



ועדת החקירה הממלכתית

בנושא

טיפולן של הרשויות המוסמכות  
במפוני גוש קטיף וצפון השומרון

דין וחשבון

ירושלים, כ"ד בסיון התש"ע - 6 ביוני 2010

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



## שלמי תודה

כשנה תמימה ישבנו על מדוכת החקירה המיוחדת והמורכבת שהוטלה עלינו. משהגענו לסיומה, מבקשים אנו להודות לכל העושים במלאכה שסייעו לנו בעבודתנו.

ראשונים יעמדו על התודה והברכה עוזרינו הראשיים, עורך הדין רענן גלעדי (עוזר יושב־ראש הוועדה), עורך הדין חיים זיכרמן ורואה החשבון זוהר שמיר. שלושתם עשו לילות כימים בלימוד מאות העדויות ואלפי המסמכים, שנערמו והלכו על שולחנה של הוועדה, שקדו על בדיקת העובדות לפרטי־פרטיהן, העירו את הערותיהם, הצביעו על שאלות שבהן יש להעמיק את החקירה והציעו נושאים לדיונים פנימיים. עורך הדין גלעדי (שגם ריכז את עבודת אנשי הצוות המקצועי) ועורך הדין זיכרמן תרמו תרומה משמעותית לגיבוש מסקנותינו בתחום המשפטי, ואילו רואה החשבון שמיר האיר את הסוגיות השונות מנקודת מבט כלכלית וחשבונאית. שלושתם ראויים לתודה גם על עזרתם הרבה בעריכת טיוטות חוזרות ונשנות של פרקי הדוח הסופי ודוח הביניים, ובהגהתן.

לתודה מיוחדת ראוי גם עוזרנו ד"ר יעד רותם על העבודה המרשימה והמסורה שהשקיע במחקר ההיסטורי ובהכנת טיוטות לכמה מפרקי הדוח הסופי ודוח הביניים, וכן על תרומתו לדיוניה הפנימיים של הוועדה. תבוא על הברכה גם הגב' חנה קן ברונשוויג על טיפולה השקדני בעריכתו הלשונית של הדוח.

על עבודתם הנאמנה בשירות הוועדה, שכללה גביית עדויות, איסוף ובדיקת החומר והכנת ניירות עבודה, ששימשו בסיס לדיונים ולגיבוש מסקנות והמלצות הוועדה בתחומים השונים, הננו מודים לכל אנשי הצוות המקצועי שסייעו לוועדה. עורכת הדין מיכל שאול (שפרשה, זה לא כבר, למשרה אחרת), עורך הדין אלון קיבק והמשפטן אבישי טל נטלו חלק מיוחד בהכנת הטיוטות. עורכי הדין אופירה גולומב, ליאור ביטון ותומר אלמוג סייעו לנו במסירות ובנאמנות. תודתנו נתונה גם לעורכת הדין שני מזרחי, שלצד מילוי תפקידה כדוברת הוועדה, שבגדרו קיימה קשר רצוף ויעיל עם נציגי התקשורת וגורמים חיצוניים, עסקה גם בעריכת חומר כתוב ובכך סייעה לנו בעבודתנו.

תודה עמוקה אנו מביעים למנהלה של הוועדה, מר עמית קרונברגר, על טרחתו באיתור מקום ראוי למושבה של הוועדה ובהכשרת המבנה לייעודו, וכן על כך שלא חסך עמל, במהלך כל תקופת פעילותנו, במטרה לאפשר לנו ולאנשי הצוות המקצועי למלא כהלכה את תפקידינו.

תודה גם למנהל בתי המשפט, כבוד השופט משה גל, ולצוות עובדי ההנהלה, על סיועם בסיפוק צורכי הוועדה.

הצוות המינהלי שסייע למנהל הוועדה מנה, לסירוגין, בין ארבע לחמש מזכירות ואיש לוגיסטיקה אחד. הננו מודים בזה לכל אנשי הצוות המינהלי (לאלה ששירתו את הוועדה בעבר ולמחליפיהם): שירן אסייג, לירון ברלזון, אתי הלוי, טליה זעפרני, רויטל לוי, מאיה מהתבי, אלינור צור, רועי קריאף, נתנאלה רבני ואליק שרון. כן אנו מודים לאנשי צוות המשמר שמילאו את תפקידם במסירות.

תודה לכל עובדי הציבור, שעמם קיימה הוועדה קשר הדוק, על שיתוף הפעולה עמנו. תודה לראשי מינהלת סל"ע בעבר, מר יונתן בשיא וגב' צביה שמעון; למר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה; למנהלי המחלקות במינהלה; למנכ"ל משרד ראש-הממשלה מר איל גבאי וחבר עוזריו. תודה גם למר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף וכל אנשי צוותו. ולבסוף: תודתנו למאות הפונים אל הוועדה בבקשות להציג לפני עובדות ומסמכים, ולעדים הרבים שנענו להזמנת הוועדה, השיבו לשאלותינו, מסרו את כל הידוע להם וסייעו לנו כמיטב יכולתם.

פרופ' ידידיה צ. שטרן  
חבר הוועדה

ד"ר שמעון רביד  
חבר הוועדה

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

## תוכן

15	רשימת מונחים וקיצורים
18	חלק א: מבוא
24	חלק ב: הטיפול במפונים – השתלשלות עובדתית ומשפטית כללית
24	1. התקופה שעד החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות
28	החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות
29	2. התקופה שמהחלטת הממשלה ועד לחקיקת חוק יישום ההתנתקות
33	חוק יישום ההתנתקות
38	3. התקופה שמחקיקת החוק ועד לפינוי
43	פסק הדין בבג"ץ חוף עזה
44	4. ימי הפינוי
46	5. התקופה שמהפינוי ועד להקמת ועדת החקירה
50	הסכם הח"כים
51	החוק לקידום יישובי הקבע
51	6. התקופה שמהקמת ועדת החקירה ועד היום
53	א. דוח הביניים של ועדת החקירה
57	ב. אופן יישום המלצות דוח הביניים
64	ג. "סיכום ביניים"
66	חלק ג: פינוי כפוי – רקע היסטורי והשוואתי
66	1. אירועי פינוי כפוי בעולם – מבט השוואתי
66	א. מבוא
67	ב. טיפול הרשויות המוסמכות במפונים – היבטים השוואתיים
67	(1) הצורך בשיקום ותכליתו
68	(2) מודל השיקום
69	(3) ההיערכות לשיקום ובעייתיה האופייניות
70	(4) סטנדרט השיקום
72	(5) סוגי מדדים להערכת הצלחת השיקום או כישלונו

72	<b>2. פינוי חצי האי סיני</b>
72	א. רקע היסטורי
73	ב. דרך גיבוש הסדר הפיזיים
75	ג. אופן הטיפול במפונים
75	(1) פיצויים ומינהלות ביצוע
76	(2) התיישבות מחדש
77	ד. השפעות הפינוי ולקחיו
77	(1) מצוקה נפשית
79	(2) דפוס ההתיישבות מחדש ושאלת הקהילתיות
79	(3) השפעת הפיצוי הכספי על השיקום
81	<b>חלק ד: נושאי רוחב</b>
81	<b>1. הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה</b>
81	א. אחריות המדינה
81	(1) עובדות
81	(א) התקופה הראשונה – מינואר 2004 עד אפריל 2005
85	(ב) התקופה השנייה – מאפריל 2005 עד אפריל 2006
89	(ג) התקופה השלישית – מאפריל 2006 עד אוקטובר 2009
95	(ד) התקופה הרביעית – מאוקטובר 2009 ועד היום
96	(2) ממצאים ומסקנות
99	ב. אחריות המפונים
100	<b>2. האמצעים למימוש אחריות המדינה</b>
100	א. כללי
101	ב. אופן היישום בתהליך ההתנתקות
101	(1) תהליך קביעת זכויות המפונים
107	(2) תהליך הטיפול במפונים על-ידי מינהלת סל"ע
113	ג. ממצאים ומסקנות
114	(1) סכומי הפיצוי הנמוכים שנקבעו בחוק
117	(2) פזרנות בביצוע
118	(3) הקצאת כספים בנתיב "עוקף חקיקה"
121	(4) היעדר תחיקה משמעותית להסדרת נושא היישוב מחדש
122	<b>3. מנגנוני ההידברות עם המפונים</b>
122	א. עובדות
134	ב. ממצאים ומסקנות
136	<b>4. גופי ביצוע, פיקוח וליווי</b>
136	א. עובדות
136	(1) הגופים
146	(2) תפקוד המינהלה
154	ב. ממצאים ומסקנות



<b>157</b>	<b>5. קשיי משילות כלליים</b>
<b>157</b>	<b>א. עובדות</b>
157	(1) קשיים ביורוקרטיים
167	(2) חוסר יכולת לתפקד
169	(3) אי־קיום החלטות הממשלה
172	(4) התנהלות בצל הקשיים התקציביים
174	(5) היעדר יד מכוונת
176	(6) איכות עבודת המטה
<b>176</b>	<b>ב. ממצאים ומסקנות</b>
178	(1) הנושא באחריות הוא בעל הסמכות
179	(2) הטלת המשימה על גוף חוץ־ממשלתי
<b>181</b>	<b>חלק ה: פירוט הנושאים</b>
<b>181</b>	<b>1. התיישבות</b>
<b>181</b>	<b>א. כללי</b>
181	(1) עובדות
187	(2) ממצאים ומסקנות
<b>188</b>	<b>ב. הסכמי העתקה – הסכמים שטרם נחתמו</b>
188	(1) עובדות
189	(2) ממצאים ומסקנות
<b>190</b>	<b>ג. אמות מידה לאישור הסדרי העתקה</b>
190	(1) עובדות
193	(2) ממצאים ומסקנות
<b>196</b>	<b>ד. שוויון בין ההסדרים השונים</b>
196	(1) עובדות
201	(2) ממצאים ומסקנות
<b>205</b>	<b>ה. זירוז בניית בתי הקבע</b>
205	(1) עובדות
211	(2) ממצאים ומסקנות
<b>217</b>	<b>ו. מבני ציבור ומוסדות ציבור</b>
217	(1) עובדות
223	(2) ממצאים ומסקנות
<b>225</b>	<b>ז. האתרים הזמניים – הקמתם, תחזוקתם ופירוקם</b>
225	(1) עובדות
229	(2) ממצאים ומסקנות
<b>231</b>	<b>ח. בתי המלון</b>
231	(1) עובדות
233	(2) ממצאים ומסקנות

234

## 2. רשת הפיצוי

234

א. מבוא

240

ב. פיצוי אישי

240

(1) פיצוי בגין בית מגורים: לפי ערך הכינון מחדש

240

(א) עובדות

245

(ב) ממצאים ומסקנות

247

(2) פיצוי בגין בית מגורים: לפי שומה פרטנית

247

(א) עובדות

250

(ב) ממצאים ומסקנות

251

(3) פיצוי לשוכרי דיור ציבורי ולשוכרי דיור פרטי

251

(א) עובדות

254

(ב) ממצאים ומסקנות

256

(4) פיצוי בגין נזק לציוד אישי

256

(א) עובדות

259

(ב) ממצאים ומסקנות

260

(5) מענק שכר דירה לאחר מועד הפינוי

260

(א) עובדות

262

(ב) ממצאים ומסקנות

262

(6) מענק בשל ותק באזור המפונה

262

(א) עובדות

264

(ב) ממצאים ומסקנות

264

(7) מתחמי מגורים שלא הוכרו כיישובים בעת הפינוי

264

(א) עובדות

269

(ב) ממצאים ומסקנות

270

ג. פיצוי עסקי

270

(1) כללי

(2) הסכם המדינה ובעלי העסקים - הסתייגות ועד העסקים לעניין דמי

272

ההסתגלות

272

(א) עובדות

274

(ב) ממצאים ומסקנות

275

(3) פיצוי לפי ערך הכינון מחדש של העסק

275

(א) עובדות

277

(ב) ממצאים ומסקנות

278

(4) עלויות העתקה כפולה של עסק

278

(א) עובדות

279

(ב) ממצאים ומסקנות

280

(5) ביסוס הפיצוי על הדיווחים לרשויות המס

280

(א) עובדות

282

(ב) ממצאים ומסקנות

282	(6) מיסוי הפיצוי העסקי
282	(א) עובדות
284	(ב) ממצאים ומסקנות
284	(7) פיצוי לבעלי הנכסים והעסקים באזור התעשייה ארז
284	(א) עובדות
287	(ב) ממצאים ומסקנות

#### ד. פיצוי עסקי לחקלאים

288	(1) כללי
292	(2) ערך חממות
292	(א) עובדות
295	(ב) ממצאים ומסקנות
296	(3) פיצוי בגין אובדן עונות
296	(א) עובדות
298	(ב) ממצאים ומסקנות
299	(4) בעלי נחלות שלא עסקו בחקלאות
299	(א) עובדות
310	(ב) ממצאים ומסקנות
313	(5) ערך פיצוי נכסי על נחלה
313	(א) עובדות
314	(ב) ממצאים ומסקנות
315	(6) חוזי השכרת קרקע לתקופות קצרות
315	(א) עובדות
316	(ב) ממצאים ומסקנות
316	(7) מחיקת חובות החקלאים לחטיבה להתיישבות
316	(א) עובדות
317	(ב) ממצאים ומסקנות
318	(8) דייגים
318	(א) עובדות
318	(ב) ממצאים ומסקנות

#### 3. ועדות הפיצוי

##### א. ועדות הזכאות

319	(1) כללי
321	(2) הקמת ועדות הזכאות
321	(א) עובדות
322	(ב) ממצאים ומסקנות
323	(3) התנהלות הוועדות
323	(א) עובדות
327	(ב) ממצאים ומסקנות
328	(4) נטל הראיה בתביעות לפיצויים לפי החוק
328	(א) עובדות
330	(ב) ממצאים ומסקנות

331	<b>ב. הוועדה המיוחדת</b>
332	(1) הוועדה המיוחדת לעניין תשלום מיוחד
332	(א) עובדות
341	(ב) ממצאים ומסקנות
345	(2) הוועדה המיוחדת לעניין הסכמי העתקה
345	(א) עובדות
346	(ב) ממצאים ומסקנות
<b>347</b>	<b>4. תעסוקה</b>
<b>347</b>	<b>א. איתור ויצירת מקומות תעסוקה</b>
347	(א) עובדות
356	(ב) ממצאים ומסקנות
<b>359</b>	<b>ב. גמול פרישה</b>
359	(א) עובדות
361	(ב) ממצאים ומסקנות
<b>363</b>	<b>5. חברה, רווחה וחינוך</b>
<b>363</b>	<b>א. עקרונות לשיקום נפשי, חברתי וקהילתי</b>
363	(1) סיוע לשיקום באמצעות הקהילה
363	(א) עובדות
366	(ב) ממצאים ומסקנות
367	(2) סיוע לשיקום באמצעות Reaching-Out (שיחור)
367	(א) עובדות
370	(ב) ממצאים ומסקנות
370	(3) סיוע לשיקום באמצעות שמירה על רציפויות
370	(א) עובדות
372	(ב) ממצאים ומסקנות
373	(4) סיוע לשיקום באמצעות גמילה מתלות בשירותים המיוחדים
373	(א) עובדות
375	(ב) ממצאים ומסקנות
<b>376</b>	<b>ב. היבטים ביצועיים של השיקום הנפשי, החברתי והקהילתי</b>
376	(1) הקמת תחום חברתי במינהלת סל"ע
378	(2) מתן השירותים החברתיים באמצעות הרשויות המקומיות
378	(א) עובדות
381	(ב) ממצאים ומסקנות
383	(3) עבודה עם גורמים חוץ-ממשלתיים ומתנדבים
383	(א) עובדות
385	(ב) ממצאים ומסקנות
386	(4) הקמת מוקד "מענים" והפעלתו
386	(א) עובדות
387	(ב) ממצאים ומסקנות

387	(5) אי־עריכת מחקר על השפעתו הרפואית של הפינוי
387	(א) עובדות
389	(ב) ממצאים ומסקנות
390	<b>ג. הטיפול בעולים שמקרב המפונים</b>
390	(1) עובדות
392	(2) ממצאים ומסקנות
393	<b>6. העתקת קברים ואנדרטאות</b>
393	א. עובדות
396	ב. ממצאים ומסקנות
397	<b>7. נושאים שבהם לא מצאה הוועדה מקום לטפל</b>
400	<b>חלק ו: היערכות לאירועים עתידיים</b>
401	<b>1. תהליכי הפקת לקחים שנערכו במשרדי ממשלה</b>
401	א. עובדות
409	ב. ממצאים ומסקנות
410	<b>2. המלצות ועדת החקירה להיערכות לאירועים עתידיים</b>
410	א. המסגרת העיונית – אחריות המדינה
410	(1) אחריות משפטית ושיקול דעת ציבורי
412	(2) אחריותה המשפטית של המדינה
412	(א) הגבול המשפטי התחתון
413	הגבול החוקתי התחתון – האחריות לפיצוי כספי
420	הגבול החוקתי התחתון – האחריות לסיוע לא־כספי לתהליך השיקום
422	(ב) הגבול המשפטי העליון
423	(3) מרחב שיקול הדעת הציבורי של המדינה לטיפול במפונים
423	(א) שיקולים ציבוריים רלוונטיים
426	(ב) אמת המידה הציבורית הראויה לאחריות כספית בגין הפגיעה בקניין – ערך כינון נורמטיבי
429	ב. אחריות המדינה – מהלכה למעשה
429	(1) החלטה על מתווה שיקום
431	(2) פיצוי כספי וסיוע
431	(3) נכס פרטי מול ציבורי
432	(4) עוגמת נפש
433	(5) אחריותה השירותית של המדינה
434	(6) שיתוף פעולה עם המשתקמים בקביעת מתווה השיקום
434	(7) שילוב השיקום עם הגשמת יעד לאומי
436	(8) העתקה קהילתית – רק באזור עדיפות לאומית

- 437 **ג. האמצעים למימוש אחריות המדינה**
- 437 (1) עיגון ההטבות למשתקמים בחוק של הכנסת
- 438 (2) היערכות מראש – הסדר תחיקתי ורשות ייעודית
- 439 (3) הטלת המשימה על גוף חוץ־ממשלתי
- 441 (4) הגוף החוץ־ממשלתי והרב־תחומי המתאים – חברה ממשלתית
- 443 (5) גופים מסייעים

444 **ד. סוגיות פרטניות**

- 444 (1) תכנון מראש ומחנות זמניים באתרי הקבע
- 446 (2) סוגיות פרטניות של פיצויים
- 446 (א) פיצוי עבור בית המגורים לשוכרים
- 447 (ב) שכר דירה עד לכניסה למגורי הקבע
- 448 (ג) ערך כינון נורמטיבי – יישום על נושאים נוספים
- 448 (ד) מיסוי הפיצויים
- 449 (3) תעסוקה
- 451 (4) חברה, רווחה וחינוך
- 454 (5) היחסים עם המשתקם
- 458 (6) השיקום כמשימה לאומית (וקיצור הליכים)
- 460 (7) התייחסות לתופעות של אי־חוקיות

462 **חלק ז: סיכום וריכוז הממצאים וההמלצות**

- 462 1. כללי
- 464 2. ההתפתחויות בעקבות דוח הביניים
- 466 3. טיפול המדינה במפונים – ממצאים ומסקנות
- 466 א. ממצאים ומסקנות בנושאי רוחב
- 472 ב. ממצאים ומסקנות בנושאים פרטניים
- 479 4. המלצות להיערכות לאירועים עתידיים
- 481 5. יישומו של דוח זה

484 **חלק ח: אחרית דבר – המדינה והמפונים**

487 **נספח: אתר הוועדה ומפת היישובים**

## רשימת מונחים וקיצורים

אזור בתחומי ישראל הדומה לאזורים שפוננו, מבחינת ריחוקו הגיאוגרפי ממרכז הארץ, מאפייני היישובים שבו וכו'.	<b>אזור ייחוס</b>
היישובים וההרחבות הקהילתיות המוקמים מכוח הסדרי ההעתקה השונים, ובהם בונים המפונים את בתי הקבע.	<b>אתרי קבע / יישובי קבע</b>
בתי מלון, בתי הארחה, אכסניות וכיוצא באלה, שאליהם הובאו המפונים מיד לאחר הפינוי כפתרון מגורים ארעי.	<b>אתרים ארעיים / מגורים ארעיים</b>
אתרי מבנים זמניים, מסוג קרוואנים, קרווילות ואלמורים, שהוקמו עבור מגורי המפונים עד להקמת יישובי הקבע.	<b>אתרים זמניים / מגורים זמניים</b>
בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005).	<b>בג"ץ חוף עזה</b>
דין וחשבון ביניים מ-16 בספטמבר 2009 של ועדת החקירה.	<b>דוח הביניים</b>
הדין וחשבון הנוכחי, המסיים את עבודת ועדת החקירה.	<b>הדוח הסופי</b>
גדעון ויתקון, קליטת תושבי חבל עזה באזורי עדיפות לאומית (26.4.04).	<b>דוח ויתקון</b>
ד"ר חיים צבן, מאפיינים ועמדות בקרב תושבי המועצה האזורית חוף עזה והצעת קווי מדיניות לקראת הערכות להתיישבות מחדש בתחומי הקו הירוק – טיוטא לדין (14.9.04).	<b>דוח צבן</b>
עילות תביעה שעשויות לעמוד למפונה כנגד המדינה לפי הדין הרגיל, כלומר לא מכוח חוק יישום ההתנתקות.	<b>הדין הכללי</b>
ועדה הפועלת מכוח חוק יישום ההתנתקות, שהוסמכה, בין היתר, לאשר למפונה תשלום מיוחד לפני משורת הדין (סעיף 137 לחוק), וכן לאשר הסכמי העתקה (סעיף 85(ה)).	<b>הוועדה המיוחדת</b>
חוק לקידום יישובם של מפוני גוש קטיף, חבל עזה וצפון השומרון, התשס"ח-2008.	<b>החוק לקידום יישובי הקבע</b>
החלטת הממשלה מס' 1996 (6.6.04), בדבר תכנית ההתנתקות המתוקנת.	<b>החלטה 1996</b>
6 ביוני 2004, היום שבו התקבלה החלטה 1996.	<b>היום הקובע</b>

<p>הלוואה עומדת להתיישבות בנגב, בגליל ובאשקלון, ההופכת למענק, לפי סעיף 47 לחוק יישום ההתנתקות. הלוואה הורחבה בהחלטות הוועדה המיוחדת למספר אזורים נוספים.</p>	<p><b>הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון</b></p>
<p>מכלול מנגנוני ההעסקה הקהילתית, ההסכמיים והמינהליים - אלו שנעשו מכוח סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות (הסכמי ההעסקה) ואלו שנעשו מכוחן של החלטות ממשלה.</p>	<p><b>הסדרי העסקה</b></p>
<p>הסכם להעסקה קהילתית של קבוצת מפונים למקום מגורים חדש, לפי סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות.</p>	<p><b>הסכם העסקה</b></p>
<p>הסכם מיום 22 באפריל 2007 בין חברי כנסת שייצגו את עניינם של המפונים לבין מנכ"ל משרד ראש-הממשלה וראש מינהלת סל"ע, בעניין תוספות פיזיו למפונים.</p>	<p><b>הסכם הח"כים</b></p>
<p>צוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, שפעל תחת המועצה לביטחון לאומי כהכנה לקראת החלטה 1996.</p>	<p><b>הצוות המשפטי-כלכלי</b></p>
<p>ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון.</p>	<p><b>ועדת החקירה או הוועדה</b></p>
<p>ועדה לענייני פינוי, פיזיו והתיישבות חלופית, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, שהכינה את חוק יישום ההתנתקות.</p>	<p><b>ועדת פינוי-פיזיו</b></p>
<p>מפונים הזכאים/לא זכאים לפי החוק להצטרף להסכם העסקה. אלה הם מי שנקבעו כזכאים/לא זכאים לפיזיו בגין בית מגורים (לרבות שוכרים ציבוריים), שגרו בשטח המפונה ביום הקובע.</p>	<p><b>"זכאים"/ "לא זכאים"</b></p>
<p>חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005.</p>	<p><b>חוק יישום ההתנתקות או החוק</b></p>
<p>חוק פיזיו מפוני סיני, התשמ"ב-1982.</p>	<p><b>חוק פיזיו סיני</b></p>
<p>טופס המוגש על-פי תוספת א' לתקנות מס הכנסה (פחת), 1941, ומפרט את הפחת המותר בניכוי מכוח פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מהכנסותיו של הנישום.</p>	<p><b>טופס י"א</b></p>
<p>חברת "משקי חבל עזה בע"מ", בבעלות אגודות שיתופיות חקלאיות מגוש קטיף, המעבדת עבור המפונים החקלאים את שטחיהם החקלאיים שבנגב.</p>	<p><b>מח"ע</b></p>
<p>מינהלת סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון. כינוי המינהלה שונה בנובמבר 2009 מ'סל"ע' ל'תנופה'.</p>	<p><b>מינהלת סל"ע/ מינהלת תנופה</b></p>



מסלול א'	הפיצוי שניתן לפי סעיף 35 לחוק יישום ההתנתקות לבעלי בתים שפוננו, לשם הקמת בית המגורים מחדש, ללא רכיב פיצוי בגין קרקע חלופית באזור ייחוס.
מסלול ב'	הפיצוי שניתן לפי סעיף 36 לחוק יישום ההתנתקות לבעלי בתים שפוננו, לשם הקמת בית המגורים מחדש, הכולל גם רכיב פיצוי בגין קרקע חלופית באזור ייחוס.
המסלול הנכסי	אחד ממסלולי הבחירה שקבע החוק למתן פיצוי בשל עסק (בלשון סעיף 62 לחוק: "פיצוי לפי שווי הנכסים").
המסלול הפיננסי	אחד ממסלולי הבחירה שקבע החוק למתן פיצוי בשל עסק (בלשון סעיף 62 לחוק: "פיצוי לפי השווי הפיננסי").
המסלול העצמאי	מסלול השיקום שבו הלכו מפונים אשר קיבלו פיצוי כספי בלבד ולא הצטרפו להסדרי העתקה. אלה מכונים גם אנשי ה"פזורה".
המסלול הקהילתי	מסלול השיקום שבו הלכו מפונים אשר הצטרפו להסדרי העתקה, בנוסף לפיצוי הכספי שקיבלו.
עדות פומבית	עדות שנמסרה בפומבי, בפני חברי ועדת החקירה.
עדות פנימית	עדות שנגבתה בידי חוקרים מטעם ועדת החקירה.
ערך כינון	הסכום הכספי הדרוש לרכישה או להקמה מחדש של נכס דומה לנכס שפונה.
שוכרים ציבוריים	מפונים שהיו בעלי זכות שכירות לטווח קצר בדיוור ציבורי.
שוכרים פרטיים	מפונים שהיו בעלי זכות שכירות לטווח קצר שלא בדיוור ציבורי.

## חלק א: מבוא

בחודש אוגוסט 2005 פינתה<sup>1</sup> ממשלת ישראל, במהלך כואב וטראומטי, 1,940 משפחות<sup>2</sup> של אזרחים ישראלים, כ-9,000 נפש, מ-22 יישובים בחבל עזה<sup>3</sup> ומארבעה יישובים בצפון השומרון.<sup>4</sup> המפונים – גברים, נשים, ילדים וקשישים – גרו ביישובים שפוננו במשך שנים רבות, חלקם כשלושה עשורים. הם נקרעו מביתם וממרכז עולמם. לרבים מהם גרם הפינוי טראומה נפשית עמוקה. עבור חלקם נלווה לשבר הנפשי גם שבר דתי, משפחתי, כלכלי ואידאולוגי קשה.

הפינוי בוצע במסגרת "תכנית ההתנתקות", שהוצגה בפומבי לראשונה כעשרים חודשים קודם לכן, על-ידי ראש-הממשלה אריאל שרון. פינוי היישובים, שהוקמו בעידודן של ממשלות ישראל השונות וזכו במשך שנים ארוכות לתמיכתן, בוצע על יסוד החלטת הממשלה ומכוח חוק הכנסת,<sup>5</sup> לשם השגת מטרות ציבוריות, ובהן

- 1 השימוש במונח "פינוי" שנוי במחלוקת. יש המשתמשים במונחים "עקירה" או "גירוש". לסקירת הוויכוח הלשוני שהתפתח סביב ההתנתקות ראו פנינה שוקרון-נגר, "לשוונות ההתנתקות", **עיונים בתקומת ישראל** 18 (2008), 341. כן ראו יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים בישראל – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", **מחקר מדיניות** 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 13, ה"ש 1. ברם, הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שהקימה את ועדת החקירה וקבעה את שמה וסמכויותיה, השתמשה בהחלטותיה במונחים "פינוי" ו"מפונים". גם דוח זה ישתמש אפוא, ככלל, במונח זה.
- 2 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 207. בכל מקום שבו יכתב 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. ב-21 מתוכם התגוררה אוכלוסייה יהודית: אלי סיני, בדולח, בני עצמון (עצמונה), גדיד, גן אור, גני טל, דוגית, כפר דרום, כפר ים, כרם עצמונה, מורג, נווה דקלים, ניסנית, נצר חזני, נצרים, פאת שדה, קטיף, רפיח ים, שירת הים, שליו ותל קטיפא. על היישוב הנוסף, הכפר דהנייה, ראו להלן בפרק על מתחמי המגורים הלא מוכרים (פרק ה.2.ב.7).
- 4 ארבעת היישובים בצפון השומרון: גנים, חומש, כדים ושאינור.
- 5 החלטת ממשלה מס' 1996 (6.6.04) (להלן: **החלטה 1996**); חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005, ס"ח תשס"ה 1982, עמ' 142 (להלן: **חוק יישום ההתנתקות**).

מטרות ביטחוניות ומדיניות.<sup>6</sup> הפינוי הוצא אל הפועל באמצעות צה"ל והמשטרה, ואילו על הטיפול במפונים הופקדה יחידה מינהלית מיוחדת – מינהלת סל"ע<sup>7</sup> (כיום: מינהלת תנופה<sup>8</sup>) – שהוקמה במשרד ראש-הממשלה למטרה זו, כשנה לפני ביצוע הפינוי. רוב המפונים התנגדו לפינוי – הגם שעשו זאת, בדרך כלל, ללא אלימות פיזית – והפינוי נכפה עליהם בכוח, במסגרת מבצע שהושלם בתוך תשעה ימים.

מאז הפינוי חלפו כמעט חמש שנים, אך שיקום מרבית המפונים טרם נסתיים. בדוח ביקורת מיוחד שהגיש מבקר המדינה במרס 2006, בדוח נוסף שהגיש במאי 2007 ובדוח משלים שהגיש ב־7 בינואר 2009, הצביע המבקר על ליקויים נמשכים בטיפול רשויות המדינה בשיקום המפונים.<sup>9</sup> עם קבלת הדוח המשלים של המבקר (ב־7 בינואר 2009), ובהתאם לסמכותה לפי סעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח–1958 [נוסח משולב], החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (להלן: **ועדת החקירה או הוועדה**).

בהחלטה נוספת, מ־23 בפברואר 2009, קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה את כתב סמכותה של ועדת החקירה, ובו־ביום החליטה נשיאת בית המשפט העליון

6 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 716 (2005) (להלן: בג"ץ חוף עזה).

7 ראשי התיבות 'סל"ע' הם קיצור לכינויה המלא של המינהלה: "מינהלת סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון".

8 כינוי המינהלה שונה מ'סל"ע' ל'תנופה' בהחלטת ממשלה מס' 903 (15.11.09). בדוח זה ייעשה שימוש בשני הכינויים, בהתאם לתקופה שבה מדובר.

9 בדוח הראשון הצביע המבקר על ליקויים בגיוס כוח האדם למינהלת סל"ע; באיתור פתרונות הדיור הזמני; בטיפול במפונים בשלב הדיור הארעי; באופן העברת האחריות לטיפול במפונים מן הכוחות שביצעו את הפינוי הפיזי אל מינהלת סל"ע; בטיפול ברכוש המפונים שהועבר במכולות; בקשר שבין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות הקולטות; וכן בהקמת מערכות תשתית של מים, ביוב, כבישים ומבני ציבור באתרי המגורים הזמניים. ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת על ההתנתקות – סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע; היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים** (מרס 2006). הדוח השני עסק בתהליך הכנת שומות פרטניות לבתי המגורים של המפונים, וכן בתהליך תקצוב תכנית ההתנתקות. ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 2007** (מאי 2007), 1085. בדוח השלישי הצביע המבקר על ליקויים באיתור פתרונות דיור הקבע למפונים שביקשו להצטרף להסדרי ההעקפה הקהילתית; בעבודת המטה שנערכה לקראת הפינוי; במצב התשתיות, התחזוקה, המיגון והבנייה הבלתי חוקית באתרי המגורים הזמניים; בנושא השמת מפונים בעבודה; וכן בטיפול בעסקים שפוננו. בדוח זה נבדקו גם נושא הרווחה והטיפול במצוקה הרגשית והנפשית שאליה נקלעו חלק מן המפונים, אך בהקשר זה מצא המבקר ליקויים נקודתיים בלבד. ראו: מבקר המדינה, **דוח מעקב – היבטים בטיפול במפוני "גוש קטיף" בעקבות ההתנתקות** (ינואר 2009).

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>10</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>11</sup>

עם הקמתה פירסמה הוועדה פנייה לציבור הרחב, להעביר אליה כל חומר ומידע רלוונטיים לנושא החקירה; וכעבור זמן חזרה ופירסמה פניות דומות נוספות. חוקרים שמינתה הוועדה אספו חומר וגבו עדויות מפיהם של קרוב ל-400 עדים. כן נשמעו בפני הוועדה 105 עדויות, במהלך 38 ישיבות פומביות שקיימה בין החודשים מאי 2009 לפברואר 2010. כמו כן קיימה הוועדה שלושה סיורים באתרים הזמניים ובאתרי הקבע העיקריים של המפונים, מדרום הארץ ועד לצפונה; כן ערכו חוקרי הוועדה מספר סיורים נוספים.

נוכח החשיבות שייחסה למהירות הטיפול בענייני המפונים, הודיעה ועדת החקירה, ב־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. כן הודיעה הוועדה, כי בכוונתה לפרסם בתוך כשלושה חודשים דוח ראשון, שבגדרו תתייחס לחלק מן הנושאים שהתבקשה לבדוק.

ואכן, בתאריך 16 בספטמבר 2009 חתמו חברי הוועדה על דין וחשבון ביניים (להלן: **דוח הביניים**),<sup>12</sup> והגישו אותו ב־29 בספטמבר 2009 לשלוש רשויות המדינה: הרשות המחוקקת – יושב־ראש הכנסת ויושב־ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הרשות

10 נוסחו הסופי של כתב הסמכות נכלל במכתבו של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לנשיאת בית המשפט העליון מתאריך 23 בפברואר 2009.

11 **ההדגשות בציטוט זה ובציטוטים שיובאו בהמשך אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.**

12 ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון – דין וחשבון ביניים (16.9.09).

המבצעת – ראש־הממשלה ומנכ"ל משרדו; הרשות השופטת – נשיאת בית המשפט העליון. בדוח הביניים הצביעה הוועדה על עניינים שלגביהם מצאה כי הם טעונים טיפול דחוף במיוחד. ביחס לחלק מן הבעיות שזוהו, נכללו בדוח הביניים המלצות קונקרטיות המצביעות על הפתרון הראוי לבעיה שזוהתה. אך ביחס לחלק ניכר מהבעיות נמנעה הוועדה מלהצביע על פתרון קונקרטי מומלץ, ותחת זאת מיענה את הבעיות אל המדינה, על מנת שתתעשת ותמצא להן פתרון ראוי, קודם שהוועדה תאמר לגביהן את דברה. בדוח הובהר כי לדעת הוועדה, האחריות לכך ששיקומם של המפונים עדיין אינו קרוב לסיומו אינה רובצת לפתחן של הרשויות בלבד, וכי גם לחלק ניכר מן המפונים עצמם (וכן לחלק מהיישובים הקולטים) חלק בלתי מבוטל באחריות לעניין. אך עדיין – כך הסבירה הוועדה – הרשויות המוסמכות הן הנושאות העיקריות באחריות להתמודד עם המצב הנוכחי ולשנותו. דוח הביניים הציב מסגרת זמן לפעולה מתקנת של המדינה טרם כתיבת הדוח הסופי. הוקצבה תקופה בת כשלושה חודשים, שעם סיומה – ב־31 בדצמבר 2009 – ידווח מנכ"ל משרד ראש־הממשלה לוועדה על המהלכים שנקטו ליישום המלצות דוח הביניים. בדוח צוין עוד, כי הצלחת המדינה לעמוד במשימה תלויה בשיתוף פעולה מצד אחרים, ובראשם המפונים. הובהר, כי אם המדינה, המפונים וצדדים רלוונטיים אחרים לא יצליחו לעשות זאת, תציע הוועדה בדוח הסופי את הפתרון הנראה לה באותה סוגיה. הודגש, שעל כל הצדדים להבין כי המדובר מבחינתם בחלון הזדמנויות אחרון, שייסגר בקרוב. דוח הביניים הסתיים במילים אלה:

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 נזקיהן, 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.

מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, איל גבאי, שריכז את הטיפול בהמלצות דוח הביניים, דיווח לוועדה מפעם לפעם על מהלכים שנקטו על־ידי הממשלה, ביחס לסוגיה זו או אחרת. כמו כן שמעה הוועדה עדכונים שוטפים מעדים נוספים, וקיימה מעקב רצוף אחר ההתפתחויות. ב־27 בדצמבר 2009 נעתרה הוועדה לבקשת מנכ"ל משרד ראש־הממשלה והאריכה את המועד להגשת דיווחי הסופיים בשבעה ימים, היינו עד ל־7 בינואר 2010. לאחר הגשת דיווחי המנכ"ל קיימה הוועדה סבב עדויות נוסף.

ממכלול העדויות והעדכונים ששמעה הוועדה לאחר דוח הביניים עלה, כי לדוח הביניים אכן הייתה השפעה דרמטית על קידום הטיפול במפונים מצד הממשלה מחד גיסא, ועל דחיפת רבים מן המפונים עצמם לקבלת החלטות ולביצוע פעולות הנחוצות לשיקומם מאידך גיסא. עדים רבים, מקרב המפונים והממשלה כאחד, העידו כי דוח הביניים הפך ל"מנוע" מרכזי לתהליך, לאחר תקופת דשדוש ממושכת שקדמה לו. לכך הצטרפה, לדעת הכול, רוח חדשה שהפילו בתהליך בעלי התפקידים שמונו לאחר כינונה של הממשלה הנוכחית. אך למרות כל זאת, התברר כי עדיין נותרו בעיות לא מעטות ולא פשוטות אשר טרם נפתרו.

במסגרת הדוח הנוכחי, הסופי, תעמיק הוועדה בחקר העבר, וכן תפיק לקחים לעתיד לבוא. בצד זה תתייחס הוועדה גם לבעיות המרכזיות שנותרו פתוחות.

חשוב להקדים ולהדגיש כי הוועדה לא הוסמכה לחקור בשאלת צדקתה של תכנית ההתנתקות בכללותה. מסיבה זו גם אין בכוונת הוועדה להידרש לשאלה אם קביעת לוח הזמנים, הקצר יחסית, לביצוע הפינוי הייתה מוצדקת. עם זאת, במסגרת התייחסותה לאירועים עתידיים, תידרש הוועדה לשאלה כיצד ראוי להיערך לתרחישים מתוכננים שונים, גם בהינתן לוח זמנים קצר ודוחק לביצוע.

מטבע הדברים, עיסוקה של ועדת חקירה ממלכתית הוא בבדיקת סוגיות בעלות חשיבות ציבורית כללית והנוגעות לציבור רחב.<sup>13</sup> הוועדה, שהנחתה עצמה על-פי תפיסה זו, התמקדה בבחינת בעיות המשותפות למפונים רבים ובעיות שלהן השלכות רחב. הוועדה ערה לכך כי רבים מן המפונים הצביעו בעדויותיהם על בעיות הנוגעות ליחידים – חלקן קשות וכואבות – המכבידות על שיקומם האישי. אך לבעיות מסוג זה, המצריכות בירור פרטני, אין בידי הוועדה להתייחס. ניתן לקוות, כי חלק מבעיות אלו תמצאנה את פתרונן במסגרת המלצותיה הכלליות של הוועדה. כמו כן, בגין חלק מהבעיות יש בידי המפונים הנוגעים בדבר לפנות למנגנון שהחוק יצר לטיפול בבעיות מיוחדות,<sup>14</sup> או להגיש נגד המדינה תביעה על יסוד עילות מהדין הכללי, ככל שעילות אלו מתקיימות בעניינם.<sup>15</sup>

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

14 לתיאור מנגנון זה ראו להלן, בפרק על הוועדה המיוחדת (פרק ה.3.ב.1).

15 "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 כנגד המדינה, ככל שהוא סבור כי זו חייבת כלפיו מכוחם. כפי שיוסבר בהמשך, בג"ץ חוף עזה נקבע, כי אף שחוק יישום ההתנתקות ביקש לקבוע אחרת, הרי שלכל מפונה עומדת הזכות להגיש כנגד המדינה תביעה על יסוד הדין הכללי, אף אם תבע גם לפי חוק יישום ההתנתקות. אפשרות זו פתוחה רק בפני מפונה שלא ויתר, מרצונו – כלומר, במסגרת חוזה – על היכולת להשתמש בזכות זו.

ועדת החקירה החליטה להימנע מלעשות שימוש בסמכותה לקבוע מסקנות המטילות אחריות אישית על מי מהמעורבים במסכת טיפול המדינה במפונים. להחלטה זו מספר טעמים: ראשית, אף שהיו מי שפעלו באופן רשלני, בלתי זהיר או בלתי מיומן, אין הוועדה סבורה שהתייחסות אישית אליהם באופן ביקורתי היא בעלת ערך משמעותי לתיקון המצב הנוכחי או לתיקון מקרים דומים בעתיד. שנית, הטענות של חלק מהמפונים, כי מי מהמעורבים פעל בכוונת זדון, לא הוכחו בפני הוועדה. נראה כי עיקר הבעיה הייתה בשיטה בכללותה, כלומר בקשיי משילות כלליים שמהם סובל המשטר בישראל, ואשר אינם ספציפיים לנושא הטיפול במפוני ההתנתקות. שלישית – ובכך העיקר – לו הייתה הוועדה בוחרת למצות את סמכותה גם בהקשר של קביעת מסקנות אישיות, היה עליה לשגר מכתבי אזהרה לנוגעים בדבר ולאפשר להם, כמצוות החוק, להתייצב בפניה – בין בעצמם ובין על-ידי עורכי-דין – לעיין בחומר הראיות, לחקור עדים שכבר העידו וכן לזמן עדים מטעמם, לטעון את טיעוניהם ולממש את יתר זכויותיהם המשפטיות.<sup>16</sup> עניין זה היה גוזל זמן רב ומעכב את פירסום הדוח הסופי עיכוב ניכר ביותר. הוועדה סבורה שפירסום מהיר של מסקנותיה, כדי שניתן יהיה להיחלץ לעזרת המפונים בצורה מהירה, משיג ערך חשוב יותר מאשר מיצוי ההליכים נגד מי שאפשר שהתרשל במילוי תפקידו.

## חלק ב: הטיפול במפונים – השתלשלות עובדתית ומשפטית כללית

### 1. התקופה שעד החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות

ב-18 בדצמבר 2003, ב"כנס הרצליה על מאזן החוסן והביטחון הלאומי", הודיע ראש-הממשלה אריאל שרון לראשונה על כוונתו ליזום "מהלך בטחוני חד-צדדי של התנתקות מהפלסטינים". מטרת המהלך, שכונה בפיו "תכנית ההתנתקות", תהא, כדבריו, "להפחית ככל הניתן את הטרור ולהעניק לאזרחי ישראל את מרב הביטחון... ליצור מינימום חיכוך בין ישראלים לפלסטינים". ראש-הממשלה ציין, כי התכנית "תחייב מהלך קשה מאין כמוהו של שינוי בפריסת חלק מהישובים", והוסיף כי היישובים שיפונו "הם כאלה שבכל מתכונת אפשרית של הסדר עתידי וסופי לא יכללו בשטח מדינת ישראל".<sup>1</sup>

לאחר זמן-מה התברר כי הכוונה היא לפנות במסגרת התכנית את כל יישובי חבל עזה ומספר יישובים בצפון השומרון.<sup>2</sup> רוב היישובים שהוחלט לפנותם הוקמו במהלך שנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, במסגרת מאמץ התיישבותי, אשר נתפש בעיני חלק מן הציבור הישראלי כמוטעה, ובעיני חלק אחר כהגשמת חזון חלוצי ציוני.<sup>3</sup> היו אלו יישובים מטופחים, שבמרוצת השנים זכו לתמיכת ממשלות ישראל השונות, אף בהקצאת משאבים.<sup>4</sup> זאת, בין היתר, בשל היותם יישובי סָפָר שהוקמו בבידוד גיאוגרפי יחסי – כמובלעות בסביבה פלסטינית עוינת

1 ראו נדיר צור, האיש שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות (2006), 122–145; נורית קליאוט, קבלת החלטות על פינוי יישובים, פיצוי ויישוב מחדש: סיני 1982 וחבל עזה וצפון השומרון 2005 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 23–24; ענת רוט בהנחיית אשר אריאן, "סוד הכוח – מועצת יש"ע ומאבקה בגדר הפרדה ובתכנית ההתנתקות", נייר עמדה 61 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005), 161.

2 לרשימת היישובים ראו לעיל, בהערות שוליים 3–4 בחלק א'.

3 לתיאור רעיון ההתיישבות בגוף קטיף ראו למשל יצחק שגל ושאל משעל, עקירה ממקום ושיח מתנחלים לקראת פינוי גוש קטיף (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 30–31.

4 ראו למשל דן בן דוד ויובל ארז, "אי-איזון במענקי האיזון", נייר דיון מס' 07–2 (המרזו לפיתוח על-שם פנחס ספיר, 2007). ראו באופן כללי: Neve Gordon, ISRAEL'S OCCUPATION (2008), 124–125; אלמוני, "ממשלת העבודה השקיעה ביש"ע יותר מאשר ממשלת הליכוד", נקודה 195 (תשנ"ו), 13.



– ומשום שהחיים בהם התנהלו תחת איום ביטחוני בלתי פוסק.<sup>5</sup> מנגד, מאפיינים אלו של החיים ביישובים הגבירו – כדברי המתיישבים עצמם – את הלכידות החברתית של תושביהם, ויצרו בקרב רבים מהם תחושת שליחות ושותפות גורל, בצד הווי של עזרה ותמיכה הדדית.<sup>6</sup>

מיד עם פירסומה, עוררה תכניתו של ראש-הממשלה שרון לפנות יישובים אלו, באופן חד-צדדי ושלא במסגרת הסכם מדיני, ויכוח ציבורי סוער, שהלך וגבר ככל שהתקרב מועד הפינוי.<sup>7</sup> רבים מבין המתיישבים ומנהיגיהם האמינו, גם כשהתקדמו ההכנות לביצוע התכנית, ואפילו עד שלב הפינוי ממש, כי בסופו של דבר לא תצא התכנית אל הפועל, בבחינת "היה לא תהיה".<sup>8</sup>

בחודשים הראשונים של שנת 2004 קיימה הממשלה עבודת מטה להכנת תכנית ההתנתקות. את עבודת המטה ריכזו צוות היגוי, שכלל מנכ"לים של משרדי ממשלה רלוונטיים, ובראשו עמד ראש המועצה לביטחון לאומי, גיורא איילנד. יצוין כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דאז, אביגדור יצחקי, לא היה שותף פעיל להיערכות זו ומסתבר כי לא היה מודע למלוא היקפה.<sup>9</sup> תחת צוות ההיגוי עבדו צוותי משנה מקצועיים שהורכבו מנציגי משרדי הממשלה.<sup>10</sup> שלושה צוותי משנה עסקו בתכנון ההיבטים העיקריים של הטיפול במפונים (בצד צוותי משנה שעסקו ביתר היבטי התכנית – המדיניים, הבטחוניים, המקרו-כלכליים וכו'):

- 5 לתיאור מציאות מורכבת זו ראו מרים ביליג, **ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006), 22–26.
- 6 ראו למשל, בקשר ליישובי חבל עזה, שם, 22; יצחק שנל ושאל משעל, **עקירה ממקום ושיח מתנחלים לקראת פינוי גוש קטיף** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 13.
- 7 ראו משרד ראש-הממשלה, **כחול לבן כתום – יומן ההתנתקות** (2006), 35–37; נדיר צור, **האיש שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות** (2006), 11–12; קרן טמיר, "הפיצוי והטיפול במפונים כאמצעים ליצירת לגיטימציה למדיניות ההתנתקות", **תכנית ההתנתקות – הרעיון ושברו** (בעריכת יעקב בר-סימן טוב, תשס"ט), 97; יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", **מחקר מדיניות** 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 19–26.
- 8 ראו למשל עדותו הפומבית של הרב יעקב אריאל (26.10.09), עמ' 4168; מרים ביליג, **ההתנתקות מחבל עזה מנקודת מבטם של המתיישבים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 7, 27, 46–49; יצחק שנל ושאל משעל, **עקירה ממקום ושיח מתנחלים לקראת פינוי גוש קטיף** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 15–16, 50–58, 73–75.
- 9 עדותו הפומבית של מר אביגדור יצחקי, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (9.6.09), עמ' 995–996.
- 10 עדותו הפנימית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (24.6.09); משרד ראש-הממשלה, **הודעה לעיתונות** (26.1.04).

א. **צוות משפטי-כלכלי**, בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד אהרון אברמוביץ, בחן את ההיבטים המשפטיים, הכלכליים והאזרחיים של פינוי ופיצוי המתיישבים, וכן עסק באפשרויות ההידברות עמם. צוות זה היה המרכזי והדומיננטי מבין שלושת צוותי המשנה. מסמך מפורט המסכם את עבודתו של הצוות, שהוכתר כ"טיוטה אחרונה", הוגש לשר המשפטים ב-14 ביוני 2004, אך גרסאות קודמות שלו הוצגו עוד קודם לכן. במסמך נאמר כי המדובר בנייר עמדה ראשוני בלבד, וכי "גיבוש תכנית מפורטת ידרוש ביצוע בדיקה רחבה ומעמיקה יותר של הנתונים בשטח, וכן התייעצויות עם גורמים נוספים, ובראש ובראשונה – הידברות עם המתיישבים הצפויים לפינוי". המסמך התבסס, בין היתר, על לקחים שנלמדו מפיוני סיני. נכללו בו, בין השאר, המלצות מפורטות באשר לעקרונות הפיצוי האישי והעסקי (שהיו נדיבים יותר מעקרונות חוק יישום ההתנתקות שנחקק בסופו של דבר), וכן המלווים והמבצעים שעתידים להיות מעורבים בתהליך. במסגרת הדיון בפיצוי האישי על בית המגורים הזכיר המסמך בקיצור, בצד שני מסלולים של פיצוי כספי "טהור", מסלול שלישי של "התיישבות חלופית", שבגדרו יוצעו למתיישבים קרקע ותשתיות לבניית הבית, וכן סיוע בתכנון ובבנייה, ביישוב הדומה באופיו ליישוב המפונה. המסמך הציע "לבדוק את האפשרות להעקת יישובים שלמים, על מנת לשמור על שלמות הקהילות", וכן "בניה באמצעות עמותה כאשר הפיצוי בגין בית המגורים ישולם ישירות אליה".<sup>11</sup>

ב. **צוות תכנון התיישבות**, בראשותו של היועץ החיצוני עו"ד גדעון ויתקון, מי שכיחן בעבר כמנהל מינהל מקרקעי ישראל וכמנהל חבל הנגב במחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, עסק בהיבטים התכנוניים של העתקת יישובים.<sup>12</sup> מטרת עבודת הצוות, כפי שעולה ממכתב המלצות מ-17 באפריל 2004 שהגיש עו"ד ויתקון למועצה לביטחון לאומי, הייתה להציע למפונים "מרחב אפשרויות לקליטה באזורי עדיפות לאומית, במרחב הנגב ובאזורים הסמוכים לצפון השומרון".<sup>13</sup> הצוות, ככזה, לא הגיש מסמך מסכם רשמי של עבודתו, אך עו"ד ויתקון התבסס על המידע שנאסף בו לשם הכנת סקירה מפורטת לשימוש

11 משרד המשפטים, תכנית ההתנתקות המתוקנת – דו"ח הצוות המשפטי-כלכלי (טיוטה אחרונה, 14.6.04), 4, 48, 59.

12 מכתבו של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי, לחברי הצוות (28.2.04).

13 עו"ד גדעון ויתקון, היערכות לקליטת המתיישבים בתכנית ההתנתקות, מכתב שנשלח למר איתמר יער, לשעבר משנה לראש המועצה לביטחון לאומי (מדיניות ביטחון) (17.4.04); עדותו הפנימית של עו"ד גדעון ויתקון (9.11.09).

הצוות, של מאפייני היישובים המפונים, אפשרויות להתיישבות והמלצות להיערכות, אשר זכתה בהמשך לכינוי "דוח ויתקון". בדוח זה, מ-26 באפריל 2004, נקבע בין היתר, כי לאור מועד הפינוי הקרוב (אוקטובר 2005), יש לשער שגם בלוח זמנים מקוצר ומואץ לבניית הקבע יידרשו פתרונות ביניים של שיכון זמני.<sup>14</sup>

ג. ועדה להיערכות חברתית, בראשותו של סגן ראש המועצה לביטחון לאומי, ד"ר ראובן גל, בחנה את ההיערכות הדרושה בנושאים החברתיים, הפסיכולוגיים, הסוציולוגיים והקהילתיים. ועדה זו, במליאתה, קיימה שלושה דיונים בלבד ולא כתבה מסמך המסכם את עבודתה.<sup>15</sup> בוועדה השתתפו, מלבד נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, גם נציגי ארגונים חיצוניים הפועלים בתחומי העיסוק של הוועדה, הגם שחלק מהנציגים החיצוניים סירבו ליטול בה חלק בשל התנגדותם לתכנית ההתנתקות.<sup>16</sup> תחת הוועדה פעלו צוותי משנה. הדומיננטי שבהם, צוות חוסן קהילתי, הגיש מסמך המסכם את עבודתו ב-26 באפריל 2004. תפקידו הראשון של צוות זה, בהתאם למסמך, היה "להטמיע גישה חברתית-קהילתית בתהליך ההנתקות ולהשפיע על מהלכו, תוצאותיו והשלכותיו, באופן שימנע או יצמצם פגיעה בפרטים וקהילות ויתרום לשיקומם והתחדשותם במסגרת קהילות בנות קימא".<sup>17</sup> המסמך הועבר מאוחר יותר, עם הקמת מינהלת סל"ע, לראש התחום החברתי במינהלה, כבסיס לעבודתו.

בחודש אפריל 2004 פורסמו עקרונות תכנית ההתנתקות.<sup>18</sup> ב-3 במאי 2004 מונה לתפקיד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה אילן כהן. לתפיסתו, היה על הטיפול בהתנתקות ובמפונים, כפרויקט לאומי מרכזי, להיות מובל על-ידי משרד ראש-הממשלה, תוך מעורבות אישית אינטנסיבית שלו עצמו. מכאן ואילך החל מרכז

14 גדעון ויתקון, קליטת תושבי חבל עזה באזורי עדיפות לאומית (26.4.04), 16; להלן: דוח ויתקון.

15 סיכום מפגש שלישי של הוועדה להיערכות חברתית במסגרת תכנית ההתנתקות (2.5.04); עדותו הפנימית של ד"ר ראובן גל, לשעבר סגן ראש המועצה לביטחון לאומי (חברה ותשתיות) (1.11.09).

16 ראו את עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאלים מטעם משרד הרווחה (2.9.09), עמ' 3315, המציין כי הוא מתחרט על סירובו להשתתף בוועדה; עדותה הפנימית של גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת (12.7.09), עמ' 1644, 1652, שסירבה אף היא ליטול חלק בפעילות הוועדה אך שלחה נציג במקומה.

17 המועצה לביטחון לאומי - הוועדה להיערכות חברתית, צוות חוסן קהילתי (26.4.04), 1.

18 משרד ראש-הממשלה, תכנית ההתנתקות של ראש-הממשלה אריאל שרון - עקרונות מרכזיים (אפריל 2004); מכתבו של ראש-הממשלה שרון לנשיא ארצות-הברית ג'ורג' בוש (14.4.04). התכנית הוצגה בפני שרי הליכוד קודם לכן, בתאריך 20.3.04.

הכובד של הניהול הכולל של התהליך לעבור בהדרגה מראש המועצה לביטחון לאומי למנכ"ל משרד ראש-הממשלה.<sup>19</sup>

### החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות

בתאריך 6 ביוני 2004 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1996 על "תוכנית ההתנתקות המתוקנת". בהחלטה נקבע כי לאחר סיום עבודת הכנה, תשוב הממשלה ותתכנס על מנת לקיים דיון נפרד ולהחליט אם לפנות יישובים אם לא, אילו יישובים, ובאיזה קצב, וזאת בהתחשב בנסיבות כפי שיהיו אז.<sup>20</sup> נספח א' להחלטה תיאר את העקרונות המרכזיים לתכנית ההתנתקות אשר אמורה הייתה לכלול פינוי שיסתיים עד סוף שנת 2005. נספח ג' להחלטה, שכותרתו הייתה "מתכונת עבודת ההכנה לתוכנית ההתנתקות מתוקנת", היה מבוסס על חלק מהמלצות הצוות המשפטי-כלכלי.<sup>21</sup> וכך נקבע בתחילתו:

1. תהליך של פינוי כרוך בהשלכות אישיות משמעותיות רבות למתיישבים המפונים. על ממשלת ישראל מוטלת החובה לשים לנגד עיניה, בביצוע התכנית, את ההשלכות על המתיישבים המפונים, הסיוע להם, ולהקל עליהם, ככל שניתן, במשך התהליך. הקשיים והרגישויות הכרוכים במהלך חייבים לעמוד לנגד עיני הממשלה ומבצעי התהליך.
2. ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בהידברות עם האוכלוסיה המיועדת לפינוי בנושאים השונים הנוגעים ליישום התכנית, לרבות בנוגע לפינוי ולפיצוי, ותפעל לקיום הידברות זו.

בנספח ג' הוחלט עוד על הקמת המסגרת הארגונית לביצוע התכנית: **ועדת השרים** לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט הבטחוני"), שבראשה עומד ראש-הממשלה, נקבעה כאחראית על ביצוע החלטת הממשלה; הוקמה **ועדת היגוי**, בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי (בהמשך לצוות ההיגוי שקדם להחלטה), שתדווח לוועדת השרים; הוקמה "ועדה לענייני פינוי ותיישבות חלופית" (להלן גם: **ועדת פינוי-פיצוי**), בראשות מנכ"ל משרד המשפטים (בהמשך לצוות המשפטי-כלכלי), שתכין את החקיקה ותביא המלצות בפני ועדת השרים; והוקמה **מינהלת ביצוע** במשרד ראש-הממשלה, שתהיה כפופה לוועדת ההיגוי, ושתפקידה יהיה ליישם

19 עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09); עדותו הפנימית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (24.6.09).

20 ראו סעיף 3 להחלטה 1996. מתווה זה היה פרי פשרה פוליטית שיזמה שרת המשפטים דאז ציפי לבני. ראו עדותה הפומבית של גב' לבני (25.11.09), עמ' 4427, 4431.

21 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

את החלטת הממשלה "בכל הקשור לפינוי האזרחי ולפיצוי" (בין תפקידיה לא נזכר נושא ההתיישבות החלופית). עוד נקבע בנספח ג', כי **הסוכנות היהודית** לארץ ישראל היא שתפעל כגורם מיישב, בהנחיית ועדת ההיגוי ובתיאום עם ועדת פינוי-פיצוי (מינהלת הביצוע לא הוזכרה בהקשר זה), כדי לבצע את הפעולות הנדרשות להתיישבות חלופית עבור האוכלוסייה האזרחית המפונה שתחפוץ בכך.

לבסוף נקבעו בנספח ג' שני עקרונות כלליים לפיצוי: נקבע כי **היום הקובע** לזכות לפיצוי הינו יום קבלת החלטה זו (כלומר, 6.6.04), וכי "לזכאים לפיצוי יוענק פיצוי הוגן וראוי, כפי שייקבע בחוק שייחקק לשם כך".<sup>22</sup>

## 2. התקופה שמהחלטת הממשלה ועד לחקיקת חוק יישום ההתנתקות

למרות שמבחינה פורמלית "הוקמה" מינהלת הביצוע כבר בהחלטה 1996, בפועל החלה המינהלה לפעול כחודשיים לאחר מכן, ב־3 באוגוסט 2004, לאחר שאותר ומונה מי שיעמוד בראשה, יונתן בשיא (לשעבר מנכ"ל משרד החקלאות), ולאחר שהוקמה התשתית הפיזית והארגונית הבסיסית לפעולתה.<sup>23</sup> שמה של מינהלת הביצוע נקבע, כאמור, ל"**מינהלת סל"ע**".<sup>24</sup> בהתייחס לבחירתו של יונתן בשיא לראש המינהלה ולהנחיות שניתנו לו, הסביר ראש-הממשלה שרון:<sup>25</sup>

אני לעומתם כואב את כאבם [של המתיישבים], שהוא אמיתי ועמוק מכל מה שאפשר לשער... ואני אומר לאחינו המתיישבים, כאן, למרות הדיבורים הקשים, למרות הרגשות הסוערים, שידי תמיד תהיה מושטת להם, ולבי תמיד יהיה פתוח לקראתם, להבין, לעזור ולסייע להם לעמוד בשינוי שהם יאלצו לעבור. זאת גם הסיבה... שבחרתי ביונתן בשיא לעמוד בראש המינהלת – איש התיישבות, אדם מאמין, תושב הספר שידע ומבין את שאני יודע ומבין. הנחיתי אותו ואת כל הגורמים שעוסקים בכך לפעול במלוא הרגישות ובמלוא הנדיבות כלפי המתיישבים, וכך נעשה.

בהחלטה 1996 הוקצה למינהלת סל"ע תקן בן עשרה עובדים, בהתאם לצרכיה באותה עת. ואולם, עם חלוף הזמן ובהתקרב מועד הפינוי, נזקקה המינהלה לעובדים רבים נוספים, ממגוון מקצועות, בין לפי תקן ובין כיועצים חיצוניים. אלא שגיוס

22 סעיף 14 לנספח ג' להחלטה 1996.

23 אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 27–28.

24 משרד ראש-הממשלה, **מנהלת ביצוע ההתנתקות יצאה לדרך**, הודעה לעיתונות (22.8.04).

25 נאום ראש-הממשלה שרון בפתחת מושב הכנסת, ד"כ 166 (11.10.04), עמ' 15418.

מלוא כוח האדם למינהלה ארך פרק זמן ממושך, לעתים עד סמוך לפינוי ממש, עקב עיכובים שונים – מינהליים, פוליטיים ואחרים – שנוצרו באישור התקנים וחוזי ההתקשרות.<sup>26</sup>

קביעת הממשלה בהחלטה 1996 כי הגוף המיישב יהיה הסוכנות היהודית, הייתה אמורה, למעשה, להיות מיושמת על-ידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, שכן הסוכנות היהודית עצמה חדלה זה מכבר לעסוק בהתיישבות. אלא שבכירי החטיבה להתיישבות באותה תקופה התנגדו אידאולוגית לתכנית ההתנתקות ועל כן התנגדו לכך שהחטיבה להתיישבות תשמש כגוף המיישב.<sup>27</sup> לכן, הלכה למעשה, לא יושמה החלטת הממשלה בהקשר זה. תחת זאת הוטל תפקיד הגוף המיישב בפועל על מינהלת סל"ע, שהייתה גוף חדש וממילא חסר ניסיון ארגוני בתחום ההתיישבות (הגם שחלק קטן מעובדיה באו מתחום זה). החטיבה להתיישבות, מצידה, תפקדה לפני הפינוי ואחריו כגורם מסייע בלבד: תחילה מאחורי הקלעים ובהסתור, בהכנת תכניות מפורטות (שלא אומצו) ובייעוץ לחברת עמיגור, שפעלה מול הממשלה מטעם הסוכנות היהודית; ולאחר מכן – מאז חקיקת החוק, בפברואר 2005 – בגלוי, כאחד מכמה גופים מבצעים שפעלו (באינטנסיביות רבה יש לומר) עבור מינהלת סל"ע.<sup>28</sup>

עם כניסתו של יונתן בשיא לתפקידו, ביקש לעמוד על הלכי הרוח בקרב המפונים העתידיים באשר לפתרונות הדיור שיהיו מועדפים עליהם לאחר הפינוי. לצורך כך הזמין דוח משלים לדוח ויתקון, מאת היועץ החיצוני ד"ר חיים צבן, לשעבר סמנכ"ל המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית.<sup>29</sup> ב-14 בספטמבר 2004 הוגש הנוסח הסופי של הדוח (אשר הוכתר כ"טיטא לדיון"; להלן: **דוח צבן**).<sup>30</sup> הדוח

26 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על ההתנתקות – סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע; היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים** (מרס 2006), 15–22; עדותו הפנימית של מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה (14.7.09); עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 32–33.

27 אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 22 וכן נספח 17; עדותו הפומבית של מר אברהם דובדבני, לשעבר יו"ר החטיבה להתיישבות (20.1.10), עמ' 4905 ואילך; עדותו הפנימית של מר שלמה בן אליהו, לשעבר מנכ"ל החטיבה להתיישבות (18.11.09).

28 עדותו הפומבית של מר אברהם דובדבני, לשעבר יו"ר החטיבה להתיישבות (20.1.10), עמ' 4911–4914; מכתבו של מר ירון שיינין, סמנכ"ל החטיבה להתיישבות, לוועדת החקירה (17.1.10); עדותו הפנימית (25.2.10).

29 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 38–40.

30 ד"ר חיים צבן, **מאפיינים ועמדות בקרב תושבי המועצה האזורית חוף עזה והצעת קווי מדיניות לקראת הערכות להתיישבות מחדש בתחומי הקו הירוק – טיטא לדיון** (14.9.04).

התבסס בין היתר על עשרות שיחות שנערכו עם מתיישבים שהסכימו להתראיין ועם גורמים חיצוניים המצויים בהלכי הרוח בקרב המתיישבים. מהדוח עלה, למעשה, כי באותה עת היה מגוון רחב מאוד של העדפות בקרב המתיישבים, וכי לא ניתן היה להצביע על העדפה אחת דומיננטית להעתקה קהילתית דווקא (בניגוד למה שהתברר סמוך לפינוי ואחריו). הדוח כלל המלצות באשר להתיישבות הקהילתית והחקלאית, להתיישבות האינדיבידואלית (לגביה הומלץ על ליווי פרטני צמוד), למתן הטבות באזורי עדיפות לאומית ולפיתוח מקורות תעסוקה מיוחדים למפונים.

בתאריך 26 באוקטובר 2004 אישרה מליאת הכנסת, לאחר דיון ארוך וטעון שנמשך יומיים, את "הודעת הממשלה על החלטה מס' 1996 בנושא תוכנית ההתנתקות המתוקנת", שהוגשה לה כהצעה לסדר היום.<sup>31</sup>

עוד קודם לכן, ב־12 בספטמבר 2004, הגישה ועדת פינוי-פיצוי לוועדת השרים ("הקבינט הבטחוני") את המלצותיה באשר למתווה החקיקה.<sup>32</sup> המלצות אלה היו תוצאת עבודה מאומצת של אנשי מקצוע רבים, בהם יועצים חיצוניים, אשר פעלו במסגרת צוותי משנה שהוביל משרד המשפטים. חברי הצוותים אף נפגשו עם נציגים של קבוצות מתיישבים (קטנות יחסית) אשר הסכימו להידבר עם הממשלה באותו שלב. בצד מספר סעיפים הנוגעים לפינוי עצמו, עסקו המלצות ועדת פינוי-פיצוי, רובן ככולן, בפיצוי כספי לסוגיו השונים. בהקשר זה יש לציין, כי בכמה נושאים עקרוניים היו סכומי הפיצוי שנכללו בהמלצות ועדת פינוי-פיצוי נמוכים משמעותית מאלה שהתחייבו מעקרונות הפיצוי שהוצעו על־ידי הצוות המשפטי-כלכלי שקדם לוועדה.<sup>33</sup> בולט בהיעדרו מההמלצות הוא מסלול ההתיישבות החלופית, שנכלל כזכור בדוח הצוות המשפטי-כלכלי, ואף נזכר במפורש בשמה המלא של הוועדה ("הוועדה לענייני פינוי, פיצוי והתיישבות חלופית"). חסר זה הוסבר לוועדת החקירה בין היתר בכך, שמהמגעים עם קבוצות המתיישבים שהסכימו להידבר עם ועדת פינוי-פיצוי – שעיקרן חקלאים ממושב גוש קטיף – עלה כי אלה היו מעוניינים באותו שלב בפיצוי כספי בלבד (אף כי מאוחר יותר חזרו בהם וביקשו

31 ד"כ 172–173 (26.10.04–25), עמ' 15989.

32 מנכ"ל משרד המשפטים, נספח א' – המלצות הוועדה לעניין פינוי, פיצוי והתיישבות חלופית, מסמך שנמסר למזכיר הממשלה (12.9.04).

33 ראו לדוגמא את סעיף 7.2 לדוח הצוות המשפטי-כלכלי (עמ' 64), שעניינו פיצוי עבור כינון מחדש של עסק שפונה. בסעיף זה הוצע, "שבעל עסק העומד בתנאי הזכאות לפיצוי עבור כינון מחדש יהיה זכאי לפיצוי כאמור גם אם בחר שלא להקימו מחדש". עיקרון זה הושמט מהמלצות ועדת פינוי-פיצוי.

להצטרף להעתקה קהילתית).<sup>34</sup> כמו כן מתברר,<sup>35</sup> כי חברי ועדת פינוי-פיצוי לא היו ערים לכך שראש-הממשלה שרון הנחה כבר בשלבים מוקדמים לשמר, במקביל לפיצוי הכספי, גם את האופציה הקהילתית, כחלק מן האתוס הצינוני ועל יסוד מטרה חברתית: להקל על המפונים להתמודד עם הטראומה שיגרום הפינוי ובכך לקדם את שיקומם.<sup>36</sup>

ב־14 בספטמבר 2004, אישרה ועדת השרים את המלצות ועדת פינוי-פיצוי ונתנה להן תוקף של החלטת ממשלה.<sup>37</sup> בעקבות זאת פירסם משרד המשפטים ב־23 בספטמבר 2004 את תזכיר החוק ליישום תכנית ההתנתקות.<sup>38</sup> יצוין כי בתזכיר זה נכלל סעיף שעניינו העתקה קהילתית להתיישבות חלופית.<sup>39</sup> המדובר היה באופציה מוגבלת, שאיפשרה את העתקת פעילותה של אגודה שיתופית בלבד ולא של קבוצות משפחות (כזכור, גם הצוות המשפטי-כלכלי הציע בזמנו לשקול אפשרות להעתיק "יישובים שלמים").

על יסוד תזכיר החוק, ולאחר שנתקבלו לגביו הערות מן הציבור, מנציגים של המפונים וממשרדי הממשלה, פירסמה הממשלה ב־27 באוקטובר 2004 את הצעת החוק והניחה אותה על שולחן הכנסת.<sup>40</sup> בתאריך 3 בנובמבר 2004 התקבלה הצעת החוק בקריאה ראשונה והועברה לוועדות הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית.<sup>41</sup> בשל מורכבות הצעת החוק ודחיפותה הוחלט, באופן חריג, לפצל את העבודה עליה לשתי ועדות שיפעלו במקביל: ועדת הכספים (שהקימה לשם כך ועדת משנה מיוחדת, בראשות ח"כ אברהם בייגה שוחט; להלן: **ועדת המשנה של ועדת הכספים**), שתטפל ברוב סעיפי החוק; וועדת החוקה, חוק ומשפט, שתטפל בחמשת הסעיפים העוסקים בפינוי עצמו ובשלושה סעיפים אחרים העוסקים בייחוד העילה ובסמכות לפיצוי.<sup>42</sup> אלה הוגדרו כ"נושאים חוקתיים להבדיל

34 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד שי גרנות, בא כוח החקלאים שנפגש עם אנשי ועדת פינוי-פיצוי (1.9.09).

35 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

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

37 החלטה סע' ב/21 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (14.9.04).

38 תזכיר חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004 (23.9.04).

39 סעיף 79 לתזכיר החוק.

40 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004, ה"ח הממשלה 130 (27.10.04). כשר האחראי על הטיפול בהליכי החקיקה בכנסת, מונה השר מאיר שטרית (החלטת ממשלה מס' 2634 (24.10.04)).

41 ד"כ 178 (3.11.04).

42 המדובר בסעיפים 22-27 ו-134-136 להצעת החוק.



מהנושאים האחרים הכלולים בחוק שעניינם נושאים כספיים ופיסקליים.<sup>43</sup> שתי הוועדות קיימו עשרות דיונים במהלך כשלושה חודשים, בהשתתפות גורמים רבים, בהם נציגי המפונים, נציגי הממשלה, מומחים ואנשי מקצוע.

### חוק יישום ההתנתקות

ב-16 בפברואר 2005, בתום דיון סוער שנמשך יומיים בסדרה של הסתייגויות שהוגשו על-ידי חברי כנסת, התקבל בקריאה שלישית, ברוב של 59 תומכים לעומת 40 מתנגדים, חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (המכונה בדוח זה: **חוק יישום ההתנתקות**).<sup>44</sup> החוק פורסם ברשומות ונכנס לתוקף בתאריך **18 בפברואר 2005**.<sup>45</sup>

נוסח החוק שהתקבל כלל שינויים משמעותיים לעומת הנוסח המקורי שהציעה הממשלה, בין היתר בהגדלה ניכרת של סכומי הפיצויים;<sup>46</sup> הגם שעדיין היה מדובר, ככלל, בסכומים נמוכים יותר מאלה שהתבטאו בעקרונות הפיצוי שהוצעו על-ידי חברי הצוות המשפטי-כלכלי הראשוני.<sup>47</sup> להערכת משרד האוצר, עלות הצעת החוק הממשלתית הייתה כ-2.8 מיליארד ש"ח, ואילו עלות החוק שהתקבל בסופו של דבר הייתה כ-3.8 מיליארד ש"ח (יצוין כי על סכומים אלה נוספו בהמשך הדרך עלויות משמעותיות נוספות למדינה, חלקן כהטבות ישירות למפונים וחלקן כהשקעות ממשלתיות עקיפות. בסך הכול, להערכת משרד האוצר, עלות הטיפול במפונים עד דוח הביניים של ועדת החקירה הגיעה לכ-7 מיליארד ש"ח).<sup>48</sup>

שינוי דרמטי נוסף שהוכנס בנוסחו הסופי של החוק, ושהשפעתו המעשית על תהליך הטיפול במפונים הייתה מרחיקת לכת, התבטא בהרחבה ניכרת של שיקול הדעת של הממשלה באשר למתן הטבות, למפונים ולצדדים שלישיים, לצורך הקמת התיישבות קהילתית חלופית בתחומי ישראל. שינוי זה היה פרי בקשתם

43 ראו פרוטוקול ועדת הכנסת 173 (8.11.04), עמ' 17.

44 ד"כ 222-223 (15.2.05-16).

45 ס"ח התשס"ה, עמ' 142.

46 ראו למשל את מכתבו של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל, לח"כ צבי הנדל (9.2.05), המציין כי בתחומים מסוימים הזכויות שופרו יותר מכפליים לעומת הצעת החוק.

47 כך, למשל, הדוגמא שהובאה לעיל מדוח הצוות המשפטי-כלכלי, באשר לפיצוי עבור כינון מחדש של עסק שפונה גם למי שבחר שלא להקים את העסק בפועל, חלה גם לגבי נוסח החוק הסופי.

48 משרד האוצר - אגף התקציבים, **נייר עמדה**, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09).

של יונתן בשיא ושל אנשי "הפורום המשפטי למען ארץ ישראל",<sup>49</sup> כלומר של נציגי הממשלה והמפונים כאחד.

מטרותיו של חוק יישום ההתנתקות נקבעו בסעיף 1 לחוק כדלקמן:

#### מטרת החוק

1. 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 כלל הוראות שעניינן דרך הפינוי. כך למשל נקבעו הוראות בעניין בטלות זכויות לגבי מקרקעין בשטח מפונה, חובת מסירת חזקה במקרקעין, חובת פינוי השטח וסמכות כוחות הביטחון להפעיל כוח סביר כדי לבצע את הפינוי.<sup>50</sup>

לצד זאת כלל החוק הוראות רבות בדבר פיצוי כספי, אישי ועסקי – למפונים עצמם, לבעלי עסקים (לרבות עסקים ששכנו באזור התעשייה ארז שעל גבולה הצפוני של רצועת עזה), לגורמי תשתית, למוסדות ציבור ולאגודות שיתופיות שפעלו בשטח המפונה. הפיצוי הכספי נחלק לסוגים שונים ולרכיבים שונים, ובהם גם מענקים, שיפוי והלוואות בתנאים מיטיבים. חלק מהפיצוי ניתן בגין נכסים מוחשיים שהיו למפונים, וחלק אחר בגין ראשי נזק ערטילאיים יותר, כגון מענק בשל ותק (הכולל, למעשה, פיצוי בגין עגמת הנפש שעתיד הפינוי להסב), מענק הוצאות הובלה והתארגנות, דמי הסתגלות וגמול פרישה לעובדים וכיוצא באלה.<sup>51</sup> עוד נקבע כי מועד החלטת הממשלה בדבר תכנית ההתנתקות (החלטה 1996), 6 ביוני 2004, יהיה "היום הקובע" לעניין זכויות שונות הנובעות מהחוק.<sup>52</sup>

רכיב הפיצוי הכספי האישי העיקרי שנקבע בחוק היה בשל אובדן בית המגורים

49 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 22; עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09), עמ' 3084.

50 סעיפים 24-25, 28-30 לחוק יישום ההתנתקות.

51 פרק ה' והתוספות השנייה והשלישית לחוק יישום ההתנתקות.

52 סעיף 2 לחוק יישום ההתנתקות.

(וכן אובדן חלקת המגורים בנחלה ביחס לחקלאים).<sup>53</sup> בהקשר זה נקבעה הגדרה רחבה יחסית של **"בעל זכות בבית מגורים"**, הזכאי לפיצוי זה, שמהותה זכות קניינית, חוזית או אחרת לטווח ארוך בבית מגורים בשטח המפונה.<sup>54</sup> בנוסף, החוק הקנה זכאות לפיצוי בשל בית המגורים – אם כי בסכום נמוך יותר – גם למי שהיה בעל זכות שכירות לטווח קצר בדיוור ציבורי (להלן: **"שוכר ציבורי"**).<sup>55</sup> כלל הזכאים לפיצוי בשל בית המגורים אשר התגוררו בשטח המפונה ביום הקובע, קרי: בעלי הזכויות בבית מגורים והשוכרים הציבוריים שפוננו, יכנונו להלן: **"זכאים"**. לעומתם, למי מבין המפונים שהיה בעל זכות שכירות לטווח קצר בדיוור פרטי (להלן: **"שוכר פרטי"**), לא הקנה החוק זכות לפיצוי בשל אובדן בית המגורים, אלא אך את הזכות לדמי שכירות לתקופה מוגבלת לאחר הפינוי (זכות שניתנה גם ל"זכאים").<sup>56</sup>

הקו המנחה של גובה הפיצוי הכספי שביקש החוק לקבוע, ככלל, ל"זכאים" בגין אובדן בית המגורים, היה של ערך כינון מחדש באזור ייחוס. מונחים אלה אמנם אינם נזכרים בחוק, אך הם משמשים רבות במסמכים הקשורים להליך החקיקה. **"ערך כינון"** משמעו הסכום הכספי הדרוש לרכישה או להקמה מחדש של נכס דומה לנכס שפונה. הוא מורכב מעלות הקרקע שאותה יש לרכוש ומעלות הבנייה מחדש של הנכס. מאחר שעלות הקרקע בתחומי ישראל גבוהה בדרך כלל באופן משמעותי מעלות הקרקע בשטחים שפוננו, ערך הכינון גבוה בדרך כלל באופן משמעותי משווי השוק של הנכס שפונה, כלומר משווי זכויות קניין שהיו בידיו של המפונה קודם לפינוי. **"אזור ייחוס"** משמעו אזור בתחומי ישראל הדומה לאזורים שפוננו, מבחינת ריחוקו הגיאוגרפי ממרכז הארץ, מבחינת מאפייני היישובים שבו וכו'. גובה רכיב עלות הקרקע בערך הכינון, הקבוע בחוק, נקבע על-פי בדיקה שמאית של עלויות הקרקע הממוצעות באזורי הייחוס הרלוונטיים בנגב ובגליל.<sup>57</sup>

לעומת הפיצוי הכספי האישי בגין בית המגורים, הפיצוי הכספי העסקי שקבע החוק לא הניח מראש כלל שלפיו יש לשלם לכל בעל עסק שפונה את ערך הכינון מחדש של עסקו בתחומי ישראל. בהכללה גסה ניתן לומר, כי שתי נקודות המוצא שנבחרו בעניין זה – ואשר בעל העסק היה רשאי לבחור מתוכן – היו שווי השוק של העסק, כלומר שווי זכויות הקניין של בעל העסק, לפי חישוב פיננסי, המדמה עיסקה של מכירת העסק כ"עסק חי" לקונה מרצון (על בסיס הרווח התפעולי

53 סימן א' לפרק ה' לחוק יישום ההתנתקות.

54 סעיף 32 לחוק יישום ההתנתקות.

55 סעיף 38 וסעיף 5 לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

56 סעיף 45 לחוק יישום ההתנתקות.

57 סעיף 36 וסעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות; בג"ץ חוף עזה, עמ' 649,

פיסקה 248.

של העסק קודם לפינוי); או לחלופין החזר השקעות של העסק, לפי חישוב נכסי (על בסיס דיווחי בעל העסק בעבר לרשויות המס), בצירוף רכיבים סטנדרטיים של עלות קרקע להקמת העסק מחדש באזור ייחוס. על כך הוסיף החוק סכומים נוספים כמענקים, שעשויים להינתן למי מבין בעלי העסקים המפונים שיבקש להקים מחדש את עסקו הלכה למעשה.<sup>58</sup>

החוק כלל גם הוראות בדבר רכיבי פיצוי אופציונליים שאינם כספיים. ההוראה המרכזית בהקשר זה היא סעיף 85 לחוק, שעניינו העתקה קהילתית.<sup>59</sup> סעיף זה, שכאמור הורחב מאוד לעומת הנוסח שנכלל בתזכיר ובהצעת החוק, מאפשר למדינה להתקשר עם קבוצת מפונים "זכאים", המונה עשרים משפחות ומעלה, או עם אגודה שיתופית, בהסכם שבו תוסדר העתקת מקום מגוריה של הקבוצה במסגרת קהילתית אחת ליישוב קולט, קיים או חדש, בתחומי ישראל (להלן: **הסכם העתקה**). בסעיף נקבע, כי את ההטבות שניתנו לקבוצת המפונים על-פי הסכם ההעתקה, יראו כפיצויים המגיעים לקבוצה ולחבריה, כולם או חלקם, כפי שייקבע בהסכם.<sup>60</sup> הסעיף לא קבע מגבלות לגובה או לסוגי ההטבות שהמדינה יכולה להעניק בדרך זו (למפונים וליישוב הקולט), ואף לא מגבלות גיאוגרפיות באשר לאזורים שאליהם ניתן לבצע את ההעתקה הקהילתית המוסכמת. הסעיף נחקק אפוא כסעיף מסגרת, חסר פירוט ודל תוכן, שאינו מספק הדרכה והנחיות מהותיות לנוגעים בדבר. אף האפשרות שנקבעה בסעיף, כי ראש-הממשלה יקבע הוראות לעניין העתקת המגורים הקהילתית, לא מומשה.<sup>61</sup> עוד יש לציין, כי סעיף 85 לחוק לא התייחס לשאלה מה דינם של אלה מבין חברי הקהילה המועתקת שאינם בגדר "זכאים". דברים אלה אמורים במיוחד ביחס לשתי קבוצות: קבוצת השוכרים הפרטיים; וקבוצת הבנים הבגירים של ה"זכאים", אשר התגוררו עם הוריהם בשטח המפונה אך לא היו "זכאים" בעצמם.

58 סימן ד' לפרק ה' והתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות; עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

59 הוראות מרכזיות נוספות בחוק יישום ההתנתקות בדבר רכיבי פיצוי שאינם כספיים, הן האפשרות של חקלאי לקבל נחלה חלופית בנגב או בגליל, במקום אחד מרכיבי הפיצוי הכספי (סעיף 3(ד) לתוספת השנייה), והאפשרות להתקשר בהסכם להעתקת מוסד ציבור, חלף הפיצוי הכספי המגיע לו (סעיף 81).

60 סעיף 85(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

61 ראו סעיף 85(ו); 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). שיקולים כלליים בלבד נקבעו בעקיפין לאחר הפינוי, בתקנה 4 לתקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), תשס"ו-2005, שהתקין ראש-הממשלה מכוח סעיף 137 לחוק.

החוק לא התייחס לפתרונות דיור ארעיים וזמניים שהמדינה עשויה להעמיד למפונים עד למעבר לבתי הקבע, כגון בתי מלון, דירות שכורות או אתרי קרוואנים שיוקמו עבור קהילות של מפונים המיועדים לבצע העתקה קהילתית. תחת זאת הסתפק החוק, כאמור, בהסדרת פיצוי כספי בגין דמי שכירות לתקופה מוגבלת לאחר הפינוי.

חוק יישום ההתנתקות קבע גם את תפקידיה וסמכויותיה של מינהלת הביצוע שתרכז את הטיפול במפונים, היא מינהלת סל"ע, שכאמור החלה לפעול במשרד ראש-הממשלה עוד קודם לחקיקת החוק. נקבע כי בין תפקידיה וסמכויותיה יהיה לשלם את הפיצויים לפי החוק (לשם כך פירט החוק באריכות את סדרי המינהל הכרוכים בקביעת סכומי הפיצויים ותשלומם, שבמרכזם מערך של "ועדות זכאות"<sup>62</sup>); "לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינוי, לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים"; "לתאם בין רשויות השלטון השונות, לרבות אלו המקומיות, בכל הקשור לסיוע למפונים בתקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים, לרבות לענין העתקת מקומות המגורים..."; וכן "לבצע כל פעולה אחרת שהממשלה הטילה על המינהלה לצורך ביצוע חוק זה".<sup>63</sup> כמו כן קבע החוק, כי המינהלה תהיה רשאית לייצג את המדינה ולחתום בשמה על הסכמים ועסקאות עם גורמים שונים לצורך ביצוע תפקידיה.<sup>64</sup>

חוק יישום ההתנתקות הוסיף והורה על הקמתה של "ועדה מיוחדת", המוסמכת בין היתר "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". בהקשר זה קבע החוק, כי "סכומו של תשלום מיוחד, אופן תשלומו ותנאים נלווים לתשלומו ייקבעו לפי שיקול דעתה של הועדה המיוחדת, בהתחשב בשיעורי הפיצויים הקבועים בחוק זה".<sup>65</sup> תפקיד נוסף שהוטל בחוק על הועדה המיוחדת הוא לאשר הסכמי העתקה לפי סעיף 85 לחוק. נקבע כי לשם כך נדרשת החלטה פה אחד של חברי הועדה, וכי במקרה של מחלוקת רשאי ראש-הממשלה לאשר את ההסכם במקום הועדה המיוחדת.<sup>66</sup>

62 פרק ג' לחוק יישום ההתנתקות.

63 ראו סעיף 4 לחוק יישום ההתנתקות.

64 סעיף 8 לחוק יישום ההתנתקות. מורשי החתימה הם ראש המינהלה או משנהו, ביחד עם החשב.

65 סעיף 137 לחוק יישום ההתנתקות.

66 סעיף 85(ה) לחוק יישום ההתנתקות.

בנושאים מסוימים איפשר החוק לזכאי לפיצוי לבחור את דרך חישוב הפיצוי האישי או העסקי המגיע לו. כן ניתנה לו יכולת בחירה של הבסיס המשפטי להגשת תביעת פיצוי בשל הפינוי (ייחוד וברירת עילה) – בין תביעה לפי עילות הפיצוי מכוח חוק יישום ההתנתקות, לבין ויתור על קבלת פיצוי לפי חוק זה והגשת תביעה לפי הדין הכללי.<sup>67</sup>

### 3. התקופה שמחיקת החוק ועד לפינוי

ב-20 בפברואר 2005, יומיים לאחר פירסום החוק, קיבלה הממשלה החלטה על פינוי יישובים ושטחים בהתאם לתכנית ההתנתקות המתוקנת.<sup>68</sup> באותו היום ציוו ראש-הממשלה ושר הביטחון על פינוי יישובים בחבל עזה ובצפון השומרון (בהתאם למפה שצורפה).<sup>69</sup> מועד הפינוי נקבע תחילה ל-20 ביולי 2005, אך בהמשך שונה ונקבע לתאריך 15 באוגוסט 2005, דהיינו, כשישה חודשים מחיקת החוק.<sup>70</sup>

ב-28 במרס 2005 דחתה הכנסת ברוב גדול הצעת חוק, שהוגשה מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט, ואשר נועדה להביא את תכנית ההתנתקות להכרעה במשאל עם.<sup>71</sup> למחרת, ב-29 במרס, אישרה הכנסת את חוק התקציב ואת חוק ההסדרים לשנת 2005 (עד אז ניהלה הממשלה את ההיערכות להתנתקות על בסיס התקציב הקודם, שלא התאים לה<sup>72</sup>). בכך הוסר האיום הפוליטי האחרון על הממשלה בדרך למימוש תכנית ההתנתקות.<sup>73</sup>

התקרבות מועד הפינוי, לצד אי-הצלחת המאבק בתכנית ההתנתקות בזירה הפוליטית, הגבירו את המחאה שהובעה כנגד התכנית. פעילות המחאה באה לכלל ביטוי בדרכים שונות, וברובה הייתה בלתי אלימה.<sup>74</sup> עם זאת, במישור המודיעיני

67 סעיפים 134-135 לחוק יישום ההתנתקות.

68 החלטת ממשלה מס' 3281 (20.2.05).

69 ק"ת תשס"ח מס' 6731 (20.2.05), עמ' 449.

70 ק"ת תשס"ח מס' 6387 (24.5.05), עמ' 652. הטעם לשינוי היה שהמועד המקורי חל בימי "בין המצרים" – שלושת שבועות האבל שבין י"ז בתמוז לט' באב (עדות הפנימית של עו"ד אבי דרכסלר (15.9.09)).

71 ה"ח הכנסת 77 (23.3.05); ד"כ 239 (28.3.05), עמ' 21431-21475.

72 אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 11.

73 ראו נדיר צור, **האיש שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות** (2006), 269-272.

74 ראו למשל: יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", **מחקר מדיניות** 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 45-49; ענת רוט בהנחיית אשר אריאן, "סוד הכוח – מועצת יש"ע ומאבקה בגדר הפרדה ובתכנית ההתנתקות", **נייר עמדה** 61 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005), 129, 190.

היו התרעות רבות לגבי מעגלי אלימות שונים. בכיר במועצה האזורית חוף עזה אף הודיע מפורשות לשלטונות צה"ל, עוד בנובמבר 2004, כי "העימות יהיה מאוד אלים וחמוש"<sup>75</sup>. ואולם, כחודשיים-שלושה לאחר חקיקת החוק הודיע אותו בכיר כי יפעל לכך שהמהלך יסתיים ללא אלימות. למרות זאת, החשש מפני מלחמת אחים הוסיף לרחף.<sup>76</sup> התרעות מודיעיניות קונקרטיות חייבו הצבת שמירה של 24 שעות ביממה על ראש מינהלת סל"ע, יונתן בשיא.<sup>77</sup> בשיא עצמו אף נתקל בגילויים קשים של כעס אישי כלפיו מצד מגזרים שהיו קרובים אליו.<sup>78</sup>

נדבך נוסף במאבקם של תושבי חבל עזה היה החלטה שאומצה בידי רובם, בעידודה של הנהגת החבל,<sup>79</sup> שלא לשתף פעולה עם מינהלת סל"ע ועם הממשלה בהיערכות ליום שלאחר הפינוי.<sup>80</sup> עם זאת, נציגים של תושבים אלה, ובראשם עורכי דין מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל – הגם שלא הציגו ייפויי כוח פורמליים מהתושבים – פעלו מול גורמי צבא וממשל וניהלו משא-ומתן חלקי בנושאים שונים הקשורים להיערכות.<sup>81</sup> כך, למשל, כתב עו"ד יצחק מירון מהפורום המשפטי, בהסבירו מדוע על המתיישבים להציג חזית אחידה ולהימנע משיתוף פעולה פרטני עם הממשלה, אף לאחר חקיקת החוק:<sup>82</sup>

החוק היום הוא הרבה פחות גרוע מאשר החוק שהוגש לוועדה ... יחד עם זאת, ... החוק עדיין רצוף הוראות עוול, אפליה וקיפוח. יש לתקן סעיפים רבים, כולל עניינים שונים וחמורים. ... לצורך כך יצטרכו התושבים להמשיך במאבק מלוכד ונחוש שאם לא כן, לממשלה לא תהיה שום סיבה לתקן את החוק. ... חשוב להדגיש כי אם לאחר קבלת החוק יתחיל "מרוץ" של מיופי כח למנהלה, ויגושו בקשות

75 עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד הדרום, שהיה ממונה מטעם צה"ל על הקשר עם המתיישבים לקראת הפינוי (8.2.10).

76 ש.ם.

77 אילן כהן, אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 16.

78 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 133-136; נדיר צור, האיש שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות (2006), 275.

79 ראו למשל מכתבו של ראש המועצה האזורית חבל עזה, מר אבנר שמעוני, לתושבי חבל קטיף (7.2.05), ומכתבו של ח"כ צבי הנדל למתיישבי חבל קטיף מאותו היום.

80 ראו יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", מחקר מדיניות 72 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 52-53.

81 עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09), עמ' 3098-3110; עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד הדרום בצה"ל (8.2.10).

82 מכתבו של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל, לח"כ צבי הנדל (9.2.05).

### תושבים לקבל פיצוי או מקדמות, הדבר עלול לגרום לכך שהמאבק יהיה קשה יותר ואולי ייכשל.

יצוין כי בית המשפט הגבוה לצדק מתח ביקורת על החלטה זו של מרבית המתיישבים:

קשה להתעלם מטענת המדינה כי מרבית המתיישבים אינם משתפים פעולה עם המינהלה שהוקמה לטפל בענייניהם, וכי ליום 1.5.2005 הוגשה למינהלה רק תביעה אחת בלבד לפיצוי בגין עסק וכ־50 תביעות לתשלום פיצויים בגין בית מגורים ולמענקים. בנסיבות אלו נצטמצמה מעצמה תקופת חמשת החודשים ועשרים ושישה הימים שנקבעה לפינוי המתיישבים, ותמיהה היא אפוא שהמתיישבים מלינים על תקופה זו שחלק ניכר מהם לא ניצלו.

גם לעניין ההעתקה הקהילתית ציין בית המשפט, כי "ראוי ונכון שהמתיישבים ישתפו פעולה עם המינהלה, וחזקה על כל הנועדים יחדיו למציאת פתרון, כי ברצון טוב ובוותורים הדדים תימצאנה תשובות הולמות למישאלותיהם של המתיישבים".<sup>83</sup>

לעומת אלה מבין המתיישבים שלא שיתפו פעולה במישרין עם הרשויות, היו קבוצות אחרות שקיימו הידרות ישירה בשנה שקדמה לפינוי, ובמיוחד בחודשים האחרונים. קבוצה מרכזית אחת כזו מנתה כמה מאות משפחות מיישובי צפון חבל עזה ומושבי גוש קטיף (כפי שכבר צוין לעיל). קבוצה מרכזית אחרת כללה חלק ניכר מהמשפחות מיישובי צפון השומרון. שתי הקבוצות ניהלו משאומתן גלוי עם הממשלה באמצעות עורכי דין.<sup>84</sup> הקבוצה מצפון השומרון, ברובה, אף הגישה תביעות לפיצוי אישי לוועדות הזכאות וקיבלה את עיקר כספי הפיצויים עוד לפני הפינוי, ולא נזקקה לדיור ארעי בבתי מלון.<sup>85</sup>

כחלק מן ההכנות לפינוי החליטה הממשלה על היערכות מוגברת של משרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, לטיפול במפונים. ב־17 באפריל 2005 הסמיכה הממשלה ועדת שרים ייעודית (במקום הקבינט הביטחוני) ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים וההתיישבות החלופית, בראשות ראש־הממשלה, להחליט על דעת הממשלה בכל הנוגע להיערכות הממשלה בתחום זה; וכן ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, לתאם ולקדם את הפעילות בנושאים אלה,

83 בג"ץ חוף עזה, עמ' 739, פסקאות 460–461.

84 ראו עדותו הפומבית של עו"ד שי גרנות, שייצג את רוב קבוצת המתיישבים מצפון החבל והמושבים (9.12.09), עמ' 4744; ועדותו הפומבית של עו"ד יוסף תמיר, שייצג את רוב המתיישבים מצפון השומרון (7.12.09), עמ' 4621.

85 עדותו הפנימית של עו"ד יוסף תמיר (30.8.09).



ביחד עם מינהלת סל"ע.<sup>86</sup> עוד נקבע בהחלטה, בין היתר, כי משרדי הממשלה הרלוונטיים (שביניהם ניתן למנות את משרד השיכון, החקלאות, החינוך, הרווחה, הקליטה, התמ"ת, הפנים, המשפטים והאוצר) ימנו עובד בכיר לממונה על היערכות המשרד לתכנון וליישום תכנית ההתנתקות. כן נקבע כי ייעשה שימוש במקרים המתאימים – אך לא באופן גורף – בהתאם להנחיות משרד המשפטים,<sup>87</sup> בסעיפי פטור ממכרז בתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, ביחס להתקשרויות הנדרשות בדחיפות לביצוע תכנית ההתנתקות.

עם מינוי ועדות השרים והמנכ"לים החדשות התייטר סופית תפקידה של ועדת ההיגוי בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי. ועדה זו הוקמה, כזכור, בהחלטת הממשלה 1996, אך למעשה ממילא לא הייתה דומיננטית בנושא הטיפול במפונים.<sup>88</sup>

בעקבות החלטת הממשלה האמורה, ובהתאם לחוק יישום ההתנתקות, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל ב-18 באפריל 2005 החלטה שלפיה, ככלל, התקשרויות עם מפונים "זכאים", ביחס להקצאת מקרקעי ישראל למטרות מגורים, חקלאות או תעסוקה, באזורי עדיפות לאומית – ובמידת הצורך אף באזורים נוספים – יהיו פטורות ממכרז. כן נקבע בהחלטה כי דמי החכירה לקרקעות אלה יתבססו על ערכי הקרקע ב"יום הקובע" (6.6.04).<sup>89</sup> יצוין כי לאחר הפינוי, בשנים 2007-2008, החליטה מועצת מקרקעי ישראל לפטור ממכרז גם מפונים שאינם "זכאים" (שהם בעיקר שוכרים פרטיים ובנים של זכאים), אם כי דמי החכירה שנקבעו עבורם היו, ככלל, מחירי שוק רגילים לפי שומות עדכניות.<sup>90</sup>

הממשלה קבעה כי יישובו של מי מבין המפונים ה"זכאים" 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 במבנה יביל מסוג קרווילה או אלמור, באתרים זמניים שנבנו לשם כך, או בדירה שכורה מתוך מלאי דירות שהממשלה הכינה); ולבסוף, לאחר השלמת בניית הבית,

86 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

87 חוות הדעת המשפטית בנושא זה, מיום 23.3.05, שכתב עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), צורפה להחלטת הממשלה.

88 ועדת ההיגוי קיימה בסך הכל שבעה דיונים מאז החלטה 1996, האחרון שבהם ביום 1.3.05 (רואי דיק, **מסמכי ועדת ההיגוי מל"ל בנושא ההינתקות**, המועצה לביטחון לאומי (16.2.10)).

89 ראו סעיף 142 לחוק יישום ההתנתקות; החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1019 (18.4.05).

90 החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 1113, 1115 ו-1149 (9.3.08, 5.9.07, 21.5.07).

בדיוור קבע.<sup>91</sup> לאור היערכות זו הודיעה הממשלה בפירסומים לציבור כי "יש פתרון לכל מתיישב". פירסומים אלה עוררו עליה תרעומת רבה בקרב המתיישבים ונציגיהם, שטענו כי המדובר ביחסי ציבור שאין מאחוריהם תוכן ממשי, ושהלכה למעשה אין הממשלה ערוכה לטיפול במפונים.<sup>92</sup>

במישור דיוור הקבע חתמה הממשלה לפני הפינוי (באמצעות מינהלת סל"ע) על הסכמים להעתקה קהילתית עם חלק מקבוצות המתיישבים הקטנות שהסכימו להידבר עמה, והגיעה לשלבי סיכום מתקדמים עם אחרות.<sup>93</sup> כמו כן, בעקבות המשאומתן עם מתיישבי צפון חבל עזה ומושב גוש קטיף (ולאחר שהמשאומתן עם אנשי הפורום המשפטי נפסק בשל מחלוקת עמוקה שנתגלעה בינם לבין הממשלה), פעלה הממשלה להכנה מזרזת של "תכנית ניצנים" – תכנית מתאר ארצית (תמ"א 39), שתאפשר הקמת אתר גדול למגורי קבע עבור כאלף משפחות באזור היישוב ניצנים.<sup>94</sup>

לצורך הדיוור הזמני הקימה הממשלה במהירות אתר גדול של כ-500 קרווילות ליד היישוב ניצן (הסמוך אף הוא לניצנים),<sup>95</sup> וכן הקימה או החלה להקים מספר אתרים זמניים קטנים יותר. עוד הכינה הממשלה מלאי של קרוב לאלף דירות שכורות באזורים שונים בארץ. עם זאת, בשל חששה מהקמת "פילים לבנים" – כלומר אתרי מגורים שעלותם גבוהה מאוד ואשר יוותרו בסופו של דבר ריקים, באופן שיעורר כלפיה ביקורת על בזבזו כספי ציבור – את מרבית הקרווילות

91 ראו למשל החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05), העוסקת בהיערכות משרדי הממשלה לפינוי; והחלטת ועדת השרים מס' נתק/32 (20.7.05), העוסקת בהעברת המתיישבים לדיוור הארעי והזמני.

92 למשל: עדותו הפנימית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.5.09). המתיישבים אף עתרו לבית המשפט הגבוה לצדק נגד המשך התשדירים מטעם הממשלה: בג"ץ 7555/05 ח"כ צבי הנדל נ' רשות השידור. העתירה נמחקה לבקשת העותרים ביום 18.8.05, לאחר שהפינוי כבר החל. יצוין כי גם לאחר מכן הוסיפה הממשלה לעמוד על דעתה כי יש לה פתרון לכל מתיישב. ראו למשל: הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 21.08.05.

93 ראו עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09).

94 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2867-2868; עדותו הפנימית של מר יוסי רוסו, לשעבר עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (1.7.09); עדותו הפנימית של מר שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים (13.9.09).

95 עד הפינוי הוקמו 380. ראו עדותו הפומבית של מר ויקטור בר-גיל, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד הביטחון (2.9.09); עדותו הפומבית של מר לוי גולן, לשעבר ראש אגף בינוי במשרד הביטחון (13.9.09).

שנדרשו לפתרונות הדיור הזמניים הקהילתיים הקימה הממשלה רק בחודשים שלאחר הפינוי, כאשר כל המפונים החלו להידבר עמה במישרין.<sup>96</sup>

לשם הדיור הארעי הכינה הממשלה לקראת הפינוי כאלף חדרי מלון, אולם סמוך לפינוי הגדילה בדחיפות את מספרם לכ־3000.<sup>97</sup> היה זה לאחר שהתחווירו לה הצרכים האמיתיים, הן משום שהתברר לה סופית כי מפונים רבים אינם מתכוונים לעבור להתגורר בדירות השכורות, המרוחקות זו מזו ואינן מאפשרות את המשך חיי הקהילה, והן משום שהסתמן כי פעולת הפינוי תהיה קצרה באופן משמעותי מהמתוכנן, ועל כן מפונים רבים יותר ייזקקו בו־זמנית לפתרון דיור ארעי. יצוין, כי בתחילה סברה הממשלה, כי השהות בחדרי המלון תאריך עשרה ימים לכל היותר,<sup>98</sup> ולאחר מכן ידאגו המפונים לעבור לדירה שכורה. אולם בסופו של דבר השהות במלונות ארכה זמן רב, לעתים עד שמונה חודשים.<sup>99</sup>

### פסק הדין בבג"ץ חוף עזה

כנגד חוקתיותו של חוק יישום ההתנתקות, וכן כנגד חוקיותם וסבירותם של צווי הפינוי ושל פעולות מינהל אחרות שנעשו בקשר לפינוי, הוגשו שורה של עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק.<sup>100</sup> בתאריך 9 ביוני 2005, בפסק־דין ארוך שניתן בהרכב מורחב של שופטים, פסק בית המשפט ברוב דעות של עשרה שופטים נגד אחד, כי החוק אמנם פוגע בזכויות אדם, ובהן זכות הקניין, חופש העיסוק וכבוד האדם; אך כי פגיעה זו היא, ככלל, חוקתית, דהיינו כי נעשתה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. בית המשפט קבע עוד, כי אין עילה להתערבותו בצווי הפינוי, למרות התקופה הקצרה יחסית שנקבעה בהם עד לפינוי, או בפעולות מינהל אחרות שבוצעו מכוח החוק בקשר לטיפול במפונים. עם זאת, לגבי מספר הסדרים בחוק יישום ההתנתקות,

96 עדותו הפנימית של מר יוסי רוסו, לשעבר עוזר למנכ"ל משרד ראש־הממשלה (1.7.09); עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (23.7.09).

97 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 69–79.

98 ראו החלטת ועדת השרים מס' נתק/32 (20.7.05).

99 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

100 לניתוח מהות העתירות שהוגשו ראו גיא זיידמן והלל סומר, "בית־המשפט העליון וההתנתקות", **משפט וממשל** ט (תשס"ו), 579, עמ' 581–582. לסקירת ההליכים המשפטיים שהוגשו באותה עת בקשר לתכנית ההתנתקות, ראו Suzie Navot, *The Israeli Withdrawal from Gaza—A Constitutional Perspective*, 12 Eur. Pub. L. (2006) של 115 עתירות מינהליות שהוגשו לבית המשפט העליון בנושא ההתנתקות, בשנים 2009–2004, הוגשה לוועדת החקירה על־ידי משרד המשפטים ב־12.1.10.

הנוגעים לפיצוי הכספי, קבע בית המשפט כי הם אינם חוקתיים והורה על בטלותם. בכך הוגדל שוב, באורח משמעותי, גובה הפיצוי הכולל שהמפונים זכאים לו. לפי הערכת משרד האוצר, מדובר בהגדלה מצרפית של כ-400 מיליון ש"ח.<sup>101</sup>

העיקרי מבין הסדרי הפיצוי שנקבעו כבלתי חוקתיים ובוטלו על-ידי בית המשפט, הוא הסדר ייחוד וברירת העילה. נקבע כי לשם הבטחת חוקתיות הפיצוי, שממנה נגזרת גם חוקתיות הפינוי, חיוני כי תיוותר בידי המפונים האפשרות להשלמתו של פיצוי-חסר שנקבע בחוק יישום ההתנתקות, באמצעות הדין הכללי, מבלי שייאלצו לוותר בכך על האפשרות לקבל פיצוי מהיר ומשמעותי מכוח חוק יישום ההתנתקות.

בכפוף לביטול ההסדרים האמורים נקבע, כי הפיצוי לפי חוק יישום ההתנתקות, בכללותו, הינו פיצוי הוגן וראוי, הגם שעשויים להיות מקרים שבהם פיצוי זה יהיה מעל הנדרש ומקרים שבהם יהיה מתחת לנדרש.<sup>102</sup>

#### 4. ימי הפינוי

בתחילת חודש אוגוסט 2005, לאחר ששמעה סקירות ביטחוניות וסקירות על אודות המוכנות המבצעית והאזרחית לקראת הפינוי, קבעה הממשלה, כי לאחר שבחנה את מכלול הנסיבות מצאה שאין בהן כדי להשפיע על מועד הפינוי המתוכנן.<sup>103</sup> משימת הפינוי עצמה הוטלה, בסיומו של ויכוח ציבורי בשאלת ההצדקה לעירוב הצבא בפעולות הפינוי,<sup>104</sup> על צה"ל ומשטרת ישראל גם יחד.

בחצות הלילה שבין 14 באוגוסט 2005 ל-15 בו, במהלך שהביא לסיומה תקופה ארוכה של חוסר ודאות בקרב המפונים לגבי עתידם, ושל היטלטלות בין תקווה לבין ייאוש,<sup>105</sup> הורד מחסום הכניסה לאזור גוש קטיף – מחסום "כיסופים"; ובמקביל, בצפון השומרון, סגר צה"ל את הדרכים המובילות ליישובים חומש ושא-נור. האזורים המיועדים לפינוי הוכרזו שטח צבאי סגור ונאסרה כניסת אזרחים

101 משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09).

102 בג"ץ חוף עזה, עמ' 561-563, 580, 593, 621, 651-652, 698-749.

103 החלטת ממשלה מס' 4083 (7.8.05).

104 לתיאור הדילמה שיצרה מעורבות צה"ל בפינוי ראו יאיר שלג, "המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע – הינתקות 2005 כמקרה מבחן", מחקר מדיניות 72 (מכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007), 39-41; יגיל לוי, "הצבא המשוקע: הצלחת צה"ל בביצוע ההתנתקות", **תכנית ההתנתקות – הרעיון ושברו** (בעריכת יעקב בריסימן-טוב, תשס"ט), 169.

105 לתיאור תקופה זו ראו מרים ביליג, **ההון החברתי ותומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006), 27-32.

אליהם. במסגרת מבצע שכונה "יד לאחים" החלו צוותים של צה"ל ושל המשטרה, כשהם עוטים מדים המבליטים את דגל המדינה וסמלה, לחלק הודעות פינוי אישיות למתיישבים ביישובים הרלוונטיים. בהודעות נמסר לכל מתיישב כי עליו להתפנות בתוך יומיים בכוחות עצמו, שאם לא כן יפונה בכוח. חלק מן המפונים אכן עזבו בעקבות זאת מרצונם, או בהסכמה עם צה"ל והמשטרה לגבי דרך הפינוי, אך רבים אחרים בחרו שלא להתפנות.<sup>106</sup> מבצע הפינוי בכוח עצמו החל בתאריך 16 באוגוסט 2005.

ימי הפינוי היו ימים קשים מנשוא. ביישובים נערכו טקסי פרידה מרגשים, שבמהלכם נפרדו המפונים מן המקומות שבהם חיו שנים ארוכות, בנו את ביתם – המשפחתי והקהילתי – ואת מפעל חייהם, גידלו את ילדיהם, וחלקם גם איבדו בו קרובי משפחה וחברים. הפינוי הצריך התייחסות לעניינים רגישים וכואבים, כגון העברת קברים ומצבות זיכרון, או לשאלת הריסת המבנים הננטשים, לרבות בתי הכנסת, והשמדת הגידולים החקלאיים.<sup>107</sup> אמצעי התקשורת הורשו להיכנס ליישובים למרות הסגר הצבאי, והם העבירו דיווחים ותמונות קורעי לב, ביניהם של מפונים – ובהם ילדים וקשישים – הנלקחים בכוח, ממררים בבכי, או מנסים, ללא הועיל, לשכנע את המפנים לחדול מן הפינוי. חלק מן המפונים נזקק לסיוע נפשי. במראות הקשים לא יכלו גם חלק מן המפנים עצמם לעמוד, ולפרקים אף הם נזקקו לתמיכת חבריהם. מהלך הפינוי לוה גם באירועים מסוימים של גילויי אלימות – ברובה מילולית או כלפי רכוש – מצד מתנגדים לפינוי.<sup>108</sup>

שלב הפינוי בכוח הסתיים כאשר המפונים הוסעו באוטובוסים שיצאו לכיוון מקומות הדיור הארעיים שהממשלה הכינה בתחום הקו הירוק. בימים שלאחר

106 ראו למשל ניר חסון, "בניגוד לציפיות: רוב התושבים נותרו בגוש", **הארץ** (15.8.05), א3; עמוס הראל, ניר חסון, יובל יועז ונדב שרגאי, "ערב הפינוי: חיילים שיכנעו את תושבי נה דקלים לעזוב", **הארץ** (17.8.05), א2.

107 הממשלה החליטה "שלא להשאיר" את מבני המגורים ומבנים נוספים ביישובים שפנו. ראו החלטה 1996 (6.6.04). כן ראו חנן גרינברג, "סוף דבר: הושלמה הריסת הבתים ברצועת עזה", **ynet** (1.9.05). לגבי בתי הכנסת, הממשלה החליטה שלא להרסם, אך להוציא מתוכם את כל אותם מכלולים שניתן להעביר, ובהם גם חלקים סמליים. ראו החלטות ממשלה מס' 4237 (11.9.05); מס' 4192 (נתק/56) (25.8.05). כן ראו בג"ץ 7710/05 **בר חן נ' ראש ממשלת ישראל** (ניתן בתאריך 23.8.05); דנג"ץ 8115/05 **בר חן נ' ראש ממשלת ישראל** (ניתן בתאריך 8.9.05); גלעד קורינאלדי, **משפט נעילה – המירוץ להצלת בתי הכנסת של גוש קטיף** (2009).

108 ראו הרב עזריאל אריאל, "מן האיפוק בעצמונה להתפרצות בעמונה", **בעקבות ההתנתקות – על הדרה והכלה בחברה הישראלית** (בעריכת מיה כהנוב וברוך כהנא, תשס"ו), 92, המזכיר גם את המהלכים שנוקטו על-ידי מנהיגות המאבק כדי למנוע אלימות. מנגד, ראו גם ע"פ 10423/07 **מדינת ישראל נ' סיטרין** (ניתן בתאריך 11.6.08).

מכן, הוכנסו המיטלטלין שהושארו על-ידי המפונים מאחור למכולות ופנו על-ידי המדינה לאתר שהוכן לשם כך בסמוך לצומת קרית מלאכי.<sup>109</sup> מבצע פינוי יישובי חבל עזה הושלם ב-22 באוגוסט 2005, וכעבור יום הושלם גם פינוי היישובים בצפון השומרון. צה"ל עצמו פינה את בסיסיו מרצועת עזה ב-12 בספטמבר 2005. לאחר נסיגת צה"ל השתלטו פלסטינים על האזורים שפנו. הם ערכו חגיגות ניצחון, שכללו גם החרבת בתי כנסת שישראל הותירה על תלם, והעלאתם באש.<sup>110</sup>

## 5. התקופה שמהפינוי ועד להקמת ועדת החקירה

בסיום שלב הפינוי מצאו עצמם המפונים, שזה עתה חוו את טראומת הפינוי, נדרשים להתמודד עם כמה בעיות מורכבות, בכללן מציאת מקום מגורים, תעסוקה ושיקום – אישי, משפחתי וקהילתי. לגבי חלק גדול מן המפונים, התמודדות זו נמשכת עד היום, כמעט חמש שנים לאחר הפינוי. רוב גדול של המפונים טרם התיישב במגורי קבע, וחלק משמעותי מהם אינו מועסק. כמו כן, לא מעט מבין המפונים נזקקו במהלך השנים, וחלקם זקוקים אף היום, לסיוע של גורמי רווחה. גם האחרים חוו במהלך הדרך תלאות וקשיים ניכרים, תחילה בשהות ממושכת ומכבידה בבתי המלון, ולאחר מכן במגורים בתנאים לא-קלים באתרי הקרוואנים.

מפונה שרצה בכך, היה יכול לקבל את מלוא סל הפיצויים הכספיים המגיעים לו לפי חוק יישום ההתנתקות, ולפתור בעזרתם – בכוחות עצמו – בעיות שנבעו מן הפינוי, והעיקרית בהן היא הסדרת מקום מגורים חדש. ברם, רק מעטים יחסית מבין המפונים, כ-15% מקרב כ-1,400 משפחות ה"זכאים", בחרו בדרך זו ופנו למסלול של דיור קבע עצמאי, כלומר קיבלו את מלוא כספי הפיצויים ורכשו או שכרו לעצמם בית קבע ברחבי הארץ, במנותק מקהילתם.<sup>111</sup> לעומתם העדיפו כל האחרים – ששיעורם היה גבוה משמעותית מהערכותיה המוקדמות של הממשלה<sup>112</sup> – להסתייע במדינה לצורך הסדרת מקום מגוריהם החדש, במסגרת של העתקה קהילתית.

109 עדותו הפנימית של מר ויקטור בר-גיל, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד הביטחון (13.7.09).  
110 ארנון רגולר ועמוס הראל, "המוני פלשתינאים הרסו בתי כנסת ברצועת עזה ופרצו הגבול עם מצרים", **הארץ** (13.9.05), א.1. ראו גם יותם פלדמן, "ישראל ביתנו", **הארץ** (31.5.08) (המתאר, בחלוף כמעט שלוש שנים מן הפינוי, את השימוש שעושים הפלסטינים באזורים שפנו).

111 מוטי אלימלך, מינהלת תנופה, דיווח לוועדת החקירה בדוא"ל (6.5.10).

112 עדותו הפנימית של מר עוזי קרן, לשעבר יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (23.7.09).

עם הזמן התפתחו אפשרויות נוספות של העתקה קהילתית שהיו פתוחות בפני המפונים, כאלה שלא חייבו שימוש במנגנון ההסכמי הקבוע בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, אלא נסמכו על החלטות מינהליות: החלטות ממשלה המורות על הקמת יישובים חדשים עבור כלל הציבור, תוך מתן העדפה למפונים בקליטה קבוצתית לחלק מיישובים אלה.<sup>113</sup> להלן נכנה את מכלול מנגנוני ההעתקה הקהילתית – ההסכמיים והמינהליים כאחד – בשם **“הסדרי העתקה”**.

קהילות בשלמותן כמעט שלא הועתקו במסגרת הסדרי ההעתקה. עם זאת, חלקים של קהילות, בגדלים שונים, הועתקו כמסגרת ייחודית, לעתים קרובות בשיתוף עם אחרים, למקומות יישוב חדשים. כמו כן, קבוצות קטנות ובודדים יצרו לצורך ההעתקה הקהילתית מסגרות קהילתיות חדשות שלא היו קיימות קודם לפינוי.<sup>114</sup>

מרבית המפונים ה“זכאים” 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 היישוב ניצן, את היישוב החדש באר גנים (בסמיכות ליישוב ניצנים) 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 נטע (מרשם) ובני דקלים (חזן); ו**אזור חלוצה**, הכולל את היישובים החדשים בני נצרים (חלוצית 1) ונווה (חלוצית 4). בסך הכול נחתמו עד כה 11 הסכמים סופיים להעתקה קהילתית.<sup>115</sup> כמו כן קיימים הסדרי העתקה מינהליים לחמישה יישובים נוספים שלא באמצעות הסכמי העתקה.<sup>116</sup>

113 הסבר על התפתחות מנגנון זה מובא, למשל, במכתבו של רענן דינור, **השלמות לוועדת החקירה** (8.9.09), עמ' 3, 10–11. ראו החלטות ממשלה 634 (5.11.06), התכ' 1/ (28.8.07) ו-2379 (20.9.07). מנגנון העתקה נוסף שבו נעשה שימוש היה רכישה של קיבוץ פעיל מאת תושבי הקודמים, ושילוב קבוצת מפונים כחברים בו.

114 כך למשל חברו להם בני מספר מושבים כדי ליצור התיישבות מרוכזת אחת באזור ניצנים; נוצרו קהילות חדשות שהורכבו ממתיישבים בודדים (קהילת שבות קטיף ביד בנימין); ופוצלו יישובי מקור רבים למספר קהילות נפרדות (נווה דקלים, כפר דרום, עצמונה ועוד). ראו למשל: מרים בליג, **ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006), 34.

115 ההסכמים שנחתמו עד כה מתייחסים לשכונת הרצוג (הגולף) באשקלון וליישובים ניצן, באר גנים (ניצנים), בת הדר, מבקיעים, בוסתן הגליל, יד חנה, חפץ חיים, יד בנימין, תלמי יפה ויסודות. בנוסף נחתמו בעקבות דוח הביניים של ועדת החקירה מסמכי עקרונות לקראת הסכמים, ומתנהלים מגעים מתקדמים על הסכמים סופיים ביחס ליישובים אמציה, נווה ים, פלמחים וניר עקיבא.

116 ארבעה יישובים חדשים – נטע (מרשם), בני דקלים (חזן), בני נצרים (חלוצית 1) ונווה

בפועל, מסיבות שונות שנעמוד עליהן בהמשך – חלקן נובעות מרשויות המדינה ומחסמים ביורוקרטיים שונים, וחלקן נובעות מן המפונים עצמם – נוצר מצב דברים שבו חל עיכוב ניכר בהשלמת הקמתם של האתרים למגורי הקבע. על כן המשיכו המפונים להתגורר תקופה ארוכה – מרביתם, כאמור, עד היום – באתרי המגורים הזמניים. חלק גדול מהם כלל לא החלו בבניית ביתם, וחלקם אף לא החלו בתכנון. כך, לפי נתוני מינהלת תנופה, עד לחודש מרס 2010 הוקצו ונמסרו מגרשים מוכנים לבנייה לכ-900 משפחות מפונים, מהן כ-160 (18%) מתגוררות בבית הקבע על המגרש, כ-210 (23%) נמצאות בהליכי בנייה, כ-200 (22%) נמצאות בהליכי תכנון, וכ-340 (37%) כלל לא החלו לתכנן.<sup>117</sup> עיכוב גדול עוד יותר קיים ביחס למבני הציבור שאמורים לקום באתרי הקבע השונים: במרבית היישובים מבני הציבור טרם החלו להיבנות, ובחלקם לא הוחל אפילו בתכנונם. זאת בדרך כלל בשל היעדר תקצוב.<sup>118</sup>

בסמוך לאחר הפינוי החל גוף המייצג את מרבית המפונים עד היום לתפוס מקום דומיננטי בקדמת הבמה – **ועד מתיישבי גוש קטיף**.<sup>119</sup> פעולתו של גוף זה החלה עוד לפני הפינוי, במסגרת פעולות ההתנגדות להתנתקות. לאחר הפינוי שינה ועד המתיישבים את ייעודו ועבר לעסוק בנושאי רוחב קהילתיים ובמגעיים אינטנסיביים עם רשויות המדינה, לרבות בנושא ההעתקה הקהילתית, ושימש כמעין תחליף למנהיגותה של המועצה האזורית חוף עזה שהתפרקה.<sup>120</sup>

מספר חודשים לאחר הפינוי, ב-4 בינואר 2006, אושפז ראש-הממשלה שרון בבית החולים, ונקבע כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו. לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, הוחלט להעביר את סמכויותיו של ראש-הממשלה שרון לידי ממלא מקומו, אהוד אולמרט. ב-14 באפריל 2006, במלאת מאה ימים לנבצרותו הזמנית של ראש-הממשלה שרון, קבעה הממשלה כי ממלא מקומו אולמרט יכהן כראש-הממשלה בפועל. ביני וביני נערכו בחירות לכנסת, וב-4 במאי 2006 זכתה

(חלוצית 4) – מוקמים מכוח החלטות הממשלה; ויישוב נוסף – שומריה – נרכש בשלמותו וקהילה של מפונים מתגוררת בו ומרחיבה אותו. יצוין, כי הסדר ההעתקה המתגבש ביחס ליישוב ניר עקיבא הוא מעין שילוב של מנגנון מינהלי והסכמי.  
117 בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, **הסדרי העתקה – מצב עדכני**, מכתב לוועדת החקירה (28.3.10).

118 ראו איל גבאי, **יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סטאטוס** (15.11.09); איל גבאי, **החלטת ועדת החקירה הממלכתית** (10.12.09).

119 הוועד אינן מייצג את המפונים מצפון השומרון ואת בעלי העסקים שפוננו מאזור התעשייה ארז.

120 עדותו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף כיום (7.6.09), עמ' 645-649.



ממשלה חדשה בראשות אולמרט באמון הכנסת. ממשלה זו כיהנה עד ל-31 במרס 2009.

ב-14 במאי 2006, סמוך לכינונה, החליטה ממשלת אולמרט על הקמת **ועדת שרים** ייעודית חדשה, בראשות ראש-הממשלה, ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים וההתיישבות החלופית. גם ועדה זו הוסמכה להחליט, על דעת הממשלה, בכל הנוגע לנושאים אלה.<sup>121</sup> בהמשך הוקמו פורומים בין-משרדיים שונים בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, רענן דינור, בהם **פורום מנכ"לים וועדת חסמים**, שתפקידיהם מעקב-על אחר תהליך הטיפול במפונים והתרת חסמים ביורוקרטיים שצצו במהלכו.<sup>122</sup>

ב-2 ביולי 2006, החלה צביה שמעון לשמש בתפקיד ראש מינהלת סל"ע, במקומו של יונתן בשיא. שמעון כיהנה עד אז כסמנכ"לית במשרד ראש-הממשלה, שם הייתה אחראית לנושאים מינהליים, ועסקה - בין היתר - בעניינים הקשורים לטיפול במפונים.<sup>123</sup>

ב-24 באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לפעול לסיום פעילותה של מינהלת סל"ע במשרד ראש-הממשלה עד לסוף שנת 2009,<sup>124</sup> וזאת כדי להעביר לרשויות המקומיות הקולטות את האחריות לסיוע למפונים, וכן - והוא העיקר - כחלק מתהליך שיקומם של המפונים.<sup>125</sup> ההחלטה לוותה בהפחתת תקציבים הקשורים למינהלת סל"ע.

כזכור, בחודש מרס 2006 פירסם מבקר המדינה דוח ביקורת ראשון על אופן טיפולן של רשויות המדינה במפונים. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה בדוח המבקר, והחליטה להקים ועדת משנה מיוחדת לנושא דוח מבקר המדינה על ההתנתקות (להלן: **ועדת המשנה לביקורת המדינה**).<sup>126</sup> בהמשך הוסיף ופירסם המבקר דוחות נוספים. ועדת המשנה קיימה דיונים אינטנסיביים במשך כשלוש שנים, חלקם בשטח, בהשתתפות גורמים רבים, בהם נציגי הממשלה, המפונים

121 החלטת ממשלה מס' 40 (14.5.06).

122 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

123 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 174-177.

124 החלטת ממשלה מס' 4012 (24.8.08).

ראו עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר 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, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2418-2420.

126 פרוטוקול מס' 8 מהוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ יורי שטרן ז"ל (6.6.06).

והרשויות המקומיות הקולטות. בשנת 2008, על רקע מבוי סתום שאליו הגיעה ועדת המשנה במגעייה עם הממשלה, המליצה יושבת-ראש ועדת המשנה, ח"כ עמירה דותן, למליאת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שבראשה עמד אז ח"כ זבולון אורלב, להקים ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת טיפול הרשויות במפונים.<sup>127</sup>

בסופו של דבר הוקמה ועדת החקירה הממלכתית, כאמור, בראשית שנת 2009.<sup>128</sup> ב-23 בפברואר 2009 קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה את כתב סמכותה של ועדת החקירה, ונשיאת בית המשפט העליון מינתה את חברי הוועדה.

### א. הסכם הח"כים

במהלך השנים שמאז הפינוי השמיעו רבים מקרב המפונים טענות קשות כנגד הרשויות בהתייחס למגוון התחומים שבהם נדרשה המדינה לסייע להם. חלק מהטענות הופנו כנגד גובה הפיצויים שקבע חוק יישום ההתנתקות. כתוצאה מכך הוגשו לכנסת מספר הצעות חוק, שנתמכו על-ידי רוב חברי הכנסת, לתיקון הסדרי הפיצוי שבחוק יישום ההתנתקות.<sup>129</sup> עלותן הצפויה של הצעות אלה לאוצר המדינה, לו היו נחקקות, הייתה ניכרת.

בעקבות זאת, בשנת 2007, הגיעו יושב-ראש הקואליציה, ח"כ אביגדור יצחקי, ויושב-ראש שדולת הח"כים למען המפונים, ח"כ אורי אריאל – על דעת ועד מתיישבי גוש קטיף וראשי הקהילות – להסכמות עם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, רענן דינור, ועם ראש מינהלת סל"ע, צביה שמעון. ב-22 באפריל 2007 חתמו הצדדים על סיכום דברים – שיכונה להלן: **הסכם הח"כים** – בעניין תוספות פיצוי למפונים, ובגדרו התחייבו חברי הכנסת לפעול לכך שלא יקודמו בכנסת הצעות לתיקון חוק יישום ההתנתקות.<sup>130</sup> עלותו של סיכום זה למדינה (בחשיפה מרבית)

127 עדותה הפנימית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (1.6.09); פרוטוקול מס' 243 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ זבולון אורלב (30.7.08).

128 פרוטוקול מס' 263 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ מיכאל איתן (7.1.09). על העיכוב שחל בהקמת ועדת החקירה, בשל מחלוקת עם היועץ המשפטי לממשלה בדבר היקף סמכותה, ראו בג"ץ 10618/08 פורז נ' הוועדה לענייני ביקורת המדינה (ניתן ביום 11.2.09).

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

130 **סיכום דברים** (22.4.07), עמ' 1.

הייתה כמה מאות מיליוני ש"ח.<sup>131</sup> הממשלה אישרה אותו,<sup>132</sup> ומכוחו ניתנו הטבות כספיות שונות, בעיקר במישור הפיזי האישי, בסכומים שבין עשרות אלפי ש"ח למאות אלפי ש"ח למשפחה. קבלת חלק מן הסכומים הותנתה בחתימת המפונים על **כתב ויתור** ביחס לתביעות עתידיות על-פי הדין הכללי. באשר לתחום הפיזי העסקי לבעלי העסקים ולחקלאים, סוכם כי יתקיים דיון נפרד, אך לאחר בחינה החליטה הממשלה שלא להוסיף על הפיזי שכבר ניתן בתחום זה.

## ב. החוק לקידום יישובי הקבע

על רקע העיכוב בהקמת אתרי הקבע, נחקק בשנת 2008, 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>133</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". החוק 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>134</sup> עם זאת נראה, כי הלכה למעשה, הייתה השפעתו של חוק זה על זירוז התהליכים קטנה.<sup>135</sup>

## 6. התקופה שמהקמת ועדת החקירה ועד היום

ועדת החקירה החלה את עבודתה המעשית כחודשיים לאחר הקמתה הפורמלית (בשל עיכובים בהקצאת המשאבים הנדרשים להפעלתה והזמן שנדרש להיערכות

---

131 להערכת משרד האוצר, המדובר בכ-567 מיליון ש"ח (משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09)). ועד מתיישבי גוש קטיף סבור כי המדובר בכ-380 מיליון ש"ח בלבד (עדותו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.1.10), עמ' 5118).

132 החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07).

133 ס"ח תשס"ח 2145, עמ' 410.

134 סעיף 3 לחוק לקידום יישובי הקבע.

135 עדותו הפנימית של מר גדי צור, סגן מנהל מחוז הדרום במשרד הבינוי והשיכון (14.7.09); עדותו הפנימית של מר שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים (13.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (24.6.09).

הלוגיסטית הראשונית, כאיתור מקום מושב מתאים לוועדה, גיוס צוות מקצועי ומינהלי, ועוד). כאמור, בחודש מאי 2009 החלה הוועדה לשמוע את ראשוני העדים.

ב־31 במרס 2009 החלה הממשלה הנוכחית, ממשלתו של ראש־הממשלה בנימין נתניהו, את כהונתה. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקידו הורה נתניהו לבחון מחדש את שאלת סגירתה של מינהלת סל"ע,<sup>136</sup> וב־9 באוגוסט 2009 החליטה הממשלה בראשותו להמשיך את פעילות המינהלה לפחות עד לסוף שנת 2010.<sup>137</sup>

ב־26 באפריל 2009 החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים ייעודית חדשה לעניין הסיוע למפונים, בראשות שר המדע והטכנולוגיה הרב פרופ' דניאל הרשקוביץ. סמכויות ועדת השרים הוגדרו כ"טיפול בכל הנוגע ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית".<sup>138</sup> בניגוד לקודמותיה, לא הוסמכה ועדה זו לקבל החלטות שמחייבות את הממשלה, ככל הנראה משום שהשר העומד בראשה אינו ראש־הממשלה, והיא כונסה פעמים ספורות בלבד.<sup>139</sup>

ב־29 בספטמבר 2009 הגישה ועדת החקירה, כאמור, את דוח הביניים. הדוח הוגש בין היתר לראש־הממשלה נתניהו ולמנכ"ל משרדו, איל גבאי, ועליו גם הטילה ועדת החקירה לדווח לה על אופן טיפולה של הממשלה בהמלצות שנכללו בדוח הביניים. באשר ליחס שבין עבודת ועדת השרים לעבודת המנכ"ל, הסביר השר הרשקוביץ, כי "ברגע שהתקבל דוח הביניים של ועדת החקירה, ... סיכמנו עם מנכ"ל ראש הממשלה שההובלה תהיה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה".<sup>140</sup>

ב־18 באוקטובר 2009 מינה ראש־הממשלה נתניהו את בנצי (ברוך צבי) ליברמן לתפקיד ראש מינהלת סל"ע במקומה של צביה שמעון. יצוין כי בעת ההתנתקות כיהן ליברמן כראש המועצה האזורית שומרון, שיישובי צפון השומרון שפוננו היו בתחום שיפוטה. ב־15 בנובמבר 2009 החליטה הממשלה על שינוי כינויה של מינהלת סל"ע ל"מינהלת תנופה".<sup>141</sup> וכך הוסבר בהצעת ההחלטה:<sup>142</sup>

136 הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש־הממשלה, מכתב לוועדת החקירה (21.6.09), סעיף ה'.  
137 החלטת ממשלה מס' 673 (9.8.09); הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה (9.8.09).

138 החלטת ממשלה מס' 41 (26.4.09).

139 מכתבה של גב' שרה צובנר, רכזת במרכז המחקר והמידע של הכנסת, לח"כ אורי אריאל (14.3.10).

140 פרוטוקול ועדת המשנה לביקורת המדינה (12.1.10), נוסח לא מתוקן, עמ' 23.

141 החלטת ממשלה מס' 903 (15.11.09).

142 הצעה להחלטה (11.11.09).

ועדת החקירה הממלכתית ... עמדה אף היא, בדו"ח הביניים ... על הצורך בגרימת שינוי תפיסתי בנושא הטיפול במפונים. ... כדי לקדם שינוי תפיסתי כאמור, יש להפיח רוח חדשה בכל הנוגע למשימת שיקום המפונים. יש לגרום לשינוי תפיסתי בקרב משרדי הממשלה באשר לדחפיות הצורך בטיפול במפונים; להחזיר את עניינם של המפונים לראש סדר היום של המשרדים השונים; ולהביא לשינוי תודעתי בקרב ציבור המפונים והציבור הרחב כולו בכל הנוגע לאופן טיפול הממשלה במפונים. כחלק מהפחת רוח חדשה זו, מוצע לשנות את הכינוי שניתן למינהלה, ... שינוי הכינוי בשלב זה יבטא ... פתיחת שלב חדש בתהליך הטיפול והשיקום של המפונים, בו עושים כל הצדדים מאמץ עליון על מנת להביא תהליך זה לידי סיום מהיר.

ב-21 באוקטובר 2009 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בדוח הביניים של ועדת החקירה, בהשתתפות חברי ועדת החקירה. בסיום הישיבה הודיע יושב-ראש הוועדה, ח"כ יואל חסון, על הקמת ועדת משנה חדשה למעקב אחר יישום המלצות הביניים של ועדת החקירה, בראשותו של ח"כ זבולון אורלב.<sup>143</sup> ועדת המשנה קיימה מאז מספר דיונים, ובהם עסקה גם בנושאים שלא נדונו בדוח הביניים של ועדת החקירה. גם ועדת הכספים של הכנסת הקימה ועדת משנה מיוחדת לעניין המפונים, בראשות ח"כ אורי אריאל. דיון ראשון של ועדה זו התקיים ב-10 בנובמבר 2009.

הנה כי כן, בעת הזו עסוקים בעניינם של המפונים, בנוסף לוועדת החקירה, גם ועדת שרים ייעודית, שתי ועדות משנה של הכנסת, וכן מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, המנצח על הטיפול המעשי ביחד עם מינהלת תנופה.

## א. דוח הביניים של ועדת החקירה

בדוח הביניים ציינה ועדת החקירה, כי בשל הפינוי הכפוי נטלה המדינה על עצמה, לא רק מכוח הוראות החוק אלא גם מכוח חובה מוסרית וציבורית, אחריות כבדה לשיקום המפונים. הוועדה מצאה כי טיפול המדינה במפונים היה נגוע בכשלים וכי המדינה טרם מימשה את חובתה כלפיהם. הוועדה ציינה, כי אמנם האחריות לעיכוב הרב שחל בהליך השיקום אינה רובצת רק לפתחן של הרשויות המוסמכות, וכי גם לחלק ניכר מן המפונים עצמם הייתה תרומה בלתי מבוטלת לעניין. ובכל זאת, לדעת הוועדה, היו הרשויות חייבות לקדם את משימת השיקום בצורה נחרצת

143 פרוטוקול מס' 34 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ יואל חסון (21.10.09).

ויעילה יותר; הן הנושאות העיקריות באחריות להתמודד עם המצב, ועליהן מוטלת המשימה המיידית לתקנו.

לאור זאת, המלצתה הראשונה והעיקרית של הוועדה בדוח הביניים נגעה לטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה. הוועדה קבעה, כי התנעה מחדש של תהליך שיקום המפונים דורשת בראש ובראשונה **שינוי תפיסתי** במשרדי הממשלה, וכי דפוסי פעולה שאפיינו את התהליך בשנים האחרונות, טעונים שינוי. הוועדה המליצה לחזור ולהעמיד את הטיפול במפונים לאלתר – במעשים ולא רק בהצהרות – בראש סדר העדיפויות הלאומי. הוועדה קבעה כי על המדינה למהר, שכן זהו עניין של זכויות אדם, של הוגנות אנושית בסיסית ושל מוסר יהודי. עוד ציינה הוועדה, כי דברים שאמר לאחרונה ראש־הממשלה, בנימין נתניהו, בדבר דחיפות הצורך להשלים את תהליך השיקום של המפונים,<sup>144</sup> משקפים עמדה נכונה, אלא שהם בבחינת "שטר ששוברו בצידו". לדברי הוועדה, הסמכות והכוח לחולל את השינוי, כמוצהר, מצויים בידי ראש־הממשלה ועליו לפעול. עליו לדאוג לכך ש"**דוח 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. בצד זאת קבעה הוועדה, כי השינוי התפיסתי העמוק נדרש לא רק מרשויות השלטון, אלא גם מיתר הצדדים המעורבים, ובהם רבים מהמפונים עצמם. וכן חלק מהישובים הקולטים.

מלבד המלצה עיקרית וכללית זו הוסיפה הוועדה והציגה שורת המלצות ביניים פרטניות דחופות. כפי שכבר צוין, בחלק גדול מהמלצות אלה נמנעה הוועדה מלהצביע על הפתרון הקונקרטי הראוי, אלא מיענה את הבעיה אל מפתנה של הממשלה, בעוד הוועדה ממשיכה את עבודתה לקראת הדוח הסופי. הוועדה קצבה למדינה כשלושה חודשים לגיבוש הפתרונות. הוועדה ציינה כי היא נוקטת בדרך ייחודית זו בהיותה סבורה שהסיכוי לפתרון בעיות אלה טמון בהידברות בין הגורמים המעורבים, ומשום שבישראל מושלת ממשלה חדשה שטרם ניתנה לה ההזדמנות המלאה לממש את אחריות המדינה כלפי המפונים. עוד הסבירה הוועדה, שככלל, פתרונות מוסכמים עדיפים על פני פתרונות מוכתבים, אך על כל הצדדים להבין כי זהו חלון הזדמנויות אחרון, שייסגר בקרוב.

144 משרד ראש־הממשלה – הודעות דובר, **דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה** (9.8.09).

### ואלה היו ההמלצות הפרטניות שנכללו בדוח הביניים:

(א) המעבר לבתי הקבע – הסכמי העתקה: לאור התמשכות בלתי-סבירה של משא-ומתן על הסכמי העתקה, המליצה הוועדה לקבוע את ה-31 בדצמבר 2009 כגבול נוקשה וסופי לתהליך גיבוש הסכמי ההעתקה. הוועדה הוסיפה והמליצה לקבוע את ה-2 במרס 2010 כמועד האחרון שעד אליו רשאים מפונים להצטרף להסכמי ההעתקה הקיימים, ומפונים שלא יעשו כן ייאלצו להסתפק בקבלת מלוא הפיצוי האישי המגיע להם לפי החוק.

(ב) המעבר לבתי הקבע – פיתוח המגרשים: הוועדה קבעה כי בהתאם להסכמי ההעתקה והחלטות הממשלה, מחובתה של המדינה למסור למפונה ה"זכאי" מגרש מפותח, דהיינו לאחר שנעשו בו כל עבודות ההכנה המאפשרות לקבלן להקים בו מבנה. כלל זה הודגם בהמלצת הוועדה כי המדינה תקים במגרשי המפונים ה"זכאים" קירות תמך על חשבונה.

(ג) המעבר לבתי הקבע – בניית מבני ציבור: הוועדה ציינה כי עיכוב הקמתם של מבני הציבור באתרי הקבע של המפונים, כמו גם השיטה שהמדינה בחרה בה לתקצובם (שיטה שאף יושמה באופן לקוי, כפי שהודה מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, רענן דינור), אינם מתקבלים על הדעת. הוועדה המליצה כי תקצוב מבני הציבור יתבסס על מספרם הכולל של המפונים המיועדים להתגורר באתר הקבע (ולא על מספרם של הזכאים לפיצוי בגין בית מגורים לפי החוק). כן המליצה למנכ"ל משרד ראש-הממשלה לקיים דיון דחוף בעניין, ובין היתר לקבוע לוח זמנים ספציפי להקמת כל מבני הציבור.

(ד) המעבר לבתי הקבע – זירוז בניית הבתים: הוועדה הצביעה על דבר קיומן של מספר קבוצות מפונים שאינם בונים את בית הקבע שלהם: הסובלים מקשיים כלכליים; החווים קושי פסיכולוגי; מפונים אשר "יושבים על הגדר" ומעכבים את הבנייה מתוך תקווה לקבל הטבות נוספות; ומפונים בעלי קושי מיוחד, שהחלו משלימים עם האפשרות כי המגורים הזמניים יהפכו להם למגורי קבע, ואשר נזקקים לטיפול ייעודי שימנע יצירת מוקדי מצוקה לשנים רבות. הוועדה המליצה לקיים עבודת מטה דחופה לגיבוש דרכי פעולה לזירוז בניית הבתים ביחס לכל אחת מהקבוצות. הוועדה ציינה, כי הפתרונות הדרושים אינם בהכרח על דרך מתן הטבות כספיות ישירות, אלא כי נדרשת התערבות אקטיבית והעמדת משאבים לצורך הסרת הגורמים המעכבים מחד גיסא, ויצירת מנגנוני זירוז שיסייעו למשפחות לבנות את ביתן מאידך גיסא. עוד ציינה הוועדה כי יש לגבש פתרונות שרק המשפחות הנזקקות להם באופן אובייקטיבי ירצו להיעזר בהם, וכי פתרונות אלה יהיו קצובים בזמן. כן המליצה על התערבות מקצועית אינטנסיבית עבור המפונים בעלי הקושי המיוחד שהוזכר.

(ה) המעבר לבתי הקבע – פינוי המבנים הזמניים: הוועדה המליצה להתוות תהליך מהיר ויעיל לפינוי כל קרווילה המתפנית מיושביה, על מנת שלא תיתפס בידי פולשים, שהרשויות יתקשו אחר כך לפנותם.

(ו) תעסוקה: הוועדה קבעה כי החלטת הממשלה להסתייע בעמותה הפרטית תעסוקטיף – שהתמחתה בהשמת המפונים לעבודה בדרכים לא־שגרתיות – ולתקצבה לשם כך, היא, ככלל, החלטה מבורכת. אלא שהממשלה התנהלה באיטיות בעניין זה. הוועדה המליצה אפוא כי הממשלה תקדם בדחיפות את יישום החלטתה, וכי משרד האוצר יקצה לאלתר את יתרת הסכום שנועד ליישום החלטה – 17 מיליון ש"ח (בנוסף למיליון ש"ח שכבר הוקצה) – כדי למנוע הליכים מעכבים נוספים בעתיד. הוועדה הוסיפה כי הסיוע לתעסוקטיף אינו מסיר מן הממשלה את האחריות המלאה לפתרון בעיות התעסוקה של המפונים.

המלצה נוספת של הוועדה הייתה כי הממשלה תקבל החלטה שתעודד קליטת מפונים בשירות המדינה וברשויות ציבוריות.

עוד המליצה הוועדה לערוך בחינה מחודשת – ובמידת הצורך ללוותה בתיקוני חקיקה מהירים – של תנאי הסף הנדרשים לצורך זכאות לגמול פרישה; ובמיוחד ביחס לגיל הזכאות המינימלי וביחס למעמדו של המפונה כשכיר או כעצמאי. הוועדה ציינה כי ראוי ליצור תמריצים המעודדים את חזרתו של הגמלאי לעבודה, גם כאשר יהיה זכאי לגמול.

(ז) פיצויים – הפיצוי האישי: הוועדה קבעה כי אין מקום להתערבותה באשר לסכומים שיש לשלם למפונים במסגרת הסדרי הפיצוי האישי, דהיינו בכל הנוגע לענייני הפיצויים שאינם בגין פעילות עסקית ותעסוקתית, אשר הוסדרו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם הח"כים (הסכם שנחתם על דעתן של קהילות המפונים ונועד למצות את הנושא).

(ח) פיצויים – פיצוי לעסקים ולחקלאים: הוועדה קבעה כי הליך הבחינה שנעשה על־ידי המדינה לאחר הסכם הח"כים במישור הפיצוי העסקי, נעשה באופן כמעט חד־צדדי, וללא שיתוף נאות של נציגי החקלאים, בעלי העסקים ובעלי מקצוע חיצוניים. על כן המליצה הוועדה על בחינה חוזרת של הנושא, ועל קיום משא־ומתן מואץ בין נציגי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, לבין נציגי החקלאים ובעלי העסקים, שבו ישולבו גם מומחים חיצוניים אשר יהיו מקובלים על שני הצדדים.

(ט) המשך פעילותה של מינהלת סל"ע: הוועדה קבעה כי הממשלה הנוכחית היטיבה לעשות כאשר החליטה שמינהלת סל"ע לא תיסגר לפני סוף שנת 2010. כן המליצה הוועדה, וכך גם פירשה את החלטת הממשלה, כי עד סוף שנת 2010



תוסיף מינהלת סל"ע לפעול במתכונתה הקיימת, ולא תעביר את תפקידיה, או חלק מהם, לגופים אחרים.

(י) הליכים משפטיים תלויים ועומדים: לוועדה נמסרו נתונים על אודות קרוב למאה הליכים משפטיים שמפונים הגישו נגד רשויות המדינה ושהדיון בהם טרם הסתיים. הוועדה ציינה כי שיקום מפונה, שיזם הגשת הליך משפטי נגד רשות מוסמכת אשר החליטה בעניינו, מותנה לא במעט בהשגת הכרעה שיפוטית מהירה בהליך שהגיש. בהיותה מודעת לעומסי העבודה הכבדים הרובצים על השופטים בכל הערכאות, מצאה הוועדה לנכון להפנות תשומת לב לכך, וביקשה מנשיאי בתי המשפט שלפניהם תלויים ועומדים ההליכים האמורים לבדוק ולוודא שתיקים אלה אכן זוכים לקדימות הראויה. בנושא זה התבקשו נשיאי בתי המשפט – ולא מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – לדווח לוועדה על אודות הסידורים שעשו להחשת הדיון בהליכים בבתי המשפט שבניהולם.

## ב. אופן יישום המלצות דוח הביניים

כאמור, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, ריכז את הטיפול בהמלצות דוח הביניים, ודיווח לוועדת החקירה במועדים שהיא קבעה על המהלכים שהמדינה נקטה ליישום המלצות. את דיווחו האחרון בעניין זה הגיש לוועדה ב-7 בינואר 2010, אך גם לאחר מכן הוסיף והגיש מסמכים נוספים, לבקשת הוועדה, ובהם הבהרות והשלמות לדיווחיו.<sup>145</sup> גם נציגי המפונים הגישו לוועדה התייחסויות לדיווחיו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. כמו כן קיימה הוועדה סבב נוסף של גביית עדויות באשר לאופן יישומן של המלצות הביניים.

דרך זו שבה נקטה הוועדה הוכיחה את עצמה מבחינה זו, שהמועדים שקבעה לדיווחיו של המנכ"ל אכן פעלו כזרז משמעותי לתהליכים הדחופים שעל הצורך בהם היא הצביעה בדוח הביניים. להלן תיאור תמציתי של אופן יישום כל אחת מהמלצות.

145 אלה מכלול המסמכים שהוגשו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בהקשר זה, ושעליהם ועל נספחיהם מבוססת הסקירה המובאת בהמשך הפרק: איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סטאטוס (15.11.09); איל גבאי, החלטת ועדת החקירה הממלכתית (10.12.09); איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי (7.1.10); איל גבאי, תיקון הדוח הסופי שהוגש לוועדת החקירה בנושא תקצוב עמותת תעסוקטיף (13.1.10); איל גבאי, יישום המלצות הביניים של ועדת החקירה – הבהרות והשלמות לדיווחי מיום 7.1.10 (24.1.10); איל גבאי, התייחסות הממשלה לטענות ועד החקלאים (11.2.10); איל גבאי, השלמות לעדותי הפומבית מיום 3.2.10 (25.2.10).

טיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה ושינוי תפיסתי במשרדי הממשלה: הכול מסכימים שחל שינוי משמעותי מאז פירסום דוח הביניים. בצד מינויו של בנצי ליברמן, סמוך לאחר פירסום דוח הביניים, לתפקיד ראש מינהלת סל"ע (תנופה) – שנעשה ביוזמת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – ובצד מעורבותו הפעילה של המנכ"ל עצמו וגיבוי של ראש-הממשלה, הייתה להמלצות הוועדה בדוח הביניים השפעה ניכרת על התהליך. ראש-הממשלה אף העביר מסר אישי בעניין זה למשרדי הממשלה, בכך שערך ב-23 בנובמבר 2009 ישיבת עבודה מיוחדת באזור חלוצה, עם שרים ופקידים בכירים רלוונטיים, בהשתתפות נציגי המתיישבים, ובסיומה אמר:<sup>146</sup>

הבאת הסוגיה לכדי סיום – זהו היעד הראשון מבחינת הממשלה ובכוונת הממשלה לעשות זאת. ... יש לכל משרדי הממשלה משימה וכולם ירתמו לה. ... מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנהל מנהלת תנופה יגבשו הצעתם הסופית מטעם המדינה בכל אחד מתחומי הטיפול ויגדירו לוחות זמנים סבירים לסיום הטיפול. ההצעות, ההסכמים, והסידורים שיוצגו על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יחייבו גם את כלל המשרדים האחרים.

עם זאת, למרות השיפור הגדול, וכעולה מהמשך הדוח, עדיין נראה כי המסר שביקש ראש-הממשלה להטמיע באשר להחזרת הטיפול במפונים אל ראש סדר העדיפויות הלאומי – כהמלצת הוועדה – לא הועבר באופן ברור דיו אל כל פקדי הממשלה. כמו כן, עד למועד סיום כתיבת הדוח לא קיבלה הוועדה דיווח, שלפיו הנחיית ראש-הממשלה להגדיר לוחות זמנים סבירים לסיום הטיפול של משרדי הממשלה, אכן קוימה.

הידברות עם נציגי המפונים: על רקע אמירות הוועדה בדוח הביניים באשר לחשיבות ההידברות בין הצדדים, הודיע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדה כי חברי הכנסת זאב אלקין ואורי אריאל, יושבי-ראש השדולה למען המפונים בכנסת, מוזמנים לכלל הדיונים המתקיימים אצלו בנושא המלצות הוועדה, למעט כאלה המוגדרים כפנים-ממשלתיים, ומשתתפים בהם על-פי שיקול-דעתם. עם זאת, באשר לנציגי המפונים עצמם, הודיע המנכ"ל כי זימן אותם לדיוניו רק בנושאים הספציפיים שלגביהם התייחסה הוועדה לכך במפורש, ואילו "במקומות בהם אין המלצה כזו של הוועדה מתקיימים הדיונים ללא נציגות מטעמם, כאשר ריכוז עמדות המפונים והצגתן בדיון נעשה על-ידי מינהלת 'תנופה'". יוער כי לא מן הנמנע שנושאים נוספים היו מוצאים את פתרונם אילו התקיימה הידברות ישירה יותר עם המפונים.

146 משרד ראש-הממשלה, סיכום ביקור רה"מ בחלוציות מיום 23.11.09 (2.12.09).

יצוין כי גישה דומה הנחתה בתחילה את המנכ"ל גם באשר להיקף הנושאים שנדונו על-ידי הצוות שבראשותו. בדיווחו הראשון לוועדה ציין, כי "נושאים בהם אין המלצה מפורשת של ועדת החקירה אינם נדונים במסגרת עבודת מטה ממוקדת זו ומופנים לטיפול במינהלת 'תנופה'" (ההדגשה במקור). נראה שגם בעניין זה ניתן היה לנקוט מלכתחילה גישה מרחיבה יותר. בדוח הביניים צוין במפורש, כי הדוח אמנם כולל המלצות דחופות הנוגעות למגוון היבטים בתהליך שיקומם של המפונים, אך כי "בכך אין כמובן כדי למעט מחשיבותם של עניינים אחרים, שאינם מטופלים במסגרת דוח הביניים..."<sup>147</sup> מכל מקום, מדיווחים מאוחרים יותר עלה כי המנכ"ל ריכך את גישתו זו, ודן במספר נושאים נוספים.

#### אופן יישום המלצות הביניים הפרטניות:

(א) המעבר לבתי הקבע – הסכמי העתקה: המלצת הוועדה, כי התאריך 31 בדצמבר 2009 ייקבע כגבול נוקשה וסופי לתהליך גיבוש הסכמי ההעסקה, סייעה רבות להבאת המדינה והמפונים להסכמות על עקרונות ההסכמים שנוותרו – ליישובים אמציה, נווה ים, פלמחים וניר עקיבא. כפי שהעיד עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי של מינהלת תנופה: "זה מנוף שחיפשנו 4 שנים"<sup>148</sup>. עם זאת, הסכמים סופיים ליישובים אלה – להבדיל ממסמכי עקרונות מפורטים בלבד – טרם נחתמו עד מועד כתיבת שורות אלה. בשניים מהיישובים אף לא הושגה עדיין הסכמה עם היישוב הקולט (ניר עקיבא<sup>149</sup>), או עם המועצה האזורית הקולטת (המועצה האזורית גן רווה, ביחס ליישוב פלמחים). גם המלצתה הנוספת של הוועדה, כי התאריך 2 במרס 2010 ייקבע כמועד האחרון שעד אליו רשאים מפונים להצטרף להסדרי ההעסקה הקיימים, לא קוימה כפי שהיא. עם זאת, לאחריה, כחלק מיישום המלצות הביניים של ועדת החקירה, קבעה הממשלה תאריך אחר כמועד סופי להצטרפות לשני הסכמי העתקה הפתוחים לכלל ציבור המפונים – 2 ביוני 2010.<sup>150</sup>

147 דוח הביניים, עמ' 9.

148 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10).

149 ביחס לניר עקיבא נותרו פחות מעשרים משפחות מפונים "זכאיות", ולכן מנגנון ההעסקה שנקבע לגביו אינו הסכם לפי סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, אלא החלטת ממשלה המחליפה אותו.

150 החלטת ממשלה מס' 1633 (2.5.10). נכון למועד כתיבת הדוח, ישנן למעלה מ-30 משפחות המתגוררות באתרים זמניים, ואשר טרם החליטו להצטרף להסדר העסקה כלשהו (בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, הסדרי העסקה – מצב עדכני, מכתב לוועדת החקירה (28.3.10)). יצוין כי בקהילת ניסנית בניצן לבדה היו ביום 18.2.10 לפחות 28 משפחות כאלה. ראו: דרור תנעמי, סגן יו"ר קהילת ניסנית בניצן, מתן תשובות לעניין קהילת ניסנית ניצן ובניית בתי

(ב) המעבר לבתי הקבע – פיתוח המגרשים: בנושא זה החליטה המדינה ליישם את המלצת הוועדה באופן עקיף, בהתייחס לדוגמא שהובאה בדוח הביניים – קירות התמך שיש להקים במגרשיהם של מפונים "זכאים". הוחלט כי לא המדינה תקים אותם, אלא המפונים עצמם, אך המפונים ה"זכאים" ישופו על עלות ההקמה, באמצעות הוועדה המיוחדת במינהלת תנופה. המדינה ציינה כי לשיטתה, הקמת קיר תמך איננה חלק מפיתוח המגרש.

(ג) המעבר לבתי הקבע – בניית מבני ציבור: בנושא זה מסר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדה בתחילה דיווח כללי בלבד, אך לבקשת הוועדה הגיש דיווח מפורט יותר. לדיווח זה צורף לוח זמנים ספציפי להקמתו של כל אחד ממבני הציבור הדרושים באתרי הקבע של המפונים, בהתאם להמלצת הוועדה. עוד עלה מהדיווח, כי המדינה החליטה לשנות לחלוטין את שיטת התקצוב של מבני הציבור, ולעבור לתקצוב "לפי צרכים", כפי שהיא רואה אותם. בנוסף, הוחלט לתקצב העברת מבני ציבור זמניים לתקופת הביניים.

(ד) המעבר לבתי הקבע – זירוז בניית הבתים: מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ציין, כי בתחום זה הצוות הממשלתי היה חלוק בדעתו לאורך כל הדרך, בעיקר בגלל ההרגשה שסיוע למשפחות המתקשות כיום לבנות את ביתן, ככל שהדבר כרוך בהוצאה תקציבית מצד המדינה, יהיה "פרס" למי שנהג בצורה לא רציונלית בכספו. למרות זאת החליטה המדינה על פתרונות למשפחות אלה, במספר רבדים: **סיוע קהילתי**, כחלק מהתפיסה המעודכנת והכוללת של הסיוע החברתי במינהלת תנופה; **סיוע שיקומי-חברתי וחיזוק האחוריות האישיות**, בין היתר בדרך של חונכות אישית, משפחתית וקהילתית וייעוץ פיננסי, אדריכלי והנדסי בידי גורמים מקצועיים; **סיוע פיזי-כלכלי**, על-ידי שלוש חבילות סיוע: (א) הלוואה בתנאי זכאות של משרד השיכון לחסרי דיור, למשפחות שכבר החלו בבנייה עצמאית אך אינן מצליחות להשלימה בשל קושי כלכלי. (ב) הלוואה בתנאי זכאות של משרד השיכון לחסרי דיור, למשפחות המתקשות לבנות בשל אמצעים כלכליים מוגבלים וקושי סובייקטיבי, בין אם יבנו בבנייה עצמאית ובין אם יבחרו בבנייה מרוכזת שתיעשה בסיוע ועד מתיישבי גוש קטיף. (ג) העתקת קרווילה על חשבון המדינה (בעלות של עד 160,000 ש"ח) מהאתר הזמני למגרש הקבע, למשפחות שהן לחלוטין חסרות יכולת בנייה, בעיקר כלכלית. לגבי כל אחת מחבילות הסיוע פורטה רשימת תנאי סף לקבלתה. בדיווח לא נכללה התייחסות להמלצת הוועדה, כי פתרונות אלה יהיו קצובים בזמן. ב-2 במאי 2010, סמוך לסיום כתיבתו של דוח

זה, התקבלה החלטת ממשלה המעגנת את חבילות הסיוע האמורות, בצד נושאים נוספים הקשורים לזירוז המעבר לבתי הקבע. בהחלטה זו נקבע גם לוח זמנים קצר ומחייב לקבלת החלטות המפונים ולניצול חבילות הסיוע.<sup>151</sup>

(ה) המעבר לבתי הקבע – פינוי המבנים הזמניים: מנכ"ל משרד ראש-הממשלה מסר כי צפוי שכמות גדולה של מבנים זמניים יתפנו מיושביהם לכל המוקדם באפריל 2010, וכי הממשלה תהיה ערוכה לסלקם מהאתרים הזמניים על-פי תכנית מסודרת. לדבריו, עד לאותו מועד צפוי "טפטוף" בלבד של התפנות מבנים, ומשרד השיכון וחברת עמיגור ימשיכו לטפל בו נקודתית, כפי שנעשה עד כה.

(ו) תעסוקה: בדיווח שנמסר לוועדה ממינהלת תנופה נאמר, כי המינהלה סיכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר על ביצוע מלא של המלצת ועדת החקירה, כך שניתן יהיה להתחייב כלפי עמותת תעסוקטיף באופן מיידי על הסכום הנוסף של 17 מיליון ש"ח, הנדרש לפי החלטת הממשלה. אלא שככל הנראה בשל טעות ואי-הבנה, אישר אגף התקציבים סכום נמוך מזה, כך שנדרשת עדיין השלמה של 3 מיליון ש"ח נוספים.<sup>152</sup> בדיווח ובמכתב מתקן מטעם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה נאמר כי השלמה זו תיעשה במהלך שנת 2010. המנכ"ל לא התייחס במפורש לקביעתה הנוספת של הוועדה, כי מתן הסיוע לתעסוקטיף אינו מסיר מן הממשלה את האחריות המלאה לפתרון בעיות התעסוקה של המפונים. עם זאת ציין (בלי לפרט), כי "אנו פועלים למציאת מסגרות נוספות, כולל במגזר הפרטי, על מנת להרחיב את היצע המשרות למפונים".

באשר להמלצת הוועדה בדבר קבלת החלטת ממשלה על עידוד קליטת מפונים בשירות הציבורי, דיווח מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי "לאחר בחינת מכלול הנתונים ובכלל זה היקף המובטלים והרקע התעסוקתי שלהם למול הצורך בתיקוני חקיקה והתהליכים הדרושים לשם כך הגעתי למסקנה שאין הצדקה אמיתית לקדם פיתרון שכזה". המנכ"ל לא הסביר מדוע נדרשים תיקוני חקיקה לצורך קבלת החלטת ממשלה בדבר עידוד – להבדיל מכפייה – של קליטת מפונים בשירות הציבורי; וכן לא הסביר מדוע לא נמצאה לכך הצדקה. המנכ"ל הוסיף והתייחס גם לאפשרות – שלא נכללה בהמלצות הוועדה – של השמת מפונים בחברות ממשלתיות, לרבות בדרך של כפייה על החברות בידי הממשלה. אולם לדבריו, בבחינה פרטנית נמצא כי אין לכך היתכנות ממשית, אלא המתווה הנכון הוא בחינה נקודתית של מספר חברות ממשלתיות העשויות להתאים, וכך נעשה כעת.

151 החלטת ממשלה מס' 1633 (2.5.10).

152 ע"ד מיכל פרימן, מינהלת תנופה, דיווח בדוא"ל לוועדת החקירה (13.1.10).

המלצת הוועדה לערוך בחינה מחודשת בנושא **גמול הפרישה**, התקבלה, וניתנה לעניין זה התייחסות במסגרת ההסכמות שאליהן הגיעה הממשלה עם ועד העסקים, אשר יוזכרו להלן. נקבע כי תחת "גמול פרישה" יכונה התשלום החדש "תשלום **חודשי קבוע**", והוא יחול על שכירים ובעלי עסקים כאחד. לדברי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מתווה תשלום זה נבנה ברוח המלצות ועדת החקירה לבחינה מחודשת של תנאי הסף וגיל הזכאות.

(ז) **פיצויים – הפיצוי האישי**: כזכור, בעניין זה לא ראתה הוועדה מקום להתערב בהסדר הקיים.

(ח) **פיצויים – פיצוי לעסקים ולחקלאים**: המלצת הוועדה, לקיים בחינה חוזרת של נושא זה בדרך של משא-ומתן מואץ, התקבלה בעיקרון. אולם, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה החליט להימנע מלשלב בדיונים מומחים חיצוניים המקובלים על שני הצדדים. לדבריו:

סברתי כי יהיה זה בלתי אפשרי להגיע להסכמה על מינוי יועץ חיצוני, שיהיה מקובל על שני הצדדים ובפרק זמן כה קצר להביא לסיום התהליך ... סברתי כי גישה פתוחה, אוהדת וקשובה היא המפתח לטיפול בנושא, ובמקביל כל צד צריך להיעזר במומחים מטעמו.

ואכן, בעלי העסקים והחקלאים הציגו את עניינם באמצעות מומחים מטעמם, ואילו הממשלה נעזרה במומחים שעמם עבדה עד כה. עם **ועד בעלי העסקים** (שאינם מייצגים את החקלאים ואת אנשי אזור התעשייה ארז), שאליהם הצטרף גם מנהל ועד המתיישבים, הצליחה הממשלה להגיע להסכמות חתומות על תוספות פיצוי משמעותיות, למעט הסתייגות של בעלי העסקים ביחס לנקודה אחת שנותרה שנויה במחלוקת.<sup>153</sup> לעומת זאת, עם **ועד החקלאים** לא הצליחה הממשלה להגיע להסכמה. בהקשר זה מלין ועד החקלאים, בראש ובראשונה, על כך שכבר בפתח הדיונים עמו הודיע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי אינו אופטימי באשר לסיכויים להגיע להסכמות, שכן הפער בין הצדדים נראה גדול מדי. לשיטת ועד החקלאים, למעשה לא היה מדובר במשא-ומתן אמיתי, אלא "אך ורק לצרכי הפרוטוקול, על מנת שניתן יהיה לדווח לוועדה כי התקיים מו"מ, כמצוות הוועדה".<sup>154</sup> אכן, לא מן הנמנע כי אי-שיתופם של מומחים חיצוניים מוסכמים, שהיו עשויים לפרוץ

153 בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, **עקרונות לתוספת פיצוי לבעלי עסקים** מסמך לנציגות בעלי העסקים (6.1.10); נציגות בעלי העסקים ומר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, **הסתייגויות למסמך עקרונות לתוספת פיצוי לבעלי עסקים**, נספח בכתב יד (6.1.10).  
154 עו"ד דוד וינשטיין, בא כוח ועד החקלאים מפוני גוש קטיף, **יישום המלצות דו"ח הביניים של ועדת החקירה – עמדת ועד החקלאים** (19.1.10).

קבעוונות מחשבתיים של שני הצדדים, תרם לכישלון משא-ומתן זה. זאת במיוחד לאור דברי המנכ"ל עצמו, שציין בדיווחו כי "מטבע הדברים הצדדים שבויים בדוגמות העבר". המלצות הוועדה בהקשר זה קוימו אפוא באופן חלקי בלבד. עוד יצוין, כי להסכמות המדינה עם ועד בעלי העסקים לא היו שותפים אנשי אזור התעשייה ארז, שאף לטענתם לא קוים עמם משא-ומתן ממשי, אלא "למראית עין בלבד".<sup>155</sup>

לגוף המחלוקות, עמדת המדינה היא שככלל אין מקום להבחין בין החקלאים ואנשי אזור התעשייה ארז לבין בעלי העסקים האחרים, ועל כן עקרונות תוספת הפיצוי העסקי שעליהם הוסכם עם ועד בעלי העסקים צריכים לחול כפי שהם גם עליהם. זאת, למעט תוספת אחת שתינתן לחקלאים בלבד, והיא האפשרות להקצאת 15 דונם קרקע חקלאית לבעלי נחלות שלא היו חקלאים פעילים קודם לפינוי, ואשר בשל כך נקבע כי אינם זכאים לקבלת נחלה חלופית. לדברי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, הצעה זו מועלית על-ידי הממשלה על אף חילוקי דעות קשים בקרב נציגיה. באשר לכלל תוספות הפיצוי העסקי ציין המנכ"ל:

לראייתי, הצעת הממשלה הינה נדיבה וראויה וככל שוועדת החקירה תמצא כי תוספות אלו ממצות את סוגיית הפיצוי בכוונתי לקדם לאלתר את יישומם של העקרונות ..., ובמידת הצורך אפעל לקידום תיקוני החקיקה ו/או החלטות ממשלה ככל שידרשו. יצוין כי ההצעה הממשלתית אינה מקובלת על כלל חברי הצוות הממשלתי וחלק מן המחלוקות צריכות שיובאו בפני ראש הממשלה להכרעתו. למותר לציין כי הסכמת ועדת החקירה למתווה המוצע תקל עלי לקבל את הכרעתו של ראש הממשלה ואף תייתר את הצורך בו.

(ט) המשך פעילותה של מינהלת תנופה: מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דיווח כי בדיונים בין מינהלת תנופה לאגף התקציבים במשרד האוצר סוכם על היקף כוח האדם ותקציב האמרכלות של המינהלה לשנת 2010, לשביעות רצון הצדדים. כן ציין, כי ישנה הבנה שסמכויות ותפקידי המינהלה לא יועברו לידי גורמים אחרים במהלך שנת 2010, וזאת בהתאם להמלצת הוועדה.

(י) הליכים משפטיים תלויים ועומדים: נשיאי בתי המשפט הרלוונטיים העבירו לוועדת החקירה, באמצעות נשיאת בית המשפט העליון, דיווח על סטטוס והתקדמות הטיפול בתיקים הנוגעים למפונים ואשר נמצאים באחריותם.<sup>156</sup> מדיווחי הנשיאים

155 מר יוסי דיין ועו"ד ישראל אלימלך, ועד אזור התעשייה מחסום ארז, התייחסות להסכם העסקים (19.1.10).

156 הנשיאה דורית ביניש, מכתב ליו"ר ועדת החקירה בנושא דיווחי נשיאי בתי המשפט (1.12.09).

עלה, כי מתוך קרוב למאה התיקים שאליהם התייחס דוח הביניים, ניתנו או עמדו להינתן פסקי-דין בכעשרים תיקים. הנשיאים הוסיפו פרטים על התקדמות הטיפול ביתר התיקים, ובחלק מהמקרים ציינו את הסידורים שנעשו על-ידם להחשת הטיפול. דיווחים מפורטים נמסרו בין היתר על-ידי נשיאות בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום בירושלים, שבהם נמצא רוב מכריע של כשמונים מתיקי המפונים.<sup>157</sup> נשיאת בית משפט השלום העריכה, כי ניתן יהיה לסיים את הטיפול בכחמישים התיקים שנותרו באחריותה בתוך שנת המשפט הנוכחית, בכפוף לכך שיוגשו במועד הערכות שמאי וסיכומי הצדדים.

בעקבות דיווחים אלה שבה הוועדה וביקשה מנשיאי בתי המשפט להעביר לה דיווח נוסף, מעודכן.<sup>158</sup> מהדיווחים המעדכנים, שהוגשו בין החודשים ינואר ואפריל 2010,<sup>159</sup> עלה כי נסגרו בינתיים כארבעים תיקים, ובמקביל נפתחו מספר תיקים חדשים. נשיאת בית משפט השלום בירושלים ציינה כי נכון לחודש אפריל 2010, אין בבית משפט זה תיקים הממתינים לכתיבת פסק דין, אולם יש תיקים הממתינים להודעות הצדדים והשמאי הממשלתי הראשי.

### ג. "סיכום ביניים"

**על דרך ההכללה ניתן לומר, כי המדינה פעלה ברצינות למימוש חלק מרכזי מהמלצות דוח הביניים, אף כי ביחס לחלק ניכר מהן נותרו עדיין נושאים פתוחים.** הטיפול במפונים הפך בפועל למשימה לאומית דחופה, תוך הטמעת שינוי תפיסתי משמעותי במשרדי הממשלה, אך שינוי זה טרם חילחל לכל הדרגים. גם הנחיית ראש-הממשלה, להגדיר לוחות זמנים לסיום טיפולם של משרדי הממשלה במפונים, ככל הנראה טרם יושמה. התקיימה הידברות ממשית ואפקטיבית עם נציגי המפונים, לרבות עם חברי כנסת המקדמים את ענייניהם, בחלק מן הנושאים,

157 לבתי משפט אלה מוגשים לפי חוק יישום ההתנתקות ערעורים על החלטות ועדות הזכאות (סעיף 17(א) לחוק) ועתירות מינהליות כנגד החלטות הוועדה המיוחדת (סעיף 137(ד) לחוק).

158 מכתבו של יו"ר הוועדה לנשיאי בתי המשפט הרלוונטיים (14.1.10).

159 נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז הילה גרסטל, דיווח ליו"ר הוועדה (24.1.10); נשיאת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו דבורה ברלינר, דיווח ליו"ר הוועדה (7.2.10); נשיאת בית המשפט המחוזי בירושלים מוסיה ארד, דיווח ליו"ר הוועדה (8.2.10); נשיאת בית משפט השלום בירושלים שולמית דותן, דיווח ליו"ר הוועדה (6.4.10); נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש, דיווח ליו"ר הוועדה (8.4.10); נשיאת בית המשפט המחוזי בבאר שבע יוסף אלון, דיווח ליו"ר הוועדה (11.4.10); נשיאת (בפועל) בתי משפט השלום במחוז הדרום פנחס אסולין, דיווח ליו"ר הוועדה (12.4.10); נשיאת בית משפט השלום בתל אביב-יפו זיוה הדסיה-הרמן, דיווח ליו"ר הוועדה (13.4.10).



אך היה מקום להרחיב את ההידברות הישירה גם לנושאים נוספים. חלה התקדמות דרמטית באשר לארבעת הסכמי ההעתקה האחרונים, אך טרם נחתמו נוסחים סופיים שלהם, ואף נותרו מפונים שטרם הצטרפו להסכם העתקה כלשהו. מכאן שתאריכי היעד שעליהם המליצה הוועדה לא נשמרו כגבולות נוקשים וסופיים. המלצת הוועדה באשר לפיתוח המגרשים קוימה באופן עקיף ביחס לקירות תמך למפונים ה"זכאים". חלה התקדמות של ממש בנושא בניית מבני הציבור, אך עדיין נותרה מלאכה רבה ומאומצת בתחום זה. הוצג מערך חשוב ומועיל של אמצעי סיוע חברתיים וכלכליים לבניית בתי הקבע לקבוצות האוכלוסייה השונות, ואף התקבלה לאחרונה החלטת ממשלה המיישמת ותוחמת אותו בזמן, כהמלצת הוועדה. לאחר "חבלי לידה" נערכו הרשויות לפינוי מהיר של מאות המבנים הזמניים הצפויים להתפנות מיושביהם בקרוב. אושר רוב הסכום שעליו החליטה הממשלה לתקצובה של עמותת תעסוקטיף, אך עדיין לא כולו. כמו כן, לא הובהר לוועדה אילו צעדים ממשיים נוספים נוקטת המדינה למימוש אחריותה בתחום השמת המפונים בעבודה, בין במגזר הפרטי ובין במגזר הציבורי. ניתן פתרון חשוב למפונים שכירים ועצמאיים לשעבר, בחלק מגילאי הביניים, שעדיין אינם מועסקים, בדמות תשלום חודשי קבוע כתחליף לגמול פרישה. הושגו הסכמות רבות־חשיבות עם בעלי העסקים באשר לתוספת פיצוי שתינתן להם, למעט נקודה אחת שנותרה במחלוקת. לא הושגו הסכמות דומות עם החקלאים ועם אנשי אזור התעשייה ארז, בין היתר משום שבניגוד להמלצת הוועדה לא צורפו לתהליך מומחים חיצוניים מוסכמים שיוכלו לסייע לצדדים להשתחרר מקיבעונם. תוספות הפיצוי לבעלי העסקים, ואף האפשרות שהוצעה לבעלי נחלות שלא היו חקלאים פעילים לקבל 15 דונם של קרקע חלופית, טרם אושרו על־ידי הרשויות המוסמכות, וממילא טרם הוחל ביישומן, בשל מחלוקות פנים־ממשלתיות. סוכמו המשאבים להמשך פעילותה של מינהלת תנופה בשנת 2010. כמו כן, בתי המשפט קידמו את הטיפול בהליכים המשפטיים התלויים ועומדים בעניינם של המפונים.

## חלק ג: פינוי כפוי – רקע היסטורי והשוואתי

### 1. אירועי פינוי כפוי בעולם – מבט השוואתי<sup>1</sup>

#### א. מבוא

פינויים לצמיתות של קבוצות אזרחים ממקומותיהם בניגוד לרצונם, בתוך גבולות מדינתם שלהם, הוא תופעה מוכרת בעולם.<sup>2</sup> אירועי פינוי כפוי מתרחשים לעתים בלית ברירה, בשל אסונות טבע, מעשי אלימות, מלחמות או הפרות של זכויות אדם; ולעתים ביוזמת המדינה, משיקולים אסטרטגיים, פוליטיים-מדיניים או כלכליים, כגון במסגרת מסירת שטחים למדינות אחרות,<sup>3</sup> או כדי להקים מיזמים ציבוריים רחבי היקף בשטח המפונה.<sup>4</sup>

1 פרק זה מבוסס בעיקרו על המקורות הבאים:

- Richard Bessel & Claudia B. Haake, *Introduction: Forced Removal in the Modern World*, in *REMOVING PEOPLES - FORCED REMOVAL IN THE MODERN WORLD* (Richard Bessel & Claudia B. Haake (eds.), 2009); Michael M. Cernea, *INVOLUNTARY RESETTLEMENT IN DEVELOPMENT PROJECTS-POLICY GUIDELINES IN WORLD BANK-FINANCED PROJECTS* (1988); World Bank, *INVOLUNTARY RESETTLEMENT SOURCEBOOK: PLANNING AND IMPLEMENTATION IN DEVELOPMENT PROJECTS* (2004), xxiii; Asian Development Bank, *INVOLUNTARY RESETTLEMENT* (1995); OECD Development Assistance Committee, *GUIDELINES ON AID AND ENVIRONMENT No. 3-GUIDELINES FOR AID AGENCIES ON INVOLUNTARY DISPLACEMENT AND RESETTLEMENT IN DEVELOPMENT PROJECTS* (1992); XV International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences, *Symposium on Involuntary Displacement and Sustainable Livelihood Restoration: Good Practices and Learning from Mistakes-Symposium Statement: Sustainable Resettlement and Rehabilitation* (2003); *THE ECONOMICS OF INVOLUNTARY RESETTLEMENT: QUESTIONS AND CHALLENGES* (Michael M. Cernea (ed.), 1999).
- 2 מונחים שונים משמשים לתיאור תופעות אלו, ובהם: internal displacement, involuntary resettlement, uprooting, forced removal, forced eviction "פינוי פנימי כפוי". ה-IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) – ארגון בינלאומי הפועל בשיתוף עם האו"ם ועוקב אחר מוקדים בעולם שבהם התרחש פינוי פנימי כפוי – מדווח, בהתייחס לשנת 2008, על כ-26 מיליון אישה ואיש שפנוו כן, ב-52 מדינות (מתוכם באירופה לבדה, כ-2.5 מיליון). ראו Internal Displacement Monitoring Centre, *PROTRACTED* (2009), 8.
- 3 *INTERNAL DISPLACEMENT IN EUROPE-CURRENT TRENDS AND WAYS FORWARD* (2009), 8. דוגמא בולטת לכך היא תהליך הדה-קולוניזציה לאחר מלחמת העולם השנייה, שהפך מושבות רבות באפריקה, ביבשת הודו ובמזרח אסיה למדינות עצמאיות.
- 4 דוגמא נפוצה בהקשר זה היא הקמת סכרים. כך, למשל, כ-100,000 נובים פונו לשם הקמת סכר אסואן במצרים, וכ-12,000 משפחות פונו לשם הקמת סכר בעמק הטנסי שבארצות-הברית.

הקשר הישראלי של פינוי פנימי כפוי הוא ייחודי מבחינות מסוימות. מלבד פינוי רצועת עזה וצפון השומרון בשנת 2005 במסגרת תכנית ההתנתקות, ופינוי חצי האי סיני בשנת 1982 במסגרת הסכם השלום עם מצרים, אין ככל הנראה תקדים בעולם לפינוי כפוי שהתבצע על-ידי מדינה דמוקרטית, משטח שבו המדינה עצמה יישה קודם לכן את אזרחיה המפונים.<sup>5</sup> עם זאת, מבחינות אחרות, הנוגעות לטיפול רשויות השלטון במפונים, נראה כי ניתן להפיק תועלת מלימוד הלקחים שנצברו בעולם מפינויים כפויים אחרים.

## ב. טיפול הרשויות המוסמכות במפונים – היבטים השוואתיים

### (1) הצורך בשיקום ותכליתו

הספרות בנושא מלמדת כי פינוי כפוי מייצר איום קשה על המפונה ועל שגרת חייו, שביטוי ניכר במגוון תחומים: פיזי (אובדן ביתו), פיזיולוגי-בריאותי, פסיכולוגי, סוציולוגי וכלכלי.<sup>6</sup> מפונה כזה נזקק לתהליך שיקום משמעותי, גם כשהוא נשאר בתוך גבולות מדינתו שלו. התפיסה המקובלת היא שהמדינה, אף אם לא כפתה במישרין את הפינוי הפנימי (ולא-כל-שכן כאשר עשתה זאת), אינה רשאית להישאר אדישה לגורל המפונים, ומוטלת עליה – במידה זו או אחרת – חובה לפעול לשיקומם. רבים מגדירים את תכלית הטיפול במפונים כשאיפה לשמר, ככל הניתן, את אורח חייהם ורמת הכנסותיהם מלפני הפינוי, ולשלבם מבחינה כלכלית וחברתית בסביבתם החדשה. יש אף המרחיקים לכת מעבר לכך, ומבקשים לשפר את מצבם של המפונים. כך, בקווים המנחים שקבע הבנק העולמי, למדינות המבקשות את תמיכתו בהקמת מיזמים ציבוריים המחייבים פינוי כפוי, נאמר כי במסגרת השיקום יש להביא בחשבון את התפתחותם העתידית של המפונים; להקים עבורם יישובים העולים ברמתם על אלו שמהם פונו; ולאוכלוסייה עירונית

5 ראו Erik Cohen, *The Removal of the Israeli Settlements in Sinai: An Ambiguous Resolution of an Existential Conflict*, 23 J. APP. BEHAV. SCI. (1987) 139, 147. ראו גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **בחנית קיומן של מקבילות היסטוריות לתוכנית ההתנתקות** (2005) (מחקר המדגיש שלושה מאפיינים שאין מקבילה היסטורית המקיימת אותם: פינוי כפוי; של אזרחי מדינה דמוקרטית בידי ממשלתם; תוך שמירה על מעמדם האזרחי של המפונים).

6 ראו Thayer Scudder & Elizabeth F. Colson, *From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People*, in INVOLUNTARY MIGRATION AND RESETTLEMENT: THE PROBLEMS AND RESPONSES OF DISLOCATED PEOPLE (Art Hansen & Anthony Oliver-Smith (eds.), 1982) 267.

שפונתה ממקומה יש להעמיד חלופה להתיישבות מחדש גם אם למפונים לא היו זכויות פורמליות במקרקעין שמהם פונו.

## (2) מודל השיקום

מודל שיקום אחד המוכר בעולם, מבוסס על תשלום **פיצוי כספי בלבד** למפונים, והתנערות המדינה מכל טיפול נוסף בהם. הביקורת על מודל זה מתמקדת בשתי טענות: הראשונה, כי מודל זה חושף את המפונים, שאינם מנוסים בניהול סכומי כסף גדולים, לסיכון של בזבוז כספי הפיצוי על צריכה שוטפת או על פירעון חובות, במקום להשקיעם בדיוור קבע חלופי ובשיקום אפקטיבי. והשנייה, כי ישנם מפונים הזקוקים לשירותי שיקום מסוימים שאין ביכולתם לרכשם בעצמם. עמדת הבנק העולמי למשל, היא כי במקרים רבים מודל זה גורם להרעה במצבם של המפונים.

מודל שיקומי אחר מבוסס על **פיצוי בעין**, כלומר, המדינה מספקת למפונים נכסי מקרקעין חלופיים במקום הנכסים שהיו ברשותם לפני הפינוי. התומכים במודל זה גורסים כי במקרים רבים הוא יעיל יותר – גם אם מיקום המקרקעין הנמסרים למפונה נקבע על-ידי המדינה – וזאת בין היתר מכיוון שמקרקעין הם משאב המספק בסיס כלכלי רחב לשיקום המפונה ותורם גם לשיקומו החברתי. חולשתו העיקרית של מודל זה טמונה בכך שבהיעדר פיצוי כספי מתקשים המפונים להקים מחדש את עסקיהם, וכך שיקומם מתעכב או נמנע.

מודלים מוכרים נוספים לשיקום הם **מודלים מעורבים**, המבוססים על שילוב של פיצוי כספי או פיצוי בעין עם אמצעים נוספים, כגון יישוב המפונים מחדש – תוך התייעצות עמם או ללא התייעצות; מציאת תעסוקה עבורם; הושטת סיוע נפשי ורגשי; ועוד. מודלים אלה רואים את השיקום כמשימה **רב-ממדית**, הדורשת התייחסות לא רק לממד החומרי (מציאת מקום מגורים ופרנסה), אלא גם, בין היתר, לממד הרגשי (בניית מערכות יחסים, לרבות עם רשויות השלטון, שיש בהן כדי לקדם את השיקום), ולממד התרבותי (תוך התייחסות למאפיינים התרבותיים הייחודיים של האוכלוסיות המפונות). עם זאת, גם לגבי מודלים אלו קיים ניסיון מעורב. מחקרי שדה הראו כי לעתים דווקא שיקום מאורגן של המפונים הרע את מצבם, לעומת מצב שבו היו נאלצים להשתקם לבדם תוך קבלת סיוע חומרי בלבד. יש גם המדגישים בהקשר זה את החשש מפני **"סינדרום התלות"** (dependency syndrome), שבו מדיניות רווחה פעילה מדי של השלטונות מפתחת תלות מתמשכת של המפונים במנגנוני הסיוע, ומונעת מהם להסתמך על יכולתם שלהם ולעזור לעצמם.

### (3) ההיערכות לשיקום ובעיותיה האופייניות

רבים גורסים כי התמודדות עם אירועי חירום בכלל, ועם כאלו המצריכים פינוי כפוי בפרט, מחייבת את המדינה להיערכות מסודרת זמן רב מראש, להבדיל ממצייאת פתרונות אד-הוק סמוך לאירוע בלבד. כך למשל, בארצות-הברית פועלת מכוח חוק רשות שלטונית פדרלית מיוחדת – FEMA (Federal Emergency Management Agency) – המעסיקה כ-3,700 איש, ותפקידה, בין היתר, לטפל באוכלוסיות בעקבות אירועים שנשיא ארצות-הברית מכריז עליהם כעל אסון, לפתח "תרבות של מוכנות", ולסייע בהכנת רשויות שלטון אחרות לכך, ברמה הקהילתית, העירונית, המדינתית והפדרלית. גם בישראל, במשרד הביטחון, פועלת רשות דומה, אם כי בהיקף מצומצם בהרבה: רח"ל (רשות החירום הלאומית), שהוקמה בשנת 2008 בהחלטת ממשלה, ושקלטה לתוכה בשנת 2009 את הגוף הקודם שעסק בנושא – מל"ח (משק לשעת חירום). הגוף המאוחד כולל כיום 37 תקנים.<sup>7</sup>

רשות שלטונית העוסקת בפינוי כפוי פועלת בדרך כלל על יסוד חוק המסמיך אותה לפעול, והמעניק לה שיקול דעת. נוכח ההשפעה הדרמטית שיש לרשות כזו על חיי המפונים, עלתה הטענה כי ראוי להעמיד עבוד המפונים בכוח מסלול מובנה – לאו דווקא באמצעות בתי המשפט – לתקיפה מוקדמת של החלטות הרשות, בטרם הוצאו אל הפועל. קו מנחה נוסף, שהבנק העולמי תומך בו, הוא שיתוף המפונים והיוועצות בהם לגבי דרך שיקומם. חלק בלתי נפרד מכך הוא הפצת מידע למפונים על המהלכים המתוכננים בעניינם, זכויותיהם וחובותיהם. עמדת הבנק היא כי במסגרת תהליך השיקום יש להיעזר במוסדות הקהילתיים של המפונים, ובמקום שבו מיושם מודל שיקום מעורב, יש להעביר – בהדרגה – את האחריות לטיפול במפונים מן הרשות השלטונית אל המפונים עצמם. הבנק מצביע על כך שקיימת נטייה ביורוקרטית בקרב רשויות השלטון לשמר בידיהן את כוח קבלת ההחלטות, ומציע לטפח בקרב המפונים מנהיגות מוכרת שכוח זה יועבר אליה.

ההתמודדות עם שיקום מפונים בעולם בהקשרים שונים חשפה מספר בעיות אופייניות. בעיה ראשונה היא הערכה מוקדמת בלתי מדויקת של מורכבות תהליך השיקום. מתברר כי הרשויות נוטות שלא להעריך כראוי את מערך הסיכונים והקשיים השלם שהמפונה נחשף אליו בשל הפינוי. כתוצאה מכך, למשל, נקבעים הסדרי פיצוי חסרים, שאינם מתבססים על מתודולוגיה כלכלית ופיננסית מסודרת, ואינם מאפשרים למפונים לרכוש תחליפים הולמים לרכושם שהופקע, או לשקם

7 עדותו הפנימית של תא"ל (מיל") זאב צוק-רם, ראש רח"ל (11.8.09), והמסמכים שהוגשו במסגרתה.

את כושר השתכרותם מלפני הפינוי. בכך נגרמת פגיעה משמעותית בשיקומם. בעיה אופיינית שנייה היא העמדת תשתית תחיקתית ומוסדית חסרה לטיפול במפונים. הניסיון מלמד, כי בדרך כלל ההסדר התחיקתי שנקבע אינו מצליח לטפל בכל המורכבויות של הליך הפינוי והשיקום. לעתים הדבר נובע מכך שההסדר התחיקתי הוא הסדר כללי, אשר אינו מיוחד לטיפול במפונים. מוכרת גם תופעה של חוסר תיאום בין הרשויות השונות המעורבות בתהליך השיקום, שכל אחת מהן נוטה להבין את תחום אחריותה באופן שונה מרעותה. בעיה אופיינית שלישית היא התעלמות הרשויות מן ההשפעה הדרמטית שיש לעצם גיבוש תכנית הפינוי על המפונים, עוד טרם הפינוי עצמו. ביטוי נפוץ לכך הוא הפסקת ההשקעה הציבורית והקפאת מיזמים בשטח שיפונה. בעיה אופיינית רביעית היא נטיית הרשויות המוסמכות להתעלם מצורכיהן המיוחדים של אוכלוסיות מפונים מוחלשות ופגיעות במיוחד.

