו מפוני ימית, שכחלק

182 שם, בעמ' 654-655.

183 שם, בעמ' 655.

184 ראו יאיר שלג, ”המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים בי”ש” – הינתקות 2005 כמקרה מבחן”, מחקר מדיניות 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 33-35.

185 ראו עדותו הפומבית של עו”ד יוסי פוקס (17.6.09), עמ' 1446.

186 ראו עדותו הפומבית של עו”ד יצחק מירון (27.7.09), עמ' 3175.

187 ראו עדותו הפומבית של עו”ד יוסי פוקס (17.6.09), עמ' 1445.

משיקומם נשלחו על ידי ממשלת ישראל להתיישב בחבל עזה, מתוך הבנה שלא ייאלצו לחוות פעם נוספת את הטראומה הכרוכה בפינוי; עתה לא זו בלבד שפוננו בשנית, אלא ששולמו להם פיצויים נמוכים מאלו שקיבלו בעקבות פינוי ימית.<sup>188</sup> ועוד נטען בפני הוועדה, כי הסכם הח"כים אינו צריך למנוע הגדלה נוספת של סכומי הפיצוי ה"אישי", הן משום שהוא מחייב רק את הצדדים הישירים לו והן משום שחלוף הזמן מאז חתימתו הביא לשינוי נסיבות המצדיק לעיין בו מחדש.<sup>189</sup>

על רקע טענות אלו ואחרות, הועלו בפני הוועדה הצעות שונות להגדיל את סכומי הפיצוי ה"אישי" שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם הח"כים. ואולם, בעדותו בפני הוועדה הבהיר ח"כ אורי אריאל, אשר ייצג את עניינם של המפונים מול משרד ראש-הממשלה והיה צד להסכם הח"כים, את המשמעות הציבורית והמשפטית שיש לייחס להסכם זה:<sup>190</sup>

מי שלא חתם על כך, ודאי שהוא יכול לפתוח [את נושא הפיצוי ה"אישי"]. לא כולם מחויבים למה שאני סיכמתי עם רענן דינור. האם הפיצוי הזה צודק? לא. היה מגיע להם יותר. האם היה צריך לסיים את זה? לפי דעתי כן... גם הסגירה הזו הייתה על דעת המתישבים. היו ויכוחים שם, היה דיון, וזה בסופו של דבר היה על דעתם. ישבתי עם נציגי הקהילות, בישיבה עם כולם יחד, וגם בישיבה פרטנית...  
**בסופו של דבר הם אישרו את ההסכם.**

על רקע דברים אלה של ח"כ אריאל, המלמדים כי הסכם הח"כים נחתם על דעתן של קהילות המפונים, עמדת הוועדה היא כי אין מקום להתערבותה לצורך הגדלת הסכומים שיש לשלם למפונים במסגרת הסדרי הפיצוי ה"אישי" – כפי שכוננו – דהיינו בכל הנוגע לענייני הפיצויים שאינם בגין פעילות עסקית ותעסוקתית, אשר הוסדרו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם הח"כים. נזכיר, כי נדבך חשוב בהסכם הח"כים עניינו בזכותו של כל מפונה, הסבור כי הוא זכאי לפיצוי גבוה יותר מן המדינה, מעבר לזה המוצע לו לפי חוק יישום ההתנתקות בצירוף התוספות המגיעות לו מכוח הסכם הח"כים, שלא ליטול את התוספות שהותנו בהסכם הח"כים בחתימה על כתב ויתור על תביעות לפי הדין הכללי. מפונים המעוניינים בכך רשאים אפוא להימנע מלחתום על כתב הוויתור, ובמקום זאת להגיש נגד המדינה תביעה לפיצויים לפי הדין הכללי.<sup>191</sup>

188 ראו שם, בעמ' 1444-1446.

189 ראו שם, בעמ' 1452-1453; עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון (27.09), עמ' 3147.

190 עדותו הפנימית (9.7.09).

191 להסבר מהו "הדין הכללי" ראו לעיל הערת שוליים 12.

**(ב) פיצויים לעסקים ולחקלאים****(1) העובדות**

סימן ד' לחוק יישום ההתנתקות מזכה בפיצוי בשל עסק שעיקר פעילותו, במועד כלשהו לפני היום הקובע, היה בשטח מפונה, או שהפעיל סניף בשטח מפונה, ובלבד שבעל העסק היה ישראלי ולעסק או לבעליו הייתה זכות במקרקעין בשטח מפונה, ששימשה לצורכי העסק או הסניף.<sup>192</sup> עסק שהיה פעיל ביום הקובע, זכאי לפי חוק יישום ההתנתקות לפיצוי שיחושב – על-פי בחירת הזכאי<sup>193</sup> – לפי שווי הנכסים של העסק<sup>194</sup> (קרקע, מבנה, רכוש קבוע, מלאי, למעט נכסים בלתי מוחשיים כגון מוניטין) או לפי השווי ה"פיננסי" של העסק,<sup>195</sup> כלומר שווי העסק כנגזרת של הרווח התפעולי ממנו. עסק שלא היה פעיל ביום הקובע זכאי לפיצוי בסכום ההוצאות שהוציא בעליו למימון הזכות במקרקעין והבנייה עליה.<sup>196</sup>

**(2) הבעיה**

בפני הוועדה נשמעו טענות רבות הנוגעות לגובה הפיצוי שניתן לבעלי עסקים, ובהן גם טענות קשות שהעלו מי שעסקו טרם הפינוי בענף החקלאות, וכן טענות של בעלי המבנים שפעלו באזור התעשייה ארז. עיקר הטענות נסב על כך שגובה הפיצוי שניתן לעסקים וחקלאים לפי חוק יישום ההתנתקות נמוך מ"ערך הכינון" – כלומר עלות ההקמה מחדש – של עסק דומה בתחומי ישראל, וכן על כך שגובה הפיצוי משקף את השווי החשבונאי של העסק, במקום את שווי הממשי והראוי לפי עמדתם של הטוענים. כמו כן עלו בין היתר טענות לגבי היעדר פיצוי נאות על "אבדן עונות" בשיווק תוצרת חקלאית; לגבי אבדן לקוחות ושוקי-יצוא (בעיקר לאלה שבחרו במסלול הנכסי); לגבי בעיית תעסוקה של מפונים עצמאים שלא הקימו מחדש את עסקיהם; לגבי חובות החקלאים לחטיבה להתיישבות; לגבי תמיכה וליווי למשקים ועסקים המבקשים לחדש את פעילותם; ולגבי פיצוי עבור מבני תעשייה באזור התעשייה ארז. בין הטוענים חקלאים שהיו פעילים בעת הפינוי וכאלה שהוגדרו כלא-פעילים (משקים שהושבתו ומשקים שהושכרו על ידי בעליהם לאחרים),<sup>197</sup> בעלי עסקים וחקלאים הממשיכים כיום את פעילותם

192 ראו סעיף 63 לחוק יישום ההתנתקות וכן ההגדרות שבסעיף 62 לחוק.

193 ראו סעיף 64(א) לחוק יישום ההתנתקות.

194 ראו חלק א' לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

195 ראו חלק ב' לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

196 ראו סעיף 67 לחוק יישום ההתנתקות.

197 ראו החלטת ממשלה מס' 3601 (8.5.05).

העסקית וכאלה שאינם ממשיכים אותה, וכן, כאמור, בעלי מבנים באזור התעשייה ארז.

