

## **מבקר המדינה**

דוח ביקורת על ההתנתקות

- סוגיות בפעילותה של מינהלת סלי"ע
- היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים





# מבקר המדינה

## דוח ביקורת על ההתנתקות

סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע

היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים



ירושלים, אדר התשס"ו, מרס 2006

מס' קטלוגי A-005-2006

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

**הדוחות המוגשים כאן** והעוסקים בנושא ההתנתקות, נוגעים להיערכות משרד ראש הממשלה ומשרדי ממשלה אחרים לתהליך ההתנתקות וכן להיערכות הרשויות המקומיות לקליטת המפונים. שני דוחות אלה מצטרפים לדוח שכבר הוגש בחודש ינואר בנושא מיגון היישובים בגזרת עוטף עזה.

הביקורת בנושא ההתנתקות בוצעה בזמן אמת, בעת שהדברים התרחשו. כפי שצוין בעבר, בדיקה זו עדיפה במקרים כאלה על בדיקה "היסטורית" הנעשית זמן רב לאחר מעשה. זוהי מדיניותו החדשה של משרד מבקר המדינה.

נזכיר בקצרה כי בנושא מיגון היישובים בגזרת עוטף עזה הערנו על ניהולו של התהליך באופן בלתי סביר, בלתי יעיל ועקר, על עיכובים בתהליך ועל דיונים שהסתיימו ללא תוצאות של ממש. מצב זה נמשך עד מועד ההתנתקות, ויתרה מזו, הוא נמשך עד נובמבר 2005, מועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה.

נוסיף כי בדוח על מיגון היישובים ציינו כי מן הראוי להפיק לקחים מההתנהלות שהתגלתה ואשר אפשר לסכמה כבעייתית ביותר בכל הנוגע לתהליכי קבלת החלטות ולביצוען, בייחוד בנושאים חיוניים, דחופים ורגישים הנוגעים לשמירה על חיי אדם. האחריות מוטלת תמיד על בעל התפקיד הבכיר ביותר, ובמקרה זה שר הביטחון. כבר הדגשנו בעבר כי הטלת אחריות אישית היא לב לבה של ביקורת המדינה במדינת ישראל.

תכנית ההתנתקות ויישומה היו, כידוע, העניין המרכזי שעל סדר היום הציבורי, עניין שעורר מחלוקת עמוקה, והעיסוק בו עדיין לא הסתיים. אין ספק שלתכנון וליישום של התכנית נדרש מאמץ לאומי עליון בעל היבטים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וחברתיים, ומעל לכול אנושיים.

כדי להוציא לפועל את התכנית מחד גיסא, ולצמצם במידת האפשר את הפגיעה במפונים מאידך גיסא, היה על הממשלה לפעול שלא בדרך של שגרה. הקמת מינהלת סלי"ע במשרד ראש הממשלה הייתה אחת הפעולות שנועדו לרכז תחת קורת גג אחת את הפעילות הממשלתית בתחום האזרחי.

אנו ערים לכך שהמערכות שהוקמו במינהלת סלי"ע וברשויות המקומיות לצורך פינוי התושבים וקליטתם נדרשו לפעול בתנאים לא שגרתיים ולעמול ללא לאות. אולם משני הדוחות המוגשים כאן עולים כשלים חמורים בתחום ההיערכות של גופים אלה לקליטת המפונים, שפגעו בטיפול במפונים וגרמו לסבל מיותר בתהליך שגם כך היה טעון ומכאיב ביותר. הליקויים בהיערכות, העיכובים בהעברות תקציביות, בגיוס של כוח אדם חיוני למינהלת סלי"ע ובקליטת המפונים ברשויות המקומיות לא נבעו, בעיקרם, מהיעדר חוקים ונהלים מתאימים, אלא מסחבת בפעילות הגורמים המופקדים על פעולות

אלה. דרך פעולה זו אינה מתיישבת כלל עם הצורך בריכוז מאמץ לאומי עליון ובהגדרה ברורה של הסמכות והאחריות, בעיקר בנסיבות הדורשות פעולה נחושה ונמרצת.

מאמץ לאומי עליון וממוקד נדרש מכל המשרדים שעסקו בנושא ההתנתקות, ובראשם משרד ראש הממשלה ומינהלת סלי"ע. במיוחד אדגיש את הסחבת הביורוקרטית בהתנהלות משרד האוצר כפי שעולה מן הממצאים בדוחות על מיגון היישובים ועל מינהלת סלי"ע. על משרד האוצר והעומד בראשו היתה מוטלת האחריות ליזום פעולה מהירה וממוקדת להסרת הבלמים והחסמים במועדם.

חובה לבדוק לעומק את הכשלים המתוארים בדוחות אלה.

אין ספק כי המפונים, ילדים ובוגרים, קשישים וטף, סבלו מטראומה קשה ביותר בשל פינוים ובשל דרך פינוים מרצועת עזה. המפונים שילמו עקב הפינוי מחיר אישי כבד. הטבת מצבם ותנאי חייהם כיום היא חובה רבת חשיבות המוטלת על המדינה ומוסדותיה.

חלפו חודשים רבים מאז ההתנתקות ועדיין משפחות רבות שוהות בדיוור ארעי ללא תעסוקה. בל יוותר אפילו מפונה אחד שלא יזכה לאוון קשובה של השלטונות המוסמכים ולסיועם המלא. כל הדרכים מובילות בדוחות אלה אל המדינה ומוסדותיה, היא חייבת להתגבר על המכשולים התקציביים והביורוקרטיים ולתת עדיפות ראשונה במעלה ליישובם מחדש ולשיקומם של המפונים.

כל השתהות בעניין זה יש בה משום ביטוי ברור של מחדל מתמשך. המפונים זכאים לסיוע מידי ויפה שעה אחת קודם.



**מיכה לינדנשטראוס**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשס"ו  
מרס 2006

# דוח ביקורת על ההתנתקות

---

## סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע

### תקציר

ב-6.6.04 אישרה הממשלה תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים באזור צפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות). לשם כך הוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת ביצוע (להלן - מינהלת סל"ע<sup>1</sup> או המינהלה), והיא החלה לפעול באוגוסט אותה שנה. בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), ובו פורטו תפקידיה של מינהלת סל"ע וסמכויותיה.

בחודשים אוגוסט-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) ובמינהלת סל"ע כמה סוגיות הנוגעות להיערכותה של המינהלה לביצוע תכנית ההתנתקות ולטיפול בה במי שפנו מיישוביהם במסגרת התכנית (להלן - המפונים). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד הביטחון ובמשרד הבינוי והשיכון. נתונים אחדים עודכנו עד פברואר 2006.

### תקציב להקמת המינהלה

בהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע, בין היתר, כי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם מנכ"ל משרד רה"מ ומנכ"ל משרד המשפטים, יעמיד לרשות מינהלת סל"ע, בתוך חודש ימים ממועד קבלת ההחלטה, כלומר עד תחילת יולי אותה שנה, תקציב מתאים ומשאבים נוספים לפעולותיה.

הביקורת העלתה שמשרד האוצר אינו באופן בלתי סביר את הקצאת המשאבים הדרושים לתחילת פעילותה של מינהלת סל"ע: משרד האוצר הגיש בקשה בעניין זה לוועדת הכספים של הכנסת רק בסוף אוגוסט 2004, והודיע למשרד רה"מ על אישור הבקשה רק בסוף ספטמבר אותה שנה, כחודשיים וחצי לאחר המועד שקבעה הממשלה.

---

1 סל"ע - סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.

## כוח אדם

מנכ"ל משרד רה"מ וראש מינהלת סל"ע, וכן נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים במשרד האוצר, פעלו בעצלתיים ולא איפשרו קליטה מהירה של עובדים הנחוצים למינהלה. עקב כך לא קלטה המינהלה במועד בעלי תפקידים חיוניים, כמפורט להלן. היעדר עובדים אלה היה אחד הגורמים המרכזיים לליקויים בטיפול של המינהלה במפונים מיד לאחר הפינוי.

1. בסוף אפריל 2005, כשלושה חודשים וחצי לפני הפינוי, היו במינהלת סל"ע 15 עובדים ושני יועצים בלבד. באותו מועד עדיין לא גויסו אחראי ליום הפינוי, מנהל תחום סיוע חברתי, מרבית העובדים שתוכנן להעסיק באזור הדרום ושניים מארבעת העובדים שתוכנן להעסיק באזור הצפון.

2. באפריל 2005 הוקמה על פי החלטת ממשלה מאותו חודש ועדה שחלק מחבריה היו מנכ"לים של משרדי ממשלה (להלן - ועדת המנכ"לים), כדי לתאם ולקדם את יישום תכנית ההתנתקות ולסייע למינהלת סל"ע בביצוע תפקידיה. לפיכך היה על הוועדה לסייע למינהלה בהסרת חסמים ביורוקרטיים המעכבים גיוס כוח אדם, בייחוד כאשר היו צפויים קשיים בעניין זה. ואולם נמצא שהיא לא פעלה כאמור כאשר נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר, המופקדים על אישור קליטת עובדים, השתהו באישור עובדים למינהלה. רק באמצע יולי 2005, כאשר ההיערכות לפינוי כבר הייתה אמורה להיות בשלביה האחרונים, אושר למינהלה לקלוט עשרות עובדים, בהם עובדים שהיא נזקקה להם למשימות שהיו צריכות להיעשות לפני הפינוי.

3. מינהלת סל"ע איחרה להגיש חלק מהבקשות לאישור העסקת עובדים שהיו חיוניים לפעילותה לפני הפינוי: אף שקבלת האישורים האלה הייתה עלולה להימשך חודשים אחדים, והיה ידוע שיידרש זמן להכשרת העובדים לתפקידיהם, רק במאי 2005 הגישה המינהלה בקשה לקבלת אישור להעסקת מקצת העובדים האלה.

4. תהליך האישור של ההתקשרות עם יועץ התקשורת של המינהלה ארך כחמישה חודשים, והתהליך שנדרש לקליטת יועץ לענייני התיישבות חלופית, שמתפקידו לעסוק בתחום מרכזי בעבודת המינהלה, ארך שלושה חודשים וחצי. לדעת משרד מבקר המדינה, הגורמים הנוגעים בדבר במשרד רה"מ לא ייחסו את החשיבות הראויה לגיוסם המהיר של שני היועצים והשתהו בביצוע הפעולות שנדרשו לאישור ההתקשרות עמם.

5. ראש מינהלת סל"ע היה ער לקשיים בגיוס כוח אדם למינהלה, ואף התבטא בחריפות בנוגע לכך במסמך פנימי של המינהלה. אולם לא נמצא שהוא העלה את הבעיות במלוא חריפותן לפני ההנהלות הבכורות במשרד רה"מ ובמשרד האוצר כדי לנסות למצוא להן פתרון - גם לא בשלבים מתקדמים של ביצוע תכנית ההתנתקות ולאחר שחוקק החוק.

## הטיפול במפונים מיד לאחר הפינוי - שלב הדיור הארעי

החוק מחייב את מינהלת סל"ע לסייע למפונים בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים חדשים, וכן לתת להם סיוע במשך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ומקומות תעסוקה חדשים. הדבר עולה הן מהסעיף המפרט את מטרות החוק והן מהסעיף המפרט את תפקידי המינהלה. מהחלטות הממשלה ומפעולות המינהלה עולה כי הממשלה קיבלה עליה לסייע למפונים בתהליך המעבר וההסתגלות באמצעות הקצאת מקומות לדיור ארעי מיד לאחר הפינוי. יישוב המפונים נעשה בדרך כלל בשלושה שלבים: שלב הדיור הארעי - הימים הראשונים שלאחר הפינוי; שלב הדיור הזמני - פרק זמן מוגדר עד להשלמת הכנתו של דיור הקבע; שלב דיור הקבע.

עד תחילת יולי 2005 שכרה הממשלה באמצעות משרד הביטחון 800 חדרים לדיור ארעי, ובתחילת אוגוסט, ערב הפינוי, היא החליטה להגדיל את מספרם לכ-1,800. בתום מבצע הפינוי הגיע מספר החדרים השכורים ל-2,806. מרבית החדרים השכורים היו בבתי מלון והשאר בישיבות, באולפנות ובמכללות.

1. בחודשים שקדמו למועד הפינוי עסקה מינהלת סל"ע בהכנת פתרונות דיור זמניים למתיישבים. סביר להניח שבמידת מה התעכבה השלמת הכנתו של הדיור הזמני גם בגלל חוסר שיתוף הפעולה של המתיישבים עם המינהלה. עם זאת, נמצא שעוד לפני הפינוי מינהלת סל"ע ומשרד רה"מ לא הסיקו ממכלול המידע שהיה לפנייהם כי יש מחסור בפתרונות דיור זמניים מוכנים, וכי בשל מחסור זה יישארו רבים מהמפונים בדיור הארעי זמן ממושך.

2. במסמכי מינהלת סל"ע נמצאו הערכות בדבר מספר המפונים שיזדקקו לדיור ארעי, וראש המינהלה היה ער לצורך להתכונן לתרחישים שונים. אולם המינהלה לא נערכה מראש לקלוט בדיור ארעי את מספר המשפחות התואם את הערכותיה. אמנם הממשלה שכרה מספר רב של חדרים בתוך פרק זמן קצר, אולם הדבר נעשה בעיקר סמוך למועד תחילת הפינוי ולאחריו, ולכן היא נאלצה להקים מרכזים רבים לדיור ארעי שלא כמתוכנן, ועקב כך לא היו במינהלת סל"ע די עובדים לטיפול במפונים בכל המרכזים האלה.

3. בסוף יולי היה ידוע למינהלת סל"ע שמשך השהייה של המפונים בבתי המלון יהיה כחודש. על אף זאת, סבר מנכ"ל משרד רה"מ, שעמד כאמור בראש ועדת המנכ"לים, שיש לאפשר למפונים<sup>2</sup> להתגורר בבתי המלון שבועיים לכל היותר. בפועל, כמחצית המשפחות שפוננו למרכזי דיור ארעי שהו בהם כחודשיים לאחר הפינוי וכ-40% שהו במרכזים גם כשלושה חודשים לאחריו.

4. בתכנית של מינהלת סל"ע לקליטת המפונים במרכזי דיור ארעי לא נקבע כמה עובדים מכל תחום, למשל עובדים סוציאליים, יהיו בהם כדי לסייע בקליטת המפונים. המינהלה גם לא נערכה כנדרש לאיוש מרכזים אלה באנשי מקצוע בתחום הרווחה ובאחראים לענייני לוגיסטיקה, בין השאר משום שחודשים אחדים לפני

2 חרץ מהמפונים שהגיעו להסכם עם המינהלה על העתקת יישובם, לפי סעיף 85 לחוק.

הפינוי חסרו לה עובדים חיוניים, כגון מנהל תחום סיוע חברתי ויועצים לאחראי ליום הפינוי.

5. על פי תרחיש שצפתה מינהלת סל"ע הייתה קיימת אפשרות שהיא תידרש לטפל במרבית המפונים במספר רב של מרכזי דיור ארעי, אולם היא לא נערכה כנדרש לאפשרות זו: עד סמוך למועד הפינוי היא תכננה להקים 7 מרכזי דיור ארעי בלבד, ובפועל הוקמו 31 מרכזים כאלה. במינהלה לא היו די עובדים לתכנון מרכזי הדיור הארעי ולאיושם: לפי התכנית של המינהלה היו אמורים להיות שני נציגים בכל מרכז דיור ארעי, ובסך הכול 62 נציגים ב-31 מרכזים. אולם בפועל היו 37 עובדים בלבד ב-25 מרכזי דיור ארעי; בשישה מרכזים לא היו למינהלה נציגים כלל; בארבעה מרכזים לא היו מנהלים אדמיניסטרטיביים מטעם המינהלה; בארבעה לא היו נציגי ועדות זכאות; ובארבעה לא היו מנהלים מקצועיים בתחום החברתי מטעם המינהלה. בשל המחסור בכוח אדם לא קיבלו המפונים את מלוא הסיוע שהם היו זכאים לו בתחום הרווחה הנפשית והחברתית. יוצא שמינהלת סל"ע לא מילאה במלואו אחד מתפקידיה. כתוצאה מכך נפגעו המפונים ונגרם להם סבל.