מעבר לחשיבות שבמתן הדעת מראש לבעיות האופייניות האמורות, הועלו בספרות הצעות לפעולות נוספות שיש לנקוט בעת תכנון הפינוי. נמנה שלוש מהן: ראשית, גיבוש קוד אתי לעוסקים בשיקום המפונים. שנית, הקמת מערכת של "איונים ובלמים", לשם גישור על הפער שבין המדיניות המוצהרת של הממשלה לבין מציאות הטיפול במפונים. לשם כך יש ליצור מנגנוני פיקוח והערכה – הן פנים-ממשלתיים והן חיצוניים, שבהם ישותפו גם המפונים עצמם – אשר יאפשרו הפקת לקחים ויישומם תוך כדי התקדמות תהליך השיקום. ושלישית, שיתוף פעולה בין רשויות במדינות שונות העוסקות בשיקום מפונים. בדרך זו ניתן לחלוק וליישם טוב יותר את הידע הבינלאומי המצטבר בנושא זה.

#### (4) סטנדרט השיקום

ארגונים בינלאומיים, דוגמת הבנק העולמי, מתנים את סיועם למדינות למימון המיזם הציבורי הכרוך בפינוי, בכך שהמפונים יקבלו פיצוי הוגן על כל נזקיהם, שיאפשר להם לבסס מחדש מגורים ומקור מחיה בר-קיימא. פיצוי "הוגן" נתפס בהקשר זה כפיצוי המשקף את שווי השוק של הנכס שאבד, במקום שבו קיים שוק מפותח דיו; או ערך כינון של הנכס, היינו – העלות של הקמת או רכישת תחליף דומה לנכס שאבד – במקום ששוק כזה אינו קיים.

באשר למודל הפיצוי, נטען בספרות, כי על המדינה לאמץ מודל אחיד וקוהרנטי, שעל-פיו ייקבעו ראשי נזק ויחושבו סכומי הפיצויים בכל ראש נזק, באופן שימנע פיצוי חסר. מתברר כי פיצוי חסר נובע ממספר גורמים עיקריים: מאימוץ סטנדרט פיצוי של שווי שוק בנסיבות שבהן ערכו האמיתי של הנכס שאבד עולה על שווי

השוק; מהתעלמות מנכסים בלתי מוחשיים בעלי ערך למפונים; ממתן פיצוי כספי, במקום בעין, בנסיבות שאינן מתאימות לכך; ומהערכת חסר של שווי נכסים שהיו משותפים לקבוצות של מפונים. באשר לעתוי התשלום, נאמר בספרות שלעתים רצוי להעניק את הפיצוי כתשלום תקופתי, למשל כמעין "דמי שכירות" עבור נכס מקרקעין שהופקע, ולא כתשלום חד-פעמי.

באשר ליעד שאליו יופנו המפונים להתיישבות מחדש, מתברר כי במקרים רבים הרשויות המוסמכות אינן מתייעצות עם המפונים לגבי וינין משתפות אותם די הצורך בתכנון עתידם. בספרות נטען, כי ללא שיתוף המפונים, תהליך יישובם מחדש אינו יכול להצליח. כמו כן, לעתים הרשויות כורכות, במסגרת החלטתן על יעד ההתיישבות, יעדים לאומיים נוספים, העשויים להיות זרים לשיקול של שיקום המפונים, כגון קידום ההתיישבות באזורים מרוחקים ודלילי אוכלוסין. מתברר כי לא פעם השיקום בדרך זו נכשל, בשל התנגדות המפונים ליטול חלק בקידום היעד הלאומי הנוסף, או בשל חוסר יכולתם להתמודד באחת עם שינויים רבים כל כך באורח חייהם.

באשר להעתקה קהילתית: בקווים המנחים שפירסם הבנק העולמי למדינות המבקשות את תמיכתו נקבע, כי אם המפונים מעדיפים להתיישב מחדש במסגרת קהילתית כלשהי (משפחה מורחבת, קבוצה אתנית, שכונה, היישוב כולו וכיוצא באלה), הרי שעל המדינה לאפשר זאת, ובלבד שאין בכך כדי לפגוע במימוש ההתיישבות בפועל, או במפונים בודדים המבקשים להתיישב בנפרד. בכך, לדעת הבנק, יש כדי לשמר את ההון החברתי של קהילת המפונים<sup>8</sup> אשר עשוי להאיץ בצורה משמעותית את תהליך שיקומה. מנגד, נטען בספרות, כי לעתים הון חברתי מפותח עלול גם להקשות על השיקום, ואולי אף להכשילו. זאת במיוחד במקרים שבהם מבנה חברתי שוויוני (ולא הירארכי) בתוך הקהילה מחזק את כוחן של עמדות מיעוט, ובדרך זו מסבך את תהליך קבלת ההחלטות הקהילתי, דווקא כשנדרשת קבלת החלטות מהירה להתמודדות עם אירוע החירום.

## (5) סוגי מדדים להערכת הצלחת השיקום או כישלונו

המומחים חלוקים באשר לאמות המידה להערכת הצלחת השיקום. יש הטוענים

8 הון חברתי מוגדר כמאפיינים של ארגון חברתי – דוגמת אמון, נורמות, וקשרים חברתיים – שיש בהם כדי לשפר את תפקודה של החברה על-ידי תמיכה בפעולות משותפות שלה. ראו Robert Putnam, MAKING DEMOCRACY WORK: CIVIC TRADITIONS IN MODERN ITALY (1993) 167. לדיון ראו גם מרים ביליג, ההון החברתי ותרומו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006).

כי אפילו החזרת מצב המפונים לקדמותו – ככל שניתן למדוד אותה – אינה מעידה בהכרח על הצלחת השיקום; אלא כי יש לאמץ אמות מידה אחרות, כגון מידת מוכנות המפונים לאסון עתידי נוסף. המדדים שהוצעו בספרות נחלקים לשני סוגים עיקריים: מדדים להערכת התקדמות השיקום; ומדדים להערכת הצלחת השיקום בטווח הארוך. במסגרת סוג המדדים הראשון, התקדמות השיקום נבחנת הן בממד החומרי (כגון בהקשר לתשלום הפיצויים בפועל ולהקניית המקרקעין החלופיים), והן בממד הסוציו־אקונומי (הצלחת המפונה להתמודד עם סיכונים כלכליים, בריאותיים, נפשיים וחברתיים). באשר לסוג המדדים השני, מתברר כי אין מחקרים רבים העוסקים בבדיקת ההשפעות ארוכות־הטווח של פינויים כפויים. בספרות הדלה שעוסקת בכך הוצע, בין היתר, לבחון את הצלחת השיקום בתוך תקופה של כעשר שנים מן הפינוי, בהיבטים הבאים: מידת השיפור באיכות החיים, לרבות בממד החומרי, במרבית משקי הבית של המפונים; היקף האמצעים שנקטו לטיפול באוכלוסיות מוחלשות; היקף ההשתתפות המלאה של המפונים, מרצונם, במיזמים לפיתוח סביבתם החדשה; מידת ההשתלבות של המפונים במרקם החיים באזור החדש; היקף וטיב הקשרים החברתיים שפיתחו המפונים בקהילתם החדשה ועם קהילות סמוכות; האופן שבו המפונים שמרו על זהותם או עיצבוה מחדש; והאופן שבו קהילת המפונים עוסקת בעצמה בשמירה על משטר החיים בה ובניהול רכושה המשותף.

## 2. פינוי חצי האי סיני

מדינת ישראל התנסתה בפינוי כפוי של אזרחיה. עיון תמציתי בניסיון העבר הוא בעל ערך השוואתי לבחינת הפינוי נושא חקירה זו.

### א. רקע היסטורי

בתאריך 26 במרס 1979, על מדשאת הבית הלבן בארצות־הברית, חתמו ישראל ומצרים, בעקבות פסגת השלום בקמפ דייוויד שנערכה מספר חודשים קודם לכן, על הסכם שלום בין שתי המדינות. בגדרי הסכם זה, שאושר על־ידי הממשלה והכנסת, התחייבה ישראל לסגת מכל חצי האי סיני עד ל־30 באפריל 1982,<sup>9</sup> וכך עשתה. המדינה פינתה מסיני כ־6,000 נפש (כ־1,840 משפחות), שהתגוררו ב־18 יישובים עירוניים וחקלאיים, אשר קמו בעשור שלאחר תפיסת חצי האי סיני

9 ראו נספח 1 לחוזה השלום בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הערבית של מצרים (כתבי אמנה 868, כרך 25, עמ' 695).



במלחמת ששת הימים. כן נדרשה המדינה לבצע עוד קודם לכן נסיגת ביניים קטנה יותר, במאי 1979. ראוי לציין כי במסגרת הפינוי מסיני ביצעה המדינה גם פינוי פנימי קטן יותר, בנגב, המוכר פחות בקרב הציבור הרחב. המדובר בפינוי בדואים ישראלים ובהפקעת המקרקעין שבהם החזיקו, על-מנת שניתן יהיה להעתיק אל הנגב מתקנים של צה"ל שפוננו מסיני.<sup>10</sup> פינוי סיני בוצע בצל מחלוקת ציבורית קשה. רבים הטילו ספק, חלקם עד הרגע האחרון ממש, באפשרות שהישובים אכן יפוננו. מהלך הפינוי טלטל את עולמם של המפונים. גם בפני רשויות השלטון, ובפני הצבא שעליו הוטל לבצע את הפינוי, הציב הפינוי קשיים בלתי מבוטלים, שנבעו מהצורך להתמודד – לראשונה בתולדות ישראל – עם ההיבטים המעשיים הכרוכים בפינוי נרחב של אוכלוסייה, שלא נכפה עקב לחימה. על רקע זה זוכרים רבים את אירועי הפינוי כ"טראומה לאומית". עלות הפינוי כולו, לרבות הפיצויים ששולמו למפונים, הגיעה במונחים של פברואר 2010<sup>11</sup> לכ-45.358 מיליארד ש"ח. כ-8.6% מסכום זה שולמו כפיצוי אישי ועסקי למפונים, לפי החלוקה הבאה: כ-1.977 מיליארד ש"ח ל-373 בתי אב במגזר החקלאי; וכ-1.910 מיליארד ש"ח ל-1,466 בתי אב במגזר העירוני.<sup>12</sup>

### ג. דרך גיבוש הסדר הפיצויים

בין מועד חתימת הסכם השלום לבין מועד הפינוי חלף, כאמור, פרק זמן של כשלוש שנים. בתחילה נטתה הממשלה, בראשות מנחם בגין, להידבר עם המתישבים על תנאי הפינוי ולהימנע מכפיית הסדר עליהם באמצעות חוק.<sup>13</sup>

10 ראו חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), תש"ם-1980. כמו כן: עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09); ע"פ 5766/93 אל צראיעה נ' מדינת ישראל, תק-על 240(2), 94; "העדה הבדואית כתהליך", שיחה עם מר דודיק שושני, לשעבר ראש צוות המשא-ומתן לפינויים ויישובם מחדש של בדואי תל מלחתה, סביבות (עזרא אוריון עורך, מדרשת בן גוריון, 1984); שלמה סבירסקי ועל חסון, "הבדואים – 'אזרחים שקופים'", מחלקה ראשונה (2005), <http://www.news1.co.il/archive/003-D-12619-00.html?tag=16-41-54>.

11 במונחים של יוני 1990 מדובר בכ-14.843 מיליארד ש"ח, מתוכם פיצויים בסך כ-647 מיליון ש"ח למגזר החקלאי וכ-625 מיליון ש"ח למגזר העירוני. ראו שמואל אלבק, תהליך קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל בפיצוי מפוני סיני (בסקטור העירוני) (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה, 1990), viii. ההצמדה למחירי פברואר 2010 נעשתה על בסיס מדד המחירים לצרכן, כפי שהוא מפורסם באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

12 ראו גם טבלת סך ההוצאה על פינוי סיני 1979-1987, מתוך נייר עמדה של צוות מומחים בראשות פרופ' דניאל צידון, ההשלכות הכלכליות של ההינתקות, שהוצג בכנס הכלכלי השנתי "קיסריה 13" (14.06.05).

13 ראו חגי סגל, ימית, סוף המאבק לעצירת הנסיגה בסיני (תשנ"ט), 20; נורית קליאוט ושמואל

ההתמקחות על סכומי הפיצוי הכספי שיקבלו המפונים עוררה חוסר נוחות בקרב המתיישבים והממשלה גם יחד, אך למרות זאת הייתה לסוגיה המרכזית במשא-ומתן שהתנהל.

מסמך עקרונות ראשוני להסדר הפיצויים פורסם בידי ועדה בין-משרדית, שהוקמה עוד לפני חתימת הסכם השלום (לאחר אישורו על-ידי הכנסת). לאחר חתימת הסכם השלום הקימה הממשלה ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ד"ר אליהו בן אלישר, והטילה עליה להכין את עקרונות הפינוי והפיצוי.<sup>14</sup> ועדת המנכ"לים הקימה שתי ועדות משנה: האחת עבור המגזר העירוני (למפוני הערים ימית ואופירה), והשנייה עבור המגזר החקלאי. אך ועדות משנה אלו לא זכו לשיתוף פעולה מצד המתיישבים, שהתרעמו על אי-שיתופם בחלק מן הדיונים וראו בכך ניסיון לכפות עליהם הסדר.

במאי 1979, בעקבות משבר בין המתיישבים לבין הממשלה סביב נסיגת הביניים, החליטה הממשלה להעביר את סמכויות ועדת המנכ"לים ולפצלן, בין משרד השיכון, עבור המגזר העירוני, ומשרד החקלאות, עבור המגזר החקלאי.<sup>15</sup> מנקודה זו ואילך הוקמו שורה של ועדות והתנהל משא-ומתן ארוך וסבוך בין משרדי השיכון והחקלאות לבין הוועדים המייצגים השונים של המגזרים העירוני והחקלאי. לצד משרדים אלו היו מעורבים במשא-ומתן גם משרד ראש-הממשלה, משרד הביטחון ומשרד האוצר. הממשלה לא העבירה לנציגיה הנחיות ברורות בדבר המדיניות שעל פיה יש לפעול, וכל נציגות ממשלתית קבעה לעצמה קווים מנחים משלה.<sup>16</sup> המשא-ומתן עם נציגי המפונים נערך ללא תיאום בין המשרדים, במסגרת של פורומים שונים, וגרר עמו ויכוחים ומשברים שסוקרו בהרחבה בכלי התקשורת.<sup>17</sup> היעדרות לדרישה מסוימת של אחד המגזרים גררה העלאת דרישה דומה מצד המגזר השני, אך במשך זמן רב לא הושג הסדר שיהיה מוסכם על הכול.

ב-29 במרס 1982 – כחודש בלבד לפני הפינוי – הגישו מספר חברי כנסת בראשות ח"כ יגאל כהן-אורגד, הצעת חוק פרטית שבה עוגנו הסדרי פיצוי למפונים, בהתבסס על מסמכי העקרונות שגובשו במשא-ומתן. בהציגו את הצעתו הבהיר ח"כ כהן-

אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה: מדיניות פינוי יישובים ופינוי מפונים מחצי האי סיני (תשנ"ו), 74-76.

14 החלטת ממשלה מס' 378 (4.2.79).

15 החלטת ממשלה מס' 735 (28.5.79).

16 ראו נורית קליאוט, קבלת החלטות על פינוי יישובים, פיצוי ויישוב מחדש: סיני 1982 וחבל עזה וצפון השומרון 2005 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 19-20.

17 ראו נורית קליאוט ושמואל אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה: מדיניות פינוי יישובים ופינוי מפונים מחצי האי סיני (תשנ"ו), 89-90.

אורגד כי זו "באה... במקום שורה של הסכמים... שהיו לא ברורים ולא מוגדרים, מזמינים משפטים, פניות לבג"ץ, התנגדויות וטענות להשוואה בשלב מאוחר יותר. היא קובעת לגבי כל מגזר אוכלוסיה את הקריטריונים, וניתן להעריך לאורם גם את התוצאות הכמותיות לגבי מרבית האוכלוסיה".<sup>18</sup> הממשלה החליטה לתמוך בהצעת החוק. ההצעה אושרה בקריאה טרומית ביום הגשתה, וכעבור יומיים, שבמהלכם עובדה על-ידי ועדת הכספים, הושלמה חקיקתו בהליך מזורז של חוק פיצוי מפוני סיני, התשמ"ב-1982 (להלן: חוק פיצוי סיני).<sup>19</sup>

### ג. אופן הטיפול במפונים

#### (1) פיצויים ומינהלות ביצוע

כאמור, בהיבטים רבים עיגן חוק פיצוי סיני את הסכמי הפיצוי הפרטניים שאליהם הגיעה הממשלה עם מגזרי המפונים. תפיסת החוק הייתה כי חובת המדינה כלפי המפונה מתמצית בעיקרו של דבר בתשלום פיצוי חד-פעמי, המסיים את הטיפול בו. עם חקיקת החוק הפכו כל הפיצויים ששולמו למפונים קודם לכן, על בסיס ההסכמים הפרטניים, למקדמות, וההתחשבות הסופית בוצעה בהתאם להוראות החוק. עד למועד הפינוי קיבלו המפונים רק חלק מהפיצויים המגיעים להם, ואת היתרה קיבלו זמן-מה לאחר הפינוי. בגין רכוש שהמפונים נטלו עמם הופחת בהתאמה סכום הפיצוי שקיבלו.<sup>20</sup>

על חוק פיצוי סיני נמתחה ביקורת ציבורית נוקבת, שעיקרה הטענה כי סכומי הפיצוי שנקבעו בו היו מופרזים, והעשירו את המפונים.<sup>21</sup> החוק גם הבליט מספר הבדלים, שעוררו תרעומת ציבורית, בין הסדרי הפיצויים שנקבעו למגזר החקלאי לעומת העירוני. ראשית, לחקלאים שולם פיצוי לפי "ערך כינון".<sup>22</sup> הפיצוי בשל "יחידת משק על כל רכיביה", אשר שולם להם, חושב בהתאם לארבעה טיפוסים משק, שכל אחד מהם כלל רשימת רכיבים תקנית.<sup>23</sup> הפיצוי בשל יחידת

18 ראו ד"כ 76 (29.3.82), ע' 1919-1921.

19 החוק פורסם בס"ח 1049, עמ' 99 (5.4.82). הצעת החוק פורסמה בה"ח 1577, עמ' 125 (30.3.82).

20 ראו שלמה מעוז, "ההתחשבות עם מפוני סיני תאריך 8-12 חודש", הארץ (30.3.82), עמ' 3; עדותו הפנימית של מר יוסי ישי, לשעבר ראש מינהלת פינוי סיני לחקלאים (7.7.09) (מעיד כי המפונים קיבלו עד הפינוי כ-85% מהפיצוי הכולל המגיע להם, ואת יתרת הסכום בתוך מספר ימים לאחר הפינוי).

21 ראו למשל עליזה ויסמן, הפינוי - סיפור עקירת היישובים בחבל ימית (תש"ן), 104-105.

22 עדותו הפנימית של מר יוסי ישי, לשעבר ראש מינהלת פינוי סיני לחקלאים (7.7.09).

23 ראו סעיף 11(א)(2) וסעיף ב לתוספת ג לחוק פיצוי סיני.

המשק שולם אפוא לחקלאים במלואו, גם אם משקיהם לא כללו בפועל את כל הרכיבים המופיעים ברשימה התקנית. לעומת זאת, לעירוניים שולם פיצוי שחושב על-פי הערכה שמאית, בהתאם לרכוש שהיה בידם בפועל. שנית, הפיצוי בשל יחידת המשק שולם לחקלאים הגם שבדרך כלל חלק מההשקעה במשקיהם מומן מלכתחילה על-ידי ההסתדרות הציונית והגופים המיישבים, ולא על-ידי החקלאים עצמם. זאת, לעומת העירוניים, שבאופן טיפוסי מימנו בעצמם את הקמת ביתם. שלישית, החקלאים זכו לקבל רכיב פיצוי שלא שולם לעירוניים, וכונה "פיצוי בשל נכסי אגודה" או "השקעה עצמית". פיצוי זה שולם עבור מבני ציבור, מטעים משותפים, מפעלים ועוד, כאשר גובהו נקבע לפי הערכה שמאית של נכסים אלו (בהפחתת מימון חיצוני קודם).

חוק פיצוי סיני הקים שתי מינהלות ביצוע, בנות שלושה חברים כל אחת, האחת למגזר החקלאי והאחרת למגזר העירוני. תפקידן היה אחד – אחריות לקביעת גובה הפיצויים ולתשלומם. מינהלת הביצוע למגזר החקלאי קבעה בעצמה את הזכאות לפיצוי ואת רכיבי הפיצוי לכל מפונה, בהתאם לטיפוסי המשק הסטנדרטיים שהגדיר החוק. מינהלת הביצוע למגזר העירוני, שבראשה עמד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, נעזרה לצורך כך ב"ועדות זכאות". למינהלות ולוועדות הזכאות הוקצב, ככלל, לוח זמנים קצר ביותר למתן החלטותיהן: עד עשרה ימים מיום הפינוי או מיום הגשת הבקשה.<sup>24</sup>

## (2) התיישבות מחדש

חוק פיצוי סיני – כשמו כן הוא – עסק ככלל בפיצוי ולא בהתיישבות. יש הסבורים כי תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה בהקשר לטיפול במפוני חצי האי סיני אופיין בעיקר בכך שלא קיים דיון משמעותי בשאלת דרך הטיפול המיטבית בהם, ולא נשקלו לעומק חלופות לזו של תשלום פיצוי כספי חד-פעמי למפונים. כך למשל נטען, כי הן הממשלה והן הוועדות השונות שהוקמו לקביעת עקרונות הטיפול במפונים, כלל לא בחנו את האפשרות של "יישוב מחדש" על דרך העתקת היישובים המפונים בשלמותם לאתר חלופי. הבחירה במתכונת של מתן פיצוי כספי חד-פעמי נעשתה בעיקר בעקבות הקלות היחסית שבה ניתן היה ליישם פתרון זה, ועקב הנחיית ראש-הממשלה בגין להגיע להסכמות עם המפונים. גם בהקשר למציאת חלופות התיישבות למפונים, כבודדים או כקבוצות, נטען כי תהליך קבלת ההחלטות לקה בחסר, בכך שהממשלה לא התייעצה לגביו עם המפונים.<sup>25</sup>

24 סעיפים 18–19, 31–37 לחוק פיצוי סיני.

25 ראו נורית קליאוט ושמואל אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה: מדיניות פינוי יישובים ופינוי

תהליך ההתיישבות מחדש עצמו טופל, עוד קודם לחקיקת חוק פיצוי סיני, בידי משרד החקלאות והמחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. שני גופים אלו פעלו בנפרד ממינהלות הביצוע, שכאמור עסקו בתשלום הפיצויים בלבד. המדינה הכינה עבור המפונים החקלאים מחבל ימית – כאמור, מבלי להיוועץ בהם – יישובים חדשים בחבל הבשור שבנגב הצפון-מערבי, באזור שכונה "פתחת שלום", אשר מאפייניו הגיאוגרפיים דמו לאלה של חבל ימית; וזאת כחלק מתכנית כוללת שתכליתה ליצור חיץ התיישבותי רצוף מול מצרים. כן הכינה המדינה יישובים באזורים נוספים, בנגב, בערבה ובחבל עזה. בעוד שחלק מהמפונים (כמו תושבי הקיבוצים חולית וסופה) אכן ראו בהתיישבות באזור חבל הבשור משום אתגר, והסכימו להעקת יישובם אליו, הרי שמפונים רבים אחרים התנגדו לכך, או מכל מקום התנגדו להתיישב ביישובים שהכינה עבורם המדינה, והעדיפו להקים את יישובם בעצמם. כך, למשל, תושבי המושבים נתיב העשרה ושדות הקימו בחבל הבשור בעצמם את נתיב העשרה (ב') ועין הבשור. חלק אחר ממפוני חבל ימית הקימו בעצמם יישובים בחבל עזה ובגוש קטיף, ובהם אלי סיני, בני עצמון (עצמונה), ונווה דקלים.<sup>26</sup> כתוצאה מכך, יישובים בחבל הבשור שהמדינה הכינה לקליטת מפונים (כמו יבול ויתד) יושבו על-ידי מפונים בודדים בלבד, ואליהם הצטרפו כעבור זמן מה מתיישבים שלא נמנו עם המפונים. חלק מן המפונים שבחרו בחבל הבשור כיעד להתיישבות מחדש נדרשו לשהות כשנתיים במחנה קרוואנים זמני, במרכז צוחר שבנגב, עד להשלמת הקמת יישוביהם. מפונים רבים אחרים התפזרו ברחבי הארץ, במושבים ובערים.

## ד. השפעות הפינני ולקחי

### (1) מצוקה נפשית

מחקרים שנערכו על פינני חצי האי סיני בשנים שחלפו מאז הפינני העלו, כי בשל הפינני נקלעו חלק מן המפונים למצוקה נפשית, שלפי הטענה הותירה בהם את רישומה גם בחלוף שנים. מצוקה זו נבעה מחוסר ודאות של המפונים ביחס לעיתוי ביצוע הפינני בפועל וביחס לאופן שבו ישוקמו; וכן מיחס עוין שהפגין כלפיהם

מפונים מחצי האי סיני (תשנ"ו), 80; נורית קליאוט, קבלת החלטות על פינני יישובים, פיצוי ויישוב מחדש: סיני 1982 וחבל עזה וצפון השומרון 2005 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 20.

26 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אבי פרחן (3.2.10), עמ' 5359. מר פרחן פונה מסיני, התיישב באלי סיני שבחבל עזה, ולאחר מכן פונה שוב במסגרת תכנית ההתנתקות.

הציבור הרחב, בעיקר בקשר למאבקם בעניין סכומי הפיצויים שישולמו להם.<sup>27</sup> לכן יש להוסיף, כי רבים מן המפונים בחרו להתיישב בסיני ממניעים אידאולוגיים, או כחלק מפתחת דף חדש בחייהם, כדי לשפר את איכות חייהם או את מעמדם הסוציו-אקונומי. זהותם של מפונים אלה הושתתה אפוא, לפחות בחלקה, על הישגיהם ביישובים שהקימו בסיני, על המרקם החברתי המיוחד שנוצר בהם ועל הקשר למקום הגיאוגרפי. מהלך פינוי היישוב, שעקר אותם ממצואות החיים שבנו, ופורר במידה זו אחרת את קהילתם – איים על הישגים אלו ועל זהותם האישית והחברתית. המחקרים העלו כי הפינוי יצר על רקע זה בקרב המפונים תחושות של השפלה (בין היתר בשל הצורך לבנות מחדש את חייהם ואת מקור פרנסתם, כשהם מבוגרים יותר ובעלי משפחות), של מצוקה (חלקם נזקקו לסיוע בתחום בריאות הנפש, ורבים דיווחו על תחלואה מוגברת או על זקנה מוקדמת שקפצה עליהם), ושל ניכור ודחייה מן החברה הישראלית ומרשויות השלטון.<sup>28</sup> בלטה עוד בהקשר זה תחושה של אובדן המשכיות, כתוצאה מחוסר יכולת של מפונים אלו לשחזר במקומם החדש את הצלחתם הכלכלית ביישוב שפונה. על רקע מצוקות אלו עלתה הטענה כי פינוי כפוי דוגמת זה שבוצע בסיני מחייב הכנה מראש – והוצאה אל הפועל – של תכנית שיקום כוללת, ארוכת טווח, שתספק בין היתר גם ליווי למפונים ותמיכה חברתית ונפשית.<sup>29</sup>

- 27 ראו: Haim Dasberg & Gabriel Sheffler, *The Disbandment of a Community: A Psychiatric* 27  
 :עמדה: *Action Research Project*, 23 J. APP. BEHAV. SCI. (1987) 89, 100; ליאב שדה-בק, נייר עמדה:  
**סוגיות ועקרונות בפינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי סיני תוך דגש על נקודת המבט של**  
**המפונים** (יוני 2000); Shifra Sagy & Helen F. Antonovsky, *Adolescents' Reactions to the*  
*Evacuation of the Sinai Settlements: A Longitudinal Study*, 120 J. PSYCH. (1987) 543  
 (המציגות ממצאים הפוכים שלפיהם רמת החרדה והכעס בקרב מתבגרים מבין המפונים  
 דווקא ירדה לאחר הפינוי); שפרה שגיא, **תגובות מתבגרים למצבי לחץ: לפני ואחרי פינוי סיני**  
 (עבודת מאסטר, המחלקה למדעי ההתנהגות – אוניברסיטת בן-גוריון, 1984); יוסף טוביאנה,  
 נח מילגרם והרצל פלח, "לחץ והתמודדות אצל מפוני חבל ימית: מסקנות והמלצות", **מגמות**  
 ל"א (1988), 65, עמ' 66, 77-81; משה שלהב ודן בר-און, "קהילות בעקירה – דפוסי משבר  
 וגורמי התפוררות והמשכיות", **רבעון למחקר חברתי** 20 (תשמ"ו), 123, עמ' 144-145.
- 28 Nurit Kliot, *Here and There: The Phenomenology of Settlement Removal from Northern* 28  
 :עמדה: *Sinai*, 23 J. APP. BEHAV. SCI. (1987) 35, 44-45; ליאב שדה-בק, נייר עמדה:  
**פינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי סיני תוך דגש על נקודת המבט של המפונים** (יוני  
 2000), 6-8.
- 29 ראו ליאב שדה-בק, נייר עמדה: **סוגיות ועקרונות בפינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי**  
**סיני תוך דגש על נקודת המבט של המפונים** (יוני 2000), 13-19. ראו גם יוסף טוביאנה, נח  
 מילגרם והרצל פלח, "לחץ והתמודדות אצל מפוני חבל ימית: מסקנות והמלצות", **מגמות** ל"א  
 (1988), 65, עמ' 79.

## (2) דפוס ההתיישבות מחדש ושאלת הקהילתיות

חלק מן המפונים פנו להתיישבות מחדש כבודדים,<sup>30</sup> חלק התיישבו יחד עם חברים או שכנים קרובים,<sup>31</sup> וחלק התיישבו במסגרת קהילת המקור שלהם מסיני. מפונים מן הסוג האחרון ראו בקהילתם, ובעקרונות העזרה ההדדית שעליה הושתתה, מקור ליכולתם להשתקם ולהתגבר על קשייהם במקום היישוב החדש. העובדה שבחלק מן הקהילות ממילא פעלה מערכת מבנית-ארגונית המושתתת על קבלת החלטות קבוצתיות גם בעניינים הנוגעים לפרט, הקלה ככל הנראה על החלטת הפרט לגבי עתידו ולכן גם על שיקומו. הדוגמא הבולטת בהקשר זה היא של מושב נתיב העשרה, ששמר על קהילתו המקורית. על רקע זה הובעה הדעה, כי שחזור ביישוב החדש של המבנה חברתי והאקולוגי הקודם אמנם הקל על שיקום המפונים (ויכול להקל בעתיד על מי שהמדינה תחליט לפנותם). טענה נוספת שעלתה בעקבות ניסיון היישוב מחדש של מפוני סיני הייתה, כי העובדה שלמפונים לא הוצעו חלופות שונות להתיישבות מחדש הקשתה על שיקומם, וכי היה על המדינה להציע למפונים חלופות כאלה במתכונות שונות, לבחירתם.

## (3) השפעת הפיצוי הכספי על השיקום

מידת ההצלחה בשיקום המפונים הושפעה במישרין משאלת אופי הפיצוי הכספי שניתן להם. לפי דעה אחת, שבוססה על מחקרים שנערכו בקרב המפונים, אין די במתן פיצוי כספי למפונים, אלא יש להשלימו על-ידי הושתט סיוע נפשי-רגשי ותמיכה קהילתית,<sup>32</sup> ועל-ידי יצירת אתוס חברתי והתיישבותי חדש שעמו יוכלו

30 מפונים אלה אמנם התמקדו בניסיון למצוא מקום מגורים שיתאם, ככל שניתן, מן הבחינה הכלכלית והסביבתית ליישוב שממנו פונו, אך עשו כן לבדם. רבים מהם פנו להתיישב במושבים באזור הנגב, שנתפס בעיניהם כדומה לאזור צפון סיני; אך אחרים עברו להתגורר במרכז הארץ או בצפונה, וחלקם נטשו כליל את אורח החיים של המושב. הניסיון עם סוג זה של מפונים מלמד – כך נטען – כי קיים ספק באשר למידת היעילות הטמונה בניסיון לעודד מפונים (בכלל) המצויים בשנות הארבעים או החמישים לחייהם, לייסד יישובים חדשים תוך הפגנת חלוציות. ראו נורית קליאוט ושמואל אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה: מדיניות פינוי יישובים ופינוי מפונים מחצי האי סיני (תשנ"ו), 143.

31 לסוג השני של מפונים הייתה חשובה ההשתייכות לסביבתם החברתית הקרובה, והם האמינו כי ניסיון הפינוי מסיני היה חד-פעמי ולא יחזור על עצמו. מפונים אלו ביקשו להתיישב מחדש ביחד עם חבריהם ושכניהם הקרובים. מושב עין הבשור הוא דוגמא טובה לריכוז של מפונים שנמנו עם סוג זה.

32 ראו יוסף טוביאנה, נח מילגרם והרצל פלח, "לחץ והתמודדות אצל מפוני חבל ימית: מסקנות והמלצות", מגמות ל"א (1988), 65, עמ' 79–80 (המציעים כי על המדינה לפעול במקרה דומה בעתיד כדי לזהות את אותם פרטים מבין המפונים שהם פגיעים במיוחד).

המפונים להזדהות.<sup>33</sup> לכך יש להוסיף, כי חלק מן המפונים איבדו את כספי הפיצויים, שיועדו לשיקומם, בהשקעות כושלות (למשל, בבורסה לניירות ערך, בעת התרחשות משבר ויסות מניות הבנקים), או בזבזו אותם על רכישת מוצרי צריכה לא הכרחיים. על רקע זה עלתה הטענה, כי בכל מקרה תשלום של פיצוי כספי צריך שיהא מלווה במתן ייעוץ כלכלי-פיננסי.<sup>34</sup> מנגד, דעה שהובעה בהקשר לפתרון ההתיישבות מחדש, על-ידי חוקרים שבחנו את יחסי הממשלה והמפונים מסיני, הייתה כי **"ברגע שהועמדה אופציית פיצויים נדיבים בפני המתיישבים חוסלה כמעט כליל אופציית התיישבותם ביישובים חלופיים בנגב"**.<sup>35</sup> על רקע זה נטען, כי תהליך קבלת החלטות לקוי של המדינה הביא לכך שהוחמצה הזדמנות לשקם את מפוני סיני בהצלחה רבה יותר על-ידי יישובם מחדש.

33 ראו Haim Dasberg & Gabriel Sheffler, *The Disbandment of a Community: A Psychiatric Action Research Project*, 23 J. APP. BEHAV. SCI. (1987) 89, 101.

34 ראו ליאב שדה-בק, נייר עמדה: **סוגיות ועקרונות בפינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי סיני תוך דגש על נקודת המבט של המפונים** (יוני 2000), 17.

35 ראו נורית קליאוט ושמואל אלבק, **סיני – אנטומיה של פרידה: מדיניות פינוי יישובים ופינוי מפונים מחצי האי סיני** (תשנ"ו), 139.



## חלק ד: נושאי רוחב

### 1. הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה

#### א. אחריות המדינה

##### (1) עובדות

האופי החריג של מעשה הפינוי, שבמסגרתו התערבה המדינה באורח דרמטי בחייהם של רבים וכפתה עליהם גלות מביתם, חייב את המדינה לאמץ דרך פעולה חריגה במשימת הפיצוי והשיקום של המפונים. האם פעלה המדינה כמתבקש?

שלוש ממשלות כיהנו בישראל בשש השנים שחלפו מאז תחילת ההיערכות לפינוי בראשית שנת 2004, ועד היום. שלושתן הדגישו בשלבים שונים כי הן רואות את הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה, הנובעת מחובה מוסרית של המדינה כלפי המפונים, ואשר יש להעניק לה עדיפות מיוחדת על פני משימות שוטפות אחרות. ועדת החקירה מצאה, כי בחלקים מתקופה זו כך גם היה הלכה למעשה. בחלקים אלה אכן ניכרה, ככלל, התגייסות כללית של משרדי הממשלה ויתר רשויות השלטון, במתכונת חירום, לקדם את הטיפול במפונים בדחיפות רבה ככל האפשר. אך מנגד, בחלקים אחרים מהתקופה האמורה, הטיפול במפונים על-ידי חלק מן הרשויות לא חרג – ומכל מקום לא חרג באופן משמעותי – מהדרך הרגילה, השגרתית, שבה הן מילאו את משימותיהן השוטפות. נראה כי מבחינה זו ניתן לחלק את שש השנים באופן גס (החוטא, כמובן, בהכללה), לארבע תקופות עיקריות: מינואר 2004 עד אפריל 2005; מאפריל 2005 עד אפריל 2006; מאפריל 2006 עד אוקטובר 2009; ומאוקטובר 2009 ועד היום. נדון בתקופות אלה כסדרן.

##### (א) התקופה הראשונה – מינואר 2004 עד אפריל 2005

התקופה הראשונה מתחילה בעבודת המטה הראשונית להכנת תכנית ההתנתקות ומסתיימת לאחר השלמת ההכנה של המסגרת החוקית לביצוע ההתנתקות: קבלת החוק ואישור תקציב המדינה לשנת 2005. במהלכה גם הוקמה מינהלת סל"ע והחלה לפעול. ככלל, בתקופה מוקדמת זו לא יצאו משרדי הממשלה מגדרם כדי לקדם את ההיערכות לטיפול במפונים, כל משרד בתחום עיסוקו. בלטו לטובה משרד ראש-הממשלה ומשרד המשפטים, שנשא בעיקר נטל הליך החקיקה, אך מרבית המשרדים האחרים לא פעלו כנדרש מגודל המשימה, אלא התנהלו באורח פסיבי בעיקרו.

תיאור בהיר של היעדר ההתגייסות הממשלתית הכללית, ניתן בעדותו של מנכ"ל משרד המשפטים דאז, אהרון אברמוביץ, שריכז את הצוותים אשר שקדו על הכנת החוק:<sup>1</sup>

קשה לתאר היום כמה מורכב היה להרים את העבודה הזו [של הכנת החוק] בלוח זמנים כה קצר. בסופו של דבר התגברנו על זה. ... הייתה בעיה של תרבות עבודה מול משרדי הממשלה האחרים. אפילו לקבל נתונים על המתיישבים, על האוכלוסיה ועל העסקים, היה קשה. הרבה פקידים מקטינים ראש, לא מנדבים אינפורמציה, עונים רק נקודתית למה שנשאלו. קשה מאוד לקבל במסגרת עבודת הממשלה תוצרים שמסתכלים מעבר לנקודת הזמן הנוכחית. גם כשמקבלים נתונים, הם אינם תמיד נכונים. זה לא נובע מרצון רע, אלא מהתרבות הארגונית שעליה דיברתי קודם.

הייתה גם בעיה של אי הירתמות מסיבות של מחויבות מערכתית שונה וסדרי עדיפויות אחרים של חלק מהמשרדים. זה לא עובד שלך שאתה יכול להגיד לו לבטל את לוח הזמנים שלו. אתה צריך להתקשר למנכ"ל שלו שיגיד לו לבוא אלינו, ואז הוא בא אלינו כאילו משכו אותו באף.

ש: זו בעיה של "רוח המפקד"?

ת: לכולם היה ברור שזו משימה דחופה, וכאמור, אכן הצלחנו לעמוד בה בסופו של דבר. אבל בכל זאת היו כאלה עם סדרי עדיפויות שונים. מנגנונים שניסו לטפל בבעיה הזו נכשלו. בסוף זה עובד ברמה האישית – המנכ"ל אומר לעובד שלו: לך תעזור לו, הוא בחור טוב...

ככה זה כשיש פדרציה של משרדים.

יצוין, כי התנהלות זו של המשרדים סתרה חזיתית את החלטת הממשלה 1996 מ-6 ביוני 2004 בדבר תכנית ההתנתקות, אשר קבעה מפורשות כי "כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים האחרים יעבירו למסגרות הארגוניות שצוינו לעיל [לרבות ועדת פינוי-פיצוי], ללא דיחוי, את כל הנתונים שיידרשו להן לצורך מילוי תפקידיהן".<sup>2</sup>

דוגמא נוספת ניתן להביא מעדותו של שמואל אבואב, שהחל לכהן כמנכ"ל משרד השיכון לקראת סיום התקופה הראשונה. לדבריו:<sup>3</sup>

1 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09). דברים דומים נמסרו לוועדה, למשל, גם בעדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שאף הוא היה חבר בוועדת פינוי-פיצוי (10.8.09).

2 סעיף 9 לנספח ג של החלטה 1996.

3 עדותו הפומבית של מר שמואל אבואב, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 339-340.

אני נכנס בינואר 2005 לתפקיד, ואני בודק במשרד מה נעשה בהקשר של ההתנתקות. ... ובתוך החפיפה אני בודק האם יש איזה שהיא היערכות, איזה שהיא הכנה, איזה שהיא תוכנית לנושא ההתנתקות ואין כל תוכנית במשרד. ... אין תוכנית מעשית ספציפית, שמדברת על הוראת דרך ברורה, על תוכנית מעשית, שניתן ליטול אותה ולהוציא אותה מן הכוח אל הפועל. ... לא היתה תוכנית ברורה ולא ידעו מה המשימות שצריך לעשות בינואר 2005.

אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דאז, התייחס לתקופה זו מזווית אחרת, בציינו כי "עד אפריל 2005, אין לנו משא ומתן כמעט, אין לנו שיתוף פעולה [עם המתיישבים], אין תקציב מדינה"<sup>4</sup>. ואכן, נראה כי גם פרמטרים אלה, בצירוף העובדה שטרם התקבל החוק וממילא טרם ניתנה הגושפנקה הסופית למהלך כולו, היו בין הגורמים ל"נמנום" שלקו בו חלק ממשרדי הממשלה בתקופה זו. בהיעדר חוק אף לא היו סמכויות ומעמד ברורים למינהלת סל"ע,<sup>5</sup> ודומה כי גם עובדה זו תרמה להתקדמותה האיטית של ההיערכות לטיפול במפונים באותו שלב.

מינהלת סל"ע עצמה פעלה בתקופה זו עם מצבה מצומצמת של כ-13 תקנים בלבד,<sup>6</sup> ומטבע הדברים יש בכך כדי להעיד על היקף פעילותה. הגדלת מספר התקנים לא התאפשרה בשל סיבות פוליטיות. כפי שהסביר יונתן בשיא:<sup>7</sup>

מאחר שוועדת הכספים של הכנסת היתה ועדה לעומתית באותה תקופה, היו המורדים וכו' וכו', אי-אפשר היה להעביר הצעה להגדיל את המנהלה שזה כמובן דרש תוספת תקציב, ... למעשה יכולנו לגדול באופן משמעותי רק החל מחודש מרץ 2005 [לאחר אישור תקציב המדינה]. ... נציב שירות המדינה אמר בצדק – תראו, חברים, אנחנו מדינה דמוקרטית. אם אין אישור לתקציב, אני לא יכול לתקצב.

בשיא ציין עוד, שכתוצאה מכך: "לא יכולתי לתת לאנשים משכורת ורכב בתחילת העבודה. חודשים עבדנו ללא משכורת"<sup>8</sup>. עדיאל שמרון, ששימש כסגנו של בשיא וכאחראי על המינהל במינהלת סל"ע, נשאל איך היה בונה היום את מינהלת הביצוע מבחינת כוח האדם ולוח הזמנים, והשיב: "הייתי ... מגייס מאה אנשים

4 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2819.

5 ברוח זו ציין מר ליאור שילת, שהיה עוזר בכיר של ראש-הממשלה שרון, כי "מינהלת סל"ע הייתה קצת נטולת שיניים עד שחוק ההתנתקות התקבל, בפברואר 2005"; עדותו הפנימית (20.8.09).

6 עדותו הפנימית של מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה (14.7.09).

7 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 32-33.

8 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

ביום הקמת המינהלה, ולא באופן הדרגתי כמו שאנחנו נאלצנו לעשות מאילוצי תקציב".<sup>9</sup> אילן כהן העיד, כי עשה מאמצים רבים להיאבק בהתנגדותה הפוליטית של ועדת הכספים למתן האישורים התקציביים: "ישבו שם ח"כים מהקואליציה שלי, התחננתי בפני חברי הכנסת שבעד המפונים ונגד ההתנתקות להצביע כדי לעזור לקדם את הדברים והם סירבו כדי לעצור את ההתנתקות".<sup>10</sup> עם זאת יצוין, כי לטענת בשיא, מעבר לנושא כוח האדם, היעדרו של תקציב מדינה באותה תקופה לא היה קריטי: "לא נתקלנו בבעיות של תקציב כי גם לא עמדנו בפני הוצאות מאוד מאוד גדולות באותה תקופה, עיקר ההוצאות נעשו ברגע שידענו פחות או יותר מה אנחנו רוצים, שזה היה בסביבות מרץ אפריל 2005, ... בעיקר לאתרי הביניים".<sup>11</sup>

לכל זאת יש להוסיף קשיים ביורוקרטיים שהציבו חלק ממשרדי הממשלה בתקופה זו, שלא היו הכרחיים ולא תאמו את דחיפות המשימה. כך המחיש זאת אילן כהן בעדותו:<sup>12</sup>

... שהמדינה הזאת תחליט ותגיד – זה מנגנון חירום, כמו שלמשרד הביטחון מותר לעשות דברים שלאחרים לא, ושתחליט, שתגיד – אנחנו יודעים שאנחנו משלמים מחיר מסוים. למשל, אני אתן לך דוגמה במקום שבוודאי צריך להגמיש. גיוס כוח־אדם. למה אני צריך לעמוד בכל הקריטריונים של גיוס כוח־אדם לסל"ע. אומרים לי המינהלת הוקמה בשמונה שבועות]. הקמנו מינהלת יש מאין עם שמונה עובדים, מנכ"ל, תשתית, שלושה משרדים ורכבים ומחשוב ואבטחה. אבל למה אני צריך כל אחד להעמיד בקריטריונים ושיהיה שווה לעובד המדינה בקריטריונים של כל תפקיד, שידון אתי באמת אם הפסיכולוג הוא מתאים כי יש פסיכולוג אחר ועובד מדינה יותר.

עדיאל שמרון עמד אף הוא בעדותו על השוואה מתסכלת זו שבין יכולתו של משרד הביטחון לעבוד בלוח זמנים דחוף לבין הביורוקרטיה הרגילה שעמה נאלצה מינהלת סל"ע להתמודד: "אם אני רוצה לשכור עובד לשירות המדינה, זה לוקח מספר חודשים, וגם אז, רק אם הנציבות [נציבות שירות המדינה] מאשרת. אבל במשרד הביטחון, אני מרים טלפון ומקבל את זה למחרת בבוקר. כנ"ל לגבי כלי רכב

9 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

10 עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (23.7.09).

11 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 37.

12 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (26.7.09), עמ' 2832–2833.

וכך הלאה".<sup>13</sup> ובשיא ציין באותה רוח: "הכללים האלו של העסקת עובד מדינה הם לא נורמליים. כל פקידה צריכה לעבור בדיקה בטחונות, וזה לוקח שבועות".<sup>14</sup>

מנגד, סגן נציב שירות המדינה, מוטי אהרוני, טען בעדותו כי נציבות שירות המדינה לא עיכבה את אישור התקנים, אלא "זו משימה שראינו בה כמשימה לאומית עם כל הקשיים, והתגייסנו למתן מענה. ... מיום יצירת המשרה, תוך ימים ספורים ועד שבועיים או חודש, היה ניתן לקלוט עובד". עם זאת, גם עד זה אישר – ונראה שבכך העיקר בהקשר הביורוקרטי – כי מעורבות הנציבות בקביעת מבנה מינהלת סל"ע הייתה "גבוהה מאוד". כדבריו, "מינהלת סל"ע הייתה צריכה לבוא ולהסביר כמה אנשים צריך בכל מקום, למה צריך אנשים בשטח, למה צריך מנהלים שונים, מה מהותו של כל תפקיד. ... אנחנו הגורם המאשר, אנחנו מתדיינים איתם לפי מה שהם מציגים". כמו כן, "בחלק מהמקרים אגף תקציבים מצביע על התייעלות, לקחת ממקורות נוספים ממשד ראש הממשלה. יש את החרב של הקפאת קליטת כוח אדם".<sup>15</sup>

על מינהלת סל"ע הוטלו אפוא הגבלות משמעותיות בנושאים שונים, לוגיסטיים ואחרים, שהיו אמורים להיות בתחום ניהולה הפנימי העצמאי. דוגמא נוספת בהקשר זה היא הקשיים שהוערמו עליה בגיוס עובדים בדרך של מיקור חוץ. כדברי בשיא:<sup>16</sup>

הנושא הנוסף הוא ה"out sourcing". אני חושב שזה נכון לעבוד כך. הייתי צריך דובר, כיוון שלא היה גוף שנבדק תקשורתית כמו מינהלת סל"ע. לא נתנו לי, כיוון שבתקשי"ר מינוי דובר דורש ועדה מיוחדת. הדובר שלי עבד ארבעה חודשים בלי משכורת. כמה אנרגיות השקעתי בשטות הזו. למי הוא יהיה כפוף וכו'. זה לא נורמלי. היה צריך לאפשר לנו לתת יותר אפשרות להעסיק עובדים חיצוניים, זה היה קשה מאוד.

(ב) התקופה השנייה – מאפריל 2005 עד אפריל 2006

מצב ה"נמנום" של חלק ממשרדי הממשלה בתקופה הראשונה השתנה באופן דרמטי באפריל 2005. מספר משתנים הביאו לכך. כאמור, היה זה לאחר שהתקבל חוק יישום ההתנתקות, לאחר שאושר תקציב המדינה ולאחר שהחל משא-ומתן משמעותי עם נציגיהם של חלק משמעותי מהמתיישבים. רק אז החלה הממשלה

13 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

14 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

15 עדותו הפנימית של מר מוטי אהרוני, סגן נציב שירות המדינה (14.7.09).

16 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

להבין לאן פניהם של אותם מתיישבים מועדות והחלה להיערך לכך ברצינות – במיוחד בהקמת אתרים זמניים ובקידומו הדחוף של פרויקט הקבע הגדול בניצנים. ואולם, נראה כי עיקר השינוי בהתגייסות משרדי הממשלה בתקופה זו נבע מהבנתו של ראש-הממשלה שרון, באפריל 2005, כי אם לא יטיל מיד את מלוא כובד משקלו לשם זירוז התהליך, בדרך של מעורבות אישית שוטפת והדוקה מצידו, לא תהיה המדינה ערוכה לפינוי במועד שנקבע. הבנה זו תורגמה על-ידו, בין היתר, להחלטת הממשלה מ-17 באפריל 2005, שבה הוקמה ועדת השרים הייעודית בראשותו לנושא הטיפול במפונים, וכן ועדת המנכ"לים בראשותו של אילן כהן.<sup>17</sup> ועדות אלה כונסו משלב זה ואילך באופן תכוף ביותר, והופעל בהן לחץ מתמשך על משרדי הממשלה לפעול בדחיפות רבה.<sup>18</sup> ראש-הממשלה הנחה, כי **"חייבים ללכת לקראת המתיישבים בכל מקום ובכל נושא אפשרי, ובמידת היכולות שלנו"**.<sup>19</sup> בישיבות הממשלה וועדת השרים כך ראש-הממשלה שרון את דחיפות הטיפול בהתנתקות עצמה עם דחיפות הטיפול במפונים. כך, למשל, נאמר בהחלטת הממשלה מ-19 באפריל 2005:<sup>20</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 מיידי להזמנת קרוונים** בהתאם לתכנית שהוצגה בוועדת השרים על-ידי שר הבינוי והשיכון.

ובאופן דומה, בהחלטת הממשלה שניתנה יומיים קודם לכן, ב-17 באפריל 2005, ושכותרתה **"יישום תכנית ההתנתקות – היערכות הממשלה בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית"**, נכללה שורת הנחיות למשרדי הממשלה בדבר קידום מהיר של הטיפול במפונים, לרבות באמצעות פטורים ממכרז במקרים המתאימים והקצאה מיידית של מקרקעין.<sup>21</sup> דחיפות דומה עולה מעשרות החלטות אחרות שהתקבלו בחודשים שלאחר מכן על-ידי הממשלה וועדת השרים (בין אפריל 2005 לאפריל 2006 התקבלו בסך הכול כ-140 החלטות ממשלה בנושא ההתנתקות

17 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

18 ראו למשל: עדותו הפומבית של מר שמואל אבואב, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 340, 343–344.

19 החלטת ועדת השרים מס' נתק/2 (19.4.05).

20 החלטת ממשלה מס' 3561 (נתק/4) (19.4.05).

21 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

והטיפול במפונים).<sup>22</sup> את השיטה שבה נקט שרון באותה תקופה להנעת משרדי הממשלה לפעולה מהירה, התואמת את המשימה הלאומית הדחופה, תיאר ליאור שילת, מי שהיה עוזרו הבכיר, כך:<sup>23</sup>

שרון היה אמן בנושא גיוס פקידים בכירים. בישיבות אצלו כל פקיד היה צריך להגיד מה הוא יבצע ובאיזה לו"ז, והיה נערך על כך מעקב. כל שבוע היו ישיבות, בהשתתפות פקידים בכירים, שהיו צריכים להסביר למה דברים לא נעשו. כל הפקידות הבכירה גויסה לשם כך. שרון גם היה עושה פולואפ אישי – מרים טלפון לפקיד עצמו. הדפיקה על מכסה המנוע מול [המשנה למנכ"ל משרד הביטחון] ויקטור בר-גיל [בעת הקמת האתר הזמני בניצן] היא דוגמה קלאסית. זה לא רק שהוא דופק לו על מכסה המנוע, אלא שזה גם משודר בערב לכל הציבור, וכל הפקידים האחרים רואים את זה.

עם זאת, שילת הוסיף והצביע גם על החסרונות של דרך פעולה זו:<sup>24</sup>

אנחנו חיים במדינה שבה היכולת – אפילו של ראש-הממשלה – להניע את המערכות הציבוריות לפעולה, היא אפסית עד לא קיימת. ... היכולת האמיתית להזיז דברים היא אך ורק כשתשומת הלב המלאה של ראש הממשלה נתונה לאותו נושא ורק לו, ברמה של ויתור אסטרטגי על דברים חשובים לא פחות. וגם אז זה מאוד-מאוד קשה. אם ראש-הממשלה לא מתעסק כל יום בנושא הזה, בכל דבר שמתעורר, זה לא קורה. ... בתוך המציאות הזו צריך להבין, שחלון ההזדמנויות לטיפול במפונים היה מרגע קבלת החוק ועד חודשיים-שלושה לאחר הפינוי, כי קצת אחרי שהפינוי עבר, כשהעניין התקשורתי בארץ ובעולם ירד, תשומת הלב של ראש-הממשלה, מטבע הדברים, עברה לדברים אחרים. העוצמות הבולדוזריות של שרון עברו לנושאים אחרים, כי צריך גם לנהל מדינה. ...

גם יונתן בשיא עמד בעדותו על מאפייניה המיוחדים של תקופה זו:<sup>25</sup>

... התקופה הייתה הירואית. כל המדינה הייתה מגויסת לעניין. בטלפון אחד הייתי עושה פעולות ענק. סמכו עליי מאוד, ולכן הכנת התוכנית נעשתה מהר. רכישת הקרקעות, תמ"א 39, הכל נעשה במהירות עצומה. הייתי בתקופה אחרת, אריק שרון ישב איתנו כל שבוע וכל דבר ניסינו לעשות מהר. אחר כך כבר הרוח ירדה

22 מינהלת סל"ע, ריכוז החלטות ממשלה וועדת שרים לענייני התנתקות, גיליון אקסל שהועבר לוועדת החקירה. כן ראו את עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2820.

23 עדותו הפנימית של מר ליאור שילת, עוזר בכיר לראש-הממשלה שרון (20.8.09).

24 ש.ס.

25 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

מהמפרשים, סדרי העדיפויות השתנו, הייתה מלחמת לבנון השנייה וכו'. אבל בתקופה הראשונה [קרי: בתקופה זו] השטיח היה פרוס לפנינו.

מיד לאחר הפינוי שב ראש־הממשלה שרון והנחה את משרדי הממשלה לטפל במפונים בדרגת עדיפות גבוהה.<sup>26</sup> כך, ב־21 באוגוסט 2005, לאחר שהושלם עיקר הפינוי, אמר בישיבת הממשלה:<sup>27</sup>

**אנחנו עומדים לעשות מאמץ עליון ליישב את המפונים. הנחית 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.**

ולמחרת, בישיבת ועדת השרים, הוסיף על כך ראש־הממשלה הנחיות קונקרטיות:<sup>28</sup>

היעד של הממשלה, של כל משרדי הממשלה, הוא יישובם של המתיישבים בקהילותיהם החדשות. את זה מוכרחים לעשות מהר ככל שניתן. זאת המשימה המרכזית והחשובה ביותר. על כל משרד ממשלתי לפעול באופן מידי, ולהקדיש את מירב המאמצים והניהול לבנייה מחדש. ... כל משרד מחוייב לבצע זאת, הן לטווח המידי, בתקופת השהייה של המתיישבים בבתי המלון, הן לתקופת מגוריהם הזמניים, עד לבניית הקהילות, והן מחוייבות מלאה לבניית ישובי הקבע. הטיפול צריך להיות טיפול אישי לכל משפחה, וטיפול לכל קהילה וקהילה בכל נושא: – חינוך, רווחה, תעסוקה, חקלאות, פיצויים, דיור ובכל נושא אחר. אני רוצה לומר לכם: אל תמתינו שהמתיישבים המפונים יגיעו אליכם, תגשו אתם מיד אליהם. תראו בכך משימה לאומית. אנחנו ניבחן עכשיו באיזו מידה נצליח לטפל במפונים בקצב המהיר ביותר. לכן, תראו זאת כמשימה העיקרית העומדת בפניכם עכשיו.

אף שהחודשים שלפני ואחרי הפינוי התאפיינו, ככלל, בהתגייסות כללית של משרדי הממשלה, נראה כי ניתן לציין כמה מהם כמי שהתבלטו במיוחד. המדובר במי

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

27 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה (21.08.05).

28 החלטת ועדת השרים מס' נתק/59 (22.8.05).



שהקימו את האתרים הזמניים, בפרקי זמן קצרים מאוד (הגם שרוב האתרים היו מוכנים רק בחודשים שלאחר הפינוי, בשל האיחור בתחילת העבודה עליהם, שנבע בין היתר משיטת הפעולה המוגבל של המתיישבים) – משרד הביטחון, החטיבה להתיישבות ומשרד השיכון; מי שקידמו את אישורה המהיר של תכנית המתאר הארצית של ניצנים (תמ"א 39), ובראשם מינהל התכנון במשרד הפנים; משרד החינוך, שביצע היערכות נרחבת לשימור הרציפות החינוכית של ילדי המפונים; ומשרד ראש-הממשלה ומינהלת סל"ע, שפעולתם, חרף תקלות שבהן לקתה (כגון בנושא ההיערכות במלונות), התאפיינה ברמה גבוהה של אינטנסיביות ומחויבות.

גם אם, כדברי שילת, "חלון ההזדמנויות" לטיפול במפונים, מבחינת תשומת לבו של ראש-הממשלה שרון, נמשך עד חודשים-שלושה בלבד לאחר הפינוי, נראה כי רמת המחויבות של רוב משרדי הממשלה הצליחה להישמר גם מספר חודשים לאחר מכן.

בינואר 2006 אושפז שרון ונבצר ממנו להמשיך ולמלא את תפקידו. בעקבות זאת החל אהוד אולמרט לכהן כממלא מקום ראש-הממשלה. עד לאפריל 2006 המשיכה מלאכת ההקמה והאיכלוס האינטנסיבית של האתרים הזמניים, בהתאם ליעד שהציב יונתן בשיא, כי "עד לשבת הגדול [ערב חג הפסח] לא יישאר אף אחד במלונות".<sup>29</sup>

*(ג) התקופה השלישית – מאפריל 2006 עד אוקטובר 2009*

נראה כי לאחר סיום שלב הדיור הארעי והתרוקנות כל המלונות, באפריל 2006, החלה ירידה הדרגתית, אך משמעותית, ברמת המתח של המערכת הממשלתית בכל הנוגע לטיפול במפונים. תרמה לכך מן הסתם העובדה שהעבודה העיקרית הכרוכה בהקמת האתרים הזמניים, שבה היו מעורבים חלק מהמשרדים, הושלמה. מכל מקום, מכאן ואילך חלה שחיקה נמשכת בהתייחסותם של רוב משרדי הממשלה לנושא כאל משימה לאומית דחופה, ודומה כי הוא הלך והפך, מבחינתם, לעוד משימה רגילה בשגרת יומם. תהליך הדרגתי זה הגיע לשיאו לאחר חתימת הסכם הח"כים, באפריל 2007.

אהוד אולמרט המשיך לכהן בתקופה זו כראש-ממשלה, והחל ממאי 2006 שימש כראש-ממשלה נבחר ולא עוד כממלא מקומו של שרון. בשלב זה מונה רענן דינור למנכ"ל משרד ראש-הממשלה. ביולי 2006 החלה צביה שמעון את כהונתה כראש

29 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, ראש תחום הדיור הזמני במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2057.

מינהלת סל"ע. מן הראוי לציין עוד, לעניין כובד המשימות שרבעו על הממשלה, כי בתקופה שבין יולי לספטמבר 2006, ניהלה הממשלה את מלחמת לבנון השנייה; וכעבור כשנה וחצי, בין דצמבר 2008 לינואר 2009, ניהלה את מבצע "עופרת יצוקה".

אולמרט ודינור פעלו אמנם לקדם את הקמת יישובי הקבע של המפונים ואת יתר היבטי הטיפול בהם. לצורך כך הקימה ממשלת אולמרט ועדת שרים ייעודית חדשה לטיפול במפונים, בראשות ראש-הממשלה, שתמשיך את פעילותה של ועדת השרים הקודמת.<sup>30</sup> כמו כן הוקמו פורומים בין-משרדיים שונים לנושא זה בראשותו של דינור, ובהם פורום מנכ"לים וועדת חסמים, שהתכנסו באופן תדיר.<sup>31</sup> בישיבתה הראשונה של ועדת השרים החדשה, ביום 19 ביוני 2006, הסביר ראש-הממשלה את תפיסת עולמו בנושא זה:<sup>32</sup>

**הנושא של טיפול במפונים הוא לא עוד איזו שהיא משימה, כחלק משגרת העבודה השוטפת של הממשלה. ... צריך לגלות אמפתיה וסבלנות אין קץ. אני לא מרגיש צורך להתנצל בשום מקרה, על ההתייחסות של הממשלה, אבל אני מרגיש צורך להבין את אלה שבתוקף הנסיבות נשאו על גבם ... את התוצאות של ההחלטות הלגיטימיות והצודקות, שממשלת ישראל קיבלה בקשר להתנתקות. צריך לזכור את זה. לכן הטיפול בהם לא יכול להתקבע בכללים נוקשים שלא מביאים בחשבון רגישויות מיוחדות, צרכים מיוחדים, פגיעות מיוחדות, מכאובים מיוחדים שיצרים לפעמים קושי בשגרה איתה עלינו להתמודד. אולם אנחנו נמשיך לעשות זאת וללוות אותם, עד אשר יימצאו כל הפתרונות של מגורי הקבע, פתרונות התעסוקה וכמובן שילוב הילדים במוסדות החינוך ... לנו יש מחויבות מוסרית לדאוג לאחרון המקרים ולנהוג בהם בכפפות של משי, בהרבה הבנה, וכך נעשה, עד הסוף.**

גם בהמשך כהונתו חזר ראש-הממשלה אולמרט והנחה, במספר הזדמנויות, כי יש להעניק לטיפול במפונים עדיפות לאומית מיוחדת.<sup>33</sup> מסרים דומים עלו גם מתכניות

30 החלטת ממשלה מס' 40 (14.5.06).

31 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

32 ראו עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט (9.9.09), עמ' 3406-3407; משרד ראש-הממשלה, ראש הממשלה כינס את ועדת השרים ליישום תוכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים, הודעה לעיתונות (19.6.06).

33 ראו למשל עדותו הפומבית של מר עוזי קרן, לשעבר יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (26.7.09), עמ' 2967.

עבודה שפירסמו משרדי הממשלה בתקופתו.<sup>34</sup> כך, למשל, ב-29 באוקטובר 2006 כינס ראש-הממשלה את ועדת השרים, והעיר במהלך הדיון:<sup>35</sup>

**לא יכול להיות שענייני המתיישבים יסחבו כל-כך הרבה זמן. יש לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותנו כדי למנוע את הבירוקרטיה המיותרת, חסרת החמלה כלפי המתיישבים... יש להתגבר על כל הבירוקרטיות הממשלתיות המיותרות אשר מעכבות תהליכים רבים בטיפול במתיישבים...**

אני מקווה שדבריי בעניין הסרת מכשול הבירוקרטיה 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.

ואולם, במבחן התוצאה, נראה כי הבירוקרטיה ושגרת העבודה הרגילה של משרדי הממשלה בכל זאת הלכו והשתלטו על התהליך. צביה שמעון, שכסמנכ"ל במשרד ראש-הממשלה הייתה מעורבת בטיפול במפונים גם בתקופת הממשלה הקודמת, העידה:<sup>36</sup>

**בתקופה הראשונה גם הייתה יותר היסטריה לעשות ולפתור כמה שאפשר. ידה 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 ונוגע. ...**

בתקופת שרון, ראש הממשלה החליט ו"חתך" ולא המתין להחלטות אחרון הפקידים והדברים רצו. בתקופת [ראש הממשלה] 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 דינור. בסיכום הפגישה נאמר כך:<sup>37</sup>

34 ראו, למשל, משרד ראש-הממשלה, חלקים נבחרים מתכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2007 (ינואר 2007), 6, 15.

35 משרד ראש-הממשלה, ראש הממשלה כינס את ועדת השרים לטיפול במפוני עזה, הודעה לעיתונות (29.10.06).

36 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".

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

**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.**

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

בכיר במשרד השיכון ציין אף הוא בעדותו, כי אף שבעבר "היו אירועים ספציפיים שהיה לחץ והכל עבד מהר", הרי ש"היום אין הרגשה של דחיפות ובהילות לזירוז פעולות ההתנתקות".<sup>38</sup> ובדומה לכך, מי ששימש כיועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות בתקופת הפינוי ואחריה (עד שנת 2009), העיד:<sup>39</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. ...

ובעדותו הפומבית הוסיף העד, עוזי קרן, וקבע: "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>40</sup> כך עולה גם מעדותה של ח"כ לשעבר עמירה דותן, שכינה כיושבת-ראש ועדת המשנה לביקורת המדינה של הכנסת לענייני הטיפול במפוני ההתנתקות:<sup>41</sup>

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

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

39 עדותו הפנימית של מר עוזי קרן, לשעבר יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (23.7.09).

40 עדותו הפומבית (26.7.09), עמ' 3005-3006.

41 עדותה הפומבית (12.7.09), עמ' 1580-1581.

**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, ובה נגמר העניין.

גם מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, דורון בן שלומי, 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.<sup>42</sup>

ואכן, גם ועדת החקירה התרשמה, כי הסכם הח"כים נתפס במשרדי הממשלה, ובכלל זה במשרד ראש-הממשלה, כאירוע המסיים את עיקר חלקה של הממשלה (אף כי לא את כולו)<sup>43</sup> בטיפול המיוחד במפונים. מכאן ואילך החלה תקופה ממושכת שבה הדברים הפכו ליגעים במיוחד. גם ועדת השרים הייעודית כמעט שהפסיקה להתכנס מאותו שלב.<sup>44</sup> ובחלוף שנה נוספת, ב־24 באוגוסט 2008, החליטה הממשלה לפעול לסיום פעילותה של מינהלת סל"ע עד לסוף שנת 2009.<sup>45</sup> החלטה זו לוותה, גם בפועל, בהפחתת תקציבים הקשורים למינהלה.<sup>46</sup> דוגמאות נוספות לעיכובים משמעותיים שחלו בטיפול במפונים במהלך תקופה זו מפורטות בהמשך דוח זה. התפתחויות אלה, בצד חילוקי דעות מהותיים באשר לדרך הראויה לטיפול במפונים, שהתגלעו בתקופה זו בין חברי כנסת רבים לבין הממשלה, הם שהולידו, בסופו של דבר, את הקמתה של ועדת החקירה בפברואר 2009.

במרס 2009 החלה לכהן ממשלתו של ראש-הממשלה הנוכחי, בנימין נתניהו. עמה החל לכהן איל גבאי כמנכ"ל משרד ראש-הממשלה. באוגוסט אותה שנה החליטה הממשלה להמשיך את פעילות מינהלת סל"ע לפחות עד לסוף שנת 2010.<sup>47</sup>

בספטמבר 2009 פירסמה ועדת החקירה את דוח הביניים. בפרק שכותרתו "הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה – הצורך בשינוי תפיסתי", קבעה:<sup>48</sup>

42 עדותו הפנימית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.5.09).  
 43 בעדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09), נאמר: "יש נושאים שעלו אחרי סיכום הדברים ולראיה עסקנו בהם ופעלנו לקידומם ולא טענו שסיכום הדברים סוגר האופציות, ויש דברים שהשארנו בצד".  
 44 לאחר החלטות ועדת השרים מהישיבה שבה אושר הסכם הח"כים, ביום 25.4.07 (נתק/18-נתק/28), התכנסה ועדת השרים, ככל הידוע לוועדת החקירה, רק פעם אחת, ביום 16.7.08 (נתק/29-נתק/31).  
 45 החלטת ממשלה מס' 4012 (24.8.08).  
 46 מכתבו של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, לוועדת החקירה (21.6.09).  
 47 החלטת ממשלה מס' 673 (9.8.09); הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 9.8.09.  
 48 דוח הביניים, עמ' 30-32.

לדעת הוועדה, התנעה מחדש של תהליך שיקומם של המפונים דורשת בראש ובראשונה שינוי תפיסתי במשרדי הממשלה. דפוס 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.

ולהלן המשיכה הוועדה וציינה:

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>49</sup>

**מחר אני אצא לסיור ביישובי המפונים. אנחנו מצווים לעשות פעולה שלמה ובזמן הקרוב כדי להשלים את הטיפול באחים שלנו שחיייהם נהרסו ושנחנו התחייבנו כממשלה, ממשלת 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 לטרגדיה 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>50</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>51</sup> סמכויות ועדת השרים הוגדרו כ"טיפול בכל הנוגע ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית", ואף היא נועדה לסייע לזירוז תהליך השיקום.

על רקע זה ציינה הוועדה בדוח הביניים, כי דבריהם של ראש-הממשלה ומנכ"ל משרדו משקפים עמדה נכונה, והמליצה כי ראש-הממשלה ינקוט בכל האמצעים המעשיים כדי ליישמה. וכפי שכבר תואר לעיל הוסיפה הוועדה בדוח הביניים שורה של המלצות ביניים קונקרטיות, והורתה למנכ"ל משרד ראש-הממשלה לרכז את הטיפול בהן ולדווח לה תוך מספר חודשים על הפעולות שנקטו על-ידי הממשלה ליישומן.

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

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

51 ראו החלטת ממשלה מס' 41 (26.4.09).

(ד) התקופה הרביעית – מאוקטובר 2009 ועד היום

מאז פירסום דוח הביניים אכן חל שינוי משמעותי וחלק ממשרדי הממשלה שבו לעסוק בטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה. בצד מינויו של בנצי ליברמן באוקטובר 2009 לתפקיד ראש מינהלת סל"ע (שסמוך למינויו יזם את שינוי שם המינהלה ל"מינהלת תנופה"<sup>52</sup>) – אשר נעשה ביוזמת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה איל גבאי; ובצד מעורבותו הפעילה של המנכ"ל עצמו וגיבוי של ראש-הממשלה בנימין נתניהו; להמלצות הביניים של הוועדה הייתה השפעה ניכרת על התהליך. מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, דורון בן שלומי, ציין בהתייחסו לתקופה זו: **"ההתרשמות שלי שיש אווירה אחרת, יש קצב אחר ובחינה בריאה יותר של הנושא"**.<sup>53</sup> דברים דומים השמיעו גם עדים רבים אחרים.<sup>54</sup>

ראש-הממשלה נתניהו אף העביר מסר אישי בעניין זה למשרדי הממשלה, בכך שערך ב-23 בנובמבר 2009 ישיבת עבודה מיוחדת באזור חלוצה, עם שרים ופקידים בכירים רלוונטיים, בהשתתפות נציגי המתיישבים, ובסיומה אמר:<sup>55</sup>

הבאת הסוגיה לכדי סיום – זהו היעד הראשון מבחינת הממשלה ובכוונת הממשלה לעשות זאת. ... **יש לכל משרדי הממשלה משימה וכולם ירתמו לה.** ... מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנהל מנהלת תנופה יגבשו הצעתם הסופית מטעם המדינה בכל אחד מתחומי הטיפול ויגדירו **לוחות זמנים סבירים לסיום הטיפול**. ההצעות, ההסכמים, והסידורים שיוצגו על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יחייבו גם את כלל המשרדים האחרים.

52 ראו החלטת ממשלה מס' 903 (15.11.09).

53 דורון בן שלומי, **התייחסות ליישום מסקנות דו"ח הביניים של הוועדה** (17.1.10).

54 למשל: עדותו הפומבית של ח"כ זאב אלקין, יו"ר הקואליציה (25.1.10), עמ' 5079: "כמי שעסק בנושא הזה באופן רצוף, או גם במשך כמה שנים, אני חייב להגיד שהתהליך שנפתח כתוצאה מהוצאת דו"ח הביניים בעיני היה מאוד חיובי. הוא גרם למדינה למעשה לשבת ולדון ברצינות על לא מעט נושאים שצוינו בדו"ח הביניים ובחלקם להגיע לפיתרון ..."; עדותו הפנימית של מר זאב חבר ("זמביש"), מזכ"ל תנועת ההתיישבות "אמנה" (11.11.09), המצוי בקשר שוטף עם הממשלה ביחס למפונים: "ועדת החקירה עשתה נכון בעניין הזה והציבה את הדברים שצריכים להיפתר. אני רואה את ההתייחסות של איל גבאי, הוא עוסק בעניין בשיא הרצינות ומחויב לתת דין וחשבון. ... גם החלטות הוועדה וגם החלפת האנשים במנהלת סל"ע בעקבות הממשלה שהתחלפה ... אני רואה היום שזה עובד מצוין, בחודשיים האחרונים מדובר ב'עולם אחר'. המערכת כולה מנוערת. הרבה דברים שעמדו על הפרק נפתרו בעקבות דו"ח הביניים ... כשמערכת ממשלתית יודעת שיש מי שמסתכל עליה ויכול להגיד שהיא לא בסדר, אז היא עובדת אחרת".

55 משרד ראש-הממשלה, **סיכום ביקור רה"מ בחלוציות מיום 23.11.09** (2.12.09).

עם זאת, הוועדה התרשמה, כי למרות השיפור הגדול, עדיין המסר שביקש ראש־הממשלה להטמיע באשר להחזרת הטיפול במפונים אל ראש סדר העדיפויות הלאומי – כהמלצת הוועדה – לא הועבר באופן ברור דיו אל כל פקידי הממשלה. כך, למשל, פקיד בכיר שנשאל בעדותו אם האגף שבראשו הוא עומד קיבל הנחיה לראות את סיום הטיפול במפונים כפרויקט לאומי בעדיפות עליונה, השיב: "מנכ"ל משרד ראש־הממשלה אכן רואה חשיבות גדולה בסיום הטיפול במפונים. אינטנסיוויות הדיונים שהייתה אצלו בחודשיים האחרונים מוכיחה שהיה כאן ניסיון אמיתי להתמודד עם השאלות הללו. אבל אני לא יודע מה זאת אומרת ש[האגף] 'קיבל הנחיה' לראות את זה כפרויקט לאומי בעדיפות עליונה". מכל מקום, גם עד זה ציין כי מבחינתו זהו "פרויקט חשוב שיש לסיים אותו". הוועדה נתקלה גם בדוגמאות נוספות, במשרדי ממשלה אחרים, לאמביוולנטיות מסוג זה, שחלקן יוזכרו בפרקי הדוח הבאים. כמו כן, עד למועד הגשת הדוח, לא קיבלה הוועדה דיווח, שלפיו הנחיית ראש־הממשלה להגדיר לוחות זמנים סבירים לסיום הטיפול של משרדי הממשלה, אכן קוימה.

## (2) ממצאים ומסקנות

פינוי יישובי חבל עזה וצפון השומרון היה מהלך מורכב ויוצא דופן בתולדות המדינה, אשר נועד להשגת מטרות לאומיות כבדות משקל. כדברי בית המשפט הגבוה לצדק:<sup>56</sup>

תוכנית ההתנתקות היא אחת מן התוכניות המפורטות, המורכבות והרגישות ביותר בהיסטוריה הקצרה של ישראל. בעיקרה, התוכנית היא תוכנית לאומית־מדינית־ביטחונית, והחלטה עליה – החלטה שאושרה בידי ממשלת ישראל ובידי הכנסת – היתה החלטה שנכרכו בה שיקולים רבים ושונים – פוליטיים, מדיניים, ביטחוניים, דתיים, רגשיים, לאומיים, בינלאומיים, כלכליים ועוד.

לשם הגשמת מטרות אלו החליטו הממשלה והכנסת על פינויה של אוכלוסייה – גברים, נשים, ילדים וקשישים – שהתגוררה במשך שנים רבות ביישובים שפוננו. הם נעקרו מביתם וממרכז עולמם. המדינה, שהחליטה על הפינוי וכפתה אותו על המפונים, נטלה בכך על עצמה, לא רק מכוח הוראות החוק אלא גם מכוח חובה מוסרית, את האחריות לטיפול במפונים ואת משימת שיקומם. ייחודיותו וחשיבותו הלאומית של מהלך ההתנתקות, אשר הצדיקו בשעתו היערכות דחופה, מורכבת וחריגה בהיקפה של כלל משרדי הממשלה לביצוע הפינוי עצמו, חיבו

56 בג"ץ חוף עזה, עמ' 716.



לפני ואחרי הפינוי – והן מחייבות ביתר שאת היום – היערכות דחופה, מורכבת וחריגה בהיקפה של כלל משרדי הממשלה גם לטיפול במפונים.

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, לצידם היו גם אחרים – מהם בעלי תפקידי מפתח – שבחלקים מהתקופה לא השכילו לעמוד באתגר הדחוף שהתחייב מהנסיבות. ראוי לציין, כי רבים מהליקויים בעבודת זרועות הממשלה נבעו מקשיי משילות כלליים שמהם סובל המשטר בישראל, ולא היו ספציפיים לנושא הטיפול במפוני ההתנתקות. הרחבה בעניין זה תובא בפרק העוסק בקשיי משילות אלה להלן (פרק 5.ד). על כל פנים, ברי כי במבחן התוצאה – שהוא העיקר – המאמצים לא הספיקו.

**על רקע זה סבורה הוועדה, כי בתמונה הכוללת, המדינה כשלה במהלך השנים במילוי חובתה ובקיום הבטחתה הציבורית לטפל במפוני חבל עזה וצפון השומרון כמשימה לאומית דחופה העומדת בראש סדר העדיפויות הלאומי.** הגם שבשתי תקופות קצרות יחסית – בין אפריל 2005 לאפריל 2006, ומאוקטובר 2009 ועד היום – ניכרה התגייסות משמעותית וכללית של משרדי הממשלה לעניין זה (ואף זאת בצד חריגים שאליהם לא חילחל המסר), הרי שביתר השנים – שהן עיקרה של התקופה הרלוונטית – התנהלות הרשות המבצעת לא עמדה בסטנדרטים הנדרשים ממנה נוכח הנסיבות; היא גם לא עמדה ברף שנקבע על-ידי הרטוריקה של ראשי-הממשלה בתקופות הרלוונטיות.

באשר לעתיד, המלצת הוועדה היא כי הממשלה תמשיך ביתר שאת במגמת השינוי שכבר החל בתקופה האחרונה. לעניין זה אין לוועדה אלא לחזור על קביעתה בדוח הביניים:

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 הדירור, 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 בנגד 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 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 לאלתר – 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.**

אין די בהצהרות על חשיבות הטיפול במפונים. על הממשלה לפעול בדרך שתבטא את חשיבות העניין לאלתר. כמפורט בהמשך הדוח, הוועדה ממליצה כי הממשלה תקבל החלטה המאמצת מסגרת פעולה כוללת ומחייבת לטיפול בנושא זירוז בניית בתי הקבע ומבני הציבור למפונים.<sup>57</sup> מסגרת זו תכלול גם לוח זמנים מפורט וקשיח להשלמת משימותיהם של כל הנוגעים בדבר. את לוח הזמנים תקבע הממשלה בהקדם האפשרי, לאחר עבודת מטה יעילה ומהירה, שתרוכז בידי מנכ"ל משרד ראש־הממשלה ותסתיים תוך שלושה חודשים לכל היותר. עבודת המטה תקבע תאריכי יעד שאפתניים ככל האפשר למסירת המגרשים ולבניית מבני הציבור בכל אחד מהיישובים המוקמים במסגרת הסדרי ההעתקה, וכן לכל שלב אחר בתהליך ולכל משרד ממשלתי ורשות ציבורית המעורבים בו. הוועדה סבורה, כי על הממשלה לפעול כך שתאריך היעד לסיום המעבר לבתי הקבע לפחות ברוב רובם של היישובים, יהיה סוף שנת 2011. עמידה בלוח זמנים זה היא ביטוי הכרחי למחויבות הממשלה כלפי המפונים והיא מותנית בהשקעת מאמץ מרוכז ומשותף של הממשלה, של מינהלת תנופה, של ועד מתיישבי גוש קטיף ושל ראשי הקהילות והמשפחות עצמן.

עוד סבורה הוועדה, כי בהחלטת הממשלה, המאמצת את מסגרת הפעולה האמורה, יש לכלול גם הוראה מפורשת של הממשלה לכל זרועותיה, באופן שאינו מותיר מקום לא־הבנה או לספק, ושעל־פיה יש להתייחס אל סיום הטיפול במפונים – לא רק בנושא זירוז בניית הקבע, אלא בכלל הנושאים – כאל משימה לאומית דחופה, הנמצאת בראש סדר העדיפויות הממשלתי, ואשר קודמת למשימות שוטפות אחרות של המשרדים.

57 מעבר להחלטה (המבורכת כשלעצמה) שכבר התקבלה לאחרונה ועסקה בחלק מההיבטים של זירוז בניית בתי הקבע – החלטת ממשלה מס' 1633 (2.5.10).

## ב. אחריות המפונים

הגם שעיקר האחריות לקידום הטיפול במפונים כמשימה לאומית דחופה מוטלת על הממשלה, ואף שבתמונה הכוללת (למעט שתי תקופות קצרות) המדינה כשלה במילוי חובתה זו; הרי שמן החומר שנאסף בידי הוועדה עולה בבירור, כי גם לחלק מן המפונים הייתה תרומה משמעותית להתהוות המציאות העגומה הנוכחית, שבה כחמש שנים לאחר הפינוי תהליך שיקומם אינו קרוב לסיום.

אכן, יש מבין המפונים שבחרו להתמהמה במקום שבו יכלו להזדרז. כך, רבים מהם יכלו להקדים ולבחור 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. בדומה לכך, רבים מבין המפונים העוסקים בחקלאות יכלו להקדים ולנצל את זכותם לקבל שטח חקלאי ולהתחיל לעבדו.<sup>58</sup>

גם בשים לב להתנהלותן הבעייתית של הרשויות, רבים מבין המפונים יכלו להקדים ולקחת את גורלם בידיהם – כפי שחלק אחר מביניהם אכן עשו – להשאיר מחלוקות שנתרו 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 (כמו גם חלק מהיישובים הקולטים) העלו לעתים דרישות מופרזות במסגרת תהליכי משא-ומתן ממושכים שניהלו עם הרשויות.

כן יש להוסיף, שאף היעדר שיתוף הפעולה של חלק גדול מן המפונים בתקופה שקדמה להתנתקות – למרות שהיה מובן וצפוי מראש, ולמרות שאין בו כשלעצמו כדי לגרוע מאחריותה השיורית של המדינה כלפיהם – היה בעוכריהם ועיכב את שיקומם.

אף שברמה הרעיונית סבורה הוועדה, כי על המדינה מוטלת האחריות ליצור את התנאים הנאותים לשיקומם של המפונים, אין לחדד כי השיקום עצמו הוא בראש ובראשונה משימתם של המפונים. על כל אדם, משפחה וקהילה מוטלת האחריות לשקם את עצמם.<sup>59</sup> היטיב להסביר זאת אחד העדים, חוקר אקדמיה ויועץ קהילתי

58 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 211; מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית (11.5.09), עמ' 28; עדותו הפנימית של מר עוזי קרן, לשעבר יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות (23.7.09).

59 עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (2.9.09), עמ' 3313. ראו גם עדותו הפומבית של מר מעוזיה סגל, מנהל מחלקת הרווחה במועצה האזורית חוף אשקלון (21.7.09), עמ' 2503.

מטעם משרד הרווחה, שליווה את מפוני ההתנתקות מאז הפינוי, בסיומה של עבודת דוקטורט שחיבר:<sup>60</sup>

שיקום הוא בראש ובראשונה ענינם של הנפגעים. פיתוח חברה טובה וחסונה בטרם ארוע, התארגנות משותפת ומשולבת להתמודדות לשיקום לאחריו הם הדרך לשיקום. ... המפתח לשיקום מוצלח, נמצא אצלכם. תתארגנו, תקשרו יחסים טובים, תתנהלו לאור ערכים ראויים, תשכילו לשלב היטב את מערכות הסיוע ולהשתלב כראוי בסביבתכם החדשה.

לסיכום: על המפונים מוטלת אחריות להצלחת תהליך השיקום שלהם. אך כפי שעוד יוסבר אין בכך כדי לפטור את המדינה מאחריותה השירית לתוצאות מעשיה.

## 2. האמצעים למימוש אחריות המדינה

### א. כללי

מהו מגוון האמצעים שעמדו לרשות המדינה כדי לממש את אחריותה – המשפטית, המוסרית והציבורית – לטיפול הולם במפונים ולשיקומם? כיצד השתמשה באמצעים אלה, והאם עשתה זאת כראוי? שאלות אלה יידונו בפרק זה, במבט רחבי.

לצורך גיבוש ומימוש הסדר שיקומי נתון – כגון, לתשלום פיצוי או למתן שירות בתחום כלשהו למפונה – עשויה המדינה, ובכלל זה הרשות המחוקקת, להיזקק לאחד או יותר מן האמצעים הבאים.

ראשית, **אמצעי תחיקתי**. הכנסת והממשלה יכולות לפעול כך שעיקריו של הסדר שיקומי נתון יעוגנו בחקיקה ראשית (חוק), ואילו פרטיו יעוגנו בחקיקת־משנה (תקנות, צווים), מכוח הסמכה הקיימת בחקיקה הראשית.

שנית, **אמצעי מינהלי**. ככל שלרשות השלטונית הנוגעת בדבר נתונה זה־מכבר – מכוח תחיקה – סמכות כללית שממנה נגזרת גם הסמכות לגבש ולבצע הסדר שיקומי פרטני מסוים, הרשות עשויה לעגן את פרטי ההסדר הנ"ל בהחלטות מינהליות.

60 שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה (אוניברסיטת בר־אילן, תש"ע), 278.

שלישית, **אמצעי חוזי**. המדינה עשויה להעמיד הסדר שיקומי מסוים על דרך של מתן התחייבות שלטונית לאזרח או לקבוצת אזרחים. המדינה עשויה גם לכרות בעניינים אלו ואחרים חוזה, אשר יסדיר את פרטי שיקומם של מפונים ויעגן את זכויותיהם וחובותיהם. ככלל המדינה מחויבת לקיים את ההתחייבויות שנטלה על עצמה, ורק במקרים חריגים במיוחד רשאית היא לסגת מהתחייבויותיה. השתחררות המדינה מהתחייבות שלטונית אפשרית בדרך כלל רק אם קיים אינטרס ציבורי כבד משקל המחייב זאת.<sup>61</sup>

לצד ההחלטה על האמצעים שישמשו לשיקום המפונים, על המדינה להחליט מי תהיינה הרשויות שאמצעים אלו יופקדו בידיהן, ומה תהא מתכונת פעילותן. כך, לצורך הוצאתם אל הפועל של הסדרים שיקומיים נתונים, המדינה עשויה להקים רשות שלטונית ייעודית שזו תכליתה. בדומה, המדינה עשויה להורות לרשות שלטונית או מקומית מסוימת, במסגרת ייעודה הכללי, להוציא אל הפועל הסדר שיקומי מסוים, ובדרך זו לבזר את סמכויות הטיפול במפונים בין רשויות שונות.

### ב. אופן היישום בתהליך ההתנתקות

לצורך טיפול במפוני ההתנתקות עשתה המדינה שימוש במגוון האמצעים האמורים. להלן תואר האופן שבו נעשה הדבר, במסגרת שני תהליכים מרכזיים: תהליך קביעת זכויות המפונים (בחוק ובהחלטות שבאו לאחד החוק), ותהליך הטיפול במפונים על-ידי מינהלת סל"ע. ביחס לשני התהליכים ייבחנו גם היבטים תקציביים שנלוו להם.

#### (1) תהליך קביעת זכויות המפונים

במדינת ישראל אין הסדר תחיקתי קבוע שעניינו שיקומה של אוכלוסייה גדולה בעקבות אירוע לאומי, כגון פינוי אוכלוסייה, גל עלייה פתאומי לישראל המצריך מציאת פתרונות דיור לעולים, או אסון טבע או פעולות איבה המצריכים שיקומם של נפגעים. במקרה של ההתנתקות פעלה הממשלה מלכתחילה על מנת שזכויות המפונים וההסדרים המרכזיים לשיקומם יעוגנו באמצעי החקיקתי – בחוק. הדבר התחייב, בין היתר, מכך שהפינוי הכפוי מחבל עזה וצפון השומרון פגע בזכויות

61 ראו למשל בג"ץ 218/85 ארביב נ' פרקליטות מחוז תל-אביב, פ"ד מ(2) 393 (1986); בג"ץ 4383/91 שפקמן נ' עיריית הרצליה, פ"ד מו(1) 447 (1992); ע"א 2553/01 ארגון מגדלי ירקות נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 481 (2005), דעת היחיד של המשנה לנשיא (בדימ') אליהו מצא, פסקאות 46 ואילך לפסק דינו.

יסוד חוקתיות של המפונים – זכות הקניין, כבוד האדם, חופש העיסוק,<sup>62</sup> ואולי זכויות נוספות. על מנת שפגיעה זו תהיה כדין – כלומר, תקיים את הוראות חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק־יסוד: חופש העיסוק, המענגים זכויות אדם אלו ברמה חוקתית – היה על הממשלה לדאוג בין השאר לכך שהכנסת תעגן את פרטי ההסדרים לתשלום פיצויים בחקיקה ראשית. בנוסף, חוק זה נדרש לקיים את יתר תנאיהם של חוקי היסוד האמורים.

לשיקולים שהובילו את המדינה לקדם הליך של חקיקה יש להוסיף את השאיפה, שהובעה בעיקר על־ידי אנשי משרד האוצר, להגדיר מראש את עלות תהליך ההתנתקות ("תג המחיר", בלשון אנשי משרד האוצר), וזאת כדי לקבוע את רף הציפיות של המפונים עצמם לגבי הפיצויים שיקבלו, ועל מנת להגביר את שקיפות תקצובו של תהליך הפינוי.<sup>63</sup>

חוק יישום ההתנתקות נחקק לאחר עבודת הכנה יסודית שנערכה במשרד המשפטים. בתחילה שקד על הכנת החוק צוות משפטי־כלכלי בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים, אהרון אברמוביץ, אשר המליץ על עקרונות הפיצוי האישי והעסקי למפונים; ובהמשך, לאחר שהממשלה אישרה את החלטה 1996 בדבר תכנית ההתנתקות – אשר קבעה כי "לזכאים לפיצוי יוענק פיצוי הוגן וראוי, כפי שייקבע בחוק שייחקק לשם כך"<sup>64</sup> – הוקמה ועדת פינוי־פיצוי, אף היא בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, שהכינה את החקיקה בסיוע יועצים חיצוניים, והגישה את המלצותיה לוועדת השרים. המלצות ועדת פינוי־פיצוי באשר לסכומי הפיצוי היו נמוכות משמעותית, בהתייחס לכמה עניינים, לעומת עקרונות הפיצוי שהוצעו על־ידי הצוות המשפטי־כלכלי שקדם לוועדה. ברם, לאחר שהוצגו בפניו ההמלצות, הורה ראש־הממשלה אריאל שרון להגדיל את הפיצוי שישולם למפונים בסכום כולל נוסף של כ־400 מיליון ש"ח.<sup>65</sup>

סוגיית עלות החקיקה להסדרת הפינוי הטרידה מאוד את אנשי משרד האוצר. תקציב המדינה לשנת 2005 טרם אושר אז, והתנהל סביבו מאבק. לכך יש להוסיף, כי מדינת ישראל קיבלה בשנת 2004 ערבויות מארצות הברית שכנגדן התחייבה כי לא תחרוג מהמדיניות הפיסקלית שקבעה לעצמה.<sup>66</sup> על רקע זה נמנעה הממשלה,

62 ראו בג"ץ חוף עזה, עמ' 561–563.

63 ראו למשל עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (6.7.09).

64 סעיף 14 לנספח ג' להחלטה 1996.

65 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 1.

66 עדותו הפנימית של מר ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר (20.7.09).

בהחלטה 1996, מלקבוע תקציב ספציפי למימושה,<sup>67</sup> ואילו בהחלטה נוספת שקיבלה הממשלה נקבע תקציב הפינוי על סכום של כ-1.5 מיליארד ש"ח.<sup>68</sup> בהחלטה אחרונה זו הוסמכו ראש-הממשלה ושר האוצר לעדכן את תקרת ההוצאה הממשלתית ואת יעדי הגירעון הממשלתי בהתאם למקורות שייקבעו למימון הפינוי. המקור שנקבע בסופו של דבר היה, לפי הנחיית ראש-הממשלה שרון, סעיף תקציבי מיוחד לנושא הפינוי, שכונה בפי אנשי משרד האוצר "הקופסה", וזאת על שום היותו מקור חיצוני לתקציבי משרדי הממשלה, המשמש למימון הוצאה חד-פעמית בגין אירוע חריג.<sup>69</sup> על-ידי יצירת סעיף תקציבי מיוחד זה ביקשה המדינה למנוע פגיעה בשירותים הרגילים הניתנים לכלל תושבי המדינה, להימנע משיבוש תכנית העבודה השגרתית של משרדי הממשלה, ולמנוע הפעלת לחצים פוליטיים בעניין תקצוב הפינוי.<sup>70</sup>

בעקבות אישור ועדת השרים את המלצות ועדת פינוי-פיצוי, פירסם משרד המשפטים בחודש ספטמבר 2004 את תזכיר החוק ליישום תכנית ההתנתקות.<sup>71</sup> על יסוד תזכיר זה הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת חוק יישום ההתנתקות,<sup>72</sup> שבחודש נובמבר 2004 התקבלה בקריאה ראשונה והועברה לוועדות הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית.<sup>73</sup> עלות הצעת החוק, כפי שהובאה על-ידי הממשלה בפני הכנסת, נאמדה על-ידי משרד האוצר בסכום של כ-2.8 מיליארד ש"ח.<sup>74</sup>

הנושאים הכספיים והפיסקליים הנוגעים להצעת החוק נדונו בוועדת הכספים של הכנסת, והיא מינתה לצורך העניין ועדת משנה (בראשה עמד ח"כ אברהם בייגה שוחט). זו לא הסתירה את חוסר הנחת שחשה לנוכח גישת הממשלה באשר לתקצוב הפינוי והטיפול במפונים, ועל כן ביקשה להכניס תיקונים משמעותיים

67 נקבע רק כי "ר' אגף התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ומנכ"ל משרד המשפטים, יעמיד לרשות ועדת ההיגוי, הועדה לענייני פינוי ופיקוח והתיישבות חלופית, מנהלת הביצוע, והסוכנות היהודית, **תקציב מתאים ומשאבים נוספים**, לצורך פעולותיהם, וזאת בתוך חודש ימים ממועד קבלת החלטה זו". כן נקבע כי "תקציבי שנת 2005 ואילך יותאמו לתהליך ולהחלטות הממשלה בנושא מעת לעת" (סעיף 11 לנספח ג' להחלטה 1996).

68 ראו החלטת ממשלה מס' 2427 (15.8.04).

69 עדותו הפנימית של מר קובי הבר, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר (19.7.09);

עדותו הפנימית של מר ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר (20.7.09).

70 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (19.07.09).

71 תזכיר חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004 (23.9.04).

72 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004, ה"ח הממשלה 130 (27.10.04).

73 ד"כ 178 (3.11.04).

74 ראו משרד האוצר - אגף התקציבים, **נייר עמדה**, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 2.

בהצעה, שמשמעותם הייתה תוספת תקציבית גדולה לשיקום המפונים. בעדותו בפני ועדת החקירה העיר שוחט בהקשר זה, כי טיטוט הצעת החוק שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת "נראתה כמו דוח רווח והפסד ולא כמו הצעת חוק שתכליתה לטפל באנשים".<sup>75</sup> ועדת המשנה החליטה גם לדחות סופית את התפיסה הקיצונית שהיו שהציעו לממשלה, ולפיה ראוי לפצות כל משפחה בסכום כספי נכבד, ולסיים בכך את הטיפול בה מכול-וכול.<sup>76</sup> במקום זאת הוחלט לעבות בנוסח הצעת החוק את הוראת סעיף 85 לחוק, שעניינה העתקה קהילתית.

בתאריך 16 בפברואר 2005 – לאחר מאבקים פרלמנטריים סביב סכומי הפיצוי שישולמו למפונים<sup>77</sup> – התקבל בכנסת בקריאה שלישית חוק יישום ההתנתקות. נוסח החוק שהתקבל על-ידי הכנסת כלל שינויים משמעותיים לעומת הנוסח המקורי שהוצע על-ידי הממשלה. כך, העלות הכרוכה ביישום החוק, כפי שאושר על-ידי הכנסת, נאמדה בסכום של כ-3.8 מיליארד ש"ח, כלומר, כמיליארד ש"ח יותר לעומת הצעת החוק.<sup>78</sup> בין היתר הגדיל חוק יישום ההתנתקות את סכומי הפיצויים לעתים ביותר מכפליים הצעתה המקורית של הממשלה;<sup>79</sup> הגם שעדיין היה מדובר, ככלל, בסכומים נמוכים יותר מאשר עקרונות הפיצוי שהוצעו על-ידי הצוות המשפטי-כלכלי הראשוני. כך, בחוק יישום ההתנתקות נקבע מחיר גבוה יותר לכל מ"ר בהקשר לפיצוי בשל אובדן בית המגורים; שונה אופן חישוב שטחו של בית המגורים לצורך הפיצוי; הוכפל הפיצוי עבור ותק; הוגדל סכום המענק בגין הוצאות הובלה והתארגנות; נקבע כי דמי השכירות עבור תקופת הביניים שבין הפינוי לבין הכניסה לבית הקבע ישולמו למשך שנתיים במקום ההצעה המקורית לשלם למשך שנה בלבד; הפיצוי עבור עסקים הוגדל; נוסף מסלול פיצוי עסקי

75 עדותו הפנימית של ח"כ לשעבר אברהם בייגה שוחט, לשעבר יו"ר ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת (23.9.09).

76 ראו עדותו הפומבית של מר אביגדור יצחקי, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (9.6.09), עמ' 923, אשר העיד על ההצעה שהניח בשנת 2004 בפני מקבלי ההחלטות: לשלם לכל משפחה "החוצה את מעבר כיסופים" סכום נכבד במיוחד על מנת שתוכל להשתקם. העד סיפר כי נקב בסכום פיצוי של מיליון דולר למשפחה, וזאת רק לצורך המחשת עמדתו: בהנחה שיש כ-1,800 משפחות מפונים, עלות שיקומם הייתה עומדת על כשבעה מיליארד ש"ח, שהוא הסכום שהושקע בסופו של דבר, לפי נתוני האוצר, בשיקום המפונים (כאשר עלות תכנית ההתנתקות כולה, לרבות ההוצאות על פעילות גופי הביטחון, הפריסה הביטחונית החדשה ועלויות תפעול מינהלת סל"ע עמדו לפי נתוני האוצר על סכום של כעשרה מיליארד ש"ח).

77 ראו למשל עדותו הפומבית של ח"כ צבי הנדל (14.6.09), עמ' 1165 ואילך.

78 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 2.

79 ראו מכתבו של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל, לח"כ צבי הנדל (9.2.05); עדותו הפומבית של ח"כ צבי הנדל (14.6.09), עמ' 1165–1169.



ייחודי לחקלאים בגין חממות; ואילו שיעור המס על הפיצויים לבעלי עסקים הופחת ל-5%, מחצית משיעור המס שנכלל בהצעת החוק.

המפונים שטחו בפני הממשלה טענות רבות בעניין סכומי הפיצויים שנקבעו על-פי חוק יישום ההתנתקות, שלהשקפתם היו נמוכים יתר על המידה. כך למשל נטען, כי השיקול העיקרי שהוביל לקביעת פיצוי נמוך יחסית למפוני חבל עזה וצפון השומרון היה החשש מפני הצבת אמת מידה גבוהה של פיצויים, שתקשה על המדינה לבצע פינויים נוספים בעתיד, וכי שיקול זה הביא לזניחת החובה לפצות את המפונים על מלוא נזקי הפינוי. התוצאה הייתה – כך נטען – שהפיצויים ששולמו למפונים מכוח חוק יישום ההתנתקות אינם עולים בקנה אחד עם העיקרון בדבר השבת מצב המפונים לקדמותו. עוד נטען, כי הפיצוי ששולם למפונים עבור עוגמת נפש (מענק ותק), למשל, נמוך משמעותית מזה ששולם למפוני ימית, ללא הצדקה עניינית. זאת ועוד – כך לפי הטענה – לחלק מן המפונים מחבל עזה זו הפעם השנייה שהם מפונים בעל כורחם: אלו מפוני ימית, שהתיישבו מחדש בחבל עזה, מתוך תקווה שלא יאלצו לחוות פעם נוספת את הטראומה הכרוכה בפינוי. עתה לא זו בלבד שפנוו בשנית, אלא ששולמו להם פיצויים נמוכים מאלו שקיבלו בעקבות פינוי ימית.<sup>80</sup>

למרות זאת, חוק יישום ההתנתקות לא תוקן מאז שנחקק. מדיניות הממשלה להימנע מלפעול לתיקונו נותרה בעינה חרף ארבע התפתחויות מרכזיות שאירעו לאחר חקיקתו:

**הראשונה**, פסילת מקצת מהוראות חוק יישום ההתנתקות על-ידי בית המשפט בבג"ץ **חוף עזה**, בשל היותן בלתי חוקתיות. התערבות זו של בית המשפט בהוראות החוק הגדילה את העלות הכרוכה ביישום החוק בסכום של כ-400 מיליון ש"ח.<sup>81</sup>

**השנייה**, החלטות ממשלה (האמצעי המינהלי) שהתקבלו עובר למועד הפינוי, ולאחריו, שבהן הוחלט על הגדלת הסיוע שניתן למפונים. סיוע זה כלל, בין היתר, פינוי של מיטלטלין, שכירת חדרים בבתי מלון לצורך שיכון המפונים במסגרת של דיור ארעי והקמת אתרים לדיור זמני; וסיוע למפונים לאחר הפינוי וכל עוד לא הושלמה בניית בית הקבע. סך העלות הכרוכה בביצוע החלטות אלו של הממשלה נאמדה במיליארד ו-291 מיליון ש"ח נוספים.<sup>82</sup>

80 ראו עדותו הפומבית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (17.6.09), עמ' 1444-1446; עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09), עמ' 3175; עדותו הפנימית של מר אבי פרחן (22.6.09).

81 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, **נייר עמדה**, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 2.

**השלישית**, התחייבות הממשלה להעניק למפונים הטבות נוספות – לעומת חוק יישום ההתנתקות – במסגרת הסכם הח"כים (האמצעי החוזי). מהלך זה של הממשלה נועד למנוע את המשך הליך חקיקתן של מספר הצעות חוק לתיקון הסדרי הפיצוי למפונים.<sup>83</sup> הסכם הח"כים, שעלותו הכוללת למדינה הייתה כמה מאות מיליוני ש"ח,<sup>84</sup> אושר על-ידי הממשלה,<sup>85</sup> ומכוחו ניתנו למפונים הטבות כספיות שונות בסכומים שבין עשרות אלפי ש"ח למאות אלפי ש"ח.<sup>86</sup> את הרקע לחתימתו הסביר רענן דינור, שכיהן כמנכ"ל משרד ראש-הממשלה באותה עת:<sup>87</sup>

יש פה עוד שאלה אחת בסיסית... [ה]חוזרת על השאלה של היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. מונפת מעלינו חרב מאוד חדה שמכונה בעגה שלנו "חוק אלקין". אנחנו מעריכים שהעלות שלה היא כמיליארד וחצי... אנחנו סוברים שההצעה של חבר הכנסת אלקין יצאה מכל מידתיות אפשרית... אז כאשר יש איזה שהיא קרן שפע שפועלת בכנסת ישראל, עם מוטיבציות של "תן ככל יכולתך"... אתה חייב רגע להסתכל על התמונה הכוללת ולהגיד "בוא רגע ניצור בלמים ואיזונים, בואו ננסה להגיע בדיוק כמו סיכום הדברים למהו שמשלב את כולם בתוך הסיפור הזה".

...

מה בעצם אמר סיכום הדברים? בואו ניקח בצורה מרוכזת, לא כל מקרה שנדון בוועדת חריגים או כל דבר אחר, אבל בוא ניקח את העקרונות הכלליים, נראה איפה החוק לא נותן מענה מספיק טוב ואת זה נתקן באמצעות סיכום הדברים. אני קראתי לזה "עיוותים", חבריי חשבו שזו מילה חריפה מדי. אבל בעיני, אם המחוקק קבע A והמציאות מחייבת שינויים, אז יש פה עיוותים, ואני לא נותן משקל גדול למילה "עיוות".

על רקע זה גם הסביר העד כי לדעתו, ככלל, ראוי לעגן את ההוראות בדבר פינוי יישובים ותשלום פיצוי למפונים בחוק-יסוד, ששינויו ייעשה ברוב מיוחס, וזאת כדי להקשות על יוזמות חקיקה פרטיות לשינויו.<sup>88</sup> כך למשל הסביר העד, כי חששה

83 ראו למשל הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקונים שונים), תשס"ז-2006, שהוגשה לכנסת ה-17 ואשר עליה חתמו 71 חברי הכנסת. הצעה זו ריכזה שורה של הצעות חוק לתיקון חוק יישום ההתנתקות, שהוגשו על ידי מספר חברי כנסת, בנושאים שונים.

84 להערכת משרד האוצר, המדובר בכ-567 מיליון ש"ח (משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09)). ועד מתיישבי גוש קטיף סבור כי המדובר בכ-380 מיליון ש"ח בלבד (עדוּתו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.1.10), עמ' 5118).

85 החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07).

86 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 3.

87 עדוּתו הפומבית (22.7.09), עמ' 2715, 2728.

88 שם, עמ' 2730-2731.

של הממשלה בקשר לחוק יישום ההתנתקות היה מהתגבשות הסכמה לתיקונו באופן המיטיב עם המפונים ביתר – בניגוד לעמדת הממשלה – בקרב חברי כנסת מכל קצווי הקשת הפוליטית: מן הימין (מתוך שאיפה של חברי כנסת אלו לקבוע לפינוי יישובים תג מחיר גבוה מאוד, שיקשה לבצע פינוי יישובים בעתיד) ומן השמאל (מתוך שאיפה של חברי כנסת אלו להאיץ את שיקומם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון כדי להוכיח את היתכנותם של פינויים נוספים בעתיד).<sup>89</sup>

ההתפתחות המשמעותית הרביעית שאירעה לאחר חקיקת חוק יישום ההתנתקות הייתה מתן תוספות לזכויות המפונים, שעליהן הוחלט במסגרת יישום המלצות דוח הביניים של ועדת החקירה. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, פעל מטעם משרד ראש-הממשלה במטרה ליישם את המלצות הוועדה. במסגרת זו החליטה המדינה (שוב – באמצעות האמצעי המינהלי) על מתן הטבות שונות למפונים, אשר לגבי עלותן הכוללת אין הסכמה בין גורמי הממשלה השונים.<sup>90</sup>

## (2) תהליך הטיפול במפונים על-ידי מינהלת סל"ע

חוק יישום ההתנתקות הורה על הקמת "מינהלה לסיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון וליישום תכנית ההתנתקות" – מינהלת סל"ע.<sup>91</sup> מלבד כלי הטיפול השגרתיים, צוידה מינהלת סל"ע בשני כלים עיקריים – העושים שימוש באמצעי המינהלי ובאמצעי החוזי – שנועדו לאפשר לה לנהוג בגמישות בטיפול במפונים.

הכלי האחד היה מנגנון הוועדה המיוחדת, שאיפשר לקבל החלטה מינהלית על תשלום פיצויים למפונים ב"נסיבות מיוחדות" ו"לפנים משורת הדין", כלומר, מעבר לזכאות הרגילה שהוקנתה להם בחוק יישום ההתנתקות (ובלשון החוק: "תשלום מיוחד").<sup>92</sup> בעוד שוועדות הזכאות, הקובעות את סכום הפיצויים הרגיל המגיע למפונה, פעלו כדי למלא בדווקנות אחר הוראות חוק יישום ההתנתקות, לוועדה המיוחדת הוקנה שיקול דעת נרחב בקשר למתן "התשלום המיוחד", ולא הוטלה עליה כל מגבלה תקציבית. עם זאת, הוועדה המיוחדת הנחתה את עצמה על-פי רשימה של "כללי אצבע", שהגבילו בפועל את שיקול דעתה. מנגד, בהתאם להסכם הח"כים, וכדי לאפשר למפונים את מתן הטבות על-פיו, קיבלה הוועדה המיוחדת החלטות רוחביות בנושא התשלום המיוחד, החורגות בבירור מכללי

89 עדותו הפנימית (8.7.09).

90 ראו פרוטוקול ועדת המשנה לביקורת המדינה (12.1.10).

91 ראו סעיף 4(א) לחוק יישום ההתנתקות.

92 ראו סעיף 137(ב)(2) לחוק יישום ההתנתקות. כן ראו תקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), התשס"ו-2005.

האצבע שקבעה לעצמה, ואשר הייתה להן השפעה על כלל המפונים. במספר מקרים קיבלה הוועדה המיוחדת החלטות עקרוניות דומות גם מיזמתה.<sup>93</sup>

הכלי השני שאיפשר למינהלת סל"ע לפעול בגמישות מול המפונים היה מנגנון **ההעתקה הקהילתית**, שבאמצעותו יכלה המינהלה לעצב כרצונה – בדרך חוזית – הסכמי העתקה עם קבוצות שונות של מפונים, שבהם ניתנו לכל קבוצה הטבות שונות. לעומת הנוסח שנכלל בתזכיר ובהצעת החוק, נוסחו הסופי של חוק יישום ההתנתקות הרחיב באופן ניכר את שיקול הדעת של הממשלה באשר למתן הטבות – למפונים ולצדדים שלישיים – לצורך הקמת התיישבות קהילתית חלופית בתחומי ישראל. סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות איפשר למדינה להתקשר עם קבוצת מפונים "זכאים", המונה עשרים משפחות ומעלה, או עם אגודה שיתופית, בהסכם העתקה שבו תוסדר העתקת מקום מגוריה של הקבוצה במסגרת קהילתית אחת ליישוב קולט, קיים או חדש, בתחומי ישראל. בסעיף נקבע, כי את ההטבות שניתנו לקבוצת המפונים על-פי הסכם ההעתקה, יראו כפיצויים המגיעים לקבוצה ולחבריה, כולם או חלקם, כפי שייקבע בהסכם.<sup>94</sup> הסעיף לא קבע כל מגבלות לגובה או לסוג ההטבות שהמדינה יכולה להעניק בדרך זו (למפונים וליישוב הקולט), ואף לא מגבלות גיאוגרפיות באשר לאזורים שאליהם ניתן לבצע את ההעתקה הקהילתית המוסכמת. עם זאת, למרות נוסחו הפתוח של סעיף 85 לחוק, עמדת המדינה הייתה כי על החלטות המתקבלות בקשר להסכמי ההעתקה לקיים את אמות המידה הקבועות בכללי המשפט המינהלי, לרבות עקרונות השוויון, הסבירות, החוקיות והמידתיות.<sup>95</sup>

התקציב שאיפשר את פעילותה המינהלית והחוזית של מינהלת סל"ע הגיע מכמה מקורות:

**ראשית**, תקציב המדינה, אשר ככלל מאושר על-ידי הממשלה ועל-ידי הכנסת מדי שנה.<sup>96</sup> בין השנים 2005–2008 עוגן תקציבה של מינהלת סל"ע במסגרת סעיף תקציבי מיוחד, שכונה "הקופסה" ושהוזכר לעיל. תקציב זה, אשר לא היה חלק מתקציב הממשלה הרגיל, מימן את תקני כוח האדם של מינהלת סל"ע, האמרכלות,

93 עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע, אחראי על מערך הזכאות ויו"ר הוועדה המיוחדת (2.6.09); עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר וחבר בוועדה המיוחדת (6.7.09).

94 סעיף 85(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

95 עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3016; עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי למינהלת סל"ע (13.7.09).

96 למעט תקציב שנת 2009–2010 אשר לראשונה אושר כתקציב דו-שנתי.

הניהול השוטף, העסקת יועצים חיצוניים ועוד. הוא גם היה המקור לכל התשלומים (על בסיס הערכות, אשר בוצעו מראש) שהמדינה נתחייבה בהם כתוצאה מהחלטות ועדות הפיזיויים השונות (כלומר, החלטות בעניין הפיזיו האישי והעסקי). מינהלת סל"ע השתמשה בתקציב זה בדרך הקרויה "תקציב השתתפויות"<sup>97</sup>. בשיטה זו, אשר נוצרה בשל העובדה שמינהלת סל"ע אינה גוף ביצועי רגיל, שימשה מינהלת סל"ע "צינור" להעברת הכסף ממשרד האוצר למשרד הממשלתי הרלוונטי, כגון משרד השיכון (למשל, לצורך ביצוע הסכמי ההעסקה), או משרד הפנים (למשל, לצורך הושטת סיוע חברתי או סיוע מוניציפלי לרשויות המקומיות). המינהלה תיפקדה כגוף המתאם את העברת הכספים ומפקח עליהם.

**שנית**, החלטות ממשלה ספציפיות אשר תקצבו בין היתר נושאים שחוק יישום ההתנתקות לא התייחס אליהם, כגון הסדרי הדיור הזמני, פיתוח התשתיות, הקמת מבני הציבור, חלק מאתרי הקבע ונושאים רבים נוספים.<sup>98</sup> על-פי נוהל פנימי שקבעה לעצמה הממשלה, החלטותיה אלו היו פרי יזמה של מינהלת סל"ע, והן הובאו על-ידי אגף התקציבים במשרד האוצר לאישור ועדת הכספים של הכנסת.<sup>99</sup> עד ממשרד האוצר הסביר, כי הסיבה לשימוש במתכונת תקצוב זו של החלטות ממשלה ספציפיות, הייתה לגרום למשרדי הממשלה השונים, שמטבע הדברים עמוסים במטלות שוטפות, ליטול על עצמם את הטיפול במפונים תוך חריגה מתכנית העבודה הרגילה שלהם, ולהימנע ממחלוקות תקציביות עמו.<sup>100</sup>

**שלישית**, זרובה תקציבית – סעיף מיוחד בחוק התקציב השנתי – שעליה הופקד משרד האוצר, ואשר מימנה בין היתר את החלטות הוועדה המיוחדת בעניין הסכמי ההעסקה, ככל שהעלויות הכרוכות בהם לא נכללו בתקציב השתתפויות.

**רביעית**, במקרים נדירים מאוד תוקצבה פעילות שנתית של משרד ממשלתי, בעניין זה או אחר הקשור לטיפול במפונים, על יסוד סיכום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, כלומר, ללא שהממשלה נדרשה להחליט בעניין.<sup>101</sup>

97 זהו תקציב שאותו רואים בשני משרדי ממשלה. מדובר למעשה בסעיף חובה/זכות בין משרדי ממשלה שונים ובו את סעיף הוצאה רואים במינהלת סל"ע ואת סעיף ההכנסה בספרים של המשרד המקצועי.

98 מדובר בתוספת של כמיליארד ש"ח במסגרת מספר רב של החלטות ממשלה שתקצבו שהייה של מפונים בבתי המלון, הזמנת מבנים יבילים והכשרת אתרי המגורים הזמניים. ראו למשל החלטות ממשלה מס' 4177 (נתק/53) (18.8.05), 4238 (11.9.05) ו-4277 (2.10.05).

99 עדותו הפנימית של מר יוסי שטראוס, חשב משרד ראש-הממשלה (13.10.09).

100 עדותו הפנימית של מר יאיר פינס, רפרנט לנושאי תקציבי ביטחון והתנתקות מטעם אגף התקציבים במשרד האוצר (10.11.09).

101 עדותו הפנימית של רו"ח איציק עוזר, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (3.6.09); עדותו

חלק קטן מן העלויות הכרוכות בטיפול במפונים לא מומנו באחת מהדרכים האמורות, אלא מתקציבם השוטף של המשרדים הרלוונטיים ומתקציבי הרשויות המקומיות שבהן נקלטו המפונים. כמו כן, במקרים רבים אחרים נדרשו גופים אלה לגשר מתקציבם (אך לא תמיד עשו כן) על פני תקופות שבהן המימון הממשלתי הייעודי בושש להגיע.

כ־85% מן המפונים הזכאים להעתקה קהילתית בחרו להישאר במסגרת קהילתית. קהילות בשלמותן כמעט שלא הועתקו במסגרת הסדרי ההעתקה. עם זאת, חלקים של קהילות, בגדלים שונים, הועתקו כמסגרת ייחודית, לעתים קרובות בשיתוף עם אחרים, למקומות יישוב חדשים. כמו כן, קבוצות קטנות ובודדים יצרו לצורך ההעתקה הקהילתית מסגרות קהילתיות חדשות שלא היו קיימות קודם לפינוי.<sup>102</sup>

גיבוש כל אחד מהסכמי ההעתקה הצריך תהליך משא-ומתן ארוך וסבוך בין המדינה לבין המפונים, וכן עם צדדים שלישיים – היישוב הקולט והרשות המקומית הקולטת. במהלך המשאים-ומתנים הועלו מעת לעת דרישות נוספות על-ידי המפונים או על-ידי הצדדים השלישיים. משמעות ההיעתרות לדרישות אלו הייתה בדרך כלל הטלת הוצאה כספית נוספת על המדינה. מינהלת סל"ע פעלה בליווי משפטי, תוך שהיועצים המשפטים שליוו מקרוב את תהליך קבלת ההחלטות ממלאים את החלל שהותיר נוסחו הפתוח של סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, וקובעים גבולות למתן הטבות למפונים (או ליישובים הקולטים). זאת, על דרך הפעלת כללי המשפט המינהלי, ובמרכזם הכללים בדבר סבירות ומידתיות.<sup>103</sup> אנשי מינהלת סל"ע, משרד האוצר וגורמים רבים נוספים, העידו כי על המינהלה, כמו גם על בעלי תפקידים שונים במדינה, הופעלו לחצים בלתי-פוסקים להסכים לדרישות המפונים או היישובים הקולטים, בעיקר מצד "מקבלי החלטות בכנסת ובממשלה", כלשונו של אחד העדים. אל מול לחצים אלו, התקשתה המדינה במקרים רבים

הפנימית של מר אריאל לוי, סמנכ"ל תקציבים במשרד הבינוי והשיכון (3.9.09); עדותו הפנימית של מר יאיר פינס, רפרנט לנושאי תקציבי ביטחון והתנתקות מטעם אגף התקציבים במשרד האוצר (10.11.09).

102 כך למשל חברו להם בני מספר מושבים כדי ליצור התיישבות מרוכזת אחת באזור ניצינים; נוצרו קהילות חדשות שהורכבו ממתישבים בודדים (קהילת שבות קטיף ביד בנימין); ופוצלו יישובי מקור רבים למספר קהילות נפרדות (נווה דקלים, כפר דרום, עצמונה ועוד). ראו למשל: מרים ביליג, **ההון החברתי ותרומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006), 34.

103 ראו עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3016; עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי של מינהלת סל"ע (13.7.09).

לדבוק בעמדתה המקורית, שכן – כפי שהסביר אותו עד – "בכל מקום שבו המדינה לא כבולה על-ידי חוק, יש לה קושי מאוד גדול להציב גבולות...". הלחצים שהופעלו על המדינה, לצד רצונם של אנשי המינהלה לראות בהצלחת המאמצים להתקשר בהסכמי ההעסקה, גרמו לעתים לכך שבמהלך המשא-ומתן על תנאי הסכם העסקה המדינה נסוגה גם מעמדה שאותה הציגה כ"עמדה אחרונה"<sup>104</sup>.

זאת ועוד, היעדרות במשא-ומתן אחד אילצה את המדינה לא פעם להסכים לדרישות דומות שהועלו במשא-ומתנים אחרים. עמדה על כך עו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), בהתייחסה להסכמת המדינה להסכמי העסקה קהילתית ליישובים במרכז הארץ, כגון לשכונת הגולף באשקלון וליישוב פלמחים<sup>105</sup>:

אתייחס במילה לשאלה שלך, אם לא היו צריכים בעצם להגיד להם "גולף – לא". משהוצבו הכללים האלה, במידה רבה זה גם הכתיב את המשך. כי משאפשרת פעם אחת במרכז הארץ [בניצנים], בלב, עם עלות מגרש של כ-80,000 – 85,000 דולר לפי המונחים של אז, הרבה יותר קשה לומר אחר כך – רגע, פוס, אבל במקום אחר במרכז הארץ – קרי פלמחים – שנגיח שאנחנו יכולים להראות לכם שאנחנו מדברים על אותם מחירים, זה יהיה בלתי חוקי ובלתי מידתי. זה מורכב...

בסופו של דבר התברר כי התקשרות המדינה בהסכמי ההעסקה חייבה אותה לשאת בעלויות כספיות משמעותיות, שלא נצפו מלכתחילה, בסכום כולל של למעלה מ-900 מיליון ש"ח (לא כולל את שווי קרקעות המדינה, לעתים באזורי ביקוש, שנמסרו במסגרת ההסכמים)<sup>106</sup>. כך למשל החליטה המדינה – במסגרת הסכמי ההעסקה – להקים מבני ציבור לפי מפתח מיוחד; לממן הקמת כיתות לימוד ביישובי הקבע; לרכוש קרקע חקלאית גם לחקלאים קהילתיים ולא רק לבעלי נחלות; להשלים ל-30 דונם הקצאה של קרקע חקלאית, לחקלאי קהילתי, מעבר לכמות הדונמים שעייבד בפועל טרם הפינוי; להכשיר ולפתח קרקע חקלאית

104 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי של מינהלת סל"ע (13.7.09); עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (6.7.09).

105 עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3019. וכן: עדותו הפנימית של מר ירון ביבי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל (20.7.09).

106 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 3. כמו כן: עדותו הפנימית של מר קובי הבר, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר (19.7.09); עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (6.7.09); עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

לטובת מפונים שהיו מעוניינים בהקמה מחדש של משקם החקלאי; ולתכנן יישובים נוספים פוטנציאליים והקמת תשתיות בהם.<sup>107</sup>

גורמים בממשלה סברו בעת הדיונים על הצעת החוק, כי רוב המפונים יבקשו לקבל את הפיצוי הכספי ולמצוא לעצמם פתרונות מגורים אינדיבידואליים, וכי המימון להסכמי ההעסקה עבור אותו מיעוט שיבחר באפשרות של העסקה קהילתית יגיע מתוך סכומי הפיצויים שכל מפונה זכאי להם לפי חוק יישום ההתנתקות. כך למשל סבר משרד האוצר, כי מימון הקצאת המגורים במסגרת ההעסקה הקהילתית ייעשה מתוך כספי הפיצויים המגיעים מכוח חוק יישום ההתנתקות לכל מפונה בעד רכיב הקרקע החלופית שהוא זכאי לו (סכום של 225,000 ש"ח למשפחה הזכאית לפיצוי בגין בית מגורים רגיל, וסכום של 360,000 ש"ח למשפחה הזכאית לפיצוי בגין בית מגורים בנחלה חקלאית). היקף הביקוש בקרב המפונים להעסקה קהילתית, כמו גם מתכונת ההעסקה הקהילתית שבסופו של דבר אושרה – כגון על דרך הקמת יישובים חדשים במקום הרחבת יישובים קיימים – הפתיעו את אנשי המשרד.<sup>108</sup>

המדינה לא פעלה לתיקון סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, גם לאחר שהתברר כי הסעיף במתכונתו הנוכחית גורם קשיים. עמדת המדינה בהקשר זה הייתה, כך נראה, כי הדבר אינו מעשי. עמד על כך היועץ המשפטי למינהלת סל"ע, עו"ד איתי אהרונוסון:<sup>109</sup>

אם השאלה היא "האם היה ניתן להחזיר את הגלגל של סעיף 85 אחורה ולקבוע בתוכו גבולות יותר ברורים?", התשובה היא לא. בשלב שבו מתברר שחוסר הגבולות גורר משאים ומתנים אינסופיים אנחנו כבר עמוק בתוך זה וזה מאוחר מדי. לא ניתן בשלב זה לצקת בסעיף 85 עוד גבולות.

מעבר להוצאה הציבורית שהייתה כרוכה בביצוע ההסכמים (כגון לשם פיתוח תשתיות והקמת מבני ציבור), כריתת חלק מהסכמי ההעסקה עוררה קושי נוסף – משפטי וציבורי – נוכח ההטבה הכלכלית הניכרת שנבעה מהתחייבות המדינה להקצות לכל מפונה "זכאי", שנמנה עם בני הקהילה שחתמה על הסכם ההעסקה, מגרש לצורך בניית בית הקבע שלו. חלק מן ההעסקות הקהילתיות יועדו ליישובים בארץ שבהם ערך הקרקע היה גבוה במיוחד – כגון, יד בנימין, חפץ חיים, פלמחים,

107 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 3-4.  
108 למשל: עדותו הפנימית של מר קובי הבר, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר (19.7.09).

109 עדותו הפנימית (13.7.09). וכן: עדותה הפנימית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (21.7.09).



נווה ים ושכונת הגולף באשקלון. מנתונים שהציג משרד האוצר עולה כי לכל משפחה שנכללה בהעתקה הקהילתית ליישובים במרכז הארץ הקצתה המדינה מגרש, ששווי המוערך עולה בכדי מאות אלפי ש"ח על הפיצוי שהגיע בשל אובדן בית המגורים לאותה משפחה מכוח חוק יישום ההתנתקות.<sup>110</sup>

### ג. ממצאים ומסקנות

הוועדה בחנה את האופן שבו הפעילה המדינה את האמצעים שעמדו לרשותה לצורך מימוש אחריותה, במסגרת תהליך קביעת זכויות המפונים ותהליך הטיפול במפונים, ומצאה ארבעה כשלים עיקריים. ראשית, מלכתחילה קפצה המדינה את ידה ביחסה למפונים, תוך שהיא מקצה לטיפול בהם, במסגרת חוק יישום ההתנתקות, סכומים נמוכים מן הדרוש בפועל לשיקומם. כתוצאה מכך נאלצה הממשלה – באמצעות החלטות מינהליות והסכמים שונים שבהם התקשרה עם המפונים – להגדיל משמעותית את התקציב המקורי לשיקום המפונים שנקבע על-ידי הכנסת בחוק יישום ההתנתקות. בדיעבד התברר כי הממשלה, באמצעות החלטות מינהליות שקיבלה והסכמים שבהם התקשרה עם המפונים – הכול לפי שיקול דעתה – הגדילה את תקציב שיקום המפונים בכ-84% לעומת תקציב השיקום שנקבע בחוק יישום ההתנתקות (או בכ-150% לעומת הצעתה המקורית של הממשלה, כפי שהונחה על שולחן הכנסת). נמצא, כי מתוך העלות הכוללת של שיקום המפונים (ללא שווי ההטבות הנוספות שקיבלו בהקצאת קרקעות), שנאמדה על-ידי משרד האוצר בשנת 2009 בכשבעה מיליארד ש"ח (כולל עלויות עתידיות צפויות), אישרה הכנסת בחוק יישום ההתנתקות להוציא סכום של כ-3.8 מיליארד ש"ח, אך הממשלה אישרה להוציא, בהחלטות מינהליות ובהסכמים שבהם התקשרה, כ-3.2 מיליארד ש"ח נוספים.

110 משרד האוצר, טבלת השוואה ועלויות מגורי הקבע (נספח ד' לנייר העמדה: משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09)). מטבלה זו עולה כי משפחת מפונים שהצטרפה להעתקה הקהילתית ביסודות קיבלה הטבה של כ-270,000 (למי שאינם חקלאים) עד 299,000 ש"ח (לחקלאים); בחפץ חיים קיבלה משפחה של חקלאים הטבה של כ-749,000 ש"ח ומשפחה של מי שאינם חקלאים כ-135,000 ש"ח; משפחת מפונים בפלמחים אמורה לקבל הטבה של כ-850,000 ש"ח; משפחת מפונים בנווה ים אמורה לקבל הטבה של כ-750,000 ש"ח; במתחם הגולף באשקלון עמדה ההטבה על כ-350,000 ש"ח; בניצן עמדה ההטבה על כ-185,000 ש"ח; בניצנים עמדה ההטבה על כ-989,000 ש"ח לחקלאים וכ-445,000 ש"ח למי שאינם חקלאים; ביד בנימין קיבלה משפחת מפונים חקלאים הטבה של כ-1,439,000 ש"ח ומשפחת מפונים שאינם חקלאים קיבלה הטבה של כ-670,000 ש"ח. עם זאת יש להעיר, כי לא מן הנמנע שחלק מסכומים אלה משקפים גם עלייה בערך הקרקע, שנבעה למעשה מעצם התיישבות המפונים ביישובים אלה.

**שנית**, חוק יישום ההתנתקות לא הטיל כמעט מגבלות על שיקול דעתן של הרשויות בבואן לעשות שימוש באמצעים החוזיים שעמדו לרשותן, ובמרכזם האמצעי של הסכמי העתקה. ליקוי זה, לצד כניעת המדינה ללחצים שהופעלו עליה במהלך המשאים-ומתנים על הסכמי העתקה, הביאו לכך שבגדרי הסכמי העתקה נהגה המדינה בפזרנות יתרה.

**שלישית**, כאשר התברר לממשלה כי יהיה עליה להגדיל את הפיצויים למפונים באופן משמעותי, היא נמנעה מלעשות כן על דרך תיקון החוק, כמתבקש במדינה דמוקרטית, ובמקום זאת בחרה בנתיב "עוקף חקיקה" – הסכם הח"כים. במסלול זה הקצתה הממשלה למפונים סכומים של מאות מיליוני ש"ח, הגם שראוי היה כי הקצאה כזו תיעשה בחוק של הכנסת.

**רביעית**, המדינה טענה בתפיסה שאימצה לגבי תהליך שיקום המפונים, בעיקר משום שלא חזתה את מרכזיותה של מסגרת העתקה הקהילתית בתפיסתם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון (בין היתר בשל שיתוף הפעולה המוגבל שלהם עמה). טעות זו עשויה הייתה לבוא על תיקונה אילו היו בידי המדינה כלים מתאימים להיערך למצב שנתגלה בפניה. דא עקא, בהיעדר תשתית חקיקתית מסודרת ומוכנה מראש לטיפול ביישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה, נאלצה המדינה להתבסס על ההסדר החסר שנקבע בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות. נבהיר מסקנות אלו כסדרן.

### (1) סכומי הפיצוי הנמוכים שנקבעו בחוק

בסופו של דבר התברר כי העלות הכוללת של שיקום המפונים, לפי אומדן משרד האוצר, עומדת על כשבעה מיליארד ש"ח (כולל עלויות עתידיות צפויות, ומבלי להביא בחשבון את שווי ההטבות הנוספות הניכרות שניתנו בהקצאת קרקעות).<sup>111</sup> ברם, הממשלה, בהצעת החוק שהניחה על שולחן הכנסת, הקציבה לשיקום המפונים מלכתחילה כ-2.8 מיליארד ש"ח בלבד (סכום שהוא כ-40% מן העלות הצפויה הכוללת). הכנסת, באמצעות הוראות חוק יישום ההתנתקות שהתקבל בחודש פברואר 2005, הרחיבה את זכאות המפונים לפיצויים, והגדילה את התקציב לשיקומם, אך העמידה אותו על כ-3.8 מיליארד ש"ח בלבד (סכום שהוא כ-54% מן העלות הכוללת של השיקום, לפי אומדן האוצר).

111 עלות הוצאות הביטחון ועלויות התפעול של מינהלת סל"ע נאמדו על-ידי משרד האוצר בסכום כולל של כשלושה מיליארד ש"ח. וביחד עם עלות שיקום המפונים, שכאמור נאמדה בכשבעה מיליארד ש"ח, נאמדת עלותה הכוללת של תכנית ההתנתקות בכעשרה מיליארד ש"ח. ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, **נייר עמדה**, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 5.

אכן, למפונים ולנציגיהם היו טענות רבות בעניין סכומי הפיצויים שנקבעו מלכתחילה בחוק. מקצת מן העדים, אשר נשאו בתפקידים מטעם המדינה, אף הודו, כאמור, כי בהקשרים מסוימים נוצרו "עיוותים" בסכומי הפיצויים שנקבעו בחוק.<sup>112</sup> אף הוועדה מצאה עיוותים כאלו, שיפורטו בהמשך הדוח. נכונות הממשלה להגדיל את הפיצויים למפונים, בעיקר במסגרת הסכם הח"כים, נבעה אפוא – כעולה בין היתר מעדותו של רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מההערכה כי בטענות המפונים היה ממש.

עם זאת, הכנסת נמנעה במשך השנים שלאחר הפינוי מלתקן את החוק כדי להתאימו למציאות שנתגלתה, ואשר הצביעה על פער שנוצר בין סכומי הפיצויים ששולמו למפונים מכוח חוק יישום ההתנתקות לבין צורכי הפיצוי והשיקום. בתוך חלל חקיקתי זה נתגבש דפוס קבלת החלטות של הממשלה שבגדרו הממשלה הקצתה, לפי שיקול דעתה בלבד, עוד ועוד תוספות תקציב לצורך שיקום המפונים, בבחינת טלאי על גבי טלאי: כך הגדילה הממשלה את תקציב שיקום המפונים, במסגרת החלטות שונות שקיבלה, בסכום של כ-1.7 מיליארד ש"ח (תוספת של כמעט 45% לעומת התקציב המקורי שקבעה הכנסת). בהמשך החליטה המדינה להתקשר בהסכמים עם המפונים – הסכם הח"כים והסכמי ההעסקה – שבהם הקצתה לשיקומם עוד כ-1.5 מיליארד ש"ח (תוספת של כ-39% לעומת התקציב המקורי שקבעה הכנסת).<sup>113</sup>

בתהליך זה נדרשה המדינה לא פעם לסטות מעקרונות הפיצוי שקבעה לעצמה בתחילה. עמד על כך רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, כאשר התייחס להחלטת המחוקק להרחיב את הזכאות ל"מענק נגב-גליל" גם למפונים שהתיישבו בעיר אשקלון:<sup>114</sup>

[מי שנתן את המענק 30,000 דולר – איך קוראים לו? מענק מקום? מענק נגב גליל? – מי שנתן את זה באשקלון, לדעתי יצר זילות של המושג "אזור עדיפות לאומית". כשאני שמעתי לראשונה שנותנים את זה ב[שכונת הגולף באשקלון], חשכו עיניי. אני לא חושב שזה נכון מצד המדינה. אפשר לתת לכולם 30,000 דולר, זה בסדר, ואז

112 ראו למשל עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2715, 2728; עדותו הפנימית של ח"כ לשעבר אברהם בייגה שוחט, לשעבר יו"ר ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת (23.9.09).  
113 סכומים אלו חושבו על יסוד נתוני משרד האוצר. ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 5.  
114 עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2756.

לקרוא לזה מענק מאמץ. אבל לבוא ולהגיד שזה מבטא אזור עדיפות לאומית? ישמור השם.

כאמור לעיל, תהליך קבלת ההחלטות נעדר תכנון מוקדם של ממש ביחס למרבית חלקיו. כפי שהעיד רענן דינור, בהתייחסו לתקופה שקדמה לפינוי, שבה כיהן כמנכ"ל משרד התמ"ת:<sup>115</sup>

אני בשום פנים ואופן לא אוכל לומר לך שעם תחילת כהונתי [כמנכ"ל משרד התמ"ת] החלה היערכות ולו רעיונית בכל מה ששייך לפינוי יישובים, הן עזה או בכל מקום אחר. הנושא הזה עלה על שולחני ביום שבו המערכת בעצם החלה בצעדים המעשיים שלה ולא נעשה קודם לצעדים המעשיים כל דיון קונצפטואלי בהקשר הזה... אני לא חשתי שיש מאבק בין שתי קונספציות, בין קונספציית השיקום במסגרת הקהילה לבין הקונספציה שלימים אביגדור יצחקי הגדיר אותה "שיק והביתה"...

יש להעיר כי דברים אלה משתלבים היטב עם האופן שבו מתואר בספרות מהלך ההתנתקות כולו, בהיבטיו שאינם נוגעים לטיפול במפונים:<sup>116</sup>

השיח הציבורי שנרקם מרגע שהופרח הרעיון [של ההתנתקות] בפומבי בחלל הפוליטי ועד שהורד דגל ישראל מהתורן במפקדת אוגדת עזה ב-11 בספטמבר 2005 – מלמד שמדובר במהלך של ניסוי וטעייה ולא של תכנית מגובשת לכידה שהוכנה לפרטיה מבעוד מועד. ... בדרך כלל לא היה זה פרי עבודת מטה רב-תחומית וסדורה בליווי צמוד של יועצים ...

בחינת האופן שבו עשתה המדינה שימוש באמצעים שעמדו לרשותה לשם מימוש אחריותה לשיקום המפונים חושפת אפוא תמונה עגומה: מלכתחילה קפצה המדינה את ידה ביחסה למפונים, תוך שהיא מקצה לטיפול בהם סכומים נמוכים מן הדרוש. הפער שנוצר בין ההסדר החוקי לבין צורכי השיקום במציאות אילץ את המדינה להשלים את החסר באמצעים מינהליים (החלטות ממשלה) וחוזיים (הסכם הח"כים והסכמי ההעתקה). אמצעים אלו שימשו את המדינה כדי להגדיל את התקציב המקורי שקבעה הכנסת לשיקום המפונים בכ-84%, או – אם משווים זאת להצעתה המקורית של הממשלה, כפי שהשתקפה מהצעת החוק – הרי שמדובר בהכפלת התקציב המקורי פי 1.5.

115 עדותו הפומבית (8.7.09), עמ' 2648–2649.

116 נדיר צור, האיש שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות (2006), 11.

## (2) פזרנות בביצוע

על רקע קפיצת המדינה את ידה בשלב עיגון זכויות המפונים בחוק יישום ההתנתקות, בלטה הפזרנות שהיא הפגינה בשימוש באמצעים המינהליים והחוזיים שעמדו לרשותה. במיוחד דברים אמורים בתנאי הסכמי ההעתקה שבהם התקשרה המדינה עם המפונים.

כאמור, מתכונת סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, אשר הסמיך את מינהלת סל"ע להתקשר בהסכמי העתקה קהילתית, הייתה לקויה. מינהלת סל"ע הוסמכה על יסוד הוראה זו להתקשר בהסכמי העתקה לפי שיקול דעתה, בלא שנקבעו בחוק קווים מנחים, או גבולות נאותים, להפעלת סמכות זו. גם ההוראות שנקבעו בהקשר זה בעקיפין, בתקנות הנוגעות לוועדה המיוחדת, לאחר הפינוי, קבעו שיקולים כלליים בלבד, שלא יכלו לשמש מורה דרך ממשי לנוגעים בדבר.<sup>117</sup>

מן העדויות בפני הוועדה עלתה תמונת תהליך מתמשך של הפעלת לחצים על המדינה, בגדרי המשאים-ומתנים שנוהלו בעניין הסכמי ההעתקה שונים, להשתמש בסמכותה לפי סעיף 85 הנ"ל כדי להיעתר לדרישות שונות של המפונים או של היישובים הקולטים; ושל נסיגת המדינה מעת לעת גם מעמדות שהוצגו במשא-ומתן כ"עמדה אחרונה". היעותרות המדינה לדרישה שהועלתה בקשר להסכם העתקה אחד הביאה את המדינה להיעתר במקביל לדרישה דומה גם בהסכמי העתקה אחרים. בסופו של דבר התברר, כאמור, כי התקשרות המדינה בהסכמי ההעתקה חייבה אותה לשאת בעלויות כספיות משמעותיות, שלא נצפו מלכתחילה על-ידי משרד האוצר, הנאמדות על-ידי משרד האוצר בסכום כולל של כ-900 מיליון ש"ח.<sup>118</sup>

הוועדה סבורה כי התנהלות המדינה בהקשר זה עלתה כדי הפרת חובתה לנהוג באחריות במשאבי הציבור שהושקעו בשיקום המפונים. המדינה נטלה על עצמה במסגרת הסכמי ההעתקה התחייבויות בלתי מוצדקות, תוך שהיא נכנעת ללחצים ונוהגת בפזרנות יתרה. בולטת בהקשר זה במיוחד החלטת המדינה לאפשר הסכמי העתקה ביישובים במרכז הארץ, שבהם אין אינטרס ציבורי לעודד התיישבות

117 ראו תקנה 4 לתקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), תשס"ו-2005, שהתקין ראש-הממשלה מכוח סעיף 137(ו) לחוק (ולא מכוח סעיף 85(ו) לחוק).

118 ראו משרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09), עמ' 3; עדותו הפנימית של מר קובי הבר, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר (19.7.09); עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (6.7.09); עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

חדשה, כגון בפלמחים, בנווה ים, ביד בנימין ובחפץ חיים. משמעותה של החלטה זו הייתה מתן הטבות בשווי של מאות אלפי ש"ח לכל משפחה שהצטרפה או שתצטרף להסכמי העתקה אלו (ההסכמים של פלמחים ונווה ים טרם נחתמו), שקשה להצדיקן. יתרה מכך, בחלק מן המקרים, ספק אפילו אם היה בהטבות מפליגות אלה כדי להגשים את התכלית המקורית שלשמה נועד סעיף 85 – שמירה על המסגרת הקהילתית של המפונים, כדי להקל על שיקומם. שכן, כאמור, לחלק מן ההסכמים הצטרפו משפחות מפונים שבאו מקהילות שונות, ולמעשה חברו להן יחדיו לצורך קבלת ההטבות במסגרת הסכמי ההעסקה.

מתן הטבות מיוחדות בגדרי הסכמי ההעסקה, שאינן ניתנות לכלל המפונים, עשוי היה להיות מוצדק אם בהסכם ההעסקה היה כדי לקדם מטרה לאומית נוספת, מלבד עצם הטיפול במפונים, דוגמת חיזוק ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית. ברם, במתכונת הסכמי ההעסקה במרכז הארץ שהמדינה איפשרה ניתנו הטבות משמעותיות למפונים שהצטרפו להסכמים אלו, מבלי שהושגה בכך מטרה לאומית כללית מעין זו.

### (3) הקצאת כספים בנתיב "עוקף חקיקה"

טענות המפונים לאחר הפינוי בעניין סכומי הפיצויים הביאו את הממשלה להבנה כי אין מנוס מהגדלת התקציב שהוקצה לשיקומם. ברם, הממשלה ביקשה למנוע את תיקון חוק יישום ההתנתקות, והסבירה את התנגדותה לכך בחששה מפני פריצת התקציב אם יפתח בכנסת תהליך חקיקה שעניינו זכויות המפונים. על רקע זה נחתם הסכם הח"כים, ובגדרו הקצתה הממשלה לשיקום המפונים, כאמור, סכומים של מאות מיליוני ש"ח נוספים.

ההטבות שניתנו למפונים בגדרי הסכם הח"כים נועדו בין היתר לתקן עיוותים שנוצרו בהוראות חוק יישום ההתנתקות. גם אם טענות המפונים בעניין זה מוצדקות בחלקן או אף במלואן, הוועדה בדעה כי עצם היזקקות הממשלה למסגרת של הסכם הח"כים – ככל שמטרתו הייתה לשמש נתיב "עוקף חקיקה" – הייתה בלתי ראויה.

במדינה דמוקרטית מחייב עקרון שלטון החוק כי "הסדרים ראשוניים" – הסדרים הקובעים את הנורמות העיקריות הנוהגות במדינה ואת אמות המידה להפעלתן – ייקבעו על-ידי הרשות המחוקקת. הממשלה, מנגד, מוסמכת לקבוע "הסדרים משניים" בלבד.<sup>119</sup> הבחנה זו מבוססת על עקרון הפרדת הרשויות, המכיר –

119 ראו למשל בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת

לענייננו – בהפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת; ועל עקרון ביזור הסמכויות בין הרשויות, כלומר על הרעיון שלפיו הכנסת, שהיא "בית הנבחרים של המדינה"<sup>120</sup>, היא זו שצריכה בדמוקרטיה ייצוגית להכריע בסוגיות החברתיות המרכזיות, לרבות בשאלת חלוקת עוגת תקציב המדינה המוגבלת. על הממשלה, שהיא "הרשות המבצעת" של המדינה,<sup>121</sup> מוטל לבצע את הוראות החוק שהכנסת מחוקקת. אמנם, ההבחנה בין "הסדרים ראשוניים" לבין "הסדרים משניים" אינה תמיד קלה, אך בפסיקה נקבעו אמות מידה המסייעות ביצירתה:<sup>122</sup>

מהות ההסדר, השלכותיו החברתיות ומידת פגיעתו בחירות הפרט כל אלה ישפיעו על ההכרעה אם המדובר הוא בהסדר ראשוני או בהסדר מישני... בין השאר, נבחן את מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, וברי כי אין דין פעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית – וקרובה היא על-פי טיבה לסמכויות ביצוע – כדין פעולה שיש בה כדי להשפיע על מיגזר שלם – אפשר על החברה כולה – ומקרבת היא עצמה כך להסדר ראשוני על-פי הגדרתו... נבחן, למשל, את תכלית הפעולה, אם נועדה היא לתכלית שנויה במחלוקת בציבור – תכלית העלולה לעורר זעם ומירמור בקרב חלקים בעם – או שמא זוכה היא להסכמה ציבורית רחבה; עלותה של הפעולה אף היא תשפיע על מהותה, וברי כי אין דין פעולה שהשלכותיה הכספיות מיזעריות כדין העברתם של עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור למיגזר פלוני... מידת מעורבותו של המחוקק בפעולה והשפעתו עליה תשליך אף היא על השאלה אם מדובר בהסדר ראשוני או מישני. כך, למשל, שומה עלינו לבדוק אם מדובר בפעולות שנועדו להבטיח ביצועו של חוק הנמצא בתהליכי חקיקה מתקדמים, או אם הפעולה נדרשת לאישור הכנסת או ועדותיה... נסיבות העניין תשפיענה אף-הן על טיבו של ההסדר. ... ייבחן הצורך בדחיפות של הפעילות – אם מדובר בפעולה דחופה שהממשלה נדרשת לעשותה בהיותה הרשות המבצעת של המדינה, או בקביעתה של מדיניות ארוכת טווח שהכנסת יכולה וצריכה להידרש להן. יינתן מישקל להסתמכות ציבור על הבטחת הממשלה, ועוד.

על רקע זה פסק בית המשפט הגבוה לצדק, למשל, כי הקצאת תקציבים בהיקף נרחב היא עניין למחוקק, ולא לממשלה. וכך הוסבר:<sup>123</sup>

ישראל (טרם פורסם; ניתן בתאריך 27.2.06), פסקה 28.

120 סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת.

121 סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה.

122 ראו בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל

(טרם פורסם; ניתן בתאריך 27.2.06), פסקאות 37–39.

123 ראו בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל

בלשון של מספרים נוכל לומר כך: הענקת 100 ש"ח מקומה הוא בתחום המינהל. הענקת 100 מיליון ש"ח היא בתחום המחוקק. ... חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. וביודענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה ראויה... נוכל לומר, ש"אם מעניק חוק התקציב סמכות לממשלה להוציא כך־וְכך מיליארדי שקלים, בלא שיש בנמצא חוק ספציפי ומפורט הקובע תנאים וסייגים ומדיניות ספציפיים – קרא: בלא שנחקק חוק הקובע הסדרים ראשוניים – שקול המעשה לדלגציה של סמכות החקיקה מן הכנסת לממשלה. וכזאת לא ייכון במשטר דמוקרטי הבנוי על עקרון ביזור הסמכויות".

אפשר שהטעמים שעליהם הצביעה הממשלה כדי להצדיק את התנהלותה הם בעלי משקל. אכן, החשש מפני פריצה בלתי אחראית של גדרי התקציב הוא חשש מובן. אין להמעיט גם מחשיבות דאגתם של אנשי משרד ראש־הממשלה, שבתקופתם נכרת הסכם הח"כים, מפני האפשרות שצירוף אינטרסים פוליטיים או אחרים, חלקם אולי בלתי ענייניים, יניע מהלך חקיקה העלול להרחיב מאוד את תקציב שיקום המפונים תוך הקרבת צורכי תקציב אחרים של המדינה. ואולם, חששות אלו הם עניין למחוקק לענות בו.

אנשי משרד המשפטים טענו, כי חלק משמעותי מן ההטבות שניתנו בהסכם הח"כים – אלה המעוגנות בסעיפים 8, 9 ו־10 להסכם – אינן בגדר תוספת פיצוי בעלמא, אלא ניתנות כנגד תמורה ספציפית מצד המפונה: נכונותו לחתום על כתב ויתור על תביעות נגד המדינה לפי הדין הכללי. מנקודת מבט זו, לשיטתם, מדובר למעשה בהסכם פשרה בין המדינה לבעל דין (פוטנציאלי) בהליך אזרחי (פוטנציאלי), וככזה אין הוא בגדר קביעת הסדר ראשוני על־ידי הממשלה. בכך אף מושגת סופיות ביחסים המשפטיים בין המפונים למדינה, המקדמת כשלעצמה את השיקום. באשר ליתר ההטבות, שאינן ניתנות כנגד חתימה על כתב ויתור, הרי שהדרך המשפטית שנמצאה להעניקן היא באמצעות קבלת החלטות רוחביות של הוועדה המיוחדת, מעבר לפיצוי הקבוע בחוק, ואף בכך אין אנשי משרד המשפטים רואים הסדר ראשוני עוקף חקיקה.<sup>124</sup>

(טרם פורסם; ניתן בתאריך 27.2.06), המצטט את בג"ץ 8600/04 ראש־המועצה האזורית חוף

עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(5) 673, 691–692 (2005).

124 למשל: עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה



ועדת החקירה סבורה, כי התכלית של השגת הסכמה עם המפונים – עם נציגייהם ביחס להסדר הכולל, ועם כל מפונה בנפרד ביחס לויתורו על תביעות עתידיות – המובילה גם ליצירת סופיות ביחסים המשפטיים בין הצדדים, היא אכן מבורכת. מבחינה זו, ניתן להסכים כי להסכם הח"כים אכן היו הישגים ראויים לציון. עם זאת, לדעת הוועדה, את אותן תכליות ניתן היה – וממילא ראוי היה – להשיג גם בדרך המלך, של חקיקה ראשית, אשר תהיה מוסכמת על נציגי המפונים, ואשר תתנה את קבלת ההטבות הנוספות בחתימת המפונה הבודד על כתב ויתור על תביעות עתידיות.<sup>125</sup>

התוצאה שנבעה ממאמצי הממשלה להימנע מחקיקה ממחישה היטב את הבעיה הנובעת מכך שהממשלה עוסקת ביצירת הסדרים ראשוניים. היעדר העיגון בחקיקה הוביל, כאמור, לכך שחלק מההטבות שנקבעו בהסכם הח"כים ניתנו באמצעות החלטות הוועדה המיוחדת. כך יצא שהוועדה המיוחדת, אשר הוסמכה להעניק "תשלום מיוחד" למבקש בודד זה או אחר, אשר "בשל נסיבותיו המיוחדות... מן הצדק לעשות כן", נדרשה לקבל החלטות שבמובהק היו החלטות רוחביות, הנוגעות לקבוצה גדולה של מפונים, וזאת שלא בשל נסיבות מיוחדות כלשהן. כמו כן, היה בהסכם הח"כים משום עקיפה לכאורה של סעיף 134 לחוק יישום ההתנתקות, האוסר על מתן פיצוי נוסף בגין הפינוי שלא על-פי החוק.<sup>126</sup>

#### (4) היעדר תחיקה משמעותית להסדרת נושא היישוב מחדש

המדינה אמנם תכננה בקפדנות את מתכונת חוק יישום ההתנתקות; אלא שזה נחקק על יסוד הנחה שגויה של המדינה בדבר מסלול השיקום המועדף על המפונים. הממשלה סברה שמרבית המפונים יבקשו לקבל את הפיצויים המגיעים להם ולהשתקם בכוחות עצמם. היא לא צפתה שרוב המפונים יעדיפו את המסלול של העתקה קהילתית. לפיכך הסעיף העוסק בהעתקה קהילתית הינו לקוני בלבד.

סביר להניח כי אילו צפתה המדינה מראש את היקף הדרישה להעתקה קהילתית ואת דינמיקת המשא-ומתן עם המפונים שהתפתחה סביב הסכמי העתקה, הייתה

(1.10.09), ועדותו הפומבית (7.12.09), עמ' 4670-4675; עדותו הפנימית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (17.9.09), ועדותו הפומבית (16.12.09), עמ' 4822-4827. 125 בעדויותיו (פנימית (1.10.09), פומבית (7.12.09), עמ' 4670-4675, טען עו"ד שופמן, כי מפסק הדין בבג"ץ חוף עזה עולה קושי חוקתי לעגן הסדר מעין זה בחקיקה. עם זאת, גם לשיטתו (שאינה שיטת הוועדה), ניתן היה להתגבר על קושי זה. 126 להרחבה בעניין זה ראו להלן, במבוא לפרק רשת הפיצוי (פרק ה.א.2.).

קובעת בחוק יישום ההתנתקות הסדר מפורט ומשמעותי יותר. עמדה על כך המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), עו"ד שרית דנה:<sup>127</sup>

אני חושבת שאם היינו מתלבטים מראש בשאלה אם נכון לייצר פרק משמעותי בחוק פינוי פיצוי שעוסק בהסכמי העתקה, יש להניח שלא היינו מסתפקים בסעיף כזה והיינו מתלבטים ומחליטים האם לא נכון לייצר אמות מידה הרבה יותר נוקשות למה אפשר לתת...

מנגד, יש לזכור שחוק יישום ההתנתקות נחקק בלחץ גדול של זמן; ומבלי שהמדינה הצליחה בדרך כלל לקבל תשובות ברורות מן המפונים, שרובם סירבו לשתף עמה פעולה טרם הפינוי, לגבי העדפותיהם בנוגע לשיקומם לאחר הפינוי.

חוסר הצלחת המדינה לחזות מראש את רצונם הדומיננטי של המפונים בהעתקה קהילתית עשוי היה לבוא בקלות על תיקונו, אילו היה בידי המדינה כלי כללי מתאים להתמודד עם הביקוש הרב בקרב המפונים להעתקה קהילתית. דא עקא, אין במשפט הישראלי תשתית חקיקתית מסודרת ומוכנה מראש לטיפול ביישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה. על רקע זה נאלצה המדינה להתבסס על ההסדר החסר שנקבע בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות.

נוכח מצב דברים זה הגיעה הוועדה לכלל דעה כי ראוי למדינה שתיערך מראש לטיפול בצורך שעלול להתעורר בעתיד ליישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה, כגון במקרה של פינוי המוני (תהא סיבתו אשר תהא), גל עלייה שיגיע לפתע למדינת ישראל, אסון טבע, פעולות איבה וכיוצא באלו אירועים בקנה מידה לאומי. אירועים אלו אמנם שונים זה מזה עד מאוד, אך מתכונת יישובה ושיקומה של האוכלוסייה בעקבותיהם יכולה להיות דומה. הוועדה סבורה כי היערכות נאותה מראש מחייבת את הממשלה לפעול לחקיקת חוק מסגרת מתאים לאירועים עתידיים, שגם יסדיר את הבעיות שעורר סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, ובמרכזן בעיית היעדר הגבולות. נושאים אלה נדונים בהרחבה בחלק ו' לדוח.

### 3. מנגנוני ההידברות עם המפונים

#### א. עובדות

עם הודעת ראש-הממשלה, בשלהי שנת 2003, על החלטתו להתנתק מחבל עזה וצפון השומרון, ובמשך הזמן שלאחר מכן, החלו המתיישבים בפעולות מחאה

127 עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3019.

מאורגנות נגד התכנית. פעולות המחאה תכפו והלכו לאחור החלטת הממשלה 1996 מחודש יוני 2004 בדבר תכנית ההתנתקות, והגיעו לשיאן בשנת 2005, בחודשים שקדמו לפינוי. במסגרת פעולות אלו ארגנו המתיישבים, בין היתר, שרשרת אנושית בת כ־130,000 איש אשר באחיזת ידיהם חיברו בין חבל עזה והכותל המערבי. כמו כן נערכו הפגנות המונים במחאה נגד ההתנתקות, ובמרכזית שבהן, כחודש לפני ההתנתקות, נאספו עשרות אלפים מקרב הציבור הרחב בכפר מימון, סמוך לרצועת עזה, בואכה גוש קטיף.<sup>128</sup>

כבר מראשית הדרך התאמצה הממשלה מאוד לפתח דיאלוג עם המתיישבים; בראש ובראשונה במטרה לשפר את היערכותה לטיפול בהם ולהתאימה ככל האפשר לרצונותיהם, ובנוסף לכך במטרה לצמצם ככל האפשר את החיכוך עמם ולהקטין את התנגדותם האקטיבית לפינוי.

עוד במסגרת עבודת המטה שנערכה בראשית שנת 2004, לקראת החלטת הממשלה, הוקדש פרק מהמסמך המסכם של הצוות המשפטי־כלכלי לנושא ההידברות עם המתיישבים.<sup>129</sup> כמו כן, במבוא למסמך זה נאמר, כי המסמך כולו הוא בגדר נייר עמדה ראשוני בלבד, וכי "גיבוש תכנית מפורטת ידרוש ביצוע בדיקה רחבה ומעמיקה יותר של הנתונים בשטח, וכן התייעצויות עם גורמים נוספים, **ובראש ובראשונה – הידברות עם המתיישבים הצפויים לפינוי**".<sup>130</sup> גם הוועדה להיערכות חברתית, שפעלה באותה מסגרת, התייחסה לחיוניות ההידברות, וזאת מן ההיבטים המקצועיים שלה.<sup>131</sup> דברים אלו קיבלו ביטוי מפורש גם בהחלטת הממשלה 1996 מיום 6 ביוני 2004, שבה נאמר 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>132</sup>

מנכ"ל משרד המשפטים, אהרון אברמוביץ, שעמד בראש הצוות המשפטי־כלכלי ולאחר מכן בראש ועדת פינוי־פיצוי שהכינה את חוק יישום ההתנתקות, העיד כי לפני החלטת הממשלה היה לו קשר חשאי עם מספר מצומצם מאוד של מתיישבים. לדבריו, הנושא היה רגיש. באשר למגעים בהמשך הדרך העיד אברמוביץ, כי ניסה כל העת ליצור דיאלוג עם המתיישבים, בשומרון ובגוש קטיף, רוב הזמן ללא הצלחה. רק קבוצות קטנות של מתיישבים הסכימו להידבר עמו, בעיקר חקלאים

128 אלישיב רייכנר, **כתום המאבק** (ידיעות ספרים, תש"ע); עדותו הפנימית של הרב יגאל קמינצקי, לשעבר רב גוש קטיף (2.6.09).

129 דוח הצוות המשפטי־כלכלי, עמ' 89–101.

130 שם, עמ' 4.

131 המועצה לביטחון לאומי – הוועדה להיערכות חברתית, **צוות חוסן קהילתי** (26.4.04).

132 סעיף 2 לנספח ג' להחלטה 1996.

ממושבי גוש קטיף ומתיישבים מצפון השומרון, באמצעות עורכי דינם.<sup>133</sup> על כן המלצות ועדת פינוי-פיצוי, והצעת החוק שהתבססה עליהן, לא שיקפו הידברות עם רוב המתיישבים, ונדרשו התאמות שונות בהמשך הליך החקיקה. עמד על כך גם נציג האוצר בוועדת פינוי-פיצוי, הראל בלינדה:<sup>134</sup>

אחד הדברים העיקריים שהיו חסרים לוועדה, היה לדעת מה רצון התושבים המפונים. חיפשנו "לתפור משהו" שיתאים להם. פרסמו מודעות לציבור בהן ביקשנו שיפנו אלינו תושבים בכדי שנוכל לקבל מהם מידע. לא היה כל מענה מלבד בעלי העסקים בארז. אני רוצה לציין כי רק בשלב מאוחר יותר הבנו שהיו הרבה דברים שלא הבנו בשלב הוועדה. ... הוועדה בכנסת הבינה יותר כי היא עסקה במיקרו ויש דברים שוועדת אברמוביץ' לא נחשפה אליהם. הכנסת נכנסה יותר לדיבור עם הנציגים, זה הוסיף לא מעט למחיר אותו ציפינו לשלם. הוועדה אמרה שהיכן שצריך מוסיפים והיכן שיש ספק גם מוסיפים. הכול כלפי מעלה. בכך ציפו שיקבלו שקט מעניין הפיצויים וזה יקל על התהליך הפוליטי/ציבורי בהרגעת השטח.

החֶסֶר בהידברות היה אחת הסיבות לכך שהצעת חוק יישום ההתנתקות התמקדה בפיצוי כספי ולא נתנה פתרון חקיקתי של ממש לנושא ההתיישבות החלופית וההעתקה הקהילתית. לדברי אברמוביץ, "המסר העיקרי שקיבלנו מהמגעים שלנו באותה תקופה היה שהמתיישבים לא רואים את ההתיישבות החלופית ככלי מרכזי".<sup>135</sup> גם יהושע שופמן, ששימש כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) והיה מעורב מאוד בעבודת ועדת פינוי-פיצוי, ציין כי "ההנחה הייתה שלא תהיה דרישה רבה לנושא העתקה".<sup>136</sup> עו"ד שי גרנות, שייצג חקלאים ממושבי גוש קטיף והכין בשמם הצעת חוק חלופית, אישר את הדברים:<sup>137</sup>

הצעת החוק שאנחנו הכנו נקטה בגישה לפיה כל אחד יקבל את הפיצוי המגיע לו וילך לדרכו. נושא ההתיישבות הקהילתית נדון אבל זה נדחה על ידי המתיישבים עצמם. אנחנו [עורכי הדין] סברנו שהתיישבות קהילתית חלופית עשויה להיטיב עם המתיישבים כלכלית, וגם תקל על המדינה ללכת מרחק גדול יותר ותציג אותם באור טוב יותר ציבורית כמי שמעוניינים להמשיך בחייהם ולהתיישב

133 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

134 עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (24.8.09).

135 עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

136 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) (1.10.09).

137 עדותו הפנימית של עו"ד שי גרנות, המייצג חקלאים ממושבי גוש קטיף (1.9.09).

ולעסוק גם בחקלאות. אולם, המתיישבים שאנחנו היינו איתם בקשר אמרו "אנחנו נדע להסתדר בעצמנו".

לדברי עו"ד גרנות, רק מאוחר יותר, ככל הנראה לאחר שהוגשה הצעת החוק הראשונה, "היה לחץ גדול מאוד של המתיישבים ורצו להמשיך לדור בכפיפה אחת ... [התחיל הווקטור הפסיכולוגי, כל התקשורת, אני מניח שוודאי אתם עדים לכל ההתלהמות התקשורתית שהיתה מבחוח, מבפנים, מהצד. ולכן, הם הבינו שיקל עליהם לעכל את הפינוי אם יהיו עם החברים, עם השכנים, עם המשפחות]"<sup>138</sup>.

בנוסף לכך, כאמור, באותה העת, היה חשש ממשי פן ההתנגדות לתכנית ההתנתקות תוביל לעימות אלים בין המתיישבים והכוחות המפנים בעת הפינוי. בכיר במועצה האזורית חוף עזה אף הודיע מפורשות לשלטונות צה"ל, עוד בנובמבר 2004, כי "העימות יהיה מאוד אלים וחמוש"<sup>139</sup>. ואולם, כחודשיים-שלושה לאחר חקיקת החוק הודיע אותו בכיר כי יפעל לכך שהמהלך יסתיים ללא אלימות. למרות זאת, החשש מפני מלחמת אחים הוסיף לרחף.<sup>140</sup> בשל כך ניסתה הממשלה בדרכים רבות, הן באמצעות מינהלת סל"ע והן באמצעות גורמים נוספים, ובראשם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דאז, אילן כהן, להגיע להבנות שונות עם המתיישבים שירכזו את ההתנגדות וימנעו את החיכוך העלול לבוא. הכלי המרכזי לקיום הדיאלוג היה השיחות בנוגע לעתידן של הקהילות לאחר הפינוי והתנאים להעתקתן ליישובי קבע אחרים.<sup>141</sup> תפיסת הממשלה הייתה, כי "על אף שניתן לפנות בכוח, הרי שלא ניתן ליישב בכוח"<sup>142</sup>, ובלא שיתוף פעולה לא ניתן יהיה להכין אלטרנטיבות התיישבותיות קהילתיות.

מלכתחילה סברו מרבית מנהיגי היישובים בגוש קטיף, כי שיתוף פעולה עם זרועות הממשלה לגבי עתידם לאחר הפינוי, יחבל במאמצי ההתנגדות. הרוח השלטת בקרב רבים ממתיישיבי גוש קטיף ומחנה תומכיהם, שאף הושמעה על-ידי חלק ממנהיגי מחנה זה, ובראשם הרב מרדכי אליהו,<sup>143</sup> הייתה ש"היה לא תהיה", קרי:

138 עדותו הפומבית של עו"ד שי גרנות, המייצג חקלאים ממושבי גוש קטיף (1.9.09), עמ' 4765-4766.

139 עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד הדרום, שהיה ממונה מטעם צה"ל על הקשר עם המתיישבים לקראת הפינוי (8.2.10).

#### 140 ש.ם.

141 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

142 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 14. ראו גם: אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 8.

143 ראו למשל: הרב מרדכי אליהו, הראשון לציון והרב הראשי לישראל לשעבר, "מכתב הרב

סופו של דבר, תכנית ההתנתקות לא תתממש.<sup>144</sup> חלק מהמתנגדים ביססו את תקוותם לסיכול התכנית על ניתוח של נסיבות שבעולם המעשה; אחרים סמכו יתדותיהם על אמונה דתית ועל תפילה. כך או אחרת, התפיסה השלטת הייתה כי אין לשוחח עם הממשלה על כל זרועותיה – ובמיוחד עם מינהלת סל"ע שנתפסה כבורג חיוני במלאכת ה"גירוש" – בכל עניין; ובכלל זה נמנעו המתיישבים, ברובם, מליטול חלק פעיל בדיון על הצפוי להם לאחר הפינוי.<sup>145</sup>

אחד מראשי המתנגדים להידברות עם הממשלה, היה ראש המועצה האזורית חוף עזה, אבנר שמעוני. הוא אף אסר על חברי המועצה ועובדיה לקיים דיאלוג כזה או לנקוט בפעולות לקראת פינוי אפשרי, אם כי קרא שלא לשפוט את המתיישבים העושים כן.<sup>146</sup> כך, למשל, באיגרת למתיישבי גוש קטיף מ-7 בפברואר 2005, כתב שמעוני:

בניסיון להפיג את אי הוודאות, אנו שומעים על התארגנויות שונות של פרטים וקבוצות ביישובים בפניה למנהלת הגירוש. חלק, כפי ששמענו, כבר "סגרו" עם מנהלת ההתנתקות ועם היישוב הקולט. אנו מצטערים על צעדיהם החפוזים של אותם חברים המנסים ליצור לעצמם וודאות. למרות שאין אנו מסכימים אתם, אל לנו לשפוט אותם, ביחד עם אחינו ביו"ש, וביחד כולנו נעמוד אל מול ממשלת הגירוש ויכול נוכל להם.

הסבר בהיר על טעמי אי-שיתוף הפעולה נתן הרב יגאל קמינצקי, רב גוש קטיף:<sup>147</sup>

אליהו אל רבני גוש קטיף, "http://www.popidate.com/artical/text.asp?archId=45". הרב נשאל: "האם כשהרב אומר וכותב 'היה לא תהיה' זו תפילה או מציאות?", ותשובתו: "'היה לא תהיה' – זו גם תפילה וגם מציאות. אנחנו מתפללים שתתבטל המחשבה הרעה הזו. ואנחנו בטוחים שהתפילה תעזור ותתבטל ההחלטה". כמו כן: עדותו הפנימית של מר איציק אליה, לשעבר סגן ראש המועצה האזורית חוף עזה (23.6.09); אבישי בן חיים, "היה, ועוד איך היה", nrg (9.9.05), <http://www.nrg.co.il/online/1/ART/981/684.html>.

144 ראו למשל עדותו הפומבית של הרב יעקב אריאל (26.10.09), עמ' 4168; מרים ביליג, ההתנתקות מחבל עזה מנקודת מבטם של המתיישבים (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 7, 27, 46-49; יצחק שגל ושאל משעל, עקירה ממקום ושיח מתנחלים לקראת פינוי גוש קטיף (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005), 15-16, 50-58, 73-75.

145 עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, לשעבר מזכיר נווה דקלים (18.5.09).

146 ראו למשל עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 30; עדותו הפנימית של מר איתמר יער, לשעבר משנה לראש המועצה לביטחון לאומי (מדיניות ביטחון) (2.7.09); עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, לשעבר מזכיר נווה דקלים (18.5.09).

147 עדותו הפומבית של הרב יגאל קמינצקי, לשעבר רב גוש קטיף (17.6.09), עמ' 1547-1549.

בשבילנו המאבק לא היה מאבק על כסף, לא היה מאבק על פיצויים. היה מאבק אידיאולוגי, מאבק ערכי, מאבק רוחני. אנחנו ראינו בגירוש הזה קריסה של הציונות שבה האמנו. שהתיישבות ויישוב הארץ והפרחת השממה וללכת למקומות שקשה ללכת בהם וקשה לחיות בהם, ואנחנו הרגשנו שהמאבק שלנו הוא לא רק על פיסת קרקע, אלא גם מאבק כנגד האמונה שלנו. ... ואני חושב שגם היתה לנו אחריות לא רק כלפי עצמנו וכלפי הציבור, כלפי עם ישראל, כלפי העולם. אני חושב שזה היה יכול להיות ביזיון שאין כדוגמתו, שגוש קטיף היה מתקפל ואנשים היו הולכים הביתה, אמרו – זהו, קיבלו את הכסף, הלכו. שאנחנו נמכור את הארץ תמורת נדל"ן, תמורת כסף, ארץ ישראל זה נדל"ן? זה לא יכול להיות. ולכן, אנחנו האמנו במהלך הזה, אני לא מצטער עליו. אני חושב שכל מי שהלך אתנו, וזה היה המיינסטרים של גוש קטיף, מודה לנו היום על הדרך הזאת. ... לא קשה היה שהמאבק על גוש קטיף היה הופך למרחץ דמים ולמלחמת אחים. לא היו צריכים הרבה. ... אבל אני אומר, היתה לנו אחריות לשמור מצד אחד את האנשים, ורוב האנשים, זה מה שרצו ורוב האנשים זה גם מה שהבינו, זה נכון שהיתה גם הדרכה והכוונה שלנו, אבל אני חושב שזה בסופו של דבר איפשר שהמאבק לא יגלוש למקומות בלתי רצויים. ... אני חושב שאי־אפשר לצפות מאדם שבאים להרוס את ביתו, שישתף פעולה, כשעושים את זה בעל כורחו, בכוח. ... עכשיו אני אומר יותר מזה, הוכח במחקרים וגם אצלנו, שמי שנאבק, מצבו הנפשי טוב יותר ממי שלא נאבק.

טעמים נוספים שהוצגו על־ידי אחרים, ובראשם עו"ד יצחק מירון מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל, להתנגדות לשיתוף פעולה פרטני עם הממשלה (להבדיל מניהול משא־ומתן עמה כחזית אחידה), היו טעמים פרקטיים, שעניינם חיזוק עמדת המיקוח של המתיישבים, בניסיון להביא לתיקון של מה שנתפס על־ידם כעוולות בחוק יישום ההתנתקות.<sup>148</sup>

יצוין כי בית המשפט הגבוה לצדק מתח ביקורת על החלטתם של מרבית המתיישבים שלא לשתף פעולה עם הממשלה ולא להגיש מבעוד מועד, קודם לפינוי, תביעות לפיצוי. גם לעניין ההעתקה הקהילתית ציין בית המשפט, כי "ראוי ונכון שהמתיישבים ישתפו פעולה עם המינהלה, וחזקה על כל הנועדים יחדיו למציאת פתרון, כי ברצון טוב ובוויתורים הדדים תימצאנה תשובות הולמות למישאלותיהם של המתיישבים".<sup>149</sup>

148 ראו למשל: מכתבו של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל, לח"כ צבי הנדל (9.2.05).

149 בג"ץ חוף עזה, עמ' 739, פסקאות 460–461.

בצד ההצהרות על אי־שיתוף פעולה, היו גם כמה וכמה מגעים משמעותיים, חלקם חשאיים, בין חלק מנציגי המתיישבים לבין המדינה טרם הפינוי. כך, למשל, סגן יושב־ראש המועצה וגזברה, איציק אליה, קיים קשר עם מנכ"ל משרד ראש־הממשלה אילן כהן, עם שרת המשפטים ציפי לבני ועם גורמים נוספים. לדברי אליה: "ראש המועצה [אבנר שמעוני] לא הסכים לדבר עם אף אחד ... עבדתי לא בדיוק בניגוד לדעתו ... הוא ידע מה אני עושה, אני דיווחתי לו. מבחינתו זה גם היה טוב שמישהו מדבר עם הגורמים הממשלתיים".<sup>150</sup> מנגד יש סימוכין לכך ששמעוני ראה בחומרה פגישות אלה של סגנו והורה להפסיקן.<sup>151</sup> ב־5 באפריל 2005 נפגשו נציגי מספר יישובים עם ראש־הממשלה שרון, והביעו את רצונם לשמור על מסגרת קהילתית משותפת אף לאחר הפינוי.<sup>152</sup> פגישה זו תרמה לאחר מכן לקידומה של תכנית ניצנים. גם הנהגות של חלק מהיישובים שסירבו לשתף פעולה באופן ישיר, נאותו לקיים שיחות עקיפות, במטרה לתכנן את עתיד הקהילה למקרה שהמאבק ייכשל. במספר יישובים היו ויכוחים מרים בשאלת שיתוף הפעולה עם הממשלה. בסופו של דבר, רק מספר מצומצם של יישובים סירבו לנהל מגעים כלשהם עם המדינה לאורך כל התקופה שקדמה להתנתקות.

המגעים שהתקיימו, נערכו במקרים רבים תוך עקיפה של מינהלת סל"ע, אף שזו מונתה לטפל בנושא זה. ראש המינהלה, יונתן בשיא, נתפס בעיני המתיישבים כמי שמזוהה יותר מכל עם תכנית ההתנתקות, ולכן רובם סירבו לכל מגע עמו ודרשו לעשות שימוש בערוצי תקשורת חלופיים.<sup>153</sup> גורם זה הוסיף לקושי בדיאלוג שבין המדינה והמפונים.

לעומת אלה מבין המתיישבים שלא שיתפו פעולה במישרין עם הרשויות, היו קבוצות אחרות שקיימו הידרות ישירה בשנה שקדמה לפינוי, ובמיוחד בחודשים האחרונים. קבוצה מרכזית אחת כזו מנתה כמה מאות משפחות מיישובי צפון חבל עזה ומושב גוש קטיף (כפי שכבר צוין לעיל). קבוצה מרכזית אחרת כללה חלק ניכר מהמשפחות מיישובי צפון השומרון. שתי הקבוצות ניהלו משא־ומתן גלוי

150 עדותו הפנימית של מר איציק אליה, לשעבר סגן יו"ר וגזבר המועצה האזורית חוף עזה (23.6.09).

151 אלישיב רייכנר, **כתום המאבק** (ידיעות ספרים, תש"ע), פרק י'. יצוין כי לא ניתן היה לגבות עדות ממר שמעוני עצמו.

152 למשל: עדותו הפנימית של מר אהרון חזוט, יו"ר ועד חקלאי גוש קטיף (24.5.09); עדותו הפנימית של מר ראובן טביב, לשעבר יו"ר ועד היישוב חומש (19.10.09); נדיר צור, **האי־שהתיר את הרצועה – אריאל שרון וסיפור ההינתקות** (2006), 275.

153 עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד הדרום, שהיה ממונה מטעם צה"ל על הקשר עם המתיישבים לקראת הפינוי (8.2.10); עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 48.



עם הממשלה באמצעות עורכי דין.<sup>154</sup> הקבוצה מצפון השומרון, ברובה, אף הגישה תביעות לפיצוי אישי לוועדות הזכאות וקיבלה את עיקר כספי הפיצויים עוד לפני הפינוי, ולא נזקקה לדיור ארעי בבתי מלון.<sup>155</sup>

הממשלה, מצידה, ניסתה לבקוע את חומות אי־שיתוף הפעולה שהציבו שאר המתיישבים. כך למשל, פעלה הממשלה באמצעות מתווכים כדוגמת עורכי הדין מן הפורום המשפטי למען ארץ ישראל, שהגם שלא הציגו יפויי כוח פורמליים מהמתיישבים – וזאת למורת רוחה של הממשלה<sup>156</sup> – פעלו בברכתם של רוב מנהיגי גוש קטיף, וניהלו משא־ומתן חלקי.<sup>157</sup> ערוץ היבטות נוסף קיים באמצעות עו"ד אבי דרכסלר, מקורבו של ראש־הממשלה שרון ומי שהיה בעבר מנהל מינהל מקרקעי ישראל. תכליתם של ערוצים אלה הייתה לנסות ולהציע הצעות שונות למתיישבים באשר לעתידם – במגורי הקבע, ולכל הפחות בתקופה שמיד לאחר הפינוי, במגורים הזמניים.

המגעים של הממשלה ועו"ד דרכסלר, באפריל–מאי 2005, עם מתיישבי צפון חבל עזה ומושבי גוש קטיף (באמצעות עו"ד שי גרנות), ועם אנשי הפורום המשפטי ובעקיפין עם יתר קהילות גוש קטיף (באמצעות עו"ד יצחק מירון), התמקדו בעיקר ב"תכנית ניצנים". תכנית זו נועדה להביא להעתקת גוש קטיף כולו, או למצער רובו הגדול, לגוש התיישבותי אחד מצפון לאשקלון, באזור היישובים ניצן וניצנים. בשלב מסוים נפסק המשא־ומתן עם נציגי הפורום המשפטי בשל מחלוקת עמוקה: עו"ד מירון ביקש לחסוך מהמתיישבים העתקה כפולה, ועל כן דרש כי המבנים הזמניים שבהם ישונו יוצבו מראש בקצה מגרשי הקבע שביקשו לייעד להם באזור ניצנים; ואילו הממשלה טענה כי דרישה זו אינה ישימה בלוח הזמנים הקצר שנקבע, ומטרתה, למעשה, אינה אלא להביא לדחיית מועד הפינוי (בתקווה שהדבר אף יסכל, לבסוף, את עצם הפינוי<sup>158</sup>). מכל מקום, המשא־ומתן עם עו"ד גרנות נמשך, ולבסוף אכן הביא להבנות. אלה אמנם לא התגבשו לכלל הסכמות

154 ראו עדותו הפומבית של עו"ד שי גרנות, שייצג את רוב קבוצת המתיישבים מצפון החבל והמושבים (9.12.09), ועדותו הפומבית של עו"ד יוסף תמיר, שייצג את רוב המתיישבים מצפון השומרון (7.12.09).

155 עדותו הפנימית של עו"ד יוסף תמיר, שייצג את רוב המתיישבים מצפון השומרון (30.8.09).  
156 ראו למשל: עדותה הפומבית של ח"כ ציפי לבני, לשעבר שרת המשפטים (25.11.09); עדותו הפומבית של מר אילון כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (26.7.09).

157 עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09).  
158 יצוין כי הפורום המשפטי למען ארץ ישראל הוקם מלכתחילה כדי לסכל את עצם הפינוי. כפי שהסביר עו"ד יצחק מירון: "הפורום ... הוקם במקור כדי להילחם בתוכנית ההתנתקות, בצד המשפטי. ... [אך בהמשך] ניסינו ליצור מצב שבו מתנגדים להתנתקות אבל במקביל גם מדברים על תנאי הפינוי" (עדותו הפנימית (27.5.09)).

מוגמרות לפני הפינוי, אך הובילו להכנה מזורזת של תכנית מתאר ארצית יוצאת דופן (תמ"א 39), להקמת אתר קבע גדול לכאלף משפחות במרחב ניצן, ניצנים ואשקלון.<sup>159</sup>

ערוץ קשר אחר היה דרך נציגי הצבא, שקיימו יחסי עבודה מתמשכים עם מרבית מנהיגי היישובים, וסייעו גם הם להעברת מסרים בין הממשלה לבין המתיישבים.<sup>160</sup> כמו כן, עם התקרב מועד הפינוי, הפעילה המינהלה מוקד מידע שמטרתו הייתה לפעול מול המשפחות עצמן וליידע אותן במישרין בדבר זכויותיהן.<sup>161</sup>

אט-אט נבעו בקיעים בחומת ההתנגדות. קבוצות מתיישבים ספורות אף הגיעו להסכמות בנוגע לעתידן לאחר הפינוי.<sup>162</sup> כך, למשל, בנוסף למגעים האמורים על תכנית ניצנים, לקהילת פאת שדה מצאה מינהלת סל"ע פתרון במבקיעים; סוכם בין ראשי המינהלה ומנהיגי היישוב גני טל כי היישוב כולו יועתק לחפץ חיים; קבוצה ממתיישבי ניסנית הגיעה להבנות לפיהן יתיישבו באשקלון; וקהילת חומש שבצפון השומרון ניהלה מגעים על מעבר ליישוב יד חנה.

דוגמא מוחשית נוספת למאמצים שעשתה המדינה ליצירת דיאלוג עם המתיישבים, היא ישיבת "תורת החיים". בישיבה למדו תלמידים רבים טרם הפינוי, והיה חשש ממשי כי פינוי הישיבה יוביל להתלקחות. לאחר מאמצים רבים, תוך הסתייעות במתווכים, נרקם הסכם חשאי בין המינהלה לבין הישיבה, ובו נקבע כי מוסדות הישיבה יעברו לאחר הפינוי ליישוב יד בנימין.<sup>163</sup> לשם כך פעלה המדינה לרכישת השטחים בסכום גבוה במיוחד, ולהכשרתם למטרות הישיבה, תוך הבנה כי ההסכמות בין המדינה לבין המפונים יורידו את רמת החיכוך שבין הצדדים.<sup>164</sup>

נראה כי ההידברות עם קבוצות המתיישבים השונות דעכה – אף אם לא נפסקה לחלוטין – עם התקרב מועד הפינוי ועליית המתח לקראתו. לדברי יונתן בשיא,

159 עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09); עו"ד יצחק מירון, פתרון ניצנים – מה באמת קרה בענין זה עד ל-15.8.05, מכתב לוועדת החקירה (יולי 2009); עדותה הפומבית של ח"כ ציפי לבני, לשעבר שרת המשפטים (25.11.09); עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09); עדותו הפנימית של מר יוסי רוסו, לשעבר עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (1.7.09); עדותו הפנימית של מר שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים (13.9.09).

160 עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד דרום בצה"ל, שהיה ממונה מטעם צה"ל על הקשר עם המתיישבים לקראת הפינוי (8.2.10).

161 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 49–50; עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במינהלת סל"ע (17.1.10).

162 ראו למשל עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09).

163 עדותו הפנימית של מר צבי שינובר (21.9.09).

164 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

"ככל שהתקרב הרגע... הדיאלוג הלך ונסגר, הלך ונאטם",<sup>165</sup> וזאת ככל הנראה בשל המתח והלחץ הפנימי בין קבוצות המתיישבים השונות. מכל מקום, הנהגת היישובים המשיכה גם בתקופה זו לקיים דיאלוג שוטף עם מפקדי הצבא, במטרה למנוע אובדן שליטה בעת הפינוי.<sup>166</sup>

בשונה מהמועצה האזורית חוף עזה, לאורך כל אותה העת ובמקביל לפעולות ההתנגדות, ניהלה המועצה האזורית שומרון, שבראשה עמד באותה עת בניצי ליברמן, תכנית חברתית מקצועית שנועדה להיערך ליום פקודה, שבו יפנו היישובים. חלק ניכר מפעילות זו נעשה בשיתוף הממשלה ובמימונה, מאחורי הקלעים, על מנת להתגבר על הקושי ביצירת מגע ישיר עם התושבים. לשם כך שיתפה מינהלת סל"ע פעולה עם גוף מקצועי המכונה מהו"ת (מרכז היערכות והתמודדות בחירום), אשר מופעל על-ידי המועצה האזורית שומרון והשירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך.<sup>167</sup> בין היתר, גייסה המועצה האזורית "מתעריבים קהילתיים" ואנשי מקצוע רבים שיסייעו למתיישבים, ונבנתה תכנית מקיפה לקראת הפינוי. במסגרת זו, הציבה המועצה אנשי מקצוע בארבעת היישובים העתידיים להתפנות בצפון השומרון, ונעשתה עבודת הכנה רבה להכשרת המתיישבים לתקופה שלאחר הפינוי, הן מן ההיבט הנפשי והחברתי, והן מן ההיבט הארגוני והכלכלי.<sup>168</sup>

נמצא, כי לקשיי ההידברות עם המפונים בחבל עזה, שמנהיגיהם נמנעו ככלל מהיערכות מסודרת מעין זו, ושחלקם אף הדחיקו את האפשרות שהפינוי אכן יתבצע, היו גם השלכות פסיכולוגיות-חברתיות. לדעת גורמי המקצוע מטעם הממשלה, הכחשה זו פגעה בדיעבד ברמת המוכנות של תושבים אלה לקראת הפינוי.<sup>169</sup> עם זאת יצוין, כי גם במועצה האזורית חוף עזה התבצעה פעילות מסוימת של ליווי פסיכולוגי-חברתי. מנהל מחלקת הרווחה במועצה גייס אנשי מקצוע והנחה אותם לשם הכנת המתיישבים לפינוי, וכן לשם הכנה מוקדמת להמשך טיפולם של גורמי הרווחה במשפחות המפונות לאחר הפינוי.<sup>170</sup> הפעילות

165 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 27-28.  
166 עדותו הפנימית של תא"ל גיא צור, לשעבר ראש מטה פיקוד דרום בצה"ל, שהיה ממונה מטעם צה"ל על הקשר עם המתיישבים לקראת הפינוי (8.2.10).

167 עדותה הפומבית של גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת (12.7.09), עמ' 1628.  
168 למשל: עדותה הפנימית של גב' ליאורה טושינסקי, סגנית ראש מינהלת תנופה כיום, ולשעבר מנכ"לית המועצה האזורית שומרון (7.2.10).

169 עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2036; עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2914-2913.

170 עדותה הפנימית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (8.6.09); עדותה הפנימית של גב' דפנה בורנשטיין, לשעבר עובדת סוציאלית במועצה

הפסיכולוגית-חברתית במועצה האזורית חוף עזה התבססה בעיקר על אנשי מהו"ת מצפון השומרון, בתקצוב חשאי של מינהלת סל"ע, על אנשי מקצוע שהופעלו על-ידי שפ"י במוסדות החינוך ועל גורמים מתנדבים.<sup>171</sup>

נוצרה אפוא מציאות שבה, למעשה, עיקר פעילותו היזומה של התחום החברתי במינהלת סל"ע מול המתיישבים, בשלב שלפני הפינוי, נעשתה דרך ארגונים חברתיים קהילתיים חוץ-ממשלתיים.<sup>172</sup> פעילות זו עמדה תחת איום חשיפת מימונה על-ידי מינהלת סל"ע, והפרת חשאייתה. דוגמה לסיכול הפעילות בשל חשיפת מקורות מימונה, היא פירסום חוברת בשם "משפחה מתמודדת", שהוצאה לאור בשיתוף פעולה של התחום החברתי במינהלת סל"ע עם מהו"ת. החוברת כללה מערכי הפעלה והסברים להתמודדות בני המשפחה עם שאלות המתעוררות סביב הפינוי המתוכנן, וכן מידע על אודות זכויות המפונים והגופים המסייעים לטיפול בהם.<sup>173</sup> ניכר היה שהושקעה בחוברת מחשבה רבה והיה בה כדי להועיל למתיישבים. אלא שהציפייה שייעשה בחוברת שימוש רחב נכזבה, ככל הנראה בשל העובדה שהיא "הוכתמה" בחותמת של מינהלת סל"ע שהתנוססה על גבה, ובשל החשיפה שניתנה לחוברת על-ידי משרד ראש-הממשלה. מרבית המפונים סירבו לקבל כל חומר שהוכן לקראת הפינוי המתקרב, ולא כל שכן כשעמדה מאחוריו הממשלה. במועצה האזורית חוף עזה אף ניתנה הנחיה מפורשת שלא לעשות בחוברת שימוש.<sup>174</sup>

- 
- האזורית חוף עזה ובוועד מתיישבי גוש קטיף (23.6.09); עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09).
- 171 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותו הפנימית של גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת (21.6.09); תכתובת מנהל מחלקת הרווחה במועצה האזורית חוף עזה עם מר דניאל שטרול בנושא ההכנה לפינוי (7.3.05); עדותו הפנימית של גב' יוכי סימן-טוב, מנהלת היחידה להתמודדות עם מצבי לחץ וחירום בשפ"י, משרד החינוך (13.7.09); ליאור רוזנברג ויונה מ' רוזנפלד, "השומר אחי אנוכי?" תרומתם של אנשי מקצוע ומתנדבים לאוכלוסיות השונות בגוש קטיף בתהליך ההתנתקות" (19.3.08); משרד החינוך – שפ"י, בקשה להקצאת תקנים עבור סיוע בהיערכות מוסדות החינוך לקראת תוכנית ההינתקות ולאחריה (11.5.05); משרד החינוך – שפ"י, דיווח אודות פעילויות שפ"י במוסדות החינוך בחוף עזה (15.3.05); משרד החינוך – שפ"י, תהליך ההתנתקות – הערכות חברתית חינוכית – מסמך מסגרת (10.2.05).
- 172 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 34-35; מהו"ת, דו"ח ביצוע סיוע פסיכו-חברתי במהלך השנה 8-8.05 טרם ההתנתקות (אוגוסט 2005).
- 173 מינהלת סל"ע, משפחה מתמודדת (ינואר-פברואר 2005), נספח מידע.
- 174 עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2038.