על רקע טענות אלה של בעלי עסקים וחקלאים אף הוגשו לכנסת לאחרונה שתי הצעות חוק פרטיות שנועדו לתת מענה לטענות האמורות – האחת מתרכזת בבעיות החקלאים,<sup>198</sup> והאחרת בבעיות כלל בעלי העסקים.<sup>199</sup> ההצעה הראשונה אושרה בקריאה ראשונה עוד בכנסת ה-17, והונחה מחדש על שולחנה של הכנסת ה-18.

מן הראיות שבאו בפני הוועדה עלה עוד, כי בעניינים רבים הנוגעים לפיצוי בשל עסק התבקשה התערבותה של הוועדה המיוחדת, הפועלת מכוח סעיף 137 לחוק יישום ההתנתקות והמוסמכת, כאמור, לאשר תשלום מיוחד, לפני משורת הדין, למי שלא מתמלא בו תנאי מתנאי הזכאות לפיצויים לפי חוק זה, אם ראתה כי בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן.

מנגד הייתה עמדת המדינה, כפי שעלתה מעדויות שונות של אנשי ממשל, שככלל, ההסדר בחוק יישום ההתנתקות לפיצוי בשל עסק הוא ראוי והוגן – כפי שלטענתם אף עולה מפסיקת בית-המשפט הגבוה לצדק – ואף נוספו לו שורה של הטבות שניתנו מכוח החלטות הממשלה.

### (3) המלצת הוועדה

במסגרת ההסדר הידוע כהסכם הח"כים, שנחתם בחודש אפריל 2007, סוכם כי נושא הפיצוי לעסקים ולחקלאים יידון בנפרד. במסגרת כתבי הוויתור שצורפו להסכם אף נאמר, כי המדינה לא תטען שהחתימה על הסכם זה מהווה ויתור על טענה לפיצוי בגין נזקים לעסקים. בהחלטתה לאשרר את הסכם הח"כים התייחסה הממשלה לעניין זה באומרה:<sup>200</sup>

להטיל על ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנהלת מינהלת סל"ע, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ונציגי החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, לבחון את הצרכים המיוחדים של החקלאים והעסקים המפונים ולגבש המלצות ככל

198 ראו הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון – פיצוי בשל עסק של חקלאות), התשס"ט-2009.

199 ראו הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון – פיצוי עסקים), התשס"ט-2009.  
200 החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07).

שיידרשו לוועדת השרים לעניין יישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית, עד ליום 16 במאי 2007.

טענת המדינה בהקשר זה הייתה, כי לשיטתה אכן נערכה בחינה של צורכיהם המיוחדים של בעלי עסקים וחקלאים, אלא שבעקבות בחינה זו לא נמצא מקום להוסיף על הפיצוי שניתן להם.<sup>201</sup> תחת זאת נמצא מקום לקדם החלטת ממשלה בתקצוב משמעותי, שתסייע לחקלאים ובעלי עסקים לחזור לכוח העבודה, אלא שלפי טענת המדינה הצעה זו לא קודמה שכן התברר כי אין לה ביקוש בקרב המפונים.<sup>202</sup>

המדינה הצביעה אפוא על הליך של בחינה מחדש שביצעה. ברם, מבדיקת הוועדה עולה, כי הליך זה נעשה על ידי המדינה באופן כמעט חד-צדדי. המדינה כמעט שלא באה במסגרתו בדברים עם נציגי ציבור החקלאים ובעלי העסקים, וכן כמעט שלא נועצה בבעלי מקצוע חיצוניים, כפי שחלק מבין המפונים ציפו כי תעשה, וזאת נוכח רוח הסיכומים שהושגו בגדרי הסכם הח"כים, לגבי הפיצוי ה"אישי" ולגבי המשך הדיון העתידי בנושא הפיצוי העסקי והחקלאי. ואמנם, נקל להיווכח כי קיים פער ניכר בין תהליך ליבון סוגיית הפיצוי ה"אישי" במסגרת הסכם הח"כים – שנעשה כולו בדרך של הידברות והסכמה – לבין התהליך שעליו מצביעה עתה המדינה. כתוצאה מכך גם נוצרה תחושה קשה בקרב בעלי עסקים וחקלאים מבין המפונים, כי טענותיהם לא נשמעו ולא זכו להתייחסות רצינית.

על רקע זה הגיעה הוועדה לכלל דעה, כי ההידברות בין המדינה לבין המפונים – טרם מוצתה. הוועדה ממליצה על כן על קיום דיון, בקצב מואץ, בין נציגי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ובין נציגי החקלאים ובעלי העסקים, שבגדרו ינסו הצדדים להגיע לכלל הסכמה. הוועדה מצפה כי במשא-ומתן זה ישולבו מומחים חיצוניים אשר יהיו מקובלים על שני הצדדים.

ראוי להעיר כי הוועדה סבורה כי במטרה להניח לממשלה ולנציגי הנוגעים בדבר מקרב בעלי העסקים והחקלאים למצות את הליכי המשא-ומתן ביניהם, שעל קיומם הסכימו בעבר ושעד כה טרם קוימו הלכה למעשה, תיטיב הוועדה לעשות אם לעת הזאת לא תנקוט כל עמדה ביחס לדרכי הפעולה האפשריות לפתרון המחלוקות הקיימות, שעצם הצגתן תהווה התערבות במגעים בין הצדדים העלולה לפגוע בסיכוייהם להגיע בכוחות עצמם לפתרונות מוסכמים.

מנכ"ל משרד ראש-הממשלה יעביר לידי הוועדה עד ליום 31 בדצמבר 2009, את תוצאות הדיון המשותף ואת הפתרון המוסכם על הצדדים באשר לסוגיות העסקים

201 ראו למשל עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2710-2712.

202 מכתבו של מר רענן דינור, "השלמות לוועדת החקירה", מיום 8.9.09.

והחקלאים (אלה שהיו פעילים ביום הקובע ואלה שלא היו פעילים, אלה הממשיכים כיום בפעילות ואלה שאינם ממשיכים). ככל שהצדדים לא יגיעו ביניהם להסכמות עד למועד האמור, תציג ועדת החקירה את מסקנותיה והמלצותיה בנושאי העסקים והחקלאים, בדוח הסופי של עבודתה.

## 5. המשך פעילותה של מינהלת סל"ע

### (א) העובדות

מינהלת סל"ע פועלת, כאמור, מכוח פרק ב' לחוק יישום ההתנתקות. סעיף 9(א) לחוק יישום ההתנתקות קובע כי "המינהלה תחדל לפעול עם סיום ביצוע תפקידיה לפי חוק זה או במועד אחר שעליו יורה ראש הממשלה"; ואילו סעיף 9(ב) לחוק יישום ההתנתקות קובע כי אם חדלה המינהלה לפעול כאמור, "רשאי ראש הממשלה להסמיך גורם אחר לבצע תפקיד מתפקידיה שביצעו טרם הושלם ולתת הוראות נוספות הדרושות לשם כך...".