6. מרכזי הדיור הארעי פעלו באמצעות מספר מצומצם של נציגי מינהלת סל"ע ובאמצעות עובדים שגויסו והוכשרו לתפקידם בחופזה. משום כך היה חשוב שהמינהלה תקבל דיווחים שוטפים ומסודרים על המתרחש במרכזים כדי שתוכל לסייע למנהליהם לפתור בעיות שיתעוררו בהם. ואולם בפועל, 16 ממרכזי הדיור הארעי לא דיווחו לה כלל, והשאר דיווחו לה פעם אחת בלבד. יתר על כן, במרבית הדיווחים שקיבלה המינהלה חסר מידע חיוני שהיה יכול ליעל את עבודתה במרכזי הדיור הארעי.

7. משרד רה"מ שילם עבור העסקת עובדי קבלן במרכזי הדיור הארעי בלי לפקח בסדירות על עבודתם.

8. לשם ביצוע אחד מהתפקידים החשובים שנקבעו למינהלה בחוק, הטיפול בתחום החברתי - תפקיד הכולל, בין היתר, סיוע וייעוץ בכל הקשור לפינוי ותיאום בין רשויות המדינה לגופים אחרים בכל הקשור לסיוע למפונים - העסיקה המינהלה שלושה עובדים שהיה ידוע מלכתחילה שבשל העסקתם במעמד של יועצים חלות מגבלות על עבודתם שיקשו עליהם למלא כראוי את תפקידם. יתר על כן, היועץ לריכוז התחום החברתי, שהיה העובד הבכיר במינהלה בתחום זה, לא הועסק בה ברציפות; ושני האחרים החלו לעבוד בה רק בסוף מאי 2005, כחודשיים וחצי לפני מועד הפינוי. לדעת משרד מבקר המדינה, גיוס שני היועצים הנוספים רק כחודשיים וחצי לפני הפינוי, פגע ביכולתה של המינהלה לתכנן כנדרש את כוח האדם במרכזי הדיור הארעי ולאייש אותם.

### העברת האחריות לטיפול במפונים מצה"ל למינהלה

במהלך הבדיקה הגיעו למשרד מבקר המדינה תלונות של מפונים על סבל שנגרם להם בנסיעתם מחבל עזה למרכזי הדיור הארעי. התברר כי חלוקת האחריות בין הגופים השונים שהשתתפו בפינוי המתיישבים התמקדה בסוגיה של אבטחת כלי

סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע

הרכב שהסיעו את המפונים ומניעת חזרתם ליישובים שמהם פונו, ולא ניתנה הדעת על סוגיות אחרות, כמו הצורך בליווי המפונים גם בידי נציג רווחה והצורך בעצירה להתרענות בעת נסיעה ארוכה. התנהלות זו הייתה בלתי ראויה. על פי טענות המפונים, יש שאוטובוסים הסיעו מפונים ברציפות במשך שעות רבות בלי לעצור כדי לאפשר להם להתרענן.

### הקמת מרכז מידע טלפוני

מנכ"ל משרד רה"מ וגורמים מקצועיים במינהלה סברו כי יש להקים מרכז מידע טלפוני שמטרתו לסייע למתיישבים, להקל את הקשר עמם ולאפשר להם לקבל מידע מגוון בתחומים שונים; וכי להקמת מרכז המידע יש חשיבות רבה, בעיקר משום שהוא יאפשר לפנות אליו גם בעילום שם.

אף שהמינהלה החלה לפעול להקמת מרכז המידע כבר בפברואר 2005 ואף שהוא היה חיוני ליצירת קשר עם המתיישבים, התעכבה הקמתו, והוחל בהפעלה ניסיונית שלו רק כמה ימים לפני מועד הפינוי. הקמתו המאוחרת של מרכז המידע הפחיתה במידה רבה את תרומתו.

### מכולות לאחסון המיטלטלין של המפונים

הבדיקה העלתה ליקויים בטיפול של משרד הביטחון ושל מינהלת סל"ע בתלונות של מפונים על נזקים שנגרמו לרכושם שהועבר במכולות. עוד הועלה, שמשפחות רבות שעדיין שוהות במרכזי דיור ארעי אינן רשאיות להוציא חפצים ממכולותיהן המאוחסנות באתר קסטינה.



### מבוא

ב-6.6.04 אישרה הממשלה תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים באזור צפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות). על פי החלטה זו (להלן - החלטת הממשלה מיוני 2004), תיעשה עבודת הכנה ליישום תכנית ההתנתקות, ולאחר סיומה יתקיים דיון בממשלה כדי לקבל החלטה בדבר פינוי יישובים.

בהחלטה האמורה אישרה הממשלה להקים מסגרת ארגונית שמטרתה לטפל ולסייע בכל הנושאים הקשורים לביצוע תכנית ההתנתקות. נקבע שהמסגרת הארגונית תכלול, בין השאר, ועדת היגוי שתהיה אחראית לתיאום הנושאים הנוגעים לביצוע התכנית (להלן - ועדת ההיגוי), ובראשה יעמוד ראש המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); וכן מינהלת ביצוע במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), שתהיה כפופה לוועדת ההיגוי (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה). ועדת ההיגוי

הוקמה ביוני 2004, ומינהלת סל"ע החלה את פעילותה באוגוסט אותה שנה כיחידה במשרד רה"מ.

ב-4.8.04 מינה ראש הממשלה את מר יונתן בשיא לתפקיד ראש מינהלת סל"ע. ראש המינהלה הוא בדרג של מנכ"ל משרד ממשלתי, כנקבע בהחלטת הממשלה מיוני 2004.

בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), ובין השאר פורטו בו תפקידיה של מינהלת סל"ע וסמכויותיה. חוק התקציב לשנת הכספים 2005, התשס"ה-2005 (להלן - חוק התקציב), התקבל בכנסת רק בסוף מרס אותה שנה, ועל פיו תקציב המינהלה לשנת 2005, מעודכן לאוקטובר אותה שנה, הסתכם בכ-1.9 מיליארד ש"ח, מזה כ-1.8 מיליארד ש"ח (95%) תקציב לפיצויים והשאר להוצאות על שכר ואמרכלות.

באפריל 2005 הוקמה על פי החלטת ממשלה מאתו חודש ועדה בראשות מנכ"ל משרד רה"מ, מר אילן כהן, שחלק מחבריה היו מנכ"לים של משרדי ממשלה (להלן - ועדת המנכ"לים). על הוועדה הוטל "לתאם ולקדם את יישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית" ולסייע למינהלה בביצוע תפקידיה על פי החוק.

בחודשים אוגוסט-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה במשרד רה"מ ובמינהלת סל"ע כמה סוגיות הנוגעות להיערכותה של המינהלה לביצוע תכנית ההתנתקות ולטיפול בה במי שפוננו מיישוביהם במסגרת התכנית (להלן - המפונים). בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון. נתונים אחדים עודכנו עד פברואר 2006.

## תפקידי המינהלה והמשאבים שהוקצו לפעילותה

הקמת מינהלת סל"ע לוותה בקשיים רבים, ובהם: אי-הוודאות הפוליטית ששררה בתחילת שנת 2005; הליכי החקיקה של החוק ליישום תכנית ההתנתקות עדיין לא הסתיימו באותה עת, וחוק התקציב לשנת 2005 טרם אושר; פרק הזמן הקצר יחסית שעמד לרשות המינהלה להשלמת פעולות ההקמה וההתארגנות לקראת ביצוע המשימה המורכבת והייחודית שהוטלה עליה. יוצא אפוא שהיה על מינהלת סל"ע להיערך לביצוע תפקידיה הרגיש בתנאי אי-ודאות.

### תפקידי המינהלה

1. בהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע שתפקידיה של מינהלת סל"ע הוא ליישם את ההחלטה בכל הקשור ל"פינוי האזרחי" ולפיצוי המפונים.

2. בחוק מוגדרים תפקידיה של המינהלה, ובהם: לקבל, לאסוף, לבדוק ולאמת כל מידע ומסמכים הדרושים לשם בירור תביעות וקביעת זכאות לפיצויים לפי חוק זה; לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינוי, לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ומקומות תעסוקה חדשים; לתאם בין רשויות

סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע

המדינה, וכן בין רשויות המדינה לבין רשויות מקומיות וגופים אחרים, בכל הקשור לסיוע למפונים בתקופה האמורה.

3. במרס 2005 הפיץ המשנה לראש המל"ל, בשם ועדת ההיגוי, מסמך הכולל גם פירוט של משימות שונות ביישום תכנית ההתנתקות ושל הגופים האחראים לביצועה של כל משימה. במסמך נקבע שמינהלת סל"ע תהיה אחראית, בין היתר, לקליטת המפונים; לפיצוי המתיישבים שיתפנו מרצון; ליישוב קבוצות של מפונים ביישובים משותפים על פי רצונם.

## התקציב להקמת המינהלה

בהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבעו הכללים להקצאת המשאבים לפעילותה של מינהלת סל"ע. לפי החלטה זו, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם מנכ"ל משרד רה"מ ומנכ"ל משרד המשפטים, יעמיד לרשות הגורמים השונים שהוזכרו בהחלטה, בהם מינהלת סל"ע, בתוך חודש ימים ממועד קבלת ההחלטה, תקציב מתאים ומשאבים נוספים לפעולותיהם; תקציבי שנת 2005 והשנים שאחריה יותאמו, בין השאר, להחלטות שתקבל הממשלה בנושא מפעם לפעם; לצורך תחילת פעילותה של המינהלה יוקצו לה, "בשלב הראשון", עשרה תקני כוח אדם.

הביקורת העלתה שרק כעבור כמעט שלושה חודשים ממועד החלטת הממשלה מיוני 2004, בסוף אוגוסט 2004, הגיש אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) לוועדת הכספים של הכנסת בקשה להעברה תקציבית לשנת 2004, בסך 5 מיליון ש"ח להוצאה ו-2 מיליון ש"ח הרשאה להתחייב, לשם תקצוב הקמתה של מינהלת סל"ע. הבקשה נדונה בוועדה ביום הגשתה. מפרוטוקול הישיבה שבה נדונה הבקשה עולה שהיועצת הכלכלית של הוועדה העירה על כך שהבקשה הוגשה לוועדה רק באותו היום. הבקשה לא אושרה באותה ישיבה.

מתשובת היועצת הכלכלית של ועדת הכספים של הכנסת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 עולה כי נהוג שלא לדון בבקשות לשינויים מהותיים בתקציב בלי להודיע על כך מראש לכל חברי הוועדה. אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה באותו החודש כי פעמים רבות ועדת הכספים מקיימת הצבעות בעניין בקשות לשינוי התקציב ביום שבו הוגשו לה הבקשות.

ב-14.9.04 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הבקשה האמורה, והאישור התקציבי הרשמי לבקשה ניתן למשרד רה"מ ב-26.9.04, כשבועיים לאחר מכן.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהממשלה החליטה שהתקציב של מינהלת סל"ע יועמד לרשות המינהלה כבר בתחילת יולי 2004, הגיש משרד האוצר בקשה בעניין זה לוועדת הכספים של הכנסת רק בסוף אוגוסט אותה שנה, והודיע למשרד רה"מ על אישור הבקשה רק בסוף ספטמבר, כחודשיים וחצי לאחר המועד שקבעה הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר שהעיכוב בפעולותיו להקצאת המשאבים הדרושים לתחילת פעילותה של מינהלת סל"ע היה בלתי סביר. משרד האוצר לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המסבירים את העיכוב.

## כוח אדם

1. בסוף יולי 2004 כתבה הסמנכ"לית הבכירה למינהל ולמשאבי אנוש במשרד רה"מ (להלן - הסמנכ"לית) לאגף התקציבים את הנחות היסוד שגובשו בעניין הקמת המינהלה, ולפיהן המינהלה תוקם כיחידה במשרד רה"מ ותסתייע ביחידות הקיימות בו, ובהן יחידות המינהל וכוח האדם והחשבות. היא ציינה שלהיערכות להקמת המינהלה נדרשים תקציבים ואישורים ייעודיים, בין השאר, לשם העסקת עובדים.

במסמכי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) מאוגוסט ומאוקטובר 2004 צוינו העקרונות שמינהלת סל"ע אמורה לפעול על פיהם בכל הנוגע להעסקת עובדים, ובהם: עובדי המינהלה יהיו עובדי מדינה לכל דבר ועניין, ולפיכך יחולו עליהם חוקי שירות המדינה וכללי התקש"ר<sup>3</sup>; הם יועסקו במשרות בלתי צמיתות; יינתן פטור מחובת מכרז פומבי לקבלת עובדים, ובלבד שהמועמדים יתאימו לדרישות המשרה; חלק מהעובדים יועסקו בשכר מומחים, ברמת שכר שתקבע נש"מ בהתאם לכישוריהם ולניסיונם בעבודה. קליטת עובד מדינה במינהלת סל"ע הותנתה, בין השאר, בקיומם של תקן פנוי ושל תקציב מתאים.

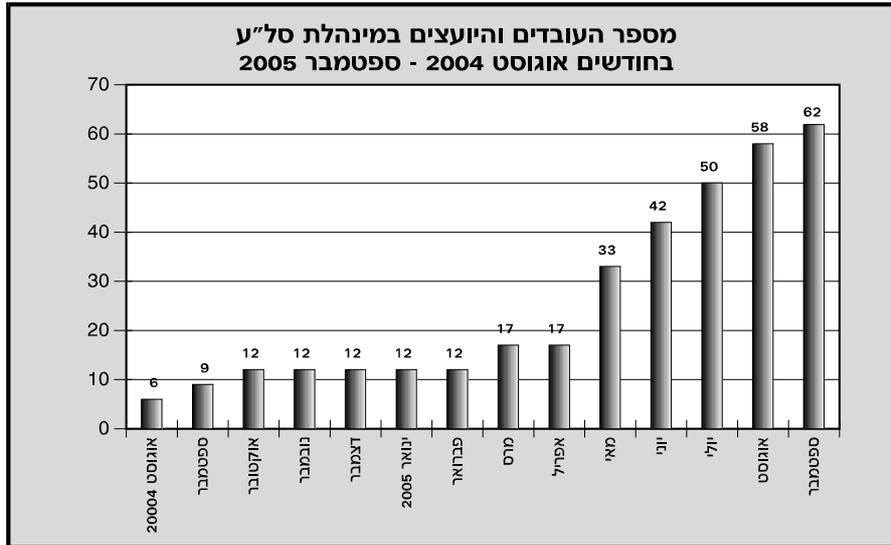
2. בספטמבר 2005 עבדו במינהלת סל"ע 55 עובדי מדינה שמשרותיהם אושרו עד אותו מועד ושבעה יועצים: שלושה יועצים בתחום החברתי, יועץ לתחום ההתיישבות החלופית, יועץ תקשורת ושני יועצים למטה הפינני (להלן - היועצים); 12 מ-55 עובדי המדינה החלו לעבוד במינהלה במהלך שנת 2004, ו-43 העובדים האחרים החלו לעבוד בה בשנת 2005, מרביתם ביוני אותה שנה.

בפברואר 2005 החל משרד ראש הממשלה בהליכי התקשרות עם חמישה משרדי עורכי דין, ובמרס אותה שנה הוא החל בהליכי התקשרות עם עשרה משרדי שמאים לצורך קבלת שירותי ייעוץ וטיפול בכל הנוגע לתביעות של מפונים; כמו כן התקשר המשרד עם שישה משרדים של רואי חשבון - עם שניים מהם במרס 2005 ועם ארבעת האחרים באוגוסט אותה שנה.

להלן בתרשים פירוט מספרם של עובדי המדינה והיועצים שהועסקו במינהלת סל"ע בכל חודש מאוגוסט 2004, מועד הקמת המינהלה, עד ספטמבר 2005. יצוין כי באוגוסט 2005 בוצע פינוי המתיישבים.

---

3 תקנון שירות המדינה.



מהתרחשים עולה שבסוף אפריל 2005, כשלושה חודשים וחצי לפני הפינוי, הועסקו במינהלת סל"ע 17 עובדים (15 עובדי מדינה ושני יועצים). באותו מועד עדיין לא הועסקו, בין היתר, אחראי ליום הפינוי, מנהל תחום סיוע חברתי, מרבית העובדים שתוכנן להעסיק באזור הדרום ושניים מארבעת העובדים שתוכנן להעסיק באזור הצפון.