מיד לאחר הפינוי, כשהסתיימה ההתנגדות ומשהבינו המפונים כי כעת עליהם לפעול באופן מיידי לשיקומם, השתנתה התמונה מן הקצה אל הקצה. באותה עת החל ועד מתיישבי גוש קטיף לתפוס מקום דומיננטי בקדמת הבמה. פעולתו של הוועד החלה עוד לפני הפינוי, כחלק מפעולות ההתנגדות לתכנית ההתנתקות. לפני הפינוי פעל במקביל גם ארגון מתנדבים בשם "למען אחינו", שעסק בסיוע למתיישבים בנושאי פרט, תוך הימנעות מהידברות עם השלטון. לאחר הפינוי התאחדה פעילותם של שני הגופים, וועד המתיישבים שינה את ייעודו ועבר לעסוק בנושאי רוחב קהילתיים ובמגעיים אינטנסיביים עם רשויות המדינה, לרבות בנושא ההעתקה הקהילתית. בכך הוא שימש כמעין תחליף למנהיגותה של המועצה האזורית חוף עזה שהתפרקה.<sup>175</sup> בראשות ועד מתיישבי גוש קטיף עמדו במהלך השנים רפי סרי, ליאור כלפה (החל מסמוך לאחר הפינוי) ודורון בן שלומי (החל מספטמבר 2007 ועד היום). הוועד פעל ופועל עד היום כגורם מקשר ומאחד בין קהילות גוש קטיף המפונות שנותרו במסגרת קהילתית. הוא איננו מייצג את מפוני צפון השומרון ואת בעלי העסקים באזור התעשייה ארז. אף הקשר של הוועד עם המפונים המתגוררים בפזורה – דל.

לאחר הפינוי נוצרו אפוא מנגנוני הידברות עם רוב רובם של המפונים, שפועלים עד היום בשלושה מישורים גם יחד: **המישור הראשון**, בין הממשלה (ובכלל זה המינהלה) לבין ועד מתיישבי גוש קטיף. **המישור השני**, בין הממשלה לבין הנהגותיהן של הקהילות השונות. במסגרת זו נדונו למשל הסכמי ההעתקה. **במישור השלישי** מתקיימת הידברות ישירה בין הממשלה לבין משפחות המפונים, בנושאי הפיצוי ובנושאים פרטיים נוספים. במישור זה יזמה מינהלת סל"ע יצירת קשר גם עם חלק ניכר ממשפחות המפונים שפנו למסלול העצמאי, הלא-קהילתי ("הפזורה"), ופעלה לסייע להן ולשפר את מצבן.<sup>176</sup>

175 עדותו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף כיום (7.6.09), עמ' 649-645; עדותה הפנימית של גב' חמוטל כהן, פעילה בוועד מתיישבי גוש קטיף ובעבר ב"למען אחינו" (18.1.10).

176 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (20.8.09); עדותה הפנימית של גב' יפה קוג'מן, עובדת סוציאלית בעיריית עפולה (28.6.09).

**ב. ממצאים ומסקנות**

הקושי העצום שהמתיישבים עמדו בו טרם פינוים, הקשה עליהם לקיים דיאלוג שוטף עם הממשלה בכלל, ועם מינהלת סל"ע בפרט. אכן, לא כל המתיישבים פעלו באותה הדרך וכל הנהגה פעלה על-פי דרכה וצו מצפונה.

הוועדה סבורה כי התנגדותם של המתיישבים לתכנית, ככל שנעשתה במסגרת החוק, הייתה מובנת וצפויה מראש. יתרה מכך, כמה וכמה אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש, שהעידו לפני הוועדה, חיוו דעתם שלהתנגדות יש ערך מרפא; היא מסייעת להתמודדות של המפונים עם האובדן: בתודעתם, הם עשו את אשר לאל ידם.<sup>177</sup> בשל כך לא ניתן לומר כי החלטת חלק מן ההנהגות שלא לשתף פעולה עם המדינה, הייתה בלתי ראויה. מנגד, היעדר שיתוף הפעולה של חלק מהקהילות במשך תקופה ארוכה, ושיתוף הפעולה החלקי-בלבד של קהילות אחרות, גבו מהן מחיר יקר לאחר מכן, בהימשכות ההליכים לשיקומן.

המתיישבים טוענים, כי היעדר שיתוף הפעולה לא היה גורם מכריע בעיכוב הטיפול בהם. לראיה הם מציגים את אותן קהילות ששיתפו פעולה טרם הפינוי, אך מצבן היום אינו טוב ממצבן של קהילות אחרות. מנגד טוענת המדינה, כי העיכוב בשיקום קהילות אלה, מקורו בין היתר בקשיים שהעמידו המפונים עצמם. אין בידי הוועדה להכריע במחלוקת זו. מכל מקום, ברור שהיעדר שיתוף הפעולה גבה מחיר. היטיב לבטא זאת דודי רייש, ממנהיגי קהילת עצמונה – ששיקומה היה דווקא מהיר יחסית – במכתב ששלח ליונתן בשיא לאחר הפינוי:<sup>178</sup>

לא אתה אחראי לתוצאות הקשות של אי שיקום תושבי הגוש. נוצר מצב בלתי אפשרי, שבו אנחנו בחרנו מתוך מניע אידיאולוגי לא לשתף פעולה עם מהלך הגירוש לפני ביצועו. בחרנו מתוך אמונה שלמה בדרכנו, להתמיד ולהתעלם מהגירוש. לא יכולנו להרשות לעצמנו ולו לרגע קט להפיל את הרוח המופלאה של אנשי הגוש והתומכים הרבים. בה במידה אני וחברי, ידענו שיש מחיר לדרך שלנו. שהרי אם לא היה מחיר לדרך הזאת, איזו מסירות נפש יש בה? איזו אמונה היא תבטא?

ההבנה כלפי מניעיהם של המתיישבים, מתפוגגת כאשר מדובר במועצה האזורית חוף עזה. המועצה התנגדה באופן רשמי לכל שיתוף פעולה עם תכנית ההתנתקות, ובכך זנחה את תפקידה כזרוע שלטונית שאמורה לפעול לקידום תכנית שהתקבלה על-ידי הריבון, כחוק. הוועדה סבורה כי מה שמותר למתיישבים, למנהיגי הקהילות

177 למשל: עדותה הפנימית של גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת (21.6.09).

178 דודי רייש, מכתב ליונתן בשיא (7.1.07).

ולרועים הרוחניים, אסור לרשות מינהלית, שתפקידה הוא לבצע מדיניות ולסייע לאזרחים שבתחום אחריותה. אכן, דגם הפעולה של המועצה האזורית שומרון – אמפתיה למתיישבים תוך הכנה לקראת העתיד – הוא הראוי לחיקוי.

הממשלה השתדלה בכנות וברצינות לקיים דיאלוג עם המתיישבים ערב הפינוי ואין להטיל עליה אחריות לאי-הצלחה בעניין זה. ואולם, גם אם האחריות להיעדר שיתוף פעולה מוטלת על המתיישבים, אין בכך כדי להסיר או להפחית מאחריות המדינה כלפיהם. כאמור לעיל, היעדר שיתוף הפעולה ואף ההתנגדות של המתיישבים, ככל שלא חרגו ממסגרת החוק, היו מובנים ואף צפויים מראש. הממשלה, יוזמת הפינוי, היא בעלת האחריות השיורית על כל המהלך, ולכן עליה למצוא פתרונות יעילים ומהירים גם עבור מי שמעדיף, מכוח צו מצפוננו, שלא לשתף עמה פעולה ואף להתנגד למהלכה.

הוועדה קובעת, אם כן, כי האחריות להיעדר שיתוף הפעולה מוטלת על כתפי המתיישבים ומנהיגיהם. ואולם, אין בקביעה זו משום גינוי למתיישבים ואין בה כדי להסיר אחריות מעל הממשלה לתוצאות הפינוי. היה עליה לצפות ולהיערך מראש למצב של קשיי הידברות ולפעול בהתאם.

עוד סבורה הוועדה, כי היעדר שיתוף הפעולה היה אחת הסיבות – בצד סיבות אחרות – לכך שהצעת חוק יישום ההתנתקות עסקה, רובה ככולה, בפיצוי כספי, ולא נתנה פתרון חקיקתי הולם לנושא ההתיישבות החלופית, אשר הקיף בסופו של יום כ-85% מן המפונים. מיעוט המתיישבים שהיו נכונים להידבר עמה, והעובדה שלא ייצגו באותה עת את רוב התושבים האחרים, היו בין הגורמים לכך שוועדת פינוי-פיצוי, אשר שקדה על הכנת הצעת החוק, טעתה לחשוב כי הפיצוי הכספי גרידא הוא המנגנון המועדף על מרבית המתיישבים, ולא הכינה לו חלופה חקיקתית של ממש. אמנם לאחר פירסום תזכיר החוק ובעת הליכי החקיקה בכנסת, כאשר כבר היו מגעים עם נציגות משמעותית של מרבית המתיישבים (בעיקר באמצעות הפורום המשפטי), נעשה ניסיון לתקן טעות זו, בדמות סעיף 85 המורחב לחוק; אולם היה זה בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי.

אחת הדרכים היעילות שנמצאו להתמודדות עם היעדר שיתוף הפעולה של המפונים טרם הפינוי, הייתה היעזרות בארגונים חוץ-ממשלתיים, המזוהים עם האוכלוסייה המפונה, או שאינם נתפסים בעיניה כמאימים. אף שככלל מוטל על רשות שלטונית לפעול בגלוי, נראה שבנסיבות דנן ההכרח לא יגונה. על מנת לטפל ככל האפשר ביעילות ובאופן מקצועי באוכלוסייה המיועדת לפינוי, וכדי לצמצם את ממדי המשבר הנפשי הקשה הצפוי להם לאחרי, טוב עשתה המדינה כאשר פעלה גם בדרכי עקיפין.

לאחר הפינני, משהתפוגגה אווירת היעדר שיתוף הפעולה, נדרשה המדינה לעודד את הנהגת הקהילות ואת ההנהגה המרכזית של המפונים, כדי לאחד עמן כוחות למשימת השיקום. בעיקרו של דבר, נראה כי כך אכן עשתה. במקביל, נדרשו גם הנהגות המפונים לסייע לקהילות ולמשפחות להאיץ את מהלכן לקראת קו הסיום של הליכי השיקום. לדעת הוועדה, עליהן להוסיף ולעשות כן כעת, בדרכים המפורטות בדוח זה.

באשר למפונים שהעדיפו לפנות למסלול העצמאי הלא־קהילתי, ראוי כי המדינה תשוב ותקים ערוץ שדרכו יוזרם אליהם מידע רלוונטי עבורם. בערוץ זה תיידע המדינה את המפונים הפזורים ברחבי הארץ באשר לזכויות העדכניות המגיעות להם.<sup>179</sup>

#### 4. גופי ביצוע, פיקוח וליווי

הטיפול במפונים הוא פרויקט רגיש, עתיר משאבים, רב־תחומי, בלתי שגרתית. על ביצועו הופקדו מבעוד מועד, ותוך כדי התהליך, גופים ממשלתיים וציבוריים בתפקידי ביצוע, פיקוח וליווי. גופים אלו נבדלים זה מזה בסמכויותיהם, ניסיונם וזיכרונם הארגוני הרלוונטיים לטיפול באירועים דוגמת ההתנתקות. בפרק זה נתאר וננתח את פעולתם של גופים אלו.

#### א. עובדות

##### (1) הגופים

**הקמת מינהלה ייחודית, תפקידיה והתפיסה הכוללת:** בהחלטה 1996 מ־6 ביוני 2004 הורתה הממשלה על הקמת מינהלת ביצוע מיוחדת במשרד ראש־הממשלה שתפקידיה יהיה ליישם את החלטת הממשלה "בכל הקשור לפינוי האזרחי ולפיצוי"<sup>180</sup>. החלטה זו הייתה תוצאת עבודת המטה של הצוות המשפטי־כלכלי.<sup>181</sup> בשלב זה תפקידי המינהלה לא הוגדרו עדיין בבירור, ובין תפקידיה לא נזכר נושא ההתיישבות החלופית (אשר נמסר בהחלטה 1996 לטיפול של הסוכנות היהודית). כעבור זמן קצר, משהחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית

179 ראו על כך להלן, בתת הפרק על סיוע לשיקום באמצעות Reaching-Out, בפרק חברה, רווחה וחינוך (פרק ה.5.א.2).

180 סעיף 8 לנספח ג', החלטה מס' 1996 (6.6.04).

181 דוח הצוות המשפטי־כלכלי, עמ' 69, פרק ד' ("הקמת מסגרת ארגונית ומנהלית לפינוי ופיצוי המגזר האזרחי").



העולמית סירבה להירתם באופן מלא למשימה זו, הוטל תפקיד הגוף המיישב בפועל על המינהלה.

מי שמונה לראש המינהלה, יונתן בשיא, אשר שימש בעבר בין היתר כמנכ"ל משרד החקלאות היה בקיא בנבכי הפעולה של מנגנוני הממשל. ואכן, מלכתחילה היה ברור כי לניהול משימה רבת-תחומית מסוג זה, נדרש אדם בעל ניסיון רב בהתיישבות ובעבודה ממשלתית, המצטיין בכישורים ניהוליים מיוחדים ויוצאי דופן.<sup>182</sup>

בהמשך, חוק יישום ההתנתקות הורה על הקמתה של מינהלה לסיוע למתיישיבי חבל עזה וצפון השומרון וליישום תכנית ההתנתקות.

ביסוד הקמתה של המינהלה, כגוף בעל אחריות כוללת, ניצבה התפיסה כי יש להקים רשות שלטונית, שתשמש כתובת מרכזית אחת לפניות המפונים ("אשנב כול", או "one stop shop", בפי חלק מן העדים), ותסייע לכל מפונה לממש את זכויותיו מול כל רשויות השלטון הנוגעות בדבר.<sup>183</sup>

חוק יישום ההתנתקות קבע, כי תפקידה של מינהלת סל"ע הוא (בין היתר) "לשלם לזכאים את הפיצויים שייקבעו להם" (לרבות הפעלתן של ועדות הפיצוי), "לתאם בין רשויות המדינה, וכן בין רשויות המדינה לבין רשויות מקומיות וגופים אחרים, בכל הקשור לסיוע למפונים", וכן "לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינוי, לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים". החוק הוסיף וקבע, כי המינהלה "אחראית על ביצוע הוראות חוק זה, למעט הוראות שביצוען מוטל על ... רשות אחרת לפי חוק זה..."; והסמיך את המינהלה "לבצע כל פעולה אחרת" שהממשלה הטילה עליה.<sup>184</sup> כמו כן קבע החוק, כי המינהלה תהיה רשאית לייצג את המדינה ולחתום בשמה על הסכמים ועסקאות עם גורמים שונים לצורך ביצוע תפקידה.<sup>185</sup>

לדעת מקבלי החלטות באותה עת במשרד ראש-הממשלה, ריכוז הטיפול במכלול הנושאים הנובעים מן הפינוי, לרבות נושא הפיצויים והעיסוק בהתיישבות החדשה, יקל על המפונים ויחסוך מהם את הטורח הכרוך בהתרוצצות בין רשויות שונות.

182 אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 29.

183 ראו למשל עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 62-63.

184 סעיף 4(ב) לחוק יישום ההתנתקות.

185 סעיף 8 לחוק יישום ההתנתקות. מורשי החתימה הם ראש המינהלה או משנהו, ביחד עם החשב.

**כפיפות המינהלה:** ההחלטה להקים מינהלה ביצועית, שתרכז את הטיפול במפונים, עוררה את השאלה מה יהא מעמדה של המינהלה שתוקם ולמי תהא כפופה. היו שסברו כי על המינהלה להתאגד כחברה ממשלתית שתפעל באופן עצמאי,<sup>186</sup> אך הדעה שגברה הייתה כי עליה לפעול כגוף מטה הכפוף לאחד ממשרדי הממשלה. אף השאלה לאיזה משרד ממשלתי תוכפף המינהלה עוררה מחלוקת. היו שסברו כי יש להכפיפה למשרד ביצועי כדוגמת משרד הביטחון, על־מנת שתוכל להיעזר בידע המקצועי וביכולות הביצוע המיוחדות של המשרד.<sup>187</sup> בסופו של דבר הוחלט כי מינהלת הביצוע תפעל כיחידת סמך בתוך משרד ראש־הממשלה.<sup>188</sup> ההנחה הייתה, כי אף ששגרת הביצוע של משרד ראש־הממשלה דלה יחסית למשרדים אחרים, הרי שהכפיפות הישירה לראש־הממשלה, שבכוחו להתערב באופן נקודתי לפתרון חסמים ביורוקרטיים, תסייע בקידום התהליכים במשרדים הממשלתיים השונים. כך למשל העידה צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע:<sup>189</sup>

זה שמינהלת סל"ע נמצאת במשרד ראש־הממשלה... זה חשוב מאוד, משום שכשזה ראש־הממשלה, כשזה בא ממשרד ראש־הממשלה, משרדים לוקחים את זה ככה יותר אולי בכבוד, אני לא רוצה לומר ברצינות, כי כולם רציניים, אני לא רוצה לתת להם ציונים, אבל זה כן, הסמכות של ראש־הממשלה כן משפיעה על הדבר הזה, כן משפיעה על אופן הפעולה של המשרדים.

אך בהחלטה להכפיף את מינהלת סל"ע למשרד ראש־הממשלה היה טמון גם קושי ממשי. בהיותה זרוע של משרד ראש־הממשלה נהנתה אמנם המינהלה ממעמד בין־משרדי מיוחד, אך בפועל הייתה חסרת ניסיון ביצועי; ואף לא יכלה להיעזר במשרד ראש־הממשלה שבמסגרתו פעלה, שאף הוא חסר מיומנות מקצועית בהפעלת פרויקטים מן הסוגים שנדרשו לה. כבר בראשית דרכה נתקלה המינהלה בבעיות פשוטות שטיפולה בהן התארך. כך למשל, התקשתה בגיוס כוח אדם לעבודה, נושא שטופל בכפיפות לדיני המכרזים ושירות המדינה דרך חשבונות המשרד. וכך, למשל, העיד עדיאל שמרון, מי שהיה סגן ראש המינהלה בעת הקמתה, כי המינהלה נדרשה להיעזר במנגנוני ההתקשרות של משרד הביטחון לצרכים שוטפים ופשוטים, כדוגמת שכירת כלי רכב.<sup>190</sup>

186 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09). ובאופן כללי: עדותו הפנימית של מר ישראל עוז, לשעבר ראש המטה בלשכת שר האוצר (15.12.09).

187 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

188 סעיף 8 לנספח ג', החלטה 1996 (6.6.04).

189 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 220.

190 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

**מנכ"ל משרד ראש-הממשלה:** מנכ"ל משרד ראש-הממשלה שימשו כ"מנהלי העל" של תהליך הטיפול במפונים במשרד ראש-הממשלה. אילן כהן, מי שכיהן כמנכ"ל המשרד החל מחודש מאי 2004, בתקופת כהונתו של אריאל שרון, היה מעורב בפרטי-פרטים בהקמת המינהלה, בהתוויית מדיניותה ובמעקב אחר ביצוע התהליכים הנדרשים.<sup>191</sup> כהן ניהל ישיבות רבות, מרובות משתתפים, ונפגש עם נציגי המתיישבים. במקרים מסוימים, בעקבות סירוב המתיישבים לשוחח ישירות עם ראשי המינהלה, או בשל ניגוד עניינים שמנע מראש המינהלה דאז, יונתן בשיא, לעסוק בתכנית ניצנים, ניהל כהן עצמו את המשא-ומתן עם המפונים. משהתחלפה הממשלה, ואהוד אולמרט נתמנה כראש-הממשלה, עבר ניהול התהליך לידי רענן דינור, שהיה למנכ"ל החדש של משרד ראש-הממשלה בחודש מאי 2006. במטרה לאתר חסמים בין-משרדיים, שעיכבו את תהליכי הטיפול במפונים, ולהכריע בסוגיות שעוררו מחלוקת בין המשרדים, נהג אף הוא לכנס ישיבות רבות-משתתפים – "ועדת חסמים" – וכן פורום שהתכנס בשעות הערב המאוחרות (ושכונה על-ידו בשל כך "בית דין לילי"). כך למשל אמרה צביה שמעון בעדותה בהתייחס לוועדות אלה:<sup>192</sup>

גישת העבודה שלנו, כשיש לנו אחריות בלי סמכויות ויש משרדים והרבה הרבה שחקנים בעסק הזה, היתה, אנחנו דוחפים קדימה. כל מה שאפשר לדחוף, אנחנו דוחפים. כשאי-אפשר לדחוף, אז אנחנו בונים איזה שהוא נתיב עוקף או שמביאים את זה לוועדה, לגורמים הבכירים, מה שמבחינתי זה היה ועדת המנכ"לים או ועדת חסמים או יש לזה ככה כל פעם החלפנו שם, אבל זו אותה ועדה, ועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בעקבות כינון הממשלה בראשות בנימין נתניהו, מונה איל גבאי בחודש מאי 2009 כמנכ"ל משרד ראש-הממשלה. גם גבאי נטל על עצמו עם מינויו את האחריות הכוללת על תהליך הטיפול במפונים. סמוך לתחילת כהונתו, קיים גבאי מפגשים עם נציגי המפונים. בהמשך החל גם הוא לנהל ישיבות רבות, בהרכבים שונים, שבהן נדונו צורכי המפונים וגובשו הצעות לפתרון מצוקותיהם. כבר בראשית כהונתו החליט גבאי שלא להמליץ לראש-הממשלה נתניהו לסגור את מינהלת סל"ע, וההחלטה שקודמה בתקופת כהונתו של אולמרט – הוקפאה.<sup>193</sup>

191 עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09); ראו אף עדותו הפומבית (26.7.09), עמ' 2824–2827, והמוציגים שהוגשו במסגרתה.

192 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 184.

193 עדותו הפנימית של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (28.6.09).

**ועדת השרים:** מלבד גופי הביצוע, הממשלה הקימה גם גופים שתפקידם היה להתוות את מדיניות הטיפול במפונים ולפקח על תהליכי הביצוע. כך הסמיכה הממשלה ב־17 באפריל 2005 ועדת שרים ייחודית ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים וההתיישבות החלופית.<sup>194</sup> בראש הוועדה עמד ראש־הממשלה דאז, אריאל שרון, ובמהלך התקופה שקדמה לפינוי, הוועדה קיבלה עשרות החלטות שונות בקצב מזורז. חלק מהחלטות ועדת השרים הובאו בפני מליאת הממשלה וקיבלו תוקף של החלטות ממשלה. במסגרת זו קיבלה ועדת השרים שורה של החלטות תקציביות כבדות משקל, החלטות עקרוניות באשר לדרך הטיפול במפונים וכן החלטות שהורו על הטיפול בהתיישבות הארעית, הזמנית והקבועה. עם כינונה של ממשלת אולמרט, הוקמה ועדת השרים מחדש, גם הפעם בראשות ראש־הממשלה. במהלך השנה הראשונה לכהונת ממשלת אולמרט ועד לחתימת הסכם הח"כים (בחודש אפריל 2007) קיבלה ועדת השרים החלטות רבות. לאחר כינונה של ממשלת נתניהו, הוקמה ועדת השרים לענייני הסיוע למתיישבים והסדרת התיישבות חלופית בגין ביצוע תכנית ההתנתקות, בראשות השר דניאל הרשקוביץ. ועדה זו התכנסה, עד כה, פעמים אחדות, אך דיוניה לא הניבו החלטות אופרטיביות.<sup>195</sup>

**ועדת המנכ"לים:** בנוסף לוועדת השרים הורתה הממשלה בראשות שרון, בהחלטתה מ־17 באפריל 2005, להקים ועדת מנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד ראש־הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים.<sup>196</sup> על ועדת המנכ"לים הוטל לתאם ולקדם פעולות לביצוע תכנית ההתנתקות ולהכין הצעות החלטה לקראת דיוני ועדת השרים.<sup>197</sup> בישיבות ועדת המנכ"לים גם נדונו חסמים בין־משרדיים במאמץ להביא לפתרון. כמו כן עסקה ועדת המנכ"לים בהתוויית מדיניות הפעולה לפקידות הממשלתית, ביצירת תכניות אופרטיביות לעבודה ובישיבות תכנון, תיאום בין־משרדי ותכלול רבות.<sup>198</sup> אף בתקופת כהונתה של ממשלת אולמרט התכנסה ועדת המנכ"לים בתדירות גבוהה ובהרכבים שונים.

194 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

195 ראו למשל: מחלקת המחקר והמידע של הכנסת, מכתב לח"כ אורי אריאל (14.3.10).  
196 עד להחלטה זו פעלה, בהתאם להחלטת הממשלה 1996, ועדת היגוי בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי. אך זו התכנסה בתדירות נמוכה בלבד ולא הייתה דומיננטית בנושא הטיפול במפונים.

197 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

198 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (26.7.09), עמ' 2826; ראו גם אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), עמ' 31.

בתקופת ממשלת נתניהו החליט תחילה מנכ"ל משרד ראש-הממשלה איל גבאי שלא להקים מחדש את ועדת המנכ"לים או ועדת חסמים אחרת, מתוך חוסר אמונה ביעילותן.<sup>199</sup> אולם לאחר פירסום דוח הביניים, ולאחר הדיווחים שהגיש לוועדת החקירה בעקבות הדוח, שינה גבאי במידה מסוימת את עמדתו, והחל לכנס מדי פעם ועדת חסמים בראשותו, במטרה לקדם את הנושאים הדורשים פתרונות מערכתיים.<sup>200</sup>

**הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות:** במסגרת עבודת המטה שנעשתה על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה וצוותו לקראת ביצוע הפינני, נדונה שאלת זהותו של הגוף המיישב, שיהיה אחראי לבניית התיישבות חדשה שהמפונים ייקלטו בה. בהחלטת הממשלה מ-6 ביוני 2004 נאמר לעניין זה:

הסוכנות היהודית לארץ ישראל תפעל כגורם מיישב, בהנחיית ועדת ההיגוי ותוך תיאום עם הוועדה לענייני פינני-פיצוי והתיישבות חלופית. תפקיד הסוכנות היהודית יהיה לבצע את הפעולות הנדרשות להתיישבות חלופית, חקלאית או קהילתית, עבור האוכלוסיה האזרחית המפונה שתחפוץ בכך.

במזכר ששיגר יועץ ראש-הממשלה לתכנון ולפיתוח, ד"ר גבי גולן, למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, נסקרו תוצאות פגישה שקיים מיד לאחר קבלת החלטת הממשלה עם יושב-ראש הנהלת הסוכנות היהודית ומשתתפים נוספים. במזכרו ציין ד"ר גולן, כי הסוכנות היהודית תתקשה לפעול במסגרת תכנית ההתנתקות, הן בשל היבטים אדאולוגיים והן מטעמים טכניים.<sup>201</sup>

במסגרת דיונים שקיים מנכ"ל משרד ראש-הממשלה נבחנה שאלת יכולתם של גופים ממשלתיים שונים לטפל בנושא ההתיישבות. כך נערכה השוואה בין הסוכנות היהודית, החטיבה להתיישבות, משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל.<sup>202</sup> במזכר ששיגר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה המליץ יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות, עוזי קרן, להקים מינהלה ייעודית שבראשה יעמוד אדם בעל ניסיון הנדסי, ארגוני והתיישבותי.<sup>203</sup> בסופו של דבר נקבע, כאמור, כי מינהלת הביצוע

199 עדותו הפנימית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09).  
200 שתי ישיבות כאלה כונסו בתאריכים 3.3.10 (סיכום דיון מיום 10.3.10) ו-16.3.10 (סיכום דיון מיום 22.3.10).

201 ד"ר גבי גולן, **קידום תכנון וביצוע התיישבות חלופית במסגרת תכנית ההינתקות**, מזכר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (16.6.04).

202 אילן כהן, **אירועי ההתנתקות מנקודת מבטי**, מסמך שהוגש לוועדת החקירה במסגרת עדותו (23.7.09), נספח 17.

203 עוזי קרן, מזכר לאילן כהן (20.6.04). במזכר הוצעו שתי חלופות, שהראשונה בהן הקמת המינהלה.

תהיה אחראית לא רק על היבטי הפינני האזרחי והפיצוי, אלא תפעל אף כגורם מיישב האחראי לביצוע ההתיישבות החדשה לאחר הפינני. זאת, חרף היותה של החטיבה להתיישבות הגוף בעל הידע והניסיון הרחבים ביותר בתחום ההתיישבות הכפרית.

זיהויה של החטיבה להתיישבות כגורם מקצועי משמעותי לתהליך ההתנתקות, התרחש עוד בשלבי התכנון במועצה לביטחון לאומי, וראש המועצה גיורא איילנד פנה לסוכנות היהודית על מנת לגייס את הכוחות המקצועיים העומדים לרשותה. החטיבה להתיישבות הודיעה כי לא תשתתף בתהליכי תכנון הפינני, ללא החלטת ממשלה או החלטת כנסת בעניין.<sup>204</sup> לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה 1996 על תכנית ההתנתקות, עדיין סירבה החטיבה להתיישבות לסייע לממשלה במישרין, כגוף המיישב שייטול על עצמו את האחריות ליישוב המפונים מחדש. תחת זאת נרתמה לסייע לממשלה בעקיפין בלבד, כגוף המייעץ לממשלה "מאחורי הקלעים" באמצעות מתווך מטעם הסוכנות היהודית (מחברת עמיגור, שעליה הטילה הסוכנות באופן פורמלי ליישם את החלטת הממשלה 1996), ובעבודת מטה והכנת תכניות רלוונטיות.<sup>205</sup>

רק מחודש אפריל 2005 לערך, לאחר חקיקת חוק יישום ההתנתקות, החלה החטיבה להתיישבות לקחת חלק פעיל, גלוי ואינטנסיבי בהכנות הממשלה לקראת הפינני. עבודת המטה שנעשתה קודם לכן על-ידיה, ועצותיה המלומדות, לא אומצו בשעתן על-ידי הממשלה והמינהלה. כך למשל, לא התקבלה הדוקטרינה של החטיבה להתיישבות הדוגלת בתכנון והקמת מחנות זמניים זמן רב מראש, עוד לפני השלמת החקיקה, כהכנה ליישובי הקבע.<sup>206</sup> נראה כי תרמה לכך העובדה כי הסיוע שהושט על-ידי החטיבה להתיישבות הגיע, כאמור, באורח עקיף בלבד, לאור החלטתה האידאולוגית שלא לעסוק בנושא הפינני במישרין. הממשלה והמינהלה לא נעזרו אפוא בשירותיה באופן שיכול היה למצות את יכולותיה ואת ניסיונה הרב בהתיישבות ואת היכרותה הקרובה עם המפונים.<sup>207</sup>

לאחר הפינני, עם הקמת אתרים זמניים נוספים, חל מפנה גדול עוד יותר במעורבות החטיבה להתיישבות, ומעורבותה כגוף ביצוע וכבת סמכא בהתיישבות זמנית הורגשה היטב בשטח.

204 עדותו הפנימית של מר אברהם דובדבני, לשעבר יו"ר החטיבה להתיישבות (18.11.09).

205 ש.ם.

206 עדותו הפנימית של מר ירון שיינין, סמנכ"ל החטיבה להתיישבות (25.2.10).

207 ש.ם; וכן מכתבו של מר שיינין לוועדת החקירה על נספחיו (17.1.10).

**הכנסת ושדולת הח"כים למען המפונים:** בעוד שאירוע ההתנתקות היה מוקד למחלוקת פוליטית עזה בין סיעות הכנסת בתקופה שקדמה לפינוי, הרי שלאחר הפינוי התלכדו חברי כנסת מימין ומשמאל סביב הקריאה לייעל ולשפר את הטיפול במפונים. כמו כן, הוקמה בכנסת שדולה למען המפונים, שבראשה עמדו חברי הכנסת אורי אריאל, אריה אלדד וזאב אלקין.<sup>208</sup> במהלך כהונתה של הכנסת ה-17, פעלה שדולת חברי הכנסת במספר דרכים: **ראשית** – כגורם מתווך בין הממשלה לבין המפונים בנושאים שנשנו במחלוקת; **שנית** – בפעילות במסגרת ועדות הכנסת השונות, במטרה להעלות לסדר היום את מצוקות המפונים. כך למשל התקיימו דיונים בוועדות הכלכלה, זכויות הילד, פניות הציבור, ביקורת המדינה ועוד;<sup>209</sup> **ושלישית** – בהגשת הצעות לתיקון חוק יישום ההתנתקות, במטרה לתקן את מה שנתפס על-ידי המציעים ככשלים במנגנון הפיזיו שנקבע בחוק. בשנת 2007, לאחר הגשתן של מספר הצעות חוק, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מאוחדת,<sup>210</sup> ובה תמכו 71 חברי כנסת מכל קצות הקשת הפוליטית. הצעת חוק זו, שעלות מימושה נאמדה בסכום גבוה ביותר, עוררה את חששה של הממשלה. על רקע זה, ולשם עצירת הליכי החקיקה, נחתם ב-22 באפריל 2007 הסכם הח"כים, בין הממשלה ובין ח"כ אורי אריאל, שעמד בראש השדולה, וח"כ אביגדור יצחקי, שהיה באותה העת ראש הקואליציה. בשנת 2008, על-פי הצעה שהגיש ח"כ זאב אלקין, נחקק בכנסת החוק לקידום יישובי הקבע. לחוק זה לא הייתה משמעות תקציבית, אך גם לא משמעות אופרטיבית ממשית, והוא נחקק תוך שיתוף פעולה בין הממשלה ושדולת חברי הכנסת.

**ועדת המשנה של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת:** ביוני 2006 – בעקבות דוח מבקר המדינה על ההתנתקות שפורסם מספר חודשים קודם לכן, ובעקבות ביקורת גוברת והולכת מצד המפונים על טיפול הממשלה בבעיותיהם – הקימה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ועדת משנה לטיפול במפונים.<sup>211</sup> בראשות ועדת המשנה עמדה ח"כ עמירה דותן. ועדת המשנה עסקה באופן שוטף בבעיות שהועלו על-ידי נציגי המפונים, ובמהלך שלוש השנים שבהן פעלה קיימה כארבעים

208 עדותה הפנימית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (1.6.09); עדותו הפנימית של ח"כ אורי אריאל (9.7.09).

209 ראו למשל פרוטוקול הוועדה המיוחדת לפניות הציבור (23.7.08); פרוטוקול הוועדה לזכויות הילד (5.1.10); פרוטוקול ועדת הכלכלה (14.10.09); וכן דיונים רבים של ועדת המשנה לביקורת המדינה והוועדה לביקורת המדינה עצמה.

210 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקונים שונים), התשס"ז-2006.

211 ראו פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת (6.6.06).

דיונים, חלקם בשטח, בהשתתפות גורמים רבים, בהם נציגי הממשלה, המפונים והרשויות המקומיות הקולטות.<sup>212</sup>

ועדת המשנה תרמה לקידום ענייניהם של המפונים בכמה דרכים: ראשית – המפונים מצאו בוועדת המשנה אוזן קשבת לבעיותיהם. הוועדה איפשרה להם להרצות לפנייה את טענותיהם ולהעלות לסדר היום נושאים חשובים מנקודת מבטם. שנית – ועדת המשנה פעלה בתיאום עם שדולת חברי הכנסת, שהייתה ערה למצוקות המפונים וריכזה כוח פוליטי, שבייזום הצעות חקיקה אחדות הצליח לחולל שינוי ביחס הממשלה לטיפול בבעיות המפונים. שלישית – במסגרת פעולותיה, זימנה ועדת המשנה פקידי ממשלה שונים ודרשה מהם הבהרות לגבי נושאים שהועלו עליה. ההבהרות שקיבלה סייעו לה, הן בקידום התהליכים והן בהספקת מידע למפונים על אודות הטיפול בענייניהם. מבחינת המפונים הייתה לקבלת המידע חשיבות מיוחדת. זאת על רקע טענותיהם כי המינהלה מתנהלת בחוסר שקיפות,<sup>213</sup> כי אינה מעדכנת אותם לגבי המהלכים הננקטים בענייניהם<sup>214</sup> וכי מכתבים שנשלחו עלידיהם למינהלה לא זכו למענה כלשהו.<sup>215</sup> טענה נוספת שהושמעה עלידי המפונים הייתה כי המינהלה אינה מקפידה על רישום פרוטוקולים, ותלונה זו נדונה בישיבת הוועדה המיוחדת לפניית הציבור של הכנסת.<sup>216</sup> על רקע זה, דרשה ועדת המשנה מנציגי הממשלה תשובות פומביות, במליאה שבה ישבו אף נציגי המפונים. פעילות זו כאמור, תרמה הן לקידום העשייה והן להגברת תחושת שיתוף הפעולה והמעורבות של המפונים בעיצוב עתידם.

**הקמת ועדת החקירה:** בשנת 2008, משהגיעו מגעי ועדת המשנה עם הממשלה למבוי סתום,<sup>217</sup> ובעקבות דוחות מבקר המדינה, המליצה יושבת-ראש ועדת המשנה, ח"כ עמירה דותן, למליאת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שבראשה עמד אז ח"כ זבולון אורלב, להקים ועדת חקירה ממלכתית לביקורת טיפול הרשויות במפונים.<sup>218</sup> בעדותה אמרה ח"כ לשעבר דותן, כי לא היה מנוס מהקמת הוועדה,

212 עדותה הפנימית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (1.6.09); עדותה הפומבית (12.7.09).

213 למשל: עדותו הפנימית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.5.09); עדותה הפנימית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (1.6.09); עדותו הפנימית של ח"כ אורי אריאל (9.7.09).

214 עדותו הפנימית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.5.09).  
שם. 215

216 ראו פרוטוקול הוועדה המיוחדת לפניית הציבור (23.7.08).

217 עדותה הפנימית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (1.6.09).

218 שם; פרוטוקול מס' 243 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ זבולון אורלב (30.7.08).



וכי "הקמתה של הוועדה היוותה מעין "סימן קריאה" לממשלה להסב את תשומת הלב לנושא שמחייב פתרון מיידי".<sup>219</sup> בסופו של דבר<sup>220</sup> הוקמה ועדת החקירה בראשית שנת 2009.<sup>221</sup> במאי 2009 החלה הוועדה לשמוע את ראשוני העדים.

**חילופי בעלי תפקידים ויישום דוח הביניים:** ב־31 במרס 2009, בסמוך לתחילת עבודתה של ועדת החקירה, התחלפה הממשלה. כאמור, כמנכ"ל משרד ראש־הממשלה בממשלת נתניהו, מונה בחודש מאי 2009 איל גבאי. לאחר מספר חודשים נוספים התחלף חלק מההנהלה הבכירה של המינהלה. כראש המינהלה מונה בנצי ליברמן, מי שבמועד ביצוע הפינוי כיהן כראש המועצה האזורית שומרון וכיושב־ראש מועצת יש"ע. עם מינויה של ההנהלה החדשה ננקטו מהלכים שנועדו להגביר את שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין המפונים. בעקבות דוח הביניים של ועדת החקירה, נרתמו מנכ"ל משרד ראש־הממשלה וראשי המינהלה החדשים, בשיתוף נציגי המפונים, לטפל בהמלצות הוועדה וביתר הסוגיות הנוגעות לטיפול במפונים ואשר טרם נפתרו.

**מבקר המדינה:** גורם נוסף שבחן את התהליכים היה מבקר המדינה. במספר דוחות שפירסם המבקר מאז הפינוי, נמתחה ביקורת על מעשים ועל מחדלים של הממשלה בתחום הטיפול במפונים.

**גופים תומכי ההתיישבות:** לצד המינהלה, וכמתחייב מאופי פעולתה, פעלו גופים נוספים. כך, למשל, בכל הנוגע לתחום ההתיישבות עבדה המינהלה, באופן שוטף, בצמוד למשרד השיכון, למינהל מקרקעי ישראל ולרשויות המקומיות. בפרויקט הקמת המגורים הזמניים היא נדרשה לעבוד בשיתוף עם משרד הביטחון, שהקים את האתר בניצן, עם משרד השיכון שהקים את האתר הזמני בעין צורים ועם החטיבה להתיישבות שהקימה את האתר הזמני באמציה.

הגופים שפעלו לצד המינהלה בתחום ההתיישבות נדרשו לפנות זמן ומשאבים לפרויקטים בסדר גודל בלתי שגרתי ובסד זמנים לוחץ, כשהם מופעלים כ"קבלן משנה" של מינהלת סל"ע. לא כל המשרדים מיהרו לשתף פעולה באופן מלא עם המינהלה במשימות אלו. אף שבחודשים שלפני הפינוי ואחריו, התגייסו מרבית

219 עדותה הפומבית של ח"כ לשעבר עמירה דותן, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה (12.7.09), עמ' 1573.

220 על העיכוב שחל בהקמת ועדת החקירה, בשל מחלוקת עם היועץ המשפטי לממשלה בדבר היקף סמכותה, ראו בג"ץ 10618/08 פורז נ' הוועדה לענייני ביקורת המדינה (ניתן ביום 11.2.09).

221 פרוטוקול מס' 263 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות ח"כ מיכאל איתן (7.1.09).

המשרדים למשימת ההתנתקות באופן יוצא דופן, מה שאיפשר למעשה את הקמת האתרים הזמניים בפרק זמן קצר יחסית, הרי שלאחר סיום הקמת האתרים הזמניים דעכה התמסרותם למשימה, ושיתוף הפעולה שלהם עם מינהלת סל"ע הפך לכבד ואיטי. כך למשל, העידה אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד השיכון, כי הכנת הסכם לצורך בניית המתקנים לטיהור שפכים במזרח לכיש, ארכה תשעה חודשים.<sup>222</sup>

**רשויות מקומיות:** פעילות המינהלה, הן בתחום ההתיישבות והן בתחום החברתי והקהילתי, נעשתה גם מול הרשויות המוניציפליות. כך, התחום החברתי במינהלה פעל בצמוד למחלקות הרווחה המקומיות, בהיבטים תקציביים ומקצועיים. במקרים מסוימים פיתחה הרשות המקומית עצמה, באמצעות החברה הכלכלית שלה, את תשתיות המגרשים או את מבני הציבור, ובכך גדלה מעורבותה הישירה בפרויקט ההתיישבות. על כל פנים, הצלחת המשימות הייתה תלויה לא במעט בשיתוף הפעולה ובכושר הביצוע של הרשויות המקומיות הרלוונטיות. מעורבותן של רשויות מקומיות מבוססות, שנרתמו לטפל בקליטת המפונים, תרמה להחשת הביצוע של הפרויקטים, ואילו רשויות מקומיות חלשות ופחות קשובות לצורכי הטיפול במפונים, לעתים הקשו והכבידו על ביצוע התהליכים.

## (2) תפקוד המינהלה

**אחריות מול סמכות:** חוק יישום ההתנתקות הטיל על מינהלת סל"ע את מלוא האחריות לטיפול בכל ענייני המפונים. כבר מיומה הראשון הוטל על המינהלה לטפל במגוון רחב של נושאים שחייבו, כל אחד בדרכו, מומחיות ומקצועיות. עוד לפני ביצוע הפינוי נדרשה המינהלה לטפל בנושאים קהילתיים, חברתיים, התיישבותיים, פסיכולוגיים, כלכליים, משפטיים, ורבים אחרים. כן נדרשה המינהלה לבצע, בתוך פחות משנה, עבודת מטה שנדרשה לפעילותה בתחומים שונים. במקביל הקימה את מנגנוני הפיצוי ואת מנגנוני הקשר עם המתיישבים. באמצעות ועדות הזכאות הוסמכה מינהלת סל"ע להכיר בזכאותו של מפונה לפיצויים ולקבוע את שיעור פיצויו, ובאמצעות הוועדה המיוחדת הוסמכה, בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת, לפצות מפונה אף אם אינו מקיים תנאי מתנאי הזכאות, וכן לאשר הסכמי העתקה של מפונים להתיישבות חלופית. אך החוק כמעט ולא העניק למינהלה **סמכויות ביצוע** שהיו חיוניות למילוי משימותיה במגוון רחב של נושאים. סמכויות הביצוע

222 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09).

נותרו בידי הרשויות, שהטיפול בנושאים השונים נתון, באופן רגיל, לאחריותן. כך, בין היתר, לא הוענקו למינהלה סמכויות מיוחדות בתחומי התכנון, התקצוב, המכרזים וגיוס כוח־אדם.

מצב דברים זה חייב את מינהלת סל"ע להתמודד עם קשיים רבים. היה עליה לפעול, בדחיפות מרובה ובסד זמנים לוחץ, לקידום ענייני המפונים והטיפול בהם, אך בהיעדר סמכויות כנדרש למילוי תפקידה, הייתה למעשה תלויה במשרדי ממשלה ורשויות מוסמכות שונות, שבמקרים רבים התנהלו על־פי סדר יומן השגרת, כשענייני המפונים לאו דווקא זוכים בו לעדיפות מיוחדת. בנסיבות נתונות אלו פעלה המינהלה, לא פעם, כ"שתדלנית" למען ענייני המפונים במשרדי הממשלה השונים. וכך תוארה פעילות המינהלה על־ידי צביה שמעון:<sup>223</sup>

תכנון התב"ע [תכנית בניין־עיר] הוא בתחום הסמכות הבלעדי של מוסדות התכנון. הליכי התכנון מחייבים את שיתוף הפעולה של מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים, שיכון, חקלאות, משפטים, צה"ל, חטיבה להתיישבות, מועצות אזוריות. יש מעורבות של בריאות, הגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, קרן קיימת לישראל. כל זה מינהלת סל"ע רצה מאחד לאחד ובדקה ועשתה ושכנעה ותכללה את הכל...

הקצאת המגרשים, זה מינהל מקרקעי ישראל. נושא התשתיות, תשתיות העל, תשתיות שמשרתות אזור או יישוב, זה מתפצל ככה – כבישים זה מע"צ ומשרד התחבורה, מים – משרד החקלאות, רשות המים, מקורות. ביוב – משרד הבריאות, הגנת הסביבה, מינהל הביוב. חשמל, משרד התשתיות וחברת החשמל. חינוך – משרד החינוך והרשויות המקומיות. בכל התשתיות מעורבים מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון.

תקן תכנוני ליישוב החקלאי – בדרך־כלל צריך אישור גם של משרד החקלאות וגם של מינהל מקרקעי ישראל. טיפול בעתיקות – זה בסמכות הבלעדית של רשות העתיקות. ושוב, אלה הסמכויות שלהם, מינהלת סל"ע היא אחראית, אין לה את הסמכות היא רק יכולה לדחוף ולדחוף בכל הכוח.

...

גישת העבודה שלנו, כשיש לנו אחריות בלי סמכויות ויש משרדים והרבה הרבה שחקנים בעסק הזה, היתה, אנחנו דוחפים קדימה. כל מה שאפשר לדחוף, אנחנו דוחפים. כשאי־אפשר לדחוף, אז אנחנו

<sup>223</sup> ראו עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 184–185, 236–237.

בונים איזה שהוא נתיב עוקף או שמביאים את זה לוועדה, לגורמים הבכירים...

דברים אלה ממחישים את המורכבות הרבה שאפיינה את פעילות המינהלה: מחד גיסא, עבודה יומיומית מול מספר רב של משרדי ממשלה, רשויות וגופים אחרים; ומאידך גיסא, עבודה מול ציבור המפונים המצויים בקשיים ובלחצים עצומים. אכן, גם עדים מקרב המפונים<sup>224</sup> ונציגיהם,<sup>225</sup> שהלינו על איכות טיפולה של המינהלה, העירו כי במקרים רבים יש לייחס את קוצר־ידה לסייע לענייניהם למיעוט הסמכויות שבהן צייד אותה המחוקק ולאילוץ לפעול בתנאים של תלות כמעט מוחלטת באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובייעוץ המשפטי לממשלה.

**פעילות מתכללת:** הטיפול במפונים, בעיקר בתחום ההתיישבות, חייב שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים שונים. כך למשל, לצורך יצירתו של הסכם העתקה אחד, נדרשה לעתים התערבות של מספר אגפים במשרד האוצר, היועץ המשפטי לממשלה, משרד החקלאות, משרד הפנים ורשויות התכנון, משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל, הרשות המקומית הקולטת, ולעתים אף של משרד הביטחון וצה"ל, הקרן הקיימת לישראל, רשות העתיקות ועוד. ומשהגיע תהליך מורכב זה לסימו, אם הוועדה המיוחדת לא אישרה פה־אחד את תנאי ההסכם, מן הדין היה להביא את ההסכם לבחינתו ולאישורו של ראש־הממשלה; עניין מורכב בפני עצמו. תכלול כל הגופים המעורבים נעשה על־ידי המינהלה, במקביל לשיתופם של המפונים ושל היישוב הקולט ביצירת ההסכם. בהיעדר סמכות לפעול בתחום זה לקידום התכלית של גיבוש הסכם, נדרשה המינהלה למלאכת תיאום קשה ומורכבת בין הגופים השונים, שלא כולם היו קשובים במידה שווה לצורכי המפונים ולעמדותיה של המינהלה. ככל שהתארך הזמן שחלף מאז הפינוי – קהתה תחושת הדחיפות והנחיצות, והתיאום הבין־משרדי ארך חודשים רבים, ובכמה מקרים אף שנים. התארכות התהליך של יצירת הסכמי העתקה וביצועם סירבלה את כלל פעולות המינהלה.

דעה ייחודית בנוגע להיקף סמכותה הרצוי של המינהלה, הובעה על־ידי רענן דינור. דינור – שבמועד ביצוע הפינוי כיהן כמנכ"ל משרד התמ"ת, והחל מחודש מאי 2006, בתקופת כהונת הממשלה בראשות אהוד אולמרט, כיהן כמנכ"ל משרד ראש־

224 ראו למשל עדותו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (7.6.09), עמ' 739-743.

225 ראו למשל עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון (27.7.09), עמ' 3151-3152.

הממשלה – אמר בעדותו כי הסתייג ממבנה המינהלה, שתוכנן על-ידי אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בתקופת כהונתה של הממשלה בראשות אריאל שרון. דינור מתח ביקורת על הפקדת האחריות לביצוע תחומים רחבים בידי מינהלת סל"ע, וסבר כי הקונספציה של המינהלה, כגוף ביצועי, הייתה שגויה:<sup>226</sup>

צריך להבין שאני לא ראיתי את תפקיד המשרדים כמו שאילן כהן ראה את זה. אני סברתי שכל משרד צריך לפעול על פי סמכותו, עם תקציב נפרד, ובהתאמה לשחרר את מנהלת סל"ע מכל תפקיד ביצועי, ושהיא תעסוק אך ורק בתיאום הבינמשרדי: תעסוק בתכנון, תקצוב, פיקוח, בקרה ורגולציה. לא שום דבר שקשור לביצוע. היו משרדים שחשבו קצת אחרת, ולדעתי, במספר מקומות בהם סל"ע עסקה ולא העבירה למשרד מתמחה, היה איבוד ידע. כך למשל נושא הדיור הזמני בבתי המלון. אני חושב שזה היה יכול להיות מופק באופן יעיל הרבה יותר על ידי משרד התיירות, אבל לא כך חשבו במשרד רה"מ והם טיפלו בזה באופן עצמאי. ברגע שגוף מטה מרכזי עוסק בביצוע, הוא יעסוק בביצוע ולא בעבודת המטה. זו דרכו של עולם וזו השגיאה שהייתה בכינון סל"ע. אבל כך זה נעשה מלכתחילה, וכשנכנסתי למנכ"לות רה"מ לא רציתי לעשות נזק גדול ולשנות סדרי בראשית.

**חובת המכרזים:** עוד בתחילת דרכה של המינהלה עלתה שאלת חובתה לפרסם מכרזים פומביים. כידוע, חוק חובת המכרזים קובע, שככלל, כל תהליך רכש חוזי ציבורי יתבצע רק על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.<sup>227</sup> לצד חובה גורפת זו, מעמידים החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, שורת חריגים המאפשרים סטייה מהחובה האמורה. בהתאם לכך, הציע הייעוץ המשפטי במשרד ראש-הממשלה לפעול להתקנת תקנה מיוחדת שתפטור את המינהלה מחובת המכרזים. אך ההצעה נדחתה: בחוות דעתו מיום 23 במרס 2005, קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מלכיאל בלס, שככלל אין מקום להתקנת תקנה מסוג זה "הן כיוון שהתקנת תקנה כאמור עלולה לארוך זמן רב, והן מטעמים נוספים".<sup>228</sup> בלס ציין, כי דרך המלך לביצוע התקשרות הינה מכרז פומבי, ואין מקום לשנות זאת. עם זאת סבר, כי ניתן לעשות שימוש מושכל בתקנות הפטור

226 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד התמ"ת ומנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

227 סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

228 מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), **התקשרויות של מינהלת סל"ע**, מכתב ליועצים המשפטיים של משרד ראש-הממשלה ומינהלת סל"ע (23.3.05). חוות הדעת צורפה כנספח להחלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

הקיימות, במידה שמתקיימים התנאים הנדרשים לכך. בהתייחסו לסוגיה זו העיד יונתן בשיא בעדותו פומבית:<sup>229</sup>

חוק חובת מכרזים זהו חוק שבימים כתיקונם, מבטיח שהמדינה תתנהל ללא משוא פנים. מאוד קשה לתפקד עם החוק הזה, כשאתה נמצא בסד של לוח־זמנים כל כך גדול, וזה אם שואלים אותי, תקציב או חוק מכרזים, חוק מכרזים היה גורם שהפריע לי הרבה יותר. פנינו ליועץ המשפטי לממשלה, קיבלנו חוות־דעת ממייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שאם אני מתמצת אותה, אז אני אומר כך – למרות שהייתי יכול לפטור אתכם, אני מעדיף שלא... אני יכול לומר שלמרות שבאותו זמן זה די הציק לי, שזה לא מאוד הפריע. זאת אומרת, אני לא יכול לומר שיש דברים שלא עשיתי בגלל חוק חובת מכרזים.

למרות זאת, מעדותו הפנימית של בשיא עולה כי חובת המכרזים היוותה מכשול:<sup>230</sup>

לדעתי חשוב שתהיה הנחיה מראש להשתמש בפטור מחובת מכרזים, בכל ההקשרים. כשמזמינים קרוולות אפשר לחכות למכרז? להזמין אוטובוסים ליום הפינוי? להזמין סנדוויצים? אלו דברים הזויים. לדעתי המסמך שמייק בלס הוציא על חובת המכרזים, היה נכון אולי משפטית, ועבדנו לפיו לפי כל תג ותג, בכל דבר עבדנו על פי חוק הלכה למשה מסיני, אבל היום לקלוט עובד מדינה לוקח הרי חמישה חודשים. הזמנת מכולות, חדרי מלון, בניית קרוואנים – הכל חייב להיות בפטור ממכרז.

מי שהיה סגן ראש המינהלה, עדיאל שמרון, אמר בעדותו, כי בתקופת ביצוע הפינוי פעלה המינהלה באמצעות משרד הביטחון, בדרך שאיפשרה לה התקשרויות מהירות על בסיס "מכרזי מדף" הקיימים במשרד הביטחון.<sup>231</sup> אך כעבור זמן חדלה המינהלה מדרך עבודה זו.

**ריכוז מול ביזור האחראיות:** כאמור, מינהלת סל"ע נשאה באחריות למספר רב של תחומים ונושאים. אולם, ביחס למספר מצומצם של נושאים, שלא הועברו לטיפול של המינהלה, נותרה לא רק הסמכות, אלא גם האחריות בידי המשרדים הייעודיים. כך, למשל, הטיפול בשילובם של המפונים בתעסוקה הוטל על משרד התמ"ת. ההחלטה להניח את נושא התעסוקה לטיפולו של המשרד הייעודי התקבלה

229 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.10), עמ' 36.

230 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

231 עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

על יסוד בקשתו של מנכ"ל המשרד במועד הפינני, רענן דינור, לאפשר לו לטפל בתעסוקת המפונים במסגרת משרדו. בעדותו לעניין זה הסביר דינור:<sup>232</sup>

אני חשבתי שמשרד משרד התמ"ת הוא המקצועי ביותר בנושא התעסוקה ולפיכך סיכמתי עם אילן על עצמאות בנושא זה, וזה לא עבר דרך מנהלת סל"ע. אילן כהן נתן את הסמכות למשרדים שרצו לקחת אותה, ואני הגעתי איתו לסיכום בעניין הזה שזה יהיה באחריות...

אני חשתי בשלבים מסוימים שהולכים ליצור גוף מתמחה תעסוקה בסל"ע. לא הסכמתי, כי סברתי שהידע במשרד התמ"ת הוא זה שצריך להנחות גם במקרה הזה. היו כאלו אצלי במשרד שחשבו אחרת. אמרו לי לתת להם יעוץ ולא לקחת אחריות. אני סברתי שמדינת ישראל צריכה להפעיל את כל הכלים הטובים ביותר שעומדים לרשותה, וזה בתמ"ת.

אף בנושא החינוך הובל הטיפול במפונים – בהצלחה יחסית – בעיקר באמצעות מחוז הדרום של משרד החינוך, ומעורבות מינהלת סל"ע בתחום זה באה לידי ביטוי בהיבטים מסוימים בלבד.<sup>233</sup> משמונה דינור למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, העביר חלק מסמכויות בינוי היישובים למשרד השיכון, ואילו בנושאים אחרים סבר דינור כי אין מקום בשלב הנוכחי לשנות את ההסדר הקיים.<sup>234</sup>

**מיקור חוץ:** להספקת שירותים שוטפים לאוכלוסיית המפונים ולביצוע תפקידיה האחרים נעזרה המינהלה גם בגורמים חיצוניים, בדרך של מיקור חוץ.<sup>235</sup> כך, למשל, נעזרה המינהלה לאורך כל תקופת הטיפול במפונים במוקד "מענים", שהיה אוזן קשבת ומוקד תמיכה מקצועי למפונים. אף עמותת תעסוקטיף, שמלכתחילה פעלה להשמת מפונים בעבודה במקביל למשרד התמ"ת, גויסה לבסוף על-ידי הממשלה למתן שירותי השמה ייחודיים למפונים. על אף שבסעיף 4(א) לחוק יישום ההתנתקות נקבע כי "עובדי המינהלה יהיו עובדי המדינה", איוש היועצים וחלק מעובדי המינהלה, נעשה, במקרים רבים, באמצעות מיקור חוץ, באופן שאיפשר גמישות רבה יותר בהעסקתם. בכמה מקרים העבירה הממשלה את ביצוען של עבודות פיתוח ותשתית, במיקור חוץ, לחברת "ערים", או לחברות

232 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד התמ"ת (8.7.09).

233 למשל: עדותו הפנימית של מר אמציה יחיאלי, ראש ענף נוער וחיללים במינהלת סל"ע (30.6.09).

234 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

235 גב' יעל סרי – מינהלת תנופה, רשימת ההתקשרויות החיצוניות של מנהלת תנופה מיום הקמתה, מכתב לוועדת החקירה (18.3.10).

אחרות הפועלות מטעם הרשויות המקומיות. הממשלה פיקחה על ביצוע העבודות בידי גורמי חוץ אלה, ולפני הוועדה לא באו תלונות על פעילותם.

במקרה אחד הקימה הממשלה (שלא דרך מינהלת סל"ע) מנגנון מיקור חוץ ייחודי וכעבור זמן סגרה אותו. כפי שכבר הוזכר, הטיפול בנושא התעסוקה הושאר, על-פי בקשת רענן דינור, בידי משרד התמ"ת. עם זאת החליט המשרד כי הטיפול בהשמת המפונים בתעסוקה לא ייעשה על-ידי שירות התעסוקה, אלא על-ידי מרכז מיוחד שהוקם בסיוע ארגון הג'וינט. הקמת המרכז המיוחד נועדה לרכז את מכלול היבטי הטיפול בהשמת המפונים בתעסוקה בידי גוף נפרד, מומחה לנושא וממוקד מטרה, שגם התמקם בקרבת אתרי המגורים של המפונים.<sup>236</sup> אך לאחר שנת פעילות אחת, נסגר המרכז המיוחד והטיפול בהשמת המפונים בתעסוקה הועבר לשירות התעסוקה.<sup>237</sup> יצוין כי בפרק העוסק בנושא התעסוקה בהמשך הדוח (פרק ה.4.א.), מותחת הוועדה ביקורת על סגירתו של המרכז המיוחד בטרם עת.

נראה, כי רוב המשימות שביצוען הופקד בידי גופים חיצוניים הביאו לתוצאות המצופות.

**השירות לציבור שניתן על-ידי המינהלה:** לוועדת החקירה הוגשו תלונות רבות על טיב השירות שנתנה המינהלה לקהל היעד שלה – המפונים ונציגיהם. עדים הלינו על אי-קבלת תשובות לפניותיהם,<sup>238</sup> על אי-מענה לטלפונים,<sup>239</sup> על היעדר פרוטוקולים וסיכומי החלטות בישיבות שקיימה המינהלה.<sup>240</sup> אחרים טענו כי המינהלה וועדות הפיצוי פעלו באיטיות, פעולותיהן לקו בסחבת, נהגו בקפדנות ובדקדקנות יתרה בכל פרט והכבידו אף במקומות שבהם ניתן היה להקל.<sup>241</sup> חלק מן העדים אף טענו כי זכו ליחס מזלזל וחסר רגישות.<sup>242</sup>

236 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

237 עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שרות התעסוקה הישראלית (17.5.09), עמ' 601–602, והמסמכים שמסרה במסגרת העדות.

238 למשל: עדותו הפנימית של מר אביאל טוקר (15.10.09); עדותו הפנימית של מר מיכאל תנעמי (23.8.09); מר דרור תנעמי, מכתבו למר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (3.3.10).

239 למשל: עדותה הפנימית של גב' גלית זוביב (6.8.09).

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

241 למשל: עדותו הפנימית של עו"ד יוסף תמיר (30.8.09); עדותו הפנימית של עו"ד משה ליפשיץ, בא-כוח ישיבת תורת החיים (15.9.09); עדותה הפנימית של גב' מירל וולפסחאוס (14.10.09).

242 למשל: עדותה הפנימית של גב' יסכה מזרחי (31.8.09); עדותו הפנימית של מר גיורא חזן (3.8.09); עדותה הפנימית של ה"ח דן ויהודית דוידוביץ (13.10.09); עדותו הפנימית של מר רפי כהן (16.8.09).



בתגובה לשאלות שהוצגו לה על-ידי הוועדה דחתה המינהלה, ככלל, את טענות המפונים בדבר איכות השירות. במכתבה ציינה המינהלה כי במרוצת השנים טיפלה באלפי פניות ובקשות והודיעה את החלטותיה לגביהן. כן נסקרו במכתב פעולות שונות שעשתה לשם חיזוק הקשר עם המפונים.<sup>243</sup> ראש המינהלה ציין את המאמצים המרובים, שהושקעו על-ידי כל אנשי צוותה בתקופות השונות, במטרה להשיב לכל הפונים ביעילות ובאדיבות הנדרשות. גם יונתן בשיא העיד, כי בתקופתו נעשה מאמץ עצום במטרה לתת שירות הולם למפונים. ובין היתר אמר:<sup>244</sup>

הטלפון שלי היה פתוח 24 שעות ביממה. היו לנו 4 טלפניות בירושלים שענו לטלפונים. החזרתי טלפון לכל פונה. **אני חושב שענינו, רק שהתשובות לא היו לרוחם.**

בפתח עדותה לפני הוועדה, אמרה צביה שמעון:<sup>245</sup>

אני גם חושבת שאחת הסיבות שראש-הממשלה, אהוד אולמרט, בחר בי לתפקיד, הוא הצד האנושי חברתי. אני לקחתי את זה כמשימה עליונה. הטיפול בצד החברתי באנשים הוא היה חשוב ביותר והוא היה במקום ראשון אצלי. כך לקחתי את זה וכך אני חושבת שגם עשיתי.

ובמסמך שהוגש לוועדת החקירה, במסגרת עדותה של צביה שמעון, נכתב:<sup>246</sup>

גישת המינהלה הייתה שיש ליצור ביוזמתנו קשר אישי וישיר עם כל אחד מהמפונים. הגענו לביקורי בית אצל מאות משפחות. עובדי המינהלה היו זמינים לפניות של המפונים בכל שעות היממה. נציגי המינהלה הוצבו באופן קבוע באתרים הזמניים. מספר הטלפון שלי מצוי ברשות המפונים וכל מי שרצה ורוצה מתקשר אליי בכל שעות היממה בכל ימות השבוע. אני עצמי טיפלתי פרטנית בעשרות רבות של אנשים ומשפחות, גם בנושאים שהם מעבר לתפקידים השוטפים של המינהלה. טופלו באופן פרטני. מספר הנייד של צביה היה נגיש לכולם. בוצעו עשרות פגישות אישיות וסיורי שטח.

243 בניצי ליברמן, נתונים על רמת השירות לציבור של מינהלת תנופה (לשעבר סל"ע), מכתב לוועדת החקירה (15.12.09).

244 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

245 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סלע (11.5.09), עמ' 163.

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

אף עמי לינדר, מי שהיה ראש ועדות הזכאות, אמר בעדותו כי בהנחיות שפירסם בדבר סדרי הדין בוועדות הזכאות הורה לנקוט גישה ליברלית ואמפתית כלפי המפונים.<sup>247</sup>

**סגירת המינהלה:** ב־24 באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לפעול לסיום פעילות המינהלה ולפיזור סמכויותיה בין המשרדים הרלוונטיים. החלטה זו תאמה את עמדתו העקרונית של דינור, שלפיה מלכתחילה לא היה זה נכון להפקיע את תפקידי הביצוע מן המשרדים השונים ולהפקידם בידי המינהלה.<sup>248</sup> עם תחילת כהונתה של ממשלת נתניהו, הורה ראש־הממשלה לבדוק מחדש החלטה זו. דוח הביניים הביעה ועדת החקירה את דעתה, כי יש להותיר את המינהלה על כנה לפחות עד סוף שנת 2010, וכי בשלב זה אין מקום לסיים את פעילותה.<sup>249</sup> עוד קודם לכן, בחודש אוגוסט 2009, קבעה הממשלה כי המינהלה אכן תמשיך לפעול אף בשנת 2010.<sup>250</sup>

## ב. ממצאים ומסקנות

הטיפול באוכלוסייה אזרחית המפונה ממקומה, דורש התמודדות עם מגוון רחב של סוגיות שונות, שלכל אחת מהן מאפיינים ייחודיים המצריכים התמחות ספציפית מזה ורב־תחומית מזה. אופן הפעולה מחייב מקצועיות ועבודת הכנה מדוקדקת, שתאפשר את ביצוע השיקום בדרך הטובה והמהירה ביותר.

נראה, כי ההחלטה על הקמת זרוע ביצוע שתספק את מכלול השירותים למפונים, באופן שימנע מהם את הטרחה בהתרוצצות בין משרדים ופקידים שונים – הייתה נכונה. אף ההחלטה, כי זרוע הביצוע תוסמך למשרד ראש־הממשלה – הייתה סבירה בנסיבות העניין.

אלא שהקמת יישובים חדשים ומלאכת יישובם מחדש של מפונים דורשות מומחיות מיוחדת וניסיון רב, ואלה לא עמדו לרשותה של מינהלת סל"ע בעת הקמתה. הוועדה סבורה, כי בנסיבות אלו היה על החטיבה להתיישבות – האמונה על הקמתם של יישובים כפריים והיא בעלת הידע המקצועי והניסיון הנדרשים לכך – ליטול על עצמה את האחריות המלאה והישירה להקמת היישובים. בכך שעד לחקיקת החוק נאותה לסייע בעקיפין בלבד בביצוע עבודת מטה ובהמצאת

247 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

248 החלטת ממשלה מס' 4012 (24.8.08).

249 דוח הביניים, עמ' 57–59.

250 החלטת ממשלה מס' 673 (9.8.09); הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה (9.8.09).

נתונים, לא יצאה ידי חובתה. על החטיבה להתיישבות, בהיותה רשות המהווה חלק ממנגנון הביצוע הממשלתי והמתקצבת על-ידי הממשלה באופן מלא, חלה חובה לקיים את החלטות הממשלה ולפעול ככל יכולתה להגשמתן. וכרשות כזו לא הייתה רשאית לעשות שבת לעצמה ולמאן לפעול ככל שנדרשה על-ידי הממשלה. למותר לציין כי מעבר לנזק הנקודתי הגדול, יש לגנות גם את התקדים שעל-פיו גופים ביצועיים הם שמכריעים בדבר המשימות שהם יבצעו או יימנעו מלבצע. מכאן שבמצבים מעין אלה, הממשלה נדרשת להתעקש ולאכוף את מרותה על גופים מקצועיים שאינם סרים להוראותיה.

**אחריות מול סמכות:** נוסחה מקובלת במינהל הציבורי היא, כי אחריות וסמכות באין כאחד. אם סמכות ללא אחריות משולה להפקרות, הרי שאחריות ללא סמכות מהווה מרשם לכישלון ידוע מראש. לפיכך הוועדה סבורה, כי הקמתה של מינהלת סל"ע כגוף הנושא באחריות, אך אינו מצויד בסמכויות הנדרשות לביצוע משימותיו, הייתה מהלך שגוי. הוועדה סבורה שלהבטחת יכולתה של מינהלת סל"ע למלא בהצלחה וביעילות את משימותיה מן ההכרח היה להעניק לה, במסגרת חוק יישום ההתנתקות, שלוש סמכויות מרכזיות, שיאפשרו לה לפעול באורח אוטונומי: סמכות תקציבית, סמכות משפטית וסמכות ביצוע.

**סמכות תקציבית רחבה** – על המדינה היה להעמיד מלכתחילה לרשות המינהלה תקציב בסכום הולם לביצוע משימותיה ולהעניק לה סמכות לנצלו על-פי שיקול דעתה. ראוי היה להניח את הסמכות התקציבית בידי המינהלה, באופן שיאפשר לה פעילות כבתוך "בועה תקציבית". מעיקרה היה זה בלתי סביר לכפוף את ניצול התקציב על-ידי המינהלה למנגנון מסורבל של השגת אישורים – במקרים רבים אף מאת הממשלה עצמה במליאתה – גם להוצאת סכומים קטנים ביחס. ודוק: הענקת סמכות לניצול התקציב במסגרת עצמאית אין משמעה התפרקות מסדרי המינהל התקין. ניהול עצמאי של ההוצאה התקציבית, היכול להתבצע על-ידי חשב שיפעל על-פי אמות מידה מקצועיות אך יהיה כפוף לראש המינהלה, עשוי להבטיח יעילות לצד תקינות. ואין צריך לומר שכל העושים במלאכה, במסגרת נתונה כזאת, נושאים באחריות מלאה לכל מעשיהם.

**סמכות משפטית מיוחדת** – היועץ המשפטי של המינהלה פעל בכפיפות למשרד היועץ המשפטי לממשלה. כפיפות זו, מעצם טבעה של כפיפות בין-משרדית, גרמה לא אחת לעיכובים בקבלת התשובות והאישורים הנדרשים. כך למשל, ההחלטה בדבר היקף הפיצוי ליישובים הלא מוכרים נתקבלה רק בסוף שנת 2006, וזאת בשל דין-ודברים ארוך בין הייעוץ המשפטי של המינהלה והייעוץ המשפטי לממשלה.<sup>251</sup>

251 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 106/1 (27.11.06). ראו בעניין זה להלן, את תת הפרק על מתחמי המגורים שלא הוכרו כיישובים בעת הפינוי, בפרק הפיצוי האישי (פרק ה.2.ב.(7)).

לדעת הוועדה, אילו לתפקיד היועץ המשפטי למינהלה מונה משפטן בכיר, שדרגתו מקבילה לדרגת משנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי אז היה היועץ המשפטי לממשלה יכול להסמיכו להכריע ברוב-רובם של העניינים על-פי הבנתו המקצועית ושיקול דעתו. אילו כך נעשה, ניתן היה לסיים תהליכים שונים במהירות וביעילות. אף סמכות זו ניתן היה לסייג, מבלי לפגוע ביעילות התהליך, אילו נקבע, למשל, כי בנושאים שעל-פי הבנתו המקצועית הם עקרוניים, יהיה על היועץ המשפטי למינהלה להקדים ולהיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה בעצמו, ולקבל את הנחייתו (אף זאת בלוח זמנים קצר). קביעה כזאת הייתה מותירה לו שיקול דעת רחב להכריע, על דעתו בלבד, בכל סוגיה שלפי הבנתו אינה מעוררת שאלה עקרוניות.

**סמכות ביצוע** – ריבוי העוסקים במלאכת שיקום המפונים מחד גיסא, והיעדר היררכיה ברורה המקבעת את סמכותה של המינהלה מאידך גיסא, יצרו מצב שבו המינהלה איננה מסוגלת לתכלל כראוי את הטיפול במפונים, ובכך עיכבו את התהליך כולו. למינהלה, שהוטלה עליה אחריות לביצוע פעולות שונות במסגרת הליכי הטיפול במפונים, חובה היה להעניק את מרב הסמכויות הנדרשות לביצוען. למינהלה, כגוף מטה, צריך היה להעניק סמכות לקבוע בידי מי תבוצע כל משימה: אם בידי גורם ממשלתי, או שמא בידי גורם חיצוני. כן צריך היה להכיר ביכולתה לבחור גורמים חיצוניים המתאימים לביצוע משימותיה גם במרכז שאינו פומבי, על יסוד שיקולים ענייניים שמטרתם לקדם ביעילות ובמהירות את הליך שיקומם של המפונים.

מקום שבו על-פי חוק סמכות הביצוע נתונה באופן ייחודי לגוף ממשלתי, ועל כן לא ניתן להפקידה בידי המינהלה, מן הראוי היה לכלול בחוק יישום ההתנתקות הוראות המחייבות גוף כזה לפעול בעניין שהופנה אליו על-ידי המינהלה בעדיפות ראשונה במעלה. אילו כך נעשה, כי אז כל הרשויות המוסמכות שיש להן נגיעה לטיפול בענייני המפונים – כגון מוסדות התכנון והבנייה, מינהל מקרקעי ישראל, בתי המשפט, רשויות מוניציפליות וכל רשות אחרת הפועלת מכוח חוק – היו נדרשות לתת עדיפות לטיפול בענייני המפונים. כך ניתן היה לצמצם את משך ההמתנה לגופים שונים ולהתגבר על חסמים ביורוקרטיים. יצוין כי החוק לקידום יישובי הקבע שנחקק בשנת 2008, קבע מועדי ביצוע קצרים יחסית לחלק מן התהליכים, אך תוצאותיו המעשיות היו דלות, אולי בשל המועד המאוחר שבו נחקק. יתרה מכך, בהיעדר הוראות בחוק המקנות למינהלה סמכות לאכוף על הרשויות את חובת קיצור המועדים, קשה להעריך אם ועד כמה הוראות אלו מיושמות.<sup>252</sup>

252 עדותו הפנימית של ח"כ זאב אלקין (4.6.09).

**באשר לרמת השירות שניתנה על-ידי המינהלה:** ממגוון העדויות עולה הרושם, כי עובדי המינהלה עשו מאמץ כן ורציני לטפל באופן ענייני בפניות ציבור המפונים, אף שמטבע הדברים התשובות שניתנו לא תמיד סיפקו את הפונים. הוועדה התרשמה כי בנסיבות שהמינהלה פעלה בהן, רמת השירות הייתה בדרך כלל סבירה. עם זאת נראה כי היה מקום להקפיד יותר על מתן מענה פורמלי לפניות (כזה המאשר את עצם קבלת הפנייה ואת הטיפול בה); כי רמת השקיפות שבה נהגה המינהלה כלפי המפונים וכלפי חברי הכנסת, הייתה בלתי מספקת; וכי לא תמיד הקדישה המינהלה תשומת-לב מספקת לציפיית המפונים לשיתוף ואמפתיה.

הוועדה התרשמה מן העשייה המבורכת והנמרצת המאפיינת לאחרונה את פעילותה של מינהלת תנופה. פעילותם המאומצת של ראשי המינהלה, הנעשית תוך שיתוף פעולה מלא והדוק עם ועד המתיישבים, ראשי הקהילות ומשפחות המפונים, עשויה לחולל את השינוי המיוחל במצב המפונים ולהחיש את השלמת תהליכי שיקומם. הוועדה מחזקת את ידיהם של כל העושים במלאכה, אך בראש ובראשונה רואה היא לציין את תרומתם החשובה להנעת התהליך המואץ של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, ושל ראש מינהלת תנופה, בנצי ליברמן.

**באשר לסגירת המינהלה:** הוועדה סבורה כי לעת הזאת אין עדיין מקום לקבוע תאריך יעד להפסקת פעילותה של המינהלה. למינהלה תפקיד חשוב בליווי תהליך מעברם של המפונים לבתי הקבע. ככל שיתקדם תהליך זה ניתן יהיה לצמצם, בהדרגה, את היקף פעילותה של המינהלה; ועל משרד ראש-הממשלה לחזור ולבדוק מזמן לזמן את חיוניות פעילותה של המינהלה ובהתאם לכך לקבוע אם ובאיזה היקף מוצדק להמשיך בהפעלתה. מכל מקום – ככל שניתן להעריך את מצב הדברים – הוועדה סבורה כי על המינהלה להוסיף לפעול לפחות עד סוף שנת 2011, המועד שבו, לפי המלצת הוועדה, אמור להתפרק האתר הזמני בניצן.

## 5. קשיי משילות כלליים

### א. עובדות

מן הראיות שבאו בפני הוועדה עלה כי המאמצים לשקם את המפונים נתקלו לעתים בקשיים אשר ניתן לסווגם כקשיי משילות כלליים. קשיים אלו יפורטו להלן.

#### (1) קשיים בירוקרטיים

רבים מבין העדים הצביעו על קשיים בירוקרטיים שהכבידו על הניסיונות לקדם את הטיפול במפונים או להאיצו. קשיים אלו הוערמו, לפי הטענות שנשמעו,

בעיקר בידי הפקידות המכהנת במשרדי הממשלה השונים – לרבות במשרד האוצר – ברשויות המקומיות ובידי מערך הייעוץ המשפטי של המדינה. הטענות בעניין זה נשמעו מפי המפונים<sup>253</sup> או מפי נציגי הרשויות המקומיות שבתחומיהן נקלטו המפונים<sup>254</sup>; אך גם עדים רבים שנמנו עם אנשי המינהל והשלטון התייחסו לכך באריכות. וכך תיאר זאת ראש-הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט:<sup>255</sup>

אחרי זה יש בירוקרטיה ממשלתית. נו, נניח שאני הגעתי למסקנה... אני מאמין בכל לבי שאנחנו צריכים לפתח את אזור מזרח לכיש... נו, אז מה אם ראש הממשלה חושב שאזור מזרח לכיש הוא אזור מתאים?... המשרד להגנת הסביבה יודע להגדיר שטח מסוים כשטח הביוספרה – God knows what it is – ... ואי-אפשר לבנות שם ולא יעזור שום דבר. ואחרי זה, מהצד השני, יש שטחי אש, של אחת מהיחידות המפוארות ביותר בצה"ל, ואי-אפשר שם לבנות, כי "זה שטח אש. מה, אתם לא תתנו לנו להתאמן?"... זה חייב דיונים, זה תהליכים בירוקראטיים: בהתחלה יושבים פקידים ואחרי הפקידים יושבים הממונים על הפקידים ואחרי זה הממונים על הממונים, ואי-אפשר לשנות את זה... אפשר להגיד: "מה הבעיה? תכנסו ועדת שרים ותקבלו החלטה". אז אתה מקבל החלטה בוועדת שרים ואז אומרים לך – "אוקיי, עכשיו אנחנו צריכים לשבת כדי לראות איך מיישמים אותה ואיפה מוצאים שטחי אש חלופיים". ועד שלא מוצאים שטחי אש חלופיים, אז "עדיין אי-אפשר לשנות את הרישום ואי-אפשר לשנות את הזה ואי-אפשר להתחיל עם תוכניות בנייה" וכולי... אני מאמין ביישוב הנגב וביישוב חבל מזרח לכיש... אבל את ועדות התכנון והבנייה זה לא מעניין ואת הרגולאטורים ושומרי הסף למיניהם במשרדי הממשלה השונים זה לא מעניין. ואתה יכול להיות ראש הממשלה והממשלה יכולה להיות ממשלה, אבל אז בא יועץ משפטי של משרד זה או משרד זה או של כל המשרדים ואומר – "רבותיי, אתם לא יכולים לחרוג מהכללים שהחוק קובע. ואם אתה רוצה לחרוג, אז אתה צריך להעביר את זה במסגרת הצעת חוק". נו, בכנסת, להעביר הצעת חוק שבאה להקל על תהליך הפינוי, ולאפשר להעביר אותו ולפתור אותו במהירות, זה לא בדיוק דבר שמרבית חברי הכנסת יירצו לתמוך בו... אז התוצאה היא שאתה

253 למשל עדותם הפנימית של מר איציק דדון ומר אבישי בר (23.11.09) ("מפוני גוש קטיף היו נתונים לחסדי היועצים המשפטיים והם ששמו חסמים. מינהלת סל"ע לא קבעה כלום, לא היו לה שיניים... היה ניתן להביא את היועצים המשפטיים במקום המינהלה...").

254 ראו למשל את עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1690.

255 עדותו הפומבית (9.9.09), עמ' 3416–3417, 3419–3420.

נכנס פה לתוך פלונטרים שהבירוקרטיה יודעת ליצור והיא בעניין הזה יצירתית באופן שהוא מתחרה בכל תחומי היצירה...

ובהתייחסו לניסיון הממשלה להשיג לחברות ממשלתיות פטור מן החובה לגשת למכרזים לצורך פיתוח אזור מזרח לכיש, הוסיף העד:<sup>256</sup>

אמרנו - "יש פה משימה לאומית, אנחנו לא יכולים לחכות, אנחנו רוצים לקדם את העניין, אנחנו רוצים מהר לעסוק בפיתוח השטח".... המדינה... זאת חברה שלה, זאת לא חברה לכוונות רווח, לכן היא לא מתחרה עם חברות אחרות... משרד השיכון המקצועי יכול להגדיר מה העלויות האמיתיות, הריאליות, שבמסגרתן צריכה לעבוד חברה ולהבטיח שהחברה תעבוד בזה ותתקדם. "לא, בשום פנים ואופן". אני זוכר שלוש או ארבע ישיבות ממשלה, שבהן דנו בנושא הזה של שחרור או לא שחרור ממכרז, עם מאבקים אדירים של החשבים, שלהם הייתה... הסמכות לעמוד בראש ועדת הפטור למכרזים, ואז החלטנו שמנכ"ל משרד האוצר דאז, ירום אריאב, ינסה לגבש איזו שהיא פשרה. ועוד פעם דוחים את זה, ועוד פעם מחכים לפשרה, ועוד פעם דנים עם זה. ואין לנו אלטרנטיבה, כי אנחנו לא יכולים לפעול בניגוד לחוק ואנחנו לא יכולים לפעול ולהחליט שהממשלה תדון בכל פטור במכרז... בשלב מסוים הודעתי שאם עד תאריך מסוים לא יגמרו ולא יגיעו לפשרה ולא ימצאו לזה פתרון, אני אביא את זה לממשלה, הממשלה תחליט [ש]הסמכות שלה עודפת על סמכות של כל אחד מפקידיה והיא תקבל החלטה על הפטור ממכרז ומי שיירצה, יגיש בג"ץ. והיו בג"צים... היה איזה שהוא בג"ץ, בנושא של מזרח לכיש, נדמה לי, שארך 11 חודש. מה עושים כשיש בג"ץ והוא אורך 11 חודש?... אנחנו מכבדים את בית-המשפט... כל הדברים האלה נגורים ולוקחים זמן.

ואת דבריו סיכם באומרו:<sup>257</sup>

אתה חושב שזה היה רק בעניין הזה של המפונים? כל חייה של המדינה, משתבשים בגלל הבירוקרטיה... ואני רוצה להגיד לך כך, כדי לסכם את הנקודה הזאת, אני אומר כך - הגיע הזמן להחזיר את השלטון לשלטון.

עד אחר, גיורא איילנד, אשר כיהן כראש המועצה לביטחון לאומי בתקופה שקדמה לפנינו ולאחריו, תיאר זאת כך:<sup>258</sup>

256 עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש-הממשלה (9.9.09), עמ' 3420-3421.

257 שם, עמ' 3446-3447, 3460.

258 שם, עמ' 3372-3375.

אני אומר שמדינת ישראל מתנהלת בשגרה ברגיעה, ברמת אפקטיביות מסוימת שאנחנו יודעים לחיות אתה או התרגלנו לחיות אתה. יש טובים מאתנו ויש רעים מאתנו. היא לא בנויה לעבור ממצב רגיעה מהסוג הזה למצבים שונים לחלוטין, או להרים פרויקטים לאומיים, בגלל שבעצם במידה מסוימת הגולם יותר חזק ממי שיצר אותו, והגולם הוא הבירוקרטיה הממשלתית, [ש]לא מאפשרת ולא תאפשר לעשות דברים בצורה יעילה. והחיבור של זה עם משפטנות מופלגת במדינת ישראל, יוצר נטרול מוחלט... והמקומות שאתה... כן [יכול] להצליח זה איפה שאתה מצליח לעקוף אותם. אתה יכול לעקוף אותם בפרויקטים קטנים מאוד, בדברים סודיים, בדברים שהם בשוליים אולי. אתה לא יכול לעקוף במשהו שכל המדינה מתעסקת אתו... כל דבר שאתה נוגע במדינה, מנוהל רע מאוד, אלא אם כן הוא.. בתחום נורא צר של משהו שלא צריך שום מימשקים עם אף אחד. ואז איכשהו הוא יכול לנהל את זה.

ליאור שילת, אשר שימש כעוזר בכיר לראש־הממשלה שרון, העיד:<sup>259</sup>

אנחנו חיים במדינה שבה היכולת – אפילו של ראש־הממשלה – להניע את המערכות הציבוריות לפעולה, היא אפסית עד לא קיימת... למעשה, בסבך שבין הקשיים הביורוקרטיים לבין הפקידות שהורגלה לא לעבוד, לבין הצורך לקבל אישור לכל דבר מהיעוץ המשפטי, המערכת הציבורית שלנו הגיעה לניוון כמעט מלא. לכן היכולת האמיתית להזיז דברים היא אך ורק כשתשומת הלב המלאה של ראש־הממשלה נתונה לאותו נושא ורק לו, ברמה של ויתור אסטרטגי על דברים חשובים לא פחות. וגם אז זה מאוד מאוד קשה. אם ראש־הממשלה לא מתעסק כל יום בנושא הזה, בכל דבר שמתעורר, זה לא קורה. ההחלטה כמה קרוואנים לשים ביתד וביבול הייתה החלטה אישית של ראש־הממשלה, כי אף אחד אחר לא היה מוכן לקחת את הסיכון...

הטענות בדבר הקשיים הביורוקרטיים שליוו את הטיפול במפונים התמקדו בארבעה עניינים: ראשית, בדרך כלל התנהלו משרדי הממשלה בהקשר לפתרון בעיות – "בטור, ולא במקביל". לעתים דרך ההתנהלות "בטור" היא הכרח: כאשר מדובר בתנאי מקדים הכרחי לשלב הבא. ואולם, בהרבה מקרים ניתן – ולכן הייתה חובה – להתקדם "במקביל". כלומר, כל בעיה שהתעוררה בנושא שיקום המפונים טופלה בנפרד, תוך שהטיפול ביתר הבעיות הושהה.<sup>260</sup> כך למשל, תהליך אישור הסכמי ההעתקה בוצע בשלבים – תחילה התנהל משא־ומתן עם הגורמים

259 עדותו הפנימית (20.8.09).

260 למשל עדותו הפנימית של מר יורם אוהב ציון, לשעבר מזכיר היישוב קטיף (3.11.09); עדותו הפנימית של מר אליהו אסקוידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (5.7.09).



הרלוונטיים במינהלת סל"ע, ולאחר שהושגו הסכמות נדרש אישור החשב הכללי, ובהמשך אישורם של אנשי הייעוץ המשפטי, ולאחר מכן אישור גורמים נוספים כמו משרד השיכון, רשות העתיקות וכך הלאה. בדומה, תכנון הקמתם של יישובים חדשים עבור המפונים התנהל בשלבים (תחילה תכנון תכנית בניין עיר, לאחר מכן תכנון פרוגרמות, ובהמשך שלב התקצוב), כאשר רק סיומו של שלב אחד איפשר להתקדם לביצוע השלב הבא.<sup>261</sup>

דרך התנהלות זו הביאה, לפי הטענה, לבזבז זמן יקר שבמהלכו נעצר תהליך השיקום. וכך תיאר זאת אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק:<sup>262</sup>

אז גם אנחנו נתקלנו במערכת הבירוקרטית שקיימת במדינה, כשכל [פקיד] אומר "תן לי שלושה שבועות, חודש, ללמוד את העניין כדי לאשר... מה, לא מגיע לי שלושה שבועות?". עכשיו, תיקח חמישים איש כאלה שרוצים שלושה שבועות או חודש, תראה לאן אתה מגיע...

**שנית**, ההקפדה על קיום הוראות חוקים דוגמת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992,<sup>263</sup> הייתה – כך לפי הטענה – דווקנית ונוקדנית במידה מופרזת. הממשלה ביקשה כי יינתן פטור גורף מחובת מכרזים לפעולות שיקום המפונים, אך היועץ המשפטי לממשלה (באמצעות משנהו) התנגד לפטור גורף מעין זה, להבדיל משקילת מתן פטורים נקודתיים במקרים המתאימים.<sup>264</sup> על רקע זה נדרשה המדינה לערוך מכרזים רבים, או לחלופין לקיים הליכים מסורבלים רבים למתן פטורים נקודתיים ממכרזים, אף במקרים שבהם היה ברור כי רק גוף אחד – ממשלתי או ציבורי בדרך כלל – מסוגל לבצע את המיזם שעל הפרק. לטענת רבים מן העדים, חלקם נציגי הממשלה עצמה, הליכים אלה הכבידו על הניסיונות להאיץ את השיקום. כך, למשל, נטען בפני הוועדה כי נדרשו חודשים רבים לשם קבלת פטור ממכרז, עבור עבודת תכנון העתקת קו מתח עליון, על אף שהיה ברור לכול כי חברת החשמל

261 למשל עדותה הפנימית של הגב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09); עדותו הפנימית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (5.7.09).

262 עדותו הפומבית (14.7.09), עמ' 1690.

263 סעיף 2(א) לחוק זה קובע כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד השכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

264 עדותו הפנימית של עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (17.9.09); עדותו הפנימית של מר אילון כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09); מלכיאל בלס, **התקשרויות של מינהלת סל"ע**, מכתב ליועצים המשפטיים של משרד ראש-הממשלה ומינהלת סל"ע (23.3.05).

היא הגוף היחיד המסוגל לבצע את העבודה;<sup>265</sup> משמע כי על יסוד עובדות שלא נשנו במחלוקת אפשר וראוי היה לסיים את העניין כבר למחרת הגשת הבקשה.

אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בימי הפינוי, ביקש בעדותו לתאר את ההתעקשות המוגזמת על עריכת מכרזים, וכך סיפר:<sup>266</sup>

הגעתי למבקר המדינה וסיפרתי שבימי ההתנתקות הקשים הגעתי לגוש קטיף עם אלפי מתנדבים כדי לפרק חממות ועציצים. שאלו אותי אם סיפקנו אוכל למתנדבים, וענית שכן – סנדביצ'ים. ואז שאלו אותי, "האם הספק עבר מכרז?"... אמרתי להם שהם השתגעו... בסוף, אגב, התברר שמינהלת סל"ע ערכה מכרז.

כאמור, אף יונתן בשיא, ראש מינהלת סל"ע דאז, העיד באותה רוח, כפי שכבר צוטט לעיל.<sup>267</sup>

**שלישית**, ביזור סמכויות הטיפול במפונים בין משרדי הממשלה השונים הוליד קשיים כל אימת שנדרשה הפעלה משולבת של סמכויות אלו. קשיים אלו נבעו, לפי הטענה, מריבוי המשימות המוטלות על כל אחד מהמשרדים הממשלתיים, שמכביד על יכולת ההתמקדות שלהם ועל מתן העדפה למשימת הטיפול במפונים; וכן מתרבות ארגונית שונה הנוהגת בכל משרד ממשלתי, הגורמת לכל משרד ומשרד להתנהל בדרכו שלו ולפעול באופן שישמר בידי אלו את הסמכות השלטונית הרלוונטית.<sup>268</sup>

במקרים רבים התברר כי מדובר בקשיים שניתן היה למנוע, ושאיך הוסרו בסופו של דבר; אלא שמציאת הפתרון המתאים נמשכה פרק זמן לא מבוטל.<sup>269</sup> על רקע מציאות זו התברר, כי ועדת המנכ"לים, אשר בראשה עמד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, הפכה מפורום שתפקידו לעקוב מרחוק אחר התקדמות הטיפול במפונים לפורום שעיקר עיסוקו ב"הסרת חסמים". רענן דינור, אשר כיהן כמנכ"ל משרד ראש-הממשלה בתקופתו של ראש-הממשלה אולמרט, סיפר על פעילותה של "ועדת הסרת חסמים" זו, והדגיש כי ידיה היו מלאות עבודה. העד הסביר כי הסיבה לכך הייתה שמרבית הסמכויות השלטוניות הרלוונטיות לטיפול במפונים

265 אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק, "העתקת קו מתח עליון גני טל", מכתב לוועדת החקירה (20.5.10).

266 עדותו הפנימית (23.7.09).

267 עדותו הפנימית (20.10.09).

268 ראו למשל עדותו הפומבית של מר זאב חבר ("זמביש"), מזכ"ל תנועת ההתיישבות "אמנה" (9.12.09), עמ' 4735-4736.

269 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1719.

לא רוכזו בידי מינהלת סל"ע אלא נותרו בידי משרדי הממשלה השונים. העד הוסיף וסיפר, כי הדברים הגיעו לידי כך שהוא החליט במכוון לקבוע את ישיבת ועדת "הסרת החסמים" לשעה מאוחרת ככל הניתן של יום העבודה – "בית דין לילי", בלשונו – וזאת על מנת שבפני ועדת "הסרת החסמים" לא תובאנה אלא בעיות ממשיות.<sup>270</sup> בסופו של דבר, סיפר העד, "לעתים] שימשתי, למגינת לבי, כגנת, אך זה היה חלק מתפקידי".<sup>271</sup>

בעיה מיוחדת נבעה מביזור סמכות התקצוב. טענות רבות עסקו בעיכובים שחלו בביצוע פעולות שמטרתן שיקום המפונים, אף שעלות ביצוען נאמדה בסכומים נמוכים יחסית. מצב זה נוצר, בין היתר, בשל אופן קבלת החלטות התקצוב, אשר ללא קשר לגובהן או מהותן, הובאו בפני הממשלה להחלטתה. כך למשל נדרשה הממשלה לקבל החלטה על תקצוב הצבת שילוט והכוונה ביד בנימין בסך של 150,000 ש"ח;<sup>272</sup> או החלטה לשיפוץ מבנים בניצן בסך של 100,000 ש"ח.<sup>273</sup> המדובר, יש להזכיר, במיזמים אשר עלותם הכוללת מגיעה לעשרות מיליוני ש"ח.<sup>274</sup>

**רביעית**, תהליך קבלת ההחלטות בתנאי חוסר ודאות היה – לפי הטענה – לקוי. בהקשר זה נטען כי במקרים מסוימים נמנעו פקידי המינהל מלאשר החלטות שתרומתן הפוטנציאלית לשיקום המפונים הייתה, על-פני הדברים, גבוהה יחסית, אלא שהיו כרוכות גם בנטילת סיכון מסוים מבחינתה של המדינה, שעיקרו חשש לבזבז כספים. לפי טענה זו, פקידי המינהל נטו לבחור באפשרות של אי-עשייה, שהבטיחה כי לא ניתן יהיה לבקרה באופן אישי על בזבז כספי הציבור, על פני האפשרות של עשייה, שאמנם הייתה כרוכה בנטילת סיכון-מה אך יכלה להועיל מאוד לשיקום המפונים.<sup>275</sup> בהקשר זה הוזכרה למשל החלטת המדינה שלא להכין

270 בית-הדין הלילי פעל לעתים עד השעה שתיים לפנות בוקר. ראו עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1718.

271 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09); וכן: עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09), המספר על הפעילות להסרת חסמים שבוצעה בתקופה כהונתו.

272 ראו החלטת ממשלה מס' 4670 (24.1.06).

273 ראו החלטת ממשלה מס' 4770 (9.4.06).

274 הממשלה נדרשה לאשר הוצאת סכומים זניחים יחסית גם במקרים נוספים. ראו למשל החלטת ממשלה 1624 (3.5.07) בעניין תקציב לתכנון מכון טיהור שפכים (מט"ש) אזורי ליישובי מזרח לכיש; סעיף 4 להחלטת ממשלה 1061 (18.1.07) בדבר תוספת תקציב של 380,000 ש"ח למשרד הבינוי והשיכון לצורך עבודות תכנון מרכז היישוב ניצן ואזור מוסדות הציבור, ותוספת תקציב של 350,000 ש"ח לצורך תכנון שינוי תב"ע בניצן; והחלטת ממשלה 4113 (25.9.08) בדבר הקצאת תוספת של 200,000 ש"ח לחטיבה ההתיישבות לצורך מימון הוצאות חריגות באחזקת יחידות הדירור הזמני.

275 למשל עדותו הפנימית של פרופ' עזרא סדן (6.7.09).

מראש, טרם הפינוי, קרווילות עבור המפונים, או בתי קבע, מחשש שהאתרים שבהם תבוצע בנייה כזו יהפכו ל"ערי רפאים"<sup>276</sup>. זאת, אף שהניסיון מפינוי חצי האי סיני הוכיח כי "ערי רפאים" שלא יושבו בידי המפונים, יושבו כעבור זמן בידי מתיישבים אחרים. בדיעבד התברר שכתוצאה מהחלטה זו של המדינה, הוצעו לרבים מן המפונים פתרונות לדיור זמני שלא הלמו את צורכיהם. ביקורת דומה נמתחה על ההחלטה שלא להזמין מראש חדרי מלון בכמות מספקת לכל המפונים על מנת להעמיד לכל מפונה פתרון דיור ארעי בימים שלאחר הפינוי.<sup>277</sup> אך למען השלמות יש לציין, כי משהוברר למינהלת סל"ע שקוצר משכו הצפוי של הליך הפינוי, עלה בידה לאתר ולשכור, בעיצומו של הקיץ, כאלפיים חדרי מלון נוספים לצורכי המפונים.

טענה דומה שעלתה בהקשר זה עסקה בחוסר יכולתו של המנגנון הממשלתי להפגין יצירתיות וגמישות במציאת פתרונות לבעיות. כך למשל נטען כי המדינה החמיצה הזדמנות למצוא פתרון יצירתי לבעיית התעסוקה בקרב המפונים, וזאת על-ידי מתן סיוע להעתקת מפעל מסחרי גדול מאזור רמת גן לאזור אשקלון, אשר עמדה על הפרק בתקופה שבה תוכנן הפינוי.<sup>278</sup> האפשרות להגשים מספר מטרות באמצעות המהלך של העתקת המפעל הוצעה למדינה, אך דרך התנהלותה של המדינה מנעה בסופו של דבר את הוצאת התכנית אל הפועל.

עם זאת, פקידי ממשל ואנשי מינהל שהעידו בפני הוועדה ועומתו עם הטענות הנ"ל לגבי קשיי הביורוקרטיה ביקשו להדגיש דווקא את הצלחת המדינה להתמודד במקרים רבים עם הטיפול במפונים, לעתים חרף האילוצים החוקיים. עדים אלו הצביעו על כך שבמקרים רבים המדינה קיבלה החלטות כבדות משקל, שהצריכו השקעת כספים רבים, תוך שהיא מצליחה גם לשמור על כללי המינהל התקין וגם לנהוג ביעילות.<sup>279</sup> גם עדים שהלינו על קשיים ביורוקרטיים הודו כי לעתים פעלה המדינה במהירות רבה יחסית, בהשוואה להתנהלותה בהקשרים אחרים.<sup>280</sup>

276 ראו ההתייחסות לכך בעדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09).

277 ש.ם.

278 ראו עדותו הפומבית של ד"ר חיים צבן (30.11.09), עמ' 4572–4573; וכן עדותו הפנימית (29.10.09). ההתייחסות היא למפעל קוקה-קולה.

279 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2837 (בהתייחסו ל"וועדת החריגים", שעליה הוטל להחליט בתקופה שטרם הפינוי אילו מיזמים ימומנו על-ידי המדינה בשטחי חבל עזה וצפון השומרון למרות הפינוי המתוכנן); עדותו הפנימית (23.7.09) (בהתייחסו למשך הזמן שנדרש לצורך הקמת מינהלת סל"ע).

280 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 421.

כדוגמה בולטת הוזכר מהלך יישובם באזור חלוצה של כאלף איש – שפוננו מעצמונה ומנצרים – אשר בוצע בתוך פרק זמן קצר מאוד. העדים שיצאו להגנת המדינה הוסיפו, כי במרבית המקרים נבעו קשיי הביורוקרטיה מן ההקפדה על קיום הוראות החוק. ובלשונו של אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, "הרי מהי בירוקרטיה? בירוקרטיה בהרבה [מקרים] היא מינהל תקין. הסרבול במינהל התקין... זה בירוקרטיה"<sup>281</sup>.

עוד נטען, כי להקפדה הדווקנית על קיום הוראות החוק היה לא פעם ערך מוסף. כך למשל הסביר אחד העדים, כי הקמת מינהלת סל"ע אמנם התעכבה בשל הצורך לבחור כוח אדם לפי הכללים שנציבות שירות המדינה מכתבה; אלא שדווקא הקפדה זו, שחייבה, בין היתר, עריכת בדיקת רקע ביטחונית יסודית למועמדים, ושנמשכה בין שמונה ל-15 שבועות, השתלבה היטב בצורכי השעה, שחייבו היערכות מיוחדת נוכח התגברות החשש לביטחוננו של ראש-הממשלה.<sup>282</sup>

עוד טענו העדים מטעם המדינה, כי לא ניתן לצפות מעובד ציבור שייטול על עצמו סיכונים כאשר התרבות הארגונית והשלטונית הנהוגה בישראל מאופיינת בשיפוטיות-יתר – הן מצד הציבור, הן מצד הגופים העוסקים בביקורת המדינה – ובנטייה לבחון את החלטות אנשי המינהל בעזרת חוכמה שבדיעבד. לא כל שכן שאין לצפות מעובד ציבור שיסתכן בנשיאה באחריות פלילית. עמד על כך מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, אילן כהן, בהתייחסו להחלטת הממשלה להקים בניצן אתר מגורים:<sup>283</sup>

אי-אפשר להחזיק את המקל בשני קצוותיו. אתם רוצים [שיפעלו לפי] נוהל חירום? תדאגו לזה שהמבצעים לא יצטרכו לעמוד אחר-כך ולהיות חשופים בצמרת. זה לא יכול להיות. מה קורה במדינה הזאת? שכשמישהו לוקח סיכון, אחר-כך הוא מתמודד לבד... שר בכיר, כשהיינו בישיבת הממשלה על ניצן, ואני לא אגיד את שמו, אומר לי – "ראה את עצמך תלוי בדו"חות הבאים [של מבקר המדינה]". אני אומר – "למה אני תלוי?" הוא אומר לי – "זו תהיה עיר רפאים"... מה היית אומר לי אם הייתי מוציא מאות מיליוני שקלים מכספי המדינה, [על בנייה] במקום שאני החלטתי... אם הייתי עושה את זה, מוציא 300, 400 [מיליון], מיליארד, על מגורים זמניים, על

281 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2829.

282 שם, עמ' 2833.

283 שם; ראו גם עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 428–429.

קראווליות ותשתיות – מילא ביתד ויבול שהן מתאימות ל[מגורי] קבע, אבל במקום כמו ניצן... שאין בו כלום, שדה אבטיחים... ולא הייתה מגיעה נפש. הרי כולכם הייתם מסתכלים אומרים "מי האוויל הזה?... על-סמך מה אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הלך וקנה והשקיע ועשה? מי הסמיך אותו בכלל?"

ובהקשר אחר הוסיף העד: 284.

נניח שהחוק הזה מתיר לי להתעלם מהליכים סטטוטוריים מסוימים ולבוא לראש מועצה ולהגיד לו – "אדוני, אין לך בכלל שיקול דעת, לא מעניין אותי אם אתה מתנגד או לא מתנגד, פה [יקומו] יישובים [עבור המפונים] וגם [יישוב] זמני. אפשר לעשות את זה. המחיר של זה יהיה שכשיפרוץ הביוב שם, הוא יגיד – "חבר'ה, זה אחריות פלילית...".

כאשר התייחס לנכונותו של ראש-הממשלה להיות זה שייקח על עצמו סיכון בהקשר לקבלת החלטות, סיפר העד: 285.

היה בביקורת המדינה תהליך... [שבדק] איך מקימים יישוב חדש. וכשאני באתי ואמרתי שראש ממשלה יכול לפעמים אסטרטגית להכריע על [הקמת] יישוב חדש, אמרה לי [נציגת מבקר המדינה] שזה גובל בשחיתות, אם [ראש-הממשלה] מתערב ונותן הנחיות לפקיד שלו מה להצביע.

לבסוף סיכם: 286.

אני חושב שניתן לקחת ולבנות מנגנון חירום שלדי, שיהיו לו סמכויות שהן כמו משרד הביטחון בחלקים מסוימים... אבל אז, כשחס וחלילה תהיה בעיה של מינהל תקין או שבאחד המכרזים שלא עשו יגלו שלא יודע מה, הקבלן [שנבחר הוא]... בן דוד של מישהו, אז כל המדינה ומוסדותיה תגיד – "היינו בנוהל חירום וככה עבדנו. וזה בסדר, וזה מחיר שאנחנו מוכנים לשלם". אבל שלא יגידו זה מחיר שמוכנים לשלם על הגב של מי שעשה. זה לא תקין.

על רקע זה היו שהוסיפו וטענו כי בקרב אנשי הממשל והמינהל נוצרה תרבות ארגונית שאינה מעודדת לקיחת אחריות ונקיטת יוזמה, אלא דווקא נקיטת פעולות

284 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2833.

285 שם, עמ' 2844.

286 שם, עמ' 2830-2832.

שמצד אחד ירצו את הכול, ומצד אחר יאפשרו למקבל ההחלטה להגן על החלטתו בפני גופי הביקורת.<sup>287</sup>

## (2) חוסר יכולת לתפקד

סוגיה נוספת שעלתה בפני הוועדה בהקשר של קשיי משילות עסקה בחוסר יכולתם של נושאי תפקידים בכירים בממשל לתפקד כראוי בהינתן המבנה הפוליטי ומבנה השירות הציבורי הנוהגים בישראל.

**המבנה הפוליטי:** טענה אחת עלתה בהקשר ליכולת תפקודו של ראש-הממשלה. מספר עדים הצביעו על כך שלראש-הממשלה, תהא זהותו אשר תהא, יש קושי לקדם מיזמים ארוכי טווח – דוגמת שיקומם של המפונים – בסביבה הפוליטית שבה הוא פועל. זאת במיוחד בנסיבות שבהן מיזמים אלו אינם מאופיינים באופן מובהק כהתמודדות עם מצב חירום. עמד על כך גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי:<sup>288</sup>

ראש ממשלה בישראל – אני הייתי לשני ראשי ממשלה צמוד מאוד במשך תקופה של שנתיים וחצי... – אין יום ראשון שהוא התחיל להיות בו, התחיל את השבוע ביום ראשון, והוא יכול היה להגיד לעצמו לביטחון, ביום חמישי אני עדיין ראש ממשלה. כשזהו המצב, ראש ממשלה בישראל הוא אדם שעומד על כדורגל, צריך לקבל את ההחלטות הכי קשות, אבל כל הזמן לראות איך הוא לא נופל מהכדור וכל עוד זהו המבנה הפוליטי במדינת ישראל, אי-אפשר לעשות דברים...

ואילו ראש-הממשלה לשעבר אהוד אולמרט העיד:<sup>289</sup>

אני בכל שנות כהונתי בחיים הפוליטיים והייתי חבר כנסת יותר משלושה עשורים, לא מעט... הייתה פה איזו שהיא התחברות שאני לא זוכר כמוה בכל שנותיי בחיים הפוליטיים. הימין הקיצוני והשמאל הקיצוני חברו זה לזה, כדי כל הזמן לדרוש עוד ועוד תנאים ועוד ועוד פיצויים ועוד ועוד תמורות למפונים. מדוע? הימין, מתוך שיקול פוליטי קר וציני, מעבר לעובדה שאין לי ספק שהם כולם הזדהו עם המפונים, זה היה ברור לגמרי וזה גם מובן ואני גם מכבד את זה, אבל הם רצו שהתהליך הזה יעלה למדינה כך שהיא לעולם

<sup>287</sup> עדותו הפנימית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

<sup>288</sup> עדותו הפומבית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3356–3358.

<sup>289</sup> עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש הממשלה (9.9.09), עמ' 3421–3423.

לא תרצה לעסוק עוד בפינויים... השמאל הקיצוני אמר – אנחנו רוצים שיתפנו, לא חשוב כמה שזה יעלה,...

...

אז צריך לקחת בחשבון שיש כל הזמן מערכת ציפיות שהיא מוזנת על-ידי גורמים שיש להם עניין פוליטי ליצור את מערכת הציפיות הללו וזה מאוד מקשה על האפשרות להשלים את העניין; ובעניין הזה הממשלה, אין לה תשובות פשוטות ולא יכולות להיות לה תשובות פשוטות.

ובהתייחסו למבנהו האופטימלי של חוק שעניינו פינוי שטחים ופיצוי המפונים העיר: 290.

אבל [דרושה] הצעת חוק שהדבר הכי חשוב בה... [ש]אי-אפשר להוסיף עליה או לגרוע ממנה, אלא ברוב של שלושה רבעים מחברי הכנסת. שלא יהיה מצב שהוא חסר משמעות, שאתה אומר – אני עושה חוק פינוי ופיצוי ואחרי שבועיים באים שמונה חברי כנסת להצבעה, שישה מצביעים בעד שינוי ושניים מצביעים נגד וכל המבנה הזה שבנית, הופך להיות חסר משמעות... אי-אפשר יהיה לעשות את הדבר הזה משועבד לקוניוקטורות מזדמנות מיום ליום. רוצים להפיל קואליציה כזאת, רוצים לבנות קואליציה אחרת, המורדים פה רוצים להצטרף, המורדים שכועסים על הממשלה מצד אחד, האופוזיציה שרוצה להפיל את הממשלה מצד אחר, מתחברים ביחד כדי להביך אותה בנושא הזה.

כאשר נשאל מדוע לא הוצב הטיפול במפונים מלכתחילה כמשימה לאומית דחופה השיב, בין היתר: 291.

אתם זוכרים שהיה מצב... [ש]מפלגת השלטון עמדה על כרעי תרנגולת, והממשלה שהייתה מבוססת על המפלגה הזאת, עמדה על כרעי תרנגולת ואז ברגע מסוים, פרשו ממנה... שר האוצר, מי שהיום הוא ראש הממשלה, לא איש מבוטל אלא איש מאוד מרכזי ומאוד דומיננטי. במציאות הזאת, באווירה הזאת, האפשרות לשכנע את התושבים להיכנס אתך לדיונים מפורטים על פרטי הפרטים, לא הייתה קיימת.

**מבנה השירות הציבורי:** טענה אחרת שהועלתה בפני הוועדה התמקדה בחוסר יכולתו של מנכ"ל במשרד ממשלתי למלא כראוי את תפקידו. ראשית, נוכח העובדה שסמכויות וכלים ניהוליים (כמו הסמכות לפטר עובד סורר, להחליט על תשלום בונוס לעובד מצטיין, וכך הלאה) נלקחו ממנו והועברו לגופים כמו

290 עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש-הממשלה (9.9.09), עמ' 3428–3429.

291 שם, עמ' 3444.



אגף התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי, היועץ המשפטי לממשלה ונציבות שירות המדינה. שנית, נוכח העובדה שהמנכ"ל מתמנה בידי השר הרלוונטי כמשרת אמן, לתקופה בלתי מוגדרת, שפעמים רבות מתקצרת בשל חילופי גברי בממשלה או עקב החלטת המנכ"ל עצמו להתפטר מתפקידו. התוצאה, לפי הטענה, היא כי לעתים מנכ"ל של משרד ממשלתי מתקשה לבצע את משימות המשרד שעל ניהולו הוא מופקד, וכי חוסר יכולת זה מחריף כאשר המנכ"ל נדרש לבצע משימות המצריכות שיתוף פעולה עם משרד ממשלתי אחד.<sup>292</sup>

### (3) אי-קיום החלטות הממשלה

בפני הוועדה נשמעו טענות חוזרות ונשנות על כך שהחלטות ממשלה לעתים פשוט אינן מקוימות. כך, למשל טענו המפונים כי במשך שנים ארוכות לאחר הפינוי נמנעה המדינה מלבצע את החלטת הממשלה מ-14 בספטמבר 2004, בדבר מחיקת חובות המפונים, בהיקף של כ-500 מיליון ש"ח לחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית.<sup>293</sup> משנתבקשה תגובת משרד ראש-הממשלה לטענה זו, התברר כי למדינה שורת נימוקים שבעטיים הוחלט שלא לקיים את ההחלטה.<sup>294</sup> אי-קיום החלטת הממשלה הוביל להגשת עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה, בין היתר, להתחייבות שלטונית שהמדינה נתנה ולא קיימה.<sup>295</sup> על רקע זה החליטה הממשלה, ב-21 בדצמבר 2008, לנהוג במשך שנתיים בחייבים שבהם מדובר כאילו חובם נמחל, ולהימנע מלנקוט כנגדם צעדים לאכיפת תשלום החוב, ובחלוף שנתיים, אם יתקיימו תנאים מסוימים, למחוק את חובותיהם.<sup>296</sup> רק לאחרונה ממש התקבלה החלטה חדשה המוחקת את החובות לחלוטין.<sup>297</sup>

בדומה, טענו המפונים, כי הממשלה נמנעה מלבצע את החלטתה מ-17 באפריל 2005, בעניין מתן פטור מחובת מכרזים לצורך התקשוריות הנחוצות בדחיפות

292 עדותו הפומבית של מר אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (28.10.09), עמ' 4234-4239; עדותו הפנימית (7.9.09).

293 ראו דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, דין וחשבון בעניין אי-מימוש החלטות ממשלה בין התאריכים אפריל 2004 – מאי 2009, מסמך שהוגש לוועדת החקירה (27.5.09).

294 ראו הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, יישום החלטות ממשלה – השלמת מענה למכתבכם מיום 8.7.09, מכתב לוועדת החקירה (13.9.09).

295 ראו בג"ץ 3730/08 קטיף מושב שיתופי להתיישבות חקלאית נ' ממשלת ישראל (ניתן בתאריך 9.3.10). נוכח החלטת הממשלה על מחיקת החובות, כמפורט להלן, לאחרונה עתירה זו נמחקה.

296 החלטת ממשלה מס' 4349 (21.12.08).

297 החלטת ממשלה מס' 1352 (7.2.10).

לביצוע תכנית ההתנתקות.<sup>298</sup> בתגובת משרד ראש-הממשלה לטענה זו נאמר, כי המדינה אמנם מאשרת כי לא תמיד ניתן הפטור הנ"ל, אולם "כשהייתה האפשרות לפעול בפטור ממכרז כך נעשה... לא ידוע... על מקרה בו ההליך המכרזי הוא זה שעיקב את תהליך הטיפול".<sup>299</sup>

החלטה נוספת שלטענת המפונים לא קוימה הייתה החלטת הממשלה מ'27 בנובמבר 2005 בעניין מתן עדיפות למפונים בעת קליטת מועמדים לעבודה בחברות ממשלתיות.<sup>300</sup> בפועל התברר כי חמישה מפונים בלבד נקלטו לעבודה בחברות ממשלתיות, בעוד שבאותה תקופה נקלטו בחברות אלו כ-1,500 עובדים חדשים.<sup>301</sup>

ב'28 בנובמבר 2005 החליטה הממשלה על הקמת מוסדות ציבור ומוסדות חינויים באתרי הדיור הזמני, וכן על הקמת מבנה מסחרי באתר ניצן, וזאת על מנת לקדם אפשרויות תעסוקה של המפונים ולמנוע מהם את הצורך לצאת מן האתר הזמני כדי לקבל שירותים שהם זקוקים להם.<sup>302</sup> החלטה זו לא קוימה. כשנשאלה על כך המדינה, השיבה בין היתר, כי "לעניין המבנה המסחרי התעוררו מספר בעיות משפטיות... במועד שבו [הודע]... כי המבנה מוכן להצבה... קיבל מנכ"ל משרד ראש הממשלה החלטה שלא להציב את המבנה בניצן וזאת משום שבימים בהם אנו דוחפים את המתיישבים לאתר הקבע אין כל היגיון בהצבת מבנה מסחרי זמני...".<sup>303</sup> מה שהתברר בפועל הוא, שמינהל מקרקעי ישראל טען, שהקמת מבנה מסחרי (ולו גם זמני) טעונה תשלום היטל השבחה; וההתדיינות בין הרשויות סביב צדקתה של הדרישה ארכה זמן כה רב עד ששוב לא היה טעם בהקמת המבנה.<sup>304</sup>

ב'23 ביולי 2006 החליטה הממשלה, בין היתר, להפעיל צוותי הקמה לצורך קידום בניית יישובי הקבע עבור המפונים.<sup>305</sup> בסופו של דבר הופעל צוות הקמה במזרח לכיש בלבד. המדינה טענה בפני הוועדה כי בהחלטת הממשלה שהורתה

298 החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05).

299 ראו הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, **יישום החלטות ממשלה – השלמת מענה למכתבם מיום 8.7.09**, מכתב לוועדת החקירה (13.9.09).

300 החלטת ממשלה מס' 4468 (27.11.05).

301 איל גבאי, לשעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות, מכתבו לח"כ אלי ישי, שר התעשייה המסחר והתעסוקה (27.12.06).

302 החלטות ממשלה מס' 4476 (נתק/96) (28.11.05); מס' 4668 (24.1.06); מס' 529 (17.9.06).

303 ראו הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, **יישום החלטות ממשלה – השלמת מענה למכתבם מיום 8.7.09**, מכתב לוועדת החקירה (13.9.09).

304 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09).

305 החלטת ממשלה מס' 313 (23.7.06).

על הפעלת צוותי ההקמה נקבע כי פעילותם תתקצב מדי שנה "במידת המשך הצורך"; וכי מהוראה זו ניתן להסיק כי ניתן למשרד האוצר ולמשרד השיכון שיקול דעת אם בכלל להפעיל את צוותי ההקמה אם לאו. על רקע זה טענה המדינה כי בנסיבות העניין הוחלט שאין מקום להפעיל צוותי הקמה באתרי בניית יישובי הקבע האחרים.<sup>306</sup>

ב-8 במרס 2009 החליטה הממשלה "להטיל על מינהלת סל"ע לבצע באמצעות גוף או גופים חיצוניים פעולות לקידום תעסוקת המפונים... ובכלל זה הכשרה מקצועית, ליווי מקצועי, סבסוד מעסיקים וסיוע בהקמת עסקים חדשים..."<sup>307</sup>. החלטה זו נועדה לאפשר למדינה לתקצב את עמותת "תעסוקטיף", שהוכיחה יכולת טובה יחסית בהשמת מפונים בעבודה, ועל כן החליטה המדינה להיעזר בה לצורך צמצום ממדי האבטלה בקרב המפונים. ברם, החלטה זו, חרף דחיפותה, לא בוצעה במשך כמעט חצי שנה. זאת ועוד, אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי לצורך ביצועה יוקצה סכום כולל של 18 מיליון ש"ח בשנת 2009, הרי שעד למועד כתיבת דוח הביניים הוקצה סכום של מיליון ש"ח בלבד, והוחלט כי בעתיד תישקל האפשרות להגדיל סכום זה. לוועדה נמסר כי אפילו נכון למועד כתיבת דוח זה, הוקצה סך של 15 מיליון ש"ח בלבד מתוך כלל התקציב שעליו החליטה הממשלה.<sup>308</sup>

בקשר לתופעה של אי-קיום החלטות הממשלה יש להבהיר, כי במשרד ראש-הממשלה פועל "אגף תיאום ובקרה", המסייע בידי מזכירות הממשלה לעקוב אחר האופן שבו מבוצעות החלטות הממשלה. התברר כי אגף זה לא עקב אחר ביצוע החלטות הממשלה הקשורות לפינוי ולשיקום המפונים משום שמשימה זו הוטלה על מינהלת סל"ע.<sup>309</sup>

306 ראו עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 443; עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09).

307 החלטת ממשלה מס' 4540 (8.3.09).

308 לוועדה נמסרו דיווחים בקשר לכך מעו"ד מיכל פרימן, מהמחלקה המשפטית של מינהלת תנופה, שמסרה כי התקצוב החסר כיום נובע מתקלה שאירעה באגף התקציבים במשרד האוצר.

309 עדותו הפנימית של מר ליאור שילת, לשעבר עוזר בכיר לראש-הממשלה אריאל שרון (20.8.09).

**(4) התנהלות בצל הקשיים התקציביים**

סוג אחר של קשיים, שחלק מן העדים תיארו, יסודו במגבלות התקציב שעמן נדרשה הממשלה להתמודד. וכך תיאר את הבעיה גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי:<sup>310</sup>

אני בערך עשר שנים הייתי במקום שנפגש כל הזמן עם הדרג המדיני במדינת ישראל ואני אומר לך על פרויקטים שהם הרבה יותר חירום מזה... – לא ניתן להזיז. ואני אתן לכם, אם אתם רוצים, דוגמה. לפני כחמש שנים היה ניסיון של מחבלים לפגוע במטוס... ארקיע, בקניה... הם שלחו טיל למטוס עם 278 נוסעים והטיל הזה, שהוא טיל מאוד מאוד פשוט, מה שנקרא פספס את המטוס בכמה מטרים. והממשלה התכנסה לשיבת חירום על העניין הזה, כי התעופה האזרחית חשופה למין פיגועים כאלה באפריקה, במזרח אסיה וכו', והחליטה... שצריך לתת מענה... מיגון... נגד טילים, לתת את זה גם למטוסי נוסעים גדולים בישראל, או לפחות לחלקם. והוגדר תקציב ופרויקט א' ופרויקט ב' והתכנסות של כולם, והפרויקט נעצר. והוא בין היתר נעצר כי נוצר ויכוח בין שר האוצר לשר התחבורה... על חמישה מיליון שקלים, מי יהיה אחראי על האחזקה של המערכת, האם זה חלק מהתפקיד של משרד התחבורה או שנדרש תקציב ייעודי של משרד האוצר... שנתיים אחרי שהפרויקט יצא לדרך... התקיים דיון מיוחד בקבינט, בראשות [ראש-הממשלה] שרון... ודנו שעתיים שר האוצר ושר התחבורה בפני ראש הממשלה על החמישה מיליון שקל, לאחזקה למערכת שהיא הוגדרה הכי חירום שיכול להיות. והדיון, אתה יודע איך נגמר? אמר ראש הממשלה – "טוב, נסו איכשהו להיפגש ביניכם ונסו להגיע להסדר". אז מדינת ישראל ככה מתנהלת, למי שלא יודע...

עדים שהתייחסו לקשיי תקציב קשרו זאת לעתים לדרך התנהלותו של משרד האוצר. כך למשל העיד אריה בר, מנכ"ל משרד השיכון בחלק מן התקופה שלאחר הפינוי, כי במקרה אחד נעצרו עבודות פיתוח באחד היישובים בשל מעקות שבמהלך העבודות התברר שחובה להתקינם: התקנת המעקות לא נכללה ברשימת העבודות שהקבלן התחייב לבצע במסגרת המכרז שזכה בו, ולכן הוא דרש תוספת תשלום עבור התקנתם. ברם, סירובו של משרד האוצר לאשר תוספת תקציב, חרף בקשות

310 עדותו הפומבית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3348–3349.

חוזרות ונשנות של מנכ"ל משרד השיכון, שאליהן הצטרפה גם מינהלת סל"ע, הוביל לעיכוב העבודות למשך שבעה חודשים.<sup>311</sup> עד זה הוסיף:<sup>312</sup>

אני יכול להגיד שביחס לדרכה הרגילה, [המדינה] הייתה נדיבה והתנהלה יותר מהר. אני מסכים...

**ש: מבחינה של העמדת תקציבים.**

כן. אבל זה עדיין לא אומר שזה... בדיוק... מה שהיה צריך לעשות... המצב הקיים הוא בכלל מצב אומלל. אז בסדר, אז שיפרו את העניין בהתנהגות כלפי [המפונים]... נו, אז מה? אבל... זה עדיין לא אומר שככה זה צריך להיות. [צריכה]... להיות מסגרת תקציבית, [ו]הם לא צריכים לאשר כל פרט, הם לא צריכים לאשר כל ביצוע, הם לא צריכים לאשר כל גן ילדים, הם לא צריכים לאשר כל מעון יום, הם לא צריכים לאשר כל בית-כנסת, צריך מסגרת תקציבית. מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוא לא פחות טוב מהם לעשות את זה. אני הייתי עד לישיבות ש[בהן] מנכ"ל משרד ראש הממשלה... שרואה פרספקטיבה רחבה יותר, אז אני לא הייתי עד לוויכוחים על סכומים שהם פשוט מצחיקים בינו לבין אגף התקציבים!?

ואמנם, רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, הסביר בעדותו כי משרד ממשלתי לעתים "איננו ריבון בחצרו" לקבל החלטות שעניינן קידום נושאים שלכאורה מצויים בתחום סמכותו, וזאת בשל יכולתם של אנשי משרד האוצר – ובעיקר "הרפרנט" מטעם משרד האוצר לענייני אותו משרד ממשלתי – להטיל וטו על החלטות המשרד הממשלתי.<sup>313</sup>

כנגד משרד האוצר נטען גם כי המשרד נוטה לעתים לגבש את עמדתו, שתכליתה להביא לחיסכון בכספי הציבור, על יסוד שיקולים שעניינם הטווח הקצר בלבד, מבלי לשקול את הבזבוז לכספי הציבור העלול להיגרם בטווח הארוך. כך למשל התברר כי המדינה סירבה במשך כשלוש שנים לשלם סכום שנוי במחלוקת של כמיליון ש"ח לקבלן שאמור היה לבצע עבודות תשתית באתר הקבע בניצן, וסירב להתקדם בביצוע העבודות עד אשר ישולם לו סכום זה, שאותו דרש כהפרשי הצמדה.<sup>314</sup> ברם, במהלך תקופת העיכוב הזו בהקמת בתי הקבע של המפונים נאלצה המדינה לשלם עבור המשך המגורים הזמניים סכומים גבוהים, שלא נלקחו בחשבון. בסופו של דבר התפשרה המדינה עם אותו קבלן ושילמה לו כ-700,000 ש"ח.

311 ראו עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 418.

312 שם, עמ' 421-422.

313 עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2673.

314 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי של מינהלת סל"ע (13.7.09).

היבט אחר של הבעיה בהתנהלות מול משרד האוצר תואר בידי גיורא איילנד בעדותו:<sup>315</sup>

ש: אם היו מעבירים סעיף תקציבי אחד, עם סכום מספיק, למינהלת סל"ע, ונותנים לה את האחריות לביצוע התקציב הזה, האם בזה היו פותרים את הבעיה מול משרד האוצר?  
 ת: לדעתי, לא. כי משרד האוצר היה מתחשבן עם כל המשרדים האחרים על החלק היחסי, והם היו מתחשבים בחזרה עם האנשים, ואותו חקלאי בגוש קטיף פתאום היה רואה שמשרד החקלאות לא מעביר לו את מה שמגיע לו, ומישהו היה שולח אותו לכתובת אחרת... זה נשמע נורא פשוט ויפה, זה לא קורה ולא יכול לקרות במדינת ישראל...

מנגד, ראוי להעיר, כי נוכח טענות אלו הדגישו נציגי המדינה כי משרד האוצר מקפיד תמיד לפעול לפי החוק, וכי על מנת להקפיד על שלטון החוק מקבלת על עצמה המדינה לעתים כי מאזן עלות-תועלת איננו חזות הכול.<sup>316</sup>

#### (5) היעדר יד מכוונת

עדים תיארו בפני הוועדה כיצד במקרים מסוימים מקבלות רשויות שלטון שונות החלטות סותרות בעניינם של המפונים, וכי אין גורם שיקבע מדיניות אחידה וימנע מן המדינה מ"לדבר בשני קולות".

כך למשל, דיני התכנון והבנייה אוסרים (במסגרת תכנית מתאר ארצית 35) על הקמת יישובים חדשים במרכז הארץ ללא אישור מיוחד מאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה על דרך תיקון תכנית המתאר המחוזית. עמדת המדינה, כפי שהוצגה בפני המפונים, הייתה כי היא לא תסכים להקמת יישובים חדשים שלא במחוז הדרום (בעיקר בנפת באר-שבע).<sup>317</sup> מנגד נטען, כי המדינה איפשרה ליישובים חדשים לקום במרכז הארץ במסווה של הרחבת יישובים קיימים או של הקמת מתחמים "צמודי-דופן" ליישובים קיימים. בהקשר זה הוזכרה כדוגמה העתקת

315 עדותו הפומבית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3352.

316 עדותה הפנימית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (21.7.09).

317 ראו עדותו הפומבית של מר שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים (22.9.09), עמ' 3832-3833.

מושב העובדים גניטל מגוש קטיף למתחם בסמוך לקיבוץ חפץ-חיים.<sup>318</sup> היועץ המשפטי לממשלה אישר את הקמת המתחם עבור מפוני גניטל, בנימוק שמדובר ב"צמוד־דופן". זאת, הגם שמדובר ביישובים מסוגים שונים (מושב עובדים לעומת קיבוץ); חרף העובדה שקיים ריחוק גיאוגרפי מסוים בין הקיבוץ לבין המתחם שיועד להקמה; וכאשר לתושבים עצמם ולראש המועצה האזורית ברור כי הכוונה היא שיוקם במקום יישוב נפרד.<sup>319</sup> לאחר זמן־מה התברר כי שר הפנים אישר בצו מעמד של יישוב חדש (וכן סמל יישוב נפרד) למתחם שהוקם כצמוד־דופן, וזאת מבלי להיוועץ קודם לכן ביועץ המשפטי לממשלה. זה החליט בסופו של דבר שלא לפעול לביטול החלטת שר הפנים בנימוק שמדובר במעשה עשוי.<sup>320</sup> לאחרונה החליטה הממשלה לבחון את האפשרות להקים במקום יישוב קהילתי חדש עבור המפונים.<sup>321</sup>

דוגמה נוספת להיעדר יד מכוונת הוזכרה בהקשר ל"יישובים הלא מוכרים" שפנו מחבל עזה. החטיבה להתיישבות ומשרד הביטחון תמכו במהלך השנים, מאז יושב חבל עזה, בהקמתם של יישובים אלו למרות שמעולם לא ניתנו אישורים פורמליים להקמתם. ברם, לאחר שיישובים אלו הוקמו, קבע משרד המשפטים כי אין לראות בהם יישובים לגיטימיים, ולכן תושביהם לא היו זכאים לפיצויים מכוח חוק יישום ההתנתקות. מאבקם של התושבים הביא בסופו של דבר לכך שהתושבים ביישובים אלו קיבלו פיצוי מיוחד (חלקי) מן הוועדה המיוחדת.

דוגמה שלישית להיעדר יד מכוונת היא עניינן של מספר משפחות שפנו מן היישוב דוגית, ואשר פרנסתן טרם הפינוי הייתה בדיג.<sup>322</sup> מפונים אלו באו לפני ולאחר הפינוי בדברים עם מינהלת סל"ע, וקיבלו הבטחה כי ימצא עבורם אתר דיג חלופי. בעזרת המינהלה אותר אמנם מקום דיג מתאים עבורם בסמוך לזיקים. ברם, לאחר שהדייגים הכשירו את האזור לדיג, הוגשה כנגדם תביעה לסילוק יד על־ידי מינהלה מקרעי ישראל באמצעות פרקליטות המדינה.

318 עדותה הפנימית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (21.7.09).

319 ראו עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1694-1695.

320 עדותה הפנימית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (21.7.09).

321 ראו החלטת ממשלה מס' 1151 (27.12.09).

322 עדותו הפנימית של עו"ד ניל סמולט (29.12.09); עדותו הפנימית של מר אהוד כפיר (5.8.09).

**(6) איכות עבודת המטה**

קושי נוסף שעליו הצביעו העדים נגע לעבודת המטה שעושה המדינה, לקראת ביצוע מיזמים מורכבים. וכך תיאר זאת העד איילנד:<sup>323</sup>

יש גם בעיה... והיא קשורה לתרבות שלנו, או לתרבות הייתי אומר הציבורית או הפוליטית שלנו. אצלנו יש רתיעה עצומה מכל דבר שהוא כרוך למושג עבודת מטה. יש רתיעה קשה מאוד מכל דבר שקשור בנושא של עבודת מטה, של סוף מעשה במחשבה תחילה, של בוא נראה מה ניתן לעשות.

...

[מדינת] ישראל [משולה ל]אדם שהולך בחושך, יש לו פנס אבל הפנס מכובה והוא לא מאיר אותו לפנים, אבל כשהוא נתקל באבן ונופל לאדמה והאף שלו בבוק, הוא אומר – "טוב, איך יוצאים מזה?". וזה הוא יודע לעשות לא רע. אבל את הפנס שמאיר לו ויראה את האבן – אולי נעקוף אותה – הוא לא יודע להפעיל...

מנגד, היו שחלקו על טענה זו. הבולט שבהם היה ראש-הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, שהטעים:

עבודת המטה שהתקיימה בממשלה בראשותי, לפי דעתי לא התקיימה מעולם בשום ממשלה בישראל... היו על זה הרבה מלחמות... פעם ראשונה שמשרד ראש הממשלה בעצם ניהל, ריכז את כל הדיונים בנושאים הלאומיים... אני זוכר שיחה עם פקיד מאוד בכיר מהאוצר, ולא חשוב כרגע מי, אבל זה רק כדי לתת לך הדגמה, הוא אמר: "תשמע, אני מתפטר, לא יכול להיות שכל דבר יובא לרענן דינור ויוכרע במשרד ראש הממשלה".

**ב. ממצאים ומסקנות**

ועדת החקירה הוסמכה לדון באירוע לאומי חשוב, אחד, וכך היא עושה. ואולם, המקרה הנדון לא רק ללמד על עצמו יצא, אלא גם ללמד על הכלל. פרק זה מספק, אגב הילוכו, גם הערכה כללית של תפקוד הממשל בישראל, כפי שהוא משתקף בענייננו.

הטיפול במפונים הוא מקרה בוחן מעניין למשילות בישראל, דווקא משום שהצורך בטיפול יעיל, מיטבי, של המדינה במפונים, לאחר שפוננו, לא היה שנוי במחלוקת

323 עדותו הפומבית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3357-3358, 3375.



ציבורית. המנגנון הפוליטי והביצועי כולו – תמך בביצוע המשימה. אלו תנאי פתיחה אידיאליים שאמורים להגדיל את סיכויי ההצלחה.

זאת ועוד: כפי שנאמר לעיל, רוב רובם של העדים הרבים שהעידו בפני הוועדה, לרבות מקרב המפונים עצמם, לא ביקשו לטעון כי מי מבין המעורבים בטיפול במפונים פעל מתוך שרירות לב או מתוך ניסיון להכשיל את מאמץ השיקום. ההפך הוא הנכון: לצד תלונות של המפונים על התנהלות לקויה לפרקים של אנשי מינהלת סל"ע ויתר משרדי הממשלה ככל שמדובר במתן שירות, <sup>324</sup> רבים מן העדים – ורבים מן המפונים בכללם – שיבחו את אנשי המינהל מטעם המדינה שעסקו בטיפול במפונים על מסירותם לתפקיד ועל רצונם הכן לסייע. <sup>325</sup> על כל פנים, כמעט הכול היו תמימי דעים כי המדינה ונציגיה פעלו על יסוד מניעים ענייניים. כך תוארה, למשל, התנהלות משרד האוצר: כמעט לא הייתה מחלוקת על כך שאם פקידי מערימים קשיים הרי הם עושים כן בכדי לעמוד במשימה הקשה שהוטלה עליהם, והיא משימת השמירה על הקופה הציבורית. <sup>326</sup>

ואולם, דווקא על רקע מבטיח זה – רצון טוב ותמימות דעים של הציבור כולו, של הרשות המחוקקת ושל הרשות המבצעת בדבר חשיבות המשימה – בולט כשלון הביצוע. עדים רבים, ובהם בעלי תפקידים מרכזיים שאין למעלה מהם, חזרו והבליטו את קשיי המשילות המאפיינים, בעת הזאת, את פעולתה של מדינת ישראל. הייתה זו אפוא השיטה שעל-פיה התנהלו רשויות השלטון, ולא התנהלותם האישית של פקידים או נבחרי ציבור, שעייבה את שיקום המפונים.

324 ראו לעיל, בפרק על גופי ביצוע, פיקוח וליווי (פרק 4.ד).

325 למשל עדותו הפנימית של מר יורם אוהב ציון, לשעבר מזכיר היישוב קטיף (3.11.09); דודי רייש, לשעבר מזכיר קהילת עצמונה וכיום מרכז משק שומריה, מכתבו ליונתן בשיא (7.1.07); ראשי הוועדים ביישובים המפונים, **בקשה להארכת כהונתו של יונתן בשיא כראש מינהלת סל"ע**, מכתב לראש-הממשלה אהוד אולמרט (פברואר 2006); עדותו הפנימית של מר שמואל בדיחי, מזכיר אתר עין צורים (17.8.09) (המתייחס גם למקרים שלגביהם הייתה למפונים ביקורת על דרך הטיפול בהם); עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1698; עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש-הממשלה (9.9.09), עמ' 3433–3434; עדותו הפנימית של מר יוסי רוסו, לשעבר יועץ ראש-הממשלה לפרויקטים מיוחדים (1.7.09); עדותה הפנימית של הגב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד שחר בן-עמי, מפרק המועצה האזורית חוף עזה (16.9.09);

326 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1700–1701; עדותה הפנימית של הגב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09); עדותו הפנימית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (23.7.09).

הוועדה מצאה כי קשיי משילות אלו – שעל-פי העדויות מאפיינים את פעילותה היומיומית של המדינה גם בתחומים אחרים – גרמו למפונים לסבל מיותר. הוועדה סבורה כי בקשיי משילות אלו יש כדי לפגוע באמון הציבור במערכות השלטון במדינה. כאמור, עיסוק במשמעויות הכוללות של עניין זה איננו בסמכותה של הוועדה, אך אין אנו פטורים מלהצביע – כפי שעשינו כאן – על התמונה שנחשפה, המעוררת דאגה רבה.

לקשיי המשילות הכלליים שתוארו, אין בידי הוועדה – ודומה שאף לא ניתן – להציע פתרון גורף. טיפול רציני בהם מחייב שינוי תרבותי, ארגוני ופוליטי רחב היקף. ואולם, גם טרם שיחולו השינויים המיוחלים, ניתן להצביע על שני עקרונות פעולה העשויים, לדעת הוועדה, לסייע במשהו, למצער ככל שמדובר במיזם בקנה מידה נרחב דוגמת שיקומה של אוכלוסייה גדולה שנדרש ליישבה מחדש:

**ראשית**, ניתן לצמצם את נזקם של כשלי המשילות אם יאומץ כלל שעל-פיו אין להטיל על גוף שלטוני אחריות לביצוע מטלה מסוימת בלא לציידו בסמכות מתאימה, שתאפשר לו לבצע מטלה זו בכוחות עצמו (כמובן, בכפוף לביקורת, שיפוטית ומינהלית). התעלמות מכלל זה איפשרה את הקמתה של מינהלת סל"ע באופן שהטיל עליה את האחריות לשיקום המפונים, אך שימר חלק ניכר מהסמכויות בידי גופי שלטון אחרים, כך שתפקידה המרכזי של המינהלה הצטמצם למלאכת תיאום ושתדלנות בין הרשויות המוסמכות.

**שנית**, בהינתן קשיי המשילות, הוועדה סבורה כי הדרך הטובה ביותר לקדם ביעילות ובמהירות את משימת יישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה – משימה המצריכה התמודדות רבת-תחומית – היא על דרך הפקדת המשימה בידי גוף חוץ-ממשלתי, שניתן להניח כי לפעילותו יתלוו פחות קשיים ביורוקרטיים.

המלצות אלו תידונה כסדרן.

### (1) הנושא באחריות הוא בעל הסמכות

מינהלת סל"ע נתגלתה לעיני הוועדה כנמר חסר שיניים. מחד גיסא היא קיבלה אחריות רחבת היקף – טיפול רבת-תחומי בשיקומם של קרוב לרבע מיליון מפונים. מעין ממשלה זוטא לאוכלוסייה מסוימת. מאידך גיסא, ניטלו ממנה השיניים הנדרשות לביצוע המשימה משום שלא החזיקה בכלל הסמכויות השלטוניות הרלוונטיות. הממשלה הקפידה לאייש את מינהלת סל"ע באנשים מוכשרים, שביקשו להצליח בביצוע תפקידם מתוך מסירות ומודעות לחשיבותו. למרות זאת התקשתה המינהלה לעתים בביצוע משימתה העיקרית, והיא קידום מהלכי שיקומם של המפונים.

המסקנה המתבקשת היא כי לצורך ביצוע משימה מורכבת, דוגמת שיקום אוכלוסייה גדולה על דרך יישובה מחדש, יש להטיל את האחריות על מי שבידיו מופקדת הסמכות.<sup>327</sup> אכן, כשם שאין סמכות ללא אחריות, כך גם, לדעת הוועדה, אין להפקיד אחריות בלא להצמיד לגורם המופקד גם את הסמכות הרלוונטית למשימה. ככלל, השתיים – סמכות ואחריות – צריכות לבוא כאחת.

ואולם, בעוד שהכלל "אין סמכות ללא אחריות" הוא הכרח משפטי, הכלל המקביל, "אין אחריות ללא סמכות", אינו הכרח (משפטי או אחר), אלא נובע משיקולים של יעילות. לפיכך, ראוי להצביע על סייגיו: קיימות סמכויות שלטוניות שנטילתן מידי הרשות המוסמכת "הטבעית" המחזיקה בהן, והעברתן לידי רשות אחרת – ולו למטרה מסוימת דוגמת יישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה, או לפרק זמן מוגבל – אינן מעשיות, למשל משום המומחיות רבת השנים שנרכשה על-ידי בעלת הסמכות "הטבעית". יהיה זה בזבוז משאבים אם מומחיות זו לא תנוצל עקב הרצון, הראוי כשלעצמו, לצרף את הסמכות לבעל האחריות. זאת ועוד, לעתים ניזקה של העברת הסמכות עלול לעלות על תועלתה משום ההיגיון הכרוך ביצירת איזונים בין גופים המופקדים על אינטרסים שונים, סותרים. כך למשל נשמעה הטענה שנטילת סמכויות תכנון מידי רשויות התכנון והבנייה עלולה לפגוע קשות במרקם התכנוני הקיים במדינת ישראל.<sup>328</sup> אם אמנם כך הדבר – ולעת הזו אין צורך להכריע בכך – הרי שאין מנוס מהטלת האחריות על רשות ייעודית (למשל, לבצע את משימת יישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה), שתידרש לפעול מול רשויות התכנון והבנייה כדי לקדם את מהלכי התכנון הדרושים להשלמת משימתה. לצד ריכוז הסמכויות הדרושות למשימה שעל הפרק בידי הרשות הייעודית, על המדינה לזהות מראש את אותן סמכויות שלטוניות "חריגות" שלא ניתן יהיה להעבירן מן הרשות המוסמכת "הטבעית" אל הרשות הייעודית, ולהימנע מהעברתן.

## (2) הטלת המשימה על גוף חוץ-ממשלתי

שיקומה של אוכלוסייה גדולה על דרך יישובה מחדש, וזאת בעקבות אירוע דרמטי כמו פינוי שטח, אסון טבע, פעולות איבה או גל עלייה גדול שיגיע לישראל, מחייב את המדינה להתמודדות רבת-תחומית. אכן, אירוע כזה מייצר איום על הפרט, הנמנה עם אוכלוסייה זו ועל שגרת חייו במגוון תחומים: פיזי (אובדן ביתו),

327 הצעה בקווים אלו הועלתה על-ידי חלק מן העדים שהעידו בפני הוועדה. ראו למשל עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 416–418, 430.

328 טענה דומה נשמעה בהקשר לסמכויות מינהל מקרקעי ישראל. ראו למשל עדותו הפומבית של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק (14.7.09), עמ' 1715.

פיזיולוגי-בריאותי, פסיכולוגי, סוציולוגי וכלכלי;<sup>329</sup> ולפיכך גם משימת השיקום מחייבת התמודדות עם קשיים במגוון תחומים אלו. על רקע זה הגיעה הוועדה למסקנה כי המנגנון הממשלתי, בשל קשיי המשילות הנלווים לפעילותו, אינו המנגנון המיטבי להתמודדות עם משימת השיקום. נראה כי גוף חוץ-ממשלתי – כגון חברה ממשלתית – יוכל לפעול ביעילות רבה יותר.

בחלק ו' של דוח זה יוצג מתווה כולל שעל-פיו מציעה הוועדה להבנות את הגוף המשקם החוץ-ממשלתי.

---

329 ראו לעיל, בפרק אירועי פינוי כפוי בעולם – מבט השוואתי (פרק ג.1.ג.ב).

## חלק ה: פירוט הנושאים

### 1. התיישבות

#### א. כללי

##### (1) עובדות

בפברואר 2004, במסגרת ההכנה המוקדמת לביצוע תכנית ההתנתקות, הוטל על הצוות המשפטי-כלכלי, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, אהרון אברמוביץ, להכין טיוטה ראשונית של הצעת חוק שתסדיר את זכויות המפונים.<sup>1</sup> בדוח שהגיש לממשלה ביוני 2004, המליץ הצוות כי "לצד הפיצוי הכספי והחומרי, מן הראוי להיערך באופן מובנה לטיפול מערכתי ופרטני בסיוע למתיישבים שיפונו ובכלל זה... איתור חלופות להתיישבות חלופית".<sup>2</sup>

באשר לתוכן חובתה של המדינה לסייע למפונים, קיימות שתי אסכולות מרכזיות: יש הסבורים כי מתן פיצוי כספי הולם לכל מפונה, פוטר את המדינה מחובתה לסייע למפונים בהקמת התיישבות חלופית.<sup>3</sup> לשיטתם, יכולתה של המדינה לסייע במלאכת השיקום הריאלי מוגבלת בשל קשיי המשילות שהוזכרו לעיל; ויש חשש שהטלת המשימה על המדינה תגרור עלויות כבדות שלא ניתן לצפותן. ואילו אחרים סבורים שבשל התועלת השיקומית הטמונה בשימור חיי הקהילה, על המדינה לדאוג לא רק לתשלום הפיצוי הכספי המגיע למפונים, אלא גם ליטול על עצמה את ביצוע מכלול המטלות הכרוכות בשיקומם הקהילתי, לרבות משימת יישובם מחדש.<sup>4</sup>

1 עדותו הפנימית של אהרון אברמוביץ, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים (7.9.09).

2 סעיף 4(2)א לחלק א' לדוח הצוות המשפטי-כלכלי, עמ' 10.

3 למשל: עדותו הפומבית של מר אביגדור יצחקי, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (9.6.09),

עמ' 923; עדותו הפנימית של מר עמי חמצני, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (7.9.09);

עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (2.6.09);

עדותו הפנימית של עו"ד כרמל מיכאלי, מתאם פרויקטים במינהלת תנופה (5.7.09).

4 למשל: עדותו הפומבית של ח"כ חיים אורון (22.9.09), עמ' 3742; עדותו הפומבית של מר

אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2804; עדותו הפנימית של מר

יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (31.8.09). וראו את הדיון להלן, בתת הפרק על סיוע

לשיקום באמצעות הקהילה, בפרק חברה, רווחה וחינוך (פרק ה.5.א.(1)).

בין שני מתווי קיצוץ אלו, בחרה המדינה בסופו של דבר במתווה ביניים. על פי המודל, שאומץ בחוק יישום ההתנתקות, למפונים שהיו בעלי בתים והתגוררו בבתיהם ביום הקובע, וכן למפונים שביום הקובע התגוררו כשוכרים בתנאי שכירות ציבורית (שוכרים ציבוריים), הוצע לבחור בין שתי חלופות התיישבות אפשריות, המשקפות הלכה למעשה את שתי האסכולות: **מסלול עצמאי ומסלול קהילתי**. חוק יישום ההתנתקות לא הטיל על המדינה חובה ליישם את המסלול הקהילתי, אך איפשר לה, על-פי שיקול דעתה, ולמעשה כמעט ללא מגבלות, לקחת זאת על עצמה.

בחירה בחלופה הראשונה (המסלול העצמאי) מזכה את המפונה בפיצוי על המבנה של בית המגורים, שנועד לאפשר לבנותו מחדש, בצירוף שווי הקרקע (הנמוך) באזור המפונה ("מסלול א"); וכן בפיצוי נוסף ("מסלול ב"), שמלבד שווי מסלול א' כולל גם רכיב פיצוי שנועד לאפשר לרכוש קרקע להקמת בית מגורים באזור ייחוס בישראל. כסיוע למפונים שייבחרו במסלול העצמאי הקים משרד השיכון, עובר לפינוי, מאגר מידע שסיפק לפונים נתונים על דירות ובתים העומדים למכירה באזורים שונים.<sup>5</sup> מפונה שבחר במסלול העצמאי קיבל מן המדינה את מלוא הפיצוי ויכול לרכוש או לשכור, בשוק החופשי, מקום מגורים חלופי במקום שבחר בו. על מסלולי הפיצוי, עקרונותיהם והיקפם, ראו להלן, בפרק על הפיצוי האישי (פרק ה.2.ב.).

בחירה בחלופה השנייה (המסלול הקהילתי) נועדה לאפשר למפונים שיחפצו בכך להצטרף להעתקה קהילתית מרוכזת למקום אחר ובכך לשמר את חיי קהילתם גם לאחר הפינוי. סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות קבע, כי לבקשת עשרים משפחות זכאיות לפחות, או לבקשת אגודה שיתופית התיישבותית, תהא המינהלה רשאית להתקשר בהסכם להעתקת מגורי המבקשים ליישוב קולט. מפונה הבוחר במסלול הקהילתי, זכאי לפיצוי הרגיל של מסלול א', וחלף ויתורו על רכיב הפיצוי הנוסף, של מסלול ב', הוא זכאי לקבל מגרש מפותח לבניית בית מגוריו החדש (אף אם שווי השוק של המגרש גבוה מרכיב הפיצוי של מסלול ב'), ביישוב המיועד להתיישבות קהילתו. הסכם להעתקה קהילתית נועד לאפשר למצטרפים להסכם להעתיק למקום מגוריהם המיועד גם את מוסדות קהילתם.

5 עדותו הפומבית של מר חיים פיאלקוף, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.05.09), עמ' 463-464.

בדוח שהגיש בראשית 2004, על יסוד עבודת מטה שערכה המועצה לביטחון לאומי בראשית 2004, עמד גדעון ויתקון על שוני מהותי בין הטיפול במפונים במסגרת המסלול העצמאי לבין הטיפול בהם במסגרת המסלול הקהילתי:<sup>6</sup>

הנחת היסוד לעריכת בחינת התכנות להתיישבותם מחדש של המתפנים מאזור עזה היא שיש להבחין בין אפשרויות התיישבות עירונית, חקלאית או פרברית שהגשמתן היא עניין להעדפה האישית של המתיישבים לבין תוכנית שהגשמתה כרוכה במעורבות ציבורית וממשלתית. הבחירה של המתיישב באזור מגורים לרכישת בית דירה או עסק ביישוב קיים אינה כרוכה במעורבות ציבורית. מנגד, הקמת יישוב או שכונת מגורים חדשה בעיר, ביישוב קהילתי, בהרחבה בכפרים המיועדים במיוחד לקליטה קהילתית של מתיישבי חבל עזה והקמת יישוב חקלאי חדש, דורשת מעורבות ציבורית, שבלעדיה המיזם לא יקום או שיידחה לשנים רבות.

ויתקון הביע את דעתו, כי על הממשלה ליזום העתקות קהילתיות למקומות שבהם תבחר לפי דרוג העדיפות הבא: התיישבות בנגב המערבי בסמיכות לרצועת עזה; התיישבות בכלל אזורי הנגב האחרים; הקמת יישובים חדשים באזורי עדיפות לאומית בגליל, בגלובע ולאורך קו התפר. לדוח שהגיש צורפו רשימות של יישובים העשויים לקלוט את המפונים ופורטו האפשרויות התכנוניות שהיו זמינות באותה העת.<sup>7</sup> אך בהיעדר שיתוף פעולה מצד המפונים, עד למועד ביצוע הפינוי, לא היה מידע כמה משפחות אכן יבחרו במסלול הקהילתי. יתר על כן: בדוח שהוגש לממשלה בידי ד"ר חיים צבן, בספטמבר 2004, הושמעה הערכה כי מרבית המפונים יעדיפו פתרונות עצמאיים.<sup>8</sup> כך, בין היתר, נקבע בדוח צבן, כי היישובים הצפוניים בחבל עזה – "סביר להניח שיבחרו לעבור אינדיבידואלית לאזורים הסמוכים"; כי מכלל המתיישבים ביישובים החקלאיים שבחבל עזה – "מחצית תשאף להמשיך את החיים הקהילתיים ומחצית אחרת תבחר ללכת כל איש לדרך"; ואשר למושבים השיתופיים – "בנוגע לקטיף... קיימת תחושה שלא יבחרו להמשיך את הקהילה יחד"; ואף ביחס לתושבי נווה דקלים – "המעבר יהיה ככל הנראה אינדיבידואלי".

יצוין כי החלופה הקהילתית, על-פי סעיף 85, התווספה לחוק בשלב מתקדם של הליך החקיקה.<sup>9</sup> במהלך הדיונים בוועדות הכנסת היו שטענו כי יש צורך לשמר

6 דוח ויתקון, סעיף 3.1.

7 ראו: משרד ראש-הממשלה, יועץ ראש-הממשלה לענייני התיישבות, **תאור פוטנציאל לקליטת התיישבות כפרית באזורים המועדפים על ידי ממשלת ישראל**, טיוטה לדיון (מרס 2004).

8 דוח צבן, פרק 2 ב'.

9 עדותו הפומבית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (7.12.09), עמ' 4646-4647; עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

את המסגרות הקהילתיות המקוריות, כמהלך העשוי לקדם את שיקומם המהיר של המפונים.<sup>10</sup> ראש המינהלה באותה העת, יונתן בשיא, תמך בעמדה זו,<sup>11</sup> וכפי שהוברר לוועדה, גם ראש-הממשלה אריאל שרון סבר כי יש לשמור על הקהילות, הן בשל היותן חלק מן האתוס הציוני והן להשגת מטרה חברתית – להקל על המפונים את ההתמודדות עם הטראומה שיגרום להם הפינוי, ובכך לקדם את שיקומם.<sup>12</sup>

דא עקא שסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות, אשר נועד להגשים תכלית מרכזית חשובה זו, נחקק כסעיף כללי, דל בתוכן ממשי, שאינו מספק הדרכה והנחיות מהותיות לנוגעים בדבר. הסעיף הקים את האפשרות להעתקה קהילתית ויצר לה מסגרת חוקית, אך לא התווה כללים למימושה וכמעט לא תחם לה גבולות. כך, הוא לא קבע מגבלות לגובה או לסוג ההטבות שהמדינה יכולה להעניק בדרך זו (למפונים וליישוב הקולט), ואף לא מגבלות גיאוגרפיות באשר לאזורים שאליהם ניתן לבצע את ההעתקה הקהילתית המוסכמת. בסעיף נקבע, כי את ההטבות שניתנו לקבוצת המפונים על-פי הסכם ההעתקה, יראו כפיצויים המגיעים לקבוצה ולחבריה, כולם או חלקם, כפי שייקבע בהסכם.<sup>13</sup>

באיזו חלופה בחרו המפונים? העובדות מלמדות, שרוב ההולכים במסלול העצמאי היו חסרי הברירה, אלו שהמסלול הקהילתי היה סגור בפניהם. רק מקצת מהזכאים להעתקה קהילתית – בעלי בתים ושוכרים ציבוריים שגרו באזור – העדיפו לקבל את פיצוייהם ולילך לדרכם. קבוצת הרוב מבין הזכאים בחרו לממש את זכאותם והלכו במסלול של העתקה קהילתית. ואולם, בצד כל אלה, קיימת גם קבוצה גדולה של מי שהושארו, למעשה, מחוץ לתמונת שתי החלופות גם יחד. המדובר בכ-300 משפחות שגרו באזור המפונה בשכירות פרטית, לעתים אף במשך שנים רבות. בשונה מהשוכרים הציבוריים, השוכרים הפרטיים לא קיבלו פיצוי בגין בית המגורים, ואף לא הוכרו כזכאים להצטרף להעתקה קהילתית. כתוצאה ישירה מכך, אף לא ניתנה להם מלכתחילה אפשרות לעבור ביחד עם בני קהילתם לדיור הזמני אשר נחשב כתחנת ביניים עד למעבר ליישובי הקבע. הדרת השוכרים הפרטיים גם

10 ראו למשל דברי ח"כ בנימין אלון וח"כ ניסן סלומינסקי בפרוטוקול ועדת הכספים (8.12.04); דברי עו"ד יצחק מירון בפרוטוקול ועדת הכספים (13.12.04); דברי מר יונתן בשיא בפרוטוקול ועדת הכספים (3.1.05); דברי ח"כ צבי הנדל בפרוטוקול ועדת הכספים (26.1.05, 23.1.05); פרוטוקול ועדת חוק, חוקה ומשפט (7.12.04).

11 ראו למשל "בשיא הרגש" באתר nrg (5.11.04).

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

13 סעיף 85(ג) לחוק יישום ההתנתקות.



מן הזכות לדיור זמני גרמה לתסכול רב, לא רק להם אלא גם לקהילות שהשוכרים הפרטיים השתייכו אליהן. התסכול גרר ביטויי מחאה. כך, למשל, קהילת נווה דקלים סירבה לעבור מן הדיור הארעי בבתי המלון לאתר המגורים הזמניים עד אשר יוסדר דיור זמני, בתוככי קהילתם, גם לשוכרים הפרטיים שחיו במחיצתם באזור המפונה. היה זה ביטוי לערבות ההדדית שקהילות אלו מצטיינות בהן. ואכן, בסופו של דבר, איפשרה המינהלה לחלק מהשוכרים הפרטיים להתגורר עם קהילותיהם באתרים הזמניים.<sup>14</sup>

הסכם הח"כים, משנת 2007, שיפר במידת מה את מצבם של השוכרים הפרטיים. בהסכם נקבע, כי אף שהשוכרים הפרטיים אינם זכאים לפיצוי בגין בית המגורים, יהיו הם זכאים לרכוש – בפטור ממכרז – מגרשים לבניית בתייהם באתרי הקבע שיועדו לקהילותיהם, ובכך להבטיח את המשך מגוריהם בקרב חבריהם.<sup>15</sup> לשוכרים אלו (כמו גם לילדיהם הבגירים של המפונים, שאינם זכאים בעצמם) העניק הסכם הח"כים מענק מיוחד עד לגובה 140,000 ש"ח בהתאם לסטטוס המשפחתי, כנגד חתימה על כתב ויתור על תביעות נגד המדינה לפי הדין הכללי.<sup>16</sup> לאחר הקצאת המגרשים למפונים הזכאים, נהג מינהל מקרקעי ישראל לערוך הגרלה נוספת, ובה נמכרו מגרשים למפונים שעל-פי סעיף 85 לחוק אינם זכאים להעסקה קהילתית, בכללם שוכרים פרטיים.

רפיונותו של מנגנון ההעסקה הקהילתית, שעוגן בסעיף 85 לחוק, איפשרה למינהלה להפעיל את סמכותה ושיקול דעתה בנושא כריתתם של הסכמי העסקה בגמישות מרבית.<sup>17</sup> כאמור, מלבד התנאי המצריך פנייה משותפת של עשרים משפחות זכאיות – ולא דווקא מאותה קהילה מקורית – אין בחוק מגבלה מהותית באשר לתוכנו האפשרי של הסכם ההעסקה. כך התאפשר למינהלה לעצב לכל קבוצת מתיישבים שעמדה בדרישת מספר המינימום של משפחות, הסכם העסקה לטעמה ועל-פי צרכיה.

השימוש בכלי זה סייע למינהלה, עוד לפני ביצוע הפינוי, להשיג מידה מסוימת של שיתוף פעולה מצד חלק מהמתיישבים. בשל כך הושגו הסכמות, קודם לפינוי, ביחס למספר הסכמי העסקה, ובהם הסכם ההעסקת קהילת פאת שדה למבקיעים; הסכם ההעסקת קהילת חומש שבצפון השומרון ליד חנה; ועקרונות הסכם ההעסקת קהילת גני טל לחפץ חיים. אף הסכם ניצנים פורסם על-ידי המינהלה לקראת הפינוי

14 עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, מזכיר קהילת נווה דקלים-ניצן (18.5.09).

15 ראו החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 1113, 1115 ו-1149 (21.5.07, 5.9.07, 9.3.08).

16 סעיף 9 להסכם הח"כים.

17 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

כדי לאפשר הצטרפות אליו מבעוד מועד, אם כי הדבר נעשה באופן חד צדדי, משהמשא-ומתן בעניינו לא תם. מרבית ההסכמים האחרים נחתמו לאחר הפינוי. בסך הכול גובשו, עד כה, 11 הסכמי העתקה סופיים; כל אחד מהם כולל הסדרים ייחודיים לו. ארבעה נוספים – הסכמי ההעתקה ליישובים ניר עקיבא,<sup>18</sup> פלמחים, נווה ים ואמציה – טרם נחתמו. שניים מהם (נווה ים ואמציה) מצויים בשלבים מתקדמים לקראת חתימתם, לאחר שכבר הושגו לגביהם הסכמי עקרונות.<sup>19</sup>

על-פי ההסכמים מכוח סעיף 85, הקהילות עתידות להיות מועתקות אל יישובים קיימים, או אל שטחים הצמודים להם, ולעתים ליישובים חדשים. בנוסף לכך ישנם הסדרי העתקה (להבדיל מהסכמי העתקה), שאינם מכוח סעיף 85. במקרה אחד כזה, יישוב קיים – שומריה – נרכש בשלמותו וקהילה של מפונים מתגוררת בו ומרחיבה אותו. מקרים אחרים, הממשלה החליטה להקים מספר יישובים חדשים המיועדים אמנם לכלל האוכלוסייה, אך בשלב הראשון, וכחלוץ לפני המחנה, יתיישבו בהם מפוני גוש קטיף. ארבעה יישובים כאלה, שניים באזור חלוצה ושניים במזרח לכיש,<sup>20</sup> הוקמו על-פי הסדרי העתקה מינהליים, קרי: החלטות ממשלה ייעודיות.<sup>21</sup>

שתי קבוצות נוספות של מפונים התיישבו באריאל שבשומרון וביישוב אבני איתן שברמת הגולן.<sup>22</sup> מאחר שאף אחת משתי קבוצות אלה איננה עומדת בדרישת המינימום שקבע סעיף 85, של עשרים משפחות זכאיות, העתקתן הקהילתית נעשית על-ידן באופן עצמאי, בסיוע מוגבל בלבד מצד המדינה (כגון עזרה חלקית בנושא הדיור הזמני), מחוץ למסגרת החוקית של הסדרי ההעתקה ההסכמיים

18 הסדר ההעתקה המתגבש ביחס לניר עקיבא הוא למעשה מעין שילוב של מנגנון מינהלי והסכמי. הוא לא נעשה ישירות מכוח סעיף 85, שכן מספר המשפחות ה"זכאיות" בו נמוך מעשרים, אלא מכוח החלטת ממשלה המתבססת על העקרונות של סעיף 85: החלטת ממשלה מס' 1153 (27.12.09).

19 ער"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה, **ססטוס עדכני של הסכמי ההעתקה שטרם נסגרו**, דוא"ל לוועדת החקירה (10.5.10).

20 במזרח לכיש הוקם אף היישוב חרוב, בצמוד לשני היישובים שהוקמו עבור המפונים. יישוב זה אינו נוגע לוועדת החקירה שכן אינו מיועד לאוכלוסיית המפונים.

21 החלטת ממשלה מס' 2379 (20.9.07) התקבלה בעקבות מספר החלטות ממשלה קודמות שקבעו מדיניות פיתוח אזור מזרח לכיש (ראו למשל החלטה מס' 11 (7.5.06); החלטה מס' 1172 (11.2.07) והחלטת ועדת השרים לענייני התיישבות כפרית מס' התכ/1 (28.8.07), שאומצה על-ידי הממשלה בהחלטה מס' 2379 הנ"ל). הקמת היישובים בחלוצה נקבעה בהחלטת ממשלה מס' 444 (15.7.01), וראו גם החלטה מס' 10 (7.5.06) והחלטה מס' 634 (5.11.06).

22 קבוצות נוספות, קטנות יותר, התיישבו, בין השאר, בגן נר, מגן שאול, משכיות וטנא עומרים.

והמינהליים. בהקשר זה יצוין, כי על אף היעדר מגבלה כזו בחוק, מדיניותה של הממשלה הייתה שלא לאפשר העתקה קהילתית אל מעבר לגבולות הקו הירוק.<sup>23</sup>

## (2) ממצאים ומסקנות

בין שני מתווי הקיצון, הטלת אחריות על המדינה ליישום המסלול הקהילתי ולמשימת ההתיישבות החלופית – מחד גיסא, או הגבלת אחריות המדינה למתן פיצוי כספי בלבד – מאידך גיסא, מעדיפה הוועדה את גישת הביניים. אולם גישת הביניים המומלצת על-ידי הוועדה שונה מגישת הביניים שבחרה בה המדינה, והיא תפורט – בהתייחס להיערכות לאירועים עתידיים – בחלק ו' להלן. מכל מקום, בהתייחס להמשך הטיפול במפוני ההתנתקות, אין כמובן מקום לשנות כיום את הגישה הבסיסית שקבע המחוקק, ואשר הנחתה את כל הצדדים המעורבים במהלך חמש השנים האחרונות.

הוועדה כבר הצביעה לעיל<sup>24</sup> על היעדר יד מכוונת ועבודת מטה מספקת, בכל הנוגע לתכנית התיישבותם של המפונים לאחר הפינוי. בהיעדר תכנים ואמות מידה מגבילות בסעיף 85, נגררה המינהלה ליצירת מספר גדול של הסכמי העתקה שונים זה מזה. כך נוצרה אווירה של "מרוץ לקבלת הטבות" שבמסגרתה ניתן להעלות דרישות מדרישות שונות. הסכמים שכבר נחתמו הפכו נקודת מוצא לדרישות נוספות של קהילות אחרות. התברר כי מי שממתין – סיכויי לשפר את מצבו גדלים. כמו כן הוועדה סבורה כי המינהלה שגתה כאשר לא הגבילה את היעד הגיאוגרפי של הקהילות המועתקות אל אזורים בעלי חשיבות לאומית, כעולה מהרוח של המלצות דוח ויתקון.

סביר להניח כי קיומה של תכנית התיישבות מסודרת, כמו גם תחימת כללים בחוק להסכמי העתקה, היו מונעים את פריצת המסגרות ומאפשרים מספר מצומצם בלבד של העתקות, ורק למקומות שיש למדינה אינטרס מובהק ליישבם. אלמלא נפרצו המסגרות אף ניתן היה להגיע מהר יותר למימוש ההסכמים ולבניית בתי הקבע, לחסוך כספי ציבור ואף לשמר את קהילות המקור באופן מיטבי. בדרך זו, אף הייתה נמנעת פריצת עקרונות התכנון שאינם מאפשרים הקמת יישובים חדשים באזור המרכז, כפי שנעשה בהסכמי חפץ חיים ויסודות, או הגדלת יישובים קיימים באזורי ביקוש מאוד מועדפים כגון נווה ים או פלמחים.

23 שלום תורג'מן, לשעבר יועצו המדיני של ראש-הממשלה שרון, מכתב לוועדת החקירה (23.12.09).

24 ראו את הפרק בנושא קשיי המשילות הכלליים בחלק ד' (פרק 5.ד).

יצירת הסכמים רבים פגעה בסופו של דבר במפונים עצמם ובעיקרון שימור הקהילה שעמד בלב הפתרון הקהילתי. מרבית קהילות המקור התפצלו למספר קהילות משנה, חלקן אף שינו פניהן לחלוטין. משפחות רבות מצאו עצמן נדרשות להחליט באיזו קהילה לבחור, וחלקן – לא החליטו זמן רב. אף בשל כך התעכבה הקמתם של בתי הקבע.

## ב. הסכמי העתקה – הסכמים שטרם נחתמו

### (1) עובדות

עד למועד כתיבת הדוח נחתמו 11 הסכמי העתקה, כפי שהיה גם במועד הגשת דוח הביניים של הוועדה. ארבע קהילות נוספות מעוניינות להגיע להסכם, אך זה טרם נחתם. המדובר בניר עקיבא שבדרום; נווה ים שבצפון; אמציה שבמזרח לכיש; ופלמחים שבמישור החוף. בכל אחד מהמקרים עדיין מתנהל משא-ומתן בין הצדדים וטרם החל תהליך התכנון של היישובים.

בדוח הביניים עסקה הוועדה בהסכמים שטרם נחתמו. בהקשר זה כתבה הוועדה:

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.

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.

הגבול שאותו הציבה הוועדה לסיום הסכמי העתקה, חלף עבר לו, וההסכמים טרם נחתמו (אף שבעקבות דוח הביניים נחתמו הסכמי עקרונות). מעדכון שמסר לאחרונה היועץ המשפטי של מינהלת תנופה לוועדת החקירה, נראה כי בכל אחד מן ההסכמים קיימים חסמים, שונים במהותם זה מזה, שחתימה על ההסכם מותנית בהסרתם.<sup>25</sup>

25 עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה, סטטוס עדכני של הסכמי ההעתקה שטרם נסגרו, דוא"ל לוועדת החקירה (10.5.10).

**(2) ממצאים ומסקנות**

בעת כתיבת שורות אלו, בחודש יוני 2010, טרם נחתמו הסכמים להתיישבותן של ארבע קהילות בניר עקיבא; נווה ים; אמציה; ופלמחים, וחתימתם מתעכבת יתר על המידה. ואולם, הוועדה התרשמה כי נעשים מאמצים רציניים וכנים מצד מינהלת תנופה ומצד המפונים, במטרה להביא הסכמים אלו אל קו הגמר. כפי שעולה מדיווחים שקיבלה הוועדה, העיכובים המונעים את חתימת ההסכמים, אינם נובעים מצעדים שרירותיים של מינהלת תנופה או של המפונים, אלא ממשא-ומתן אל מול צדדים שלישיים, כדוגמת היישובים הקולטים והמועצות האזוריות, וכן מול יחידות ממשלתיות אחרות.

על אף המלצתה בדוח הביניים, סבורה הוועדה כי לעת הזאת, בשל היעדר אשמה מצד המפונים ומצד מינהלת תנופה, הרי שאין מקום להמליץ על הפסקתם של תהליכי המשא-ומתן לקראת חתימת ההסכמים. יחד עם זאת, הכרעה בנושאים השונים העומדים במחלוקת, בכל אחד מן היישובים, דורשת ירידה לפרטים, מומחיות ובקיאיות, ובידי הוועדה אין יכולת לדון בכל אחד ואחד מאותם הנושאים.

הוועדה סבורה כי הימשכות תהליכים לקראת חתימת ההסכמים, איננה יכולה להימשך עוד זמן רב. זוהי עת לקבלת החלטות. על כל הצדדים הנוגעים במשא-ומתן, להתכנס אל לוח זמנים מוגדר וקבוע, שבסופו יוחלט האם אכן העתקת הקהילה למקום היעד – הינה משימה בת ביצוע.

לשם כך ממליצה הוועדה כי מינהלת תנופה, לאחר התייעצות עם הגורמים המעורבים במשא-ומתן, תפנה למומחה חיצוני ונייטרלי, בעל הבנה בתחומי ההתיישבות, שיפעל כמגשר בין הצדדים. המגשר, לאחר שישמע את עמדות הצדדים הרלוונטיים, יבחן אם אכן חתימה על הסכם, בכל אחד מן היישובים, הינה אפשרות ריאלית בזמן סביר. בהנחה שהמגשר ימצא כי אכן קיימת היתכנות סבירה לגישור על הפערים, ימליץ לפני הצדדים על דרך נאותה ומהירה כמתווה לחתימה על ההסכמים.

כלפי היישובים לגביהם יכריע המגשר כי לא קיימת היתכנות סבירה לחתימה על הסכם בזמן סביר, ממליצה הוועדה כי הממשלה תחדל מלעסוק במשא-ומתן לגבי הסכם זה, ואותם המפונים הרשומים לקהילה זו, יהיו זכאים להצטרף לאחד מהסכמי ההעסקה האחרים.

לצורך הכרעה מהירה בנושא זה, סבורה הוועדה כי על מינהלת תנופה למנות את המגשר עד ליום 1 ביולי 2010. המגשר יגיש המלצותיו למינהלת תנופה ולצדדים הנוגעים בדבר באשר לארבעת ההסכמים לא יאוחר מיום 15 באוגוסט 2010.

## ג. אמות מידה לאישור הסדרי העתקה

## (1) עובדות

סעיף 85(ה) לחוק יישום ההתנתקות קבע כי "הסכם העתקה טעון אישור הוועדה המיוחדת, על דעת כל חבריה; היו הדעות בוועדה המיוחדת חלוקות, רשאי ראש הממשלה לאשר את ההסכם במקום הוועדה המיוחדת". כיושב־ראש הוועדה המיוחדת כיהן (כמצוות סעיף 137 לחוק) ראש מינהלת סל"ע או משנהו. בספטמבר 2005 התקין ראש־הממשלה תקנות שנועדו להנחות את הוועדה המיוחדת בדבר השיקולים שעליה לשקול בטרם תאשר הסכם העתקה.<sup>26</sup> מה שאירע בפועל הוא, שהוועדה המיוחדת לא אישרה את מרבית הסכמי ההעתקה, בשל היעדר הסכמה בין חבריה. מכיוון שכך, הובאו ההסכמים לאישורו של ראש־הממשלה, וראש־הממשלה החליט לאשר את כולם.

במכתב מחודש יוני 2005 הורה היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, כי הכנת הסכמים על־פי סעיף 85 תלווה בייעוץ משפטי כבר מראשית התהליך.<sup>27</sup> ואכן, עוד בטרם הובאו להכרעת הוועדה המיוחדת, ובמיוחד אם התעורר ספק בשאלת גובה ההטבות הניתנות בגדרם, הובאו הסכמי ההעתקה לעיונה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), שרית דנה, שקבעה אם עומדים הם בכללי המשפט המינהלי, ובהם הכללים בדבר שוויון, סבירות ומידתיות.<sup>28</sup>

מלכתחילה נדרש מודל הסכמי ההעתקה על מנת לאפשר למפונים העתקה קהילתית גרידא. בחוק לא נאמר כי מודל זה טומן בחובו הטבה כלכלית מיוחדת, אלא רק כי את ההטבות שניתנו לקבוצת המפונים על־פי הסכם ההעתקה, יראו כפיצויים המגיעים לקבוצה ולחבריה, כולם או חלקם, כפי שייקבע בהסכם.<sup>29</sup> אכן, לו היו ההעתקות קהילתיות מוגבלות לאזורי הייחוס בלבד – כלומר לאותם אזורים הדומים מבחינה התיישבותית, לרבות מבחינת ריחוקם ממרכז הארץ, לשטחים שפוננו – לא היה הכרח בהגדלת הפיצוי. אולם, מרגע שהחל להתנהל משא־ומתן על העתקה קהילתית לאזורים החורגים מאזורי הייחוס שקבעה הממשלה, היה ברור כי ההסכם טומן בחובו הטבה כלכלית משמעותית למצטרפים, משום ששווי

26 תקנה 4 לתקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), תשס"ו–2005, ק"ת תשס"ו 6428, עמ' 6.

27 עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה, מכתב לאילן כהן, מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (8.6.05).

28 ראו עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3016; עדויותיו הפנימיות של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי של מינהלת סל"ע (6.7.09, 13.7.09).

29 סעיף 85(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

המגרשים באזורי היעד גבוה יותר משמעותית מרכיב הפיצוי שנקבע בחוק לשם רכישת קרקע חלופית באזור ייחוס (מסלול ב').

ב־14 באוגוסט 2005 כתבה היועצת המשפטית של משרד ראש־הממשלה, שלומית ברנע פרגו, כי לא ניתן להוציא חוות דעת ברורה לעניין מידתיותם של הסכמי העתקה, כיוון שמדובר ב"בחינה מורכבת ורבת פנים"<sup>30</sup>. מהי אם כן אמת המידה על־פיה נקבעה מידתיות ההסכמים? ומהו גובה ההטבה הכלכלית המקסימלית האפשרית מכוח סעיף 85? בעדותה בפני ועדת החקירה, אמרה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה:<sup>31</sup>

במקביל, כידוע לכם, התקדם גם עניין הגולף, התעוררה כבר בשלב הזה השאלה לפי איזה אמת מידה בוחנים את הדבר הזה שנקרא הסכם העתקה. אמרנו כבר אז שזה צריך לעמוד באמת מידה של סבירות ולכן אני, לאחר שהתקבלו חוות־דעת שמאיות על שווי המגרשים בניצנים, שעמדו סביב ה־80,000–85,000 דולר וכיוון ש[את] פרויקט ניצנים המדינה החליטה לקדם כפרויקט לאומי, סברתי שזאת אמת המידה שצריכה פחות או יותר להנחות אותנו גם בהסכמי העתקה עתידיים וכך אני הנחיתי את מינהלת סל"ע, לבחון את הסכמי ההעתקה העתידיים שהתרבו מאוד בשלבים שלאחר מכן, באמות המידה של מה היקף ההטבה שניתנת למי שמקבל מגרש במסגרת הסכמי העתקה, כשברור שההשוואה היא קודם כל בין מקבל אחד למקבל אחר, אבל גם בין זה ובין הפיצוי הסטאטוטורי, אנחנו יודעים ש־80,000–85,000 דולר זה הרבה יותר מהפיצוי בחוק.

מן האמור עולה הקביעה כי לא תינתן למפונים הפונים להסכמי העתקה הטבה העולה על זו שניתנה בהסכם ניצנים, קרי – 85,000 דולר (שווי מגרש בניצנים במחצית שנת 2005). הטבה זו, בהפחתת רכיב הפיצוי של מסלול ב' (225,000 ש"ח – כ־50,000 דולר), מסתכמת בכ־35,000 דולר מעבר לפיצוי הרגיל הקבוע בחוק. אף שהטבה זו ניתנה בהסכם ניצנים בשל היותו "פרויקט לאומי", הרי שבמכתבה לוועדת החקירה כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שרית דנה, כי "לא סברנו שיש הצדקה להעניק הטבה קטנה יותר מזו שהוענקה במסגרת הסכם ניצנים למי שבחר שלא להצטרף אליו. מטעם זה שימש שווי ההטבה שניתנה בניצנים כקנה מידה לישובים אחרים"<sup>32</sup>.

30 עו"ד שלומית ברנע־פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש־הממשלה, מכתב לד"ר גבי גולן, יועץ ראש־הממשלה לתכנון ולפיתוח (14.8.05).

31 עדותה הפומבית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (27.7.09), עמ' 3018.

32 עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מידתיות וסבירות הסכמי

בנוסף לביקורת המשפטית על ההסכמים, הייתה גם ביקורת תקציבית שבמרכזה השאלה מהי העלות הכלכלית שהמדינה מסכימה לשאת בה לצורך מימוש הסכמי ההעסקה, אף שלא בדרך של הטבה ישירה הניתנת למפונה הבודד, אלא, למשל, על-ידי פיתוח התשתיות באזור, הקמת מבני ציבור ומתן הטבות ליישוב הקולט (עלות זו הוגדרה כ"פער בין מקורות ושימושים"). במכתבו של סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הראל בלינדה, ליונתן בשיא, נטען כי הסכמי ההעסקה אינם אמורים להפוך דה־פקטו פלטפורמה לפיצוי נוסף, שכן מטרתם לסייע למפונים להתארגן במסגרת קהילתית; הא ותו לא.<sup>33</sup> זו הייתה עמדת משרד האוצר שהוצגה אף לאחר מכן.<sup>34</sup> בתשובתו טען בשיא כי מעולם לא התחייב להשוות בין המקורות והשימושים למרות שהוא עושה מאמץ לאזן בין השניים, וברי שכל שקבוצת מתיישבים החתומה על הסכם העסקה מצומצמת יותר, כך גם גדל הפער בין מקורות ההסכמים, קרי הסכום אותו משלמים המפונים בגין ההסכם (225,000 ש"ח למשפחה – רכיב הפיצוי הנוסף לפי מסלול ב') לבין העלויות הריאליות של ההסכמים למדינה.<sup>35</sup> עם זאת ציין בשיא במכתבו: **"מינהלת סל"ע מעבירה כל הסכם לעיון המשנה ליועמ"ש, לבחינת המידתיות שבו. ברור לנו שעלינו להיות מידתיים וכך אנו אכן נוהגים"**.

אף שתכנית ניצנים, שתוכננה במאמץ מערכתי מיוחד במסגרת תכנית מתאר ארצית ייעודית (תמ"א 39), נועדה ליתן פתרון לרובם הגדול של המפונים, המשיכה המינהלה לעצב פתרונות לכל קבוצה שעמדה בתנאי הסף היחיד של עשרים משפחות "זכאיות". זאת, אף שברור היה כי יצירת פתרונות חדשים תגרוור הוצאה נוספת לקופת המדינה, בעוד שבתכנית ניצנים נותר מלאי גדול של מאות מגרשים פנויים.

בשל הפער שהעמיק והלך בין המקורות והשימושים בהסכמי ההעסקה – תולדת העלות התופחת של שווי המגרשים ביישובים הקולטים והעלויות העקיפות הנוספות – נמנעה הוועדה המיוחדת מלאשר – "על דעת כל חבריה" – את מרבית הסכמי ההעסקה שהובאו לאישורה; ואלה הועברו לבחינתו של ראש־הממשלה. בשימוע שערך לגבי הסכם העסקה מסוים (של קהילת נצר חזני ליסודות), בטרם

**העסקה לפי סעיף 85 לחוק יישום תכנית ההתנתקות**, מכתב לוועדת החקירה (2.2.10).

33 מכתבו של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ליונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (7.7.05).

34 למשל עדותו הפנימית של מר יאיר פינס, רפרנט לנושאי תקציבי ביטחון והתנתקות מטעם אגף התקציבים במשרד האוצר (16.11.09).

35 יונתן בשיא, מכתב התשובה לראל בלינדה (11.7.05).



הובא ההסכם לחתימת ראש־הממשלה,<sup>36</sup> אמר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה רענן דינור כי "מדובר בדילמה שאינה כל כך רצינית, כיוון שלא רואה מצב שאנו אומרים למפונים עכשיו, לאחר שלוש שנים של ציפייה והידברות, שאין הסכם".<sup>37</sup> ואכן, לאור המלצת מנכ"ל משרדו, אישר ראש־הממשלה אהוד אולמרט את ההסכם, ואולם, במכתב ששלח לצביה שמעון כתב:<sup>38</sup>

כולנו שותפים לכאבם של יוצאי גוש קטיף וצפון השומרון שפוננו מבתיים ומחויבים ליישובם מחדש בישובי הקבע. יחד עם זאת, גם במחויבות זו נדרשת מידתיות ראויה. ההסכמים שהונחו על שולחני לאחרונה (חפץ חיים – הסכם העתקה, יסודות – עקרונות להסכם העתקה) אושרו על־ידי למרות עלותם הגבוהה היות והנחתי על כף המאזניים את המחיר של אי אישורם בהיבטים השונים – בעיקר האנושיים. יש לי הרושם שביכולתה של מנהלת סלע לפעול כך, שבעתיד, לא ידרש ראש ממשלה לאשר הסכם לאחר התלבטויות רבות. אני מנחה בזאת את מנהלת סלע לעשות כל שלאל ידם כדי לזהות מראש את אותם הסכמי העתקה שיקשה לאשרם.

## (2) ממצאים ומסקנות

רכיב הפיצוי המושב למדינה תמורת ההצטרפות להסכם העתקה, קרי: הרכיב הנוסף של מסלול ב' בסך 225,000 ש"ח, יכול היה לאפשר רכישת מגרשים באזורי הייחוס. ואולם, הסכם ניצנים שפורסם עוד לפני ההתנתקות, על דעת ראש־הממשלה דאז, אריאל שרון, כלל הטבה כלכלית נוספת למתיישבים בשווי המגרשים, משום שאזור ניצנים קרוב למרכז הארץ ואינו נחשב אזור ייחוס. בהתאם לכך נקבע, כאמור, על־ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי שווי ההטבה המתווספת לפיצוי הרגיל, גם בכל שאר ההסכמים, לא יעלה על 35,000 דולר (שווי המגרשים באזור ניצנים במחצית שנת 2005 בהפחתה של רכיב מסלול ב' שהושב למדינה).

ועדת החקירה סבורה כי הגדלת הפיצוי באמצעות סעיף 85, יצרה מצב של חוסר שוויון בטיפול במפונים; בכך ידובר בסעיף הבא. יתר על כן, בתשובת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לא מצאה הוועדה טעם משכנע מדוע הפכה ההטבה של הסכם ניצנים להטבה סטנדרטית בשאר ההסכמים. הוועדה סבורה כי מאחר שההטבה בהסכם ניצנים נגזרה מהיותו "פרויקט לאומי" ייחודי, לא היה מקום לאפשר הטבה

36 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 147/3, (16.5.07).

37 סיכום שימוע בנושא הסכם העתקת נצר חזני – יסודות (28.10.08).

38 אהוד אולמרט, לשעבר ראש־הממשלה, מכתב לצביה שמעון, ראש מינהלת סל"ע (4.11.08).

זו גם בהסכמי ההעתקה האחרים, שלא נהנו מאותה ייחודיות. עוד יש להעיר, כי ככלל, ביום חתימתם של מרבית המפונים על הסכמי ההעתקה, שווי המגרשים היה גבוה בהרבה מ־85,000 דולר. אפילו בגוש ניצנים עצמו, שהיווה כאמור את קנה המידה לגובה ההטבה, עמדו השומות כבר בשנת 2006 על כ־100,000 דולר.<sup>39</sup>

לדעת הוועדה, מנגנון ההעתקה הקהילתית שבסעיף 85, כפי שנחקק, אשר לא הותוו בו גבולות ברורים להפעלת שיקול דעתה של הממשלה בכריתת הסכמי העתקה, היה בגדר כשל חקיקתי. אולם בידי הממשלה ניתנה לכאורה אפשרות להתמודד עם כשל זה, גם ללא תיקון חקיקה. בסעיף נקבע, כי ראש־הממשלה, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע הוראות לעניין העתקת המגורים הקהילתית.<sup>40</sup> בפועל, אפשרות זו לא מומשה.<sup>41</sup> תחת זאת נקבעו, בעקיפין, בתקנות הנוגעות לוועדה המיוחדת, הוראות בדבר שיקולים שאותם נדרשת הוועדה המיוחדת (להבדיל מראש־הממשלה<sup>42</sup> ומהמינהלה) לשקול, בעת בחינת בקשה לאישור הסכם העתקה לפי סעיף 85.<sup>43</sup> אך גם שיקולים אלה כללים בלבד ו"פתוחים" באופיים:

#### הסכם העתקה

4. (א) בבחינת בקשה לאישור של הסכם להעתקת קבוצת מתיישבים לפי סעיף 85(ב)(1) לחוק אל מחוץ לתחום האמור בסעיף 3 לחוק, תשקול הוועדה, בין השאר, את השיקולים שלהלן, לפי הענין:
- (1) עלות הפיצוי המשוקללת לחבר בקבוצת המתיישבים לפי הסכם ההעתקה, לעומת סכום הפיצוי שהיה משולם לפי שיטות החישוב הקבועות בחוק;
- (2) שיקולים ציבוריים כלליים, לרבות חשיבות שימור הקהילה, הקלת תהליך הפינוי, גודל קבוצת המתיישבים וכן שיקולים הנוגעים ליישוב הקולט וסביבתו;
- (3) הזכויות והחובות של צדדים נוספים להסכם.

39 ראו למשל שומה מחודש מרס 2006 מאת השמאי מר אברהם כץ (16.3.06). השומה אושרה על־ידי משרד השמאי הממשלתי הראשי (27.6.06).