אף שהממשלה בראשות אהוד אולמרט פעלה כדי להביא לסגירת מינהלת סל"ע עד לסוף שנת 2009, 2003<sup>203</sup> בין היתר על ידי ביצוע עבודת מטה בעניין; הממשלה הנוכחית, בראשות בנימין נתניהו, החליטה בתאריך 9 באוגוסט 2009 "להורות לצוות הבינמשרדי... להשלים את עבודתו ולהגיש את המלצתו לראש הממשלה עד ליום 1.1.2010. באופן שיאפשר לראש הממשלה מתן החלטה בעניין סיום פעולתה של מינהלת סל"ע עד ליום 31.12.10".<sup>204</sup>

### (ב) הבעיה

מן העדויות והראיות שהובאו בפני הוועדה עלתה תמונה מורכבת ביחס לשאלת סגירתה של מינהלת סל"ע. מחד גיסא, עמדת הממשלה הקודמת הייתה, כי יש לפעול לסגירת המינהלה, וזאת כדי להעביר לרשויות המקומיות הקולטות את האחריות לסיוע למפונים, וכן – והוא העיקר – כחלק מתהליך שיקומם של המפונים.<sup>205</sup> לעמדה זו היו שותפות כמה מהרשויות הנוגעות בדבר, ובהן מינהלת

203 ראו לעיל הערת שוליים 107 והכיתוב הנלווה לה.

204 החלטת ממשלה מס' 673 (9.8.09).

205 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 244-245; עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 271; עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ, המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2418-2420.

סל"ע עצמה, משרד ראש-הממשלה ומשרד האוצר (שאף ניסח הצעה להחלטת הממשלה בעניין זה).<sup>206</sup> אנשי המקצוע הפועלים במסגרת מינהלת סל"ע סבורים כי סגירת המינהלה, בחשבון כולל, עשויה להיטיב את מצב המפונים, בכך שתחזק את "תחושת המסוגלות" שלהם – כלשונם של אנשי המינהלה – ואת יכולת המפונים לשקם עצמם.<sup>207</sup>

לכך יש להוסיף, כי עדים רבים מקרב המפונים ונציגיהם הלינו על קוצר ידה של המינהלה. לעתים היה זה שלא באשמה של המינהלה – וזאת בעיקר בגלל מיעוט הסמכויות שבהן צייד אותה המחוקק.<sup>208</sup> אף שעל המינהלה הוטל לרכז את הטיפול בענייניהם השונים של המפונים, ולשמש ככתובת המרכזית לפתרון בעיותיהם, המחוקק נמנע מלהסמיך את המינהלה לפעול בעניינים רבים, שבהם קיימת רשות מוסמכת אחרת.

על רקע זה, כאמור, החליטה אמנם הממשלה בראשות אולמרט למנות צוות שיבחן את אפשרות סגירת מינהלת סל"ע בסוף שנת 2009.

מאידך גיסא, נראה כי מבחינה עניינית קיים צורך בהמשך פעילות המינהלה גם לאחר מועד זה. ראשית, מסתבר כי גם לכשתסתיים שנת 2009 צפויים למעלה ממחצית מן המפונים להימצא במצב שבו עדיין לא התחילו לבנות את בתי הקבע שלהם.<sup>209</sup> שנית, והוא עיקר לענייננו, בפעילות מינהלת סל"ע, חרף הביקורת שהושמעה בפנינו על מתכונת פעילותה ומיעוט סמכויותיה, יש, כמסתבר, כדי לסייע באורח משמעותי למפונים. עמד על כך דורון בן-שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף. עד זה התנגד בחריפות לטענה שנשמעה ולפיה המפונים פיתחו תלות בסיוע שמושיטה להם המדינה, כדבריו:<sup>210</sup>

לא מדובר פה בציבור מסכן. מדובר פה בציבור שמה לעשות, בסדר גודל כזה צריך את הגיבוי הממשלתי כי אין לנו, בפאוף' גב עוד... נחלות... ואין לנו כסף מיותר, אז אנחנו צריכים את הממסד.

206 ראו לעיל הערה 205; עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09); עדותו הפנימית של מר רותם פלג, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (16.8.09); עדותו הפנימית של מר ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר (20.7.09).

207 ראו לעיל הערה 205.

208 ראו עדותו הפומבית של מר דורון בן-שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 739-743; עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון (27.7.09), עמ' 3151-3152.

209 ראו עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 253-254, 263.

210 ראו עדותו הפומבית של מר דורון בן-שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 744, 762-763; עדותו הפנימית (11.5.09).

...  
 סגירת מינהלת סל"ע... זה טעות כפולה, גם מגמה של הסרת האחריות של מדינת ישראל מנושא בעל חשיבות לאומית... וגם חוסר יכולת של המשרדים לקבל תמונה כוללת... בדרך מהירה...

...  
 עד היום עוד לא נסגרו כל ההסכמים לגבי התיישבות הקבע. המינהלה צריכה לדאוג לתקציבים ולהילחם מול האוצר על סיוע לרשויות הקולטות וכו'. היחיד שיכול לעשות את זה, הוא מנכ"ל [משרד] ראש הממשלה, וזה דרך המינהלה שהיא זרוע שלו...

לבסוף התברר, כי אנשי מינהלת סל"ע, שעסקו בעבודת הכנה לקראת פירוק מינהלת סל"ע בתקופת ממשלת אולמרט, המליצו להשאיר, גם לאחר סגירת המינהלה, אחראי במשרד ראש-הממשלה שתפקידו יהיה להמשיך ולשמש "כתובת אחת" לבעיות המפונים.<sup>211</sup>

### (ג) המלצת הוועדה

מהחלטת הממשלה שניתנה לאחרונה עולה, כי הלכה למעשה סגירת מינהלת סל"ע נדחתה לכל המוקדם לסוף שנת 2010. הוועדה סבורה כי בכך היטיבה הממשלה לעשות. אכן, הוועדה הגיעה לכלל דעה כי הגם שראוי בטווח הארוך לחתור לסיום פעילות מינהלת סל"ע, טרם הגיעה העת לכך. סגירת מינהלת סל"ע במצב דברים שבו מרבית המפונים טרם החלו בבניית בתי הקבע שלהם, ועדיין לא נמצא הפתרון לסוגיות מורכבות נוספות הנוגעות לטיפול בהם, תזיק למפונים יותר מאשר תועיל לשיקומם. הוועדה ממליצה אפוא להימנע, לעת הזאת, מסגירת מינהלת סל"ע, ועל כל פנים, תהליך סגירת המינהלה חייב שיהיה הדרגתי. בהקשר זה מבקשת הוועדה להבהיר את עמדתה, למען הסר ספק: התהליך ההדרגתי לסגירתה של מינהלת סל"ע יכול שיתחיל בתחילת שנת 2011, אך לא קודם לכן. במילים אחרות, הפירוש הראוי להחלטת הממשלה המותירה את מינהלת סל"ע על כנה עד לסוף שנת 2010, הינו כי עד סוף שנת 2010 תישאר מינהלת סל"ע במתכונתה הקיימת, ולא תעביר קודם לכן בהדרגה את תפקידיה לגופים אחרים.

211 ראו עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 252-253.

## 6. הליכים משפטיים תלויים ועומדים

בעקבות פנייתה למינהלת סל"ע ולמזכירותו בתי־המשפט נמסרו לוועדה נתונים על אודות הליכים משפטיים שהגישו מפונים נגד רשויות המדינה ושהדיון בהם טרם הסתיים. מרשימת התיקים התלויים ועומדים, אשר נכונה לסוף אוגוסט 2009, עולה כי לפני בתי־המשפט השונים ממתינים לעת הזאת 94 הליכים שונים.<sup>212</sup> 62 מתוך אלה עניינם בערעורים שהגישו מפונים לבית־משפט השלום בירושלים, לפי סעיף 17 לחוק יישום ההתנתקות, על החלטותיהן של ועדות הזכאות. לכל הערעורים נקבעו מועדים קרובים; אלא שרק ביחס לעשרה מתוכם נמסר כי נקבעו "לעיון", "לדיון" או "לישיבה מקדמית", בעוד שביחס ל-53 הערעורים הנותרים צוין כי נקבעו "לתזכורת פנימית".