מכאן שחודשים ספורים לפני הפינוי עמד לרשות מינהלת סל"ע כוח אדם מצומצם ביותר, ותפקידים חיוניים להיערכותה עדיין לא אוישו. הדבר פגע בהיערכותה של המינהלה לקליטת המפונים מיד לאחר הפינוי וגרם לקשיים ולתקלות בטיפול בהם (ראו להלן).

#### קליטת עובדי מדינה במינהלה

קליטת עובדי מדינה במינהלת סל"ע הותנתה, כאמור, בקיומם של תקן פנוי ושל תקציב מתאים ובהשלמת כל הליכי הקליטה המתחייבים מנהלים של נש"מ, של משרד האוצר (אגף התקציבים) ושל משרד רה"מ. כמו כן היא הותנתה באישורה של ועדת החריגים העליונה שבמשרד האוצר, שבראשה עומד הממונה על התקציבים; שכן בעקבות החלטת ממשלה מ-30.7.02, שתוקפה הוארך עד 31.12.06, הוקפאה קליטתם של עובדים חדשים במשרדי הממשלה, וכל בקשה חריגה לקליטת עובד חדש בהם טעונה אישור של ועדת החריגים העליונה<sup>4</sup>.

4 על פי חוזר של נש"מ (נצ 2003-492) מ-14.7.03, "לא תאושרנה ולא תוספנה משרות חדשות... אלא באישור ועדת החריגים העליונה, בהרכב הממונה על התקציבים ונציב שירות המדינה".

**הביקורת העלתה כי בשל אופן תפקודם של משרד רה"מ ושל נש"מ ואגף התקציבים שבמשרד האוצר בכל הנוגע לגיוס כוח אדם, לא תמיד תאם קצב הגידול בכוח האדם של המינהלה את קצב הגידול הדרוש נוכח דחיפות המשימות שהוטלו עליה:**

1. בפברואר, במאי וביוני 2005 הגיש סגן ראש המינהלה לסגן נציב שירות המדינה (להלן - סגן הנציב) בקשות לתוספת תקנים למינהלה, כדלקמן: באמצע פברואר הוגשה רשימה של 18 בעלי תפקידים נוספים שדרושים למינהלה, בהם עוזרים לראש המינהלה, לסגנו וליועץ המשפטי וכן אחראי ליום הפינוי; באמצע מאי הוגשה בקשה לאשר ארבעה תקנים למשרד הדרומי של המינהלה, ששכן בשדרות (להלן - המשרד הדרומי), אשר היה אמור לטפל בכל המפונים מחבל עזה; ביוני הוגשה בקשה ובה פירוט של בעלי תפקידים נוספים שדרושים למינהלה, בהם תשעה תקנים למשרד הדרומי וארבעה תקנים למחלקה המשפטית. תוספת התקנים למשרד הדרומי נומקה בצורך לספק שירות מיטבי למתיישבים, לתת להם מענה ולפנות אליהם ישירות.

נמצא שוועדת החריגים העליונה אישרה את מרבית הבקשות מפברואר 2005 רק ביוני ובולי, וכי הבקשות ממאי 2005 אושרו ביולי. יצוין שחלק מהעובדים התחילו לעבוד במינהלה עוד לפני מועד האישור של העסקתם. עוד נמצא שעד תחילת יוני 2005 אישרה הוועדה את העסקתם של שלושה עובדים בלבד במשרד הדרומי: שני עובדים בשנת 2004 ועובדת נוספת באפריל 2005.

בתגובה על הבקשה מיוני 2005 כתב סגן הנציב באותו החודש לסמנכ"לית שמדובר בתוספת תקנים ש"מחייבת אותנו לגלות רגישות, ולקדם את הבחינה המקצועית בלוח זמנים מזוהר"; וביקש לקיים דיון דחוף בהשתתפות נציגי אגף התקציבים, כדי שיהיה אפשר להציג "עמדה משותפת" בעניין לפני ועדת החריגים העליונה.

רק באמצע יולי 2005 אישרה ועדת החריגים העליונה "הפשרה כללית לקליטת עובדים למינהלת סל"ע עד [סוף השנה], ובלבד שקיים כיסוי תקציבי להעסקה". בעקבות זאת החליטה הוועדה באמצע יולי לאשר למינהלת סל"ע 42 משרות, בהן אחראי ליום הפינוי, מנהל תחום חברתי, עוזר לראש המינהלה ומשרות למשרד הדרומי.

מהאמור לעיל עולה שנש"מ פעלה באטיות לאישור משרות רבות שהיו דרושות למינהלה: בפברואר ובמאי 2005 הגישה מינהלת סל"ע לסגן הנציב בקשות לאשר לה קליטת עובדים נוספים; אולם רק בסוף יוני, לאחר שהגישה בקשה נוספת, החליט סגן הנציב לקיים דיון דחוף בעניין, ורק כשבועיים לאחר מכן החליטה ועדת החריגים העליונה לאשר להוסיף למינהלה עשרות בעלי תפקידים.

עוד עולה מהאמור לעיל שמינהלת סל"ע איחרה להגיש חלק מבקשותיה לאישור העסקת עובדים שהיו חיוניים לפעילותה עוד לפני הפינוי - כמו עובדים למשרד הדרומי ועובדים למחלקה המשפטית. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמינהלה תפעל להשגת אישורים אלה מוקדם יותר, שכן הקשיים המינהליים בקבלתם היו צפויים, וגם היה ידוע שיידרש זמן כדי להכשיר את העובדים לתפקידיהם.

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 כי "העיכוב באישורן של משרות על ידי אגף התקציבים ונש"מ הביא לכך שהיה צורך 'להיאבק' על משרות רבות ועל תנאי השכר שנלוו להן". נש"מ ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 כי "במקרים בהם חל עיכוב, נבע הדבר מהעדר האישורים התקציביים הנדרשים".

ראוי לציין כי בתקציב מינהלת סל"ע לשנת 2005 תוקצבה העסקתם של 33 עובדים. כלומר כבר באפריל 2005 היה תקציב להעסקתם של עוד 18 עובדים במינהלה נוסף על 15 עובדי המדינה שהיא כבר העסיקה במועד האמור. לפיכך תשובת נש"מ בדבר "העדר האישורים התקציביים הנדרשים" אינה מדויקת.

כאמור, ועדת המנכ"לים מונתה, בין היתר, כדי לסייע למינהלת סל"ע בביצוע תפקידיה. מכאן שהיה עליה לסייע למינהלה גם בהסרת חסמים ביורוקרטיים המעכבים גיוס כוח אדם, בייחוד כאשר היו צפויים קשיים בעניין זה. אולם האמור לעיל מלמד שהוועדה ומנכ"ל משרד רה"מ שעמד בראשה לא פעלו להסרת החסמים כאשר נש"מ ואגף התקציבים, המופקדים על אישור קליטתם של עובדים, השתהו באישור עובדים למינהלה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי יצירתן ואיושן של שתי משרות של עובדי מדינה במינהלת סל"ע - אחראי ליום הפינוי ומתאם למערכת הביטחון, ולהלן הפרטים:

(א) **אחראי ליום הפינוי**: כאמור, באמצע פברואר 2005 פנה סגן ראש המינהלה לסגן הנציב וביקש להוסיף למינהלה, בין היתר, גם תקן של אחראי ליום הפינוי. בבקשה צוין שהמועמד למשרה זו "צריך להיות אדם בעל נסיון בתפעול ולוגיסטיקה (כגון קצין במיל") בעל נסיון בעבודה מול המערכת הצבאית ובמערכות גדולות". המינהלה סברה שיש חשיבות רבה לאיוש המשרה בשל היקף המשימות הכלולות בה, וכי יש לאיישה באדם מנוסה ובעל כישורים מגוונים.

נמצא כי רק באמצע מאי 2005 שלחה המינהלה לנש"מ מכתב המציג, בין השאר, את המועמד למשרה. בסוף אותו החודש אישר סגן הנציב את העסקת המועמד ואת תנאי העסקתו, אולם רק כחודש לאחר מכן, בתחילת יולי, פנה משרד רה"מ אל ועדת החריגים העליונה בבקשה לאשר את ההעסקה. כעבור כשבוע אישרה הוועדה את קליטתו של העובד. יצוין כי על פי מסמכי משרד רה"מ, העובד החל בעבודתו במינהלה במאי 2005, יומיים לפני תאריך המכתב האמור.

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה שבקשת המינהלה לקליטת העובד הוגשה כחודש לאחר מתן האישור התקציבי למשרה, וכי לדעתו, זהו פרק זמן סביר לאיתור, ולגיוס עובד בכיר במעמד זה ולקבלת אישור ביטחוני להעסקתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל החשיבות הרבה שייחסה המינהלה לקליטת אחראי ליום הפינוי, היה עליה להציג מועמד למשרה זו ולבקש אישור להעסקתו במועד מוקדם יותר. אמנם תקציב המדינה אושר רק בסוף מרס 2005, אך המינהלה הייתה צריכה לאתר מועמדים מתאימים למשרה עוד לפני כן.

(ב) **מתאם למערכת הביטחון**: באמצע נובמבר 2004 פנתה המינהלה במכתב למשרד רה"מ בבקשה לאשר את התקינה ואת תנאי השכר למשרת מתאם המינהלה למערכת הביטחון (להלן - מתאם). במכתב נאמר שבמסגרת ההיערכות לקראת יישום תכנית ההתנתקות נקבעו מישקים ותחומי אחריות בין המינהלה לגופים שונים, והמישק עם מערכת הביטחון, המופקדת על ביצוע הפינוי בפועל, הוא המורכב והבעייתי ביותר בעת ההיערכות לפינוי ובעת הפינוי עצמו. במכתב צוין שמו של מועמד שלדעת ראש המינהלה מתאים לתפקיד, וצורף אליו מסמך ובו קורות החיים של המועמד.

שלושה ימים אחרי תאריך המכתב האמור ביקש ראש המינהלה מסגן הנציב לאשר את התקן ואת תנאי השכר של המתאם, ובאמצע דצמבר הוא פנה בעניין זה גם לממונה על התקציבים. ב-21.12.04 הודיע סגן הנציב למשרד רה"מ שהבקשה תועבר לועדת החריגים העליונה "רק לאחר שבועדת הכספים תאושר מתן משרה נוספת למינהלת סל"ע בהתאם לחוק". כעבור ימים אחדים השיב לו משרד רה"מ שהוא "נכון להעמיד לטובת העניין תקן פנוי וזאת עד לאישור תקציב המינהלה לשנת 2005". בתחילת ינואר 2005 אישרה ועדת החריגים העליונה ליצור משרה למתאם, בכפוף לקיום מקור תקציבי למימונה.

הביקורת העלתה שכבר בסמוך לתחילת פעילותה של המינהלה היא ידעה על הצורך בהעסקת מתאם, אולם היא לא פעלה בדחיפות הנדרשת ולא הגישה בקשה לאישור המשרה קודם לקליטת המתאם. תחת זאת, היא החלה להעסיקו כבר באמצע אוקטובר, דהיינו כחודש לפני הפנייה הראשונה לאשר את משרתו.

### התקשרות עם יועצים חיצוניים

העסקת יועץ חיצוני במעמד קבלני (להלן - יועץ) במינהלת סל"ע מותנית בקיומו של תקציב מתאים ובאישור ועדת היועצים של משרד רה"מ<sup>5</sup>, לאחר שביצעה את ההליכים המתחייבים מתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), והוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ם) שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.

ממסמכי מינהלת סל"ע עולה שפעמים רבות התמשכו מאוד ההליכים שקדמו לחתימת חוזה התקשרות עם יועצים, והדבר גרם לעיכובים בעבודת המינהלה:

1. באמצע דצמבר 2004 כתב ראש מינהלת סל"ע לממונה על התקציבים שהמינהלה מתקשה לקלוט שלושה יועצים חיצוניים באמצעות מכרזים פומביים או סגורים. הוא הוסיף שיש צורך דחוף להתחיל בהעסקתם והציע לפעול לקבלת פטור ממכרז להתקשרות עמם.

2. במסמך פנימי שכתב ראש המינהלה בסוף פברואר 2005 נאמר ש"התקשרויות עם ספקים ועם עובדים חיצוניים הן מסורבלות ולא יעילות". במסמך צוין ש"שלושת היועצים עובדים על חשבונם כבר 4 חודשים", והועלתה האפשרות לקיים אצל ראש הממשלה דיון בהשתתפות שר האוצר כדי לאשר למינהלה פטור מחובת המכרזים.

יצוין כי בסוף מרס 2005 כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ליועצת המשפטית של משרד רה"מ וליועץ המשפטי של המינהלה שלדעתו אין מקום לקבוע בתקנה מיוחדת פטור מהחובה לקיים מכרז פומבי בנוגע להתקשרויות הנדרשות בדחיפות לשם ביצוע תכנית ההתנתקות. שכן בתקנות יש מגוון של סעיפי פטור, ובהם פטור מחמת דחיפות ופטור מחמת נסיבות מיוחדות ונדירות, אשר ניתן וראוי לעשות בהם שימוש, בנסיבות המתאימות, תוך שימת לב למאפיינים המיוחדים של פרויקט ההתנתקות.

5 ועדת היועצים היא ועדת מכרזים הפועלת במשרד רה"מ לפי תקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

3. משרד מבקר המדינה בדיק כמה זמן נמשכו ההליכים שקדמו להתקשרות של משרד רה"מ עם שלושת היועצים האמורים לשם עבודתם במינהלת סל"ע, ולהלן הממצאים:

(א) יועץ תקשורת: ממסמך שכתב ראש המינהלה עולה שיועץ התקשורת עסק בתחום רגיש ובעל חשיבות מרבית, ולכן הסדרת ההתקשרות עמו הייתה דחופה ביותר. באמצע אוקטובר 2004 אישרה ועדת היועצים במשרד רה"מ להתקשר עם יועץ תקשורת למינהלת סל"ע בהיקף של 60 שעות בחודש עד סוף דצמבר 2005, עם אפשרות להארכת ההתקשרות עמו בשנה נוספת. על פי הוראות התכ"ם התקשרות עם יועץ תקשורת חיצוני טעונה אישור של ועדה במשרד האוצר שהרכבה זהה להרכב ועדת הפטור ממכרז (להלן - הוועדה המיוחדת). נמצא כי רק לאחר יותר מחודש, באמצע נובמבר 2004, פנתה הסמנכ"לית בבקשה לאשר את ההתקשרות עם היועץ לסגן בכיר לחשכ"ל - המשמש יו"ר ועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר (להלן - יו"ר ועדת הפטור) ועומד גם בראש הוועדה המיוחדת.

לדברי יו"ר ועדת הפטור, הוא הודיע למשרד רה"מ שכדי שיהיה ניתן לדון בבקשה יש לבצע שתי פעולות נוספות: לצרף אליה מכתב ממנכ"ל המשרד ובו הנימוקים להגשתה; לכנס שוב את ועדת היועצים כדי לספק לוועדה המיוחדת נתונים חיוניים נוספים. מן המסמכים שנבדקו ומשיחות בעל פה עם יו"ר ועדת הפטור ועם הסמנכ"לית לא היה ניתן לדעת מתי ניתנה ההודעה האמורה.

באמצע דצמבר 2004 פנתה שוב הסמנכ"לית אל יו"ר ועדת הפטור בעניין יועץ התקשורת, ובאותו היום פנה אליו גם מנכ"ל משרד רה"מ ונימק את הצורך בהתקשרות עם היועץ. בסוף אותו החודש אישרה הוועדה המיוחדת למשרד רה"מ לבקש הצעות מחמישה מועמדים לתפקיד ולבחור אחד מהם.

בתחילת פברואר 2005 הודיע סגן ראש המינהלה לסגן בכיר לחשכ"ל המשמש יו"ר ועדת החריגים המיוחדת<sup>6</sup>, שהוועדה המוסמכת לאשר התקשרות עם יועצי תקשורת שבראשה עומד יו"ר ועדת הפטור אישרה למינהלה להתקשר עם יועץ תקשורת, וביקש שוועדת החריגים המיוחדת תאשר למשרד רה"מ לפתוח בהליך של קבלת הצעות מחיר עוד קודם לאישור תקציב המדינה לשנת 2005. מיד לאחר מכן אישרה הוועדה את הבקשה האמורה, וכעבור חודש החל יועץ התקשרות לעבוד במינהלה.

מן האמור לעיל עולה שהליך האישור של ההתקשרות עם יועץ התקשורת ארך כחמישה חודשים. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיו של משרד רה"מ בכל הנוגע לאישור ההתקשרות השתהו זמן בלתי סביר.