40 סעיף 85(ו) לחוק יישום ההתנתקות.

41 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).

42 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

43 תקנה 4 לתקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), תשס"ו–2005. התקנות הותקנו על־ידי ראש הממשלה מכוח סעיף 137(ו) לחוק, ולא מכוח סעיף 85(ו).

ביקורת זו מתחדדת לאור העובדה שהממשלה השקיעה מאמצים עצומים, חלקם חסרי תקדים, ביצירת פתרון קהילתי אחד באזור ניצנים.<sup>44</sup> לאחר שאושרה התכנית שנהגתה על דעת חלק ממנהיגי המתיישבים ולבקשתם, יש לבקר את החלטת המדינה לאפשר יצירת הסכמי העתקה ליישובים ולאזורים רבים נוספים, באופן שהגדיל עוד ועוד את עלות ההטבות הישירות ואת העלויות העקיפות הכרוכות בהסכמים. תמיהה זו מתחדדת לאור העובדה שבאותה עת עמדו מאות מגרשים פנויים באזור ניצנים.

אכן, חלק מן המפונים פנו להתיישבות שונה וחלוצית, באזורי עדיפות לאומית שלמדינה עניין ביישובם ובפיתוחם. התיישבות מסוג זה היה על המדינה לעודד. אלא שבמקביל נרקמו בהסכמת המדינה הסכמי העתקה במרכז הארץ, במקומות שלמדינה לא היה – ואין גם היום – עניין מיוחד להשקיע בפיתוחם.

בשיא אמר בעדותו, כי טרם ההתנתקות השקיעה המדינה את כל מאמציה ביצירת פתרונות והסכמים שירככו ויפחיתו את החיכוך הצפוי בין הצדדים. בשל כך נרקמו הסכמים מפליגים, כדוגמת הסכם ההעתקה של גני טל לחפץ חיים.<sup>45</sup> אף אם ניתן להבין את ההיגיון שביצירת הסכמים מפליגים טרם הפינוי, הרי שלאחר ביצוע הפינוי היה על המדינה לאפשר מגוון מצומצם בלבד של פתרונות, באופן שינצל ככל הניתן את תכנית ניצנים שהוכנה למטרה זו, ולמנוע את פריצת המסגרת.

בהיעדר גבולות לתהליך, הובלה המדינה על-ידי המתיישבים ועל-ידי גורמים בעלי אינטרסים שונים, באופן שבו כמעט כל חלופה – התאפשרה. דרך עבודה זו עיכבה את התהליך כולו זמן רב, יצרה ציפיות גבוהות, זרעה חוסר ודאות בקרב משפחות המפונים ועלתה למדינה ממון רב, תוך סיכול המטרה שעמדה במרכז של תכנית ניצנים. הוועדה סבורה כי מנגנון ההעתקה הקהילתית, כפי שהופעל על-ידי המדינה, היה אחד הגורמים העיקריים לעיכוב שיקומם של המפונים. במבחן התוצאה מתחייבת המסקנה, כי הגבלת גדר האפשרויות להעתקה קהילתית הייתה מונעת את נזקי התארכותם של התהליכים ובכך מחישה את הליך שיקומם של המפונים.

ואכן, בכמה מקרים סירבה הוועדה המיוחדת לאשר הסכמי העתקה, לא רק בשל שווי פיצוי גבוה ובלתי מידתי, אלא גם בשל עלות הפיתוח הגבוהה (אף אם אין בצידה הטבה ישירה למפונים). מטעם זה סירבה הוועדה המיוחדת לאשר, בין השאר, את הסכמי ההעתקה ליסודות, לחפץ חיים ולתלמי יפה. יצוין כי בהקשר זה לא קבע משרד המשפטים מגבלה כללית (להבדיל מבהקשר של גובה הפיצוי).

44 עדותו הפנימית של עו"ד אבי דרכסלר, לשעבר מנהל מינהל מקרקעי ישראל (15.9.09).

45 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

ואכן, ספק אם היה ניתן לעשות זאת בשל השוני הרב בין הנתונים הפיזיים של היישובים. הוועדה המיוחדת נדרשה אפוא לבחון בכל מקרה נתון את העלויות אל מול מכלול השיקולים האחרים.<sup>46</sup> אף בעניין זה סבורה הוועדה כי הדרישה להשוואה בין המקורות והשימושים לא הייתה ריאלית ביחס להעתקה של קבוצת מתיישבים קטנה (אלא אם זו מתבצעת למקום שבו מרבית התשתיות קיימות או מוכנות מראש). על כן, על המדינה היה לנסות ולהעתיק קבוצות גדולות ככל האפשר, במטרה לצמצם ככל שניתן את הפער שבין המקורות והשימושים, ולחלופין, להעתיק קבוצות מפונים קטנות רק לאזורים שבהם סבורה המדינה כי בלאו הכי יש להשקיע בפיתוחם.

#### ד. שוויון בין ההסדרים השונים

##### (1) עובדות

שאלת השוויון בין הסדרי ההתיישבות השונים עלתה בשני רבדים:

ברובד הראשון – אי־שוויון מול המפונים שבחרו במסלול העצמאי. כאמור לעיל, מפונים "זכאים" שפנו למסלול הקהילתי, פוצו למעשה בהטבות גבוהות בהרבה ממפונים "זכאים" שפנו למסלול העצמאי (בגובה השווה להפרש שבין שווי השוק של המגרש שקיבלו, לעתים במרכז הארץ, לבין הפיצוי הנוסף – מסלול ב').

ברובד השני – אי־שוויון מול הסדרי העתקה אחרים. המספר הגדול של העתקות יצר שונות משמעותית בין ההסכמים וגרם לחוסר נחת ולתביעות להשוואת תנאים בין ההסדרים השונים. על רקע זה הגישה קבוצת מפונים עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה כי הופלו לרעה ובדרישה להשוות את תנאי ההסכמים.<sup>47</sup> לאור קיומה של ועדת החקירה וההבנה כי ייתכן שתעסוק בנושא זה, נמחקה העתירה בהסכמת הצדדים.

לא רק מיקומו הגיאוגרפי של המגרש השפיע על השוני בין הסכמי העתקה. גם בהיבטים נוספים הייתה שונות ניכרת בין ההסכמים השונים. כך, למשל, קיימים פערים בין שטחי המגרשים שניתנו באתרים שונים. ישנם הבדלים ברמת הפיתוח של המגרשים ויש אף גיוון בזכויות הקנייניות שקיבלו המפונים במגרשים. כך

46 ראו בעניין זה: עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), **מידתיות וסבירות הסכמי העתקה לפי סעיף 85 לחוק יישום תכנית ההתנתקות**, מכתב לוועדת החקירה (2.2.10).

47 בג"ץ 10051/08 **העמותה ליישוב מחדש במרחב ניצינים נ' ראש הממשלה** (פסק דין מיום 1.6.09).

למשל, חלק מן ההסכמים התבססו על הקצאת נחלות (כגון: חפץ חיים, מבקיעים ואמציה), בעוד שהסכמים אחרים התבססו על הקצאת מגרשים למגורים לחוד וקרקע למטעים לחוד (הסכם ניצנים). במקרה אחד, בשכונת הגולף באשקלון, נדרשו המצטרפים לשלם סך של 70 דולר בגין כל מ"ר בנוי, במטרה – שלא דווקא הושגה – לאזן את גובה ההטבה, שהוגדרה כחריגה.<sup>48</sup>

עדויות רבות שהובאו בפני הוועדה, עסקו בנושא ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק יישום ההתנתקות. על-פי החוק, מפונה שזכאי לפיצוי בגין בית מגורים, זכאי לקבל בנוסף לפיצוי, הלוואה בסכום של 135,000 ש"ח לשם רכישת קרקע לבניית בית מגורים או הלוואה לרכישת בית מגורים באזור עדיפות לאומית א' בנגב או בגליל, או בתחום המוניציפלי של העיר אשקלון. הלוואה זו תהפוך למענק בתום חמש שנים מיום קבלתה.<sup>49</sup> בסעיף 6 להסכם הח"כים נקבע כי אף יישובי מזרח לכיש המוקמים מכוח החלטת הממשלה, יזכו בהלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון על-פי סעיף 47 לחוק. במספר החלטות קבעה הוועדה המיוחדת, כי יש ליתן את ההלוואה אף למפונים שהתיישבו באופן עצמאי בעפולה ובמספר מקומות נוספים.<sup>50</sup>

חלק מן המפונים ונציגיהם קבלו על השוני בין היישובים השונים. עדים אלו טענו כי בעוד שהמפונים המתיישבים בעיר אשקלון זוכים להטבה, הרי שהמפונים המתיישבים בניצן ובניצנים – אינם זכאים לה, וזאת, על אף הקרבה שבין שני היישובים.

טענה אחרת, שנגעה לסטנדרט פיתוח המגרשים, הושמעה מפי מתיישבים באשקלון ובמזרח לכיש.<sup>51</sup> חלק מן המגרשים טעונים בניית קיר תמך טרם תחילת בניית הבית. בשכונת הגולף נקבע כי על המפונה לבנות מכספו את קיר התמך עד לגובה 1.5 מ', ואילו מגובה זה ואילך, ככל שיתעורר הצורך, תבנה החברה המפתחת את יתרת הקיר על חשבון המדינה. באזור מזרח לכיש, סירבה המדינה לממן את הקמת קירות התמך בכל גובה שהוא,<sup>52</sup> ואילו בהסכמי העתקה אחרים, דוגמת ניצן, הקימה המדינה את כל קירות התמך. בעקבות פניית ועדת החקירה קבעה הוועדה המיוחדת כי בשכונת הגולף באשקלון תקים המדינה על חשבונה את כל קירות

48 אף על פי כן, הגיע ההסכם לאישורו של ראש-הממשלה בשל סירובה של הוועדה המיוחדת לאשרו. ראו החלטת הוועדה המיוחדת מס' 51/1 (22.2.06).

49 סעיף 47 לחוק יישום ההתנתקות.

50 ראו החלטות הוועדה המיוחדת מס' 5/5 (31.5.05) ומס' 218/3 (22.6.08).

51 ראו למשל עדותו הפומבית של מר שמואל כץ (10.6.09), עמ' 1033-1035; מכתב ועד המתיישבים לוועדת החקירה (17.1.10).

52 ראו הסכם הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון שנחתם עם מתיישבי מזרח לכיש.

התמך.<sup>53</sup> בדוח הביניים קבעה ועדת החקירה כי על המדינה להקים את קירות התמך בכל המגרשים שהמדינה נותנת למפונים ה"זכאים".<sup>54</sup> בעניין אחר טענו מתיישבי בוסתן הגליל, כי בשל תכונותיה הייחודיות של הקרקע באזור, התברר כי הם נדרשים לצקת "כלונסאות" (יסודות) עמוקים במיוחד, שעלות הקמתם – הנאמדת בעשרות אלפי ש"ח למגרש – לא הייתה מתוכננת מראש.<sup>55</sup>

טענה אחרת, באשר למחירי המגרשים, נשמעה מפי מתיישבי מזרח לכיש וחלוצה. ביישובים באזורים אלו אופי ההסדר הוא של הסדר העתקה מינהלי ולא של הסכם העתקה לפי סעיף 85 לחוק. בעוד שהסכמי העתקה מיועדים רק למפונים הזכאים להעתקה קהילתית, ומעניקים להם מגרש תמורת השבת מרכיב הפיצוי שקיבלו לפי מסלול ב' (225,000 ש"ח), ואילו מפונים "לא זכאים" נדרשים ככלל לשלם באותם יישובים מחיר שוק מלא; הרי שבהסדרי ההעתקה המינהליים נקבעים מחירי המגרשים – למפונים "זכאים", למפונים "לא זכאים" ולציבור הרחב – על-ידי הממשלה.

ביחס לאזור מזרח לכיש קבעה הממשלה, בראשית שנת 2007, כי צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, רענן דינור, יגיש לה תכנית לחיזוק האזור.<sup>56</sup> במסגרת דיוני הצוות סוכם כי המחיר הבסיסי למגרש במזרח לכיש – לכלל האוכלוסייה – יעמוד על 225,000 ש"ח, צמוד למדד פברואר 2005, וזאת כדי להשוותו למחיר שמשלמים המפונים ה"זכאים" תמורת מגרש במסגרת הסכמי ההעתקה. לטענת המדינה, מחיר בסיסי זה שיקף סבסוד עמוק של קרוב ל-100,000 ש"ח לעומת עלות הפיתוח של המגרשים, שלפי אומדני משרד השיכון עמדה באותה עת על 318,000 ש"ח במוצע למגרש. למרות זאת סוכם תחילה בצוות המנכ"לים, כי למפונים ה"לא זכאים" (וכן לציבור הרחב) יינתן סבסוד נוסף על מחיר זה, בגובה 77,000 ש"ח, המשקף את הסבסוד שנהג משרד השיכון להעניק באותה עת באזורי עדיפות לאומית א'.<sup>57</sup> כך יצא שמחיר המגרש ל"לא זכאים" נקבע תחילה על-ידי צוות המנכ"לים ל-148,000 ש"ח.<sup>58</sup> הודעה על כך

53 החלטה מס' 299/4 (22.7.09).

54 דוח הביניים, עמ' 37–38.

55 עדותם הפנימית של מר איציק דדון ומר אבישי בר (23.11.09).

56 החלטת ממשלה מס' 1172 (11.2.07), "צוות לגיבוש תכנית לפיתוח ההתיישבות במזרח לכיש".

57 ראו את תצהיר התשובה של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, בבג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר רענן דינור (21.9.08).

58 במקביל נהנו המפונים ה"זכאים" ממענק נגב-גליל-אשקלון (בסך 135,000 ש"ח), שלפי הסכם

נכללה במספר מכתבים שנשלחו לראש המועצה האזורית לכיש ולאחרים.<sup>59</sup> אלא שקביעה זו של דינור וצוות המנכ"לים הייתה כפופה לאישור הממשלה, שאליה נדרש הצוות מלכתחילה להגיש את תכניתו; ולטענת המדינה – שלכאורה נתמכת במסמכים – נציגי המפונים ידעו זאת.<sup>60</sup>

בהמשך שינו דינור וצוות המנכ"לים את עמדתם, ולבסוף המליצו לממשלה להימנע מלהעניק למפונים ה"לא זכאים" את הסבסוד הנוסף בגובה 77,000 ש"ח, כלומר המליצו להותיר מחיר מגרש אחיד לכולם בסך 225,000 ש"ח. שינוי עמדה זה נבע מהשגות שהוצגו על-ידי גורמים בממשלה ביחס לעמדה הקודמת, בין היתר בשל פגיעה בשוויון שעליה הצביע משרד המשפטים. ואכן, כעבור זמן קבעה הממשלה, כי מחירי המגרשים אף ל"לא זכאים" יהיו 225,000 ש"ח, צמודים למדד פברואר 2005.<sup>61</sup>

בעקבות השינוי הגישו המועמדים להתיישבות במזרח לכיש עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, ובה השיגו על ההחלטה.<sup>62</sup> על אף שככלל, החלטת הממשלה לא שינתה את המחיר שאותו ישלמו המפונים ה"זכאים", שהרי אף לדברי רענן דינור, אלו היו אמורים לשלם סך 225,000 ש"ח, טענו המפונים כי החלטה זו תפגע ביכולתם לפתח את היישובים המוקמים ולקלוט אוכלוסייה שאינה זכאית (מפונים ולא מפונים). בהסכמת העותרים פסק בית המשפט כי סוגיית מחירי המגרשים תובא לדיון חדש בפני ועדת השרים. ועדת השרים חזרה ודנה בסוגיה, והממשלה שבה ואישרה את החלטתה הקודמת.<sup>63</sup>

---

הח"כים ניתן היה לממשו גם במזרח לכיש. חלק מהמפונים כבר ניצלו מענק זה לרכישת דירה להשקעה במקום אחר (כגון באשקלון), כך שעבורם המחיר האפקטיבי למגרש במזרח לכיש נותר 225,000 ש"ח. עבור האחרים, שטרם ניצלו את המענק, המחיר האפקטיבי למגרש במזרח לכיש היה אפוא 90,000 ש"ח.

59 ראו מכתבו של רענן דינור לח"כ חיים אמסלם (24.6.07); מכתבו של רענן דינור לדני מורביה, ראש המועצה אזורית לכיש (8.7.07); סיכום דיון צוות מנכ"לים מזרח לכיש (2.7.07).

60 תצהיר התשובה של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ונספחיו, בג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר רענן דינור (21.9.08).

61 שם; החלטת ועדת השרים לענייני התיישבות כפרית מס' התכ/1 (28.8.07), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בהחלטה מס' 2379 (20.9.07).

62 בג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר רענן דינור (פסק דין מיום 6.11.08).

63 החלטת ממשלה מס' 4296 (3.12.08).

ביישובי חלוצה (בני נצרים (חלוצית 1) ונווה (חלוצית 4)) נקבע כי מחירי המגרשים שהמתיישבים ישלמו תמורתם יהיו כ"מקובל וכמשולם באזור".<sup>64</sup> לאחר שמשרד השיכון ביצע את עבודות הפיתוח, ולאחר דין ודברים שהתייחס למחירי המגרשים, נקבע כי מחיר מגרש ביישובי חלוצה יהיה כ-230,000 ש"ח. נטען כי מחיר זה נגזר מעלות הפיתוח בלבד וישולם עבור המגרשים שפיתח משרד השיכון. מנגד, מתיישבי חלוצה טוענים כי מחירי המגרשים באזור נמוכים בהרבה ועומדים על כ-100,000 ש"ח למגרש, ומכאן שאין זה מן המידה לגבות מהם מחיר יקר יותר.<sup>65</sup> כן טענו המתיישבים, כי פיתוח מאוחר יותר שעשו באופן עצמאי למגרשים (לרבות תשלום למשרד השיכון בגין תשתיות ראש שטח שכבר נעשו על-ידי המשרד) היה זול בהרבה מהמחיר שנגבה מהם ועמד על כ-100,000 ש"ח למגרש.<sup>66</sup>

בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות נקבע, כי זכאות לפיצוי בגין בית מגורים תהיה תנאי לזכאות להעתקה קהילתית. משמע, מי שהתגוררו ביישובים המפונים, אך לא הוכרו כזכאים לפיצוי בגין בית מגורים, לא היו רשאים להצטרף להסכם העתקה. תנאי זה מנע משוכרי דירות מגורם פרטי (המכונים בדוח זה "שוכרים פרטיים"), שלהבדיל משוכרי דירות במסגרת הדיור הציבורי לא הוכרו כזכאים לפיצוי בגין בית המגורים, מלהצטרף להעתקה קהילתית; זאת ללא קשר למשכה של התקופה שבה התגוררו ביישובים המפונים. כפועל יוצא מתנאי זה, גם לא הוכרו השוכרים הפרטיים כזכאים לדיור זמני, ואף שהייתם לאחר הפינוי בבתי המלון הוגבלה לימים ספורים.

כפי שצוין לעיל, המפונים מחו כנגד הוראה זו, שחסמה בפני השוכרים הפרטיים, שהם בשר מבשרה של הקהילה, את האפשרות להמשיך לחיות כחלק מהקהילה ביישובי הקבע העתידיים לקום. הלחצים שהפעילו נציגי המפונים במשא-ומתן שניהלו עם הממשלה הניבו פתרונות שונים, שאפשרו הקצאת דיור זמני לחלק מהשוכרים הפרטיים. אולם פתרונות אלה היו מקומיים, מגוונים ולא שוויוניים.

לאור נחישות הקהילות לאפשר לשוכרים הפרטיים להמשיך לדור יחד עם בני הקהילה, נקבע בהסכם הח"כים כי השוכרים הפרטיים (כמו "לא זכאים" נוספים)

64 בהחלטת ממשלה מס' 10 (7.5.06) נקבע כי מחיר המגרשים ל"זכאים" יהיה זהה למחירי המגרשים בכל הסדרי ההעתקה האחרים ומחירי המגרשים ל"לא זכאים" ייקבעו על-ידי משרד הבינוי והשיכון בהתאם לנהוג בפרויקטים המנוהלים על-ידו. ראו אף נוסח ההתחייבות, שבו התחייבו המתיישבים לשלם "עלות מגרש מפותח לפי המקובל והמשולם באזור".

65 ראו למשל מכתב מנכ"ל אגודת חבל שלום למר אליהו אוזן מזכיר קהילת בני נצרים (21.4.09), ובו נאמר כי מחירי נחלה פנויה במושבי חבל שלום נאמדת בסך 100-120,000 ש"ח.

66 עדותו הפנימית של אליהו אוזן, מזכיר קהילת בני נצרים (22.6.09), על נספחיה. ראו אף עדותו הפומבית (21.7.09), וראו מכתבו לוועדת החקירה (18.1.10).



יוכלו לרכוש מגרש ביחד עם קהילת היעד, בפטור ממכרז.<sup>67</sup> עוד נקבע כי בתמורה לחתימתם על כתב ויתור על תביעות כנגד המדינה על-פי הדין הכללי, יינתן לשוכרים הפרטיים הרוכשים מגרש ביישובי היעד, הלוואה עומדת עד לסך 140,000 ש"ח, בהתאם לסטטוס המשפחתי.<sup>68</sup>

## (2) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה כי יצירת הסכמים כה רבים – לאחר הפינוי – חרף קיומו של פתרון קהילתי מרכזי באזור ניצנים, הייתה שגויה ועוררה בעיות רבות עקב היעדר השוויון בין ההסכמים השונים. ראוי היה כי עוד בטרם תחל מלאכת השיקום, תייצר הממשלה כלים אפקטיביים, שוויוניים, במטרה ליתן פתרון הולם ואחיד למפונים כולם. ואולם, בדיעבד, יצירת שוויון בין ההסדרים השונים הינה מלאכה בלתי אפשרית.

אכן, בפני המפונים עמדה קשת רחבה של אפשרויות העתקה וניתן לומר כי הקבוצות שפנו להעתקה קהילתית למקום פלוני, בחרו זאת במודע, על מעלותיו ומגרעותיו של יישוב היעד. אמנם מרבית ההסכמים הינם הסכמים "סגורים" שאינם פתוחים להצטרפות בפני קבוצות אחרות, או בפני יחידים; ואולם הסכמי ניצנים, אשקלון ויד בנימין, וכן ההסדרים של מזרח לכיש ויישובי חלוצה, הינם הסדרים "פתוחים" המאפשרים הצטרפות של מפונים שטרם נקלטו במסגרת הסדר העתקה אחר. בשל כך, בחירת המפונים בהסכם כלשהו נעשתה בעין פקוחה, לאחר קיום משא-ומתן ארוך עם המינהלה על תנאי ההסכם. משכך, לאחר שחתמו על ההסכם, סבורה הוועדה כי אין זה נכון לשנות פרט מפרטיו.

הוועדה סבורה כי אין מקום להרחיב את גבולות האזורים שהמתיישבים בהם יקבלו את ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק (הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון). מטרת ההלוואה המיוחדת היא לעודד את התיישבות המפונים באזורים בעלי חשיבות ועדיפות לאומית, כפי שראתה המדינה לנכון לקבוע כמדיניות התיישבותית, ולכן אין מקום להרחיב תמריץ זה למקומות נוספים, משיקולים אחרים שאינם תואמים את המטרה לשמה חוקק סעיף החוק.

67 ראו החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1113 (21.5.07), שעודכנה בהחלטה מס' 1115 (5.9.07) ובהחלטה מס' 1149 (9.3.08).

68 ראו סעיף 9 להסכם הח"כים.

בדוח הביניים נאמרו הדברים הבאים:<sup>69</sup>

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.

נראה, שדברים אלה יפים לענייננו. מאחר שסעיף 6 להסכם הח"כים עסק בגבולות ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק, ועל-פיו נקבע כי יש להרחיב את תחולת ההלוואה להתיישבות במזרח לכיש בלבד, הרי שאף מן הטעם הזה אין מקום לשוב ולהרחיב את תחולת ההלוואה פעם נוספת.

כאמור, בהסכם הגולף באשקלון נדרשו המפונים לשלם 70 דולר בגין כל מ"ר עיקרי בנוי. תניה זו של תשלום סכום מסוים למ"ר כתנאי להסכם התייחסה למתחם הגולף באשקלון בלבד, אך נראה כי ייחודיות זו נובעת מן השווי הגבוה של המגרשים, שהצטרף למתן הלוואה עומדת להתיישבות באשקלון,<sup>70</sup> מענק שלא ניתן לגבי הסכמי ההעסקה האחרים שבהם שווי המגרש גבוה. כך או כך, על אף חריגותו של התנאי, ולאחר שהמתיישבים חתמו על ההסכם מתוך הכרה והסכמה לתנאיו, סבורה הוועדה כי אף כאן אין מקום להתערבותה.

באשר לסוגיית הכלונסאות בבוסתן הגליל: סגנית מנהל מחוז חיפה לענייני הכפר במשרד השיכון העידה, כי בסקר קרקע שנערך באזור אכן התברר, שבשל מי תהום יש צורך בהקמת כלונסאות בעומק חריג של 17 מטר, על מנת למנוע תזוזה של הבתים שייבנו; וכי עובדה זו – שלא הייתה ידועה מראש – מייקרת את הבנייה בסכום משמעותי של כ-100,000 ש"ח לכל יחידת דיור.<sup>71</sup> מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד ציינה בעדותה, כי היא מניחה שנתון זה לא היה בגדר הפתעה, אך גם היא הודתה כי עלות משמעותית זו לא נלקחה בחשבון בעת קביעת גובה הפיצוי.<sup>72</sup> ועדת החקירה סבורה כי הייתה זו אחריותה של המדינה להתייחס לנושא חריג זה במסגרת הסכם ההעסקה. אילו עשתה כן, הייתה יכולה להחליט מלכתחילה לא לממן את עלות הכלונסאות, וכך לאפשר למפונים לקבל החלטה מושכלת אם

69 דוח הביניים, עמ' 53.

70 הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון – הלוואה עומדת בסך 135,000 ש"ח למשפחה, על-פי סעיף 47 לחוק.

71 עדותה הפנימית של גב' נירית מיכאלי, סגנית מנהל מחוז חיפה לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (23.11.09).

72 עדותה הפומבית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (20.1.10), עמ' 4954-4955.

להצטרף בתנאים אלה להסכם. אך משלא עשתה כן, ואיפשרה למפונים להיכנס להתחייבויות משמעותיות אשר לא לקחו בחשבון עלות זו, הרי שלדעת הוועדה על המדינה לשאת כעת בעלות הקמת הכלונסאות.

באופן יוצא מן הכלל, בעניין אחד בנושא סטנדרט פיתוח המגרשים, ועדת החקירה כבר ראתה מקום להתערב.<sup>73</sup> בדוח הביניים קבעה הוועדה כי ההתחייבות בהסדרי ההעסקה, שעל-פיה יש להעניק למפונים מגרשים מפותחים, משמעה שעל המגרשים להיות במצב המאפשר את תחילת הבנייה. לפיכך, בהקצאת מגרשים המחייבים הקמת קירות תמך, כתנאי לתחילת הבנייה, אין המדינה יוצאת ידי התחייבותה ללא הקמת קירות התמך. בשל כך קבעה הוועדה כי על המדינה ליתן לכל מפונה זכאי, מגרש מפותח המוכן לבנייה, לרבות הקמת קיר תמך מקום שהדבר נדרש.

**אשר לשאלת מחירי המגרשים במזרח לכיש ובחלוצה:** התיישבות זו הוקמה כאמור על-פי החלטות הממשלה ולא במסגרת הסכם העסקה, זאת, בין השאר, בשל החשיבות הרבה שראתה המדינה בפיתוחם ויישובם של אזורים אלו. המדינה בחרה להשקיע בשני המקומות ממון רב, תוך הבנה כי העסקת המפונים אליהם תיצור גרעין התיישבותי שיילך ויתעבה עם הצטרפותה של אוכלוסייה מהציבור הכללי להתישבות זו. אין חולק כי אנו עוסקים במפונים שהחליטו להתיישב במקומות שלמדינה יש עניין בפיתוחם ובאכלוסם – ובכך נענו לאתגר ציוני חדש.

במזרח לכיש המדינה אכן העניקה – לשיטתה, שלא נסתרה על-ידי המפונים – סבסוד עמוק לכלל המתישבים, בגובה של קרוב ל-100,000 ש"ח לעומת עלות פיתוח המגרשים כפי שאמדה אותה **באותה תקופה**. לפיכך אין הוועדה רואה יסוד לקבוע כי המחיר האחיד של 225,000 ש"ח (צמוד למדד פברואר 2005), שנקבע על-ידי הממשלה, היה בלתי הוגן בעת שנקבע. טענות המפונים שביקשו להעמיד את המחיר ל"לא זכאים" על 148,000 ש"ח, כפי עמדתו המוקדמת של צוות המנכ"לים, לא שכנעו את בית המשפט הגבוה לצדק להתערב לגוף העניין (להבדיל מהתערבותו לשם החזרת הנושא לבחינה חוזרת בממשלה, בהסכמת העותרים), ואף הוועדה לא שוכנעה כי יש מקום להתערבות כזו.

עם זאת, מהחומר שהוצג לוועדה נראה, כי התפתחויות מאוחרות שחלו הובילו לעדכון אומדן עלות הפיתוח הממוצעת של מגרש במזרח לכיש, וכי כעת הוא עומד על סכום הנמוך משמעותית מהסכום של 318,000 ש"ח, שעמד לפני הממשלה בשעתה. בהסתמך על מכתב לוועדת החקירה מחודש ספטמבר 2009 מאת אסנת

קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד השיכון,<sup>74</sup> סבורה הוועדה כי מחירי המגרשים צריכים להיקבע על בסיס האומדן העדכני של עלות הפיתוח הממוצעת, ולהיות מחושבים בהתאם לאופציה ד' המפורטת במכתב, קרי: "אומדן מתכננים", שממנו מופחת הסבסוד המוענק לאזורי פיתוח (זהו סבסוד המחליף את הסבסוד של כ-100,000 ש"ח שעליו החליטה הממשלה בשעתה, על בסיס אומדן עלות הפיתוח ההיסטורי של 318,000 ש"ח), ללא העמסת עלות מכון טיהור השפכים האזורי, וללא מחיר הקרקע. על-פי המכתב, דרך חישוב זו מובילה למחיר מגרש של כ-200,000 ש"ח.

יודגש כי לדעת הוועדה, בשל החשיבות הלאומית הכפולה שבעידוד התיישבותם של המפונים באזור – ה"זכאים" וה"לא זכאים" כאחד (ובכך אין הוועדה נוקטת עמדה ביחס לציבור הרחב) – אין להעמיס על עלות הפיתוח למגרש הבודד, בהתייחס למפונים, עלויות פיתוח אזוריות ויישוביות למיניהן, ואף לא את מחיר הקרקע עצמה.

לפיכך ממליצה הוועדה, כי הממשלה תעדכן את מחירי המגרשים במזרח לכיש – למצער ביחס למפונים (ה"זכאים" וה"לא זכאים") – על-פי האומדן העדכני של עלות הפיתוח הממוצעת, בהתאם לאופציה ד' במכתבה של קמחי, כאמור לעיל.

גם בנוגע למחירי המגרשים בחלוצה, לאחר שהתחייבה המדינה כי מחירי המגרשים יהיו "כמשולם וכמקובל באזור" ועל דעת כן חתמו המפונים והצטרפו להקמת היישוב, ולאחר שלוועדה הוגשו מסמכים המציגים כי מחירי המגרשים באזור נמוכים משמעותית מהמחירים שנגבו מהמתיישבים, סבורה הוועדה כי על המדינה להעמיד את מחירי המגרשים המפותחים שנמסרו למתיישבים על המחיר שהיה משולם ומקובל באזור במועד חתימת המתיישבים על כתבי ההתחייבות.

כך או כך, הוועדה סבורה כי בכל מקרה אין להעמיד את מחירי המגרשים במזרח לכיש ובחלוצה על סכומים הגבוהים מעלות פיתוחם בפועל של המגרשים, בין שזו ידועה כיום ובין שתתברר בהמשך. כלומר, אם יתברר שעלות הפיתוח בפועל נמוכה מעלות הפיתוח שחושבה על בסיס האומדנים, הרי שעל המדינה לקבוע את מחירי המגרשים על-פי עלות פיתוחם בפועל בלבד ולא מעבר לכך. אם עלות הפיתוח בפועל תתברר לאחר שהמתיישבים כבר ישלמו את מלוא הסכום שהתבקש מהם, הרי שלדעת הוועדה יהיה מקום להשיב להם את ההפרש.

הוועדה סבורה, כאמור, כי מאחר שמדובר במעשה חלוצי של המפונים וביישוב חבלי ארץ שהוא אינטרס לאומי, שאליו מצטרף האינטרס הלאומי של שיקום

74 אסנת קמחי, מחירי מגרשים – מזרח לכיש, מכתב לוועדת החקירה (23.9.09).

המפונים, הרי שהגדרת עלות הפיתוח לצורך קביעת מחיר המגרש – למצער עבור המפונים ("זכאים" ו"לא זכאים") – צריכה להיות מוגבלת רק לעלויות פיתוח הקשורות באופן ישיר במגרש עצמו. כאמור, הוועדה אינה סבורה שעל עלויות הפיתוח באזור חלוצה ומזרח לכיש יש להעמיס עלויות פיתוח סביבתיות הקשורות לפיתוח האזור ואף היישוב עצמו. אף בהקשר זה אין הוועדה נוקטת עמדה באשר לכלל ציבור המתיישבים, שאינם מפונים.

באשר לשוכרים הפרטיים הוועדה סבורה כי התניית הזכות להצטרף להסכם העתקה קהילתית בזכאות לפיצוי בגין בית מגורים – בטעות יסודה. ההצדקה להעתקה קהילתית אין מקורה בזכות לפיצוי, אלא במשך הזמן שבו מרכז חיי המתיישבים היה באזור המפונה. על המדינה היה לקבוע תקופת ותק מינימלי לזכאות להעתקה קהילתית, ללא כל קשר לזכאות לפיצוי בגין בית מגורים. אכן קיים שוני באשר לגובה הפיצוי הראוי בין בעל בית באזור המפונה לבין שוכר בית באזור המפונה. זה החזיק בזכויות בעלות או קרובות לבעלות בנכס, וזה – בזכות שכירות קצרת מועד בלבד. אך אלו ואלו, בהיותם בני הקהילה, ראויים וזכאים להעתקה קהילתית. זכות זו, פירושה, מתן אפשרות עקרונית ואמצעים מעשיים לשוכר הפרטי, להמשיך ולדור עם בני קהילתו. עם זאת, אין מקום לקבוע כי כל אדם שהתגורר ביישובים המפונים ולו לזמן קצר, יהיה זכאי להעתקה. על כן סבורה הוועדה כי עקרונית, זכאות להעתקה צריכה הייתה להינתן לכל מי שמרכז חייו בשנתיים שקדמו ליום הקובע היה באזור המפונה.

הוועדה סבורה כי אי-הכללתם של השוכרים הפרטיים כזכאים להעתקה קהילתית, פגעה קשות בזכויותיהם, במעמדם החברתי והקהילתי, וכן בתכלית ההעתקה הקהילתית. עם זאת נראה כי הסכם הח"כים נתן מענה מסוים לשאלת הכללתם של השוכרים הפרטיים בקהילת היעד, על-ידי מתן אפשרות לרכישת מגרש, ביישוב הקבע, בפטור ממכרז. מענה משלים לכך יידון להלן, בתת הפרק על פיצוי לשוכרי דיור ציבורי ודיור פרטי, בפרק על הפיצוי האישי (פרק ה.2.ב.3).

## ה. זירוז בניית בתי הקבע

### (1) עובדות

עם סיום שלב המגורים הארעיים, משעברו כל המפונים להתגורר במבנים זמניים או בדירות שכורות, החלה היערכותם לקראת המעבר ליישובי הקבע. מפונים שבחרו בפתרון הקהילתי, נדרשו לפעול במשנה מרץ כלפי גורמי המינהלה הרלוונטיים, במטרה להחיש ככל האפשר את מעברם לבתי הקבע.

הליך המעבר לבית הקבע הוא מורכב. ראשיתו בקבוצה המתאגדת לקהילת יעד, בין כהמשך לקהילת המקור ובין כקהילה חדשה. השלב הבא הוא כריתת הסכם בין המדינה לבין קהילת היעד, וברוב המקרים – גם עם היישוב הקולט. יצירת הבנות בין שלוש צלעות המשולש ארכה זמן רב.<sup>75</sup> משנחתם הסכם, מגיע שלב פיתוח המגרשים (פיתוח שלב א'), אם על-ידי המדינה או על-ידי גופים אחרים. בגמר הפיתוח, על המפונים להשתתף בהגרלה לחלוקת המגרשים. משהוקצה לו מגרש, על כל מפונה להתקשר בחוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל; ורק משהוענקה לו זכות חכירה יכול הוא להתחיל במלאכת תכנון הבית ובנייתו.

בחלק מהמקרים הכנת ההסכמים ארכה מספר שנים. כך למשל המפונים מן היישוב גני טל, שסיכמו את עקרונות המעבר ליישוב הצמוד לחפץ חיים עוד טרם לפינוי, חתמו על הסכם רק בשלהי שנת 2008.<sup>76</sup> במספר מועט של מקרים אחרים, לאחר שהמשא-ומתן עם צד שלישי – כדוגמת היישוב הקולט או המועצה האזורית – עלה על שרטון, או בעקבות היעדר היתכנות סטאטוטורית או תכנונית שנחשף בעיצומו של המשא-ומתן, נדרשו המפונים לחפש חלופה אחרת. כך למשל מפוני כפר דרום, שתכננו תחילה להתיישב בכרמית, נאלצו לבדוק אפשרות אחרת, בשוקדה, משכשל המשא-ומתן בשל התנגדות המועצה האזורית מיתר להסכם המוצע. לאחר שהתברר שגם שוקדה אינה חלופה אפשרית, הוצע המעבר ליישוב תלמי ביל"ו. משהתברר כי קיימת מניעה תכנונית בהתיישבות זו, הוצע למפוני כפר דרום לפנות להתיישבות ביישוב ניר עקיבא, הסכם שנכון ליום כתיבת הדוח – טרם נחתם סופית.<sup>77</sup> במקרה אחד, משהתברר במהלך המשא-ומתן לגיבוש הסכם ההעתקה כי הקבוצה אינה מונה עשרים משפחות זכאיות כנדרש בחוק, הופסקה הפעילות והמפונים נדרשו להירשם להסכם אחר.<sup>78</sup>

רק לאחר חתימת ההסכמים, התחיל שלב פיתוח המגרשים ומסירתם למפונים. זה כשלעצמו, אך זמן רב ועד ליום פירסום דוח זה – טרם הסתיים. כך למשל, ביישובים המוקמים בצמוד לקיבוץ חפץ חיים וליסודות<sup>79</sup> – ביצוע התשתיות

75 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 185.

76 ראו בעניין זה מכתבו של ראש-הממשלה אהוד אולמרט לצביה שמעון (4.11.08).

77 למשל עדותו הפנימית של מר גדי צור, סגן מנהל מחוז הדרום במשרד הבינוי והשיכון (14.7.09); ראו אף מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 76.

78 המדובר במשא-ומתן על הסכם העתקה ליישוב עין צורים. ראו שם, עמ' 79-81.

79 כיום מדובר עדיין בהרחבות שאינן מוכרות כיישובים עצמאיים. עם זאת, ערב הורדתו לדפוס של דוח זה, החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה להמליץ לממשלה להכיר בהן – וכן בהרחבה המתוכננת ליישוב אמציה – כיישובים חדשים (דוברת משרד הפנים, הודעה לתקשורת – הקמת יישובים חדשים למפוני גוש קטיף (1.6.10)).

נמצא בעצומו. במזרח לכיש – ביצוע תשתיות המגרשים בשלבי סיום, אולם ביצוע תשתיות העל מתעכב. לגבי ארבעת ההסכמים האחרונים שטרם נחתמו, באמצייה, נווה ים, ניר עקיבא ופלמחים, ביצוע התשתיות טרם החל. לא כל המגרשים פותחו על-ידי משרד השיכון. חלקם פותחו באמצעות החברה הכלכלית של הגוף המוניציפלי<sup>80</sup> וחלקם – על-ידי המתיישבים עצמם.<sup>81</sup> בפני הוועדה נשמעו עדויות על-פיהן במקומות שבהם הפיתוח נעשה שלא על-ידי משרד השיכון, עלותו הייתה זולה יותר וקצב העבודה היה מהיר יותר.<sup>82</sup>

במקרים מסוימים, למרות התקדמות פיתוח המגרשים, קיימות בעיות תכנוניות ואחרות, העלולות לפגוע במסירת המגרשים, ולמצער, בהליכי רישוי הבנייה והאכלוס. כך למשל, באזור מזרח לכיש נדרשת בנייתו של מכון לטיהור שפכים (מט"ש) מרכזי. למרות שתחילת בנייתו של המט"ש היא תנאי מוקדם למתן רישיון בנייה, למרות שסיום הבנייה של המט"ש היא תנאי מוקדם למתן רישיון אכלוס, ולמרות שברור כי בניית המט"ש תארך חודשים ארוכים – טרם החלה מלאכת הבנייה והרשויות עסוקות בהעברת האחריות למחדל זה מאחת לרעותה.<sup>83</sup> אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד השיכון, העידה כי הכנת ההסכמים לבניית שני המתקנים לטיהור שפכים באזור מזרח לכיש ארכה תשעה חודשים.<sup>84</sup> אך מתברר, כי גם משנחתמו ההסכמים, בפועל טרם נפתרו כנראה הבעיות בנושא זה. עוד מתברר, למשל, כי אף סיום תהליך הגרלות המגרשים בניצן מתעכב זמן רב. לטענת המפונים, העיכוב נגרם כיום על-ידי מינהל מקרקעי ישראל.<sup>85</sup>

אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי משרד השיכון ימנה ארבעה צוותי הקמה למזרח לכיש, חלוצה, ניצנים ונחל שורק,<sup>86</sup> בסופו של דבר מונה רק צוות הקמה אחד – במזרח לכיש. בעדותו אמר אריה בר, מי שהיה מנכ"ל משרד הבינוי, כי באותה העת (בשנת 2006) לא היה צורך בצוותי הקמה, ובשל כך אלה לא הוקמו.

80 למשל – באשקלון.

81 למשל – בחלק מהמגרשים ביישובי חלוצה ואף במקרים מסוימים בשומריה.

82 עדותו הפנימית של מר אליהו אוזן, מזכיר קהילת בני נצרים (22.6.09).

83 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (3.12.09); מר אלכס קושניר, ראש המינהל לפיתוח תשתיות ביוב ומים, מכתב לוועדת החקירה (8.12.09); מר דני מורביה, ראש המועצה האזורית לכיש, מכתב לוועדת החקירה (16.12.09).

84 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09).

85 ליאור כלפה, מזכיר קהילת נווה דקלים-ניצן, עיכוב בשיווק המגרשים בישוב ניצן ע"פ החלטה 1149, מכתב למנהל מינהל מקרקעי ישראל (10.5.10).

86 החלטת ממשלה מס' 313 (23.7.06).

גם לאחר מסירת המגרשים ובניית הבתים, על הממשלה לבצע את שלב ב' של הפיתוח, הכולל אבני שפה, סלילת כבישים ומדרכות וכיו"ב. נכון להיום, טרם החל שלב זה, וספק אם קיים תקציב מספיק לצורך ביצוע עבודות אלו.

מלכתחילה סברה מינהלת סל"ע, כי אחריות המדינה תסתיים עם מתן מגרש מפותח לכל מפונה. משקיבל מגרש, על המפונה לבנות עליו את ביתו בכספי הפיצויים שקיבל, ולכך שוב אין המדינה אחראית.<sup>87</sup> ואולם, בדיעבד התברר, כי אף לאחר שקיבלו את מגרשיהם, לא הצליחו מפונים רבים – בשל קשיים כלכליים, תכנוניים ותפיסתיים – להקים את בתיהם. באוגוסט 2009 עדכנה מינהלת סל"ע, כי מתוך 926 משפחות אשר קיבלו מגרשים להקמת בתי קבע, רק 250 משפחות החלו, בפועל, לבנות את בתיהן. במרס 2010 עדכנה המינהלה שכ-160 משפחות מתגוררות בבית הקבע, וכ-210 משפחות נוספות נמצאות בהליכי בנייה. כמו כן, עוד כ-200 משפחות נמצאות בהליכי תכנון, וכ-340 משפחות (37%) כלל לא החלו לתכנן.<sup>88</sup>

ועדת החקירה התייחסה למצב דברים זה בדוח הביניים והצביעה על מספר קשיים:<sup>89</sup>

- א. קשיים כלכליים – חלק מן המפונים אינם יכולים להתחיל בהקמת בית הקבע מכיוון שאינם יכולים לממן את הבנייה. זאת משום שהשתמשו בכספי הפיצויים בשל היעדר תעסוקה והכנסה שוטפת ועוד.
- ב. קושי פסיכולוגי – קושי להשלים עם עצם הפינוי ולגבש עמדה לגבי הקמת בית הקבע שלהם או לגייס את תעצומות הנפש הדרושות לבניית בית.
- ג. "ישיבה על הגדר" ועיכוב בניית הקבע מתוך תקווה לקבל הטבות נוספות כל עוד מצב הביניים נמשך.

קושי מיוחד אובחן בקרב קבוצות המורכבות מחלקי קהילות המונות ככל הנראה עשרות משפחות ומרביתן שוהות באתר המגורים הזמני בניצן.<sup>90</sup> בניית מגורי הקבע בקרב קבוצות אלו מתעכבת כתוצאה משילוב של מאפיינים, שבצידם קשיים כלכליים. בדוח הביניים עמדה הוועדה על הקושי של קבוצות אלו לקבל החלטה

87 עדותו הפנימית של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10). ראו אף מצגת מינהלת סל"ע שהוגשה במהלך עדותו, המתארת את תפיסת המינהלה טרם כניסתו לתפקיד.

88 בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, **הסדרי העתקה – מצב עדכני**, מכתב לוועדת החקירה (28.3.10).

89 דוח הביניים, עמ' 41.

90 שם.



באשר לעתידן, בשל בעיות הנהגה ובעיות נוספות, הגורמות לדחיית פתרונות שהוצעו להן למציאת מגורי קבע.

לאור זאת, קבעה הוועדה בדוח הביניים כי "על המדינה לעשות מאמצים רבים על מנת לסייע למשפחות המתקשות בכך לבנות מחדש את ביתן". הוועדה הטילה על הממשלה, באמצעות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, לרכז עבודת מטה דחופה במטרה לגבש דרכי פעולה אפשריות שיובילו לזירוז בניית בתי הקבע לכל קבוצות המפונים המתקשות לבנות את בתיהן. זאת, אף באמצעות התערבות אקטיבית להסרת הגורמים המעכבים, ויצירת מנגנוני זירוז שיסייעו למשפחות לבנות את בתיהן. מאפיין מרכזי בפתרונות שהונחתה המדינה לגבש, הוא היותו כזה "שרק המשפחות הנזקקות להם באופן אובייקטיבי"<sup>91</sup> ירצו להיעזר בו.

ואכן, נדמה כי לאחר הגשת דוח הביניים חל שינוי בתפיסת האחריות הממשלתית, וכיום מוסכם ככל הנראה על הממשלה כי אחריותה אינה מסתיימת עם מתן המגרש, אלא מוסיפה להתקיים – ברמה כזו או אחרת – עד לבניית בתי הקבע,<sup>92</sup> ואולי אף עד לחיסולם של האתרים הזמניים,<sup>93</sup> קרי: עד מעבר אחרון המפונים לבתי הקבע. לדעת הממשלה, אחריותה זו אינה כוללת את בניית בתי הקבע עצמם,<sup>94</sup> אך נראה כי הממשלה טרם קבעה לעצמה באופן ברור מה אחריות זו כן כוללת. כך העיד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה:<sup>95</sup>

ש: אתם גיבשתם לעצמכם איזה שהיא קונספציה איפה נגמרת האחריות של המדינה?  
ת: לא. ... אני לא גיבשתי קונספציה כזאת. אני חושב שהמטרה, אני לא יודע אם המילה [היא] "אחריות המדינה נגמרת" ואם זה נכון שמינהלת תנופה תישאר עד אז או לא, אבל המטרה היא להגיע למצב שבו אדם נכנס לבית הקבע עם הקהילה שלו, מתפרנס, רצוי מעבודה, אם לא, מאיזו שהיא רשת ביטחון, זה היעד. אתה שואל עד איפה המדינה תלך יד ביד? ... איפה היא תלך שני צעדים מאחוריו? ... אני יכול להגיד על זה רק משפט ... להפוך את המדינה לגורם מבצע, יהיה אסון מתמשך. ...

91 דוח הביניים, עמ' 42.

92 עדותו הפנימית של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10).

93 עדותו הפנימית של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (18.1.10).

94 ראו עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (3.2.10), עמ' 5290-5291.

לפיה: "אם רוצים שאני אהיה איזה שהוא צד לזה שמישהו יבנה באופן מרוכז ואלה שיכולים לבנות לבד, לא רוצה להיות צד להסדרים כאלו, לא רוצה להיות מעורב בהם, לא רוצה לדעת עליהם". ראו גם מכתבו של איל גבאי לדורון בן שלומי (25.2.10), לפיו: "הממשלה אינה יכולה ולא תיקח על עצמה כל אחריות באשר לבניית ביתו של הפרט".

95 עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (3.2.10), עמ' 5288-5290.

ש: לא על זה מדובר.  
 ת: ברגע שזה לא על זה מדובר, אז דברים אחרים הם צריכים להיבחן.  
 אבל אני מאוד בעד ... שהמדינה בונה מסלול שהוא שגר על-ידי  
 המדינה, והמשך היוזמה, התמריצים וכו', הוא לא אצל המדינה.

בדיווחו לוועדת החקירה מיום 7 בינואר 2010, הציע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה שני מסלולי סיוע עיקריים, המיועדים לשלוש קבוצות שונות: המסלול הראשון מיועד בעיקרו למשפחות שאין ביכולתן הכלכלית לממן את עלות הבנייה כולה, בין אם התחילו בבניית הבית (הקבוצה הראשונה) ובין אם לאו (הקבוצה השנייה) – מתן הלוואה בסך 250,000 ש"ח בתנאי זכאות של משרד השיכון לחסרי דיור. ההלוואה תינתן למי שהצטרפו להסכם העתקה וחתמו על הסכם חכירת מגרש ובלבד שאין – ומאז הפינוי לא הייתה – בבעלותם דירת מגורים אחרת. ככלל, הנטייה תהיה להעביר את הכספים ישירות לידי החברה המבצעת. מסלול זה מיועד לכלל המפונים שפנו להעתקה קהילתית, ללא הבדל במקום יישוב הקבע וגודל המגרש.

למשפחות שהצטרפו להסכם העתקה וחתמו על הסכם חכירת מגרש, אך קבלת ההלוואה המוצעת במסלול הראשון אין בה די עבורם והיא לא תאפשר להם את בניית הבית (הקבוצה השלישית) – הוצע מסלול העתקת הקרווילה למגרש הקבע. על-פי מסלול זה תעתיק המדינה, על חשבונה, את הקרווילה למגרשו של המפונה, לרבות חיבורה ושיפוצה (כולל חיפוי חזית המבנה). על המפונה, מנגד, לדאוג לתכנון ולהמצאת היתר בנייה ולבניית ממ"ד כנדרש. הקרווילה תועבר לבעלות המפונה.

במכתבו לוועדת החקירה קבע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בין היתר, כי קרווילה לא תועתק למפונים שקיבלו מגרש כפול או נחלות, כמו גם ליישובי המועצה האזורית נחל שורק (יד בנימין, חפץ חיים ויסודות), וליישובים נווה ים ופלמחים. ב-24 בפברואר 2010 פירסמה ועדת החקירה החלטה הסומכת את ידיה על קביעה זו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, בדבר מימוש פתרון העתקת הקרווילה רק לחלק מאתרי הקבע.<sup>96</sup>

בנוסף קבע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי מינהלת תנופה תסייע למפונים ותלווה אותם בדרכם לבניית בתי הקבע ויושם דגש על סיוע קהילתי, במטרה לזרז את בניית הבתים.

96 החלטת ועדת החקירה (24.2.10). ההחלטה ניתנה במועד זה, משום שבדוח הביניים המליצה ועדת החקירה (בעמ' 36) כי המועד האחרון להצטרפות להסכמי העתקה יהיה 2.3.10.

ביום 2 במאי 2010, קיבלה הממשלה החלטה בדבר "העמדת כלים משלימים לצורך זירוז הליכי הבנייה והמעבר לבתי הקבע למשפחות שפונות במסגרת יישום תוכנית ההתנתקות"<sup>97</sup>. בעיקרה, אימצה ההחלטה את עקרונות תכניתו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה שפורטה לעיל. בין היתר היא אישרה את העתקת הקרווילות על חשבון המדינה, עד לעלות של 160,000 ש"ח. עוד נקבע בה כי צוות ממשלתי יגבש בתוך שלושים יום תכנית אופרטיבית לביצוע העתקת הקרווילות, שתובא לאישורו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. החלטת הממשלה קבעה כי אף מי שטרם רכש מגרש ביישובי הקבע, יוכל להצטרף ולרכוש את המגרש מכספי ההלוואה העומדת על-פי סעיף 47 לחוק (הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון), אפשרות שלא ניתנה בתכניתו המקורית של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ואולם, במקרה זה, תשתתף המדינה בעלות חלקית בלבד של העתקת הקרווילה, עד לגובה 100,000 ש"ח.

באשר למסלול ההלוואה, הרחיבה הממשלה את תחולתו אף לשאר המפונים ה"זכאים", לרבות אלו שלא פנו בפועל למסלול העתקה קהילתית.

בנוסף, אימצה הממשלה תכנית לקביעת מועדים אחרונים להצטרפות להסכמי העתקה, שאושרה על-ידי הוועדה המיוחדת, הקובעת כי זכות ההצטרפות להסכמי העתקה בגוש ניצנים (ניצן, ניצנים ושכונת הגולף באשקלון), תוארך עד ליום 2 ביוני 2010. המתגוררים בדיוור הזמני שאינם זכאים לכך, יידרשו להתפנות עד לא יאחר מיום 31 ביולי 2010.

## (2) ממצאים ומסקנות

במחצית שנת 2010, קרוב לחמש שנים לאחר הפינוי, טרם הסתיימה מסירת המגרשים למפונים. יתירה מכך, בחלק מיישובי הקבע המוקמים – נמצא פיתוח המגרשים בשלביו ההתחלתיים או אף טרם התחיל. הוועדה סבורה כי מציאות עגומה זו היא עדות לכשל חמור של טיפול המדינה במפונים והיא עומדת בניגוד גמור להתחייבות ממשלת ישראל להוביל לשיקום מהיר של המפונים.<sup>98</sup>

לכישלון סיבות מגוונות וחלק ממנו אפשר לייחס לעיכובים שלא-לצורך של גורמים חוץ-ממשלתיים. כך למשל מחלוקות שונות בין המינהלה והמתיישבים או בין המינהלה והיישובים הקולטים עיכבו מאוד את התהליך החוזי שעמד בבסיס

97 החלטת ממשלה מס' 1633 (2.5.10).

98 ראו למשל מן העת האחרונה: משרד ראש-הממשלה, סיכום ביקור רה"מ בחלוציות מיום 23.11.09 (2.12.09); וראו עוד: משרד ראש-הממשלה – הודעות דובר, דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה (9.8.09).

ההסכמים.<sup>99</sup> היעדר שיתוף הפעולה וההתנגדות של המתיישבים טרם הפינוי, כחלק מהמאבק והמחאה, הגם שהיו צפויים מראש ומובנים (ככל שלא חרגו ממסגרת החוק), תרמו גם הם את חלקם לעיכוב בתהליכים.<sup>100</sup>

ואולם עיקר האחריות על ההתמהמהות נופלת על המדינה. כך למשל עומס העבודה שהוטל על המחלקה המשפטית של המינהלה, שנדרשה לטפל בהסכמים רבים בעת ובעונה אחת (הגם שאין חולק על מסירותה ועל כנות ניסיונותיה לעמוד בעומס) – תרם לעיכוב.<sup>101</sup> תהליכים מכרזיים שונים שנדרשו על כל צעד ושעל והצורך באישורים תקציביים ייעודיים, גזלו זמן רב.<sup>102</sup> אף שמשרדי הממשלה עשו רבות על מנת לקדם את תהליכי הפיתוח,<sup>103</sup> הרי שהקשר בין המשרדים לקה בחסר וגרם לעיכוב ההתקדמות. התחושה היא כי חלק ניכר מן התהליך התקדם במהלך טורי, כלומר כשמשרדי הממשלה פועלים בזה אחר זה, במקום במקביל – כפי שראוי היה שיעשה בפרויקט בעל חשיבות לאומית. כמו כן הוועדה סבורה, כי משהוטל על מנכ"ל משרד השיכון למנות ארבעה צוותי הקמה אזוריים עוד בחודש יולי 2006, היה ראוי למנותם ללא דיחוי. סביר להניח כי מינוים של צוותים אזוריים כאלה, אכן היה מקדם את פיתוח המגרשים ומסירתם למפונים.

ראוי לציין כי מסירת המגרשים למפונים אינה סיוע השיקום, אלא תחילתו. לאחר קבלת המגרש, על המפונים לתכנן את ביתם ולבנותו, מלאכה האורכת חודשים ארוכים. אף לאחר המעבר לבית הקבע, צפויים למשפחות אתגרים כלכליים, חברתיים וקהילתיים לא מעטים. בשל כך, על המדינה להחיש את פעולתה, כשכל הזרועות עובדות במשולב ובמקביל, באופן שיאפשר את מסירת המגרשים מהר ככל האפשר.

על המדינה לפעול במשולב, הן באמצעות המנגנון הממשלתי הכללי והן באמצעות מנהלת תנופה, בדרך הבאה:

**פעולת הממשלה:** על הממשלה לקיים עבודת מטה יעילה ומהירה הצופה פני עתיד, שתרוכז בידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ותקבע תאריכי יעד למסירת המגרשים בכל אחד מהיישובים המוקמים במסגרת הסדרי ההעסקה. עבודת המטה תקבע

99 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלה (6.7.09).

100 ראו על כך לעיל, בפרק על מנגנוני ההידברות עם המפונים (פרק 3.ד).

101 ראו למשל עדותו הפנימית של מר רון שכנר, פרויקטור קבוצת נצר חזני המתיישבת ביסודות (15.10.09).

102 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אריה בר, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 413-415.

103 ראו למשל עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09).

תאריכי יעד לכל שלב ולכל משרד ממשלתי או רשות ציבורית אחרת, ותכלול אף את לוח הזמנים לבניית מבני הציבור. על עבודת המטה להסתיים בתוך שלושה חודשים מיום פירסום דוח זה. לאחר סיומה של עבודת המטה, תאמץ הממשלה בהקדם את לוח הזמנים באופן שיחייב את כל זרועות הביצוע הממשלתיים ללוח הזמנים הקבוע בה. כך למשל, במידה שידוע כי בתחום שיפוט מוניציפלי מסוים צפוי "גל" בקשות להיתר בנייה, על הרשות להיערך לכך, בכוח אדם מתאים, באופן שימנע עיכובים אפשריים.

לצורך עמידה בלוח הזמנים, הוועדה סבורה כי על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה להפעיל באופן רצוף ושוטף "ועדת חסמים" בראשותו, שתתכנס בקביעות ובתדירות גבוהה בהשתתפות נציגיהם הבכירים של כל גופי הממשלה הרלוונטיים, ובה ילובנו הסוגיות השונות השנויות במחלוקת בין הממשלה וגורמי חוץ, ובין הממשלה לבין עצמה. במסגרת דיוני הוועדה, יעקוב ויתעדכן מנכ"ל משרד ראש-הממשלה על קצב ההתקדמות ויפעל לפתרון הבעיות הצפויות והבלתי צפויות, ולעמידה בתאריכי היעד. ועדת החסמים תעסוק אף בנושאים האחרים שבטיפול של הממשלה, בכל הנוגע לטיפול במפונים, כך למשל, אך לא רק, בסוגיית בניית מבני הציבור והטיפול באתרים הזמניים שבהם נעסוק בהמשך.

בנוסף, ראוי כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה יפעיל מסלול מיוחד ומזורז, שיאפשר גמישות יתר למינהלה, הן בהיבטים התקציביים והן בהיבטים המכרזיים של כל הקשור לבניית בתי הקבע. מסלול מסוג זה, שבמנגנונים דומים לו כבר השתמשה הממשלה בעבר באירוע ההתנתקות, הינו בעל פוטנציאל משמעותי לזרז ולקדם את התהליכים.<sup>104</sup> אשר על כן, הוועדה ממליצה כי המדינה תפעל מיידית ליצירת מסגרת פעולה למימוש זירוז בניית בתי הקבע, שתתבסס על סמכות תקציבית רחבה וסמכות ביצוע ייחודית, כפי שפורט לעיל, בפרק על גופי ביצוע, פיקוח וליווי (פרק ד.4). כן ממליצה הוועדה כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידווח לממשלה בצמוד ללוח הזמנים המתוכנן על המלצתו בעניין זה.

הוועדה סבורה כי שני מסלולי הסיוע העיקריים שעליהם החליטה המדינה, כמדווח במכתביו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, לזירוז בניית בתי הקבע של המפונים, הם מסלולים ראויים וחשובים, אשר עשויים לקדם באופן משמעותי את תהליך השיקום. עם זאת, לזכאות בשני המסלולים הוגדרו תנאי סף נוקשים, שלפי תפיסתה של המדינה הכרחיים על מנת למנוע ניצול לרעה של מסלולי הסיוע בידי אותם מבין המפונים אשר אינם זקוקים להם. הגיונם של תנאי הסף ברור

104 ראו למשל את עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (21.12.09), לגבי קיצור הליכי המכרזים באמצעות משרד הביטחון בתקופה שקדמה לפינוי.

ולכן הוועדה אינה ממליצה לשנותם. עם זאת, הוועדה מתרשמת כי ייתכנו מקרים חריגים שבהם תנאים אלה עלולים להוביל, הלכה למעשה, לכך שמשפחות חלשות במיוחד תישארנה ללא יכולת לעבור למגורי קבע יחד עם קהילתן, ואולי אף ללא יכולת לעבור למגורי קבע כלל.<sup>105</sup> לדעת הוועדה, על מנגנון הוועדה המיוחדת הקבוע בחוק יישום ההתנתקות, לעמוד לרשותן של משפחות אלה גם בהקשר זה, ולוועדה המיוחדת תהיה הסמכות לאשר, בנסיבות המצדיקות זאת, את העתקת הקרווילה אף לכלל ישובי הקבע. למותר לציין כי משייפנו לוועדה המיוחדת, יהיה על משפחות אלה להוכיח להנחת דעתה של הוועדה, כי אכן אין להן כל יכולת לעבור למגורי קבע ביחד עם קהילתן בדרך אחרת. ככל שלדעת המדינה נדרשים לשם כך תיקונים בהחלטת הממשלה, או אף בחוק, הרי שהוועדה סבורה כי יש לבצעם.

עוד יש לציין, כי חוק יישום ההתנתקות אינו מגביל בזמן את הזכאות להלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון מכוח סעיף 47 לחוק. על כן, מפונים המחזיקים במגרש, אך טרם מימשו את זכאותם להלוואה זו, ונעזרים במסלול העתקת הקרווילה לנגב, לגליל או לאשקלון, לא יאבדו בשל כך את זכאותם לממש את ההטבה בעתיד, אם וכאשר יתגברו על קשייהם ויצליחו לבנות בית קבע במקום הקרווילה.

**פעולת מינהלת תנופה:** על-פי עדויות ששמעה הוועדה, עשרות משפחות השוהות בניצן חסרות תעצומות נפש והנהגה אפקטיבית, חסרות מוטיבציה, כלים ומנגנונים להגיע לבתי קבע משלהן. יישום הפתרונות שהציע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה מחייב תושייה ונחישות; דא עקא, לחלק מיושבי האתר הזמני בניצן אלו חסרות.<sup>106</sup> אין בנמצא מידע מדויק באשר להיקף הבעיה – כמה מהמשפחות המאכלסות את האתר הזמני בניצן אינן מסוגלות לממש את הפתרונות שהוצעו – אך ברור הוא שקיימת קבוצה לא קטנה של משפחות שפעולת הממשלה כמתואר לעיל, לא תוביל אותן אל בית הקבע.<sup>107</sup> כך עלול להיווצר מצב בלתי רצוי של הנצחת האתר הזמני בניצן.

105 ראו בעניין זה מכתבו של מר אליהו אסקוזידו, ראש המועצה האזורית נחל שורק, לוועדת החקירה (21.4.10).

106 ראו מכתבם של דרור תנעמי ואביאל אליעז, מקהילת ניסנית בניצן (25.2.10); מכתבו של דרור תנעמי, סגן יו"ר קהילת ניסנית בניצן, מכתב לוועדת החקירה (24.2.10), לפיו "28 ממשפחות הקהילה טרם הצטרפו להסכם העתקה כל שהוא וממתנות להחלטת ועדת החקירה בציפייה להטבת חבילות הסיוע בזירוז בניית בתי הקבע".

107 למשל, בשל מימוש מענק נגב-גליל-אשקלון; בשל הצטרפות להסכם העתקה דוגמת נווה ים ללא יכולת לבנות בית קבע; בשל היעדר יכולת לקחת משכנתא בשל נתונים אישיים; או בשל אי הצטרפות להסכם העתקה כלשהו. ראו דרור תנעמי, סגן יו"ר קהילת ניסנית בניצן, בעיות הקיימות בקהילת ניסנית ניצן בדרכי לבית הקבע (15.8.09).

לפיכך נדרש מהלך מתואם בין מינהלת תנופה לבין הקהילות היושבות באתרים הזמניים שיאפשר מיפוי הצרכים של אותן משפחות והכנת פתרונות שיאפשרו מימוש של מסלולי הפעולה שהוצגו לעיל גם לגביהן. להלן תוצג המלצת הוועדה בדבר אופן הפעולה המתחייבת ולוח זמנים לביצועה.

הוועדה ממליצה כי מינהלת תנופה תפעל למינוי "פרויקטור" לכל אחת מהקהילות. אכן, בעת כתיבת הדוח התברר לוועדה כי מינהלת תנופה מתכננת מהלך נרחב, הכולל, בין השאר, מינוי פרויקטורים. על מנת לזרז את המהלך, ממליצה הוועדה כי הפרויקטור ימונה על בסיס אד-הוק, לתקופה קצובה בדרך של מיקור חוץ, ולא דרך שירות המדינה. הגדרת התפקיד של הפרויקטור תהיה להביא את כל אחת מהמשפחות הנמנות עם הקהילה שבתחום אחריותו אל בית הקבע. את הפרויקטור תנחה התפיסה שעל כל משפחה לבחור, מתוך מאגר הפתרונות המוצעים למפונים, את פתרון הקבע המתאים למצבה הכלכלי בהווה. הפרויקטור ימומן ויונחה על-ידי מינהלת תנופה. אין מניעה כי פרויקטור ימונה מקרב אנשי הקהילה שבה הוא אמור לטפל, ובלבד ששישוריו מתאימים לכך. אין לראות במינוי כזה משום ניגוד עניינים, כי אם מינוי של אדם המכיר את קהילתו והיכרות זו עשויה ליעל את עבודתו. כמובן, פעולתם של כל הפרויקטורים, ובכלל זה גם פעולתם של פרויקטורים בני הקהילה, תבוקר ותפוקח באופן שוטף על-ידי מינהלת תנופה. הוועדה ממליצה כי **תהליך מינוי הפרויקטורים יסתיים עד לסוף חודש יולי 2010.**

על הפרויקטור למפות את כל המשפחות המרכיבות את הקהילה ולאפיין את הנדרש לכל משפחה ומשפחה על מנת להביאה אל פתרון הקבע. בתוך כך, עליו ליידע את משפחות הקהילה לגבי המסלולים שהוצעו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ולפעול בנחישות ובאופן אקטיבי, להבטחת מיצוי הזכויות הנובעות ממסלולים אלו. עליו להתייעץ עם כל משפחה ומשפחה, לזהות אתה את הפתרון האופטימלי עבורה, תוך התחשבות בפתרונות הקיימים, לרבות אלו שעלולים לזכות בתמיכה נמוכה יחסית, כך שכל משפחה תבחר בחירה מושכלת.<sup>108</sup> **על תהליך המיפוי והיידוע בקהילה להסתיים עד לסוף חודש אוגוסט 2010.**

מעט שיסתיים מיפוי צורכי המשפחות בכל קהילה וקהילה, יש לקיים הליך מסודר ליישום פתרונות ההגעה לקבע. יש ליתן למשפחות בכל קהילה שהות להכריע בין הפתרונות המתאימים להן ולהתחיל ביישומם בכוחות עצמן, כשבמסגרת פתרונות

108 עדותו הפנימית של מר הלל פרימן, עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (18.1.10); וכן האמור בדוח הביניים, עמ' 43: "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".

אלו תוכל כל משפחה שרכשה מגרש ועומדת בקריטריונים – לקבל הלוואה להשלמת הבנייה או להעתיק את המבנה הזמני שברשותה אל מגרש הקבע. אפשר שלאחר המיפוי ובדיקת האפשרויות למיצוי הפתרונות שהוצעו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, יימצאו חלקי קהילות ומשפחות שלא ניתן למצוא להם פתרון במסגרות שהוצעו. מקרים אלה יחייבו מתן פתרון ייחודי, שעשוי להתהוות בשילוב גורמי הרווחה והשיכון, בדומה לפתרונות הניתנים לכלל מחוסרי הדיור.<sup>109</sup> על כל פרויקטור להשלים הליך זה תוך שישה חודשים מיום מינויו, היינו לא יאוחר מיום 31 בדצמבר 2010.

החל מראשית שנת 2011 תהיה המדינה רשאית לפנות מהאתרים הזמניים משפחות שיוסיפו לשהות בהם וטרם הכריעו בדבר פתרון הקבע הראוי להן.<sup>110</sup> זאת ועוד, גם משפחה שבחרה לכאורה באחד מהמסלולים שהוצעו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, אך לא החלה ביישום (הגשת טפסים, התחלת תהליכים למימושים), תיחשב כמי שלא הכריעה בדבר פתרון הקבע הראוי לה. הוא הדין במשפחות שהצטרפו להסכם העתקה, אך להערכת הפרויקטור לא תוכלנה לבנות את בית הקבע (אם בשל היעדרו של היתר בנייה או הסכם חתום עם קבלן ביצוע), ואף לא החלו ביישום אחד מהמסלולים שהוצעו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. בשלב יישום פתרונות ההגעה לקבע, יש להביא בחשבון את המגבלות העולות מלוח הזמנים של שנת הלימודים בבתי ספר, ולשקול יישום פתרונות רק לאחר סיום שנת הלימודים.

**הוועדה סבורה כי על מוסדות הממשלה להיערך לפירוק האתר הזמני בניצן בסוף שנת 2011.** ממכלול המידע המצוי בידי הוועדה נראה כי עד למועד זה תוכלנה כל המשפחות, גם אם לא בקלות, לפנות את המגורים הזמניים ולעבור לבתי הקבע.

**פעולת המתיישבים:** בצד פעולת הממשלה ופעולת מינהלת תנופה קיים גם הכרח לשיתוף פעולה אקטיבי ונחוש מצד המתיישבים עצמם, כדי להביא לסיום בניית בתי הקבע מוקדם ככל הניתן. כל מתיישב, כל הנהגת קהילה וכל קהילה חייבים לעשות את כל הנדרש כדי לאפשר לפעולות הממשלה והמינהלה להתבצע ביעילות. מדובר בלקיחת אחריות אישית וקבוצתית להשלמת המשימה בלוח הזמנים שצוין לעיל. הוועדה סבורה כי מוטלת אחריות משותפת על ועד המתיישבים ועל הנהגת הקהילות, בעזרת מינהלת תנופה, ליצירת מנגנוני בנייה מרוכזת שיפחיתו את העלויות, יחסכו טעויות יקרות ויגרמו להשלמה מהירה של התיישבות הקבע.

109 ראו עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09).  
110 זאת במובחן מהמועד שקבעה הממשלה בהחלטתה מס' 1633 (2.5.10), כלפי המתגוררים בדיור הזמני שאינם זכאים לכך, שיידרשו להתפנות עד לא יאוחר מיום 31.7.10.



לוועדה התברר לאחרונה שאחריות משותפת זו אכן ממומשת, והיא מברכת על כך.

**סוף דבר:** השלב המכריע (גם אם לא הסופי) בשיקום המפונים הוא שיכונם בבתי הקבע. הוועדה סבורה שניתן וראוי להשלים לפחות את רוב רובה של המשימה עד לסוף שנת 2011. לוח הזמנים השאפתני שפורט לעיל יהפוך למציאות אם ילווה במאמץ מרוכז ומשותף של הממשלה, של מינהלת תנופה, של ועד המתיישבים ושל ראשי הקהילות והמשפחות עצמן.

ערב הורדת דוח זה לדפוס, התברר לוועדה כי במסגרת המאמצים לקדם את תנופת הבנייה והמעבר לבתי הקבע, הכינה מינהלת תנופה חוברת מאירת עיניים בשם **"מתקדמים, עם כולם, לבית"**. החוברת מיועדת לציבור המפונים, ומכילה הסברים בשפה קלה על מסלולי הסיוע השונים, שנקבעו על-ידי הממשלה ועל-ידי המינהלה להשלמת המעבר ליישובי הקבע. בין היתר נכללים בחוברת פרטים על מסלול הבנייה המרוכזת שבהובלת ועד המתיישבים; לוח הזמנים המחייב העדכני להשלמת הפעולות הנדרשות מן המפונים; התנאים להארכת תקופת הזכאות לדיור זמני ולמענק בגין שכר דירה; פרטים על אפשרויות הסיוע למשפחות המתקשות באמצעות צוות פעולה משותף של העמותות תעסוקטיף ופעמונים, בכל הנוגע לבניית בית הקבע, תעסוקה וניהול משק הבית; וכן דרכי ההתקשרות עם נציגי המינהלה והדרכים לקבלת מידע נוסף על תכניות הסיוע השונות.<sup>111</sup>

הוועדה רואה בעין יפה יוזמה זו – כמו גם את שיתוף הפעולה העומד בבסיסה, בין המדינה לוועד המתיישבים, תעסוקטיף ופעמונים – ומשבחת את העושים במלאכה. שיתוף פעולה זה בין הגורמים השונים, ויחסי האמון שעליהם הוא מבוסס, יחד עם פירסום ויידוע ציבור המפונים על אודות זכויותיהם העדכניות, יסייעו לקידום משמעותי של השלמת המעבר ליישובי הקבע, ועשויים גם לשפר את תחושתיהם של המפונים כלפי המדינה.

## 1. מבני ציבור ומוסדות ציבור

### (1) עובדות

היישובים המפונים היו משופעים במבני ציבור – בתי כנסת, מועדוני נוער, מקוואות ועוד. לאלו היתווספו מוסדות ציבור אחרים – בעיקר מוסדות חינוך, שיידונו בהמשך. מבני הציבור היו חלק מקהילת המקור, לעתים – לב לבו של

111 מינהלת תנופה, מתקדמים, עם כולם, לבית – כלים חדשים לקידום זירוז בניית הקבע (טיטת החוברת הועברה לוועדה ביום 24.5.10).

היישוב והקהילה – והיו אמורים, על-פי הסדרי ההעתקה השונים, להיות מוקמים מחדש ביישובי היעד. לצורך כך, עוד לפני ההתנתקות, נעשה סקר בכל היישובים שעמדו לפני פינוי ותועדו מבני הציבור שהיו בהם, אופיים וגודלם. סקר זה נקרא – על שם מחברו – בשם "דוח סנפירי".

כאמור, ההעתקה הקהילתית למגוון הקהילות נעשתה בעיקר בשלוש טכניקות: העתקה אל תוך יישובים קיימים (שכונת הגולף באשקלון, בת הדר, מבקיעים ועוד), כך שהיישוב המועתק נקלט ביישוב הוותיק והופך לחלק ממנו; העתקה ליישובים חדשים או ליישובים צמודי-דופן (יסודות, חפץ חיים, אמציה, ניר עקיבא, ניצן ובאר גנים (ניצנים)), להם המדינה נדרשת להקים תשתיות קהילתיות חדשות. הסדרים אלו נעשו בדרך כלל בהסכמי העתקה; והקמת יישובים חדשים (בני דקלים (חזן) ונטע (מרשם) שבמזרח לכיש; בני נצרים (חלוצית 1) ונווה (חלוצית 4) שבאזור חלוצה) – יישובים שהוקמו על-פי החלטת הממשלה לכלל האוכלוסייה, מחוץ למסגרת הייחודית של הסכמי העתקה, כשבשלב ראשון ניתנת עדיפות למפונים באכלוס היישובים.

סוגיית מבני הציבור התעוררה והוצגה כנושא משמעותי מאוד עוד בטרם גובשו הסכמי ההעתקה. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, רענן דינור, העיד כי בדיונים לקראת הקמת מבני הציבור, הוצגו שתי גישות: הראשונה, כי הקמת יישובים בעבור המפונים במסגרת ההעתקה הקהילתית, אינה מחייבת הקמת מבני ציבור בסטנדרט תקצוב שונה מן הנהוג בדרך כלל. משמע, כי ביישובים העירוניים יתבסס תקצובם של מבני הציבור על "תקן ברודט" ואילו ביישובים הכפריים יתבסס התקצוב על "תקן 300". הגישה השנייה סברה כי את נכסי הקהילה שהיו בעת הפינוי, יש להשיב לקהילה המעתיקה את עצמה למקום אחר, שכן העתקת קהילה צריכה לכלול גם את העתקת מוסדותיה.<sup>112</sup> בעדותו בפני ועדת החקירה, הסביר רענן דינור את תמיכתו בגישה השנייה:<sup>113</sup>

עמדתי היתה כדורשי הגישה השנייה. וקבעתי את הנוסחה שהתקבלה על דעת כולם. מתוך קהילה נתונה, מוציאים החוצה את אלה שלא בחרו בפיתרון הקהילתי. משום שאם לא בחרת בפיתרון הקהילתי, מה לך לדרוש את נכסי הקהילה. וממה שנשאר, קרי, אם בקהילה היו 100, נשאר 80, שהולכים לפיתרון קהילתי, לוקחים את כל הנכסים שהיו נכסי הקהילה, למעט בתי-ספר, ומחלקים אותם בפיצולים

112 ראו סיכום דיון בנושא מבני ציבור – התנתקות (17.10.06); סיכומי דיון ועדת חסמים – התנתקות (18.11.06, 5.2.07).

113 עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2718-2719.

השונים. אם נצרים התפצלה לשניים, אז עושים את הפרופורציות ואת ה-80%, סליחה, את 100% הנכסים, מחלקים ל-80% מן האנשים, כך שכל אחד מקבל יותר בהשוואה אם הוא היה מתחלק עם כל חברי הקהילה.

...

יותר מכך, כשבאו ואמרו לי – תשמע, הם הולכים לגור ביישוב זה וזה, ושילמנו על היישוב זה וזה את הסכמתם בכך וכך מיליוני שקלים רבים, אז זה נראה לך הגיוני שבנוסף למבני הציבור שיש באותו יישוב, אנחנו כמדינה נוסיף את השקלים עבור המבנים של אותה קהילה? אמרתי כן, זה נכסים של הקהילה. זה נכס משותף של הקהילה. וכך פעלנו.

וגם אם הגיעה קבוצה ליישוב מסוים ומישהו אמר – סליחה, יש פה את כל ה-Facilities, מה תבנו נוסף, אמרתי – סליחה, אנחנו בזה לא מתערבים, זה חלק מהביטוי של הקהילה ומהיכולת של הקהילה ליצור את ההזדהות שלה.

על-פי גישה זו נקבע כי המפונים יהיו זכאים בקהילות היעד לתקציב בניית מבני הציבור, כשתקציב הבנייה נגזר מכמות המטרים הרבועים של מבני הציבור שהיו לקהילה ביישוב המקור. בהחלטתה מס' 1741 מ-3 ביוני 2007 קבעה הממשלה:<sup>114</sup>

בכל הנוגע לסוגיית העלויות של הסכם ההעסקה והמקורות למימונו, יש להביא בחשבון, בין יתר השיקולים, את היקף מבני הציבור (על-פי שטחם הבנוי) שהיו ביישובים מהם פונו המתישבים שעמם נערך ההסכם ("מבני הציבור בשטח המפונה"), וזאת בשים לב ליחס שבין מספר המפונים שהתגוררו ביישוב המפונה הרלבנטי המעוניינים להצטרף לאותו הסכם העסקה, לבין המספר הכולל של המפונים שהתגוררו באותו ישוב.

במסגרת שיקוליה כאמור תביא בחשבון הועדה המיוחדת עלות סבירה להקמת מבני ציבור בסך של 4,500 ש"ח למ"ר (לא כולל פיתוח תשתיות עד לראש המגרש), למעט מגרשי ספורט וכיו"ב שטחים שעלותם נמוכה יותר.

אכן, כאשר הקהילה כולה מועתקת כחטיבה אחת ליישוב חדש, יש טעם ענייני לתקצב את הקמת מבני הציבור ביישוב החדש, על-פי מספר המטרים הרבועים שהיו ביישוב המפונה. אלא שרק היישובים גני טל (לחפץ חיים) ופאת שדה (למבקיעים) הועתקו כמעט בשלמותם. קהילות שאר היישובים המפונים התפצלו

114 החלטת ממשלה מס' 1741 (3.6.07). יש לציין כי בסיכום דיון הוועדה להסרת חסמים (15.11.06), נקבע כי הסכום יעמוד על 1,100 דולר למ"ר, ולא 4,500 ש"ח.

למספר קהילות נפרדות, ומשכך, נוצר קושי רב בחלוקת תקציבי מבני הציבור. בסופו של דבר, החלטת הממשלה יושמה כך שמוסדות הציבור שהיו ביישוב המפונה חולקו למספר התושבים שגרו בו טרם הפינוי (על-פי מרשם האוכלוסין), כאשר כל זכאי להעסקה קהילתית יכול היה "להביא עמו" לקהילת היעד את חלקו היחסי בתקציב מבני הציבור. מחישוב זה נגזר תקציבה של הקהילה לבניית מוסדות ציבור. בשלב השני, על הקהילה לגבש פרוגרמה שבה יוכרע על בסיס התקציב הקיים, אילו מבנים יבנו. לאחר שנחתמה הפרוגרמה ניתן להתחיל את התכנון והביצוע, אם באמצעות משרד השיכון ואם באמצעות גופים אחרים. כך, למשל, "קיבל" כל זכאי ממפוני נווה דקלים 22 מ"ר מבני ציבור, שאותם "העביר" אל יישוב היעד שאליו הצטרף, כשכל מ"ר מוכפל ב-4,500 ש"ח. נמצא כי בסך הכול כל מפונה זכאי מנווה דקלים "הביא עמו" לקהילתו החדשה 99,000 ש"ח (4,500X22) למימון הקמתם של מבני ציבור. מספרם הכולל של המפונים ה"זכאים" שהצטרפו ליישוב הקולט, קבע אפוא את גובה התקציב הכולל שעליו ניתן היה לבסס את הפרוגרמה להקמת מבני הציבור.<sup>115</sup>

בבדיקה שערכה ועדת החקירה התברר כי תקציב מבני הציבור נגזר מחלוקת סך המ"ר שהיו בקהילת המקור לכלל האוכלוסייה שהתגוררה בו, קרי: משפחות זכאיות ומשפחות לא זכאיות. מן הקביעה כי רק המשפחות הזכאיות תקבלנה את חלקיהן היחסיים במבני הציבור, בעוד שגם המשפחות הלא זכאיות תוספנה להשתייך לקהילה ביישוב היעד, עלה, כי תקצוב הקמתם של מבני הציבור ביישובי הקבע לא יאפשר להחזיר לקהילה את מבני הציבור בסך המטרז' שהיה לה בשטח המפונה. בתשובה לשאלת ועדת החקירה בנושא זה השיב רענן דינור, כי לא ידע על כך שחיישוב הזכאות לתקציב ביישובים המפונים התבסס בפועל על כל הרשומים במרשם האוכלוסין (כלל האוכלוסייה), בעוד שביישובי היעד חושבה הזכאות על בסיס מספר ה"זכאים" בלבד. במכתבו לוועדה ציין דינור כי הוא סבור שיש לתקן את הטעות באופן שגם ביישובי המקור יחולק המטרז' של מבני הציבור בין המשפחות ה"זכאיות" בלבד.<sup>116</sup> בדוח הביניים העירה ועדת החקירה על הטעות שנפלה בחישוב, ואכן, במכתבו מ-9 בנובמבר 2009, הודיע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה איל גבאי, כי החליט לתקן את הנוסחה. על-פי מכתבו של גבאי, תיקון זה הוסיף לתקציב מבני הציבור כ-13 מיליון ש"ח.

עתה התברר כי פיצוי בסך 4,500 ש"ח ל-1 מ"ר, שנקבע בהחלטת הממשלה 1741, אינו מאפשר לבנות 1 מ"ר של מבני ציבור ביישובי היעד. מנהיגי המפונים טענו כי

115 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 210/16 (28.5.08).

116 רענן דינור, השלמות לוועדת החקירה (8.9.09).

עלות הבנייה של מבני הציבור מגיעה לממוצע של 6,000–7,000 ש"ח למ"ר.<sup>117</sup> מחד גיסא, טענו המפונים, תוקנה הנוסחה במרכיב המטרז' ל"זכאים", אך מאידך גיסא, משמכפיל הפיצוי למ"ר לא תוקן, עדיין נותר חסר בתקציב הדרוש לבניית מבני הציבור. התוצאה התקציבית הינה כי עדיין לא ניתן לבנות את מלוא המטרז' שהיה לקהילה ביישוב המפונה. מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד השיכון, אסנת קמחי, העריכה בעדותה, כי ממוצע עלות הבנייה של מבני ציבור בתקן הנדרש מתקרב ל-5,500 ש"ח למ"ר.<sup>118</sup> ואולם, גישת המדינה במקרה זה, המשתקפת אף מתשובתו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדת החקירה מ-11 בנובמבר 2009 ומ-15 בנובמבר 2009, היא כי התקציב הנוכחי נותן מענה מספק לצרכים הקהילתיים הלכה למעשה, גם אם בחלק מיישובי היעד הוא לא יאפשר את שיחזור מלוא המטרז' שהיה לקהילה קודם לפינוי. כמו כן, לגישת המדינה, החלטת הממשלה 1741 לא התכוונה מלכתחילה להקנות זכאות למלוא המטרז' שהיה לקהילה לפני הפינוי, אלא לקבוע תקציב מצרפי כולל, שממנו אין לחרוג; והסכום של 4,500 ש"ח למ"ר – למרות הכרתו בהחלטה כ"עלות סבירה להקמת מבני ציבור" – רק נועד לבטא את התקציב המצרפי הכולל (על-ידי הכפלתו במטרז' הכולל), אף אם בפועל אין בו די כדי לבנות מ"ר אחד.<sup>119</sup> כיוון שכך, אין המדינה רואה מקום לשנות ולתקן את התקציב מעבר לתיקון הנוסחה שנעשה, כאמור.

ביישובים החדשים במזרח לכיש ובחלוצה, שהוקמו שלא במסגרת הסכמי העתקה, אלא על-פי החלטות ממשלה, תוקצבו מבני הציבור בהחלטת הממשלה שהורתה על הקמתם. ברם, בדיעבד התברר כי הסכומים שנקבעו בהחלטות הממשלה אינם מאפשרים את הקמת המבנים, וקיים פער שלילי של כ-18 מיליון ש"ח, לבד מהצורך במיגון המבנים באזור חלוצה, שאף הוא לא תוקצב.<sup>120</sup> אף בנושא זה, לאור המלצתה של ועדת החקירה, התקיימו מספר דיונים בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ובסיומם הוכנה פרוגרמה המאפשרת בניית מבני ציבור ביישובים החדשים, באופן מיטיב מהתקן הרגיל ביישובים הכפריים (תקן 300). הפרוגרמה שהכין משרד השיכון חייבה תוספת תקציבית של כ-15 מיליון ש"ח.<sup>121</sup>

117 ראו מזכירות נצר חזני, מכתב לוועדת החקירה (י"ב כסלו תש"ע).

118 עדותה הפומבית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (20.1.10), עמ' 494; עדותה הפנימית (3.12.09). נתונים נוספים, בהקשרים שונים, עלו ממסמך אחר של משרד הבינוי והשיכון, אגף הפרוגרמות (23.2.09), שגב' קמחי הגישה לוועדה.

119 למשל: עדותה הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (7.2.10).

120 מסמך שהוכן על-ידי אסנת קמחי, הוגש לוועדת החקירה ביום 31.8.09.  
121 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (3.12.09).

מספר קהילות, קטנות ביחס, העתיקו את מרכז חייהן ליישובים קיימים: כך, למשל, קהילת פאת שדה עברה למבקיעים, וכעשרים משפחות מצפון חבל עזה השתקעו בבת הדר. המשפחות שנקלטו ביישובים קיימים משתמשות במבני הציבור הקיימים ביישוב הקולט, כשבמרבית המקרים הסכם ההעתקה הקציב סכום מסוים למבני ציבור. בעדותה אמרה אסנת קמחי, כי בוצע סקר ביישובים אלו וכי לפיו לא קיים חסר במבני ציבור המחייב התערבות.<sup>122</sup>

כאמור לעיל, לצד מבני הציבור ששימשו את הקהילה המקומית, היו ביישובים המפונים גם מוסדות ציבור, דוגמת ישיבות הסדר, אולפנות ומכינות קדם-צבאיות, שיושביהם באו מן היישובים המפונים ומחוצה להם. סעיפים 80 ו-81 לחוק יישום ההתנתקות קבעו הסדרים מיוחדים לגבי מוסדות אלו. על-פי החוק, המוסד יכול לקבל פיצוי בגין פינויו (סעיף 80) או לבחור בהעתקתו למקום אחר (סעיף 81). מרבית המוסדות בחרו במסלול ההעתקה. במקרים מסוימים נרקמה ההחלטה בתיאום עם יישוב המקור המועתק. כך לדוגמא, המכינה הקדם-צבאית מעצמונה העתיקה את מקומה ליישובי חלוצה, יחד עם קבוצה גדולה מתושבי עצמונה. ואולם, חלק ממוסדות הציבור בחרו להעתיק את עצמם למקום שונה מזה שבחרו יישובי המקור שבהם שכנו המוסדות קודם לפינוי. כך למשל ישיבת נווה דקלים (ימית) שהעתיקה עצמה לאשדוד, וישיבת תורת החיים שהועתקה ליד בנימין.

ביחס למרבית מוסדות הציבור טרם נחתמו הסכמי העתקה; וממילא טרם הוחל בבנייתם. לפי הנתונים המצויים לפני הוועדה בעת כתיבת הדוח, לעת הזו הוחל בבניית חלק מזערי בלבד מן המבנים המתוכננים.

ביחס ליישוב הקבע בניצן, קבע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי יש להתחיל באופן מיידי בתכנון מבני הציבור שבו.<sup>123</sup> אולם במכתב שנשלח לאחרונה למנכ"ל משרד השיכון, טען מזכיר קהילת נווה דקלים-ניצן כי בשל עיכוב בחירתו של פרויקטור שילווה את פרויקט בניית מבני הציבור, צפוי עיכוב של הפרויקט כולו, שכן בפרויקט כזה מנהל הפרויקט הינו החוליה המרכזית להנעת התהליך.<sup>124</sup>

122 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (3.12.09).

123 איל גבאי, מכתב לבנצי ליברמן ולראובן קוגן (3.2.10).

124 ליאור כלפה, מכתב למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (6.4.10).

**(2) ממצאים ומסקנות**

גם כאן, בשנת 2010, קרוב לחמש שנים לאחר מועד הפינוי, מבחן התוצאה מניב תמונה עגומה. למעט במקום אחד, ביישוב יד בנימין שבו לקחה המועצה האזורית על עצמה את הקמת מבני הציבור (ועל כך היא ראויה לשבח), באף אחד מהסדרי ההעתקה טרם הושלמה בנייתו ולו של מבנה ציבור אחד. אף ביישובים שבהם החלה בניית התשתיות, טרם החלה בניית מבני הציבור, כך שעל-פי הצפי התכנוני, רבות מן המשפחות יסיימו את בניית בתיהן לפני שתסתיים הקמת מבני הציבור.

מה הן הסיבות שהביאו לעיכוב כה משמעותי בבניית מבני הציבור? במקרים מסוימים נבע העיכוב מאי-החלטה של הקהילה לגבש פרוגרמה, או עקב סיבוכים בתהליך של גיוס כספים נוספים מתקציבים פרטיים למימון מבנים גדולים יותר. אולם זהו היוצא מן הכלל. הסיבה העיקרית לעיכוב טמונה בבירוקרטיה תקציבית. תקצוב מבני הציבור נעשה בחסר, בחישוב המטרז' נפלו טעויות, האומדנים שנקבעו היו נמוכים ביחס לעלות הממשית ולא נלקחו בחשבון גורמים ייחודיים כדוגמת מיגון מבני הציבור באזור חלוצה. כל אלו עיכבו את המעבר לשלב התכנון. דרך המלך אינה מאפשרת התחלת פרויקט כל עוד מקורותיו אינם מלאים וברורים. וכך, רק לאחר דוח הביניים, שבמסגרתו הוציגה הוועדה את בעיית מבני הציבור כאחד החסמים המרכזיים בתהליך, פעל מנכ"ל משרד ראש-הממשלה והצליח להביא לפתרון הבעיות התקציביות, ובעקבותיו – לתחילת התכנון והביצוע.<sup>125</sup> ואולם, דיונים אלה לא גילו דבר חדש, שלא היה ידוע לנוגעים בדבר עד כה. נראה, כי עבודת מטה מסודרת ואחראית, תוך שימת לב וייחוס חשיבות לפתרון הנושא, יכולה הייתה להביא לתוצאה זו לפני זמן רב.

הוועדה סבורה כי הסרבול בהקמת מבני הציבור אינו ראוי, ובמקומות מסוימים, הוא אף מחדל של ממש, שהממשלה אחראית לו. ראוי להדגיש: מרגע שנטלה המדינה על עצמה את שיקום המפונים בדרך של העתקה קהילתית, הוטלה עליה האחריות להקים את מבני הציבור ביישובים כולם. ואולם, נראה כי חלק מן הגורמים המעורבים בתהליך לא הפנימו את דחיפותו של התהליך. כך למשל יכול היה משרד השיכון להתחיל במהלכי התכנון מתקציבי התכנון הכלליים של המשרד, תקציבים שיוחזרו לו לאחר מכן. אף אגף התקציבים באוצר, לו היה מבין את חשיבות התהליך ודחיפותו, יכול היה להקדים ולהעמיד את התקציבים (לפחות לשלב התכנון, עד ההכרעה על התקציב כולו), שבסופו של דבר הועברו. עם זאת יודגש, כי אף על המפונים מוטלת החובה שלא להשתהות ולמלא את חלקם בקידום תכנון ובניית מבני הציבור בזריזות וביעילות.

125 איל גבאי, מכתב לבנצי ליברמן ולראובן קוגן (3.2.10).

הוועדה סבורה כי העתקה של קהילה למקום אחר, בשונה מהעתקתם של פרטים בה, מחייבת גם את העתקת מוסדותיה המשמשים את הקהילה. הווי אומר: העתקה קהילתית פירושה גם העתקת מוסדות הקהילה. לדעת הוועדה – בניגוד לטענותיה הנוכחיות של המדינה – מהחלטת הממשלה 1741 עולה בבירור קביעה, כעניין שבמדיניות, שכל קהילה תקבל את מלוא מטרז' מבני הציבור שהיה לאותו מספר משפחות טרם הפינוי. מקביעה עקרונית זו לא מצאה הוועדה מקום לסטוט. מדיניות זו באה לידי ביטוי ברור הן בהחלטת הממשלה 1741 ובדברי ההסבר שצורפו להצעת ההחלטה, הן בהסכמי ההעתקה הפרטניים, והן בעדותו של רענן דינור.

על רקע זה סבורה הוועדה כי השבת מלוא המטרז' של מבני הציבור פירושה – תקצוב מלוא המטרז' שיש לבנות, בסכום העלות הריאלית הממוצעת לבנייתו. בהתאם להחלטת הממשלה 1741 ולדברי ההסבר שצורפו להצעת ההחלטה, ובהתאם לדבריה של קמחי בעדותה הפומבית, כי סך 4,500 ש"ח למ"ר נמוך מהעלות הריאלית, המתקרבת ל-5,500 ש"ח למ"ר בממוצע, סבורה הוועדה כי **יש לכפול את מלוא המטרז' בעלות הבנייה הממוצעת הריאלית, קרי: 5,500 ש"ח לכל מ"ר**. לדעת הוועדה אין לראות בכך פתיחה של הסכמי ההעתקה החתומים. יש לראות בכך קיום בתום לב של הסכמים אלה על-ידי המדינה, שיש להעמידה בחזקתה כי התקצוב החסר שבו תקצבה מלכתחילה את בניית מבני הציבור, נעשה מבלי משים, ונבע משגגה.

הדיונים בנושא מבני הציבור וחילוקי הדעות לגבי סל התקציב ארכו שנים רבות. במרבית יישובי הקבע הנבנים והולכים טרם התחיל תכנונם של מבני הציבור, זאת על אף שבמקומות רבים מתאכלסים בתי הקבע בקצב גובר והולך. כך למשל ביישוב ניצן, לא ניתן כל פתרון ממשי למבני הציבור, וככל הנראה ימים רבים יחלפו עד שיוקמו מבני הציבור, זאת על אף שעשרות משפחות כבר עברו להתגורר ביישוב הקבע ועשרות נוספות מתעתדות לעבור במהלך התקופה הקרובה. כתוצאה מכך, משפחות המפונים שעברו להתגורר בבתי הקבע נדרשות להמשיך ולהיעזר במבני הציבור באתרים הזמניים, שבמקרים רבים הם מרוחקים יחסית מבית הקבע. כך נותרו גני הילדים, בתי הכנסת והמקווה באתר הזמני בניצן כפתרון יחידי למשפחות שעברו לבתי הקבע. מדברי עדים שהופיעו בפניה התרשמה הוועדה כי הקמת מבני הציבור מצויה בנתיב הקריטי בשלב המעבר לבתי הקבע. הוועדה סבורה כי השתוות נוספת בבניית מבני הציבור תעכב בניית בתי קבע נוספים ותוסיף להקשות על חיי מפונים שכבר בנו את בתיהם; תגרור הוצאות כבדות נוספות של פתרונות זמניים; תמנע את חיסול האתרים הזמניים ותפגע בתהליך השיקום כולו. במספר יישובים העיכוב הוא בלתי נסבל כבר כעת. ביישובים אחרים, המשך



ההתמהמות עלול להוליד פער משמעותי ומיותר בין מועד אכלוס הבתים לבין השלמת בניית מבני הציבור.

הוועדה סבורה כי על משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מוטלת החובה לעשות כל מאמץ אפשרי במטרה לאפשר את הקמת מבני הציבור ביישובי הקבע, במהירות המרבית. כך, בהתאמה, נדרשים משרדי הממשלה הרלוונטיים להחיש את הליכי המכרזים והליכי אישורי התקציב הנדרשים, ככל שניתן. ביצוע מהיר ויעיל של הקמת מבני הציבור, ירזז את שיקום המפונים ואת חיסול האתרים הזמניים ויחסוך כסף ציבורי רב. לצורך כך, סבורה הוועדה כי על משרדי הממשלה כולם לנקוט בדרכים לא-שגרתיות, במטרה לצמצם את הפער בין מועד האכלוס ומועד השלמת הבנייה של מבני הציבור.

בפרק הקודם עסקה הוועדה בסוגיית זירוז בניית בתי הקבע. ההמלצות שנכתבו שם כוחן יפה גם לעניין בניית מבני הציבור. היינו: הוועדה ממליצה כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ירכז עבודת מטה שתקבע את פרק הזמן הנדרש בכל אחד מהיישובים לסיום המלאכה המוטלת על המדינה גם בעניין מבני הציבור. יש לסיים עבודה זו בתוך שלושה חודשים מיום פירסום הדוח ולהביאה לאישור הממשלה. בנוסף הוועדה ממליצה ש"ועדת החסמים", בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה תעקוב אחר קצב ההתקדמות, תוודא את העמידה בלוחות הזמנים ותפתור בעיות בין-משרדיות שיצוצו בעתיד בכל הנוגע לבניית מבני הציבור. יש לטפל בהתיישבות הקבע ובהקמת מבני הציבור בהם בלוח זמנים אחיד ובדחיפות שווה.

## ז. האתרים הזמניים – הקמתם, תחזוקתם ופירוקם

### (1) עובדות

בעקבות שיחות שנוהלו בין נציגיה לבין נציגי המפונים לפני ההתנתקות, החליטה הממשלה – במקביל ליצירת מאגר של דירות שכורות שעליה הופקד משרד השיכון – להקים אתרי דיור זמניים שיקלטו את המפונים למשך הזמן שיידרש עד למעברם לבתי הקבע. הקמת אתרי הדיור הזמניים, נועדה לאפשר למפונים לקיים את הרציפות הקהילתית גם בתקופת הביניים. הגורמים שעליהם הוטל לטפל בהקמת האתרים הזמניים היו משרד השיכון,<sup>126</sup> החטיבה להתיישבות של

ההסתדרות הצינונית העולמית,<sup>127</sup> שהייתה בעלת יכולת וניסיון בהקמתם והכשרתם של אתרים זמניים,<sup>128</sup> וכן משרד הביטחון.<sup>129</sup>

הקמת האתרים הזמניים בוצעה במהירות. האתר הזמני בניצן, שהוקם על-ידי משרד הביטחון, כלל תשתיות בשטח של כ-300 דונם והוצבו בו כ-500 מבנים יבילים, מרביתם בתוך כארבעה חודשים (מאי עד אוגוסט 2005).<sup>130</sup> אף באתרים אחרים, שהוקמו על-ידי משרד השיכון והחטיבה להתיישבות, נעשתה עבודה מאומצת במטרה לקצר ככל האפשר את משך הביצוע. נראה, שככלל, הקמת האתרים הזמניים נעשתה ביעילות מיוחדת, החורגת משגרת עבודתה של הממשלה. כך למשל עדים רבים שיבחו את מי שהיה באותה העת מנכ"ל משרד השיכון, שמואל אבואב, על רגישותו והתגייסותו האישית לנושא.<sup>131</sup> לצורך הקמתם של האתרים הזמניים במהירות, פירסם שר הפנים, בפברואר 2005, את **תקנות התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודה לצרכי חקלאות ולהקמת מבנים באזורים כפריים בעבור מפוני חבל עזה וצפון השומרון ותנאיו) (הוראת שעה)**, התשס"ה-2005, (להלן בפרק זה: **"תקנות הפטור"**),<sup>132</sup> המקנות פטור מהיתר בנייה להקמת האתרים הזמניים. על-פי תקנה 8(ב) לתקנות, תוקפה של הוראה זו הוגבל לארבע שנים, שבסיומן יש לפרק את המבנים הזמניים והחקלאיים, אלא אם ניתן להם היתר. ב-7 ביולי 2008 תוקנו התקנות ונקבע כי שר הפנים רשאי להאריך את המועד עד לסוף שנת 2011. האתרים הזמניים, המשמשים עד היום בית למרב המפונים, מהווים מקור לאי נחת לא פשוטה:

**מיגון:** עקב היעדר צורך בהיתר בנייה, לא נדרשו המבנים הזמניים לכלול ממ"דים או חדרי ביטחון, והללו לא הוקמו. ואולם, משגברה תדירות נפילת הטילים באזורי האתרים הזמניים, לאחר תחילת מבצע "עופרת יצוקה", החליטו משרד הביטחון ופיקוד העורף להציב מיד מיגון בסיסי בכל האתרים הנמצאים בטווח הטילים.<sup>133</sup> בהתאם לכך ביצע צה"ל עבודות מיגון שונות.<sup>134</sup> לצורך התגוננות התושבים הוצבו

127 החלטת ממשלה מס' 4177 (18.8.05).

128 עדותו הפנימית של מר מוקה כהן, ראש תחום יישובי הקבע במינהלת תנופה (9.6.09).

129 החלטות ממשלה מס' 4033 (3.8.05); 4177 (18.8.05); 4597 (18.12.05); 634 (5.11.06).

130 עדותו הפנימית של מר ויקטור בר גיל, לשעבר משנה למנכ"ל משרד הביטחון (13.7.09).

131 למשל עדותו הפנימית של עו"ד יצחק מירון (24.6.09); עדותה הפנימית של ד"ר מרים בילג (24.6.09).

132 ק"ת התשס"ה, עמ' 570, 581.

133 ראו עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 117-118; וכן רס"ן נטע שמריהו, עוזרת מזכיר הפיקוד העליון בלשכת ראש המטה הכללי של צה"ל,

**מיגון אתרי המגורים הזמניים של מפוני ההתנתקות – התייחסות** (11.2.10).

ליד המבנים הזמניים צינורות בטון רחבים (גלילים), כשמשיני צדיהם קירות הגנה מבטון. התושבים הונחו להיכנס בעת אזעקה לצינורות אלו ולשהות בהם. כל מחסה (גליל), שהוצב בשטח המשותף לבתים, בחצרות או בחניות, נועד לשמש מספר בתי אב. בסך הכול הוצבו 145 גלילים באתרים הזמניים. מעדותו בוועדת החקירה של רמ"ח מיגון בפיקוד העורף, עולה כי המדובר במיגון "מספק לרמת האיומים מהדרום".<sup>135</sup> למרות זאת, מי שהיה ראש אגף הבינוי במשרד הביטחון טען בעדותו כי פיקוד העורף כלל לא בדק את עמידות הצינורות הללו בפני ירי רקטות קסאם, למשל, וכי המדובר במיגון מינימלי ביותר, פרי אילוצי הזמן הדוחק, שניתן היה למצוא במהלך מבצע "עופרת יצוקה".<sup>136</sup> בהתייחסה לאלמנטים הממוגנים שהוצבו באתרים הזמניים ביתד וביבול שבחלוצה כתבה עוזרת שר הביטחון לפרום המשפטי למען ארץ ישראל, כי "הפתרון שניתן לשתי הקהילות הוא סביר ונותן מיגון לכל התושבים".<sup>137</sup> בתשובה לפניית ועדת החקירה, השיבה לשכת הרמטכ"ל כי "מחסות (גלילים) נותנים מענה כנגד פגיעה קרובה של רקטת 'קסאם' וגראד ומפחיתים את הנזק הצפוי מתוצרי הפיצוץ. בעבר בוצע ניסוי על דגם זה לבחינת יעילות המיגון והוא אף יושם במהלך מלחמת לבנון השנייה".<sup>138</sup>

**איכות המגורים הזמניים:** מפונים רבים התלוננו על איכות הבנייה של הקרווילות. בשנת 2006 התקבלו במוקד עמיגור (האחראי על תחזוקת המבנים) 3,470 תלונות, ובשנת 2007 2,740 תלונות נוספות, כל זאת באתר ניצן לבדו, הכולל, כאמור, כ-500 מבנים. נטען כי חלקים רבים מתפרקים, מופיעים סדקים בקירות, יש תקלות חוזרות ונשנות במקלחונים, חלונות אינם נסגרים, יש תקלות במיזוג האוויר ועוד. כן נטען כי בניית הקרווילה מחומרים בלתי מבודדים, מחייבת הפעלת מיזוג אויר במשך כל השנה, וכי אין ציוד לכיבוי אש בקרווילות, כפי שאמור להיות בהתאם לתקן.<sup>139</sup> במכתב למנכ"ל משרד השיכון התלונן מנהל האתר, כי מספר עמודי חשמל קרסו באתר ניצן במהלך תקופה קצרה.

**מבנים בלתי חוקיים:** תופעה נוספת שהלכה והתרחבה – בעיקר באתר הזמני בניצן – הייתה הצבת מבנים לא חוקיים, שחלקם נועדו לעיסוק במסחר וחלקם למגורים או למבני ציבור. במקרים רבים בניהם של המפונים, שבגרו, הקימו

135 עדותו הפנימית של אל"מ רוני סרי, רמ"ח מיגון בפיקוד העורף (9.7.09).  
 136 עדותו הפנימית של מר לוי גולן, לשעבר ראש אגף בינוי במשרד הביטחון (1.9.09); מכתבו לוועדת החקירה (11.10.09).  
 137 עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב לעו"ד דן לנדאו (16.3.09).  
 138 רס"ן נטע שמריהו, עוזרת מזכיר הפיקוד העליון בלשכת ראש המטה הכללי של צה"ל, מיגון אתרי המגורים הזמניים של מפוני ההתנתקות – התייחסות (11.2.10).  
 139 עדותה הפנימית של הגב' נירית מיכאלי, סגנית מנהל מחוז חיפה לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (23.11.09).

משפחות ונזקקו למגורים בנפרד מהוריהם, או קרובי משפחה אחרים של המפונים, ולעתים אף משפחות שלא הייתה להן כל זיקה לפינוי, הצטרפו למתגוררים באתר הזמני, ולשם כך הציבו מבנים זמניים ללא היתר. אלו יצרו במקרים רבים ליקויי בטיחות חמורים, בין היתר בעקבות חיבורי חשמל פיראטיים. יאיר פרג'ון, ראש המועצה האזורית חוף אשקלון שבתחומה נמצא אתר ניצן, העיד על כ-150 מבנים לא חוקיים המוצבים באתר (לבד מחריגות ותוספות בנייה לא חוקיות שבנו דיירי האתר עצמם במשך השנים).<sup>140</sup>

**פינוי האתרים:** מרבית האתרים הזמניים הוקמו על-ידי הממשלה תוך התחייבות לפנות את המבנים ולהשיב את מצב האתרים לקדמותו כעבור זמן מוגבל. משעתרו תושבי היישוב (הוותיק) ניצן כנגד הקמת האתר הזמני,<sup>141</sup> הושגה פשרה לפיה התחייבה המדינה לפנות את המבנים הזמניים, כל מבנה ומבנה עם הפסקת השימוש של המשפחה שהתגוררה בו. אף ביבול התחייבה הממשלה לפנות את האתר הזמני עד ל-31 באוגוסט 2008.<sup>142</sup> בהתאמה, בסעיף 8 להסכם ה"ח"כים, נקבע כי 40% האחרונים מתוספת הפיצוי, יינתנו למפונים רק לאחר השבת הקרווילה שברשותם לידי הממשלה. דרך זו נועדה לאכוף על המפונים להשיב את המבנים הזמניים למדינה. עם השבת הקרווילות, נדרשו הרשויות לפנות את המבנים בהקדם, במטרה למנוע פלישת זרים למבנים שפוננו.

ואולם, שאלת פינוי המבנים הזמניים לא עלתה לסדר היום עד אשר החלו המפונים הראשונים שסיימו את בניית בתי הקבע, לעבור לבתיהם תוך פינוי המבנים הזמניים. עד לאותה העת, לא מונה גורם אחראי לטיפול בפינוי המבנים. בתחילה אמנם התפנו מספר מצומצם בלבד של קרווילות מיושביהן, ומשרד השיכון פינה אותן מתקציב שנמצא לצורך זה,<sup>143</sup> אולם הצפי היה שכמות המבנים שיתפנו תלך ותגדל, ושעל המדינה יהיה למצוא פתרון מידי לפינוי המבנים.

בעדויות הועלו מספר הצעות ביחס לקרווילות. היו שטענו כי ניתן למוכרן ובכך לממן את עלות פינוי הנאמדת בעשרות אלפי ש"ח; היו שגרסו כי הפתרון הנכון ביותר הינו לגרוס את הקרווילות; והיו שהציעו להעביר את הקרווילות למשפחות מפונות המתקשות לבנות את בתיהן. בדוח הביניים המליצה הוועדה כי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ידאג לקיום עבודת מטה דחופה בנושא, וביקשה כי ידווח לה

140 עדותו הפנימית של מר יאיר פרג'ון, ראש המועצה האזורית חוף אשקלון (20.8.09); עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, מזכיר קהילת נווה דקלים-ניצן (22.9.09).

141 בג"ץ 4987/05 ועד מקומי ניצן נ' משרד ראש-הממשלה (פסק דין מיום 1.7.05).

142 יונתן בשיא, מכתב למזכירות יבול (11.10.05).

143 עדותה הפנימית של גב' שרה צימרמן, מנהלת אגף נכסים ודיוור במשרד הבינוי והשיכון (12.8.09).

על יישום פתרון עד ל-15 בנובמבר 2009.<sup>144</sup> מנכ"ל משרד ראש-הממשלה דיווח כי האחריות לפינוי המבנים הוטלה על הממונה על הנכסים במשרד האוצר.<sup>145</sup> הממונה על הנכסים, גבי שוחט, אמר בעדותו, כי הוא מקווה להתחיל בפינוי המבנים באופן מיידי; וכן, כי הוא נושא באחריות לא רק לפינוי המבנים הזמניים, אלא גם לפירוק האתרים הזמניים ולהשבת המצב לקדמותו, במקומות שבהם התחייבה הממשלה לעשות כן. למטרה זו הוקמה לאחרונה מינהלת פינוי האתרים הזמניים, שמטרתה לתת מענה למגוון הסוגיות הדורשות הכרעה, ולשם פירוק האתרים, לרבות הטיפול במבנים הבלתי חוקיים שהוצבו בהם.<sup>146</sup>

## (2) ממצאים ומסקנות

המדינה העמידה לרשות המפונים אתרי מגורים זמניים והללו משמשים אותם עד לעצם היום הזה. **טיפול של המדינה בעניין זה היה נגוע במספר כשלים בעלי משקל:**

**הסמכה חוקית להקמת האתרים:** האתרים הזמניים נבנו ללא הסמכה חוקית ספציפית, אף שעלות הקמתם הגיעה למאות מיליוני ש"ח. בעדותו אמר מי שהיה מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, אילן כהן, כי "כל המגורים הזמניים, דרך אגב, באו מפרשנות שלנו לסעיף 85. בכל החוק הזה אין מילה על מגורים זמניים, אין חובה כזו".<sup>147</sup> הוועדה סבורה כי מלכתחילה נוצר כשל חקיקתי, כשחוק יישום ההתנתקות לא התייחס לסוגיית המדור הזמני והארעי.

**תכנון האתרים:** לשאלת הדיור הזמני ולעלות בנייתם של אתרים זמניים הייתה משמעות קריטית, בשים לב ללוח הזמנים שנקבע לביצוע הפינוי. יודגש: ראוי היה שהמגורים הזמניים יוכנו מבעוד מועד לקליטת המפונים; והכנתם הצריכה זמן. ממועד החלטת הממשלה על ביצוע ההתנתקות (יוני 2004) ועד לביצוע הפינוי עמדו לרשות הממשלה כ-14 חודש; ואף שהיה בידי הממשלה להתחיל לתכנן את האתרים הזמניים עם קבלת ההחלטה, ואף שהחטיבה להתיישבות המליצה לה לעשות כן,<sup>148</sup> היא לא התחילה בכך אלא לאחר קבלתו של חוק יישום ההתנתקות

144 דוח הביניים, עמ' 67.

145 איל גבאי, **יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סטאטוס** (15.11.09).

146 עדותו הפנימית של מר גבי שוחט, סגן בכיר לחשכ"ל ואחראי על הנכסים, הרכש והרכב הממשלתי (1.12.09).

147 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2831.  
148 ירון שיינין, סמנכ"ל החטיבה להתיישבות, מכתב לוועדת החקירה (17.1.10); עדותו הפנימית (25.2.10).

(פברואר 2005). להקמת האתרים הזמניים לא נותרו אפוא אלא כחמישה חודשים, זמן שלכל הדעות אינו יכול להספיק להקמת פרויקט בסדר גודל כזה. לפרק הזמן הדוחק הייתה השפעה הן על עלות הקמתם של האתרים, הן על איכות המבנים, והן על תנאי החוזים שנכרתו בחופזה עם היישובים הקולטים.

**הנחות עבודה לא ריאליות:** אף שהתחזית לפינוי האתרים בתוך שנתיים הייתה מעיקרה בלתי ריאלית,<sup>149</sup> זו הייתה הנחת העבודה שעל יסודה הקימה אותם המדינה.<sup>150</sup> הנחה מוטעית זו היא שעוררה צורך להאריך מפעם לפעם את תקופת המענק לשכר דירה (למי שלא גרו באתרים הזמניים), לשינוי תקנות הפטור, לחידוש חוזים עם יישובים קולטים,<sup>151</sup> ובמקרים מסוימים – אף להעתקת המפונים למגורים זמניים אחרים.<sup>152</sup> הנחות שגויות אלו גם גרמו לאי נחת רבה אצל המפונים והוסיפו צער על סבלם.

**הזכאות למגורים זמניים:** הוועדה סבורה כי ההפרדה בין מפונים הזכאים לפיצוי בגין בית מגורים ובין מפונים שאינם זכאים לכך, באופן שרק הזכאים קיבלו זכות לדיור זמני, פגעה ללא הצדקה בשיקומם של המפונים שאינם זכאים לפיצוי בגין בית מגורים, שהשתייכו אף הם לקהילה, ובכך פגעה בתכלית ההעתקה הקהילתית. הוועדה סבורה כי לעניין הזכאות לדיור זמני מן הדין היה לנהוג על-פי אמת מידה שווה כלפי המפונים ה"זכאים" וה"לא זכאים". על המדינה מוטלת החובה לדאוג, הן לאלה והן לאלה, עד למעברם לבתי הקבע במסגרת הקהילתית.

**אכיפת החוק באתרים הזמניים:** הוועדה סבורה כי המדינה התרשלה בטיפולו בפולשים לאתרים הזמניים, כמו גם בטיפולו בבנייה הלא חוקית באתרים אלו. מטבע הדברים, צפיפות המגורים באתרים הזמניים ואיכות בנייתם, גורמת לכך שנוזקה של הבנייה הבלתי חוקית גדולים במיוחד. הוועדה ראתה את חליפת המכתבים וסיכומי הדיונים שעסקו בסוגיית הטיפול בבנייה הבלתי חוקית, וקשה שלא להתרשם מאוזלת ידן של הממשלה, של רשויות האכיפה ושל הרשויות המקומיות שכשלו בהתייחסותן לנושא.

**חיסול האתרים הזמניים:** מוקדם מדי לנקוב בתאריך יעד לפירוק כלל האתרים הזמניים. ואולם, על הממשלה מוטלת החובה לחתור לפירוקם של האתרים

149 ראו למשל את הערכות הזמנים המובאות בדוח ויתקון, עמ' 16-17.

150 ראו למשל תקנות הפטור וסעיף 45 לחוק יישום ההתנתקות, הקובע מענק שכר דירה לשנתיים בלבד.

151 ראו מכתב ההתחייבות של יונתן בשיא למזכירות יבול (11.10.05), הקובע כי האתר הזמני יפונה עד לסוף שנת 2008.

152 ראו בג"ץ 2800/09 ארז בטאט נ' מנהלת סל"ע (טרם ניתן פסק דין).

בהקדם האפשרי, מיד לאחר מעבר המפונים לבתי הקבע, לפחות במקומות שבהם התחייבה לעשות כן. זוהי חובה כלפי היישובים שבתחומם נבנו האתרים, כמו גם כלפי הקופה הציבורית. רשלנות בביצוע חובה זו – בין אם מקורה במחדל או במדיניות "נדיבה" כלפי מפונים המתקשים בבניית בית הקבע – עלולה להתברר כחמורה במיוחד; קיים חשש כבד שהאתרים יהפכו ברבות הימים למשכנות עוני ואולי אף מוקד לפעילות לא-נורמטיבית. לגבי האתר הזמני בניצן, קבעה הוועדה לעיל, כי יש להביא לפירוקו עד ל-31 בדצמבר 2011. עם זאת, במספר מקומות צפויים כנראה האתרים הזמניים להיוותר על כנם לצרכים שונים.

## ח. בתי המלון

### (1) עובדות

לרוב המפונים נדרש פתרון ארעי לימים הראשונים שלאחר הפינוי. סוגיה זו שאף היא לא הוסדרה בחוק, נפתרה לאחר שהמשלה באמצעות ועדת השרים לענייני ההתנתקות החליטה לתקצב שכירות חדרים בבתי מלון, בבתי הארחה ובאכסניות, שכל המפונים יועברו אליהם במועד הפינוי.<sup>153</sup> על-פי עדותו של מוטי אלימלך מהמינהלה, ההערכה הראשונית הייתה כי יידרש פתרון מיידי לכ-500 משפחות, ואילו שאר המשפחות ידאגו למגוריהן באופן עצמאי.<sup>154</sup> בהתאם לכך הכינה המינהלה כאלף חדרים בבתי מלון ובבתי הארחה. היא הניחה כי ביצוע הפינוי יתפרס על פני כשלושה-ארבעה שבועות,<sup>155</sup> וניתן יהיה לשכן את המפונים במלונות ב"סבבים", כשכל קבוצה מן המפונים תתארח במלונות, עד להעברתה למגורים הזמניים, במשך עשרה ימים לכל היותר.<sup>156</sup> על-פי הערכה מאוחרת יותר, המטרה הייתה כי ב-31 בדצמבר 2005, לכל המאוחר, כבר לא יהיו מפונים בבתי המלון.<sup>157</sup>

ככל שהתקרב מועד הפינוי, הסתבר לממשלה כי עליה לדאוג למגורים ארעיים לרוב המפונים. הצרכים האמיתיים התחווירו, הן כשהתברר לממשלה סופית כי מפונים רבים אינם מתכוונים לעבור להתגורר בדירות השכורות, המרוחקות זו מזו ואינן מאפשרות את המשך חיי הקהילה; והן כששונו ההערכות המבצעיות

153 החלטת ממשלה מס' 3900 (14.7.05), נתק/29 (4.7.05).  
154 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, אחראי יום הפינוי מטעם מינהלת סל"ע (15.7.09), עמ' 2046.

155 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 70.

156 שם, עמ' 69; ראו החלטת ועדת השרים מס' נתק/32 (20.7.05).

157 עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 71-72.

והסתמן כי פעולת הפינוי תהיה קצרה באופן משמעותי מהמתוכנן – קרי: הפינוי ימשך ימים אחדים בלבד – ועל כן מפונים רבים יותר יזקקו בריזמנית לפתרון דיור ארעי. על כן, סמוך לפינוי, בסיוע גורמים שונים, נערכה המינהלה לשכירתם של קרוב לאלפיים חדרי מלון נוספים, בתוך ימים ספורים בעיצומו של חודש אוגוסט.<sup>158</sup>

בניגוד להערכות המוקדמות, שהיית המפונים בבתי המלון ארכה חודשים רבים. הממשלה אף נאלצה לקבל מספר החלטות שעניינן מימון עלות השהייה במלונות.<sup>159</sup> במהלך שנת 2006 הודיע יונתן בשיא כי "עד לשבת הגדול [ערב חג הפסח] לא יישאר אף אחד במלונות", ואכן, עד לחודש אפריל 2006 – כשמונה חודשים מעת הפינוי – עברו כל המפונים, למעט משפחות בודדות, לאתרים הזמניים.<sup>160</sup> להערכת מינהלת סל"ע עלויות המגורים הארעיים הגיעו ל-250 מיליון ש"ח.<sup>161</sup>

להתארכות השהייה במגורים הארעיים היו מספר גורמים. ראשית, הכנת חלק מהאתרים הזמניים ארכה זמן רב (בין היתר בעקבות שיתוף הפעולה המוגבל של המתישבים עם הממשלה לפני הפינוי). כך למשל, המבנים הזמניים ביתד וביבול, שנועדו לקלוט את המתישבים באזור חלוצה, כמו גם האתר הזמני בעין צורים, התחילו להיבנות רק לאחר הפינוי,<sup>162</sup> ובאמציה הוקמו מגורים זמניים שניתן היה לעבור אליהם רק בחודש אפריל 2006.<sup>163</sup> שנית, מאגר הדירות ששכרה הממשלה מראש באמצעות משרד השיכון, לא שימש את מרבית המפונים, ורק מעטים מביניהם נאותו להתגורר בדירות אלו; זאת, משום שמעבר לדירות אלו, שרובן לא היו מקובצות, היה מרחיק את המפונים מקהילתם למשך תקופת הדיור הזמני,

158 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, אחראי יום הפינוי מטעם מינהלת סל"ע (15.7.09), עמ' 2058; עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 69-79; וראו החלטת ממשלה מס' 4176 (18.8.05), נתק/52 (15.8.05).

159 ראו החלטות ממשלה מס' 4276 (2.10.05); 4363 (10.11.05), נתק/83 (6.11.05); 4671 (24.1.06), נתק/105 (17.1.06); 4741 (16.3.06), נתק/115 (7.3.06); 185 (22.6.206), נתק/5 (19.6.06).

160 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, ראש תחום הדיור הזמני במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2057; עדותה הפנימית של גב' נעמה זרביב (16.8.09).

161 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, ראש תחום הדיור הזמני במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2057.

162 עדותו הפנימית של מר יוסי רוסו, מינהלת תנופה, לשעבר עוזר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה אילן כהן (1.7.09); עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 25.

163 ראו מכתבו של רענן דינור לוועדת החקירה הממלכתית (8.9.09).



ומשום שמיקומן ורמתן של חלק מהדירות לא השביעו את רצון המפונים.<sup>164</sup> **שלישית**, כאמור לעיל, נתגלעה מחלוקת באשר לזכותם של השוכרים הפרטיים, שהוגדרו כ"לא זכאים", לעבור יחד עם שאר חברי קהילתם אל אתרי המגורים הזמניים. כך, קהילת נווה דקלים, בסיוע ובגיבוי של קהילות נוספות, החליטה להישאר בבתי המלון ולא להתפנות לאתרים הזמניים כל עוד לא נמצא פתרון קהילתי מתאים גם לשוכרים הפרטיים חברי הקהילה, ששהו עמם בבתי המלון.<sup>165</sup> בסופו של דבר התרצתה הממשלה, ולחלק מן השוכרים הפרטיים נמצאו פתרונות יחד עם בני קהילותיהם באתרים הזמניים.<sup>166</sup>

## (2) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה שעל המדינה היה להימנע ככל האפשר משיכון המפונים באתרים ארעיים ולהיערך באופן שיאפשר את העברתם היישר לאתרים זמניים. תכנית כזאת יכלה המדינה לממש אילו דאגה לתכנן את האתרים הזמניים עוד לפני חקיקת חוק יישום ההתנתקות, ולאחר מכן להכשירם מבעוד מועד – חרף שיתוף הפעולה המוגבל של המפונים – ולהכניסם לקליטת המפונים במועד ביצוע הפינוי. האילוץ להשתמש באתרי מגורים ארעיים, תולדת קיצור לוח הזמנים, לא רק שהטיל על קופת המדינה הוצאה כספית כבדה, אלא גם הסב למפונים סבל ופגיעה נוספים. הוועדה שמעה עדויות בדבר השפלה שחוו המפונים במגורים הממושכים בבתי המלון: משפחות שזה עתה איבדו את ביתן איבדו גם את האינטימיות שבחיי היומיום, נמנעה מהן היכולת לנהל את חייהן באופן עצמאי, הסמכות ההורית נפגעה וכיוצא באלה תוצאות קשות.

המסקנה המתבקשת היא שיש להיזקק למגורי ארעי אך ורק במצבים של אילוץ או ביקטיבי ולוח זמנים דוחק שלא הייתה אפשרות סבירה לצפותם מראש ולהיערך לקראתם. בפרשנונו לא התקיימו תנאים אלה. שהותם של המפונים בבתי המלון משך זמן כה ארוך, גרמה להם לסבל רב, ממנו ניתן וראוי היה להימנע. על רקע זה ראויים לכל שבח ארגונים חברתיים ומתנדבים רבים שהתגייסו לסייע למפונים בתקופת מגוריהם באתרים הארעיים ולהקל על סבלם.

עניין נוסף, נלווה, שהוא בבחינת פרט המעיד על הכלל, נוגע לעובדה שכתנאי לקבלת חדר בבית מלון, דרשה המינהלה מהמפונים לחתום על התחייבות לשלם

164 למשל עדותו הפנימית של מר שמוליק כץ (24.5.09); עדותה הפנימית של הגב' שרה חיון (12.9.09).

165 עדותו הפנימית של מר שלמה בן אליהו, לשעבר מנכ"ל החטיבה התיישבות (18.11.09).

166 עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, מזכיר קהילת נווה דקלים-ניצן (18.5.09).

מכיסם את דמי השהייה בעבור התקופה שמעבר לעשרת הימים הראשונים.<sup>167</sup> ייתכן שהמקור לדרישה זו היה הנחייתו של ראש-הממשלה שרון, "להבהיר למתפנים כי שהותם בבתי מלון תהיה מוגבלת במסגרת של זמן וכי משך השהייה מעבר לזמן המוגדר תהיה על חשבונם".<sup>168</sup> מי שעסק בפרויקט המדור הארעי במינהלה, מוטי אלימלך, הסביר בעדותו כי ימים אחדים לאחר הפינוי אכן הופסקה החתמת המפונים על טופסי ההתחייבות.<sup>169</sup> הסתבר שהדרישה להחתים את המפונים על התחייבות כספית הייתה פרי טעות, ומשעמדה המינהלה על הטעות פעלה לתיקונה. הוועדה סבורה כי מלכתחילה לא היה מקום להחתים את המפונים על התחייבויות כאלה.

## 2. רשת הפיצוי

### א. מבוא

חוק יישום ההתנתקות פרש רשת ענפה של הסדרים לפיצוי המפונים. בעוד שבתחום ההתיישבות החלופית נותר החוק דל, הרי שבתחום הפיצוי הכספי מדובר באחד מדברי החקיקה המפורטים והמורכבים שבספר החוקים בישראל. על הסדרי הפיצוי הכספי הוסיף החוק גם הסדרים אופציונליים לפיצוי לא-כספי, שאף הם חלק מרשת הפיצוי. הבולט שבהם הוא סעיף ההעתקה הקהילתית – סעיף 85 לחוק – הקובע כי את ההטבות שניתנו לקבוצת המפונים על-פי הסכם ההעתקה, יראו כפיצויים המגיעים לקבוצה ולחבריה, כולם או חלקם, כפי שייקבע בהסכם.<sup>170</sup> ואם לא די בכל זאת, הרי שלאחר החקיקה נוספו לרשת הפיצוי נדבכים נוספים, מכוח שורה של החלטות מינהליות ושיפוטיות, שהפכו אותה למסועפת עוד יותר.

שלושת הפרקים הבאים עוסקים בהיבטים מסוימים של הסדרי הפיצוי שהוענק למפונים מכוח חוק יישום ההתנתקות ובהסדרים הנוספים המאוחרים לו; דוגמת הסכם ה"כים והחלטות עקרוניות שניתנו על-ידי הוועדה המיוחדת. אין המדובר

167 ראו למשל עדותו הפומבית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (17.6.09), עמ' 1442–1443.

168 החלטת ועדת השרים מס' נתק/38 (24.7.05).

169 עדותו הפומבית של מר מוטי אלימלך, האחראי ליום הפינוי מטעם מינהלת סל"ע (15.7.09), עמ' 2052–2053.

170 סעיף 85(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

בדיון ממצה בכלל השאלות שהתעוררו בפני הוועדה ביחס לרשת הפיצוי, אל א בדיון בנושאים נבחרים בלבד, שאליהם מצאה הוועדה מקום להתייחס.<sup>171</sup>

הפרק הראשון מבין השלושה עוסק בסוגיות הנוגעות לפיצוי ה"אישי", שמרבית המפונים היו זכאים לו. הפרק השני עוסק בסוגיות הקשורות לפיצוי העסקי, הנוגע לבעלי העסקים באופן כללי. הפרק השלישי עוסק בסוגיות ייחודיות של פיצוי עסקי, המתעוררות ביחס לחקלאים. נדבך נוסף של רשת הפיצוי - גמול הפרישה, המהווה חלק מהפיצוי התעסוקתי - יידון בנפרד בהמשך הדוח, בפרק התעסוקה (פרק ה.4.ב.).

מרבית הטענות שהועלו על-ידי המפונים ונציגיהם בפני הוועדה, עסקו בסוגיות הנוגעות לפיצוי: טענות של קבוצות ויחידים שלא עמדו בתנאי הזכאות שבחוק לרכיב כזה או אחר של פיצוי אישי; טענות של בעלי עסקים וחקלאים שקבלו על גובה הפיצוי העסקי; טענות של מי שלא קיבלו את מבוקשם בוועדה המיוחדת; ועוד.

טענות המפונים בנוגע להסדרי הפיצוי נבדקו על-ידי ועדת החקירה. המקרים שבהם מצאה הוועדה כי מן הראוי לשנות את ההסדרים הקיימים, יידונו להלן. ואולם, במרבית המקרים, בסופו של דבר, מסקנת הוועדה הייתה כי אין מקום להמליץ על שינוי ההסדרים הקיימים. הסיבות לכך מגוונות. לעתים היה זה מתוך עמדה פוזיטיבית של הוועדה, כי ההסדר הקיים הוגן וראוי (ובמקרים מסוימים אף למעלה מכך). לעתים היה זה בשל היעדר צורך בנקיטת עמדה פוזיטיבית של הוועדה, לאור הסכמים שאליהם הגיעו הממשלה והמפונים: הסכם הח"כים (ביחס לפיצוי האישי), ההסכם עם ועד בעלי העסקים (ביחס לפיצוי העסקי), והסכמי ההעסקה (ביחס להיבטי הפיצוי המוסדרים בהם). בכפוף למקרים חריגים, שבהם לא ראתה הוועדה מנוס מ"פתיחת" נושא שנדון בהסכמים, העמדה הכללית שהנחתה אותה, כפי שצוין גם בדוח הביניים, היא כי דרך המלך לפתרון הסוגיות העומדות על הפרק היא באמצעות הידברות, וכי פתרונות מוסכמים עדיפים על פני פתרונות מוכתבים.<sup>172</sup> ולעתים, הסיבה להימנעות הוועדה מלהמליץ על שינוי הסדרי הפיצוי הקיימים הייתה שיקולים מעשיים ושיקומיים. שיקולים אלה הצדיקו במקרים מסוימים, מתוך ראייה כוללת, לבכר יציבות וסופיות של התהליך על פני יצירת זעזועים בהסדרים שהתגבשו טלאי על גבי טלאי והתקבעו במהלך חמש השנים שחלפו מאז הפינוי, גם אם לדעת הוועדה היה מלכתחילה מקום

171 לעניין זה ראו להלן, את הפרק על הנושאים שבהם לא מצאה הוועדה מקום לטפל (פרק ה.7.).

172 דוח הביניים, עמ' 10.

לעצב אחרת את ההסדרים הפרטניים המרכיבים את המכלול (הדרך שבה היה ראוי לעצבם מלכתחילה תידון בהמשך הדוח, בחלק ו' שעניינו היערכות לאירועים עתידיים).

לעניין ההסכמים שנחתמו בין המדינה והמפונים, נתעכב על שני הכלליים שבהם. הראשון – הסכם הח"כים – נחתם באפריל 2007 בין המדינה וחברי הכנסת שייצגו את עניינם של המפונים, והסדיר סוגיות רבות שהועלו על-ידי המפונים, בעיקר במישור הפיצוי האישי. מכוח ההסכם, שאושר על-ידי הממשלה,<sup>173</sup> ניתנו למפונים הטבות כספיות שונות בסכומים שבין עשרות אלפי ש"ח למאות אלפי ש"ח למשפחה. קבלת חלק מן הסכומים הותנתה בחתימת המפונים על כתב ויתור ביחס לתביעות עתידיות על-פי הדין הכללי. בדוח הביניים כתבה הוועדה, ביחס לפיצוי האישי, את הדברים הבאים:<sup>174</sup>

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 שכונו – 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.

כאמור, בכפוף למקרים מיוחדים, עמדת הוועדה נותרה בעינה: ככלל, אין מקום לפתוח לדיון את נושאי הפיצוי האישי, לאחר שאלה כבר נסגרו בהסכמה (שעליה כשלעצמה ראוי לשבח את הצדדים), על דעת נציגי המפונים ועל דעת הקהילות.<sup>175</sup>

173 החלטת ממשלה מס' 1619 (נתק/20) (3.5.07).

174 דוח הביניים, עמ' 68.

175 בנוסף לדבריו הנ"ל של ח"כ אריאל, ראו גם את הדברים הבאים, שכתב ד"ר שי בן יוסף, תוך ציטוט מתוך שיחה עם מר ליאור כלפה, שהיה מעורב בגיבוש הסכם הח"כים: "ההחלטה לעצור את המשא ומתן בנקודה מסויימת דורשת אומץ לב מנהיגותי, בשל הידיעה כי יהיו גם מאוכזבים. תאר זאת ליאור כלפה (27/7/08): 'ברגע המכריע אתה צריך להחליט לבד [לחתום על פשרה עם הממשלה] והמחיר הוא שבכך לכאורה מסתיימות תביעותינו. הסכמת ליתור כי זה היה המעבר לקטע שאנחנו מתחילים לבנות את עצמנו. ... ידעתי שאני הולך לחטוף [התנגדיות] וחטפתי. מכאן ואילך התמקדנו ביישובי הקבע ...". ד"ר בן יוסף מוסיף, כי החתימה על הסכם הח"כים איפשרה לוועד המתיישבים לסייע לקהילות לעבור את הסף

ההסכם השני נחתם לאחרונה בין המדינה לבין ועד העסקים ומנהל ועד מתיישבי גוש קטיף. ועד העסקים מייצג את בעלי העסקים מגוש קטיף, אך אינו מייצג את החקלאים ואת בעלי העסקים מצפון השומרון ומאזור התעשייה ארז. הסכם זה, שנחתם לאחר משאומתן שנוהל בין הצדדים לפי המלצת ועדת החקירה בדוח הביניים,<sup>176</sup> מאפשר לבעלי העסקים לבחור בין אפשרויות שונות של הטבות נוספות בתחום הפיצוי העסקי. גם הטבות אלה הותנו בויתור על תביעות נגד המדינה על-פי הדין הכללי, בגין העסק המפונה. ואולם, להסכם זה ייחסה הוועדה משקל נמוך מזה של הסכם הח"כים, שכן מדובר בהסכם עם חלק מסוים בלבד ממגזרי המפונים הרלוונטיים, וממילא המגזרים האחרים אינם כבולים אליו.

בטרם תידרש הוועדה לפרטי הנושאים השונים, יש להזכיר את עקרונות הפיצוי שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות. **במישור האישי**, הקו המנחה של גובה הפיצוי הכספי שביקש החוק לקבוע כלל ל"זכאים", בגין אובדן בית המגורים, היה של ערך כינון מחדש באזור ייחוס. "ערך כינון" משמעו הסכום הכספי הדרוש לרכישה או להקמה מחדש של נכס דומה לנכס שאבד בשל הפינוי. הוא מורכב מעלות הקרקע שאותה יש לרכוש ומעלות הבנייה מחדש של הנכס. מאחר שעלות הקרקע בתחומי ישראל גבוהה בדרך כלל באופן משמעותי מעלות הקרקע בשטחים שפוננו, ערך הכינון גבוה בדרך כלל באופן משמעותי משווי השוק של הנכס שאבד, כלומר מהשווי הכלכלי של זכויות הקניין שהיו בידי של המפונה קודם לפינוי. "אזור ייחוס" משמעו אזור בתחומי מדינת ישראל הדומה לאזורים שפוננו, מבחינת ריחוקו הגיאוגרפי ממרכז הארץ, מבחינת מאפייני היישובים שבו וכיוצא באלה. גובה רכיב עלות הקרקע בערך הכינון, הקבוע בחוק, נקבע על-פי בדיקה שמאית של עלויות הקרקע הממוצעות באזורי הייחוס הרלוונטיים בנגב ובגליל.<sup>177</sup> גובה רכיב עלות הבנייה מחדש של הנכס נקבע במתכונת של ערכים נורמטיביים, כלומר פיצוי בסכום קבוע בגין כל מטר רבוע של מבנה בית המגורים שפונה.<sup>178</sup> לחלופין, החוק מאפשר למפונה לבחור במסלול פיצוי של שומה פרטנית, הבוחנת את ערכו הספציפי של בית המגורים שפונה.<sup>179</sup>

שבין דיון על פיצויים על העבר לבין הכנות להתיישבות העתידית (שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב - היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", **חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה** (אוניברסיטת בר-אילן, תש"ע), עמ' 196).

176 דוח הביניים, עמ' 54-57.

177 סעיף 36 וסעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות; בג"ץ **חוף עזה**, עמ' 649, פסקה 248.

178 סעיף 2 לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

179 סעיף 37 לחוק יישום ההתנתקות.

**במישור העסקי**, הפיצוי הכספי שהחוק קבע לא הניח מראש כלל שלפיו יש לשלם לכל בעל עסק שפונה את ערך הכינון מחדש של עסקו בתחומי ישראל. בהכללה גסה ניתן לומר, כי שתי נקודות המוצא שנבחרו בעניין זה – ואשר בעל העסק רשאי לבחור ביניהן – היו שווי השוק של העסק, כלומר שווי זכויות הקניין של בעל העסק, לפי חישוב פיננסי, המדמה עיסקה של מכירת העסק כ"עסק חי" לקונה מרצון (על בסיס הרווח התפעולי של העסק קודם לפינוי); או לחלופין החזר השקעות של בעל העסק ברכוש, לפי חישוב נכסי (על בסיס דיווחי בעל העסק בעבר לרשויות המס), בצירוף רכיבים סטנדרטיים של עלות קרקע להקמת העסק מחדש באזור ייחוס.<sup>180</sup> המסלול הראשון מכונה בחוק "פיצוי לפי השווי הפיננסי",<sup>181</sup> והוא יכונה להלן, לשם הקיצור: "המסלול הפיננסי". המסלול השני מכונה בחוק "פיצוי לפי שווי הנכסים",<sup>182</sup> למרות שמונח זה אינו מתאר את מהותו באופן מדויק. להלן יכונה מסלול זה: "המסלול הנכסי". גם במסגרת המסלול הנכסי העסקי, בדומה למישור האישי, גובה רכיב עלות הקרקע נקבע על-פי בדיקה שמאית של עלויות הקרקע הממוצעות באזורי ייחוס רלוונטיים בדרום הארץ,<sup>183</sup> אלא שכאן ניתנה גם אפשרות לבעל העסק לבחור במקום זאת בחישוב לפי החזר השקעותיו בקרקע המפונה. בנוסף, המסלול הנכסי כולל גם מסלול-משנה ייעודי לחממות, שבגדרו הפיצוי נקבע במתכונת של ערכים נורמטיביים לפי מטר רבוע של חממה.<sup>184</sup>

על המסלול הפיננסי והמסלול הנכסי הוסיף החוק סכומים נוספים כמענקים, שעשויים להינתן למי מבין בעלי העסקים המפונים שיבקש להקים מחדש את עסקו הלכה למעשה.<sup>185</sup> למעשה, למעט מענקים אלה, אין חוק יישום ההתנתקות מבחין בין מי שנטל את הפיצוי הכספי ולא הקים את עסקו מחדש, לבין מי שבחר לכונן מחדש את העסק לאחר הפינוי. עם זאת, הטבות נוספות לבעלי עסקים ממשיכים קיימות בדברי חקיקה אחרים, בדין הכללי, שעניינם עידוד השקעות הון לסוגיהן.

כמוסבר בהמשך, עמדתה הכללית של ועדת החקירה היא כי ראוי שההבחנה בין בעל עסק ממשיך לבעל עסק שאינו ממשיך תהיה חדה יותר מזו שנקבעה בחוק.

180 סימן ד' לפרק ה' והתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות; עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

181 סעיף 62 וחלק ב' לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

182 סעיף 62 וחלק א' לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

183 סעיף 279 לתשובת המדינה מיום 5.4.05 בבג"ץ **חוף עזה**.

184 סעיף 6 לחלק א' לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

185 סעיף 70 לחוק יישום ההתנתקות.

ככלל, לדעת הוועדה, בעל עסק ממשיך זכאי לקבל פיצוי (לרבות מענקים והטבות אחרות) בגובה ערך כינון מלא של עסקו באזור ייחוס, קרי: בגובה העלות הכוללת שנדרשת להקמת עסקו בפועל. עם זאת, לאור השיקולים שהוצגו לעיל, באשר למקרים שבהם לא מצאה הוועדה לנכון להמליץ על שינוי ההסדרים הקיימים, וכן בשל היעדרן של ראיות מספיקות, לא נקטה הוועדה עמדה כללית בשאלה אם ההסדרים הקיימים – החוק בצירוף החלטות המינהליות והשיפוטיות העקרוניות (לרבות ההסכם עם ועד העסקים) שהתקבלו בחמש השנים שמאז החקיקה – מקיימים הלכה למעשה אמת מידה זו. ואולם, כמבואר להלן, ועדת החקירה סבורה כי בעל עסק ממשיך – חקלאי ושאינו חקלאי – שסבור כי יש ביכולתו להוכיח שסבל חסרון כיס בשל פיצוי־חסר בעת הקמת עסקו באזור הייחוס, יכול לפנות לוועדה המיוחדת ולהביא את ראיותיו לכך. המלצת הוועדה היא, כי הוועדה המיוחדת תבחן את הבקשה בעזרת מומחה חיצוני בלתי תלוי, ובמידת הצורך תפסוק לבעל העסק פיצוי נוסף, בגובה חסרון הכיס האמור שנגרם לו. הוועדה סבורה, כי לשם ייעול התהליך ומניעת הימשכותו יהיה זה נכון לקצוב את המועד להגשת פניות בנושא זה לוועדה המיוחדת ב־90 ימים ממועד פירסומו של דוח זה, ולמי אשר טרם סיים את הקמת העסק – 90 ימים מיום סיום הקמת העסק.

עמדתה המשפטית של המדינה היא, שככלל, חוק יישום ההתנתקות אוסר עליה להעניק למפונים הטבות נוספות כפיצוי מעבר לאלה הקבועות בחוק.<sup>186</sup> עמדה זו מבוססת על סעיף 134 לחוק, הקובע:

#### ייחוד העילה והסמכות

134. (א) לא יינתן פיצוי ולא תהיה זכות, עילה או תביעה לפיצוי מאת המדינה או מאת רשות מרשויותיה ומי שפעל מטעמה, בשל הפיניו שבוצע ליישום תכנית ההתנתקות ושנעשה לפי הוראות חוק זה, לרבות בשל ביטול זכויות כאמור בחוק זה, ובשל החלטות רשויות המדינה הקשורות לפיניו כאמור, או בשל הפסד הכרוך בו, אלא מכוח חוק זה ולפי תנאיו, לרבות תשלום מיוחד לפי סעיף 137(ב)(2) לגבי מי שאינו זכאי לפי חוק זה.

(ב) לא תהיה מכוח משא ומתן, הסכם, החלטה, הבטחה, הוראה או מסמך אחר, כל זכות לפיצוי או עילת תביעה כלפי המדינה או כלפי רשות מרשויותיה ומי שפעל מטעמה, בשל הפיניו, אלא לפי הוראות חוק זה או הסכם לפיו.

(ג) לא תהיה סמכות לקבוע זכאות לפיצויים או סכום פיצויים לענין חוק זה, אלא לפי הוראה של חוק זה.

186 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10); עדותו הפנימית של עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) (21.7.09).

אמנם היבט מסוים של הוראה זו, הנוגע לאיסור הפנייה לדין הכללי, נקבע בבג"ץ **חוף עזה** כבלתי חוקתי, ולכן בטל, אך בית המשפט הקפיד שלא להורות על בטלות ההוראה כולה.<sup>187</sup> אף על פי כן ביקשה המדינה להעניק תוספות פיצוי, במסגרת הסכם הח"כים, תוך עקיפת סעיף 134. לשם כך היא נדרשה למצוא טכניקות משפטיות "יצירתיות". טכניקה אחת כזו הייתה שימוש בוועדה המיוחדת (הפועלת מכוח חוק יישום ההתנתקות, ואף מוחרגת במפורש בסעיף 134(א) סיפא) לשם קבלת החלטות עקרוניות וכוללות, בניגוד לייעודה המקורי של הוועדה המיוחדת כמעניקת סעד במקרים ייחודיים. הטכניקה השנייה הייתה הצבת תנאי למפונים שיחתמו על כתבי ויתור על תביעות לפי הדין הכללי, באופן שמאפשר לראות את ההטבות שמעניק להם הסכם הח"כים כאילו ניתנו במסגרת הסכם פשרה בין המדינה לבעל דין במשפט אזרחי.<sup>188</sup> על עקיפה זו של הליכי החקיקה הראויים במדינה דמוקרטית, מתחה הוועדה ביקורת מוקדם יותר בדוח זה.<sup>189</sup>

לאור זאת, עמדת ועדת החקירה היא, כי באותם מקרים שיפורטו להלן, אשר בהם מצאה הוועדה לנכון להמליץ על תוספת כללית של פיצוי לקבוצות של מפונים (להבדיל מתוספת פיצוי אינדיבידואלית שעשויה להינתן על-ידי הוועדה המיוחדת בהתאם לנסיבותיו של מקרה נתון, כדוגמת השלמה לערך כינון לבעל עסק ממשיך), הרי שמן הראוי ליישם את המלצת הוועדה בדרך של תיקון חקיקה. על הליך חקיקה זה להיעשות בדרך מזורזת, כפי שמתחייב מאופייה הדחוף של המשימה הלאומית.

## ב. פיצוי אישי

### (1) פיצוי בגין בית מגורים: לפי ערך הכינון מחדש

(א) עובדות

רכיב הפיצוי הכספי האישי העיקרי שנקבע בחוק יישום ההתנתקות הוא בשל אובדן בית המגורים (וכן אובדן חלקת המגורים שנחלה ביחס לחקלאים).<sup>190</sup> בהקשר זה

187 כך נוסח הסעד האופרטיבי בעניין זה בבג"ץ **חוף עזה**, בסיום פסק הדין: "ביטול הסדר ייחוד העילה והויתור עליה לפי סעיפים 134 ו-135 לחוק יישום ההתנתקות. משמעות הדבר היא שכל הוראה בסעיפים אלה שלפיה תביעה או בקשה לוועדת זכאות או לוועדה המיוחדת יש בה משום ויתור על תביעה לפי הדין הכללי, היא בטלה ואין לנהוג על-פיה. בדומה, כל הוראה בסעיפים אלה שלפיה אין לפנות לדין הכללי אלא אם כן יש ויתור על זכויות לפי החוק, היא בטלה ואין לנהוג על פיה". שם, עמ' 815.

188 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).  
189 ראו לעיל, את תת הפרק על הקצאת כספים בנתיב "עוקף חקיקה", בפרק על האמצעים למימוש אחריות המדינה (פרק ד.ג.2.ג.3).

190 סימן א' לפרק ה' לחוק יישום ההתנתקות.



החוק קובע הגדרה רחבה יחסית של "בעל זכות בבית מגורים" הזכאי לפיצוי זה, שמהותה החזקה בזכות קניינית, חוזית או אחרת לטווח ארוך בבית מגורים בשטח המפונה, כלומר בעל זכות הקרובה מבחינה מעשית לבעלות.<sup>191</sup> בנוסף, החוק מקנה זכאות לפיצוי בשל בית המגורים גם לשוכר ציבורי, כלומר למי שהיה בעל זכות שכירות לטווח קצר בדיור ציבורי.<sup>192</sup> החוק אינו מקנה זכאות מקבילה לשוכר פרטי, כלומר לבעל זכות שכירות לטווח קצר בדיור פרטי.

הקו המנחה של גובה הפיצוי הכספי שהחוק ביקש לקבוע, ככלל, בגין אובדן בית המגורים, הינו של ערך כינון מחדש, קרי: ערכי הפיצוי בגין המבנה, כדי לאפשר למפונה בניית מבנה דומה (להלן: **מסלול א'**). ואולם, באשר למרכיב הקרקע, הבחין החוק בין בעלי ותק, שמרכז חייהם היה באזור המפונה לפחות שנתיים טרם היום הקובע, ובין חסרי ותק דומה. לחסרי הוותק, כמו גם לבעלי בתים שלא גרו באזור המפונה, כלל רכיב הפיצוי בגין המבנה, אף את הפיצוי בגין הקרקע ללא כל פיצוי נוסף, וזאת משום שערך הקרקע באזור המפונה היה אפסי. בהתאם לכך סברה המדינה, כי הפיצוי בגין המבנה יאפשר למפונים אלו לבנות את ביתם מחדש, במקום אחר בתחומי מדינת ישראל, שבו ערך הקרקע דומה. בתגובתה לעתירה בבג"ץ **חוף עזה**, הסבירה זאת המדינה:<sup>193</sup>

לבעלי זכויות בבתי מגורים אשר מרכז חייהם לא היה בשטח המפונה בכלל, או שעברו להתגורר בשטח המפונה תקופה קצרה (עד שנתיים) לפני היום הקובע, ניתן פיצוי המשקף עלות בנייה מחדש של בית טיפוסי ביישוב שיפונה, לפי סוג הבית של המפונה. אף פיצוי זה מאפשר למתיישב לרכוש בית מגורים חליפי במדינת ישראל, וזאת באיזורים אשר בהם ערך הקרקע קטן כפי שהיה בשטח המפונה. יצוין לעניין זה, כי על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 817, 856 ו-962, ביישובי קו עימות גיזרת לבנון, ביישובי רמת הגולן ובאיזור שדרות רבתי מקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקעות בדמי חכירה בשיעור של 0%.

לעומת זאת, לבעלי הוותק, שמרכז חייהם באזור המפונה היה לפחות שנתיים טרם היום הקובע, השלים החוק מרכיב פיצוי נוסף, שניתן באופן מדורג על-פי שנות הוותק באזור המפונה, ושמטרתו הייתה לאפשר למפונה לרכוש קרקע באזור ייחוס (להלן: **מסלול ב'**). בתגובתה לבג"ץ **חוף עזה**, הסבירה המדינה את תהליך בחירת אזור הייחוס:<sup>194</sup>

191 סעיף 32 לחוק יישום ההתנתקות.

192 סעיף 38 וסעיף 5 לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

193 פיסקה 114 לטיעונים המשלימים מטעם המדינה לבג"ץ **חוף עזה** (1.5.05).

194 פיסקה 231 לתגובת המדינה לבג"ץ **חוף עזה** (5.4.05).

בשלב ראשון, נבחרו אזורי ייחוס במדינת ישראל, אשר נמצאו דומים בהיבטים רבים לשטחים אלה, והסמוכים גיאוגרפית לשטחים המפונים. לא למותר לציין בהקשר זה, כי אין המדובר באיזורים המקבילים לשטח המפונה, ככל שהדבר נוגע לערך הקרקע. המדובר, באיזורים בהם ערך הקרקע למגורים גבוה יותר.

בשלב שני, לצורך קביעת ערכי הקרקע באזורי הייחוס, בחן השמאי הממשלתי הראשי את מאפייני היישובים המפונים, בין היתר על פי הנושאים הבאים: רמת התשתיות ביישוב, מבני הציבור והשירותים המוניציפליים הניתנים ביישוב. לאחר מכן נבחנו יישובים התואמים למאפיינים אלה בתוך איזור הייחוס; ובהמשך מכן נבחנו על ידי השמאי הממשלתי הראשי מחיריהם של מגרשי מגורים ביישובים אלה. לצורך ביצוע הליך זה, נערכו על ידי השמאי הממשלתי הראשי סיורים הן ביישובים בשטח המפונה והן ביישובים באזורי הייחוס. כמו כן, בחן השמאי הממשלתי הראשי את מכלול ההיבטים התכנוניים והגיאוגרפיים הצריכים לעניין, כמקובל בהערכות מקרקעין.

בסופו של דבר, נקבע ממוצע ערכי הקרקעות למגורים ביישובים השונים באזורי הייחוס, תוך חלוקה בין יישובים חקלאיים ויישובים אחרים. אשר לקרקעות שהן נחלות ביישובים חקלאיים יצוין, כי אלה כוללות הן רכיב של מגורים והן רכיב עסקי (קרקע לאמצעי ייצור). במסגרת הפיצוי על בית המגורים, ניתן הפיצוי על רכיב המגורים של הנחלה. על הרכיב העסקי של הנחלה אשר נמצא בשטח המפונה ניתן הפיצוי במסלול העסקי, עליו נוסף ונרחיב במסגרת הדיון על הפיצוי בגין עסקים (מכאן הקביעה בסעיף 33 לחוק כי הפיצוי בשל בית מגורים בנחלה מתייחס לחלקת המגורים בלבד).

ממוצע ערכי הקרקעות שנקבע, כאמור, על ידי השמאי הממשלתי הראשי הוא אבן היסוד לחישוב תוספת הפיצוי במסלול ב'.

בשני המסלולים גובה הפיצוי מחושב על-פי קריטריונים עובדתיים הקבועים בחוק, ומאפשר הקמת בית חֶלֶף הבית המפונה: מסלול א' מפצה עבור שווי בית המגורים שאבד בערכים המאפשרים את בניית המבנה מחדש בכל מקום שבו ערך הקרקע זהה לערך הקרקע באזור המפונה; מסלול ב' מפצה עבור שווי בית המגורים שאבד, כאמור במסלול א', בתוספת מרכיב פיצוי נוסף המאפשר רכישת קרקע באזור ייחוס. להלן יפורטו מרכיבי שני המסלולים.

**מסלול א':** סעיף 35 לחוק קובע כי מי שהיה ביום הקובע בעל זכות בבית מגורים ביישוב מפונה זכאי לפיצוי לפי מסלול א'. בקבוצה זו כלולים מי שלא התגוררו באזור המפונה וכן בעלי בתים שהתגוררו באזור המפונה פחות משנתיים לפני היום הקובע.

בסעיף 32 לחוק נקבע כי סכום הפיצוי על-פי מסלול א' יחושב כשקלול של סוג בית המגורים במכפלת שטח הבית. בסעיף 2(א) לתוספת השנייה לחוק פורט גובה

הפיצוי בהתאם לסוג בית המגורים: בנייה טרומית מזכה בפיצוי של 3,150 ש"ח למ"ר; בנייה שנעשתה על-ידי משרד השיכון או על-ידי חברת בנייה מזכה בפיצוי של 3,825 ש"ח למ"ר; בנייה עצמית מזכה בפיצוי של 4,500 ש"ח למ"ר. במקרים של בנייה מעורבת, שכללה יותר מסוג בנייה אחד, נקבע כי הפיצוי בגין הבית כולו יחושב בהתאם לסוג הבנייה היקר, בתנאי שלמעלה ממחצית שטח הבית נבנה בסוג בנייה זה. יצוין, כי מאחר שקרוואן המשמש כבית מגורים לא נכלל בהגדרות החוק, קבעה הוועדה המיוחדת כי בגין קרוואן יינתן פיצוי בסך של 1,000 ש"ח למ"ר.<sup>195</sup>

בסעיף 2(ב) לתוספת השנייה לחוק פורט אופן חישוב הפיצוי בהתאם לסוג הבית כאמור, יחד עם שקלול שטח הבית. עבור שטח של עד 160 מ"ר, ניתן לקבל 100% מסכום הפיצוי למ"ר לפי סוג הבנייה. עבור בית מגורים ששטחו עד 40 מ"ר נוספים, ניתן לקבל, עבור השטח הנוסף, 90% מסכום הפיצוי למ"ר לפי סוג הבנייה. עבור כל שטח נוסף מעל 200 מ"ר, ניתן לקבל 80% למ"ר לפי סוג הבנייה.

לטענת השמאי הממשלתי הראשי, בהתאם לסקרים שבוצעו בשעתו ביחס לשווי הבתים בשטחים שפוננו,<sup>196</sup> גובה הפיצוי עבור סוג הבנייה היקרה ביותר (הבנייה העצמית) צריך היה להיות מחושב לפי סכום של 900 דולר למ"ר. אולם, בסופם של הליכי החקיקה נקבע, כי גובה הפיצוי עבור סוג בנייה זה יעמוד על 1,000 דולר למ"ר, ובערכים שקליים - 4,500 ש"ח למ"ר אחד.<sup>197</sup>

עוד נקבע בתוספת השנייה לחוק, כי לצורך חישוב שטח הבית, לא יפחת השטח המחושב מ-80 מ"ר, וזאת, אף אם היה הבית קטן מכך. עוד נקבע כי על שטח הבית בפועל יתווספו 15% נוספים (במגבלת תכנית התכנון התקפה), שאף בגינם יינתן פיצוי.<sup>198</sup>

195 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 149/6 (30.5.07).

196 התייחסותו של מר אייל יצחקי, השמאי הממשלתי הראשי, לעניין חוות דעת שמאית לקביעת הפיצוי לבית המגורים במסגרת חוק יישום תכנית ההתנתקות - מכתב לוועדת החקירה (6.12.09). ראו בנוסף מסמך השמאי הממשלתי הראשי לראש ועדות הזכאות במינהלת סל"ע (10.11.09). בשני מסמכים אלו נסקרה העבודה שנערכה על-ידי השמאי הממשלתי הקודם, שעל-פיה נקבע כי מחיר של 940 דולר למ"ר גבוה בכ-10% מעלויות בנייה ריאליות נכון ליום הקובע.

197 ראו אף עדותו הפנימית של מר יעקב אודיש, לשעבר השמאי הממשלתי הראשי (13.7.09). בעדותו הסביר כי על סכום הבסיס של 900 דולר הוסיפה ועדת הכספים עוד כ-10%.

198 סעיף 1 לתוספת השנייה לחוק.

עוד קבע החוק, כי מי שקיבל פיצוי לפי מסלול א', זכאי להלוואה לדיור בסכום השווה ל-20% מסכום הפיצוי שקיבל.<sup>199</sup>

מסלול א' קבע דרך בהירה, יעילה ומהירה לחישוב גובה הפיצוי, בהתבססו על שני פרמטרים: סוג בניית בית המגורים, ושטחו.<sup>200</sup> החתירה לייעול ההליך הביאה לכך שהפיצוי במסלול זה לא כלל בתוכו פרמטרים אפשריים נוספים כגון מיקום הנכס, שטח הבית ביחס למספר הנפשות שהתגוררו בו וכו'. כאמור, הפיצוי במסלול א' שיקף גם את שווי הקרקע בשטח המפונה, שהוא נמוך ביותר.<sup>201</sup> מנגד, הוא לא שיקף שווי קרקע דומה באזורי הייחוס בתחומי ישראל. לשם כך נועד מסלול ב'.

**מסלול ב'**: סעיף 36 לחוק קובע מסלול נוסף לזכאים לפיצוי בגין בית מגורים. מסלול זה מקנה תוספת פיצוי, מעבר לפיצוי שניתן במסלול א', למי שמרכז חייו במשך שנתיים רצופות עד היום הקובע היה ביישוב המפונה שבו מצוי בית המגורים, או עבור מי שביום הקובע לא גר ביישוב המפונה, אולם חי ביישוב המפונה שמונה שנים רצופות שהסתיימו עד שנתיים קודם ליום הקובע.

על-פי סעיף 32 לחוק, גובה הפיצוי במסלול ב' כולל פיצוי כאמור במסלול א' (המחושב כאמור לפי סוג הבית ושטחו) וכן סכום פיצוי נוסף, השווה לערך קרקע באזור ייחוס, כאמור. סעיף 3(א) לתוספת השנייה לחוק מבחין בין בית מגורים בנחלה חקלאית לבין בית מגורים אחר. מגורים בבית מגורים בנחלה חקלאית, מקנים תוספת פיצוי מקסימלית של 360,000 ש"ח. מגורים בבית מגורים אחר, מקנים תוספת פיצוי מקסימלית של 225,000 ש"ח.

עוד נקבע, כי רכיב הפיצוי הנוסף הטמון במסלול זה, יהיה תלוי ותק של המפונה ביישוב המפונה:<sup>202</sup>

- (ב) מקדם הוותק שבו יוכפל הסכום האמור בפסקאות (1) או (2) של סעיף קטן (א), לפי הענין, יהיה כמפורט להלן:
- (1) אם הוותק הוא שנתיים או יותר, אך פחות משלוש שנים – חמישית;
- (2) אם הוותק הוא שלוש שנים או יותר, אך פחות מארבע שנים – שתי חמישיות;
- (3) אם הוותק הוא ארבע שנים או יותר, אך פחות מחמש שנים – שלוש חמישיות;

199 סעיף 6(ב) לתוספת השניה לחוק.

200 כך הגשים החוק את העקרונות שנקבעו בעניין זה בעבודת הצוות המשפטי-כלכלי של משרד המשפטים מיוני 2004.

201 ראו בג"ץ חוף עזה, פסקה 246.

202 סעיף 3(ב) לתוספת השנייה לחוק.

(4) אם הוותק הוא חמש שנים או יותר, אך פחות משש שנים

- ארבע חמישיות;

(5) אם הוותק הוא שש שנים או יותר - 1.

יחד עם זאת קבע החוק, כי מקום שבו היה המפונה זכאי רק לחלק מהפיצוי לפי מסלול ב' (ובלבד שהוותק שלו שנתיים לפחות), תועמד לו הלוואה בגובה ההפרש שבין הפיצוי לפי מסלול ב' שקיבל, ועד לגובה הפיצוי המקסימלי.<sup>203</sup>

בתגובתה לעתירה בבג"ץ חוף עזה, הסבירה המדינה את הרציונל ביצירת מקדם ותק, המגדיר את היקף הזכאות למסלול ב'.<sup>204</sup>

אלמנט הוותק של המתיישב בשטח המפונה הוא שיקול רלבנטי בכל הנוגע לקביעת שיעור הפיצוי לו הוא זכאי במסלול ב', וכי בדין נקבע מדרג עולה ככל שהוותק והזיקה של המתיישב לשטח המפונה גדולים יותר. שיקול זה הינו שיקול מדיניות לגיטימי כאשר מדובר בעיצוב הסדר פיצוי מורחב מן הסוג בו מדובר במסגרת מסלול ב', בו ניתנת תוספת מעבר לשווי בית המגורים של הזכאי, על העלויות בהן הדבר כרוך. לא למותר לציין בהקשר זה, כי רכישת הקרקעות בחבל עזה ובאיזור יהודה והשומרון נעשתה במהלך השנים בסבסוד גבוה של המדינה (גם מחירי קרקע מופחתים, גם הלוואות, גם מענק מקום וגם סבסוד עלויות פיתוח) סבסוד אשר ניתן כדי לעודד התיישבות באיזור, חרף הקשיים הביטחוניים בהם היתה כרוכה ההתיישבות בו. מקום בו התגורר המתיישב בשטח המפונה שנים ארוכות, רואים בו כאילו כבר מילא את מחויבויותיו עבור סבסוד רחב זה. מה שאין כן ביחס למתיישב חדש יחסית.

(ב) ממצאים ומסקנות

למעט בעניין אחד שיפורט להלן, הוועדה סבורה, כי ככלל, הסדר הפיצוי שניתן בגין בית המגורים הינו הוגן וראוי. אשר למסלול א' - בפני הוועדה לא הונחו ראיות או נתונים מספקים שיש בהם כדי לשלול על סבירות אופן חישוב הפיצוי שנקבע לפי מסלול זה. הדברים אמורים הן לגבי עצם הקריטריונים שנקבעו לצורך חישוב הפיצוי, קרי: סוג הבנייה ושטח הבית, והן לגבי גובה הפיצוי שנקבע בכל אחד מהקריטריונים. בנוסף יש לציין, כי הגדלת שטח הבית המחושב ב-15% נוספים ומתן הלוואה נוספת בערך של 20% מגובה הפיצוי - היוו בפועל הטבות נוספות, שנועדו להקל על המפונים בבניית בית חלופי.

203 סעיף 6(ג) לתוספת השנייה לחוק.

204 פיסקה 244 לתגובת המדינה לעתירה בבג"ץ חוף עזה (5.4.05).

אשר למסלול ב', הוועדה סבורה כי תוספת הפיצוי לזכאים על-פי תנאי החוק, על מנת שיוכלו לרכוש או לבנות בית מגורים חדש באזור ייחוס, שבו עלות הקרקע גבוהה יותר, הייתה ראויה. בעוד שהפיצוי הנגזר ממסלול א' מאפשר למפונה לבנות בית רק במקום שבו ערך הקרקע זהה לערך הקרקע באזור המפונה, הרי שפיצוי לפי מסלול ב' משמר בידי המפונה את התועלת האובייקטיבית שהייתה לו בביתו. אכן, מהפן הכלכלי זוהי הטבה העולה על שווי הקרקע המפונה; ואולם פיצוי המפונה בגין הבית, אינו רק פיצוי עבור ערך הקרקע, אלא שימור כלל הזכויות של המפונה הנגזרות מהקניין בבית. הפיצוי לפי מסלול ב' מאפשר למפונה רכישת קרקע באזור ייחוס, ובכך משמר למפונה את היכולת הכלכלית להקים מחדש את ביתו באזור המדמה, במרבית מרכיביו, את היישוב המפונה.

בשל גובה ההטבה הטמון במסלול ב', המגלם, כאמור, הטבה חריגה, ראוי לשמר את מלוא התועלת, רק למי שאכן נהנה באורח קבע מתועלת זו, קרי, מי שהיה תושב קבע והשתקע ביישוב המפונה. בשל כך הוועדה מקבלת את תנאי הסף, הקובע כי זכאות למסלול ב' תלויה בוותק מינימלי של שנתיים שבהן היה מרכז חייו של המפונה ביישוב לפני היום הקובע.<sup>205</sup> רק אז, ניתן לומר ככלל, כי אכן המפונה אינו עובר אורח, אלא העמיק את שורשיו ביישוב, ויש לשמר לו את מלוא התועלת שבמגורים באזור.

ואולם, על מנת להגשים מטרה זו של שימור התועלת, הוועדה סבורה כי לא היה מקום לתלות את גובה הפיצוי הנוסף, שנועד לאפשר רכישת קרקע באזור ייחוס, במשך תקופת המגורים באזור המפונה (קרי: התגורר בו שנתיים ומעלה לפני היום הקובע), ותק המגורים איננו רלוונטי עוד, לדעת הוועדה, ועל המדינה להעניק לו פיצוי מלא לפי מסלול ב' באופן שיאפשר לו את שימור התועלת במלואה. אף טענת המדינה באשר לסבסוד שניתן למפונה ביישוב המפונה, אינה רלוונטית לדעת הוועדה, משום שאף הסבסוד לא הבחין בין תושב ותיק ובין תושב חדש. כיוון שזהו נהנו מהסבסוד, אין מקום להבחין ביניהם בעת הפינוי.

הוועדה סבורה כי מנגנון הפיצוי עבור בית מגורים כפי שנקבע במסלול ב' בחוק, יצר קושי נוסף בכל הקשור לשיקום המפונים במסגרת ההעתקה הקהילתית. זאת מאחר שמחירי הקרקעות במסגרת ההעתקות הקהילתיות היו זהים (225,000 ש"ח), ואילו גובה הפיצוי לפי מסלול ב', המיועד לאפשר את רכישת הקרקע – לא היה אחיד, אלא היה תלוי ותק. לדעת הוועדה, המפונה הזכאי לפיצוי בגין בית מגורים, שהיה תושב קבע (קרי: שנתיים ומעלה לפני היום הקובע) באזור המפונה,

205 ראו אף אפשרות נוספת לעמידה בתנאי הזכאות בגין מסלול ב', בסעיף 36 לחוק. החלופה הוזכרה לעיל.

ותהא תקופת המגורים הנוספת שלו אשר תהא, צריך להיות בעל זכויות שוות להצטרף למעגל ההעסקה הקהילתית ולרכוש קרקע באזור הייחוס, כפי שהמדינה בחרה להוליך את תהליך שיקומם של המפונים.

אמנם מתן ההלוואה חלף הפיצוי, המשלימה את סכום הפיצוי החסר,<sup>206</sup> הקל במידת מה על הקושי האמור. ואולם, הוועדה סבורה כי אין בכך די וכי לא היה מקום להבחנה זו שבין קבוצות הזכאים לפיצוי לפי מסלול ב'.

לסיכום: לדעת הוועדה, דינם של כל בעלי הבתים (להבדיל משוכרים ציבוריים, שעניינם יידון בהמשך בפרק נפרד - פרק 2.ה.ב.3), שהיו תושבי קבע - קרי: בעלי ותק של שנתיים ומעלה עד ליום הקובע - ביישוב המפונה, צריך להיות זהה לעניין הפיצוי בגין בית המגורים ולעניין ההעסקה הקהילתית. הוועדה ממליצה אפוא לבטל את מקדם הוותק ולתקן את חוק יישום ההתנתקות בהתאם.

## (2) פיצוי בגין בית מגורים: לפי שומה פרטנית

### (א) עובדות

בצד שני מסלולי הפיצוי הנורמטיביים המתוארים לעיל, קבע חוק יישום ההתנתקות מסלול פיצוי נוסף, שרק הזכאים לפיצוי על-פי מסלול א' או מסלול ב' יכלו לבחור בו. במסלול זה, המהווה חלופה למסלולים הנורמטיביים המוזכרים, מחושב גובה הפיצוי בגין בית מגורים באמצעות עריכת שומה פרטנית לבית המגורים של המפונה הספציפי שבו מדובר, על-ידי השמאי הממשלתי הראשי.<sup>207</sup>

סעיף 37(ג) לחוק קובע כי הבחירה במסלול השומה הפרטנית מותנית במתן הודעה מראש על כך עד 60 יום לאחר הוצאת הצווים בדבר הפינוי על-פי סעיף 22(א) לחוק.<sup>208</sup> על הבוחרים במסלול זה לאפשר לשמאי הממשלתי הראשי להיכנס לבית המגורים ולמסור לו את כל המידע הרלוונטי לצורך עריכת השומה. בפועל, בחרו במסלול זה כמחצית מהמשפחות המפונות. עקב כך גייס משרד השמאי הממשלתי הראשי קבוצת שמאים, ובכללם שמאים שאינם עובדי מדינה (אך נכללים במאגר השמאים של השמאי הממשלתי הראשי), שערכו שומות פרטניות עוד קודם לפינוי.<sup>209</sup>

206 ראו סעיף 6(ג) לתוספת השנייה לחוק.

207 סעיף 37 לחוק.

208 פרק הזמן שנקצב בסעיף 37(ג) של עד 60 יום מהוצאת צו הפינוי הוארך בפסיקת בג"ץ חוף עזה עד 30 יום לאחר מועד מתן פסק הדין.

209 עדותו הפנימית של מר יעקב אודיש, לשעבר השמאי הממשלתי הראשי (13.7.09).

סעיף 37(ה) לחוק קבע כי בחירה במסלול השומה הפרטנית מבטלת את הזכאות לפיצוי על-פי כל מסלול אחר, גם אם יסתבר, לאחר ביצוע השמאות, כי הפיצוי שהיה יכול המפונה לקבל במסלול הנורמטיבי גבוה יותר. בבג"ץ חוף עזה נדונה חוקתיותה של הוראה זו; ובית המשפט קבע כי דינו של הסעיף להתבטל בהיותו בלתי חוקתי. בכך נפתחה הדרך בפני מפונים שבחרו במסלול השומה הפרטנית לחזור בהם ולבחור בפיצוי על-פי מסלולי הפיצוי הנורמטיביים, וכן להפך.<sup>210</sup>

הליך עריכת השומות נמשך פרק זמן ארוך ונכרכו בו קשיים רבים. באוקטובר 2005 הוציא השמאי הממשלתי הראשי, יעקב אודיש, הנחיות ראשונות לשמאים לעריכת השומות לבתי המגורים.<sup>211</sup> עם זאת, לטענתו, לאחר שנערכו השומות נתגלו פערים גדולים ביניהן, באורח שפגע בשוויון בין המפונים. לכן, בפברואר 2006 הוציא אודיש הנחיות משלימות לשמאים.<sup>212</sup> בעקבות הנחיות משלימות אלו, ערכו השמאים המחוזיים בדיקה חוזרת של השומות שנעשו, ובמהלכה הוערך שווי השומות מחדש.

במחצית שנת 2007 חלו חילופי גברי בתפקיד השמאי הממשלתי הראשי. את אודיש החליף איל יצחקי. יצחקי גילה, לדבריו, כי גם הבדיקה החוזרת נערכה באופן בלתי שוויוני. התברר לו כי במחוזות השונים של לשכת השמאי הראשי ברחבי הארץ – אלו שהיו מעורבים בשמאות הנכסים המפונים – פורשו ההנחיות המשלימות שהוציא קודמו בתפקיד, באורח לא זהה. יצחקי סבר כי יש ליצור אחידות בין התעריפים השונים של הלשכות המחוזיות, לפי התעריף הגבוה. לפיכך, ביולי 2007, הוציא יצחקי הנחיות עדכניות נוספות.<sup>213</sup>

התנהלות זו של משרד השמאי הממשלתי הראשי עיכבה עד מאוד את הליך הטיפול בהוצאת השומות הפרטניות ודחתה לתקופה ארוכה את העברת הפיצוי המלא בגין בתי המגורים למי שבחרו במסלול זה.

זאת ועוד. לטענת המפונים, הליך הבדיקה החוזרת, בעקבות ההנחיות המשלימות, נועד למעשה להפחית את שווי השומות, כך שרוב התיקונים נעשו "כלפי מטה".<sup>214</sup> מנגד, לדברי אודיש, בבדיקה החוזרת של השומות תוקנו השומות באופן ענייני,

210 בג"ץ חוף עזה, פסקה 237 לפסק הדין.

211 השמאי הממשלתי הראשי, עקרונות הפיצוי לבתי מגורים שפנו מרצועת עזה וצפון השומרון ועקרונות לעריכת שומה פרטנית לפי חוק יישום ההתנתקות, תשס"ה-2005 (ח' תשרי תשס"ו).

212 שם.

213 איל יצחקי, השמאי הממשלתי הראשי, הליך בדיקת שומות פרטניות המבוצעות על ידי מנהלי הלשכות (30.7.07) – הנחיות נוספות על אלה שהוציא השמאי הממשלתי הראשי הקודם.

214 עדותו הפנימית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (11.06.09).



לעתים כלפי מעלה ולעתים כלפי מטה, ואי אפשר להצביע על מגמה כלשהי שאפיינה את הבדיקה החוזרת.<sup>215</sup>

נוכח העיכוב שחל בעריכת השומות, ביקשו המפונים כבר בשנת 2005 כי יינתנו להם מקדמות עד להוצאת השומות הסופיות, וזאת על חשבון השומה הסופית. מקדמות חלקיות אכן ניתנו (בגין רכיבי מסלול ב' וותק), אך רק לאחר שהשמאי הממשלתי הראשי קבע את שטח הבית וסוג הבנייה, אושרו מקדמות נורמטיביות על-ידי ועדות הזכאות, ואילו קבלת נתונים אלו מן השמאי הממשלתי, ארכה לעתים זמן רב מהנדרש.<sup>216</sup>

המדינה טענה כי עיכוב השומות נעשה מסיבות שאינן תלויות בה. כך למשל טענה המדינה, כי במכתב שנשלח לשמאים שהועסקו על-ידי השמאי הממשלתי הראשי, כתב עו"ד מירון, שייצג כמה מן המפונים, כי:<sup>217</sup>

חתימה על שומה שאינה משקפת את הערכת הנכס בעיני השמאי, אלא את שומת הנכס על פי תכתיב של אחרים הינה התנהגות הפוגעת בהוראות חוק שמאי המקרקעין, התשס"א-2001 ותקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966. היא גם מטילה על השמאי את האחריות המלאה על כל נזק שיגרם לזולת עקב שמאות כזו. מצאנו לנכון להפנות את תשומת לבכם לעובדה זו ולדרוש מכם שלא לחתום על שום שמאות שאינה משקפת את ההערכה המקורית שלכם, שאם לא כן יראו מרשינו אתכם כאחראים לכל נזק שיגרם להם.

לדעת המדינה, מכתב זה היה בו כדי לעכב את עבודת השמאים והשמאי הממשלתי הראשי, בשל חששם הטבעי מהתוצאות שינבעו מפעולתם, בהתאם לאמור במכתב.<sup>218</sup>

על החלטות ועדות הזכאות בעניין השומות הפרטניות, הוגשו ערעורים רבים לבית משפט השלום בירושלים. העותרים, בהסתמכם על ההנחיות השונות, ועל חוסר האחידות בין השמאים והשומות השונות, טענו כנגד נכונות השומות הפרטניות שנעשו על-ידי השמאי הממשלתי ונציגיו. לטענת העותרים, השומות אינן יכולות

215 עדותו הפנימית של מר יעקב אודיש, לשעבר השמאי הממשלתי הראשי (13.07.09).

216 עדותו הפנימית של עו"ד ניל סמולט (5.7.09); כן ראו החלטת ועדת הזכאות מס' 2005/216 (27.12.06).

217 עו"ד יצחק מירון, שומות פרטניות - הנחיות השמאי הממשלתי (12.3.06).

218 עדותו הפנימית של מר יעקב אודיש, לשעבר השמאי הממשלתי הראשי (13.07.09).

להיות כבולות להנחיות ותכתיבים מצד השמאי הממשלתי, ועל השמאים לפעול על-פי שיקול דעתם המקצועי בלבד.

טענה נוספת שהעלו המפונים ונציגייהם ביחס לאופן עריכת השומות הפרטניות התייחסה לכך שנקבעה שומה אחידה לשווי הקרקע באזור המפונה בגובה של 11,250 ש"ח, בלי התחשבות בגודל הקרקע ובמיקומה.<sup>219</sup> המדינה מצידה טענה כי סכום הפיצוי האחיד נקבע על-פי סקר עלויות קרקע שנעשה באזורי ייחוס כגון הנגב מערבי.<sup>220</sup>

בפסק-דין עקרוני בסוגיה זו, שאיחד מספר רב של תיקים, החזיר בית המשפט את תיקי השומה הפרטנית לשמאי הממשלתי, במטרה שידון שוב במספר נושאים, כגון: קביעת מנגנון להערכת שווי הקרקע; חישוב שכר טרחת עורכי דין; תוספת 15% שניתנה בפיצוי הנורמטיבי (מסלול א'); ועוד. יחד עם זאת, דחה בית המשפט את הטענה כי מטרת הליכי הבדיקות של השמאי הממשלתי הראשי הייתה להפחית את שווי השומות, וכן את הטענה כי השומות הסופיות כולן היו נמוכות ביחס לשומות המקוריות.<sup>221</sup> נקבע כי היו שומות סופיות שעלו על השומות המקוריות, וכי גם במקרים רבים שבהם השומה הסופית הייתה נמוכה מהשומה המקורית, ההפחתה הייתה עניינית.<sup>222</sup>

בתשובה לכך נמסר על-ידי השמאי הממשלתי הראשי הנוכחי לוועדת הזכאות, כי אין הוא רואה לנכון לשנות את קביעתו המקצועית של קודמו, לגבי כל הנקודות שעליהן התבקש לחוות דעתו מחדש. עם זאת, לעניין שווי הקרקע, קבע השמאי הממשלתי הראשי הנוכחי כי הסכום של 11,250 ש"ח ייחשב כבסיס להערכת ערך הקרקע באזור המפונה, וכי ממנו ייגזר מידרג של בין 71% ל-141% מסכום זה, בהתאם ליישוב הספציפי שבו מדובר.<sup>223</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה מצאה כי המדינה לא נערכה כראוי למימוש מסלול השומה הפרטנית. מלכתחילה הניחה המדינה כי הביקוש למסלול זה יהיה נמוך, נוכח הוראת החוק שאסרה על חזרה מבחירה במסלול השומה הפרטנית. ואולם, לאחר שבוטלה

219 עדותו הפנימית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (11.06.09).

220 עדותו הפנימית של מר יעקב אודיש, לשעבר השמאי הממשלתי הראשי (13.07.09).

221 ו"ע (ירושלים) 103/08 ברוקר אבנר חנה ואח' נ' ועדת הזכאות לפי חוק ההתנתקות (פסק-דין מיום 29.6.09), פיסקה 111 לפסק הדין.

222 שם, פיסקות 112-118 לפסק הדין.

223 מסמך השמאי הממשלתי הראשי לראש ועדות הזכאות במנהלת סל"ע (9.11.09).

הוראת החוק, בחרו מפונים רבים במסלול השומה הפרטנית. הביקוש הגדול לשומות הפרטניות העמיד את המדינה בפני אתגר, והיא כשלה בו.

**ראשית**, היה מקום להנחות מלכתחילה באופן מדוקדק את השמאים שגויסו לטובת העניין באשר לכללים שלפיהם ייערכו השומות, עוד טרם יציאתם לשטח; בנוסף, היה מקום לפיקוח של השמאי הממשלתי הראשי על תהליך עריכת השומות, באופן שהיה מונע את חוסר האחידות שהתגלתה בהן, וזאת עוד בטרם הוצאתן.

**שנית**, משנתגלה היעדר האחידות בין השומות, היה על המדינה לפעול לתיקון המעוות במהירות וביעילות. בפועל, הדבר ארך זמן רב מדי באופן שפגע במפונים שלא לצורך.

**שלישית**, נוכח הזמן הרב שעבר עד להשלמת עריכת השומות באופן הראוי, ולאור העובדה שהמכשלה הייתה תולדת מעשיה של המדינה, היה מקום לאפשר בשלב מוקדם מתן תשלומי מקדמות למפונים, על חשבון השומות הפרטניות הסופיות.

אשר לטענות המפונים בדבר אופן עריכת השומות הפרטניות לגופן, ובפרט שאלת הערכת שווי הקרקע באזור המפונה, הרי שמדובר בהכרעות שמאיות מקצועיות, הנתונות לסמכותו ולמומחיותו של השמאי הממשלתי הראשי ולסמכותה של ועדת הזכאות. מטעם זה, ובמיוחד נוכח קיומם של הליכים משפטיים תלויים ועומדים בעניינן של שומות פרטניות אלו, אין הוועדה רואה מקום לנקוט עמדה באשר לתוכן.

### (3) פיצוי לשוכרי דיור ציבורי ולשוכרי דיור פרטי

#### (א) עובדות

כאמור, החוק מעניק פיצוי עבור בית מגורים לא רק לבעלי זכויות ארוכות טווח בבית מגורים באזור המפונה, אלא גם לשוכרים ציבוריים – בעלי זכויות שכירות קצרות טווח בבית הנמצא בבעלות ציבורית. החוק אינו מעניק פיצוי זה לשוכרים פרטיים – בעלי זכויות שכירות קצרות טווח בבית בבעלות פרטית.

שוכרים ציבוריים הוגדרו בחוק כבעלי זכות שכירות שאינה חכירה בבית מגורים ביישוב מפונה על-פי חוזה שכירות שנחתם לפני היום הקובע.<sup>224</sup> החוק הגדיר שני סוגים של שכירות ציבורית. הראשון, שכירות מחברה משכנת או מההסתדרות הציונית העולמית, שהתקשרו בחוזה השכירות עם השוכרים הציבוריים מכוח

224 סעיף 38(א) לחוק יישום ההתנתקות.

חוזה בינו לבין המדינה. השני, שכירות מהאגודה השיתופית של היישוב שבו נמצא בית המגורים, וזאת מכוח חוזה בין האגודה השיתופית לבין החברה המשכנת או ההסתדרות הציונית העולמית, על-פי הרשאה שנתנה המדינה לשם כך.

עוד קבע החוק כי שוכרים ציבוריים יהיו זכאים לפיצוי בגין בית מגורים, אם מרכז חייהם הקבוע במשך שנתיים רצופות לפחות לפני היום הקובע היה בבית המגורים שלגביו הם טוענים לפיצוי.<sup>225</sup>

הפיצוי לשוכרים הציבוריים חושב על בסיס הפיצוי בגין בית מגורים כפי שנקבע במסלול א' שנזכר לעיל. ואולם, הפיצוי המקסימלי לפי מסלול ב' עמד על 160,000 ש"ח, ומקדם הוותק נפרס על פני שמונה שנים. הפיצוי המקסימלי ניתן לשוכרים ציבוריים שהתגוררו בדירת הציבורי שמונה שנים או יותר. אלו קיבלו פיצוי של מלוא הסכום לפי מסלול א' בתוספת 160,000 ש"ח עבור מסלול ב'.<sup>226</sup> בעדותו הסביר היועץ המשפטי למינהלה, כי מרכיב הפיצוי המקסימלי לשוכרים הציבוריים חושב לפי שווי מסלול ב', בניכוי הסכום שהיה על השוכרים הציבוריים לשלם, אילו חפצו לרכוש את הבתים ששכרו. לדבריו, ביישובים המפונים, יכולים היו השוכרים הציבוריים לרכוש את הבית בעלות של כ-65,000 ש"ח. כיוון שכך, ניתן לשוכר הציבורי פיצוי כאילו רכש את הבית מן המדינה, קרי: רכיב הפיצוי בגין קרקע באזור ייחוס, בניכוי עלות הרכישה הפוטנציאלית, ובתוספת שווי המבנה עצמו.<sup>227</sup>

יש הטוענים, כי ההחלטה להגדיל את הפיצוי לשוכרים הציבוריים, התקבלה על-ידי ראש-הממשלה דאז, שרון.<sup>228</sup> עמי חמצני, שכיח כמשנה לראש מינהלת סל"ע, שלל אפשרות זו. כן העיד כי הסתייג מהפיצוי הגבוה שניתן לשוכרים הציבוריים, וטען כי מקור העניין אינו אלא בטעות של הצוות שהכין את החקיקה:<sup>229</sup>

אני חושב שהפיצוי לשוכרים הציבוריים היה מוגזם, ולמעשה הם קיבלו כמעט כמו בעלי בתים. זה נבע מכך שהייתה טענה שלדעת הייתה שגויה, שמי שגר שם בדירת עמידר, זה כמו מי שגר ביפו בדירת עמידר. מי שגר ביפו – יש לו זכויות שקרובות לבעלות על דירה, והוא יכול לרכוש אותה במחיר נמוך מאוד. בדירות ציבוריות אנשים גרים במחירים זולים מאוד, ולא היה ניתן להוציא אותם מהבתים,

225 סעיף 38(א) לחוק יישום ההתנתקות.

226 סעיף 5 לתוספת השנייה לחוק.

227 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, יועץ משפטי מינהלת תנופה (7.2.10).

228 ראו למשל פסקה 18 לתגובת המדינה לבג"ץ חוף עזה (5.4.05); עדותו הפנימית של מר הראל

בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (24.8.09).

229 עדותו הפנימית של מר עמי חמצני, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (7.9.09).