לפני בית־המשפט המחוזי בירושלים תלויות 13 עתירות מינהליות, שהגישו מפונים – לפי סעיף 137(ד) לחוק יישום ההתנתקות – נגד החלטותיה של הוועדה המיוחדת. שש מעתירות אלו, שהדיון בהן הסתיים, ממתינות למתן פסק־דין; ארבע עתירות נוספות קבועות לפני שופטים למועדים קרובים. שלוש עתירות נוספות עודן ממתינות לקביעה לפני שופט.

עניינם של 19 ההליכים הנותרים הוא בתביעות, ערעורים ועתירות שהגישו מפונים לבתי־משפט שונים על פי עילות שיסודן בדין הכללי: ארבעה מהליכים אלה תלויים לפני בית־המשפט העליון, שלושה לפני בית־המשפט המחוזי בירושלים, אחד לפני בית־המשפט המחוזי בתל־אביב, שניים לפני בית־המשפט המחוזי מרכז, אחד לפני בית־המשפט המחוזי בבאר־שבע, הליך אחד לפני בית־משפט השלום בירושלים, שניים לפני בית־משפט השלום בתל־אביב, אחד לפני בית־משפט השלום בבאר־שבע וארבעה לפני בית־משפט השלום באשקלון. ואולם, רק ביחס לחלק קטן מהליכים אלה צוין שנקבעו להם מועדים לביור.

שיקום מפונה, שיזם הגשת הליך משפטי נגד רשות מוסמכת שהחליטה בעניינו, מותנה לא במעט בהשגת הכרעה שיפוטית מהירה בהליך שהוגש. כל עוד הדיון בעניינו תלוי ועומד, ובשל הציפייה שהוא תולה בתוצאותיו, אפשר שיתקשה לאזור כוח ולפעול לשיקומו בדרכים הפתוחות לפניו; ואילו להכרעה שיפוטית בעניינו, אף אם לא תזכה אותו בסעד כלשהו, עשויה להיות השפעה ממשית וישירה על יכולתו להסתגל למצבו ולבור את דרכו.

212 ממידע שהועבר לוועדה ביום 15.9.09 ממשרד המשפטים עולה כי רשימה זו, שהועברה כאמור ממינהלת סל"ע וממזכירותו בתי־המשפט, אינה ממצה, וככל הנראה קיימים מספר תיקים נוספים בערכאות שונות שאינם כלולים בה.

על יסוד המידע שנמסר לה, ובהיעדר נתונים על כמויות התיקים שהסתיימו ומשכי הדיון הממוצעים בתיקים אלה, אין לוועדה יסוד להניח כי בתי־המשפט אינם מודעים לצורך להחיש את הדיון בהליכים התלויים לפנייהם. אך בהיותה מודעת לעומסי העבודה הכבדים הרובצים על השופטים בכל הערכאות, הוועדה מוצאת לנכון להפנות תשומת־לב לצורך האמור. יואילו נשיאי בתי־המשפט שלפניהם תלויים הליכים מן הסוגים שפורטו לבדוק ולוודא שתיקים אלה אכן זוכים לקדימות הראויה להם בסדר העבודה הרגיל. כך, בין היתר, נשיאת בית־משפט השלום בירושלים מתבקשת לבדוק את פשר קביעתם של 53 מתוך 62 ערעורים על החלטות ועדות הזכאות "לתזכורת פנימית" ולערוך סידורים שיקדמו את סיום הדיון בכל הערעורים על החלטות ועדות הזכאות; ונשיאת בית־המשפט המחוזי בירושלים מתבקשת לבדוק אם כבר ניתן לקבוע לדיון עתירות מינהליות נגד החלטות הוועדה המיוחדת שטרם נקבעו ומתי ניתן לצפות לסיום הדיון בעתירות שהדיון בהן מתנהל והולך. והוא הדין בנשיאי כל בתי־המשפט, שלפניהם תלויים הליכים שיזמו מפונים נגד הרשויות האחראיות לטיפול בהם, שאף הם מתבקשים לעשות סידורים שיאפשרו לסיים בהקדם את הדיון בתיקים אלה.

נשיאי בתי־המשפט מתבקשים בזה לדווח לוועדה, ככל האפשר עד לסוף חודש נובמבר 2009, על אודות הסידורים שעשו במטרה להחיש ככל האפשר את הדיון בהליכים מן הסוגים שפורטו התלויים לפני בתי־המשפט שבניהולם.

## ה. סיכום – תמצית דוח הביניים

### 1. כללי

למעלה מארבע שנים חלפו מאז שפונו 1,940 משפחות מיישובי חבל עזה וצפון השומרון במסגרת תכנית ההתנתקות. פינויים של יישובים אלה, שהוקמו בעידודן ובתמיכתן של ממשלות ישראל לאורך השנים, היה כואב וטראומטי. הפינוי – שבוצע על יסוד החלטת הממשלה ומכוח חוק הכנסת – נועד להשגת מטרות ציבוריות, ובהן מטרות ביטחוניות ומדיניות. לשם הגשמתן פונתה בכפייה אוכלוסיה – גברים, נשים וילדים – שהתגוררה במשך שנים רבות ביישובים שפונו. הם נעקרו מביתם וממרכז עולמם.

כואב וטראומטי היה גם הליך שיקומן של המשפחות המפונות. רבים מן המפונים נדרשים עד היום להתמודד עם בעיות מורכבות שגרם הפינוי. רוב גדול מבין המפונים טרם התיישב במגורי קבע, אלא מוסיף להתגורר באתרי קרוונים זמניים. חלק משמעותי מן המפונים אינו מועסק. לא מעט מבין המפונים זקוקים לסיוע של גורמי רווחה. למרבה הצער, אף שחלף זמן רב מעת הפינוי, הליך השיקום טרם נסתיים וסיומו גם אינו נראה קרוב.

על רקע זה, ונוכח ליקויים נמשכים בטיפול רשויות המדינה בשיקום המפונים, שעל חלקם הצביע מבקר המדינה, הקימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת את ועדת החקירה הממלכתית הנוכחית. לאחר מספר חודשי עבודה, שבמהלכם אספה חומר רב ושמעה עדים רבים, החליטה ועדת החקירה על הגשת דוח ביניים זה.

המדינה, שהחליטה על הפינוי וכפתה אותו על המפונים, נטלה על עצמה, לא רק מכוח הוראות החוק אלא גם מכוח חובה מוסרית וציבורית, אחריות כבדה כלפי המפונים, ביחס למשימת שיקומם. הוועדה מצאה כי טיפול המדינה במפונים היה נגוע בכשלים וכי המדינה טרם מימשה את חובתה לשיקומם.

אמנם, לדעת הוועדה, האחריות לעיכוב הרב שחל בהליך השיקום אינה רובצת רק לפתחן של הרשויות המוסמכות. גם לחלק ניכר מן המפונים עצמם תרומה בלתי מבוטלת לעניין. אך עדיין, לדעת הוועדה, הרשויות היו חייבות לקדם את משימת השיקום בצורה נחרצת ויעילה יותר. הן הנושאות העיקריות באחריות להתמודד עם המצב הנוכחי ועליהן מוטלת המשימה המיידית לתקנו.