(ב) יועץ להתיישבות חלופית: באמצע נובמבר 2004 החליטה ועדת היועצים במשרד רה"מ לאשר התקשרות עם יועץ להתיישבות חלופית. ממסמכי המינהלה מתחילת פברואר 2005 עולה כי הוועדה אישרה לקיים מכרז סגור לתפקיד היועץ; וכי הכנת מסמכי המכרז הסתיימה והיה אפשר לפרסמו, אולם משרד האוצר לא איפשר את הפרסום משום שתקציב המדינה לשנת 2005 עדיין לא אושר. עוד עולה ממסמכי המינהלה כי היא ביקשה מוועדת החריגים המיוחדת לאשר את פרסום המכרז עוד לפני אישור תקציב המדינה לשנת 2005, משום שמדובר במכרז לבחירת יועץ שנועד לעסוק בנושא מרכזי בעבודתה שיש לטפל בו בתוך פרק זמן קצר, ודחייה

6 לפי הוראת שעה כספי 2005/2 מ-2.1.05, הואיל וחוק התקציב לשנת 2005 עדיין לא אושר באותו מועד, לא היה ניתן לפרסם מכרזים חדשים אלא באישור ועדת חריגים מיוחדת שמונתה לצורך זה באגף החשכ"ל במשרד האוצר.

נוספת בפרסום המכרז עלולה להקשות מאוד את פעילותה. כמו כן עולה מהמסמכים האמורים כי בהצעת התקציב לאותה שנה היה מקור תקציבי להתקשרות עם יועצים חיצוניים כגון היועץ לענייני התיישבות.

התברר שבאמצע פברואר 2005, כשבועיים לאחר הגשת הבקשה האמורה, החליטה ועדת החריגים המיוחדת לאשר התקשרות עם יועץ לענייני התיישבות חלופית למינהלה, וכשלושה שבועות לאחר מכן נבחנו במשרד רה"מ ארבע הצעות שהוגשו בעקבות מכרז סגור, והוקמה ועדת משנה כדי לבחור את הזוכה במכרז. באמצע מרס בחרה ועדת המשנה את הזוכה במכרז, ולמחרת נחתם חוזה התקשרות בינו לבין המשרד.

מהאמור לעיל עולה כי אף שכבר באמצע נובמבר 2004 החלה המינהלה בתהליך הדרוש לקליטת יועץ לענייני התיישבות חלופית, הסתיים תהליך זה רק כעבור שלושה חודשים וחצי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתקשרות עם היועץ להתיישבות חלופית, כמו באישור העסקתו של יועץ תקשורת, לא ייחסו במשרד רה"מ את החשיבות הנדרשת לגיוס מהיר של היועץ והשתתפו יתר על המידה בהשלמת ההליכים לביצוע המכרז לבחירתו. גם במקרים אלה ניכרה התנהלות בלתי ראויה בגיוס כוח אדם שהיה חיוני למינהלה.

(ג) יועץ לריכוז התחום החברתי: בסוף ספטמבר 2004 אישרה ועדת היועצים במשרד רה"מ התקשרות עם יועץ לריכוז התחום החברתי במינהלת סל"ע. אישור הוועדה ניתן בתנאי שיוצגו לפניו מסמך ובו קורות החיים של המועמד לתפקיד ונימוקי המינהלה לבחירתו. יצוין כי היועץ נועד לשמש העובד הבכיר במינהלה בתחום החברתי.

נמצא שרק כחודש וחצי לאחר מועד האישור מסרה המינהלה למשרד רה"מ את עמדתה המנומקת בעניין בחירת היועץ לריכוז התחום החברתי וביקשה להשלים את הליכי ההתקשרות עמו. משרד רה"מ מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא חתם עם היועץ על שני חוזים: אחד מתחילת אוקטובר 2004 עד סוף אותה שנה ואחד מאמצע מרס 2005 ואילך.

הביקורת העלתה שהיועץ לריכוז התחום החברתי עבד במינהלה גם מינואר 2005 עד אמצע מרס אותה שנה. היועץ מסר למשרד מבקר המדינה כי בפרק הזמן האמור הוא עבד במינהלה בהתנדבות.

מהאמור לעיל עולה כי משרד רה"מ, לרבות מינהלת סל"ע, לא דאג שההתקשרות עם היועץ תהיה רציפה אף שהיה לו תפקיד בכיר בתחום החברתי.

### תלונות של המינהלה על מחסור בכוח אדם

משרד מבקר המדינה בדק כיצד פעלה המינהלה נוכח המחסור בכוח אדם, שהיא עצמה חשה בו. להלן הממצאים:

1. במחצית השנייה של פברואר 2005 שלח סגן ראש המינהלה לסמנכ"לית מסמך ובו פירוט הבעיות שהתעוררו במינהלה, ובהן חוסר יכולת לקבל אישור להוסיף למינהלה כ-20 תקנים של עובדי מדינה משום שבאותה עת עדיין לא אושר תקציב המדינה לשנת 2005; והנהלים

המסורבלים הקיימים בנוגע להתקשרויות עם יועצים חיצוניים וספקים, שאינם מתאימים לנסיבות ולצרכים המיוחדים של המינהלה.

2. במסמך פנימי שכתב ראש המינהלה במחצית השנייה של פברואר 2005 נאמר, בין השאר, ש"לא ניתן לגייס כיום עובדים נוספים, על אף המטלות הרבות ו[לוח] הזמנים הקצר, הן בגלל תקציב המדינה והן עקב הנוהל הארוך"; "עד עתה לא קיבלו כל עובדי סל"ע לפחות שתי משכורות"; "על אף הרצון הטוב של כל הנוגעים בדבר, במבחן התוצאה נכשלנו" (ההדגשות במקור); התקשרויות עם ספקים ועם עובדים חיצוניים הן מסורבלות ולא יעילות; "אין התחשבות של נש"מ וחשכ"ל בייחודיות של סל"ע, ולעובדה שעובדיו באו מהסקטור הפרטי לתקופת זמן קצרה מאוד"; "המשרד הדרומי טרם נפתח עקב נוהלי הדיור הממשלתי".

ראש המינהלה פירט במסמך הפנימי כמה אפשרויות לפתרון בעיית כוח האדם במינהלה: לרכוש מספקים חיצוניים את "כל צרכי סל"ע"; לזמן דיון אצל ראש הממשלה; להביא לממשלה החלטה גורפת על תקני המינהלה, תקציבה ונוהלי עבודתה, שתאפשר "דילוג על חלק ממהמורות החיים".

ב-9.3.05 התקיים בנש"מ דיון שבו השתתפו, בין היתר, נציגי שירות המדינה, מנכ"ל משרד רה"מ, מנכ"ל משרד המשפטים וראש מינהלת סל"ע. בסיכום הדיון ובסיכום של דיון נוסף שהתקיים בנש"מ באותו היום הוחלט שנש"מ "תסייע להחשת התקדמות ההליכים, בסיוע הגורמים הרלבנטיים".

3. בסוף מאי 2005 כתב סגן ראש המינהלה לראש המינהלה ש"בפועל מתנהלים דיונים ו'מאבקים' על כל מישרה ומישרה כאשר התוצאות אינן משביעות רצון".

מהאמור לעיל עולה שראש מינהלת סל"ע היה ער לקשיים בגיוס כוח אדם למינהלה, ואף התבטא בחריפות בנוגע לכך, בעיקר במסמך פנימי של המינהלה. אולם לא נמצא שהוא העלה את הבעיות במלוא חריפותן לפני ההנהלות הבכירות של משרד רה"מ ושל משרד האוצר כדי לנסות למצוא להן פתרון - גם לא בשלבים מתקדמים של ביצוע תכנית ההתנתקות ולאחר שחוקק החוק. יצוין כי המחסור בכוח אדם במינהלת סל"ע הביא לתקלות בטיפול במפונים מיד לאחר הפינני (ראו להלן).

משרד רה"מ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 כי "נהלי קליטת כוח האדם בשירות המדינה לא נוצרו על מנת לאפשר בנייה מהירה של גוף פרויקטלי ייעודי". הוא הדגיש כי "אין כיום במסגרת החוק, הכללים וההנהיות, כלים מתאימים להיערכות מהירה לטיפול במצבי משבר - בדומה לסיטואציה שנוצרה בעקבות ביצוע תוכנית ההתנתקות בזמן קצר ביותר, יחסית".

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכובים בגיוס ובקליטת כוח אדם לא נבעו מהיעדר חוקים ונהלים מתאימים אלא מהסחבת שהייתה בפעילות הגורמים המופקדים על כך כאשר הנסיבות דרשו פעולה נחושה ונמרצת. ועדת החריגים העליונה, למשל, מצאה לנכון להתיר "הפשרה כללית לקליטת עובדים למינהלת סל"ע" רק באמצע יולי 2005. לדעת משרד מבקר המדינה, אין צורך לקבוע מערכת נפרדת של דינים לשם התמודדות עם פרויקטים כדוגמת תכנית ההתנתקות. החוקים והכללים הקיימים, הקובעים את נוהלי הקליטה וההעסקה של כוח האדם בשירות המדינה, מעמידים את הכלים המשפטיים והמינהליים הדרושים לשם גיוס מהיר וגמיש של כוח אדם.



כשלושה חודשים וחצי לפני מועד הפינוי, היו במינהלת סל"ע 17 עובדים בלבד, וחסרו בה בעלי תפקידים שהיו חיוניים להיערכות לטיפול במפונים מיד לאחר הפינוי. לדעת משרד מבקר המדינה, מנכ"ל משרד רה"מ וראש מינהלת סל"ע, וכן נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים, פעלו בעצלתיים ולא איפשרו קליטה מהירה של עובדים הנחוצים למינהלה.

## הטיפול במפונים מיד לאחר הפינוי - שלב הדיור הארעי

לפי נתוני משרד רה"מ, גרו ביישובים שפוונו 1,751 בתי אב (להלן - משפחות), מהם 1,530 (8,961 נפשות) בחבל עזה ו-221 בצפון השומרון.

החוק מחייב את מינהלת סל"ע לסייע למפונים בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים חדשים, וכן לסייע להם במשך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ומקומות תעסוקה חדשים. הדבר עולה הן מהסעיף המפרט את מטרות החוק והן מהסעיף המפרט את תפקידי המינהלה.

יישוב המפונים נעשה בדרך כלל בשלושה שלבים: שלב הדיור הארעי - הימים הראשונים שלאחר הפינוי; שלב הדיור הזמני - שאמור להימשך פרק זמן מוגדר עד להשלמת הכנתו של דיור הקבע; שלב דיור הקבע. מהחלטות הממשלה ומפעולות המינהלה עולה כי הממשלה קיבלה עליה - נוסף על המתחייב מהחוק - לסייע בתהליך המעבר וההסתגלות באמצעות הקצאת מקומות דיור ארעי למפונים.<sup>7</sup> משרד רה"מ מסר למשרד מבקר המדינה שכל פעולות הממשלה בתחום הדיור הארעי נעשו לפני משורת הדין. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הממשלה פעלה לפני משורת הדין, החלטותיה ופעולותיה מעידות כי היא סבורה שמחובתה לספק למפונים פתרונות דיור ארעיים. לפיכך על הממשלה להעניק טיפול הולם למפונים בנושא הדיור הארעי, על כל היבטיו.

עד יולי 2005 שכרה הממשלה כ-800 חדרים לדיור ארעי למפונים; בתחילת אוגוסט היא הגדילה את מספרם לכ-1,800; ובתום מבצע הפינוי הגיע מספר החדרים השכורים ל-2,806.<sup>8</sup> בתחילת ספטמבר היו בהם קרוב ל-900 משפחות של מפונים. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של מינהלת סל"ע בתכנון דיור ארעי למפונים ואת טיפולה במפונים שהתגוררו במקומות הדיור הארעיים, ולהלן הממצאים.

7 ראו, למשל, החלטות 3900, 4176, 4222 ו-4238, שקיבלה הממשלה בחודשים יולי-ספטמבר 2005.  
8 מהם היו מאוכלסים באותה עת.

## דיור ארעי

1. במסמך של מינהלת סל"ע מיולי 2005 שכותרתו "תכנית הקליטה והסיוע" (להלן - תכנית הקליטה) מפורטות משימות המינהלה ותכניותיה לביצוען, ובהן קליטת המפונים במתקני קליטה (להלן - מרכזי דיור ארעי). בתכנית נקבע שמרכזי דיור ארעי מיועדים לתושבים שיבחרו להישאר ביישוביהם עד רגע הפינוי, ובהם "מתנגדים פסיביים אשר ינסו להקשות על הפינוי אך לא ינקטו פעולה יזומה נגד המפנים"; "תושבים שבחרו שלא להכין תכניות ליום הפינוי ולבטא בכך את התנגדותם"; ו"תושבים שיתנגדו באופן פעיל ואף באלמות".

לפני הקמתם של מרכזים לדיור ארעי היה על המינהלה להעריך כמה מפונים יישארו ביישוביהם עד מועד הפינוי בלי להכין לעצמם מקום מגורים ליום שלאחר הפינוי. נציגים של משרדי ממשלה, נציגים של מתנדבים שסייעו למפונים וכן מתיישבים שפוננו, מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שככלל, בחרו המפונים שלא לשתף פעולה עם הממשלה, ובייחוד עם מינהלת סל"ע. משום כך הדעת נותנת שהמינהלה נתקלה בקשיים בבואה להעריך לכמה מפונים עליה להכין מקומות מגורים במרכזי דיור ארעי.

2. משרד מבקר המדינה בדק מה היו ההערכות של מינהלת סל"ע באשר למספר המפונים שיזדקקו לעזרת המדינה במציאת דיור ארעי.

(א) בדצמבר 2004 העריך ראש מינהלת סל"ע ש-750 (50%) מ-1,500 המשפחות שהתגוררו ביישובי חבל עזה יתיישבו מחדש ללא התערבות המינהלה; בתחילת פברואר 2005 הוא העריך ששיעור המתפנים מרצון מקרב המתיישבים יהיה גדול מ-50%; בסוף יולי 2005 סיכמה המינהלה את הערכותיה בעניין פינוי המתיישבים כדלקמן: 20% יתפנו בהסכמה; 30% יפנו אגב "התנגדות אקטיבית"; ו-50% יפנו אגב "התנגדות פסיבית". כן הוערך כי לחלק מהמתיישבים שיפנו שלא בהסכמה יש פתרון דיור מוכן, ולשאר אין פתרון מוכן; לא צוין לכמה מהמתיישבים אין פתרון.

(ב) בשני דיונים שהתקיימו במינהלת סל"ע בהשתתפות נציגי הגופים השונים שהשתתפו ביישום תכנית ההתנתקות, ציין ראש המינהלה שיש להתכונן לתרחישים שונים: בתחילת יוני 2005 הוא אמר שיש "לבצע תכנון... בחוסר וודאות לגבי היקף המתיישבים שיגיעו להסכמה ויתפנו מרצון... יש להתכונן לכל האופציות כולל לאופציה המחמירה דהינו, רוב המתפנים יחכו עד ליום הפינוי"; ובתחילת יולי הוא אמר שעדיין "אין לנו תמונה ברורה ומדויקת לגבי היקף הגרעין הקשה ומספר המתפנים מרצון, עובדה המחייבת אותנו לעבוד בתרחישים שונים תוך יצירת עתודות וחלופות למקומות דיור".

(ג) באוגוסט 2005 הוצג לפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מידע, ולפיו "עפ"י נתוני מינהלת סל"ע כ-50% מבתי האב ביישובי [חבל עזה] המהווים כ-800 משפחות מעוניינים להתפנות מרצון עד ה-17 באוגוסט".

(ד) על פי נתוני המינהלה, עד 1.7.05 הוגשו לה 288 תביעות בגין בית מגורים ממתיישבים שהם בעלי זכות חכירה או שוכרים בדיור הציבורי, ועד 15.8.05 הוגשו לה 868 תביעות כאלה. שיעור המשפחות שהגישו תביעות בשני התאריכים האמורים מכלל המשפחות שנועדו לפינוי היה 16%-1,50%. בהתאמה.

הגשת תביעה הייתה תנאי לקבלת סיוע מהממשלה לדיור זמני ולדיור קבע. הנתונים שלעיל מלמדים שעד מועד תחילת הפינוי כמחצית התושבים לא הגישו תביעה לפיצויים, ולכן הם לא יכלו לקבל מהממשלה באותה עת סיוע במגורים.