והייתה להם אופציה לרכישה במחיר זול מאוד. הצוות הכלכלי חשב - בטעות - שכך זה היה גם בחבל עזה. בדיעבד מסתבר שזה היה בכלל אחרת. כולם יכולים היו להיכנס לדיור ציבורי, הישוב הוא זה שקבע מי יגור בדיור הציבורי. במקרה היו אנשים שגרו בשכירות ציבורית והיו כאלו שהיו בשכירות פרטית, וזה יצר אפליה עצומה, ששניהם לא היו אמורים לקבל פיצוי, כי זה לא היה כמו דיור ציבורי בתוך העסק. האבסורד היה גדול מאוד, והיו אנשים שהייתה להם דירה בת"א והם גרו שם בדירת עמידר. הם היו אמורים לקבל כמו שוכרים פרטיים.

ש: לא הייתה הנחיה של שרון בעניין הזה?

ת: ממש לא, ולא שמעתי על זה. אם הייתה הנחיה כזו - הייתה שומע על כך.

לעומת השוכרים הציבוריים, שוכרים של בית מגורים פרטי (המכונים בדוח זה "השוכרים הפרטיים"), אינם זכאים לפיצוי בגין בית המגורים מכוח החוק. כיוון שכך, הם גם לא נתפסו כזכאים להצטרף להסדרי העתקה הקהילתית, כפי שכבר הוסבר לעיל.<sup>230</sup> משמעות ההבחנה שיצר החוק, בין השוכרים הציבוריים והפרטיים, היא, שכ-130 משפחות שהתגוררו בדיור ציבורי היו זכאיות לפיצוי כמעט מלא, ואילו כ-300 משפחות אחרות, שהתגוררו בשכירות פרטית, לא היו זכאיות לכל פיצוי בגין בית מגורים.<sup>231</sup>

לטענת המדינה, הרציונל שעמד בבסיס ההבחנה בין השוכרים הפרטיים לציבוריים לצורך הזכאות לפיצוי היה כפול. ראשית, כאמור, לשוכרים הציבוריים הייתה בחוזה השכירות אופציה לרכוש את הנכס לאחר שכירות רבת שנים שלו, זכות שלא עמדה לשוכרים הפרטיים.<sup>232</sup> שנית, לטענת המדינה, תשלום פיצוי לשוכרים הפרטיים היה עלול ליצור קושי של תשלום פיצוי כפול עבור אותה יחידת מגורים, הן לשוכרים הפרטיים והן לבעל בית המגורים שהיה זכאי לפיצוי כאמור לפי מסלול א'. קושי זה לא התעורר ביחס לשוכרים הציבוריים, משום שבעלי הנכסים הציבוריים לא פוצו בגין הבית המפונה.<sup>233</sup>

230 ראו את תת-הפרק על שוויון בין ההסדרים השונים, בפרק ההתיישבות לעיל (פרק ה.1.ד.).  
231 גיליון פירוט הפיצוי האישי על בסיס החלטות וועדות הזכאות, כפי שנמסר לוועדה על-ידי מינהלת סל"ע.

232 עדותו הפומבית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (7.12.09), עמ' 4680-4681; עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פיננוי-פיצוי (10.9.09); פיסקאות 48-50 להשלמת הטיעון מטעם המדינה לבג"ץ חוף עזה (26.5.05).

233 פיסקה 47 להשלמת הטיעון מטעם המדינה לבג"ץ חוף עזה (26.5.05).

בעדויות רבות של שוכרים פרטיים נמתחה ביקורת על הפלייטם לרעה לעומת השוכרים הציבוריים.<sup>234</sup> נטען, כי לא היה כל הבדל מהותי בין שוכרים ציבוריים לשוכרים פרטיים. לא היה הבדל משמעותי בגובה דמי השכירות ששילמו השוכרים הפרטיים והשוכרים הציבוריים, כי ממילא כל הדיור באזור המפונה היה מסובסד על-ידי המדינה. כמו כן, נטען כי הבחירה בין שכירות פרטית לציבורית נעשתה רק משיקולים פרקטיים-טכניים של נוחות השימוש בנכס (כגון קירבה למקום העבודה או גודל בית המגורים) שאין בינם ובין שאלת הזכות לפיצוי בעת הפינוי ולא כלום. למעשה, היות בית המגורים בבעלות פרטית או ציבורית, לא היה שיקול בקבלת ההחלטה על שכירות הבית. לדעת השוכרים הפרטיים, בנסיבות החיים בגוש, ובהינתן שוק הדיור שבו תפקדו, ההבחנה בין שני סוגי השכירות איננה מוצדקת, ולכן היעדר הפיצוי מפלה אותם לרעה.

מידת הפגיעה בשוכרים הפרטיים, יחסית לשוכרים הציבוריים, צומצמה במשהו על-ידי הסכם הח"כים. הסכם זה קובע כי למפונים שאינם זכאים לפיצוי בגין בית מגורים, ובהם השוכרים הפרטיים, המבקשים לרכוש מגרש ולהתיישב באחד מהסדרי ההעתקה, תינתן הלוואה עומדת, עד לגובה 140,000 ש"ח בהתאם לסטטוס המשפחתי. ההלוואה תינתן בכפוף לחתימה על כתב ויתור על תביעות כנגד המדינה על-פי הדין הכללי.<sup>235</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

לדעת הוועדה, השוכרים הציבוריים זכו בחוק יישום ההתנתקות להטבות מפליגות שלא היו זכאים להן. הוועדה סבורה כי לא הייתה הצדקה לקרב את מעמדם של השוכרים הציבוריים למעמדם של בעלי בתים. מעמדם של השוכרים הציבוריים היה צריך להיות זהה, או למצער כמעט זהה, למעמדם של השוכרים הפרטיים.

כמו כן, לדעת הוועדה יש להבחין בין זכאותם של השוכרים – הפרטיים והציבוריים כאחד – לפיצוי, ובין זכאותם להיכלל בקהילה ולהמשיך עמה אל יישוב הקבע. מלכתחילה לא היה מקום ליתן פיצוי בגין בית מגורים לאף אחד משני סוגי השוכרים – ציבוריים ופרטיים. אלו ואלו לא היו בעלי בתים, ומשכך – הפיצוי בגין בית המגורים שניתן לשוכרים הציבוריים היה לא ראוי והפלה לרעה את השוכרים הפרטיים, שאך במקרה דרו בשכירות פרטית ולא ציבורית. אם ההבחנה שערך החוק בין סוגי השוכרים נעוצה, כנטען על-ידי המדינה, בזכות לכאורה של

234 עדותו הפומבית של מאיר מולר (14.9.09), עמ' 3667 ואילך; עדותו הפנימית של הרב קובי בורנשטיין (23.6.09); עדותה הפנימית של גב' פזית אלפסי (4.11.09); עדותה הפנימית של גב' שרה צוויג (5.11.09).

235 סעיף 9 להסכם הח"כים.

השוכרים הציבוריים לרכוש את המושכר, היה על החוק לציין זאת כתנאי לקבלת הפיצוי. בהיעדר תנאי זה בחוק, מוענקת הזכות גם לשוכרים ציבוריים שלא היו זכאים לרכוש את המושכר, ובטל הטעם המצדיק לכאורה את הטיפול השונה בסוגי השוכרים. זאת ועוד, אם ההצדקה למתן פיצוי לשוכרים הציבוריים תלויה בזכותם לרכוש את המושכר, היה על המדינה לקבוע כי שווי הפיצוי ייגזר משוויה הכלכלי של האופציה לרכישת בית המגורים על-פי חוזה השכירות, ולא על-פי מודל חישוב הפיצוי שנקבע בחוק.<sup>236</sup>

מנגד, לדעת הוועדה, היה על המדינה לעצב מנגנון שיאפשר לשוכרים, הפרטיים והציבוריים, להמשיך ולשכור בתים ביישוב היעד יחד עם הקהילה כולה, במידה ויחפצו בכך, וזאת, בלא צורך במתן פיצוי העודף על זכויותיהם שהיו להם ערב הפינוי. יחד עם זאת, סבורה הוועדה, כי בשלב זה אין מקום לשנות את הסדרי הפיצוי הקיימים ולהרע את מצבם של השוכרים הציבוריים שקיבלו פיצוי.

אכן, בכל הנוגע לזכאותם של השוכרים הפרטיים והציבוריים להעתקה קהילתית, הוועדה סבורה, כי אף בעניין זה – דין אחד להם. אלו ואלו היו חלק מהקהילה המפונה, ואלו אף אלו זכאים להישאר חלק ממנה לאחר הפינוי, בכפוף לעמידתם בתנאי הסף שנקבעו לצורך העניין לשוכרים הציבוריים לקבלת הפיצוי, קרי, כי מרכז חייהם היה במשך שנתיים לפחות לפני היום הקובע באזור המפונה. ההבחנה בין שוכרים ציבוריים לפרטיים גרמה לכך שנמנע מהשוכרים הפרטיים להצטרף להסכמי ההעתקה הקהילתית. זו תוצאה בלתי רצויה שהתחייבה בשל הקשר שנוצר בחוק יישום ההתנתקות, בין הזכאות לפיצוי בגין בית מגורים לבין הזכאות להצטרף להעתקה קהילתית, ויש לשנותה.

לצורך מתן פתרון התיישבותי, פנים קהילתי, לשוכרים הפרטיים, הוועדה סבורה כי על המדינה לסייע בהעמדת בתי מגורים ביישובי הקבע, שייעודם יהיה לכלל השוכרים הפרטיים שהתגוררו לפחות שנתיים באזור המפונה, טרם היום הקובע.

לשם כך, הוועדה ממליצה כי המדינה תקצה דיור חלופי להשכרה עבור השוכרים הפרטיים, בדרך של בניית בתים על-ידי המדינה או בדרך של העתקת קרווילות למגרשי קבע, וזאת ביישובים שנקבעו על-ידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה במסגרת תכנית הסיוע למעבר ליישובי הקבע.<sup>237</sup> הבתים שייבנו או הקרווילות שיועתקו,

236 גישה זו עלתה בפני הוועדה במספר עדויות: עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (14.7.09); עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09); עדותו הפנימית של רו"ח איציק עוזר, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע (15.7.09).

237 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי (7.1.10).

במימון המדינה ועל קרקע השייכת לה, ייוותרו בידי המדינה, ויושכרו על ידה לשוכרים הפרטיים העומדים בתנאי הזכאות, כאמור. דרך זו הינה הזולה יותר ואף הפשוטה יותר, ועל כן גם המועדפת עליידי הוועדה.

דרך נוספת אפשרית הינה כי המדינה תקצה משאבים לוועד המתיישבים או לגורם אחר הפועל ללא כוונת רווח, שמשמית יישוב השוכרים הפרטיים תופקד בידיו. לצורך כך, תקצה המדינה מגרשים, ללא תמורה, ביישובים כאמור לעיל, ותעמיד לגורם המבצע הלוואה בסך 250,000 ש"ח לכל מגרש. הגורם המבצע יתחייב להשלים את מימון הבנייה ממקורותיו ולהשלים את הבנייה בתוך שנתיים מקבלת המגרשים. הגורם המבצע יוגבל מלמכור את הבתים לתקופה של חמש שנים לאחר השלמתם, ויתחייב להשכירם במחיר מפוקח כפי שייקבע, לעומדים בתנאי הזכאות. בשל הבעייתיות המובנית באכיפת הכללים לאורך זמן במסלול זה, ובשל עלותו הגבוהה, סבורה הוועדה כי חלופה זו הינה מומלצת פחות.

שתי החלופות המוזכרות מחייבות את המדינה למאמץ מיוחד. כידוע, מדיניות הממשלה היא שלא לבנות עוד דיור ציבורי, ואף העמדת תקציבים לגורם פרטי – עלולה לעלות ממון רב. ואולם, מחויבותה של המדינה כלפי המפונים, הינה לשחזר את זכויותיהם שנלקחו מהם. בשל כך הוועדה סבורה כי אין להמליץ על תוספת פיצוי לשוכרים הפרטיים, אלא על העמדת חלופה מתאימה, שתאפשר את המשך מגוריהם הקהילתיים ביישוב הקבע.

לצורך ביצוע אחת משתי החלופות לעיל, תיידע המינהלה את כל השוכרים הפרטיים לגבי המלצתה זו של הוועדה, ותבצע רישום לאותם המעוניינים לעבור ליישובי הקבע. מוצע כי המינהלה תגבה מכל אחד מהנרשמים ערבות, שתשקף את התחייבותו למעבר למגורים יחד עם הקהילה, לאחר שיהיה הבית מוכן.

יובהר, כי למרות שהוועדה סבורה כי יש לאפשר לשוכרים הפרטיים להצטרף להעתקה הקהילתית כשוכרים, אין משמעות הדבר, כי לשוכרים הפרטיים שיבחרו לממש זכות זו, הזכות לעבור כיום להתגורר באתרי המגורים הזמניים, ככל שהם אינם מתגוררים באתרים אלו עתה.

#### (4) פיצוי בגין נזק לציוד אישי

(א) עובדות

עוד טרם הפינוי, דאגה הממשלה לספק למתיישבים שרצו בכך, ציוד אריזה שכלל ארגזים, סרטי הדבקה ומכולות שבהם אוחסנו החפצים. חלק מן המשפחות ארזו



את חפציהן טרם עזיבתן בכוחות עצמן, וחלקן - עשו זאת רק לאחר הפינוי משהותר להן לחזור לשטח המפונה לצורך ארגון החפצים. חלק מן המשפחות נעזרו בכוחות עזר שהובאו על-ידי משרד הביטחון לצורך אריזה והעמסת הציוד במכולות. במקרים של בתים שננטשו - פינה משרד הביטחון את תכולת הבתים אל המכולות.<sup>238</sup>

המכולות סומנו והועברו על-ידי מובילים ששכר משרד הביטחון, לשטח צבאי באזור צומת קרית-מלאכי, לצורך אחסונן.<sup>239</sup> חלק מן המכולות אוחסנו בהאנגרים סגורים וחלקן - בשטחים פתוחים.<sup>240</sup> בעלי הבתים לא הורשו לפתוח את המכולות, אף לא לצורך הוצאת מסמכים או צרכים אחרים, אלא לאחר שדרשו את העברת המכולות לרשותם. או-אז העביר משרד הביטחון את המכולות לרשות בעליהן, שהתגוררו בדרך כלל, ביישובים הזמניים.<sup>241</sup> לאחר העברת החזקה במיטלטלין לבעליהם, ניתן היה לפתוח את המכולות.

על-פי נוהל שנקבע על-ידי משרד הביטחון, בעת העברת החזקה נדרשו בעלי המיטלטלין לפתוח את המכולה ולבדוק את תכולתה. במידה שנגרם נזק לציוד, נדרשו לתעדו והופנו לפעול באמצעות משרד הביטחון להגשת תביעה כנגד חברת הביטוח שביטחה את הרכוש.<sup>242</sup>

עד לחודש יוני 2006 הועברו כל המכולות לחזקת בעליהן. במכתבה של מינהלת תנופה לוועדת החקירה נאמר כי בסך הכול, הוגשו דרך משרד הביטחון 80 תביעות כנגד חברות הביטוח בגין נזקים לציוד שפונה, וכי כל התביעות נענו ונתקבל בגין פיצוי כספי.<sup>243</sup> עוד נאמר במכתב כי על אף שלדעת המדינה לא רובצת עליה כל אחריות על נזקים שנגרמו לרכוש, הרי שלפנים משורת הדין, לאור הכיסוי הביטוחי שהיה קיים ממילא, הונחו המשפחות להגיש את התביעות כאמור. לדעתה של המדינה, כיסוי זה הינו לפנים משורת הדין, כיוון שסעיף 30 לחוק יישום ההתנתקות פוטר אותה מאחריות לנזקי המיטלטלין. כך נאמר בסעיף:

(א) המדינה לא תהיה אחראית לפינוי מיטלטלין שנמצאים בשטח מפונה לאחר יום הפינוי.

238 עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במנהלת סל"ע (17.1.10). ראו אף החלטת ממשלה מס' 4028 (1.8.05).

239 עדותו הפנימית של מר ויקטור בר גיל, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד הביטחון (13.7.09).

240 עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במינהלת סל"ע (17.1.10).

241 עדותו הפנימית של מר יקי יזרעאלי (24.2.10).

242 ראו מכתבו של מר בניצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, לוועדת החקירה (14.4.10) והנספחים למכתב זה.

- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), המדינה רשאית לפנות מיטלטלין הנחזים כמיטלטלין שהיו בהחזקתו של ישראלי, כהגדרתו בסעיף 23, או של תאגיד ישראלי, שנמצאים בשטח מפונה לאחר יום הפינוי; פינתה המדינה מיטלטלין כאמור בסעיף זה, תעשה זאת תוך נקיטת אמצעי זהירות ראויים.
- (ג) **המדינה לא תישא באחריות לאבדן מיטלטלין כאמור בסעיף זה או לנזק שנגרם להם, בין אם פינתה את המיטלטלין ובין אם לאו.**

...  
(ז) בסעיף זה, "המדינה" – לרבות מי שפועל מטעמה.

לחלק מהציוד שפונה מבתי המפונים ושהועבר לחזקתם לאחר מכן, לא נמצא מקום במגורים הזמניים. הקרווילה הייתה צרה מלהכיל את מלוא תכולת הבתים המפונים, שהיו לעתים רחבי ידיים. לשם כך, רכשו רבים מן המפונים את המכולות מהמדינה והציבו אותן בסמוך לבתיהם הזמניים, כשהציוד נותר בתוך המכולה. תמורת רכישת המכולה (יחד עם עלות ההובלה והאחסנה) גבתה המדינה באמצעות קיזוז מסכום הפיצויים, סך של עד מחצית ממענק ההובלה וההתארגנות.<sup>244</sup>

עדויות רבות עסקו בנזק שנגרם לציוד לאחר העברתו לידי המפונים. טענת המפונים הייתה כי הציוד ניזוק כתוצאה מהחסנתו הארוכה במכולות באתרים הזמניים וחיפתו לפגעי מזג האוויר.<sup>245</sup> לטענתם, אף לאחר העברת המכולות לרשותם, הרי מאחר ששהו בקרווילות שגודלן 60 או 90 מ"ר, הציוד המפונה לא התאים למגורים הזמניים ועל כן לא היה להם כל פתרון אחר מלבד השארת הציוד במכולה. כך למשל העיד יקי יזרעאלי:<sup>246</sup>

האחריות הייתה של גורם ממשרד הביטחון וזה היה מאוחסן בקרית מלאכי ואמרו שאין גישה למכולות. קיבלנו את המכולות כשבנו את הקראווילות ברמת הגולן, סוף סוף הגיעו המכולות. ברור שכשעוברים מבית של 300 מ"ר לקראווילה של 110 מ"ר, הריהוט לא מתאים, חלק לא נכנס, והציוד נרקב במכולות ליד הבית.

במכתבם של ראשי היישובים לוועדת החקירה, הושם דגש על בעיית הציוד.<sup>247</sup> במכתבם טענו ראשי היישובים כי הנזק לציוד מתגלה לא פעם רק בשלב שבו

244 ראו מכתבו של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, לוועדת החקירה (14.4.10) והנספחים למכתב זה, וכן: עדותו הפנימית של מר ליאור כלפה, לשעבר מזכיר נווה דקלים (18.5.09).

245 עדותו הפומבית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (17.6.09), עמ' 1463.

246 עדותו הפנימית של מר יקי יזרעאלי (24.2.10).

247 מכתב מיום 17.1.10.

נכנסות המשפחות לבית הקבע, ומתברר להן כי בנוסף לשאר ההוצאות, עליהן לרכוש ציוד חדש, בשל התבלות הציוד הישן.

(ב) ממצאים ומסקנות

מטענות המדינה עולה, כי בשל הכיסוי הביטוחי פוצו בעלי הרכוש - למצער אלה מביניהם שפנו בתביעה - בגין הנזקים שנגרמו לציוד עד להשבתו לחזקתם. על כן, נראה כי ניתנה תשובה הולמת לגבי הנזקים שנגרמו לציוד עד לשלב זה.

ואולם, מטענות המפונים ונציגיהם עולה, כי חלק מן הציוד ניזוק בעת שהותו במכולות, לאחר השבתו לחזקתם של המפונים. נראה, כי כתוצאה ישירה מהשהות בדיוור הזמני ומעיכוב המעבר לדיוור הקבע, נאלצו חלק ניכר מן המפונים להשאיר את מרבית הציוד ללא שימוש. הוועדה התרשמה כי עד היום לא ניתן מענה מקיף לבעיית הציוד שהתקלקל, לאחר השבתו לחזקת בעליו.

יצוין, כי אמנם על-פי דיווח המינהלה, לא הוגשה אלא תביעה אחת בנושא הנזק שנגרם לציוד לאחר העברתו לחזקת המפונים.<sup>248</sup> יחד עם זאת, סביר להניח כי בעת המעבר לבתי הקבע של מרבית המפונים, יוגשו תביעות נוספות.

לוועדה נראה, כי סוגיית הנזק לציוד מחייבת מתן מענה מתאים מצד המדינה. אכן, מחד גיסא, לא ניתן לומר כי העיכוב במעבר לבתי הקבע הוא פרי מחדלה של המדינה בלבד. בנוסף, חלק מן המשפחות דאגו לרכושן כראוי, באמצעות שכירת מחסן או מבנה מתאים, במטרה למנוע את הנזק הצפוי מהשארית הציוד במכולות. מאידך גיסא, לא ניתן לומר כי כל הנזק לציוד, בעת שהיה בחזקתם של המפונים, מוטל לפתחיהם בלבד. מכלול הנסיבות המיוחדות, הוא הגורם לתוצאה, שבעקבותיה עלולים להידרש המפונים, לאחר סיום בניית בית הקבע, לרכוש מחדש ציוד יקר ערך.

הוועדה סבורה, כי טענת המדינה, שלפיה סעיף 30 לחוק יישום ההתנתקות פוטר אותה מאחריות לפי דין לנזק לציוד, אינה משקפת את הפרשנות היחידה האפשרית לסעיף. על כל פנים, לדעת הוועדה, האחריות לפצות את המפונים בגין נזקים שנגרמו לציוד מוטלת על המדינה, בין לפי הדין ובין שלא לפי הדין. על כן, סבורה הוועדה, כי על המדינה להיזקק לתביעות בגין הנזקים לציוד, ככל שתוגשנה, ולפצות את בעלי הבתים על תכולתם שניזוקה.

כן סבורה הוועדה כי על המינהלה לגבש נוהל מסודר לטיפול בתביעות כתוצאה מנזקים שנגרמו לציוד ולהקים מנגנון ייעודי, שיטפל בתביעות אלו בזמן קצר ולפי

248 מכתבו של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה, לוועדת החקירה (14.4.10).

קריטריונים קבועים. הוועדה סבורה כי נדרש שהקריטריונים שינחו את הגוף שיוקם לטיפול בתביעות אלו, יהיו מבוססים על שיקולי צדק, בדומה לאמות המידה האמורות להנחות את הוועדה המיוחדת, שעליהן עומדת הוועדה בפרק נפרד להלן (פרק ה.3.ב.1).

### (5) מענק שכר דירה לאחר מועד הפינוי

#### (א) עובדות

על מנת לסייע למפונים לשאת בתשלומים עבור מגורים מיד לאחר הפינוי, נתנה המדינה למפונים מענק עבור דמי שכירות לדירה.

סעיף 45 לחוק קובע את המענק לדמי שכירות. לפיו זכאי למענק כל ישראלי שביום הקובע היה מקום המגורים הקבוע שלו ביישוב מפונה. יודגש, כי מענק דמי השכירות ניתן ללא צורך בהוכחת השכירות בפועל ובלבד שהזכאי לא קיבל דיור זמני מהמדינה.<sup>249</sup> גובה מענק השכירות נגזר ממספר הנפשות בכל משפחה, החל ממענק בגובה של 21,600 ש"ח, למשפחה בת שלוש נפשות ועד מענק בגובה של 27,000 ש"ח, למשפחה בת שש נפשות או יותר.

עוד נקבע, כי לאחר 11 חודש, תיתן המדינה מענק דמי שכירות שני ואחרון, למפונים שטרם עברו לבתי הקבע שלהם וזאת בכפוף להוכחה כי המבקש לא עבר להתגורר בבית הקבע החדש שרכש הואיל ובנייתו טרם נסתיימה.<sup>250</sup>

על אף הוראת החוק, אשר לפיה המענק השני יהיה מענק שכר הדירה האחרון, הרי שבמסגרת הסכם הח"כים הומלץ ליתן מענק שכירות נוסף עד למועד המעבר לבית הקבע במסגרת ההעתקה הקהילתית.<sup>251</sup> המלצה זו נתקבלה על-ידי הוועדה המיוחדת, בהחלטה עקרונית שבה נקבע, כי זכאי להעתקה קהילתית, שבנה או רכש בית למגוריו במסגרת אחד מהסדרי ההעתקה, ואינו מתגורר באתרים הזמניים, יהיה זכאי לתשלומי שכר דירה, עד למאוחר מבין השניים: תום 18 חודש מהמועד שבו קיבל או יכול היה לקבל, לפי המוקדם, זכויות ממינהל מקרקעי ישראל ביחס למגרש שבו הוא אמור לבנות את בית מגוריו; או תום 15 חודש מהמועד שבו

249 מתוך חוברת סקירה ראשונית לוועדת החקירה הממלכתית שהגישה הגב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.05.09).

250 ראו אף החלטת הוועדה המיוחדת מס' 76/3 (28.6.06).

251 סעיף 2 להסכם הח"כים. הסעיף כולל פירוט לגבי מועד סיום קבלת המענק.

הגיעו עבודות פיתוח התשתיות למגרש שבו הוא בונה את בית מגוריו לשלב המאפשר התחלת בנייה במגרש.<sup>252</sup>

בחודש יולי 2009 קבעה הוועדה המיוחדת לאור המלצתה של הממשלה,<sup>253</sup> כי המענק בגין שכר הדירה יוארך ככלל עד לסיום בניית בית הקבע, אך לא יאוחר משני המועדים הבאים, לפי המאוחר: לאחר 24 חודש מהמועד שבו קיבל המתיישב, או יכול היה לקבל, את זכויותיו במגרש; או בתום 18 חודש מהמועד שבו הגיעו עבודות פיתוח התשתיות לשלב המאפשר את תחילת הבנייה.<sup>254</sup>

רבים מן המפונים שאינם מתגוררים באתרים הזמניים הלינו בפני הוועדה על כך שלא הועברו להם כספים נוספים לכיסוי תשלומי שכר הדירה בתקופת הביניים, שבין הפסקת המענק לבין מועד חידושו מכוח הסכם הח"כים; ואילו אלה שהתגוררו באתרים הזמניים, שמלכתחילה לא נדרשו לשלם שכר דירה, הלינו על כך שנדרשו מדי פעם על-ידי המינהלה לשאת בכל זאת בנטל השכירות. לדידם, העיכוב בבניית הבתים במסגרת הסדרי ההעסקה הקהילתית אינו תלוי בהם ואין סיבה שהם יישאו בעלויות הנובעות ממנו. אף דוח ויתקון, שנכתב זמן רב טרם חקיקת החוק, צפה מראש כי יידרשו לפחות בין 12 ל-42 חודשי המתנה (בהתאם למורכבות התכנונית של הפרויקט) עד אשר בתי הקבע יהיו מוכנים.<sup>255</sup>

בהחלטתה מיום 2 במאי 2010,<sup>256</sup> האריכה הממשלה בפעם נוספת את תקופת הזכאות לדיור זמני ללא תשלום (למתגוררים באתרים הזמניים) ולמענקי שכר דירה (לאותן המשפחות המתגוררות בשכירות פרטית והמיועדות להסכם העסקה). נקבע כי מפונה שהשלים את בניית הבית, אך התשתיות לא הגיעו לשלב המאפשר אכלוס, תוארך תקופת זכאותו עד לתקופה המאפשרת אכלוס, וזאת ללא קציבת זמן; כן נקבע כי מפונה המחזיק בהיתר בניה וטרם השלים את בניית השלד, רשאית המינהלה להאריך את תקופת זכאותו עד ליום 31 ביולי 2011, ובתנאי שישלים את בניית השלד עד ליום 30 בנובמבר 2010; עוד נקבע כי מפונה שטרם מחזיק בהיתר בניה לבית הקבע, רשאית המינהלה להאריך את תקופת זכאותו עד

252 החלטה עקרונית של הוועדה המיוחדת מס' 144/1 (7.5.07). ראו אף החלטת הוועדה המיוחדת מס' 180/4 (29.10.07) שהרחיבה את המענק בתנאים מסוימים למי שעדיין לא רכש או בנה את ביתו, בשל עיכוב בחתימה על הסכם ההעסקה. כן ראו החלטת ממשלה מס' 2904 (6.1.08).

253 החלטת ממשלה מס' 564 (12.7.09).

254 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 298/16 (22.7.09).

255 דוח ויתקון, עמ' 16-17.

256 החלטת ממשלה מס' 1633 (2.5.10).

לסוף שנת 2011, ובתנאי שיגיש בקשה להיתר בנייה עד ליום 10 באוקטובר 2010, ובניית השלד תסתיים ביום 30 באפריל 2011.

מפונה שטרם הצטרף להסכם העתקה, ומצטרף על-פי המועדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, תוארך תקופת זכאותו בשלושה חודשים נוספים, על-פי התנאים הנ"ל.

לגבי המפונים הזכאים לקבלת סעיף 9 להסכם הח"כים (אותם שאינם זכאים על-פי החוק להעתקה קהילתית) נקבע, כי תקופת הזכאות יהיו כאמור, ואולם שכר הדירה שייגבה מהם יהיה כמקובל במשרד השיכון, ובכפוף לחתימה על הסכם שכירות ותשלום שכר הדירה החל ממועד תחילת המגורים באתר הזמני.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה כי ניתן היה לצפות מראש כי השלמת בניית בתי המגורים במסגרת ההעתקה הקהילתית תארך יותר מ-11 חודש, כפי שנקבע בחוק. על כן, היה על המדינה לקבוע מראש, כי המענק עבור דמי השכירות יינתן למשך פרק זמן ריאלי להשלמת משימת בניית בתי הקבע. משהתברר שתקופת המענק איננה מספיקה להשלמת בניית בתי הקבע, היה על המדינה להאריך את התקופה מוקדם יותר ולהימנע משלב הביניים הארוך, עד להסכם הח"כים, שבמהלכו לא קיבלו המפונים מענק זה.

גם בהקשר זה היה אפוא מקום לתכנון מוקדם ומושכל. תכנון כזה היה מיתר את הצורך בהארכות החוזרות ומקל על תחושות המפונים, שקטיעת רציפות המענק הקשתה עליהם ללא צורך.

על כל פנים, הוועדה מאמצת את תנאי הזכאות שנקבעו בהחלטת הממשלה האחרונה, שעל-פיהם תותנה תקופת הזכאות בקצב ההתקדמות של בניית בתי הקבע.

#### (6) מענק בשל ותק באזור המפונה

##### (א) עובדות

סעיף 46 לחוק יישום ההתנתקות קובע מתן מענק אישי בשל ותק. על-פי החוק זכאים למענק בני 21 שנה ומעלה ביום הקובע, שמרכז חייהם היה ביישוב המפונה במשך שלוש שנים רצופות לפחות לפני היום הקובע.<sup>257</sup> סכום המענק נקבע בסעיף

257 החוק התנה את מתן המענק בפינוי האזור המפונה בזמן (סעיף 44(א)(2)). לאחר זמן קבעה

46 לחוק בסך של 4,800 ש"ח עבור כל שנת מגורים שלמה באזור המפונה החל מגיל 21. על אף שבהצעת החוק נקבע כי סכום המענק יהיה 2,400 ש"ח בלבד לשנת ותק,<sup>258</sup> הוכפל לבסוף הסכום בוועדת הכספים של הכנסת במסגרת הדיונים שקדמו לחקיקה.<sup>259</sup>

בבג"ץ **חוף עזה** נדונה חוקתיות הגבלת המענק בחוק לבני 21 ומעלה, באופן שמנע מצעירים שטרם מלאו להם 21 לקבלו. בית המשפט העליון קבע כי נוכח כוונת החוק שלפיה המענק מגלם פיצוי בגין סבל ועוגמת נפש, אין מקום לשלול פיצוי זה מן המפונים הצעירים, שגם להם - בדומה למבוגרים - נגרמו סבל ועוגמת נפש.<sup>260</sup> לפיכך קבע בית המשפט העליון כי ההוראה הקבועה בסעיף 46 לחוק בדבר תנאי גיל הזכאות לקבלת המענק בטלה, כך שגם מפונים שטרם מלאו להם 21 יהיו זכאים לקבל מענק אישי זה.

בהמשך הוחלט על-ידי ועדות הפיצויים כי המענק בשל הוותק יינתן לכל מי שהיה ביום הקובע בן 3 שנים ומעלה, אך לא מתחת לכך.<sup>261</sup> פרשנות זו אימצה את עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יהושע שופמן, שסבר כי הוראת הבג"ץ ביטלה למעשה רק את מגבלת הגיל, אך לא את מגבלת הוותק. ממילא סבר, שמי שלא היה בעל ותק של שלוש שנים ביום הקובע, אינו זכאי לפיצוי, בשל היעדר ותק מספיק.<sup>262</sup>

נציגי המפונים הביעו תרעומת על החלטה זו. לטענתם, כולם היו זכאים לקבלת מענק זה, אף תינוקות שביום הקובע היו מתחת לגיל 3. בשל כך, נקבע בהסכם הח"כים - בכפוף לאישורה של הוועדה המיוחדת - כי המענק יינתן גם למי שביום הקובע היה פחות מבן 3 שנים.<sup>263</sup> הוועדה המיוחדת אישרה זאת וקיבלה החלטה עקרונית ברוח זו.<sup>264</sup>

ביקורת נוספת שנמתחה על-ידי המפונים בנושא המענק הייתה שהוא נמוך מדי. כך למשל נטען, כי היה מקום להגדיל את המענק ל-15,000 ש"ח עבור כל שנת

הוועדה המיוחדת (החלטה מס' 103/7 (15.11.06)), כי אף מי שלא פינה את האזור המפונה בזמן, אך לא נהג באלמוות - יהיה זכאי למענק.

258 סעיף 46 להצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004, ה"ח הממשלה 130 (27.10.04).

259 ראו בעניין זה בבג"ץ **חוף עזה**, פסקה 252.

260 שם, פסקאות 238-240.

261 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

262 חוות דעת מיום 14.8.05.

263 סעיף 1 להסכם הח"כים.

264 החלטה עקרונית של הוועדה המיוחדת מס' 144/1 (7.5.07).

ותק באזור המפונה, בדומה לסטנדרט הפיצוי שנקבע בשעתו (לפי הטענה) ביחס למפוני חצי האי סיני.<sup>265</sup> לכנסת אף הוגשה הצעת חוק ברוח זו.<sup>266</sup> ההצעה הוסרה מעל סדר היום בעקבות הסכם הח"כים.

(ב) ממצאים ומסקנות

מלכתחילה, סבורה הוועדה, כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"ץ חוף עזה, לא היה מקום להגביל את המענק האישי בגין ותק לגיל מינימלי כלשהו. הגבלה כזו איננה חוקתית.

שאלה אחרת נוגעת לגובה הראוי של המענק. מהעדויות שנשמעו בפני הוועדה לא עלה כל רציונל המצדיק את הסכום שנקבע מלכתחילה בהצעת החוק. אכן, סכום המענק הוכפל בדיוני ועדת המשנה של ועדת הכספים בכנסת, אך גם להכפלה לא נמצאה הצדקה או הסבר לפי מודל כלכלי כלשהו.<sup>267</sup> בהתאם, גם הסכום הגבוה בהרבה שנקבו בו המפונים ושהוצע בהצעת החוק, לא נתמך בטיעון מושכל. בכל מקרה, מבלי לחוות את דעתה באשר לסבירותו של המענק בגין הוותק, הוועדה סבורה בהתאם לקביעתה במסגרת דוח הביניים,<sup>268</sup> כי לאור הסיכום במסגרת הסכם הח"כים שהוביל להסכמה בין הצדדים במכלול הסוגיות הנוגעות לפיצוי האישי, הרי שנתיתר הצורך בהכרעתה אף בנושא זה.

(7) מתחמי מגורים שלא הוכרו כיישובים בעת הפינוי

(א) עובדות

על אדמת חבל עזה, לצד היישובים שהוקמו כדין והוכרו על-ידי הממשלה, הוקמו במהלך השנים גם מתחמי מגורים שטרם הוכרו רשמית כיישובים בעת הפינוי. עם אלה נמנו היישובים היהודיים תל קטיפא, כרם עצמונה, כפר ים, שירת הים ושלי, שהיו בשלבים שונים של התבססות והכרה מצד מוסדות המדינה. אליהם מצטרף הכפר דהנייה, שבו שיכנה ישראל בדואים שהגיעו בשנות השבעים מחצי האי סיני ושמרו על קשרים עם ישראל. גם תושביו של כפר זה – שחלקם היו בעלי אזרחות

265 עדותו הפנימית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (11.6.09).

266 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקונים שונים), התשס"ז-2006.

267 בעדותו הפנימית אמר פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי לוועדת פינוי-פיצוי (5.4.10), כי המלצתו לעניין פיצוי בשל ותק, הייתה גבוהה מ-2,400 ש"ח. לדעתו הסכום של 4,800 ש"ח הינו סכום סביר וראוי. אך בעדותו הפומבית לא הוצגה נוסחה שהביאה לסכום כלשהו (26.10.09).

268 דוח הביניים, עמוד 53.



או תושבות קבע ישראלית - פונו במסגרת ההתנתקות וקיבלו פיצויים מממשלת ישראל.<sup>269</sup> המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, יהושע שופמן, הסב בעדותו את תשומת לב הוועדה לכך ש"בישובים הלא מוכרים צריך לספור גם את דהנייה ... וגם הוא קיבל פתרון דרך הוועדה המיוחדת".<sup>270</sup>

היישובים הלא מוכרים הוקמו בסיוע גופים ממשלתיים כדוגמת החטיבה להתיישבות ובמקרים מסוימים אישרה המועצה האזורית תכניות בנייה בהיקפים שונים ביישובים אלו.<sup>271</sup> כך למשל, במתחם תל קטיפא, העניקה ההסתדרות הציונית, מכוח הסכם שחתמה עם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בחבל עזה, הרשאה להתיישב במקום, ואף ניתנו לתושבים הלוואות לדירור מהמדינה בתנאי התחייבות לרישום משכנתא. בנוסף, ההסתדרות הציונית הגישה תכנית מתאר ביחס לשטח המתחם, והוועדה האזורית לתכנון ובנייה של המועצה האזורית התייחסה אל תכנית זו כאילו הייתה מאושרת, ואף העניקה היתרי בנייה לחלק מהתושבים. ההסתדרות הציונית נהגה במתחם כביישוב עצמאי, והעניקה תקציבים שונים על יסוד הנחייתם של גורמים בכירים במשרד ראש-הממשלה ובמשרד הביטחון. בנוסף, נבנו בשטח המתחם כבישים ודרכי גישה, הונחו תשתיות מקומיות למים, חשמל וטלפון, והוקמו מוסדות ציבור כגון מקווה טהרה ומעון יום לילדים, כשכל אלה מוקמים על-ידי המועצה האזורית, במימון חלקי של ההסתדרות הציונית ומשרדי ממשלה שונים.<sup>272</sup>

למרות זאת, במועד הפינוי טרם אישרה הממשלה את הקמתם של היישובים, ועל כן אלו לא נכללו בהגדרת "יישוב מפונה" כמשמעו בחוק.<sup>273</sup> ואולם, במסגרת הפינוי הכללי של חבל עזה - גם יישובים אלו פונו מיושביהם.<sup>274</sup>

269 חלקם עברו לתחומי ישראל והיתר נותרו ברצועת עזה. ראו בג"ץ 5851/05 אשתיו נ' מדינת ישראל (פסק-דין מיום 29.10.08 וכתבי טענות הצדדים); מכתבו של עו"ד חיים מנדלבראום, בא כוח העותרים, לוועדת החקירה (21.1.10); מכתבה של עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, לוועדת החקירה (26.10.09).

270 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09); וכן: עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), סוגיית דהנייה - סיכום שר הביטחון בדיון מיום 10.3.05, מכתב למשרד הביטחון (18.4.05).

271 לדיון מקיף במצבו הקנייני, המוניציפלי, התכנוני והמדיני של כל אחד מיישובים אלו, ראו החלטות הוועדה המיוחדת מס' 106/1 (27.11.06) - תל קטיפא; החלטה מס' 119/2 (17.1.07) - שליו; החלטה מס' 119/3 (17.1.07) - כרם עצמונה; החלטה מס' 122/7 (29.1.07) - שירת הים; החלטה מס' 123/11 (31.1.07) - כפר ים.

272 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 106/1 (27.11.06).

273 ראו הגדרת "יישוב מפונה" בסעיף 2 לחוק.

274 ראו סעיף 3 לחוק, הקובע כי: "התחום הגאוגרפי שחוק זה חל לגביו הוא חבל עזה, וכן שטח בצפון השומרון המסומן במפה שבתוספת הראשונה".

על-פי סעיפים 35 ו-36 לחוק, זכאי לפיצוי בגין בית מגורים "מי שהיה ביום הקובע בעל זכות מגורים בבית מגורים בישוב מפונה". כאמור, על-פי הגדרת סעיף 2 לחוק, היישובים שלא הוכרו על-ידי הממשלה, אינם נחשבים כ"יישוב מפונה", ובעלי הבתים במתחמים אלו אינם זכאים לפיצוי בשל בית מגורים. משכך – הם אינם זכאים להעתקה קהילתית, שכן, כזכור, זכות זו תלויה בזכאות לפיצוי בגין בית מגורים. בנוסף, על-פי הגדרת סעיף 44(א)(2) לחוק, הכורך את הזכות לפיצוי במגורים ב"יישוב מפונה", לא זכאים מפונים אלו למענקים בגין הובלה והתארגנות, דמי שכירות וותק.

עוד טרם חקיקת החוק, עלתה לדיון זכאותם של תושבי היישובים הלא מוכרים לפיצוי. בפרוטוקול ועדת המשנה של ועדת הכספים, שעסקה בהכנת חוק יישום ההתנתקות, נדרש משרד המשפטים לגבש קריטריונים לפיצוי עבור אותם מפונים שהתגוררו ביישובים אלו.<sup>275</sup> בדיון זה הצהיר מנכ"ל משרד המשפטים, ומי שהיה אמון על הכנת החוק, אהרון אברמוביץ, כי:

אנחנו מחפשים דרך שתהיה הגיונית להתמודד עם העניין. כפי שאמרנו, אין כוונה שאנשים כאלה שגרים שמה לא יקבלו בסופו של דבר פיצוי, אלא אמרנו הם יצטרכו ללכת לוועדה מיוחדת.

מדוע מלכתחילה לא הוסדרה זכאותם של מפונים אלו בחוק? בעדותו בפני הוועדה, השיב על כך היועץ המשפטי לממשלה:<sup>276</sup>

למיטב זיכרוני, הנושא היחיד שמראש יועד לוועדה [המיוחדת] זה הנושא של הבנייה הלא חוקית, היישובים הלא חוקיים או מקבצי ההתיישבות הלא חוקיים, זה נושא שהיתה התלבטות אם להסדיר אותו בחוק או לא. ההנחה שלנו היתה שלא ניתן יהיה ולא נכון יהיה לשלול לחלוטין פיצוי ואני ראיתי בזה יותר, לא פיצוי במובן המשפטי, פיצוי כלומר תמורה על זכותם שנשללת ממך, אלא יותר תפישה של יישוב מחדש או שיקום. אלה אנשים שגם אם התיישבו באופן לא חוקי, עדיין מדינת ישראל צריכה לדאוג להם כשהיא מפנה אותם במהלך כזה ולכן מצד אחד חשבנו שיהיה מקום לתת איזה שהוא פיתרון, מצד שני, חשבנו שזה יעורר בעיה לכתוב נורמה בחוק שמפצים אדם על בנייה בלתי חוקית, עלולות להיות לכך השלכות על הריסה, טיפול בבנייה בלתי חוקית בחיי היום-יום ולכן בעניין הזה, ייעדנו מראש את הנושא הזה לטיפול בוועדה ולמיטב זיכרוני, גם הצהרנו במפורש בכנסת, כשהנושא הזה עלה, שהנושא שבכוונתנו לתת מענה לנושא הזה במסגרת הוועדה המיוחדת.

275 פרוטוקול ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת (27.1.05)

276 עדותו הפומבית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (16.12.09), עמ' 4785.

לאחר הפינוי, נדרשו מפוני היישובים הלא מוכרים לפנות לוועדה המיוחדת לקביעת עצם זכאותם לפיצוי. בהיעדר קריטריונים לפיצוי, פנתה הוועדה המיוחדת לקבלת חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. בחודש פברואר 2006, התקיימה ישיבה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, ובה נדונה סוגיה זו. הנחת העבודה של היועץ המשפטי לממשלה הייתה כי למפונים אלו אין מגיעים פיצויים מלאים, בשל אי-החוקיות של ישיבתם שם, כל עוד לא הוכרו היישובים.<sup>277</sup> יחד עם זאת, הוסכם, כי מפוני יישובים אלו יהיו זכאים לפיצוי, בהיקף נמוך מהפיצוי המלא אילו גרו ביישובים מוכרים.

את עמדת משרד המשפטים, הבהיר היועץ המשפטי לממשלה, בעדותו בפני הוועדה:<sup>278</sup>

לתת היתר בלי תב"ע, זה מילים באוויר, אין מושג כזה היתר מנוגד לתב"ע או היתר בלי תב"ע, ההיתר הזה הוא סתם נייר חסר כל ערך. לכן, זה בנייה ללא היתר.

היו גם מקרים יותר מורכבים, שבאמת רשויות המדינה ביד אחת נתנו סיוע לפלישות, אנחנו מכירים את כל תופעת המאחזים הבלתי חוקיים, דו"ח ששון, כל הסיפורים האלה, שאחד המוטיבים המרכזיים בהם הוא שרשויות מדינה שונות סייעו, לפעמים ביודעין, לפעמים שלא ביודעין, למעשים בלתי חוקיים. האם זה נותן הגנה? בוודאי בהיבט האזרחי, הכלכלי, למי שבנה בנייה בלתי חוקית? זה שאיזה שהוא פקיד העלים עין או סובב את הראש או שהוא סייע בדיעבד? אני לא חושב שיש פה הבחנה בין זה לבין אלפי מבנים בלתי חוקיים במדינת ישראל...

ההבדל היחיד טמון בזה שלא מדובר בפיצוי. אם היינו עוסקים בדיני פיצויים, האנשים האלה לא היו זכאים לקבל אגורה, כפי שאף אדם שהורסים לו בנייה בלתי חוקית, לא מקבל פיצוי אלא גם עומד לדין פלילי וגם מממן את ההריסה עצמה.

ההתייחסות שלנו היתה שמדובר פה במהלך אחר. מצד אחד, מהלך מדינתי במישור לא של אכיפת חוק ברמה של דיני תכנון ובנייה, ובהיבט האחר, כל החוק נבנה מתוך תפישה שאנחנו לא עוסקים בדיני נזיקין, בדיני פיצויים, אנחנו עוסקים בחובה של המדינה שהיא קיבלה החלטה מדינית לפנות ציבור ליישב אותו מחדש בין בדרך הכלכלית של פיצוי כספי ובין בדרך של יישוב מחדש ומתוך אותה תפישה אנחנו אמרנו שלא נכון יהיה, למרות הבנייה הבלתי חוקית,

277 ראו סיכום דיון (20.2.06); ראו אף עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מכתב לוועדת החקירה (10.12.09).

278 עדותו הפומבית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (16.12.09), עמ' 4802-4801.

לא נכון יהיה שהאנשים האלה יצאו וידיהם על ראשם, וחשבנו שכמסר, צריך שיהיה פער בינם לבין האחרים. הפער בהרבה מקרים היה שולי לחלוטין.

בחודש מאי 2006 גיבשה המינהלה מסמך אמות מידה לקביעת הפיצוי, וזה אושר על-ידי משרד המשפטים.<sup>279</sup> על-פי מסמך זה נקבעו קריטריונים המשקפים את מידת חומרת אי-חוקיותו של היישוב, בהתאם למצבו החוקי והתכנוני נכון ליום הפינוי. על-פי קריטריונים אלו, אמורה הייתה הוועדה המיוחדת, לקבוע לגבי כל יישוב בנפרד, מהו אחוז הפיצוי שיקבלו מפוני אותו היישוב, בהתאם לרמת אי-חוקיותו.

בעקבות קביעת העקרונות, קיבלה הוועדה המיוחדת בחודש נובמבר 2006, החלטה לגבי זכאות מפוני היישוב תל קטיפא לפיצוי בגין בית מגורים. החלטה זו, שהוכנה אף היא בשיתוף עם משרד המשפטים, קבעה כי **"מקום בו כרוכה בהתיישבות במתחם המגורים אי חוקיות, לא ניתן כעיקרון לאשר לתושבי המתחם תשלום מיוחד בשיעור מלא כאמור, בהתעלם מסממני אי החוקיות שאפיינו את המקום"**. לאחר שקילת כל הראיות, נקבע כי מפוני היישוב תל קטיפא יקבלו 90% מסך הפיצוי הכללי שהיה מגיע להם לו פונו מיישוב מוכר.<sup>280</sup> יש לציין כי בדעת מיעוט סבר חבר הוועדה המיוחדת כי יש לאשר למפוני תל קטיפא את מלוא הפיצוי. אף ביישובים האחרים נקבעה הזכאות לפיצוי בין 75% (שירת היס) ל-95% (כפר ים).

בשל התארכות המועדים עד לקבלת ההחלטות, קבעה הוועדה המיוחדת בראשית חודש ינואר 2007, כי למפוני היישובים הלא מוכרים תינתן מקדמה על חשבון הפיצוי, בהיקפים שונים.<sup>281</sup>

תוצאה נלווית להכרה החלקית בלבד בזכאותם של מפונים אלו לפיצוי, הייתה גם הכרה חלקית בלבד בזכאותם להעתקה קהילתית. בחוות דעת שנכתבה על-ידי הייעוץ המשפטי במינהלה, ואושרה על-ידי משרד המשפטים, הוכרה אמנם סמכותה של הוועדה המיוחדת לאשר העתקה קהילתית לתושבי המתחמים הלא מוכרים (תוך פרשנות יצירתית של סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות), אך זאת בנסיבות מיוחדות בלבד. כמו כן נקבע, כי גובה ההטבה שיקבלו מפונים אלו, הנובע מההעתקה הקהילתית, ייגזר משיעור הפיצוי החלקי שנקבע לאותו יישוב. בשל כך,

279 ראו "אמות מידה וקריטריונים לקביעת תשלום מיוחד למפונה שהתגורר מחוץ ליישוב מפונה" כהגדרתו בחוק יישום תוכנית ההתנתקות, התשס"ה – 2005" (18.5.06).

280 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 106/1 (27.11.06).

281 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 114/1 (1.1.07).

גם אותם מפוני היישובים הלא מוכרים שהוכרו על-ידי הוועדה המיוחדת כזכאים להצטרף להעתקה קהילתית, בשל נסיבותיהם המיוחדות, נדרשו לשלם סכום כסף להשלמת הפער שבין העלות לבין אחוז הפיצוי שנקבע לאותו היישוב על-ידי הוועדה המיוחדת.<sup>282</sup>

*(ב) ממצאים ומסקנות*

ביקורת הוועדה כלפי תהליך מתן הפיצוי למפוני היישובים הלא מוכרים, שני פנים לה. בפן הפרוצדורלי סבורה הוועדה, כי על המדינה היה מוטל להיערך עוד טרם לפניוי ולקבוע את הקריטריונים לפיצוי, כפי שאכן דרשה ועדת המשנה של ועדת הכספים. התוצאה של מתן הפיצוי רק לאחר כשנה וחצי מיום הפינוי פגעה קשות במפונים שלא לצורך וחיבלה ביכולתם להשתקם. אף שאלת זכאותם להעתקה קהילתית כל אותה העת הייתה תלויה בספק, עובדה שהעיבה על היכולת לקבל החלטה מושכלת לגבי עתידם. בשל כך סבורה הוועדה כי התנהלות המדינה בנושא זה לא הייתה ראויה, בעיקר לאור העובדה שסוגיה זו הונחה מלכתחילה, עוד טרם הפינוי, על שולחן הממשלה.

בפן המהותי הוועדה חולקת על הנחת המוצא שנקבעה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, לפיה אין לתת למפוני היישובים הלא מוכרים פיצוי מלא. הוועדה סבורה כי במקום שבו המדינה עצמה, באמצעות אחת מזרועותיה, מקדמת את ההתיישבות ביישובים הלא מוכרים, הרי שהיא מושתקת מלטעון כנגד אי-חוקיות ההתיישבות במתחמים אלו. יישובים אלו הוקמו בליווי צמוד של זרועות ממשלתיות שונות, כפי שפורט בכל אחת מהחלטות הוועדה המיוחדת שעסקו בעניינם של היישובים. הדעת נותנת אפוא כי אילולא הפינוי, היו יישובים אלו הופכים ליישובים חוקיים לכל דבר ועניין. כאשר המדינה מדברת בשני קולות, והמתיישבים נהנים משיתוף פעולה, ולפעמים אף מעידוד התיישבותם במקום, על-ידי זרוע מזרועות הממשלה, אף חובת תום הלב מחייבת תוצאה זו.

בשל כך סבורה הוועדה, כי **כל עוד לא הוצא צו הריסה**, המורה למתיישבים באופן סופי ונחרץ כי אינם רשאים להתיישב במתחמים אלו, והממשלה ממשיכה לדבר בשני קולות, בעוצמות שונות, הרי שדין תל קטיפא כדין נווה דקלים, ועל הממשלה ליתן למפוני מתחמים אלו פיצוי מלא. דין זה יפה כלפי כלל היישובים הלא מוכרים, ללא תלות במידת אי-חוקיותם. כל עוד המדינה היא זו שעודדה, בדרך זו או אחרת, את ישיבתם שם, הרי שעם פינוים – על המדינה ליתן להם פיצוי מלא כלכל יישוב אחר. ודוק: אין הוועדה מתייחסת לכל מקום שבו אדם,

282 ראו חוות דעת (19.3.07).

או קבוצת אנשים, מתיישבת, ומצהירה על היאחזותם במקום. מדובר על יישוב המוקם במוצהר ובאופן מתוכנן, בסיוע ובתמיכה של גופים ממשלתיים ומוסדיים, ובמקרה זה סבורה הוועדה, כי על המדינה לפצות את המפונים באופן מלא, כדין כל יישוב חוקי אחר.

ברור מאליו, כי המלצת הוועדה הינה כי מפוני יישובים אלו אף יהיו זכאים, עקרונית, להעתקה קהילתית, בהתאם להסדר החוקי הקבוע המתייחס למפוני שאר היישובים.

למען הסר ספק יובהר, כי לדעת הוועדה אין לדמות את היקף תשלום הפיצוי במקרה ייחודי זה, שבו המדינה מפנה את המתיישבים מסיבות שאינן תלויות במבנים עצמם, לכל מקרה אחר בו נדרש מי שבנה את ביתו שלא כדין – לפנותו, בשל פגם בחוקיות המבנה.

המלצת הוועדה היא כי המעוות יתוקן, בין בדרך של קבלת החלטות חדשות על-ידי הוועדה המיוחדת לגבי מפוני היישובים הבלתי מוכרים, ובין בדרך של תיקון חוק יישום ההתנתקות באופן שיכיר בהם, ככלל, כ"זכאים" לכל דבר ועניין. לדעת הוועדה יש לקבוע כי זכאותם העקרונית של מפוני יישובים אלו (להבדיל מזכאותם על-פי נסיבותיהם הספציפיות) זהה לזכאות מפוני היישובים המוכרים, הן בפן הפיצויי והן בפן ההתיישבותי.

## ג. פיצוי עסקי

### (1) כללי

לצד עסקי החקלאות שיידונו בנפרד להלן, פעלו בגוש קטיף כ־360 עסקים קטנים ובינוניים, שסיפקו את צורכי האוכלוסייה המקומית.<sup>283</sup> אלה היו עסקים שהסתפקו בדרך כלל בשיעור רווח לא גבוה, שבתנאי הכלכלה באזור די היה בו כדי לספק רמת מחיה נאותה לבעליהם. עסקים ומפעלים גדולים יותר התרכזו, בעיקר, באזור התעשייה של נווה-דקלים ובאזור התעשייה ארז.

נושא הפיצוי בגין עסקים הוסדר בסימן ד' לפרק ה' ובתוספת השלישית לחוק.<sup>284</sup>

283 עדותו הפנימית של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10).  
284 בדברי ההסבר לסעיף 61 להצעת החוק נקבע כי "מטרתו של סימן זה היא להסדיר את הפיצוי לעסקים אשר פעלו בשטח המפונה. הוראות סימן זה חלות על כל סוגי העסקים אשר פעלו בשטח המפונה, מאוגדים ובלתי מאוגדים, לרבות מפעלים באזור התעשייה ארז ובעלי נחלות חקלאיות. מוצע להבחין בין שני סוגי עסקים: עסקים שהיו פעילים ביום הקובע ועסקים שלא היו פעילים ביום הקובע אך ביום הקובע עדיין היו בעלי זכות במקרקעין בשטח המפונה

החוק העניק פיצויים ומענקים כספיים חלף העסק, אך לא פיצויים בעין.<sup>285</sup> הסדר הפיצוי העסקי שנקבע בחוק, נועד ליתן לבעלי העסקים בשטח המפונה פיצוי הוגן וראוי על הנזקים שייגרמו להם בעקבות הפינוי.<sup>286</sup> ההסדר כולל בעיקרו שני מסלולים חליפיים - מסלול פיננסי ומסלול נכסי - ולכל בעל עסק פעיל ניתנה האפשרות לבחור באחד משני מסלולים אלה. פיצוי במסלול הפיננסי נועד לשקף את השווי הפיננסי של עסקו, ואילו פיצוי במסלול הנכסי נועד לשקף את שווי נכסיו העסקיים. עסק שלא היה פעיל ביום הקובע, הופנה לקבל את החזר השקעתו במקרקעין ובמבנה של עסקו.<sup>287</sup>

המסלול הפיננסי מדמה טכניקה של הערכת שווי של "עסק חי", המקובלת ברכישת עסק בין קונה מרצון למוכר מרצון. בנוסחאות החישוב של המסלול הפיננסי, מובאים בחשבון משתנים רבים, שנועדו לבטא את נתוני הכלכליים הייחודיים של העסק המפונה, ומאפשרים קביעת שווי לצרכי פיצוי. במסלול זה מעריכים את שווי העסק על-פי הפירות שהוא מניב לבעליו; באופן זה באים לידי ביטוי כל מרכיבי העסק ובעל העסק מקבל פיצוי מלא עבור עסקו, כאילו רכשה אותו המדינה על קרבו וכרעיו.<sup>288</sup> עם זאת יש להעיר, כי בפועל נשאר בידו בעל העסק המפונה כל נכסיו המיטלטלים של העסק (כלומר - למעט הקרקע והמבנה), שאותם היה יכול להעביר לתחומי ישראל, ובכך הייתה משום הטבה מסוימת לעומת מצבו של מי שמוכר את העסק בשוק החופשי. ביחס לחישוב הרווח התפעולי נקבע, כי הוא יתבסס על עלות שכרו של בעל העסק, עליה

---

ששימשו לצרכי העסק. בעל עסק פעיל יוכל לבחור בין שתי חלופות בדבר אופן חישוב הפיצוי: האחת - פיצוי לפי שווי הנכסים, והשניה - פיצוי לפי השווי הפיננסי. עסק כאמור לעיל שלא היה פעיל ביום הקובע, יקבל את החזר השקעתו במקרקעין ובמבנה הנמצאים בשטח המפונה. מסד הנתונים הבסיסי לפיצוי יהיה דיווחי העסק לרשויות המס.<sup>285</sup> עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (10.9.09). יצוין כי בג"ץ אישר את הקביעה העקרונית כי לא ניתן לחייב את המדינה ליתן פיצוי בעין.

286 ראו השלמת טיעון נוספת מטעם המדינה לבג"ץ **חוף עזה** (26.5.05).

287 ראו בעניין זה תגובה מטעם המדינה לבג"ץ **חוף עזה** (5.4.05).

288 כך, בסעיפים 8 עד 12 לתוספת השלישית לחוק, נקבעו דרכי חישוב שווי העסק, המבוססות, רובן ככולן, על נתונים פיננסיים ספציפיים של העסק, הנלמדים מדוחותיו הכספיים לרשויות המס, ובהם, בין היתר, הרווח התפעולי של העסק, מקדם המינוף של העסק (המבטא את היחס בין התחייבויות כספיות בניכוי נכסים כספיים לבין סך המאזן), השקעה מצטברת בציוד בתקופה הקובעת, הוצאות פחת הציוד בתקופה הקובעת, מכירות בשנה האחרונה בתקופה הקובעת, מכירות בשנה הראשונה בשנה הקובעת. במסגרת מסלול הפיצוי הפיננסי אמור בעל-עסק לקבל פיצוי על-פי שווי עסקו לרבות ציוד, מלאי, מוניטין והכנסה עתידית למרות, שכאמור, המדינה משאירה בידיו את כל הזכויות בנכסיו למעט הקרקע והמחבורים הקבועים.

דווח לרשויות המס, תוך התאמות לנוסחה נורמטיבית, שנועדה לנטרל שיקולים לא-כלכליים (לרבות שיקולי-מיסוי) שהשפיעו על קביעת גובה שכרו של בעל העסק.<sup>289</sup> כן יצוין, כי ועדת הזכאות רשאית לבצע התאמות נוספות אם שוכנעה שהדוחות הכספיים של העסק לא נערכו בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים.<sup>290</sup> המכפילים הענפיים נקבעו בהתבסס על המלצותיה של ועדת מומחים בראשות מנכ"ל משרד האוצר ובהשתתפות מומחים מהממשלה, מהאקדמיה ומהציבור,<sup>291</sup> ואומצו על-ידי ועדת הכספים של הכנסת. בהקשר זה מבקשת הוועדה להעיר, שהגם שהמכפילים שנקבעו אינם חורגים מגבול הסביר, הרי שהם נוטים לסף הנמוך.

המסלול הנכסי נועד בעיקר לעסקים שלא היה להם רווח תפעולי בתקופה שקדמה לפינוי, או שהיחס בין הרווח התפעולי שלהם לבין גובה ההשקעה של בעליהם בהקמתם אינו עומד בסטנדרט הכדאיות לניהול עסק. המסלול התאים אף לעסקים שהיו בתחילת דרכם, או לעסקים שהושקעו בהם כספים רבים שטרם באו לידי ביטוי ברווחים. הפיצוי במסלול הנכסי מאפשר את החזר השקעותיו של בעל העסק ברכוש, לפי חישוב נכסי, בצירוף רכיבים סטנדרטיים של עלות קרקע להקמת העסק מחדש באזור ייחוס, ובמקרה של עסק פעיל, מפוצים אף פריטי הרכוש הקבוע והמלאי. מקור הנתונים הנדרשים להערכת שווי הנכסי של העסק הוא הדוחות שהוגשו על-ידי בעל העסק לרשויות המס (טופס י"א).<sup>292</sup>

## (2) הסכם המדינה ובעלי העסקים – הסתייגות ועד העסקים לעניין דמי ההסתגלות

(א) עובדות

בדוח הביניים קבעה הוועדה, כי הליך הבחינה שנעשה על-ידי המדינה לאחר הסכם הח"כים במישור הפיצוי העסקי, נעשה באופן כמעט חד-צדדי, וללא שיתוף נאות

289 סעיף 11(ב) לתוספת השלישית לחוק.

290 סעיפים 68–69 לחוק.

291 חברי הוועדה היו ד"ר יוסי בכר, מנכ"ל משרד האוצר (יור), רו"ח חזי צאיג, מנהל מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת, פרופ' שמואל קנדל מאוניברסיטת תל אביב, ורו"ח דוד גולדברג, סגן נשיא לשכת רואי החשבון.

292 סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק. טופס י"א מוגש על-פי תקנות מס הכנסה (פחת), 1941, ובו מחושב הפחת המותר בניכוי על-פי פקודת מס הכנסה, מהכנסותיו של הנישום. בטופס מצוינים פרטים הנוגעים לכל נכס לגביו נתבע פחת, הכוללים, בין השאר, את מועד הרכישה של הנכס, ומחירו המקורי (עלות). מן העלות גוזרים את הפחת המותר בניכוי, בהתאם לשיעורי הפחת שנקבעו בתקנות.



של נציגי החקלאים, בעלי העסקים ובעלי מקצוע חיצוניים. על כן המליצה הוועדה על בחינה חוזרת של הנושא, ועל קיום משא-ומתן מואץ בין נציגי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, לבין נציגי החקלאים ובעלי העסקים, שבו ישולבו גם מומחים חיצוניים אשר יהיו מקובלים על שני הצדדים.<sup>293</sup> ואכן, לאחר פירסום דוח הביניים, נוהל משא-ומתן אינטנסיבי בין מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, לבין ועד שייצג את בעלי העסקים. בסיום המשא-ומתן הציעה המדינה לוועד נוסח הסכם לתוספת פיצוי שישולם לבעלי העסקים.

על-פי הדיווח שקיבלה הוועדה ממנכ"ל משרד ראש-הממשלה, קיבלו ועד בעלי העסקים וועד מתיישבי גוש קטיף את הצעת המדינה, בכפוף לארבע הסתייגויות.<sup>294</sup> שלוש מתוך אלו התקבלו על-ידי המדינה, והמחלוקת בין המדינה לבין בעלי העסקים הוגבלה אפוא לשאלה אחת ויחידה והיא, כלום צודקת המדינה בדחותה את הסתייגותו הרביעית של הוועד. במחלוקת זו התבקשה הוועדה להכריע.

עניינה של ההסתייגות אשר נדחתה על-ידי המדינה, היה בדרישת הוועד להאריך את תקופת הזכאות לדמי הסתגלות גם לבעלי עסקים שלאחר הפינוי הקימו עסק חדש או השתלבו בתעסוקה אחרת. בהתאם להוראות החוק, בעל עסק שמרכז חייו היה בשטח המפונה, זכאי לדמי הסתגלות.<sup>295</sup> משך דמי ההסתגלות חושב על-פי ותק העבודה באזור המפונה, וניתן לתקופה של חודש אחד בגין כל שנת עבודה, עד לתקרה בת שישה חודשים (להלן: "תקופת הזכאות").<sup>296</sup> גובה דמי ההסתגלות ביחס לבעלי העסקים, התבסס על עלות השכר בשיעורו המופחת, לצורך חישוב הפיצוי הפיננסי (עלות שכר נורמטיבית), ועד לסכום מרבי של כפל השכר הממוצע במשק. כיוון שלא נקבע בחוק סכום מינימום לדמי ההסתגלות, נקבע בהסכם ה"חכים", כי בכפוף לאישור הוועדה המיוחדת, דמי ההסתגלות המינימליים לא יפחתו משכר המינימום.<sup>297</sup>

על-פי ההסכם שנחתם בין המדינה ובעלי העסקים, נקבע כי בעל עסק שמרכז חייו ביום הקובע היה בשטח המפונה, יהיה זכאי לתוספת שלוש פעמים תקופת הזכאות שנקבעה לו בוועדות הפיצוי, וזאת, עד למועד שבו הקים עסק חלופי, או עד המועד שבו החל לעבוד כשכיר, או עד ל-12 חודשים מיום שקיבל קרקע חקלאית חלופית.

293 דוח הביניים, עמ' 56.

294 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה - דוח סופי (7.1.10).

295 סעיפים 51 ו-53(ב) לחוק.

296 במקרים מסוימים, המפונה זכאי לכפל התקופה, בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 52(ג) לחוק.

297 למעט במקרים בהם מחזור העסקאות השנתי בשנת 2003 היה נמוך מ-60,000 ש"ח.

עלותו הכספית של סעיף זה בהצעת המדינה הוערכה על-ידי מינהלת תנופה בכ-17 מיליון ש"ח, כשעל סכום זה עשויה להתווסף גם תוספת לשכירים בגובה של כ-8 מיליון ש"ח, שאפשר שתינתן בעקבות אימוץ הסדר זה.<sup>298</sup>

הסתייגותו של ועד העסקים התייחסה לעניין משך הזמן שבמהלכה ישולמו דמי ההסתגלות. לטענת הוועד, יש לזכות את כל בעלי העסקים בתוספת דמי הסתגלות בשלוש תקופות נוספות ללא כל תנאי, קרי: אף אם בעל העסק הקים מחדש את עסקו (או כל עסק אחר) או החל לעבוד כשכיר במהלך תקופות אלו. הפועל היוצא מהצעת הממשלה הינו, כי מי אשר החל לעבוד מיד לאחר הפינוי, אינו זכאי לתוספת דמי הסתגלות, וזאת, אף אם כשכיר, משכורתו הייתה נמוכה מדמי ההסתגלות שקיבל, ואף אם כעצמאי – עסקו כלל לא הרוויח. בנוסף טענו בעלי העסקים, כי הצעה זו מפלה לרעה דווקא את מי שנקטו יוזמה ובחרו לשוב למעגל העבודה מיד לאחר הפינוי. ההסדר המוצע, ללא קבלת ההסתייגות, לא ייתן כל תוספת פיצוי למי אשר בחר במסלול הנכסי וחזר לעבוד, בין כשכיר ובין כעצמאי, מיד לאחר הפינוי.<sup>299</sup> לדעת המדינה, קבלת הסתייגות בעלי העסקים בנקודה זו תגדיל את הפיצוי בסך העולה כדי 13.5 מיליון ש"ח.<sup>300</sup>

בעדותו לפני ועדת החקירה קיבל מנכ"ל משרד ראש-הממשלה על עצמו לשוב ולבדוק את צדקת העמדה שלפיה נדחתה אחת מהסתייגויות ועד העסקים להצעת ההסכם של המדינה.<sup>301</sup> לאחר שחזר ובדק את הנושא השיב לוועדה, כי המדינה עומדת על החלטתה שלא לקבל הסתייגות זו של ועד העסקים, וזאת בשל הפער הכספי בין הצדדים ובעיקר בשל היעדר הסכמה בין גורמי הממשלה השונים באשר לקבלת ההסתייגות.<sup>302</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה מוצאת לנכון לחזק את ידיהם של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה וצוותו מחד גיסא, ואת ידיהם של ועד העסקים ומנהל ועד מתיישבי גוש קטיף מאידך גיסא, על כך שלאחר פירסום דוח הביניים נטלו אחריות והגיעו לפתרון מרבית הסוגיות השנויות ביניהם במחלוקת, בדרך של הידברות ישירה.

298 מינהלת תנופה, **הערכת עלות עקרונות פיצוי לבעלי עסקים**, גיליון אקסל (7.1.10).

299 ראו למשל עדותו הפנימית של רו"ח דני בניטה, יועץ לוועד העסקים (7.2.10).

300 מינהלת תנופה, **הערכת ההסתייגויות להצעת בנצי ליברמן לעסקים**, גיליון אקסל (1.1.10).

301 עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (3.2.10), עמ' 5337–5339.

302 ראה איל גבאי, **השלמות לעדותי הפומבית מיום 3.2.10** (25.2.10).

ככלל, הוועדה מאמצת את פרטי ההסכם שבין הצדדים, וכתוצאה מכך, תימנע הוועדה, למעט במספר עניינים חריגים שיידונו להלן, מלנקוט עמדה לגבי הנושאים שעמדו בבסיס המחלוקת.

הוועדה מצרה על שלא נמצא הסדר למחלוקת שנותרה בין הצדדים באשר להסתייגות בעלי העסקים. לאחר ששקלה את כלל טענות הצדדים בעניין זה ממליצה הוועדה בפני הממשלה לאמץ נוסחת ביניים שתתואר להלן:

**למי אשר חזר לעבוד כעצמאי ובכלל זאת אף חקלאי השב לפעילות חקלאית,** הוועדה סבורה כי על המדינה להמשיך וללוותו משך פרק זמן סביר, וזאת, על מנת לאפשר לו יציבות פיננסית בתקופת הקמת העסק. בשל כך, תוארך זכאותו לדמי הסתגלות, באותו גובה השכר שהיה זכאי לו, עד 12 חודשים נוספים מיום הקמת העסק או קבלת הקרקע החקלאית, ובכל מקרה לא יותר משלוש תקופות זכאות.

**למי אשר החל לעבוד כשכיר,** סבורה הוועדה כי במידה שמשכורתו לאחר שהחל לעבוד כשכיר, נמוכה מדמי הסתגלות שהיה זכאי להם, על המדינה להמשיך ולהשלים לו משך שלוש תקופות נוספות, את ההפרש בין גובה שכרו בפועל באותן התקופות ועד לגובה השכר שהיה זכאי לו כדמי הסתגלות.

ביחס לכל אחד מן המקרים המתוארים כמזכים בתשלום דמי הסתגלות הוועדה ממליצה, שהרף התחתון לסכום שישולם יהיה בגובה שכר המינימום במשק התקף במועד התשלום, ואילו הרף העליון יעמוד על כפל השכר הממוצע במשק התקף במועד התשלום.

### (3) פיצוי לפי ערך הכינון מחדש של העסק

#### (א) עובדות

שני מסלולי הפיצוי שפורטו ברישא לפרק זה - הפיננסי והנכסי - לא נכללו, מלכתחילה בהמלצות הצוות המשפטי-כלכלי ששקד על הכנת החוק. הדוח שהוגש ביוני 2004 על-ידי הצוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, אהרן אברמוביץ,<sup>303</sup> כלל המלצה להעניק לבעלי העסקים שיפוננו פיצוי בשיעור השווה לערך כינון העסק מחדש.<sup>304</sup> הפיצוי שיוענק לבעל עסק - נאמר בדוח - אמור לאפשר לו להקים מחדש את עסקו במקום אחר, בצורה מהירה וחלקה. יתרה

303 תכנית ההתנתקות המתוקנת - דוח הצוות המשפטי-כלכלי, משרד המשפטים, יוני 2004.  
304 פיצוי בערך "כינון" (reinstatement value), כמשמעו בדיני הביטוח, פירושו הענקת תגמול שיאפשר לניזוק לרכוש נכס חדש מסוגו של הנכס הישן שאבד. זאת להבדיל מפיצוי בערך

מכך, בדוח הצוות הכלכלי אף הומלץ, שבעל עסק העומד בתנאי הזכאות לפיצוי עבור כינון מחדש של עסקו, יהיה זכאי לפיצוי בשיעור האמור גם אם בחר שלא להקים מחדש את העסק. משמעות ההמלצה, כפי שהוסברה על-ידי הצוות, הייתה, שהפיצוי שיוענק לבעל עסק מפונה יאפשר לו להפיק, לאחר תקופת מעבר מסוימת, פדיון כספי דומה לפדיון שהפיק מעסקו לפני הפינוי.

מהם פרטי התשלומים המרכיבים את הפיצוי שמבטיח "כינון העסק מחדש"? ההגדרה שבדוח מבהירה כי מדובר בזכאות לקבלת פיצוי עבור (1) שווי המקרקעין שבהם פעל העסק; (2) שווי המחוברים שאינם ניתנים להעקפה; (3) הוצאות ההעברה של ציוד ומלאי; וכן (4) תשלומים עיתיים (בגובה ההכנסה החייבת על-פי דיווחי העסק לרשויות המס) למשך תקופת הסתגלות שתקבע.

המלצה זו של הצוות הכלכלי, לא נותרה על כנה.<sup>305</sup> הצעת חוק יישום ההתנתקות שגובשה במשרד המשפטים, שינתה את מנגנון הפיצוי העסקי למסלולים שלימים נקבעו בחוק עצמו. פרופ' צידון, שנמנה עם חברי ועדת פינוי פיצוי ששקדה על עקרונות הפיצוי, טען כי הסכים לשינוי שבין הצעת הצוות הכלכלי ובין הנכתב בהצעת החוק, בסברו שמנגנוני הפיצוי שנקבעו לבסוף בחוק, מאפשרים אף הם את כינון העסק מחדש למי שחפץ בכך.<sup>306</sup> אך נקודת מבטו של משרד האוצר הייתה שונה. מי שכיהן בזמן הרלוונטי כסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הסביר<sup>307</sup> כי הפיצוי שיוענק צריך לשקף רק את שווי הכלכלי של העסק, כאילו היה המדובר בעסקה שבה "קנתה" המדינה את העסק מבעליו, אף שלכאורה השאירה בידיו נכסים בעלי ערך כלכלי, כגון רכוש קבוע, מלאי ועוד. בנוסף טען משרד האוצר כי אין זה נכון להעניק פיצוי בערך כינון לעסקים המפונים, אחר שמרביתם הוקמו בסבסוד נדיב של הממשלה.

לטענת רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, חוק יישום ההתנתקות מעולם לא התיימר להעניק לעסקים ערך כינון מחדש וזאת לנוכח הנחת מוצא הגיונית שהנחתה את המדינה ולפיה אין מקום לעודד את הקמתם מחדש של עסקים לא רווחיים. מטעם זה הוגבלה זכותו של בעל עסק לבחירה בין המסלול הפיננסי (שיזכה אותו בשווי העסקי של עסקו) לבין המסלול הנכסי (שעל-פיו

<sup>305</sup> "שיפוי" (indemnification value) שבו מיועד התגמול לאפשר לניזוק לרכוש נכס ישן שווה ערך ככל האפשר לנכס שאבד.

<sup>306</sup> ראו המלצות ועדת פינוי-פיצוי והתיישבות חלופית, משרד המשפטים (12.9.04).  
<sup>307</sup> עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (10.9.09).

<sup>307</sup> עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

תושב השקעת בעל העסק ברכוש, בצירוף רכיבים סטנדרטיים של עלות קרקע להקמת העסק מחדש באזור ייחוס).<sup>308</sup>

בעלי העסקים, מצידם, טענו כי הפיצוי שניתן להם בגין העסקים המפונים, בין במסלול הפיננסי ובין במסלול הנכסי, אינו מאפשר להם את הקמת העסק מחדש באזור הייחוס. עובדה זו לטענתם, מקשה על שיקומם הכלכלי, משום שאף שניתן בידם פיצוי כספי עבור העסק, הרי שגובה הפיצוי אינו מאפשר את שחזורו, וממילא אין באפשרותם להמשיך ולהתפרנס כעצמאיים לאחר הפינוי. התוצאה הישירה הינה שקרן הפיצוי נאכלת על-ידי המפונים, בשל היעדר מקור תעסוקתי, ולאחר תקופה לא ארוכה, לא נותר בידם, לא עסק ולא פיצוי.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה כי יש להבחין בין בעל עסק שקיבל פיצוי ולא חזר להפעיל את בית העסק מחדש, לבין בעל עסק שכונן את עסקו לאחר הפינוי.

בעוד שחוק יישום ההתנתקות קבע מנגנון פיצוי ראוי והולם, למי שאינו ממשיך להפעיל את עסקו, הרי שבאשר לעסק ממשיך סבורה הוועדה, כי מן הראוי שגובה הפיצוי שניתן למפונה (לרבות המענקים העסקיים שניתנו לבעל העסק מכוח חוקים שונים), יאפשר את הקמת העסק במלואו ובגודלו המקורי, באזור הייחוס, וכל זאת, מבלי שתועמס על המפונה כל עלות הכרחית נוספת בהקמת העסק. במסגרת זו, יש להביא בחשבון את כל העלויות הנדרשות להקמת העסק מחדש, לרבות התאמתו לאזור הייחוס – ככל שזו אכן הכרחית לפי חוות דעת מקצועיות – כגון, אמצעי חימום או קירור מיוחדים, שלא נדרשו בעסק שפעל בשטח המפונה.

בפני הוועדה נטען, כי גובה הפיצוי בשני המסלולים, הפיננסי והנכסי כאחד, אין בו כדי לממן במלואו, את הקמת העסק מחדש, ובשל כך, חלק כבד מעלות הקמת העסק מחדש, הועמסה פעמים רבות על בעל העסק המפונה. נטען, כי עובדה זו מנעה מחלק בעלי העסקים להקים מחדש את עסקיהם בתחומי המדינה, והותירה עלויות רבות על אלו שבחרו לכונן מחדש את עסקיהם.

אין בידי הוועדה להכריע עובדתית, אם אכן גובה הפיצוי לכל בתי העסק שבחרו להמשיך ולהקים מחדש את עסקיהם לאחר הפינוי, עלה כדי ערך כינון. הכרעה מסוג זה מחייבת מומחיות וירידה לפרטים, שוועדת החקירה אינה הגוף המתאים להם.

308 רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מכתב לח"כ משה גפני בנושא פתרון לבעיית חקלאי גוש קטיף (18.6.07).

ואולם, בהתאם להמלצתה זו סבורה הוועדה, כי בעל עסק שהקים מחדש את עסקיו, והטוען כי הפיצוי שהוענק לו לא כיסה את עלות ההקמה מחדש, יוכל לפנות לוועדה המיוחדת בבקשה לקבלת פיצוי נוסף, כדי סכום ההפרש בין הפיצוי ששולם לו לבין עלות הקמתו מחדש של עסק דומה לעסק שהיה לו באזור המפונה. הוועדה סבורה, כי לשם ייעול התהליך ומניעת הימשכותו יהיה זה נכון לקצוב את המועד להגשת פניות בנושא זה לוועדה המיוחדת ב־90 ימים ממועד פירסומו של דוח זה ולמי אשר טרם סיים את הקמת העסק – 90 ימים מיום סיום הקמת העסק.

הוועדה סבורה כי המלצתה זו אין בה כדי לגרוע מן ההסכם שנחתם בין המדינה ובין ועד העסקים. זוהי חובתה הבסיסית של המדינה שפינתה את העסקים מן האזור המפונה, לאפשר לכל מי שחפץ בכך, להקים את בית העסק מחדש, באזור הייחוס, וזאת, ללא כל עלות הכרחית נוספת מצידו.

#### (4) עלויות העתקה כפולה של עסק

(א) עובדות

החוק העניק לבעלי העסקים (לרבות העסקים החקלאיים) זכות להחזר הוצאות הובלה, לשם העברת המלאי והרכוש של העסק. בנוסף הוענקו לו, במסגרת סעיף 70 לחוק, מענקים נוספים. אלא שהזכות לקבלת מענקים אלה השתכללה רק עם השלמת הקמתו מחדש של העסק. גובהם המשתנה של המענקים נקבע, בין היתר, בהתחשב בגובה הסכום שהושקע על-ידי הבעלים בהקמת העסק. קבלת המענקים לשיעוריו, במהלך הקמתו של העסק, חייבה בחלק מן המקרים עריכת תחשיבים מורכבים.<sup>309</sup> ואולם, החוק נתן מענה רק להעתקה אחת בודדת של עסקים ומשקים חקלאיים, אך למי שנאלץ להעתיק את עסקו או משקו יותר מפעם אחת, לא ניתן בחוק פיצוי נוסף.

בעדויות רבות<sup>310</sup> הועלתה לפני הוועדה הטענה בדבר העלויות הכרוכות בהעתקתם הכפולה של עסקים. בעלי עסקים וחקלאים שביקשו להמשיך בניהול עסקם או משקם החקלאי, מבלי להמתין עד לפתרון בעיית דיור הקבע, הקימו מחדש את עסקיהם באתרי מגוריהם הזמניים. הם עשו זאת ביוזמה עצמאית וללא קבלת

309 עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (2.6.09).  
310 לדוגמא: עדותו הפומבית של מר אסף עסיס, חקלאי (14.6.09), עמ' 1252–1305; עדותו הפנימית של מר שלמה וסרטיל (חקלאות) (12.8.09); עדותו הפנימית של מר שמעון חזות (תעשייה) (3.9.09); עדותו הפנימית של מר שמעון שניר (חקלאות ועסקים) (3.8.09).

תמיכה משמעותית מצד גורמים ממשלתיים. היעדרו של סיוע ממשלתי ליוזמות מסוג זה, והתארכות הליך התגבשותם של הסכמי ההעתקה, שקבעו לכ-80% מאוכלוסיית המפונים את מקומות מגוריהם הזמניים והקבועים, יצרו מצב של חוסר ודאות לגבי כדאיות מיקום העסק או הנחלה החקלאית. במקרים רבים נאלצו או ייאלצו בעלי עסקים ששמרו על רציפות פעילותם העסקית לשוב ולהעתיק את מיקומם הפיזי, בין עקב בחירתו של מקום מגורים קבוע המרוחק ממקום מגוריהם הזמניים, ובין בשל נסיבות אחרות שמנעו או ימנעו מהם להמשיך את ניהול עסקם במקומו הראשון. למותר לומר, כי בנסיבות שבהן בעלי העסקים (בכללם החקלאים) טרם קיבלו את מלוא הפיצוי שהם זכאים לקבלו, או טרם הגיעו לרמת ייצור המזכה אותם בקבלת המענקים השונים, הנטל הכרוך בהעתקה הכפולה הוא כבד במיוחד. משרד החקלאות רואה בקליטה הקהילתית גורם המעכב את תהליך חזרתם של החקלאים לפעילות,<sup>311</sup> וזאת בעיקר בשל תהליך הפיצול של מרבית הקהילות. הדגיש זאת מנכ"ל משרד החקלאות בצינו, כי בחוק אין כל הסדר המאפשר מימון להעתקה נוספת של משק חקלאי ממקומו הזמני למקום הקבע שלו.<sup>312</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה מצאה כי במסגרת חקיקתו של חוק יישום ההתנתקות לא נשקל כלל נושא ההשפעה שתהיה למעבר המפונים לבתי הקבע, על בעלי עסקים וחקלאים ממשיכים. אלה מביניהם אשר פעלו ביוזמה עצמאית, בתוך תנאי אי הוודאות בהם היו, לשמירת רצף הפעילות של עסקיהם, מצאו ומוצאים את עצמם נאלצים לשוב ולשנות את מיקומו של העסק בשל המעבר מאתר המגורים הזמני ליישוב הקבע, וזאת אף בשל היעדר מעורבות והכוונה מקצועית מגורמי הליווי.<sup>313</sup>

311 ח"כ שלום שמחון, שר החקלאות, מפוני חבל עזה - טיפול בחקלאים סקירה לוועדת החקירה הממלכתית, מצגת (13.9.09).

312 עדותו הפנימית של מר יוסי ישי, מנכ"ל משרד החקלאות (20.6.09).

313 דוגמאות לעדויות של מי שניסו להמשיך בכוחות עצמם את העסק שניהלו באזור המפונה ולא זכו לסיוע משמעותי מהרשויות: עדותו הפנימית של מר שמעון חזות (3.9.09); עדותו הפנימית של מר יהודה פוקס (25.5.09); עדותו הפנימית של מר שמעון ירון (12.8.09); עדותו הפנימית של מר שמעון וסרטיל (12.8.09); עדותו הפנימית של מר אסף עסיס (27.5.09), שציין בין היתר: "מבחינת התנהלות הייתי מצפה שאני, שהייתי בין היחידים ששיתפו פעולה עם המדינה [לפני הפינוי], היו עוטפים אותי בצמר גפן. תתארו לעצמכם שכל 160 בעלי הנחלות היו משתפים פעולה עם המדינה - אף אחד לא היה מצליח להעתיק את המשק שלו".

בהתאם להמלצתה, סבורה הוועדה כי מתן פיצוי העולה כדי ערך כינון, למי אשר בוחר להמשיך את עסקיו לאחר הפינוי, מחייב ערכי כינון המאפשרים את בניית העסק במלואו, במקום משכנו הקבוע. אמנם, במסגרת הפיצוי הקצה החוק מענק מיוחד להעתקת העסק, ואולם, החוק לא נתן פתרון למקרה שבו יופעל העסק, במקום זמני, לתקופת ביניים. הוועדה סבורה, כי אותם בעלי העסקים שביקשו לשמר רצף פעילות עסקית ויצרנית, ולהקים את עסקיהם גם בתקופת הביניים – יפה נהגו – ואילו כינונו של העסק מחדש מכיל בתוכו אף את שלב הביניים, לרבות עלויות העתקה, מקום שבו אכן היו אלו מוצדקות.

ככלל, יש להתייחס בחיוב לגילויי יוזמה מצד בעלי עסקים וחקלאים אשר בחרו להמשיך בניהול עסקיהם ולקדם בכך את שיקומם ואת שיקום עובדיהם. הוועדה ממליצה אפוא כי הוועדה המיוחדת תדון במקרים שבהם נדרשה או תידרש המדינה לפצות בעלי עסקים וחקלאים, בגין הוצאות שהיו כרוכות בהעתקה נוספת של עסק או משק חקלאי; ולפי הצורך תחזור ותדון גם במקרים שכבר נדונו לפניו בעבר.

## (5) ביסוס הפיצוי על הדיווחים לרשויות המס

### (א) עובדות

מן ההגדרות הכלולות בתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות עולה, שחישוב גובה הפיצוי לעסקים אמור להתבסס על דיווחיהם של בעלי העסקים והחקלאים לרשויות המס, ובכלל אלה – הדוח השנתי על ההכנסות וטופס י"א.<sup>314</sup>

עוסקים רבים מקרב המפונים השיגו על הקריטריון האמור בטענות שונות, החל בטענה שמסמכים אשר היו ברשותם אבדו בזמן הפינוי, המשך בטענה שהמדובר בענף שבו לא היה מקובל לנהל רישום של הכנסות או רווחים (כדוגמת ענף הדיג, למשל)<sup>315</sup> וכלה בטענה הנוגעת בעיקרה לאזור התעשייה ארז, אך גם לבעלי עסקים אחרים באזור המפונה, ולפיה נכסים עסקיים שונים דווחו לרשויות המס בערך מופחת ביחס לערכם הממשי, ואין זה נכון, בעת הפיצוי, לפגוע בקניינם בשל היעדר רישום מדויק.

314 להסבר על טופס י"א – ראו לעיל.

315 עדותו של מר אהוד כפיר, יו"ר ועד הדייגים בדוגית (5.8.09) וכן עמדת מנהל ענף הדיג במשרד החקלאות בסיכום דיון במינהלת סל"ע בנושא הדייגים שהתקיים בתאריך 17.1.07, ובמהלכו טען כי כ-90% מהדייגים בארץ לא מנהלים ספרי חשבונות.



נוסף על כך, הפיצוי במסלול הנכסי התבסס על החזר השקעת בעל העסק בנכסים, על-פי הרשום בספרי העסק, בתוספת הפרשי הצמדה למדד מיום ההוצאה ועד לקבלת הפיצוי. הסדר זה היווה מכשול בפני בעלי עסקים רבים, שהמבנה אשר היה בבעלותם כלל לא נרשם בספרים ולכן לא קיבלו עליו כל פיצוי, אף כי אין מחלוקת על קיומו הפיסי של המבנה, שתועד על-ידי המדינה טרם הפינוי. טענה אחרת היא כי גם במקרים שבהם קיים רישום בספרים, הרי שהרישום אינו משקף את ערך הנכסים, משום שהקמת המבנים באזור התעשייה ארז, כמו גם באזור המפונה, התבססה על קניית חומרים במחירים זולים ושימוש בכוח עבודה זול של פועלים מעזה.<sup>316</sup> לכן, כך הטענה, לא היה זה מן המידה לבסס את חישוב הפיצוי על המבנה על ההוצאות המדווחות המתואמות. בסעיף 2 להצעת חוק פרטית, שביקשה לתקן את הפיצוי לעסקים,<sup>317</sup> הוצע הסדר המבסס את הפיצוי על-פי הנכסים שהיו בפועל באזור המפונה, במנותק מאופן רישומם בספרי המס, ועל-פיו יוכל כל בעל עסק לקבל מבנה דומה באופיו באזור אשקלון. ההסדר המוצע הותנה בויתור על הפיצוי העסקי שנפסק לבית העסק (בדומה למסלול ב' לעניין סעיף 85); ובלבד שאם לא ייבנה אזור תעשייה כאמור יהיה הבעלים זכאי להגדלת שיעור הפיצוי העסקי ב-20%. משרד האוצר העריך שתוספת הפיצוי על-פי ההסדר המוצע מסתכמת בכ-33 מיליון ש"ח.<sup>318</sup> הצעת החוק האמורה אף ביקשה להגדיר פיצוי נורמטיבי למבנה בסכומים הנעים בין 5,000 ל-7,000 ש"ח למ"ר (כולל מרכיב הקרקע), ואף זאת, מבלי להיזקק לעלות הבנייה כפי שננקבה בדוחות המס של העסק. להערכת האוצר, עלותו הצפויה של תיקון מוצע זה נעה בין 100 ל-200 מיליון ש"ח.

תמיכה בטענת בעלי העסקים הושמעה בוועדה מפי המשנה לראש מינהלת סל"ע לשעבר, שטען כי כריכת עניינם של מבנים שלא נרשמו בספרים בנושא של העלמת הכנסות, לא הייתה מהלך נכון. לדידו, צריך היה לפצות גם על שוויים הממשי של נכסים שלא נרשמו בספרים, בהתאם להיקף הפגיעה בפועל.<sup>319</sup> מנכ"ל משרד

316 עדותו הפנימית של מר יוסי דיין, יו"ר העמותה למען מפוני אזור התעשייה ארז (14.5.09). ראו בנוסף מכתבו של מר יצחק שפריר לוועדת החקירה (10.2.10) שבו הוא טוען כי רק לגופים גדולים הייתה אפשרות לרשום ולסווג נכון את עלויות הרכש, בעוד שלעסקים קטנים בשל מצוקת הזמן והניהול חלק מהעלויות לא נרשמו בטופס י"א כיאות על-פי כללי החשבונאות המקובלים.

317 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון-פיצוי עסקים), התשס"ט-2009.

318 הערכת משרד האוצר במסגרת מסמך נושאים מרכזיים פתוחים בחקיקה ובהסכמי העתקה (9.8.09) לעניין תיקון מוצע במסגרת הצעת חוק יישום ההתנתקות (תיקון פיצוי עסקים), התשס"ט-2009.

319 עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2433, 2435-2438.

ראש־הממשלה, שחלק על עמדה זו, אמר, כי אין בכונתו לפעול בדרך שתעביד מסר שעל־פיו המדינה מכשירה דיווחים שקריים. המדינה סומכת על הצהרות אזרחיה, ואין היא מצופה לחקור ולנבור בנבכי העבר כדי לקבוע מה היה בידי בעלי העסקים לפני הפינוי.<sup>320</sup>

חיזוק לעמדת מנכ"ל משרד ראש־הממשלה סיפק בעדותו מי שהיה סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר. לדבריו, ההתבססות על דיווחי עוסקים לרשויות המס סומכת על ההנחה שהאדם הסביר אינו מרמה. השימוש בדיווחי המס כאמת מידה ראויה לקביעת גובה הפיצוי מהווה מודל מקובל. כך, למשל, הפיצוי ששולם לתושבי הצפון על נזקים שנגרמו להם במלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 התבסס אף הוא על דיווחיהם לרשויות המס, ומצד התושבים לא נשמעה כל טענה כנגד הסדר זה.<sup>321</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

לאחר ששקלה את כלל הטענות שהועלו לפניה בנושא זה, הגיעה הוועדה לכלל מסקנה כי אין מקום להתערבות בהחלטת המדינה בעניין זה. אכן, אין לחלוק על העובדה כי לעתים יצרה הוראה זו מצב, שבו הפיצוי העסקי לא שיקף את שווי הנכסים הריאלי, במקרים שבהם היה פער בין ערך העסק בפועל ובין ערך העסק כפי שבא לידי ביטוי בדיווחי המס. יחד עם זאת, קביעת חוק יישום ההתנתקות, הכורכת את מתן הפיצוי העסקי בדיווחי העוסק לרשויות המס, אינה בלתי סבירה, ובשל כך לא מצאה הוועדה מקום להמליץ על שינויה. ומכל מקום, מי שמבקש לחלוק על צדקתה יתכבד ויעמידנה למבחן בערכאות המשפט.

לא מן המותר לציין, כי בפני כל מפונה, שהבחירה במסלול הנכסי אינה מספקת אותו, פתוחה הדרך לפנות למסלול הפיננסי במסגרתו יוכל לקבל את פיצוייו ללא קשר לסכום השקעתו במבנה.

#### (6) מיסוי הפיצוי העסקי

##### (א) עובדות

סעיף 72 לחוק יישום ההתנתקות קובע כי פיצוי עסקי שיתקבל במסגרתו חייב במס מיוחד בשיעור קבוע של 5%. כן הוא קובע כי זולת מס מיוחד זה, ועל אף

320 עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (3.2.10), עמ' 5323–5327.  
321 עדותו הפנימית של מר הראל בלינדה, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (10.8.09).

האמור בכל דין, לא יוטל על פיצוי עסקי כל מס או תשלום חובה אחר. נציגי המפונים הלינו בפני הוועדה על הטלתו של המס המיוחד. לטענתם, להטלת מס על פיצוי שהמדינה משלמת לעוסק על ניתוקו ממקום ניהול עסקיו, אין כל הצדקה עניינית. מנגד, טענה המדינה,<sup>322</sup> כי אין לזהות מס זה כמס המוטל על רווח הון (לפי פרק ה' לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]) או כמס שבח מקרקעין (בהתאם לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963), שהרי קבלת פיצויים לפי חוק יישום ההתנתקות הופטרה במפורש ממיסים אלה. לדעת המדינה, מדובר במס מיוחד, שהטלתו בהוראת המחוקק מבוססת על עיקרון יסודי בידי המס הקובע שמן הראוי למסות תשלומים עסקיים; ואילו סטה המחוקק בענייננו מעיקרון זה היה נוצר בכך תקדים העלול להשפיע לרעה, בהווה ובעתיד, על מדיניות המיסוי הכללית במדינת ישראל. כן הזכירה המדינה, כי הצעת החוק הורתה על הטלת מס מיוחד בשיעור 10%, אלא שבתהליך החקיקה, במסגרת הדיון לפני ועדת הכספים, הוקטן שיעור המס ל-323,5%<sup>323</sup> וזאת מתוך התחשבות מיוחדת במפונים. מעדותו של מי שהיה ראש צוות מיסוי בעת הכנת החוק,<sup>324</sup> עולה כי צוות המיסוי הוקם קרוב למועד סיום עבודתם של שאר הצוותים, ולאחר שהמודלים הכלכליים לפיצוי כבר היו מוכנים. לדבריו, הצוות שהוקם סבר כי יהיה זה תקדים רע לפטור ממס פיצוי עסקי; זאת בניגוד לדעת גורמי מקצוע אחרים ולדעת חברי כנסת אחדים שהיו מעורבים בהליך החקיקה.<sup>325</sup> בעניין זה, לא מיותר להזכיר את האמור בסעיף 2.9 לדוח הצוות המשפטי-כלכלי, שעל-פיו יש לבחון הענקת פטור ממס על הפיצוי.<sup>326</sup>

בתשובותיה לפני ועדת החקירה, התייחסה רשות המסים לשאלת המיסוי של הפיצוי העסקי וציינה כי קביעת מס מיוחד לפיצוי בגין עסקים בנסיבות אלו אינה זרה למחוקק, וכי גם בעבר במסגרת פינני חצי האי סיני, נקבעו הוראות שבהן הוטל מס מיוחד בשיעור של 7.5% או של עד 10% בהתאם לנסיבות הפיצוי. לדברי הרשות, דיני המס קובעים כי במקרה ששולם פיצוי בגין נזק שפגע ברווחים

322 סעיף 161 לטיעונים המשלימים מטעם המדינה לעתירות לבג"ץ בנושא ההתנתקות (1.5.05).

323 תשובת רשות המיסים לוועדת החקירה, בנוגע למיסוי הפיצוי העסקי (17.2.10).

324 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

325 ראו למשל דברי ח"כ אהוד רצאבי בדיון ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת (6.2.05).

326 תכנית ההתנתקות המתוקנת - דוח הצוות המשפטי-כלכלי, משרד המשפטים יוני 2004.

החייבים במס או בגין נכס עסקי שיצא מרשותו של אדם, הפיצוי עצמו יחויב במס, זאת להבדיל מפיצוי אישי שאינו מהווה אירוע מס.<sup>327</sup>

*(ב) ממצאים ומסקנות*

על אף פניותיה החוזרות של ועדת החקירה לרשות המסים, בתשובתה לוועדה לא נמצא מענה לשאלה אם אמנם היה מוצדק להחיל את העיקרון הכללי, המטיל מס על פיצויים עסקיים, מקום שהמדינה משלמת פיצוי לאזרחיה אשר נותקו על-ידיה מעסקיהם.

בהיעדר נתונים מספקים מרשות המסים, הוועדה סבורה כי אף אם יש מקום לראות בפיצוי המדינה אירוע מס המחייב בתשלום כלשהו, סוגיה הדורשת עיון כשלעצמה, הרי שעל המדינה להתאים את גובה הפיצוי, כך שיכיל בתוכו אף את רכיב המס. ערכי הפיצוי שהמפונה מקבל, המשקפים את שווי השוק (במסלול הפיננסי) או את שווי נכסיו (במסלול הנכסי), ראוי שיהיו ערכי נטו. אם סבורה המדינה, כי יש לגבות מס על הפיצוי, הרי שיש להוסיף לפיצוי את שווי המס, כך, שלאחר תשלום המס, תיוותר בידי בעל העסק יתרת הפיצוי הדרוש (לפי המסלול הרלוונטי) במלואה.

מכל מקום לא הוכח לוועדה כי הוראת חוק זו המטילה מס על הפיצוי העסקי, היא בלתי סבירה, באופן המצדיק את התערבותה. זאת, במיוחד לאור ההחלטות העקרוניות הנוגעות לבעלי העסקים, שהוסיפו על הפיצוי הקיים בחוק, ובכללן, ההסכם שאליו הגיעו לאחרונה המדינה ובעלי העסקים (בכפוף להסתייגות שנתרה). בשל כך לא מצאה הוועדה מקום להתערב, מבחינה אופרטיבית, בסוגיה זו.

**(7) פיצוי לבעלי הנכסים והעסקים באזור התעשייה ארז**

*(א) עובדות*

אזור התעשייה ארז כלל עסקים ומפעלים רבים. פעילותם התבססה על זמינות עובדים פלשתינים מקרב תושבי עזה שעלות העסקתם נמוכה, זאת, אף בתקופות בהן נמנעה יציאת עובדים מאזור עזה לתחומי מדינת ישראל. עסקים אלה נהנו ממיסוי מוניציפלי בשיעור נמוך ומהסדרים משפטיים מקלים, ביחס לדין הישראלי,

327 תשובות רשות המיסים לוועדת החקירה בנוגע למיסוי הפיצוי העסקי במסגרת חוק יישום ההתנתקות (25.1.10, 17.2.10).

בכל הנוגע לזכויות עובדיהם. מנגד, היה עליהם להתמודד עם הקשיים הכרוכים בניהול פעילות עסקית באזור רווי אירועים ביטחוניים שתכפו והלכו עם השנים.

בראשית שנת 2004, בעקבות מספר פיגועים חבלניים, נסגר אזור עזה לתקופות ממושכות, ובצו ראש מינהלת התיאום והקישור באזור חבל עזה נמנעה כניסת פועלים פלשתינים לאזור התעשייה ארז במשך יותר מחמישה חודשים (מיום 1 בינואר 2004 ועד ליום 6 ביוני 2004).<sup>328</sup> כתוצאה מכך, נסגרו מספר מפעלים כליל, ופעילותם של רוב האחרים הושבתה. גם הפעילות המסחרית באזור התעשייה ארז צומצמה למינימום הכרחי, ורק עסקים מעטים הצליחו לשרוד.<sup>329</sup> עקב התפתחויות אלו חלה ירידה של ממש בשווי העסקים באזור התעשייה ארז.

חוק יישום ההתנתקות לא קבע הסדרי פיצוי מיוחדים לבעלי העסקים באזור התעשייה ארז, על אף שפינוי הוסדר מפורשות בחוק.<sup>330</sup> בפני הוועדה הועלו מספר טענות באשר להסדרי הפיצוי באזור התעשייה ארז. חלק מן הטענות הושמעו על-ידי בעלי המבנים באזור התעשייה, שאותם בדרך כלל השכירו לבעלי העסקים. עיקר טענותיהם עסקו בערך הקרקע באזור התעשייה ובשווי המבנים. טענות נוספות הועלו על-ידי בעלי העסקים שהפעילו את עסקיהם באזור, שקבלו על הסדרי הפיצוי שנקבעו בחוק, שלא נתנו מענה ייחודי לאופי העסקי באזור התעשייה.

**באשר לשווי הקרקעות באזור התעשייה:** הנחת המוצא של המדינה הייתה, כי עובר ליום הקובע, וללא קשר לתכנית ההתנתקות, שווי הזכויות במקרקעין, לפי כל שיטות השומה המקובלות, היה נמוך מאוד. בשל כך קבע החוק כי בגין הקרקע המפונה, יפוצה בעל הקרקע בסך 180,000 ש"ח לדונם.<sup>331</sup> ואילו בעלי הקרקעות טענו כי שווי הקרקעות היה גבוה בהרבה, ועמד על 200,000 דולר לדונם.<sup>332</sup>

**באשר לערך המבנים:** כאמור לעיל, הפיצוי בגין המבנים ניתן על-פי העלות המתואמת שהסתמכה על הדיווח לשלטונות המס.<sup>333</sup> ואילו במקרים רבים היה קיים פער בין שווי המבנה כפי שבא לידי ביטוי בדיווחי המס, ובין שווי המבנה

328 על-פי דבריו של סא"ל איציק גורביץ, ראש ענף כלכלה ביחידת מתאם הפעולות בשטחים, בוועדת הכספים של הכנסת ב-4.1.05, 83 מתוך 100 העסקים בבעלות יהודית לא פעלו החל מינואר 2004.

329 נתון זה נסתר על ידי נציגי ועד אזור התעשייה ארז. ראו לדוגמא עדותה הפומבית של עו"ד ישראלה אלימלך (3.2.10), עמ' 5326.

330 ראו הגדרת "יישוב מפונה" בסעיף 2 לחוק.

331 סעיף 3(א)(1) לתוספת השלישית לחוק.

332 עדותה הפנימית של מר יוסי דיין, יו"ר ועד אזור התעשייה ארז (24.5.09).

333 סעיף 1 ו-4 לתוספת השלישית לחוק.

הריאלי. בעלי המבנים טענו כי יש לקבוע פיצוי עבור המבנים בגין כל מ"ר, באופן שיביא לידי ביטוי את ערך המבנה בפועל.<sup>334</sup> סוגיה זו נדונה בהרחבה לעיל.

**באשר להסדרי הפיצוי לעסקים שפעלו באזור התעשייה**, טענו בעלי העסקים כי הסדרי הפיצוי הקיימים אינם נותנים מענה ראוי לערך העסק, וזאת, מאחר שבמהלך השנים האחרונות – העסקים הפסידו בשל האירועים שקדמו לפינוי, ולטענתם, אף הפסדים אלו ראויים לפיצוי. בעתירתם לבג"ץ טענו בעלי העסקים באזור התעשייה ארז, כי האירועים הביטחוניים, שפגעו בעסקיהם בשנת 2004, היו קשורים להכרזה על הפינוי הצפוי, ומכאן שעל המדינה חלה חובה לפצותם לא רק על הפגיעה שהסב להם הפינוי אלא גם על זו שנגרמה לעסקיהם קודם לביצועו. המדינה התנגדה לעתירתם<sup>335</sup> ובקבלו את עמדתה קבע בית המשפט:<sup>336</sup>

המחוקק הקנה לעוסקים באזור התעשייה ארז אותה זכות לפיצויים שהקנה לעסקים אחרים באזור המפונה. אלמלא העניק המחוקק זכות זו לפיצוי, לא נראה שבמסגרת הדין הכללי או במסגרת דיני ההפקעה היה ניתן לפצות את בעלי העסקים באזור בסכום גבוה מזה שהחוק קובע. הם נפגעו בראש ובראשונה מהמצב הביטחוני, לפני שהמשלה החליטה על תכנית ההתנתקות ובלא קשר לכך.

עוד טענו בעלי העסקים, כי הסדרי הפיצוי הקיימים בחוק אינם נותנים מענה לעסקים שפעלו באזור התעשייה כסניפים של עסקים בתוככי ישראל.<sup>337</sup>

לאחר המשא-ומתן שנוהל בין המדינה ובין כלל בעלי העסקים באזור המפונה, שבעקבותיו אף נחתם הסכם בין הצדדים, טענו אנשי אזור התעשייה ארז, כי לא נוהל עמם משא-ומתן ממשי, אלא "למראית עין בלבד".<sup>338</sup> בעקבות כך, בעלי המבנים והעסקים באזור התעשייה לא היו שותפים להסכם שבין המדינה וכלל בעלי העסקים.

334 מכתבו של ח"כ חיים אורון למנכ"ל משרד ראש-הממשלה בנושא העסקים שפוננו ממחסום התעשייה ארז (29.12.09).

335 בתשובת המדינה לעתירה בבג"ץ חוף עזה נטען בעניין זה: "נבקש לשוב ולהדגיש את אשר הובהר על ידי הממשלה בכנסת, כי המציאות הבטחונית באזור התעשייה ארז, מצערת ככל שתהא, אינה מהווה עילה המטילה על המדינה חובה לפצות את העותרים בגין ירידת שווי זכויותיהם בעטייה. ודאי שלא היה מקום לפיצוי על פגיעה זו במסגרת חוק יישום ההתנתקות שלא נועד להוות אכסניה לפיצוי בגין מעשי איבה".

336 בג"ץ חוף עזה, עמ' 677.

337 עדותה הפומבית של עו"ד ישראלה אלימלך, מייצגת את בעלי העסקים באזור התעשייה ארז (3.2.10), עמ' 5222–5229.

338 מר יוסי דיין ועו"ד ישראלה אלימלך, ועד אזור התעשייה מחסום ארז, **התייחסות להסכם העסקים** (19.1.10).

המדינה סברה כי אין יסוד להבחין בין עסקים באזור התעשייה ארז לבין עסקים באזור המפונה; כי נציג אזור התעשייה ארז הוזמן לדיונים; וכי ההסדר שגובש במשאומתן שהתקיים בין ועד בעלי העסקים בגוש קטיף לבין מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, חל גם על בעלי העסקים באזור התעשייה ארז.<sup>339</sup>

במהלך עדותו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לפניו, העירה ועדת החקירה כי תנאי הסף שנקבע לזכאותו של בעל עסק לקבלת דמי הסתגלות, כי מרכז חייו היה בשטח המפונה, הוציא מגדר הזכאים את רוב בעלי העסקים באזור התעשייה ארז.<sup>340</sup> בתשובתו לוועדה ציין מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי יש להבחין מהותית, בין מי שמרכז חייו היה באזור המפונה, ובנוסף לפינויו מביתו - אף איבד את מקום תעסוקתו, ובין מי שרק עבד באזור המפונה, אך מרכז חייו נותר כשהיה. לטעמו, אין מקום להוסיף ולקבוע כי דמי ההסתגלות מגיעים אף למי שמרכז חייהם היה מחוץ לאזור המפונה, באשר הפגיעה בהם התמצתה בפיטוריהם בלבד. מכל מקום, כתב מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, השלכות הרוחב הנובעות משינוי כזה, קשות, ואינן ניתנות להערכה.<sup>341</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

**באשר לטענות בעלי המבנים:** הוועדה סבורה כי קבלת פיצוי בגובה העלות המקורית המתואמת כפי שנקבע בתוספת השלישית לחוק מעמידה סכום ראוי העולה, ברוב המקרים, על שווי העסק לאותה תקופה (שווי שוק) וחזקה על מי אשר פנה למסלול הפיצוי הנכסי כי הוא קיבל פיצוי גבוה ממה שהיה מקבל במסגרת הפיצוי הפיננסי אשר בבסיסו מתאים לעסקים מרוויחים. אכן, פיצוי זה ניתן בהסתמך על הדיווח לרשויות המס, ואולם, במקום אחר הסיקה הוועדה כי אין היא רואה לנכון להתערב בקביעה זו.

**באשר לטענות בעלי העסקים:** העיון בכלל הטענות הביא את הוועדה למסקנה, כי הדין עם המדינה בטענתה כי אין צידוק לייחד לבעלי העסקים באזור התעשייה ארז מסלול נפרד לפיצוי עסקי שיתבסס על עקרונות שונים מאלה שעל יסודם חושבו פיצוייהם של בעלי העסקים באזור המפונה, וכי מסלולי הפיצוי העסקי הקיימים בחוק, נותנים מענה הולם לערך השוק או לערך הנכסים של בית העסק.

339 עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (3.2.10), עמ' 5323-5327.

340 ש.ס.

341 ראו איל גבאי, השלמות לעדותי הפומבית מיום 3.2.10 (25.2.10).

כאמור בפסק הדין בבג"ץ **חוף עזה**, אף הוועדה סבורה כי לא ניתן לצרף את הנזקים שנגרמו לבעלי העסקים עובר לפינוי בגין הרעת המצב הביטחוני, לתביעת הפיצוי בגין הפינוי, ועל כן אין מקום לשנות מנוסחאות הפיצוי שנקבעו בחוק.

באשר לתביעות בגין נזקים לסניפי חברות שפעלו באזור התעשייה ארז ראוי לציין, כי הוועדה התרשמה שוועדות הפיצוי ניסו לפתור נושא זה בדרכים שונות שנועדו לאפשר מתן פיצוי על-פי החוק.<sup>342</sup> על-פי הידוע לוועדה, חלק מהעסקים שהיו להם סניפים באזור התעשייה ארז כבר פנו לערכאות המשפט בבקשת סעד לפי הדין הכללי; ואף בעניין זה אין הוועדה רואה מקום להתערב בהחלטות המדינה.

#### ד. פיצוי עסקי לחקלאים

##### (1) כללי

הפרק הקודם עסק בפיצוי לכלל בעלי העסקים. עם כלל בעלי העסקים נמנים גם בעלי העסקים החקלאיים שפעלו באזור המפונה, וממילא האמור בפרק הקודם חל גם עליהם. ואולם, לבעלי העסקים החקלאיים שפעלו באזור המפונה יש מאפיינים המצדיקים גם דיון נפרד מהדיון על כלל בעלי העסקים. אלה יכוננו להלן "**חקלאים פעילים**". מרבית החקלאים הפעילים היו בעלי זכויות בנחלות חקלאיות (להלן: "**בעלי נחלות**"). בצד החקלאים הפעילים היו גם בעלי נחלות שלא היו בעצמם בעלי עסקים חקלאיים פעילים לפני הפינוי. אלה יכוננו להלן "**חקלאים לא פעילים**". אלה וגם אלה התרכזו בעיקר בגוש קטיף, ולא בצפון חבל עזה ובצפון השומרון. בפיצוי העסקי הנוגע לשתי קבוצות אלה – החקלאים הפעילים והחקלאים הלא פעילים – יעסוק הפרק הנוכחי.

ערב הפינוי היו בגוש קטיף כ-175 בעלי נחלות חקלאים פעילים, ולמעלה ממאה בעלי נחלות חקלאים לא פעילים. החקלאים הפעילים עיבדו גם חלק גדול מנחלותיהם של החקלאים הלא פעילים, בין בדרך של שכירות בתשלום ובין בדרך אחרת. כן היו בגוש קטיף כארבעים חקלאים פעילים שלא היו בעלי נחלות, אלא הפעילו מיזמים חקלאיים על שטח שלא הוגדר כנחלה. בנוסף לכל אלה היו בגוש שני מושבים שיתופיים (קטיף ועצמונה), שהיו אף הם בעלי נחלות (כקולקטיב), וחלק מחבריהם עסקו בחקלאות. סך-כל השטח החקלאי המעובד בתחומי גוש קטיף הסתכם בכ-4,500 דונם.



בנוסף לכך עיבדו המתיישבים עוד כ-23,000 דונם של קרקע חקלאית שהועמדה לרשותם מחוץ לגוש קטיף, בחבל הבשור שבנגב. אלה הן אדמות חברת "משקי חבל עזה בע"מ" (להלן: מח"ע).<sup>343</sup> חברה זו היא בבעלות שבעה יישובים חקלאיים מגוש קטיף, המאוגדים כאגודות שיתופיות.<sup>344</sup> על-פי נתונים שמסרה הנהלתה, מח"ע מוסיפה גם היום לפעול ולהניב רווחים, ואלה מחולקים בין בעליה. לטענת מח"ע, לרבים מחברי היישובים השולטים בה, שמאז הפינוי טרם חזרו למעגל הייצור העצמאי, מהווה מח"ע כיום מקור הכנסה עיקרי.<sup>345</sup> יצוין כבר עתה, כי מאחר שמח"ע היא עסק הפועל בתוככי גבולות ישראל ולא היה באזור המפונה, ובהיותו נושא נקודתי שבעיקרו חורג מתחום עיסוקה של ועדת החקירה, אין הוועדה רואה מקום לחוות דעה בשאלת הצורך בפירוקה; הגם שבעניין זה הועלו בפני הוועדה עמדות שונות.<sup>346</sup>

החקלאות בגוש קטיף, על ענפיה השונים, התבססה על טכנולוגיה מתקדמת, והתוצרת שהניבה הזינה הן את השוק המקומי והן שווקים בחוץ לארץ. היא נהנתה ממקורות כוח-אדם זול וכן ממכסות מים גדולות מהמקובל בתחומי הקו הירוק.<sup>347</sup> תנאים אלה אי-אפשר היה לשחזר לאחר הפינוי, ועובדה זו פגעה באופן מובנה בכדאיות הכלכלית של הקמת עסקים חקלאיים מחדש. לכך הצטרף גם גילם המתקדם יחסית של החקלאים שהיו פעילים בגוש.<sup>348</sup> ואכן, הלכה למעשה, מאז הפינוי ועד היום חזרו לפעילות חקלאית כ-50 חקלאים בלבד, ואליהם מצטרפים מספר חקלאים שמתעתדים לחזור בקרוב לפעילות, עם קבלת קרקע חקלאית ממוסדות המדינה.<sup>349</sup> אלה יכוננו להלן: "חקלאים ממשיכים". כל היתר - חקלאים

343 ח"כ שלום שמחון, שר החקלאות, מפוני חבל עזה - טיפול בחקלאים, סקירה לוועדת החקירה הממלכתית, מצגת (13.9.09); מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 31.

344 על-פי דוח רשם החברות מתאריך 6.8.09, חלוקת בעלי המניות היא: אגו"ש גן אור 15%, אגו"ש גדיד 15%, אגו"ש נצר חזני 15%, אגו"ש מושב קטיף 15%, אגו"ש גני טל 15%, אגו"ש בדולח 15% ואגו"ש מורג 10%.

345 מח"ע - משקי חבל עזה, נתונים ורקע, מסמך שהוגש לוועדת החקירה (13.7.09).  
346 ראו למשל: עדותו הפומבית של ח"כ שלום שמחון, שר החקלאות (14.9.09), עמ' 3658-3659; עדותו הפומבית של ח"כ חיים אורון (22.9.09), עמ' 3763-3770; עדותו הפנימית של מר בניצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10). וראו גם תקנות יישום תכנית ההתנתקות (תאגידים קשורים לאגודות שיתופיות התיישבותיות), התשס"ה-2005.  
347 עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (10.9.09).

348 דוח צבן, עמ' 12.

349 למשל: ועד מתיישבי גוש קטיף, שלוש שנים ושמונה חודשים לביצוע תוכנית ההתנתקות והדרך עדיין נמשכת - תמונת מצב אנשי גוש קטיף (אפריל 2009).

פעילים ולא פעילים כאחד, אשר לא הקימו עסק חקלאי מאז הפינוי – יכנו להלן: **”חקלאים לא ממשיכים”**.

הסדר הפיזיו בגין הקרקע, שהוחל על כלל בעלי הנחלות בחוק יישום ההתנתקות, היה ייחודי. במישור הפיזיו האישי נקבע, כי הפיזיו שיינתן להם לצורך רכישת קרקע חלופית למגורים באזור ייחוס בתחומי ישראל (”מסלול ב”), יהיה ככלל בגובה 360,000 ש”ח, במקום 225,000 ש”ח שניתנו לבעל בית מגורים רגיל. במישור הפיזיו העסקי נקבע, כי למי מביניהם שביקש פיזיו במסלול הנכסי (להבדיל מהמסלול הפיננסי), יינתנו תמורת יתרת הנחלה באזור המפונה, אשר לא שימשה למגורים, 135,000 ש”ח. לחלופין, במקום שני הסכומים האמורים, יכול היה בעל הנחלה – חקלאי פעיל ולא פעיל כאחד – לבקש לקבל נחלה חלופית בתחומי ישראל, באזור ייחוס.<sup>350</sup>

החקלאים טענו כי החוק במתכונתו הנוכחית פגע בהם ולא פיצה אותם כראוי. עיקר טענותיהם נסבו סביב ארבעה נושאים, ייחודיים לתחומם, שיידונו להלן: ערך החממות; ”אובדן העונות”; פיזיו לחקלאים הלא פעילים; וערך הנחלות בשטח המפונה. מנגד, עמדת המדינה היא, שככלל, הפיזיו הכספי שניתן לחקלאים מכוח החוק וההחלטות העקרוניות השונות שבאו אחריו, הינו ראוי והוגן. בנוסף טענה המדינה, כי מעבר לפיזיו הכספי, סייעו משרד החקלאות ומינהלת סל”ע בדרכים מגוונות לחקלאים שהיו מעוניינים בכך לחזור לפעילות חקלאית.<sup>351</sup>

זכור, באפריל 2007 נחתם הסכם הח”כים, שהעניק למפונים שורה של הטבות מעבר לאלה שנקבעו בחוק, ואשר התמקדו בעיקר בפיזיו האישי. באשר לתחום הפיזיו העסקי לבעלי העסקים ולחקלאים, סוכם כי יתקיים דיון נפרד. לטענת

350 סעיף 36, סעיפים 3(א) ו-3(ד) לתוספת השנייה, וסעיף 3(א) ו-3(ד) לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

351 מצגת משרד החקלאות (30.6.09); מצגת של ח”כ שלום שמחון, שר החקלאות, מפוני חבל עזה – טיפול בחקלאים, סקירה לוועדת החקירה הממלכתית (13.9.09): הוקמו פארקים לחממות במבקיעים, זיקים, תלמי יפה, בת הדר ויד בנימין (האחרון בשלבי הקמה), וכן ניתנו פתרונות ביישובים הקיימים: מבקיעים, שומריה, אמציה, חפץ חיים, יסודות ואבני איתן. במסגרת הקמת היישובים בחולות חלוצה ניתנה פרוגרמה ל-100 נחלות, 80 דונם קרקע ו-35,000 מ”ק מים לנחלה. לפי משרד החקלאות, נמסרו כ-640 פתרונות לנחלות שמסתכמים ב-33,000 דונם של קרקע חקלאית פוטנציאלית, ללא אדמות מח”ע שהיקפן כאמור 23,000 דונם. כמו כן ניתנו הלוואות שונות, כגון הלוואות גישור בגובה של עד 600,000 ש”ח בריבית של 4.5%, והלוואות לאובדן עונות לתקופה של 5 שנים בריבית של 4%, וזאת מעבר למענקים לעסקים ממשיכים מכוח סעיף 70 לחוק יישום ההתנתקות ומעבר למענק שנוע בין 20%-25% מההשקעה בהתאם לחוק עידוד השקעות הון בחקלאות. בנוסף לכך ניתנה אפשרות גם להשתלמות מקצועית חקלאית ולחונכות עסקית.

המדינה, אכן נערכה בחינה של צורכיהם המיוחדים של בעלי עסקים וחקלאים, אלא שבעקבות בחינה זו לא נמצא מקום להוסיף על הפיצוי שניתן להם.<sup>352</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>353</sup> טענת החקלאים הייתה כי החלטת הממשלה התקבלה מבלי שטענותיהם נשקלו באופן רציני.

בדוח הביניים קבעה ועדת החקירה כי ההידברות בין הממשלה ובין בעלי העסקים והחקלאים - טרם מוצתה.<sup>354</sup> משכך, המליצה הוועדה למנכ"ל משרד ראש-הממשלה לקיים משא-ומתן מואץ עם נציגי בעלי העסקים והחקלאים בניסיון להגיע לעמק השווה. הוועדה המליצה כי הדיון יתקיים תוך שיתופם של יועצים מקצועיים חיצוניים, שיהיו מקובלים על שני הצדדים, ואשר יסייעו לגשר על הפערים. בהתאם להמלצת הוועדה ניהלו מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ומינהלת תנופה מגעים עם נציגי החקלאים. אלא שבמגעים אלה לא שותפו מומחים חיצוניים המקובלים על שני הצדדים. כך הסביר זאת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, איל גבאי, בדיווחו לוועדת החקירה:<sup>355</sup>

סברתי כי יהיה זה בלתי אפשרי להגיע להסכמה על מינוי יועץ חיצוני, שיהיה מקובל על שני הצדדים ובפרק זמן כה קצר להביא לסיום התהליך ... סברתי כי גישה פתוחה, אוהדת וקשובה היא המפתח לטיפול בנושא, ובמקביל כל צד צריך להיעזר במומחים מטעמו.

באותו מסמך הודיע המנכ"ל גבאי, כי הגיע לידי הסכמות עם ועד בעלי העסקים (הלא חקלאיים). מאידך, המשא-ומתן עם נציגי החקלאים לא צלח, ולו גם ביחס לאחד מכלל הנושאים שנדונו. בהקשר זה הלין ועד החקלאים על כך שכבר בפתח הדיונים עמו הודיע מנכ"ל משרד ראש-הממשלה כי אינו אופטימי באשר לסיכויים להגיע להסכמות, שכן הפער בין הצדדים נראה גדול מדי. לשיטת ועד החקלאים, למעשה לא היה מדובר במשא-ומתן אמיתי, אלא "אך ורק לצרכי הפרוטוקול, על מנת שניתן יהיה לדווח לוועדה כי התקיים מו"מ, כמצוות הוועדה".<sup>356</sup>

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

353 מכתבו של מר רענן דינור, השלמות לוועדת החקירה (8.9.09).

354 דוח הביניים, עמ' 56.

355 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה - דוח סופי (7.1.10).

356 עו"ד דוד וינשטיין, בא כוח ועד החקלאים מפוני גוש קטיף, יישום המלצות דו"ח הביניים של ועדת החקירה - עמדת ועד החקלאים (19.1.10).

הוועדה מצרה על כך שהמלצתה המפורשת בדוח הביניים בעניין שיתוף יועצים חיצוניים המקובלים על הצדדים במטרה להגיע לעמק השווה, לא קוימה על-ידי הממשלה. מן הראיות שבאו לפני הוועדה עולה, כי חרף הצהרות הצדדים בפתח המגעים, בדבר כוונתם לנהל "דיון פתוח", הרי שבפועל לא התקיים משא-ומתן אמיתי.<sup>357</sup> נראה כי משא-ומתן פתוח בין שני הצדדים, בשיתוף מומחים חיצוניים המקובלים עליהם, היה עשוי להביא לפתרון המחלוקת בדרך של הידברות ישירה. להערכת ועדת החקירה, מומחים חיצוניים מוסכמים היו עשויים לפרוץ קיבעונות מחשבתיים של שני הצדדים. זאת במיוחד לאור דברי המנכ"ל עצמו, שציין בדיווחו לוועדה כי "מטבע הדברים הצדדים שבויים בדוגמות העבר".<sup>358</sup>

## (2) ערך חממות

### (א) עובדות

במסגרת הדיונים בוועדת הכספים לקראת חקיקת חוק יישום ההתנתקות, הועלתה טענה כי חממות הן עסק בעל מאפיינים ייחודיים. ביחס למבנה החממה נטען שכמבנה יש לו שווי כלכלי רב, אלא שעלות העתקתו עלולה להיות גבוהה משוויו; וכן כי המערכות המותקנות בחממה הותאמו אליה באורח פרטני והסיכוי שניתן יהיה לעשות בהן שימוש חוזר אינו ממש. לפיכך, כך טענו החקלאים, אין במסלול הפיצוי הנכסי מתן מענה הולם לאופייה הייחודי של חממה. על רקע זה נחקק סעיף 6 לתוספת השלישית לחוק, ובמסגרתו נקבע מסלול פיצוי נורמטיבי מיוחד לחממות, שקבע סכומי פיצוי שונים לחממות מן הדגמים השונים ששימשו בשטח המפונה. לבעל חממה ניתנה הברירה לבחור באחד משני מסלולי הפיצוי העסקי הרגילים (פיננסי ונכסי) או במסלול הפיצוי הנורמטיבי המיוחד לחממות, שהעניק פיצוי לפי שטח החממות שהיו לחקלאי (בין אם עיבד אותן בעצמו ובין אם השכיר אותן) ועל-פי מפתחות של איכות וטיב החממה. לכך נוספו לאחר חקיקת החוק החלטות עקרוניות של הוועדה המיוחדת, שקבעו מידרוג

357 ראו, לדוגמה, עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (3.2.10), עמ' 5317-5321, שבה אישר כי לאור הדרישות הראשוניות שהעביר ועד החקלאים, סבר כי לא יתן יהיה לגשר על הפער הכספי וכי אין הבדל בין החקלאים לשאר בעלי העסקים שאיתם הגיעה הממשלה להסדר; ומנגד: עדותו הפנימית של מר דוד בועז, יועץ לוועד החקלאים (25.1.10). מר בועז טען בין היתר, שכמי שהיה הממונה על התקציבים במשרד האוצר, התרשם לרעה מדרך ניהול התהליך מצד נציגי המדינה. כמו כן, לטענתו, בקרב הצוות הממשלתי שרר בלבול באשר להבנת מושגי יסוד בעקרונות הפיצוי.

358 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי (7.1.10).

ביניים ל"מנהרות" (חממות) שונות והגדלת הפיצוי לחממות בהן הותקנו מערכות מתוחכמות ומיוחדות.

לעניין זה, טענת החקלאים הינה כי הפיצוי שניתן להם בגין נזקיהם העסקיים אינו מאפשר הקמת עסק חקלאי חדש באזור הייחוס. על כן דרשו להגדילו באופן שגובה הפיצוי יאפשר את כינון החממות באזור הייחוס, וזאת בלא להיזקק לשאלה האם אכן החקלאי מקים מחדש את עסקו, אם לאו. את הפיצוי הנורמטיבי בגין חממה דגם א' דרשו החקלאים להגדיל מ-8,000 ש"ח ל-40,000 ש"ח; את הפיצוי בגין חממה דגם ב' - מ-40,000 ש"ח ל-102,000 ש"ח ואת הפיצוי בגין חממה דגם ג' - מ-76,000 ש"ח ל-146,000 ש"ח.<sup>359</sup> עלות שינויים אלה מוערכת על-ידי המדינה בכ-290 מיליון ש"ח.<sup>360</sup>

טענה נוספת שהעלו החקלאים, נגעה לעלויות מיוחדות הנדרשות להם לצורך הקמת העסק החקלאי באזור הייחוס, עלויות שלא נדרשו באזור המפונה. כך למשל נטען, כי שינוי המיקום הגיאוגרפי מחייב את הוספתם של תנורים רבים יותר וסוגי בידוד שונים, אשר אינם מקבלים ביטוי בתחשיבי הפיצוי והמענקים שקיבלו החקלאים להקמת העסק מחדש.<sup>361</sup>

יועץ כלכלי של ועד החקלאים טען כי הדרך המקובלת היחידה לאומדן מלאי הון בחקלאות המשפחתית מבוססת על ערך כינון. מכל מקום, אמר, הריהו מצטרף לדעות אחרים (כולל דעתו של שר החקלאות שלום שמחון),<sup>362</sup> לפיהן קיים פער בין מה שהוצע כפיצוי לחקלאי מפונה לבין מה שנדרש לו לכינון משקו מחדש.<sup>363</sup>

359 דרישה זו באה לידי ביטוי בהצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון - פיצוי בשל עסק של חקלאות), התשס"ח-2008. ההצעה הונחה על שולחן הכנסת הקודמת, ומשלא הושלמו הליכי חקיקתה עד לפיזור הכנסת ה-17, הוגשה שוב לאחרונה. ראו: הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון - פיצוי בשל עסק של חקלאות), התש"ע-2010.

360 מינהלת סל"ע, **המשך הטיפול הממשלתי במפונים - נושאים מרכזיים פתוחים בחקיקה ובהסכמי העתקה**, מסמך שנמסר למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (9.8.09); וכן נייר עמדה של מרכז המחקר והמידע (המחלקה לפיקוח תקציבי) של הכנסת בעניין הצעת חוק להגדלת הפיצויים לחקלאים מפוני גוש קטיף - אומדן עלות (15.7.08).

361 עדותו הפנימית של מר דוד בועז, יועץ לוועד החקלאים (25.1.10). ראו אף עדותו הפנימית של מר בניצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10).

362 מכתבו של ח"כ שלום שמחון, שר החקלאות, לראש-הממשלה מר אהוד אולמרט (16.9.07), בנושא התיקונים והשיפורים הדרושים בעניין החקלאיים: פיצוי נחלה, פיצוי חממות ואובדן הכנסה חקלאית.

363 מכתב של פרופ' עזרא סדן לראש-הממשלה מר אהוד אולמרט (24.04.08) בנושא מצוקתם של חקלאי גוש קטיף.

לטענת המדינה, חקלאי שבחר במסלול הפיצוי הנורמטיבי לחממות סבל, ככל הנראה, מהפסדים בשנים 1998–2003, ובקבלו פיצוי במסלול הנורמטיבי יוצא הוא נשכר, שכן הפיצוי המשולם לו גבוה משווי עסקו.<sup>364</sup> ואולם, על אף שככלל הפיצוי גבוה משווי העסק, סברה המדינה כי יש לאפשר לחקלאי המעוניין להקים את עסקו מחדש, פיצוי העולה כדי ערך כינון, קרי: פיצוי המאפשר את הקמת העסק מחדש באזור הייחוס, וזה, לדעת המדינה – אכן ניתן כמעט במלואו, בשקלול כלל ההטבות והמענקים שניתנו למי שהקים את עסקו מחדש. כך למשל סבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר, רענן דינור, שטען בעדותו כי **"בסיכומו של עניין הוכח כי הפיצוי נתן לכל חקלאי מענה של לפחות 95% מעלות הקמת דונם חממות חדש ומשודרג"**, וכי לאור זה החליט, כדבריו, כי **"חקלאי המעוניין להמשיך פעילותו בחקלאות תוך שדרוג והתאמת יכולותיו למציאות החדשה, מן הראוי שישא אף הוא בהוצאות השדרוג בהשתתפות עצמית של 5% מעלות הקמת דונם חממה"**.<sup>365</sup>

אף על פי כן, סברה המדינה כי פיצוי זה, העולה כדי קרוב לערך כינון, יש לתת רק לאותם החקלאים שאכן מקימים מחדש את עסקיהם החקלאיים. לאותם החקלאים שבוחרים שלא להמשיך בחקלאות, הרי שאין להגדיל את הפיצוי מעבר לפיצוי הנורמטיבי בגין החממות, הגבוה בלאו הכי מערך השוק, ואין להעמידו על ערך כינון.

יש לציין, כי לדברי משרד החקלאות, החקלאים אשר לא חזרו לפעילות נותרו עם פיצוי בגובה של כ-66% בלבד מערך חממותיהם.<sup>366</sup> לטענת החקלאים, התייקרות חומרי הגלם שנדרשו להקמת חממות חדשות, במהלך התקופה שבין השנים 2005 ו-2007 וגורמים נוספים (שאף הם אוששו על-ידי משרד החקלאות)<sup>367</sup> הקטינו בפועל את הפיצוי הבסיסי שניתן להם, לכדי 39% בלבד מערך חממותיהם.

אף בדיווחו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדת החקירה בעקבות דוח הביניים נטען, כי סך הפיצוי הניתן לחקלאים מאפשר הקמת החממות מחדש. לדבריו:<sup>368</sup>

364 ראו עדותו הפומבית של מר יוסי ישי, לשעבר מנכ"ל משרד החקלאות (14.7.09) עמ' 1571–1573.

365 רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מכתב לח"כ משה גפני (18.6.07) בנושא פתרון לבעיית חקלאי גוש קטיף.

366 ח"כ שלום שמחון, שר החקלאות, מפוני חבל עזה – טיפול בחקלאים סקירה לוועדת החקירה הממלכתית, מצגת (13.9.09).

367 מכתבו של מר יוסי ישי, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד החקלאות, למר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (7.5.07).

368 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי (7.1.10), עמ' 8.

חקלאים החוזרים לפעילות זכאים לפיצויים ומענקים שונים בסכומים המגיעים עד כדי ערך כינון של החממות. יודגש כי האמור אינו מתוך מדיניות להעניק פיצוי בערכי כינון, אלא מתוך תפיסה שיקומית אשר בבסיסה הרצון לעודד ולסייע לחקלאי המקים משק חדש.

בהתאם לכך מנגנון העמדת המקורות לבניית משק בנוי משני נדבכים: נדבך הפיצוי בגין הקרקע והחממות אשר היו בבעלות בעל העסק ונדבך העמדת קרקע חלופית בסיוע ובסבסוד הממשלה והמענקים השונים.

בהתאם לתפיסה השיקומית, המענקים השונים ניתנים למרות שההשקעה העודפת בהקמת משק חדש מבטאת את השבחת החממות הישנות לכדי חממות חדשות. השקעה זו תבוא לידי ביטוי במציאות הכלכלית בכך שהחקלאים יוכלו להניב מהחממות החדשות תנובה איכותית יותר ולמשך פרק זמן רב יותר מאשר אילו הם היו מפעילים משק ע"י חממות ישנות.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

לאחר שמיעת העדויות ולאחר עיון במסמכים שהוגשו לה, כמו גם בניתוחים כלכליים שאליהם הופנתה על-ידי הצדדים המעורבים בעניין, הגיעה הוועדה למסקנה כי לא הוצגו בפניה ראיות המצדיקות לדחות את עמדת המדינה. עם זאת הוועדה סבורה, כאמור לעיל, שככלל יש להבחין לעניין הפיצוי בין עסק ממשיך ובין עסק שאינו ממשיך. הבחנה זו חלה גם על עסקים חקלאיים.

**באשר להפרש בין שווי החממות המפונות ובין הפיצוי:** הוועדה לא מצאה יסוד לטענה כי ערך הפיצוי בגין החממות המפונות נמוך מערכן של החממות שפוננו, זאת, במיוחד לאחר החלטת הוועדה המיוחדת שהוסיפה פיצוי לסוגי החממות ה"משודרגות".

**באשר לפיצוי בערכי כינון:** כאמור לעיל, הוועדה סבורה כי חקלאי המעוניין להקים את עסקו מחדש, כמו גם כל בעל עסק אחר, זכאי להקים את עסקו באזור הייחוס, כשהפיצוי העסקי שברשותו מאפשר זאת, ללא צורך בהשקעה נוספת מצידו. ויודגש: אף כלל ההטבות והמענקים שניתנו על-ידי המדינה, מצטרפים לפיצוי, ובלבד שבסופו של דבר, כלל הכספים שהתקבלו בידי בעל העסק המפונה - יאפשרו לו את הקמת העסק ללא השקעה נוספת. יחד עם זאת, ולאחר ששמעה את טענות הצדדים, לוועדה אין כלים לוודא, האם אכן גובה הפיצוי שניתן לחקלאים איפשר בפועל את הקמת העסק מחדש. לא מן הנמנע, שאין לכך תשובה חד-משמעית. סביר להניח, כי בעוד שבחלק מן המקרים אכן הפיצוי עלה כדי ערך כינון, ואולי אף למעלה מכך, הרי שבמקרים אחרים הפיצוי אינו מכסה את כינונו של העסק החקלאי.

בהתאם לקביעתה העקרונית הוועדה ממליצה כי כל חקלאי שחזר לפעילות, והטוען כי הפיצוי שהוענק לו לא כיסה את עלות ההקמה מחדש של עסקו, לרבות ההוצאות המתחייבות מהקמת העסק באזור הייחוס, כפי שיקבע מומחה חיצוני בלתי תלוי (כגון בהתייחס לתנורים ואמצעי בידוד הכרחיים), יוכל לפנות לוועדה המיוחדת בבקשה לקבלת פיצוי נוסף כדי סכום ההפרש בין הפיצוי ששולם לו לבין עלות הקמתו מחדש של עסק דומה לעסק שהיה לו בגוש קטיף. ועדת החקירה סבורה כי בהידרשה לפסוק בבקשות מסוג זה על הוועדה המיוחדת להיעזר, לצורך הערכת העלויות וקביעתן, בחוות דעת של מומחה חיצוני בלתי תלוי. כן סבורה הוועדה, כי לשם ייעול התהליך ומניעת הימשכותו יהיה זה נכון לקצוב את המועד להגשת פניות בנושא זה לוועדה המיוחדת ב־90 יום ממועד פירסומו של דוח זה, ולגבי עסקים חקלאיים שהקמתם טרם הושלמה – ב־90 יום מהמועד שבו ישלים המבקש את השקעתו בעסקו החדש.

יחד עם זאת, יש לציין כי דברים אלו יפים רק כלפי אותם המבקשים להקים מחדש את עסקיהם, ואולם, לגבי אלו שאינם חפצים בכך, אין הוועדה רואה חובה להעמיד את גובה הפיצוי על ערך כינון, באשר העסק אינו מוקם שוב. על כן יש להותיר לגביהם את הפיצוי כמות שהוא.

### (3) פיצוי בגין אובדן עונות

#### (א) עובדות

כחלק מהמענה הנדרש להעמדת פתרון כלכלי לחקלאים – בדומה ליתר בעלי העסקים – בתקופת הביניים, הוכרה זכותם לקבל מענקי הסתגלות. זכות זו הוגבלה לתקופה של עד 12 חודשים, בהתחשב בגיל החקלאי ובהערכת המועד שבגדרו ניתן לצפות כי יחזור לפעילות.<sup>369</sup> התקווה הייתה כי רוב החקלאים שיבקשו לחזור לפעילות, יעשו זאת בזמן קצר והיא הייתה הנחת מוצא שעליה התבסס החוק עצמו. ביטוי מודגש לציפייה זו נתן ראש־הממשלה אריאל שרון, כשבפגישתו באפריל 2005 עם נציגי המושבים בגוש קטיף, הבטיח שבתוך שלושה חודשים מיום הפינוי יוכלו החקלאים לקטוף את תוצרתם.<sup>370</sup> אלא שבפועל, מאז ההתנתקות ועד היום, רק מיעוט מקרב החקלאים חזרו לפעילות חקלאית. על-פי

369 סעיף 4 להסכם הח"כים; ראו אף עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (2.6.09).

370 ראו עדותו הפומבית של מר אהרון חזוט, יו"ר ועד החקלאים (15.6.09), עמ' 1376–1377.



טענת ועד החקלאים,<sup>371</sup> לרוב החקלאים המעוניינים לשוב לפעילות חקלאית טרם הוקצתה קרקע, בין בשל בעיות בהקצאת נחלות חלופיות ובין בשל טענתם כי מאפייני פעילותם החקלאית מחייבים מגורים בקרבת השטחים החקלאיים, דבר אשר אינו ניתן לביצוע באתרי המגורים הזמניים שחלקם מרוחקים מיישובי הקבע. משך הזמן הרב עד לקבלת הקרקע והקמת העסק החקלאי מחדש, מהווה, לטענת החקלאים, סיבה ראשונה להארכת פרק ההסתגלות.

טענה נוספת שהשמיעו החקלאים, הינה כי גם אם ימצא פתרון לעניין מיקום החלקות, ויוקמו המשקים גופם, נראה שתחלופנה עוד מספר עונות, עד שיעלה בידיהם להשתלב מחדש במערכת היצוא והשיווק של תוצרתם. מומחה מטעם החקלאים, שהתייחס, כאל דוגמא, לענף הגידול של צמחי בית, העריך כי רק מקץ כשלוש שנים ממועד תכנונו של משק חדש יעלה בידי החקלאי לשווק משלוח ראשון של תוצרתו.<sup>372</sup> מספר חקלאים טענו כי תקופת ההסתגלות אף אינה לוקחת בחשבון את אובדן העונות של שנות העורלה, הייחודיות לחקלאות של פירות עצי מאכל.

טענת החקלאים הינה, כי תקופת ההסתגלות הקצרה שניתנה להם, לא התחשבה במשך הזמן עד לקבלת קרקע חקלאית חלופית והכשרתה לחקלאות, ואף לא במשך העונות הנדרשות עד לשיווקה של התוצרת החקלאית. לטענתם, ישנם מאפיינים ייחודיים בעסקי החקלאות, הדורשים, בשונה מבעלי עסקים כלליים, תקופת הסתגלות ארוכה יותר בשל אובדן עונות התוצרת החקלאית, אף לאחר הקמת העסק מחדש.

במכתבו לוועדת החקירה אימץ מנכ"ל משרד ראש-הממשלה את עמדת משרד האוצר והמינהלה, שטענו כי המסלול הפיננסי כבר מגלם בתוכו פיצוי בגין אובדן עונות, ואילו חקלאי שבחר במסלול הנכסי - חזקה שהעדיף את המסלול המיטיב עמו מן הבחינה הכלכלית, תוך שהביא בחשבון גם את נושא אובדן העונות.<sup>373</sup> כן נטען, כי לנושא אובדן העונות של חקלאים המבקשים לחזור לפעילות ניתן מענה גם בתשלום דמי הסתגלות במשך תקופת הביניים, וכן ביכולת החקלאי

371 ועד חקלאי גוש קטיף, חוות דעת שהוגשה לוועדת החקירה הממלכתית (6.8.09).

372 חוות דעת מומחה, פרופ' יפתח בן-אשר מאוניברסיטת בן-גוריון (4.04.05).

373 לדוגמא, דעת סגן החשכ"ל במסגרת פרוטוקול משרד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה: סיכום דיון מס' 2 בנושא חקלאים במסגרת דיון בנושא מסקנות ועדת החקירה (9.11.09); עמדת מינהלת סל"ע בסיכום דיון אצל מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, בנושא חסמים רוחביים בטיפול ביוצאי גוש קטיף וצפון השומרון (13.9.09); עדותו הפנימית של מר רותם פלג, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (16.8.09).

להפיק רווח פיננסי עד להקמת עסקו החדש, מן המקדמות ששולמו לו על חשבון הפיצויים.

במסגרת הדיונים שקיים מנכ"ל משרד ראש-הממשלה,<sup>374</sup> בעקבות הגשת דוח הביניים, אמר מנכ"ל משרד החקלאות כי אובדן העונות עודנו מהווה בעיה שיש למצוא לה פתרון הוגן. בעדותו אמר, כי פתרון אפשרי לבעיה זו הוא לפצות את החקלאים הפעילים, בגין כל עונה אבודה, בשיעור השווה להכנסה הממוצעת של משק חקלאי.<sup>375</sup> המשנה לשעבר לראש מינהלת סל"ע סבר, כי על אובדן העונות ניתן לפצות בהארכת תקופת הזכאות לדמי הסתגלות.<sup>376</sup> בגדר הצעת חוק פרטית בנושא החקלאות הוצע לפצות חקלאי המקים עסק חלופי, במהלך תקופת הביניים, עד לסך 250,000 ש"ח לשנה.<sup>377</sup> ההצעה כללה תנאי, שלפיו ועדת הזכאות תעניק לחקלאי פיצוי זה רק אם "הזכאי נקט באמצעים סבירים על מנת להקים את העסק במועד מוקדם יותר". מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך את עלות שינוי נקודתי זה בחוק ב-40 מיליון ש"ח.<sup>378</sup> הערכה זו התבססה על ההנחה שוועדת הזכאות עתידה להחליט שחקלאים רבים לא נקטו באמצעים סבירים להחשת ההקמה של עסקיהם, ומכאן שהפיצוי על-פי ההצעה עשוי להינתן, אם בכלל, רק בגין אובדן עונה אחת. הממשלה העריכה את עלותו התקציבית של שינוי זה בחוק בכ-170 מיליון ש"ח.<sup>379</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

מסקנת הוועדה היא, כי הדין עם המדינה בטענתה שהמסלול הפיננסי מגלם בתוכו, לכאורה, גם את הפיצוי בשל אובדן עונות. חזקה על חקלאי, שבחר במסלול פיצוי אחר, כי בדק ומצא שבמסלול הפיננסי הוא עשוי לקבל פיצוי נמוך מזה שקיבל בפועל. אפשר גם שהצעת הממשלה לבעלי העסקים ולחקלאים, בעקבות דוח

374 פרוטוקול משרד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה: סיכום דיון מס' 2 בנושא חקלאים במסגרת דיון בנושא מסקנות מסקנות ועדת החקירה (9.11.09).

375 עדותו הפנימית של מר יוסי ישי, לשעבר מנכ"ל משרד החקלאות (20.6.09).

376 פרוטוקול משרד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה: סיכום דיון מס' 2 בנושא חקלאים במסגרת דיון בנושא מסקנות מסקנות ועדת החקירה (9.11.09).

377 ראו הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון – פיצוי בשל עסק של חקלאות), התש"ע-2010. התחשיב מבוסס לדברי ועד החקלאים על בסיס ממוצעי הפיצוי של מס רכוש בשנות האינתיפאדה שקדמו לפינוי (ממוצע של 22,000 ש"ח רווח לעונה לדונם X ממוצע של 11.5 דונם לחקלאי).

378 הצעת חוק להגדלת הפיצויים לחקלאים מפוני גוש קטיף – אומדן עלות (15.7.08). מכפלת הערכת 160 חקלאים החוזרים לפעילות ב-250 אלפי ש"ח.

379 גיליון אקסל שהועבר במסגרת דיווח מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדה (25.1.10).

הביניים,<sup>380</sup> אשר תיקנה את סעיף הורדת שכר המנהלים באופן המגדיל את הרווח התפעולי המשמש כבסיס לחישוב הפיצוי במסגרת המסלול הפיננסי, תניע חקלאים שלא בחרו במסלול הפיננסי לשוב ולשקול את כדאיות בחירתם.

מכאן, שיש לדחות את טענותיהם הכלליות של החקלאים בנושא אובדן העונות. עם זאת, נראה כי ברמת החקלאי האינדיבידואלי ראוי לנקוט יתר זהירות בעניין זה. הוועדה הגיעה לכלל דעה, כי בשל מורכבות סל הפיצוי שניתן לחקלאים הממשיכים, אשר בחרו להקים את עסקם החקלאי מחדש לאחר הפינוי, ובשל היעדר ראיות פרטניות מספיקות, אין בידי הוועדה כלים לגיבוש תמונה כוללת מדויקת דיה, אשר תסיר כל חשש לפגיעה בלתי מוצדקת בחקלאי זה או אחר בשל אובדן העונות.

בהתאם לגישתה הכללית, שלפיה בעל עסק ממשיך זכאי לקבל פיצוי (לרבות מענקים והטבות אחרות) בגובה ערך הכינון המלא בפועל של עסקו באזור ייחוס; ומאחר שלדעת הוועדה, גם אובדן עונות עשוי להיחשב במקרים מסוימים לחלק מעלות הכינון מחדש של העסק החקלאי (שכן חלק מסוגי הגידול מחייבים באופן אינהרנטי משך המתנה ארוך, לפעמים מספר עונות, עד לקבלת התמורה מהגידול); הרי שלדעת הוועדה, יש להחיל על נושא זה את הפתרון הכללי שעליו הצביעה הוועדה בנושא ערך הכינון לעסקים: חקלאי ממשיך, הסבור כי יש ביכולתו להוכיח שסבל חסרון כיס בשל פיצוי-חסר הנובע מאובדן עונות, כחלק מהקמת עסקו החקלאי באזור הייחוס, יכול לפנות לוועדה המיוחדת ולהביא את ראיותיו לכך. המלצת הוועדה היא, כי הוועדה המיוחדת תבחן את הבקשה בעזרת מומחה חיצוני בלתי תלוי, ובמידת הצורך תפסוק לבעל העסק פיצוי נוסף, בגובה חסרון הכיס האמור שנגרם לו.

#### (4) בעלי נחלות שלא עסקו בחקלאות

(א) עובדות

ככלל, חוק יישום ההתנתקות אינו מבחין בין "חקלאים פעילים" ל"חקלאים לא פעילים", כלומר בין בעלי נחלות<sup>381</sup> שעסקו בפועל בחקלאות קודם לפינוי, לבין בעלי נחלות שלא עסקו בפועל בחקלאות (אלא, למשל, השכירו את נחלותיהם

380 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה - דוח סופי (7.1.10).

381 המונח "בעלי נחלות" מכוון, כזכור, למי שהיו בעלי זכויות בנחלות לפני הפינוי. אולם למען הדיוק יש לציין, כי הנחלות לא היו בבעלותם, אלא בבעלות המדינה, וזו מסרה להם זכויות הפחותות מבעלות.

לאחרים שעיבדו אותן).<sup>382</sup> אלה כאלה זכאים לפי החוק לפיצוי כספי זהה בגין הנחלות שמהן פונו. לחלופין, במקום הפיצוי הכספי בגין הנחלה, אלה כאלה זכאים לפי החוק כי תוצע להם נחלה חלופית בתחומי ישראל, באזור עדיפות לאומית א', בנגב או בגליל. שתי האפשרויות הללו יפורטו מיד.

לעומת זאת, החוק יוצר הבחנה מסוימת בין "חקלאים ממשיכים" ל"חקלאים לא ממשיכים", כלומר בין חקלאים – פעילים ולא פעילים כאחד – שהקימו או מתכוונים להקים עסק חקלאי חדש לאחר הפינוי, לבין חקלאים – פעילים ולא פעילים כאחד – שאינם מתכוונים להקים עסק כזה: חקלאים ממשיכים זכאים לפי החוק ל"מענק השקעה לעסק ממשיך",<sup>383</sup> ואילו חקלאים לא ממשיכים אינם זכאים למענק זה.<sup>384</sup>

למרות שכלל אין הבחנה בחוק בין חקלאים פעילים ללא פעילים, הרי שלאחר חקיקת החוק, מכוח החלטות מינהליות והסכמי העתקה, נוצר פער משמעותי בין שתי קבוצות אלה. עיקר הפער נבע מכך, שהממשלה הייתה נכונה להעניק לחקלאי הפעיל קרקע חקלאית (לאו דווקא בתנאי נחלה) בתחומי ישראל, אף מעבר לאזור עדיפות לאומית א', בסבסוד משמעותי מאוד, וזאת בנוסף לרוב הפיצוי הכספי שקיבל בגין הנחלה מכוח החוק; ובלבד שיתחייב לעבד אותה, כלומר שיתחייב להיות חקלאי ממשיך. לעומת זאת, ככלל, הממשלה סירבה להעניק קרקע חקלאית כזו לחקלאי הלא פעיל, אפילו יתחייב להיות חקלאי ממשיך. במסגרת חקירת הוועדה אף התברר, כי למעשה – מבלי שהנוגעים בדבר היו ערים לכך – הטבה זו שניתנה לחקלאים הפעילים הייתה מנוגדת כל העת להנחייתו האישית של היועץ המשפטי לממשלה, שקבע עוד במאי 2005 כי היא אינה חוקית. אף עניינים אלה יפורטו מיד.

הבחנה זו בין החקלאים הפעילים ללא פעילים הפכה לאחד ממוקדי המחלוקת העיקריים בין הממשלה לחקלאים. החקלאים הלא פעילים פירשו אותה כהפקעת הזכות שהייתה להם, קודם לפינוי, להחזיק בנחלה, להשכירה לאחרים ולהורשה

382 קיים בחוק הבדל אחד בין החקלאים הפעילים ללא פעילים, אך הוא אינו רלוונטי לפרק הנוכחי, שכן הוא לא נוגע לקרקע החקלאית אלא לחממות שהוקמו עליה: סעיף 6 לתוספת השלישית לחוק, שעניינו מסלול הפיצוי הנורמטיבי לחממות בגדר המסלול הנכסי של הפיצוי העסקי, כולל התייחסות נפרדת למקרה שבו "היתה החממה מעובדת על ידי בעל עסק שהוא בעליה", לעומת מקרה שבו "היתה החממה מעובדת על ידי שוכר".

383 סעיף 70 לחוק יישום ההתנתקות.

384 יצוין, כי לטענת המדינה, גם מעבר להבחנה זו של החוק סייעו משרד החקלאות ומינהלת סל"ע בדרכים מגוונות לחקלאים ממשיכים. ראו לעניין זה לעיל, את תת-הפרק הכללי של פרק הפיצוי העסקי לחקלאים (פרק ה.ד.2.(1)).

לילדיהם, אף אם לא עיבדו אותה. זאת, בעוד שאין חולק כי רבים מאוד מבעלי הנחלות ביישובים החקלאיים ברחבי ישראל אינם מעבדים את נחלותיהם, ובכל זאת המדינה אינה מפיקה מהם את הנחלות.

וכעת - ביתר פירוט.

נחלה חקלאית טיפוסית של חקלאי מגוש קטיף הייתה בת 40 דונם, וכללה שלושה חלקים (הנתונים לקוחים ממכתב מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדת החקירה):<sup>385</sup> **חלקה א'**, בת כ-2.5 דונם, הכוללת את בית המגורים של החקלאי ואת "שטח המחנה"; **חלקה ב'**, בת כ-7 דונם, הכוללת את הקרקע החקלאית של החקלאי באזור המפונה; ו**חלקה ג'**, בת כ-30.5 דונם, הכוללת את חלקו של החקלאי בשטחי מח"ע, מחוץ לאזור המפונה. חלקה ג' נותרה במלואה בידי החקלאי לאחר הפינוי, ועל כן לא נדרש פיצוי בגינה.

הפיצוי בגין חלקה א' הוא במישור הפיצוי האישי. לפי חוק יישום ההתנתקות, מדובר בפיצוי לרכישת קרקע חלופית למגורים באזור ייחוס בתחומי ישראל ("מסלול ב'", ללא הפיצוי על המבנה), בגובה 360,000 ש"ח, במקום 225,000 ש"ח שניתנו לבעל בית מגורים רגיל. הפיצוי בגין חלקה ב' הוא במישור הפיצוי העסקי. לפי החוק, מדובר בפיצוי במסלול הנכסי (למי שלא בחר במסלול הפיננסי) בגובה 135,000 ש"ח. כאמור, סכומים אלה - המסתכמים ב-495,000 ש"ח לנחלה - זהים לחקלאים פעילים ולחקלאים לא פעילים.<sup>386</sup>

לחלופין, במקום שני הסכומים האמורים, איפשר החוק לבעל הנחלה - חקלאי פעיל ולא פעיל כאחד - לבקש כי תוצע לו נחלה חלופית בתחומי ישראל, באזור עדיפות לאומית א', בנגב או בגליל.<sup>387</sup> ודוק: המדובר בקבלת נחלה שלמה, שגודלה - כמה עשרות דונמים - נקבע לפי תקן הנחלות באזור הרלוונטי, למרות שהיא ניתנת למפונה כנגד חלקה א' וחלקה ב' בלבד, שגודלן ביחד בגוש קטיף היה כאמור כ-9.5 דונם בלבד. ואולם, הלכה למעשה התברר, כי אף לא אחד מכלל בעלי הנחלות בשטח המפונה פנה למינהלה בבקשה לממש אפשרות זו.<sup>388</sup> היו שהסבירו זאת לוועדה בכך, שבשל הדבקות בהשתייכותם הקהילתית, העדיפו כל החקלאים - פעילים ולא פעילים כאחד - לגור ביישובי הקבע עם קהילותיהם, בעוד שמאגר

385 איל גבאי, התייחסות הממשלה לטענות ועד החקלאים (11.2.10), עמ' 9.  
386 סעיף 36, סעיף 3(א)(1) לתוספת השנייה, וסעיף 3(א)(3) לתוספת השלישית לחוק יישום ההתנתקות.

387 סעיף 3(ד) לתוספת השנייה לחוק יישום ההתנתקות.

388 איציק עוזר, לשעבר סגן ראש מינהלת סל"ע, מכתב לוועדת החקירה בנושא החלטות ממשלה (19.7.09), סעיף 1.2; לשכת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מסקנות הביניים של ועדת החקירה - הפיצוי לחקלאים - מצע לדיון (25.10.09).

הנחלות שהכינה המדינה עבור אופציה זו לא כלל ריכוזי נחלות המאפשרים העתקה קבוצתית.<sup>389</sup> ייתכן להוסיף על כך הסברים נוספים, מצטברים: כי מדובר בנחלה הניתנת במקום הפיצוי הכספי, ולא בנוסף אליו; כי מדובר בנחלה באזורי פריפריה מרוחקים בלבד; וכן כי לא מן הנמנע שהיו שהעדיפו "לשבת על הגדר" ולדחות החלטתם.

אפשרות חלופית נוספת שעמדה בפני החקלאים היא כי הפיצוי בגין נחלתם יינתן במסגרת הסכם העתקה לפי סעיף 85 לחוק. סעיף 85 אינו מתייחס לעניין זה במפורש, וממילא אף הוא אינו מבחין, כשלעצמו, בין חקלאים פעילים ללא פעילים.

במסגרת בג"ץ חוף עזה דן בית המשפט העליון בשאלה, אם מוטלת על המדינה חובה חוקתית להקצות לחקלאים – ושוב, ללא הבחנה בין פעילים ללא פעילים – נחלה חלופית בעין, בתנאים טובים יותר מאלה המוצעים בחוק. תשובתו לכך הייתה בשלילה:<sup>390</sup>

... החוק [קבע] שתי הוראות המאפשרות למדינה להקצות למתיישבים, ובכלל זאת לחקלאים שביניהם, נחלות חלופיות: זו הקבועה בסעיף 85 לחוק (ביחס להעתקה קהילתית של קבוצת מתיישבים או אגודה שיתופית), וזו הקבועה בסעיף 3(ד) לתוספת השניה (לעניין הקצאת נחלה חלופית באזור עדיפות א' בנגב או בגליל). **לדעתנו, בהתחשב בעובדה כי מנגנון הפיצוי שאומץ בחוק, על כל חלקיו, הוא של פיצוי כספי – להבדיל מפיצוי בעין – מצויה קביעת שתי חלופות אלה ב"מרחב המידתיות" הנתון לשיקול-דעתו של המחוקק, ואין בה כדי להצדיק התערבות בחקיקה. ... מרבית טענותיהם של העותרים-החקלאים ביחס לאפשרות שתוקצה להם קרקע חלופית, הינו, למעשה, טענות הנוגעות לאופן יישומן – להבדיל משאלת חוקתיותן – של שתי ההוראות האמורות. ... לא למותר לציין, שאף העותרים עצמם עשויים ... לרכוש, באופן עצמאי, נחלה חלופית בכספי הפיצויים שיוענקו להם.**

בכל זאת, בחודש מאי 2005, זמן קצר לאחר חקיקת החוק, פעל יונתן בשיא, ראש מינהלת סל"ע, בתיאום עם מנכ"ל משרד החקלאות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל מינהל מקרקעי ישראל, לקדם החלטת ממשלה המאפשרת להעניק קרקע חקלאית חלופית בתחומי ישראל בתנאים טובים יותר מאלה הקבועים בחוק. בשל לחץ הזמן ועומס המשימות בתקופה זו שלפני הפינוי, הצעת ההחלטה

389 למשל: עדותו הפנימית של מר בנצי ליברמן, ראש מינהלת תנופה (10.1.10).

390 בג"ץ חוף עזה, פסקאות 348–349.

גובשה ללא ייעוץ משפטי.<sup>391</sup> בהחלטה זו - החלטת ממשלה מס' 3601 מיום 8 במאי 2005 (להלן: **החלטה 3601**) - שעיקרה יוצגו להלן, עוגנה לראשונה (בלשון לא משפטית) ההבחנה בין חקלאי פעיל לחקלאי לא פעיל. במכתבו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה הנוכחי לוועדת החקירה הוסבר עניין זה כך:<sup>392</sup>

נמסר לי כי הבסיס להחלטת הממשלה [3601] היא האבחנה בין החקלאי שעיבד את הקרקע לבין החקלאי שבעצם, לא עיבד את הקרקע והשכירה לחקלאי פעיל או שעשה בה שימוש אחר. ההבחנה מבוססת על הרציונל שבפיצוי. ההיבט הנכסי והקנייני של הפיצוי טופל בחוק - החקלאים קיבלו פיצוי בהתאם לסכומים שנקבעו בחוק, המשקפים את שווי הנכסים, לרבות הנכסים החקלאיים, שהיו ברשותם ולכך ניתן מענה שלם.

הקצאת קרקע חקלאית, הקצאה שחייבה רכישתה של קרקע כזו על ידי המדינה, מעבר לפיצוי שנקבע בחוק, מבוססת על הרציונל ה**שיקומי**, העובר כחוט השני בהחלטות הממשלה בעניין המפונים, בעיקר כאשר מדובר בהחלטות שעניינן במתן הטבות מעבר לפיצוי על פי החוק. על פי רציונל זה, עשויה להיות הצדקה לרכישת קרקע חקלאית, בעלויות העולות בהרבה על אלה הקבועות בחוק לפיצוי בגין קרקע כזו, **כאשר מדובר במי שהיה חקלאי פעיל ומבקש להמשיך לעסוק בעיסוק זה, ובכך לשקם את חייו**. הרציונל השיקומי, והוא בלבד, עשוי להצדיק חריגה מעקרונות הפיצוי, שנקבעו בחוק והקצאת סכומי כסף ניכרים לרכישת קרקע חקלאית והכשרתה בעבור אותם מפונים.

רציונל זה אינו קיים לגבי בעל נחלה, שלא עסק בחקלאות ערב הפינוי. **בעל נחלה שלא היה חקלאי פעיל, יש להניח שלא יתחיל לעסוק בחקלאות בשלב זה**. ובנסיבות אלו הקצאת קרקע חקלאית, בהיקף העולה על מה שהיה לו בגוש קטיף, רק על מנת שזו תעמוד בשיממונה או לחלופין תושכר על ידי אותו חקלאי לאדם אחר, שיעסוק בחקלאות, אינה ראויה ומהווה הטבה בלתי מוצדקת. לתפישת הממשלה, מתן הטבה כזו לבעל נחלה שלא היה חקלאי

391 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10).

392 איל גבאי, **התייחסות הממשלה לטענות ועד החקלאים** (11.2.10). יצוין כי המדינה טענה גם לרציונל נוסף שעמד ביסוד ההבחנה: מי שלא עיבד את הקרקע שלו אלא השכירה לחקלאי אחר, זכאי על-פי החוק לפיצוי על אובדן ההכנסה שהפיק מהשכרת הקרקע. כמו כן, לטענת המדינה, יש להניח לגביו כי יש לו היכולת להשתכר בפעילות אחרת; בעוד שהחקלאים הפעילים התפרנסו מחקלאות וראוי לאפשר להם להמשיך בכך. ראו: רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, מכתב לח"כ משה גפני בנושא פתרון לבעיית חקלאי גוש קטיף (18.6.07); לשכת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, **מסקנות הביניים של ועדת החקירה - הפיצוי לחקלאים - מצע לדיון** (25.10.09).

פעיל, שלא על פי חוק, היא גם בלתי חוקית בהיותה מנוגדת לסעיף 134(ג) לחוק.

ייתכן כנראה עתה: הרציונל השיקומי אמנם מצדיק הבחנה בין חקלאי ממשיך לחקלאי לא ממשיך. כאמור, הבחנה מסוימת כזו קיימת גם בחוק. ואולם, לדעת ועדת החקירה, הרציונל השיקומי אינו יכול לבסס הבחנה בין חקלאי פעיל לחקלאי לא פעיל. גם אם אכן "יש להניח" שהחקלאי הלא פעיל לא יתחיל לעסוק בחקלאות בשלב זה, הרי שהנחה זו נכונה גם ביחס לרבים מן החקלאים הפעילים; ומנגד, אין היא בהכרח נכונה לגבי כל החקלאים הלא פעילים. יתירה מכך: מעדותו של יונתן בשיא עולה, כי למעשה, מקור ההבחנה לא היה רק שיקומי אלא גם תקציבי-פיצויי. בשיא הסביר, כי בגוש קטיף כולו היו 4,000 דונם של נחלות, וכי "לאחר ויכוח גדול שהיה לי עם קובי הבר" (הממונה על התקציבים), "האוצר הסכים לתת את מספר הדונמים שהיו בגוש קטיף".<sup>393</sup> לדבריו:<sup>394</sup>

[קובי הבר] לא רצה לפצות מעל 4000 דונם. לכן בנינו מודל שאמר שכל חקלאי שהיה חקלאי פעיל, שרוצה לחזור להיות פעיל, והיו לו נגיד 10 דונם, אנחנו נקנה לו 10 דונם (מה שהיה לו שם), [ואם הוא רוצה לגדול [מעבר לכך] – חצי מהסכום הוא ייתן וחצי אנחנו ניתן. למשל, [פלוגי] היה 15 דונם חממות. שאלו אותו כמה הוא רוצה, הוא אמר 40 דונם בזיקים. אמרנו לו שנשלם 15 דונם, [ואל] 25 דונם הנוספים – חצי חצי עם הממשלה.

בהתאם לכך נוסחה אפוא החלטה 3601, שכותרתה "קרקע חקלאית המיועדת להקמה מחדש של משקי חקלאות המועתקים מחבל עזה".<sup>395</sup> בפתח הסעיף הראשון והעיקרי להחלטה נאמר, כי חקלאי הזכאי לפיצוי ולקבלת קרקע חקלאית חלופית לפי החוק (קרי: גם חקלאי לא פעיל), "יהיה זכאי להקצאת קרקע למטרת הקמה מחדש של המשק החקלאי, בנוסף לחלקו היחסי בשטחים שמחוץ לחבל עזה (שטחי מח"ע), באחת משלוש חלופות". להלן פורטו החלופות. החלופה הראשונה (סעיף 1(א) להחלטה) חזרה, למעשה, על עיקר ההסדר הקבוע בחוק, שלפיו יכול החקלאי – פעיל או לא פעיל – לקבל נחלה באזור עדיפות לאומית א', במקום מלוא סכום הפיצוי בגין חלקה א' וחלקה ב' של הנחלה.<sup>396</sup> החלופה השנייה

393 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

394 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (31.8.09).

395 החלטת ממשלה מס' 3601 (8.5.05).

396 בתגובת המדינה לבג"ץ חוף עזה מיום 26.5.05 הוסבר מדוע היה צורך לחזור על תנאי החוק במסגרת החלופה הראשונה של החלטה 3601: "המסלול הראשון הינו, למעשה, מתן הוראה למינהל מקרקעי ישראל להקים מאגר נחלות, בהתאם למסלול הקבוע בסעיף 3(ד) לתוספת השנייה לחוק".



(סעיף 1(ב) להחלטה) קבעה אפשרות לקבלת שטח חקלאי גדול (לאו דווקא נחלה) באזור עדיפות לאומית א', שמתוכו עד 40 דונם מפותחים לחממות, וזאת במקום הפיצוי בגין חלקה ב' בלבד (ה-135,000 ש"ח). גם אפשרות זו לא הוגבלה לחקלאים פעילים דווקא, אך מהעדויות עולה כי חלופה זו לא יושמה. **החלופה השלישית** (סעיף 1(ג) להחלטה) - שלפי העדויות היא למעשה היחידה שרלוונטית כיום - הוגבלה לחקלאים פעילים בלבד. וכך קבעה החלופה השלישית:

ג) חקלאי רשאי ליזום רכישת זכויות בקרקע חקלאית מפותחת, **זיקה לגודל השטח המעובד בפועל על-ידו בשנים האחרונות בתחום חבל עזה**, ממשבצות הקבע של אגודות שיתופיות חקלאיות באזור עדיפות לאומית א', כאשר המינהל ירכוש עבורו את הקרקע האמורה בתשלום של עד 3,000 דולר לדונם, לשטח מפותח שלא יעלה על 40 דונם. החקלאי ישלים את ערך הרכישה אם יידרש. רכישת קרקע כאמור תהיה בתמורה לויתור החקלאי על הפיצוי המגיע לו על-פי החוק **בשל השטח החקלאי של הנחלה**. על אף האמור לעיל, חקלאי, אשר הקרקע המעובדת על-ידו בחממות בפועל קטנה מגודל הקרקע 40 דונם, יוכל לקבל את התנאים האמורים כאשר המינהל ירכוש עבורו את הקרקע מעבר לגודל הקרקע המעובדת בחבל עזה, ועד להשלמה לגודל של 40 דונם מפותחים, במחיר של 1500 דולר לדונם והחקלאי ישלים את ערך הרכישה. **לסעיף זה, להרחיב את אזור העדיפות הלאומית על-פי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות**, באופן בו האזור הנמצא **מקו ניצן-קרית מלאכי ודרומה**, יהיה אזור עדיפות לאומית א' בחקלאות, בכל הקשור ליישום החוק.

נמצא כי החלופה השלישית של החלטה 3601 התאפיינה במספר מרכיבים שלא נכללו בחוק: **ראשית**, היא יועדה רק למי שעיבד בפועל שטח חקלאי לפני הפינוי, אף אם שטח זה לא היה שלו (למשל משום ששכר אותו מחקלאי לא פעיל, או שעיבד נחלה שכלל אינה מאוישת). **שנית**, היא איפשרה לקבל קרקע חקלאית מפותחת (לאו דווקא בתנאי נחלה) גם באזור שמקו ניצן-קרית מלאכי ודרומה, שאינו מוגדר בדרך כלל כאזור עדיפות לאומית א'. **שלישית**, היא איפשרה לחקלאי לקבל את הקרקע החקלאית המפותחת במקום הפיצוי שהעניק החוק בגין חלקה ב' בלבד של הנחלה המפונה (בסך 135,000 ש"ח), תוך הותרת הפיצוי בגין חלקה א' (בסך 360,000 ש"ח) - המהווה את רוב הפיצוי על הנחלה - בידיו. **ורביעית**, היא העניקה סבסוד משמעותי ביותר לקרקע החקלאית המפותחת הנמסרת לחקלאי הפעיל: על היקף השטח שעובד על-ידו בפועל לפני הפינוי (אף אם לא היה שלו) ניתן סבסוד בגובה 3,000 דולר לדונם (שבפועל, ככל הנראה, שקול

למעשה לסבסוד מלא), ועל יתרת השטח עד 40 דונם<sup>397</sup> ניתן סבסוד בגובה 1,500 דולר לדונם (ראו את הסברו של יונתן בשיא, שצוטט לעיל).

על מנת להבטיח כי ההטבות המשמעותיות האמורות יינתנו לחקלאים ממשיכים בלבד – ובכך ישרתו את הרציונל השיקומי – הוסיפה הממשלה והחליטה, בסעיף 2 להחלטה 3601:

2. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לקבוע כללים שיבטיחו עיבוד הקרקע על-ידי החקלאי וימנעו העברת זכויות עיבוד או השכרת הקרקע האמורה לאחרים.

לבסוף, מאחר שהחלטה זו נוסחה, כאמור, ללא ייעוץ משפטי, נקבע בסופה, בסעיף 5, כי "החלטה זו טעונה אישור היועץ המשפטי לממשלה".

ואכן, נוסח ההחלטה, לאחר שהתקבלה על-ידי הממשלה, הועבר לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. במכתבו למזכיר הממשלה קבע היועץ, כי "בעוד שחלופה א' תואמת, בעיקרה, את הוראות חוק יישום תכנית ההתנתקות, ... ואין מניעה לאשרה, בכפוף לתיקוני נוסח קלים ..., הרי שחלופות ב' ו-ג' אינן מתיישבות עם הוראות החוק, ויישומן מחייב תיקון החוק". באשר לחלופה השלישית הסביר היועץ, כי היא קובעת "הסדר החורג מהסדרי הפיצויים הקבועים בחוק, וזאת בעיקר לעניין גובה ההטבה הניתן על פיה, העולה באופן ניכר על שיעורי הפיצויים המקבילים הקבועים בחוק בשל קרקע חקלאית במסלול העסקים, סכומים שחלופה זו אמורה להיות להם לתחליף. משכך, לא ניתן להקצות קרקע על פי חלופה זו, אלא אם כן יתוקן החוק וייקבע בו מסלול פיצויים זה". היועץ הוסיף, כי אילו הוכנסו בהחלטה תיקונים רבים, שאותם פירט, הרי שיייתכן כי ניתן היה, בין היתר, ליישם את ההחלטה באמצעות הסכם העתקה לפי סעיף 85 לחוק, ואף זאת "בכפוף לקביעת סכום השתתפות סביר", ו"בכפוף כמובן לנסיבות הפרטניות של המקרה".<sup>398</sup>

במכתב מטעם היועץ המשפטי לממשלה לוועדת החקירה נאמר, כי עמדה זו של היועץ נותרה בעינה גם היום, וכי מבדיקה מול הנוגעים בדבר במשרד המשפטים לא נמצאו תימוכין לטענה כי משרד המשפטים אישר בשלב כלשהו את החלופה השלישית.<sup>399</sup>

397 בהחלטה מאוחרת יותר של הממשלה, שתיקנה את החלטה 3601, נקבעו חריגים המאפשרים בנסיבות מסוימות להעניק לחקלאי אף שטח העולה על 40 דונם (החלטת ממשלה מס' 2677 (2.12.07)).

398 מני מזוז, מכתב למזכיר הממשלה בנושא החלטה 3601 (18.5.05).

399 אורן פונו, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה, מכתב לוועדת החקירה בנושא החלטה 3601 (10.12.09).

והנה מתברר, כי המידע בדבר פסילת החלופה השלישית של החלטה 3601 על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, לא הגיע ליעד העיקרי שאליו היה אמור להגיע – המחלקה המשפטית במינהלת סל"ע, שהיא אשר ניסחה את הסכמי העתקה והסכמים אחרים שנחתמו עם החקלאים המפונים על בסיס ההחלטה. המחלקה שמעה על כך לראשונה, ככל הנראה, מוועדת החקירה. אולם גם משמעה על כך, הוסיפה המחלקה לסבור כי מבחינה מהותית אין משמעות לעניין, שכן, להבנתה, היועץ אישר למעשה לפעול על-פי החלופה השלישית להחלטה 3601, כפי שהיא, בדרך של הסכם העתקה. כך הסביר היועץ המשפטי למינהלה:<sup>400</sup>

**ככל הנראה שחוות הדעת של מני מזוז שנשלחה למזכירות הממשלה, לא הועברה אלינו. אני לא עסקתי בכלל בניסוח ההחלטה הזו וקיבלתי אותה "מהמוכן", אז לא הייתי ב"loop". ... כנראה שהאור הירוק שנתן מני מזוז, זה היה שניתן לבצע את החלטה 3601, אבל במסגרת הסכמי העתקה. כיוון שלא הייתי בעניין, אז היה סוג של "טלפון חצי שבור". ... למעשה, מה שנוצר הוא שמהיועמ"ש הובן בסופו של דבר שאפשר להכניס את סעיף ג' [החלופה השלישית] להחלטה, אל תוך הסכמי העתקה. למעשה הקרקעות האלו ניתנו בזיקים, בגני טל וביסודות. ... גם אני עד לא מזמן [עד לפניית ועדת החקירה] לא חשבתי שיש בעיה עם ההחלטה הזו. ...**

**ש: למעשה, החלטה 3601 (החלק הרלוונטי שהוא סעיף ג' להחלטה, כיוון שסעיפים א' וב' לא מיושמים), לא תקפה על פי היועץ המשפטי לממשלה.**

**ת: זה לא מדויק. יש החלטת ממשלה שממליצה לוועדה המיוחדת לפעול על פי מדיניות מסוימת. זה תקף בצד המשפטי הטהור כמדיניות הממשלה, וזה יכול לבוא לידי ביטוי על ידי הוועדה המיוחדת במסלול של סעיף 85. הוועדה המיוחדת תגבש את המדיניות על בסיס מדיניות הממשלה שהשתקפה בהחלטה. אבל נכון שעל פי היועמ"ש אין לכך משמעות אופרטיבית בנפרד מסעיף 85.**

באשר להבחנה שנעשתה בהחלטה 3601 בין חקלאים פעילים ולא פעילים, יש לציין, כי לפחות במקרה אחד חרגה ממנה המינהלה. כפי שהסביר היועץ המשפטי למינהלה:<sup>401</sup>

**בגני טל, שניהל מו"מ בשלבים מאד מוקדמים תחת העקרון של מעבר הישוב בשלמותו, הסתכלו על הישוב כחקלאי. כיוון שהסתכלו על הישוב כישוב שהיה פעיל בהיקפים גדולים, לא נכנסו לשאלה**

400 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10).  
401 ש.ס.

מי פעיל ומי לא, וכתוצאה מכך קיבלו גם [החקלאים] הלא פעילים [קרקע חקלאית].

כמו כן מתברר, כי מבחינה מעשית, גם ההכרעה בשאלת הסיווג – מי ייחשב לחקלאי פעיל ומי לחקלאי לא פעיל – עוררה קשיים.<sup>402</sup>

נציגי החקלאים טענו, כי ההבחנה שעשתה הממשלה בין חקלאים פעילים ללא פעילים חרצה את גורלם של כמאה בתי-אב אשר איבדו את יכולתם לקבל קרקע חקלאית חלופית. בכך, הוסיפו וטענו, פגעה המדינה בקניינם ובהכנסתם של החקלאים הלא פעילים, וכן שללה מהם את הזכות לממש את הנכס שהיה ברשותם או להורישו לבניהם. יתרה מכך, בהסתמך על חוות דעת מקצועית שהוגשה מטעמם<sup>403</sup> טענו, כי הקיפוח הכרוך בשלילת זכותו של חקלאי לא פעיל לקבלת קרקע חקלאית בולט במיוחד על רקע העובדה שמרבית הנחלות החקלאיות בישראל כלל אינן מעובדות על-ידי בעלי הזכויות בהן, ומעולם לא עלה על דעת הרשויות להפקיען.<sup>404</sup> עוד טענו נציגי החקלאים – בעיקר אלה המיועדים להתגורר בניצנים – להפליה בהסכמי ההעתקה לעומת הסכם גני טל, בין היתר משום שהעניק, כאמור, קרקע חקלאית – ואף בתנאי נחלה – גם לחקלאים הלא פעילים.<sup>405</sup>

במסגרת המגעים שקיים מנכ"ל משרד ראש-הממשלה עם ועד החקלאים בעקבות המלצות דוח הביניים, שכאמור, לא צלחו, החליטה המדינה, באופן חד-צדדי – ולשיטתה לפני משורת הדין – כמענה לסוגיית החקלאים הלא פעילים (וכן לסוגיית החקלאים הלא ממשיכים מקרב החקלאים הפעילים), על הפתרון הבא: כל בעל נחלה שלא קיבל קרקע חקלאית חלופית, ואשר יוותר על האפשרות של

402 בהחלטת הוועדה המיוחדת מס' 222/3 (2.6.08) נקבע, כי "אין בסמכות הוועדה לאשר למבקש קבלת קרקע חקלאית חלופית. הוועדה המיוחדת לא הוסמכה לדון בערעור על החלטת הגורם המקצועי במנהלה העוסק ביישום החלטת הממשלה מס' 3601". בכך למעשה נתנה הוועדה המיוחדת גושפנקה, שלא על-פי הנחיה מסודרת בחוק, בתקנה או בנוהל, להסמכתו של האחראי על נושא החקלאות במינהלת סל"ע להיות הגורם המכריע באשר לסיווגו של חקלאי כ"פעיל" או "לא פעיל", וזאת בלא שנקבעו קריטריונים מסודרים ומאושרים להכרעותיו. עניין זה נדון בעדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10). כן ראו: ועד החקלאים, "טיפול הרשויות בנוזקים שנגרמו לחקלאים מפוני גוש קטיף ונפקויותיו", מסמך שהוגש לוועדה (6.8.09).

403 ד"ר יעקב נאמן, מצוקתם החמורה של חקלאי גוש קטיף – 3 שנים לאחר ההתנתקות, מכתב לראש-הממשלה מר אהוד אולמרט (28.4.08).

404 חוות דעת מטעם ועד החקלאי גוש קטיף לוועדת החקירה הממלכתית (6.8.09).

405 ראו בג"ץ 10051/08 העמותה ליישוב מחדש במרחב ניצנים נ' ראש הממשלה (פסק דין מיום 1.6.09 וכתבי הטענות).

קבלת "תשלום חודשי קבוע",<sup>406</sup> יהיה זכאי, בנוסף למלוא הפיצויים בגין נחלתו (לרבות ה־135,000 ש"ח בגין חלקה ב'), גם להקצאת 15 דונם של קרקע חקלאית לא מפותחת בנגב, בסמוך ככל האפשר לשטחי מח"ע, בין לעיבוד עצמאי ובין לשם קבלת רנטה קבועה על בסיס פעילות חקלאית משותפת. נקבע כי "הקרקע תימסר בחוזה מטעים המאפשר גם הורשה וגם פיצול, זאת בשונה מהנחלה הקלאסית שאינה מאפשרת פיצול בין יורשים ומבחינה זו מגולמת בהצעה זו הטבה נוספת". גודלו של השטח שיוקצה - 15 דונם - נקבע מתוך התחשבות בנחלות הבלתי מאוישות שהיו בגוש קטיף, שהוחזקו גם הן, בפועל, על-ידי בעלי הנחלות המאוישות. כדברי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה: "לצורך הדיון מוכנה הממשלה להביא בחשבון כאילו הקרקע החקלאית בשטח המפונה עמדה במוצק על כ־15 דונם לכל בעל נחלה, הגם שלאמיתו של דבר היו לבעלי הנחלות זכויות בכ־7 דונם קרקע חקלאית בלבד". מנכ"ל משרד ראש-הממשלה הוסיף:<sup>407</sup>

הפתרון המוצק על ידי המדינה אינו חורג מהוראות החלטת הממשלה מס' 3601 מחד, אולם פותח בפני החקלאים ה"לא פעילים" את סעיף המענקים לפי סעיף 70 לחוק, מאידך, ובכך מאפשר להם להקים עסק חקלאי דומה לזה שהיה ברשותם בגוש - עסק שמהותו הכנסה חודשית מהשכרת הקרקע.

חשוב לזכור כי חקלאים אלה עדיין מחזיקים בשטחי מח"ע שהיקפם הוא כ־70 דונם במוצק לחקלאי ועד היום אלו נהנים מהכנסה חודשית קבועה בגין קרקעות אלה המעובדות באגודות.

יש לציין כי נתגלעו חילוקי דעות עמוקים בקרב הצוות הממשלתי בעניין ההצעה וזו הונחה בסופו של דבר על השולחן בניגוד לדעתם של חלק ניכר מן החברים.

עוד יצוין, כי המדינה הגישה לוועדה מסמך הקובע, כי הקצאת נחלות חקלאיות תקניות בשטח 40 דונם (כולל עלויות רכישת הקרקע ופיתוחה), גם לחקלאים לא פעילים, תחייב העמדת תקציב נוסף בסך 164 מיליון ש"ח.<sup>408</sup>

בהתייחסו להחלטה חד־צדדית זו טען ועד החקלאים, בין היתר, כי היא חסרת הגיון כלכלי, מאחר שהיא קובעת הגבלה על התאגדותם של מעל לעשרה חקלאים למיזם עיבוד משותף, ובכך יוצרת חוסר כדאיות כלכלית בתנאים שבהם המטע

406 לעניין "התשלום החודשי הקבוע" ראו בהמשך, בתת הפרק בנושא גמול הפרישה בפרק התעסוקה (פרק ה.ב.4.).

407 איל גבאי, **יישום מסקנות ועדת החקירה - דוח סופי** (7.1.10); איל גבאי, **יישום המלצות הביניים של ועדת החקירה - הבהרות והשלמות לדיווחי מיום 7.1.10** (24.1.10); איל גבאי, **התייחסות הממשלה לטענות ועד החקלאים** (11.2.10).

408 מינהלת סל"ע, **המשך הטיפול הממשלתי במפונים - נושאים מרכזיים פתוחים בחקיקה ובהסכמי העתקה**, מסמך שהוכן עבור מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (9.8.09).

או הפרדס המעובדים נמצאים במרחק של מעל לשעת נסיעה ממקום המגורים; ובכל מקרה, לטענת הוועד, פתרון זה עתיד להתממש באמצעות קרקע "זיבורית" שעתידה להיות מוקצית על-ידי מינהל מקרקעי ישראל רק בעוד כשלוש שנים; "ואפילו ישנו ערך כלכלי בהצעה – הרי שהוא צפוי להגיע רק בעוד כעשר שנים". כמו כן הלין ועד החקלאים על הקביעה כי חקלאי יהיה זכאי לקבלת פתרון זה רק אם יוותר על קבלת "התשלום החודשי הקבוע".<sup>409</sup>

(ב) *מצאים ומסקנות*

התמונה הכוללת של התנהלות המדינה בנושא ההבחנה בין החקלאים הפעילים והלא פעילים, מעוררת אי נוחות ודאגה. כמו במקרים אחרים שבהם נתקלה הוועדה, גם כאן התחושה היא של תהליך הנשלט על-ידי החלטות אד-הוק, אשר מתקבלות ללא תכנון מוקדם ועבודת מטה מסודרת, בצורה של טלאי על גבי טלאי וללא יד מכוונת. אגב כך נפגעות, ללא צורך, זכויות חלק מהמפונים, באופן היוצר אצלם זעם ותסכול מובנים; ובמקביל, באורח פרדוקסלי, נגרמות לאוצר המדינה הוצאות כבדות שהיה ניתן למונען.

החלטת הממשלה 3601, שהוכנה בחטף וללא ייעוץ משפטי – גם אם בשל לחץ הנסיבות האובייקטיביות – יצרה לראשונה, ללא בסיס רלוונטי בחוק יישום ההתנתקות, הבחנה בין חקלאים פעילים ולא פעילים. כפי שכבר הוסבר, לדעת הוועדה, בעוד שניתן להצדיק את ההבחנה בין חקלאים ממשיכים ולא ממשיכים – אשר יש לה ביטוי ממשי גם בחוק – הרי שאת ההבחנה בין חקלאים פעילים ולא פעילים לא ניתן להצדיק. הניסיונות להצדיקה בדיעבד, על יסוד הרציונל השיקומי, אינם משכנעים, שכן הרציונל השיקומי חל גם על מי שלא היו חקלאים פעילים לפני הפינוי, אך מבקשים כעת להיות חקלאים ממשיכים (למשל, בסיוע בניהם שבגרו בינתיים). הניסיונות להצדיקה בדיעבד אף אינם עולים בקנה אחד עם עדותו הנ"ל של יונתן בשיא, באשר לתהליך התגבשות החלטה 3601 הלכה למעשה, שבו היה מקום דומיננטי גם לרציונל התקציבי-פיצויי, ולא רק לרציונל השיקומי.

אלא שבכך לא די. גם לאחר שנכנסו המשפטנים לתמונה, ונקבע על-ידי היועץ המשפטי לממשלה במפורש כי ההחלטה (בחלקה הרלוונטי – החלופה השלישית) אינה כדין כל עוד לא יתוקן החוק, לא הצליח המנגנון הממשלתי להביא לכך שקביעת היועץ תובא לידיעת הגורם העיקרי שהיה אמור ליישמה – המחלקה

409 עו"ד דוד וינשטיין, בא כוח ועד החקלאים מפוני גוש קטיף, *יישום המלצות דו"ח הביניים של ועדת החקירה – עמדת ועד החקלאים* (19.1.10).