במישור ההצהרתי, הטיפול במפונים הוגדר על ידי הממשלות שכיהנו מאז ההתנתקות ועד היום, כפרויקט בעל חשיבות לאומית, שיש לקדמו בדחיפות ולהעניק לו עדיפות. בגוף הדוח מובאת שורה של ציטוטים מפי ראשי הממשלות המעידים על כך. הצהרות אלה אכן היטיבו להבהיר את חובתה המוסרית, הציבורית והמשפטית של המדינה לדאוג לשיקום המפונים, שאולצו בעטיו של הפינוי לשלם מחיר אישי כבד. הוועדה התרשמה – וכך עלה גם מעדויות רבות של המפונים ונציגיהם – כי רבים מקרב עובדי הציבור שעסקו בעניינם של המפונים פעלו במסירות וברגישות תוך השקעת מאמצים רבים, כדי לקדם את הטיפול בהם באופן יעיל ככל האפשר. אך למרבה הצער, היו לצידם גם אחרים – מהם בעלי תפקידי מפתח – שלא השכילו לעמוד באתגר הדחוף שהתחייב מהנסיבות. על כל פנים, כאמור, במבחן התוצאה – המאמצים לא הספיקו. כיום – כארבע שנים לאחר הפינוי – מדיניות המוצהרת של ממשלות ישראל לא מומשה ולא הביאה עדיין לשיקום של מרבית המפונים.

הוועדה קובעת כי רוח הדברים שאמרו ראשי הממשלות בעבר לא חלחלה לכל הדרגים הרלוונטיים, ולא קיבלה במציאות את הביטוי הדרוש. עם חלוף הזמן חשיבות ודחיפות הטיפול במפונים נשתכחו, ופתרון בעיותיהם הפך לעוד משימה אחת במניין המשימות הממלאות את שגרת יומם של משרדי הממשלה. בגוף דוח הביניים מצוטטים בהקשר זה, בין היתר, דברים נוקבים מפי בעלי תפקידים בכירים ברשויות המוסמכות עצמן, המעידים על כך.

## 2. המלצה ראשונה ועיקרית – הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה

לדעת הוועדה, התנעה מחדש של תהליך שיקום המפונים דורשת בראש ובראשונה שינוי תפיסתי במשרדי הממשלה. דפוסי פעולה שאפיינו את התהליך בשנים האחרונות, טעונים שינוי.

את הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון יש לחזור ולהעמיד לאלתר – במעשים ולא רק בהצהרות – בראש סדר העדיפויות הלאומי. זו חובתה של המדינה, אשר במטרה לקדם מטרות ביטחוניות ומדיניות פגעה בציבור רחב. על המדינה למהר. זהו עניין של זכויות אדם, של הוגנות אנושית בסיסית, של מוסר יהודי. זוהי המלצתה הראשונה והעיקרית של ועדת החקירה בדוח הביניים, ואיך זיל גמור.

בהקשר זה ניתן לשאוב עידוד מדברים שאמר לאחרונה ראש־הממשלה, בנימין נתניהו, בדבר דחיפות הצורך להשלים את הליך השיקום של המפונים, וכדבריו: "שיקום עכשיו". גם מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, איל גבאי, הביע בעדותו לפני הוועדה מסר דומה, ואף הוסיף כי הגיעה העת לזעזע את המערכת ולשנות באופן

עקרוני את מתכונת הטיפול במפונים. ועדת החקירה סבורה, כי דברים נכוחים אלה משקפים עמדה נכונה. יש בהם כדי להוביל לשינוי התפיסתי הדרוש במשרדי הממשלה. אך חשוב להדגיש כי דברי ראש־הממשלה הם בבחינת "שטר ששוברו בצדו". על ראש־הממשלה לנקוט בכל האמצעים המעשיים במטרה להניע את משרדי הממשלה השונים לפעולה נמרצת ומיידית, שתכליתה לצקת תוכן להצהרה כי הטיפול במפונים הוא בגדר משימה לאומית; ולפתור לאלתר את הבעיות המונעות מן המפונים מלשקם את חייהם. הסמכות והכוח לחולל את השינוי, כמוצהר, מצויים בידי ראש־הממשלה ועליו לפעול. על ראש־הממשלה לדאוג לכך ש"רוח המפקד" שאותה ביטא, תחלחל עד לאחרון הפקידים בשירות הציבורי, כך שאיש מהם לא יסבור עוד כי הטיפול במפונים הוא בגדר משימה רגילה נוספת המונחת על שולחנו.

### 3. המלצות פרטניות

הוועדה גיבשה שורה של המלצות ביניים פרטניות. טרם הצגתן יש להבהיר, כי לדוח הנוכחי, שהוא כאמור דוח ביניים בלבד, אופי ייחודי: מטרתו אינה לבחון על מי מוטלת האחריות לכשלי העבר, ואף לא להמליץ כיצד ראוי להיערך למאורעות דומים בעתיד. בעבר ובעתיד תעסוק הוועדה במסגרת הדוח הסופי שתגיש. בשונה מרוב ועדות החקירה הממלכתיות בישראל, שמונו לאחר שהאירוע הנחקר הסתיים, ועדה זו נדרשת לבדיקת "אירוע מתגלגל".

לפיכך בחלק גדול מן ההמלצות שיפורטו להלן נמנעה הוועדה מלהצביע על הפתרון הקונקרטי הראוי לבעיה שזיהתה, אלא מיענה את הבעיה ישירות אל מפתנה של הממשלה, על מנת שזו תתעשת ותמלא את חובתה, בעוד הוועדה ממשיכה את עבודתה לקראת גיבוש מסקנותיה ושקילת המלצותיה במסגרת הדוח הסופי. עם זאת, דוח הביניים תוחם את האפשרות של המדינה לתקן את המעוות במסגרת זמן קצובה ומצומצמת. אם המדינה, בשיתוף עם המפונים וצדדים רלוונטיים אחרים, לא יצליחו לעמוד במשימה, הדוח הסופי שתגיש הוועדה יציע את הפתרון שייראה לוועדה באותה סוגיה.

הוועדה נקטה בדרך ייחודית זו לגבי חלק מן הבעיות, בהיותה סבורה שהסיכוי לפתרון טמון בהידברות בין הגורמים המעורבים. בישראל מושלת, כאמור, ממשלה חדשה שטרם ניתנה לה ההזדמנות המלאה לממש את אחריות המדינה כלפי המפונים. הוועדה סבורה כי רצון טוב של כל הצדדים, יצירתיות ובעיקר הפנמה כי מדובר בעניין בעל חשיבות לאומית ודחופות גבוהה – עשויים להביא למציאת פתרונות מעשיים באופן מידי. ככלל, פתרונות מוסכמים עדיפים על פני

פתרונות מוכתבים. עם זאת, על כל הצדדים להבין כי זהו חלון הזדמנויות אחרון, שייסגר בקרוב.