מהאמור לעיל עולה, כי חודשים אחדים לפני מבצע הפינוי היו למינהלה כמה הערכות לגבי מספר המתישבים שלא יתפנו מרצון, וברובן הוערך שכ-50% ממתישבי חבל עזה (כ-870 משפחות) לא יתפנו מרצון. ממסמכים של משרד הביטחון מתחילת אוגוסט 2005 עולה שעל פי המידע שהיה מצוי בידי המינהלה היה עליה להכין דיוור ארעי גם למפונים שכבר נמצאו להם פתרונות דיוור. יתר על כן, למינהלה היה ידוע שעד מועד תחילת הפינוי כמחצית המשפחות לא הגישו תביעה לפיצויים, ולכן הן לא היו זכאיות לקבל מהממשלה סיוע במגורים. מכאן שכבר ערב הפינוי יכלה המינהלה להעריך שעליה להכין דיוור ארעי לפחות ל-870 משפחות שלא יתפנו מרצון, וכן לחלק מהמשפחות שיתפנו מרצון אולם יזדקקו בימים הראשונים שלאחר הפינוי למקום מגורים כלשהו, ולהיערך לכך.

במסמכי מינהלת סל"ע נמצאו הערכות בדבר מספר המפונים שיזדקקו לדיוור ארעי, וראש המינהלה היה ער לצורך להתכונן לתרחישים שונים. אולם המינהלה לא נערכה מראש לקלוט בדיוור ארעי את מספר המשפחות התואם את הערכותיה. הדבר נבע בין היתר מהמחסור בכוח אדם שהיה במינהלה בחודשים שקדמו לפינוי; שכן גיוס מוקדם יותר של עובדים נוספים היה מאפשר לה, בין השאר, להיערך כראוי לקליטת המפונים. משום כך נאלצה המינהלה להגדיל בדחיפות את מספר החדרים במרכזי הדיוור הארעי הן סמוך למועד הפינוי והן לאחר תחילת הפינוי, והתקשתה לאייש אותם בעובדים שסייעו לקלוט את המפונים.

3. מינהלת סל"ע קבעה את מספר החדרים הדרוש לשם שיכון המתישבים ומסרה אותו למשרד הביטחון, והמשרד התקשר עם בתי מלון ועם גופים אחרים בעניין זה, באמצעות חברה פרטית. להלן פרטים על מספר מקומות הדיוור הארעי שהכינה המינהלה במרכזי הדיוור הארעי.

(א) נמצא שעד תחילת יולי 2005 נעשו התקשרויות עם שלושה בתי מלון באשקלון ובבאר שבע, ונשכרו בהם 540 חדרים<sup>9</sup>; ובאמצע יולי החליטה הממשלה להגדיל ב-200 עד 300 את מלאי חדרי המלון המיועדים לדיוור ארעי למפונים; ב-9.8.05 כתב מנכ"ל משרד רה"מ לממונה על התקציבים במשרד הביטחון שיש להסדיר את הזמנתם של 1,000 חדרים נוספים בבתי מלון לפרק זמן של עד חודש ימים.

(ב) מנכ"ל משרד רה"מ ציין בדיון ב-14.8.05 ש"הערכות מערכת הביטחון השתנו ובתוך ימים אחדים ולא יאוחר מ... 18.8.05, כ-60% עד 70% מהמתישבים יעזבו את חבל עזה". שלושה ימים לאחר מכן, ביום שבו החל צה"ל בפינוי, כתב מנכ"ל משרד רה"מ למנכ"ל משרד הביטחון ולסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי "בתרחיש קיצון המתברר בשעות אלה מדובר במעל אלף משפחות בבת אחת אשר ייצאו מהגוש [קטיף] היום או מחר", וביקש לאפשר לשכור חדרים בבתי מלון "בנוהל חירום במידת הצורך הלילה ומחר".

(ג) על פי נתוני משרד רה"מ ליום 24.8.05 (לאחר הפינוי), שכרה הממשלה בסך הכול 2,806 חדרים: 2,380 חדרים ב-28 בתי מלון, מהם היו מאוכלסים באותו יום 1,810 (כ-76%); ו-426 חדרים ב-6 אתרים, בהם ישיבות, אולפנות ומכללות, מהם היו מאוכלסים באותו יום 391 (כ-91%). לרשות הממשלה עמדו גם 280 חדרים במתקנים של הצבא, אולם הם לא נוצלו. עוד

9 כמו כן נאסף מידע על 510 חדרים נוספים בבתי מלון, בדיוור מוגן בשדרות ובמעונות סטודנטים בשדרות, כדי שיהיה ניתן להוסיפם למאגר החדרים המיועדים לדיוור ארעי, אולם לא נעשתה התקשרות בעניינם.

עולה מהנתונים כי בשני בתי מלון לא היו מפונים באותו היום, ובבית מלון אחר שהתה משפחה אחת בלבד, ובסך הכול היו מפונים ב-31 מרכזי דיור ארעי.

מהאמור לעיל עולה כי עד יולי שכרה הממשלה כ-800 חדרים לדיור ארעי למפונים; בתחילת אוגוסט היא הגדילה את מספרם לכ-1,800; ובתום מבצע הפינוי הגיע מספר החדרים השכורים ל-2,806. יצוין כי עד סמוך למועד הפינוי תכננה המינהלה להקים 7 מרכזי דיור ארעי. בפועל היו, כאמור, 31 מרכזים. אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 שעלות שכירת החדרים בבתי המלון הסתכמה עד אז בכ-200 מיליון ש"ח.

משרד רה"מ השיב שהערכות המינהלה התבססו על הערכות של מערכת הביטחון, ולפיהן משך הפינוי המתוכנן יהיה כארבעה עד חמישה שבועות, ובפועל "הפינוי כולו ארך 9-8 ימים, וכ-80% מהמתיישבים פונו בתוך יומיים בלבד". הוא ציין שהערכות המינהלה נעשו בגמישות שאיפשרה לה להתאים את עצמה בתוך זמן קצר לשינויים בהערכות של מערכת הביטחון על משך הפינוי, והדגיש ש"במבחן התוצאה נמצא שלכל מתיישב ומתיישב נמצאו מגורים ארעיים, מיד עם פינויו".

בעניין זה ראוי לציין כי אמנם הממשלה שכרה מספר רב של חדרים בתוך פרק זמן קצר, אולם הדבר נעשה בעיקר סמוך למועד תחילת הפינוי ולאחריו, ולכן היא נאלצה להקים מרכזים רבים לדיור ארעי שלא כמתוכנן, ועקב כך לא היו במינהלת סל"ע די עובדים לטיפול במפונים בכל המרכזים האלה (ראו להלן).

4. משרד מבקר המדינה בדק את ההערכות של מינהלת סל"ע באשר למשך שהייתם של מפונים במרכזי הדיור הארעי.

(א) הנחת העבודה בתכנית הקליטה הייתה שהשהייה של מפונים במרכזי הדיור הארעי תארך 10 עד 14 ימים, ו"מעבר לתקופה זו יחויב התושב עבור שהייתו". בתכנית הודגש שדיור ארעי אינו מיועד לשהייה ארוכה ואינו תחליף למקום מגורים זמני.

נמצא כי ועדת המנכ"לים סברה באמצע יולי 2005 ש"יש לנקוט מדיניות המפנה מתיישבים... מבתי-מלון לדיור זמני (לשכירות או לאתרי מבנים יבילים) בתוך 7-10 ימים מיום הגעת המתיישבים לבתי המלון. למעט מקרים מיוחדים, לא תותר שהייה בבתי-מלון מעבר ל-10 ימים". אולם ימים אחדים לאחר מכן נרשם במסמך של המינהלה שזמן שהייה של מפונים במרכזי הדיור הארעי "שהייה מתוכנן לימים בודדים מוערך כרגע בכחודש ימים עקב בעיית החיבור לציוד האישי המשפחתי".

על אף ההערכה האמורה של המינהלה, בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל המשרד ב-14.8.05 הוחלט שמתיישבים שזכאים לדיור בבתי מלון יתגוררו בהם עשרה ימים עד שבועיים לכל היותר, ולא יאוחר מ-31.8.05, בתנאי פנסיון מלא; מתיישבים שזכאים לדיור זמני ביישובים מסוימים ובדירות שכורות יוכלו להתגורר בבתי המלון יומיים לכל היותר; ומתיישבים שהגיעו להסכם עם המינהלה על יישובם בהסדר של "העתקת יישובים" לפי סעיף 85 לחוק, ישהו בבתי המלון "מעבר לנקבע לעיל"; המינהלה תכין הודעה כתובה שתימסר למתיישבים עם הגעתם לבתי המלון, ולפיה אם מתיישב לא יעזוב במועד שנקבע, לרוב כאמור בתוך עשרה ימים, תנוכה עלות שהייתו במלון לאחר אותו מועד מהפיצויים שהוא זכאי להם על פי החוק.

(ב) לפי נתוני מינהלת סל"ע, ב-18.8.05 היו במרכזי דיור ארעי 595 משפחות שפנו מ-13 יישובים; ב-1.9.05 היו בהם 896 משפחות שפנו מ-15 יישובים; ב-15.9.05 היו בהם 796

משפחות שפוננו מ-14 יישובים, 13 מהם מחבל עזה; ב-26.10.05 היו בהם 450 משפחות של מפונים; ועד 21.12.05 היו בהם 372 משפחות<sup>10</sup>.

מהאמור לעיל עולה כי בסוף יולי 2005 היה ידוע למינהלת סל"ע שמשך השהייה של המפונים בכתי המלון יהיה כפול לפחות מזה שהעריכה ועדת המנכ"לים. על אף זאת סבר מנכ"ל משרד רה"מ, שעמד כאמור בראש ועדת המנכ"לים, שיש לאפשר למפונים (חוץ מהמפונים שהגיעו להסכם עם המינהלה על העתקת יישובם, לפי סעיף 85 לחוק) להתגורר בכתי המלון שבועיים לכל היותר. בפועל, רק 100 (11%) מ-896 המשפחות שהיו במרכזי דיור ארעי ב-1.9.05 עזבו את המרכזים עד 15.9.05; רק כמחציתן עזבו עד סוף אוקטובר 2005; ובסוף דצמבר אותה שנה עדיין היו במרכזים כ-40% מהמשפחות שפוננו אליהם.

### הסיבות להתמשכות השהייה של מפונים במרכזי הדיור הארעי

משרד מבקר המדינה בדק מה היו הגורמים להתמשכות שהייתם של מפונים במרכזי הדיור הארעי, ולהלן הממצאים:

מל"ל מסרה למשרד מבקר המדינה שכבר בפברואר 2004 היא העסיקה יועץ חיצוני, ודוח שהוא הגיש על עבודתו<sup>11</sup> נמסר למינהלת סל"ע עם הקמתה. בדוח מובאות חלופות אחדות ליישוב המפונים במגורי קבע, בהן רכישת דירות או בתים קיימים, עיבוי יישובים קיימים באמצעות הרחבתם והקמת יישובים חדשים. בדוח נאמר כי "כל מענה התיישבותי מאורגן בהתיישבות כפרית או עירונית, ידרוש זמן העולה על משך הזמן עד למועד שנקב כמועד הפינוי... יש לשער שגם בלוח זמנים מקוצר ומואץ תהיה דרישה לפתרונות ביניים של שיכון זמני (למגורים, מבני חינוך ושירותים אחרים) עד להתארגנות קבע".

בפרק הזמן שעבר ממועד סיום חקיקת החוק, פברואר 2005, עד מועד הפינוי הועלו בממשלה כמה אפשרויות למתן פתרונות דיור זמניים למפונים, ובעיקר דובר בהקמת מבנים יבילים<sup>12</sup> ובאיתור דירות בשוק החופשי, שכירתן בידי הממשלה והצעתן למפונים לפרק זמן של שנתיים.

באמצע אפריל 2005 החליטה הממשלה, בין השאר, להטיל על מינהלת סל"ע ועל משרד הבינוי והשיכון להגיש לוועדת השרים להתנתקות תכנית לפתרונות מגורים זמניים למתיישבים זכאים המעוניינים להמשיך ולהתגורר במסגרת קהילתית מיד לאחר הפינוי.

הביקורת העלתה שכחודש לפני הפינוי היו סימנים לכך שרבות ממשפחות המפונים שיזדקקו לדיור ארעי ביום הפינוי עשויות להישאר שם פרק זמן ארוך יחסית משום שהכנת הדיור הזמני עדיין לא הושלמה באותה עת, כמפורט להלן.

10 לפי נתוני המינהלה, בסוף ינואר 2006 היו במרכזי הדיור הארעי 251 משפחות.  
11 עו"ד גדעון ויתקון, קליטת תושבי חבל עזה באזורי עדיפות לאומית; הוגש לוועדת ההיגוי בראשות ראש המל"ל באפריל 2004.  
12 מבנה יביל - מבנה שניתן להובילו ממקום למקום.

1. היקף הדיור הזמני : בסוף יוני 2005 תכננה המינהלה להשלים לקראת יום הפינוי את הכנתן של 1,010 יחידות דיור זמניות. מספר היחידות לדיור זמני שהיו מתוכננות באותה עת היה נמוך בכ-600 ממספר המשפחות בחבל עזה שהיו זכאיות לסיוע בדיור. באמצע יולי אותה שנה הודיע מנכ"ל משרד רה"מ בישיבת הממשלה כי בסך הכול מתוכננות 1,500 יחידות לדיור זמני, בהן 450 מבנים יבילים ובין 850 ל-900 דירות שכורות. יצוין, כי דירות אלה איתר ושכר משרד הבינוי והשיכון, באמצעות חברת עמיגור<sup>13</sup>, למשך שלושה חודשים בהסדר של "ברירת זכות" (אופציה) לשכור אותן לפרק זמן ארוך יותר (להלן - דירות שכורות).

2. הקמת יחידות דיור זמניות : (א) עד אמצע יולי 2005 - כחודש לפני הפינוי - הגישו מתיישבים 329 בקשות לקבלת קרווילות<sup>14</sup> ביישוב ניצן. היות שרק 171 מהבקשות היו של מתיישבים שבאותו מועד כבר הגישו בקשות לפיצויים, והיות שהגשת תביעה לפיצויים הייתה תנאי לזכאות להגשת בקשה לקבלת קרווילה, לא יכלו לקבל אישור לקרווילה קרוב למחצית ממגשי הבקשות האמורות. עד סוף אותו חודש הושלמה ביישוב ניצן הקמתן של 142 מ-320 הקרווילות שתוכננו לאותו מועד, ורק 42 משפחות הוזמנו לקבל קרווילה.

בעניין הקרווילות באתר ניצן מסר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 כי עד 15.8.05 הושלמו הליכי מסירתן של 203 קרווילות למפונים, ו-150 מהן אוכלסו. ב-17.8.05 היו ביישוב ניצן 249 קרווילות בלבד, 16 מהן עדיין לא היו מוכנות לאכלוס.

(ב) ב-17.4.05 החליטה הממשלה להסמיך את משרד הבינוי והשיכון "להתקשר [עם קבלנים] לצורך [עבודות] פיתוח" ביישובים אחדים, ובין השאר לשם הקמת 57 יחידות דיור ביישוב כרמיה. באמצע יוני 2005 התריע יועץ בכיר לראש הממשלה שעסק, בין השאר, במציאת פתרונות דיור חלופיים למפונים, ש"לא ניתן יהיה לעמוד בלו"ז אכלוס המבנים בכרמיה... עבודות התשתית טרם הסתיימו... המבנים היבילים עדיין לא הורכבו ולא הוצבו בשטח". היועץ פירט את הצעדים שיש לנקוט כדי להשלים את הכנת יחידות הדיור, וציין כי "אי-עמידה בלו"ז, העדר דירות מוכנות לאכלוס, תוביל להשארותן של 78 משפחות ללא קורת גג בתאריך 15.8.2005".

(ג) באמצע יולי החליטה הממשלה, בין השאר, להקים ביישוב יד חנה 30 יחידות דיור זמניות למפונים ולכלול את היישוב האמור בין היישובים שמשרד הבינוי והשיכון יוסמך "להתקשר לצורך ביצוע עבודות פיתוח" בהם. בסיכום דיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד רה"מ שלושה ימים לאחר מכן נרשם, בין השאר, כי "תשתיות יד-חנה תהיינה מוכנות תוך 45 יום מיום מתן צו התחלת העבודה, בשל עיכוב שיווצר עד יום האכלוס, מינהלת סל"ע תפעל לשכן את המתיישבים בבית הארחה בהתאם".