המשפטית של המינהלה. זו שמעה על כך לראשונה, כנראה, מוועדת החקירה. כתוצאה מכך, הסכמי ההעסקה והסכמים אחרים שנחתמו עם חקלאים פעילים-ממשיכים, ואשר העניקו להם הטבות משמעותיות ביותר לעומת החוק, הכרוכות בהוצאות כבדות לאוצר המדינה, התבססו על החלטת ממשלה שהוכרזה על-ידי הגורם המוסמך לכך כבלתי חוקית וכחסרת תוקף. ויודגש: לפי הבנת הוועדה, ובניגוד לסברת המחלקה המשפטית של המינהלה, גם לגבי האפשרות ליישם את ההחלטה באמצעות הסכם העסקה קבע היועץ, במפורש, כי היא כפופה לתיקונים רבים שיש לערוך בהחלטה, וכן כפופה ל"קביעת סכום השתתפות סביר" ולתנאים נוספים.

המבוכה גדולה עוד יותר, שכן מתברר כי החלופה השלישית של החלטה 3601 תוקנה בהחלטת ממשלה מאוחרת יותר, משנת 2007 - מן הסתם לאחר אישור משפטי - באופן שאף הוסיף לה חריגים המאפשרים במקרים מסוימים מתן הטבות נוספות.<sup>410</sup> זאת ועוד: לדברי היועץ המשפטי למינהלה, גם משרד המשפטים עצמו היה מעורב בתהליך הכנת ההסכמים עם החקלאים, שכאמור התבססו על החלופה השלישית, הבלתי חוקית, של החלטה 3601.<sup>411</sup>

באשר לגוף העניין: אין ספק שמבחינה משפטית גרידא (ובהתעלם מהאופציה הקבועה בחוק לקבלת נחלה באזור עדיפות לאומית א', אשר לא נוצלה על-ידי איש מן החקלאים), יש למדינה זכות שלא ליתן קרקע חקלאית בעין, חלף הקרקע שפונתה, אם המפונה לא עיבד את אדמתו ערב הפינוי. אלא שבכך אין רבותא, כי הרי למדינה יש זכות שלא ליתן קרקע חקלאית בעין, גם למפונה שכן עיבד את אדמתו ערב הפינוי. כך, כאמור, נקבע מפורשות בבג"ץ חוף עזה; ובכל זאת המדינה החליטה לתת קרקע חקלאית למפונים אלו. יתרה מכך: למדינה יש זכות חזקה אף יותר, להפקיע נחלה מידי של חקלאי אשר אינו מעבד אותה. אלא שכידוע, המדינה איננה מיישמת את זכותה זו לגבי כלל חקלאי ישראל שאינם מעבדים את אדמתם, מדן ועד אילת.<sup>412</sup> אם הממשלה נוהגת, זה שנים רבות, מדיניות של עצימת עין והיעדר אכיפה ומותירה נחלות בידיהם של כלל החקלאים הלא פעילים בישראל, האם מן הראוי לאכוף את זכותה של המדינה דווקא לגבי החקלאים הלא פעילים מקרב מפוני גוש קטיף, שנפגעו בלאו הכי מפעולותיה של המדינה?

410 החלטת ממשלה מס' 2677 (2.12.07).

411 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10).

412 ראו למשל עדותה הפומבית של גב' שולה בן צבי, מנהלת האגף החקלאי במינהל מקרקעי ישראל (20.1.10), עמ' 4881-4882.

לדעת הוועדה, ההבחנה שהממשלה מבקשת לערוך בין בעל נחלה שהיה חקלאי פעיל לפני הפינוי לבין בעל נחלה שלא היה חקלאי פעיל, אינה רלוונטית לתכליותיו של חוק יישום ההתנתקות. כאמור, ההבחנה הרלוונטית היא בין בעל נחלה שמבקש לעסוק בחקלאות לאחר הפינוי, קרי: חקלאי ממשיך, לבין בעל נחלה שאינו מבקש לעסוק בחקלאות לאחר הפינוי, קרי: חקלאי לא ממשיך. ואכן, הבחנה זו עולה למעשה גם מהחלטת הממשלה 3601, בסעיף 2 שלה, שנועד להבטיח את עיבוד הקרקע על-ידי החקלאי ומניעת העברת זכויותיו בה לאחרים. על הבחנה זו ראוי אפוא להמשיך ולשמור.

ההכרעה בדילמה – זכותה המשפטית של המדינה מכאן ומדיניותה הנוהגת משם – אינה נדרשת על כן. בין כך ובין כך הוועדה סבורה, כי ראוי לקבל את עמדתו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, שעל-פיה חקלאי – פעיל או לא פעיל – שאינו ממשיך לעסוק בחקלאות לאחר הפינוי, ואשר בחר לוותר על האפשרות לקבלת "תשלום חודשי קבוע", יקבל 15 דונם קרקע ומכסות מים לעיבוד חקלאי באזור הדרום; בנוסף לסכום הפיצוי בסך 135,000 ש"ח שקיבל חלף אדמתו החקלאית שהושבה למדינה, ובנוסף לזכויותיו במח"ע, שנשמרו. הוועדה סבורה כי מדובר בפיצוי הוגן והולם לזכויות שהחזיקו חקלאים אלו טרם הפינוי (אף שנראה כי אין הוא עולה בקנה אחד עם מדיניותם המקובלת של מינהל מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות). הוועדה מאמצת אפוא את החלטתו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בעניין זה, ובלבד שהפתרון יינתן במהרה, ולא תוך מספר שנים כפי שחושש ועד החקלאים. אך יודגש, כי לדעת הוועדה, גם לגבי חקלאים אלו יש להקפיד כי לא יעבירו את זכויותיהם ב־15 הדונם שיקבלו לאחרים (להבדיל מעיבוד משותף), בדומה להקפדה על אי-העברת הקרקע של החקלאים הפעילים-הממשיכים לפי החלטה 3601.

ללא קשר לכך הוועדה סבורה, כי במסגרת התיקונים המשפטיים – מן הסתם תיקוני חקיקה – שקרוב להניח שייערכו בנוגע להחלטה 3601 בעקבות האמור בפרק זה, מן הראוי לעדכן את המצב המשפטי באופן שלא יבחין עוד בין חקלאים פעילים ולא פעילים, אלא בין חקלאים ממשיכים ולא ממשיכים בלבד.

המסקנות האמורות נוגעות גם לחקלאים שבחרו להתיישב בניצנים ובמקומות אחרים, ואשר הלינו על הפלייתם לעומת הסכם ההעתקה של גני טל. נאמנה לגישתה כי ראוי לערוך הבחנה בין חקלאים ממשיכים לחקלאים לא ממשיכים, הוועדה סבורה, שכל שבהסכם גני טל לא נערכה הבחנה כזו, הרי שמדובר במצב דברים שאין מקום להעתיקו למקומות אחרים. מכל מקום, וללא קשר לסוגיות הספציפיות שנדונו בפרק זה, יש לציין כי החקלאים שחתמו על הסכם ההעתקה לניצנים קיבלו במסגרתו הטבות ניכרות אחרות, אשר למעשה הקנו להם ערך



כינון, גם אם באופן שונה מזה שניתן בהסכם גני טל, וגם אם ללא משטר של הקצאת נחלות אלא של הקצאת שטחים חקלאיים נפרדים.

### (5) ערך פיצוי נכסי על נחלה

#### (א) עובדות

כאמור, חוק יישום ההתנתקות קבע כי בשל קרקע חקלאית בנחלה באזור המפונה ("חלקה ב"), שהיא יתרת השטח שמעבר לחלקת המגורים בנחלה, ביישוב שתוכנן כיישוב חקלאי, ישולם פיצוי בסך 135,000 ש"ח.<sup>413</sup> לכך מתווסף פיצוי בסך 360,000 ש"ח בשל הקרקע של בית המגורים שנבנה בנחלה ("חלקה א"); ומכאן שהפיצוי הכולל בשל נחלה (ללא אותו חלק ממנה המעובד על-ידי מח"ע - "חלקה ג"), מסתכם ב-495,000 ש"ח. לדעת ועד החקלאים, הסכום של 135,000 ש"ח נמוך משוויה הריאלי של הקרקע החקלאית ערב הפינוי. במסגרת הצעת החוק בעניין החקלאים<sup>414</sup> הוצע להגדיל את שווי הפיצוי בגין קרקע חקלאית שאינה חלקת המגורים בנחלה, באופן שלחקלאים אשר יעדיפו לקבל פיצוי כספי על-פני קבלת נחלה חלופית ישולם פיצוי בסך 340,000 ש"ח (במקום 135,000 ש"ח), וזאת ללא רכיב הפיצוי בגין בית המגורים. במסגרת הדיונים אשר התקיימו בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה בעקבות דוח הביניים, התברר כי דרישת החקלאים (שלטענתם הסתמכה על חוות דעת שמאי),<sup>415</sup> הייתה לתשלום פיצוי כולל בגין הנחלה בסך 800,000 ש"ח.<sup>416</sup> הכלכלן דוד בועז, המשמש כיועץ לחקלאים, אמר בעדותו, כי את חוות הדעת השמאית של החקלאים מן הראוי היה לבחון בתיאום עם המדינה, כדי לבדוק את מקור הפערים הגדולים כל כך בין ההערכות השמאיות השונות.<sup>417</sup>

במסגרת תגובתו לטיעוני החקלאים הבהיר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה<sup>418</sup> כי הפיצוי בגין נחלה מורכב מהפיצוי עבור חלקה א' (בית המגורים) בסך 360,000

413 סעיף 3(א)(3) לתוספת השלישית לחוק.

414 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון - פיצוי בשל עסק של חקלאות), התש"ע - 2010.

415 כך עולה מן המצגת של דוד בועז; אך יצוין כי חוות דעת השמאי לא הוגשה לוועדה ואף שמו לא נמסר לה.

416 מסמך ריכוז דרישות חקלאי גוש קטיף להשלמת פיצוי מהמדינה שהוגש על-ידי משרד ליפא מאיר ושות' ובוועז דוד ייעוץ וייזום עסקי בע"מ בשם ועד החקלאים למנכ"ל משרד ראש-הממשלה (10.12.09).

417 עדותו הפנימית של מר דוד בועז, יועץ לוועד החקלאים (25.1.10).

418 תגובת הממשלה לטענות ועד החקלאים (11.2.10).

ש"ח, ועבור חלקה ב' (הנחלה החקלאית) בסך 135,000 ש"ח וכי יש לזכור שהנחלה בחבל עזה כללה למעשה גם את חלקה ג' (שטחי מח"ע) אשר נשארה בבעלות בעל הנחלה ולפיכך אין לפצות בגינה. בגין חלקת המגורים בנחלה בשטח המפונה, ששוויה באזור ייחוס נקבע בחוק ל-360,000 ש"ח, פוצו מרבית החקלאים המפונים במסגרת הסכם העתקה, בנחלה או במגרשים כפולים למגורים, העולים בשווים לכל הדעות על שווי חלקת המגורים באזור המפונה. באשר לשווי החלקה החקלאית בנחלה בשטח המפונה, ששוויה נקבע בחוק ל-135,000 ש"ח, הממשלה סבורה כי הערכות אלו משקפות את מחיר השוק הריאלי, כפי שהיה ערב הפינוי. ואכן, בסקר שמאי שערכה המדינה, נבחנו כחמישים עסקאות שהתבצעו באזורי הייחוס בשנים 2005–2007. סקר זה העלה כי מחירה הממוצע של נחלה (הכוללת את חלקות א', ב' ו-ג'), כולל הוצאות הפיתוח, אך בניכוי שווי המחוברים ומס ערך מוסף, הוא כ-350,000 ש"ח בלבד.<sup>419</sup> נמצא, לטענת המדינה, כי הפיצוי הכלכלי – גם אם לא הכספי הישיר – בו זכו בעלי הנחלות הלכה למעשה, גבוה בהרבה מערךן של הנחלות המפונות.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה אינה מוצאת יסוד לחלוק על הנתונים שהציגה המדינה, באשר לשווי השמאי הממוצע של נחלה באזורי הייחוס. המסקנה המתבקשת מנתונים אלה היא, כי הפיצוי המוענק לבעלי נחלות, בשל חלקות א' ו-ב' של הנחלה בשטח המפונה, אינו מקפח אותם. מסקנה זו אך מתחזקת מכך שבפני הוועדה לא הוצגו על-ידי החקלאים נתונים מקצועיים סדורים הסותרים את נתוני הממשלה באשר לשווי הנחלות.

עם זאת יוזכר: הוועדה סבורה כי בניגוד לחקלאי לא ממשיך, הרי שחקלאי ממשיך, המקים מחדש את עסקו, זכאי לקבל פיצוי שיאפשר לו את הקמת העסק מחדש ללא צורך בהוצאה נוספת הכרחית מצידו. כלפי חקלאי זה, גובה הפיצוי העסקי הראוי הוא עלות כינונו של העסק, והוועדה ממליצה שככל שיש בידו להוכיח כי פוצה בחסר, יוכל לפנות לוועדה המיוחדת ולהציג את ראיותיו בפני מומחה חיצוני בלתי תלוי מטעמה.

419 תגובת הממשלה לטענות ועד החקלאים (11.2.10) ובנוסף, נספח ד' – טבלת השוואה ועלויות מגורי הקבע, מתוך נספחים למשרד האוצר – אגף התקציבים, נייר עמדה, הוגש לוועדת החקירה (5.7.09).

## (6) חוזי השכרת קרקע לתקופות קצרות

(א) עובדות

סעיף 62 לחוק יישום ההתנתקות מגדיר "זכות במקרקעין" כ"זכות חכירה, הרשאה או שכירות, לגבי מקרקעין, שהוקנתה לפני היום הקובע מאת הממונה או מכוח הקניה מאת הממונה". ו"הממונה", כהגדרתו בסעיף 2 לחוק וכנדרש לענייננו, הוא "הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש" באזור המפונה. הפיצוי הנכסי לבעל עסק (לרבות חקלאי), בגין הקרקע שבה ניהל את עסקו, מותנה בכך שלגבי הקרקע הייתה לעסק או לבעל העסק "זכות במקרקעין" כמשמעה בסעיף 62 לחוק. החוק קובע, כי "שכירות שאינה חכירה" ו"קרקע חקלאית שהוחזקה על-פי חוזה שתקופתו אינה עולה על שלוש שנים" אינן בגדר זכות במקרקעין.<sup>420</sup>

מעדויות שבאו לפני הוועדה עולה, כי בשטח המפונה היו חקלאים ובעלי עסקים, ששכרו את הקרקע שבה ניהלו את עסקיהם על-פי חוזים לתקופות קצרות משלוש שנים. ועדות הפיצוי דחו את בקשותיהם של שוכרים מסוג זה לפיצוי בשל הקרקע שבה ניהלו את עסקיהם; ואף הוועדה המיוחדת השיבה את פניהם ריקם.<sup>421</sup> גם משהוכח לפניה, כי שוכר החזיק בקרקע לצורך ניהול עסקו והשקיע בה במשך יותר משלוש שנים רצופות, וזאת בהסכמת הממונה או המשכיר, דחתה לרוב הוועדה המיוחדת את בקשתו לפיצוי.<sup>422</sup> היו בעלי עסקים, שעל-פי חוזים קצרי-מועד כאלה ניהלו עסק על גבי אותה קרקע במשך תקופה ארוכה, בידיעתו ובתמיכתו של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור.<sup>423</sup> והיו מי שהקרקע הושכרה להם לתקופות קצרות, אך בשל קושי משפטי או מינהלי - כמו היעדר פרצלציה - שמנע את האפשרות להשכירה להם לתקופה ארוכה, אך הכול התייחסו אליהם כאל חוכרים רגילים.<sup>424</sup>

420 סעיף 2(א)(1) לתוספת השלישית לחוק.

421 החלטות ועדות הזכאות מס' 4007, מס' 4016, מס' 4041, מס' 4042, מס' 4331 מס' 5086. וכן החלטות הוועדה המיוחדת מס' 217/6, מס' 255/3, מס' 275/5.

422 ראו לדוגמא את החלטת הוועדה המיוחדת מס' 217/6 וכן את עדותו הפנימית של מר רפי כהן (16.8.09).

423 עדותו הפנימית של מר גבי סלוק, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש לשעבר (11.11.09) אשר אמר בין היתר: "... היזם נמצא בדיסוננס כאשר יד אחת משקיעה בשטח ונותנת כספים (פיקוד העורף והחט"ל) ויד אחת מבקשת שיצא או יסדיר את היעוד. אני חושב שלא הייתי מגיע למצב כזה שיפנה את השטח אלא הולכים איתו יד ביד עד אשר ימציא לנו אישורים מתאימים לשינוי היעוד של המיזם...".

424 עדותה הפנימית של הגב' שולה בן צבי, מנהלת האגף החקלאי במינהל מקרקעי ישראל (19.8.09).

**(ב) ממצאים ומסקנות**

בהתייחסו לסוגיה זו חיווה היועץ המשפטי של מינהלת תנופה את דעתו, כי "המבחן הקובע זה המבחן המהותי וצריך לבדוק האם נסיבות המקרה מלמדות על כוונה להקצות את הקרקע לזמן קצר או לטווח ארוך.... [אם] מי שנתן את הקרקע התכוון לתת אותה לצורך חממה, כנראה שמדובר על שטח שמטרתו הייתה לטווח ארוך. מנגד צריך לבדוק איך זה שקרקע לזמן ארוך ניתנה בהסכם לזמן קצר".<sup>425</sup>

הוועדה מקבלת עמדה זו. אף הוועדה סבורה, כי בשאלה אם המדובר בשכירות לתקופה העולה על שלוש שנים, או בשכירות קצרת מועד, ראוי להכריע על-פי מהותה האמיתית של העסקה. הוועדה ממליצה, כי הוועדה המיוחדת תשוב ותדון בזכאות שוכרים לפיצוי בגין הקרקע, במקרים שבהם הושכרה להם קרקע לתקופה קצרת-מועד, אך בפועל החזיקו בקרקע, בהסכמת הממונה או המשכיר, וקיימו בה פעילות סדירה ורצופה במשך תקופה העולה על שלוש שנים. כך הדבר, לא רק אם הממונה או המשכיר הסכימו בכתב להארכת תקופת השכירות המקורית, אלא אף אם בתום תקופת השכירות החוזית לא נכרת חוזה חדש, אך מן הנסיבות עולה כי הפעילות העסקית בקרקע נמשכה והתארכה בהסכמתם. מסקנה מעין זו עשויה להילמד, למשל, מן העובדה שבגין התקופה שמעבר לשלוש שנים שילם השוכר למשכיר דמי שכירות עבור שימוש בקרקע, או גם מן העובדה שבתום תקופת השכירות החוזית לא דרש הממונה או המשכיר מן השוכר להפסיק את פעילותו העסקית בקרקע ולהחזיר לידי את החזקה בה.

**(7) מחיקת חובות החקלאים לחטיבה להתיישבות****(א) עובדות**

בספטמבר 2004 החליטה ועדת השרים לענייני בטחון לאומי לאמץ את המלצות ועדת פיננוי-פיצוי, שלפיהן, בין היתר, ייקבע בחוק יישום ההתנתקות כי "לא יחויבו המפונים והאגודות השיתופיות בשטח המפונה בפירעון יתרת חובותיהם לחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית".<sup>426</sup> בפועל, מסיבה שלא הובהרה, הוראה זו לא נכנסה להצעת החוק הממשלתית,<sup>427</sup> וגם החובות עצמם לא נמחקו על-ידי

425 עדותו הפנימית של עו"ד איתי אהרונוסון, היועץ המשפטי למינהלת תנופה (18.1.10).

426 החלטה מס' 21 (14.9.04), סעיף 7 בנספח א' להחלטה.

427 לדברי ועד החקלאים (מסמך לוועדת החקירה בעניין חובות החקלאים להסתדרות הציונית העולמית, (23.9.09)), בהתבססם על הנאמר בדיונים על ניסוח חוק יישום ההתנתקות בוועדת הכספים של הכנסת, נציגי הממשלה, לרבות סגן הממונה על התקציבים דאז, אמרו

הממשלה משך תקופה ארוכה. יצוין כי לנוכח תנאי הלוואות שהועמדו ליישובים, אשר מקורן הינו מתקציב המדינה, רק חלק מן החוב לחטיבה להתיישבות עתיד היה, אלמלא ההחלטה, לעמוד לפירעון ולשוב לקופת המדינה, ואף זאת בפריסה נוחה על פני שנים. בהתייחסו לאפשרות שההסתדרות הציונית תמחל על חובות המתיישבים בשל הלוואות שנתנה להם, קבע המחוקק כי הלוואה שניתנה לזכאי לפיצוי לצורך ייצור הכנסתו, ונמחלה לו, לא יראו אותה כהכנסה.<sup>428</sup>

בשלב מסוים, בעקבות עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, שביקשה לחייב את הממשלה לקיים את ההחלטה האמורה,<sup>429</sup> החליטה הממשלה כי החוב להסתדרות הציונית לא יימחק, אלא יוקפא למשך שנתיים, שבמהלכן ניתן יהיה להעמידו לפירעון אם תתקבל חקיקה המוסיפה סכומי פיצוי לחקלאים.<sup>430</sup> החלטה זו התקבלה על רקע יוזמותיהם של חברי כנסת אחדים לקדם חקיקה שתגדיל את פיצויי החקלאים בסכומים גבוהים וחששה של הממשלה שחקיקה כזאת תפר את מודל הפיצויים שנקבע בחוק יישום ההתנתקות ושנטען כי מחילת החובות להסתדרות הציונית היוותה אחד ממרכיביו.<sup>431</sup> אך לאחרונה החליטה הממשלה להקדים את מחילת החוב לחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית ובכך הוסרה הסוגיה מעל הפרק.<sup>432</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה רואה בחיוב את החלטתה האחרונה של הממשלה. בקבלתה תיקנה הממשלה את מחדלה באי קיום החלטתה למחוק את החובות, כפי שהסכימה עוד טרם לפינוי. לא למותר לציין, כי הוועדה סבורה שעיכוב ביצוע ההחלטה, במטרה לעכב יוזמות חקיקה פרטיות שלא תאמו למדיניותה התקציבית של הממשלה, הינה אקט לא לגיטימי, שאינו ראוי במדינה מתוקנת, ושפגע למעלה מן הצורך בציבור המפונים.

כי התקבלה בנושא החלטת ממשלה ולפיכך אין צורך לחזור על כך במסגרת החוק, אלא רק להסדיר את עניין המיסוי בגינו כפי שאכן נקבע בסעיף 112 לחוק.

428 סעיף 112 לחוק יישום ההתנתקות.

429 בג"ץ 3730/08 קטיף מושב שיתופי להתיישבות חקלאית נ' ממשלת ישראל. נוכח החלטת הממשלה על מחיקת החובות, כמפורט להלן, עתירה זו נמחקה לאחרונה (פסק הדין מיום 9.3.10).

430 החלטת ממשלה מס' 4349 (21.12.08).

431 ראו עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.9.09), עמ' 3815-3816; רענן דינור, השלמות לוועדת החקירה (8.9.09).

432 החלטת ממשלה מס' 1352 (7.2.10).

**(8) דייגים****(א) עובדות**

בשטח המפונה (בעיקר ביישוב דוגית) פעלו מספר דייגים, שהתפרנסו מדיג. משלא דיווחו באורח מסודר על הכנסותיהם לרשויות המס, ולא היה בידם להציג דוחות כספיים מבוקרים שיעידו על גובה הכנסותיהם, לא הוכרה זכאותם לקבלת פיצוי עסקי. אף ניסיונם להסתמך על מוסכמה, שנראה כי גם משרד החקלאות התקשה להתמודד עמה,<sup>433</sup> כי אירישום הכנסות מהווה "נורמה" מקובלת בענף הדיג, לא הועיל להם.

לאור פנייתם של הדייגים למינהלה, ולאחר שמשרד החקלאות העניק להם רישיונות דיג, הבטיחה מינהלת סל"ע לפעול להעמדת מעגנה לדוגיות באזור החוף בקרבת אשקלון, לרשות הדייגים. בכך קיוותה המינהלה לסייע לדייגים להשתקם. דא עקא, שנכון למועד כתיבת הדוח, עניין זה טרם הוסדר. במידע שנמסר לוועדה יוחסה סיבת העיכוב למחלוקת בין רשויות שונות, בכללן צה"ל, הוועדה לשמירת החופים, המועצה האזורית חוף אשקלון, מינהל מקרקעי ישראל, חברת קצא"א, ועוד.

**(ב) ממצאים ומסקנות**

בהתאם לאמור בפרק על הפיצוי העסקי לעיל (פרק ה.2.ג.5), אין הוועדה רואה מקום להתערב בקביעת המדינה התולה את גובה הפיצוי בדיווח ההכנסות לרשויות המס.

מאידך רואה הוועדה בדאגה את העובדה שלמעלה מארבע שנים לאחר הפינוי, לא עלה בידי הממשלה להתגבר על חילוקי הדעות בין הרשויות, שבעטיין הוכשלו מאמציה של המינהלה לאתר פיסת חוף מוסכמת שבה יוכלו קומץ הדייגים להקים מעגנה ולחזור סוף-סוף לעיסוקם. כשל זה מתחדד לאור העובדה שהדייגים מצאו את עצמם נתבעים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, שהינו רשות מרשויות המדינה, בגין שהות במקום שניתן להם על-ידי המינהלה.<sup>434</sup>

בחלק ד' לעיל, עסקה הוועדה בפרק נפרד בכשלי המשילות הכלליים, המאפיינים אף את תהליך הטיפול במפונים. דוגמא זו, אחת מני רבות, מציגה את העובדה המצערת, כי בכל הנוגע לסוגיות הדורשות טיפול רב-תחומי ורב-משרדי, הממשלה

433 ראו דברי נציג משרד החקלאות בדיון בוועדת המשנה לביקורת המדינה של הכנסת (7.1.10).

434 ת"א (שלום אשקלון) 1986/06 מינהל מקרקעי ישראל נ' דמארי.

מתקשה להוציא אל הפועל פתרונות, וזאת, אף כאשר מדובר על נושאים פשוטים שעלותם אינה גבוהה. אם בנושאים אלו כך, סוגיות מורכבות הטומנות בחובות עלות כספית כבדה – על אחת כמה וכמה.

לאחרונה מסרה מינהלת תנופה לוועדה, כי נערך אצל ראש המינהלה דיון בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים לקידום נושא המעגנה,<sup>435</sup> וכי מסיכום הדיון עולה שהנושא עומד להיפתר בקרוב. הוועדה סבורה כי בנסיבות שנוצרו מוטל על מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, אם באופן ישיר ואם באמצעות ראש המינהלה, להתערב לאלתר במחלוקת בין הרשויות ולא להרפות מן העניין עד לפתרונה של בעיה כאובה זו.

### 3. ועדות הפיצוי

#### א. ועדות הזכאות

##### (1) כללי

חוק יישום ההתנתקות קובע כי תביעות לפיצויים לפי חוק זה יוגשו לוועדות זכאות שיוקמו מכוחו. ועדות הזכאות יבחנו את זכאות התובעים לפיצוי, את היקף הפיצוי ויכריעו בתביעות.

רבים מן המפונים ביקרו בעדויותיהם את פעילותן של ועדות הזכאות. במישור הדיוני נטען כי הוועדות פעלו במקרים רבים באיטיות, בסרבול, בחוסר יעילות ובהיעדר כללים ברורים.<sup>436</sup> במישור המהותי, נמתחה ביקורת על גוף ההחלטות. פרק זה יתמקד בסדרי עבודתן של ועדות הזכאות ובמידת המהירות והיעילות שאפיינו את התנהלותן.

סעיף 10(א) לחוק מורה, כי "המנהל (קרי: ראש המינהלה) יקים ועדות זכאות לענין חוק זה". סעיף 10(ב) לחוק קובע, כי ועדת זכאות תמנה ארבעה חברים: עובד המדינה הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, שימנה שר המשפטים, והוא יהיה יושב-ראש הוועדה; ראש המינהלה, או נציגו שהוא עובד המינהלה; חשב המינהלה או נציגו; ונציג ציבור בעל ניסיון מתאים, שימנה שר המשפטים בהתייעצות עם ראש המועצה האזורית שומרון או ראש המועצה האזורית חוף

435 מינהלת תנופה, **סיכום דיון: הסדרת מעגנה עבור קבוצת דייגים מפוני חבל עזה ושטח לדגי השקמה** (18.4.10).

436 למשל, עדותו הפנימית של עו"ד יוסף תמיר (30.8.09), שייצג חלק גדול ממפוני צפון השומרון. עו"ד תמיר הגיש תביעות פיצויים עבור לקוחותיו בסמוך לאחר חקיקת חוק יישום ההתנתקות, במסגרת גישתו וייעוצו ללקוחותיו להיערך לפינוי מוקדם ככל האפשר. ביקורתו התייחסה בעיקר לתקופה שעד מועד הפינוי. כן ראו עדותו הפומבית (7.12.09).

עזה או עם שניהם. כן נקבע כי שר המשפטים ימנה אחד מבין יושבי ראש ועדות הזכאות להיות ראש ועדות הזכאות.

בסעיף 11 נמנו סמכויותיה של ועדת זכאות: לקבוע את זכאותו, וכן את היקף זכאותו, של התובע לפיצויים; לקבוע את סכומי הפיצויים המגיעים לתובע; לאשר, מטעמים שיירשמו, תשלומי מקדמות לתובע על חשבון הפיצויים; וכן לבדוק ולאשר הסכמים שערכה המינהלה עם תובעים בעניין הפיצויים.

סעיף 12 לחוק קובע, כי על תובע הפיצויים לפי החוק להגיש לוועדת זכאות תביעה מפורטת בצירוף ראיות לביסוס תביעתו. על התביעה להיתמך בתצהיר המאמת את העובדות הכלולות בה וכן רשאי התובע לצרף מסמכים ותצהירים נוספים. את התביעה יש להגיש באמצעות ראש המינהלה, המוסמך לתת הוראות בדבר דרך הגשתה והראיות שעל התובע לצרף. סעיף 13 לחוק קובע, כי המועד האחרון להגשת תביעה הוא שלוש שנים מיום הפינוי, אך לבקשת תובע רשאי בית משפט השלום בירושלים, מטעמים מיוחדים, להאריך מועד זה. סעיף 14 לחוק קובע כי ועדת זכאות רשאית לדרוש מתובע כל מידע או מסמך נוספים הדרושים לה לצורך בירור התביעה. כן רשאית היא לבקש מידע, מסמכים וחוות דעת גם מגופים ורשויות.

סעיף 15 לחוק קובע את סדרי הדיון בוועדת הזכאות. בין היתר נקבע כי ועדת זכאות תפעל בדרך הנראית לה מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה בתביעה, ותקבע את סדרי בירור התביעה והדיון בה בהתאם להוראות החוק ולהנחיות ראש ועדות הזכאות, ככל שניתנו; כי ועדת זכאות לא תהיה קשורה בסדרי דין ובדיני ראיות הנהוגים בבתי המשפט, פרט לדיני חסינות עדים וראיות חסויות; וכי החלטותיה יתקבלו ברוב דעות, ובאין רוב לדעה אחת, תכריע דעתו של יושב-ראש הוועדה. סעיף 16 לחוק מורה, כי החלטתה של ועדת זכאות תהא מנומקת ותינתן לא יאוחר מתום 60 יום מגמר שמיעת הראיות והטענות לפנייה. סעיף 17 לחוק קובע, כי על החלטה של ועדת זכאות רשאי התובע לערער לפני בית משפט השלום בירושלים, ועל פסק-דינו זכאי התובע לערער לפני בית המשפט המחוזי בירושלים שידון בערעור בשופט אחד (סעיף 18 לחוק).

בבג"ץ חוף עזה נדונו, בין היתר, שאלות הנוגעות לוועדות הזכאות. בית המשפט קבע כי מטרת הקמתן של הוועדות הייתה:<sup>437</sup>

ליצור מנגנון אשר יקיים את תכלית החוק למתן פיצוי הוגן במהירות וביעילות בתביעות המפונים לפי החוק. מנגנון אשר הכרעותיו תהיינה פומביות ונגישות לביקורת ציבורית. ההנחה הייתה כי הקמת מנגנון

437 בבג"ץ חוף עזה, פסקה 156.



שיוביל למתן הכרעות הוגנות, מהירות ויעילות בתביעות המפונים  
אפשר לשלם את כספי הפיצויים לזכאים במהירות האפשרית ובכך  
סייע להם בתהליך המעבר אל מחוץ לאזורי הפינוי.

העותרים בפרשה האמורה טענו, כי ועדות הזכאות הן גופים מעין־שיפוטניים. בקבלו את עמדת המדינה דחה בית המשפט טענה זו וקבע, כי יש לראות בוועדות הזכאות גופים מינהליים המכריעים בתביעות הפיצויים עבור המינהלה.<sup>438</sup> בית המשפט ציין, כי מהוראות החוק עולה בבירור כי ועדות הזכאות הן זרועה של המינהלה; שכן, ועדת זכאות אינה מכריעה בריב בין שני בעלי דין, אלא תפקידה להכריע עבור המינהלה בתביעת פיצויים שהוגשה לה על־ידי תובע. תמיכה למסקנה בדבר אופייה המינהלי של ועדת זכאות מצא בית המשפט גם בעובדה, שהזכות להגיש ערעור לבית המשפט המחוזי, על החלטת בית משפט שלום בערעור על פסיקת ועדת זכאות, לא הוגבלה לשאלה משפטית בלבד.<sup>439</sup>

## (2) הקמת ועדות הזכאות

### (א) עובדות

מן הראיות עולה, כי תהליך הקמתן של ועדות הזכאות על־ידי מינהלת סל"ע התארך יותר מן הראוי. מסתבר כי עד לחודש יוני 2005 עלה בידי המינהלה להקים ועדת זכאות אחת בלבד, ורק במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2005 הוקמו על־ידיה מספר ועדות נוספות, ביניהן ועדה אחת נפרדת לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים. ועדות נוספות נפרדות לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים הוקמו רק במועד מאוחר יותר.<sup>440</sup> יונתן בשיא, ראש מינהלת סל"ע דאז, העיד: "היה לי ויכוח עם אילן כהן [מנכ"ל משרד ראש־הממשלה] לגבי היקף ועדות הזכאות, והוא צדק. היינו צריכים כוח אדם גדול מאוד תוך זמן קצר מאוד".<sup>441</sup> גם מי שעמד בראש ועדת הזכאות הראשונה לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים העיד: "יכול להיות שגם היו צריכים להקים עוד מספר ועדות זכאות לעניין עסקים כבר בתחילת

438 בג"ץ חוף עזה, פסקה 167.

439 יצוין כי כשהוכנה הצעת חוק יישום ההתנתקות ראה משרד המשפטים לנגד עיניו מתכונת של ועדת זכאות כזרוע של המינהלה: עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), אשר ליווה את הליך חקיקתו של החוק בממשלה ובכנסת (1.10.09).

440 עדותו הפנימית של עו"ד עמית אשכנזי, יו"ר ועדת הזכאות הנפרדת הראשונה שהוקמה לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים (17.5.10).

441 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09).

הדרך. כמו כן, יכול להיות שצריך היה כבר בתחילת הדרך לגייס במרכז מספיק עובדים חיצוניים מתאימים להיות יו"רים של ועדות הזכאות. היה גם צריך להרחיב את מעגל המשרדים [משרדי רואי החשבון ועורכי הדין] החיצוניים.<sup>442</sup>

אך לא זו בלבד שגיוס המועמדים להרכבי הוועדות ארך זמן רב, אלא שגם פירסום הטפסים השונים, שאיפשרו את הגשת התביעות, ארך מספר חודשים. גורם נוסף שהיקשה על עבודת ועדות הזכאות היה עיכוב פירסומן של הנחיות המסדירות את אופן בירור התביעות. מי שהוסמך לפרסם הנחיות אלו, בהתאם לסעיף 15(א) לחוק, הוא ראש ועדות הזכאות. אלא שראש ועדות הזכאות מונה ונכנס לתפקידו רק ב־15 ביוני 2005 (אף זאת – לא במשרה מלאה), ואת הנחיותיו אמנם פירסם מהר – ב־4 ביולי 2005 – אך היה זה כארבעה חודשים לאחר חקיקת החוק וכחודש וחצי בלבד לפני ביצוע הפינוי.<sup>443</sup> המשמעות הייתה, כי עד למועד זה פעלו ועדות הזכאות שלא על-פי קריטריונים ברורים ופומביים. בהיעדר הנחיות דינויות שררה אי־ודאות בכל הקשור לאופן הטיפול בתביעות הן בוועדות הזכאות עצמן<sup>444</sup> הן בקרב המפונים ונציגיהם.<sup>445</sup>

עמי חמצני, שכיהן כמשנה לראש מינהלת סל"ע והיה ממונה על הקמת מערך הפיצויים, הסביר את הקשיים שעמדו בפני המינהלה:<sup>446</sup>

העניין היה בהקמת יש מאין. לא היה מאיפה להעתיק. זה כמו להקים מערכת בתי משפט, והיה צריך להקים מערך ולבנות נהלים, ולהתייעץ כל הזמן עם היועמ"ש, ולגייס נציגי ציבור, ונציגים של מנהלת סל"ע. ... והקמנו מערכת כמה שיותר מהר. הקמנו 11 ועדות בשיא.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

על אף הקשיים המובנים, הוועדה סבורה, כי פרק הזמן שחלף ממועד חקיקת החוק ועד לתחילת הפעלתן של כל ועדות הזכאות היה ארוך מן הסביר. נוכח מספרם הגדול של התובעים הצפויים, מורכבות התביעות והזמן הקצר שחלף בין חקיקת החוק לבין ביצוע הפינוי, ראוי היה להקדים ולקצר את תקופת ההתארגנות של מערך עבודת ועדות הזכאות. הוועדה סבורה כי כבר לאחר חקיקת החוק וטרם

442 עדותו הפנימית של עו"ד עמית אשכנזי, יו"ר ועדת הזכאות הנפרדת הראשונה שהוקמה לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים (17.5.10).

443 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

444 כפי שעולה מעדותו הפנימית של עו"ד עמירם בוגט, יו"ר ועדת הזכאות הראשונה (3.9.09).

445 למשל עדויות עו"ד יוסף תמיר – הפנימית (30.8.09) והפומבית (7.12.09).

446 עדותו הפנימית של מר עמי חמצני, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (7.9.09).

תחילת עבודת הוועדות בפועל, היה מקום למנות ראש לוועדות הזכאות. כך גם צריך היה להקים כבר בשלב מוקדם, בסמוך לאחר חקיקת החוק, מספר ועדות זכאות, ובכלל זה ועדות נוספות לטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים.

הוועדה סבורה, כי התארגנות מוקדמת ומהירה יותר של ועדות הזכאות ופירסום הנחיות ברורות על אופן הטיפול בתביעות, כפי שנקבע בסעיף 15(א) לחוק, היו מחזקים בלב המפונים את התחושה כי הרשויות אכן נערכו מבעוד מועד לקליטת תביעות הפיצוי ולטיפול בהן. מסר זה יכול היה לעודד את המפונים להקדים ולהגיש את תביעותיהם. כן סבורה הוועדה, כי מצב הביניים שנוצר, שבו למעשה ועדות הזכאות טיפלו בתביעות מפונים ללא מערך הנחיות מסודר, מלא ופומבי, עד ליולי 2005, לא היה ראוי; ולדעתה, צריך וניתן היה להימנע ממנו.

הלקח המתבקש מהערות אלו לעתיד לבוא הוא שהקמת מנגנון מיוחד לטיפול בתביעות של נפגעים כתוצאה מאירוע המלווה בטראומה רב־ממדית, כדוגמת הפינוי מחבל עזה ומצפון השומרון, חייבת להיעשות במהירות וביעילות באופן שתוך זמן קצר ביותר יהיה המנגנון מסוגל לקלוט מספר רב מאוד של תביעות ולדון ולהכריע בהן על־פי קריטריונים ידועים וגלויים.

המלצת הוועדה המפורטת להלן בפרק ההמלצות להיערכות לאירועים עתידיים (פרק 2.ו.ג.), הינה כי ככל שיתעורר צורך בטיפול במקרי פינוי עתידיים, תטפל בהם חברה ממשלתית שתוקם מבעוד מועד ותרכז את הטיפול במפונים בכללותו. במסגרת זו, ניתן יהיה גם לייעל את התארגנותן של ועדות זכאות עתידיות שיוקמו. זאת בין היתר באמצעות גיוס כוח אדם באופן מהיר ושלא על־פי הכללים הקבועים לגיוס כוח אדם לשירות המדינה. דרך זו תביא להחשת התארגנותן של ועדות הזכאות ותתרום לעבודתן לטובת המפונים.

### (3) התנהלות הוועדות

#### (א) עובדות

מכוח סמכותו לפי סעיף 15(א) לחוק פירסם ראש ועדות הזכאות, ב־4 ביולי 2005, הנחיות שבהן קבע את סדרי בירור התביעות לפני ועדות הזכאות.<sup>447</sup> משעיינה בקובץ ההנחיות נוכחה הוועדה, להנחת דעתה הגמורה, כי נכללו בו הנחיות מפורטות ומקיפות שנועדו להסדיר ולייעל את עבודת ועדות הזכאות. משאלה

447 ההנחיות נקבעו ופורסמו על־ידי עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות. בעדותו הפנימית (25.10.09) הוא פירט והסביר את עיקר ההנחיות והגיוןן.

פני הדברים, תסתפק הוועדה בסקירה תמציתית של הנושאים העיקריים שהוסדרו בהנחיות.

בפתח ההנחיות נקבע כי מטרתן היא ליצור מערכת אחידה של כללים לפעולת ועדות הזכאות. כן הוצהר כי המדינה מעוניינת לשלם לזכאים את הפיצוי המגיע להם לפי החוק ובשיתוף פעולה עם – לסייע לזכאים לקבל את מלוא הפיצוי המגיע להם. עוד נקבע, כי לוועדת זכאות לא יהיה הרכב קבוע. השאיפה אמנם תהיה שוועדה תתכנס לכל ישיבותיה בהרכבה המלא; שתביעה תידון, עד לסיום הדיון בה, לפני אותו הרכב; ושאותו הרכב ידון בתביעות שונות של אותם התובעים. עם זאת נקבע, כי משיקולי יעילות ניתן לסטות מכללים אלה ופורטו הנחיות לגבי הרוב הנדרש לקבלת החלטות על-ידי ועדה הפוסקת בהרכב חסר.

בהנחיות נקבע, כי תביעות לפיצויים יועברו תחילה לבדיקה ולמתן חוות דעת, למשרדי עורכי דין ורואי חשבון חיצוניים המועסקים על-ידי המינהלה; וביחס לתביעות לפיצויים בגין בית מגורים נקצבו מועדים קצרים למתן חוות דעת המשרדים ולהכרעה בתביעות על-ידי ועדות זכאות. כן נקבע, כי במקביל לדיון בתביעה עיקרית תיבחן גם האפשרות למתן מקדמה אף אם התובע לא הגיש בקשה למקדמה. כן נקבע כי די בקרבת מועד ביצוע הפינוי כדי שיתקיימו "טעמים שיירשמו" למתן מקדמה, כמשמעם בסעיף 11(3) לחוק. נמצא כי ביחס לנושא זה הגמישו ההנחיות את דרישת החוק באופן המיטיב עם המפונים. עוד נקבע שבתביעה לפיצויים בגין בית מגורים תינתן החלטה באשר למתן מקדמה תוך שישה ימי עבודה ממועד הברור. ניתנו הנחיות גם ביחס למתן מקדמות בתביעות לפיצוי עסקי, אך בשל היותן "מורכבות ומסובכות יותר" לא נקצב מועד להכרעה בהן. ההנחיות קבעו גם את האופן שבו יועברו לזכאים התשלומים שייפסקו על-ידי ועדות הזכאות.

מהנתונים שנמסרו לוועדת החקירה עולה, כי מפונים רבים שהו את הגשת תביעותיהם. כך למשל, עד ל-1 במרס 2006 הוגשו לוועדות הזכאות בסך הכול 3,919 תביעות, עד ל-1 באוגוסט 2006 – 4,674 תביעות ועד ל-1 בינואר 2007 – 5,109 תביעות. כן הוברר, כי התביעות לפיצוי בגין עסקים הוגשו באיחור יחסי, רבות מהן בסמוך לסיום תקופת ההתיישנות.<sup>448</sup>

עדים מקרב המפונים הלינו בעדויותיהם, כי משהוגשו תביעותיהם, לא התנהלו הדיונים לפני ועדות הזכאות בקצב משביע רצון וכי אף מתן החלטותיהן של הוועדות עוכב לא פעם יתר על המידה.

448 עדות הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09); עדות הפנימית של עו"ד יעל ורדי-רוטשילד, ראש ועדות הזכאות (26.10.09).

סעיף 16(ב) לחוק קובע, כי על ועדות הזכאות לתת את החלטותיהן תוך 60 יום ממועד קבלת כל הראיות והשלמת שמיעת הראיות והטיעונים. החוק לא קצב מועד למשכו של הבירור בפני הוועדות. בהנחיות ראש ועדות הזכאות נקצבו מועדים לקיום הבירור, אך אלו התייחסו רק לטיפול בתביעות לפיצויים בגין בתי מגורים ולמענקים, אך לא לטיפול בתביעות לפיצוי בגין עסקים. עם זאת נמסר לוועדה, כי באפריל 2007 קבעה מינהלת סל"ע כי על משרדי עורכי הדין החיצוניים להעביר את חוות הדעת ביחס לתביעה לפיצוי עסקי תוך 60 יום מיום העברת תיק התביעה לעיונם.<sup>449</sup> אך לסיום הדיון בפני ועדות הזכאות לא נקצב מועד.

מן הנתונים שנמסרו לוועדה בידי ראשי ועדות הזכאות ניתן להסיק כי ככלל הוועדות טיפלו בתביעות שבאו לפניהן במהירות וביעילות. לעניין ההתפלגות בין סוגי התביעות ראוי להפנות לתיאורו של עמי לינדר, שעמד בראש ועדות הזכאות, החל מיוני 2005 ועד לסוף שנת 2006:<sup>450</sup>

הייתה עבודה מטורפת... כולם עבדו שם (בוועדות הזכאות ובמינהלת סל"ע) מאד מאד קשה וזו הסיבה שזה הצליח... כשסיימתי את תפקידי ב-31.12.2006, הוגשו 5,109 תיקים למינהלה ומתוכם 1,994 תיקי מגורים ומענקים שבהם ניתנו החלטות סופיות ב-96% מהתיקים (כולל החלטות על מלוא הפיצויים הנורמטיביים טרם דיון בשומה פרטנית), 1,325 תיקי מענק אישי בשל ותק שבהם ניתנו החלטות סופיות ב-97% מהתיקים, ובנושא העסקי היו 582 תיקים שבהם ניתנו 87% החלטות כלשהן, (41% החלטות סופיות). בנושא העובדים היו 1,268 תיקים שמתוכם 85% החלטות סופיות... בכל נושא ונושא היה צורך לפרש את החוק. לצקת תוכן למילים. למרות זאת, לוח הזמנים שלנו היה קצר מאד, אין אח ורע לקצב החלטות כזה.

מדברי לינדר עולה, כי עד ל-31 בדצמבר 2006 הושלם הדיון וניתנו החלטות סופיות ברוב המכריע של התביעות לפיצויים בגין בית מגורים, בתביעות למענקים ובתביעות העובדים. אך עד לאותו מועד ניתנו החלטות סופיות רק ב-239 מתוך 582 תביעות לפיצויים בגין עסקים שהוגשו לוועדות הזכאות.<sup>451</sup> הסברו של לינדר

449 קציבת מועד טיפול משרדי עורכי הדין בתביעות אלה נקבעה במסגרת ישיבה מיום 15.4.07 שסיכומה הועבר לוועדת החקירה. יצוין, כי נקבע עוד בישיבה כי "במידה ולא תתקבל חוות דעת תוך 60 יום, על משרדי עוה"ד לשלוח ללא דיחוי לרכז צוות עסקים הודעה מנומקת על אי מתן חו"ד במועד". בנוסף יצוין כי באשר לטיפול בתביעות עסקים על-ידי משרדי רואי חשבון לא הוחלט בישיבה זו על קציבת לוח זמנים אלא נקבע כי "דיון באותם היבטים בנוגע לטיפול בתביעות עסקים על-ידי משרדי רו"ח יתקיים בהקדם האפשרי".

450 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

451 עוד באשר לקצב הטיפול בתביעות לפיצוי בגין עסקים ראו גם בדוח מבקר המדינה (דוח

לפער היה, כי לנוכח הצורך להשלים בדחיפות את הטיפול בתביעות האישייות, מחד גיסא, והקושי להתמודד עם התביעות בגין עסקים בגלל מורכבותן, מאידך גיסא, בחרו ועדות הזכאות להתמקד בעיקר בתביעות האישייות. כדברי העד:<sup>452</sup>

המשרדים שתבעו עבור העסקים, זה היו תביעות מפורטות מאד, מורכבות מאד... היו שם סיפורים מורכבים, תביעות מורכבות. לא היה ניתן להתחמק מהתייחסות רצינית לזה בהחלטות. כל מי שעסק בוועדות בנושא העסקים נתן הרגשה של מקצועיות ורצינות... צריך להבין שתיקי עסקים הם מורכבים, יש שם שאלות משפטיות ושאלות חשבונאיות...

יעל ורדי-רוטשילד, שכינה כראש ועדות הזכאות החל מינואר 2007, התייחסה גם היא למשך זמן הטיפול בתביעות לפי צוי בגין עסקים והוסיפה:<sup>453</sup>

קשה להגדיר לוח זמנים לתהליך הזה – זה מאד אינדיבידואלי לכל עסק. רואי החשבון גם תלויים מאד במפונים עצמם ובמסמכים שהם מציאים. תיקי עסקים הם הרבה פעמים מאד מסובכים. בזמנו הקצבנו למשרדים החיצוניים שלושה חודשים לטיפול בתיק, ובגדול הם עמדו בזה. אבל דווקא התיקים האחרונים שהוגשו, לקראת סוף תקופת ההתיישנות, הם המורכבים ביותר ולוקחים יותר זמן. אבל בסך הכל, קצב הטיפול משביע רצון.

כאמור, ועדת זכאות נפרדת ראשונה לטיפול בתביעות לפי צויים עסקיים הוקמה בקיץ 2005 וועדות נפרדות נוספות לעניין זה הוקמו מספר חודשים לאחר מכן. יושב-ראש ועדת הזכאות הראשונה לפי צויים עסקיים העיד, כי בתחילה משרד רואי חשבון אחד בלבד סיפק שירותים לוועדה, וכי לא היה בכך די על מנת להתגבר על עומס התביעות שהגיעו לוועדה זו. כן העיד כי אף המשרדים החיצוניים שעמם הוועדות התקשרו בהמשך לא תמיד עמדו ביעדים שנקבעו להם על-ידי הוועדות.<sup>454</sup>

מעקב היבטים בטיפול במפוני גוש קטיף בעקבות ההתנתקות, מינואר 2009, עמ' 71-73), שכלל ניתוח משך טיפול ועדות הזכאות בתביעות של בעלי העסקים המפונים נכון ליום 31.12.07.

452 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

453 עדותה הפנימית של עו"ד יעל ורדי-רוטשילד, ראש ועדות הזכאות (26.10.09).

454 עדותו הפנימית של עו"ד עמית אשכנזי, יו"ר ועדת הזכאות הנפרדת הראשונה שהוקמה לטיפול בתביעות לפי צויים עסקיים (17.5.10).

מעדכון שנמסר לוועדה, נכון לחודש מרס 2010, עולה כי מרבית התביעות לפיצויים כבר הוכרעו.<sup>455</sup> מבין התביעות שעדיין מתקיים דיון בעניינן, מרביתן לפיצוי עסקי ומקצתן לפיצוי אישי. מכלל 2,070 תביעות לפיצוי בגין בתי מגורים ומענקים שהוגשו (בכללן תביעות שהוגשו במסלול השומות הפרטניות), רק ב-7 מן התביעות שבהן התבקשה שומה טרם ניתנה החלטה סופית. בכל 7 התביעות הללו שולמו מקדמות. מתוך 1,394 תביעות לדמי הסתגלות שהוגשו על-ידי עובדים, רק ב-7 מן התביעות טרם ניתנה החלטה סופית. ומתוך 481 תביעות לדמי הסתגלות שהוגשו על-ידי בעלי עסקים, 59 תביעות עודן ממתונות להחלטה סופית. מכלל 793 תביעות לפיצוי של בעלי עסקים, 77 תביעות ממתונות להחלטה סופית.

כן נמסר לוועדה, כי לפני בית משפט השלום בירושלים תלויים וממתנים לסיום הדיון בהם 77 ערעורים על החלטות ועדות הזכאות. ככל שהערעורים יתקבלו, ובמיוחד אם בחלקם תוכרענה סוגיות עקרוניות, אפשר שתהיה לכך השפעה גם על תביעות שהטיפול בהן כבר הושלם.<sup>456</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה, שההנחיות קובעות אמות מידה ברורות לפעילותן של ועדות הזכאות ובכך ממלאות אחר דרישות החוק. בכך יש כדי לחזק, ביתר שאת, את המסקנה שאת גיבוש ההנחיות היה ראוי להשלים מיד לאחר חקיקת החוק ולפני שוועדות הזכאות יתחילו לפעול. יצוינו לחיוב לוחות הזמנים שנקבעו בהנחיות הן לעבודת המשרדים החיצוניים, הן לעבודת ועדות הזכאות בטיפול בתביעות לפיצוי בגין בית מגורים ומתן מקדמות בתביעות אלה.

ועדות הזכאות נועדו להעמיד מנגנון הכרעה מהיר ויעיל בתביעות המפונים לפיצויים, הן בתחום האישי, הן בתחום העסקי. לוועדה נראה שבנתון לחריגים מעטים (כמו תביעות לפיצוי במסלול השומה הפרטנית, שחייבו היזקקות לחוות דעתו של השמאי הממשלתי) הרי שבכל הנוגע לתביעות לפיצויים בגין בית המגורים, תביעות למענקים ותביעות אישיות אחרות, ועדות הזכאות עמדו במשימה. הטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים ארך זמן רב יותר. זאת, לדעת הוועדה, יש לייחס גם

455 יעל ורדי-רוטשילד, **מערך ועדות הזכאות – נתונים וסקירה תמציתית**, מכתב לוועדת החקירה (13.4.10).

456 למשל בסוגיית השומות הפרטניות בעקבות פסק דין עקרוני שניתן – ו"ע (ירושלים) 103/08 (ירושלים) **ברוקר אבנר חנה ואח' נ' ועדת הזכאות לפי חוק ההתנתקות** (מיום 29.6.09), שאליו התייחסה בעדותה הפנימית עו"ד יעל ורדי-רוטשילד, ראש ועדות הזכאות (26.10.09) – "... יש כ-700 תיקים של שומות פרטניות שהוחזרו לבדיקת הוועדות בעקבות פסק-דין ברוקר, ואנחנו בהליך בחינה מול הפרקליטות לגבי אופן יישומו".

לאי-היערכות מספקת של מינהלת סל"ע לבירורן של תביעות מורכבות בתחום העסקי, ובכלל זה הקמת מספר ועדות זכאות נפרדות לעסקים רק בשלב מאוחר. הוועדה סבורה כי היה על המדינה לצפות מראש את הצורך בכך, ולהקים ועדות זכאות מיוחדות נוספות לעניין הפיצוי העסקי כבר בשלב מוקדם. כמו כן, ראוי היה להרחיב את מעגל המשרדים החיצוניים של עורכי דין וראוי חשבון שעליהם יוטל ליתן חוות דעת ביחס לתביעות העסקיות, באופן שהיה מאפשר טיפול יעיל יותר בתביעות מורכבות לפיצויים עסקיים, וראוי היה לעקוב ולפקח באופן הדוק יותר אחר פעילותם. אילו כך נעשה, הדעת נותנת כי הטיפול בתביעות העסקיות היה משתפר, מתייעל ומתקצר.

הוא הדין בתביעות שההכרעה בהן חייבה קבלת חוות דעת ממשרד השמאי הממשלתי הראשי. לוועדה נראה כי הטיפול בתביעות מסוג זה התארך גם בשל חוסר היערכות מתאימה במשרדו של השמאי. מלכתחילה צריך היה להבין, שהקניית זכות חוקית לבחור במסלול של שומה פרטנית תטיל על משרדו של השמאי הממשלתי עומס עבודה נוסף בסוג עניינים שלא ניתן יהיה לטפל בהם במסגרת השגרתית אלא יהיה צורך לזכותם בעדיפות מיוחדת. הוועדה סבורה, כי היה על השמאי הממשלתי לפעול ביעילות רבה יותר בקביעת ההנחיות לעריכת השומות ובהעברת החומרים הנדרשים לוועדות הזכאות.

הוועדה ערה לעובדה שרבים מקרב המפונים (בכללם בעלי עסקים) שהו את תביעותיהם במשך זמן רב, חלקם כמעט עד לסופה של תקופת ההתיישנות. אפשר שפרק הזמן שנקבע בחוק להגשת התביעות (שלוש שנים מיום הפינוי) היה ארוך מדי ועודד חלק מהתובעים, עקב ציפיות כאלה ואחרות, להשהות את הגשת תביעותיהם. לא מן הנמנע שקיצור תקופת ההתיישנות לשנתיים היה מגביר את זרם התביעות כבר מראשית הדרך ומאפשר לוועדות הזכאות לסיים את הטיפול בהן במועד מוקדם יותר.

לעניין התביעות שהטיפול בהן טרם הושלם, הוועדה סבורה כי על ועדות הזכאות לזרז את הטיפול בתביעות אלה ככל שניתן ואף ליזום פעולות לשם כך, כגון קציבת מועדים קצרים להשלמת הטיפול בתביעות אלה על כל סוגיהן.

#### (4) נטל הראיה בתביעות לפיצויים לפי החוק

##### (א) עובדות

על-פי סעיף 4(ב)(2) לחוק יישום ההתנתקות הוטל על המינהלה לאסוף את כל המידע והמסמכים הנדרשים לשם בירור התביעות וקביעת זכאות לפיצויים, וכן



לדרוש מכל אדם ומכל רשות למסור לה מידע ומסמכים כאמור. כמו כן, בסעיף 12 (א) לחוק נקבע, כי על התובע פיצויים לפי החוק לצרף ראיות לביסוס תביעתו. ועוד, סעיף 14 לחוק קובע כי ועדת זכאות רשאית לדרוש מתובע כל מידע או מסמך נוספים הדרושים לה לצורך בירור התביעה. ועדות הזכאות רשאיות אפוא לבקש מידע, מסמכים וחווות דעת מגופים ורשויות ככל שהדבר דרוש.

עדים מקרב המפונים טענו, כי במסגרת הוכחת התביעות הכבידו ועדות הזכאות על המפונים ללא צורך, בכך שדרשו מן התובעים להוכיח בראיות – שבכורה נסיבות הפינני לא תמיד היו זמינות בידיהם – גם עובדות שאת המידע הדרוש לגביהן יכלו הוועדות למצוא בנקל במאגרי מידע הקיימים בידי רשויות ממשלתיות שונות. כן נטען, כי ועדות הזכאות יכלו להיעזר במידע מפורט שנאסף לקראת ביצוע הפינני בידי רשויות הביטחון,<sup>457</sup> זאת באופן שהיה מקל מאוד על המפונים ומייעל את בירור התביעות. גם מעבר לקושי הפיזי שהיה כרוך בהשגת הראיות, קבלו רבים מקרב המפונים על תחושות קשות של עלבון והשפלה, שנבעו מדרישת המדינה, שהיא אשר פינתה אותם מביתם, כי ימציאו לה כעת הוכחות אזוטטריות – כמו תעודות סיום מבית הספר היסודי או קבלות ישנות על תשלומי ארנונה – לעצם חייהם הממושכים באזור המפונה.

ראשי ועדות הזכאות טענו, כי הוועדות דווקא עשו שימוש בשורה של מאגרי מידע שעמדו לרשותן, כגון מאגרי משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי וחברת החשמל. אך לטענתם לא תמיד ניתן היה להסתפק במידע המצוי במאגרי מידע אלו, שכן חלק מן המידע הנדרש להוכחת מרכז חייו של תובע מצוי בידי בלבד. לפיכך, נדרשו התובעים להוכיח בראיות מידע זה. כן ציינו ראשי ועדות הזכאות כי בכל הקשור להוצאת כספי ציבור היו הוועדות מצוות לנהוג בזהירות רבה, ועל כן נדרשו לבחינה קפדנית של הראיות בטרם שוכנעו בדבר זכאותו של תובע לקבלת פיצויים מקופת המדינה. כדברי עמי לינדר:<sup>458</sup>

משרדי עורכי הדין מטעם המינהלה שקיבלו תביעה, הלכו למשרד הפנים, למועצה האזורית, וניסו להביא ראיות... לעומת זאת, ברגע שאנשים הביאו דברים פשוטים כמו קבלה מבית הכנסת או מחוג מתנ"ס, זה דברים שאני לא יכול להשיג, זה היה כדאי להם. אני יכול להחליט על סמך מה שיש לי. היינו ליברלים בהתנהלות, הם היו בשימוע, וכשהבינו שזה רק לטובתם הם היו נזכרים שיש להם עוד

457 למשל, עדותו הפנימית של הרב יגאל קמינצקי (17.6.09); ועדותו הפומבית של עו"ד יוסי פוקס, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (17.6.09), עמ' 60.

458 עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

ראיות, כמובן שהיינו מאפשרים להם להגיש אותן. זה עזר לקבוע מרכז חיים...

התייחסות דומה נשמעה בעדותה של יעל ורדי־רוטשילד:<sup>459</sup>

...עמדו לרשותנו 12 מאגרי מידע (אני לא יודעת מי השיג אותם) והשתמשנו בהם המון: מביטוח לאומי, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, ההסתדרות הציונית, חברת החשמל, משרד הפנים (מרשם אוכלוסין), משרד החקלאות, קופות החולים, שיכון ופיתוח ועמידר (חברות משכנות), משרד החינוך, המועצה האזורית חבל עזה, ורשימת בעלי חובות מובטחים מהבנקים... לא תמיד מאגרי המידע הללו היו מעודכנים. החוק דורש שהתובעים יגישו את החוזים שלהם, וכן שיוכיחו את טענותיהם. התובעים הגישו מסמכים שונים מיוזמתם והרבה פעמים הם מאד עזרו לנו בכך... מכל מקום אני באמת חושבת שדרישות ההוכחה היו סבירות בהחלט, מינימאליות ומתחשבות... כתפיסה מאד השתדלנו להקל עליהם ככל הניתן. אנחנו יודעים שהמעמד הזה לא נעים. עם זאת, זה כספי ציבור ואנחנו לא יכולים לפזר אותם סתם.

עוד יצוין, כי בעדותה הפנה לינדר למאמר שהתפרסם לאחר הפינוי בקובץ ההלכתי "תחומין", שבו נטען כי קיים היתר הלכתי לרמות את המדינה בתביעת פיצוי בגין הפינוי:<sup>460</sup>

זכותה של המדינה לעקור את תושביה אינה מתירה לה לפגוע ברכושם, בחייהם ובמעמדם החברתי. חוק הפיצויים, הפוגע כך בעקורי גוש קטיף, אינו דינא דמלכותא אלא חמסנותא דמלכותא. לכן, מותר לעקורים לרמות את פקידי מנהלת סל"ע, או לפחות להטעותם, כדי להוציא את שלהם, ובלבד שהדבר לא יתגלה ולא ייגרם חילול השם.

(ב) ממצאים ומסקנות

פשיטא שוועדות הזכאות לא היו רשאיות לפסוק פיצויים לתובע כלשהו בטרם שוכנעו כי התובע זכאי לפיצויים. ומקובל על ועדת החקירה, שביחס לעובדות שלא היה בידי ועדות הזכאות לברר את אמיתותן בשקידה סבירה בכוחות עצמן (כגון בעזרת מאגרי מידע של כלל רשויות המדינה), חובה הייתה עליהן לדרוש מהמפונים ראיות להוכחתן. אך מהעדויות עולה, כי היו מקרים שבהם נדרש תובע

459 עדותה הפנימית של עו"ד יעל ורדי־רוטשילד, ראש ועדות הזכאות (26.10.09).  
460 הרב יעקב אפשטיין, "הצהרה כוזבת לצורך קבלת פיצוי", תחומין כו (תשס"ו) 51, 56; עדותו הפנימית של עו"ד עמי לינדר, לשעבר ראש ועדות הזכאות (25.10.09).

להוכיח בראיות עובדה שלא הייתה אמורה להיות שנויה במחלוקת (כמו מרכז חייו באזור המפונה, שהיה ידוע ותועד ברישומי הרשויות, לרבות לקראת ביצוע הפינוי ממש), או שכדי להיווכח באמיתותה באופן סביר די היה לעיין בתצהירו של התובע. בהקפדה מסוג זה הייתה משום הכבדה מיותרת.

הוועדה סבורה, כי בנסיבות המיוחדות שנוצרו עקב הפינוי, ולאור הקשיים הרבים שהמפונים היו נתונים בהם, הרי שביחס לרוב התביעות ה"רגילות", שאין בהן קושי או חידוש, ניתן היה לסמוך יותר על תצהיר התובע ועל המידע המצוי במאגרי המדינה, כפי שביקש המחוקק לאפשר באמצעות סעיפים 4(ב) ו-14 לחוק. כך, למשל, ניתן היה – בשלב הראשון – לבדוק אם העובדות שמסר התובע בתצהיר שערך לתמיכת תביעתו עולות בקנה אחד עם העובדות שמידע עליהן מצוי בידיעת הרשויות. ורק אם הוברר כי הדברים אינם תואמים, או אם התעורר חשד באשר לאמיתות העובדות שנטענו בתצהירו, הייתה הוועדה דורשת מן התובע להוכיח את טענותיו בראיות נוספות. אף מעניין זה ניתן להעלות חומר למחשבה ולהפיק לקח לעתיד לבוא.

אשר למאמר ההלכתי שהתיר לרמות את המדינה בתביעות פיצוי בגין הפינוי, הרי שהוועדה רואה בחומרה קריאות מסוג זה. ניתן אף להבין את עמדתן הזזהירה של ועדות הזכאות לאורו. עם זאת, לדעת הוועדה, גם מאמר קשה זה אינו מצדיק להניח מראש כי המפונים יבקשו להונות את הוועדה; ואף אם יהיו מתי מעט שיתפתו לפעול על-פי עצת אחיתופל המוצעת בו, אין הדבר צריך להטיל חשד בכל האחרים, הכשרים, שאין כל ספק כי הם הרוב המוחלט של התובעים.

### **ב. הוועדה המיוחדת**

סעיף 137 לחוק יישום ההתנתקות הורה על הקמתה של "ועדה מיוחדת", המתמנה על-ידי ראש-הממשלה. יושב הראש שלה הוא ראש מינהלת הסיוע למפונים או משנהו, וחבריה הנוספים הם משפטן שמונה באישור היועץ המשפטי לממשלה, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, ונציג ציבור שמונה בהתייעצות עם ראשי המועצות האזוריות חוף עזה ושומרון.

לוועדה המיוחדת נמסרו סמכויות מגוונות. שתי העיקריות שבהן – הסמכות לאשר למפונה תשלום מיוחד לפניו משורת הדין, והסמכות לאשר הסכמי העתקה לפי סעיף 85 לחוק – יידונו בשני הפרקים הבאים.

## (1) הוועדה המיוחדת לעניין תשלום מיוחד

(א) עובדות

עיקר סמכותה של הוועדה המיוחדת לעניין תשלום מיוחד מצוי בסעיף 137(ב)(2) לחוק, הקובע כי הוועדה המיוחדת מוסמכת –

**לאשר תשלום מיוחד, לפני משורת הדין, למי שלא מתמלא בו תנאי הזכאות לפיצויים לפי חוק זה, אם ראתה, מטעמים שתפרט בהחלטתה, כי בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן ...**

עוד נקבע, כי "סכומו של תשלום מיוחד, אופן תשלומו ותנאים נלווים לתשלומו ייקבעו לפי שיקול דעתה של הוועדה המיוחדת, בהתחשב בשיעורי הפיצויים הקבועים בחוק זה".<sup>461</sup> לעניין תשלום מיוחד הוועדה המיוחדת מכריעה ברוב דעות, ובמקרה של דעות שקולות מכריעה דעתו של יושב-ראש הוועדה.<sup>462</sup>

מנגנון ייחודי זה – "שסתום ביטחון", כפי שכונה על-ידי בית המשפט העליון<sup>463</sup> – נועד לתת מענה צודק למצבים מיוחדים, שבהם אמות המידה הנוקשות הרגילות אשר קבועות בחוק יישום ההתנתקות גורמות עוול. כך הסביר זאת בית המשפט העליון בבג"ץ חוף עזה: "תכלית הקמתה של הוועדה המיוחדת היתה ליתן מענה למקרים חריגים ויוצאי דופן שקיימת בהם הצדקה לחרוג ממסגרת הפיצויים שנקבעו בחוק". וכן: "הוועדה המיוחדת, הפועלת במסגרת חוק יישום ההתנתקות, יכולה, במקרים יוצאי דופן בהם הנוסחאות או המודל גורמים לפיצוי חסר, לתקן את המעוות".<sup>464</sup>

461 סעיף 137(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

462 סעיפים 15(ד) ו-137(ה) לחוק יישום ההתנתקות; עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2439–2440.

463 בג"ץ חוף עזה, פסקה 330. ראו אף פסקה 100 לתגובת המדינה לבג"ץ (5.4.05).

464 שם, פסקאות 179, 331. וכן: עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (10.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (7.12.09): "אני רק יכול להגיד שהסעיף היה הכוכב של הליך החקיקה, מפני שכל פעם שחברי הכנסת אמרו אבל אין לכם פיתרון לאותו מקרה קצה, אז הוועדה המיוחדת היתה שם כדי לבלום וגם ככה התייחס לזה גם בג"ץ"; עדותו הפנימית של עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ): "עצם היותה לפני משורת הדין – זה מחוץ לחוק. בודאי שהיא לא יכולה לשנות את הסכומים בחוק באופן קטגורי, אבל היא כן יכולה לאשר תשלום מיוחד. מה זה תשלום מיוחד? זה סעיף לפתרון בעיות אנושיות. אפשר לתקוף את זה, אבל לא היה פתרון אחר. הוועדה המיוחדת היא הצד החיובי שבדבר, היא נועדה להקל על בעיות. יכול להיות שזה הצטייר ככלי פתוח שאין לו גבולות. היינו משלמים מחיר אם היו לה גבולות נוקשים".

רבים סבורים, כי למרות נוסח הסעיף, הדורש להצביע על "נסיבותיו המיוחדות של המבקש" לשם אישור התשלום המיוחד, ולמרות שהתשלום מוגדר כ"לפנים משורת הדין", הרי שמנגנון הוועדה המיוחדת נועד לתת מענה גם לנושאי רוחב שנותרו בלתי מטופלים בחוק, כלומר לחללים בחוק בעלי אופי עקרוני, ולא רק ל"מקרים חריגים ויוצאי דופן", כלשונו של פסק הדין בבג"ץ **חוף עזה**. כך העיד, למשל, ח"כ חיים אורון:<sup>465</sup>

החוק היה לא סגור והייתה ההבנה שיהיה צורך לרדת ליתר פרטנות. **לכן הרעיון היה להקים ועדה שתבחן נושאי רוחב ללא שינוי חקיקה ראשית**, כמו גם לדאוג לנושאים שלא עלו בחוק.

עמדה דומה, אם כי מעט פחות גורפת, הוצגה בחוות דעת של משרד המשפטים. לפיה, הוועדה אכן מוגבלת לנסיבות מיוחדות, אולם יש ביכולתה לקבל החלטה עקרונית שתחול על מספר מקרים בעלי נסיבות מיוחדות דומות מאוד. ומשניתנה החלטה עקרונית כזו, רשאית הוועדה המיוחדת להטיל את יישומה על ועדת הזכאות. כדברי חוות הדעת:<sup>466</sup>

עמדתנו היא, כי במקרים מתאימים אין מניעה שהוועדה המיוחדת תקבל החלטה עקרונית וכללית לגבי מספר בקשות המונחות בפניה או עשויות להיות מוגשות לה, כאשר המאפיינים העובדתיים בכל המקרים הללו הם דומים ביותר או כמעט זהים; בהחלטה כאמור, רשאית הוועדה המיוחדת להטיל את תפקיד הבדיקה העובדתית על ועדת הזכאות, אשר במקרים רבים, ממילא דנה בתביעה הפרטנית מהיבטים אחרים שלה; עשתה הוועדה המיוחדת כן, רשאית לדעתנו ועדת הזכאות, במקרים המתאימים, לציין כי החלטתה מבוססת על קביעת הוועדה המיוחדת לפי סעיף 137 לחוק, מבלי להפנות כל מקרה ומקרה לוועדה המיוחדת.

ואכן, הוועדה המיוחדת קיבלה למעלה מ־30 החלטות עקרוניות, שזיכו קבוצות של מפונים – לעתים קבוצות גדולות מאוד – בתשלומים מיוחדים נוספים על אלה הקבועים בחוק.<sup>467</sup> הדברים הגיעו לקיצוניות בהסכם הח"כים, שבמסגרתו הוסכם, על דעת נציגי הוועדה המיוחדת,<sup>468</sup> כי הוועדה תקבע זכאות גורפת לתשלומים

465 עדותו הפנימית של ח"כ חיים אורון (29.7.09).

466 עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), **קבלת החלטות בידי ועדת הזכאות על סמך הסמכה של הוועדה המיוחדת**, מכתב ליו"ר הוועדה המיוחדת (26.6.06). כמו כן: עדותו הפנימית של עו"ד בלס (17.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

467 רשימת החלטות העקרוניות של הוועדה המיוחדת מופיעה באתר האינטרנט של מינהלת תנופה.

468 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

מיוחדים מעבר לקבוע בחוק, ומתוך מטרה מוצהרת למנוע את הצורך בתיקוני חקיקה, בנושאים כמו מענק מיוחד בגין שכר דירה, דמי הסתגלות נוספים לבעלי עסקים ולשכירים שאינם עובדים, מענק ותק לילדים שהיו בני פחות משלוש ביום הקובע והרחבת מענק נגב-גליל-אשקלון למזרח לכיש.<sup>469</sup>

בבג"ץ **חוף עזה** נקבע שוועדות הפיצוי – ובהן הוועדה המיוחדת – אינן גופים שיפוטיים או מעין שיפוטיים, אלא גופים מינהליים הפועלים מטעם מינהלת סל"ע (למרות הרכבן המגוון), והכפופים לפיכך לכללי המשפט המינהלי.<sup>470</sup>

להבדיל מהחלטות ועדות הזכאות, שעליהן יכול התובע להגיש **ערעור** לבית משפט השלום,<sup>471</sup> סעיף 137(ד) לחוק יישום ההתנתקות קובע, כי על החלטות הוועדה המיוחדת רשאי המבקש להגיש **עתירה** לבית המשפט לעניינים מינהליים. זכות העתירה (כמו זכות הערעור על החלטות ועדות הזכאות) ניתנה רק למבקש הפיצוי ולא למדינה. בבג"ץ **חוף עזה** קבע בית המשפט, כי להבדל שבין ערעור לעתירה מינהלית יש השפעה מהותית על אופי הביקורת השיפוטית שתופעל בכל אחד מההליכים:<sup>472</sup>

יודגש כי להבדיל מסמכות הביקורת הערעורית על החלטותיה של ועדת הזכאות, הרי סמכות הביקורת השיפוטית על החלטותיה של הוועדה המיוחדת נושאת אופי של **ביקורת שיפוטית-בג"צית על-פי עילות המשפט המינהלי**. דומה כי השוני בעניין זה נובע מההבדלים בתפקידן של כל אחת מהוועדות ומאופי הזכויות המוכרעות על-ידן – בעוד שוועדת הזכאות מכריעה על-פי הזכויות הקבועות בחוק, מכריעה הוועדה המיוחדת בבקשות החורגות ממסגרת החוק. לפיכך, **הביקורת השיפוטית על הכרעותיה של הוועדה המיוחדת מתמקדת בבחינת חוקיות החלטותיה ודרך קבלתן**.

ואכן, בית המשפט לעניינים מינהליים קבע לא פעם, כי ביקורתו השיפוטית על החלטות הוועדה המיוחדת מוגבלת מאוד בהיקפה. כך, למשל, נקבע:<sup>473</sup>

ההתערבות של בית המשפט לעניינים מינהליים בהחלטת הוועדה המיוחדת **אינה יכולה להתבסס על טעות גרידא** בהחלטת הוועדה.

469 סעיפים ב(1)–ב(7) להסכם הח"כים, החלטות הוועדה המיוחדת מס' 144/1 (7.5.07) ר-156/3 (25.6.07).

470 בבג"ץ **חוף עזה**, פסקאות 167–168, 182.

471 סעיף 17 לחוק יישום ההתנתקות.

472 פסקה 180 לפסק הדין.

473 עת"מ 1051/06 א.ט.ר. **חורפיש בע"מ נ' הוועדה המיוחדת** (השופט משה סובל, ניתן ביום 6.1.08). וראו עוד, למשל: עת"מ 8786/08 **כליף תעשיות (1994) בע"מ נ' הוועדה המיוחדת** (הנשיאה מוסיה ארד, ניתן ביום 16.8.09).

**ההתערבות שמורה למקרים בהם החלטת הוועדה המיוחדת נגועה בפגם מהותי מתחום המשפט המינהלי, המצדיק חריגה מהמבנה המוסדי הרגיל של חלוקת הסמכויות בין הרשויות וכניסת בית המשפט בנעליה של הרשות המינהלית.**

מה הם הכללים המנחים את הוועדה המיוחדת? האם יש לה מגבלות? סעיף 137 לחוק כמעט אינו מגביל את סמכותה של הוועדה. כל שנקבע בו הוא כי סכום התשלום המיוחד, אופן התשלום והתנאים לכך ייקבעו "בהתחשב בשיעורי הפיצויים הקבועים בחוק זה". עם זאת מוסיף וקובע הסעיף, כי "ראש הממשלה, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות בכל הנוגע לביצועו של סעיף זה, ובכלל זה ... כללים לאישור הבקשה"<sup>474</sup>. מגבלות כלליות אחרות מוטלות על הוועדה מכוח היותה גוף מינהלי, הכפוף לכללי המשפט המינהלי הרגילים. בבג"ץ חוף עזה נקבע, כי יש לשלב את כללי המשפט המינהלי בכללים שיקבע ראש-הממשלה, וכי עד שלא ייעשה כן אין הוועדה רשאית להכריע בבקשות המונחות בפניה:<sup>475</sup>

אשר לטענה בדבר חוסר סמכותה של הוועדה המיוחדת להכריע בבקשות שיוגשו בפניה בהעדר כללים להפעלת שיקול-דעתה, הרי אף אנו סבורים כי יש בטענה זו ממש. משניתנו לוועדה המיוחדת הכוח והסמכות להכיר בזכאות לפיצויים ולפסוק סכומי פיצויים מעבר למסגרת הקבועה בחוק, עליה לפעול על-פי אמות-מידה **שוויוניות, הוגנות וסבירות**. על אמות-מידה אלה להיקבע באותם כללים אשר החוק הסמיך את ראש הממשלה ושר המשפטים, לפי העניין, לקובעם ... **בשלב זה, בטרם נקבעו כללים כאמור, לא תוכל הוועדה המיוחדת להגיע לידי הכרעה בבקשות שיונחו בפניה, אף כי מובן שאין בהעדר הכללים כדי לפסול את עצם קיומה של הוועדה.**

ואכן, בספטמבר 2005 התקין ראש-הממשלה אריאל שרון את **תקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד)**, התשס"ו-2005, ובהן נקבעו השיקולים אותם תשקול הוועדה בבואה לאשר תשלום לפנים משורת הדין, כדלקמן:

#### **שיקולים לאשר תשלום מיוחד**

5. בבחינת בקשה לאשר תשלום מיוחד לפי סעיף 137(ב)(2) לחוק, תשקול הוועדה, בין השאר, את השיקולים שלהלן, ככל שהם נוגעים לנושא הבקשה:

474 סעיף 137(ו) לחוק יישום ההתנתקות.

475 בג"ץ חוף עזה, פסקה 183.

- (1) משך תקופת החיים והפעילות של המבקש בשטח המפונה, והמקום שבו היה מרכז חייו בתקופה שבה הוא טוען לזכויות בשטח המפונה;
- (2) זכויות המבקש בבית המגורים או בעסק שלגביו מבוקש התשלום;
- (3) מעמדו של המבקש בשטח המפונה;
- (4) מעמד הקרקע במקום שבו מתגורר המבקש;
- (5) מקום עבודתו של המבקש;
- (6) סכום הפיצוי שהמבקש זכאי לו על פי החוק, ואם אינו זכאי לפיצוי, מכלול נסיבותיו של המבקש והטעמים שבעטיים לא מתקיים אצל המבקש תנאי מתנאי הזכאות לקבלת הפיצויים לפי החוק;
- (7) סכומי הפיצויים המשולמים לזכאים בעלי נתונים דומים לפי שיטות החישוב הקבועות בחוק;
- (8) נתונים בדבר תמיכה למקום שנתנו המדינה או גופים ציבוריים אחרים, אם נתנו, ומועד נתינתן;
- (9) סכום ההשקעות העצמיות של המבקש בבניית הנכס נושא הפיצוי;
- (10) השפעות חריגות ומיוחדות של הפינוי על המבקש ביחס לכלל האוכלוסיה המתפנה, ובשים לב לנסיבותיו האישיות המיוחדות.

#### **התייחסות לתשלומים לזכאים על פי החוק ולמקרים דומים**

8. במתן החלטותיה לרבות לענין מתן תשלום מיוחד, תביא הוועדה בחשבון את הסכומים המשולמים לפי החוק, למי שהתקיימו בו תנאי הזכאות הקבועים בחוק, וכן אישורים לתשלום מיוחד שנתנה בנסיבות דומות.

אולם כפי שניתן להיווכח, מרבית השיקולים שנקבעו בתקנות אלו אינם נותנים הכוונה של ממש לחברי הוועדה, אלא הם שיקולים כלליים מאוד, שבמידה רבה אומרים את המובן מאליו. התקנות הותירו אפוא בידי הוועדה כוח רב לפעול על-פי הבנתה. מי שכיהן פרק זמן ארוך כיושב-ראש הוועדה המיוחדת, תומר מוסקוביץ, היטיב לבטא את המצוקה שחשו חברי הוועדה במצב זה, שבו אין עליהם, למעשה, כמעט כל מגבלה:<sup>476</sup>

למעשה נוצר גוף שהוא "מטורף" שפועל בלי שום מגבלה. הסעיף לא קובע אפילו מגבלה תקציבית ובלי מגבלה של חוק. התקנות שקבעו כללים לעבודת הוועדה המיוחדת כמעט לא אומרות כלום

476 עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע וי"ר הוועדה המיוחדת (2.6.09).



בעניין. הוועדה המיוחדת גם פועלת בלי לדעת את היקף השלכות הרוחב של החלטותיה. ... הוועדה המיוחדת נותנת החלטה כי נראה לה שבמקרה יש נסיבות מיוחדות; ואז בהמשך מתברר שהנסיבות אינן כה מיוחדות וצריך לתת גם לאנשים נוספים בלי לדעת זאת מראש. ... גם מטרת הוועדה לא ברורה. אפשר לפסוק לכל אחד מיליון שקל ... התנאי הוא רק "נסיבות מיוחדות". אי אפשר לערער על החלטה לתת אלא רק לא לתת, גם החשב לא יכול להתערב בכך. כך למשל אנשים שמעולם לא גרו בגוש קטיף אלא היו רק בעלי זכות במקרקעין, פנו וביקשו מענק בשל ותק ואת שאר התשלומים המשולמים למי שגר בגוש קטיף. זוהי דוגמה ל"עולם המופקר" שאני מנהל. ביום אחד אני יכול לחתום על חמישה מיליון שקל בלי מגבלה, וכל אחד יכול לבוא בבקשה "תעזור לי".

לאור זאת הוסיף מוסקוביץ והעיד, כי הוועדה "גידרה את עצמה בכמה עקרונות", בבחינת "תורה שבעל פה", אשר הועלו על הכתב באופן מסודר לראשונה רק בעדותו בפני ועדת החקירה, וכן במכתב משלים מטעמו שנשלח לבקשת הוועדה לאחר העדות. למרות שנקודת המוצא, לדברי מוסקוביץ, היא כי לא ניתן היה במציאות כה מורכבת ליצור מערכת כללים קשיחה, וכי "אנחנו מתחילים לעבוד כשהחוק לא קיים", הוא הוסיף וציין כי בפועל, מהעקרונות והכללים שקבעה לעצמה הוועדה המיוחדת, היא כמעט ולא חרגה.<sup>477</sup> ואלה העקרונות המרכזיים שקבעה לעצמה הוועדה המיוחדת, לפי המכתב:<sup>478</sup>

... חרף האיסור על קביעת מסמרות שיצמצמו את סמכותה של הוועדה המיוחדת ניתן להזכיר סוגי בקשות להן, בדרך כלל, לא נענתה הוועדה המיוחדת בראשותי.

א. **בקשות להגדלת סוג תשלום מעבר לקבוע בחוק**, כגון בקשות להגדלת מענק הוותק ... [או] דמי הסתגלות ...

ב. **בקשות לאישור תשלום למי שלא עמד במועדים הקבועים בחוק**, שנומקו רק בכך שחסר למבקש זמן מועט כי לעמוד במועדים הקבועים בחוק. כך למשל מי שמרכז חייו בשטח המפונה התחיל באופן ברור ... פחות משלוש שנים לפני היום הקובע ...

ג. **בקשות לתשלום מסוג שאינו בין סוגי התשלומים המפורטים בחוק.**

ד. **בקשות בגין אירועים שאינם קשורים להתנתקות**, למשל פיצוי על נזקי טרור לפני הפינוי, או תשלום בשל פגיעה בעסק שהוקם אחרי הפינוי.

477 עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע ויו"ר הוועדה המיוחדת (2.6.09); וכן עדותו הפומבית (20.7.09), עמ' 2443-2449.

478 תומר מוסקוביץ, **עקרונות פעולתה של הוועדה המיוחדת**, מכתב לוועדת החקירה (30.8.09).

- ה. בקשות לפיצוי בשל רשלנות נטענת של המדינה. כך למשל תשלומים בשל נזק שנגרם לתכולת הבית וכדומה.
- ו. בקשות לאישור תשלום בשל השקעות במבנים שלא נרשמו בטופס הפחת בלא שניתן הסבר מניח את הדעת לחוסר הרישום; ובקשות לאישור תשלום בשל השקעות ברכוש קבוע שלא בהתאם לקבוע בטופס הפחת.
- ז. בקשות לאישור תשלום בהתאם לרווחים שהיו צפויים לדברי המבקש לעסק אלמלא הפינוי ...
- ח. בקשות להתחשב לצורך החישוב הפיננסי בנתונים מהתקופה שלאחר היום הקובע.

בהיותה גוף מינהלי, הוועדה המיוחדת כפופה להנחיות הייעוץ המשפטי למינהלה והייעוץ המשפטי לממשלה באשר לשאלות משפטיות. עם זאת, בפועל, נראה כי חל טשטוש גבולות בין הנחיות משפטיות גרידא שהוועדה נזקקה להן מעת לעת, לבין החלפת שיקול דעת חברי הוועדה – כלומר שיקולי הצדק שהחוק הטיל עליהם לשקול באופן עצמאי – בשיקול דעתו של הייעוץ המשפטי. תומר מוסקוביץ (שהוא עורך־דין בעצמו) העיד: "בנושאים עקרוניים הגיעו ליועמ"ש עצמו ובעיקר למשנים שלו ... דרך יועמ"ש המינהלה. ... [הייעוץ המשפטי] מנחה את הוועדות. תיתכן שאלה משפטית שתתעורר בוועדה [והייעוץ המשפטי] ייתן תשובה בעניין וכך הוא יקבע לוועדה את המדיניות שלה. זוהי הדואליות".<sup>479</sup>

דוגמא מאלפת לטשטוש גבולות מעין זה ניתן למצוא בפרשת ההכרה בזכותם של תושבי "היישובים הלא מוכרים" לפיצוי. שאלת היישובים הלא מוכרים הושארה במתכוון, במסגרת הליך החקיקה, לטיפול של הוועדה המיוחדת, ולא טופלה על־ידי החוק.<sup>480</sup> משכך, היה על הוועדה המיוחדת להפעיל לגבי היישובים הלא מוכרים את אמת המידה הכללית הרגילה שמחייב אותה החוק לשקול ביחס למתן תשלום מיוחד, קרי, האם "בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן". בשל אופיו העקרוני והרוחבי של הנושא הועבר העניין להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת למרות שלכאורה – ובכפוף לדרישות הכלליות של המשפט המינהלי – השאלות אם מדובר ב"נסיבות מיוחדות" ואם "מן הצדק לעשות כן" אינן שאלות בעלות אופי משפטי דומיננטי. בסיכום הדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה נרשם בין היתר, בלשון נחרצת: "התושבים ביישובים הלא

479 עדותו הפנימית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע ויו"ר הוועדה המיוחדת (2.6.09); וכן: עדותו הפנימית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (17.9.09).

480 למשל: עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

חוקיים אינם זכאים לפיצוי לפי חוק. הם יקבלו פיצוי לפני משורת הדין, ובשום מקרה לא יינתן פיצוי מלא. כמו כן לא יינתנו הטבות אחרות מעבר לחוק".<sup>481</sup> בסיכום הדיון – שכונה מאוחר יותר על-ידי הוועדה המיוחדת "חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה"<sup>482</sup> – לא הוסבר מה מקור סמכותו של היעוץ המשפטי להכתוב כללים אלה לוועדה המיוחדת. יוזכר כי המלצת ועדת החקירה היא להעניק פיצוי מלא והטבות אחרות לאוכלוסייה זו.<sup>483</sup>

מאז הקמתה דנה הוועדה המיוחדת ביותר מאלפיים בקשות. בעדותו אמר מוסקוביץ כי מרבית הבקשות שהוגשו לוועדה התקבלו במלואן או בחלקן.<sup>484</sup> במענה לבקשת ועדת החקירה לקבלת ריכוז נתונים באשר להחלטות הוועדה המיוחדת, כתב מוסקוביץ, כי בתקופתו כיושב-ראש הוועדה המיוחדת, משך קרוב לשלוש שנים, התקבלו כ-1,350 החלטות בכאלף תיקים, ומתוכן רק כ-400 החלטות (כ-30%) דחו לחלוטין את הבקשה. עם זאת, לא הובהרה במכתב החלוקה בין החלטות שקיבלו את הבקשה באופן מלא לבין אלה שקיבלו אותה באופן חלקי, וכן לא הובהרה מידת ה"חלקיות". עוד עולה מהמכתב, כי העלות הכוללת של ההחלטות שהתקבלו בתקופה זו הסתכמה בכמאתיים מיליון ש"ח (לא כולל עלות החלטות רוחב והסכמי העתקה). כמחצית מסכום זה שולמה בגין תביעות עסקיות, שהיו כ-25% מכלל התיקים; וכרבע נוסף מהסכום שולם בגין תביעות מגורים (כ-45% מיליון ש"ח) ועובדים (כ-5 מיליון ש"ח), שהיו ביחד כ-75% מהתיקים.<sup>485</sup>

בעדותו ציין היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מני מזוז, כי מנתונים שנמסרו לו התברר שהיקף התשלומים המיוחדים שהעניקה הוועדה המיוחדת נע בין 5% ל-10% מכלל הפיצויים ששולמו למפונים, וכי לדעתו בעובדה זו יש משום אינדיקציה לכך שהוועדה המיוחדת לא פעלה באופן פזרני יתר על המידה.<sup>486</sup>

481 לשכת היועץ המשפטי לממשלה, דיון בנושא פיצוי לתושבי הישובים הלא מוכרים (20.2.06).

482 ראו החלטת הוועדה המיוחדת מס' 106/1 (27.11.06), עמ' 2.

483 ראו לעיל, את תת הפרק על מתחמי המגורים שלא הוכרו כיישובים בעת הפינוי, בפרק על הפיצוי האישי (פרק ה.2.ב.(7)). כן ראו את עדותו הפומבית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (16.12.09), עמ' 4785-4787. כמו כן: עדותו הפנימית (17.9.09).

484 עדותו הפומבית של מר תומר מוסקוביץ, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (20.7.09), עמ' 2450.

485 תומר מוסקוביץ, נתונים על עבודת הוועדה המיוחדת, מכתב לוועדת החקירה (31.8.09). אופן חלוקת הרבע הנוסף של הסכום לא פורט באופן מלא במכתב, אך חלק מסכום זה ניתן למספר גורמי תשתית.

486 עדותו הפומבית של עו"ד מני מזוז, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (16.12.09), עמ' 4789.

ח"כ חיים אורון אמר בעדותו, כי הוועדה המיוחדת לא פעלה כפי שהוא כמחוקק וכיוזם הרעיון להקמתה התכוון וצפה מראש. לדבריו:<sup>487</sup>

בפועל, ועדה זו לא נתנה פתרונות אלא עבדה לפי לשון החוק. יונתן בשיא סיפר לי כי הוא עצמו ניגש מספר פעמים לוועדה שתיתן לו פתרון, אך לדבריו היא לא סיפקה לו פתרונות.

יונתן בשיא, מי שהיה ראש מינהלת סל"ע, אישר שזו אכן דעתו:<sup>488</sup>

בפועל הוועדה המיוחדת כמעט לא הפעילה את סעיף 137, אלא רק לעיתים רחוקות. היו פעמים שחשבתי שזה לא נכון, שיש להפעיל יותר את סעיף 137, לתת ביותר מקרים סעד כדי להשיג צדק.

במכתב ששלחו מספר עורכי דין המייצגים את המפונים לוועדת החקירה, נטען כי הוועדה המיוחדת לא פעלה כנדרש. לטענתם, התנהלותה של הוועדה המיוחדת מעלה כי קיים כשל בסיסי בהבנתה את החוק ותכליתו בכלל, ואת תכליתה של הוועדה המיוחדת בפרט, ולדעתם, הוועדה המיוחדת עיקרה את עצמה מן הסמכויות הנרחבות שהוקנו לה בחוק.<sup>489</sup>

לתימוכין בטענת עורכי הדין ציין עו"ד יצחק מירון כי בדק 27 עתירות מינהליות שהוגשו לבית המשפט לעניינים מינהליים כנגד הוועדה המיוחדת, ומצא כי מתוכן 16 התקבלו או הוחזרו לוועדה לדיון נוסף. לטענתו, נתון זה מלמד כי אף לדעת בית המשפט, תופסת הוועדה המיוחדת את תפקידה שלא כהלכה.<sup>490</sup> עם זאת, לא הוברר מה היחס בין 27 עתירות אלה לבין כלל העתירות המינהליות שהוגשו כנגד הוועדה המיוחדת, ומה היה דינן של העתירות האחרות, שלא נבדקו.

בתגובה למכתב מטעם עורכי הדין, כתב יושב־הראש הנוכחי של הוועדה המיוחדת, יעקב שנרב, על דעתם של יתר חברי הוועדה המיוחדת ושל תומר מוסקוביץ:<sup>491</sup>

הוועדה המיוחדת, מאז הקמתה ועד היום, מפעילה את סמכותה בצורה הוגנת וראויה. הוועדה המיוחדת פועלת על מנת להגשים את המטרה של מתן פיצוי הוגן וראוי בהתאם לנסיבות העניין, וזאת בשים לב להסדרים שנקבעו בחוק בהתאם לפרשנותו המשפטית

487 עדותו הפומבית של ח"כ חיים אורון (22.9.09), עמ' 2756; עדותו הפנימית (18.8.09).

488 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (31.8.09).

489 מכתב לוועדת החקירה שחתמו עליו עו"ד יובל גונן, עו"ד משואה טובול, עו"ד יצחק מירון, עו"ד ניל סמולט, עו"ד זיו סימון, עו"ד יוסי פוקס ועו"ד אייל שטרנברג (27.4.10).

490 עו"ד יצחק מירון, מכתב לוועדת החקירה (9.5.10). למכתב צורף נספח המפרט את רשימת התיקים.

491 יעקב שנרב, המשנה לראש מינהלת תנופה ויו"ר הוועדה המיוחדת, מכתב לוועדת החקירה (5.5.10). וכן: מכתבו הנוסף של מר שנרב לוועדת החקירה (12.5.10).

ולנסיבות המיוחדות שבשלהן מוצדק לסטות, לפנים משורת הדין, מאותם הסדרים. ... הטענה כאילו הוועדה המיוחדת רואה עצמה כ"וועדת זכאות המוגבלת ביד" אמותיו של החוק", וכי היא "מקדשת את כל המגבלות הקבועות בחוק" מופרכת על פניה; שכן אילו אכן היה כך, לא הייתה הוועדה מקבלת את החלטות הרבות שקיבלה בתקופת פעילותה, שבהן הוחלט על מתן תשלומים מיוחדים, לפנים משורת הדין, למבקשים שפנו אליה ... לסיכום, החלטות הוועדה המיוחדת במהלך השנים מאז הקמתה, משקפות מדיניות לפיה בכל מקרה בו מתקיימות נסיבות חריגות ביחס לקבוצת הזכאים שנקבעה בחוק, בוחנת הוועדה האם הפיצוי שהתקבל הוא ראוי והוגן על פי התכלית שמשקפת מהחוק בהתאם לפרשנותו המשפטית, ובכל מקרה בו מגיעה הוועדה למסקנה שיש מקום למתן תשלום לפנים משורת הדין מעבר לפיצוי שנקבע בחוק, היא עושה כן.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

אירוע ההתנתקות היה אירוע חריג ומיוחד במינו, שחייב אף פתרונות יוצאי דופן. הוועדה המיוחדת היא אחד מהכלים המרכזיים שנועדו לאפשר למינהלה לאזן בין המציאות המורכבת שנכפתה על המפונים לבין הוראות החוק הנוקשות שקבעו את הסדרי הפיצוי.

להבדיל ממנגנונים אחרים שנקבעו לטיפול במפוני ההתנתקות, העתידים לסיים את פעילותם בעתיד הקרוב, הוועדה המיוחדת לעניין תשלום מיוחד צפויה להמשיך ולפעול עוד פרק זמן ממושך, אף לאחר שתיסגר המינהלה.<sup>492</sup> גם המלצות ועדת החקירה בדוח זה מטילות על הוועדה המיוחדת תפקיד חשוב במגוון נושאים. מסיבות אלה, נודעת חשיבות מיוחדת לבדיקת דרך הפעולה הראויה של הוועדה המיוחדת, לא רק לשם בדיקת תפקודה עד כה, אלא גם במבט צופה פני עתיד.

כלום פעלה הוועדה המיוחדת כראוי עד כה, כפי שטענו יושבי הראש שלה ואנשי הייעוץ המשפטי? או שמא לא השיגה הוועדה את התכלית שלשמה הוקמה, כפי שטענו יונתן בשיא ואחרים, וכנטען במכתב עורכי הדין? לוועדת החקירה אין כלים לבצע מחקר מקיף ובר-תוקף על איכות החלטותיה של הוועדה המיוחדת,

492 במסגרת הסכם הח"כים אף ניתנה התחייבות מפורשת בעניין זה של המדינה. בכתבי הוויתור שעליהם הוחתמו המפונים לפי הסכם הח"כים נקבע: "המדינה מסכימה, כי הוועדה המיוחדת תמשיך לפעול גם בעתיד, ככל שיידרש, ולפחות עד לסוף שנת 2017, והתושבים יוכלו להמשיך לפנות אליה בהתאם לסעיף 137 לחוק". כן ראו את מכתבו של עו"ד יהושע שופמן, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), למנכ"ל משרד ראש-הממשלה, שצורף להסכם הח"כים (18.4.07), סעיף 9.

מכלול. דוגמאות לכאן ולכאן הוצגו על-ידי שני הצדדים, ולא ניתן להסיק מהן דבר על התמונה הכוללת.

ניכר כי צוות הוועדה המיוחדת עשה לילות כימים והקדיש שעות עבודה רבות ומחשבה מאומצת, במטרה ליתן תשובות מספקות והוגנות ככל הניתן לאלפי הבקשות. מובנת גם המצוקה שחשו חברי הוועדה המיוחדת, לנוכח הסמכות הכמעט בלתי מוגבלת שהופקדה בידיהם. ואולם, למרות זאת סבורה ועדת החקירה, כי החלטת הוועדה המיוחדת לגדור עצמה, מרצון, בשורה ארוכה של עקרונות א־פריוריים (ובלתי כתובים), הצרה את שיקול דעתה, שלא לצורך ושלא לטובת העניין שלשמו פעלה.

הוועדה המיוחדת נועדה לכסות על הפער שבין החוקי לבין ההגון והראוי. החוק אינו יכול לצפות את כל מגוון המקרים, שכל אחד מהם הוא עולם ומלואו. מקום שבו נגרם עוול למי מהמפונים, בשל תנאי החוק המוגדרים, ועל רקע קיומן של נסיבות מיוחדות, הרי שחובת הוועדה המיוחדת להשלים חלל זה ולתקן את המעוות. ודוק: בעניין זה, על הוועדה המיוחדת לשקול כל תביעה ותביעה לגופה, כשהיא מונחית על-פי שיקולי הצדק שהוסמכה לשקול. משקבע המחוקק כי הוועדה המיוחדת תהיה גוף שסמכות פעולתו כמעט נעדרת גבולות, ומשמחוקק המשנה – אף הוא – בחר להותיר בידה שיקול דעת רחב, היה על הוועדה לממש שיקול דעת זה במלואו, ולא לתוחמו במערכת הכובלת של העקרונות שהשיתה על עצמה (אף אם בכפוף לחריגים). על הוועדה המיוחדת לראות לנגד עיניה את כל אחד ואחת מהמפונים; עליה לבחון את קשת המצבים כולה, על כל גווניה. לפיכך ועדת החקירה סבורה שהוועדה המיוחדת אינה יכולה להימנע מלדון לגוף העניין בכל מקרה.

אין בהמלצת ועדת החקירה משום התערבות בהכרעות הוועדה המיוחדת לגופם של עניינים. ברור כי הוועדה יכולה, לאחר שתדון, לדחות את הבקשות השונות. ואולם, ועדת החקירה סבורה שעל הוועדה המיוחדת לשאול עצמה, ביחס לכל מבקש, אם מתקיימות לגביו נסיבות מיוחדות, ואם לדעתה מן הצדק להעניק לו סעד. כך, למשל, כאשר ניצב לפניו מבקש שחסר לו פרק זמן קצר בלבד כדי לעמוד במגבלות המועדים שקבע החוק (כגון מגבלת היום הקובע), אין כל מניעה שהוועדה תראה בכך נסיבות מיוחדות, ולאור זאת תשקול – על רקע מכלול נתוניו – אם מן הצדק להעניק לו תשלום מיוחד. חששה של הוועדה המיוחדת בהקשר זה מיצירת מדרון חלקלק מובן, אך אינו שיקול מכריע בהכרח. המדרון לא יהיה חלקלק, אם היא עצמה תמנע ממנו להפוך לכזה. כאמור, הכלל הוא שכל מקרה צריך להיבחן לגופו, לאור נסיבותיו המיוחדות ולאור שיקולי הצדק הקונקרטיים הנוגעים לו. על כן, כשיגיע אותו מקרה שבו שיקולי הצדק אינם דורשים עוד מתן

תשלום מיוחד, לא אמור להיות לוועדה כל קושי לדחות את הבקשה. לא תהיה בכך משום פגיעה בעקרון השוויון, שכן אין המדובר במקרים שווים. מאותה סיבה אף לא יופרו בכך כללים אחרים של המשפט המינהלי. מהות המשימה – עשיית צדק. זו הוועדה המיוחדת, וזו תכליתה.

בעדויות רבות ששמעה הוועדה, של המפונים ושל עובדי ונבחרי ציבור, נטען כי הוועדה המיוחדת כבלה את עצמה מלכתחילה וידה הייתה קפוצה בהמשך, בשל החשש של חברה מפני הסמכות הכמעט בלתי מוגבלת שהוענקה לוועדה על-ידי המחוקק. אין בידינו לקבוע אם כך הוא, ועל כל פנים, כאמור לעיל, אין הוועדה רואה מקום לקבוע מסמרות בעניין זה ביחס לעבר. העיקר הוא בעתיד.

ועדת החקירה סבורה כי בנסיבותיו של אירוע כדוגמת פינוי כפוי, שהשפעתו על חיי המפונים ומשפחותיהם קריטית, מן הראוי שגוף במתכונת הוועדה המיוחדת יפעל באופן המאפשר מתן מענה סביר לצורכי הפונים אליו. אכן, "מתן מענה סביר" איננו מתן הכשר להפקרות, ואל לה לוועדה המיוחדת לפזר את כספי הציבור ללא הבחנה. אך הוועדה המיוחדת היא המופקדת על מתן פתרונות למי מהמפונים שנפגעו מתכנית ההתנתקות, ואשר מתקיימים בעניינם נסיבות מיוחדות המצדיקות פסיעה מן הדין אל לפנים משורת הדין. עליה הוטל, באופן יוצא דופן, לפעול כגורם מתקן עוולות, במטרה ליתן סעד ומענה צודקים למפונים הראויים לכך, ללא הצבת תנאים מוקדמים שאינם מתחייבים מן הדין.

באשר לסוגיית הייעוץ המשפטי: המסגרת שהוועדה המיוחדת פועלת בה מבוססת על שיקולי צדק ונסיבות מיוחדות. שיקולים אלו, הם שצריכים להדריך את הוועדה בהחלטותיה, ובשיקולים אלו, אין ערך מוסף משמעותי לכללים משפטיים, אלא לניסיון החיים של כל אחד מחברי הוועדה; להכרה ולהבנה למצבם של המפונים, על גווניהם השונים; לפתיחות מחשבתית ואנושית; ומנגד גם לאחריות ביחס למשאבי הציבור וכלפי הציבור. הוועדה התרשמה, כי התבססותה של הוועדה המיוחדת על ייעוץ משפטי (לרבות ממשרד המשפטים) – שאינו שוקל שיקולי צדק טוב יותר מחברי הוועדה עצמם – הייתה מופרזת, וייתכן שהיה בה "אפקט מצנן" שהקשה עליה ליטול אחריות מספקת בהחלטותיה. ביחס ליועצים המשפטיים הוועדה סבורה, כי מחובתם לשנן לעצמם כל העת את גבולות תפקידם. גם כאשר יש מי שמבקש מהם הכרעות, בנושאים שאינם בעלי אופי משפטי דומיננטי, עליהם לדעת לסרב ולהחזיר את הכדור למגרשו. הוא בעל הסמכות ועליו מוטלת האחריות.

עוד סבורה הוועדה, כי מנגנון ההשגה שנקבע בחוק על החלטות הוועדה המיוחדת, שאינו מנגנון של ביקורת ערעורית אלא של ביקורת שיפוטית על מעשה מינהלי, אינו מקדם במידה מספקת את שיקולי הצדק המהותי שעומדים בבסיס סמכותה

של הוועדה המיוחדת. הצדק המהותי יקודם טוב יותר, לדעת ועדת החקירה, אם גם הביקורת השיפוטית המופעלת במסגרת ההשגה על החלטות הוועדה המיוחדת תודרך על-ידי אותם שיקולי צדק מהותי ששוקלת הוועדה המיוחדת עצמה, ולא רק על-ידי ההלכות הנוהגות במשפט המינהלי, אשר מצמצמות את הביקורת השיפוטית לעילות קיצוניות כגון אי-חוקיות, פגמים באופן קבלת ההחלטה וחריגתה של ההחלטה ממתחם הסבירות.

זאת ועוד, לדעת ועדת החקירה, אם נכונה הטענה שחברי הוועדה המיוחדת חששו ממימוש שיקול הדעת הנרחב שהפקיד בידם החוק ומסיבה זו הגבילו עצמם בדרך של קביעת הנחיות פנימיות מצמצמות, הרי שניתן היה למצוא לכך מענה רב עוצמה באמצעות שינוי החוק, כך שגם למדינה, ולא רק למפונה, הייתה ניתנת זכות השגה על החלטות הוועדה המיוחדת. סביר להניח – ואף ראוי – כי זכות זו הייתה מופעלת על-ידי המדינה רק במקרים חריגים.

על כן ממליצה ועדת החקירה על תיקון חוק יישום ההתנתקות, כך שמנגנון ההשגה על החלטות הוועדה המיוחדת אמנם יישאר מנגנון של עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, אך שבית המשפט יוסמך במפורש בחוק "להיכנס לנעליה" של הוועדה המיוחדת ולשקול גם את שיקולי הצדק המהותי שהיא רשאית לשקול, ולא יהיה חייב – כפי ההלכה הקיימת – להגביל את ביקורתו לכללי הביקורת הרגילה על מעשה מינהלי.<sup>493</sup> כצעד מאזן ומשלים לכך, שגם יגביר את עצמאותם של חברי הוועדה המיוחדת, ועדת החקירה ממליצה כי גם למדינה תינתן בחוק הזכות להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים נגד החלטות הוועדה המיוחדת.

לדעת הוועדה, דרך זו של פרשנות מרחיבה והיעדר קריטריונים קשיחים – מחד גיסא, והעמקת הביקורת השיפוטית על החלטות הוועדה המיוחדת תוך מתן רשות גם למדינה להשיג עליהן – מאידך גיסא, מאזנת בין מכלול השיקולים הרלוונטיים טוב יותר מאשר במצב הקיים, ועשויה להוביל בסבירות גבוהה יותר לתוצאה בה הוועדה תפעל על-פי תכליתה.

493 השוו: סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שבו הוסמך למעשה בית המשפט לעניינים מינהליים להיכנס לנעלי הרשות לעניין היעדרות לבקשה לקבלת מידע, ולהחליף את שיקול דעתה המינהלי בשיקול דעתו; ע"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים (ניתן ביום 23.9.08), פסקה 29 לפסק הדין.



**(2) הוועדה המיוחדת לעניין הסכמי העתקה****(א) עובדות**

על-פי סעיף 85(ה) לחוק יישום ההתנתקות, הסמכות לאישור הסכמי העתקה נתונה לוועדה המיוחדת. בראש הוועדה המיוחדת לעניין הסכמי העתקה עמד בדרך כלל ראש המינהלה עצמו. הוועדה דנה בכל ההסכמים שהובאו לאישורה והחליטה אם לאשרם, אם לאו. שלא כבהחלטותיה בנושא תשלום מיוחד לפנים משורת הדין, בנושא הסכמי העתקה על הוועדה המיוחדת לאשר את ההסכמים פה אחד, על דעת כל ארבעת חבריה. אף הסכמי העתקה למוסדות ציבור, על-פי סעיף 81 לחוק, טעונים אישור הוועדה המיוחדת על דעת כל חבריה.<sup>494</sup> ואם נחלקו חברי הוועדה בדעותיהם, נתונה לראש-הממשלה סמכות לאשר את ההסכם במקום הוועדה. לצורך הבניית שיקול הדעת, התקין ראש-הממשלה את תקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), התשס"ו-2006, הכוללות גם שיקולים לאישור הסכמי העתקה.

מלכתחילה דרשה הצעת החוק של סעיף 85 אישור פה אחד של חברי הוועדה להסכם ההעתקה, במטרה לרסן את החופש העצום שהעניק הסעיף. ואולם, בעדותו אמר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, יהושע שופמן:<sup>495</sup>

המבנה שנדון בצוות שונה בכנסת. ויש לכך משמעות כדי להבין את ההמשך. בכנסת ביצעו שני תיקונים: הוסיפו נציג ציבור לוועדה המיוחדת, והדבר השני שהרעיון של פה אחד לא מצא חן בעיניהם. חיים אורון אמר, שאם אין הסכמה בין כולם אז אין הסכמים? הוחלט שראש הממשלה יקבע במקרה של היעדר הסכמה. אבל יש לכך משמעות, כי ברגע שהמכריע האחרון הוא אדם פוליטי, אז נוצרה תפיסה שרוצה לבוא לקראת המפונים עוד ועוד, וזה בסדר, אך יש לכך משמעות רבה. לכן האפשרות לא לתקוף את החלטת הוועדה המיוחדת בבית משפט, אלא לבוא ולומר שנלך הלאה לרה"מ, יש לכך משמעות רבה. זה שינה לגמרי את הדינאמיקה. המחשבה הייתה שניתן יהיה יותר לשמור על גבולות כשמדובר על צוות משלושת המשרדים, מאשר החלטה סופית של דרג פוליטי. זה שבר את הבלם שאמור היה להיות.

ואכן, הוועדה המיוחדת סירבה לאשר חלק גדול מן ההסכמים, הן בשל הפער המשמעותי בין המקורות והשימושים, קרי: הפער שבין המקורות המצומצמים המגיעים מהמפונים (225,000 ש"ח – מרכיב הקרקע לפי מסלול ב' – מכל אחד

494 סעיף 81(ג) לחוק יישום ההתנתקות.

495 עדותו הפנימית (11.10.09).

מן המפונים הזכאים להעתקה קהילתית) ובין העלות הכוללת הגבוהה של ההסכם למדינה;<sup>496</sup> הן משום חוסר מידתיות ההטבה שניתנה למפונים במסגרת ההסכם; והן מסיבות אחרות. כך, לא אישרה הוועדה המיוחדת את הסכמי חפץ חיים (על אף גיבושו טרם הפינוי), שכונת הגולף באשקלון, תלמי יפה, יסודות ועוד. בעניין בוסתן הגליל, לדוגמא, סירבה הוועדה המיוחדת לאשר את ההסכם בשל היות הקבוצה קטנה והטרוגנית, ו־26 חבריה הגיעו משבעה יישובים שונים,<sup>497</sup> ואילו בעניין פלמחים, סירבה הוועדה המיוחדת לאשר את ההסכם, בין השאר, בנימוק כי מדובר באזור ביקוש שלמדינה אין אינטרס ליישבו.<sup>498</sup> ואולם, ראש־הממשלה אישר את ההסכמים בכל המקרים האלה חרף חילוקי הדעות בוועדה.

מה היו אפוא הכללים שעל־פיהם הנחתה הוועדה המיוחדת את עצמה בהפעלת סמכותה לאשר הסכמי העתקה? בתקנה 4 לתקנות שהתקין ראש־הממשלה נקבע כי בין שאר השיקולים על הוועדה לבדוק את גובה הפיצוי הגלום בהסכם העתקה נתון – לעומת גובה הפיצוי שהיה מוענק למפונים אלמלא ההסכם. כן נקבע כי על הוועדה לשקול שיקולים ציבוריים כלליים, לרבות החשיבות שיש לייחס לשימור הקהילה, הקלת תהליך הפינוי, גודל הקבוצה ושיקולים הנוגעים ליישוב הקולט וסביבתו.<sup>499</sup> מתקנה זו לכאורה עלה כי הנטייה תהיה לאשר הסכמי העתקה ששווי ההטבה הגלומה בהם אינו גבוה בהרבה משיעור הפיצוי הרגיל שנקבע בחוק, ובלבד שההתחשבות במרכיב הקהילתי מצדיקה את ההפרש. ואכן, ככלל, כאשר הייתה סטייה מכללים אלו, נמנעה הוועדה המיוחדת מלאשר את ההסכמים. אך כאמור, משהובאו הסכמים אלו בפני ראש־הממשלה החליט הוא לאשרם, וזאת, מבלי להיזקק לרכיבי שיקול הדעת שנקבעו בתקנות. לדעת מי שהיה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יהושע שופמן, ראש־הממשלה אינו כפוף לאמות המידה שהותוו בתקנות.<sup>500</sup>

### (ב) ממצאים ומסקנות

ועדת החקירה סבורה כי ההסדר הסטטוטורי של מנגנון אישור הסכמי העתקה היה שגוי. אכן, יצירת מצב משפטי שבו אישור הסכמי העתקה דורש את הסכמת כל חברי הוועדה המיוחדת, ובהם נציג משרד האוצר, נציג משרד המשפטים, נציג

496 ראו למשל עדותו הפנימית של מר ארנון איקן, לשעבר סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (6.7.09).

497 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 107/12.

498 החלטת הוועדה המיוחדת מס' 218/9.

499 תקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים לאישור בקשה ולקביעת תשלום מיוחד), התשס"ו-2005.

500 עדותו הפנימית של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה (1.10.09).

המינהלה ונציג ציבור, חייבה מאליה יצירת מנגנון נוסף לאישור הסכמים שלא יזכו להתאשר בהחלטה פה אחד של חברי הוועדה המיוחדת. אילולא כך, הרי שכל אחד מן החברים היה יכול לרכוש זכות וטו מוחלטת, שתמנע את חתימת ההסכמים כולם. מנגנון אחד כזה כבר היה קיים – עתירה מינהלית נגד החלטת הסיור של הוועדה המיוחדת. עליו נוסף עוד מנגנון – הכרעת ראש־הממשלה. הקניית הסמכות לראש־הממשלה הקלה על הוועדה המיוחדת במובן זה שחבריה לא נדרשו להתאמץ לשכנע זה את זה, אלא העבירו את המחלוקת להכרעת ראש־הממשלה. ראש־הממשלה, כעניין שבעובדה, אישר את כל ההסכמים, דבר שניתן להסבר ענייני או פוליטי.

ועדת החקירה סבורה, כי את הסמכות לאשר הסכמי העתקה, ולו גם בדעת רוב, ראוי היה להקנות לוועדה המיוחדת לבדה, כפי שהוצע מלכתחילה בהצעת החוק הממשלתית. אילו כך נעשה היה על הוועדה המיוחדת לגבש עמדה בשאלה אילו הסכמים ראויים להתאשר ואילו אינם ראויים, כאשר הביקורת על צדקת החלטותיה נתונה בידי בית המשפט לעניינים מינהליים. ייחוד הסמכות בידי הוועדה המיוחדת, כגוף קולגיאלי מומחה, התבקש מהיותה בעלת הידע, הכלים המקצועיים ומגוון נקודות המבט הנדרשים להכרעות מושכלות בנושא, ומנוטרלת ככל האפשר מהשפעות פוליטיות.

## 4. תעסוקה

### א. איתור ויצירת מקומות תעסוקה

(א) עובדות

עקב ההתנתקות איבדו רוב המפונים, שכירים ועצמאים כאחד, את מקומות עבודתם. בעלי עסקים איבדו את עסקיהם, וחקלאים איבדו את משקיהם החקלאיים. כ־2,630 תושבים מחבל עזה ומצפון השומרון היו מועסקים טרם הפינוי. שיעור האבטלה בקרב מחפשי העבודה היה קרוב ל־0.5%<sup>501</sup> כן היו כ־300 תושבים בלתי מועסקים, שלא נחשבו מחפשי עבודה. באזורים שפוננו עבדו גם כ־170 עובדים ישראלים 'חיצוניים', אשר לא התגוררו באזורים אלה. מתוך 2,630 התושבים המועסקים, כ־43% (1,115), שכירים ועצמאים, עבדו מחוץ לאזורים שפוננו, רובם הגדול תושבי צפון השומרון וצפון חבל עזה. אלה, ככלל, לא איבדו את

501 מיכל אלפסי ואלון פורת, משרד התמ"ת – מינהל מחקר וכלכלה, מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה, ארבע שנים אחרי הפינוי/דו"ח מס' 6 (ספטמבר 2009).

מקומות עבודתם בעקבות הפינוי. היתר, שמרביתם התרכזו בגוש קטיף, התחלקו לכ-35% (930) שכירים וכ-22% (585) עצמאים וחקלאים.<sup>502</sup>

דוח צבן, שהוגש לממשלה בספטמבר 2004, עמד על מאפייני התעסוקה והכלכלה המיוחדים של חבל עזה. בין היתר הצביע הדוח על כך, שכמעט מחצית מהמועסקים בחבל היו עובדי חינוך ומשרתי ציבור. לרוב העצמאים היו עסקים קטנים מקומיים, שפעלו בתחומי הקהילה בלבד, מעין "משק סגור". עוד הצביע הדוח על "קיומם של כ-400 חקלאים, שהינם חסרי מקצוע למעשה". השכר הממוצע, של שכירים ועצמאים, היה נמוך מהשכר בתחומי ישראל, בפער שנע בין 23% (לשכירים) ל-41% (לעצמאים). בהתאמה, גם הרמה הכלכלית של המועצה האזורית חוף עזה הייתה נמוכה יחסית – אשכול 3 מתוך 10. עם זאת, בשל עלות החיים הנמוכה בחבל עזה – שנבעה בין היתר מתמיכה ממשלתית נרחבת ומעבודה פלסטינית זולה – כוח הקנייה שבידי התושבים איפשר להם לחיות ברמת חיים טובה. כך, למשל, לפי דוח צבן, חבל עזה התאפיין בהשתתפות גבוהה של הממשלה בתקציב המועצה האזורית (7,615 ש"ח לנפש) – יותר מכפליים מהשתתפות הממוצעת בתקציבי כלל המועצות האזוריות בישראל (3,678 ש"ח לנפש), ויותר מפי ארבעה מהשתתפות בתקציבי כלל הרשויות המקומיות בישראל (1,850 ש"ח לנפש). מסקנת דוח צבן בתחום התעסוקה הייתה, כי "למרבית תושבי חוף עזה תעסוקות שיתקשו לשרוד מחוץ לתחומי ההתיישבות הקיימת. ההשכלה וההכשרה המקצועית בקרב אוכלוסייה זו נמוכה יחסית. ניתן להבין את חששם להיותם ללא יכולת התפרנסות לאחר הפינוי".<sup>503</sup>

ואכן, רבים מהמפונים התקשו למצוא עבודה לאחר הפינוי. מנתונים של מינהל המחקר והכלכלה במשרד התמ"ת, המבוססים על מחקרים תקופתיים, עולה כי נכון לקיץ 2009, ארבע שנים לאחר הפינוי, שיעור האבטלה בקרב מחפשי העבודה מבין המפונים עדיין עמד על 16.2% (כאמור, לעומת קרוב ל-0% לפני הפינוי).<sup>504</sup> תמונה דומה מצטיירת מנתוני עמותת תעסוקטיף, גוף פרטי שהוקם לשם השמה של המפונים בעבודה. לפיהם, ביוני 2009 היה שיעור המובטלים בקרב המפונים 21%, כולל את העובדים במשרה חלקית בלבד.<sup>505</sup>

502 קובץ מסמכים שהוגש במסגרת עדותו הפומבית של מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09).

503 דוח צבן, עמ' 5-10.

504 מיכל אלפסי ואלון פורת, משרד התמ"ת – מינהל מחקר וכלכלה, מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה, ארבע שנים אחרי הפינוי/דו"ח מס' 6 (ספטמבר 2009).

505 נתונים שהוגשו לוועדה במסגרת עדותו הפנימית של הרב יוסף צבי רימון, יו"ר תעסוקטיף (16.6.09); ראו גם את עדותו הפומבית (14.7.09).

אובדן התעסוקה בעקבות הפינוי, הקושי לחזור למעגל העבודה, והקשיים שנבעו מכך למובטל עצמו ולבני משפחתו, השפיעו ומשפיעים עד היום באופן מכריע על יכולתם של המפונים להשתקם.

המדינה נדרשה אפוא לתת מענה מקצועי להשמת המפונים במקומות עבודה חדשים. במסגרת היערכותם המקדימה של משרדי הממשלה ליישום תכנית ההתנתקות נקבעה חלוקת הטיפול בנושא זה. משרד התמ"ת סבר כי הודות למומחיותו בתחום התעסוקה, יוכל לשרת טוב יותר את השמת המפונים בעבודה, מאשר מינהלת סל"ע. רענן דינור, מי שכהן אז כמנכ"ל משרד התמ"ת, העיד כי "נלחם" על הותרת אחריות זו בידי משרדו, וקיבל לכך את גיבוי של אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה.<sup>506</sup> מאחר שמשרד התמ"ת נטל את הטיפול המקצועי-ביצועי הכולל בהשמת המפונים בתעסוקה, הוגבלה אחריותה של מינהלת סל"ע בנושא, בהסכמתה,<sup>507</sup> להעברת תקציב ולתיאום.<sup>508</sup> זאת, בשונה מתחומים אחרים, שבהם הייתה למינהלת סל"ע מעורבות רבה יותר גם בפן המקצועי של הטיפול במפונים.

משרד התמ"ת החליט – בניגוד לדעתו של שירות התעסוקה הישראלי,<sup>509</sup> הפועל אף הוא במסגרת משרד התמ"ת – כי הטיפול בהשמת המפונים בתעסוקה לא ייעשה על-ידי שירות התעסוקה, אלא יוקם מרכז מיוחד לייעוץ והשמה למפונים; זאת, על מנת לרכז את מכלול היבטי הטיפול בהשמת המפונים בתעסוקה בידי גוף אחד נפרד, שיתמחה ויתמקד במשימה מיוחדת זו. כן הוחלט כי הגוף יתמקם באשקלון ובעפולה, סמוך לאתרי המגורים של רוב המפונים, וכך יהיה נגיש להם.<sup>510</sup> המרכז המיוחד הוקם והופעל באמצעות מיקור חוץ, בידי ארגון ג'וינט

506 עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד התמ"ת (8.7.09); עדותו הפומבית (22.7.09), עמ' 2656.

507 עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 330–331.  
508 כך גם הבינו למעשה אנשי שירות התעסוקה הישראלי את חלוקת האחריות – ראו עדותו הפומבית של מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 572–573; ראו גם עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 642–643.

509 ראשי שירות התעסוקה במשרד התמ"ת התנגדו לעצם הקמת המרכז המיוחד בראשות הג'וינט שכן לטענתם המרכז היה צריך להיות בהובלת שירות התעסוקה וחלק ממנו, לאור היותו תחת שליטת הגורם המקצועי המתאים לטיפול בהשמה בעבודה. ראו עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 599–601. עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (22.7.09), עמ' 2663–2654.

510 ש.ס. מר דינור הוסיף: "אני מאמין גדול בכך שאם נושא מסוים מחייב טיפול מולטי דיסציפלינארי, כפי שהיה בנושא התעסוקה, משום שכבר הסברתי את השונות של האנשים השונים שהיה

ישראל, והוא פעל החל ממועד סמוך לפינוי ועד ליוני 2006.<sup>511</sup> כאשר נסגר המרכז, כעשרה חודשים לאחר הפינוי, עבר הטיפול המיוחד בהשמת המפונים לידי שירות התעסוקה. טיפולו המיוחד של השירות נמשך עד סוף שנת 2007. אז הוחלט להפסיקו, ולהעביר את הטיפול בהשמת המפונים אל המסגרת הרגילה של שירות התעסוקה, המיועדת לכלל ציבור מבקשי העבודה.<sup>512</sup>

בהתייחס לסיבות לסגירת המרכז המיוחד העיד אבי דואן, מנהל המרכז מטעם הג'וינט, כי המרכז נסגר ביוזמת משרד התמ"ת, מתוך מחשבה כי "מספיק שנה", שכן כבר "מיצינו את כל ההליכים". דואן מתח ביקורת על החלטה זו. לדבריו:<sup>513</sup>

...היה צריך יותר זמן לבישול, היה צורך ליצור בנק של משרות מתוך מאגר ממשלתי. מאגר זה היה נותן למפונים תחושת ביטחון שאכן דואגים להם... הוא הליך שלוקח זמן להבשיל בו... לכן יש פספוס גדול בפירוק המרכז עוד בחיתוליו... הייתי מודאג, כי ידעתי כי התחושה של אחריות והטיפול נכנס לתחום הבירוקראטי.

אסתר דומיניסיני, שכינה באותה עת כמנכ"לית שירות התעסוקה, התייחסה בעדותה לסיבות לסגירת המרכז מזוויות אחרות:<sup>514</sup>

יכול להיות שבעת הקמת המינהלת המיוחדת הזאת באשקלון של התעסוקה, אולי היו צפיות גבוהות ממה שהן התממשו במהלך הטיפול ובאיזה שהוא שלב התקבלה ההחלטה שבעצם, **אולי לא הושגו המטרות או היעדים** כי אני לא יודעת אם הוגדרו ממש משימתית נקודות ממש שהן כמיתות, מדידות כמו שאני סבורה שהיה צריך להגדיר בעניין הזה, ואז **במונחי עלות זה היה די יקר** והתקבלה החלטה שאולי נכון להעביר את זה לשירות התעסוקה **וגם אנחנו כל הזמן סברנו שלא היתה סיבה בעצם שאנחנו לא נטפל בעניין הזה** ובסופו של דבר היתה החלטה להעביר אלינו.

ראוי למצוא להם תעסוקה, אז צריך גוף שבאמת יתכלל את סך כל הדיסציפלינות לכלל אלה שראו תמונה מדויקת". ראו עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 594: "...היתה החלטה עקרונית שביסודה היא נכונה לעשות one stop center, שבאמת האנשים יהיה להם מקום אחד שבו מרוכז כל הטיפול קרוב לאזורי הפינוי שנקבע שזה אשקלון, זה פחות או יותר במעטפת של יישובי גוש קטיף, על מנת שלא יהיה מצב שהם יהיו מפוזרים בין לשכות השירות השונות ובאמת תהיה להם תחושה שיש פה מיקוד טיפול במקום אחד".

511 עדותו הפנימית של מר אבי דואן, מנהל המרכז להשמת מפונים בתעסוקה (24.11.09).

512 עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 603, והמסמכים שמסרה במסגרת העדות.

513 עדותו הפנימית של מר אבי דואן, מנהל המרכז להשמת מפונים בתעסוקה (24.11.09).

514 עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 601.

בהודעה שפירסם מנכ"ל משרד התמ"ת במאי 2006, עם סגירת המרכז המיוחד, פורטו בין היתר הנתונים הבאים:<sup>515</sup>

כאשר פעל מרכז ההשמה, הוא טיפל בכ-2000 מן המפונים שביקשו מקום עבודה חדש: כ-620 מהם שולבו בעבודה חדשה, כ-270 לומדים בקורסי הכשרה מקצועית, כ-250 עומדים לקבל הכשרה מקצועית, וכ-900 נמצאים בתהליכים שונים למציאת פתרונות תעסוקתיים (הפניות לעבודה, יזמות עסקית ועוד).

משרד התמ"ת הציע למפונים מספר מסלולי הכשרה מקצועית. בין היתר הוצעו קורסים לקבוצות של מפונים שילמדו יחד, לצד מסלולי הכשרה בשיטת שוברי השתתפות ("ואוצ'רים"), שאיפשרו לכל זכאי לבחור בעצמו את מסלול ההכשרה הרצוי לו.

כאמור, לאחר סגירת המרכז המיוחד, המשיך שירות התעסוקה בטיפול המיוחד במפונים עד לסוף שנת 2007.<sup>516</sup> לאחר מכן, המפונים שטרם מצאו עבודה הועברו לטיפול לשכות שירות התעסוקה הרגילות, כשאר דורשי העבודה.<sup>517</sup> היינו, החל מתקופה זו לא העניקה המדינה למפונים כל טיפול ייחודי במישור התעסוקתי והם הפכו להיות חלק ממאגר המובטלים הארצי, על כל הנובע מכך. הרב רימון, יושב-ראש תעסוקטיף, העיד כי החל מאותה תקופה, למעשה, איש מנציגי המדינה לא נמצא עוד ב"שטח".<sup>518</sup>

דעתם של ראשי שירות התעסוקה באשר להפסקת הטיפול המיוחד בהשמת המפונים בתעסוקה כבר בסוף שנת 2007, חלוקה. בעוד שלדעת אסתר דומיניסיני, היה משך הזמן שהוקצב לטיפול המיוחד די ארוך וסביר בנסיבות העניין ולא היה

515 דוברת משרד התמ"ת, הודעה מטעם מנכ"ל משרד התמ"ת (1.5.06).

516 הממשלה קיבלה שורה של החלטות שנועדו לאפשר טיפול מיוחד בתעסוקת המפונים (מספר דוגמאות להחלטות הובאו בדוח הביניים, עמ' 20). מרבית ההחלטות הוגבלו בזמן, כך שתוקפן פג לכל המאוחר בסוף שנת 2007. ראו למשל עדותו הפומבית של מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 497-498 - "במשך כל התקופה עד סוף שנת 2007 אנחנו טיפלנו במפוני גוש קטיף באופן ייחודי... עד סוף שנת 2007, 31 בדצמבר 2007, סימנו את הטיפול במפוני גוש קטיף... המנדט שלנו לטפל באופן ייחודי עם כלים ייחודיים במפוני גוש קטיף הסתיים... 2008, דינם ככל אחד אחר...".

517 ראו גם התייחסות לכך בדוח המיוחד של מבקר המדינה, דוח מעקב-היבטים בטיפול במפוני גוש קטיף בעקבות ההתנתקות (ינואר 2009), עמ' 54.

518 עדותו הפומבית של הרב יוסף צבי רימון, יו"ר תעסוקטיף (14.7.09), עמ' 1864.

מקום להאריכו,<sup>519</sup> הרי שדעתו של יעקב זיגדון, סמנכ"ל השירות, אינה נוחה מהצעד:<sup>520</sup>

**האם היה מקום להמשיך את הטיפול? התשובה שלי היא כן, היינו צריכים, לא באותו ווליום שעסקנו בזה בשנה וחצי לפני כן או כמעט שנתיים, אבל בהחלט היה צריך אני חושב להמשיך. לא ככה חשבו מי שקיבלו את ההחלטות...**

לאחר הפיניו זהו מספר קשיים בולטים, אשר הקשו על השמת המפונים בעבודות חדשות: **ראשית**, המפונים ציפו כי תנאי העסקתם יהיו דומים לתנאים שהיו בחבל עזה. למשל, הייתה דרישה של חלק מהמפונים לעבוד קרוב למקומות מגוריהם, כפי שהורגלו לפני הפינוי. כמו כן, לחלק מן המפונים, שהועסקו לפני הפינוי במשרות בתחום החינוך והשירות הציבורי, שבהן רמת השכר בחבל עזה הייתה גבוהה יחסית, הייתה ציפייה לא ריאלית להשתכר באותה רמה גם לאחר הפינוי.<sup>521</sup> **שנית**, במשך תקופה ממושכת לא ידעו המפונים היכן יגורו, וחוסר ודאות זה הקשה על מציאת עבודה.<sup>522</sup> קושי זה היה מנת חלקם של המפונים במיוחד בתקופה הסמוכה לביצוע הפינוי, כאשר חלק ניכר מהם שהו שבועות וחודשים בבתי מלון ברחבי הארץ ולרבים מהם כלל לא היה ברור לאן פניהם מועדות. **שלישית**, המשבר האישי והמשפחתי שחלק מן המפונים חוו בעקבות הפינוי, הקשה גם על שיקומם התעסוקתי.<sup>523</sup> **רביעית**, אזור הדרום, שבו גרים מרבית המפונים, איננו משופע בהצעות עבודה מתאימות למאפייניהם המיוחדים של רבים מהמפונים.

519 עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניניני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 613.

520 עדותו הפומבית של מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 522-523.

521 עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד התמ"ת (22.7.09), עמ' 2653: "... כאשר יש כלכלה A בתוך הגוש והיא מתנהלת שונה מהכלכלה המתנהלת בתוך הקו הירוק, אז יש לך סוגיה אם תרצה, תרצו מהגרי עבודה, סליחה שאני מתנסח בצורה כל כך חריפה, אבל הדפוס הוא דפוס של מהגרי עבודה. זה רמת שכר שונה, זה מרחב עיסוקים שונה, ... זה גם כללי תעסוקה שונים..."; וכן עדותו הפנימית (8.7.09). גם מר אבי דואן, מנהל המרכז להשמת מפונים בתעסוקה, התייחס לכך בעדותו הפנימית (24.11.09): "הבנו כי יש הבדלי שכר. בגוש עבדו בשכר גבוה יותר מהמשרות שהיו לנו להציע להם".

522 לדברי מר רענן דינור בעדותו הפומבית (22.7.09), עמ' 2644: "די מהר נוכחנו לדעת כי אחת המכשלות הגדולות היא העובדה שלאנשים עדיין אין ידיעה היכן יהיה מקום מגוריהם הקבוע. יש כמובן קשר הדוק בין החלטה על קריירה תעסוקתית חדשה לבין שאלת מקום מגוריהם הקבועים...".

523 **שם**, עמ' 2647; עדותו הפנימית של מר מוטי הראל, מנהל מט"י (מרכז לטיפול יזמות) אשקלון (10.11.09); עדותו הפנימית של מר אבי דואן, מנהל המרכז להשמת מפונים בתעסוקה (24.11.09).



במטרה לסייע להשמת המפונים בעבודה, החליטה הממשלה, בנובמבר 2005, כי חברות הממשלתיות יתנו עדיפות בקליטת עובדים חדשים למועמדים מקרב המפונים.<sup>524</sup> עם זאת, ההחלטה לא הטילה על החברות הממשלתיות חובה משפטית ממשית להעדיף את המפונים על פני מועמדים אחרים לעבודה. לכן, בפועל, כמעט ולא נקלטו עובדים חדשים מקרב המפונים בחברות הממשלתיות. כך, למשל, במהלך שנת 2006 רק חמישה מקרב כ-1,500 עובדים חדשים שנקלטו בחברות הממשלתיות, היו ממפוני גוש קטיף.<sup>525</sup> תוצאות ההחלטה היו אפוא דלות ביותר והחלטת הממשלה הפכה לאות מתה. גם נציגי הרשויות הודו בכישלון יישום ההחלטה.<sup>526</sup>

בדוח הביניים המליצה ועדת החקירה, כי הממשלה תקבל החלטה שתעודד קליטת מפונים בשירות המדינה וברשויות ציבוריות בכלל, להבדיל מההחלטה הקודמת שעסקה בקליטת מפונים בחברות ממשלתיות. אולם במכתבו לוועדה מ-7 בינואר 2010, ציין מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, כי לאחר בחינת מכלול הנתונים, כולל מספר המובטלים והרקע התעסוקתי שלהם, למול הצורך בתיקוני חקיקה והתהליכים הדרושים לשם כך, הגיע למסקנה שאין הצדקה אמיתית לקדם פתרון כזה. המנכ"ל לא הסביר מדוע נדרשים תיקוני חקיקה לצורך קבלת החלטת ממשלה בדבר עידוד – להבדיל מכפייה – של קליטת מפונים בשירות הציבורי וכן לא הסביר מדוע לא נמצאה לכך הצדקה. כמו כן לא התייחס לעמדת נציבות שירות המדינה, שעליה התבססה המלצת ועדת החקירה מלכתחילה, ולפיה אין מניעה לאמץ ביחס לשירות המדינה את עיקרי החלטת הממשלה שהתקבלה בעבר ביחס לחברות הממשלתיות.<sup>527</sup>

המנכ"ל הוסיף והתייחס בדיווחו גם לאפשרות – שלא נכללה בהמלצות הוועדה – של השמת מפונים בחברות ממשלתיות, לרבות בדרך של כפייה על החברות בידי הממשלה. אולם לדבריו, בבחינה פרטנית נמצא כי אין לכך היתכנות ממשית, אלא המתווה הנכון הוא בחינה נקודתית של מספר חברות ממשלתיות העשויות להתאים, וכך נעשה כעת.

524 החלטת ממשלה מס' 4468 (27.11.05).

525 מכתבו של מר איל גבאי, לשעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות, לח"כ אלי ישי, שר התעשייה המסחר והתעסוקה (27.12.06).

526 למשל: עדותה הפומבית של גב' אסתר דומיניסיני, לשעבר מנכ"לית שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 619-620; עדותו הפומבית של מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל שירות התעסוקה הישראלי (17.5.09), עמ' 524-531; עדותו הפנימית של מר איל גבאי, לשעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות (23.7.09).

527 איל גבאי, **יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי** (7.1.10), סעיף 8(ב); וראו דוח הביניים, עמ' 50.

כאמור לעיל, במקביל לפעילות הממשלתית להשמת המפונים, ותוך שיתוף פעולה עם גורמי הממשלה הרלוונטיים, פעלה כל העת העמותה הפרטית תעסוקטיף, שהקים הרב יוסף צבי רימון לאחר הפינוי כדי לסייע למפונים במציאת עבודה.<sup>528</sup> לצורך כך, בין היתר, מימנה העמותה מכספי תרומות קורסי הכשרה מקצועית וסייעה בפתיחת עסקים (בדרך של הכנת תכנית עסקית, מציאת כספים לפתיחת עסק וליזוי העסק בראשיתו).<sup>529</sup> בעדויות של אנשי תעסוקטיף בפני הוועדה הודגשה תפיסת העמותה לפיה אין להמתין לפניית המפונים המובטלים, שכבר התייאשו מראיונות עבודה, אל העמותה, אלא יש ליזום פנייה אליהם, בגישה של Reaching-Out (שיחור), ולדחוף אותם לאחר מכן באמצעות ליווי אישי פרטני.<sup>530</sup> לדבריהם, העמותה נעזרת בכלים יצירתיים ולא שגרתיים במטרה להתאים לכל מפונה תעסוקה לפי צרכיו ומאפייניו המיוחדים.

אין חולק כי פעילותה של תעסוקטיף בקרב המפונים הייתה אפקטיבית. כך, למשל, מתוך 613 מובטלים שבהם טיפלה תעסוקטיף, לאחר שהממשלה נכשלה במאמציה להשימם בעבודה, השיגה תעסוקטיף 231 השמות בפועל.<sup>531</sup> אף רענן דינור אישר זאת: **“גם בעיני, תעסוקטיף הוא גוף יעיל, ואני מצטרף לכל אלה שנותנים לתעסוקטיף את המשקל, את החשיבות ואת הסיכוי להשיג תוצאות טובות”**.<sup>532</sup> יתר על כן, לדעת אנשי המקצוע, שיטות ההשמה המיוחדות של העמותה הולמות טוב יותר את הבעיות המיוחדות הכרוכות בהשמת מובטלים מקרב המפונים, הנמנים עם הגרעין הקשה של המובטלים.<sup>533</sup>

528 לדברי הרב רימון בעדותו הפנימית (16.6.09): “נכנסתי לנושא הזה כיוון שראיתי שאין ברירה. הייתה מציאות של ואקום שלא מטופל. ראיתי שהדברים לא התרחשו כמו שצריך על-ידי הרשויות... הבנתי שצריך לתת פתרון בנושא התעסוקה, לא העליתי על דעתי שזה ייקח כל כך הרבה זמן. הכנתי לעצמי נייר עבודה, שזו היתה התוכנית הראשונה. גייסתי מאה וחמישים מתנדבים במטרה שכל אחד ייקח על עצמו חמישה מפונים...”. ראו גם עדותו הפומבית (14.7.09).

529 עדויות אנשי תעסוקטיף על כך ומסמכי הנתונים שהגישו במסגרת עדויותיהם.  
530 עדותו הפנימית של הרב יוסף צבי רימון, יו”ר תעסוקטיף (16.6.09); עדותו הפומבית (14.7.09), עמ’ 1871–1872; עדותו הפומבית של מר דוד בנג’ו, סמנכ”ל תעסוקטיף (9.6.09), עמ’ 914–915.

531 עדותו הפומבית של מר דוד בנג’ו, סמנכ”ל תעסוקטיף (9.6.09), עמ’ 881, 919.  
532 עדותו הפומבית של מר רענן דינור (22.7.09), עמ’ 2629, 2658.  
533 למשל, לדברי מר בני פפרמן, מנהל יחידת מחקר וכלכלה במשרד התמ”ת בעדותו הפנימית (5.8.09): “אנו מתקרבים לגרעין הקשה והמדינה המשיכה לנהל דרך שירות התעסוקה אחוז הצלחה קטן ביותר. בסקרים שביצענו עלו עדויות מהשטח על תרומתו הרבה של הרב רימון.... אני חשבתי כי עם סיום העבודה של שירות התעסוקה היה צריך להיכנס הרב רימון, הוא יודע לטפל במקרים הקשים ביותר”.

גורמים בממשלה הבינו אפוא לפני זמן רב, כי תעסוקטיף היא הגורם המתאים ביותר לטיפול בבעיות התעסוקה אצל המפונים. ואכן, כבר בחודש פברואר 2007 פנה מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, גבריאל מימון, לתעסוקטיף, ובישר לה על כוונת משרדו להקים עמה מיזם משותף, שימומן בחלקים שווים (לפי עקרון ה־matching) על־ידי הממשלה ועל־ידי תעסוקטיף. דא עקא, שרק ביום 8 במרס 2009, כלומר לאחר יותר משנתיים, התקבלה החלטת ממשלה המוציאה לפועל כוונה זו (שמה של תעסוקטיף לא ננקב במפורש בהחלטה, על מנת לאפשר עריכת מכרז).<sup>534</sup>

בדוח הביניים בירכה ועדת החקירה על ההחלטה כשלעצמה, אך ביקרה את ההתנהלות האיטית ביישומה:<sup>535</sup>

מאז קבלת החלטת הממשלה 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. 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 ...

על רקע זה המליצה הוועדה בדוח הביניים, כי הממשלה תקדם בדחיפות את יישומה המלא של החלטתה, וכי משרד האוצר יקצה לאלתר את יתרת הסכום שנועד ליישום ההחלטה – 17 מיליון ש"ח – כדי למנוע הליכים מעכבים נוספים בעתיד. הוועדה הוסיפה כי הסיוע לתעסוקטיף אינו מסיר מן הממשלה את האחריות המלאה לפתרון בעיות התעסוקה של המפונים.<sup>536</sup>

ממינהלת תנופה – שפעלה רבות בעניין זה בעקבות המלצות הוועדה בדוח הביניים – נמסר לוועדה בינואר 2010, כי המינהלה אכן סיכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר על ביצוע מלא של המלצת ועדת החקירה, כך שניתן יהיה להתחייב כלפי תעסוקטיף באופן מיידי על הסכום הנוסף של 17 מיליון ש"ח, הנדרש לפי החלטת הממשלה. אלא שככל הנראה בשל טעות ואי־הבנה, אישר אגף התקציבים סכום נמוך מזה, כך שנדרשת עדיין השלמה של 3 מיליון ש"ח נוספים.<sup>537</sup> בדיווח ומכתב

534 החלטת ממשלה מס' 4540 (8.3.09).

535 דוח הביניים, עמ' 48.

536 שם, עמ' 49–50.

537 דיווח בדואר אלקטרוני לוועדה מאת עו"ד מיכל פרימן, מינהלת תנופה (13.1.10).

מתקן מטעם מנכ"ל משרד ראש-הממשלה נאמר כי השלמה זו תיעשה במהלך שנת 2010.<sup>538</sup>

המנכ"ל לא התייחס בדיווחיו במפורש לקביעתה הנוספת של הוועדה, כי מתן הסיוע לתעסוקטיף אינו מסיר מן הממשלה את האחריות המלאה לפתרון בעיות התעסוקה של המפונים. עם זאת ציין (בלי לפרט), כי "אנו פועלים למציאת מסגרות נוספות, כולל במגזר הפרטי, על מנת להרחיב את היצע המשרות למפונים".<sup>539</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

אחד היסודות המרכזיים בשיקום המפונה הוא חזרתו למעגל העבודה. מקום עבודה חדש אינו רק מקור פרנסה חיוני, אלא גם צורך אישי יומיומי להמשיך בעשייה וביצרנות, המשפיע על מצבו הנפשי של המפונה, על מצב משפחתו ועל השתלבותו בקהילה.

הוועדה סבורה כי החלטתה המוקדמת של המדינה להעניק לנושא התעסוקה של המפונים טיפול מיוחד, כמו גם הזמנת דוח צבן על-ידה, כשנה לפני הפינוי, היו ראויים כשלעצמם. גם על מאות ההשמות שהצליחה המדינה לבצע, בעיקר בתקופה הראשונה שלאחר הפינוי, ניתן לברך. ואולם, ביתר היבטי התנהלותה של המדינה נפלו ליקויים רבים, חלקם קשים.

סגירתו של מרכז התעסוקה המיוחד שהממשלה הקימה, פחות משנה לאחר הפינוי, והחלפת הגורם המטפל בהשמת המפונים כאשר משבר התעסוקה היה עדיין במלוא חריפותו,<sup>540</sup> יצרו קושי מיותר שעיקב את השמת המפונים, משימה שהייתה ממילא מורכבת מאוד והצריכה זמן רב והתמקצעות מיוחדת. לדעת הוועדה, חודשים ספורים לאחר ההתנתקות קשה היה לקבוע כי המרכז כבר מיצה את תפקידו וכי יש מקום לסוגרו. את ההשמות בעבודה של מרכז התעסוקה המיוחד היה צריך לבחון בשים לב לכך שחסרו בידיו עד אותה עת כלים להגשים את מטרותיו, בעיקר בשל פרק הזמן הקצר שעמד לרשותו ובשל היעדרו של מאגר משרות מתאים. הוועדה סבורה אפוא כי היה על המדינה להמשיך בהפעלת המרכז המיוחד, אשר נועד אך ורק לטיפול במפונים, ואשר החל לצבור ידע ומומחיות בנושא, והיה אף מקום לשכללו.

538 איל גבאי, תיקון הדוח הסופי שהוגש לוועדת החקירה בנושא תקצוב עמותת תעסוקטיף (13.1.10).

539 איל גבאי, **יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי** (7.1.10), סעיף 8 סיפא.  
540 על-פי נתוני משרד התמ"ת, מינהל כלכלה ומחקר, שישה חודשים לאחר הפינוי שיעור המובטלים מקרב המפונים עמד על 38%. ראו מיכל אלפסי ואלון פורת, משרד התמ"ת – מינהל מחקר וכלכלה, **מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה/דו"ח מס' 2**.

אשר להפסקת הטיפול המיוחד במפונים על-ידי שירות התעסוקה הישראלי בסוף שנת 2007, הרי שלדעת הוועדה ראוי היה שטיפול זה יימשך כל עוד בעיית התעסוקה הייחודית קיימת, ולא יוגבל ויסתיים בסוף שנת 2007. הא ראייה, גם הממשלה מצאה בסופו של דבר, כי אין די בטיפול הרגיל על-ידי שירות התעסוקה וקבעה את חידוש הטיפול המיוחד בשנת 2009 באמצעות תעסוקטיף. בתקופת הביניים, מסוף שנת 2007 עד שנת 2009, הקפיאה הממשלה למעשה את הטיפול המיוחד בנושא זה והמפונים נפגעו. הוועדה לא מצאה כל הצדקה להתנהלות זו.

במישור המהותי סבורה הוועדה, כי ניתן וצריך היה לצפות מבעוד מועד את מרבית הקשיים שהתעוררו בפועל – כפי שאכן צפה ד"ר צבן בדוח שהגיש לממשלה כשנה לפני הפינוי – ולהיערך מראש להתמודדות מקצועית איתם. כפי שהסביר ד"ר צבן בעדותו הפנימית:<sup>541</sup> "היה צריך לגלות רגישות עצומה כדי להבין ש'לסדר' אותם מחדש דורש אמצעים לא שגרתיים לחלוטין – כי לאנשים אין מקצוע. ... אני חושב ששורש העניין הוא אי ההבנה של מי המתיישבים הללו". ובעדותו הפומבית הוסיף: "ציבור ענק היה עם מקצועות לא נדרשים ולא מבוקשים, ... והיה צריך להבין שבלי טיפול אישי פרטני בכל אחד, כמו שמטפלים בעולים חדשים מרוסיה ואתיופיה, זה לא יצליח כמו שצריך".<sup>542</sup>

ואכן, רגישות, נקיטה באמצעים בלתי שגרתיים, הבנת מאפייניהם המיוחדים של המתיישבים וטיפול אישי פרטני – כל מה שנדרש מהמדינה מלכתחילה – הם בדיוק אלה אשר הובילו מאוחר יותר להצלחת תעסוקטיף, במקום שבו המדינה נכשלה.

עוד סבורה הוועדה, כי ניתן וצריך היה לצפות מבעוד מועד כי באזור דרום הארץ – שאליו היו צפויים מרבית המפונים לעבור – יהיו מעט הצעות עבודה רלוונטיות עבורם, במיוחד לאור מאפייניהם האמורים. לאור זאת, היה על הממשלה לדאוג מבעוד מועד, בדרכים יצירתיות, להרחבת מאגר מקומות העבודה באזור הדרום. בדרך זו היה ניתן להשיג גם מטרה חשובה נוספת – לעודד את המפונים לעבור ביחד למקומות שהמדינה מעוניינת ליישבם.<sup>543</sup> כך, ניתן היה לעודד הקמת מפעלים באזורים אלה, שיספקו מקומות עבודה למפונים על-ידי מתן סובסידיות ותמריצים

541 עדותו הפנימית של ד"ר חיים צבן, יועץ חיצוני לממשלה בתחום ההתיישבות (29.10.09).

542 עדותו הפומבית של ד"ר חיים צבן, יועץ חיצוני לממשלה בתחום ההתיישבות (30.11.09), עמ' 4572-4573.

אחרים. ד"ר צבן הדגים זאת בעדותו, בהתייחסו למפעל מסוים שאפשרות העתקתו עמדה על הפרק באותה עת:<sup>544</sup>

באותה תקופה שהתחילו לדבר על פינוי גוש קטיף שר התמ"ת היה אהוד אולמרט, שיזם להעביר את מפעל קוקה קולה מרמת גן לאשקלון. זה ירד מהפרק. אני אמרתי לאילן כהן ולשרון שיגידו לאולמרט שיוריד את המפעל לאשקלון ושיהיה מקור תעסוקה למפוני גוש קטיף. כי מפעל כזה יכול לספק עבודה לכל רמות התעסוקה. **אם לא יהיה מפעל ענק להעסיק את כל האנשים – תהיה בעיה של תעסוקה. תעסוקה זה העיקר.** הם שמעו ואני לא יודע מה קרה עם זה.

כמו כן היה על המדינה לדאוג לטיפול תעסוקתי מיוחד בהקשר של המשבר האישי שחוו המפונים כתוצאה מהפינוי, כגון על-ידי סדנאות מתאימות, פיתוח תפקידים בקהילה ושילוב המפונים במנגנוני הטיפול בהם.

באשר להחלטת הממשלה בדבר השמת מפונים בחברות הממשלתיות, הוועדה סמוכה ובטוחה כי מתוך יותר מ-1,500 עובדים שנקלטו בחברות ממשלתיות בתקופה הרלוונטית, ניתן היה לקלוט מספר עובדים משמעותי מקרב המפונים, שוודאי היו ביניהם כאלו שעמדו בדרישות המקצועיות של המשרות המוצעות. לדעת הוועדה, בנושא זה יש מקום לביקורת הן על הממשלה, שכבעלת מניות בחברות הממשלתיות לא עשתה די על מנת שאלה יישמו בפועל את החלטתה; והן על החברות הממשלתיות עצמן, שבהיותן חברות ממשלתיות – ולא פרטיות – מן הראוי היה כי יפעלו גם לקידומו של אינטרס לאומי מובהק כשיקום המפונים, כל עוד אין בכך משום פגיעה של ממש בעסקיהן, לא כל שכן כאשר קיימת החלטת ממשלה מפורשת בעניין זה.

באשר לפעילות תעסוקטיף: באופן כללי הוועדה מבקשת להדגיש, כפי שהניסיון המוצלח של תעסוקטיף מוכיח, כי ארגון חוץ-ממשלתי, המכיר את האוכלוסייה הרלוונטית ומתאים את עבודתו לצרכיה המיוחדים, הוא יעיל יותר במציאת פתרונות לבעיות התעסוקה של המפונים מאשר משרדי הממשלה או גורמים אחרים שאינם מכירים את האוכלוסייה וצרכיה באותה מידה, והמקובעים בפתרונות ההשמה השגרתיים שאליהם הורגלו.

כן סבורה הוועדה, כי החלטת הממשלה בנוגע לתקצוב תעסוקטיף התקבלה באיחור ניכר, לאחר פרק זמן ארוך ובלתי מוצדק שבו לא ניתן מענה מיוחד – וממילא לא ניתן מענה הולם – על-ידי הממשלה עצמה לסוגיה זו. יתרה מכך,

544 עדותו הפנימית של ד"ר חיים צבן, יועץ חיצוני לממשלה בתחום ההתיישבות (29.10.09).

גם משהתקבלה החלטת הממשלה באשר לתקצוב תעסוקטיף, עיכבה התנהלותה האיטית של הממשלה בהתקשרות עם תעסוקטיף ובהעברת התקציב לשימושה בפועל, את פעילות העמותה, ומנעה במשך זמן רב מציאת פתרון לחלק מהמפונים שטרם מצאו עבודה. הוועדה סבורה כי ראוי וניתן היה להימנע מהתמשכות יישום ההחלטה ומהעיכוב שחל בהעברת התקציב למימון פעילותה של תעסוקטיף למען המפונים. למצער כעת, מוטל על המדינה לפעול לאלתר ליישום ההחלטה הקיימת (כפי שאכן החלה מינהלת תנופה לעשות בעקבות דוח הביניים), ולהקצות עבור המשך ההתקשרות עם תעסוקטיף את ה־3 מיליון ש"ח הנותרים (כפי שאכן ציין מנכ"ל משרד ראש־הממשלה כי ייעשה במהלך שנת 2010). אמנם מהחומר שלפני הוועדה עולה כי סכום זה לא יידרש ככל הנראה לתעסוקטיף בתקופה הקרובה, אולם כפי שנאמר בדוח הביניים, ועל סמך ניסיון העבר, הקצאתו כבר עתה תמנע עיכובים מיותרים בעתיד.

הנה כי כן, הוועדה סבורה כי המדינה – שהפינוי אשר ביצעה הוביל במישרין לשיעורי האבטלה הגבוהים בקרב המפונים – כשלה באופן רב־ממדי בטיפול בבעיות התעסוקה של המפונים: היא נמנעה מלהיערך מראש באופן מקצועי דיו לבעיה, על אף שצפתה אותה; לאחר מכן היא שינתה ללא הצדקה את מסגרות הטיפול בבעיה; היא נמנעה מלטפל בבעיה כערכה במשך תקופה ארוכה; היא קיבלה החלטות שלא מומשו ועוד. גם משנמצא גוף פרטי שלקח על עצמו את האחריות ששטמה המדינה – וביצע את המשימה היטב – כשלה המדינה משך זמן רב בעידודו של גוף זה כפי שניתן היה לצפות ממנה.

אשר לעתיד, הרי שהוועדה חוזרת על עמדתה, שנכללה בדוח הביניים, ולפיה חרף התקצוב (החלקי, לפי עקרון ה־matching) שהופנה לגוף פרטי הפועל בתחום זה, אין הממשלה רשאית לפטור את עצמה מחובתה לפעול במקביל, בעצמה, לפתרון בעיות התעסוקה בקרב המפונים. כפי שצוין, מנכ"ל משרד ראש־הממשלה הודיע לוועדה כי הממשלה אכן פועלת למציאת מסגרות נוספות, כולל במגזר הפרטי, על מנת להרחיב את היצע המשרות למפונים. הוועדה מניחה ומצפה אפוא כי לאמירה זו יינתן תוכן מעשי ומשמעותי כבר בטווח המיידי.

## ב. גמול פרישה

(א) עובדות

נוכח הקשיים האובייקטיביים הרגילים הניצבים בפני אנשים בגילאים מתקדמים במציאת עבודה, שעליהם נוספו קשיים ספציפיים שאפיינו בעלי כישורי עבודה

מסוימים, שהיו רלוונטיים רק לשטח המפונה, למצוא מקור פרנסה חדש בתחומי ישראל,<sup>545</sup> קבע סעיף 55 לחוק יישום ההתנתקות עבור האוכלוסייה המבוגרת זכאות ל"גמול פרישה", שמשמעו תשלומים חודשיים עד גיל הפרישה. אלא שתנאי הזכאות שנקבעו בסעיף היו מצמצמים. בין היתר נדרש כי המפונה יהיה לפחות בן 55 ב"יום הקובע" (6.6.04), כלומר בן למעלה מ-56 במועד הפינוי; נדרש כי עד ליום הפינוי המפונה הועסק כשכיר דווקא (להבדיל מעצמאי); ונדרש כי מרכז חייו של המפונה בארבע השנים שלפני היום הקובע, היה בשטח המפונה.

לאחר הפינוי הסתבר, כי גם בקרב מפונים בגילאי הביניים שהיו צעירים מגיל 55 ביום הקובע, וגם בקרב מי שהיו עצמאים, התעורר קושי משמעותי במציאת עבודה.<sup>546</sup> על רקע זה המליצה ועדת החקירה בדוח הביניים, כי המדינה תערוך בדיקה מחודשת של תנאי הסף בסוגיה זו.<sup>547</sup> עוד ציינה הוועדה כי ראוי ליצור תמריצים המעודדים את חזרתו של הגמלאי לעבודה, גם כאשר יהיה זכאי לגמול.

בדיווח שהעביר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לוועדה באשר ליישום המלצות דוח הביניים נמסר, כי הוחלט להוסיף על גמול הפרישה הקבוע בחוק גם "תשלום חודשי קבוע", שייתן מענה לשתי האוכלוסיות האמורות: שכירים ועצמאים כאחד, שמלאו להם 50 ב"יום הקובע". נקבע שאלה יהיו זכאים, בתנאים מסוימים, לתשלום החודשי החל מיום 6 ביוני 2009 (כלומר חמש שנים לאחר היום הקובע, מעת היותם בני 55 לפחות), ועד לגיל פרישת חובה. עוד הוחלט לקבוע כי התשלום החודשי יינתן בשתי מדרגות, של 2,000 ש"ח או 3,000 ש"ח, על-פי היקף הכנסתו הממוצע של המפונה בשנים 2006–2008; למעט למי שהכנסתו הממוצעת בשנים אלו הייתה גבוהה מהשכר הממוצע במשק, אשר לא יהיה זכאי לתשלום זה כלל. כמו כן נקבע, כי לבעלי עסקים שקיבלו פיצוי בגין עסקם לפי החוק, תנוכה מהתשלום החודשי "ריבית רעיונית" באופן פרוגרסיבי, החל מ-1% על סכום הפיצוי העסקי הכולל שקיבלו מהשקל הראשון ועד ל-300,000 ש"ח, ועד ל-5% על כל החלק בפיצוי שהינו מעל ל-1,000,000 ש"ח.<sup>548</sup> "ריבית רעיונית" פירושה,

545 ראו דוח צבן, עמ' 5–10; עדותו הפומבית של פרופ' דניאל צידון, יועץ חיצוני לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (26.10.09), עמ' 4109–4110. כן ראו לעיל, את תת הפרק על איתור ויצירת מקומות תעסוקה (פרק ה.4.א.).

546 ראו למשל עדותו הפומבית של הרב יוסף צבי רימון, יו"ר תעסוקטיפ (14.7.09), עמ' 1859; עדותו הפנימית של מעוזיה סגל, מנהל האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית חוף אשקלון (12.7.09); עדותו הפנימית של אילן לפלר (9.7.09); עדותו הפנימית של ציון יצחק (14.9.09).

547 דוח הביניים, עמ' 50–51.

548 איל גבאי, יישום מסקנות ועדת החקירה – דוח סופי (7.1.10). פירוט מלא של המסלול על תנאיו מצוי בנספח 50 לדיווח – עקרונות לתוספת פיצוי לבעלי עסקים (6.1.10), בסעיף 3.



הריבית השנתית שהיה מקבל המפונה, אילו היה משקיע את כספי הפיצויים שקיבל, באפיק השקעה סולידי ממוצע. ריבית זו הינה "רעיונית", מכיוון שאין זה ידוע אם אכן המפונה השקיע את הכסף בתכנית המניבה לו פירות כלשהם. ואולם, עיקרון זה קובע כי מסך התשלום החודשי הקבוע שאותו יקבל המפונה (2,000 או 3,000 ש"ח), כסיוע למחייתו, יש לנכות את התגמול שיכול המפונה לקבל, כפירות מכספי הפיצויים.

בדיווחו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה נמסר עוד, כי החלטה זו באשר לתשלום החודשי הקבוע, נכללה במסגרת הסכמות חתומות שאליהן הגיעה המדינה עם ועד בעלי העסקים ועם מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף. מנגד, העלו מספר גורמים שאינם מיוצגים על-ידי ועד בעלי העסקים, טענות שונות כנגד הסדר זה. ועד אזור התעשייה ארז טען, כי ההסדר אינו חל למעשה על מרבית אנשיו, שכן הוא מבוסס על הגדרת הזכאות לדמי הסתגלות הכלולה בסעיף 55 לחוק יישום ההתנתקות, וזו דורשת כתנאי סף כי יהיה מדובר במי שמרכז חייו היה בשטח המפונה בתקופת ארבע השנים שבתכוף ליום הקובע, ואילו מרבית בעלי העסקים באזור התעשייה ארז לא התגוררו בעצמם בחבל עזה.<sup>549</sup> בא כוח ועד החקלאים טען, כי המסלול המוצע אינו מסייע כלל לחקלאים, באשר ניכוי הריבית הרעיונית מגובה הפיצוי הממוצע שניתן לחקלאים, מאיין עבור רבים מהחקלאים את המענק כולו. לדבריו, ניכוי ריבית רעיונית מפיצוי עסקי המגיע כדי 1.2 מיליון ש"ח, מקזז לאפס את התשלום המיוחד.<sup>550</sup> במכתבו לוועדת החקירה כתב מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, דורון בן שלומי, כי בשל אופי העסקים המיוצגים על-ידי ועד העסקים, לא רוכז מאמץ במסגרת ההתדיינות עם הממשלה טרם חתימת ההסכם, בסעיף זה. יחד עם זאת, כתב בן שלומי, "יהיה זה שגוי להסיק מכך שזהו המסלול הנכון לחקלאים".<sup>551</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

ההסכם שנחתם בין המדינה ובין ועד בעלי העסקים, מבטא את הסכמתם של בעלי העסקים חברי הוועד לניכוי הריבית הרעיונית מהתשלום החודשי הקבוע. לאור זאת, הוועדה סומכת ידיה על החלטת המדינה באשר לתוספת התשלום החודשי הקבוע, בתנאים שפורטו בדיווחו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה.

549 ראו לדוגמה עדותה הפומבית של עו"ד ישראל אלימלך, ועד אזור התעשייה מחסום ארז (3.2.10), עמ' 5249.

550 מכתבו של עו"ד דוד וינשטיין, בא כוח ועד החקלאים מפוני גוש קטיף, לוועדת החקירה (19.1.10).

551 דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף, מכתב לוועדת החקירה (17.1.10).

יחד עם זאת, הן בעלי העסקים החקלאיים והן בעלי העסקים באזור התעשייה ארז, אינם מיוצגים על-ידי ועד העסקים, ובשל כך רואה הוועדה מקום לחוות דעתה ביחס לצדקתה של הצעה זו.

הוועדה סבורה כי קביעת ריבית רעיונית בשיעור המגיע ל-5%, אינה משקפת שיעורי ריבית ריאליים הקיימים בשוק בשנים שלאחר הפינוי, שמהם יכולים היו המפונים ליהנות באופן רעיוני.

עוד סבורה הוועדה, כי בניית מסלול הפיצוי באופן זה, הביאה לכך שכל פיצוי עסקי מעל ל-900,000 ש"ח מקזז לאפס סכום תשלום חודשי של 2,000 ש"ח, וכל פיצוי עסקי מעל ל-1,170,000 ש"ח מקזז לאפס סכום תשלום חודשי של 3,000 ש"ח. ממילא יוצא כי מסלול זה אינו מתאים לבעלי עסקים גדולים יחסית, שהיקף הפיצוי שלהם עלה על הסכום האמור.

על כן, הוועדה ממליצה להבחין בין אלו שלא הקימו את עסקיהם מחדש לאחר הפינוי, שאז, לדעת הוועדה, החלטת המדינה ראויה, אך תוך בחינה מחדש של שיעורי הריבית שאותם יש לקזז באופן שלא יעלו, במדרגתם הגבוהה, על הריבית הקבועה במשק בשנתיים האחרונות.

ביחס לאלו שחזרו לפעילות והקימו את עסקיהם מחדש לאחר הפינוי, הוועדה סבורה, כי מאחר שכספי הפיצוי הושקעו בהקמת העסק, הרי שהריבית הרעיונית אינה קיימת. על כן, הוועדה ממליצה, באשר לבעלי עסקים אלו, לבטל את קיזוז הריבית הרעיונית.

בכפוף לתיקון זה, הוועדה רואה את הפתרון שניתן על-ידי המדינה בסוגיה זו – בצירוף הארכת דמי ההסתגלות שנדונה לעיל (לרבות קבלתה החלקית של הסתייגות בעלי העסקים בעניינה, כפי שהמליצה הוועדה) – כפתרון סביר לבעיית היעדר התעסוקה למפונים בגילאים המתקדמים.

לצורך קבלת התשלום החודשי הקבוע, נדרש המפונה לעמוד בתנאי סף, שלפיו מרכז חייו היה באזור המפונה ארבע שנים בתכוף ליום הקובע. הוראה זו, מטבע הדברים, מוציאה מגדרה את אותם אלו שנפגעו כתוצאה מהפינוי, אך מרכז חייהם לא היה באזור המפונה. בשל כך, טענו אנשי אזור התעשייה ארז, כי יש לבטלה, ואילו המדינה עמדה על דעתה וסברה כי יש להותיר תנאי זה על כנו.

במחלוקת זו סבורה הוועדה, כי הדין עם המדינה. התשלום החודשי הקבוע מפצה את המפונים, שבנוסף לאיבוד מקום עבודתם, נפגע מרכז חייהם, המקום שבו חיו משך זמן ארוך. אין הכוונה כי מי שמרכז חייו לא היה באזור המפונה, לא נפגע כלל, אך פגיעתו פחותה, ואינה מצדיקה הטבה זו, הניתנת מעבר לפיצוי שניתן

בחוק. יחד עם זאת הוועדה מדגישה, כי מי אשר אינו עומד בתנאי סף זה, אך סבור שנפגע באופן חריג ויוצא דופן כתוצאה מהפינוי, רשאי יהיה לפנות לוועדה המיוחדת בבקשה לתשלום מיוחד, והוועדה המיוחדת תדון בנסיבותיו האישיות. אך ככלל, אין לשנות תנאי סף זה.

הוועדה שבה וממליצה לממשלה, ליצור במקביל תמריצים המעודדים את חזרתם לעבודה של המפונים הזכאים לתשלום החודשי הקבוע. בין יתר המנגנונים אשר הוזכרו בהקשר זה בדוח הביניים היו מנגנוני הנחה וזיכוי במס למי שיבחר לחזור למעגל העבודה, אשר יביאו לכך שסך הכנסתו משני המרכיבים יחד (שכר העבודה וגמול הפרישה), יהיה גבוה מכל אחד מהם בנפרד.<sup>552</sup> הוועדה רואה תועלת רבה בכך, הן ברמה האישית – בשיפור תחושת הביטחון הכלכלי האישי והעלאת דימויו העצמי של המפונה כמי שיכול להתפרנס בכבוד, והן ברמה הלאומית – בהקטנת מספרם הכולל של הבלתי מועסקים.

## 5. חברה, רווחה וחינוך

### א. עקרונות לשיקום נפשי, חברתי וקהילתי

#### (1) סיוע לשיקום באמצעות הקהילה

(א) עובדות

הפינוי היה אירוע שגרם למשבר רב-ממדי. הוא פגע במפונים במגוון רחב של תחומי חיים, ברמות הפרט, המשפחה והקהילה. הפגיעה במפונים החמירה על רקע השבר האידאולוגי שהתלווה לפינוי, כפי שהיה צפוי מראש.<sup>553</sup> תהליך שיקומם של המפונים – הנמשך שנים – כולל טיפול בנזקים הפיזיים והנפשיים שגרם להם המשבר ובהשבתם, ככל האפשר, למסלול החיים הרגיל. זאת יש לדעת, "החזרת המצב לקדמותו" אינה אפשרית ותהליך שיקום איננו מתיימר להשיג זאת. השיקום הוא מאמץ מתמשך שתכליתו להשיב את הנפגעים למסלול חיים רגיל לצד הנוכחות המתמשכת של האובדן.<sup>554</sup> מבחינת הממשלה השיקום הוא יעד

552 דוח הביניים, עמ' 50-51.

553 המועצה לביטחון לאומי – הוועדה להיערכות חברתית, מוקד מידע וסיוע במסגרת תוכנית ההתנתקות, מצגת (2004).

554 שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה (אוניברסיטת בראילן, תש"ע), עמ' 278.

שאליו מכוונת משימתם של גורמי הסיוע והטיפול, "להחזיר את המפונים לתפקוד תקין בכל תחומי החיים"<sup>555</sup>.

מחקרים שעסקו בשיקום אוכלוסיות מפונות, בכלל זה שיקומם של מפוני חצי האי סיני,<sup>556</sup> הראו כי שמירת השיוך לקהילה עשויה להקל על התהליך. לפיכך, הנחת העבודה של הגורמים המקצועיים בשלב ההיערכות לקראת ההתנתקות ייחסה חשיבות לממד הקהילתי, בהקשר הפיזי, הארגוני, הרגשי והרוחני.<sup>557</sup> שיקום המסגרות המשפחתיות והקבוצתיות נתפס כגורם תומך משמעותי בשיקומם האישי של המפונים.<sup>558</sup>

ואולם, הלכה למעשה, שיקום המפונים באמצעות המסגרת הקהילתית נתקל בקשיים, שמקורם הן באופי של הקהילות שנוצרו לאחר הפינוי והן בתפקודה של המדינה, כפי שיפורט להלן.

**אופי הקהילות לאחר הפינוי:** סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות איפשר להכיר בכל צירוף של עשרים משפחות ומעלה כקהילה לצורך העתקה קהילתית, גם אם טרם הפינוי לא היה שום קשר ביניהן, והן יצרו קבוצה, אד-הוק, לצורך קבלת הזכות להעתקה קהילתית. ההגדרה שבחוק, שאינה נשענת על תפיסה חברתית סדורה, הביאה ליצירת קהילות חדשות, בעלות אופי מלאכותי, לצד קהילות קיימות, ששמרו על מסגרותיהן הארגוניות המקוריות. בעוד שהאחרונות הקימו מתוכן הנהגות מגובשות, הראשונות, שחסרו עבר משותף משמעותי, התקשו בדרך כלל לפעול יחד כדי לקדם שיקום קהילתי. לאור הפיצול המשמעותי שחל בקרב קהילות המקור של המפונים, ונוכח הבעייתיות שבזיהוי חלק מהקהילות החדשות, התקשתה המדינה לעמוד במשימת השיקום הקהילתי.<sup>559</sup>

555 מינהלת סל"ע, **מסמך תמונת מצב והערכות לקראת שנת 2009 – צוות חברתי** (סוף 2008).  
556 מחקר שהשפיע במיוחד בהקשר זה על מקבלי ההחלטות בתקופת ההתנתקות הוא זה של ליאב שדה-בק, נייר עמדה: **סוגיות ועקרונות בפינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי סיני תוך דגש על נקודת המבט של המפונים** (יוני 2000). גב' שדה-בק חוותה בעצמה, כילדה, את פינוי סיני, ועל רקע מחקרה גייס אותה יונתן בשיא לעבוד בתחום החברתי במינהלת סל"ע (עדותו הפומבית (10.5.09), עמ' 13).

557 מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **לקראת שיקום והתחדשות – תפיסת הפעלה תחום הסיוע החברתי**, מצגת (ספטמבר-דצמבר 2004); מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **המשך תהליך השיקום וההתחדשות של מפוני גוש קטיף, דרישות תקציביות של התחום הפסיכו-חברתי לשנת עבודה 2008** (17.7.07).

558 מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **לקראת שיקום והתחדשות – ריכוז דרישות תקציביות בתחום הפסיכו-חברתי** (6.2.05).

559 עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (2.9.09), עמ' 3311-3312; שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים

תפיסת מינהלת סל"ע הייתה, כי בכוחן של הקהילות לשקם את עצמן טוב מכל גורם אחר, ועל כן יש להפקיד את הובלת תהליכי השיקום וההתחדשות – המלווה בקבלת משאבים מהמדינה – בידי מנהיגות מקצועית ונבחרת של המפונים, ברמת הקהילות וברמה המערכתית. המטרה הייתה להעניק לקבוצות המפונים חופש פעולה להתאגדות ולפיתוח מנגנונים קהילתיים.<sup>560</sup> אך בפועל, החופש הקהילתי שניתן, לא התאים לכל סוגי הקהילות ולנסיבות שנוצרו. השוני בין קהילות שגילו חוסן לבין שאר הקהילות, השפיע באופן משמעותי על השיקום, קצבו ואופיו. קהילות חזקות הצליחו לתמוך בפרטים שבתוכן. קהילות חלשות, מבחינה סוציאלית-אקונומית או ביכולת ההתארגנות שלהן, התקשו יותר להשתקם, והמשיכו להסתמך על מנגנוני המדינה במקום על המנגנונים הפנים-קהילתיים.<sup>561</sup>

**תפקודה של המדינה:** יכולתה של המדינה לטפל ביעילות בשיקום הקהילתי, הושפעה מגורמים שונים. **ראשית**, על אף התפיסה שהשיקום הקהילתי אמור להיות רב-ממדי (פיזי, ארגוני, רגשי ורוחני), נראה כי המדינה בחרה בפתרון הקל יותר, שהתמקד בעיקר בשיקום בהיבט החומרי-הפיזי.<sup>562</sup> בהיבטים הארגוניים-רגשיים, חלק מהקהילות שמרו על רציפות בכוחות עצמן, על בסיס חוסן שהתגבש עוד טרם הפינוי, ככל שזה עמד להן לאחר הפינוי.<sup>563</sup> אמנם, מינהלת סל"ע הקצתה לקהילות תקציבים ייעודיים לשיקום הקהילתי, מתוך תפיסה שלפיה הליווי הקהילתי חיוני; אך בנושא זה ניתנה יד חופשית למדי להנהגת הקהילות, וכתוצאה מכך בחלק מהמקרים הפעולות שיועדו לצורך שיקום קהילתי לא התבצעו במלוא

---

קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה (אוניברסיטת בראילן, תש"ע), 223.

560 פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.7.06); מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **לקראת שיקום והתחדשות ריכוז דרישות תקציביות בתחום הפסיכו-חברתי** (26.9.05).

561 עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2905. גב' ליאב שדה-בק, ממינהלת תנופה, שכאמור כתבה מחקר רב-השפעה על חשיבות השיקום הקהילתי בעקבות פינוי סיני, העידה בפני הוועדה כי **"לא לילד הזה פיללתי"**. לדבריה, קהילות שהלכו להתיישבות ממניעים אידאולוגיים ומתוך חזון ואמונה, כמו בשומריה וביישובי חלוצה, שיקומן היה אכן קל בהרבה. אך לעומת זאת, בקהילות האחרות, שלא היו בעלות יכולת להקים יישוב חדש, המצב הוא "קטסטרופה", ולהן לא תרמו הפתרון הקהילתי ומעורבות-היתר של המדינה לשיקומן אלא דווקא עיכבו אותו, בשל יצירת תלות לא בריאה של המפונים במדינה. גב' שדה-בק מציינת כי היא תמכה במודל קהילתי מאוד מסוים, ולא בפתרון קהילתי בכל מחיר (עדותה הפנימית (23.12.09)).

562 עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09); עדותו הפנימית של מר עדי טוב, יועץ ארגוני ומלווה קהילתי מטעם מהו"ת (30.8.09).

563 שיי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", **חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה** (אוניברסיטת בראילן, תש"ע), 101.

התקציב שיועד להן.<sup>564</sup> שנית, היעדרה של תכנית ברורה ומוסדרת מראש להעסקה קהילתית, הביא את הגורמים החברתיים לנסות ולפתח את הכוחות הקהילתיים הנדרשים לכך "תוך כדי תנועה", במסגרת הטיפול השוטף במפונים. כדברי העד ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה: "בנקודת הפתיחה לא הייתה נכונות לעסוק באופן רציני, הן בשלב התכנון שהיה באמת קצר... והן בשלב הביצוע, בהקשר הקהילתי..."<sup>565</sup>

גם להובלת הקהילות לבניית בתי הקבע לא נקבע מראש גורם אחראי, והטיפול בנושא זה התפזר בין משרדים שונים.<sup>566</sup> משרד הרווחה אמנם עסק בטיפול קהילתי, אך לא מתחילת הדרך ולא תמיד במטרה להביא לבניית בתי קבע.<sup>567</sup> אנשי התחום החברתי במינהלת סל"ע אמנם ניסו לקדם את הנושא, אך בחלק מהשלבים הוא לא היה בראש סדרי העדיפויות של המינהלה או של משרדי ממשלה אחרים.<sup>568</sup> כך אירע שהטיפול בקידום הקהילות לקראת ההגעה לבתי הקבע הונח, במידה רבה, ליוזמת הקהילות עצמן, שקידמו את הליווי לפי סדרי העדיפויות שקבעו הנהגותיהן ולפי יכולותיהן, שתכופות היו, כאמור, מוגבלות.<sup>569</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

השיקום הקהילתי הוא תהליך סבוך ומורכב. הוא דורש היערכות מדוקדקת ומותאמת לאוכלוסייה ולמקום, ומחייב מערך תמיכה קהילתי מקצועי לליווי המפונים, העוסק גם בהסרת מכשולים וקשיים מוסדיים, חוקיים ותרבותיים. בתוך כך, נדרשת מעורבותן הפעילה של הקהילות בשיקומן הן. הממשלה, בשל המבנה

564 פרוטוקול מס' 17 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.1.08), דברי מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע.

565 עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (2.9.09), עמ' 3311; שי בן יוסף, **עיקרי הדברים לקראת עדות בוועדת החקירה לנושא טיפול הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (16.6.09).

566 שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", **חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה** (אוניברסיטת בר-אילן, תש"ע), 235.

567 רק בשנת 2008 הוסדרה העברת שמונה תקני עובדים סוציאליים קהילתיים ממשרד הרווחה למינהלת סל"ע. פרוטוקול מס' 17 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.1.08), דברי מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע; עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2917.

568 משרד הרווחה, פרוטוקול "השולחן העגול" מיום 21.10.07 (21.11.07); מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **תמונת מצב והערכות לקראת שנת 2009 – צוות חברתי** (סוף 2008); עדותו הפנימית של מר חגי דפנה, יועץ קהילתי (23.8.09); עדותה הפנימית של גב' מרים שפירא, מנהלת מה"ת (21.6.09).

569 פרוטוקול מס' 17 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.1.08), דברי מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע.

האנכי, החד־ממדי והביורוקרטי של משרדיה, מתקשה מטבע הדברים להתמודד עם אתגר מעין זה.<sup>570</sup>

על כן, טוב עשתה מינהלת סל"ע שהפעילה מערך רב־תחומי לנושא השיקום הקהילתי, והבינה את מוטת הצרכים לנושא זה. עם זאת, הוועדה סבורה כי מלכתחילה הטיפול הקהילתי היה צריך להיעשות רק כלפי קהילות מקוריות אותנטיות.

לגבי אירועים עתידיים, הרי שלדעת הוועדה, בדומה לתחומי טיפול נוספים במפונים, גם על השיקום הקהילתי להיעשות על־ידי גוף חוץ־ממשלתי ייעודי, כפי שיפורט להלן בפרק ההמלצות להיערכות לאירועים עתידיים (פרקים 1.2.1 ו-2.1.1).<sup>(4)</sup>.

## (2) סיוע לשיקום באמצעות Reaching-Out (שיחור)

### (א) עובדות

אחת מהנחות היסוד של הגורמים המטפלים הייתה כי כל מפונה זקוק באופן פוטנציאלי, ואף זכאי, לתמיכתם הישירה של השירותים החברתיים, מתוך ראייה מערכתית כוללת, וללא קשר לשאלת ההכרה בזכאותו לפיצוי כספי או להשתייכותו להעתקה קהילתית כלשהי.<sup>571</sup> על מנת ליישם עיקרון זה, ומתוך הבנה כי לרבים מהמפונים שפנו לפתרון דיור עצמאי אין בפועל נגישות לשירותים אלה, פעל התחום החברתי במינהלת סל"ע לביצוע תהליכי Reaching-Out (שיחור) גם למשפחות שבחרו בפתרון שאינו קהילתי. הכוונה היא למדיניות של יידוע וטיפול יזומים על־ידי הרשויות, הצופה שחלק ניכר מן המשפחות לא יפנו מיוזמתן לגופי הרווחה והסיוע האחרים העומדים לרשותן.

תפיסה זו חייבה לאתר את משפחות ה"פזורה", שאינן מאורגנות בקהילות. ואכן, כך פעלה מינהלת סל"ע, אשר עובדות סוציאליות מטעמה יצרו קשר מספר פעמים עם כ־500 משפחות שבחרו בפתרון דיור שאינו קהילתי, ושאותן הצליחו לאתר, בכ־81 רשויות מקומיות שונות. חלק ממשפחות אלה הופנו לטיפול מחלקות הרווחה ברשות המקומית, ובקרב 232 משפחות נערכו ביקורים של עובדות סוציאליות

570 שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", **חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה** (אוניברסיטת בר־אילן, תש"ע), 39.

571 מינהלת סל"ע, **הערכות התחום החברתי לטיפול ושיקום מפוני גוש קטיף – תמצית מנהלים** (יוני 2009); עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה. (19.8.09).

מטעם מינהלת סל"ע, לעתים אף יותר מביקור בית אחד. במסגרת ביקורים אלו, יידעו העובדות הסוציאליות את המשפחות בדבר הסיוע המגיע להן, ביררו את צורכיהן וקישרו בינן לבין העובדים הסוציאלים ברשויות המקומיות הקולטות, שתקניהם מומנו על-ידי משרד הרווחה לצורך טיפול במשפחות המפונות שנקלטו באותן רשויות.<sup>572</sup>

במסגרת הטיפול במשפחות הפזורה הוקמה במינהלת סל"ע ועדה לסיוע חברתי, בראשות עובדת סוציאלית, שעמדה לרשות משפחות אלה ותפקידה היה לסייע במימון שירותים טיפוליים וחברתיים מיוחדים. למימון צרכים מיוחדים אלה, השונים משירותי הרווחה הרגילים, הקצתה המינהלה עד 10,000 ש"ח למשפחה. הוועדה פעלה בין אוקטובר 2006 לסוף שנת 2008, ובמהלך פעילותה אושר בה סיוע בסך של כ-1,400,000 ש"ח עבור 166 משפחות.<sup>573</sup> הוועדה הפסיקה לפעול משהחליטה מינהלת סל"ע כי יש להציב גבולות לתמיכה במשפחות הפזורה, ומתוך הנחה כי מצבן הכללי כבר התייצב.<sup>574</sup>

יצוין כי היו שמתחו ביקורת בפני הוועדה על אופן טיפולה של מינהלת סל"ע במשפחות הפזורה. כך טען בנצי ליברמן, מי שכיהן בעבר כראש המועצה האזורית שומרון, שהעיד עוד קודם שמונה לראש מינהלת תנופה, כי למיטב ידיעתו מינהלת סל"ע לא קיימה תהליכי ליווי ומעקב אמיתיים ומקצועיים אחר מצבן של המשפחות וצורכיהן, וכי העבודה שנעשתה התמצתה במיפוי ובדיקה ראשונית בלבד, וכן במימון המשך הליווי על-ידי הרשות המקומית, ואיש אינו יודע אל נכון מה מצבן האמיתי כיום.<sup>575</sup> אחרים טענו כי תחושתן הסובייקטיבית של חלק ממשפחות הפזורה קשה, גם כיום, וכי היא נובעת בין השאר מבחירתן בפתרון שאינו קהילתי.<sup>576</sup> מנגד, עובדת סוציאלית מעיריית עפולה המופקדת על הטיפול

572 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (20.8.09); עדותה הפנימית של גב' יפה קוג'מן, עובדת סוציאלית בעיריית עפולה (28.6.09).

573 מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של הגב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 12; מינהלת סל"ע – תחום חברתי, ועדה לסיוע חברתי למפוני חבל עזה וצפון השומרון – נוהל עבודה (19.10.06); עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (20.8.09); מינהלת סל"ע – התחום החברתי, הערכות התחום החברתי לטיפול ושיקום מפוני גוש קטיף – תמצית מנהלים (יוני 2009).

574 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09).  
575 עדותו הפנימית של מר בנצי ליברמן, לשעבר ראש המועצה האזורית שומרון וכיום ראש מינהלת תנופה (19.5.09).

576 למשל: עדותה הפנימית של גב' ליאורה טושינסקי, סגנית ראש מינהלת תנופה כיום, ולשעבר מנכ"לית המועצה האזורית שומרון (7.2.10).



במפונים המתגוררים בעיר, ואשר עבדה קודם לפינוי במועצה האזורית שומרון ולכן היא מכירה את המפונים עוד מאז, העידה: "הצענו לאנשים סיוע וטיפול רגשי והם לא מוכנים לקבל אותו... אני יכולה להצביע על כמה משפחות במצוקה אך הן היו גם קודם ברווחה". ועוד הסבירה: "הם לא רצו לגעת במה שכואב".<sup>577</sup>

נראה כי בשונה מהמשפחות שפנו למסלול הקהילתי, המשפחות שפנו למסלול העצמאי נטו שלא להמשיך את הקשר עם הגורמים החברתיים לאורך זמן. אפשר להניח כי תרמה לכך העובדה שמשפחות אלה לא היו מאוגדות, וממילא נעדרו הנהגה קהילתית היוזמת תהליכים חברתיים. על כן המדינה היא שיזמה את הקשר עימן, וטבעי היה שקשר יזום זה לא ימשך זמן רב.

תפיסת ה־Reaching-Out הייתה רלוונטית גם למשפחות שבחרו בהעתקה קהילתית והתגוררו באתרי המגורים הזמניים. להנחת היסוד, שכל מפונה זקוק לשירותים חברתיים, נודעה כמובן משמעות תקציבית ברורה. יישום השיטה הצריך, בין השאר, הקצאה משמעותית של תקני עובדים סוציאליים לטיפול פרטני במשפחות עבור הרשויות המקומיות שקלטו מפונים. משרד הרווחה הקצה, לכלל הרשויות המקומיות הקולטות, תוספת של 25 תקני עובדים סוציאליים (הכוללים גם חלקי תקנים), למען הטיפול הפרטני במפונים; הווי אומר, בממוצע מטפל פרטני אחד לכ־80 משפחות.<sup>578</sup> זאת בעוד שהסטנדרט הרגיל של הממשלה להקצאת עובדים סוציאליים לרשויות מקומיות הינו מטפל אחד לכ־500-600 משפחות.<sup>579</sup> בפני הוועדה הוצגו עמדות שונות של אנשי מקצוע באשר להיקף התקנים הנדרשים לטיפול פרטני במפונים. יש שטענו שהקצאת משרד הרווחה הייתה מספקת, ויש שטענו שהיה צריך להגדילה אף יותר, ובאופן משמעותי.<sup>580</sup>

577 עדותה הפנימית של גב' יפה קוג'מן, עובדת סוציאלית בעיריית עפולה (28.6.09).  
578 בנוסף ל־25 התקנים של המטפלים הפרטניים, הוקצו גם 8 תקנים לעובדים סוציאליים קהילתיים. ראו עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2910.