ואלו ההמלצות הפרטניות:

(א) המעבר לבתי הקבע – הסכמי העתקה: נכון למועד כתיבת דוח הביניים טרם נחתם הסכם להעתקה קהילתית של ארבע קהילות. לגבי שלוש מתוכן – המבקשות להתיישב ביישובים אמציה, פלמחים ונווה ים – חתימת ההסכם מתעכבת הרבה מעבר לזמן הסביר. חתימת ההסכם הרביעי, בעניין הקהילה שמבקשת להתיישב בניר עקיבא, מתעכבת מזה זמן. לדעת הוועדה, הפתרון ההולם להתמשכות הבלתי סבירה של המשא־ומתן על ההסכמים שטרם נחתמו, הוא קביעת גבול נוקשה לתהליך גיבוש הסכמי ההעתקה. הוועדה סבורה, כי על המדינה לקבוע מועד אחרון, סופי, שלאחריו לא תידון עוד בין הצדדים האפשרות ליצירת העתקה קהילתית חדשה בדרך הסכמית, כלומר לא ינוהל עוד משא־ומתן על הסכמי העתקה. הוועדה ממליצה כי מועד זה ייקבע ליום 31 בדצמבר 2009. אם יתברר כי המשא־ומתן על איזה מבין הסכמי ההעתקה שטרם נחתמו לא הסתיים עד למועד הנ"ל, הוועדה תשקול אם, בנסיבות החדשות שנוצרו, יש עדיין מקום להעתקה קהילתית לאותו אתר, ואם כן – באיזו מתכונת. כמו כן תשקול הוועדה לחוות את דעתה בשאלה מי מבין הצדדים אחראי לכישלון המשא־ומתן. גם לאחר המועד האחרון לניהול משא־ומתן על הסכמי ההעתקה, וגם אם הוועדה תמליץ שלא לבצע העתקה קהילתית לאתר מסוים, מפונים שביקשו העתקה קהילתית לאותו אתר יהיו רשאים להצטרף, לפי בחירתם, לאחד מהסכמי ההעתקה שכבר נחתמו ואשר פתוחים להצטרפות מתיישבים נוספים, וזאת בכפוף לאפשרות המעשית לעשות כן (כלומר, על בסיס זמינות מגרש עבורם). הוועדה ממליצה כי גם אפשרות זו תהיה מוגבלת למשך כחודשיים נוספים בלבד, היינו עד ליום 2 במארס 2010. מפונים שלא יצטרפו להסכם העתקה כלשהו עד לאותו מועד, ייאלצו להסתפק בקבלת מלוא הפיצוי האישי המגיע להם לפי החוק.

(ב) המעבר לבתי הקבע – פיתוח המגרשים: בהתאם לנוסח הסכמי ההעתקה והחלטות הממשלה הרלוונטיות, חובת המדינה היא למסור למפונה הזכאי מגרש מפותח. חשוב שפיתוחו של המגרש יעמוד בקריטריונים התכנוניים וההנדסיים הדרושים לבניית בית, ללא צורך בפיתוח נוסף. הוועדה סבורה, כי משמעות הדבר היא שעל המגרש להימסר למפונה הזכאי לאחר שנעשו בו כל העבודות שלפי טיבן הן חיוניות לפיתוחו, דהיינו כל עבודות ההכנה המאפשרות לקבלן להקים מבנה במגרש.

(ג) המעבר לבתי הקבע – בניית מבני ציבור: עמדת הוועדה היא כי עיכוב הקמתם של מבני הציבור באתרי הקבע של המפונים, כמו גם השיטה שנבחרה על ידי

המדינה לתקצובם, אינם מתקבלים על הדעת. הוועדה הפנתה את תשומת ליבו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, רענן דינור, לליקוי שבשיטת החישוב הנוהגת ביחס לתקצוב מבני הציבור. לאחר בדיקה הוא הודיע כי אכן נפלה טעות בדרך החישוב הנוהגת, וכי "מדובר בחישוב מוטעה הפוגע בזכויותיהם של הזכאים ומי שביצע את החישוב באופן זה פעל בניגוד להנחיותיי". בין כך ובין כך, המלצת הוועדה היא כי תקצוב מבני הציבור עבור המפונים יתבסס על מספרם הכולל של המפונים המיועדים להתגורר באתר הקבע, ללא קשר לשאלת זכאותם לפיצוי בגין בית מגורים לפי החוק. הוועדה סבורה, כי על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לקיים דיון דחוף בעניין תכנון והקמת מבני הציבור ובעניין מתכונת תקצובם. כן סבורה הוועדה, כי על משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר להירתם ללא דיחוי ליישום ההחלטות שיתקבלו. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה, עד ליום 15 בנובמבר 2009, על ההחלטות שהתקבלו, לרבות באשר ללוח זמנים ספציפי להקמת כל אחד ממבני הציבור הדרושים.

(ד) המעבר לבתי הקבע – זירוז בניית הבתים: עד לחודש אוגוסט 2009 הוקצו ונמסרו מגרשים ל-926 משפחות מפונים, אלא שרק כ-250 מהן החלו בפועל לבנות. לכך יש מספר גורמים מרכזיים: ראשית, קשיים כלכליים (בעיה זו רחבת היקף, היא מחריפה והולכת ככל שמתארכת שהייתם של המפונים באתרי המגורים הזמניים, ועל כן מחייבת פתרון דחוף); שנית, קושי פסיכולוגי; ושלישית, חלק מהמפונים "יושבים על הגדר" ומעכבים את בניית בתי הקבע, מתוך תקווה לקבל הטבות נוספות כל עוד מצב הביניים נמשך. בנוסף לכך קיים קושי מיוחד אצל קבוצות מסוימות מקרב המפונים, אשר החלו משלימים עם האפשרות כי המגורים הזמניים צפויים להיות להם למגורי קבע. בהיעדר טיפול ייעודי מיוחד לקבוצות אלו, בעייתן עלולה להחריף ולהביא להישארותן באתרים הזמניים לאורך זמן. הדבר עלול להוביל להנצחת האתרים הזמניים וליצירת מוקדי מצוקה לשנים רבות.

הוועדה סבורה כי על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לרכז עבודת מטה דחופה במטרה לגבש דרכי פעולה אפשריות שיובילו לזירוז בניית בתי הקבע ביחס לכל קבוצות המפונים האמורות. הפתרונות הדרושים אינם בהכרח על דרך מתן הטבות כספיות ישירות. נדרשת התערבות אקטיבית והעמדת משאבים לצורך הסרת הגורמים המעכבים מחד גיסא, ויצירת מנגנוני זירוז שיסייעו למשפחות לבנות את ביתן מאידך גיסא. זוהי גם דרך פעולה יעילה וחסכונית למדינה, לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בהתמשכות שלב המגורים הזמניים. יש לגבש פתרונות שרק המשפחות הנזקקות להם באופן אובייקטיבי ירצו להיעזר בהם. בגוף דוח הביניים פורטו מספר פתרונות אפשריים שהועלו בפני הוועדה בהקשר זה. הוועדה ממליצה כי דרכי הפעולה שייבחרו יהיו מוגבלות למשך פרק זמן קצוב. משפחות שלא ינצלו

את הפתרונות במשך פרק הזמן שייקבע, יאבדו את הזכות להיעזר בהם. באשר למפונים המתקשים להתקדם לקראת פתרון קבע בשל הקושי המיוחד שתואר לעיל, נדרשת התערבות מקצועית אינטנסיבית. הגם שהטיפול בסוגיה זו מורכב וסבוך, לדעת הוועדה על המדינה להגביר את מאמציה למציאת פתרונות, וזאת כדי למנוע נזק חברתי קשה ובלתי הפיך. על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לדווח לוועדה, עד ליום 31 בדצמבר 2009, על הפעולות שנקטו.