(ד) מנתוני מינהלת סל"ע עולה כי בחודש הראשון שלאחר הפינוי רק מאות אחדות של משפחות עברו לדיור הזמני, שכן ב-18.8.05 גרו בדיור זמני כמו קרווילות וקרוונים (לא כולל דירות שכורות) 299 משפחות; ב-1.9.05 - 304 משפחות; וב-15.9.05 - 310 משפחות בלבד.

משרד רה"מ הסביר ש"פתרונות המגורים הקהילתיים כרוכים מטבעם בעלויות כספיות משמעותיות, ומוכן כי הערכות לביצועם מחייבת שיתוף פעולה עם המתיישבים עצמם". הוא הוסיף כי בהיעדר שיתוף פעולה לא היה ניתן לדעת היכן יבקשו המתיישבים להתגורר, ולכן לא

13 חברת עמיגור ניהול נכסים בע"מ, בבעלות של הסוכנות היהודית לארץ ישראל, עוסקת בניהול, בהשכרה ובמכירה של דירות המושכרות או המיועדות להשכרה לזכאים של משרד הבינוי והשיכון.

14 מבנים יבילים. ביישוב ניצן תוכננה באותו מועד הקמתן של 320 קרווילות, חלקן בעלות שטח של 60 מ"ר וחלקן בעלות שטח של 90 מ"ר. ב-14.7.05 הוזמנו מבנים יבילים נוספים.

היה מוצדק להשקיע משאבים בהכנת אתרי מגורים. המשרד ציין כי מספטמבר עד נובמבר 2005 היו בכל נקודת זמן יותר מ-70 קרוונים מוכנים לדיור שהמפונים לא ניצלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בלי לקבוע עמדה בנוגע לקצב הקמתם של המבנים לדיור זמני, גם על פי הנתונים שהובאו לעיל היה ניתן לדעת זמן סביר לפני הפינוי, אילו מבנים לא יהיו מוכנים למגורים ביום הפינוי, וממילא כמה מהמשפחות שהיו מיועדות לגור בהם יזדקקו לדיור ארעי ובכמה עובדים יהיה צורך כדי לסייע למשפחות אלה: המינהלה הייתה יכולה להעריך על סמך המידע שהיה ברשותה כי במועד הפינוי לא יהיו מוכנות חלק גדול מ-320 הקרווילות באתר ניצן, ולכן יידרש דיור ארעי למשפחות שהקרווילות שלהן עדיין לא היו מוכנות; כחודש לפני הפינוי ידע משרד רה"מ שביום הפינוי יהיה צורך לשכן במרכזי דיור ארעי את המפונים שאמורים לגור באופן זמני ביישוב יד חנה, וכחודשיים לפני הפינוי הוא ידע שיהיה צורך בפתרונות ארעיים למפונים שאמורים לגור בכרמיה.

3. **דירות שכורות**: מנתוני מינהלת סל"ע וחברת עמיגור ל-21.9.05 עולה כי באותה עת היו כ-1,540 יחידות דיור זמני למפונים, מהן 840 (כ-55%) דירות שכורות - יחידות או במקבצי דירות<sup>15</sup>. עלות שכירת הדירות הייתה כ-5 מיליון ש"ח, ומהן שכרו המפונים רק 63 דירות (7.5%).

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שרובן המכריע של הדירות שהכינה הממשלה למפונים כפתרון דיור זמני לא נוצל לפני הפינוי, הייתה צריכה לשמש למינהלת סל"ע סימן נוסף לכך שמספר רב של משפחות יזדקקו לדיור ארעי מיד לאחר הפינוי.

4. **דיור זמני ליישובים מסוימים**: (א) מינהלת סל"ע מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים על משפחות של מפונים מכמה יישובים ששהו בדיור ארעי ב-1.9.05, לרבות הדיור הארעי שעמד לרשותן באותו מועד והדיור הזמני שתוכנן עבורן. מהנתונים עולה כי באותה עת כ-430 משפחות היו צפויות להישאר במרכזי דיור ארעי לפחות עד אמצע אוקטובר, ומרביתן (כ-80%) עד סוף אוקטובר, משום שהכנת הדיור הזמני שיועד להן עדיין לא הושלמה.

(ב) בסוף יולי 2005 התקיים דיון שהשתתפו בו, בין היתר, ראש המינהלה, ראש מטה פיקוד דרום בצה"ל וחברי ועד היישוב נווה דקלים, שהיה הגדול שביישובים המיועדים לפינוי<sup>16</sup>. הדיון עסק, בין השאר, בפתרונות דיור לתושבי היישוב, ונאמר בו שהקמתן של 100 קרווילות ביישוב ניצן, שתושבי היישוב היו אמורים לגור בהן לאחר הפינוי, לא תושלם עד מועד הפינוי. בדיון סוכם שלכ-30 משפחות ברוכות ילדים תחפש המינהלה "פתרון יצירתי", או בדירות גדולות באשקלון או בקרווילות גדולות.

יוצא אפוא כי כשבועיים לפני מועד הפינוי היה ידוע שהדיור הזמני המיועד לכ-130 משפחות מנווה דקלים לא יהיה מוכן במועד הפינוי, והן יזדקקו לדיור ארעי.

15 מקבץ דירות הוא קבוצת דירות במבנה אחד. שאר יחידות הדיור הזמני היו במבנים יבילים, במבנים טרומיים ובמבנים קונבנציונליים.

16 לפי נתוני המינהלה התגוררו בו 467 משפחות.

מהאמור לעיל עולה שבחודשים שקדמו למועד הפינני עסקה מינהלת סל"ע בהכנת פתרונות דיור זמניים למתיישבים. סביר להניח שבמידת מה התעכבה השלמת הכנתו של הדיור הזמני גם בגלל חוסר שיתוף הפעולה של המתישבים עם המינהלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מינהלת סל"ע ומשרד רה"מ לא הסיקו את המסקנות שעלו ממכלול המידע שהיה לפנייהם על מצב פתרונות הדיור הזמני, ולא נערכו כראוי להגדלת מספרם של מרכזי הדיור הארעי ולהוספת אנשי מקצוע בתחום הרווחה ואחרים לענייני לוגיסטיקה שנדרשו לאיוש המרכזים (ראו להלן). משום כך, וכן בשל המחסור בעובדים שהיה במינהלה חודשים אחדים לפני הפינני, ההיערכות של המינהלה ושל משרד רה"מ לקליטת המפונים הייתה לקויה.

### כוח אדם לטיפול במפונים במרכזי הדיור הארעי

בחוק נקבע, כאמור, שתפקידי מינהלת סל"ע הם, בין השאר, לתת למפונים סיוע וייעוץ מיוחדים בכל הקשור לפינני, "לרבות סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה, במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים"; לתאם בין רשויות המדינה לבין עצמן ולבין רשויות מקומיות וגופים אחרים, בכל הקשור לסיוע למפונים בתקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות אלה.

בתכנית הקליטה מיולי 2005 שהכינה מינהלת סל"ע נקבע שהאחריות הכוללת להפעלת מרכזי הדיור הארעי תחול על המינהלה, ושהמינהלה תפעל באמצעות המחוזות של משרדי הממשלה באזור הדרום ובאזור הצפון. כמו כן נקבע בתכנית שבכל מרכז יפעל צוות ניהולי ומקצועי "אשר ייסמך על צוותים ומתקנים מקומיים (מרפאות, בתי חולים, מתנ"ס וכו')".

### תכנון כוח האדם שיידרש למרכזי הדיור הארעי

1. בתכנית הקליטה נקבע שלהפעלת מרכזי דיור ארעי דרושים עובדים אלה: מנהל אדמיניסטרטיבי שהוא נציג המינהלה, מנהל מקצועי, אחראי לתחום החינוך מטעם משרד החינוך, התרבות והספורט, נציג ועדת זכאות של מינהלת סל"ע, "גורמי רפואה" מטעם משרד הבריאות, "כוח עזר וסיוע לטיפול במתפנים - חיילים וחיילות מצה"ל", רב, פסיכולוג, חיילות ומידען. כן צוין בתכנית שצוות העובדים במרכז הדיור הארעי יעבוד בשתי משמרות ויקיים תורנות לילה.

ואולם בתכנית הקליטה לא נאמר כמה עובדים יהיו בכל תחום; לא נאמר, למשל, כמה עובדים סוציאליים תקצה מינהלת סל"ע לכל מרכז, בהנחה שבכל שעה משעות היום יעמוד עובד סוציאלי לרשות המפונים, או בכמה חיילות יש צורך בכל משמרת. לדעת משרד מבקר המדינה, האמור לעיל מלמד שמינהלת סל"ע לא תכננה כראוי את היקף כוח האדם שיידרש למרכזי הדיור הארעי. מן הראוי היה שהמינהלה לא תסתפק בהגדרת בעלי התפקידים שיידרשו למרכזים אלא גם תקבע את מספרם על פי מספר המפונים שצפויים לשהות בכל מרכז ומשתנים רלוונטיים אחרים.

2. במינהלת סל"ע היו שלושה עובדים בתחום החברתי. עובדים אלה לא היו עובדי מדינה אלא במעמד של יועצים. בעניין העסקת יועץ במשרד ממשלתי נקבע בתקשי"ר כדלקמן: יועץ הוא עובד במשרד ממשלתי שאינו במעמד של עובד המדינה; הוא יועסק בדרך כלל בנושא מוגדר ובמשך פרק זמן קצוב; יש לדאוג, ככל האפשר, שלא יהיה מעורב בפעולות ביצוע של המשרד ולא ישתלב בהיררכייה של המשרד. כמו כן נקבע בתקשי"ר כי יועץ לא ייצג את המשרד כלפי חוץ אלא אם נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים; וכי הוא אינו רשאי להשתמש בתוארו, חוץ מאשר במסגרת פעילותו כיועץ.

מהאמור לעיל עולה שיש מגבלות על עבודתם של יועצים במשרדי ממשלה. יוצא אפוא שלשם ביצוע אחד מהתפקידים החשובים שנקבעו למינהלה בחוק, הטיפול בתחום חברתי - תפקיד הכולל, בין היתר, מתן סיוע וייעוץ בכל הקשור לפינוי ותיאום בין רשויות המדינה לגופים אחרים בכל הקשור לסיוע למפונים - העסיקה המינהלה שלושה עובדים שהיה ידוע מלכתחילה שבשל העסקתם במעמד של יועצים חלות מגבלות על עבודתם שיקשו עליהם למלא כראוי את תפקידם.

היועץ לריכוז התחום חברתי, שהוא העובד הבכיר בתחום זה, החל לעבוד במינהלה כבר באוקטובר 2004. אולם כאמור, הביקורת העלתה שהוא לא עבד במינהלה ברציפות: העסקתו בה הפסקה בסוף שנת 2004 וחודשה באמצע מרס 2005. שני היועצים הנוספים החלו לעבוד במינהלה רק בסוף מאי 2005.

לדעת משרד מבקר המדינה, גיוס שני היועצים הנוספים רק כחודשיים וחצי לפני הפינוי פגע ביכולתה של המינהלה לתכנן כנדרש את כוח האדם במרכזי הדיור הארעי ולאיש אותם.

3. משרד מבקר המדינה בדק את היערכות מינהלת סל"ע לקליטתם של המפונים ב-31 מרכזי דיור ארעי. ממסמכים שמסר היועץ לריכוז התחום חברתי במינהלה למשרד מבקר המדינה עולה שעבודת המטה של המינהלה בנושא זה הייתה מגוונת. בין השאר גובשו הערכות במישור הנפשי-חברתי, ונבחנו צורכי המפונים בתהליך המעבר למקום המגורים החדש וההיקלטות בו, לרבות חיבור בין קהילות, והפעולות הנדרשות בתחומים החברתי, הפסיכולוגי, החינוכי, הכלכלי והתעסוקתי.

כאמור לעיל, עד סמוך למועד הפינוי תכננה מינהלת סל"ע להקים 7 מרכזי דיור ארעי בלבד, ובפעל הוקמו 31 מרכזים. נמצא שלא היו במינהלה די עובדים שתפקידם לתת למפונים במרכזי הדיור הארעי סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה:

ממסמכי המינהלה עולה שהיא הקצתה עובדים רק ל-25 מ-31 מרכזי הדיור הארעי. לבית מלון אחד בטבריה, שב-24.8.05 שהו בו 12 משפחות, ולחמישה מרכזי דיור ארעי שהיו בישיבות, באולפנות ובמכללה לא הוקצו עובדים כלל.

משרד רה"מ הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 כי לא היה צורך בנציג המינהלה בבית המלון בטבריה משום ש"המפונים לשם שהו במלון כפתרון ביניים עד למכונות בתיאם שהיו בשיפוצים... ולכן מצבם לא חייב הצבת נציג [של המינהלה]". היועץ לריכוז התחום חברתי

במינהלת סל"ע הסביר שבחמשת מרכזי הדיור הארעי שהיו בישיבות ובמכללה לא היה צורך בנציגים של המינהלה משום שהישיבות שבהם נמצאות הישיבות והמכללות סיפקו את כוח האדם הדרוש לטיפול במפונים.

הסיוע שהיה על נציגי המינהלה לתת במרכזי הדיור הארעי היה מגוון, וכלל למשל סיוע בהגשת תביעות לפיצויים. משום כך, לדעת משרד מבקר המדינה, המינהלה הייתה צריכה לדאוג שיהיה לה נציג בכל מרכז. יתר על כן, המינהלה הייתה חייבת לסייע למפונים בין שמגוריהם החדשים מוכנים ובין שאינם מוכנים.

### היקף כוח האדם במרכזי הדיור הארעי

1. עובדים שהקצתה המינהלה לה : כאמור, קצב גיוס העובדים למינהלת סל"ע היה אטי בהתחשב במשימות שהוטלו עליה. באפריל 2005, כשלושה חודשים וחצי לפני מועד הפינוי, עדיין לא החלו לעבוד במינהלה עובד שאחראי ליום הפינוי, מנהל תחום סיוע חברתי, מרבית העובדים שתוכנן להעסיק באזור הדרום ושניים מארבעת העובדים שתוכנן להעסיק באזור הצפון. עובדים אלה היו נחוצים, בין השאר, כדי שיהיה אפשר לקיים קשר לפני הפינוי עם מתיישבים שמעוניינים בכך, וכדי לתכנן את כוח האדם במרכזי הדיור הארעי.

גם מספר העובדים שעמדו לרשות המינהלה במרכזי הדיור הארעי היה קטן מהנדרש: לפי תכנית הקליטה היו אמורים להיות בכל מרכז שני נציגים של המינהלה - מנהל אדמיניסטרטיבי ונציג ועדת זכאות - כלומר 62 נציגים ב-31 מרכזי דיור ארעי. אולם על פי נתוני המינהלה, היא הקצתה 37 עובדים ל-25 מרכזי דיור ארעי, כלומר כמשרה וחצי למרכז, בממוצע; ובשישה מרכזי דיור ארעי לא היו נציגים כלל. מכאן שבפועל היו רק כ-60% מהנציגים הדרושים:

(א) ב-21 מ-25 מרכזי הדיור הארעי שהמינהלה הקצתה להם עובדים היו רק 12 מנהלים אדמיניסטרטיביים, ושבעה מהם היו אחראים ליותר ממרכז אחד. בארבעת המרכזים הנותרים לא היו כלל מנהלים אדמיניסטרטיביים מטעם המינהלה.

(ב) ב-25 המרכזים האמורים היו בסך הכול שישה נציגים של המשרדים האזוריים של המינהלה, שהיו למעשה נציגים של ועדות הזכאות: עובד אחד היה אחראי ל-11 מרכזי דיור ארעי, רובם בירושלים; שני עובדים היו אחראים לארבעה מרכזים; שני עובדים אחרים היו אחראים לחמישה מרכזים; ועובד אחד היה אחראי למרכז אחד. בארבעת המרכזים האחרים לא היו כלל נציגים של ועדות זכאות.

2. עובדי קבלן : ממסמכים שמסרה המינהלה למשרד מבקר המדינה, עולה כי מ-26 מ-37 העובדים שהקצתה המינהלה למרכזי הדיור הארעי היו עובדי קבלן שהועסקו בידי שני קבלנים שמשרד הביטחון התקשר עמם. התברר שעובדים אלה עבדו במרכזים בחודשים יולי-ספטמבר 2005. יצוין כי 12 עובדי קבלן אחרים שימשו דוברים במרכזים באוגוסט 2005.