579 עדותו הפומבית של מר מעוזיה סגל, מנהל האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית חוף אשקלון (21.7.09), עמ' 2484-2485.

580 עדותה הפומבית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (15.6.09), עמ' 1353; עדותו הפומבית של מר מעוזיה סגל, מנהל האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית חוף אשקלון (21.7.09), עמ' 2486; עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2909; עדותה הפומבית של גב' כרמית ריון (אוהיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (19.10.09), עמ' 4024.

**(ב) ממצאים ומסקנות**

ככלל, יש לציין לשבח את גישת ה־Reaching-Out שנקטו אנשי התחום החברתי במינהלת סל"ע, בכל הקשור למשפחות שבחרו בפתרון דיור עצמאי. ניכרת בה אכפתיות וניצול משאבי הארגון לצורך איתור צורכי המפונים, יידועם בדבר זכויותיהם וטיפול בהם, וזאת גם כשמדובר במשפחות בודדות ומרוחקות מריכוזי המפונים. לגישה זו נודעת חשיבות, ועל המדינה אכן מוטל למפות גם משפחות שאינן מצויות בליבה המטופלת בידי הרשויות, ולדאוג שגם הן תזכינה לטיפול הנדרש, כפי שמינהלת סל"ע אכן התאמצה לעשות במסגרת טיפולה במשפחות הפזורה.

עם זאת, הוועדה התרשמה כי מצבן של משפחות הפזורה אינו ידוע לאשורו, להבדיל ממצב המשפחות המתגוררות באתרים הזמניים, שאחריהן מתקיים מעקב שוטף. אכן, קיים קושי לאתר ולשמור על קשר רציף עם אותן משפחות, שעקב פיזורן אינן חשופות למלוא המידע הנוגע לטיפולן הנמשך של רשויות המדינה בקהילות.<sup>581</sup> יתרה מכך, עם חלוף הזמן נוספו למפונים בכללותם זכויות אשר לא הוענקו להם בתחילת הדרך, ומחובתה של המדינה לוודא כי גם אנשי הפזורה יקבלו מידע מלא על זכויות חדשות אלה.

אשר על כן, הוועדה ממליצה כי מינהלת תנופה תיידע את משפחות המפונים בפזורה על האפשרויות והזכויות העדכניות העומדות להן. במסגרת זו מן הראוי כי המינהלה גם תביא לידיעת כלל המשפחות את עובדת פירסומם של דוח הביניים והדוח הסופי של ועדת החקירה.

לעניין המחלוקת שהתגלעה באשר למספר תקני העובדים הסוציאליים הנדרש לטיפול במפונים, הרי שלדעת הוועדה, נכון לקיים מזמן לזמן דיון מקצועי בנושא זה.

**(3) סיוע לשיקום באמצעות שמירה על רציפויות****(א) עובדות**

בהתמודדות עם משבר נודעת חשיבות רבה לשמירת הרציפות בחיי האוכלוסייה הנפגעת. הווי אומר, כי יכולת ההתאוששות מותנית לא מעט ביכולתו של אדם לגשר על פני הנתק שגרם המשבר, באופן שחרף הפגיעה יהיה מסוגל להמשיך

581 עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09).

את חייו ברצף ככל הניתן.<sup>582</sup> במשבר שפקד את המפונים בעקבות ההתנתקות, הקהילה, המשפחה והיחידים חיו בשתי מערכות נפרדות – זו שלפני הפינוי וזו שאחרי – שקשה היה לאחותן לרצף אחד.

הממשלה אכן הכירה בחשיבות הכרוכה בשמירת הרציפות בתחומים השונים – ובהם התחום הקוגניטיבי, התפקודי, החברתי והבין-אישי<sup>583</sup> – ופעלה להגשתה. בין היתר נעשה מאמץ להמשיך את עבודתם של אנשי המקצוע שעבדו עם המתיישבים קודם להתנתקות. כך, למשל, מנהל יחידת הנוער שפעל בגוש קטיף גויס למינהלת סל"ע כדי לשמש אחראי לטיפול בנוער שפונה. גם מטפלים נוספים המשיכו בתפקידם באופן דומה, כגון מטפלים מטעם מהו"ת (מרכז היערכות והתמודדות בחירום) שהמשיכו בעבודתם עם המפונים לאחר הפינוי.<sup>584</sup> כמו כן עודדה המדינה תהליכים של קבלת החלטות בנושא אתרי הקבע והשיקום על-ידי המנהיגות של המפונים עצמם, ואף בכך יש משום חתירה לשמירה על רציפות חברתית-קהילתית.<sup>585</sup>

מנגד, בנושאים מסוימים נקטעה הרציפות יותר משהתחייב באופן אובייקטיבי מעצם הפינוי. כך, למשל, השהייה הממושכת בבתי המלון (שהמדינה לא הייתה אחראית לכולה), קטעה באופן ברור את רציפות חייהם של המפונים במגוון תחומים, וממילא ייתכן שגרמה להם לנזק במישור הנפשי והחברתי, ודומה כי ניתן היה לצמצמו.

המאמץ לשמור על רציפות זכה להצלחה יחסית בעבודת משרד החינוך. בהיערכותו לקראת הפינוי ערך המשרד מיפוי של כל התלמידים העתידיים להתפנות והכין תכניות פעולה מפורטות לתהליך קליטתם.<sup>586</sup> כן גובשו הערכות, והתעדכנו באופן

582 מינהלת סל"ע – התחום החברתי, רציונאל התפיסה המקצועית והשיקומית (פברואר 2005).

583 מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של הגב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 9; מינהלת סל"ע, רציונאל התפיסה המקצועית והשיקומית (פברואר 2005).

584 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותו הפנימית של מר חגי דפנה, יועץ קהילתי (23.8.09); עדותה הפנימית של גב' יפה קוג'מן, עובדת סוציאלית בעיריית עפולה (28.6.09).

585 מסמך שהוגש במסגרת עדותה הפומבית של הגב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 10.

586 מצגת משרד החינוך, בתוך מצגת של משרד ראש-הממשלה, דיווח לוועדת הכספים על היערכות משרדי הממשלה לביצוע תוכנית ההתנתקות (23.5.05); משרד החינוך, הערכות מערך החינוך לתהליך ההתנתקות והקליטה – תוכנית פעולה – מצע לדיון (הוגש למינהלת סל"ע בחודש פברואר 2005); משרד החינוך, מתנתקים ומתחברים – רצף חינוכי-חברתי – באחריות מינהל חברה ונוער (17.5.05).

שוטף, לגבי מוסדות הלימוד שבהם יבקשו התלמידים להמשיך את לימודיהם, ובהתאם לכך הוכנו מראש חלופות מתאימות והוקם מערך הסעות נרחב.<sup>587</sup>

לעומת זאת, נראה כי אצל חלק מרשויות הרווחה אירעה תקלה חמורה בשמירה על רצף הטיפול במשפחות שטופלו קודם לפינוי בידי מחלקת הרווחה של המועצה האזורית חוף עזה. לוועדה נמסר כי העובדים הסוציאליים של המועצה הכינו לקראת הפינוי את התיקים שטופלו על ידם באופן שניתן יהיה להמשיך את רציפות הטיפול בהם. הם השאירו הוראות והמלצות בתיקים שדרשו זאת, ולגבי תיקים של אוכלוסיות בסיכון שהצריכו המשך טיפול דחוף, הם אף ציינו את הדבר באופן בולט על גב התיק. כל התיקים הועברו לאחריות מחוז הדרום של משרד הרווחה עם הפינוי. ואולם, התברר כי חרף דחיפות העניין, הטיפול בחלק מהתיקים הללו "נפל בין הכסאות" במשך למעלה משנה לאחר הפינוי. בעוד שמשרד הרווחה ציפה, לפי נהליו הרגילים, כי כל הרשויות המקומיות שקלטו את המפונים יפנו אליו מיוזמתן לקבל את התיקים הרלוונטיים להן, שכן התיקים לא עוברים אוטומטית לרשויות הקולטות, הרי שחלק מהרשויות הקולטות ציפו ככל הנראה שמאן שהוא – בין אם המפונים עצמם שנזקקו לטיפול ובין אם משרד הרווחה – יפנה אליהן מיוזמתו ויסב את תשומת ליבן לצורך בטיפול. לבסוף, עובדות סוציאליות מטעם ועד מתיישבי גוש קטיף הן שפנו למשרד הרווחה ויידאו את העברת התיקים ליעודם, וזאת באיחור ניכר.<sup>588</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

שמירה על רציפות בתחומים השונים היא חיונית ליכולתו של מי שפונה באופן כפוי להתמודד כראוי עם המשבר שעבר. אלא שהמדובר במשימה מורכבת שדורשת תכנון והיערכות מוקדמים וקפדניים. אין להשאיר את הדברים לידי המקרה בתקווה שיסתדרו מאליהם.

עניין זה מומחש היטב על-ידי הפער שהתגלה בין הצלחתו היחסית של משרד החינוך לקיים רציפות חינוכית תוך היערכות לוגיסטית רחבת היקף לתמיכה בכך,

<sup>587</sup> עדותה הפומבית של גב' עמירה חיים, מנהלת מחוז הדרום במשרד החינוך (25.11.09), עמ' 4389-4399; עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 162.

<sup>588</sup> עדותה הפנימית של גב' דפנה בורנשטיין, לשעבר עובדת סוציאלית במועצה האזורית חוף עזה ובוועד מתיישבי גוש קטיף (23.6.09); עדותה הפנימית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (8.6.09). ומנגד: עדותו הפנימית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (7.7.09); עדותו הפנימית של מר ישראל בודיק, מנהל מחוז דרום במשרד הרווחה (13.7.09).

לעומת כשלונן של חלק מרשויות הרווחה לקיים בתחומן רציפות טיפולית, שאינה מסובכת יותר, ואשר נוגעת דווקא לחוליות החלשות ביותר מקרב המפונים.

#### (4) סיוע לשיקום באמצעות גמילה מתלות בשירותים המיוחדים

##### (א) עובדות

המשאבים הרבים שהוקצו לטיפול במפונים – במישור החברתי והפיזי – בתקופת הביניים שעד למעבר למגורי הקבע, יצרו אצל חלקם תלות מסוימת ונסיגה בנטילת האחריות האישית לשיקומם. אחד הביטויים לכך היה תופעה של דבקות באתרים הזמניים ורתיעה מפני המעבר למגורי הקבע.<sup>589</sup> בהתייחסו לתופעה זו ציין המשנה למנכ"ל משרד הרווחה, כי "המגורים הזמניים האלה הם מגורים יותר מדי טובים בשביל להיות זמניים ויותר מדי גרועים בשביל להיות קבע".<sup>590</sup> ובאופן דומה הסבירה עובדת סוציאלית ממנהלת סל"ע: "בניצן – כמה שרע, לא מספיק רע. לא רע ברמה שדוחפת אנשים החוצה".<sup>591</sup>

התקציב החברתי שהעבירה הממשלה לרשויות המקומיות הקולטות, למימון הטיפול במפונים, היה גדול ולא דמה בהיקפו לסיוע רווחה סטנדרטי. נראה שאף בכך היה כדי להרגיל חלק מהמפונים לקבלת שירותים שבדרך כלל אין בידי מחלקות הרווחה לספק.<sup>592</sup>

ביסוד הטיפול החברתי האינטנסיבי הייתה שאיפת הגורמים החברתיים, כי לבסוף יגיעו המפונים למצב שבו יצרכו שירותים חברתיים ברמה הניתנת לכלל האזרחים. לגישתם, השגת יעד זה תשמש אינדיקציה להצלחת תהליך השיקום ולחזרת המפונים למסלול חיים נורמלי ככל האפשר. הקושי הוא, שהשגת יעד זה עשויה להצריך עוד תקופה ארוכה של טיפול רציף. גם בהקשר זה, החשש הנלווה להתארכות התהליך הטיפולי הוא שיתפתחו יחסי תלות המאפיינים את היחסים בין מערכת משקמת לבין משוקמים.<sup>593</sup> ההתמודדות עם חשש זה, בהיבט

589 עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במנהלת סל"ע (20.8.09); הקואליציה לטראומה, פרוטוקול פגישה בנושא מודל ליווי למשפחות מפונים (29.8.05), דברי ד"ר מיכאל דור ממשרד הבריאות.

590 עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2906-2907.

591 עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במנהלת תנופה (19.8.09).

592 ש.ס.

593 עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2904; עדותו הפנימית (7.7.09); עדותה הפנימית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת

התקציבי, מצריכה "התכנסות" מידתית של תקציבי הרווחה, כלומר הצבתם במתווה יורד והולך. ואכן, גישת משרד האוצר הייתה כי כך ראוי לעשות. מן הבחינה התקציבית גישה זו היא טבעית ומובנת, ולמעשה ברמה התאורטית לא הייתה לגביה מחלוקת של ממש. המחלוקת התגלעה ברמה המעשית, קרי: מתי בדיוק צריך להתחיל ליישם את המתווה התקציבי היורד, ומה בדיוק צריך להיות קצב הירידה, ביחס לקצב התקדמות התהליך השיקומי.

אנשי התחום החברתי במינהלת סל"ע המליצו בעבר כי התקציב לטיפול במשפחות יוסיף להינתן עד שנתיים ממועד **קבלת המגרש** למגורי הקבע; כי התקציב לטיפול בנוער ובילדים יינתן לחצי שנה נוספת מעבר לכך; ואילו רכיב הטיפול הקהילתי יתקצב במשך עוד שנה כדי לאפשר לקהילות לייצר את המנגנונים והמסגרות הטיפוליות שלהן לאחר המעבר.<sup>594</sup> לעומת זאת, משרד הרווחה גרס כי מחויבותו למתן שירותי רווחה צריכה להימשך באופן מלא עד שנתיים מיום **המעבר בפועל** למגורי הקבע, דהיינו כי יש להביא בחשבון גם את פרק הזמן הממושך שצפוי לחלוף מיום קבלת המגרש עד ליום המעבר. כך הסביר זאת המשנה למנכ"ל משרד הרווחה: "אין לי בעיה לרדת מ־10 מיליון ל־9 מיליון – בסדר. אבל אם זה יירד ב־2010 ל־7.5 מיליון וב־2011 ל־4 מיליון, ועדיין המתיישבים לא בישובי הקבע, אני בבעיה".<sup>595</sup> מנכ"ל משרד ראש־הממשלה לשעבר, רענן דינור, הכריע כגישת מינהלת סל"ע: "**אין בכוונתנו לפתח מודלים שיוצרים תלות של המתיישבים. סיוע חברתי עד שנתיים לאחר הגעה לקבע הינו מוגזם ויש לשמור על נוסחת שנתיים מיום קבלת מגרש**".<sup>596</sup> המשנה למנכ"ל משרד הרווחה טען בפני הוועדה, כי החלטת מנכ"ל משרד ראש־הממשלה בעניין המתווה היורד נתקבלה בתמיכת ועד המתיישבים, שכן אף הוועד גרס כי יש למנוע היווצרות תלות של המפונים במשרדי הממשלה.<sup>597</sup> יצוין כי בהמשך הדרך גם מינהלת תנופה שינתה, ככל הנראה,

סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (20.8.09); משרד ראש־הממשלה – לשכת המנכ"ל, **סיכום דיון בנושא סגירת מנהלת סל"ע** (8.2.09), דברי מר מנחם וגשל; עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (4.8.09), עמ' 3305-3306.

594 עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2030-2031. יצוין כי לפי נייר העמדה של ליאב שדה־בק, שהתבסס על מחקר מפוני חצי האי סיני, על הליווי למפונים להימשך "לפחות 3 שנים ממועד ההתיישבות מחדש" (ליאב שדה־בק, נייר עמדה: **סוגיות ועקרונות בפינוי ישובים – הפקת לקחים מפינוי סיני תוך דגש על נקודת המבט של המפונים** (יוני 2000), 10).

595 עדותו הפנימית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (7.7.09).

596 משרד ראש־הממשלה – לשכת המנכ"ל, **סיכום דיון בנושא סגירת מנהלת סל"ע** (8.2.09).

597 מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה, **תקציבי משרד הרווחה לטיפול במפונים – שנת 2010**, מכתב לוועדת החקירה (11.2.10).

את עמדתה המקורית, וצידדה בהמשך התקצוב לטיפול במשפחות עד 18 חודשים מיום המעבר לבית הקבע (תוך הארכת התקצוב לנוער ולקהילה בהתאמה); ומכאן שעמדתה התקרבה לזו של משרד הרווחה.<sup>598</sup>

בשנת 2010 אישרה הממשלה תקציב של 7.85 מיליון ש"ח לסיוע הפסיכולוגי-חברתי למפונים, ובכך הגדילה אותו ב-0.85 מיליון ש"ח לעומת תקציב 2009. גידול זה הוסבר בצורך לקדם את תהליך המעבר לבתי הקבע, הן ברמה האישית והן ברמה הקהילתית. הובהר כי המקור לתוספת התקציבית הוא שינוי בסדרי העדיפויות של מינהלת תנופה, ושימת דגש על סיוע לבניית בתי הקבע, כיוון שתשתיות הקבע והמנגנונים הקהילתיים, קידום חזון קהילתי משותף, גיבוש הקהילות וסיוע לתהליך קליטתן ברשויות המקומיות הקולטות.<sup>599</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

לדעת כל הגורמים המטפלים כיום, הצורך בטיפול החברתי המיוחד במפונים – האישי והקהילתי – עתיד להימשך לפחות עד לשלב ההתבססות של המפונים במגורי הקבע. עם זאת, הגורמים המטפלים סבורים כי הימשכות יתר של הטיפול מנציחה את התלות במדינה ובכך פוגעת בשיקום. לדעת הוועדה, נקודת האיזון הראויה מצויה בגישת ביניים בין ההכרעה שקיבל בשעתו רענן דינור לבין גישת משרד הרווחה: מחד גיסא, נקודת הייחוס צריכה להיות המעבר בפועל למגורי הקבע ולא קבלת המגרש בלבד; ומאידך גיסא, פרק הזמן מנקודת הייחוס האמורה צריך להיות קצר יחסית. הוועדה ממליצה אפוא להמשיך ולקיים את התמיכה החברתית המלאה – האישית והקהילתית – **עד לתום שנה מן המועד שבו המסה העיקרית של המשפחות בקהילה הרלוונטית תעבור בפועל לבתי הקבע**. לאחר מכן יש לצמצם באופן הדרגתי את התמיכה במודל מתכנס (תקציב פוחת והולך), עד להפסקה מוחלטת של הטיפול האישי המיוחד. את התמיכה הקהילתית המיוחדת יש להמשיך במודל מתכנס למשך פרק זמן נוסף, עד שגורמי המקצוע הממשלתיים יקבעו כי ניתן לסיים גם אותה, לאחר שייוכחו כי המנגנונים הקהילתיים התבססו במגורי הקבע באורח משביע רצון.

ככל שהצורך בתמיכה החברתית במתכונת המתוארת יוסיף להתקיים גם לאחר מועד סגירתה (הבלתי ידוע כרגע) של מינהלת תנופה, הוועדה ממליצה להשאיר על כנו את גוף המטה החברתי של המינהלה (התחום החברתי), שיעבור, על תקניו ותקציביו, למשרד הרווחה, ויופעל שם כיחידה בעלת אוטונומיה תקציבית,

598 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (23.11.09).  
599 החלטת ממשלה מס' 1375 (14.2.10) ודברי ההסבר בהצעת ההחלטה; מינהלת תנופה, **מסגרת סיוע חברתי למועצה לשנת 2010** (14.3.10).

עד לסיום התמיכה החברתית המיוחדת בכל קהילות המפונים. על הגוף שיישאר לוודא ולתאם המשך תקצוב הרשויות המקומיות לטיפול בצרכים החברתיים, וכן, בין היתר, לעסוק במקרים חריגים ובצרכים שיתעוררו מעת לעת.

## ב. היבטים ביצועיים של השיקום הנפשי, החברתי והקהילתי

### (1) הקמת תחום חברתי במינהלת סל"ע

בשלב עבודת המטה שקיימה המועצה לביטחון לאומי לקראת ההתנתקות, הוקמה "וועדה להיערכות חברתית", ועליה הוטל לבחון את צורכי היערכות בתחומים החברתיים. ועדה זו ריכזה נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (רווחה, חינוך, בריאות, מרכז השלטון המקומי), וכן נציגים מארגונים חוץ-ממשלתיים מעורבים (הסתדרות הפסיכולוגים, איגוד העובדים הסוציאליים, ארגון "בסוד שיח"). הוועדה במליאתה לא הוציאה מסמך המסכם את עבודתה,<sup>600</sup> אולם אחד מצוותי המשנה שלה – צוות חוסן קהילתי – הוציא מסמך מסכם מפורט, שעסק בעיקר בדרכי הטמעת גישה חברתית-קהילתית בשיקולי קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות בתהליך ההתנתקות.<sup>601</sup> ההמלצה המרכזית של צוות המשנה הייתה לאגד את כל הגופים המטפלים חברתית תחת קורת גג אחת, כדי לתת למפונה מענה ממוקד והסתכלות חברתית, בהובלת צוות שיהיה חלק ממינהלת הביצוע שתוקם. על בסיס המלצות אלו הוקם התחום הפסיכולוגי-חברתי במינהלת סל"ע.<sup>602</sup>

בראש התחום הפסיכולוגי-חברתי במינהלת סל"ע מונה לעמוד דניאל שטרול, מי שניהן בעבר כראש מחלקת מדעי ההתנהגות (ממד"ה) בצה"ל. תפיסת ההפעלה של התחום החברתי הייתה של תיאום בין הרשויות השונות והשלמת שירותים שאין בידיהן לספק למפונים. כך, למשל, הקים שטרול את פורום "השולחן העגול החברתי", שכלל נציגים מכל הגורמים המטפלים חברתית במפונים (משרדי הממשלה וגורמים מתנדבים). פורום זה נועד למנוע כפילויות בין עבודת המשרדים המטפלים, שתכניותיהם הובאו לשולחן העגול, ולתיאום בין עמדות המשתתפים בו.

600 סיכום מפגש שלישי של הוועדה להיערכות חברתית במסגרת תכנית ההתנתקות (2.5.04); עדותו הפנימית של ד"ר ראובן גל, לשעבר סגן ראש המועצה לביטחון לאומי (חברה ותשתיות) (1.11.09).

601 המועצה לביטחון לאומי – הוועדה להיערכות חברתית, **צוות חוסן קהילתי** (26.4.04). בראשות צוות החוסן החברתי עמדה גב' דליה לב שדה ממשרד הרווחה.

602 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09).



ביחס לחלק מן הנושאים, התחום החברתי במינהלת סל"ע, שנועד לפעול כגוף מטה, נטל על עצמו גם משימות של ביצוע. כך בעיקר ביחס לנושאים שבהם זוהתה חולשה יחסית של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.<sup>603</sup> למשל, סמוך למועד הפיננסי פעל התחום החברתי במינהלת סל"ע להקמתו, מחוץ למסגרות הקיימות, של מוקד "מענים". המוקד הוקם משזוהה צורך במתן סיוע נפשי מידי, דיסקרטי ונגיש למפונים, שבקרב הרשויות הקיימות לא נמצא פתרון יעיל לסיפוקו. השירות של מוקד "מענים" הוקם ביוזמת מינהלת סל"ע ובשיתוף עם השירות הפסיכולוגי של המועצה האזורית שער הנגב, והתבסס על תגבור השירותים הפסיכולוגיים של המועצה, בתקצוב ובהכוונה ממשלתיים.<sup>604</sup>

דוגמה פחות מוצלחת לתחום שבו הפכה מינהלת סל"ע מגוף מתאם לגוף מבצע, היא בהפעלת השירות הקהילתי לליווי הקהילות המפונות, בתחילת הטיפול במפונים. מינהלת סל"ע העמידה יועצים קהילתיים מטעמה במקביל לעובדים הסוציאליים של משרד הרווחה, בין השאר בשל קשיים תקציביים במימון פעילות זו מתקציב משרד הרווחה.<sup>605</sup> לדעת מי שהייתה מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף, בשל מעורבות דומיננטית זו של מינהלת סל"ע, "משרד הרווחה נסוג קצת אחורה".<sup>606</sup> טענות נוספות שהועלו כנגד פעולה זו של המינהלה היו כי המדובר בכפילות מיותרת; כי פעילות היועצים הקהילתיים לא תואמה עם מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, האמונות על תחום זה; וכי הרקע המקצועי של היועצים לא היה מספק.<sup>607</sup> בעקבות זאת סוכם בין מינהלת סל"ע למשרד הרווחה, לקראת שנת 2008, להעביר את כל תקציבי מינהלת סל"ע בתחום הליווי

603 עדותו הפומבית של מר אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (26.7.09), עמ' 2839-2840; מינהלת סל"ע - התחום החברתי, הערכות התחום החברתי לטיפול ושיקום מפוני גוש קטיף - תמצית מנהלים (יוני 2009).

604 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); עדותו הפנימית של מר צבי פיירמן, מנהל "מענים" והמרכז לשירות פסיכולוגי שער הנגב (8.7.09); פרוטוקול מס' 30 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (15.12.08), דברי מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה.

605 מינהלת סל"ע - התחום החברתי, שיתוף הפעולה בין מינהלת סל"ע לקואליציה לטראומה (31.12.06); עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2917-2918; הקואליציה לטראומה, סיכום ישיבת שולחן עגול גוש קטיף וצפון השומרון (22.11.07).

606 עדותה הפומבית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (15.6.09), עמ' 1360.

607 משרד הרווחה - המשנה למנכ"ל, פרוטוקול מיום 21.10.07 תפיסה קהילתית - התנתקות (21.11.07); עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2918; עדותה הפנימית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (8.6.09).

הקהילתי למשרד הרווחה, על מנת לרכז את המשאבים ואת כלל עבודת הליווי הקהילתי ב"סל אחד".<sup>608</sup>

הוועדה סבורה כי הקונספציה שהנחתה את מינהלת תנופה, שלפיה הגורם המופקד על התחום החברתי מפנה את תשומת לבם של מקבלי החלטות – גם בתחומי הפיזיו – לשיקולים פסיכולוגיים-חברתיים, הייתה עמדה נכונה. גורם זה גם משמש כגורם מתאם בין הגופים הקיימים, ומייצר פתרונות אד-הוק לבעיות הנוצרות בשטח.

## (2) מתן השירותים החברתיים באמצעות הרשויות המקומיות

### (א) עובדות

מתוך הבנה כי לא ייתכן להקים גוף שטח חברתי חדש שייתן את כל השירותים למספר הרב של המפונים שהתפזרו ברחבי הארץ, הוטל הטיפול היומיומי במפונים על מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים הקיימות ברשויות המקומיות הקולטות. אלה נסמכו על תקציבי משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הרווחה, משרד החינוך ובמידה מעטה גם משרד הקליטה). יתרונות הטיפול באמצעות הרשויות המקומיות הם ניסיון והיכרות עם "השטח", יכולתן לפקח על מערך עובדים, היכרות עם כלל המערכות המטפלות במפונים, ויכולתן לקדם את הפיכת המפונה לחלק מסביבתו, שכלל אזרח מקבל שירותים מהרשות המקומית. לפיכך, עקרון פעולה מרכזי של מינהלת סל"ע היה, כי יש לחזק את הרשות המקומית הקולטת ולהטיל עליה אחריות, על מנת שתתמודד בהצלחה עם האתגר.<sup>609</sup>

לשם מימוש עיקרון זה, הפעילה הממשלה מערך סיוע במימון, מיוחד לרשויות הקולטות עבור טיפולן במפונים. במסגרת מערך זה העבירה מינהלת סל"ע לרשויות הקולטות, באמצעות משרד הפנים, תקציב סיוע חברתי, תקציב סיוע מוניציפלי, תקציב לניהול קהילתי ורבנים ותקציב לפעילות ילדים ונוער.<sup>610</sup> בנוסף לכך העבירו משרדי ממשלה אחרים – ובראשם משרד הרווחה ומשרד החינוך – תקציבי סיוע

608 עדותו הפנימית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (7.7.09); משרד הרווחה – המשנה למנכ"ל, **שנתיים להתנתקות – תמונת מצב** (2.7.07).

609 מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה, דבריו במהלך עדותה הפומבית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (11.5.09), עמ' 272; עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09).

610 עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09); ראו למשל החלטות ממשלה מס' 3164 (17.2.08), 4747 (19.3.06) ו-1060 (18.1.07), בדבר סיוע לרשויות המקומיות הקולטות עבור פעולות סיוע חברתי; וכן החלטות ממשלה מס'

מיוחדים נוספים לרשויות שקלטו מפונים. ואולם, בתחום זה של תקצוב הרשויות המקומיות לטיפול במפונים בשטח נתגלו קשיים רבים. כך, למשל, התברר כי הכספים עוברים לאט במערכת הממשלתית הביורוקרטית; כי חלק מהרשויות מתקשות בהגשת דוחות ביצוע, שהם תנאי להמשך הסיוע; וכי חלק מהקהילות אינן עושות שימוש בפועל במשאבים שהרשויות העבירו אליהן.<sup>611</sup> לכך נוספו קשיים שנבעו מהיערכות לקויה של חלק מהרשויות המקומיות לתמיכה ממושכת באתרים הזמניים, שמקורה בציפייה בלתי מבוססת כי המפונים ייטמעו מוקדם יותר במערכות הקיימות.<sup>612</sup>

מדי שנה היה צורך בהליך בירוקרטי ממושך ומתיש כדי לשוב ולאשר את תקציבי הפעולה במשרד הרווחה ובמשרד החינוך, על מנת להעבירם לרשויות הקולטות.<sup>613</sup> המשנה למנכ"ל משרד הרווחה המחיש את התסכול שהיה כרוך בכך באומרו, כי "כל שנה ההתנתקות אושרה מחדש".<sup>614</sup> תקציב משרד החינוך, למשל, לא היה שוטף, ומדי שנה, עם סיום שנת התקציב השנתי בנובמבר (חודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים), נותרו הרשויות המקומיות ללא תקציבי חינוך זמינים לטיפול במפונים,<sup>615</sup> ובדרך כלל אף ללא התחייבות של משרד החינוך להעברתם, שעליה יוכלו הרשויות לבסס הרשאה להתחייב כספית מול הספקים. זאת, אף שתקציב המדינה אושר זה מכבר, ואף שהתכניות הטעונות תקצוב החלו לפעול כבר בתחילת שנת הלימודים.<sup>616</sup> במצב דברים זה, נאלצו הרשויות המקומיות לממן מתקציבן השוטף פעילויות בתחום החינוך עד לאישור והעברת התקציב הממשלתי.<sup>617</sup> אך לא כל הרשויות היו מסוגלות לכך. כך, למשל, המועצה האזורית חוף אשקלון, שסבלה מחסר תזרימי, התקשתה בהעמדת פתרון גמיש, ומדי שנה

1171 (11.2.07) ו-4643 (15.1.06), בדבר סיוע במימון ניהול קהילתי והעסקת רבנים באתרי המגורים הזמניים.

611 מינהלת סל"ע, פרוטוקול שולחן עגול 12.9.06 (17.9.06), דברי מר דניאל שטרול.

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

613 עדותה הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 1992-1994; פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (4.7.06), דברי גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת.

614 עדותה הפנימית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (7.7.09).

615 עדותה הפנימית של ד"ר איציק תומר, משנה למנכ"ל משרד החינוך (15.7.09); בעיות נתגלו מדי שנה בתקצוב תחומים מסוימים שבאחריות משרד החינוך, דוגמת אגף מינהל ונוער האחראי לתקצוב רכזי הנוער באתרים הזמניים. מינהלת סל"ע, פרוטוקול שולחן עגול 12.9.06 (17.9.06).

616 עדותה הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 1992-1993; עדותה הפנימית (23.11.09); מכתב מנכ"ל משרד החינוך לוועדת החקירה (23.11.09); עדותה הפנימית של גב' חוה וייס, תרפיסטית במהו"ת (23.6.09).

617 פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (4.7.06), דברי גב' מרים שפירא.

הועמדו פעילויות חברתיות בשטחה בסכנה בשל היעדר תקציב, כדוגמת העסקתם של פסיכולוגים ורכזי נוער – אשר נותרו שוב ושוב באי-ודאות באשר להמשך פעילותם בחודשים הבאים.<sup>618</sup>

המחשה עגומה לכשל מערכתית מתמשך זה ניתנה אפילו לאחר הגשת דוח הביניים של ועדת החקירה. חרף המלצת הוועדה – שאומצה על-ידי ראש-הממשלה ומנכ"ל משרדו – להחזיר את הטיפול במפונים לראש סדר העדיפויות הלאומי, התברר לוועדה כי בנובמבר 2009 טרם התקבלה אצל הרשויות המקומיות הקולטות, התחייבות משרד החינוך להעברת תקציביו לטיפול במפונים עבור החודשים ספטמבר-דצמבר 2009. מנכ"ל משרד החינוך נשאל על כך, והשיב לוועדת החקירה כי תקציב רכזי הנוער לרשויות המקומיות לא הועבר בשל **"מחדל ביורוקרטי"**, וכי אינו יכול להבטיח שתקלה דומה לא תישנה בעתיד. בתשובה משלימה הוסיף, כי **"מחדלים ביורוקרטיים נובעים פעמים רבות מאי-עמידתן של הרשויות בחובת הדיווח במועד או מעיכובים באישורי תקציבים בוועדות"**, וכן כי **"הרשות המקומית, שהרכזים החברתיים נמנים על עובדיה, לא הייתה אמורה לעכב את שכרם, וזאת מתוך שידעה כי אושר התקציב במסגרת החלטת ממשלה, אך טרם התקבל במשרד החינוך"**. נחמה פורתא ניתן למצוא בדברי המנכ"ל בסיום תשובתו, כי **"על מנת להימנע ממקרים דומים בעתיד יבחן משרד החינוך את האפשרויות להקצאת תקציב גישור, עד שיתקבל התקציב הייעודי במשרד"**.<sup>619</sup>

לתפקודה ולהתנהלותה של הרשות המקומית הייתה השפעה מכרעת על איכות הסיוע שניתן למפונים בשטחה. ראשית, ההתנהלות הפנים תקציבית של הרשות השפיעה על מימוש ויישום התקציבים שניתנו לה על-ידי משרד הממשלה לטיפול במפונים. היו רשויות שבהן זוהתה התנהלות פנימית לקויה, שהתבטאה למשל בהסבת תקציבים שנועדו לצורכי המפונים למימון צרכיה השוטפים של הרשות. ברשויות כאלה קיבלו ספקים את המגיע להם באיחור רב – לעתים עד שנה וחצי – מה שהשפיע על טיב השירותים שניתנו למפונים ואיכותם.<sup>620</sup> שנית, תפקוד המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית היה גורם מכריע במתן

618 וראו עוד, למשל, את דברי גב' יעל כי טוב, מנהלת מחלקת הרווחה במועצה האזורית גלבע: **"... אני כמנהלת מחלקה רוצה לדעת שיש לי עובדת סוציאלית שמועסקת ושנוכל להיכנס לתהליך פעילות רציני, שיטתי, מסודר ומאורגן, ולא לחכות כל פעם לפיקים של שבעה-שמונה חודשים, ועוד שבעה-שמונה חודשים. זה לא עובד כך, בטח לא בעבודה תהליכית כמו שלנו"** (פרוטוקול מס' 34 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (28.11.06). כן ראו דברי מר מנחם וגשל שם).

619 ד"ר שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך, מכתביו לוועדת החקירה (23.11.09, 22.12.09).  
620 עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 1997.

הטיפול החברתי למפונים. הדוגמא הבולטת בהקשר זה היא המועצה האזורית חוף אשקלון, שקלטה את מספר המפונים הגדול ביותר. אתר ניצן נכפה על המועצה, ומשימת הטיפול במאות משפחות המפונים שנקלטו בו לאחר הפינוי – חלקן מאוכלוסיות מוחלשות – חייבה טיפול מיוחד שהיה, במשך תקופה ממושכת, מעל ליכולותיה של המחלקה המקומית לשירותים חברתיים.<sup>621</sup>

לאחרונה פותחה במינהלת תנופה גישה מעודכנת בכל הנוגע לתפקיד הרשויות המקומיות בטיפול במפונים בכלל, ולהבאתם לבית הקבע בפרט.<sup>622</sup> בבסיס גישה זו עומד הצורך להפוך את הרשויות לדומיננטיות יותר בתהליכי ההגעה לקבע. יישום הגישה החל בראשית שנת 2010, בד בבד עם אישור התקציב החברתי לרשויות הקולטות, והוא מתמקד בצורך לקדם את נושא בניית בתי הקבע.<sup>623</sup> במסגרת זו מתוכננים תהליכי עבודה משותפים בין מינהלת תנופה לבין הרשויות המקומיות, מינוי ראשי צוותים ופרויקטורים שיסייעו לרשויות המקומיות מטעם מינהלת תנופה, והגברת מעורבות ובקרת מינהלת תנופה בפיקוח על ניצול התקציבים החברתיים והמוניציפליים על-ידי הרשויות המקומיות.<sup>624</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

החסרונות המרכזיים שלקה בהם המודל של מתן השירותים החברתיים למפונים באמצעות הרשויות המקומיות, טמונים בקשיים המבניים שהתגלו בתקצובן הממשלתי מדי שנה, ובבעייתיות המתעוררת ביחס לרשויות מקומיות חלשות, במיוחד אם הן נדרשות לקליטת קבוצה גדולה של משפחות מפונות. הגם שכבר

621 עדותה הפנימית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (8.6.09); עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09); עדותו הפומבית של מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה (26.7.09), עמ' 2906-2912; עדותו הפנימית של מר ישראל בודיק, מנהל מחוז דרום במשרד הרווחה (13.7.09).

622 עדותה הפנימית של גב' ליאורה טושינסקי, סגנית ראש מינהלת תנופה (7.2.10).

623 החלטת ממשלה מס' 1375 (14.2.02), בדבר סיוע לרשויות מקומיות שקלטו את מפוני עזה וצפון השומרון עבור פעולות סיוע חברתי (14.2.10), הקובעת תקציב של 7.85 מיליון ש"ח לצורך סיוע פסיכולוגי-חברתי; דברי ההסבר להצעת ההחלטה, שלפיהם: "הסיבה להעלאת התקציב המוקצה לנושא הסיוע החברתי בשנת 2010 נעוצה בכך, שמטרת הסיוע לשנה זו הינה לתגבר בצורה משמעותית את הסיוע הניתן למפונים בנושא תהליך המעבר לבתי הקבע, הן ברמה האישית והן ברמה הקהילתית, ובכך לסייע לזירוז השלמת תהליך זה". החלטה זו אף מתקצבת רשויות מקומיות שעתידות לקלוט משפחות מפונים במסגרת הסכמי העתקה.

624 מינהלת תנופה ומשרד הפנים, **נוהל ליישום החלטות הממשלה מס' 1375 ו-1376 בדבר סיוע לרשויות המקומיות אשר קלטו את מפוני חבל עזה וצפון השומרון** (7.3.10); מינהלת תנופה, **תוכנית עבודה 2010-2011**, מצגת שהוצגה במפגש ראשי רשויות וקהילות (9.3.10).

בתחילת הדרך נעשתה, במידה מסוימת, חשיבה בנושא העבודה מול הרשויות הקולטות, במסגרת עבודת המטה שנערכה במועצה לביטחון לאומי,<sup>625</sup> הרי שהלכה למעשה לא הצליח השלטון המרכזי להתמודד כראוי עם האתגר שניצב בפניו בשל חולשתן של חלק מהרשויות הקולטות. עם זאת מן הראוי לציין, כי בצד הרשויות החלשות בלטי גם רשויות מקומיות אחרות, שתפקדו היטב אף כשנדרשו לקלוט מספר גדול של מפונים. מכל מקום, לדעת הוועדה, בשל מאפייניהן ויתרונותיהן המיוחדים של הרשויות המקומיות, אין מנוס מטיפול בפרטים, במשפחות ובקהילות באמצעות הרשויות המקומיות הקולטות. זוהי אחריות המערכת המוניציפלית, הנגזרת גם משאיפת המערכת כולה להביא את המפונים למצב שבו יקבלו שירותים ככל אזרח אחר.

לצד הרשויות המקומיות עצמן, לא נפקד גם מקומו של השלטון המרכזי בכשלים שמנעו העברת כספים ייעודיים לרשויות המקומיות לטיפול במפונים, בזמן הרלוונטי לשימוש שנועד להם. תקציבי המשרדים נזקקו לאישור מחדש מדי שנה, מה שהוסיף נקודות כשל ביורוקרטיות נוספות ומיותרות בדרך לביצוע המשימה הלאומית הדחופה של טיפול ראוי במפונים. כך למשל, עיכובים בהעברת כספי משרד החינוך למועצה האזורית חוף אשקלון, אפילו לאחר פירסום דוח הביניים של ועדת החקירה, הביאו כמעט לפיטוריהם של רכזי הנוער האמונים על הטיפול בילדי המפונים.

נראה כי הגישה המיושמת כעת במינהלת תנופה, הנוקטת במעורבות אינטנסיבית של גורמי המינהלה בפעולת הרשויות המקומיות, עשויה לשמש מקרה מבחן חשוב לבחינת תיקון חלק מהליקויים בעבודת הרשויות. בשלב זה עוד מוקדם לומר אם התערבות המינהלה בעבודת הרשויות אכן תביא לזירוז המעבר לבתי הקבע. בעתיד יהיה ראוי לבחון מה השיגה גישה זו, ואם יש בה כדי לגשר על הקשיים שתוארו בטיפול הרשויות המקומיות במפונים.

הוועדה ממליצה להתמודד עם הקשיים שהוזכרו במספר דרכים:

א. מימון נושאי החברה, הרווחה והחינוך בדרך של הקצאת **תקציב רב־שנתי**, כגון בתכנית חומש. ככלל אפשר להניח, כי הטיפול בתחומים אלה עשוי להתארך זמן רב, גם לאחר הכניסה לבתי הקבע (כפי שאף המליצה הוועדה לעיל). תקצוב רב־שנתי יבטיח זרימה תקציבית, אפשרויות העסקה רצופה של בעלי מקצוע איכותיים ותכנון לטווח ארוך.<sup>626</sup> הגם שאין זו דרך התקצוב המקובלת

625 המועצה לביטחון לאומי – הוועדה להיערכות חברתית, **צוות חוסן קהילתי** (26.4.04), עמ' 7.

626 עדותו הפנימית של ד"ר איציק תומר, משנה למנכ"ל משרד החינוך (15.7.09).

של הממשלה, קיימים מקרים וצרכים המצדיקים צורת עבודה ייחודית, בכדי להגשים קידום יעדים לאומיים מיוחדים.<sup>627</sup> כאלו הם תקציבי הטיפול החברתי הניתנים לרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסיות שחוו פינוי כפוי, ומוסכם על-ידי גורמי המקצוע כי יזדקקו לטיפול ותמיכה ממושכים. כפי שהבהירה מנהלת מחוז הדרום במשרד החינוך: "אנחנו צריכים להיכנס לתוכנית חומש. אי אפשר כל שנה ללכת על תוכניות קצרות מועד. ... אנחנו רוצים ללכת לפני המחנה, לא לחכות לבעיה ..."<sup>628</sup>

ב. מכל מקום, הממשלה נדרשת לייצר **אמות מידה גמישות** שתאפשרנה – במקום שהדבר נדרש – לעקוף את הקשיים הרגילים הכרוכים בהפעלת הרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי. כאמור, מנכ"ל משרד החינוך מסר לאחרונה לוועדה כי משרדו יבחן את האפשרויות להקצאת תקציב גישור, לתקופת הביניים החוזרת על עצמה מדי שנה לקראת העברת התקציב הייעודי. לדעת הוועדה, בחינה זו הייתה צריכה להיעשות זה מכבר, ומכל מקום עליה להיעשות כעת בדחיפות – גם ביתר המשרדים המעבירים תקציבים ייעודיים עבור הטיפול במפונים.

ג. על הגוף המרכזי המתכלל את הטיפול במפונים – שכיום הוא מינהלת תנופה – לעקוב אחר הקשיים המיוחדים המתעוררים בכל רשות, ולדאוג לתגבר לפי הצורך את הרשויות המתקשות.

### (3) עבודה עם גורמים חוץ-ממשלתיים ומתנדבים

#### (א) עובדות

ההכנה לפינוי, מהלכו והמשך הטיפול שלאחריו לוו במעורבות מסיבית של קבוצות מתנדבים וגופים חוץ-ממשלתיים שונים, אשר ביקשו לסייע בקידום הטיפול

627 ראו למשל בג"ץ 182/09 פורום החינוך הערבי נ' משרד החינוך (פסק דין מיום 20.10.09), שבו הציגה המדינה את גיבושה של תכנית פעולה לשנים 2009-2013 להסדרת דרכי גישה לבתי ספר ביישובים בדואים בלתי מוכרים בעלות של כ-70 מיליון ש"ח; ובג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל (ניתן ביום 27.2.06), שבו נדונה החלטת הממשלה לפעול בתכנית רב שנתית לפיתוח וקידום חברתי-כלכלי של המגזר הערבי, לרבות בתחום החינוך. בעקבות החלטה זו גובשה במשרד החינוך תכנית חומש ליצירת שוויון הזדמנויות במגזר הערבי והדרוזי, בתקציב כולל של 250 מיליון ש"ח לחמש שנים, כתוספת לכלל המשאבים הרגילים המוקצים למערכת החינוך הערבית והדרוזית.

628 פרוטוקול מס' 110 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה (10.7.07), דברי גב' עמירה חיים.

הפסיכולוגי-חברתי במפונים. ואכן, הרשויות היו זקוקות לסיוע כזה. גם בספרות מוכרת תופעה זו, שבה אירועי פינוי מחייבים מאמצים לוגיסטיים החורגים מעבר ליכולתם של גורמי הסיוע הממוסדים, ואל החלל שנוצר נוטים להיכנס מתנדבים מקומיים.<sup>629</sup>

עוד בשלב שקדם לפינוי החלו להיווצר קבוצות ומערכים של אנשי מקצוע מתנדבים מכל הארץ, בתחומי הרווחה והחינוך. קבוצה אחת כזאת, המזוהה עם הציבור המפונה, מנתה כמאה עובדים סוציאליים, יועצים, פסיכולוגים ורבנים, שהתגייסו לסייע, בחשאי, למועצה האזורית חוף עזה.<sup>630</sup> קבוצה זו יצרה למעשה את הבסיס למעורבות אנשי המקצוע המתנדבים בטיפול במפונים אף אחרי הפינוי. בשלב שהייה בבתי המלון נתקלו אנשי התחום החברתי של מינהלת סל"ע בכעס רב ובאי-שיתוף פעולה מצד המפונים, שהמשיכו להסתמך על הגורמים המתנדבים כפי שהיה טרם הפינוי.<sup>631</sup> כהמשך ישיר לכך, הקים ועד מתיישבי גוש קטיף מחלקת רווחה משלו שפעלה מול מחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ, ואף מימן העסקה של עובדים סוציאליים.<sup>632</sup>

התפתחות זו גרמה לתסכול רב בקרב חלק מן הגורמים המטפלים, שחששו לפגיעה בעבודת מערכת הרווחה הממלכתית ובשיקום המפונים כתוצאה מפעילות הגורמים המתנדבים. עמדתם הייתה כי אין להבדיל בין השירותים החברתיים לבין שאר השירותים שמקבלים המפונים מן המדינה, ולכן אין מקום להקמת מערך שירותי רווחה "אקס-טריטוריאלי", חדש וייחודי, שאינו שייך לשירות המדינה.<sup>633</sup> טענה נוספת שהציגו הייתה, כי גם מבחינה מקצועית, התנהלות חלק מן המטפלים המתנדבים עוררה קשיים, וכי לעתים הם עודדו את המפונים להנציח את

629 ראו שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", **חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה** (אוניברסיטת בר-אילן, תש"ע), 30; הקואליציה לטראומה, **פרוטוקול פגישה בנושא מודל ליווי למשפחות מפונים** (29.8.05), דברי מר ברוך שוגרמן.

630 עדותה הפומבית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (19.10.09), עמ' 3999; הרב עזריאל וער"ס חדוה אריאל, "עמו אנוכי בצרה" (ללא תאריך); עדותה הפנימית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (8.6.09).

631 מינהלת סל"ע, סיכום של **ישיבת צוות חברתי מנהלת סל"ע** (24.8.05).

632 עדותה הפומבית של גב' רונית שוהם, לשעבר מנהלת מחלקת הרווחה בוועד מתיישבי גוש קטיף (15.6.09), עמ' 1356.

633 עדותה הפומבית של גב' כרמית ירון (אוחיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (19.10.09), עמ' 3997-4003; עדותה הפנימית (20.8.09); עדותו הפומבית של מר מעוזיה סגל, מנהל האגף לשירותים חברתיים במועצה האזורית חוף אשקלון (21.7.09), עמ' 2496.



"מסכנותם", באופן שהקשה על שיקום הפרטים והקהילות. לפי הטענה, מאחורי התנהלות זו עמד למעשה מניע פוליטי זר – מניעת פינוי עתידי נוסף.<sup>634</sup>

עם זאת, פעילות אנשי המקצוע הממשלתיים והאזרחיים הולידה גם שיתוף פעולה פורה. מינהלת סל"ע הקימה פורום של "שולחן עגול חברתי", שסביבו הסבו יחד נציגי הממשלה הרלוונטיים עם נציגי ארגון הג'וינט, הסוכנות היהודית, ארגון "צוהר" ואנשי "הקואליציה הישראלית לטראומה". הקואליציה לטראומה, המאגדת ארגונים שונים, שימשה כגוף מתווך וכפלטפורמה רעיונית וארגונית מועילה לקיום מפגשים אלה בין כל נציגי התחום הפסיכולוגי-חברתי, ממשלתיים וחופשי-ממשלתיים כאחד.<sup>635</sup> כפי שהסבירה מרים שפירא: "כדי שהשולחן יהיה אפקטיבי, צריך גוף לא ממסדי. לצד סל"ע צריכים להיות הקואליציה או גוף מטעמה, הסוכנות והג'וינט. הרבנים עושים עבודה להכרה במציאות, לא במדינה".<sup>636</sup> הקואליציה לטראומה שימשה גם כתובת להשלמת פערים כספיים שלא קיבלו כיסוי במסגרת התקציבית הממשלתית, וכן לקידום יוזמות חברתיות נוספות.<sup>637</sup> ראוי להזכיר בהקשר זה שוב גם את מערך הסיוע המשותף שהפעילו מינהלת סל"ע, השירות הפסיכולוגי הייעוצי של משרד החינוך (שפ"י) והמועצה האזורית שומרון, באמצעות מהו"ת. תוצריו של שיתוף הפעולה עם מהו"ת היו ערכות הדרכה, ימי עיון ופעילויות נוספות, שתוכננו על-ידי מהו"ת ותוקצבו ולוו על-ידי מינהלת סל"ע.<sup>638</sup> הקשר ההדוק בין גופים אלה המשיך להתקיים עוד זמן ארוך לאחר הפינוי.

#### (ב) ממצאים ומסקנות

מעורבות גדולה של גורמים מתנדבים בעתות משבר ואסון היא תופעה צפויה ואף ראויה, שעל הממשלה להביאה בחשבון מראש. מקיומם של הגופים החוץ-ממשלתיים, כגורם חשוב ומשפיע על הטיפול באוכלוסייה, לא ניתן להתעלם. עם זאת, על הממשלה לחתור לשמר בידיה את השליטה על הגורמים הפעילים בשטח,

634 מינהלת סל"ע, סיכום של ישיבת צוות חברתי מנהלת סל"ע (24.8.05); עדותה הפומבית של גב' כרמית ירון (אוהיון), לשעבר עובדת סוציאלית ראשית במינהלת סל"ע (19.10.09), עמ' 4003-4006; עדותה הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09).

635 מינהלת סל"ע, שיתוף הפעולה בין מנהלת סל"ע לקואליציה לטראומה (31.12.06).

636 הקואליציה לטראומה, פרוטוקול פגישה בנושא מודל ליווי למשפחות המפונים (29.8.05).  
637 מינהלת סל"ע, פערים בתוכנית הסיוע הפסיכו-חברתי למפונים לשנת 2007 (10.1.07);  
הקואליציה הישראלית לטראומה, פרוטוקול ישיבת שולחן עגול בנושא מפוני גוש קטיף וצפון השומרון (25.2.07).

638 מהו"ת, מעקירה לנטיעה קובץ הפעלות לקבוצות עקורים ילדים ובני נוער (2006); מינהלת סל"ע, לוח זמנים – תכנית הדרכה לצוותים הרפואיים המטפלים במפונים (15.9.08).

וככל שהדבר ניתן אף לתעל ולרתום אותם לקידום מטרות לאומיות משותפות. גורמים מתנדבים חוץ־ממשלתיים עשויים לתווך בין האוכלוסייה הפגועה והזועמת לבין הממשלה. את יכולתם של הגורמים החיצוניים ניתן אפוא – ואף חשוב – לנצל כמשאב נוסף לקידום שיקומה של האוכלוסייה הנפגעת. יצוין שהמשנה למנכ"ל משרד הרווחה מסר לוועדה כי משרדו מקיים בימים אלה עבודת מטה בנושא שיתוף הפעולה בין הממשלה לגופים המתנדבים באירועים לאומיים.<sup>639</sup>

מבלי לנקוט עמדה בוויכוח המקצועי שהתגלע בין חלק מגורמי הטיפול הממשלתיים והמתנדבים, הוועדה סבורה כי שיתוף הפעולה שנוצר בין הגורמים השונים במספר מסגרות, בהובלת מינהלת סל"ע, הקואליציה לטראומה ומהו"ת, היה חיוני לקידום שיקומם של המפונים והוא ראוי לכל שבח.

#### (4) הקמת מוקד "מענים" והפעלתו

##### (א) עובדות

מוקד הסיוע "מענים" הוקם, כאמור, על־ידי מינהלת סל"ע בשיתוף עם השירות הפסיכולוגי של המועצה האזורית שער הנגב, במטרה לתת סיוע נפשי מידי, דיסקרטי ונגיש למפונים. המוקד החל לפעול כחודש לאחר הפינוי והוא פועל עד היום. עיקר הסיוע הוא טיפול נפשי פרטני, זוגי או משפחתי. הוא ניתן בדרך של מיקור חוץ בידי מערך של פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ומטפלים באמנויות, הפועלים ברחבי הארץ, בקרבת מקומות מגוריהם של הפונים. המוקד מופעל על־ידי צוות המרכז לשירות פסיכולוגי שער הנגב, בראשותו של מנהל המרכז, צבי פיירמן, בתקצוב ובהכוונה ממשלתיים.<sup>640</sup>

הטיפול הבסיסי הניתן לפונה למוקד הנזקק לכך כולל סדרה בת 12 עד 24 מפגשים. במקרי הצורך אושרו עד 48 מפגשים. מספר הפניות של משפחות ויחידים למוקד מאז הפעלתו היה גבוה, והוא מעיד ללא ספק על חיוניותו של שירות זה.<sup>641</sup> הביקוש הרב לשירות ממשיך גם כיום, ולהערכת התחום החברתי במינהלת סל"ע, הואיל

639 מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה, **מיסוד וארגון פעולת הגופים המתנדבים מול הממשלה**, מכתב לוועדת החקירה (23.2.10).

640 עדותו הפנימית של מר צבי פיירמן, מנהל "מענים" והמרכז לשירות פסיכולוגי שער הנגב (8.7.09); עדותו הפנימית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (6.7.09).

641 מינהלת סל"ע – התחום החברתי, **הערכות התחום החברתי לטיפול ושיקום מפוני גוש קטיף – תמצית מנהלים** (יוני 2009).

והעיכוב במעבר ליישובי הקבע מעכב גם את ההתייצבות הנפשית והחברתית של המפונים, אפשר להניח כי הצורך בשירות יימשך גם בעתיד.<sup>642</sup>

בתחילת הדרך הופעל "מענים" כגוף שמקורותיו מעורפלים, על מנת שלא יזוהה עם מינהלת סל"ע והממשלה ולא ירתיע את המפונים מלבקש את שירותיו.<sup>643</sup> עם התבססות המוקד, הוא הוכיח את עצמו כשירות יעיל, דיסקרטי ואפקטיבי. נראה כי בשל כך הוא זוכה כיום לאמונם של המפונים על אף שזיהויו הממשלתי כבר גלוי.<sup>644</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

מוקד "מענים" והפעלתו הם חריג בנוף הפעילות הממשלתית המוכרת. הקמתו הייתה צעד יצירתי וחשוב, של פעולה מחוץ למסגרות המקובלות, והוא ראוי לכל שבת. באשר להמשך הדרך, הוועדה שותפה להערכות הגורמים המקצועיים, כי לאור העיכוב במעבר ליישובי הקבע יימשך הצורך בשירות זה עוד פרק זמן בלתי מבוטל. על כן הוועדה ממליצה על המשך הפעלתו של המוקד במימון הממשלה, כל עוד נמשך התקצוב המיוחד למפונים ביתר רכיבי התחום החברתי.

### (5) אי-עריכת מחקר על השפעתו הרפואית של הפינוי

#### (א) עובדות

אין מחלוקת בקרב אנשי הרפואה, כי הלחץ, המתח והטראומה הנלווים לפינוי כפוי עלולים לחשוף את המפונים לפגיעות בריאות נפשית ופיזית. משרד הבריאות אמנם פעל לאיתור בעיות רפואיות נקודתיות בקרב המפונים, טרם ההתנתקות, במהלכה ולאחריה.<sup>645</sup> ואולם, במהלך השנים עלו דרישות להוסיף על כך מחקר מקצועי ומובנה של רמת התחלואה בקרב אוכלוסיית המפונים בהשוואה לאוכלוסייה

642 עדותה הפנימית של גב' רותי סעדיה, עובדת סוציאלית במינהלת תנופה (19.8.09).

643 ראו פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (4.7.06), דברי גב' מרים שפירא, מנהלת מהו"ת.

644 עדותו הפנימית של מר צבי פיירמן, מנהל "מענים" והמרכז לשירות פסיכולוגי שער הנגב (8.7.09).

645 לשכת הבריאות מחוז אשקלון, מכתב לוועדת החקירה בנושא **עריכת סקר רפואי בקרב מפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (התקבל ביום 24.2.10); משרד הבריאות – שירותי בריאות הנפש, מכתב לוועדת החקירה בנושא **טיפול וליווי משרד הבריאות את מפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (9.2.10); פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (24.3.08), דברי גב' בלה בן גרשון ופרופ' יצחק לבב; משרד הבריאות – אגף רפואה כללית במינהל הרפואה, מכתב לוועדת החקירה בנושא **טיפול וליווי משרד הבריאות את מפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (27.1.10).

הכללית.<sup>646</sup> הבדיקות שנערכו בתחום זה לאורך השנים היו ספורדיות ולא בהכרח העלו ממצאים רשמיים בעלי תוקף מדעי.<sup>647</sup> כך, כשנה לאחר הפינוי ערך ד"ר מיכאל גדלביץ, רופא אזורי בלשכת הבריאות מחוז אשקלון, בדיקה מצומצמת בקרב המפונים להדגמת מגמות אפשריות בעקבות תהליכי עקירת אוכלוסיות. תוצאות בדיקה זו, שהוצגו בכנס רפואה בינלאומי, מעידות על צורך אפשרי לערוך סקר רפואי להשוואת מצב בריאות התושבים לפני ההתנתקות ואחריה.<sup>648</sup> כמו כן, משרד התמ"ת עורך מדי שנה סקר בנושא מצבם התעסוקתי ורווחתם של המפונים. במסגרת זו נשאלים המפונים גם שאלות בנושא "מצב בריאותם והתמיכה שקיבלו". סקרים ומדגמים נקודתיים נערכו גם בידי גורמים לא רשמיים, בכללם מקרב המפונים עצמם. לא פעם נשמעה הטענה, כי תוצאות הסקרים הללו מעידות על הרעה במצב בריאותם של המפונים.<sup>649</sup>

לענייננו חשובות במיוחד יוזמותיהם של משרד הבריאות ושל מינהלת סל"ע לעריכת סקר בריאותי בקרב המפונים. בשנת 2008 גיבשו גופים אלה תכנית לעריכת סקר רפואי נרחב. מטרת המחקר הייתה "לבדוק את מצבם של מפוני גוש קטיף בשלושה תחומים מרכזיים: בריאות פיזית, בריאות נפשית, ותפקוד פסיכו- חברתי".<sup>650</sup> לאיסוף המידע תיכנן צוות המחקר לעשות שימוש בנתונים ממקורות שונים ורשויות שונות (משרד הפנים, קופות החולים, בתי חולים, המוסד לביטוח לאומי ועוד). לשם כך אף סוכם שייערך בשלב הראשון מחקר היתכנות (פיילוט),

646 ראו למשל פרוטוקול מס' 17 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.1.08), דברי ח"כ פרופ' אריה אלדד, ששימש בעבר כקצין רפואה ראשי בצה"ל; פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (24.3.08); פרוטוקול מס' 3 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (4.7.06).

647 ד"ר גלעד גל, **מצבם הבריאותי הפיזי והנפשי ומצבם הפסיכו-חברתי של מפוני גוש קטיף** (הוגש למינהלת סל"ע ביום 6.11.08, כפי שנמסר לוועדה על-ידי עובדת המינהלה, גב' ליאב שדה-בק).

648 לשכת הבריאות מחוז אשקלון, מכתב לוועדת החקירה בנושא **עריכת סקר רפואי בקרב מפוני גוש קטיף וצפון השומרון** (התקבל ביום 24.2.10); Michael Gdalevich, Israeli; Disengagement from Gaza and Public Health: One year after (2006).

649 ראו מיכל אלפסי ואלון פורת, משרד התמ"ת – מינהל מחקר וכלכלה, **מצבם התעסוקתי ורווחתם של מפוני חבל עזה, ארבע שנים אחרי הפינוי/דו"ח מס' 6** (ספטמבר 2009); פרוטוקולים מס' 3, 17, 22 ו-34 משיבות ועדת המשנה לביקורת המדינה (28.11.06, 4.7.06, 24.3.08, 7.1.08).

650 מינהלת סל"ע, **סיכום ישיבת מנהלת סל"ע ומשרד הבריאות בנושא מחקר על מצבם הבריאותי של המפונים** (6.11.08); פרוטוקול מס' 30 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (15.12.08), דברי פרופ' יצחק לבב; ד"ר גלעד גל, **מצבם הבריאותי הפיזי והנפשי ומצבם הפסיכו-חברתי של מפוני גוש קטיף** (הוגש למינהלת סל"ע ביום 6.11.08, כפי שנמסר לוועדה על-ידי עובדת המינהלה, גב' ליאב שדה-בק).

ליצירת קשר ראשוני עם הגורמים השונים, ולבדיקת איכות הנתונים שיתקבלו. סוכם למנות ועדת מעקב מקצועית (לא פוליטית) מיוחדת בהשתתפות נציגי הרשויות, המפונים והאקדמיה, שתשמש למטרות ייעוץ ובקרה להתנהלות המחקר. מינהלת סל"ע התחייבה להעמיד סכום של 45,000 ש"ח למימון בדיקת ההיתכנות, וכן עד 125,000 ש"ח למימון של המחקר גופו, בתנאי שמשרד הבריאות יעמיד לכך מימון בסכום שווה. אך משנמסר למשרד הבריאות על-ידי גורמי האוצר, כי לא יקבל תקצוב ייעודי לביצוע המחקר אלא יאלץ לגייס את המימון הנדרש מתקציבו הרגיל, לא העמיד את חלקו בתקציב הנדרש והתכנית לביצוע המחקר ובדיקת ההיתכנות לא יצאה לפועל.<sup>651</sup> בנוסף, לפני כשנה הציע משרד הבריאות לערוך מחקר בתחום בריאות הנפש (בלבד), ואף היה נכון לתקצב אותו. אך גם הצעה זו לא יצאה לפועל, וזאת לאור "התנגדות מהשטח למסירת מידע" ו"התנגדות לתשאול".<sup>652</sup>

#### (ב) ממצאים ומסקנות

יצורך במחקר מעמיק ומסודר בשאלת השלכות הפינני על בריאותם של המפונים (בריאות פיזית, נפשית ותפקוד פסיכולוגי-חברתי) הוכר ואף תוכנן על-ידי מקבלי ההחלטות. דא עקא שהסקר לא בוצע, ואף שאלת היתכנותו טרם נבדקה. ברי כי מעבר לתועלת העשויה לצמוח מקבלתו של מידע רלוונטי לטיפול במפונים עצמם, סקר כזה עשוי לספק גם ידע חיוני לקראת אירועים עתידיים.

לפיכך, הוועדה ממליצה להוציא אל הפועל בהקדם את ביצוע בדיקת ההיתכנות ולאחריה את הסקר הרפואי המקיף, על שלושת אדניו (בריאות פיזית, בריאות נפשית, ותפקוד פסיכולוגי-חברתי), על-ידי הרשויות המוסמכות, במתווה שכבר סוכם. על משרד הבריאות ומשרד האוצר לפתור ביניהם לאלתר את הסוגיה התקציבית הלא גדולה הכרוכה בכך, ומנכ"ל משרד ראש-הממשלה נדרש לוודא זאת.

651 מינהלת תנופה, מכתב תשובה לוועדת החקירה בנושא מחקר רפואי על המפונים (3.3.10); פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (24.3.08), דברי גב' בלה בן גרשון ומר עדיאל שמרון.

652 משרד הבריאות – שירותי בריאות הנפש, טיפול וליווי משרד הבריאות את מפוני גוש קטיף וצפון השומרון, מכתב לוועדת החקירה (9.2.10).

### ג. הטיפול בעולים שמקרב המפונים

#### (1) עובדות

עבור אלה מבין המפונים שהיו עולים חדשים,<sup>653</sup> ההתנתקות הייתה בגדר משבר על משבר, בבחינת הגירה נוספת וקשה במיוחד.<sup>654</sup> כך ראה זאת משרד הקליטה. הנחתו הייתה, כי לאוכלוסייה זו מאפיינים ייחודיים לעומת יתר המפונים, ובהם הוותק המועט בארץ, ארצות המוצא המגוונות, השפה, המנטליות, הזהות היהודית ואף החוסן הכלכלי.

בחבל עזה ובצפון השומרון היו כ־650 עולים (כ־200 משפחות). ביניהם נכללו גם אוכלוסיות בעלות קשיים נוספים, כגון משפחות חד-הוריות וקשישים. כ־160 מתוכם היו עולים מהודו משבט "בני המנשה".<sup>655</sup>

למשרד הקליטה לא הוקצה תקציב ייעודי להתנתקות. הוא פעל בתחום השיורי, כלומר בנושאים שבהם יתר משרדי הממשלה אינם מספקים מענה לעולים במסגרת פעילותם הרגילה.<sup>656</sup> כדי להקל על העולים לעבור את הפינוי, החליט המשרד להאריך בהוראת שעה מיוחדת את תקופת זכאותם כעולים, אף לגבי הוותיקים שבהם. הארכה זו איפשרה לעולים לקבל סיוע מסוגים שונים, ובלבד, כאמור, שאין הם מקבלים סיוע ממשרד ממשלתי אחר.<sup>657</sup> כך, בין היתר, איפשר משרד הקליטה לעולים לקבל בשנית סוגי סיוע שאותם כבר מימשו בעבר, ואף העניק להם עדיפות בוועדת החריגים לדיור.<sup>658</sup>

היערכות משרד הקליטה לפינוי כללה הקמת צוות התנתקות, יצירת קשר ישיר וליווי פרטני וקבוצתי של אלה מבין המשפחות שהסכימו לדבר עמו, איסוף נתונים על העולים והעברתם לגורמים הרלוונטיים, ריכוז צורכיהם המיוחדים, הכשרתם המקצועית לתעסוקה, הכנה וליווי ביזמות עסקית, וסיוע בתקופת המעבר

653 לפי הגדרת משרד הקליטה, "עולה חדש" לעניין תכנית ההתנתקות היה מי שעלה לארץ משנת 1989 ואילך.

654 עדותו הפנימית של מר יעקב דנון, יו"ר צוות ההתנתקות ולשעבר מנהל מחוז המרכז במשרד הקליטה (10.2.10).

655 משרד הקליטה, **סיכום ישיבה מיום 24.7.05 בנושא הכנה להתנתקות** (25.7.05).

656 עדותו הפנימית של מר יעקב דנון, יו"ר צוות ההתנתקות ולשעבר מנהל מחוז המרכז במשרד הקליטה (10.2.10); משרד הקליטה, **הוראת שעה 260**, שעניינה הארכת תקופת הזכאות לעולים יוצאי גוש קטיף וצפון השומרון, מתוך תפוצת נהלים של המשרד (28.7.05).

657 משרד הקליטה, **הוראת שעה 260**, שעניינה הארכת תקופת הזכאות לעולים יוצאי גוש קטיף וצפון השומרון, מתוך תפוצת נהלים של המשרד (28.7.05).

658 מר נחמיה חתוכה, מנהל מחוז הדרום וירושלים במשרד הקליטה, **השלמת המידע בנושא ההתנתקות**, מכתב למר יעקב דנון עבור ועדת החקירה (7.3.10).

וההסתגלות. העקרונות המנחים שנקבעו לעבודת המשרד תואמו עם מינהלת סל"ע ועם יתר משרדי הממשלה הרלוונטיים.<sup>659</sup> ערב ההתנתקות ערך המשרד רשימות מפורטות של משפחות העולים, הממפות באופן כללי את ארצות מוצאם, שפתם, משלח ידם וכיוצא באלה, כדי לתת תמונה מדויקת ככל האפשר של מצבם.<sup>660</sup> רבים מבין העולים שיתפו עם המשרד פעולה קודם לפינוי. לגבי האחרים נרשמו הערות רלוונטיות ברשימות.<sup>661</sup> הרשימות לא כללו צרכים פרטניים מיוחדים לכל משפחה, ואלה הושלמו לאחר הפינוי, בעת שהייה במלונות.<sup>662</sup> יצוין, כי למרות שהוחלט על העברת מידע בין המשרדים, למשרד הקליטה לא הועבר קודם לפינוי מידע ממשרדי הממשלה האחרים באשר למקומות המגורים הארעיים שאליהם מיועדת כל משפחת עולים להגיע.<sup>663</sup> מידע זה הועבר אליו, בסופו של דבר, מפי אותם עולים שדיברו עמו.<sup>664</sup>

לאחר הפינוי, עיקר מעורבותו של משרד הקליטה בטיפול בעולים המפונים הייתה אמורה להתבטא בהעברת תקציבים ייעודיים לרשויות המקומיות שקלטו מפונים, עבור קליטתם והשתלבותם של העולים בקהילה. ואולם, התברר לוועדה, כי דווקא הרשות המקומית שנזקקה יותר מהאחרות לסיוע זה – המועצה האזורית חוף אשקלון – לא קיבלה במשך תקופה ארוכה את הסיוע ממשרד הקליטה עבור חלק מהעולים המתגוררים באתר ניצן, וזאת בשל טענת המשרד כי עולים אלה, מקהילת "בני המנשה", לא פעלו לשינוי כתובתם מהמועצה האזורית חוף עזה למועצה האזורית חוף אשקלון.<sup>665</sup> כמו כן נטען, כי תקציבים מסוימים שכן הועברו למועצה

659 עדותו הפנימית של מר חנניה מרמור, ששימש כמנהל מחוז הדרום וירושלים במשרד הקליטה בתקופת ההתנתקות (8.3.10).

660 משרד הקליטה, רשימות של העולים שנוצר עמם קשר ב-25.7.05 וכן ב-11.8.05.

661 משרד הקליטה, דוח בנושא מידת שיתוף הפעולה של העולים וקשר עם המוסדות (7.6.05), שממנו עולים הנתונים הבאים: בחבל עזה קיימו 129 משפחות קשר, בצפון השומרון 39 משפחות, בסך הכול יצרו קשר 168 משפחות. אלה שלא שיתפו פעולה: מחבל עזה 17 משפחות, מצפון השומרון 17 משפחות, ובסך הכול לא שיתפו פעולה 34 משפחות. משרד הקליטה מעיר שכלל הוא קיים קשר עם 90% מהמשפחות, ונשלחו פניות בכתב לאיתור יתר המשפחות.

662 עדותו הפנימית של מר יעקב דנון, יו"ר צוות ההתנתקות ולשעבר מנהל מחוז המרכז במשרד הקליטה (10.2.10); **עדכון מצב משפחות מפוני נווה דקלים המתגוררות במלון המלך שאול** (13.9.05); **עדכון מצב משפחות מפונות מגוש קטיף** (7.9.05).

663 משרד הקליטה, **סיכום ישיבה מיום 24.7.05 בנושא ההכנה להתנתקות**, שבה התבקש מידע באשר למקומות שאליהם אמורים המפונים – לרבות העולים שמביניהם – להתפנות בימים הראשונים, כדי לדעת איזה מענה לתת להם.

664 משרד הקליטה, **תכנית ההתנתקות – פעילות משרד הקליטה** (22.8.05).

665 עדותו הפנימית של מר יעקב דנון, יו"ר צוות ההתנתקות ולשעבר מנהל מחוז המרכז במשרד הקליטה (10.2.10).

זו על-ידי משרד הקליטה, נותבו בפועל על-ידי המועצה למטרות אחרות.<sup>666</sup>

## (2) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה כי גישתו הכללית של משרד הקליטה לטיפול בעולים לקראת הפינוי הייתה נכונה, ואף ראויה לשמש כמודל. אכן, ליווי אישי, משפחתי וקבוצתי של מפונים בכלל, ושל אוכלוסיות חלשות בפרט, הוא הדרך המתאימה ביותר לקדם את שיקומם. נראה כי ראוי ללמוד בעניין זה מנסיונו של משרד הקליטה, אשר נוהג להעניק ליווי מעין זה לעולים חדשים כעניין שבשגרה.<sup>667</sup> עם זאת הוועדה סבורה, כי חשיבותו של עניין זה מחייבת גם להקצות לו משאבים מתאימים. אין זה מתקבל על הדעת כי פעילות כה חיונית של משרד הקליטה, או של כל משרד אחר, לא תתקצב באופן ייעודי, אלא תצטרך להתבסס על מקורותיו הפנימיים והבלתי ודאיים של המשרד.

עוד מצאה הוועדה, כי מנגנון העברת המידע הבינמשרדי לפני הפינוי לקה בחסר, לפחות בכל הנוגע למשרד הקליטה. מן הראוי היה שהמשרד יקבל בזמן מהרשויות האחרות את מלוא הנתונים הידועים להן בדבר יעדיהם הארעיים של העולים המפונים, ולא יצטרך להתבסס על מידע מאוחר ולולונטארי המתקבל מאלה מבין המפונים המוכנים לדבר עמו.

לגבי כלל המפונים, קל וחומר לגבי קבוצות ייחודיות כדוגמת העולים, הוועדה סבורה כי ראוי שייערך מיפוי צרכים מלכתחילה ולא בדיעבד, ואין להסתפק רק במיפוי אינפורמטיבי כללי לגבי הסטטוס שלהם. התכלית היא לתת מענה לבעיות אקוטיות בזמן אמת כדי להקל על שיבוצם של המפונים ועל היערכות הרשויות.

הוועדה סבורה עוד, כי לא היה מקום לעמידתו הפורמלית של משרד הקליטה על הדרישה לשינוי המען של העולים מהמועצה האזורית חוף עזה למועצה האזורית חוף אשקלון. תהא אשר תהא הסיבה לאי-שינוי המען, ברי כי כל עוד המשרד יודע היכן בפועל מתגורר העולה, אין מקום למנוע מהרשות שקלטה אותו את הסיוע התקציבי הנחוץ לה לטיפול בו. יחד עם זאת, הוועדה סבורה, כי גם ניתובם של תקציבים שכן הועברו לרשויות מקומיות עבור הטיפול בעולים, למטרות אחרות – ככל שאכן כך ארע – הינו פסול.

666 עדותו הפנימית של מר יעקב דנון, יו"ר צוות ההתנתקות ולשעבר מנהל מחוז המרכז במשרד הקליטה (10.2.10).



## 6. העתקת קברים ואנדרטאות

### א. עובדות

ליד היישוב המפונה נווה דקלים שכן בית העלמין של גוש קטיף, ובו 48 קברים של ישראלים. בין הקבורים במקום היו גם חללי צה"ל וחללי פעולות איבה. בית העלמין טופל ותוחזק בידי המועצה הדתית של המועצה האזורית חוף עזה ובידי החברה קדישא המקומית.<sup>668</sup> סעיף 144 לחוק יישום ההתנתקות התייחס להעתקת קברים ואנדרטאות:

#### אנדרטאות ובתי קברות

144. (א) משרד הביטחון, בתיאום, ככל האפשר, עם הגורמים הנוגעים בדבר, יפעל להעתקת אנדרטאות מחוץ לשטח כאמור בסעיף 3 והצבתן מחדש בצורה נאותה.
- (ב) המדינה תפעל להעתקת קברים של ישראלים הנמצאים בשטח מפונה, ותטפל בקבורה מחודשת במקום מחוץ לשטח כאמור בסעיף 3, בתיאום, ככל האפשר, עם המשפחות.
- (ג) בסעיף זה, "אנדרטה" – מצבת זכרון, גל-עד או סמל הנצחה אחר כיוצא באלה, אשר הוצבו בשטח מפונה לזכר אזרחים ישראלים.

מהסעיף עלה, כי בעוד שאת משימת העתקת האנדרטאות הטיל המחוקק על משרד הביטחון, הרי שמשימת העתקת הקברים הוטלה על "המדינה" באופן כללי. עוד עלה מהסעיף, כי התיאום עם משפחות הנפטרים ייעשה רק "ככל האפשר". בפועל, האחריות לנושא רגיש זה הוטלה בתחילה על מינהלת סל"ע. זו החלה להיערך לכך בדרכים שונות, תוך ניסיון להידבר עם משפחות הנפטרים על מנת לברר את רצונן והעדפותיהן.<sup>669</sup> בשלבים המוקדמים הוחלט כי העתקת בית הקברות תיעשה בסמוך לתחילת הפינוי, עוד לפני פינוי התושבים, וכי המינהלה תיעזר לשם כך בחברות אזרחיות, בעוד שצה"ל יעסוק אך בהעתקת קבריהם של חללי צה"ל.<sup>670</sup> אולם בהמשך הועברה האחריות להעתקת כל הקברים ולעריכת כל ההלוויות לרבנות הצבאית הראשית ולמשרד הביטחון.<sup>671</sup>

668 עדותו הפנימית של עו"ד אסף מינצר, בא-כוח משפחות הנפטרים (27.8.09); עדותו הפנימית של מר אליעזר אורבך, לשעבר מזכיר המועצה האזורית חוף עזה שהיה אחראי על מערך הקבורה בגוש קטיף (13.7.09); עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במינהלת סל"ע (17.1.10).

669 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09); עדותו הפנימית של עו"ד אסף מינצר, בא-כוח משפחות הנפטרים (27.8.09).

670 עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במינהלת סל"ע (17.1.10).

671 ראו החלטת ועדת השרים מס' נתק/33 (20.7.05).

ב־22 במאי 2005 עתרו חלק ממשפחות הנפטרים לבית המשפט הגבוה לצדק. העותרים דרשו, בין היתר, כי העתקת בית העלמין תיעשה רק בשיתוף עמם ובהסכמתם, ובכל מקרה לא לפני שיחליטו בדבר מושב הקבע שלהם-עצמם. לאחר הגשת העתירה, ולקראת הפינוי, קבעו הרבנים הראשיים לישראל, וכן הרב הצבאי הראשי, תא"ל ישראל וייס, כי מטעמים הלכתיים אין לפנות את בית העלמין קודם לפינוי התושבים.<sup>672</sup> העתירה נמחקה ב־29 באוגוסט 2005 – כשבוע לאחר סיום פינויים של התושבים – לאחר שהצדדים הגיעו להסכמות מפורטות באשר לאופן שבו יוצאו הנפטרים מקבריהם וייקברו מחדש בבתי עלמין ברחבי הארץ. בין השאר הוסכם, כי פעולת פינוי הקברים תיעשה באמצעות יחידת הקבורה של הרבנות הצבאית, בפיקוח החברה קדישא של גוש קטיף; כי מסעות ההלוויה ייעשו בסיוע צה"ל; וכי גם הטיפול במשפחות הנפטרים ייעשה על־ידי אגף הנפגעים של צה"ל, אך זאת רק "עד לתום יום הקבורה מחדש", ולאחר מכן מינהלת סל"ע היא שתמשיך ללוותן ולסייע להן.<sup>673</sup>

ואכן, הרבנות הצבאית פינתה את בית העלמין (אם כי ללא פיקוחה של החברה קדישא, אשר סירבה לבסוף לנכוח במקום בעת פתיחת הקברים),<sup>674</sup> תוך שאגף הנפגעים בצה"ל מלווה את המשפחות באופן אישי בהצמדת קצין נפגעים לכל משפחה. הנפטרים הובאו לקבורה מחודשת במספר בתי עלמין בארץ.<sup>675</sup>

בפני ועדת החקירה העידו חלק מבני משפחות הנפטרים, וכן בא כוחם.<sup>676</sup> עדויותיהם היו כואבות וגוללו טענות קשות בדבר חוסר רגישות ומחדלים מצד חלק מרשויות המדינה שהיו מעורבות בטיפול בסוגיה זו מתחילתה. בין היתר הופנו הטענות כנגד מינהלת סל"ע, בשל ליקויים באופן יצירת הקשר עם משפחות הנפטרים ודרך ההתייחסות אליהן; הרבנות הצבאית, בשל מה שחלק מהמשפחות תפסו כהתנהגות לא הולמת אשר חיללה את כבוד המתים ביום פתיחת הקברים, ובמיוחד בשל צילומן בידי אחד החיילים והפצתן של תמונות המתעדות את המבצע ברשת האינטרנט, בניגוד להוראות; אגף הנפגעים של צה"ל, בשל נטישתם

672 עדותו הפנימית של תא"ל (מיל') הרב ישראל וייס, לשעבר הרב הצבאי הראשי (18.11.09); החלטת ועדת השרים מס' נתק/33 (20.7.05).

673 בג"ץ 4873/05, תק-על 2005 (3) 2975, וכתבי טענות הצדדים.

674 עדותו הפומבית של הרב יוסף אלנקווה, לשעבר יו"ר החברה קדישא של גוש קטיף (19.10.09), עמ' 4060–4061.

675 ש.ם.

676 עדותו הפנימית של עו"ד אסף מינצר, בא כוח המשפחות (27.8.09), ועדותו הפומבית (7.12.09), עמ' 4590–4593. מפאת רגישות העניין לא נזכרים שמות העדים בני משפחות הנפטרים.

הפתאומית של קציני הנפגעים את המשפחות מיד לאחר הקבורה מחדש (הגם שכך, כאמור, הוסכם מראש בבג"ץ); ורשויות המדינה באופן כללי, כגון בשל הזנחת חלק מהמצבות שפוננו מבית העלמין, ובשל טענות לאי-עמידת הממשלה בהתחייבויות שונות שנתנה למשפחות, בהן הקמת חדר טהרה וסככת אבלים בבית העלמין בניצן והצבה מחדש של אנדרטאות וחדרי הנצחה שהיו קיימים בשטח המפונה.

מנגד, טענו המופקדים על הטיפול בהעתקת הקברים מטעם המדינה כי הדברים אינם כצעקתה; כי נעשו מאמצים רבים לנהוג ברגישות גדולה כלפי המשפחות; כי בניגוד לטענת העותרים בבג"ץ התקיימה הידברות מוקדמת עם משפחות ואף עם בעלי תפקידים רשמיים רלוונטיים מגוש קטיף; וכי גם אם היו תקלות נקודתיות במהלך הטיפול, הרי שככלל המדובר בסיטואציה קשה מאין כמותה, שאין בה למעשה דרך להימנע מלעורר את כעסן של המשפחות וליצור משקעים בלבן כלפי רשויות המדינה. כך למשל העיד יונתן בשיא:<sup>677</sup>

חלק מהמשפחות הסכימו להיפגש איתנו וחלק לא רצו לדבר איתנו. ... אבל בסערת הימים, זה היה לחם חוקנו. ... והיו שדיברו ואמרו שלא דיברו. את כולם כיבדנו. הטיפול בנושא הזה היה הקשה ביותר. את ההלוויות עשינו בשבוע שאחרי ההתנתקות. תחשבו על אדם שביטנו נהרס, הוא גר בחדר במלון, ושבוע לאחר גירושו עליו לעמוד בפני הלוויה שנייה של הבן שלו. האם יש דבר קשה מזה? הייתי בחלק מההלוויות (הכריחו אותי לקחת שכפ"ץ), וקיבלתי בהרכנת ראש את המררה ששפכו עלי. חשתי כשליח של כל עם ישראל וכך השתדלתי לנהוג. ... ובפרספקטיבה, גם כאן יתכן שאחרים היו עושים זאת טוב מאיתנו, אך אנחנו עשינו את הטוב ביותר שאנחנו מסוגלים לו ... זו הייתה העבודה הקשה ביותר בכל מינהלת סל"ע.

יצוין כי חלק ממשפחות הנפטרים פנו לבתי המשפט בתביעות לקבלת פיצוי על הנזקים הנפשיים והאחרים שנגרמו להן כתוצאה מהאירוע. בפסק-דין שניתן בשניים מהתיקים בבית המשפט המחוזי נקבע, כי המדינה נושאת באחריות ל-90% מנזקי המשפחות, וכי עליה לשלם כשני מיליון ש"ח לכל אחת משתי המשפחות התובעות הספציפיות.<sup>678</sup> שני הצדדים ערערו לבית המשפט העליון, ולאחרונה הגיעו בהמלצת בית המשפט להסדר מוסכם, שלפיו: (א) קביעת בית המשפט המחוזי באשר לאחריותה העקרונית של המדינה ל-90% מנזקי המשפחות תישאר

677 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (20.10.09); וכן: עדותו הפנימית של מר דוד דוידיאן, לשעבר עובד במינהלת סל"ע (17.1.10); עדותו הפנימית של תא"ל (מיל') הרב ישראל וייס, לשעבר הרב הצבאי הראשי (18.11.09).

על כנה, אך תתייחס לאופן העתקת הקברים בלבד, ולא לעצם העתקת הקברים ולעצם ביצוע תכנית ההתנתקות. (ב) בכל הקשור לגובה הנזק ולפיצוי שנפסק, פסק דינו של בית המשפט המחוזי יבוטל ולא יהווה תקדים כלשהו, אך בכל זאת יקוים באופן מלא כלפי שתי המשפחות המסוימות.<sup>679</sup>

מבין המשפחות שלא פנו לבתי המשפט (ואשר ייתכן כי גם נזקיהן הנפשיים היו מתונים יותר), מרביתן הסתפקו בפיצוי בסך 15,000 ש"ח לכל קרוב משפחה מדרגה ראשונה של נפטר, שהמדינה הסכימה לשלם להן כנגד ויתורן על תביעות בנושא זה (למעט בגין נזקים שלא היו ידועים במועד הוויתור), בצירוף זכאות לטיפולים נפשיים במימון המדינה.<sup>680</sup>

## ב. ממצאים ומסקנות

אין חולק כי מלאכת פינוי בית העלמין הייתה צריכה להיעשות ברגישות המרבית. אם נדרשה רגישות בטיפול בתושבים המפונים מבתיהם, הרי שבנפטרים המפונים מקבריהם ובבני משפחותיהם הכואבים, החווים טרגדיה כפולה – על אחת כמה וכמה. אכן, העברת הטיפול בפינוי בית העלמין ובליווי המשפחות לידי יחידות צה"ל המיומנות בכך הייתה ראויה, וחבל שנעשתה באיחור. חבל גם שאגף הנפגעים בצה"ל לא נטל על עצמו להמשיך וללוות את המשפחות תקופה נוספת לאחר הבאת הנפטרים לקבורה השנייה, באופן שהיה אולי מצמצם את תחושת הנטישה שחוו, ואולי אף מפחית במעט מעצמת כעסן כלפי הרשויות. עוד יש להצטער על תקלות שאירעו בתהליך זה, בין משום חוסר ניסיון ובין משום חוסר רגישות מספקת, אף שאין ספק כי הדברים נעשו בתום לב ומתוך מאמץ רב למלא כראוי את המשימה הקשה מנשוא.

ועדת החקירה אינה נוקטת כמובן עמדה באשר להליכים המשפטיים התלויים ועומדים בעניין. ואולם, בכל הקשור להתחייבויות שנטלה על עצמה המדינה כלפי המשפחות – ככל שאין היא חולקת על עצם נטילתן – הרי שלדעת הוועדה מוטלת על המדינה לא רק חובה משפטית, אלא בעיקר חובה מוסרית וערכית לקיימן בדחיפות. על המדינה להשלים אפוא את קיומן של התחייבויות אלה ללא דיחוי. עניין זה חורג מגדר שאלות תקציביות וביורוקרטיות רגילות. זהו חסד של אמת שהיה על המדינה למהר ולבצע זה מכבר, ומשלא נעשה הדבר, עליה למהר ולבצע זאת כעת, באיחור של שנים.

679 ע"א 7368/09, 8208/09 (פסק הדין ופרוטוקול הדיון מיום 1.3.10).  
680 עדותו הפנימית של עו"ד אסף מינצר, בא-כוח המשפחות (27.8.09).

## 7. נושאים שבהם לא מצאה הוועדה מקום לטפל

בשלב שמיעת העדויות ואיסוף החומר הועלו לפני הוועדה סוגיות ובעיות במגוון רחב של נושאים. בפניות ישירות שקיבלה – בין מצד ועדת המשנה לביקורת המדינה של הכנסת, לעניין הטיפול במפונים, ויושב־הראש שלה;<sup>681</sup> בין מצד נציגי המפונים מגוש קטיף; בין מצד מפונים בודדים; ובין מצד גורמים אחרים שהיו (או עודם) מעורבים בתהליך השיקום; התבקשה הוועדה לבחון סוגיות כאלה ואחרות ולהסיק לגביהן את מסקנותיה. לקראת סיום עבודתה בדקה הוועדה ומצאה, כי במהלך הדיונים לפניו נערמו על שולחנה יותר ממאה סוגיות שונות (שאליהן מצטרפות תת־סוגיות רבות); מהן סוגיות העוסקות בעבר ומהן הצופות פני עתיד; מהן סוגיות המעלות שאלות כלכליות כבדות משקל; מהן שאלות עקרוניות בעלות חשיבות ציבורית וחברתית כללית; ומהן אף לא־מעט שאלות העוסקות במצוקה של משפחה מסוימת, של יחידים בודדים או של קבוצות קטנות יחסית.

לוועדת חקירה ממלכתית איפיונים ייחודיים הן בהגדרת המשימה המוטלת לפיתחה והן בדרכים למימושה. בהיותה "ממלכתית" היא עוסקת במקרו – סוגיות בעלות חשיבות ציבורית כללית – ולא במיקרו. היא עונה לצרכים של הכלל ולא למצוקות של הפרט. על יסוד הנחת מוצא זו, וכפי שכבר צוין בדוח הביניים,<sup>682</sup> ושוב בשולי חלק א' של דוח זה, התמקדה הוועדה בחקר עניינים שעשוי להניב מסקנות והמלצות מעשיות, הן לגבי הטעון תיקון בדרכי טיפולן של הרשויות המוסמכות במפונים בהווה והן לגבי הלקחים שניתן וראוי להפיק מניסיון העבר ביחס לדרך הטיפול הראויה באוכלוסיות רחבות באירועים עתידיים. בכלל אלו נמנו, מטבע הדברים, בעיות המשותפות לרבים מקרב המפונים וכן בעיות שבשל אופיין ניתן להעריך שתהיינה להן השלכות רחב.

ברבות מן העדויות, וכן בפניות בכתב שבאו לפניו, התבקשה הוועדה לטפל בבעיות פרטניות הנוגעות ליחיד, למשפחה, לבודדים או לקבוצות קטנות מקרב המפונים. לעתים, הזעקה הנשמעת קורעת לב; לעתים היא אף פורטת נמרצות על חוש הצדק. עבור אחדים מהמפונים, הוועדה היא התקווה האחרונה לפעולה מיטיבה של המדינה כלפיהם. ואולם, ככלל, עם כל ההבנה לרחשי לבם של יחידים, מגועים, נמנעה הוועדה מלהתייחס לבעיות פרטיות שהועלו בפניה. זאת יש להבין:

681 ועדת המשנה לביקורת המדינה, סיכומי דיונים (21.10.09, 29.11.09, 7.1.10, 25.2.10); ח"כ זבולון אורלב, יו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה, מכתבים לוועדת החקירה (22.12.09, 11.1.10, 25.2.10). וראו גם מכתבם של 27 חברי כנסת לוועדת החקירה (16.3.10).

682 דוח הביניים, עמ' 10–11.

ראשית, לוועדה אין יכולת מעשית לקיים בירור מדוקדק של תלונות בעלות אופי פרטי. שנית, גם לו היה הדבר בידה והייתה נענית לבקשות אלו, היו דיוניה נמשכים תקופה ארוכה מאוד, תוך דחייה גדולה של מועד מתן המענה לבעיות הכלל. מבחן עלות-תועלת מחייב את הוועדה להתמקד בענייני הכלל. שלישית, הדבר מתבקש מאופייה של הוועדה כוועדת חקירה ממלכתית,<sup>683</sup> שאינה אמורה – ואף אינה יכולה – להחליף את הרשויות המוסמכות על-פי חוק, לפתור סכסוכים העולים ממעשה הפינני. טענות של פרטים אמורות להידון על-ידי גופים מתמחים שהוקמו על-ידי החוק – כגון ועדות הזכאות והוועדה המיוחדת, ועל-ידי רשויות כלליות להכרעה בסכסוכים במדינת ישראל – ערכאות השיפוט שהוסמכו לבקר את החלטותיהם של הגופים המתמחים ושהן גם בעלות סמכות הכרעה בסכסוכים מכוח הדין הכללי. סיכומו של דבר, ככלל, על אף האמפתיה והרצון הטוב, ועדת החקירה לא תתייחס ולא תכריע בסוגיות שעניינן העיקרי נוגע רק לפרטים מקרב המפונים.

אף שהוועדה בחנה כמיטב יכולתה את כל הבעיות, שלכאורה נראה לגביהן כי הן נוגעות למעגלים רחבים מקרב אוכלוסיית המפונים, הרי שגם ביחס לחלק מבעיות אלו החליטה הוועדה שלא לכלול בדוח התייחסות מפורטת, או נמנעה מלהסיק מביקתן מסקנות כלשהן. כך, בין היתר, בחרה הוועדה לנהוג במקום שבו לא שוכנעה שבין הפינני לבין היווצרות הבעיה מתקיים קשר סיבתי. גם במקום שמתקיים קשר סיבתי בין הפינני לבין הבעיה הנדונה, הוועדה נמנעה מלהכריע אם לא נמצאו בידיה ראיות ונתונים שיאפשרו קביעה של ממצאים עובדתיים החיוניים להכרעה. הוא הדין במקרים אחרים שלגביהם הוועדה סברה כי אין לה כלים מתאימים או ערך מוסף מיוחד על פני גורמים אחרים לטיפול בבעיה. כן לא מוצאה הוועדה, ככלל, מקום להתערבותה בנושאים שלגביהם תלויים ועומדים הליכים לפני ערכאות המשפט.

ביחס לחלק מן הבעיות שעלו לפני הוועדה הצביעו רשויות המדינה על פתרונות שונקטו או הוצעו על-ידן. מקום שבו סברה הוועדה, כי ההסדר שונקט או הוצע על-ידי הרשויות הינו סביר, ציינה את הדבר (בפרק הרלוונטי בדוח) כנימוק לאי-התערבותה בנושא. עם זאת יש לזכור, כי הוועדה אינה פועלת בחלל ריק וכי במסגרת השיקולים שהובילו להכרעותיה שקלה, בין היתר, גם שיקולים מקרו-חברתיים ומקרו-כלכליים. ההתחשבות בשיקולים אלה הובילה אותה לעתים

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

למסקנה, כי אף אם הסדר שננקט על-ידי הרשויות אינו ההסדר האופטימלי שעליו רואה הייתה להמליץ מעיקרה, הרי שבנקודת הזמן שבה מוגש דוח הוועדה – קרוב לחמש שנים לאחר יום ביצוע הפינוי – לא יהיה זה נכון להתערב במהלך שננקט, מחשש שהתערבות כזאת תחזיר לאחור את גלגל הטיפול במפונים, ובכך למעשה תזיק יותר מאשר תועיל.

## חלק ו: היערכות לאירועים עתידיים

מעטות הן המדינות שסדר היום הלאומי שלהן עמוס כמו סדר היום של מדינת ישראל. מאז הקמתה, המדינה מתפקדת בסביבה רוויה באי־ודאות. קברניטיה נדרשים, מעת לעת, לקבל החלטות בעלות חשיבות לאומית ממדרגה ראשונה. כך היה וסביר להניח שכך יהיה גם בעתיד. לעתים ההכרעות נדרשות מכוח מציאות שיש לנו שליטה עליה (למשל – תולדה של החלטות של הכנסת) ולעתים הן מושלכות לפתחנו, בעל כורחנו, ואנו נדרשים להגיב (למשל – תולדה של פעולת כוחות טבע או פעולה של אויב). כך או כך, ברור כי על רשויות המדינה ועל החברה האזרחית להיערך במידה המרבית האפשרית, לקראת אירועים עתידיים בעלי השלכות לאומיות נרחבות. מדינת ישראל ידועה כבעלת יכולת אלתור ויצירתיות, וסגולות אלו, לא פעם, אכן עמדו לה; אבל באלו אין די. לא יכולה להיות מחלוקת בדבר חשיבותן הרבה של התכונות לבאות, חשיבה מסודרת, יצירת תכניות פעולה ובחינת האמצעים למימושן.

אגב לימוד מדוקדק של דרך תפקוד המדינה בעניין החשוב של פינוי היישובים במסגרת תכנית ההתנתקות, נחשפה לפני הוועדה יריעה רחבה של התרחשויות שניתן להעריך כי הן אופייניות לאירועים רב־מערכתיים שעשויים או עלולים להישנות גם בעתיד. אכן, עדים רבים שהעידו בפני הוועדה התייחסו בעדויותיהם לכך שפרשת טיפול המדינה במפוני חבל עזה וצפון השומרון (להלן: **המפונים**) לא הייתה אלא דוגמא לאירוע בקנה־מידה לאומי, אשר במתכונת זו או אחרת – לאו דווקא בהקשר של החלטה מדינית של ישראל לפנות שטח – עלול לחזור על עצמו.<sup>1</sup> מדינת ישראל עשויה להיקלע בעתיד למצב שבו תידרש להתמודד עם

1 ראו למשל עדותו הפומבית של מר אהוד אולמרט, לשעבר ראש־הממשלה (9.9.09), עמ' 3468; עדותו הפומבית של ד"ר שי בן יוסף, יועץ קהילתי ומנחה חיצוני לעובדים סוציאליים מטעם משרד הרווחה (2.9.09), עמ' 3303–3301, 3320–3319; עדותו הפומבית של אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש המועצה לביטחון לאומי (2.9.09), עמ' 3356; עדותו הפומבית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (22.7.09), עמ' 2689–2690; עדותו הפומבית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (10.5.09), עמ' 124–123; עדותו הפומבית של עו"ד יצחק מירון, מהפורום המשפטי למען ארץ ישראל (27.7.09), עמ' 3169; עדותו הפומבית של מר חיים פאלקוף, לשעבר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (13.5.09), עמ' 451–453, 456; עדותו הפומבית של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש־הממשלה (3.2.10), עמ' 5327.



יישובה מחדש של קבוצה גדולה של אזרחים. פינוי אוכלוסייה מחבל ארץ עלול להתרחש, למשל, בשל החלטה להוציא אל הפועל מיזם ציבורי רחב-היקף, בשל אסון טבע, פעולות איבה או עקב גל עלייה שגיגע לישראל, בין מרצון ובין מכורח, כגון בעקבות החלפת משטר בארצו. אמנם, אירועים כאלו, על-פי נסיבותיהם, שונים זה מזה עד מאוד; ויש להתאים את תפיסת השיקום בעקבות כל אירוע לאומי לאופיו המיוחד. עם זאת, מנקודת מבט הבוחנת את טיפול המדינה באזרחיה, אשר האירוע טלטל את עולמם ומצריך את יישובם מחדש ושיקומם (להלן: **המשתקמים**), מסתבר כי הבעיות שעמן על המדינה להתמודד דומות.

על רקע זה סברה הוועדה, כבר מתחילת עבודתה, כי מחובתה, כוועדת חקירה ממלכתית שתפקידה לבחון לעומק את טיפול המדינה במפוני חבל עזה וצפון השומרון, להמליץ על קווים מנחים שעל-פיהם ראוי כי המדינה תפעל במקרה של אירוע עתידי בקנה-מידה לאומי מן הסוג שתואר, וזאת על מנת שכשלי הטיפול בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון לא יחזרו על עצמם. לשון אחר: הוועדה סבורה כי ממצאיה לגבי המקרה הקונקרטי, לא רק ללמד על ההתנתקות באו, אלא גם ללמד על הכלל. בחלק זה תציע הוועדה את הערכותיה והמלצותיה לגבי דרך הטיפול הראויה של המדינה באירועים עתידיים הקשורים בהעתקת אוכלוסין בתוך המדינה. אך תחילה ייסקרו תהליכי הפקת לקחים שערכה הממשלה עצמה מאירוע ההתנתקות בנושא הטיפול במפונים.

## 1. תהליכי הפקת לקחים שנערכו במשרדי ממשלה

### א. עובדות

**לקחי פינוי חצי האי סיני:** לאחר פינוי חצי האי סיני נכתבו מסמכים שפירוטו את הלקחים שניתן היה להפיק מהאירוע. לקחים אלה איפשרו הכנה טובה יותר למקרה שבו תידרש המדינה לבצע שוב מהלך פינוי ויישוב מחדש של אוכלוסייה.<sup>2</sup> ואמנם, לקחי הפינוי מסיני שימשו אמת מידה בידי מקבלי ההחלטות ועל-פיהם נקבעו, ביחס לחלק מתחומי הטיפול, עקרונות היסוד לביצוע תכנית ההתנתקות. כך, בין היתר, החליטה המדינה על יסוד לקחי הפינוי מסיני כי יש להציע למפונים פתרון של העתקה קהילתית. גם מתכונת הפיצוי של חוק יישום ההתנתקות הושפעה רבות מלקחי פינוי סיני.

2 ראו לעיל, הפרק על פינוי חצי האי סיני (פרק ג.2).

**לקחי ההתנתקות:** לאחר ההתנתקות הצהירו משרדי הממשלה<sup>3</sup> – בעיקר אלה שעסקו באופן כוללני ורב־ממדי בהתנתקות – כי הם מייחסים חשיבות לידע הייחודי שנצבר בפינוי חבל עזה וצפון השומרון. על רקע זה, בישיבת ועדת השרים ב־7 במרס 2006 דיווח סגן ראש המועצה לביטחון לאומי, כי מתנהל תהליך הפקת לקחים מפינוי חבל עזה וצפון השומרון, וזאת בשתי רמות: הראשונה, בכל אחד ממשרדי הממשלה ובגופים המעורבים בהתנתקות, והשנייה, ברמה המערכתית הכוללת בראשות המועצה לביטחון לאומי כוועדת ההיגוי להתנתקות.<sup>4</sup> אך אף שדבריו אלה קיבלו תוקף כהחלטת ועדת השרים, לא נגזרו מהם פעולות אופרטיביות שהמשרדים, או גורם אחר כלשהו, נדרשו לבצע.

מספר גופים עסקו בעיבוד ובסיכום של הלקחים שניתן להפיק מאירוע ההתנתקות ובהם המועצה לביטחון לאומי, מינהלת סל"ע, משרד ראש־הממשלה, חוקרים ויועצים – משירות המדינה ומחוצה לה. הנה תמצית הדברים:

**המועצה לביטחון לאומי:** לאחר ביצוע הפינוי החלה המועצה לביטחון לאומי בתהליך הפקת לקחים, וזאת כחלק מתפיסה הרואה בפינוי מבצע לאומי המאפשר הפקת ידע, שבעתיד עשוי למנוע שגגות בתכנונו של מהלך עתידי דומה. לצורך זה קיימו אנשי המועצה לביטחון לאומי דיונים עם נציגי הממשלה,<sup>5</sup> ואף שקדו על הכנת מספר מסמכים פנימיים.<sup>6</sup> עם זאת, נוכח החשש שמא פירסום מסמך מסכם וכולל ינוצל לרעה במישור הפוליטי, נמנעה המועצה לביטחון לאומי מלפרסם מסמך שכזה.<sup>7</sup> על כל פנים, בכמה מסמכים פנימיים שהוכנו על־ידי אנשי המועצה, פורטו מספר לקחים והמלצות, כמפורט להלן.

3 למשל: עדותו הפנימית של עו"ד שחר בן עמי, מפרק המועצה האזורית חוף עזה (16.9.09); פרוטוקול מס' 17 מישיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (7.1.08), דברי מר מנחם וגשל, המשנה למנכ"ל משרד הרווחה; דברי מר ישראל בודיק, מנהל מחוז דרום במשרד הרווחה, שם: "ברור לנו שאנחנו נמצאים בתחום שהצטבר בו ידע, ומצד שני גם חסר לנו הרבה מאוד ידע. אנחנו עובדים בשלב שלפני בניית הקהילות שהוא שלב קריטי מאוד מבחינתנו, שדורש למידה ומחקר"; עדותו הפנימית של מר ישראל בודיק, מנהל מחוז דרום במשרד הרווחה (13.7.09) שלפיה: "זו בעיה, זה החלק הקשה שלנו. זה יוצא מכסף של המפונים, אבל נדרש משהו יותר מעמיק. היום הידע נצבר בצורה של מסמכים, אבל זו הערה נכונה שצריך להיות ערניים לה".

4 החלטה מס' נתק/117 של ועדת השרים ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית (7.3.06).

5 המועצה לביטחון לאומי, **הינתקות – מפגש לקחים מערכתי – סיכום דיון** (19.3.06).

6 המועצה לביטחון לאומי, **המסמך המצ"ב – ריכוז לקחי ההתנתקות** (30.5.06).

7 עדותו הפנימית של מר איתמר יער, לשעבר משנה לראש המועצה לביטחון לאומי (מדיניות ביטחון) (2.7.09).

**ההקשר ההתיישבותי:** נקבע כי התארכות החיפוש אחר פתרונות התיישבות ראויים נבעה מהיעדר הסכמה ולא מאילוצי לוח הזמנים, וכי התארכות זו היא שהביאה לבסוף למציאת פתרונות קצרי-טווח ויקרים. לפיכך הומלץ, לעתיד לבוא, על בניית מודל שיציע תמריצים למשתקמים במועד, וירתיע את המתמהמהים.<sup>8</sup> כן הומלץ לבנות מראש, בכל דרך אפשרית, פתרונות מגורים לכל האוכלוסייה;<sup>9</sup> זאת, גם ללא שיתוף פעולה של המשתקמים או בלי אפשרות להידבר עמם, ולמרות הסיכון שבדרך זו יוקמו "פילים לבנים".<sup>10</sup>

ביחס ל**מינהלת סל"ע**: נמצא כי הקמתה של מינהלה ייעודית, במסגרת משרד ראש-הממשלה, הייתה מהלך נכון, אלא שבעתיד יש להעניק למינהלה ייעודית כזאת "סמכות תפעולית מקסימאלית", בדומה לזו הנתונה למשרד הביטחון.<sup>11</sup> עוד נמצא, כי בדרג השרים התקבלו החלטות שעקפו את המינהלה ובכך פגעו בסיכוייה להשיגים במשא-ומתן שקיימה עם המשתקמים. כן צוין, כי "נכון יהיה לפתח מתכונת גנרית קבועה של מנהלת לאומית" שתתאים לכל מהלך לאומי רחב גם אם לא תאוּש.<sup>12</sup>

**המענה שהוצע למשתקמים** – נקבע כי הפתרונות שאומצו – מתן פיצוי במזומנים כברירת המחדל ופתרון קהילתי למעוניינים בו – היו תולדה של היעדר דיאלוג בונה בין הצדדים והיעדר הכנה מצד המפונים. עוד נקבע, כי על מינהלת סל"ע וועדת המנכ"לים היה מוטל עומס כספי, קונספטואלי וביורוקרטי, כתוצאה מן ההכרח למצוא פתרונות לטווח הקצר והמידי. לעתיד הומלץ לשלב בתהליך נאמן או מייצג אחר שיהיה מקובל על המשתקמים, שימונה כדי לייצג אותם ולדאוג לאינטרס שלהם, וכן להציע למשתקמים פתרונות קהילתיים שיוכנו מראש, אף אם ברור שחלקם לא ינוצל עד תום.<sup>13</sup>

באשר ל**תאריכי היעד** להשלמת חקיקה, תכנון, פינוי והתיישבות הומלץ לעתיד לבוא להניח כי הזמן הסביר שיידרש מעת ייזום המהלך ועד להשלמתו, ובכלל זה הזמן שיידרש לתהליך החקיקה, יהיה כשנה וחצי לפחות. זמן ההתראה המוקדמת

8 המועצה לביטחון לאומי, **ההינתקות: תקדימים והשלכות לקחים והמלצות למדיניות** (מאי 2006), עמ' 16.

9 המועצה לביטחון לאומי, **הנדון: לקחי ההתנתקות ויישום לעתיד** (6.8.06).

10 המועצה לביטחון לאומי, **ההינתקות: תקדימים והשלכות לקחים והמלצות למדיניות** (מאי 2006), עמ' 17.

11 המועצה לביטחון לאומי, **הינתקות – מפגש לקחים מערכתי – סיכום דיון** (19.3.06).

12 המועצה לביטחון לאומי, **ההינתקות: תקדימים והשלכות לקחים והמלצות למדיניות** (מאי 2006), עמ' 18.

13 המועצה לביטחון לאומי, **הינתקות – מפגש לקחים מערכתי – סיכום דיון** (16.3.06), עמ' 2.

הנדרש למשתקמים במקרה של פינוי כפוי, ממועד פירסום החלטה פורמלית על פינויים ועד למימוש הפינוי, צריך שיעמוד על כחצי שנה לפחות. ואולם, ביחס לפינוי כפוי הומלץ לקבוע מועד קרוב ככל האפשר לביצועו, כדי לקצר את משך המאבק והניסיונות לסיכול התכנית. ביסוד המלצה זו קיימת הנחה, כי לוח זמנים ארוך לא בהכרח יביא להגברת שיתוף הפעולה.<sup>14</sup>

**ביחס להיערכות החקיקתית** לקראת הפינוי הומלץ להתחיל בתהליך החקיקה מוקדם ככל האפשר ולהעמיד במרכזו את נושא מגורי הקבע. על החקיקה, כך הוסבר במסמכי הפקת הלקחים, להיות פרטנית בנושא גובה הפיצוי אך גם להשאיר בידי המדינה כלים להצעת פתרונות גמישים.<sup>15</sup>

**הפיצוי שהעמידה החקיקה למתיישבים** התייחס, בעיקרו, לרכוש אך לא היה בו מענה מספק לצרכים אחרים, דוגמת סיוע במצבי מצוקה, סיוע משפטי, השמה בעבודה, טיפול בנוער ובתא המשפחתי. הטיפול בהקשרים אלה הושפע מאיכות הניהול והמחויבות של הדרגים הבכירים במשרדים האחראים לכל תחום ותחום.<sup>16</sup>

באשר ל**תקצוב התכנית ואומדן עלותה**, נמצא, כי הסכום שהוקצב מלכתחילה גדל והלך עם התקדמות התהליך, וההוצאה בפועל הייתה גדולה בהרבה מן ההערכה המוקדמת. למעשה, חריגת ההוצאה ממגבלות התקציב הרגילות גרמה לחוסר ריסון בהוצאת כספים ועקב כך לפגיעה בעקרונות מקובלים של צמצום וחסכון. לפיכך הומלץ לסכם ולקבוע מראש קריטריונים מוחלטים אשר יורו באילו תנאים ניתן יהיה להגדיל את היקף ההוצאה המתוכננת.<sup>17</sup>

**משרד ראש־הממשלה:** בדיון שכינס מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, אילן כהן, ב־10 במאי 2006 כדי לסכם את ביצוע ההתנתקות, הוצגה סקירת ההתרחשויות והושמעו התייחסויות לכמה סוגיות קונקרטיות שאפיינו את התהליך, אך ביחס לרמה המערכתית הופקו לקחים מעטים בלבד.<sup>18</sup> הדבר נכון במיוחד בנוגע למשרדי הממשלה השונים, שעיקר תרומתם לדיון הייתה סקירת המצב הקיים. נראה כי מטרתו העיקרית של הדיון הייתה לגבש הבנה כיצד יש להמשיך את הטיפול במפונים. אך בסיומו של דיון זה הנחה מנכ"ל משרד ראש־הממשלה את המשרדים להמשיך

14 המועצה לביטחון לאומי, **ההינתקות: תקדימים והשלכות לקחים והמלצות למדיניות** (מאי 2006), עמ' 20.

15 **שם**, עמ' 23.

16 המועצה לביטחון לאומי, **הינתקות – מפגש לקחים מערכתי – סיכום דיון** (19.3.06), עמ' 2.

17 המועצה לביטחון לאומי, **ההינתקות: תקדימים והשלכות לקחים והמלצות למדיניות** (מאי 2006), עמ' 36.

18 מינהלת סל"ע, **מפגש סיכום לתהליך ההינתקות בראשות מנכ"ל משרד רה"מ וראש מנהלת סל"ע – עיקרי הסיכום** (10.5.06).

ולחקור בצורה מעמיקה נושאים מהותיים העשויים לשמש תשתית ידע לאירועים עתידיים, כמו יצירת גמישות תפעולית מול ניהול ביורוקרטי; גמישות תקציבית; תהליך החקיקה והפיצוי; מנגנון הסרת חסמים; בחינת סמכויות המינהלה אל מול סמכויות משרדי הממשלה; ההתיישבות החלופית – האם ובאיזה היקף נדרש להקים תשתית ליישובים חלופיים חדשים; חלופות לדיור הארעי; שילוב השלטון המקומי והרשויות המקומיות בתהליך הקליטה של מפונים. בסיכומו הדגיש מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, כי "כל גוף שפעל בהינתקות בהליך הנוכחי חייב לתחקר ולתעד את פעולותיו [לנוכח] אפשרות של ביצוע מהלכים לאומיים בעתיד".<sup>19</sup>

**מינהלת סל"ע:** גם פעילותה של מינהלת סל"ע כללה תהליך של הפקת לקחים. בתחילה היו אלו לקחים ראשוניים וגולמיים, אשר התבססו על התרשמויות והתמקדו בעיקר בתחום הפסיכולוגי-חברתי.<sup>20</sup> בהמשך נערך תהליך כללי יותר של הפקת לקחים אשר הובל על-ידי ראש מינהלת סל"ע דאז, יונתן בשיא,<sup>21</sup> ומסקנותיו הוצגו בכנס שנערך במכללה לביטחון לאומי ב-12 ביוני 2006. בין היתר, הומלץ להעניק למינהלה סמכות פעולה רחבה יותר; צוינה חיוניות תמיכתו של ראש-הממשלה בתהליך; ובדומה להמלצות המועצה לביטחון לאומי נקבע שרצוי לפתח מתכונת גנרית קבועה של מינהלה לאומית, שתפקידה יהיה לגבש תכניות מגירה ולהיערך לביצוען במגבלות זמן. באותו הקשר נקבע, כי משרד הביטחון הוא הגוף האזרחי היחיד שיש לו היכולות הלוגיסטיות הנדרשות לביצוע מהלך לאומי נרחב. באשר לטיפול במתיישבים, הומלץ להגדיל את התמריצים למי שיקדמו להתפנות ממקומותיהם בהסכמה, ואף להוסיף ולהעניק תמריץ יישובי ליישוב שיתארגן לפני מוקדם ומסודר. בנוסף, הוצע לעודד מתפנים למצוא פתרונות לשלבי המגורים – הארעי, הזמני והקבוע – בכוחות עצמם. בעיית ה"לא-זכאים" הוגדרה כמחסום הגדול ביותר ליצירת הסכמים קהילתיים, ולכן הומלץ שאפשרות ההצטרפות להסכמי העתקה תוקנה בחוק גם למתיישב שגר ביישוב המפונה במשך מספר שנים ובתנאי למועד הפינוי, אף אם אינו זכאי לפיצוי בגין בית המגורים.<sup>22</sup>

מינהלת סל"ע המשיכה, גם לאחר כנס זה, בחקירה ובהפקת לקחים, ברמה המקומית וברמה הכללית. הצורך בריכוז המידע הקיים ובהשגת מידע נוסף, נוצר תוך כדי

19 מינהלת סל"ע, **מפגש סיכום תהליך ההינתקות בראשות מנכ"ל משרד ה"מ וראש מנהלת סל"ע – עיקרי הסיכום** (10.5.06), סיכום מנכ"ל משרד ראש-הממשלה.

20 מינהלת סל"ע, **תכנית ההינתקות מחבל עזה וצפון השומרון – לקחים ראשוניים בתחום הפסיכולוגי חברתי** (30.1.06); מינהלת סל"ע, **קליטת המפונים בבתי המלון – הפקת לקחים** (פברואר 2006).

21 עדותו הפנימית של מר יונתן בשיא, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (31.8.09).

22 מינהלת סל"ע, **מצגת ההתנתקות – לקחים ומסקנות, מב"ל** (12.6.06).

עבודת הגורמים המטפלים במפונים. הדבר בלט בעיקר בעבודת התחום החברתי במינהלה. מחקר שנערך בקרב הצוות החברתי, תחת הכותרת "ההתנתקות ותהליך השיקום מנקודת מבטם של המתיישבים", בחן את ההשפעות הפסיכולוגיות סוציאליות של תכנית ההתנתקות על המפונים, מנקודת מבטם.<sup>23</sup> תוצאותיו של מחקר זה גובשו להמלצות מעשיות לעתיד, לפי החלוקה לתקופות במחקר עצמו: המלצות לתקופה שקדמה לפינוי, המלצות לתקופת הפינוי והשהייה במוקדי הקליטה, וכו'. נוסף על כך, תוך כדי פעילות מוקד "מענים" הוקצה תקציב למחקר, ובשיתוף עם פרופ' גולן שחר מאוניברסיטת הנגב, נאספו נתונים סטטיסטיים, הוערכה מידת שביעות הרצון מהטיפול שניתן ופותח מודל טיפולי תאורטי.<sup>24</sup> כמו כן נעשה ניסיון להקים תשתית מחקרית ללימוד הסוגיות העולות מהטיפול במפונים בגישה מולטידיסציפלינרית ובהשתתפות אנשי אקדמיה, אך ניסיון זה לא צלח מסיבות פוליטיות ותקציביות.<sup>25</sup>

כשנתיים וחצי לאחר ההתנתקות יזמה מינהלת סל"ע תהליך עצמאי להפקת לקחים שמטרתו כפולה: לשפר את תפקוד המינהלה לצורך המשך טיפולה במפונים, וליצור תשתית של ידע לשימוש באירועים עתידיים.<sup>26</sup> דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע, ריכז וניהל תהליך זה, והוא הסביר: "תהליך הפקת לקחים הינו חלק אורגני ומתבקש כאשר מדובר בפרויקט בעל משמעות מערכתית והנמשך על פני פרקי זמן שבהם יש משמעות ללמידה מהניסיון המצטבר".<sup>27</sup> עם זאת ציין, כי "ישנן סוגיות משמעותיות שבהן העבר מלמד מעט על העתיד", כמו למשל: מספר המפונים, יעדי ההתיישבות, תחלופת מנהלים המכהנים בעמדות מפתח, האסטרטגיה השונה הרלוונטית לכל מקרה. על רקע זה הוטעם כי מדובר בתהליך המתבצע "ברמת אי־ודאות גבוהה".

לצורך תהליך הפקת הלקחים שכרה מינהלת סל"ע שני יועצים חיצוניים – ד"ר צבי גינוסר וגדי אמיר (להלן: "החוקרים") – אשר שוחחו עם בעלי התפקידים

23 מינהלת סל"ע, ההתנתקות ותהליך השיקום מנקודת מבטם של המתיישבים, מחקר צוות חברתי (ינואר 2009); פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (24.3.08), דברי ליאב שדה־בק.

24 פרוטוקול מס' 22 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (24.3.08), דברי עדיאל שמרון, סגן ראש מינהלת סל"ע, ודניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת סל"ע; וכן דברי דניאל שטרול בפרוטוקול מס' 30 משיבת ועדת המשנה לביקורת המדינה (15.12.08).

25 עדותו הפומבית של מר דניאל שטרול, ראש התחום החברתי במינהלת תנופה (15.7.09), עמ' 2033–2034.

26 שם, עמ' 2032; עדותה הפנימית של גב' צביה שמעון, לשעבר ראש מינהלת סל"ע (3.8.09); וכן מינהלת סל"ע, תהליך הפקת לקחים של מינהלת סל"ע (2007).

27 שם.

המרכזיים שהיו מעורבים בקביעת מדיניות השיקום ובתהליכי יישומה: משרדי הממשלה, מינהלת סל"ע, רשויות קולטות ונציגי המפונים. חוקרים אלו נעזרו בדוחות ובמסמכים שהגורמים השונים כתבו וקיימו דיונים וימי עיון במינהלת סל"ע שאליהם הוזמנו גם נציגי הרשויות הרלוונטיות.

לאחרונה נכתבה (אך נכון למועד כתיבת שורות אלה – טרם הוגשה) טיוטה סופית של דוח הפקת הלקחים, שמטרתו "לבחון ולנתח את מדיניות השיקום ותהליכי יישומה כחלק מהפקת לקחים לאירועי אסונות קהילתיים בעתיד"<sup>28</sup>.

במסגרת זו בחנו החוקרים את פתרונות הדיור ומידת התאמתם לשיקום נאות של המפונים. החוקרים מצאו, כי פתרונות הדיור הקהילתיים שאומצו התאימו פחות מאשר פתרונות הדיור העצמאיים. הפתרונות הקהילתיים חייבו תיאום בין הגורמים הרבים המעורבים במימושם; מימושם ארך זמן רב, דבר שהביא לתסכול ולמשברים; הפתרונות הקהילתיים התבררו כמתאימים רק לקהילות "טבעיות" ולא "מלאכותיות". פתרונות הדיור העצמאיים, לעומת זאת, התאפיינו, בין השאר, בלקיחת אחריות אישית של המפונים, התאימו את עצמם למגוון הצרכים והאינטרסים שלהם, הציבו גבולות ברורים יותר למעורבות המדינה, חסכו את הצורך בתהליכי משא-ומתן מתמשכים ויצרו סיכוי גבוה יותר למימוש בפרק זמן המאפשר שיקום נאות.

כלקחים לעתיד שהופקו מן האמור המליצו החוקרים על קיום עבודת מטה בהשתתפות כל רשויות ההתיישבות והשיכון, לשם השגת המטרות הבאות: לזהות ולמפות את האזורים המתאימים להרחבת יישובים קיימים על בסיס אינטרסים לאומיים; לשכן את הקהילות מיד לאחר "התרחשות האסון הקהילתי" בדיור ארעי תוך שמירה על המסגרת הקהילתית המקורית ולהקצות עד שלושה חודשים לקבלת החלטות סופיות באשר למעבר לדיור הזמני או הקבוע; לתת פיצוי נאות המאפשר דיור ברמה דומה לרמה שלפני האסון והתמודדות עם משברים וקשיים במעבר לשיכון החדש. כן המליצו החוקרים שקהילות המפונים יוכלו להשתמש בכספי הפיצויים שקיבלו כמשפחות עצמאיות גם לצורכי ההתארגנות הקהילתית במקום מושבם החדש; וכי המדינה תישא במלוא האחריות לקידום תהליכי השיקום החברתי, החינוכי והתעסוקתי, בין באופן ישיר ובין באמצעות הרשויות המקומיות.

28 מינהלת תנופה, טיוטה: הפקת לקחים מפעילות השיקום של מפוני חבל עזה וצפון השומרון (פברואר 2010), עמ' 1; מינהלת תנופה – מר גדי אמיר וד"ר צבי גינוסר, טיוטה: מדיניות השיקום של אוכלוסייה שנאלצה לפנות את ביתה ודרכי יישומה היעילות – הפקת לקחים מפעילות השיקום של מפוני חבל עזה וצפון השומרון (פברואר 2010).

בהתייחסם למנגנוני התמיכה הנדרשים לשיקום אוכלוסייה בעקבות פינוי קבעו החוקרים, כי קיימת אסימטריה מובנית בין יכולת הפינוי של ממשלה לבין יכולתה לשקם את המפונים. לכך נוספת בעיית העוינות מצד האוכלוסייה המפונה, המתקשה לתת אמון במחויבות הממשלה למשימת השיקום. לפיכך המליצו החוקרים, לעתיד לבוא, להפריד בין הגורם הממשלתי שיעסוק בפינוי לבין הגורם שיעסוק בשיקום; לתת למינהלת השיקום כלים שיאפשרו לה להעניק למפונים שירות ברמה טובה לאין ערוך מזו המקובלת בשגרת הטיפול הרגיל באזרחים; וכן להקים מועצה ציבורית בראשות שופט, שתנחה ותבקר את פעולות השיקום. עוד המליצו החוקרים להעניק לכל מפונה "סל קליטה", שישקף את חלקו היחסי בעלויות הכנתן של תשתיות מגורים חדשות, ויהיה אטרקטיבי מבחינת הרשויות המקומיות הקולטות; וכן לייצר מנגנונים שיאפשרו למינהלה לסייע למשרדי הממשלה לזרז מהלכים כאשר הדבר נדרש לקידום השיקום.

לאחר שבחנו את עבודת המינהלה בתחום השיקום קבעו החוקרים, כי על המינהלה לנהל עבודת מטה בשיתוף משרדי הממשלה, עד לדרגי השטח, במטרה להחיש את תהליך קבלת ההחלטות. עבודתה צריכה להתמקד בתשלום פיצויים, סיוע לפרט ולמשפחה להסתגלות והתארגנות וסיוע לקבוצות מפונים המבקשות פתרון במסגרת דיור קהילתי. לשם כך זקוקה המינהלה למערכת מידע משלה, וכן לממשק עם מערכות מידע נוספות, שבעזרתן תוכל לייצר "תיק מפונה" מעודכן לכל תושב. לכל משפחה ייקבע "רכז אוכלוסייה" אישי במינהלה שיעקוב אחר הטיפול של הגורמים השונים בשיקום המשפחה.

החוקרים קבעו, כי נדרשת ממשרדי הממשלה מעורבות אינטנסיבית ורצופה, והקצאת רפרנט בכיר (ברמת סמנכ"ל) בכל משרד לעבודה מול מינהלת השיקום ותיאום העבודה הפנים-משרדית. כמו כן יש למנות ועדת שרים בראשות ראש-הממשלה וועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה למציאת פתרונות בין-משרדיים ולהסרת חסמים ביורוקרטיים.

ככלל, ציינו החוקרים, קיים "הכרח בשיפור סל הכלים הממשלתי לניהול פרויקטים ניהוליים", וכי אין להשתמש בכלים הניהוליים המסדירים פרויקט משרדי שגרת, לפרויקט לאומי שעלותו מיליארדי שקלים ושהשלמתו אורכת מספר שנים.

אשר להידברות עם המפונים, הרי שעמדת החוקרים הייתה כי מדובר בתנאי מרכזי לשיקום ולכן יש לייצר ערוצים להידברות ישירה עמם. אם הידברות ישירה אינה אפשרית, הוסבר, יש לעודד הידברות עקיפה. לשם כך יש למנות אנשים בעלי



דימוי חיובי בעיני ציבור המפונים, שאינם פוליטיקאים ושאין חלק ממינהלת הפינוי או השיקום, שיהיו צינור הידברות אתם.<sup>29</sup>

## ב. ממצאים ומסקנות

הטענה בדבר הצורך בהפקת לקחים לגבי כל היבטי ההתנתקות הושמעה באוזני הוועדה מפי עדים שונים מקרב נציגי הממשלה, וניכר היה בעדים אלו כי הם מכירים בחשיבות התהליך,<sup>30</sup> במיוחד נוכח היקף החומר המקצועי שנצבר במשרדים השונים במהלך הטיפול במפונים.<sup>31</sup> עם זאת, נראה כי הטיפול היומיומי והעבודה הנמשכת הביאו למצב שבו "הדחוף דוחה את החשוב".<sup>32</sup>

למרבה הצער, מלבד המסמכים שהפיקה מינהלת סל"ע, והמסמכים הפנימיים שהוכנו במועצה לביטחון לאומי, לא התקיים תהליך הפקת לקחים כולל במשרדי הממשלה.<sup>33</sup> אמנם דווח לוועדה על תהליכי הפקת לקחים שנערכו בתוך משרדי הממשלה עצמם;<sup>34</sup> אך אלו היו תהליכים פנימיים וספורדיים, שנועדו לשמש את משרדי הממשלה שבהם נערכו ולא ברור אם יש בהם כדי לתרום לידע ארגוני כללי, שישמש מעין "ארגז כלים" לטיפול באירוע דומה. מכל מקום, לא נעשה

29 מינהלת תנופה – מר גדי אמיר וד"ר צבי גינזור, טיוטה: **מדיניות השיקום של אוכלוסייה שנאלצה לפנות את ביתה ודרכי יישומה היעילות – הפקת לקחים מפעילות השיקום של מפוני חבל עזה וצפון השומרון** (פברואר 2010), עמ' 8–15.

30 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09); עדותו הפנימית של עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (17.9.09); עדותו הפנימית של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה (8.7.09); משרד הרווחה – לשכת המשנה למנכ"ל, **סיכום מפגש בנושא התנתקות** (30.4.06).

31 ראו בהקשר זה את מכתבו של מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, למנכ"לי המשרדים: **ועדת החקירה בנושא הטיפול ביוצאי גוש קטיף וצפון השומרון** (18.6.09).

32 עדותה הפנימית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (1.9.09)

33 עדותו הפנימית של מר ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר (20.7.09); עדותו הפנימית של מר איתמר יער, לשעבר משנה לראש המועצה לביטחון לאומי (מדיניות ביטחון) (2.7.09).

34 **משרד החינוך**: עדותה הפנימית של גב' עמירה חיים, מנהלת מחוז הדרום במשרד החינוך (15.7.09); משרד החינוך – מנהלת מחוז דרום, **ההתנתקות – תהליך הלמידה, הפקת הלקחים והסקת המסקנות** (18.3.10). **משרד האוצר**: המשרד שכר את שירותיו של משרד רואי חשבון חיצוני לבדיקת עלויות ההתנתקות (הערת מר יאיר פינס, רפרנט משרד הביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר, במהלך עדותו הפנימית של מר ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר (20.7.09)). **משרד התמ"ת**: עדותו הפנימית של מר בני פפרמן, ראש מינהל המחקר במשרד התמ"ת (26.7.09).

בהם שימוש כזה. ככלל, אין בתהליכים שבוצעו עד כה כדי לממש את הידע הרב והניסיון שקיים כבר כיום במערכות שטיפלו במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, משום שהמערכות השונות לא פעלו ליצירת מאגר ידע כולל, והידע נותר מפוזר במשרדים וברשויות.

המסמכים שהופקו במינהלת סל"ע אמנם מעידים על החשיבות שייחסו לכך מנהלי המינהלה ועובדיה. אף יש בהם כדי לסייע רבות למקבלי ההחלטות ולצורכי ההיערכות לקראת אירוע דומה. עם זאת, חסרה בהם התייחסות לסוגיות מרכזיות, דוגמת ניתוח מערך הפיצוי שניתן למפונים.

מתוך הכרה בחשיבות תהליך הפקת הלקחים וביצירת גוף ידע שישמש בסיס לטיפול באירועים עתידיים, הוועדה ממליצה על ריכוז הידע ומסמכי הפקת הלקחים שהתקיימו במשרדי הממשלה וברשויות השונות. במקרים שבהם לא התקיימו תהליכים כאלה, יש להטיל את ביצועם על גוף ממשלתי המתאפיין בעצמאות יחסית וביכולת התבוננות רחבה, דוגמת המועצה לביטחון לאומי.

## 2. המלצות ועדת החקירה להיערכות לאירועים עתידיים

הבעיות שנגולו לעיני הוועדה באשר לדרך טיפול המדינה במפונים במסגרת תכנית ההתנתקות, הינן רבות וקשות. מטרת תהליכים להפקת לקחים היא, כמובן, למנוע את הישנות הכשלים במקרים עתידיים. ואולם, מטבע הדברים, לא ניתן לחזות במדויק את אופיו של האירוע הלאומי העתידי אשר יעורר את הצורך לעשות שימוש בלקחי ההתנתקות. לפיכך בחרה הוועדה ליצוק את לקחיה אל תוך מבנה אנליטי שישרטט גבולות ותכנים לאחריות המדינה כלפי אזרחיה, במצבים דומים או בני השוואה, מנקודת ראות עקרונית. וזה יהיה הילוכו של הדיון, בארבעת הפרקים הבאים: בפרק הראשון נציג מסגרת עיונית לאחריות המדינה. בפרק השני נציג תכנים מרכזיים של אחריות זו ואת התנאים הסביבתיים למימושה. בפרק השלישי נעבור לדון באמצעים שבהם יכולה המדינה לעשות שימוש כדי לממש את אחריותה. ובפרק הרביעי נסיים בדיון בסוגיות פרטניות, טיפוסיות, שיש סבירות שיתעוררו גם בעת התרחשות אירוע בעתיד.

### א. המסגרת העיונית – אחריות המדינה

#### (1) אחריות משפטית ושיקול דעת ציבורי

אחריותה של המדינה כלפי משתקמים בכלל, וכלפי מי שהמדינה פינתה ביוזמתה בפרט, היא – בראש ובראשונה – אחריות משפטית, הנגזרת מן הדין. המדינה

עצמה – בין היתר באמצעות חוקי הכנסת – קובעת את הדין וממילא את האחריות המשפטית המוטלת עליה. ואולם, גם על הרשות המחוקקת מוטלות מגבלות. כך, למשל, כאשר מדובר במפונים, על המדינה להימנע מלפגוע באופן בלתי מידתי בזכויותיהם החוקתיות. קיים גם רף משפטי עליון לאחריות המדינה – המקסימום של מחויבות המדינה כלפי המשתקמים או המפונים, הנובע מן הצורך לאזן בין זכויותיהם לבין שמירה על האינטרסים של הציבור הרחב.

במתחם הרחב המשתרע בין הרף המשפטי התחתון לרף המשפטי העליון, המדינה יכולה לקבוע באמצעים שונים – ובהם חוקים, תקנות, החלטות מינהליות, חוזים והכרעות שיפוטיות – מהו תוכן אחריותה המשפטית. עם זאת, נטילת האחריות של המדינה בנושאים שנופלים בתוך מתחם זה אינה נובעת רק מהכרח משפטי, אלא היא מסורה להכרעת המדינה לאחר הפעלה של שיקול דעת ציבורי, הבוחן שאלות של חברה ופוליטיקה, מוסר וערכים, כלכלה, רווחה וכיוצא באלה. נמצא, כי אף שבמובן הפורמלי אחריות המדינה תמיד מעוגנת במשפט, תוכנה המהותי של אחריות זו אינו נובע אך ורק מהכרח משפטי, אלא, ככל שהוא עונה על הדרישות החוקתיות והחוקיות (המינימליות והמקסימליות), הוא תלוי בהכרעות שבשיקול דעת שעל המדינה לקבל. הכרעות אלו אינן חסינות מביקורת ציבורית.

בכללה של ביקורת ציבורית זו מצויה גם ביקורתה של ועדת חקירה ממלכתית, שמתמנית על-פי דין לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית".<sup>35</sup> משימתה של הוועדה הנוכחית ממילא אינה מוגבלת רק לבדיקת ההיבט המשפטי הפורמלי הנוגע לטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון, אלא מקיפה גם את בדיקת הדרך שבה הפעילה המדינה את שיקול דעתה בתוך מתחם החוקתיות והסבירות. על כן גם ההמלצות שיפורטו להלן, אשר עניינן אירועים עתידיים, יתבססו על ניתוח אחריות המדינה על יסוד שיקולים ציבוריים.

נדון להלן בשתי הסוגיות – תיחום גבולות אחריותה המשפטית של המדינה, והמרחב המסור לשיקול דעתה הציבורי – כסדרן.

35 סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. כן ראו יצחק זמיר, "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית" הפרקליט לה (תשמ"ג-תשמ"ד), 323, 325-329; זאב סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה" מחקרי משפט ג (תשמ"ד), 199, 203, 244. השוו גם לביקורת הציבורית שהעלו ועדות חקירה ממלכתיות אחרות, כגון: דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקירת הארועים במחנות הפליטים בביירות (התשמ"ג), 76; דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה (התשס"ח), 144-145, 204-205. לדעה שונה, ראו: אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות (2001), 320-358.

## (2) אחריותה המשפטית של המדינה

(א) הגבול המשפטי התחתון

בדמוקרטיה חוקתית, כוחן של רשויות השלטון לפגוע בפרט על מנת להגשים אינטרס ציבורי, מוגבל על-ידי חוקת המדינה. המדינה – ובכלל זה הרשות המחוקקת – אינה רשאית לפגוע בזכויות אדם המוגנות על-ידי החוקה, אלא בהתאם לתנאים שהחוקה עצמה קבעה לכך. בית המשפט העליון בישראל קבע זה מכבר, כי ישראל היא דמוקרטיה חוקתית, וכי חוקתה מוגדרת על-ידי חוקי היסוד.<sup>36</sup> לענייננו רלוונטיים, כאמור, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק. כך למשל, פינוי כפוי של אוכלוסייה, מחבל ארץ שבו היא יושבת תקופה ממושכת, פוגע בזכויות חוקתיות של המפונים המוגנות בחוקי יסוד אלה.<sup>37</sup> בראש ובראשונה, הוא פוגע באופן ישיר וחזיתי בזכות הקניין של המפונים. בנוסף הוא פוגע גם בחופש העיסוק שלהם ובכבודם. כך למשל נקבע בבג"ץ חוף עזה, בהקשר לטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון:<sup>38</sup>

האם חוק יישום ההתנתקות פוגע פגיעה של ממש בזכויות האדם של הישראלים המפונים המעוגנות בחוק-יסוד? על הכל מקובל כי נפגעת זכות הקניין ... האם נפגעו זכויות אדם נוספות? ... המדינה טענה בפנינו כי הזכות לחופש העיסוק לא נפגעה. כן נטען שאף אם ייקבע שחופש העיסוק נפגע, הרי פגיעה זו נילוית לפגיעה בקניין. לדעתנו, נפגע חופש העיסוק של הישראלים אשר עסקו בעיסוק, מקצוע או משלח-יד בשטח המפונה, ועתה נשלל הדבר מהם. פגיעה זו עומדת לעצמה, ואין היא נבלעת בפגיעה בזכות הקניין ... האם נפגעות זכויות אדם נוספות? לדעתנו, התשובה היא בחיוב. חוק יישום ההתנתקות פוגע בכבוד האדם של הישראלים המפונים. ... יישום ההתנתקות מנתק את הישראלי המפונה מביתו, מסביבתו, מבית הכנסת שלו ומבית הקברות בו קבורים מתיו. הוא פוגע באישיותו. ... אכן, הפינוי הכפוי של הישראלים מהשטח המפונה פוגע בכבוד האדם שלהם. הוא פוגע בכבוד האדם של כל ישראלי מפונה. ... ביתו של אדם אינו רק קורת גג לראשו אלא גם אמצעי למיקומו הפיזי והחברתי של אדם, של חייו הפרטים ויחסיו החברתיים ... המסקנה היא, אפוא, כי חוק יישום ההתנתקות פוגע בזכויות אדם המעוגנות בחוקי היסוד בדבר זכויות האדם.

36 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995).  
 37 ראו סעיפים 2-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיפים 3-4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

38 בג"ץ חוף עזה, פסקאות 81-83.

על כך יש להוסיף, כי בשל אופיו הטראומטי של הפינוי, ובשל מהלך שיקום בלתי מספק שעלול לבוא בעקבותיו, עלולה להיפגע גם זכותם החוקתית של המשתקמים לשלמות הגוף, כלומר **בריאותם** – הפיזית והנפשית. בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון, בית המשפט בבג"ץ **חוף עזה** לא התייחס לפגיעה זו במפורש, ואולם במשתמע ניתן למצוא אף לה הדים בפסק הדין.<sup>39</sup>

פגיעות אלה בזכויותיהם החוקתיות של המשתקמים מותרות, רק ככל שהן מקיימות את תנאי הפגיעה המוגדרים בחוקי היסוד. "פיסקת ההגבלה" שבחוקי היסוד היא שקובעת תנאים אלה. לפיה, אין פוגעים בזכויות שלפי חוקי היסוד, "אלא בחוק **ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש**".<sup>40</sup> במקרה של תכנית ההתנתקות, הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של המפונים אכן נעשתה בחוק – הוא חוק יישום ההתנתקות. שאלת חוקתיותו של חוק זה נדונה, עוד קודם לפינוי, על-ידי הרכב מורחב של בית המשפט העליון, בפסק הדין בבג"ץ **חוף עזה**. בית המשפט קבע, שככלל, החוק חוקתי, כלומר שפגיעתו בזכויותיהם החוקתיות של המפונים מקיימת את תנאי פיסקת ההגבלה שבחוקי היסוד. לגבי מספר מצומצם של הסדרים בחוק, הנוגעים לפיצוי הכספי, קבע בית המשפט כי הם אינם חוקתיים והורה על בטלותם.<sup>41</sup>

על בסיס קביעות פסק הדין בבג"ץ **חוף עזה**, בצירוף היבטים משלימים שלא נדונו בפסק הדין, ניתן לשרטט את הגבול החוקתי התחתון – המהווה חלק מהגבול המשפטי התחתון – לאחריות המדינה לטיפול במשתקמים. הדיון בכך ייעשה להלן, בחלוקה לשתי קטגוריות: האחריות לפיצוי כספי והאחריות לסיוע לא-כספי לתהליך השיקום.

#### הגבול החוקתי התחתון – האחריות לפיצוי כספי

**אחריות לפיצוי כספי מול סעדים שאינם כספיים:** מפסק הדין בבג"ץ **חוף עזה** עולה, שככלל, די בפיצוי כספי הוגן, ואין הכרח בסעדים שאינם כספיים, כדי לענות על הפגיעה שגורם הפינוי לזכויותיהם החוקתיות של המשתקמים. "כללם של דברים", נכתב בפסק הדין, "תוכנית ההתנתקות פוגעת בזכויות חוקתיות של הישראלים המפונים. פגיעה זו תהא חוקתית, אם היא תלווה בהסדר פיצויים מספק, שיקרב את המפונים למצב בו היו אילו לא הפינוי".<sup>42</sup>

39 ראו למשל פיסקה 447 לפסק הדין: "ועוד נסכים, כי תקופת חודשים זו של כשישה חודשים תקשה על המתיישבים **והעצים את הפגיעה בהם**, הן מבחינה פיננסית הן מבחינה נפשית".

40 סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

41 ראו את "תוצאות פסק הדין", בסוף פסק הדין.

42 בג"ץ **חוף עזה**, פיסקה 195. וראו עוד, בפיסקה 138: "הכלל הבסיסי בפיצוי על נזק הינו כי

השאלה אם מוטלת על המדינה חובה חוקתית להציע גם פיצוי בעין, ולא רק פיצוי כספי, התעוררה בפסק הדין בהקשר של דרישת העותרים החקלאים לקבל נחלות חלופיות בתחומי ישראל במקום הנחלות שמהן פונו. דרישה זו נדחתה על-ידי בית המשפט:<sup>43</sup>

... החוק [קבע] שתי הוראות המאפשרות למדינה להקצות למתיישבים, ובכלל זאת לחקלאים שביניהם, נחלות חלופיות: זו הקבועה בסעיף 85 לחוק (ביחס להעתקה קהילתית של קבוצת מתיישבים או אגודה שיתופית), וזו הקבועה בסעיף 3(ד) לתוספת השניה (לעניין הקצאת נחלה חלופית באזור עדיפות א' בנגב או בגליל). לדעתנו, בהתחשב בעובדה כי מנגנון הפיצוי שאומץ בחוק, על כל חלקיו, הוא של פיצוי כספי – להבדיל מפיצוי בעין – מצויה קביעת שתי חלופות אלה ב"מרחב המידתיות" הנתון לשיקול-דעתו של המחוקק, ואין בה כדי להצדיק התערבות בחקיקה. ... מרבית טענותיהם של העותרים-החקלאים ביחס לאפשרות שתוקצה להם קרקע חלופית, הינו, למעשה, טענות הנוגעות לאופן יישומן – להבדיל משאלת חוקתיותן – של שתי ההוראות האמורות. ... לא למותר לציין, שאף העותרים עצמם עשויים ... לרכוש, באופן עצמאי, נחלה חלופית בכספי הפיצויים שיוענקו להם.

ככלל, אם כן, אין חובה חוקתית להעניק למשתקמים פיצוי בעין.

**תוכן האחריות לפיצוי כספי בגין פגיעה בזכויות רכושיות:** ברי שככלל, המדינה אינה רשאית לפגוע בזכות הקניין של אזרח בלי לפצותו. אמת המידה הרגילה הנהוגה ביחס לפיצוי על נזק – שלפי קביעת בית המשפט העליון חלה גם ביחס למשתקמים – היא "השבת המצב לקדמותו". אלא שזוהי אמת מידה כללית שעשויים להיות לה מובנים שונים.

אפשרות אחת היא שעל המדינה לפצות את המשתקם בגובה שווי השוק של הנכס לפני מועד ההכרזה על התכנית שפוגעת בנכס (להלן: שווי שוק). אולם במצבים רבים אין בפיצוי כדי שווי השוק כדי לאפשר למשתקם להשיב את מצבו לקדמותו במובן של כינון מחדש של מה שהיה לו ערב הפגיעה (הסכום שכונה בפרקים הקודמים: ערך כינון). מה, אם כן, נדרשת המדינה לתת למשתקם, כמינימום חוקתי מחייב: את שווי השוק של נכסיו או את הערך הדרוש לכינונם מחדש? זאת

הפיצוי נועד להחזיר את המצב לקדמתו ... לעתים העמדת הנפגע באותו מצב בו היה נתון בעת הפגיעה לולא הפגיעה היא בלתי אפשרית. ... במצב דברים זה יש להעמיד את הניזוק, במונחים כספיים, קרוב למצב בו היה נתון בעת הפגיעה בזכות לולא הפגיעה. ... פיצוי הניתן בדרך זו הוא פיצוי נאות והוגן. זוהי גם מטרת הפיצוי לפי חוק יישום ההתנתקות".

ועוד: כינון מחדש – מהו? האם יש לאפשר למשתקם לשחזר את מה שהיה לו בלא הגבלות כלשהן – למשל, בכל מקום שיחפוץ (להלן: **ערך כינון בלתי מוגבל**)? ואולי יש להגביל את ערך הכינון מחדש לאזורים מסוימים בלבד, "אזורי ייחוס", הדומים מבחינה התיישבותית לשטח שפונה, ואף להוריד ממנו ערכים כלשהם שקיימת הצדקה משפטית או ציבורית לקזום (להלן: **ערך כינון מקוזז**)?

על-פי אמת המידה של שווי שוק יש להשיב למשתקם את הערך הכלכלי של זכויות הקניין שלו, לפני שנפגעו, ולא את הערך הדרוש לכינונם מחדש של נכסים חלופיים. כך, למשל, קבע לאחרונה בית המשפט העליון בהקשר של פיצויים בגין הפקעת נכס:<sup>44</sup>

עקרון השבת המצב לקדמותו המדריך את בית המשפט בקביעת שיעור הפיצוי ההולם, מעניק לנפקע את שווי הנכס שהופקע ולא את שוויו של הנכס החלופי. מילים אחרות, לאחר הפיצוי, יועמד הנפקע במצב בו היה נתון אילו היה מוכר את הנכס מרצונו. זהו "מבחן השוק החופשי" ... הפיצוי בגין ההפקעה נועד לרפא את הפגיעה בזכותו של בעל המקרקעין אך לא להעמידו במצב טוב יותר. ...

אמת מידה זו מתאימה במקום שבו האינטרס הדומיננטי היחיד שיש למשתקם נכס הוא אינטרס כלכלי. לפיכך היא מתאימה, למשל, במקרה של בעל נכס (עסקי או אישי) בשטח המפונה, אשר לא התגורר בעצמו ואף לא עבד בעצמו בשטח המפונה. ככלל, הפגיעה בבעל נכס כזה היא כלכלית גרידא, ולכן זכותו החוקתית היא שתושב לו זכות קניין במובנה הכלכלי הצר. מבחינה משפטית אפוא (ומבלי לנקוט כרגע עמדה מן הבחינה הציבורית), די לפצותו כדי מלוא שווי השוק של מה שנלקח ממנו.

ואולם, לדעת הוועדה – וכך גם עולה מבג"ץ **חוף עזה** – במרבית המצבים של נזק לזכויות רכושיות הנובע מפינוי כפוי שמבצעת המדינה, אין להסתפק בפיצוי של שווי שוק כרף חוקתי תחתון לאחריות המדינה. אכן, גם בהקשר של נזק אזרחי רגיל מוכרים חריגים לכלל של פיצוי בגובה שווי שוק. הבולט שבהם הוא המקרה שבו הנכס המופקע משמש את הנפקע למגורים. במקרה זה, לפי הדין, יש להעמיד לנפקע שיכון חלופי סביר, בעין או בכסף לפי בחירתו, עוד לפני פינויו. כך קובע חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965:

44 ע"א 10873/06 בכר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א-יפו (ניתן ביום 22.2.10), פסקאות 26-25.

### שיכון חלוף

194. בהליכי הפקעה מכוח פרק זה לא יפונה בית מגורים שנועד בתכנית להריסה אלא לאחר שהועמד שיכון חלוף סביר למי שהיה דר בבית מכוח זכות שבדין או זכות שביושר במועד פרסום ההודעה על הכוונה לרכוש את המקרקעין, או, אם רצה הדייר בכך, לאחר ששולמו לו או לזכותו פיצויים כדי השגת שיכון חלוף סביר.

יוער כי בית המשפט העליון עמד על כך שקיים לכאורה קושי בכלל שלפיו רק מי שגר בנכס שהופקע, ולא מי שעבד בו, יהיה זכאי לנכס חלופי. לדבריו, "ברי, כי תכליתה הסוציאלית של ההוראה עלולה לצאת נפסדת גם מקום בו עסקו של אדם הוא שמופקע, ומקור פרנסתו נכרת". ואולם, לעת הזו לא מצא בית המשפט לנכון לשנות את ההלכה.<sup>45</sup>

כך או כך, כאמור, בהקשר של פינוי כפוי על-ידי המדינה, במרבית המצבים שניתן להעלות על הדעת, פיצוי על-פי אמת מידה של שווי שוק אין בו די; הוא איננו מרפא פגיעה בלתי מידתית בזכות הקניין של המשתקם.

לדעת הוועדה, וכפי שעולה גם מבג"ץ חוף עזה, נקודת המוצא ל"השבת המצב לקדמותו" מבחינת הפגיעה בקניין של המשתקמים, משמעה פיצוי כספי בערך כינון מחדש, שעמו יוכל המשתקם לרכוש או להקים נכס חלופי, שיאפשר לו לשקם את חייו ולשחזר אותם, ככל האפשר, כפי שהיו באזור המפונה. ואולם, כאמור לעיל, בתוך מסגרת זו – של כינון מחדש – ניתן להצביע על מספר אפשרויות. הראשונה, ערך כינון בלתי מוגבל, גורסת כי יש לאפשר לו לשחזר את חייו באשר יחפוץ, אף אם יהיה בכך שיפור ניכר של מצבו הכלכלי קודם לפינוי, ובלא התחשבות בעלות שתוטל על המדינה. זו, כמובן, אמת מידה מקסימלית, המוכנה להעניק למשתקם הרבה יותר ממה שהיה לו, ואין צורך להרבות במילים באשר לדחייתה כאמת מידה הקובעת את החובה החוקתית המינימלית של המדינה. תחת זאת, אמת המידה החוקתית המינימלית העולה מבג"ץ חוף עזה – להבדיל מאמת המידה הראויה מבחינה ציבורית, שתידון בהמשך – ושעל-פיה, לכל הפחות, יש לפצות משתקמים, היא זו של "ערך כינון מקוזז".

על-פי ערך כינון מקוזז יש לאפשר למשתקם לשחזר את הנכס שהיה לו באזור שעזב – בית או עסק – באזור ייחוס, כלומר באזור הדומה מבחינה תישיבותית לאזור שעזב, גם אם ערך הנכס שבו גבוה מהשווי הכלכלי של הנכס באזור שעזב. ואולם, יש לקזז מפיצוי זה רכיבים שונים, כמפורט בהמשך, באופן שיבטא את

45 ע"א 10873/06 בכר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א-יפו (ניתן ביום 22.2.10), פסקאות 29-30.



שוויה האמיתי של זכותו הקניינית (במובנה הרחב). בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון סיכם זאת כך בית המשפט הגבוה לצדק, תחת הכותרות "הפגיעה בקניין" ו"מטרת הסעד":<sup>46</sup>

הכלל הבסיסי בפיצוי על נזק הינו כי הפיצוי נועד להחזיר את המצב לקדמתו ... אכן, פיצוי "מלא", פיצוי "נאות", פיצוי "הוגן", החזרת המצב לקדמתו – כל אלה חד הם ... העקרון הכללי הוא, אם כן, אחד. הוא מוסכם בעיקרו על הצדדים. כמקובל בתחום זה, **העקרון הכללי דורש קונקרטיזציה**, אשר תיתן תשובה לשאלה, מה משמעותו לנסיבות הפינני על פי חוק יישום ההתנתקות? נראה לנו כי הפעלתו לנסיבות המקרה שלפנינו משמעותה היא זו: **יש להעניק לישראלי המפונה מהשטח המפונה אותו סכום בכסף, אשר יאפשר לו לבנות מחוץ לשטח המפונה את ביתו, עסקיו ושאר מערכות יחסיו שנפגעו בשל הפינוי, וזאת בתנאים דומים לתנאים שהיו לו בשטח המפונה, תוך "קיצוז" טובות הנאה שניתנו ושהיו קשורות לטיבו של השטח המפונה.**

מהם אפוא הערכים הכלכליים שיש לקזז מערך הכינון באזור הייחוס, כדי לקבל את ערך הכינון המקוזז, שהוא הפיצוי החוקתי המינימלי?

**א. תמיכת המדינה:** בבג"ץ חוף עזה נתקבלה טענת המדינה כי יש לקזז את ה"תמיכות השונות שהמדינה תמכה במשך השנים בבניית ההתיישבות של הישראלים באזור המפונה, כגון בכל הנוגע להקצאת קרקעות ומתן מענקים והלוואות (במישרין ובעקיפין)".<sup>47</sup> ואכן, הדעת נותנת כי בדרך כלל, המדינה אינה חייבת לפצות בגין מה שלקחה מהמפונים אם היא זו שנתנה להם דבר זה מלכתחילה.

**ב. שווי נכס המצוי באזור הנתון לתפיסה לוחמתית:** כך, למשל, המפונים התגוררו באזור הנתון לתפיסה לוחמתית, שהיא מטבעה זמנית, ולכן על-פי טענת המדינה, הפיצוי על נכסיהם אמור להיות נמוך בדרך המבטאת עובדה זו. בית המשפט היה נכון לקבל טיעון זה רק באופן מסויג. הוא ציין, מחד גיסא, כי "זמניותה של התפיסה הלוחמתית משפיעה על מהותה של הזכות הנפגעת וממילא על הפיצוי בגין הפרתה. דבר זה בולט במיוחד בזכות הקניין...". אך מאידך גיסא, מאחר שבית המשפט היה ער לכך שגורמי השלטון המוסמכים הם שעודדו, משך שנים רבות, את המתיישבים להתיישב באזור, הוסיף: "לסיום התפיסה הלוחמתית של מדינת ישראל לא נקבע מועד קבוע מראש. המציאות

46 בג"ץ חוף עזה, פסקאות 138–139.

47 שם, עמ' 590.

הפוליטית יצרה ציפיות שונות באשר למשך קיומה של התפיסה הלוחמתית ובאשר להסדרים שלאחריה. בכל אלה יש להתחשב, כמובן, בקביעת שיעור הפיצויים המגיעים לישראלים המפונים<sup>48</sup>.

ג. **אי־חוקיות:** לדעת הוועדה, כאשר המדינה מפצה בגין אובדן נכסים היא רשאית לקחת בחשבון את השאלה אם הבעלות בנכסים הללו הייתה נגועה בהיבטים בלתי חוקיים. כך, למשל, יש להביא בחשבון את השאלה אם הנכסים נבנו בניגוד לדין ובניגוד לעמדת הרשויות (ובלבד שהרשויות לא דיברו בשתי לשונות); ואם הדיווח בגינם לרשויות המס היה חסר או מטעה. גם אם הפגם החוקי אינו מבטל את הבעלות הקניינית בנכסים, יש בו כדי להסיר מעל המדינה את החובה החוקתית לפצות בגין מלוא שווים. פיצוי חסר מעין זה אינו בהכרח בגדר פגיעה העולה על הנדרש בזכות הקניין, אשר הושגה בחטא.

עולה מן המקובץ, כי החובה החוקתית המינימלית של המדינה, באשר לפיצוי הכספי של המשתקמים בגין קניינים שנפגע, היא, ככלל, תשלום בגובה ערך הכינון של הנכס באזור ייחוס, לאחר שיקוזז ממנו הערך הכלכלי של שלושת הרכיבים שפורטו לעיל. המדינה רשאית לפצות את המפונים מעבר למינימום האמור – ואכן, כפי שיעלה בהמשך, זוהי גם המלצת הוועדה – אך זאת הכרעה הנובעת מהפעלה של שיקול דעת ציבורי ואין היא הכרחית מנקודת ראות חוקתית.

**תוכן האחריות לפיצוי כספי בגין פגיעה בזכויות לא רכושיות:** מפסק הדין בבג"ץ **חוף עזה** עולה, כי לא רק הפגיעה בזכות החוקתית לקניין מחייבת פיצוי חוקתי מינימלי, אלא גם פגיעה בזכויות חוקתיות אחרות, שאינן רכושיות, כגון כבוד האדם על היבטיו השונים.

כך, בבג"ץ **חוף עזה** נחלקו הצדדים בשאלת אופיו של "המענק האישי בשל ותק" למפונים שנקבע בחוק יישום התנתקות.<sup>49</sup> העותרים טענו כי מדובר במענק בעל אופי חוקתי, שנועד לפצות בין היתר על עוגמת נפש, כאב וסבל. מנגד טענה המדינה, כי המענק לא נועד לפצות על עוגמת נפש. לטענתה, "המענק האישי בשל ותק ניתן לפנים משורת הדין. הוא חורג מחסרון כיס ונועד לשמש תמריץ לעזיבת השטח המפונה כנדרש בחוק". על כן, לדבריה, "יכול המחוקק לקבוע את תנאי הזכאות למענק ואת גובהו כראות עיניו, 'כשאלה של מדיניות'<sup>50</sup>. בית המשפט דחה את עמדתה זו של המדינה באופן חד־משמעי:<sup>51</sup>

48 ראו בבג"ץ **חוף עזה**, עמ' 584–585.

49 בסעיף 46 לחוק.

50 פסקאות 33 ו־232 לפסק הדין.

51 פסקה 238 לפסק הדין (שבה גם הפנה בית המשפט לפסקי דין של בית הדין האירופי לזכויות

טענת המדינה לפיה המענק האישי ניתן "לפנים משורת הדין" אינה מקובלת עלינו. ... מדובר בתשלום המתמקד בפן האישי והאנושי, להבדיל מתשלומים אחרים הקבועים בחוק, המיועדים לפצות את המפונים עבור נכסיהם ועבור הוצאות ישירות הנגרמות להם. "זה הפיצוי לאדם. יש פיצוי לבית, יש פיצוי למגרש, לעסק – ויש פיצוי לאדם" ... אכן, ככל ששנות חיים רבות יותר קושרות את המתיישב לשטח המפונה כך, מטבע הדברים, רב הקושי הנפשי ועצום הסבל שעיימו עליו להתמודד עקב הפינוי. הסבל והקושי הרגשי הכרוכים בפינוי עוצמתם רבה במיוחד בנסיבותיה המיוחדות של תוכנית ההתנתקות. זאת משום שמדובר בפינוי כפוי ומשום שהפינוי מוחק באחת קבוצה של יישובים על בתיהם ועל המרקם הקהילתי שנוסד והתקיים בהם לאורך שנים. ... בנסיבות אלה, נראה כי אין לראות במענק האישי בשום אופן תשלום "לפנים משורת הדין".

**המענק האישי הוא מרכיב חיוני והכרחי להגשמת המטרה בדבר מתן "פיצויים הוגנים וראויים" למפונים, כלשון סעיף 1(2) לחוק, והוא משפיע על חוקתיות החוק ...**

ואכן, בשל אופיו החוקתי של המענק האישי, החליט בית המשפט לבטל את ההוראה בחוק יישום ההתנתקות שהגבילה תשלום מענק זה לבני 21 ומעלה בלבד. לפי קביעתו, "הסדר השולל פיצוי זה אינו הסדר המעניק למפונים הצעירים 'פיצויים הוגנים וראויים'. יש בו כדי לגרום למפונים הצעירים פגיעה במידה העולה על הנדרש".<sup>52</sup>

אפשר, אם כן, לסכם: מינימום הפיצוי הכספי שהמשתקמים זכאים לו כולל את ערך הכינון המקוזז – עבור הפגיעה בזכויות רכושיות; ופיצוי נוסף – עבור הפגיעה באדם. יודגש, כי המדובר בערך המבטא זכות חוקתית קנויה של המשתקמים, שלא ניתן לגרוע ממנה אפילו בחוק. הוא אינו בגדר המלצה של ועדת החקירה לשינוי המצב המשפטי בעתיד, אלא בגדר חובה המוטלת על המדינה על-פי המצב המשפטי הקיים, כפי שקבע בית המשפט העליון כפרשן המוסמך של החוקה במקרה הפרטי של ההתנתקות. הנובע מכך, לדעת הוועדה, הוא שכלל, המשתקמים זכאים לקבל פיצוי זה באופן מידי לאחר הפגיעה בהם. פגיעה בפיצוי זה – בין אם בדרך של עיכוב במתן הפיצוי,<sup>53</sup> בין אם בדרך של הצבת תנאים לקבלתו וכיוצא באלה

אדם בעניין החובה להעניק פיצוי בגין נזק לא ממוני הנגרם כתוצאה מפינוי אוכלוסייה). וראו גם פסקה 210 לפסק הדין.

52 פסקה 240 לפסק הדין.

53 השוו לרע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, תק-על (2001) (1) 1440 (2001): "הוצאה לפועל מהירה ויעילה מגינה כראוי על זכות הקניין של הזוכה. הוצאה לפועל איטית או כוז שאינה מאפשרת הגשמת הפסק, פוגעת בקניינו של הזוכה".

– אינה חוקתית, אלא אם כן ניתנת היא להצדקה במסגרת התנאים הקבועים בפיסקת ההגבלה, קרי: הדבר נעשה לפי חוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

עוד חשוב להדגיש כי הגבול החוקתי התחתון איננו כפוף לשיקולים תקציביים של המדינה. לעניין זה מצטט בית המשפט הגבוה לצדק בהסכמה את הדברים הבאים:<sup>54</sup>

מקום בו מפקיע השלטון זכות קניין של הפרט למען צורכי הציבור, זכותו של הפרט היא לקבל פיצוי נאות על הפגיעה בו, והטענה שחובת הפיצוי מעמיסה על השלטון נטל כספי שאינו יכול לעמוד בו, לאו טענה היא. דינם של חברי הקבוצה המקופחת אינו צריך להיות שונה מדינו של מי שמקרקעיו הופקעו לפי חוקי ההפקעה לצורכי ציבור” (בג”ץ 5263/94 הירשזון נ’ שר האוצר, פ”ד מט(5) 837, 845).

עם זאת, כמובן, גם כלל זה, כמו כל שיקול חוקתי, מחייב איזון ובדיקה בהתאם לתנאים הקבועים בפיסקת ההגבלה.

הגבול החוקתי התחתון – האחריות לסיוע לא־כספי לתהליך השיקום

עד כה נדון הגבול החוקתי התחתון לאחריות המדינה לפיצוי כספי של המשתקמים. כאמור, מפסק הדין בבג”ץ חוף עזה עולה, שככלל, די בפיצוי כספי הוגן כדי לענות על הפגיעה שגורם הפינוי לזכויותיהם החוקתיות של המשתקמים, לרבות הזכויות שאינן רכושיות. ואולם, לדעת ועדת החקירה, מעבר להיבט הפיצוי על הפינוי עצמו, ישנם היבטים חוקתיים הנוגעים למהלך השיקום הממושך שלאחר הפינוי, אשר לא התעוררו במישרין בבג”ץ חוף עזה, ואשר עשויים לעתים לחייב את המדינה גם למעורבות שאיננה כספית בטיפול במשתקמים. אפשר שהם לא התעוררו משום שבפועל חוק יישום ההתנתקות נתן להם מענה כללי, ואף המדינה לא כפרה בחובתה זו בשום שלב. אך ניתוח שלם של אחריותה המשפטית-חוקתית של המדינה לטיפול במשתקמים, הצופה פני עתיד, מחייב להתייחס בקצרה גם להיבטים אלה.

המדובר בחובתה הנמשכת של המדינה, לאורך מהלך השיקום, להעניק לאלה מבין המשתקמים הנזקקים לכך, סיוע לא־כספי – ולו ברמה מינימלית – בתחומים שונים שעליהם מופקדת המדינה, אשר יקל עליהם בתהליך המעבר, הקליטה

54 בג”ץ חוף עזה, פסקה 135; וראו עוד, למשל: בג”ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ’ שר האוצר, פ”ד נד(5) 753, 729 (2000); דנ”א 11196/03 גרנות נ’ הרשות המוסמכת לפי חוק נכי דיפוות הנאצים, תקעל(2005) (4) 98, פסקה 37 (2005).

וההשתקעות בסביבת מגוריהם החדשה, ואשר ימנע פגיעה מיותרת נוספת בזכויותיהם החוקתיות, מעבר לפגיעתו הישירה של הפינוי עצמו. זהו סיוע שבדרך כלל אינו ניתן או שקשה לקבלו תמורת תשלום בשוק הפרטי. לרשות המדינה עומדים מנגנונים רבים המאפשרים לה להעניק סיוע כזה, מבלי שהדבר יטיל עליה עול כבד, ותועלתו של סיוע כזה רבה לצמצום נזקם של המשתקמים. על כן, לדעת הוועדה, הימנעות מוחלטת מסיוע כזה, כלומר הפקרת המשתקמים לגורלם לאחר פיצוים הכספי, תהיה בגדר פגיעה העולה על הנדרש בזכויות המשתקמים, וככזו תהיה בלתי חוקתית.

כך, למשל, מהזכות החוקתית לקניין במובנה הרחב, נגזרת זכותו של מי שפונה בכפייה לשקם את חייו ולשחזר אותם, ככל האפשר, כמכלול. שיחזור כזה – במיוחד אם הוא כרוך בהקמת שכונה או יישוב חדשים, וככזה כולל היבטים התיישבותיים וקהילתיים – הוא תהליך סבוך ומורכב, שבצמתים רבים בו נזקקים המשתקמים לסיוען האקטיבי של רשויות המדינה השונות. זאת, גם בהנחה שמלאכת הפיתוח וההקמה עצמה נעשית על-ידי המשתקמים עצמם, באמצעות כספי הפיצויים שקיבלו, ולא על-ידי המדינה (שהרי, בהתאם לקביעת בג"ץ חוף עזה, מבחינה חוקתית המדינה יוצאת ידי חובתה בתשלום הפיצוי הכספי, ואינה נדרשת להקים בעצמה את הדיור החלופי). על המדינה מוטלת אפוא חובה חוקתית להושיט למשתקמים שבחרו בכך, סיוע לא-כספי מינימלי בהקמת סביבת חייהם החדשה, כגון סיוע בקידום מהיר של הליכי תכנון ופיתוח, וסיוע בהסרת חסמים ביורוקרטיים המתעוררים מעת לעת. באופן דומה, מהזכות החוקתית לחופש העיסוק נגזרת זכאותו של המשתקם לסיוע לא-כספי מינימלי של המדינה – או של גוף חוץ-ממשלתי מומחה הפועל מטעמה – בהחזרתו למעגל העבודה, כגון סיוע באיתור משרות פנויות וייעוץ עסקי ותעסוקתי. כמו כן, מהזכות החוקתית לכבוד האדם נגזרת זכאותו של המשתקם לסיוע לא-כספי של המדינה בהבטחת תנאי קיום מינימליים עבורו לאחר הפינוי, למשך תקופה סבירה; לא כעניין של פיצוי אלא כעניין של שמירה על כבודו כאדם. ראו לעניין זה את דבריו של בית המשפט העליון:<sup>55</sup>

אכן, הזכות של כל אדם ... לקיום מינימלי, היא חלק אינטגרלי מההגנה החוקתית המוענקת על ידי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ... כבודו של האדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי ... אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו

כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע.

בנוסף, מהזכות החוקתית לשלמות הגוף, כלומר לבריאות פיזית ונפשית, נגזרת זכאותו של המשתקם לסיוע לא־כספי מינימלי של המדינה במתן תמיכה וליווי נפשי ובריאותי.<sup>56</sup>

כל אלה הם בגדר דוגמאות בלבד. חובתה החוקתית של המדינה להושתת סיוע לא־כספי למשתקמים, בתחומים מגוונים, עשויה להשתרע גם על היבטי חיים נוספים. עם זאת, המדובר בחובה כללית ועקרונית בלבד; וכל עוד לא נעשתה לה קונקרטיזציה באמצעי משפטי, הרי שאופן מילויה בתוכן ספציפי נתון לשיקול דעתה הציבורי של המדינה.

#### (ב) הגבול המשפטי העליון

האם יש גבול חוקתי עליון לאחריות המדינה? האם יש מצב שבו אסור למדינה לתת – אפילו בחוק – הטבות־יתר למשתקמים, באשר הן פוגעות באופן בלתי חוקתי בקופה הציבורית ובמשאבים נוספים של הציבור הרחב? נראה כי בדרך כלל יהיה מדובר בשאלה בעלת חשיבות תיאורטית גרידא. הוועדה איננה רואה צורך לקבוע מסמרות בשאלה מהי המגבלה החוקתית שתוחמת את יכולתה של המדינה להעניק ממשאביה לציבור מסוים, גם כאשר היא פוגעת בציבור זה. כידוע, היריעה החוקתית בישראל אינה שלמה ושאלה סבוכה זו טרם נדונה לעומקה בתי המשפט.

מכל מקום, למצער ברמה החוקית (להבדיל מהחוקתית), ברור כי מתן הטבות־יתר לקבוצה מסוימת בלבד, ללא הצדקה עניינית, אסור מבחינה משפטית. כך, למשל, הסביר בית המשפט העליון, בהתייחסו לחובתה המשפטית של הרשות לנהוג בשוויון:<sup>57</sup>

עקרון ההפליה יסודו בצורך עמוק הטבוע בנו, ... כי לא יפלו אותנו לרעה, כי נזכה לשוויון... כל אלה הולוכו להלכה מבראשית, שרשות אסורה בהפליה, והיא: יחס בלתי שווה ובלתי הוגן לשווים. אם כך הוא בהטבת־יתר הניתנת ליחיד, בהטבת־יתר הניתנת לקבוצת אנשים מזוהה – על אחת כמה וכמה. אכן, הטבת־יתר גורפת הניתנת לא אף ליחיד אלא לקבוצה של אנשים – להם אף לא לשאר

56 השוו לבג"ץ 494/03 עמותת הרופאים למען זכויות אדם נ' שר האוצר, תק"על (2004)(4) 2236, פיסקה 18 (2004): "ניתן לעגן זכות סוציאלית לאספקת שירותי בריאות בסיסיים בגדר הזכות לשלמות הגוף, הקבועה בסעיף 4 לחוק היסוד".

57 בג"ץ 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים, תק"על (2001)(2) 253, פסקאות 11–12 (2001).

האוכלוסיה – מעוררת אותנו אינסטינקטיבית ומפתחת בנו רגשי התמרמרות והתנגדות. מאינסטינקטים טבועים אלה שבאופי האדם נשאב עקרון השוויון ואיסור ההפליה, והוא עקרון החותך את שיטת המשפט לאורכה ולרוחבה. ...

דיברנו עד כה בהטבות־יתר על דרך הכלל, ולמותר לומר כי לא כל הטבות־יתר הניתנות לפלונים – לפלונים ולא לכלל – הטבות בלתי־מוצדקות ובלתי־ראויות הן. יש הטבות־יתר שהצדקה ראויה בצידן ויש הטבות־יתר שאין הצדקה ראויה בצידן. השאלה אם יש לה להטבות־יתר מסויימת הצדקה ראויה, שאלה היא לדין החל ולנסיבותיו של כל ענין וענין.

גם מעבר לשאלת השוויון, המשפט המינהלי קובע כי הרשות המינהלית היא נאמן הציבור, וככזו עליה לשמור בנאמנות על משאביו של הציבור (הכספיים והלא־כספיים, כגון משאבי הטבע) המופקדים בידה.<sup>58</sup> רשות מינהלית מחויבת גם לנהוג באופן סביר ומידתי.<sup>59</sup> אף כללים אלה אוסרים על פזרנות־יתר מצידה בכספי הציבור, וכן מחייבים אותה להגן על יתר משאבי הציבור, כגון בתחומי התכנון או איכות הסביבה. כלל נוסף שהרשות מחויבת בו לפי המשפט המינהלי הוא הכלל בדבר צדק חלוקתי בין בני החברה ביחס למשאבי הציבור.<sup>60</sup> כל אלה, וכללים נוספים של המשפט הציבורי הדומים להם, מחייבים אפוא את הממשלה, לנהוג בריסון ובשיקול דעת בהקצאת משאבי הציבור, גם כאשר היא חשה אמפתיה רבה כלפי המפונים, שאותם עקרה מביתם וכעת הם זקוקים לעזרתה.

### (3) מרחב שיקול הדעת הציבורי של המדינה לטיפול במפונים

#### (א) שיקולים ציבוריים לווונטיים

למדינה חופש החלטה באשר לתוכן האחריות שהיא נושאת בה בכל מה שמעל לנדרש על־ידי הרף המשפטי התחתון ומתחת לרף המשפטי העליון. היא אמורה להפעיל שיקול דעת ציבורי שבגדרו באים בין היתר שיקולים מוסריים, ערכיים,

58 ראו למשל את דברי השופט ברק בבג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד' (3) 729, 745–746 (1980): "המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל".

59 ראו למשל: בג"ץ 3477/95 בן־עטייה נ' שר החינוך התרבות, פ"ד מט' (5) 1, 15–16 (1996); בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח' (5) 807, פיסקה 838 (2004).

60 ראו בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו' (6) 25 (2002).

חברתיים, כלכליים ופוליטיים. את הכרעותיה עליה לגבש בדיון שמכוחו ועל-פיו היא תטפל במשתקמים. להלן תוצג רשימה בלתי ממצה של כמה מהשיקולים הציבוריים הרלוונטיים.

מערך אחד של שיקולים ציבוריים רלוונטיים נגזר מעיון בתורת המדינה, ככל שזו עוסקת בהגדרת חובתה של המדינה בעידן המודרני כלפי הפרט, בחובתו שלו כלפיה, וביחסים ביניהם. כיצד יש להשקיף על היחסים בין המדינה לבין האזרח לאחר שזו פינתה אותו בכפייה מביתו? כך, למשל, האם המדינה נדרשת גם להקים בפועל, בעצמה, שכונות ויישובים חדשים – זמניים וקבועים – שבהם ישונו המשתקמים, או שזוהי משימה הנתונה לשיקול דעתם ולאחריותם הבלעדית של המשתקמים, בעזרת כספי הפיצויים שקיבלו? והאם יש חשיבות, בהקשר זה, לשאלת נכונותם של המשתקמים לשתף פעולה עם המדינה, המבקשת לשקמם, לפני הפינוי ואחריו? האם רשאי המשתקם להפגין יחס לעומתי כלפי המדינה, אשר פגעה בו מכוחה של החלטה דמוקרטית שהתקבלה כדיון, או שמא הוא מחויב להשקפה הרואה את המדינה כשותפות של כלל אזרחיה?<sup>61</sup> זוית אחרת היא זו של תורת המוסר, המתעניינת בתוכנה של "האחריות לתיקון" המוטלת על מדינה כלפי אזרחיה.<sup>62</sup>

שני שיקולים חשובים נוספים, העשויים להתנגש זה בזה, הם השיקול השיקומי, שמכוחו עשויה המדינה לקבל החלטות פטרנליסטיות אשר כובלות את המפונים לדרכי פעולה מסוימות, שלדעת אנשי מקצוע יקדמו באופן המיטבי את שיקומם; ומנגד השיקול של אוטונומיית הפרט (הכלולה אף בזכות החוקתית לכבוד האדם), אשר מוביל לכיבוד החלטותיהם של המשתקמים לגבי עתידם, גם כאשר החלטות אלה אינן בהכרח רציונליות ועלולות לפגוע בשיקומם. שיקולים אלה מערבים גם

61 בדומה להשקפה שהוצעה, למשל, בכתביו של הפילוסוף הרומאי בן העת העתיקה קיקרו (Cicero), שבהגדירו את המונח "Res publica" ("מדינה", בהקשר זה), הבהיר: "Res publica, then, is the concern (res) of a people (populi). A people, further, is not just any gathering of humans that has come together in any way at all; but it is a gathering of a multitude formed into a partnership by a common agreement on law (iuris consensu) and a sharing of benefits (utilitatis communione)". ראו Cicero, DE RE PUBLICA, כפי שמופיע ב-2.21 Augustine, CITY OF GOD. בדומה, במשפטנו נתגלעה מחלוקת בשאלה מהי התפיסה הראויה של הדמוקרטיה הנוהגת במדינת ישראל לצורך עיצוב כללי המשפט המינהלי: האם כזו המבוססת על "תחושה של מתח, ואולי אפילו עימות, בין המדינה לבין האזרח... המעודדת את האזרח לתבוע לעצמו טובות הנאה... [ו]אינה מעודדת את האזרח לתרום לחברה..." או כזו המבוססת על רעיון "המדינה כשותפות... כמפעל משותף של כל האזרחים". ראו בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב (1) 289, 341-342 (1998).

62 לדיון בשורת עקרונות מוסר החולשים על שאלה זו ראו למשל David Miller, *Distributing Responsibilities*, 9 J. POL. PHIL. (2001) 453.



היבטים כלכליים, סוציולוגיים ופסיכולוגיים רחבים. כך, למשל, אפשר שבחירה במתווה אחריות המטיל על המדינה תפקיד מצומצם יחסית בטיפול במשתקמים – אך כזה שיהא מוגדר היטב ולא ייפרץ – תקדם בסופו של דבר טוב יותר את שיקום המפונים, משום שיהיה בה כדי להקדים את המועד שבו ייטלו את גורלם בידיהם ולמנוע מהם לפתח תלות במדינה, העלולה לפגוע בשיקומם.

שיקול נוסף, שניתן לראותו גם כחלק מהשיקול השיקומי ומשיקול אוטונומיית הפרט כאחד, הוא השיקול הקהילתי. עד כמה מוטל על המדינה לתמוך ולהשקיע משאבים בשימור המבנה הקהילתי של האוכלוסיות שפוננו? ועד כמה מוטל עליה לאפשר ולעודד יצירת קהילות חדשות לאחר הפינוי – בין לשם קידום השיקום ובין לקידום האוטונומיה של הפרט המעוניין בכך – גם בקרב אוכלוסיות שנעדרו מבנה קהילתי של ממש קודם לכן?

שיקול אחר נוגע למטרות ציבוריות רחבות שהמדינה עשויה לבקש לקדם אגב הטיפול במשתקמים. עד כמה ראוי להתנות הקצאת משאבים ומתן סיוע נוסף על-ידי המדינה, מעבר למינימום החוקתי ההכרחי, בקידומן של מטרות רחבות מעין אלה? כך, למשל, עד כמה ראוי להתנות הקמה של יישובים חדשים עבור המשתקמים בכך שהיישובים יוקמו באזורי עדיפות לאומית בלבד, שאותם יש למדינה עניין לפתח?

שיקול ציבורי מרכזי נוסף הוא השיקול התקציבי. אכן, "אין חברה שמשאביה בלתי מוגבלים. אין רשות, הפועלת בחברה על-פי חוק, רשאית ויכולה להתעלם מאילוצי תקציב ולספק שירותים ללא חשבון, ותהא חשיבותם של השירותים רבה וחיונית ככל שתהא".<sup>63</sup> לפיכך, בחירת המתווה הנכון לאחריות המדינה, במרחב שיקול הדעת הציבורי, אינה יכולה להתעלם משיקולי תקציב.

בדומה, שיקולים ציבוריים רלוונטיים אחרים הם יעילות מינהלית ואילוצים טכניים וביורוקרטיים, העשויים, במסגרת תרחישי פינוי ולוחות זמנים שונים, להגביל את יכולתה של המדינה לסייע באופן המיטבי בשיקומם של מי שנפגעו.

לבסוף, לא ניתן להתעלם גם משיקול ציבורי הנוגע להשלכות הרוחב של החלטה במקרה קונקרטי. קשה לשלול מראש את האפשרות שלהכרעות המתקבלות באשר להיקף אחריות המדינה בטיפול במפונים באירוע אחד, תהיה משמעות תקדימית ביחס להיקף האחריות שהמדינה תידרש לקבל על עצמה בטיפול במפונים באירוע אחר, עתידי.<sup>64</sup>

63 ראו בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143, 152 (1993).

64 אם כי בבג"ץ חוף עזה נקבע, לעניין האחריות החוקתית המינימלית, כי יש שוני רלוונטי בין פינוי סיני לבין ההתנתקות: "פינוי סיני לחדו ופינוי חבל עזה וצפון השומרון לחדו. אמת, בשני

מבין שאלות רבות המתעוררות ביחס לאחריות המדינה במרחב שיקול הדעת הציבורי, תידון להלן אמת המידה הציבורית הראויה לאחריות כספית בגין הפגיעה בקניין.

(ב) אמת המידה הציבורית הראויה לאחריות כספית בגין הפגיעה בקניין – ערך כינון נורמטיבי

כפי שהוסבר, אמת המידה המשפטית-חוקתית המינימלית העולה מפסק הדין בבג"ץ חוף עזה, ביחס לאחריותה הכספית של המדינה בגין הפגיעה בקניינם של המפונים, היא זו של "ערך כינון מקוזז". משמעותה של אמת מידה זו היא תשלום של ערך הכינון המלא באזור ייחוס (שבדרך כלל עולה על שווי השוק הכלכלי של הנכס), כלומר הסכום הכספי הדרוש לרכישה או להקמה מחדש של נכס דומה לנכס שפונה, באזור הדומה מבחינה התיישבותית לאזור שפונה; בקיזוז טובות הנאה שניתנו למפונה, הקשורות לטיב השטח המפונה, ורכיבים נוספים שפורטו לעיל. אמת מידה זו חלה ביחס לבתי מגורים ולעסקים כאחד.

האם ערך הכינון המקוזז הוא אמת מידה מספקת גם במישור שיקול הדעת הציבורי? לדעת הוועדה, אמת המידה המספקת במישור שיקול הדעת הציבורי, שאותה ראוי כי המדינה תהפוך במקרים דומים בעתיד, לאחריות משפטית, היא אמת מידה של "ערך כינון נורמטיבי".

במה דברים אמורים? בעוד שהגדרתו של ערך הכינון המקוזז התמקדה בזכות הקניין החוקתית של המשתקם, מתמקדת הגדרתו של ערך הכינון הנורמטיבי במונח מתחום הכלכלה ולא מתחום המשפט החוקתי: מושג ה"תועלת". בהקשר הכלכלי הרגיל, תועלת כלכלית (economic usefulness) מוגדרת כהערכה של פרט כלפי נכס, המבוססת על יכולת הרווחיות שלו כפונקציה של השימושיות והנדירות שלו.<sup>65</sup> כך למשל, בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון, תנאי הכלכלה באזורים

המקרים מדובר בפניו אוכלוסיה ישראלית משטח שהיה מצוי מאז 1967 בתפיסה לוחמתית. אולם בכך תם הדמיון בין האירועים. כל אירוע התייחד בנסיבותיו-שלו, בכל הנוגע להקשרים המדיני, הכלכלי והמשפטי שסבבו את העניין. ... מפוני סיני ומפוני ההתנתקות הינם קבוצות נבדלות, כל קבוצה על תביעותיה, זכויותיה והסדרי הפיצויים שנקבעו לה. אכן, אפילו ניתן היה לקבוע כי מפוני סיני זכו בהסדר-פיצוי מיטיב לעומת זה שנקבע למפונים על-פי חוק יישום ההתנתקות – ובהיעדר תמונה כוללת בעניין לא נביע כל עמדה בדבר – לא היה בכך בלבד כדי להצדיק התערבות בהסדר הפיצוי הנוכחי. המדינה רשאית להעניק בנסיבות מסוימות הסדר כזה ובנסיבות שונות הסדר אחר, ובלבד שבכל מקרה מקיים הפיצוי את תנאי החוקתיות לפגיעה בזכויות האדם עקב הפינוי" (פיסקה 153).

65 מילון מעות, אגרון הכלכלה המינהל והעסקים (איתן אבניאון עורך ראשי),

המפונים היו שונים משמעותית מאלה שבתחומי ישראל, בעיקר בשל העלות הזולה של עבודה וחומרים, אשר איפשרו להשיג רווח תפעולי גבוה יותר. על כן, לענייננו, כשהמדובר בנכס עסקי, את יכולת ה"רווחיות" יש למדוד לפי **כושר הייצור** של העסק לפני הפינוי, ולא לפי הרווח שהפיק העסק בפועל. כשהמדובר בנכס אישי, כמו בית מגורים, שאינו מניב רווחים כספיים, יכולת ה"רווחיות" תיבחן, לענייננו, לפי מושג ערטילאי יותר – **רמת החיים** שמספק הנכס לבעליו.

אלא שהערכת התועלת של פרט כלפי נכס, המבוססת על יכולת ה"רווחיות" (ובענייננו – כושר הייצור או רמת החיים) שהנכס מקנה לו, היא בדרך כלל עניין סובייקטיבי, המשתנה מאדם לאדם, ולעתים קרובות תלוי גם בגורמים חיצוניים שונים, כך שלא ניתן למדוד אותה באופן אובייקטיבי.<sup>66</sup> על כן, מטעמים מעשיים, ה"תועלת" שאליה תתייחס הוועדה בדרך כלל, בהקשר של ערך הכינון הנורמטיבי, היא **תועלת "נורמטיבית"**, כלומר תועלת אובייקטיבית, המנסה לבטא בקירוב – בין היתר על יסוד שיקולי מדיניות – תועלת סובייקטיבית משוערת של פרט "טיפוסי" סביר. כמו כן, בשל הצורך להתחשב גם בשיקולי יעילות מינהלית ולזרז את הליכי הפיצוי כדי להקל על השיקום, יש לצמצם ככל האפשר את הצורך בהתדיינות עובדתית פרטנית עם כל משתקם. על כן, בהגדרת התועלת הנורמטיבית יש לשאוף לקביעת ערכים סטנדרטיים לקבוצות משתקמים בעלי מאפיינים דומים, או לחלופין ערכים מותאמים אישית אשר קל לבררם ללא התדיינות (כגון על בסיס נתונים שמסרו המשתקמים לרשויות בעבר).

בהתחשב בכל זאת, לדעת הוועדה, לעתיד לבוא, אמת המידה הציבורית הראויה לאחריותה הכספית של המדינה ביחס לפגיעה בקניינו של המשתקם – ערך הכינון הנורמטיבי – היא זו שתשמר בקירוב את רמת התועלת שהפיק המשתקם מהנכס שאיבד, כפי שהיא מוערכת באופן אובייקטיבי וסטנדרטי ככל האפשר; אך זאת רק ביחס למשתקמים שהלכה למעשה ישחזרו לאחר הפינוי, או יוכיחו כי הם מתכוונים לשחזר, נכס דומה לנכס שהיה להם, או יקר ממנו. באשר ליתר המשתקמים, ככל שיבקשו להסתפק בפיצוי כספי בלבד מבלי לשחזר את נכסם, ערך הכינון הנורמטיבי זהה לערך הכינון המקוזז.

**ביחס לבית מגורים**, משמעותו המעשית של ערך הכינון הנורמטיבי היא, ככלל, תשלום ערך כינון מלא באזור ייחוס, המבוטא בערכים סטנדרטיים, שיאפשר לשחזר באזור הייחוס את התועלת מהבית – כלומר את רמת החיים הקודמת – עבור אלה מבין המשתקמים שהיו בעלי בתים או בעלי זכויות השקולות לבעלות,

66 ראו לעניין זה גם את הגדרת המונח "תועלת" (utility), מילון **מעות**, אגרון הכלכלה המינהל והעסקים (איתן אבניאון עורך ראשי), [www.maot.co.il](http://www.maot.co.il).

וגרו בשטח המפונה, והרוכשים או מקימים הלכה למעשה בית חדש. לעניין זה אין כל הבדל, לדעת הוועדה, בין בעלי בתים ותיקים לבעלי בתים שאינם ותיקים. אלה כאלה זכאים לאותו ערך כינון נורמטיבי שיאפשר להם לשחזר את התועלת שהפיקו מביתם שאבד. הוא הדין ביחס לבעלי בתים במתחמי מגורים באזור המפונה, אשר הוקמו בידיעתן ובעידודן של חלק מרשויות המדינה (תוך דיבור של הרשויות בשתי לשונות), ואשר טרם הוכרו כיישובים רשמיים.