(ה) המעבר לבתי הקבע – פינוי המבנים הזמניים: רק לאחרונה נקבע כי גורם ממשרד האוצר יהיה אחראי לגבש את הפתרון לטיפול בפינוי המבנים היבילים מאתרי הדיור הזמניים של המפונים. אך הפתרון עצמו עדיין לא גובש. התוצאה המעשית של מצב דברים זה היא שבעתיד הקרוב תעמודנה הרשויות בפני בעיה קשה, חדשה: קרווילות שתתפנינה מיושביהן תיתפסנה על ידי פולשים, שהרשויות יתקשו לפנותם. זוהי דוגמה למצב דברים שיש להימנע ממנו באמצעות התנהלות מהירה ונחושה של הרשויות. לדעת הוועדה יש חשיבות רבה להתוויית תהליך מהיר ויעיל לטיפול בכל מבנה זמני אשר יושביו מפנים אותו. הוועדה מצפה אפוא כי משרד ראש-הממשלה יוודא כי פתרון כזה אכן ימצא במהרה. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה על אודות פעולות אלו, עד ליום 15 בנובמבר 2009.

(ו) תעסוקה: נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מלמדים כי שיעור מחפשי העבודה בקרב המפונים עומד כיום על 16.2%, לעומת קרוב ל-0% מחפשי עבודה מקרב המתיישבים לפני הפינוי, ולעומת שיעור ממוצע של 8.4% מחפשי עבודה בקרב הציבור הכללי. נתונים אלה מעידים בעליל שהפינוי הוא הגורם הישיר והמרכזי לאבטלה הקיימת בקרב המפונים. בנסיבות אלה הוועדה סבורה כי על המדינה חלה חובה להגביר את מאמציה לפתור את בעיית האבטלה בקרב המפונים.

החלטת הממשלה להסתייע בעמותה הפרטית תעסוקטיף – שהתמחתה בהשמת המפונים בעבודה בדרכים לא שגרתיות – ולתקצבה לשם כך, היא, ככלל, החלטה מבורכת והגיונה ברור. עם זאת, התנהלותה האיטית של המדינה עד עתה בעניין זה מנעה במשך זמן רב מציאת פתרון לחלק מן המפונים שטרם מצאו עבודה. הוועדה ממליצה כי הממשלה תקדם בדחיפות את יישום החלטתה וכי משרד האוצר יקצה לאלתר את יתרת הסכום שהוקצב ליישום החלטה לשנת 2009 – קרי: 17 מיליון ש"ח נוספים – על מנת שיהיה ניתן להעבירו מיידית לתעסוקטיף לפי הדרישה שתתעורר בפועל, בשנה זו ובשנים הבאות, ללא צורך בהליכי פטור ממכרז או הליכים מעכבים נוספים בעתיד. זאת ועוד: הוועדה ממליצה כי שירות התעסוקה יקיים, בין היתר, שיתוף פעולה שוטף והדוק עם תעסוקטיף, לשם מיצוי מלוא פוטנציאל ההשמה בעבודה של מפונים מובטלים. היינו, מתן הסיוע לתעסוקטיף

איננו מסיר מן הממשלה את האחריות המלאה לפתרון בעיות התעסוקה של המפונים.

המלצה נוספת של הוועדה נוגעת לעידוד קליטתם של מפונים להעסקה בשירות הציבורי. על הממשלה לקבל החלטה שתתייחס לעידוד קליטת מפונים בשירות המדינה וברשויות ציבוריות.

נושא רלוונטי נוסף הוא הזכאות לגמול פרישה. הגם שהוא שייך במהותו לתחום הפיצויים, יש לו השלכה ישירה על תחום התעסוקה. היקף בעיית האבטלה בקרב המפונים בגילאים המבוגרים ובגילאי הביניים, לצד ההשפעה החריפה שיש לה על המפונה, על משפחתו ועל הקהילה הסובבת אותו, מחייבים, לדעת הוועדה, בחינה מחודשת של תנאי הסף הנדרשים לצורך זכאות לגמול פרישה. בעיקר דברים אמורים לגבי גיל הזכאות המינימלי לגמול הפרישה (מי שהיה ביום הקובע בן 55 או יותר), ולגבי מעמדו של המפונה כשכיר או כעצמאי. בחינה זו מתחייבת נוכח המציאות התעסוקתית שנוצרה כיום, ארבע שנים לאחר הפינוי. אכן, המדינה פעלה בהקשר להסדר גמול הפרישה בהתאם להוראות חוק יישום ההתנתקות, ואלו מותחות קו גבול ברור בין מי שזכאים לגמול לבין אלו שאינם זכאים לו. ברם, חובתה המוסרית של המדינה למפונים, בהצטרפה למציאות התעסוקה העגומה שבה נתקלו המפונים המבוגרים ובגילאי הביניים שאינם זכאים לגמול הפרישה, מחייבת בדיקה מחודשת של סוגיה זו. ככל שיוחלט על שינוי תנאי הזכאות לגמול פרישה, הרי שראוי ליצור בהקשר זה תמריצים שונים המעודדים את חזרתו של הגמלאי לעבודה, על אף הגמול. ככל שיוחלט על הרחבת גדר הזכאים לגמול פרישה, וככל שהרחבה זו תחייב תיקוני חקיקה, הרי שעל הממשלה ליזום תיקונים אלה ולקדםם במהירות. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לוועדה, עד ליום 31 בדצמבר 2009, על ההחלטות שהתקבלו ועל הפעולות שנקטו בסוגיה זו.

(ז) פיצויים – הפיצוי ה"אישי": בפני הוועדה הועלו הצעות שונות להגדיל את סכומי הפיצוי ה"אישי" שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם שכונה "הסכם הח"כים". ואולם, בעדותו בפני הוועדה הבהיר ח"כ אורי אריאל, אשר ייצג את עניינם של המפונים מול משרד ראש-הממשלה והיה צד להסכם הח"כים, כי הסכם הח"כים נחתם על דעתן של קהילות המפונים. על רקע זה, עמדת הוועדה היא כי אין מקום להתערבותה לצורך הגדלת הסכומים שיש לשלם למפונים במסגרת הסדרי הפיצוי ה"אישי" – כפי שכוננו – דהיינו בכל הנוגע לענייני הפיצויים שאינם בגין פעילות עסקית ותעסוקתית, אשר הוסדרו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם הח"כים. נזכיר, כי על פי הסכם הח"כים רשאי מפונה לבחור באפשרות שלא ליהנות מחלק מתוספות הפיצוי ה"אישי" שנקבעו בהסכם, ובמקום זאת להגיש כנגד המדינה תביעה לפיצויים לפי הדין הכללי.