(א) מ-19 מ-26 עובדי הקבלן שצוינו לעיל היו מנהלים מקצועיים בתחום החברתי, בהם גם עובדים סוציאליים. עובדים אלה הועסקו ב-21 מ-25 מרכזי הדיור הארעי שהמינהלה הקצתה להם

עובדים, שלושה מהם היו אחראים כל אחד לשני מרכזים. בארבעת המרכזים האחרים לא היו מנהלים מקצועיים בתחום החברתי.

(ב) החשבת של משרד רה"מ מסרה למשרד מבקר המדינה שהיא לא הייתה מעורבת בפעולות שנקטה המינהלה לקבלת העובדים האמורים, למעט חתימתה על שתי התחייבויות כספיות של משרד רה"מ למשרד הביטחון, שכללו גם התחייבות בגין תשלום לקבלני כוח אדם.

המינהלה הבהירה למשרד מבקר המדינה שגיוס העובדים באמצעות משרד הביטחון נועד לקצר את ההליכים המינהליים הכרוכים בהעסקת עובדי קבלן בידי משרד ראש הממשלה. יצוין כי הביקורת העלתה שלמינהלה היה מידע חלקי בלבד על פעילותם של עובדים שהועסקו באמצעות קבלנים במרכזי הדיור הארעי (ראו להלן).

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה ש"בתקופת הפינוי רוב רובו של צוות [המינהלה], כמו גם כמחצית מעובדי משרד ראש הממשלה... הסתובבו יום ולילה בבתי המלון ובמרכזי הקליטה... [שני עובדים] בעלי ניסיון ענף... פיקחו על המערך כולו ושלטו בפעילותם של המנהלים האדמיניסטרטיביים... בוצעה בחינת מצב מתמדת של הצרכים במוקדי הקליטה אל מול סגן ראש ה[מינהלה]".

תמונת המצב המשתקפת מהתשובה שלעיל בכל הנוגע לפיקוחה של המינהלה על עבודתם של עובדי הקבלן אינה מתיישבת עם זו המשתקפת מממצאי הביקורת: משרד מבקר המדינה ביקש פעמים אחדות מהמינהלה נתונים על כוח האדם במרכזי הדיור הארעי, לרבות נתונים על מספר המשרות ודיווחים של מנהלי מרכזי הדיור הארעי, אולם הוא לא קיבל את כל המידע המבוקש, שכן המינהלה קיבלה דיווחים רק מחלק ממנהלי המרכזים, ובדיווחים שהוגשו לה חסר מידע חיוני שהיה יכול לייעל את עבודתה (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, בלי להביע עמדה על גיוס העובדים באמצעות משרד הביטחון, האמור לעיל מלמד שמשרד רה"מ שילם עבור העסקת עובדים בלי לפקח בסדירות על עבודתם.

3. עובדים שהקצו גורמים אחרים: (א) היועץ לריכוז התחום החברתי במינהלה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי במרכזי הדיור הארעי היו גם עובדים סוציאליים שהעסיקו הרשויות המקומיות, וכי את המידע על היקף עבודתם במרכזים קיבלה המינהלה באמצעות הדיווחים של מנהלי המרכזים.

הביקורת העלתה שבידי המינהלה היו נתונים רק על מספר העובדים הסוציאליים, ולא על היקף משרותיהם. משום כך לא ניתן לדעת אם עובד סוציאלי מסוים עבד רק שעות אחדות ביום (ולכן למשל נדרש עובד נוסף לשאר שעות היום) או עבד במשך שעות רבות. יתר על כן, המינהלה לא קיבלה דיווחים כתובים מחלק ניכר ממרכזי הדיור הארעי (ראו להלן), ולכן המידע שהיה ברשותה על עבודתם של העובדים הסוציאליים במרכזים היה חלקי בלבד.

(ב) עוד בנובמבר 2004 כתב ראש המינהלה לאגף המבצעים ולקצין החינוך הראשי בצה"ל ש"במסגרת הערכת מצב של מנהלת סל"ע, אנו רואים כי לא תהיה לנו אפשרות לקליטה סדורה

## סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע

וטיפול באוכלוסייה ב[נקודות] קליטה, לאחר הפינוי, וביקש סיוע של 30 מורות חיילות. אולם התברר שבסוף יולי, כשבועיים לפני הפינוי, עובדים שהיו אמורים לעסוק בקליטת מפונים במרכזי הדיור הארעי, בהם יועץ המינהלה לתחום החברתי, לא ידעו כמה חיילות יסייעו בטיפול במפונים שבמרכזים.

צה"ל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 שבקליטת המפונים במרכזי הדיור הארעי סייעו כ-200 חיילים - 140 מורות חיילות וכ-60 קצינים; וכי הם עסקו בתפקידים שונים, בהם רישום של המפונים וטיפול בבקשותיהם.

4. רבנים: בתכנית הקליטה נקבע כאמור שבכל מרכז דיור ארעי יהיה נציג מינהלה שהוא רב, אולם לא נמצא שהדבר יושם.

5. מתנדבים: בעת הבדיקה שמעו נציגי משרד מבקר המדינה טענות של מפונים, ולפיהן במרכזי הדיור הארעי לא היו נציגים של מינהלת סל"ע, ולא היו די עובדים סוציאליים. במסמכי המינהלה מסוף אוגוסט 2005 נרשם כי "רוב כ"א לא מציג עצמו כעובדי סל"ע בגלל התגובה הקשה של האוכלוסייה... תופעה חמורה [בירושלים] היא שמשפחות שרוצות לשתף פעולה עם סל"ע נתונות תחת איומים ולחץ קבוצתי קשה ביותר"; וכי "יש גל עצום של מתנדבים".

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה שמינהלת סל"ע "אפשרה למתנדבים לפעול על פי בקשת המפונים כי אנשי מקצוע המוכרים להם יעבדו עימם".

6. דיווחים על מחסור בכוח אדם: ממסמכי המינהלה, בהם דיווחים שהיא קיבלה ממרכזי הדיור הארעי, עולה שלפחות במרכזים אחדים היה מחסור בכוח אדם לקליטת המפונים. להלן הפרטים:

במסמך של המינהלה מסוף אוגוסט 2005 נרשם, שבירושלים, במרכז ובצפון "לא היה תהליך הכנה", ו"אנשי מקצוע גויסו בחטף חלקם מתפקידים היטב חלקם פחות". כן צוין כי יש מחסור בכוח אדם בשלושה בתי מלון בירושלים שמספר המפונים בהם קטן; מנהלת מרכז דיור ארעי בבית מלון ביהוד כתבה בדיווח מ-20.8.05 שהיא "זקוקה לסיוע ובאופן מיידני", וביקשה להקצות למרכזי הדיור הארעי ארבעה עובדים, בהם גם אחראי לוגיסטיקה; בדיווח של מנהל מרכז דיור ארעי בבית מלון בנווה אילן מ-15.9.05 נאמר כי "בזמן קליטת המשפחות במלון טרם גוייס הצוות המקצועי... הצוות המקצועי [לרבות מנהל המרכז] גוייס והחל בעבודתו יום לאחר הגעת רוב המתיישבים". המנהל ציין שמתנדבים רבים סייעו למפונים בהגיעם לבית המלון וחלק להם שבחים.

האמור לעיל מלמד כי אף שמינהלת סל"ע, בסיוע גורמים ממשלתיים, הייתה אמורה לטפל במפונים במרכזי הדיור הארעי, לא הוקצו די עובדים למשימה זו; ובפועל, חלק מהטיפול ניתן בידי מתנדבים. לדעת משרד מבקר המדינה, גיוס מוקדם יותר של עובדי מינהלה לשם טיפול במפונים, בכלל זה עובדים נוספים למשרדי המינהלה בצפון ובדרום, היה מסייע למינהלה לאייש את מרכזי הדיור הארעי כמתבקש.

## הפיקוח של המינהלה על מרכזי הדיור הארעי

כאמור, מינהלת סל"ע טיפלה במפונים במרכזי הדיור הארעי באמצעות מספר מצומצם של עובדים ובאמצעות עובדים שגויסו והוכשרו לתפקידם בחופזה. בנסיבות אלה, כדי לדעת כיצד נעשת

קליטת המפונים ומהו הטיפול המקצועי שניתן להם, היה עליה לקבל באופן שוטף ממרכזי הדיור הארעי דיווחים מקצועיים ומקיפים ובעלי מתכונת אחידה. משרד מבקר המדינה בדק את המידע שהיה בידי מינהלת סל"ע על הטיפול במפונים במרכזי הדיור הארעי.

במסמכי מינהלת סל"ע נמצאו בתחילת אוקטובר 2005, 16 דיווחים בלבד ממרכזי הדיור הארעי: 14 מרכזים דיווחו פעם אחת; ומרכז אחד דיווח פעמיים. יוצא אפוא שבידי המינהלה לא היו דיווחים על הדרך שבה נקלטו המפונים ב-16 ממרכזי הדיור הארעי ועל הטיפול שקיבלו בהם.

זאת ועוד, התברר שמתכונת הדיווחים שהיו בידי המינהלה לא הייתה אחידה: הם נמסרו במועדים שונים, יש שלא ציון תאריך; בשבעה מהם לא היו נתונים ברורים על מספר המפונים השוהים במרכז הדיור הארעי; בכל דיווח הוצגו הנתונים על העובדים במתכונת שונה, וברוב הדיווחים לא היו נתונים שניתן ללמוד מהם כמה שעות ביום עמד הצוות המקצועי לרשות המפונים.

מהאמור לעיל עולה כי המינהלה לא קיבלה דיווח נאות ממרכזי הדיור הארעי: ששת המרכזים שבהם לא הציבה המינהלה עובדים מטעמה וכן עשרה מ-25 המרכזים שהיו בהם גם עובדים מטעמה לא דיווחו לה כלל, והשאר דיווחו פעם אחת בלבד. יתר על כן, במרבית הדיווחים שקיבלה המינהלה חסר מידע חיוני שהיה יכול לייעל את עבודתה במרכזי הדיור הארעי.



הממצאים שהובאו לעיל מלמדים שמסיבות שונות, ובהן גיוסם המאוחר של חלק מהעובדים שהיו נחוצים למינהלת סל"ע לשם תכנון מרכזי הדיור הארעי ואיושם, לא נערכה המינהלה כראוי לטיפול במרבית המפונים במספר רב של מרכזי דיור ארעי, אף שצפתה אפשרות כזאת. משום כך לא הקצתה המינהלה למרכזים די כוח אדם מקצועי ומינהלי כדי לרכז את הטיפול במפונים, והמפונים לא קיבלו את מלוא הסיוע שהם היו זכאים לו בתחום הרווחה הנפשית והחברתית. יוצא, שמינהלת סל"ע לא מילאה במלואו את אחד מתפקידיה. כתוצאה מכך נפגעו המפונים ונגרם להם סבל.

## העברת האחריות לטיפול במפונים מצה"ל למינהלה

1. במסמך שהפיץ המשנה לראש מל"ל בשם ועדת ההיגוי במרס 2005, כמפורט לעיל, נקבע כי צה"ל והמשטרה יהיו אחראים לפינוי המתיישבים מבתיהם וממבנים אחרים, ואילו מינהלת סל"ע תהיה אחראית ל"קליטת המתיישבים המפונים בזמן מבצע הפינוי".

2. פינוי המתיישבים נעשה באמצעות 191 כלי רכב. במהלך הבדיקה הגיעו למשרד מבקר המדינה עדויות ותלונות של מפונים על סבל שנגרם להם בנסיעתם מחבל עזה למרכזי הדיור הארעי. בין השאר נטען שהמתנה לאוטובוסים והנסיעה בהם נמשכו זמן רב, ויש שאף עשר

שעות; וכי למרות הנסיעה הארוכה היו אוטובוסים שלא עצרו בדרך כדי לאפשר לנוסעים להתרענן.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 שהיא הייתה האחראית להבאת המפונים לאתרים שקבעו צה"ל, משרד הביטחון ומינהלת סל"ע; וכי "במקרים שהאזרחים המפונים הוסעו שעות רבות עד ליעדם, נבע הדבר, בעיקר, משינוי יעדים ומקשיים בצירים".

(א) מינהלת סל"ע מסרה שהיא תכננה להקים באחד ממרכזי הדיור הארעי מוקד ניתוב ראשוני (להלן - מנ"ר) לשם "איתור וניתוב המתיישבים למגורים הארעיים בןמרכזי דיור ארעין בייעילות, ברגישות ובזמן קצר ככל האפשר". מפונים ומתנדבים שהיו מעורבים בתהליך הפינוי מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שבתחילת מבצע הפינוי הוקמה תחנת רענון למפונים במרכז שפירא, סמוך לאשקלון, וכי חלק מהאוטובוסים שהסיעו מפונים עצרו ליד התחנה בדרך למרכזי הדיור הארעי כדי שהמפונים יוכלו להתרענן, לאכול ולשתות.

משרד רה"מ השיב שתחנת הרענון האמורה הוקמה בידי מועצת יש"ע, ולמינהלה נודע על כך ביום הפינוי עצמו; וכי בעקבות זאת החליט האחראי ליום הפינוי במינהלה לשנות את התכנית להקמת המנ"ר ולאחד אותו עם מרכז הרענון של מועצת יש"ע, ו"זאת מתוך התחשבות מלאה באוכלוסייה ומניעה של 'טרטור' נוסף".

(ב) ממסמכי המינהלה עולה כי במחצית השנייה של יולי 2005 היא תכננה לצרף עובד רווחה לכל אוטובוס שיוצא בעת הפינוי ממחסום כיסופים.

הביקורת העלתה שבפועל ליווה את המפונים באוטובוס רק נציג של המשטרה. היועץ לריכוז התחום החברתי במינהלה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה שהמינהלה חזרה בה מהחלטתה לצרף עובד רווחה לכל אוטובוס, אולם בביקורת לא נמצאו מסמכים המאששים זאת, וממילא גם לא נמצא הסבר לשינוי ההחלטה.

(ג) משרד מבקר המדינה בדק במשטרה אם לקצינים שליוו את המפונים בנסיעתם ניתנו הנחיות בכתב כיצד יש לנהוג במהלך הנסיעה. המשטרה השיבה בינואר 2006 כי "לשוטרים שליוו את האוטובוסים ניתנו הנחיות בעל פה בנושא שמירת הסדר הציבורי למניעתן של הפרות סדר מצד הנוסעים המפונים". היא ציינה שמינהלת סל"ע קבעה את יעד הנסיעה של כל אוטובוס, וכי "נקודות העצירה בדרך היו פועל יוצא ממרחק הנסיעה ומצורכי הנוסעים". יצוין כי המשטרה לא המציאה למשרד מבקר המדינה מסמך עם ההנחיות לשוטרים.

בביקורת הועלה כי חלוקת האחריות בין הגופים השונים שעסקו בפינוי המתיישבים התמקדה בסוגיה של אבטחת כלי הרכב שהסיעו מפונים ומניעת חזרתם ליישובים שמהם פונו, ולא ניתנה הדעת על סוגיות אחרות, כמו הצורך בליווי המפונים גם בידי נציג רווחה והצורך בעצירה להתרענונות בעת נסיעה ארוכה. התנהלות זו הייתה בלתי ראויה. על פי טענות המפונים, יש שאוטובוסים נסעו ברציפות במשך שעות רבות בלי לאפשר להם להתרענן.

## הקמת מרכז מידע טלפוני

למשרד מבקר המדינה נמסר שככלל, בחרו המפונים שלא לשתף פעולה עם הממשלה, ובייחוד עם מינהלת סל"ע. חוסר שיתוף הפעולה הקשה על המינהלה לבצע את עבודתה. נמצא שכדי לסייע למתשיבים ולהקל את הקשר עמם ביקשה המינהלה, בין היתר, ליצור מרכז מידע טלפוני שיאפשר להם לקבל את המידע הדרוש להם בתחומים שונים.