**ביחס לעסק**, משמעותו המעשית של ערך הכינון הנורמטיבי אף היא, ככלל, תשלום ערך כינון מלא באזור ייחוס, עבור אלה מבין המשתקמים שהיו בעלי עסקים (לרבות חקלאים) באזור המפונה, או בעלי זכויות השקולות לבעלות בעסק, ואשר מבקשים להקים הלכה למעשה עסק חדש. אף לגביהם יש לשאוף לבטא את ערך הכינון במונחים סטנדרטיים (כגון – ערך אחיד לנחלה חקלאית), או במונחים מותאמים אישית שלא יחייבו התדיינות עובדתית מפורטת (כגון – נתוני העסק כפי שדווחו לרשויות המס בשנים שקדמו לפינוי). בכל מקרה, ערך הכינון הנורמטיבי לעסקים צריך לאפשר הקמת עסק בשטח זהה לעסק שאבד, על מנת שיוכל לשחזר את התועלת, כלומר את כושר הייצור, שסיפק העסק הקודם.

את ערך הכינון הנורמטיבי המדינה רשאית לפצל ולתת לשיעוריו, ואף בדרכים שונות, לאו דווקא כתשלום בלתי מותנה. כך, למשל, המדינה רשאית להשתמש במנגנונים של הלוואות ומענקים למיניהם, הניתנים בהתאם ובכפוף להשקעות בפועל.

ראוי להעיר, כי אמת מידה דומה לערך הכינון הנורמטיבי הוצעה בהליכי חקיקתו של חוק יישום ההתנתקות, על-ידי פרופ' דניאל צידון, ששימש יועץ כלכלי לצוותי העבודה של משרד המשפטים. היא אף התקבלה למעשה ביחס לפיצוי בגין בית המגורים (אם כי הוחלה על כלל בעלי הבתים, ולא רק על אלה מביניהם שרכשו או הקימו בית מגורים חדש בפועל). כך הסביר זאת פרופ' צידון בעדותו:<sup>67</sup>

האלטרנטיבה שהצעת, זה לשמר את התועלת של המתיישבים מלפני לאחרי המעבר, זה לא אומר לשמר את רכושם ולא את הכנסתם. אי אפשר להעתיק לתוך מדינת ישראל את כוח העבודה הזול שלהם, או את מכסות המים המשולשות שהיו להם. זה היה יוצר מצב של אי שוויון הפוך לאחר הפינוי. היה צריך להכניס אותם למסגרת הסטנדרטים ויחסי המחירים של מדינת ישראל. היה צריך להחליט האם מעבירים אותם ומשמרים את התנאים, זו לא הייתה המלצתי, אלא לשמר את התועלת.

67 עדותו הפנימית של פרופ' דניאל צידון, יועץ לצוות המשפטי-כלכלי ולוועדת פינוי-פיצוי (10.9.09); וראו גם עדותו הפומבית (26.10.09).

לשמר את התועלת הכוונה להסתכל באיזו רמת חיים אדם חי, וצריך לדאוג לו לרמת החיים המקבילה בתוך תחומי מדינת ישראל. נניח שאדם חי בבית של 240 מ"ר בגני טל. לתת לו בית זהה בת"א זה לא שימור רמת החיים אלא שדרוג. לתת לו בית כזה בצד השני של הגדר, באותו מרחק ממקום עבודתו, זה נקרא לשמר את התועלת. אבל אם הוא מתקרב לכיוון מרכז הארץ, אז הבית קטן יותר בגלל שהתועלת מהקרבה גדולה יותר. זהו העיקרון הראשון, **זה לטעמי התקבל, בוודאי בפיצוי הפרטיים. הגדרת "אזור הייחוס" הוא הפתרון הפונקציונאלי לעיקרון.**

גם בהמלצותיו של הצוות המשפטי-כלכלי ביחס לעסקים – שלא אומצו כפי שהן – הוצעה אמת מידה קרובה לזו, ואף היא נועדה לחול על כלל בעלי העסקים, גם אם לא יקימו את עסקיהם מחדש.<sup>68</sup>

הוועדה סבורה, כי אמת המידה של ערך הכינון הנורמטיבי צפויה לבטא, בדרך כלל, את מכלול השיקולים הציבוריים הרלוונטיים, שחלקם הוזכרו לעיל. בין היתר, היא משקפת חלוקה נכונה של האחריות בין המדינה למשתקמים: אחריותה המוסרית, החברתית והשיקומית של המדינה היא לאפשר למשתקמים המעוניינים בכך לשחזר את נכסיהם הלכה למעשה (להבדיל מערך הכינון המקוּזז אשר לעתים אין בו כדי לאפשר שיחזור). מנגד, אחריותם של המשתקמים היא לשחזר את נכסיהם בפועל, או למצער להוכיח כי בכוונתם לעשות כן. לדעת הוועדה, אמת מידה זו אף מתחשבת כראוי בשיקול התקציבי, בכך שהיא מונעת את ההטבה מאותם משתקמים שאינם באמת זקוקים לה, משום שאינם מתכוונים לשחזר את נכסיהם.

## ב. אחריות המדינה – מהלכה למעשה

### (1) החלטה על מתווה שיקום

בהתרחש אירוע בקנה מידה לאומי מהסוג שתואר, הדורש יישוב מחדש של קבוצה גדולה של תושבים, נדרשת בשלב הראשון הגדרה ברורה של היקף אחריות המדינה לטיפול במשתקמים. כאמור, חלק מאחריות המדינה עשוי לנבוע מחובה חוקתית המוטלת עליה, ואשר למעשה אינה נתונה לשיקול דעתה (אלא אם תבחר המדינה לשנות את "כללי המשחק" החוקתיים – כלומר, חוקי היסוד – כדי להפחית מאחריותה). חלק אחר מאחריות המדינה עשוי להיות נתון לשיקול

68 דוח הצוות המשפטי-כלכלי, עמ' 64: "אנו מציעים, שבעל עסק העומד בתנאי הזכאות לפיצוי עבור כינון מחדש יהיה זכאי לפיצוי כאמור גם אם בחר שלא להקימו מחדש".

דעתה, ולהתבסס על שיקולים שאינם רק משפטיים, אלא ציבוריים – מוסריים או תועלתניים. לעתים טיפול המדינה במשתקמים מתחייב מאופיו של האירוע הלאומי (כגון, פינוי של שטח ביוזמת המדינה) או מן התועלת המיוחדת לציבור שעשויה לנבוע משיקום מוצלח (כגון, קליטה מוצלחת של העולים החדשים, או חיזוק ההתיישבות באזור עדיפות לאומית). הוועדה אינה יכולה להתוות מראש את היקף אחריותה של המדינה לכל האירועים מסוג זה, שכאמור צפויים להיבדל זה מזה מבחינות רבות.

עם זאת, ובמיוחד נוכח האילוצים התקציביים, שמטבע הדברים צפויים תמיד להגביל את יכולת המדינה לסייע למשתקמים, הוועדה סבורה כי השלב הראשון של טיפול המדינה באירוע מחייב את המדינה להגדיר בבירור את היקף אחריותה, כפי שהיא רואה אותו. ניסיון החיים מלמד כי בדרך כלל מתווה האחריות שעל-פיו תבחר המדינה לפעול הוא כזה שניתן לאפינו כ"מתווה ביניים", כלומר, מתווה אשר מחד גיסא, אינו פוטר את המשתקמים עצמם מאחריות מסוימת לגורלם, אך מאידך גיסא, רואה את המדינה כגורם המרכזי שעליו מוטלת החובה לטפל בהם. במסגרת מתווה הביניים שייבחר, על המדינה להגדיר במפורש מהו תחום אחריותה החוקתית המינימלית, שאינו נתון לשיקול דעתה ולשיקולים תקציביים, ומהו תחום אחריותה הציבורית, שאיננה משפטית, ואשר בו היא רשאית להביא בחשבון בין היתר שיקולי תקציב.

משהגדירה המדינה את גבולות אחריותה החוקתית והציבורית לטיפול במשתקמים, על המדינה להוסיף ולהחליט על מתווה מסודר שעל-פיו תפעל. עיקר ההכרעה שיהיה על המדינה לקבל בהקשר זה הוא בשאלת **תנאי החיים המינימליים שעליה להבטיח** למשתקמים. על המדינה להכריע בסוגיה זו בהתייחס לממדים השונים המצריכים טיפול במשתקמים, ובהם: הממד הפיזית-שתיתי, הפיזיולוגי-בריאותי, הפסיכולוגי, הסוציולוגי והכלכלי. השאלה המתעוררת ביחס לכל אחד מממדי השיקום היא באיזו מידה אחראית המדינה להשבת מצב המשתקמים לקדמותו, כלומר למצב שהיה טרם התרחשות האירוע הלאומי. כך למשל, בממד הכלכלי מתמקדת שאלה זו בעיקר בגובה הפיצוי שיקבלו המשתקמים, אם בכלל, בעד נזקי האירוע. שאלה זו יש לפרוט לשאלות-משנה, המתייחסות לרכיבי הפיצוי השונים, המנדטוריים והאופציונליים. כמו כן, במסגרת זו נדרשת המדינה גם למפות את **תת-הקבוצות** השונות המרכיבות את אוכלוסיית המשתקמים, ולהגדיר את היקף אחריותה ביחס לכל אחת מהן.

הכרעה חשובה נוספת שעל המדינה לקבל, כחלק מעיצוב מתווה הביניים לאחריותה, עניינה היקף הסתמכותה על **מעורבות גורמים אחרים בטיפול במשתקמים**: בראש-ובראשונה המדובר בהסתמכות על יכולת המשתקמים לסייע

לעצמם; אך ניתן להביא בחשבון גם פעולות שנוקטים צדדים שלישיים לצורך מתן סיוע למשתקמים, כגון הרשות המקומית שבתחומיה נקלט המשתקם או ארגונים מתנדבים ואחרים מן המגזר השלישי (עמותה, חברה לתועלת הציבור וכיוצא באלו). הכרעה שלישית שיהיה על המדינה לעתים לקבל עניינה היקף הסתמכותה על שיתוף פעולה מצד המשתקמים עם המהלכים לשיקומם. אכן, הניסיון מפינוי חבל עזה וצפון השומרון לימד כי לעתים אין המשתקמים מעוניינים, מטעמים שונים, לשותף פעולה עם המדינה, לכל הפחות בשלביו הראשונים של האירוע, אף שזו מבקשת לסייע להם.

### (2) פיצוי כספי וסיוע

ככלל, אף בנסיבות של פינוי כפוי, על-פי המצב המשפטי הנוכחי די בפיצוי כספי הוגן, ואין הכרח בסעדים שאינם כספיים, כדי לתקן את הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של המפונים.<sup>69</sup> דרך המלך להשיב את מצב המשתקמים לקדמותו יהיה אפוא תשלום פיצוי כספי.

עם זאת, הוועדה בדעה כי על המדינה לשקול להעניק למשתקמים גם סיוע רב-תחומי, לא כספי, שיקל עליהם בתהליך המעבר, הקליטה והשיקום במקום מגוריהם החדש. תועלתו של סיוע כזה רבה לצמצום הפגיעה במערך זכויותיהם החוקתיות של המשתקמים. מנגד, לרשות המדינה עומדים מנגנונים רבים המאפשרים לה להעניק סיוע כזה, מבלי שהדבר יטיל עליה עול כבד. כך למשל, אפשר שהמדינה תחליט כי מי מבין המשתקמים שייאות להתיישב מחדש במקום שהמדינה מציעה לו (כלומר, באזור עדיפות לאומית) יהיה זכאי לסיוע הנ"ל.

במוקד הטיפול במשתקמים עומדת כאמור הכרעת המדינה בשאלת גובה הפיצוי שהמשתקמים יקבלו מן המדינה. הוועדה סבורה, כאמור, כי אמת-המידה הנאותה לקביעת גובה הפיצוי באירוע לאומי עתידי, צריכה להיות, כנקודת מוצא, זו של ערך כינון נורמטיבי.<sup>70</sup>

### (3) נכס פרטי מול ציבורי

את הפיצוי הכספי שישולם למשתקם יש לקבוע תוך הבחנה בין נכס "פרטי", שקודם לאירוע הלאומי היה – למצער מן הבחינה הכלכלית – בבעלות פרטית

69 ראו לעיל את הדיון בפרק המסגרת העיונית – אחריות המדינה (פרק 2.1.א.2.(א)).

70 שם (פרק 2.1.א.2.(3)(ב)).

של המשתקם, ועל-כן מגיע בגינו פיצוי; לבין נכס "ציבורי", שלא היה בבעלות פרטית של המשתקם – כגון נכס שהיה שייך לקהילה, לרשות המקומית, למדינה וכיוצא בזה, ועל כן אין המשתקם הבודד זכאי לפיצוי עבורו. אכן, גם כאשר לנגד עיני המדינה עומדת התכלית השיקומית, אין היגיון בתשלום פיצוי למשתקם בעד נכס שלא היה לאמיתו של דבר בבעלותו, ואשר יוחלף על-ידי נכס "ציבורי" דומה במקום מגוריו החדש של המשתקם.

לכלל זה יש להציב חריג. במקרים שבהם החליטה המדינה כי הטיפול במשתקמים ייעשה תוך שמירה על המסגרת הקהילתית, על המדינה לבחון אם קיימת זכאות של הקהילה לפיצוי בשל נכסי ציבור, שהיו בבעלות הקהילה עובר לאירוע הלאומי ("זכאות קהילתית"). כך למשל, אם טרם פינויה הכפוי בידי המדינה עלה בידי הקהילה להקים מבנה ציבור (מקווה, מועדון נוער, בית כנסת וכיוצא באלו) על-ידי גיוס עצמאי של תרומות, כי אז שיקום הקהילה על יסוד אמת המידה של ערך כינון נורמטיבי מחייב את המדינה להקים לקהילה, במקום שבו היא מתיישבת מחדש, מבנה ציבור חלף זה שאיבדה. כינונו הנורמטיבי של מבנה הציבור ייעשה, כפי שאמת מידה זו מחייבת, באופן שיאפשר לקהילה לשוב ולהפיק מן המבנה תועלת דומה לזו שהופקה טרם הפינוי הכפוי, וזאת בהתחשב בנתונים אובייקטיביים ואחידים ככל האפשר. כך למשל נראה כי נקודת המוצא לכינון נורמטיבי של בית כנסת הוא תשלום פיצוי המאפשר הקמת מבנה הזהה בשטחו למבנה בית הכנסת המקורי (אלא אם גודלה של הקהילה השתנה); אף שאין חובה על המדינה, למשל, לשלם פיצוי נוסף עבור איכות גימור מיוחדת של המבנה שאבד.

#### (4) עוגמת נפש

בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון קבע חוק יישום ההתנתקות מענק אישי בשל ותק שישולם לכל מפונה, וזאת כמעין פיצוי בגין סבל ועוגמת נפש. בסופו של דבר שולם לכל מפונה שמרכז חייו היה ביישוב מפונה במשך שלוש שנים רצופות לפחות בתכוף לפני היום הקובע מענק בסכום של 4,800 ש"ח לכל שנה מן השנים שבתכוף לפני היום הקובע, שבהן מרכז חייו היה ברציפות ביישוב מפונה.<sup>71</sup> בעוד שלא הייתה מחלוקת כי כל מפונה זכאי לפיצוי בגין סבל ועוגמת נפש, התקשתה המדינה להסביר מהו הבסיס הרעיוני שעל יסודו חושב סכום הפיצוי. כך למשל התברר, כי הצעתה המקורית של הממשלה הייתה לשלם לכל מפונה מחצית הסכום בלבד, אלא שבמהלך הדיונים על הצעת חוק יישום

71 ראו סעיף 46 לחוק יישום ההתנתקות.



ההתנתקות הוכפל הסכום המקורי הנ"ל. כן התברר כי הסכום ששולם למפוני חצי האי סיני בגין סבל ועוגמת נפש עלה בהרבה על הסכום ששולם למפוני חבל עזה וצפון השומרון בעד ראש נזק זה.

על הכול מקובל כי יש לשלם למי שפונה בכפייה מביתו, ונותק מסביבתו ועולמו, פיצוי עבור סבל ועוגמת נפש. בהיעדר אמת מידה חיצונית שיש בה כדי להכריע מהו סכום הפיצוי הנאות בגין ראש נזק זה, הגיעה הוועדה לכלל דעה כי הסכום ששולם בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון שיקף – בהתחשב בסכום הכולל שנדרשה המדינה לשלם לכלל המפונים עבור סבל ועוגמת נפש – סדרי גודל הגיוניים, והיה בו כדי לאזן כראוי בין טובת הכלל לבין טובת הפרט.

#### (5) אחריותה השיורית של המדינה

תהליך שיקומם של מי שנאלצו לעזוב את ביתם הוא מורכב וסבוך, ובכל מקרה לא יצלח ללא שהמשתקם עצמו פועל כדי ליטול את גורלו בידיו. המפתח לשיקום מוצלח מצוי בראש-ובראשונה בידי המשתקמים עצמם, ובהיערכותם – בעיקר על דרך הבניית מערכת קהילתית תומכת – להתמודדות עם אירועים טראומטיים.<sup>72</sup> כאמור, בתהליך השיקום עשויים להשתתף גורמים נוספים, כגון הרשות המקומית שבתחומה נקלט המשתקם, ארגוני המגזר השלישי ועוד.

יהיה הדבר כאשר יהיה, משהחליטה המדינה ליטול על עצמה את הטיפול במשתקמים, הרי שעליה לעשות כן על-פי עקרון האחריות השיורית. על-פי עיקרון זה, המדינה נושאת תמיד באחריות שיורית לטיפול במשתקמים. הסתמכותה של המדינה על מעורבות גורמים אחרים בתהליך הטיפול במשתקמים מותנית אפוא מלכתחילה, במסוגלות ונכונות של אותם גורמים לסייע בשיקום; ובדיעבד, בהצלחת אותם גורמים למלא אחר המצופה מהם. ככל שמלכתחילה אין המדינה מזהה מסוגלות כזו של גורמים אחרים ונכונות מצידם; או ככל שבדיעבד ההסתמכות עליהם נכשלת, האחריות לטיפול במשתקמים שבה להיות מוטלת על המדינה.

הטעם המצדיק את פעולת המדינה על יסוד עקרון האחריות השיורית הוא כפול: ראשית, בעוד שקיים חוסר ודאות לגבי יכולתם של גורמים אחרים לסייע למשתקמים, המדינה היא הגורם אשר בסופו של דבר נושאת באחריות הכוללת לטיפול במפונים, ולכן צריכה להיות מסוגלת לטפל במשתקמים בעצמה כאשר אין גורם אחר שיכול לעשות כן. שנית, והוא העיקר, עקרון האחריות השיורית

72 ראו שי בן יוסף, "יש פתרון לכל מתיישב – היבטים קהילתיים של שיקום מפוני גוש קטיף", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה (אוניברסיטת בראילן, תש"ע).

מונע מן המשתקמים "ליפול בין הכסאות" במקרה שמתברר כי גורם זה או אחר אינו מסוגל לטפל בהם כראוי. במילים אחרות, עקרון האחריות השיורית של המדינה מטיל על המדינה לרכז כראות את התיאום בין הגורמים השונים המטפלים במשתקמים ואת הפיקוח והבקרה על אופן פעולתם.

#### (6) שיתוף פעולה עם המשתקמים בקביעת מתווה השיקום

הוועדה בדעה כי בבואה לטפל במשתקמים על המדינה לצמצם למינימום האפשרי את ההסתמכות על שיתוף פעולה מצידם בקביעת מתווה השיקום. הניסיון שהופק מן הפינוי מחבל עזה וצפון השומרון, כמו גם מן הפינוי מחצי האי סיני, מלמד, כי ניהול משא-ומתן עם המשתקמים על תנאי שיקומם – במיוחד על פתרון דיור הקבע שיוצע להם – אינו מועיל די הצורך, וצפוי להוביל לעיכובים ממושכים בתהליך שיקומם. חשוב אמנם להיוועץ בנציגי המשתקמים, במידת האפשר, לכל אורך הדרך, אך בסופו של דבר, הוועדה סבורה כי על המדינה להחליט בעצמה על **חלופות מובנות לשיקום**, שמהן יוכל המשתקם לבחור ברצויה לו ביותר.

כך למשל, שתי חלופות מובנות מרכזיות הן החלופה של קבלת פיצוי כספי, בצירוף ליווי אישי, פיננסי, אדריכלי וכיוצא באלה, המסיים את טיפול המדינה במשתקם (בכפוף לחובת המדינה לקיים מעקב מסוים אחר הצלחת השיקום); או הצטרפות להסדר התיישבות מחדש בהובלת המדינה או בסיועה – באזורים שהמדינה קובעת שיש אינטרס לאומי לפתח – בין היתר על דרך של הקצאת קרקע, פיתוח תשתיות, והקמת מבני ציבור.

#### (7) שילוב השיקום עם הגשמת יעד לאומי

אף שיש בעולם הסוברים כי אין לשלב את מטרת שיקומם של מי שפונו מביתם עם הגשמת יעד לאומי נוסף,<sup>73</sup> הוועדה הגיעה לכלל דעה כי על המדינה לשאוף, ככל הניתן, להשתמש באירוע הלאומי שהתרחש, ובמאמצי השיקום, המטילים נטל כבד על המדינה, כהזדמנות לקדם יעדים לאומיים נוספים, לבד מן המטרה של טיפול במשתקמים; ובלבד שלא יהיה בכך כדי לפגוע בשיקום עצמו, בין של המשתקמים שיצטרפו להגשמת היעד הלאומי הנוסף ובין אלה שיבחרו להימנע מכך. נימוקיהם של אלו הגורסים כי מוטב לה למדינה להתמקד רק בשיקום המפונים ולא לנצל את שיקום המפונים להגשמת מטרות נוספות מבוססים על הניסיון שנצבר במקרים

73 ראו לעיל את תת הפרק על סטנדרט השיקום, בפרק אירועי פינוי כפוי בעולם – מבט השוואתי (פרק ג.1.ב.4).

ברחבי העולם שבהם מפונים התנגדו לניסיון ליישבם, כחלק משיקומם, במקומות שבהם המדינה חפצה כי יתיישבו, או שהתברר כי למפונים אין יכולת להתמודד באחת עם שינויים רבים כל כך באורח חייהם.<sup>74</sup> ברם, הצעת הוועדה היא לשלב את השיקום עם יעדים לאומיים נוספים רק ככל שהמשתקמים עצמם מביעים את הסכמתם לכך, כקהילות או כיחידים. בנכונות זו שיגלו המשתקמים יש כדי ליצור גם אתוס חדש עבורם, שאפשר שיהפוך לנדבך בתהליך שיקומם. מכיוון שהטיפול במשתקמים ממומן מכספי כלל הציבור, מן הראוי לנסות להפיק תועלת ציבורית נוספת, לבד מזו הנובעת מעצם השיקום. עם זאת, על המדינה לתגמל באופן הולם נכונות זו של המשתקמים ליטול על עצמם הגשמת יעד לאומי, ויהיה עליה להפלותם לטובה לעומת יתר המשתקמים, וזאת בעיקר בעקיפין, על-ידי השקעה בעיקר בתשתיות ציבוריות במקום ההתיישבות החדש.

בנסיבות שבהן הטיפול במשתקמים כרוך ממילא בצורך ליישבם מחדש, הרי שיש בכך משום הזדמנות למדינה לשלב את השיקום עם מטרה אחרת – חיזוק ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית. על-כן, אחת החלופות המובנות שעל המדינה להציע למשתקמים היא יישובם מחדש – כבודדים או כחלק מקהילה – ביישוב קיים, או כזה שהמדינה תקים מראש, אך זאת אך ורק באזור שאותו הגדירה כאזור עדיפות לאומית, כלומר כאזור שהמדינה מעוניינת, משיקולים לאומיים או ציבוריים, לעודד את ההתיישבות בו.

הבחירה ביישוב חדש לפי מתווה זה צריכה להתקבל מראש על-ידי המדינה, מבלי שתהא נתונה למשא-ומתן עם המשתקמים. במסגרת חלופה זו על המדינה להציע למשתקם לקבל מגרש ביישוב הנ"ל, במקום חלק מן הפיצוי הכספי המגיע לו, שבו יוכל המשתקם להקים את בית הקבע שלו.

בהתייחס לאותם משתקמים שבחרו בחלופה זו, על המדינה לגלות נדיבות יחסית בסיוע שהיא מושיטה לשיקומם. אכן, במקרה כזה השיקול הציבורי-לאומי מבלט את הצורך לתת תמריצים מיוחדים לאלו מבין המשתקמים הבוחרים ליטול על עצמם, בגדרי תהליך השתקמותם, להתיישב דווקא באזור עדיפות לאומית. התוצאה היא שעל המדינה, באופן מכוון, להפלות לטובה משתקמים אלו, כגון על דרך מתן מענקים כספיים ישירים או מתן מעטפת נדיבה של סיוע בתחומי התעסוקה, החינוך והרווחה.

74 ראו לעיל את תת הפרק על סטנדרט השיקום, בפרק אירועי פינוי כפוי בעולם – מבט השוואתי (פרק ג.1.ב.4).

**(8) העתקה קהילתית – רק באזור עדיפות לאומית**

בלב מתכונת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון עמדה, כך התברר בסופו של דבר, מסגרת ההעתקה הקהילתית, שהבסיס החוקי שלה היה סעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות והסכמי ההעתקה והסדרי ההעתקה שנחתמו בין המדינה לבין המפונים. הוראת סעיף 85 הנ"ל יצרה עיוותים, כגון האפשרות שניתנה לכל קבוצה של עשרים משפחות, אף אם זו לא הייתה קהילה של ממש, לחתום על הסכם העתקה קהילתית. עם זאת, בהתעלם מעיוותים אלו, שלכאורה ניתן יהיה לתקנם בהקשר של טיפול במשתקמים עתידיים, הוועדה הגיעה לכלל מסקנה כי אין מקום לאפשר העתקה קהילתית בגדרי הטיפול במשתקמים בעקבות אירוע בקנה מידה לאומי, אלא ככל שההעתקה הקהילתית משתלבת עם יעדים לאומיים שהמדינה הגדירה כרלוונטיים, כגון התיישבות באזורי עדיפות לאומית. הסיבה לכך כפולה: פרשת שיקומם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון הוכיחה, ראשית, כי מסגרת של משא-ומתן עם המשתקמים, כדי להחליט על יעד ההתיישבות מחדש שלהם כקהילה, היא מקור להיווצרות עיכובים בתהליך שיקומם, וזאת דווקא בעת שנדרש שיקום מהיר; וכן פתח להתנהלות בזבזנית של המדינה, אשר ברצותה לסיים את פרשת הטיפול במשתקמים נוטה להיעתר לדרישות המוצבות בפניה, גם אם אינן תמיד מוצדקות. שנית, והוא העיקר, העתקה קהילתית לאזורים במדינת ישראל שאינם אזורי עדיפות לאומית מחייבת את המדינה להעניק לכל משתקם המשתלב בהסדר ההעתקה הטבה משמעותית על דרך הקצאת קרקע במרכז הארץ, ששוויה גבוה יחסית, מבלי שהמשתקם נדרש לשלם את מלוא תמורתה. אכן, המדינה אינה יכולה להתנות את השתלבות המשתקם בהסדר ההעתקה בכך שישלם את מחירה האמיתי של הקרקע שהוא מקבל; תנאי כזה ימנע לפחות מחלק מחברי הקהילה מלהשתלב בהסדר ההעתקה ויחתור תחת רעיון ההעתקה של כלל הקהילה כגוף אחד. למתן הטבה כזו אין הצדקה אלא אם כן כנגד הטבה המשתקם מסכים להירתם לקידום מטרה ציבורית או משימה לאומית, שלמדינה עניין בקידומן.

יש להעיר, כי ככל שהמדינה תקפיד אמנם על מתן אפשרות להעתקה קהילתית באזורי עדיפות לאומית בלבד, כי אז אין מניעה שהמדינה תאפשר העתקה כזו לכל קבוצת משתקמים, גם אם בעבר לא היוותה קהילה בפני עצמה, או אם התארגנה לאחר התרחשות האירוע הלאומי.

### ג. האמצעים למימוש אחריות המדינה

#### (1) עיגון ההטבות למשתקמים בחוק של הכנסת

לצורך גיבוש ומימוש הסדר שיקומי נתון – כגון, לתשלום פיצוי או למתן שירות בתחום כלשהו למשתקם – המדינה עשויה, ובכלל זה הרשות המחוקקת, להיזקק לאחד או יותר מן האמצעים הבאים. ראשית, **אמצעי תחיקתי**. הכנסת והממשלה יכולות לפעול כך שעיקריו של הסדר שיקומי נתון יעוגנו בחקיקה ראשית (חוק), ואילו פרטיו יעוגנו בחקיקת משנה (תקנות, צווים), מכוח הסמכה הקיימת בחקיקה הראשית.

שנית, **אמצעי מינהלי**. ככל שלרשות השלטונית הנוגעת בדבר נתונה זה מכבר – מכוח תחיקה – סמכות כללית שממנה נגזרת גם הסמכות לגבש או לבצע הסדר שיקומי פרטני מסוים, עשויה המדינה לעגן את פרטי ההסדר הנ"ל בהחלטות מינהליות.

שלישית, **אמצעי חוזי**. המדינה עשויה להעמיד הסדר שיקומי מסוים על דרך של מתן התחייבות שלטונית לאזרח או לקבוצת אזרחים. המדינה עשויה גם לכרות בעניינים אלו ואחרים חוזה, אשר יסדיר את פרטי שיקומם של מפונים ויעגן את זכויותיהם וחובותיהם. ככלל המדינה מחויבת לקיים את ההתחייבויות שנטלה על עצמה, ורק במקרים חריגים במיוחד רשאית היא לסגת מהתחייבויותיה. השתחררות המדינה מהתחייבות שלטונית אפשרית בדרך כלל רק אם קיים אינטרס ציבורי כבד משקל המחייב זאת.<sup>75</sup>

לצד ההחלטה על האמצעים שישמשו לשיקום המפונים, על המדינה להחליט מי תהיינה הרשויות שאמצעים אלו יופקדו בידיהן, ומה תהא מתכונת פעילותן. כך, לצורך הוצאתם אל הפועל של הסדרים שיקומיים נתונים המדינה עשויה להקים רשות שלטונית ייעודית שזו תכליתה. בדומה, המדינה עשויה להורות לרשות שלטונית או מקומית מסוימת, במסגרת ייעודה הכללי, להוציא אל הפועל הסדר שיקומי מסוים; ובדרך זו לבזר את סמכויות הטיפול במפונים בין רשויות שונות.

במדינה דמוקרטית עקרון שלטון החוק מחייב כי "הסדרים ראשוניים" – הסדרים הקובעים את הנורמות העיקריות הנוהגות במדינה ואת אמות המידה להפעלתן – ייקבעו על-ידי הרשות המחוקקת. הממשלה, מנגד, מוסמכת לקבוע "הסדרים

75 ראו למשל בג"ץ 218/85 ארביב נ' פרקליטות מחוז תל-אביב, פ"ד מ(2) 393 (1986); בג"ץ 4383/91 שפקמן נ' עיריית הרצליה, פ"ד מו(1) 447 (1992); ע"א 2553/01 ארגון מגדלי ירקת נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 481, דעת היחיד של המשנה לנשיא (בדימ') מצא בפיסקאות 46 ואילך לפסק דינו.

משניים" בלבד.<sup>76</sup> הבחנה זו מבוססת על עקרון הפרדת הרשויות, המכיר – לענייננו – בהפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת; ועל עקרון ביזור הסמכויות בין הרשויות, כלומר על הרעיון שלפיו הכנסת, שהיא "בית הנבחרים של המדינה",<sup>77</sup> היא זו שצריכה בדמוקרטיה ייצוגית להכריע בסוגיות החברתיות המרכזיות, לרבות בשאלת חלוקת עוגת תקציב המדינה המוגבלת. על הממשלה, שהיא "הרשות המבצעת" של המדינה,<sup>78</sup> מוטל לבצע את הוראות החוק שהכנסת מחוקקת.

ככל שהטיפול במשתקמים מצריך מתן הטבות, מן הדין כי הטבות אלו, שעלותן לקופת המדינה תהיה כנראה גבוהה, יעוגנו בחוק של הכנסת, ולא ינבעו מתוך החלטות של הממשלה או של גופים מינהליים אחרים. על הממשלה לאפשר בהקשר זה לכנסת למלא את תפקידה כבית הנבחרים של המדינה – והוא לחוקק.

ממילא, וכפי שכבר צוין, על המדינה להימנע ככל הניתן מהיזקקות לאמצעים חוזיים, או התחייבויות שלטוניות, לצורך עיגון זכויות משמעותיות של המפונים.

## (2) היערכות מראש – הסדר תחיקתי ורשות ייעודית

במדינת ישראל אין הסדר תחיקתי קבוע שעניינו שיקומה של אוכלוסייה גדולה בעקבות אירוע בקנה מידה לאומי מהסוג שתואר לעיל. הוועדה סבורה כי הסדר תחיקתי כזה, כמקובל גם במדינות נוספות בעולם, הוא כורח המציאות, וזאת כדי להבטיח היערכות נאותה של המדינה לאירוע בקנה מידה לאומי שיצריך טיפול באוכלוסייה גדולה. אכן, אירוע שכזה עלול להתרחש בפתאומיות ועשוי על כן להצריך היערכות במתכונת חירום. במצב כזה ממילא לא יהיה סיפק בידי המדינה להשלים כראוי את מלאכת חקיקת החוק שיסדיר את הטיפול במשתקמים ואת ההיערכות המקדימה הנוספת הנדרשת לשם כך.

בגדרי ההסדר התחיקתי יש לעגן את הקמתה של רשות ייעודית לטיפול במשתקמים, שתפעל כגוף משקם. על מנת לאפשר לגוף המשקם להיערך בצורה אופטימלית, הוועדה סבורה כי על גוף זה לפעול במתכונת מצומצמת ביותר וקבועה כל העת, וכך להיות מוכן לקדם פני כל אירוע שיצריך את השימוש בו. עם התרחש אירוע כזה, המצריך את הפעלת הגוף המשקם, יהיה על גוף זה להרחיב באחת את

76 ראו למשל בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (ניתן בתאריך 27.2.06), פ"סקה 28.

77 סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת.

78 סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה.

שורותיו, ולהתאים את גודלו למשימה שעל הפרק. מודל ההתרחבות של הגוף המשקם יכול, למשל, לדמות לזה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, הפועלת מכוח חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

כל עוד לא התרחש האירוע הלאומי, תכליתו העיקרית של הגוף המשקם היא להכין תכניות מגירה לטיפול במשתקמים, ולדאוג לקבלת אישור מראש עבורן מאת הגורמים הרלוונטיים. בהקשר זה על הגוף המשקם להכין תכניות מגירה לכל תרחיש שניתן באורח סביר לצפות מראש. על הגוף המשקם לעסוק במיוחד בנושאים התכנוניים, לרבות קביעת אזורי העדיפות הלאומית שבהם תחפוף המדינה ליישב מחדש את המשתקמים.

### (3) הטלת המשימה על גוף חוץ-ממשלתי

שיקומה של אוכלוסייה גדולה על דרך יישובה מחדש, מצריך את המדינה להתמודדות רבת-תחומית. אכן, אירוע שכזה מייצר איום על הפרט הנמנה עם אוכלוסייה זו ועל שגרת חייו במגוון תחומים: פיזית-שתית, פיזיולוגי-בריאותי, פסיכולוגי, סוציולוגי וכלכלי; ולפיכך גם משימת השיקום מחייבת התמודדות עם קשיים במגוון תחומים אלו. על רקע זה הגיעה הוועדה לכלל דעה כי המנגנון הממשלתי, בעיקר בשל קשיי המשילות הכלליים המאפיינים את המשטר בישראל, ובהם הקשיים הביורוקרטיים הנלווים לפעילותו והמבנה ה"אנכי" של משרדי הממשלה, אינו המנגנון המתאים להתמודדות הרבת-תחומית עם משימת השיקום. הוועדה סבורה כי גוף חוץ-ממשלתי – (וליתר דיוק כפי שיפורט להלן: חברה ממשלתית) – הוא המנגנון הרבת-תחומי המתאים לכך. זאת, בין היתר, בשל תכונותיו הבאות: ראשית, יכולתו המשופרת-יחסית של גוף חוץ-ממשלתי לתפקד כגוף מקצועי המנותק מן המסגרת הפוליטית ומשיקולים פוליטיים אלו ואחרים. שנית, יכולתו של גוף חוץ-ממשלתי למקד את כל משאביו במשימה אחת – היא משימת השיקום. לעומת הממשלה ומשרדי הממשלה אשר משאביהם הניהוליים והאנושיים מוקדשים לטיפול במשימות רבות בבת אחת, באופן המחריף תופעות ביורוקרטיות מסוימות – דוגמת הדרישה שמשמיעים אנשי מינהל, לעתים באופן חוזר ונשנה, לאפשר להם ללמוד את טיבה של משימת השיקום בטרם יחליטו כיצד לפעול – גוף חוץ-ממשלתי יוכל למקד את כלל משאביו במשימת השיקום כמשימה יחידה. שלישית, יכולתו של גוף חוץ-ממשלתי לקבל החלטות עצמאיות, בעיקר לגבי אופן השימוש בתקציבו. שכן, על גוף חוץ-ממשלתי ירצו פחות מגבלות מינהליות, כגון דרישה לקבל טרם קבלת החלטה את אישור החשב הכללי, נציבות שירות המדינה וכיוצא באלו גופים. זאת ועוד, גוף חוץ-ממשלתי יוכל להעביר תקציבים בחופשיות יחסית, לפי הצורך, בין

מיזמים שונים המצויים בטיפולו. רביעית, יכולתו של גוף חוץ-ממשלתי להפגין גמישות רבה יותר ככל שמדובר בהתקשרות עם גורמים חיצוניים. זאת, בין היתר, משום שניתן ביתר קלות – למצער על-ידי שינוי תחיקתי מתאים – לפטור גוף חוץ-ממשלתי מן החובה לקיים מכרז פומבי כל אימת שהוא נזקק לשירותי ספק חיצוני.

מסקנת הוועדה כי יש למסור את הטיפול במשתקמים לגוף חוץ-ממשלתי מושתתת גם על הערכת יכולתו הרב-תחומית המשופרת של גוף כזה – בעיקר בעתות חירום. כאמור, אין מחלוקת כי הטיפול במשתקמים מצריך התמודדות רב-תחומית, וזאת בתנאים בעלי מאפיינים של שעת חירום. ניתוח מתכונות אפשריות של התמודדות רב-תחומית בעתות כאלו מלמד כי קיימות שתי גישות אפשריות. האחת, טיפול רב-תחומי מבוזר. לפי גישה זו גופים שונים, כל אחד בתחום התמחותו, מספק את השירות הדרוש למשתקמים: כך למשל, אם על הפרק עומדת העברת המשתקמים לאתר מגורים זמני, הרי שמשרד השיכון ידאג להצבת מבני מגורים מתאימים באתר; משרד החינוך ידאג למתן שירותי חינוך באתר לילדי המשתקמים; משרד הבריאות ידאג לפתרון בעיות סניטציה; משרד התמ"ת ידאג לפתרון בעיות תעסוקה, וכך הלאה. כדי לשפר את השירות למשתקמים ניתן גם להפעיל גוף – דוגמת מינהלת סל"ע – שתפקידו לתאם בין הגופים השונים המספקים את השירותים למשתקמים. גישה שונה היא גישת הטיפול הרב-תחומי המרוכז. על-פיה, יש להסמיק גוף אחד בלבד – ובצד הסמכות להטיל עליו גם את האחריות – לספק למשתקמים (בדוגמה הנ"ל) באתר המגורים הזמני מבני מגורים, שירותי חינוך, ופתרונות לבעיות סניטציה ותעסוקה. גוף זה חייב אמנם להיעזר בגופים נוספים, כגון במשרדי הממשלה המתמחים במתן שירותים אלו; אך הסמכות לפעול, ועמה האחריות לביצוע המשימה, מוטלות אך ורק עליו. במילים אחרות, במקום גוף שתפקידו אך לתאם את פעילות משרדי הממשלה השונים, נדרש גוף המצויד בתקציב ובסמכות להזמין שירותים מספקים וממשרדי הממשלה המתמחים, באופן היכול להבטיח כי השירות המתבקש יסופק לפי הזמנתו ובזמן הראוי.

הוועדה הגיעה לכלל דעה, על יסוד ניסיון הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון, כי בשעת חירום גישת הטיפול הרב-תחומי המרוכז עדיפה לאין שיעור על גישת הטיפול הרב-תחומי המבוזר. אכן, לכאורה ניתן היה לסבור כי גישת הטיפול הרב-תחומי המבוזר עדיפה. שכן, על-פני הדברים הפקדת כל מטלה בידי גוף המתמחה בביצועה, תוך שרשות מיוחדת פועלת לשיפור התיאום בין כלל הגופים, נראית הגיונית ויש בה כדי להבטיח טיפול איכותי במשתקמים. ברם, ניסיון העבר מלמד כי במקרים שבהם נדרש טיפול ביישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה – כגון,



במשתקמים בעקבות אירוע לאומי – הגישה העדיפה היא גישת הטיפול הרב-תחומי המרוכז, וזאת מכיוון שהיא מבטיחה טיפול מהיר יחסית. שכן, עיקר הבעיה טמון בכך שמשרדי הממשלה מתמחים בפעילות בימי שגרה, ואינם ערוכים או מורגלים בפעילות הנושאת אופי של שעת חירום. במצב דברים זה, אף פעילות תיאום מאומצת בין משרדי הממשלה, כמו זו שביצעה מינהלת סל"ע בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון, אינה מצליחה להאיץ די הצורך את פעילותם.

בהקשר זה יש לזכור, כי ככל שמדובר באדם שאיבד את מקום מגוריו, קיימת חשיבות מיוחדת למתן פתרון מהיר לבעיות הטורדות אותו – ובמרכזן בעיות דיו, חינוך ותעסוקה – גם אם אין מדובר בפתרון המיטבי. יתרונה העיקרי של גישת הטיפול הרב-תחומי המרוכז הוא יכולתה לספק פתרונות מהירים יחסית.

עם זאת, העברת משימת השיקום לידי גוף חוץ-ממשלתי צריכה להתבצע על-פי העקרונות הבאים: ראשית, כאמור, הגוף המשקם צריך לקבל עליו לא רק את האחריות לשיקום, אלא גם, ככל שניתן, את הסמכויות השלטוניות הדרושות לשם כך. שנית, יש לקבוע לגוף המשקם אמות מידה ברורות למדידת הצלחתו בביצוע משימת השיקום.

#### (4) הגוף החוץ-ממשלתי והרב-תחומי המתאים – חברה ממשלתית

בחינת מתכונת פעילותה של מינהלת סל"ע בהקשר לטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון הביאה את הוועדה למסקנה כי בשיטת הממשל הנוהגת בישראל המודל של רשות פנים-ממשלתית, שמצד אחד נושאת באחריות לביצוע משימה מסוימת (בעניינינו, הטיפול במשתקמים), אך מן הצד השני אינה מחזיקה בכלל הסמכויות השלטוניות הדרושות לביצוע המטלה שעליה הופקדה – אינו יעיל די הצורך. על רקע זה הגיעה הוועדה למסקנה כי למצער בהקשר של שיקום אוכלוסייה גדולה על דרך יישובה מחדש, ככלל, אין להטיל על גוף כלשהו אחריות לביצוע מטלה מסוימת בלא לציידו בסמכות השלטונית המתאימה, שתאפשר לו לבצע מטלה זו בכוחות עצמו.

ביצוע מטלת הטיפול במשתקמים מצריך בעיקרו של דבר ארבע סמכויות מרכזיות שיוקנו לגוף המשקם. ראשית, סמכות תקציבית. על הגוף המשקם לקבל לידי תקציב כולל למימון פעילותו, שבו יוכל להשתמש כראות עיניו, ועל כל פנים מבלי שיידרש לקבל אישור לכל שינוי באופן חלוקת התקציב או לכל הסטה של תקציב מפעילות אחת לאחרת. תקציבו של הגוף המשקם צריך לכלול תקציב גרעיני קבוע,

רב־שנתי, שיאפשר לגוף המשקם לפעול במתכונת מצומצמת; וכן תקציב רב־שנתי שייקבע עם התרחש האירוע המצריך את הגוף המשקם לפעול.

**שנית**, סמכות ביצוע. ככל הניתן יש להסמיך את הגוף המשקם לבצע בעצמו את משימות השיקום השונות, מבלי שיהא תלוי ברשויות שלטוניות אחרות. עם זאת, את המסקנה הנ"ל בדבר התאמת הסמכות להיקף האחריות ראוי לסייג: קיימות סמכויות שלטוניות שנטילתן מידי הרשות המוסמכת "הטבעית" המחזיקה בהן, והעברתן לידי רשות אחרת – ולו למטרה מוגבלת דוגמת יישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה, או לפרק זמן מוגבל – אינה מעשית, או שזקקה עלול לעלות על תועלתה. כך למשל נשמעה הטענה שנטילת סמכויות תכנון מידי רשויות התכנון והבנייה עלולה לפגוע קשות במרקם התכנוני הקיים במדינת ישראל. אם אמנם כך הדבר – ולעת הזו אין צורך להכריע בכך – הרי שאין מנוס מהטלת האחריות על הגוף המשקם (למשל, לבצע את משימת יישובה מחדש של אוכלוסייה גדולה), שיידרש לפעול מול רשויות התכנון והבנייה כדי לקדם את מהלכי התכנון הדרושים כדי להשלים את משימתו. לצד ריכוז הסמכויות הדרושות למשימה שעל הפרק בידי הגוף המשקם, על המדינה לזהות אפוא מראש את אותן סמכויות שלטוניות "חריגות" שלא ניתן יהיה להעבירן מן הרשות המוסמכת "הטבעית" אל הגוף המשקם. סמכויות אלה לא יועברו אל הגוף המשקם, אך תידרש בניית מנגנון שיחייב את הרשות המוסמכת לתת קדימות מיוחדת להפעלת סמכויות אלה לטובת האירוע הלאומי הנדון. הגוף המשקם יהיה אחראי לוודא את הפעלתו הראויה של מנגנון זה.

**שלישית**, סמכות משפטית. מכיוון שיעוץ משפטי הוא חלק אינטגרלי מעבודתו היומיומית הדחופה של הגוף המשקם, ובהיות הייעוץ המשפטי צומת מרכזי ו"צוואר בקבוק" קבוע ובלתי נמנע בהכרעות כבדות משקל שנדרש הגוף המשקם לקבל באופן שוטף – במיוחד כאשר על הפרק עומדים מהלכים בלתי שגורתיים או בקשות לסטייה מן הנהלים הרגילים – יש להבטיח כי לרשותו של הגוף המשקם, ובכפיפות מינהלית להנהלתו של הגוף המשקם, יעמוד כל העת ייעוץ משפטי בדרג הבכיר ביותר, שיהיה ברוב־רובם של המקרים "המילה האחרונה" מבחינת עמדת המדינה. מתכונת עבודה שעל־פיה היועץ המשפטי של הגוף המשקם אינו בכיר דיו, ועל כן נדרש להיוועץ – ואף בעניינים רבים – עם נציגי היועץ המשפטי לממשלה במקום עם היועץ המשפטי לממשלה עצמו, אינה תואמת את גודל המשימה הלאומית המוטלת על הגוף המשקם ואת דחיפותה. הוועדה סבורה אפוא כי היועץ המשפטי של הגוף המשקם, שיהיה כפוף מינהלית לגוף זה, צריך להיות בעצמו בדרגה מקבילה לזו של משנה ליועץ המשפטי לממשלה, ויוסמך על־ידי היועץ המשפטי לממשלה לקבוע, על־פי שיקול דעתו, עמדה משפטית בעלת תוקף מחייב

מבחינת המדינה, למעט במקרים חריגים ומיוחדים, שלגביהם ייועץ במישרין עם היועץ המשפטי לממשלה עצמו ויונחה על-ידו.

**רביעית**, סמכות ארגונית. על הגוף המשקם להחזיק בסמכות לבחור ולגייס את עובדיו, מבלי שיהיה כפוף לנציבות שירות המדינה ומבלי שהוראות התקשי"ר הרגילות יחולו עליו ועל עובדיו. בכך אין כדי לגרוע מהחובות האתיות שיהיו מוטלות על עובדי הגוף המשקם, ומאחריותם המשמעתית והפלילית, אשר יהיו זהות לאלו המוטלות על עובדי ציבור אחרים.

הוועדה סבורה כי הגוף החוץ-ממשלתי והרב-תחומי המתאים ביותר לביצוע משימת היישוב מחדש והטיפול במשתקמים באירועים לאומיים, הוא חברה ממשלתית. האורגנים העיקריים של גוף זה יהיו האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי, המבקר הפנימי, רואה החשבון המבקר והיועץ המשפטי.

הדירקטוריון, שתפקידו יהיה לפקח על המנהל הכללי ולהתוות עבורו מדיניות, יורכב מנציגי משרדי הממשלה השונים – לרבות נציגים ממשרד האוצר – בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה; ומנציגי ציבור. כמובן, יש לדאוג כי הרכב דומה יאייש גם את ועדות הדירקטוריון שיוקמו. בתקופה שבה תעסוק החברה הממשלתית בשיקום יוזמנו נציגי המשתקמים בקביעות לשיבות הדירקטוריון.

הדירקטוריון ימנה מנהל כללי, שתפקידו יהיה לעסוק בניהול השוטף של עניני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו. לתפקיד המנכ"ל ימונה ככל הניתן מי שהתמחותו היא בתחומי ההתיישבות, הנדל"ן, התכנון והממשל הציבורי. כן ימנה הדירקטוריון מבין חבריו ועדת מכרזים, שתפקידה יהיה לעסוק בקיצור ההליכים לרכישת מוצרים ושירותים מספקים חיצוניים.

#### (5) גופים מסייעים

כאמור, מתכונת הפעילות של המדינה לטיפול במשתקמים שמציעה הוועדה מבוססת על הפעלת גוף חוץ-ממשלתי, המתאפיין ביכולת התמודדות רב-תחומית עם אתגר הטיפול במשתקמים. עם זאת, לצד גוף חוץ-ממשלתי זה אפשר, ולעתים הכרחי, לעשות שימוש בגופים אחרים, לרבות גופים ממשלתיים. כך למשל, הגוף החוץ-ממשלתי עשוי להידרש למיקור-חוץ של חלק ממטלותיו. כן עשוי הגוף החוץ-ממשלתי להיזקק לגופים המסייעים הבאים.

**ראשית**, גופים המתמחים בהתיישבות. הטיפול במשתקמים מצריך עבודת מטה מדוקדקת בנושא ההתיישבות, בעיקר לגבי יעדי ההתיישבות. לצורך ביצוע עבודת

מטה זו ניתן להיעזר בגופי מקצוע ממשלתיים שלהם ידע ומומחיות בתחום ההתיישבות.

**שנית**, משרד הממשלה השונים, ככל שיכולותיהם בתחומי ההתמחות שלהם עשויים לשמש את הגוף החוץ־ממשלתי.

**שלישית**, מינהל מקרקעי ישראל. בגוף זה ניתן להיעזר בשל סמכויותו הייחודיות שאינן ניתנות להעברה. אך יש להבהיר שבתפקיד זה מעורבותו היא כשל מנהל הקרקעות ולא כשל משיא ההכנסה הממשלתית מאזרחים בכל מחיר.

**רביעית**, גופים הפועלים בהתנדבות כדי לסייע בטיפול במשתקמים. מעורבות גדולה של גופים מתנדבים בעתות משבר ואסון היא תופעה צפויה ואף ראויה, שעל הממשלה להביאה בחשבון מראש. גופים אלו יכולים לסייע באמצעות כוח האדם העומד לרשותם. גופים אלו עשויים לשמש גם כגורם מתווך בין הממשלה לבין אוכלוסייה המסרבת להידבר עם רשויות השלטון. יש למפות אפוא את כלל הגופים ההתנדבותיים, ולארגן את פעילותם. עם זאת, הוועדה בדעה כי על הממשלה לחתור כדי לשמר בידיה את השליטה על הגורמים הפעילים בשטח, וככל שהדבר ניתן לתעל את פעילותם לאפיקים שבהם פועלת הממשלה.

#### **ד. סוגיות פרטניות**

אף שלא ניתן לצפות את אופיו המדויק של כל אירוע עתידי שיתרחש בקנה־מידה לאומי ויצריך שיקום, אפשר להצביע על מספר עקרונות אשר הוועדה סבורה כי יש להקפיד עליהם.

#### **(1) תכנון מראש ומחנות זמניים באתרי הקבע**

הוועדה בדעה כי המפתח לשיקום מהיר טמון בתכנון מראש של שלב יישובם מחדש של המשתקמים, ובהיערכות מוקדמת לקראתו. עיקר התקלות בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון היו בעניינים של התיישבות ומציאת פתרונות מגורים למפונים. תקלות אלו האריכו משמעותית את פרק הזמן שנדרש לשיקום המפונים, ולגבי חלקם מנע את שיקומם עד עצם היום הזה. אכן, רק עם מציאת פתרון מגורים – לפחות באזור שבו יימצא בית הקבע החדש של המשתקם, אם לא מתאפשרת כניסתו לבית הקבע עצמו – יכול המשתקם להתפנות למציאת תעסוקה קבועה, לרבות על דרך שיקום עסק שהיה לו, או הקמת עסק חדש; לאיתור מסגרות חינוך קבועות לילדיו; ולהשתלבות חברתית וקהילתית לטווח

הארוך. קיצור פרק הזמן שבין מועד התרחשות האירוע בעל קנה המידה הלאומי שבעקבותיו איבד המשתקם את ביתו לבין מועד התיישבותו באזור בית הקבע החדש שלו – ממילא יקצר את משך תהליך השיקום. על המדינה להיערך אפוא מראש ולהכין תשתית תכנונית וקרקעית הולמת עבור משתקמים עתידיים. על המדינה לשאוף להימנע משיכון המשתקמים במסגרת מגורים ארעית, ולהעבירם היישר למסגרת המגורים הקבועה או הזמנית. אם שלב שיכון המשתקמים במסגרת מגורים זמנית הוא בלתי נמנע, על המדינה להוסיף ולדאוג לכך שמסגרת המגורים הזמנית תהיה בסביבה קרובה ככל האפשר לבית הקבע המיועד של המשתקם. אכן, במסגרת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר למשל כי בשלב חקיקת חוק יישום ההתנתקות לא נשקל כלל נושא ההשפעה שתהיה למעבר המפונים למגורים זמניים על בעלי עסקים וחקלאים ממשיכים. אלה מביניהם אשר ביקשו לשמור על רצף הפעילות של עסקם מצאו את עצמם נאלצים לשוב ולשנות את מיקומו של העסק בשל המעבר מאתר המגורים הזמני ליישוב הקבע.

הוועדה המליצה, כאמור, להציב כאחת החלופות המובנות בפני המשתקמים את החלופה של התיישבות באזור עדיפות לאומית. זאת, מתוך שאיפה לשלב את משימת השיקום עם משימה לאומית של חיזוק ההתיישבות באזורי עדיפות. השאלה היא, כיצד יש לתכנן מראש את אתרי ההתיישבות המיועדים למשתקמים. הוועדה בדעה כי טרם התרחשות האירוע הלאומי אין מקום להקמת "ערי רפאים" קבועות, כלומר, אתרי מגורים שבהם בתי קבע בנויים על תלם, אשר עומדים שוממים עד לאכלוסם בידי המשתקמים. אף שהניסיון מלמד כי לאורך זמן אתרים כאלו אינם נותרים מיותמים, גם אם בסופו של דבר הם מאוכלסים שלא על-ידי המשתקמים אלא על-ידי אזרחים סתם; לא ניתן להתעלם מן הסיכון של בזבז כספי ציבור הטמון בהקמתם.

עם זאת, כדי לקצר את משך זמן השיקום של המשתקמים לאחר האירוע הלאומי, על המדינה לתכנן מראש את הקמת יישובי הקבע המיועדים למשתקמים, וזאת בדרך הבאה: יש לדאוג לאישורה של תכנית מתאר ארצית ייחודית, וכן לתכנון עד לרמה המקבילה לתכנון מחוזי (דוגמת תמ"א 39). במסגרת תשתית תכנונית זו, האמורה להתייחס לאזורי עדיפות לאומית, יש להניח כי יהיה צורך לטפל באוכלוסיה בסדר גודל של עד כ-100,000 אלף משתקמים. התשתית התכנונית צריך שתכלול התייחסות הן להתיישבות עירונית, הן להתיישבות קהילתית. כן נדרשת התייחסות למיקומם של המחנות הזמניים. ככל שהמדינה מתעתדת לאפשר העתקה קהילתית, על התשתית התכנונית הנ"ל לכלול התייחסות לפתרונות דיור להשכרה עבור משתקמים שהיו בעבר שוכרים ומבקשים להשתלב בהסדר

ההעתקה הקהילתית. כן יש לדאוג לכך שמינהל מקרקעי ישראל יקצה את הקרקע הדרושה מראש.

בעת פקודה, ועל יסוד התכנון שנעשה מראש, על המדינה להקים מחנות זמניים באתרים המיועדים להקמת יישובי הקבע, וזאת עבור המשתקמים שיבחרו בחלופה של התיישבות מחדש באזור עדיפות לאומית. לרשות כל משתקם יועמד מבנה מגורים זמני (דוגמת קרווילה) שיוצב על מגרש הקבע המיועד למשתקם, או בסמוך אליו, ואשר עליו אף ניתן יהיה להתחיל מיד לאחר המעבר למבנה הזמני בהקמת בית הקבע.

## (2) סוגיות פרטניות של פיצויים

### (א) פיצוי עבור בית המגורים לשוכרים

חוק יישום ההתנתקות זיכה בפיצוי בשל אובדן בית המגורים את מי מבין מפוני חבל עזה וצפון השומרון שהיה בעל זכות שכירות בדיוור הציבורי ("שוכר ציבורי"). מפונה בעל זכות שכירות בדיוור פרטי ("שוכר פרטי") לא היה זכאי לפיצוי דומה. הסדר זה, שבמרכזו פיצוי הניתן לשוכרים בדיוור הציבורי, נקבע אף שלכאורה אין מפונים בעלי זכות שכירות זכאים לפיצוי כלשהו בשל בית המגורים.

בניסיון להסביר את הסיבה לעמדה זו של חוק יישום ההתנתקות, לרבות את ההבחנה בין שוכרים "ציבוריים" לשוכרים "פרטיים", נטען כי מפונה שאיבד את זכות השכירות שלו בדיוור הציבורי איבד גם זכות שהייתה לו לרכוש את המושכר. ברם, הוועדה קבעה כי אם אמנם זה היה הטעם להסדר שקבע חוק יישום ההתנתקות, כי אז היה על החוק להתבסס במישרין על קריטריון זה לצורך קביעת הזכאות לפיצוי. זאת ועוד, הוועדה סברה כי היה על המדינה לקבוע ששווי הפיצוי ייגזר משווה הכלכלי של האופציה לרכישת בית המגורים על-פי חוזה השכירות, ולא על-פי מודל חישוב הפיצוי שנקבע בחוק. בפועל התברר כי הפיצוי המדובר ניתן גם לשוכרים בדיוור הציבורי שלא היו רשאים לרכוש את המושכר שבו התגוררו; וכי לסכומי הפיצוי לא היה קשר הכרחי לשווה של הזכות שאיבד המפונה.

עוד התברר, כי ההבחנה בין שוכרים ציבוריים לפרטיים גרמה לכך שבפועל נמנע מן השוכרים הפרטיים להצטרף להסכמי ההעתקה הקהילתית, וזאת מכיוון שלשוכרים הפרטיים לא היו המשאבים הדרושים כדי לרכוש קרקע שתאפשר להם להקים בית מגורים לצד קהילתם.

תוצאות אלו אינן מתיישבות עם אמת המידה של ערך כינון נורמטיבי, שעליה הצביעה הוועדה כאמת המידה הרצויה מבחינה ציבורית לצורך קביעת זכאותם של המשתתפים לפיצוי, לרבות בשל אובדן בית המגורים. כדי לפעול על-פי אמת מידה זו באירוע בעל אופי לאומי בעתיד הוועדה בדעה כי על המדינה לקבוע, ראשית, כי פיצוי בשל בית המגורים למשתתפים שזכותו המשפטית בבית המגורים שממנו פונה הייתה זכות שכירות בלבד, ישולם בהתאמה לשוויה הכלכלי של האופציה, ככל שהייתה לו כזו, לרכוש את הבית. לבד מרכיב פיצוי זה אין המשתתפים בעל זכות שכירות זכאי לפיצוי נוסף בשל אובדן בית המגורים.

שנית, על המדינה לקבוע כי משתתפים שהיה בעל זכות שכירות יהיה זכאי להשתלב בכל הסדר העתקה קהילתית שיגובש עבור קהילתו, וזאת ללא קשר לשאלה אם היה שוכר בדיוור הציבורי או הפרטי. כמובן, על המדינה לקבוע קריטריונים ענייניים (כגון, משך הזמן שבו התגורר המשתתפים ביישוב), שתכליתם לוודא כי המשתתפים בעל זכות השכירות אמנם הפך זה מכבר לחלק מן הקהילה שעתה הוא מבקש להמשיך ולהימנות על חבריה. המשמעות המעשית של הענקת זכאות לשוכר להישאר יחד עם קהילתו היא שעל המדינה לדאוג לכך כי בידי משתתפים זה יהיו המשאבים הדרושים כדי לרכוש קרקע ביישוב שבו קהילתו מתיישבת מחדש. ככל שהמשתתפים מוכיח כי אין בידיו משאבים אלו, על המדינה להעניק לו קרקע וכן פיצוי מתאים.

#### (ב) שכר דירה עד לכניסה למגורי הקבע

בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר כי המענק לדמי שכירות, שאותו קיבלו המפונים על מנת לממן את מגוריהם הזמניים בשכירות עד לכניסתם לבית הקבע, היה נמוך מנזקם האמיתי. זאת, נוכח העובדה שמפונים רבים נאלצו להתגורר במקום המגורים הזמני, תוך כדי המתנתם לכניסה לבית הקבע, זמן ארוך יותר מזה שצפה המחוקק כאשר קבע את סכום המענק. העיכוב בכניסת המפונים לבית הקבע נבע לעתים מסיבות אובייקטיביות, שלמפונים לא הייתה שליטה עליהן.

הוועדה סבורה כי במקרה של אירוע לאומי עתידי על המדינה לקבוע כי סכום המענק לדמי השכירות לכל משתתפים ייקבע תוך שקלול פרק זמן מספיק, ריאלי, להשלמת משימת בניית בית הקבע. בהקשר זה הוועדה בדעה כי מוטב שלא לקבוע פרק זמן שרירותי שעל-פיו יחושב המענק; אלא יש לקבוע סכום חודשי של מענק, שלו יהיה כל משתתפים זכאי כל עוד מתקיימים שני תנאים מצטברים: האחד, המשתתפים טרם נכנסו להתגורר בבית המגורים הקבוע; שנית, המשתתפים

משתף פעולה באופן מלא עם המדינה בקידום מאמץ הקמת בית הקבע, ומבצע את חלקו במלואו.

(ג) ערך כינון נורמטיבי – יישום על נושאים נוספים

בדיקת אופן טיפול המדינה במפוני חבל עזה וצפון השומרון הצביעה על מספר נזקים פרטניים נוספים שנגרמו לחלק מן המפונים, אשר בגינם לא נקבעה בחוק יישום ההתנתקות חובה לשלם פיצוי מלא (ככל שזקקים אלו נבחנו כשלעצמם, ובמנותק מסכום הפיצוי הכולל ששולם למפונים). דוגמאות לנושאים מעין אלה הם פיצויים בגין העתקה כפולה של עסק; אובדן עונות לחקלאים; ונזק לציוד.

עמדת הוועדה היא, כי לעתיד לבוא יש לנהוג בקביעת סכומי הפיצויים המגיעים בגין כלל הנושאים, ובכללם ראשי נזק אלו, לפי אמת-המידה הכללית של ערך כינון נורמטיבי.

(ד) מיסוי הפיצויים

מיסוי הפיצויים – לרבות הפיצוי העסקי – פוגע בתכלית השיקומית העומדת ביסוד תשלום הפיצוי. כך למשל, ככל שמדובר במשתקמים בעלי עסקים שהמדינה מעוניינת לאפשר להם להקים מחדש את עיסקם, הרי שמיסוי הפיצוי העסקי פוגע בהשגת מטרה זו: תשלום פיצוי לפי עקרון הכינון הנורמטיבי, שעליו מצביעה הוועדה כעיקרון שיש לאמץ בעתיד, משמעותו – בהקשר של הפיצוי בשל אובדן עסק – היא שיש לאפשר לכל משתקם להקים מחדש את עסקו במקום כלשהו בתחומי המדינה, מבלי שהמדינה תיאלץ לממן את עלות כינון העסק מחדש דווקא במקום מסוים המועדף על המשתקם. דא עקא, הטלת מס על הפיצוי העסקי גורעת חלק מסכום זה שמקבל המשתקם כדי להקים את עסקו מחדש; ובדרך זו נפגעת יכולתו של המשתקם לעשות כן. בהתחשב בעובדה שמלכתחילה עקרון הכינון הנורמטיבי עשוי להביא לתשלום פיצוי בשל עסק שהוא נמוך יחסית לעלות הכינון מחדש האמיתית של העסק (כגון, עלות הכינון במקום המסוים שבו מעוניין המשתקם להקים מחדש את עסקו), הרי שהטלת המס מגבירה עוד את החשש מכך שהפיצוי שישולם בסופו של דבר למשתקם יהיה נמוך מכדי לאפשר לו להקים מחדש את עסקו. הוועדה אפוא בדעה כי בעתיד ראוי שהמדינה תגבש חבילת פיצוי שתאפשר לפצות משתקמים בעלי עסקים על-פי עקרון הכינון הנורמטיבי, אך מנגד גם תביא בחשבון את מכלול ההשפעות האפשריות על התקבול הסופי המשולם למשתקם, לרבות השפעתו של המיסוי. אכן, הדעת נותנת כי על סכום פיצוי בשל עסק, המשקף ערך כינון נורמטיבי, להיקבע כסכום נקי ממס.



**(3) תעסוקה**

על הגוף החוץ-ממשלתי לרכז גם את הטיפול בנושא תעסוקת המשתקמים. פרשת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון לימדה כי קיימת חשיבות עליונה להשבת המשתקם במהירות למעגל התעסוקה. שכן, בלא מקור פרנסה הולם המשתקם לא יוכל להשיב על כנם את אורחות חייו.<sup>79</sup>

**היערכות מוקדמת, בשים לב לנסיבות המיוחדות.** טיפול בתעסוקת המשתקמים מצריך היערכות מוקדמת, שעיקרה גיבוש מדיניות עקרונית לשילוב המשתקמים מחדש בשוק העבודה. בהקשר זה יש לזכור כי המשתקמים, ככל שהם אינם בוחרים להשתקם בכוחות עצמם במסלול העצמאי, אינם ככל מחוסרי התעסוקה. ראשית, מדובר במי שאיבדו את מקור פרנסתם כתוצאה מאירוע בקנה מידה לאומי. ממילא מדובר בקבוצה גדולה יחסית של מחוסרי תעסוקה. ככל שמקום מושבם החדש ייקבע במרוכז, כל אחד מן המשתקמים ייאלץ לנסות ולמצוא מקור פרנסה חדש בסביבה תעסוקתית שבה יתחרו עמו על מציאת תעסוקה משתקמים רבים אחרים. שנית, אובדן מקור הפרנסה איננו הבעיה היחידה שעמה נדרשים המשתקמים להתמודד. האירוע שבעטיו איבדו את מקור פרנסתם גרם, בין היתר, גם לאובדן ביתם וקהילתם. פירוש הדבר הוא כי על המשתקמים להתמודד בורזמנית לא רק עם הקושי שבמציאת מקור פרנסה חדש אלא עם שורת קשיים נוספים כגון מציאת פתרון דיור זמני או קבוע; או איתור מסגרות חינוך עבור ילדיהם. שלישית, פתרון בעיית הפרנסה של המשתקמים עשוי להידרש בתנאים מכבידים של חוסר ודאות. בדרך כלל מציאת תעסוקה היא מהלך שיש לבצעו לאחר שנקבע מקום מגוריו החדש של המשתקם. ברם, אירוע בקנה מידה לאומי מן הסוג המתואר בפרק זה עלול להצריך את המשתקם למצוא מקור פרנסה בלי שהוא יודע בוודאות מספקת היכן יהיה מקום מגוריו העתידי.

את מדיניות שילובם מחדש של המשתקמים במעגל התעסוקה יש לגבש בשים לב לנסיבות מיוחדות אלו. בעוד שלגבי אלו מבין המשתקמים אשר יבחרו במסלול שיקום עצמאי ניתן יהיה להסתפק בסיוע הרגיל שמספקת המדינה לכל מובטל, ובמעקב אחר הצלחתם להשתלב מחדש במעגל העבודה; לגבי יתר המשתקמים תידרש המדינה להתערב באופן מיוחד כדי לסייע להם. היערכות מתאימה מראש מצריכה את המדינה, בין היתר, לשקול את סוגית התעסוקה בעת ההחלטה על מציאת פתרונות דיור; להקים מאגר משרות המתאימות למשתקמים; ולפעול בכדי להכין את המשתקמים לקראת חזרתם לשוק העבודה, וזאת באמצעות קיום

79 מובן כי ההמלצות שיפורטו להלן באות להוסיף על עניין הפיצויים שיש להעניק למשתקמים בשל אובדן מקור פרנסתם, ובהם דמי הסתגלות, גמול פרישה ופיצוי לבעל עסק.

סדנאות מקצועיות – כפי שנעשה בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון – וכן סדנאות לסיוע בהתמודדות עם משברים אישיים.

**היוועצות, שיתוף והיעזרות.** על הגוף החוץ-ממשלתי שיטפל בפתרון בעיות התעסוקה של המשתקמים לשתף פעולה עם גורמים אחרים, ובהם משרד התמ"ת; שירות התעסוקה הישראלי; ארגונים וולונטריים בעלי מומחיות בתחום התעסוקה או היכרות מיוחדת עם אוכלוסיית המשתקמים. הוועדה סבורה, לאור הניסיון שנצבר עם "תעסוקטיפ" בפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון, כי אין מניעה שהמדינה אף תתקצב ארגונים כאלו ותאפשר להם לפעול באורח עצמאי לסיוע במציאת פתרונות תעסוקה.

**העדפה מתקנת.** המדינה עצמה היא מעסיק מרכזי במשק הישראלי. המגזר הציבורי כולל את משרדי הממשלה, רשויות שלטון שונות, תאגידים בשליטת המדינה, רשויות מקומיות, חברות עירוניות ועוד. מכלול זה מציע בכל רגע נתון כמות בלתי מבוטלת של משרות, אשר ממילא נעשים מאמצים לאיישן בעובדים. הוועדה סבורה כי מאגר המשרות הפנוי במגזר הציבורי הוא משאב ציבורי, ולפיכך ראוי כי המדינה תעשה בו שימוש למטרותיה, לרבות לצורך מציאת פתרונות תעסוקה למשתקמים. עם זאת, יש להשתמש במגזר הציבורי כמקור תעסוקה למשתקמים רק ככל שאין במהלך זה כדי לפגוע באיכות כוח האדם המגויס לשירות במגזר הציבורי. הדרך הנאותה לשלב בין שתי מטרות אלו – של טיפול במשתקמים, מחד גיסא, ושל גיוס כוח אדם איכותי לשירות המדינה, מאידך גיסא – היא מתכונת ההעדפה המתקנת. יש להטיל אפוא חובה משפטית על מעסיקים במגזר הציבורי לשקול בעת ההחלטה על קבלה לעבודה את עובדת היות המועמד למשרה משתקם, שמקור פרנסתו נפגע בשל האירוע בעל קנה המידה הלאומי; ולהעדיף את המשתקם על-פני כל מועמד אחר בעל כישורים דומים. במשפט הישראלי קיים זה מכבר מערך סדור של כללים משפטיים שעניינם אופן הגשמת המטרה של מתן העדפה מתקנת (לנשים, לערבים, לבעלי מוגבלויות). ניתן להשתמש במערך זה, בשינויים הדרושים, כדי לְמַשְׁטֵר כראוי את העדפתם המתקנת של המשתקמים.

**ליווי בעלי עסקים.** בפרשת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר כי הקמתם מחדש של עסקים שפעילותם נקטעה בשל הפינוי הייתה מורכבת ועוררה קשיים ניכרים. ראשית, פעילותם של עסקים רבים בחבל עזה התבססה על תנאים מיוחדים שאפיינו את הפעילות העסקית באותו מקום: כוח עבודה זול שניתן היה להעסיק, סובסידיות שנתקבלו מן המדינה והקלו על התנהלות העסק, חומרי גלם זולים שניתן היה לרכוש. פעילות העסקים בחבל עזה הותאמה למאפיינים אלו, שלא היו קיימים באזורים בתוך מדינת ישראל שבהם אמורים היו המפונים להקים מחדש את עסקיהם. שנית, קושי נפשי. בשונה ממפונים שכירים, שכדי

לשוב למעגל העבודה נדרשו להצטרף למקום עבודה קיים ופעיל, מפונים עצמאים שאיבדו את עסקם נדרשו להקים את עסקם מחדש בכוחות עצמם, בלא מסגרת מובנית שבתוכה הם יכולים להשתלב. בנסיבות שבהן הקמת העסק הייתה רק אחת הבעיות שעמן נדרשו המפונים להתמודד, הפכה הקמת העסק למשימה קשה במיוחד.

**משך הליווי.** לא ניתן לצפות במדויק את משך הזמן שתידרש המדינה לטיפול בנושא התעסוקה. מנגד, בשל חשיבותה של סוגיית התעסוקה לשיקום, על המדינה לספק טיפול מיוחד בתחום התעסוקה כל עוד קיים צורך בכך. לפיכך הוועדה ממליצה כי במסגרת ההיערכות לטיפול במפונים יוקצה תקציב לליווי ארוך-טווח בנושא התעסוקה.

#### (4) חברה, רווחה וחינוך

הטיפול במשתקמים מצריך התייחסות להיבטים פסיכולוגיים-חברתיים, שתכליתה לסייע למשתקם להתמודד עם הטראומה שחווה – האישית, המשפחתית והקהילתית. אכן, הידע המדעי שנצבר בעולם בנוגע לאירועי פינוי כפוי, כמו גם הניסיון הישראלי עם מפוני חצי האי סיני ומפוני חבל עזה וצפון השומרון, מלמדים כי פינוי כפוי של אדם מביתו, אף בהתעלם מסיבת הפינוי, הוא אירוע טראומטי מאין-כמותו. אין די אפוא במציאת פתרון דיור למשתקם, או בהשבתו למעגל העבודה, כדי לשקמו, אלא נדרש גם טיפול בפצעי הלב והנפש. מדובר במשימה מורכבת וקשה, שמצריכה היערכות מיוחדת של המדינה.

**תשתית נורמטיבית.** מטבע הדברים, נוכח אירוע בקנה מידה לאומי קיימת נטייה טבעית לעגן בתחיקה – בחקיקה ראשית, או בתקנות – את הסדרי הפיצויים למשתקמים וסמכויות הרשויות השלטוניות. אחד הלקחים מפרשת הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון הוא כי גם את פרטי חובת המדינה לפעול למתן סיוע פסיכולוגי וחברתי יש לעגן בתחיקה. זאת, כדי להימנע ממצב שבו איכות הטיפול הפסיכולוגי-חברתי תושפע ממידת רצונם הטוב של הגורמים המטפלים ומחויבותם למטרה זו. תחיקה רלוונטית צריכה לכלול התייחסות להליכי קביעת התקציב לטיפול הפסיכולוגי-חברתי; למתן סיוע במצבי מצוקה; להושטת סיוע משפטי למשתקמים; לסוגיית ההשמה וההכשרה המקצועית של המשתקמים; למתכונת הטיפול בנוער ובתא המשפחתי.

**צוות פסיכולוגי-חברתי.** נדבך מרכזי בהמלצות הוועדה לקראת העתיד עניינו בהטלת משימת הטיפול במשתקמים על גוף חוץ-ממשלתי. בהקשר החברתי, על הגוף

החוקי-ממשלתי המרכז את הטיפול במשתקמים להקים מוקדם ככל האפשר צוות של אנשי מקצוע, שלפחות לחלקם זיקה לטיפול פסיכולוגי-חברתי במצבי משבר ואסון, אשר יוכל לגבש תכנית מקצועית לשיקום פסיכולוגי-חברתי, ובהמשך לרכז פעילות שיקום זו. יש לדאוג לכך שאנשי הצוות יהיו מעורבים בקבלת ההחלטות בעניין הטיפול במשתקמים בכל היבט שהוא, כגון דיוור, תעסוקה וכיוצא באלו.

על הצוות הפסיכולוגי-חברתי יהיה למפות את צורכי המשתקמים ואת הקשיים העלולים למנוע מן הרשויות לספקם. בהקשר אחרון זה השאלה המרכזית שעל הצוות להתייחס אליה היא באיזו מידה תוכלנה מערכות הרווחה הקיימות לשאת בנטל השיקום הפסיכולוגי-חברתי. זאת, בשים לב לכך שהמערכות הקיימות מותאמות לטיפול בבעיות רווחה שגרתיות, שאינן זהות לבעיות הנוצרות כתוצאה מן הטיפול במשתקמים. תכנית הפעולה שיציע הצוות הפסיכולוגי-חברתי צריכה להתבסס, במידת האפשר, על תשתיות הרווחה המופעלות ממילא על-ידי השלטון המרכזי או על-ידי הרשויות המקומיות. על הצוות להציע תכנית פעולה שתעמיד נדבך משלים לפעילות הרווחה השגרתית.

לצורך גיבוש פתרונות על הצוות הפסיכולוגי-חברתי להיעזר בגורמים נוספים המקיימים, או יכולים לקיים, קשר שוטף עם המשתקמים. בין היתר, על צוות השיקום הפסיכולוגי-חברתי לעשות מאמץ למפות מראש, ככל האפשר, את הגורמים החוקי-ממשלתיים וההתנדבותיים אשר צפויים לפעול – בצורה מאורגנת או ספורדית – כדי לסייע למשתקמים. מטרת המיפוי היא לייעל את הליכי הטיפול במשתקמים כמו גם למנוע הפרעה למהלך הטיפול מצד גורמים אלו.

**הפעילות השיקומית.** תכלית הפעילות השיקומית בהקשר החברתי היא ליצור תנאים לשיקום פסיכולוגי-חברתי ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית. על הפעילות השיקומית לכלול מהלכים יזומים שיספקו ליווי ותמיכה של אנשי מקצוע; העברת מידע למשתקמים על זכויותיהם ועל הדרכים למימושן (על-ידי שיחור לפתחם לצורך זה reaching out); יצירת תשתיות לליווי פסיכולוגי-חברתי בכל אתר פיזי שבו שוהים משתקמים; פעילות להכנת המשתקמים לקראת עזיבת הבית, ולהתמודדות עם ההשתקעות במקום מגורים חדש; פעילות למיפוי ואפיון מצוקות בקרב המשתקמים.

**תקצוב.** שיקום פסיכולוגי-חברתי מצריך תקציבים מתאימים. על הגוף החוקי-ממשלתי, תוך היוועצות בצוות הפסיכולוגי-חברתי עצמו, לגבש הצעה לדרך מתן התמיכה התקציבית לשם מימוש פעולות השיקום. טיפול פסיכולוגי-חברתי במשתקמים יידרש למשך תקופה של מספר שנים, ועל כן יש לפעול להכנת תקציב רב-שנתי, שתכליתו לשמר את פעילויות השיקום הפסיכולוגי-חברתי באופן התואם

את היותן חלק מרכזי במשימה לאומית דחופה, כלומר ללא תלות בלוח הזמנים הממשלתי הרגיל לתקצוב פעולותיה.

**עבודה עם רשויות מקומיות.** כדי להימנע מהקשיים הרגילים הכרוכים בהפעלת רשויות מקומיות על-ידי השלטון המרכזי, על הגוף החוץ-ממשלתי לבצע מיפוי מוקדם של הרשויות המקומיות הרלוונטיות, ולאחר את אלה שהן חלשות מכדי לעמוד במשימה. המיפוי יתבסס על היכרות מוקדמת של משרדי הפנים והרווחה עם הרשויות השונות, וכן על היכרותם של גורמים מומחים אחרים הקשורים לאוכלוסייה המיועדת לפינוי, כדוגמת החטיבה להתיישבות. ברשויות החלשות יפעיל הגוף החוץ-ממשלתי מנגנון משל עצמו לטיפול במפונים, ולא יסתמך על פעולות הרשות. בכך תבוא לביטוי אחריותה השיורית של המדינה לטיפול במפונים, במקום שבו אחרים אינם יכולים לשאת באחריות זו.

**שיקום קהילתי.** במקרים שבהם הטיפול במשתקמים נעשה במסגרת המשמרת את קהילת המקור, יש חשיבות רבה לביצוע מהלכים שמטרתם להניע מחדש את פעילותם של מנגנוני תמיכה חברתיים פנים-קהילתיים, ככל שאלו קיימים בכל קהילה וקהילה. לקח מרכזי מן המעקב לאורך השנים אחר מפוני חצי האי סיני הצביע, כאמור, על חשיבותם של מנגנונים אלו, ותרומתם הפוטנציאלית לשיקומו של הפרט. פרשת שיקומם של מפוני חבל עזה וצפון השומרון חזקה מסקנה זו. הוועדה בדעה כי במקום שבו קיימים מנגנוני תמיכה פנים-קהילתיים, על המדינה להיעזר בהם. ברם, לשם כך יש לתקצב את המוסדות הקהילתיים; ולהעניק להם מרחב מספיק שיאפשר להם לפעול. הוועדה סבורה כי את הקשר עם הקהילות יש לטפח תוך שיתוף גופים המוכרים למשתקמים עוד מן התקופה שטרם התרחש האירוע הלאומי, אשר יהיו מסוגלים להעריך מהם התמריצים העשויים להחיש את השיקום של כל אחת מהקהילות.<sup>80</sup>

ראוי להעיר, כי טרם ההחלטה על היזקקות למנגנוני שיקום קהילתי יש לבחון היטב את יכולתה של הקהילה הרלוונטית. לעצם הגדרת הקהילה ככזו יש להקדיש מחשבה מקצועית עוד טרם הפינוי. כך למשל, אין לכפות התארגנות של קבוצות של משפחות שאינן קהילה אמיתית, ואין לתמרצן להתארגן בעצמן כדי ליצור באורח מלאכותי "קהילה". הסיכוי כי בהתארגנויות כאלו יוצרו בטווח הקצר מנגנוני תמיכה פנים-קהילתיים ממילא אינו גבוה.

**סיום הטיפול.** יש לקיים את הליווי הפסיכולוגי-חברתי – ברמה האישית, המשפחתית והקהילתית – עד חלוף שנה מן המועד שבו מרבית המשפחות בקהילה

80 דוגמאות לגופים כאלה במקרה של ההתנתקות הן החטיבה להתיישבות והמועצה האזורית שומרון.

הרלוונטיות עברו להתגורר בפועל בבתי הקבע. לאחר מכן יש לצמצם באופן מהיר את התמיכה הפסיכולוגית-חברתית, וזאת על-ידי הפחתה הדרגתית של תקציבי החברה והרווחה, עד להפסקה מוחלטת של הטיפול האישי. את התמיכה במנגנונים הקהילתיים יש להמשיך עד אשר גורמי המקצוע יגיעו לכלל דעה כי מנגנונים אלו פועלים שוב באורח משביע רצון.

**מעקב מדעי.** יש ליזום מחקר, אשר יתעד את הטיפול הפסיכולוגי-חברתי בשלבים השונים, ויעריך אותו, החל משלבי התכנון ועד לסיומו. במסגרת זו יש לערוך גם סקר רפואי מקיף שיבחן את בריאותם הפיסית, הנפשית ותפקודם הפסיכולוגי-חברתי של המשתקמים, ויוכל להתוות תמונת מצב לצורך המשך הטיפול.

### (5) היחסים עם המשתקם

יחסי המדינה עם המשתקם הם יחסים מורכבים. המדינה אמנם פועלת כדי לטפל במשתקם ולסייע לו להשיב את חייו למסלולם, אך מטבע הדברים המשתקם היה מעוניין בסיוע נרחב יותר, אשר המדינה, הפועלת תחת אילוץ תקציבי, אינה יכולה תמיד לספק. בהקשרים מסוימים של שיקום – בעיקר בעקבות פינוי כפוי, כפי שהיה בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון – יחסי המשתקם עם המדינה טעונים ממילא בשל העובדה שהמדינה היא זו שהחליטה על ביצוע הפינוי הכפוי. על רקע זה הגיעה הוועדה למספר מסקנות בסוגיות שעניינן יחסי המדינה עם משתקמים באירוע לאומי עתידי.

**גישה של "אשנב כול" (one stop shop).** בפרשת פינוי חבל עזה וצפון השומרון ביקשה המדינה להקל על המפונים לעמוד על זכויותיהם, והחליטה על הקמת זרוע ביצוע שתספק את מכלול השירותים למפונים, באופן שימנע מהם את הטרחה שבהתרוצצות בין משרדים ופקידים שונים. הוועדה סברה כי החלטה זו הייתה ראויה שכן היה בה כדי לייעל את השירות שניתן למפונים. הוועדה ממליצה גם בעתיד לנקוט במהלך דומה, כדי למנוע ביורוקרטיה וסבל מיותרים למשתקמים.

**נטל ההוכחה** (דרך הוכחת המשתקם את זכאותו לפיצוי הכספי המגיע לו). בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר כי דווקא בעת הקשה מכלל למפונים – זמן קצר לאחר שפוננו בכפייה מביתם ונקרעו מעולמם, וכאשר הם זקוקים יותר מתמיד לסיוע כספי מן המדינה – דרשה מהם המדינה כי יוכיחו בפניה את זכאותם לפיצויים בעזרת ראיות שונות, תוך שהמדינה מניחה לגביהם כי הם עלולים לתבוע פיצויים גבוהים יותר מאשר לכאורה מגיע להם. גישה זו של המדינה – שגם היה בה כדי להעיב על יחסי המדינה עם המפונים דווקא בעת שבה נדרש רצון טוב – יצרה מצבים שאינם מתקבלים על הדעת, כגון כאשר המדינה דרשה מן המפונה,

כתנאי לקבלת סיוע כספי המגיע לו, כי יציג ראיות שבאותה עת היו ארוזות במכולה עם יתר חפציו. בדומה, מפונים רבים הלינו על כך שהמדינה ידעה, או לפחות הייתה צריכה לדעת, את הפרטים שנדרשו לה; אך דרשה מהם בכל זאת להוכיח בעצמם נתונים אלה כדי לבסס את זכאותם לפיצויים.

אמנם, הנטל לשכנע כי מתקיימות עובדות אלו או אחרות המצדיקות תשלום פיצוי מסוים למשתקם על-ידי המדינה – רובץ על המשתקם. ברם, הוועדה בדעה כי דרך ההתנהלות הראויה למדינה היא לדרוש מן המשתקם, לצורך ביסוס זכאותו לפיצויים, כי יעמוד בנטל ראיתי ראשוני קל יחסית, כגון על דרך הגשת תצהיר מטעמו, שבו יפרט את הנתונים הרלוונטיים לחישוב סכומי הפיצוי המגיעים לו. לאחר מכן על המדינה לפעול בשקידה סבירה כדי לאסוף מידע ממקורותיה שלה על אודות המשתקם, וזאת כדי לאמת את הנתונים שמסר. בשלב זה תוכל המדינה גם לשוב ולפנות אל המשתקם כדי לקבל הבהרות, אם יתברר כי המידע שמסר לכאורה אינו מדויק. בפני המדינה גם תהא פתוחה כמובן הדרך לתבוע ממשתקם, שבדיעבד התברר כי מסר מידע לא מדויק, להשיב כספים שקיבל ביתר על יסוד מידע זה.

**קשיי הידברות עם המשתקמים.** על המדינה להיערך כראות נוכח האפשרות כי ההידברות עם המשתקמים – בעיקר נוכח נסיבות האירוע הלאומי – לא תהא קלה. בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר כי אחת הדרכים היעילות שנמצאו להתמודדות עם מצב זה טרם הפינוי הייתה היעזרות בארגונים חוץ-ממשלתיים, שהיו מזוהים עם האוכלוסייה המפונה. דרך יעילה נוספת להתגבר על קשיים אלו הייתה ההיעזרות בהנהגת הקהילות. הוועדה סבורה כי בעניינן של קבוצות משתקמים שבהן קיימת הנהגה קהילתית חזקה דיה, המדינה רשאית לצפות מהנהגה זו כי תסייע למדינה להידבר עם המשתקמים. ראוי שהמדינה תעודד הנהגות קהילתיות, בין היתר בדרך של השתתפות במימון פעילותן.

באשר למשתקמים המעדיפים לפנות למסלול שיקום עצמאי, לא-קהילתי, ראוי כי המדינה תקים ערוץ פתוח שדרכו יוזרם מידע רלוונטי עבורם. בערוץ זה תיידע המדינה את המשתקמים המתפזרים ברחבי הארץ באשר לזכויות המגיעות להם על-פי כל דין.

לבסוף, הוועדה סבורה כי בדרך כלל יש להעמיק את ההידברות וההיוועצות עם נציגי המשתקמים, ככל שמדובר בקבלת הכרעה לגבי דרכי שיקומם; אולם יש להימנע מלנהל עמם משא-ומתן. במקום זאת על המדינה להחליט בעצמה, ולהציב בפני המשתקמים חלופות מובנות לשיקומם.

**הטבות למשתקמים המשתפים פעולה.** לעניין ההטבות שהמדינה מציעה למי שייאות לשתף עמה פעולה, הרי שבמקרה של אירוע עתידי של פינוי כפוי שיוזמת המדינה עצמה, דוגמת פינוי חבל עזה וצפון השומרון, אל לה למדינה להציע הטבות מיוחדות למי מבין המפונים שייאות לשתף עמה פעולה טרם הפינוי הכפוי. מתכונת פעולה זו של המדינה חותרת תחת זכותו הטבעית של המפונה להתנגד לפינוי הכפוי. הצעת המדינה להיטיב עם המפונה עשויה אמנם להביא לשיתוף פעולה מצידו, אך זאת על יסוד חששו של המפונה כי אם לא ישתף פעולה, ייפגע שיקומו. בנסיבות אלו מתכונת פעולה זו אינה לגיטימית. לכך יש להוסיף כי במתכונת פעולה זו יש גם כדי לכרסם בתחושת הסולידריות של המפונים, ולפגוע במרקם החברתי. זאת ועוד, הניסיון מפינוי חבל עזה וצפון השומרון לימד כי רצונה העז של המדינה להבקיע את חומת ההתנגדות שהעמידו בפניה המפונים טרם הפינוי גרם למדינה להציע למפונים הטבות מופלגות, חלקן ללא הצדקה עניינית.

**מנגנון ההכרעה לגבי זכויות המשתקמים (ועדות זכאות).** הקמת מנגנון מיוחד לטיפול בתביעות המשתקמים לקבל הפיצוי המגיע להם בעקבות אירוע המלווה בטראומה רב־ממדית, כדוגמת הפינוי מחבל עזה ומצפון השומרון, חייבת להיעשות במהירות וביעילות. מן הראוי כי בתוך זמן קצר ביותר יהיה המנגנון (בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון היו אלו "ועדות זכאות", שפעלו מכוח חוק יישום ההתנתקות) מסוגל לקלוט תביעות רבות ולדון ולהכריע בהן במהירות על־פי קריטריונים ידועים וגלויים. הוועדה בדעה כי ראוי לקצר את תקופת ההתארגנות של מנגנון זה. יש למנות בהקדם האפשרי אדם שיעמוד בראשו. יש להקים כבר בשלב מוקדם מספר ועדות זכאות. על ועדות הזכאות לפרסם קובץ הנחיות ברורות לגבי אופן הטיפול בתביעות המשתקמים.

את הטיפול בתביעות לפיצויים עסקיים מן הראוי לרכז בידי ועדת זכאות נפרדת (ולפי הצורך יותר מוועדה אחת). כן ראוי להרחיב את מעגל המשרדים החיצוניים של עורכי דין ורואי חשבון שעליהם יוטל ליתן חוות דעת ביחס לתביעות העסקיות, ולקצוב את המועד שעד אליו יהיה עליהם להגיש את חוות דעתם. הוא הדין אף ביחס לגורמים ממשלתיים, כדוגמת השמאי הממשלתי הראשי, שאף הם עשויים להידרש להגיש חוות דעת או נתונים נחוצים אחרים במהירות.

לבסוף, הוועדה סבורה כי יש לקבוע תקופת התיישנות דיונית קצרה יחסית לגבי תביעות משתקמים, וזאת כדי לתמרצם למחר ולהגיש תביעה לקבלת המגיע להם.

**מנגנון למתן פיצוי "לפנים משורת הדין".** בדומה לאופן שבו נעשה הדבר בפרשת פינוי חבל עזה וצפון השומרון באמצעות "הוועדה המיוחדת" שפעלה מכוח חוק



יישום ההתנתקות, גם באירועים לאומיים עתידיים שבהם קבוצה גדולה של משתקמים מקבלת מאת המדינה פיצוי, יש להפעיל מנגנון שידון באפשרות לשלם פיצויים "לפנים משורת הדין" במקרים מתאימים, שבהם "בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש מן הצדק לעשות כן".<sup>81</sup> אכן, מורכבות מרקם החיים האנושי, והעובדה שכל משתקם הוא עולם ומלואו, מביאה לעתים למצב שבו הכרעת החוק לשלם פיצוי על יסוד אמת מידה מסוימת, ולשלול את הפיצוי מאת מי שאינו זכאי לכך לפי אמת מידה זו, גורמת לאי־צדק בעניינו של משתקם בודד זה או אחר. מנגנון של תשלום פיצויים "לפנים משורת הדין" נועד לתקן עיוותים כאלו.

עם זאת, הוועדה סבורה כי את מנגנון "הוועדה המיוחדת", או מנגנון דומה לו, יש להפעיל מראש על יסוד תפיסה ברורה ומגובשת לגבי מטרתו והיקף סמכויותיו. על המחוקק ומחוקק־המשנה להנחות את הוועדה המיוחדת, במידת האפשר, לגבי האופן שבו עליה לפעול; ועל הוועדה המיוחדת לגבש לעצמה עם תחילת עבודתה הנחיות פנימיות ברורות. כך למשל, יש לקבוע עמדה ברורה בשאלות הבאות: האם על הוועדה המיוחדת להנחות עצמה לפסוק פיצויים על יסוד הוראות הדין הכללי; האם רשאית הוועדה המיוחדת לדון בתביעות שעניינן רשלנות המדינה (כגון בהקשר לנזקים שנגרמו לציוד של המשתקמים בעת העברתם); כיצד עליה לפסוק בתביעה שהגיש משתקם שנתונו קרובים מאוד לאלו שהיו יכולים לזכותו בפיצוי על־פי אמת המידה שקבע החוק; האם רשאית הוועדה המיוחדת להתחשב בחשש מפני "השפעת רוחב" של החלטתה; וכך הלאה.

**שומות פיצויים.** במקרים שבהם ההסדר התחיקתי בעניין הפיצויים המגיעים למשתקמים מצריך שומה פרטנית של נזקו של המשתקם, על המדינה להיערך כראוי להכנת שומות אלו. ראשית, על המדינה לדאוג לקיומו של כוח אדם שיהא בידו לבצע את עבודת השמאות, יהא היקפה כאשר יהא. שנית, על הגוף שעליו הוטלה משימת השמאות לקבוע לעצמו כללים אחידים, שוויוניים ושקופים לביצוע השומה. כללים אלו יש לקבוע מראש, עוד בטרם יציאת השמאים אל השטח. לבסוף, על המדינה להיערך לתשלום מקדמות על חשבון השומות הפרטניות הסופיות, ועליה להימנע מלעכב את התשלום גם אם השומה הסופית טרם נקבעה.

**רגישות.** הטיפול במשתקמים מצריך את המדינה לגלות רגישות מיוחדת. אכן, מלכתחילה הצורך לטפל במשתקמים נוצר בשל אירוע חריג, שזעזע את עולמם עד היסוד, והעמיד אותם במצב של פגיעות מיוחדת. זאת ועוד, העברת אדם ממקום אחד שבו מתנהלים חייו למקום אחר כרוכה פעמים רבות בהתמודדות עם עניינים כאובים, שעצם העיסוק בהם דוקר את הלב. בפרשת פיניו חבל עזה וצפון השומרון

81 ראו סעיף 137(ב)(2) לחוק יישום ההתנתקות.

היו אלו, בין היתר, סוגית העתקת בתי העלמין, וכן מהלך פינויין של בני משפחות שכולות, שחלקן איבד את יקיריהן על אותה אדמה ממש שממנה פונו – אדמת חבל עזה וצפון השומרון – בפיגועים או בקרבות של צה"ל. הוועדה התרשמה כי המדינה ניסתה לנהוג ברגישות בעניינים אלו. למרבה הצער, כדרכה של המדינה לעתים, הדברים לא תמיד עלו יפה. הוועדה סבורה כי כאשר יתעורר בעתיד הצורך לטפל במשתקמים בעקבות אירוע לאומי, על המדינה לגייס כוח אדם מתאים ולבצע עבודת מטה, שתכליתה לזהות את אותם מוקדים של טיפול במשתקמים שבהם על המדינה לגלות רגישות מיוחדת; ולהציע פתרונות הולמים לדרך שבה על המדינה לנהוג.

לגבי משתקמים שהם בני משפחות שכולות, הוועדה סבורה כי כאשר עולה על הפרק סוגיית הטיפול בהם בעקבות אירוע לאומי, על צה"ל לחדש את הקשר עם בני המשפחה, וזאת בשים לב לכך שעצם נטישת הבית היא אירוע כה טראומטי, שיש בו לעתים כדי לפתוח מחדש גם פצעי נפש אחרים.

**סיום הטיפול במשתקמים (ופירוק המינהלה המטפלת בהם).** הטיפול במשתקמים הוא טיפול באנשים בשר ודם. לא ניתן אפוא לחזות מראש אימתי ניתן יהיה להכריז על סיום הטיפול, ועל הצלחתו או כשלונו. הוועדה סבורה על-כן כי על המדינה להימנע מלהכריע מראש בשאלת מועד סיום הטיפול במשתקמים, ובמקום זאת לבצע הערכת מצב מעת לעת, ועל-פי קצב התקדמות השיקום להחליט לגבי שלב סיום הטיפול במשתקמים.

#### (6) השיקום כמשימה לאומית (וקיצור הליכים)

הטיפול במשתקמים עשוי להידרש בעקבות התרחשותו של אירוע בקנה מידה לאומי. פירושו של דבר הוא כי מדובר באירוע אשר השפיע על קבוצה גדולה יחסית של אזרחי המדינה, או כי מדובר באירוע בעל חשיבות ציבורית. כך או כך, לטיפול במשתקמים נודעת חשיבות מיוחדת עבור המדינה. על כן, ככלל, על המדינה לראות בטיפול במשתקמים משום משימה לאומית.

בחינת פרשת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון מלמדת, מצד אחד, כי בהחלטה של רשויות המדינה לראות בשיקום משימה לאומית יש כדי לתרום ממשית למאמצי השיקום, משום שהחלטה כזו מאיצה את פעילות משרדי הממשלה; ומצד אחר, כי האצה זו היא זמנית בלבד, וזאת מכיוון שמשרדי הממשלה טרודים במשימות נוספות, עד כי הטיפול במשתקמים הופך, ככל שחולף הזמן, לעוד אחת מן המטלות שעל סדר יומם.

**תפקיד ראש־הממשלה.** הוועדה סבורה כי על ראש־הממשלה להכריז על הטיפול במשתקמים כעל משימה לאומית, ולפקח באופן אישי על האופן שבו משרדי הממשלה מבצעים משימה זו. הדרך הטובה ביותר לעשות כן היא ככל הנראה על־ידי קביעת לוח זמנים קשיח לטיפול במשתקמים, והקפדה של ראש־הממשלה על כך שמשרדי הממשלה יעמדו בו.

**"קיצור הליכים".** ביטוי אחד להיות הטיפול במשתקמים משום משימה לאומית הוא מתן אפשרות לאנשי המינהל לפעול תוך "קיצור הליכים". הכול מבינים כי אם המדינה מבקשת להאיץ את הטיפול הביורוקרטי במשתקמים, הרי שיש לכך מחיר – והוא הוויתור על ההליכים הרגילים הנדרשים בימי שגרה על־ידי משרדי הממשלה כדי לקדם מיזמים. הליכים אלו אמנם מאטים את פעולת רשויות השלטון אך מגבירים את הסיכוי שהחלטותיהן תהיינה טובות ותתקבלנה כדין. ואולם, העובדה שבקיצור הליכים יש כדי להשפיע באורח משמעותי לטובה על חייהם של אזרחים כה רבים – המשתקמים – מצדיקה כי המדינה תשלם מחיר זה.

הניסיון מפרשת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון מלמד כי תחום מרכזי שבו לקיצור ההליכים תהא השפעה של ממש, לטובה, על האצת הטיפול במשתקמים הוא זה של המכרזים. כידוע, המדינה מחויבת על־פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 שלא להתקשר "בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על־פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".<sup>82</sup> עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שהממשלה פעלה לפיה, בפרשת פינוי חבל עזה וצפון השומרון הייתה כי דרך המלך להתקשרויות המדינה לצורך שיקום המפונים היא זו של מכרז פומבי, אם כי ייעשה שימוש במקרים המתאימים – אך לא באופן גורף – בסעיפי פטור ממכרז בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ביחס להתקשרויות הנדרשות בדחיפות לביצוע תכנית ההתנתקות.<sup>83</sup> עדים רבים הלינו בפני הוועדה על הקשיים שנוצרו בשל הצורך לקיים את חובת המכרז הפומבי, שכן למרות שבתקופת הפינוי עצמה נעזרה מינהלת סל"ע במשרד הביטחון, הפועל על בסיס "מכרזי מדף", כדי לבצע התקשרויות מהירות עם ספקים; בחלוף הזמן חדלה המינהלה מלפעול בדרך זו.<sup>84</sup>

כאמור, הוועדה סבורה כי הגוף שיטפל במשתקמים בעקבות אירוע לאומי בעתיד צריך להיות חברה ממשלתית. זו, לפי החוק, איננה פטורה מחובת המכרז

82 ראו סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

83 ראו החלטת ממשלה מס' 3549 (17.4.05). חוות הדעת המשפטית בנושא זה, מיום 23.3.05, שכתב עו"ד מלכיאל בלס, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), צורפה להחלטת הממשלה.

84 ראו עדותו הפנימית של מר עדיאל שמרון, לשעבר המשנה לראש מינהלת סל"ע (21.12.09).

הפומבי.<sup>85</sup> עם זאת, הוועדה בדעה כי יש לצמצם ככל הניתן את היקף חובת המכרז הפומבי אשר תוטל על החברה הממשלתית הנ"ל (ובמידת הצורך על הממשלה לפעול לתיקון התחיקה הרלוונטית כדי לאפשר זאת). כך, יש לפטור את החברה הממשלתית מפיקוח החשב הכללי במשרד האוצר על מכרזיה; יש לאפשר לה לבצע "מכרזי מדף"; יש לאפשר לה לבצע "מכרזים סגורים" (כלומר, מכרזים שבהם "הפניה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד");<sup>86</sup> יש לפטור את החברה הממשלתית מחובת המכרז הפומבי במקרים מסוימים שבהם קיים טעם מיוחד המצדיק זאת, כגון ביחס להתקשרויות בהיקפים קטנים יחסית; אם ההתקשרות נדרשת בדחיפות; אם קיים בישראל רק ספק אחד שעמו ניתן להתקשר; וכך הלאה.<sup>87</sup>

#### (7) התייחסות לתופעות של אי־חוקיות

בפרשת שיקום מפוני חבל עזה וצפון השומרון התלבטה המדינה באשר ליחסה לגבי תופעות של אי־חוקיות, שגדיעתן בעטיו של הפינוי הכפוי גרמה נזק לחלק מן המפונים. בעיקר דברים אמורים במפונים שעובר לפינוי נהגו שלא להצהיר בפני רשויות המס על מלוא הכנסותיהם מעבודה או מעסק, ולכן בעקבות הפינוי היו זכאים לכאורה לפיצויים נמוכים יותר לעומת נזקם האמיתי כתוצאה מאובדן מקום העבודה או העסק. תופעה נוספת בולטת הייתה זו של בניה בלתי חוקית ביישובים שפוננו. גם כאן מפונה שהחזיק במבנה בלתי חוקי, או מבנה שאליו נתוספה תוספת בנייה בלתי חוקית, קיבל פיצוי שלא התחשב בתוספות הבנייה הבלתי חוקיות. פיצוי כזה היה לכאורה נמוך יחסית לעומת נזקו האמיתי של המפונה, אם מביאים בחשבון את תוספות הבנייה הבלתי חוקיות. התלבטותה של המדינה במקרים אלו נבעה מכך שמצד אחד אין הצדקה לשלם פיצוי למי שהפר את החוק, כדי שלא ייצא חוטא נשכר; אך מצד שני תשלום הפיצויים נדרש בשל אירוע של פינוי כפוי שיזמה המדינה, ואשר היה גם כך טראומטי וקשה עבור המפונה, ואף הצריך את שיקומו. במצב דברים כזה היו שטענו כי מן הדין להתעלם מאותן תופעות של אי־חוקיות, ויש להעדיף לתת למפונה פיצוי בעד נזקו האמיתי, לרבות עבור החלק מנכסיו – כאמור, הונו או נכסיו נדל"ן שבבעלותו – שאותו צבר

85 ראו סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 המטיל חובה זו, בין היתר, גם על "כל תאגיד ממשלתי".

86 ראו סעיפים 1, 5 ו-25 לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993.

87 ראו והשוו סעיף 3 לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993. כן ראו סעיפים 24-25 לתקנות הנ"ל.

על-ידי הפרת החוק. טענה דומה הושמעה על-ידי בעלי עסקים שלא ניהלו ספרים כדון, וממילא גם לא דיווחו על הכנסותיהם, אך טענו כי זהו הנוהג המקובל בענף שבו הם עוסקים.

הוועדה דחתה טענות אלו, ומכאן גם המלצתה לגבי העתיד. חרף אופיו הקשה של אירוע הפינוי הכפוי בפרשת חבל עזה וצפון השומרון, ולמרות שבאירוע לאומי עתידי אפשר שאף אז יהיה מדובר במשתקמים שיחוו טראומה משמעותית בשל הצורך לנטוש את ביתם; יחסה של המדינה לתופעות של אי-חוקיות חייב להיות נוקשה וחד-משמעי. אזרח המדינה שהעלים מס, ובכך שלח ידו בקופה הציבורית, לא יוכל ליהנות בעתיד מפיצוי מאת המדינה אשר יתחשב בהכנסות שעליהן לא דיווח; אזרח המדינה שבנה בניגוד לחוקי התכנון והבנייה לא יוכל לטעון בעתיד כי אובדן המבנה הבלתי-חוקי גרם לו לנזק שעל המדינה לפצות בגינו. מסקנה זו מתחייבת משיקולי צדק, כמו גם מן השיקול של הרתעת הרבים מפני הפרת החוק.

עם זאת, ממסקנות אלו יש להסתייג בהקשר אחד. בפרשת מפוני חבל עזה וצפון השומרון התברר כי מדינת ישראל במשך שנים ארוכות נהגה להעלים עין מבנייה בלתי חוקית ביישובים מסוימים בשטח שפונה. המדינה אמנם סירבה להעניק היתרי בנייה למבנים שבהם היה מדובר, אך בד בבד נמנעה, במכוון, מלפעול להריסתם, ואף עודדה את הקמתם. על רקע זה סברה הוועדה כי במקרים כאלו, שבהם המדינה מדברת "בשני קולות", אין מנוס מלפצות את המפונה – פיצוי מלא. הטעם לכך הוא חובת ההגינות המוגברת הרובצת על המדינה: בחוסר נכוונותה לאכוף את החוק העבירה המדינה מסר לאזרחים הנוגעים בדבר, כי היא אינה רואה פסול במעשיהם. ממצג זה אין המדינה רשאית לחזור בשעתם הקשה.

## חלק ז: סיכום וריכוז הממצאים וההמלצות

### 1. כללי

בחודש אוגוסט 2005 פינתה ממשלת ישראל, במהלך כואב וטראומטי, 1,940 משפחות של אזרחים ישראלים, כ-9,000 נפש, מ-22 יישובים בחבל עזה ומארבעה יישובים בצפון השומרון. המפונים התגוררו ביישובים שפוננו במשך שנים רבות, חלקם כשלושה עשורים. הם נקרעו מביתם וממרכז עולמם. לרבים מהם גרם הפינוי טראומה נפשית עמוקה. עבור חלקם נלווה לשבר הנפשי גם שבר דתי, משפחתי, כלכלי ואידאולוגי קשה.

המפונים הם מלח הארץ. בעבודה קשה, בהקרבה גדולה, בכישרון מעשה ובאמונה תמימה הקימו באזורים שפוננו יישובים לתפארת. דווקא משום שההתיישבות הייתה דרך חיים כולית עבורם, הפינוי היה טראומטי במיוחד. אנשים איבדו לא רק את מקום מגוריהם, פרנסתם וקהילתם – עניין טראגי כשלעצמו – אלא גם חלק מזהותם. האחריות המוטלת על המדינה כלפיהם מעוגנת בחוזה האזרחי הבסיסי המבטיח את זכויות האדם של כל אזרח במדינה, קל וחומר של אזרחים שהמדינה עצמה הפכה אותם לפליטים במולדתם.

מאז הפינוי חלפו כמעט חמש שנים, אך שיקום מרבית המפונים טרם נסתיים. בסוף חודש פברואר 2009 הוקמה ועדת החקירה הממלכתית, ובגמר סידורים מינהליים בסיסיים החלה לפעול כחודשיים לאחר מכן. הוועדה, שהוקמה על-ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, נתבקשה לחקור, לקבוע ממצאים ומסקנות, ולהגיש המלצות, "בכל הנוגע לסיוע למפונים בעניינים הנוגעים ליישובם ... והטיפול בצורכיהם בתחומי חקלאות, עסקים, תעסוקה ורווחה". הוועדה אספה חומר רב וגבתה, באמצעות חוקרים מטעמה, עדויות מפייהם של קרוב ל-400 עדים. כן נשמעו בפני הוועדה 105 עדויות במהלך 38 ישיבות פומביות שקיימה בין החודשים מאי 2009 לפברואר 2010.

פעילותה של ועדת החקירה הייתה שונה מזו של ועדות חקירה אחרות. ראשית, הוועדה נדרשה לבחון את התנהלות המדינה במגוון רחב מאוד של תחומים: מינהליים, משפטיים, כלכליים, התיישבותיים, תעסוקתיים, חברתיים ועוד; שהאחריות לטפל בהם הייתה מוטלת על עשרות גופים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים. שנית, חקירת הוועדה התמקדה באירוע "מתגלגל", כלומר אירוע

דינמי שטרם הסתיים – טיפול הרשויות במפונים – תוך שצדדים רבים ממתנינים למסקנותיה. בשל כך עשתה הוועדה מאמץ מיוחד לגבש ולפרסם את מסקנותיה בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר, תחילה בדוח ביניים שהוגש על-ידיה בספטמבר 2009, ועתה – משהשלימה את מלאכת החקירה – בדוח זה המוגש ביוני 2010.

עיסוקן של ועדות חקירה ממלכתיות הוא בבדיקת סוגיות בעלות חשיבות ציבורית כללית והנוגעות לציבור רחב. הוועדה, שהנחתה עצמה על-פי תפיסה זו, התמקדה בבחינת בעיות המשותפות למפונים רבים ובעיות שלהן השלכות רחב. רבים מן המפונים הצביעו בפני הוועדה על בעיות הנוגעות ליחידים – חלקן קשות וכואבות – המכבידות על שיקומם האישי. אך לבעיות מסוג זה, המצריכות בירור פרטני, לא היה בידי הוועדה להתייחס. חלק מבעיות אלו בוודאי תמצאנה את פתרונן במסגרת המלצותיה הכלליות של הוועדה. אחרות עשויות לקבל מענה על-ידי מנגנונים אחרים המתאימים לכך.

הוועדה החליטה להימנע מעשיית שימוש בסמכותה לקבוע מסקנות המטילות אחריות אישית על מי מהמעורבים במסכת טיפול המדינה במפונים. זאת, משלושה טעמים. ראשית, אף שהיו מי שפעלו באופן רשלני, בלתי זהיר או בלתי מיומן, הוועדה סבורה כי ביקורת אישית עליהם אינה בעלת ערך משמעותי לתיקון המצב הנוכחי או לתיקון מקרים דומים בעתיד. שנית, הוועדה לא מצאה כי מי מהמעורבים פעל בכוונת זדון. עיקר הבעיה היה נעוץ בשיטה בכללותה, כלומר בקשיי משילות כלליים שמהם סובל המשטר בישראל, ואשר אינם מיוחדים לנושא הטיפול במפוני ההתנתקות. שלישית ועיקר, הטלת אחריות אישית הייתה מעכבת את הגשת הדוח למשך זמן ניכר, לנוכח הוראת החוק המחייבת כי יש ליתן לנפגעים בכוח ממסקנותיה של ועדת חקירה זכות לעיין בחומר הראיות, לחקור עדים ולטעון להגנתם. הוועדה סברה, כי חשוב יותר להחיש את הגשת הדוח כדי לתת מענה מהיר, ככל האפשר, למצוקת המפונים.

בדוח הביניים הצביעה הוועדה, כזכור, על עניינים שלגביהם מצאה כי הם טעונים טיפול דחוף במיוחד. דוח הביניים הציב מסגרת זמן של כשלושה חודשים לפעולה מתקנת של המדינה בעניינים אלה, ולדיווח על כך לוועדה. בחלוף המועד שקצבה, בחנה הוועדה את המהלכים שבוצעו לקידום שיקומם של המפונים. נמצא כי לדוח הביניים אכן הייתה השפעה דרמטית על קידום הטיפול במפונים מצד הממשלה מחד גיסא, ועל דחיפת רבים מן המפונים עצמם לקבלת החלטות ולביצוע פעולות הנחוצות לשיקומם מאידך גיסא. עם זאת, נותרו בעיות לא מעטות, עליהן הצביעה הוועדה בדוח הביניים, אשר טרם נפתרו. באלה, בין היתר, עוסק הדוח הנוכחי.

חלק זה יסכם וירכז את עיקרי הממצאים וההמלצות הכלולים בדוח הסופי. עם זאת, יש להקדים ולהדגיש, כי סיכום זה נועד אך לספק מושג כללי על אודות מסקנות הוועדה והמלצותיה, וקריאתו אינה מהווה תחליף לקריאת הדוח המפורט במלואו.

הוועדה לא הוסמכה לחקור בשאלת צדקתה של תכנית ההתנתקות בכללותה. לפיכך, נמנעה הוועדה אף מלהידרש לשאלה אם הייתה הצדקה לקביעת לוח זמנים קצר יחסית לביצוע הפינוי. היא בדקה אך ורק את דרך הביצוע של התכנית, באשר לטיפול במפונים, במסגרת החוק והחלטות הרשויות כפי שהתקבלו.

חשוב להדגיש: במסקנותיה מתייחסת הוועדה גם לאופן שבו ראוי להיערך לתרחישים אפשריים שונים שעמם עשויה מדינת ישראל להתמודד בעתיד, לרבות פינוי ויישוב מחדש של קבוצה גדולה של אזרחים בשל התרחשות אירוע שיחייב את הדבר, מכל סיבה שהיא.

בפרק השני להלן יפורטו ההתפתחויות שאירעו סביב הטיפול במפונים בעקבות פירסום דוח הביניים של הוועדה. הפרק השלישי, והוא העיקרי, יפרט את ממצאיה ומסקנותיה של הוועדה לגבי אופן טיפול המדינה במפוני חבל עזה וצפון השומרון. הפרק הרביעי ירכז את המלצות הוועדה לגבי היערכות לאירועים עתידיים. הפרק החמישי ידון ביישום דוח זה.

## 2. ההתפתחויות בעקבות דוח הביניים

המלצתה העיקרית של הוועדה בדוח הביניים הייתה כי נדרש שינוי תפיסתי בכל משרדי הממשלה, שיהפוך את הטיפול במפונים למשימה לאומית דחופה. הוועדה קבעה, כי דפוסי פעולה שאפיינו את התהליך בשנים האחרונות טעונים שינוי משמעותי, וכי על הממשלה לחזור ולהעמיד לאלתר את הטיפול במפונים בראש סדר העדיפויות הלאומי. עוד נקבע, כי השינוי התפיסתי העמוק נדרש לא רק מרשויות השלטון, אלא גם מיתר הצדדים המעורבים, ובהם רבים מן המפונים עצמם.

**באשר למעבר ליישובי הקבע** עסקה הוועדה בהסכמי העתקה קהילתית שטרם נחתמו וקבעה מועדים לסיום המשא-ומתן לגביהם; הוועדה הגדירה אמות מידה נדרשות לפיתוח המגרשים; קבעה כי יש לתקן את אופן חישוב התקציב לבניית מבני הציבור ביישובי הקבע; וכן המליצה לקיים עבודת מטה דחופה במטרה לזרז את בניית בתי הקבע. בסיום פרק זה עסקה הוועדה בסוגיית פינוי האתרים הזמניים.



בתחום הפיצוי קבעה הוועדה בדוח הביניים שכלל אין מקום לשנות את הסדרי הפיצוי האישי, בין היתר, בשל "הסכם הח"כים" שמיצה את ההתדיינות בין הצדדים בנושא זה. זאת להבדיל מן הפיצוי העסקי, שלגביו המליצה הוועדה על קיום משא-ומתן מואץ בין המדינה ונציגי המפונים. עוד עסקה הוועדה בדוח הביניים בנושא **התעסוקה** – בצורך להחיש את תחילת תקצובה של עמותת תעסוקטיף, ובצורך לערוך בחינה מחודשת של תנאי הזכאות לגמול פרישה. לבסוף נדרשה הוועדה לסוגיית **סגירתה של מינהלת סל"ע** (מינהלת **תנופה**, כשמה החדש), וקבעה כי על המדינה להמשיך ולהפעיל את המינהלה במתכונתה הנוכחית, לפחות עד לסוף שנת 2010.

**אופן יישום המלצות הביניים:** באשר לשינוי התפיסתי הנדרש, הכול מסכימים שאכן חל שינוי משמעותי מאז פירסום דוח הביניים, וכי להמלצות הוועדה הייתה השפעה ניכרת על התהליך, שהובל מכאן ואילך על ידי ראש המינהלה בנצי ליברמן, אשר מונה לתפקידו סמוך לאחר פירסום דוח הביניים. תרמו לכך גם מעורבותו הפעילה בקידום הנושאים של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה איל גבאי, והגיבוי שניתן לפעילותו על-ידי ראש-הממשלה בנימין נתניהו.

לאור המלצות הביניים של הוועדה קיים מנכ"ל משרד ראש-הממשלה עבודת מטה שכללה מרתון ישיבות אינטנסיבי עם גורמים פנים ממשלתיים, עם נציגי המפונים ועם ראשי שדולת חברי הכנסת למען המפונים. בסיומה של עבודת המטה דיווח המנכ"ל לוועדה על התקדמות בטיפול בנושאים השונים. ככלל ניתן לומר, כי המלצותיה של הוועדה התקבלו על-ידי הצדדים ואף נעשה מאמץ רציני ליישמן. בין היתר תוקנו אמות המידה לפיתוח המגרשים; שונו נוסחאות החישוב של תקצוב מבני הציבור; התקבלו החלטות ממשלה בדבר מסלולים מיוחדים לזירוז בניית בתי הקבע ולהבטחת המשך פעילותה של המינהלה; ונחתם הסכם בין הממשלה לבין ועד בעלי העסקים, שהתייחס לשורה של נושאים עסקיים ותעסוקתיים.

יחד עם זאת, חלק מהבעיות לא נפתרו, בין בשל חוסר יכולת להגיע להסכמות בין הממשלה לבין המפונים, ובין בשל קשיים שהערימו צדדים שלישיים. כך למשל, נכון ליום כתיבת הדוח טרם נחתמו נוסחים סופיים (להבדיל מהסכמי עקרונות בלבד) של ארבעת הסכמי ההעסקה שנדונו בדוח הביניים; ואף המשא-ומתן שניהלה הממשלה עם החקלאים ועם נציגי אזור התעשייה ארז לא צלח.

עוד נראה כי למרות השיפור הניכר בתפקוד הממשלה, המסר שביקש ראש-הממשלה להטמיע באשר להשבת הטיפול במפונים אל ראש סדר העדיפויות הלאומי – כהמלצת הוועדה – לא הועבר באופן ברור דיו אל כל פקידי הממשלה, ובהתייחסותה לחלק מן העניינים ממשיכה הרשות המבצעת להתנהל בדרך

שגרתית, שלא הביאה לתוצאות הדחופות המיוחלות. עד למועד סיום כתיבת הדוח אף לא דווח לוועדה אם אכן קוימה הנחיית ראש־הממשלה להגדיר לוחות זמנים סבירים לסיים הטיפול של משרדי הממשלה.

### 3. טיפול המדינה במפונים – ממצאים ומסקנות

#### א. ממצאים ומסקנות בנושאי רוחב

הוועדה מצאה כי מדינת ישראל כשלה בטיפול במפונים. חמש שנים לאחר הפינוי ומבחן התוצאה חושף תמונה עגומה ביותר: רוב המפונים עדיין מתגוררים באתרי קרוואנים זמניים; בנייתם של מרבית בתי הקבע טרם החלה; הרוב המכריע של מבני הציבור במקומות היישוב החדשים של המפונים טרם נבנו; שיעור המובטלים מקרב המפונים כפול משיעור המובטלים באוכלוסייה הכללית; מצבם הכלכלי של חלק מהמפונים קשה ויש ביניהם לא מעט הזקוקים לסיוע של גורמי רווחה; יש שעדיין מתדיינים בערכאות השונות מול המדינה באשר לגובה הפיצוי. נמצא אפוא, כי מלאכת שיקומם של המפונים רחוקה מסיימה.

תוצאה קשה זו הינה פועל יוצא של מספר גורמים:

**אחריות המדינה: המדינה כשלה במילוי חובתה להעמיד את טיפולה במפוני חבל עזה וצפון השומרון כמשימה לאומית דחופה, חובה שהוגדרה על־ידי כל ראשי־הממשלה כראשונה במעלה.** אמנם בשתי תקופות קצרות יחסית – מאפריל 2005 עד אפריל 2006 (מספר חודשים לפני ואחרי הפינוי), ומאוקטובר 2009 ועד היום (לאחר פירסום דוח הביניים של ועדת החקירה) – ניכרה התגייסות משמעותית של משרדי הממשלה; ואף זאת בצד חריגים שאליהם לא חילחל המסר. אולם בשאר התקופות הרלוונטיות, שתחילתן בראשית שנת 2004 – כמעט חמש שנים במצטבר – לא עמדה התנהלות הרשות המבצעת בסטנדרטים שנדרשו ממנה. נוצר פער ניכר בין הרטוריקה הגבוהה של כל ראשי־הממשלה לבין התפקוד המעשי של המדינה. רבים מבין המשרדים ראו את משימת שיקום המפונים כמשימה שגרתית נוספת המונחת על שולחנם, וקבעו לה סדר יום משלהם.

אכן, הוועדה התרשמה – וכך עלה גם מעדויות רבות של המפונים ונציגייהם – כי רבים מקרב עובדי הציבור שעסקו בענייניהם של המפונים במהלך השנים פעלו במסירות וברגישות, תוך השקעת מאמצים רבים, כדי לקדם את הטיפול בהם באופן יעיל ככל האפשר. אך למרבה הצער, לצידם היו גם אחרים – מהם בעלי תפקידי מפתח – שבחלקים מהתקופה לא השכילו לעמוד באתגר הדחוף שהתחייב מהנסיבות.

**אחריות המפונים:** מן החומר שנאסף בידי הוועדה עולה בבירור, כי גם לחלק מן המפונים עצמם הייתה תרומה משמעותית להתהוות המציאות העגומה הנוכחית. יש מבין המפונים שבחרו להתמהמה במקום שבו יכלו להזדרז – בבחירת יישוב הקבע שבו הם חפצים להתיישב; בקבלת מגרש מן המדינה; בהגשת תכניות בנייה; ובביצוע הבנייה של בתיהם. רבים מבין המפונים יכלו להקדים וליטול את גורלם בידיהם – כפי שחלק אחר מביניהם אכן עשו – להשאיר מחלוקות שונות בין 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 (כמו גם חלק מהיישובים הקולטים) העלו לעתים דרישות מפורזות במסגרת תהליכי משא-ומתן ממושכים שניהלו עם הרשויות. אף היעדר שיתוף הפעולה, או שיתוף הפעולה החלקי, של חלק גדול מן המפונים בתקופה שקדמה להתנתקות – למרות שהיה מובן וצפוי מראש, ולמרות שאין בו כשלעצמו כדי לגרוע מאחריותה השיורית של המדינה כלפיהם – היה בעוכריהם ועיכב את שיקומם.

**אופן מימוש לקוי של אחריות המדינה:** הוועדה מצאה כשלים משמעותיים באופן שבו הפעילה המדינה את האמצעים שעמדו לרשותה למימוש אחריותה. **מלכתחילה קפצה המדינה את ידה** בקביעת הפיזי בחוק יישום ההתנתקות באופן לא סביר. כתוצאה מכך, נאלצה לאחר מכן להגדילו בדרכים שונות. הוועדה מצאה כי **מתוך העלות הכוללת של שיקום המפונים** (ללא שווי הטבות המשמעותיות הנוספות שקיבלו בהקצאת קרקעות), **שנאמדה עד כה על-ידי משרד האוצר בכ-7 מיליארד ש"ח<sup>1</sup>, רק סכום של 3.8 מיליארד ש"ח ניתן בהתאם להוראות החוק; בעוד שקרוב למחצית הסכום הכולל – 3.2 מיליארד ש"ח נוספים – הוצא מכוח החלטות מינהליות והסכמים.** משהחליטה הממשלה להגדיל את הפיזי למפונים, עשתה זאת, אם כן, בדרכים "עוקפות חקיקה", כגון בדמות "הסכם הח"כים", שבגדרו ניתנו למפונים הטבות בגובה מאות מיליוני ש"ח. הטבות אלה – גם אם היו מוצדקות כשלעצמן – ראוי היה כי יינתנו בחקיקה ראשית של הכנסת.

כשל נוסף – וזהו **כשל חקיקתי** – התבטא בכך שחוק יישום ההתנתקות כמעט לא הטיל מגבלות על שיקול דעתן של הרשויות ביחס לשימוש באמצעים החוזיים שעמדו לרשותן, ובמרכזם הסכמי ההעתקה הקהילתית. כשל זה, לצד כניעתה המתמשכת של המדינה ללחצים, בין היתר במשא-ומתנים על הסכמי ההעתקה, הביאו לכך **שבמישור המינהלי וההסכמי המדינה נהגה בפזרנות יתרה.**

1 ציוין כי סכום זה אינו כולל את הוצאות הביטחון הקשורות להתנתקות ואת עלויות תפעול מינהלת סל"ע. בצירוף מרכיבים אלה מגיע הסכום הכולל, לפי אומדן משרד האוצר, לכ-10 מיליארד ש"ח.

הוועדה מצאה כי התפיסה שהנחתה את המדינה בעיצוב הוראות חוק יישום ההתנתקות היתה שגויה בעניין מרכזי. מלכתחילה העריכה המדינה כי רק חלק קטן יחסית מהמפונים יבקשו לשקם את עצמם במסגרת המסלול של העתקה קהילתית, אך בסופו של יום הוברר שכ-85% מהם בחרו במסלול זה. ואולם, אף שהחוק טורח להסדיר לפרטים נושאים אחרים (בראשם הפיצוי הכספי), הוא נמנע מהסדרה ממשית של הסדרי ההעסקה. נמצא, שהרכיב המרכזי ששימש בפועל את המדינה לשיקום המתיישבים, לא טופל כראוי בחוק: הסעיף הרלוונטי נוסח בלשון לקונית, הכוללת מסגרת כללית בלבד; הוא אינו מטיל מגבלות של ממש על תוכנם של ההסכמים; ובכך הוא מאפשר העתקה לכל מקום, בכל תקציב וכמעט לכל קבוצה, אפילו לעשרים איש שאין ביניהם קשר קהילתי קודם.

מסגרת חסרת גבולות זו, בצירוף רצונה העז של המדינה להגיע להסכמות עם כל קבוצות המפונים, עודדו "מרוץ לקבלת הטבות". כך הם הביאו ליצירת כמה הסכמי העתקה שאינם משיגים את תכליתם השיקומית, בשל היעדר קשר קהילתי של ממש בין הפרטים השונים שהתאגדו בקבוצה; שגיבושם ארך שנים; שעלו למדינה ממון רב; שהקנו למתיישבים הטבות מוגזמות, אשר כללו הקצאת קרקעות יקרות באזורי ביקוש במרכז הארץ; ושיצרו פערים בלתי מוצדקים בין קבוצות מפונים שונות.<sup>2</sup> על רקע זה הגיעה הוועדה לכלל דעה כי מנגנון ההעסקה הקהילתית, כפי שחוקק וכפי שיושם, היה נגוע בכשלים והיווה אחד הגורמים העיקריים לעיכוב שיקומם של המפונים.

הקושי בהידברות עם המפונים טרם הפינוי: טיפול המדינה במפונים נפגע, בין היתר, מקיומם של קשיים ניכרים בהידברות עמם לפני הפינוי. מביקת הוועדה עולה כי במהלך כשנה וחצי שקדמו לפינוי השתדלה וניסתה הממשלה, בכנות וברצינות, לקיים דיאלוג עם המתיישבים. לפיכך, האחריות לקשיים בהידברות מוטלת על כתפי המפונים ומנהיגיהם. עם זאת, היעדר שיתוף הפעולה מצד המפונים והתנגדותם לתכנית, ככל שנעשו במסגרת החוק, היו מובנים וצפויים מראש. אפשר אף שהיה להתנגדותם ערך מרפא בסיוע להתמודדותם הנפשית עם האובדן: בתודעתם, הם עשו את אשר לאל ידם. לפיכך, קביעת הוועדה כי המפונים הם האחראים לקשיי ההידברות אין בה משום גינוי למפונים ואין בה כדי להסיר את האחריות השיוויונית מעל הממשלה לתוצאות הפינוי. היה על הממשלה לצפות ולהיערך מראש למצב של היעדר שיתוף פעולה ולתפקד בהתאם. אין בידי הוועדה להכריע במחלוקת בין המפונים והממשלה, אם היעדר שיתוף הפעולה

2 ואולם יצוין, כי הוועדה קבעה שיצירת שוויון בין ההסדרים השונים כיום, בדיעבד, הינה מלאכה בלתי אפשרית.

היה גורם מכריע בעיכוב הטיפול במפונים, אך ברור שהוא גבה מחיר יקר – הן בהתארכות הליכי השיקום; והן בכך שבין היתר בשל מחסור במידע על רצון המפונים, חוק יישום ההתנתקות עסק בעיקר בפיצוי הכספי ולא במתן פתרון כולל והולם להתיישבות החלופית.

אף שניתן להבין את היעדר שיתוף הפעולה של המפונים, **אין לקבל בהבנה את התנהלות המועצה האזורית חוף עזה**, אשר התנגדה באופן רשמי לכל שיתוף פעולה עם תכנית ההתנתקות, ובכך זנחה את תפקידה כזרוע שלטונית שאמורה לפעול לקיום החוק ולטובת תושביה. **דגם הפעולה של המועצה האזורית שומרון – אמפתיה למתיישבים תוך הכנה לקראת העתיד** – הוא המודל הראוי לחיקוי.

**תכנונו הלקוי של גוף הביצוע:** הוועדה סבורה כי ההחלטה על הקמת מינהלת סל"ע, כגוף אחד המרכז בידיו את הטיפול במכלול ענייניהם של המפונים – הייתה נכונה. אף ההחלטה כי המינהלה תהיה יחידה במשרד ראש-הממשלה – הייתה סבירה בנסיבות העניין. עם זאת, בשל חוסר ניסיונה של מינהלת סל"ע בתחום ההתיישבות, **משימת יישוב מחדש של המפונים הייתה צריכה להיעשות על-ידי החטיבה להתיישבות** – האמונה על הקמתם של יישובים כפריים ומחזיקה בידע המקצועי ובניסיון הנדרשים לכך. הוועדה קבעה כי היה על החטיבה להתיישבות ליטול על עצמה את האחריות המלאה והישירה להקמת היישובים, בהתאם להחלטת הממשלה. בשל התנגדות אידאולוגית לתכנית ההתנתקות, נאותה החטיבה להתיישבות לסייע לפני הפינוי (עד לחקיקת החוק) בעקיפין בלבד, בביצוע עבודת מטה ובהמצאת נתונים, ואולם בכך לא יצאה ידי חובתה. בהיותה רשות המהווה חלק ממנגנון הביצוע הממשלתי והמתוקצבת על-ידי הממשלה באופן מלא, היה על החטיבה להתיישבות לפעול ככל יכולתה להגשמת החלטות הממשלה, ולא הייתה היא רשאית לעשות שבת לעצמה. לדעת הוועדה, מעבר לנזק הנקודתי הגדול, יש לגנות גם את התקדים שעל-פיו גופים ביצועיים הם שמכריעים בדבר המשימות שהם יבצעו או יימנעו מלבצע. מכאן שבמצבים מעין אלה, הממשלה נדרשת להתעקש ולאכוף את מרותה על גופים מקצועיים שאינם סרים להוראותיה.

**הקמתה של מינהלת סל"ע כגוף הנושא באחריות, אך אינו מצויד בסמכויות הנדרשות לביצוע משימותיו, הייתה מהלך שגוי.** מינהלה הפועלת ללא סמכויות ביצוע מספיקות, ובין היתר ללא סמכות תקציבית רחבה – מתקשה לתפקד וכשלונה מוכתב מראש. היא הופכת ל"נמר חסר שיניים". הממשלה אמנם הקפידה לאייש את המינהלה באנשים מוכשרים, שביקשו להצליח בביצוע תפקידם, תוך מסירות ומודעות לחשיבותו. אך בשל האמור התקשתה המינהלה בביצוע משימתה העיקרית – קידום שיקומם של המפונים.

**קשיי משילות כלליים:** מעל לכול מצאה הוועדה כי קשיי משילות משמעותיים, המאפיינים את התנהלותן הרגילה של רשויות השלטון במדינת ישראל, הקשו במידה רבה גם על מלאכת שיקום המפונים. המדובר, ראשית, בקשיים **ביורוקרטיים**, שהוערמו, לפי העדויות, על-ידי משרדי הממשלה השונים ועל-ידי הרשויות המקומיות. לפי טענות עדים רבים, קשיים אלו באו לידי ביטוי, למשל, בצורך בקבלת החלטות ממשלה ואישורי ועדת הכספים גם על התקצוב של סכומי כסף קטנים, ובצורך לשוב ולתקצב, בהליך מייגע, מדי שנה מחדש, צרכים ידועים מראש; בהקפדה דוקנית ונוקשה-ביתר על הפורמליסטיקה של דיני המכרזים; בקשיים בפעילות בין-משרדית משולבת ובשיח פנימי בלתי מספק בין המשרדים; בנטיית המשרדים להתנהל בטור זה אחרי זה, במקום במקביל – זה לצד זה; בהיעדר מנגנון הכרעה יעיל למחלוקות בין משרדי הממשלה; בקושי של המנגנון הממשלתי להפגין גמישות ויצירתיות בפתרון בעיות; ובנטיית פקידי ממשלה להימנע מקבלת החלטות הכרוכות בסיכון כספי ציבור, גם אם פוטנציאל התועלת שלהן גדול, ומחשש שיבולע להם באופן אישי להעדיף הימנעות מעשייה. הוועדה ערה, כמובן, לחשיבות של הביורוקרטיה לצורך קיומו של ממשל תקין, אך הגיעה למסקנה כי מידת האיזון הופרה במקרה הנדון ואת המחיר שילמו המפונים.

**שנית, קשיי תפקוד של נושאי תפקידים בכירים בממשל**, בשים לב לנתוני המבנה הפוליטי ומבנה השירות הציבורי הנוהגים בישראל. כך למשל נטען כי לראש-הממשלה, תהא זהותו אשר תהא, יש קושי לקדם מיזמים ארוכי טווח – דוגמת שיקומם של המפונים – בסביבה הפוליטית הבלתי יציבה שבה הוא פועל. זאת במיוחד בנסיבות שבהן מיזמים אלו אינם מאופיינים באופן מובהק כהתמודדות עם מצב חירום לאומי. בהקשר זה יוזכר, כי **במהלך תקופת הטיפול במפונים התחלפה שלוש פעמים צמרת השלטון בישראל, לרבות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – הממונה הישיר על הטיפול במפונים.**

**שלישית, אי ביצוע חלק מהחלטות הממשלה.** הוועדה נוכחה לדעת שבמשך תקופות ארוכות נמנעה המדינה מלבצע – או מלבצע במועדן – החלטות שונות שקיבלה הממשלה. דוגמה אחת מבין מקרים לא מעטים כאלה היא החלטת הממשלה משנת 2004, בדבר מחיקת חובות המפונים לחטיבה להתיישבות. החלטה זו הוקפאה על-ידי הממשלה רק בשלהי שנת 2008, כארבע שנים לאחר קבלתה, ובסופו של דבר בוצעה רק לאחרונה.

**רביעית, ליקויים בהתנהלות המדינה בצל הקשיים התקציביים.** כך למשל, כנגד משרד האוצר נטען כי התנהלותו גורמת לכך שכל משרד ממשלתי אחר "איננו ריבון בחצרו" לקבל החלטות על קידום נושאים שלכאורה מצויים בתחום אחריותו, וזאת בשל יכולתם של אנשי אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר להטיל

וטו על החלטות המשרד הנושא באחריות. עוד נטען כי משרד האוצר נוטה לפעול על יסוד שיקולים שעניינם הטווח הקצר בלבד, מבלי לשקול את הבזבז לכספי הציבור שהחיסכון הנקודתי עלול לגרום בטווח הארוך.

קשיי משילות נוספים שעליהם הצביעו עדים רבים, היו **היעדר יד מכוונת**, המתבטא בהחלטות סותרות ובדיבור המדינה בכמה קולות; וכן קושי של **איכות עבודת המטה**.

יש לציין כי רבים מנציגי המדינה שהעידו בפני הוועדה, ובכללם אנשים שהיו במוקד ההכרעות הלאומי במשך תקופות ניכרות, אישרו את דבר קיומם של קשיי משילות משמעותיים, ואת היותם אופייניים לתפקוד הרשות המבצעת בנושאים רבים. התמונה שעלתה מהעדויות מעוררת דאגה רבה ומחייבת התגייסות, ברמה הלאומית, לשינוי המצב. חלק מהעדים טענו כי דווקא בנושא הטיפול במפונים הצליחה המדינה, באופן יחסי, להתגבר על הקשיים, אף אם במאמץ רב. אך לפי קביעת הוועדה, כפי שכבר צוין, התגייסות זו הייתה אופיינית לתקופות קצרות יחסית בלבד.

לקשיי המשילות הכלליים שנמצאו, אין בידי הוועדה – ודומה שאף לא ניתן – להציע פתרון גורף. עיסוק במשמעויותיהם הכוללות אף אינו בסמכותה של הוועדה. טיפול רציני בהם מחייב שינוי תרבותי, ארגוני ופוליטי רחב היקף. ואולם, גם טרם שיחולו השינויים המיוחלים, הצביעה הוועדה על עקרונות פעולה העשויים לסייע במשהו, למצער בהקשר של שיקום אוכלוסייה גדולה שנדרש ליישבה מחדש. עקרונות אלה יידונו בהמשך.

**באשר לדרך הפעולה הנדרשת מהמדינה בעת הזו:** לדעת הוועדה, כשם שייחודיותו וחשיבותו הלאומית של מהלך ההתנתקות הצדיקו בעבר היערכות דחופה, מורכבת וחריגה בהיקפה של כלל משרדי הממשלה לשם ביצוע הפינוי, כך גם בעת הזו מתחייבת – ואף ביתר שאת – היערכות דחופה, מורכבת וחריגה בהיקפה של כלל משרדי הממשלה לשם טיפול במפונים. מגמת השינוי לטובה ברצינות וביעילות הטיפול במפונים, שהחלה מסתמנת בעקבות דוח הביניים, חייבת להימשך.

ואולם, נסיון העבר מלמד שהצהרות על חשיבות הטיפול במפונים – אין בהן די. **הוועדה ממליצה כי הממשלה תקבל החלטה המאמצת מסגרת פעולה כוללת ומחייבת לטיפול בזירוז בניית בתי הקבע ומבני הציבור למפונים.** מסגרת זו תכלול גם **לוח זמנים מפורט וקשיח להשלמת משימותיהם של כל הנוגעים בדבר.** את לוח הזמנים תקבע הממשלה בהקדם האפשרי, לאחר עבודת מטה יעילה ומהירה, שתרוכז בידי מנכ"ל משרד ראש-הממשלה ותסתיים **תוך שלושה חודשים** מיום הגשת דוח זה, לכל היותר. עבודת המטה תקבע תאריכי יעד שאפתניים ככל

האפשר למסירת המגרשים ולבניית מבני הציבור בכל אחד מהיישובים המוקמים במסגרת הסדרי ההעתקה, וכן לכל שלב אחר בתהליך ולכל זרוע ציבורית המעורבת בו. הוועדה סבורה, כי תאריך היעד לסיום המעבר לבתי הקבע, צריך להיות סוף שנת 2011. עמידה בלוח זמנים זה היא ביטוי הכרחי למחויבות הממשלה כלפי המפונים, והיא מותנית בהשקעת מאמץ מרוכז ומשותף של הממשלה, של מינהלת תנופה, של ועד מתיישבי גוש קטיף ושל ראשי הקהילות והמשפחות עצמן.

בהחלטתה האמורה, על הממשלה לכלול גם הוראה מפורשת לכל זרועותיה, באופן שאינו מותיר מקום לאי־הבנה או ספק, להתייחס למימוש אחריותן לטיפול במפונים – לא רק בנושא זירוז בניית הקבע, אלא בכלל הנושאים – כאל משימה לאומית דחופה, הנמצאת בראש סדר העדיפויות הממשלתי, ואשר קודמת למשימותיהן השוטפות האחרות.

בהינתן קשיי המשילות הקיימים, כלי שעשוי לסייע למילוי המשימות ולעמידה בלוח הזמנים, ושאכן הופעל על־ידי כל הממשלות מאז הפינוי, הינו "ועדת חסמים" בראשות מנכ"ל משרד ראש־הממשלה, שתתכנס בקביעות ובתדירות גבוהה. ישתתפו בה נציגיהן הבכירים של כל הרשויות הרלוונטיות, וילובנו בה הסוגיות השנויות במחלוקת ביניהן, וכן בינו לבין גורמי חוץ. במסגרת זו יעקוב מנכ"ל משרד ראש־הממשלה אחר קצב ההתקדמות לפתרון כל אחת מהסוגיות ואת העמידה בתאריכי היעד שייקבעו בלוחות הזמנים המפורטים.

## ב. ממצאים ומסקנות בנושאים פרטניים

**התיישבות:** בנוסף לביקורת באשר להסכמי ההעתקה, שעיקריה כבר הוצגו לעיל, ביקרה הוועדה גם את אופן הטיפול באתרים הזמניים, שהיה נגוע במספר כשלים. האתרים הזמניים הוקמו ללא הסמכה חוקית ספציפית, אף שעלותם הגיעה למאות מיליוני ש"ח. כמו כן, בשל הימנעות מתכנונם המוקדם של האתרים הזמניים לפני השלמת חקיקתו של חוק יישום ההתנתקות, נותרו לתכנונם ולהקמתם כחמישה חודשים בלבד, זמן שלכל הדעות אינו יכול להספיק לפרויקט בסדר גודל כזה. לכך הייתה השפעה הן על עלות ההקמה, הן על איכות המבנים והן על תנאי החוזים שנכרתו בחופזה עם היישובים הקולטים. בנוסף, האתרים הזמניים הוקמו על בסיס ההנחה שיפוננו תוך שנתיים, אף שתחזית זו הייתה בלתי ריאליט מעיקרה. משהוקמו, ייחוד האתרים הזמניים רק למפונים הזכאים לפיצוי בגין בית מגורים, פגע ללא הצדקה בשיקומם של המפונים האחרים, שהשתייכו אף הם לקהילה, ובכך פגע בתכלית ההעתקה הקהילתית. ולבסוף, המדינה התרשלה בטיפולם בפולשים לאתרים הזמניים ובבנייה הלא חוקית בהם.



הוועדה ביקרה גם את התארכות השהות במגורים הארעיים בבתי המלון (הגם שלא כולה אחראית המדינה), שגרמה סבל רב למפונים, ואף הטילה על קופת המדינה הוצאה כספית כבדה. הוועדה שיבחה ארגונים חברתיים ומתנדבים שהתגייסו לסייע למפונים בתקופה קשה זו ולהקל על סבלם. לדעת הוועדה, על המדינה היה להימנע ככל האפשר משיכון המפונים באתרים ארעיים ולהיערך באופן שיאפשר את העברתם היישר לאתרים זמניים.

בין נושאי ההתיישבות הפרטניים עסקה הוועדה בארבעת הסכמי ההעסקה שטרם נחתמו, והמליצה על מינויו של מגשר, מומחה להתיישבות, שיבדוק במהירות אם קיימת היתכנות להשלמת ההסכמים בזמן סביר. באשר לזירוז בניית בתי הקבע – בנוסף להמלצתה המפורטת של הוועדה שהוזכרה לעיל, על קבלת החלטת ממשלה בדבר מסגרת פעולה כוללת ולוח זמנים מחייב להשלמת הטיפול – סמכה הוועדה את ידיה, בכפוף להסתייגויות קלות, על תכניתו של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, שהוכנה בעקבות דוח הביניים, ושעוגנה לאחרונה בהחלטת ממשלה. כן המליצה הוועדה לפרק את האתר הזמני בניצן עד לסוף שנת 2011. באשר למבני הציבור, בנוסף להמלצתה באשר ללוח הזמנים המחייב להקמתם, קבעה הוועדה כי על המדינה לתקצב את בנייתם בסכום ריאלי, העומד על 5,500 ש"ח בממוצע למ"ר. באשר למחירי המגרשים במזרח לכיש, המליצה הוועדה לבססם על אומדן עדכני של עלות הפיתוח, על-פי מתווה תמחור ספציפי שצוין בגוף הדוח, ואשר לפי נתוני המדינה מוביל למחיר מגרש של כ-200,000 ש"ח, קרי: נמוך ממחירי המגרשים כיום. באשר למחירי המגרשים בחלוצה, המליצה הוועדה להעמידם על המחיר המקובל באזור; ובכל מקרה בשני האזורים, המחיר לא יעלה על עלות פיתוח המגרשים בפועל. באשר ליישוב בוסתן הגליל, המליצה הוועדה כי המדינה תישא בעלויות הקמת כלונסאות במגרשי המפונים.

**רשת הפיצוי האישי והעסקי: הוועדה בדקה את מכלול הטענות כנגד הסדרי הפיצוי הקיימים, ואת מרביתן החליטה לדחות.** זאת, הן משום שמרבית ההסדרים, כפי שעוצבו בסופו של דבר במהלך השנים, נמצאו על-ידי הוגנים וראויים (ובמקרים מסוימים אף למעלה מכך); הן בשל היעדר צורך בנקיטת עמדה פוזיטיבית ביחס לחלק מההסדרים, לאור הסכמות שאליהן הגיעו הצדדים – ועל כך יש לשבחם – ובהם הסכם הח"כים, שסיים, ככלל, את הדיון בסוגיית הפיצוי האישי; והן בשל הצורך השיקומי והמעשי בסופיות וביציבות תהליך הפיצוי (גם אם לדעת הוועדה היה מלכתחילה מקום לעצב אחרת חלק מההסדרים).

המקרים שבהם ראתה הוועדה לקבל בכל זאת חלק מהטענות, יוזכרו להלן. באותם עניינים שביחס אליהם המליצה הוועדה על תוספת כללית של פיצוי לקבוצות של מפונים (להבדיל מתוספת פיצוי אינדיבידואלית שעשויה להינתן על-ידי הוועדה

המיוחדת בהתחשב בנסיבותיו של מקרה נתון, כדוגמת השלמה לערך כינון ל"בעל עסק ממשיך", הרי שלדעת הוועדה מן הראוי ליישם את ההמלצות בדרך של **תיקון חקיקה**. על הליך חקיקה זה להיעשות **בדרך מזורזת**, כפי שמתחייב מאופייה הדחוף של משימת השיקום כמשימה לאומית.

**פיצוי אישי:** באשר לרכיב הפיצוי לבעלי בתים שנועד לאפשר רכישת קרקע חלופית ב"אזור ייחוס" (במסלול הפיצוי המכונה בחוק "מסלול ב"), המליצה הוועדה לבטל את **מקדם הוותק** שגרר הפחתת פיצוי לבעלי ותק נמוך באזור המפונה; ולקבוע כי מי שהיו ב"יום הקובע" בעלי ותק של שנתיים ומעלה, יהיו זכאים למלוא הפיצוי. באשר ל**שוכרים הציבוריים** קבעה הוועדה, כי אלה זכו בחוק יישום ההתנתקות להטבות מפליגות מעבר למתבקש, וכי מעמדם היה צריך להיות זהה, או למצער כמעט זהה, למעמדם של השוכרים הפרטיים. באשר ל**שוכרים הפרטיים**, סברה הוועדה כי אין להעניק להם תוספת פיצוי, אלא כי הם זכאים להמשך מגורים עם קהילתם, בשכירות, ביישוב הקבע. על כן המליצה הוועדה כי המדינה תעמיד, בעצמה או באמצעות גורם ביניים, בתי קבע או קרווילות בחלק מיישובי הקבע, שיושכרו לשוכרים הפרטיים שביום הקובע היו בעלי ותק של שנתיים ומעלה. באשר ל**נזק לציוד האישי** של המפונים, המליצה הוועדה כי המדינה תפצה את המפונים על נזקים אלה, ולשם כך תקים מנגנון ייעודי, שיטפל בתביעות בזמן קצר ולפי קריטריונים קבועים, שיתבססו על שיקולי צדק. באשר לתושבי **"היישובים הלא מוכרים"** שהיו בחבל עזה, המליצה הוועדה להשוות את מצבם לזה של יתר המפונים, שכן יישובים אלה הוקמו בעידוד ובתמיכת חלק מהרשויות, תוך שהמדינה מדברת בשני קולות.

**פיצוי עסקי וחקלאי:** עמדתה הכללית של הוועדה הייתה כי ראוי שההבחנה בין "בעל עסק ממשיך", כלומר כזה המכונן את עסקו מחדש לאחר הפינוי, לבין בעל עסק שאינו ממשיך, תהיה חדה יותר מזו שנקבעה בחוק. לדעת הוועדה, **ככלל, בעל עסק ממשיך זכאי לקבל פיצוי (לרבות מענקים והטבות אחרות) בגובה ערך כינון מלא של עסקו באזור ייחוס**, קרי: בגובה העלות הכוללת הנדרשת להקמת עסקו בפועל. עם זאת, לאור השיקולים שהוצגו לעיל, באשר למקרים שבהם לא מצאה הוועדה לנכון להמליץ על שינוי ההסדרים הקיימים, וכן בשל היעדרן של ראיות מספיקות, **לא נקטה הוועדה עמדה כללית** בשאלה אם ההסדרים הקיימים – החוק בצירוף ההחלטות המינהליות והשיפוטיות העקרוניות (לרבות ההסכם עם ועד בעלי העסקים) שהתקבלו בחמש השנים שמאז החקיקה – מקיימים הלכה למעשה אמת מידה זו. הוועדה קבעה, כי בעל עסק ממשיך – חקלאי ושאינו חקלאי – שסבור כי יש ביכולתו להוכיח שלא קיבל ערך כינון מלא, היינו: שסבל חסרון כיס בשל פיצוי-חסר בעת הקמת עסקו מחדש באזור ייחוס, **יכול לפנות**

**לוועדה המיוחדת** ולהביא את ראיותיו לכך. הוועדה המליצה כי הוועדה המיוחדת תבחן את הבקשה בעזרת **מומחה חיצוני בלתי תלוי**, ובמידת הצורך תפסוק לבעל העסק פיצוי נוסף, בגובה חסרון הכיס האמור שנגרם לו.

הוועדה חיזקה את ידיהם של מנכ"ל משרד ראש-הממשלה וצוותו מחד גיסא, ואת ידיהם של ועד בעלי העסקים ומנהל ועד מתיישבי גוש קטיף מאידך גיסא, על כך שלאחר פירסום דוח הביניים נטלו אחריות והגיעו לפתרון מרבית הסוגיות השנויות ביניהם במחלוקת, בדרך של הידברות ישירה. בהסכם שנחתם בין הצדדים נותרה הסתייגות אחת של בעלי העסקים, שנגעה לתקופת הזכאות לדמי הסתגלות לעצמאים ולשכירים. **הוועדה המליצה לקבל הסתייגות זו באופן חלקי**, כמפורט בגוף הדוח. אך יוער, כי במישור הכללי של הפיצוי העסקי והחקלאי, הוועדה ייחסה להסכם זה משקל נמוך מזה של הסכם הח"כים, שכן מדובר בהסכם עם חלק מסוים בלבד ממגזרי המפונים הרלוונטיים, וממילא המגזרים האחרים – ובעיקר החקלאים ואנשי אזור התעשייה ארז – אינם כבולים אליו.

באשר לבעלי העסקים והמבנים **באזור התעשייה ארז**, לא מצאה הוועדה לנכון להתערב בהסדרי הפיצוי הקיימים. הוועדה סברה שככלל, מסלולי הפיצוי הקיימים הוגנים וראויים, ומאפשרים פיצוי לעסק מרוויח ולעסק שאינו מרוויח, ואין מקום לקבוע מסלול פיצוי ייחודי לקבוצה זו. הוועדה אף קיבלה, ככלל, את העיקרון שנקבע בחוק יישום ההתנתקות, ולפיו לא יינתן פיצוי על הוצאה שלא דווחה כדין לשלטונות המס.

נאמנה לגישתה הכללית שפורטה לעיל, הוועדה סברה כי **אף באשר לחקלאים יש להבחין בין "חקלאי ממשיך" לבין "חקלאי לא ממשיך"**, וכי חקלאים ממשיכים יכולים, כאמור, לפנות לוועדה המיוחדת אם הם סבורים כי לא קיבלו פיצוי בגובה ערך כינון מלא. המלצה זו מתייחסת בין היתר לנושא שכונה "אובדן עונות", כמו גם לנושאים אחרים שבמחלוקת.

מנגד, לדעת הוועדה, **אין להבחין בין בעלי נחלות שהיו חקלאים פעילים לפני הפינוי לבין אלה שלא היו חקלאים פעילים**. הוועדה קבעה, כי גם בנושא זה התמונה הכוללת של התנהלות המדינה מעוררת אי נוחות ודאגה. החלטת הממשלה שיצרה את ההבחנה האמורה הוכנה בחיפזון וללא ייעוץ משפטי, גם אם בשל לחץ נסיבות אובייקטיביות. אלא שגם לאחר שנקבע על-ידי היועץ המשפטי לממשלה כי ההחלטה (בחלקה הרלוונטי) אינה כדין כל עוד לא יתוקן החוק, לא הובאה קביעת היועץ לידיעת המחלקה המשפטית במינהלת סל"ע, שהייתה אמורה ליישמה. נראה שזו שמעה על הקביעה לראשונה מוועדת החקירה. כתוצאה מכך, הסכמים שנחתמו עם חקלאים פעילים-ממשיכים, ואשר העניקו להם הטבות

משמעותיות ביותר לעומת החוק, התבססו על החלטת ממשלה שהוכרזה כבלתי חוקית וכחסרת תוקף. הוועדה ציינה, כי במסגרת התיקונים המשפטיים שקרוב להניח שייערכו בעקבות האמור לעיל, **מן הראוי לעדכן את המצב המשפטי כך שלא יבחין עוד בין חקלאים פעילים ולא פעילים, אלא בין חקלאים ממשיכים ולא ממשיכים בלבד.**

לגוף העניין, הוועדה קיבלה את עמדת מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, שלפיה חקלאי – פעיל או לא פעיל – שאינו ממשיך לעסוק בעצמו בחקלאות, יקבל 15 דונם קרקע חקלאית בנגב, שאותם ניתן לעבד בשיתוף עם אחרים, בנוסף לפיצוי שקיבל חלף אדמתו החקלאית שממנה פונה; ובלבד שפתרון זה יינתן במהרה.

**ועדות הזכאות:** ממכלול הנושאים הקשורים לוועדות הזכאות, יוזכר אחד. הוועדה מצאה, כי לעתים נדרש תובע להוכיח בראיות עובדה שלא הייתה אמורה להיות במחלוקת. לדעת הוועדה, בהקפדה זו הייתה משום הכבדה מיותרת, ובנסיבות המיוחדות עקב הפינוי ניתן היה – ביחס לרוב התביעות הרגילות – לסמוך יותר על תצהיר התובע ועל המידע המצוי במאגרי המדינה. הוועדה ראתה בחומרה רבה מאמר שהתפרסם, אשר התיר לרמות את המדינה בתביעות פיצוי בגין הפינוי בהתבסס, לכאורה, על משפט ההלכה. אפשר כי מאמר זה מהווה רקע נאות להבנת עמדתן הזהירה של ועדות הזכאות בבדיקת התביעות שהוגשו. עם זאת, לדעת הוועדה, גם מאמר זה לא הצדיק להניח מראש כי המפונים יבקשו להונות את ועדות הזכאות, ולא היה בו כדי להטיל חשד ברוב המוחלט של התובעים.

**הוועדה המיוחדת:** ועדה זו נועדה לתת מענה למי שאינם עומדים בכל תנאי הזכאות לפיצוי שנקבעו בחוק יישום ההתנתקות. לפיכך הוסמכה הוועדה המיוחדת לאשר במקרים מתאימים תשלום לפנים משורת הדין. ועדת החקירה ציינה כי אין בידה כלים לבצע מחקר מקיף ובר-תוקף על איכות החלטות הוועדה המיוחדת כמכלול, להבדיל מעיון בדוגמאות לכאן ולכאן שהציגו הצדדים. הוועדה קבעה כי ניכר שצוות הוועדה המיוחדת עשה לילות כימים והקדיש שעות עבודה רבות ומחשבה מאומצת, במטרה ליתן תשובות מספקות והוגנות ככל הניתן לאלפי הבקשות שהונחו לפניהם. עם זאת סברה הוועדה, כי החלטת הוועדה המיוחדת לגדור עצמה – אף אם בכפוף לחריגים – בשורה ארוכה של עקרונות א-פריוריים (ובלתי כתובים), הצרה את שיקול דעתה שלא לצורך. תפקיד הוועדה המיוחדת הוא לכסות על הפער שבין החוקי לבין ההגון והראוי. אם נגרם עוול למי מהמפונים, בשל תנאי החוק, ועל רקען של נסיבות מיוחדות, הרי שמחובת הוועדה המיוחדת לתקנו. משקבע המחוקק כי סמכות הוועדה המיוחדת תהיה כמעט נעדרת גבולות, ומשגם מחוקק המשנה בחר להותיר בידה שיקול דעת רחב, היה על הוועדה לממש שיקול דעת זה במלואו. הוועדה סברה כי הוועדה המיוחדת איננה יכולה להימנע

**מלדון לגוף העניין בכל מקרה.** אין בכך מתן הכשר להפקרות, ואל לה לוועדה המיוחדת לפזר את כספי הציבור ללא הבחנה. אך על הוועדה המיוחדת הוטל ליתן מענה צודק למפונים הראויים לכך, **ללא הצבת תנאים מוקדמים שאינם מתחייבים מהדין.**

ועדת החקירה התרשמה, כי התבססות הוועדה המיוחדת על ייעוץ משפטי (לרבות ממשרד המשפטים) – שאינו שוקל שיקולי צדק טוב יותר מחברי הוועדה המיוחדת עצמם – הייתה מופרזת וייתכן שהיה בה "אפקט מצנן" שהקשה עליה ליטול אחריות מספקת בהחלטותיה. כן ציינה הוועדה, כי על הייעוץ המשפטי להימנע מהכרעה בנושאים שאינם בעלי אופי משפטי דומיננטי, גם אם הוא מתבקש לעשות זאת. בנושאים אלו על הייעוץ המשפטי להחזיר את האחריות למי שזו מוטלת עליו.

עוד המליצה הוועדה על תיקון חוק יישום ההתנתקות, כך שמנגנון ההשגה על החלטות הוועדה המיוחדת אמנם יישאר מנגנון של עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, אך שבית המשפט יוסמך בחוק במפורש "להיכנס לנעליה" של הוועדה המיוחדת ולשקול גם את שיקולי הצדק המהותי שהיא רשאית לשקול, ולא יהיה חייב – כפי ההלכה הקיימת – להגביל את ביקורתו לכללי הביקורת הרגילה על מעשה מינהלי. כמו כן המליצה הוועדה, כצעד מאזן ומשלים לכך, שגם יגביר את נכונות חברי הוועדה המיוחדת לשאת באחריותם באופן עצמאי, כי גם למדינה תוקנה הזכות לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים על החלטות הוועדה המיוחדת.

**תעסוקה: הוועדה מצאה כי המדינה כשלה באופן רבי-ממדי בטיפול בבעיות התעסוקה של המפונים:** המדינה נמנעה מלהיערך מראש באופן מקצועי דיו לבעיה, על אף שצפתה אותה; לאחר מכן שינתה ללא הצדקה את מסגרות הטיפול בבעיה וסגרה את המרכז המיוחד שהוקם לשם כך; נמנעה מלטפל בבעיה כערכה במשך תקופה ארוכה; קיבלה החלטות שלא מומשו (כגון ההחלטה בדבר השמת מפונים בחברות ממשלתיות), ועוד. גם משנמצא גוף פרטי (עמותת תעסוקטיף) שלקח על עצמו את האחריות ששמטה המדינה – וביצע את המשימה היטב – כשלה המדינה משך זמן רב בעידודו ובתקצובו המהיר של גוף זה.

אשר לעתיד, הרי שהוועדה חזרה על עמדתה, שהוצגה על-ידיה בדוח הביניים, ולפיה חרף התקצוב (החלקי, לפי עקרון ה־matching) שהופנה לגוף הפרטי האמור, אין הממשלה רשאית לפטור את עצמה מחובתה לפעול במקביל, בעצמה, לפתרון בעיות התעסוקה בקרב המפונים. מנכ"ל משרד ראש-הממשלה הודיע לוועדה כי הממשלה אכן פועלת למציאת מסגרות נוספות, כולל במגזר הפרטי, על מנת להרחיב את היצע המשרות למפונים. הוועדה מניחה ומצפה כי לאמירה זו יינתן תוכן מעשי ומשמעותי כבר בטווח המיידי.

**גמול פרישה:** במסגרת ההסכם בין המדינה ובעלי העסקים, הוסכם על מתן תשלום מיוחד, חלף הרחבת הזכאות לגמול הפרישה שהעניק החוק. התשלום המיוחד, בגובה משתנה (2,000 ש"ח או 3,000 ש"ח לחודש), יינתן למי שביום הקובע היה בן חמישים ומעלה, בניכוי ריבית רעיונית בגין הפיצוי שקיבל. בנושא זה קבעה הוועדה כי העמדת שיעור הריבית הרעיונית עד ל-5% אינה תואמת את שיעורי הריבית הריאליים שהיו בשוק בשנים שלאחר הפינוי, שמהם יכולים היו המפונים ליהנות, אף לא באופן רעיוני. הוועדה המליצה לקבוע כי מבעלי העסקים הממשיכים, שהקימו מחדש את עסקיהם לאחר הפינוי, לא תנוכה ריבית רעיונית כלל, ואילו מאחרים, שלא כוננו מחדש את עסקיהם, תנוכה ריבית רעיונית ריאלית בשיעור כפי הנהוג במשק בשנתיים האחרונות.

במקביל, וכמו בדוח הביניים, הוועדה שבה והמליצה לממשלה ליצור תמריצים המעודדים את חזרתם לעבודה של המפונים שיהיו זכאים לתשלום האמור, כגון באמצעות מנגנוני הנחה וזיכוי במס. הוועדה רואה תועלת רבה בכך, הן ברמה האישית – בשיפור תחושת הביטחון הכלכלי האישי והעלאת דימוי העצמי של המפונה כמי שיכול להתפרנס בכבוד, והן ברמה הלאומית – בהקטנת מספרם הכולל של הבלתי מועסקים.

**חברה, רווחה וחינוך:** מתוך מכלול הנושאים שנדונו בתחום זה יוזכרו כמה. לדעת גורמי המקצוע קיימת חשיבות לשמירת הרצף הקהילתי בתהליך השיקום. ואולם קביעה זו מתייחסת לקהילות מקוריות אותנטיות. בפועל, בשל היעדר המגבלות בחוק, קבוצות קטנות ובודדים יצרו בחלק מהמקרים לצורך ההעתקה הקהילתית מסגרות קהילתיות חדשות, שלא היו קיימות קודם לפינוי, ועל כן נעדרו קשר קהילתי של ממש. הוועדה קבעה כי אלה לא הגשימו את תכליתן השיקומית, ולעתים אף עיכבו את שיקום חבריהן.

הוועדה ציינה לשבח את גישת ה-Reaching-Out (שיחור) שבה נקטו אנשי התחום החברתי במינהלת סל"ע, ביחס למשפחות שבחרו בפתרון דיור עצמאי, לא קהילתי (משפחות ה"פזורה"). כמו כן המליצה הוועדה, כי מינהלת תנופה תידע משפחות אלה על האפשרויות והזכויות העדכניות העומדות להן.

הוועדה מצאה כי העברת התקציבים החברתיים על-ידי משרדי הממשלה לרשויות המקומיות, וניצול התקציבים על-ידן, סבלו מקשיים מהותיים, שפגעו באיכות הטיפול החברתי במפונים. הוועדה המליצה על התמודדות משולבת עם קשיים אלה במספר דרכים, ובהן הקצאת תקציב רב-שנתי ויצירת אמות מידה תקציביות גמישות.

הוועדה ציינה כי הקמת מוקד הסיוע הנפשי "מענים", על-ידי מינהלת סל"ע בשיתוף עם השירות הפסיכולוגי של המועצה האזורית שער הנגב, הייתה צעד יצירתי וחשוב של פעולה מחוץ למסגרות המקובלות, הראוי לכל שבח. כן בירכה הוועדה על הסתייעות המינהלה בגורמי מקצוע חוץ-ממשלתיים בתחום הפסיכולוגי-חברתי.

הוועדה המליצה כי הרשויות המוסמכות יקיימו **סקר רפואי** מקיף בקרב המפונים, בתחום הפיזי, הנפשי והפסיכולוגי-חברתי, העשוי לספק גם ידע חיוני לקראת אירועים עתידיים.

**מועד לסיום הליוי השיקומי:** הוועדה המליצה להמשיך ולקיים את התמיכה החברתית המלאה במפונים – האישית והקהילתית – עד לתום שנה מן המועד שבו המסה העיקרית של המשפחות בקהילה הרלוונטית תעבור בפועל לבתי הקבע. לאחר מכן יש לצמצם באופן הדרגתי את התמיכה. את התמיכה הקהילתית המיוחדת יש להמשיך במודל מתכנס למשך פרק זמן נוסף. כן המליצה הוועדה, שככל שהצורך בתמיכה החברתית יוסיף להתקיים גם לאחר מועד סגירתה (הבלתי ידוע כרגע) של מינהלת תנופה, הרי שיש להעביר את גוף המטה החברתי של המינהלה, על תקניו ותקציביו, למשרד הרווחה.

#### 4. המלצות להיערכות לאירועים עתידיים

פינוי אוכלוסייה מחבל ארץ עשוי להתרחש לא רק בשל סיבות מדיניות, אלא גם, למשל, בשל החלטה להוציא אל הפועל מיזם ציבורי רחב-היקף או בשל אסון טבע. יישובה מחדש של אוכלוסייה עשוי להידרש גם בשל אירועים בעלי אופי שונה, כגון פעולות איבה או גל עלייה שייגיע לפתע לישראל. אמנם, אירועים כאלו, על-פי נסיבותיהם, שונים מאוד זה מזה; ויש להתאים את תפיסת השיקום בעקבות כל אירוע כזה לאופיו המיוחד. עם זאת, מנקודת מבט הבוחנת את טיפול המדינה באזרחיה, אשר האירוע טלטל את עולמם ומצריך את יישובם מחדש ושיקומם (להלן: **המשתקמים**), מסתבר כי הבעיות שעמן על המדינה להתמודד הן דומות. על רקע זה סברה הוועדה, כבר מתחילת עבודתה, כי מחובתה להמליץ גם על קווים מנחים שעל-פיהם ראוי כי המדינה תפעל במקרה של אירוע לאומי עתידי.

**מהי אחריותה המשפטית והציבורית המינימלית של המדינה, בטיפול במשתקמים?**

מסקנתה העיקרית של הוועדה, הנסמכת על שיקולים ציבוריים (ולא רק על חובה משפטית פורמלית), הייתה כי אמת המידה שראוי כי המדינה תזקק לה בעתיד כדי להגדיר את אחריותה המשפטית היא זו של השבת "ערך הכינון הנורמטיבי" שאיבד המשתקם, קרי: הערכת התועלת האובייקטיבית שהוא הפיק מן הנכס שאיבד.

תכליתה היא לשמר בקירוב את התועלת האמורה, אך זאת רק ביחס למשתקמים שהלכה למעשה ישחזרו לאחר הפינוי, או יוכיחו כי הם מתכוונים לשחזר, נכס דומה לנכס שהיה להם. באשר ליתר המשתקמים, ככל שיבקשו להסתפק בפיצוי כספי בלבד מבלי לשחזר את הנכס שאיבדו, הם יהיו זכאים אך ל"ערך הכינון המקוזז" של הנכס שאיבדו.

עם זאת, הוועדה קבעה כי את ערך הכינון הנורמטיבי המדינה רשאית לפצל ולתת לשיעורין, ואף בדרכים שונות, לאו דווקא כתשלום בלתי מותנה.

במסגרת התווית מדיניות השיקום סבורה הוועדה כי על המדינה להציע למשתקמים **סיוע רב־תחומי**, שאינו בהכרח סיוע כספי; **כי יש להבחין בין נכס פרטי לציבורי**; כי אין לפצות בגין רכוש שאינו רכוש הפרטי של המשתקם; וכי **יש להסתמך בצמצום על שיתוף פעולה עם המשתקמים** בקביעת מתווה השיקום. ניהול משא־ומתן עם המשתקמים על תנאי שיקומם, עלול להוביל לעיכובים ממושכים בתהליך שיקומם. ראוי **לשלב את השיקום עם יעד לאומי כללי**, כגון חיזוק ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית; ואף העתקה קהילתית ראוי שתיעשה רק במידה שזו משתלבת עם יעדים לאומיים אחרים שהמדינה הגדירה.

#### מהם האמצעים למימוש אחריות המדינה כלפי המשתקמים?

**היערכות מראש.** הוועדה הגיעה לכלל דעה כי על מדינת ישראל לקבוע **הסדר תחיקתי כולל** שיסדיר את דרכי שיקומה של אוכלוסייה גדולה, בעקבות אירוע בקנה מידה לאומי. הוועדה ממליצה אפוא לעגן בחוק את הקמתה של רשות ייעודית לטיפול במשתקמים, שאותה יש להפעיל כל העת, במתכונת מצומצמת ביותר וקבועה. עם התרחש אירוע לאומי, יהיה על גוף זה להרחיב באחת את שורותיו, ולהתאים את גודלו ויכולותיו למשימה שעל הפרק. כל עוד לא התרחש האירוע הלאומי, **תכליתו העיקרית של הגוף המשקם תהא להכין תכניות מגירה לטיפול במשתקמים ולדאוג לאישורן מראש על־ידי הגורמים הרלוונטיים.**

**אחריות וסמכות.** כדי שהגוף המשקם יוכל לטפל במשתקמים ביעילות, יש להעניק לו, במקרה שיתרחש האירוע הלאומי, ארבע סמכויות מרכזיות: **סמכות תקציבית.** על הגוף המשקם לקבל לידיו תקציב כולל למימון משימת השיקום כולה, שבו יוכל להשתמש לפי הבנתו, על בסיס המדיניות המאושרת; **סמכות ביצוע.** ככל הניתן יש להסמיך את הגוף המשקם לבצע בעצמו (באמצעות קבלני ביצוע שיבחר) את משימות השיקום השונות, מבלי שיהא תלוי ברשויות שלטוניות אחרות; **סמכות משפטית.** בגוף המשקם צריך שיכהן יועץ משפטי בדרגה מקבילה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שיוסמך על־ידי היועץ המשפטי לממשלה לקבל בעצמו את ההחלטות הנדרשות, ויידרש להיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה – ואף זאת



במישרין – רק בסוגיות חריגות ועקרוניות במיוחד; **סמכות ארגונית**. על הגוף המשקם להחזיק בסמכות לבחור ולגייס את עובדיו, מבלי שיהיה כפוף לנציבות שירות המדינה ומבלי שהוראות התקשי"ר הרגילות יחולו עליו ועל עובדיו.

**הטלת המשימה על חברה ממשלתית**. הוועדה הגיעה למסקנה כי גוף חוץ-ממשלתי הוא המנגנון המתאים לטיפול במשתקמים, וזאת, בין היתר, בשל יכולתו הרב-תחומית המשופרת-יחסית, בעיקר בעתות חירום; בשל יכולתו לתפקד כגוף מקצועי המנותק מן המסגרת הפוליטית; בשל יכולתו למקד את כל משאביו במשימה בודדת – שיקום המשתקמים; בשל יכולתו לקבל החלטות עצמאיות, בעיקר לגבי אופן השימוש בתקציבו; ובשל יכולתו לפעול בגמישות רבה יותר בכל הנוגע להתקשרות עם גורמים חיצוניים. הוועדה קבעה כי הגוף החוץ-ממשלתי המתאים ביותר לכך הוא חברה ממשלתית. ניתן להבנות חברה זו כך שמצד אחד תינהג מן היתרונות שהוזכרו לגבי גוף חוץ-ממשלתי, ומן הצד האחר תהיה נתונה לשליטת המדינה באמצעות דירקטוריון המורכב מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, שיחזיק בסמכות פיקוח והנחייה ולא בסמכות ביצוע שוטף.

#### כיצד ראוי להיערך ביחס לסוגיות פרטניות?

הוועדה קבעה כי יש לתכנן מראש את האתרים שבהם ניתן יהיה להקים יישובי קבע למשתקמים, במקרה הצורך, ובהתאם לכך לתכנן גם את **הקמת המחנות הזמניים בשטחים המיועדים להקמת אתרי הקבע**. לצורך כך על המדינה לקדם, מעתה, את תכנונם של יישובי קבע המיועדים למשתקמים, עד לרמה המקבילה לתכנון מחוזי. בנושא **התעסוקה** סבורה הוועדה כי על הגוף החוץ-ממשלתי המשקם לרכז את הטיפול בתעסוקת המשתקמים, ולהיערך לכך מראש. באירוע עתידי דומה יש להטיל **חובה משפטית על מעסיקים במגזר הציבורי** להעדיף בקבלה לעבודה משתקמים, שמקור פרנסתם נפגע בשל האירוע הלאומי. **בהקשר החברתי**, על הגוף החוץ-ממשלתי המרכז את הטיפול במשתקמים להקים מוקדם ככל האפשר צוות של אנשי מקצוע, שלפחות לחלקם זיקה לטיפול פסיכולוגי-חברתי במצבי משבר ואסון, אשר יוכל לגבש תכנית מקצועית לשיקום פסיכולוגי-חברתי, ובהמשך לרכז פעילות שיקום זו.

#### 5. יישומו של דוח זה

ראש-הממשלה הוא המופקד על הרשות המבצעת של המדינה – ממשלת ישראל. יישומו של דוח זה מונח אפוא על שולחנו-שלו. המדובר במשימה לאומית דחופה, שלא ניתן להוציאה מגדר אחריותו האישית של ראש-הממשלה. זרוע הביצוע של ראש-הממשלה ליישום המלצות הוועדה היא מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. לרשות

המנכ"ל עומדים לשם כך כלים מגוונים, ואופן השימוש בהם נתון לשיקול דעתו. על ראש־הממשלה ועל מנכ"ל משרדו מוטלת אם כן האחריות לעשות את כל הדרוש לסיום הטיפול במפונים, כפי שפורט בדוח זה בהרחבה. מדובר בזכויות אדם יסודיות של אלפי מפונים, שנפגעו באופן רב־מערכתי ממעשיה של המדינה. על המדינה מוטלת החובה להביא את הטיפול בהם אל קו הגמר.

על ראש־הממשלה מוטלת גם האחריות להיערך מבעוד מועד, היום ולא מחר, לאירועים עתידיים שעשויים לדרוש את יישובם מחדש ואת שיקומם של אזרחים. כאמור, אירועים כאלה עשויים להתרחש לא רק בשל סיבות מדיניות, אלא גם, למשל, בשל אסון טבע, מיזם ציבורי נרחב או פעולות איבה. לקחי הטיפול במפוני ההתנתקות הבהירו מעל לכל ספק: רק היערכות מוקדמת מדוקדקת יכולה לצמצם באורח משמעותי את הפגיעה העתידית הקשה באזרחים אלה. היערכות כזו כוללת תחיקה ייעודית והקמת גוף רב־תחומי שיופקד על הנושא. היא מצריכה עבודת מטה מקצועית, תכנון מפורט והכנה שוטפת של תשתית שתהיה מוכנה לשימוש, בעת הצורך, תוך זמן קצר. היא כרוכה גם בהקצאת משאבים. אך כפי שהתברר בפרשת ההתנתקות, המשאבים שנדרשים לכך כעת, הם כאין וכאפס לעומת המשאבים שיידרשו בעתיד כתוצאה מהיעדר היערכות מוקדמת.

הוועדה מצפה כי דוח זה יהיה החוליה האחרונה במסכת המאבקים בין המפונים ודורשי טובתם לבין הממשלה באשר להיקף זכויותיהם הכלליות של המפונים. התדיינות פרטניות בוודאי עוד יהיו, בוועדות הפיצוי ובבתי המשפט. אך את פרק המאבק הציבורי מן הראוי להביא לקצו. לסופיות התהליך, ולוודאות שהיא מביאה עמה לפרט ולקהילה, יש ערך שיקומי עצמאי, העולה לאין שיעור על ההישגים החומריים המוגבלים שאולי ניתן יהיה עוד להפיק מהמשך המאבק. לא בכדי ציין ח"כ זבולון אורלב, יושב־ראש ועדת המשנה לביקורת המדינה, בפתח אחת הישיבות:<sup>3</sup>

ועדת המשנה קיימה כמה וכמה דיונים מתוך הבנה שהדוח הסופי [של ועדת החקירה] יהיה באמת דוח סופי. כלומר, אחרי הדוח הסופי לא יהיה ניתן להעלות טענות ונושאים נוספים לדיון ולכן ראוי שהדוח הסופי ימצה את כל הנושאים שעלו על סדר היום.

דברים ברוח דומה אמרו גם אנשי ציבור אחרים, ובהם מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף.<sup>4</sup> הוועדה מחזקת את ידיהם של כל ההולכים בדרך אחראית זו.

מכאן ולהבא, אפוא, על המדינה ועל המפונים לשלב ידיים במלאכת העשייה והיישום של המלצות הוועדה, מתוך ראיית המטרה המשותפת לכולם – לסיים את משימת שיקום המפונים מוקדם ככל הניתן.

---

4 ראו למשל: עדותו הפומבית של מר דורון בן שלומי, מנהל ועד מתיישבי גוש קטיף (25.1.10), עמ' 5115-5116.

## חלק ח: אחרית דבר – המדינה והמפונים

בחודש אב תשס"ה, אוגוסט 2005, כאלפיים משפחות של אזרחים ישראלים – חלוצים ומגשימים – נאלצו לגלות מביתם, מקהילתם, מנוף חייהם. המתיישבים הצטוו על-ידי הריבון לעקור שורשים, לשמוט חבל ארץ פורח ולהיתלש מעל אדמתם. בסתירה לאמונתם ובניגוד לתכנית חייהם, בלב רותח ובנפש עגומה, כשגרונם חנוק בדמעות של צער, השפלה וכאב, פינו המתיישבים יישובים שוקקי חיים בגוש קטיף (ובכללו יישובי צפון חבל עזה) ובצפון השומרון.

ראשיתה של ההתיישבות בהחלטת ממשלות ישראל, ימין ושמאל, להקים היאחזויות, גרעיני התיישבות, יישובים קהילתיים וחקלאיים בשטחים האמורים. כחלוצים בדורות קודמים, כך גם המתיישבים דגלו: שליחים לפני המחנה, מממשים חלום ומגשימים חזון. אכן, ההתיישבות שחרבה במהלך ההתנתקות הוקמה ברובה המכריע בסמכות וברשות הריבון ומתוך עידודו המלא. הפה שהתיר הוא גם הפה שאסר.

המתיישבים הם מלח הארץ. בעבודה קשה, בהקרבה גדולה, בכישרון מעשה ובאמונה תמימה הקימו יישובים לתפארת. הם יכלו לתנאים פיזיים לא פשוטים, והאדמה נענתה להם והצמיחה תנובה במאה שערים. הם התמודדו עם מצב ביטחוני לא-יציב ונשאו במשך שנים בעול הפגזות, התקפות מחבלים, פיגועים בדרכים וכל מיני פורענויות. המחיר היה גבוה – תושבי הגוש שילמו לעתים בגופם ואף בחייהם – אך רוחם לא שחה. הצלקות שבגוף חיזקו את מחויבותם, השכול גיבש את רצונם והם נצמדו בכל מאודם לאדמתם.

מהעדויות שלפנינו מצטיירת תמונה מרשימה של הישגי ההתיישבות בגוש קטיף. ראשית, מהבחינה החברתית, התושבים הצטיינו בערבות הדדית ובאחריות קהילתית כלפי החלש והנזקק. גוש קטיף היה מרחב ייחודי שבו אנשים נהגו זה בזה כאחים ואחיות בני משפחה אחת, בעתות שמחה כמו גם בזמנים של עצב. זהו אחד ממקורות כוחם. שנית, מהבחינה החינוכית, הגוש היה מנומר מוסדות חינוך מצוינים, שפעלו באווירה אידאולוגית אמונית ותורנית מרשימה. המתיישבים נטלו על עצמם משימות לאומיות – לבד מעצם הפרחת האזור ותרומתם לביטחון המדינה – דוגמת קליטת עלייה במספרים גבוהים (יחסית לממדי הגוש). שלישית, מהבחינה הכלכלית, תושבי הגוש התקיימו בכבוד. בין היתר, הם פיתחו חקלאות

מצטיינת, שרכשה לה לקוחות רבים ברחבי העולם. לא מעטים מהמתיישבים באו אל הגוש מעיירות פיתוח שבדרום הארץ, ובכוח רצונם וכישוריהם פרצו את מעגל המצוקה והגיעו לרווחה אישית.

הפינוי פגע בכל אלה. דווקא משום שההתיישבות הייתה דרך חיים כולית עבור התושבים, הפינוי היה טראומטי במיוחד. אנשים איבדו לא רק את מקום מגוריהם, את מקור פרנסתם ואת קהילתם – עניין טראגי כשלעצמו – אלא הם גם איבדו חלק מהותם. המתח האידאולוגי שהפרה את הגוש כל שנות קיומו הוא גם זה שהזין את עוצמת השבר. אנשים שתפסו את עצמם כמגשימי הציונות, הפכו לכאורה לנטל ולאבן רחיים. כגודל הרצון להקריב כך גם גודל האכזבה כשהתברר כי לכאורה קורבנם לא נרצה.

לתחושת הנבגדות של אנשי ההתיישבות שפוננו היו שותפים לא מעטים בקרב כלל אזרחי ישראל. הציונות הדתית, ברובה הגדול, חשה כי המדינה וקברניטיה הפנו אליה עורף. מנהיגי המגזר – פוליטיקאים, רבנים ואנשי חינוך – התייצבו למאבק חזיתי נגד תכנית ההתנתקות ומאחוריהם עשרות אלפי אזרחים שרוחם סוערת ונפשם קרועה. העובדה שהפינוי בוצע על-ידי כוחות הביטחון, שאמונים על הגנת המדינה כנגד אויבים מבחוץ, הוסיפה קושי על קושי. זאת יש להבין: צה"ל הוא בבחינת 'כלי קודש' עבור רוב מניינה ובניינה של הציונות הדתית. והנה, נעשה באמצעותו מעשה שהוא, מבחינתם, חילול הקודש. כל אלה, וגם הדרך השנויה במחלוקת שבה התקבלה ההחלטה על ההתנתקות במוסדות הדמוקרטיים של המדינה, יצרו זעזוע אידאולוגי בקרב חלקים מבניה ובנותיה של הציונות הדתית.

על אף כל אלה, הפינוי עבר ללא אלימות משמעותית. ככלל, יד איש לא הורמה באחיו. המתיישבים התנגדו לפינוי וניסו כל אשר לאל ידם כדי למנוע אותו. הם נטעו וזרעו באדמתם עד הרגע האחרון, מתוך תקווה ש'היה לא תהיה'. ואולם משהגיע רגע האמת, הם כבשו את יצרם בגבורה. דף מזהיר של אזרחות נרשם בתולדות המדינה כאשר על סף התהום נהגו המתיישבים באחריות ובאיפוק, במטרה למנוע מלחמת אחים. גיבורי ההתיישבות הפכו להיות גיבורי הפינוי. התמונות קורעות הלב של נשים וגברים, נוער וטף, מתפנים בבכי ובתפילה, אך כמעט ללא הפעלה של כוח, נחרטו בלב האומה כביטוי עליון של אחריות לאומית. כך נהגו גם עשרות אלפי המפגינים על גדרות כפר מימון. הם הביעו מחאה אזרחית מרשימה, אך לא נסחפו אל עברי פי פחת של מאבק אלים בין אחים.

השתלשלות עובדתית זו איננה בתחום עיסוקה של הוועדה, המתמקדת ביחס המדינה למתיישבים לאחר פינוים. אף על פי כן נדרשנו לה בקצרה, משום שהיא מספקת את ההקשר ואת הרקע להבנה שלמה יותר של הציפיות והאכזבות ביחס לטיפול המדינה במפונים. מנקודת מבטם של המתיישבים, התנערות המדינה

ממפעלם, המחיר הגדול ששילמו, גדלות הנפש שבה התפנו – כל אלה לא הובילו את המדינה לנקוט במאמץ מקביל, שווה ערך, בתהליך שיקומם. אכן, על אף כל הכוונות הטובות של המדינה, וכעולה ממסקנותיה של ועדת החקירה, הטיפול של המדינה במפונים לא היה, בלשון המעטה, משביע רצון. שורה של כשלים ביצועיים, שהדוח מנתח בהרחבה, הביאה לכך שלתוצאות – הקשות דיין של עצם הפינוי – נוספו גם צלקות עמוקות נוספות שנחרטו בבשר המפונים במהלך (כמעט) חמש השנים שחלפו. מעל שכבת האבל בגין הפינוי, נוצקה שכבה נוספת של צער וכאב, תולדה של קשיי קיום מתמשכים בדיור ארעי ובאתרים זמניים; של היעדר תעסוקה ופירוק משפחות; של אובדן כבוד האדם ופגיעה בבריאותו. הזמן העובר מלבין את שער הראש ומכבה את האור שבעיניים.

אין בדברינו אלה משום נקיטת עמדה בשאלת צדקתה של תכנית ההתנתקות; אין בהם משום ביקורת או תמיכה בדרך ביצוע הפינוי ואין לקרוא לתוכם התייחסות כלשהי – מחייבת או שוללת – באשר להיבטים המורכבים שנגזרים מהמחלוקת הפוליטית-אידאולוגית שליוותה את המהלכים הקשורים להתנתקות. הוועדה סבורה כי התייחסות רגישה, מכבדת ו'מחבקת' אל המפונים היא מצווה בסיסית המתחייבת כלפי כל מי שזכויות האדם שלו נפגעות. זאת ועוד, היא מתחייבת מהאחוה הישראלית שהכול שותפים לה, גם מי שהתנגדו מעיקרה להקמת היישובים בגוש קטיף ובצפון השומרון ואשר תמכו בהתנתקות ובפינוי היישובים.

ההתנתקות זעזעה וטלטלה מחנה אידאולוגי חשוב בחברה הישראלית. היא פערה סדקים של ממש בלכידות הישראלית והציפה אל פני השטח מחלוקות יסודיות. הטיפול בכל אלה איננו עניין המסור להכרעה שיפוטית והתרופה לא תימצא במהלך ביצועי אדמיניסטרטיבי. עם זאת שיקום הוגן ויעיל של המפונים הוא אחד המכשירים שעשויים לרכך את המכה ולשכך את הכאב. החובה המוטלת על המדינה כלפי המפונים מעוגנת בחוזה האזרחי הבסיסי שמבטיח את זכויות האדם של כל אזרח במדינה, קל וחומר אזרח שהמדינה עצמה היא שהפכה אותו לפליט במולדתו.

  
פרופ' יחידיה צ' שטרון  
חבר הוועדה

  
ד"ר שמעון בינד  
חבר הוועדה

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

כ"ד בסיון התש"ע

6 ביוני 2010

## נספח: אתר הוועדה ומפת היישובים

חומרים משלימים הקשורים לוועדת החקירה ולנושא הטיפול במפוני חבל עזה וצפון השומרון אפשר למצוא באתר האינטרנט של ועדת החקירה בכתובת הבאה:

<http://elyon1.court.gov.il/heb/hitnatkut.htm>

אפשר להגיע לאתר ועדת החקירה גם דרך אתר הרשות השופטת:  
[www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)

באתר זה יש לבחור בשדה **ועדות חקירה**, ולאחר מכן לבחור בשם הוועדה: **ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון**.

באתר ועדת החקירה אפשר למצוא בין היתר את החומרים הבאים:

- **כתבי המינוי של הוועדה.**
- **רשימת העדים** שהעידו בפני הוועדה, בעדויות פומביות ופנימיות.
- **מפת היישובים**, הזמניים והקבועים, של מפוני חבל עזה וצפון השומרון.

בעמוד הבא מובאת מפת היישובים הזמניים והקבועים בשחור-לבן. עותק צבעוני שלה נמצא באתר הוועדה.

מפת היישובים הזמניים והקבועים של מפוני חבל עזה וצפון השומרון מעודכנת ליוני 2010