(ח) פיצויים – פיצוי לעסקים ולחקלאים: בדיונים על הסכם הח"כים סוכם כי הפיצוי לעסקים ולחקלאים יידון בנפרד, וכך אף החליטה הממשלה באשרה את ההסכם. טענת המדינה היא שאכן נערכה בחינה של צורכיהם המיוחדים של בעלי עסקים וחקלאים, ובעקבותיה לא מצאה הממשלה מקום להוסיף על הפיצוי שניתן להם. מבדיקת הוועדה עולה, כי הליך הבחינה נעשה על ידי המדינה באופן כמעט חד-צדדי, ללא שיתוף נאות של נציגי ציבור החקלאים ובעלי העסקים ושל בעלי מקצוע חיצוניים. בעלי עסקים וחקלאים מבין המפונים חשים כי טענותיהם לא זכו להתייחסות רצינית. על רקע זה הגיעה הוועדה לכלל דעה, כי ההידברות בין המדינה לבין המפונים – טרם מוצתה. הוועדה ממליצה על כן על קיום דיון בין נציגי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ובין נציגי החקלאים ובעלי העסקים, שבגדרו ינסו הצדדים להגיע לכלל הסכמה. הוועדה מצפה כי משאומתן שכזה יתנהל באופן מואץ וכי ישולבו בו מומחים חיצוניים אשר יהיו מקובלים על שני הצדדים. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה יעביר לידי הוועדה עד ליום 31 בדצמבר 2009, את תוצאות הדיון המשותף ואת הפתרון המוסכם על הצדדים באשר לסוגיות העסקים והחקלאים. ככל שהצדדים לא יגיעו ביניהם להסכמות עד למועד האמור, תציג ועדת החקירה את מסקנותיה והמלצותיה בנושאי העסקים והחקלאים, בדוח הסופי של עבודתה.

(ט) המשך פעילותה של מינהלת סל"ע: הממשלה הנוכחית החליטה לאחרונה כי מינהלת סל"ע לא תיסגר לפני סוף שנת 2010. הוועדה סבורה כי בכך הטיבה הממשלה לעשות. הוועדה ממליצה – וכך היא גם מפרשת את החלטת הממשלה – כי עד סוף שנת 2010 תישאר מינהלת סל"ע במתכונתה הקיימת, ולא תעביר את תפקידיה, או חלק מהם, לגופים אחרים.

(י) הליכים משפטיים תלויים ועומדים: לוועדה נמסרו נתונים על אודות הליכים משפטיים שהגישו מפונים נגד רשויות המדינה ושהדיון בהם טרם הסתיים. מרשימת התיקים עולה כי לפני בתי-המשפט השונים ממתנים לעת הזאת 94 הליכים שונים. שיקום מפונה, שיזם הגשת הליך משפטי נגד רשות מוסמכת שהחליטה בעניינו, מותנה לא במעט בהשגת הכרעה שיפוטית מהירה בהליך שהוגש. כל עוד הדיון בעניינו תלוי ועומד, ובשל הציפייה שהוא תולה בתוצאותיו, אפשר שיתקשה לאזור כוח ולפעול לשיקומו בדרכים הפתוחות לפניו; ואילו להכרעה שיפוטית בעניינו, אף אם לא תזכה אותו בסעד כלשהו, עשויה להיות השפעה ממשית וישירה על יכולתו להסתגל למצבו ולבור את דרכו. בהיעדר נתונים על כמויות התיקים שהסתיימו ומשכי הדיון הממוצעים בתיקים אלה, אין לוועדה יסוד להניח כי בתי-המשפט אינם מודעים לצורך להחיש את הדיון בהליכים התלויים לפנייהם. אך בהיותה מודעת לעומסי העבודה הכבדים הרובצים על השופטים בכל

הערכאות, הוועדה מוצאת לנכון להפנות תשומת-לב לצורך האמור. יואילו נשיאי בתי-המשפט שלפניהם תלויים הליכים מן הסוגים שפורטו לבדוק ולוודא שתיקים אלה אכן זוכים לקדימות הראויה להם בסדר העבודה הרגיל. נשיאי בתי-המשפט מתבקשים בזה לדווח לוועדה, ככל האפשר עד לסוף חודש נובמבר 2009, על אודות הסידורים שנעשו על-ידם במטרה להחיש ככל האפשר את הדיון בהליכים בבתי-המשפט שבניהולם.

## ו. אחרית דבר

דוח הביניים נחתם בידי חברי הוועדה ונמסר לעריכה ולדפוס בערב ראש השנה תש"ע. בחודש תשרי מצווים הכול לחשבון נפש. דין זה חל הן על הרשויות, שטרם עשו את כל המוטל עליהן לשיקומם של המפונים, והן על המפונים, שמקץ ארבע שנות תלאות אף הם מצופים לחתור בכל כוחם ומאודם לפתיחת דף חדש בחייהם. דוח הביניים מסמן נתיבים לפתרונות אפשריים של כמה מן הבעיות המרכזיות שעודן עומדות למכשול על דרך השיקום שהמפונים, כציבור וכיחידים, זקוקים לה וזכאים לעלות עליה. הוועדה מקווה, שבמהלך התקופה הקצרה שנקצבה לכך בדוח ישכילו כל הנוגעים בדבר לפעול בשיתוף פעולה ובתבונה לקידום יישומם של פתרונות ראויים לבעיות שבהן מתמקד הדוח. פתיחות, רגישות ונדיבות מצד הרשויות, ונפש חפצה מצד המפונים ונציגיהם, הן תנאי חיוני להצלחת המגעים בין הצדדים. תקוות הוועדה היא, כי איש מן הנוגעים בדבר לא יתפתה להכשיל את ההידברות או לגרום לסחבת מכוונת בשל ההנחה המוטעית שהדוח הסופי של ועדת החקירה עשוי להצמיח לו הישגים גדולים מאלה שיקומו לו מכוחו של הסדר מוסכם ראוי לשמו.

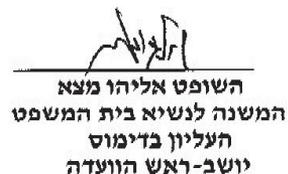
ועדת החקירה תמשיך בעבודתה. מכאן ואילך תתמקד הוועדה בעיקר בבחינת אירועי העבר, בהיותם בסיס להפקת לקחים לעתיד לבוא. אלו סוגיות שהוועדה מיעטה להידרש להן בדוח הביניים. אך הוועדה תמשיך לבחון גם בעיות הנוגעות לטיפול הרשויות במפונים בהווה; בראש ובראשונה בעיות שהוועדה לא מצאה מקום להתייחס אליהן בדוח הביניים, ולפי הצורך גם בעיות שדוח הביניים העמיד לפני הרשויות לבחינת אפשרויות של הסדר נאות ושעד תום התקופה הקצובה יתברר כי לא מצאו את פתרונן.

סוף דבר. הוצאת משפחות המפונים מבתיהן, הפקעת נכסי המקרקעין שבהם החזיקו, גדיעת מקורות פרנסתן וניתוק מגוון מעגלי חייהן, כל אלה ארכו פחות משבועיים. אולם שיקומן של המשפחות – פיצוין על מכלול נזיקה, הקצאת

קרקעות חלופיות עבורן, יישובן מחדש בבתי קבע, קימום יכולתן להתפרנס, מתן מזור לפצעי הנפש שחוו ושחזור מארג החיים הכולל שלהן – כל אלה לא הסתיימו עד היום, למעלה מארבע שנים לאחר הפינוי. קשה מכך: דומה שסיומם אינו נראה כלל באופק. תקוות הוועדה היא כי דוח זה יסייע לשינויו של מצב דברים זה.

  
 פרופ' יזידיה צ' שטרון  
 חבר הוועדה

  
 ד"ר שמעון ביבי  
 חבר הוועדה

  
 השופט אליהו מצא  
 המשנה לנשיא בית המשפט  
 העליון בדימוס  
 יושב-ראש הוועדה

כ"ז באלול התשס"ט

16 בספטמבר 2009