1. עוד באמצע פברואר 2005 עמדה המינהלה "להקים מרכז מידע ממוחשב ו/או טלפוני אשר ירכז את כל המידע הנחוץ למתיישרים לפני, במהלך ולאחר תקופת הפינוי ויוכל להעניק להם סיוע [ב]זמן אמת". באפריל אותה שנה ציין מנכ"ל משרד רה"מ את החשיבות של מרכז המידע ומסר "שניתן לפנות אליו גם באופן אנונימי". במסמך של המינהלה ממאי 2005 הוסברה חשיבותו של מרכז המידע הטלפוני וצוין כי עלות הקמתו היא כמיליון ש"ח, וכי לשם הקמתו יש לפרסם מכרז, ו"הליך המכרז יעכב במספר שבועות יקר את הקמת המרכז והפעלתו". במסמך אחר של המינהלה מתחילת יולי אותה שנה נאמר שמרכז המידע הוקם, ודווח על "בעיה תקציבית".

2. בסיוע של נציגי משרד מבקר המדינה במשרד הדרומי של המינהלה, ב-9.8.05, הציג מנהל המשרד הדרומי את מרכז המידע הטלפוני והסביר שכמה ימים לפני כן הוחל בהפעלה ניסיונית של המרכז.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמנכ"ל משרד רה"מ וגורמים מקצועיים במינהלה סברו שיש חשיבות רבה להקמתו של מרכז המידע הטלפוני, בעיקר משום שניתן לפנות אליו גם בעילום שם, ואף שהמינהלה החלה לפעול בעניין זה כבר בפברואר 2005, התעכבה הקמת מרכז המידע, והפעלתו הניסיונית החלה רק כמה ימים לפני מועד הפינוי. לדעת משרד מבקר המדינה, מרכז המידע הטלפוני היה אחד האמצעים החיוניים ליצירת קשר עם המתשיבים, והקמתו רק סמוך למועד הפינוי הפחיתה במידה רבה את תרומתו.

## מכולות לאחסון המיטלטלין של המפונים

במסמך שהפיץ כאמור המשנה לראש מל"ל בשם ועדת ההיגוי במרס 2005 נקבע שמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) יהיה אחראי, בין היתר, לפינוי רכוש המפונים. בחודשים יולי ואוגוסט 2005 שכר ורכש משהב"ט מכולות לאחסון רכוש של המפונים וכן ציוד של משרדי הממשלה ומוסדות ציבור שנמצא ביישובים שנועדו לפינוי. ב-3.8.05 החליטה הממשלה להודיע לתושבי היישובים המיועדים לפינוי על האפשרות לקבל סיוע בפינוי תכולת דירותיהם.

משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2006 שעל פי החוק, "המדינה אינה אחראית ואינה מחוייבת לפינוי המיטלטלין שנותרו בשטח המפונה לאחר יום הפינוי, אף שהיא רשאית לעשות כן. החלטת הדרג המדיני לבצע פינוי רחב היקף של מיטלטלין פרטיים התקבלה לפני משורת הדין, מתוך רצון לסייע ככל הניתן למתיישרים שפונו".

מהחלטת הממשלה מ-3.8.05 ומפעולות של משהב"ט ושל מינהלת סל"ע עולה כי הממשלה קיבלה עליה לסייע למתיישבים לפנות את רכושם מהיישובים המפונים אף שהדבר אינו מתחייב מהחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הממשלה פעלה לפנים משורת הדין, החלטותיה ופעולותיה מעידות כי היא הייתה סבורה שמחובתה לספק למפונים סיוע בפינוי רכושם. לפיכך על הממשלה להעניק למפונים טיפול הולם בפינוי המיטלטלין.

על פי נתוני משהב"ט, מ-4.8.05 עד 24.8.05 הוא פינה את המיטלטלין של כ-700 משפחות (כ-44% מכלל המשפחות שפוננו)<sup>17</sup> ואת הציוד של משרדי הממשלה ומוסדות הציבור. בתהליך הפינוי השתמש משהב"ט ב-1,440 מכולות בסך הכול, מהן 1,047 שימשו לאחסון רכוש המפונים, והשאר בעיקר לשימושם של משרדי ממשלה.

מהנתונים עד כה עולה, כי בתנאים המורכבים והמשתנים שהיו בשטח עשה משרד הביטחון מאמץ כדי לעמוד במשימה מורכבת זו ולהשלימה במועד.

משהב"ט אחסן את המכולות באתר סמוך לצומת קסטינה (להלן - אתר קסטינה). מנתוני משהב"ט ומינהלת סל"ע עולה כי באתר אוחסנו 1,309 מכולות; וכי 131 המכולות האחרות הועברו ישירות ליעדן על פי דרישת המפונים ומשרדי הממשלה. ב-1.1.06 עדיין נותרו באתר 269 מכולות, מהן 221 שבהן רכוש של מפונים והשאר מכולות שברובן רכוש של משרדי ממשלה.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בטיפול של משהב"ט ושל מינהלת סל"ע בתלונות של מפונים על נזקים שנגרמו לרכושם שהועבר במכולות. יש לטפל בדחיפות בתלונות אלה כדי לסייע למפונים. עוד הועלה, שמשפחות רבות שעדיין שוהות במרכזי דיור ארעי אינן רשאיות להוציא חפצים ממכולותיהן המאוחסנות באתר קסטינה. מן הראוי שהממשלה תשוב ותשקול אם יש לאפשר למשפחות אלה גישה לחפציהן. להלן הפרטים:

1. עד נובמבר 2005 קיבל משהב"ט 19 תלונות של מפונים בדבר נזקים שנגרמו לרכושם שהועבר במכולות במסגרת הפינוי. הביקורת העלתה שבשל חילוקי דעות בין משהב"ט לבין מינהלת סל"ע בשאלת האחריות לטיפול בתלונות אלה הן לא טופלו:

(א) ב-21.7.05 התקיים דיון שהשתתפו בו, בין השאר, מנכ"ל משהב"ט וראש מינהלת סל"ע. בסיכום הדיון שהפיץ עוזר מנכ"ל משהב"ט נרשם ש"סוכם שכל תביעות המתיישבים כנגד משהב"ט בגין נזקים נטענים שנגרמו להם כתוצאה מפינוי רכושם, יתוקצבו ויטופלו ע"י מנהלת סל"ע"; בסוף נובמבר כתבה ראש חטיבת תביעות וביטוח באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשהב"ט לראש מינהלת סל"ע שעל פי סיכום הדיון האמור המינהלה "תתקצב ותטפל בתביעות המתיישבים... נא טיפולכם בפניות הקיימות... ובפניות עתידיות כאחד".

(ב) בתחילת דצמבר 2005 כתב היועץ המשפטי של מינהלת סל"ע ליועצת המשפטית של מערכת הביטחון שבדיון האמור "לא נדונה ולא הוכרעה שאלת חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע לטיפול בתביעות בגין נזקים שייגרמו עקב פינוי המיטלטלין"; וכי "הניסיון להטיל על מינהלת סל"ע את האחריות לטיפול בתביעות החלה על משרד הביטחון, יגרוור ויכוחים אינסופיים... והדבר יפגע בסופו של דבר בתובעים, שהטיפול בתביעתם יתעכב".

17 יתר המשפחות ארזו את מיטלטליהן והוציאו אותם מיישוביהם בכוחות עצמן.

בינואר 2006 עדיין לא טופלו 19 תלונות המפונים האמורות בדבר נזק שנגרם לרכושם עקב הפינוי. מתשובת משהב"ט למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 ומתשובת משרד רה"מ מפברואר אותה שנה עולה כי המחלוקת בין המשרדים בעניין האחריות לטיפול בתלונות כאלה לא נפתרה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט ומינהלת סל"ע להסדיר לאלתר את חלוקת האחריות בעניין זה ולטפל ללא דיחוי בתלונות האמורות. העיכוב בטיפול מונע מתן פיצוי על נזקים לרכוש למפונים שיימצאו זכאים לכך.

2. ב-5.7.05 הודיע שר הביטחון לוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת החוץ והביטחון בכנסת, כי המשפחות יוכלו להוציא פריטים מהמכולות המאוחסנות באתר קסטינה. כחודש לאחר מכן, בהחלטת הממשלה מ-3.8.05, נקבע כי "לא ניתן יהיה להוציא חפצים מתוך מכולה הנמצאת באתר האכסון של משרד הביטחון, וניתן יהיה לקבל רק את תכולת המכולה בשלמותה".

נציג משהב"ט ונציג מינהלת סל"ע באתר בקסטינה מסרו לנציג משרד מבקר המדינה שהם לא רשמו את הבקשות להוצאת ציוד מהמכולות שהגישו להם מפונים, ולכן לא ניתן לדעת כמה בקשות כאלה היו. הם הוסיפו שחמש בקשות נענו בחיוב והשאר נדחו.

לאחר סיום הביקורת, באמצע פברואר 2006, היו באתר 210 מכולות של משפחות שפוגו. משפחות אלה מנותקות מצידוד במשך כחצי שנה. בנסיבות אלה ראוי היה שמשהב"ט ומינהלת סל"ע יבחנו שוב אם יש מקום לאפשר למפונים להוציא ציוד מהמכולות שבאתר קסטינה, ואם יחליטו שכן - יביאו זאת לפני הממשלה כדי שתקבל החלטה חדשה בעניין.



ביוני 2004 אישרה הממשלה תכנית התנתקות מרצועת עזה ומיישובים באזור צפון השומרון, ובפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005. במסגרת יישום התכנית הוקמה מינהלת סל"ע במשרד ראש הממשלה, והוטל עליה לבצע בתוך פרק זמן קצר משימות מורכבות ביותר. יישום תכנית ההתנתקות דרש מהממשלה, לרבות מינהלת סל"ע, לפעול בתנאים לא שגרתיים ולהתמודד עם חוסר שיתוף פעולה של חלק מהמתיישבים באזורים שפוגו.

עם זאת, ניתן לקבוע כי בתפקודם של משרד ראש הממשלה, לרבות מינהלת סל"ע ושל משרד האוצר, לרבות נציבות שירות המדינה, בכל הנוגע לתכנית ההתנתקות היו ליקויים כבר משלב ההיערכות ליישומה.

בהקמת מינהלת סל"ע נוצר גוף ממשלתי בתוך זמן קצר ביותר, בבחינת "יש מאין", שהתרבות הארגונית והזיכרון הארגוני שלו בראשית התהוותם. בשל חסמים ביורוקרטיים ובשל תפקודם הלקוי של שלושת הגופים האמורים, קצב התפתחות המבנה הארגוני של המינהלה וקצב הגידול במספר עובדיה היו אטיים ולא תאמו את הקצב הנדרש נוכח דחיפות המשימות שהוטלו עליה.

כדי להסיר חסמים ביורוקרטיים המעכבים ביצוע משימות דחופות ולהאיץ את קצב קבלת ההחלטות וקצב הפעולות המקובלים במשימות שגרתיות, היה על השרים הנוגעים בדבר להטיל את כל כובד משקלם כדי לקדם את הנושא ולהוציא לדרג המבצע הנחיות ברורות ונחרצות. הסחבת של משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה בכל הנוגע לאישור עובדים למינהלה מלמדת שראש הממשלה ושר האוצר לא הנחו את העובדים כנדרש. גם ההנהלה הבכירה בכל אחד מהמשרדים הללו - מנכ"ל משרד רה"מ, נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים - לא פעלו בדחיפות הנדרשת נוכח המשימות שעמדו לפני הממשלה בכל הנוגע לתכנית ההתנתקות.

היערכותה של מינהלת סל"ע לסייע למפונים מיד לאחר הפינוי וטיפולם במפונים שבמרכזי הדיור הארעי היו לקויים: מספר העובדים שהוקצו למרכזים לא תאם את הנדרש על פי תכנית הקליטה של המינהלה, והבקרה של המינהלה על פעילותם לקתה בחסר.

טיפולם של המינהלה במפונים לא הסתיים. בעת פרסום דוח זה עדיין שוהות כ-250 משפחות במרכזי דיור ארעי, ומאות משפחות נוספות עדיין נמצאות בתהליך של התארגנות ושל הסתגלות למקומות מגורים ותעסוקה חדשים. על משרד רה"מ לוודא שהליקויים שנמצאו בטיפול במפונים מיד לאחר הפינוי לא יישנו בהמשך הטיפול של הגורמים הממשלתיים השונים בעניינם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה, ובייחוד משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, לבחון את הליקויים בתפקודם של הדרגים השונים בשני משרדים אלה בכל הנוגע למשימות שנידונו בדוח זה. כמו כן עליהם לגבש דפוסי עבודה מתאימים להתמודדות עם פרויקטים מורכבים מאוד הדורשים ביצוע משימות לאומיות רחבות בתוך פרק זמן קצר ובמצב של חוסר ודאות.



# דוח ביקורת על ההתנתקות

---

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

### תקציר

משרד מבקר המדינה בדק את היערכות לקליטת מפוני תכנית ההתנתקות מרצועת עזה בשלוש רשויות מקומיות שקלטו מספר רב של מפונים. הרשויות הן: עיריית אשקלון, המועצה האזורית חוף אשקלון והמועצה האזורית נחל שורק.

### היערכות טרם הפינוי

בהחלטה ליישום תכנית ההתנתקות יזמה הממשלה פרויקט רחב היקף אשר דרש שיתוף פעולה ניכר בין משרדי הממשלה השונים, כמו גם בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. בעקבות ההחלטה על תכנית ההתנתקות הוטלו לפתחן של הרשויות המקומיות הקולטות (להלן - הרשויות המקומיות הקולטות) מטלות החורגות באופן מיוחד מהיקף הפעילות הרגילה שלהן, ואשר כרוכות בהוצאות ניכרות ובהקצאת משאבים מיוחדים.

נסיבות קבלת ההחלטה בממשלה על הפינוי, ואי-הוודאות שהייתה כרוכה בה, מדגישות את הצורך בקביעת מערכת מפורטת וברורה של כללים והנחיות עבור השלטון המקומי, על מנת לוודא שאי-הוודאות שהייתה כרוכה במצב לא תגרום לסיכול הפעולות הנחוצות ליישום תקין של תכנית ההתנתקות ולקליטה מיטבית של המפונים.

הממצאים העיקריים מעלים, כי ההנחיות שקיבלו הרשויות המקומיות ממשרדי הממשלה, ובעיקר משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ומשרד הרווחה, היו חלקיות ולא מפורטות די הצורך. חלק מהן ניתן באיחור וללא אסמכתה בכתב. בעיקר לקו ההנחיות בכך שלא צוינו בהן מקורות המימון של הפעולות הדרושות לקליטת המפונים ברשויות המקומיות. היעדרן של הנחיות מפורטות פגעה בהיערכותן של הרשויות המקומיות בקליטת המפונים.

אי-קבלת מידע מוקדם על המפונים, שנבע בחלקו מחוסר שיתוף פעולה של המועצה האזורית חוף עזה בראשות, מר אבנר שמעוני, ושל המפונים עצמם פגע אף הוא בהיערכות.

## תיקצוב הרשויות המקומיות

היערכות הרשויות המקומיות הקולטות לביצוע הפעולות הנדרשות לקליטת המפונים חייבו את משרדי הממשלה להקצות את המשאבים הנדרשים לרשויות המקומיות כבר בתחילת ההיערכות לפינוי, על פי הצרכים ועל פי אמות מידה ברורות.

בביקורת עלה, כי אף שפעולות ההכנה לקליטת המפונים החלו חודשים לפני מועד הפינוי, לא נענו פניותיהן החוזרות ונשנות של הרשויות להקצות להן משאבים. חלק מהפעולות נעשו על ידי הרשויות המקומיות הקולטות ללא אישור תקציבי, בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב. כך למשל, הרשויות הוציאו כספים בגין הסעות תלמידים, הקמת מבנים, רכישת ציוד וקליטת כוח אדם בלא שהיה להם מקור תקציבי לכך.

הממשלה קבעה את סכום המימון שיינתן לרשויות המקומיות עבור כל בית אב רק בספטמבר 2005. העברת הכספים שהובטחו לרשויות המקומיות התעכבה, ובמשך תקופה ארוכה נאלצו הרשויות לממן את ההוצאות מתקציביהן.

הממשלה יצרה חוסר ודאות בכך שלא קבעה כללים ברורים וידועים מראש לגבי אופן הקצאת הכספים לרשויות המקומיות. עולה חשש כי חוסר הודאות והעמימות פתחו פתח ל"חיזור על הפתחים" מצד ראשי הרשויות המקומיות ולא-שוויון בין הרשויות המקומיות הקולטות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב המתמשך בהעברת מלוא התקציבים שאושרו לרשויות המקומיות, עיכוב שנבע מעמימות באשר למודל התקציבי שנקבע לתיקצוב הרשויות המקומיות ומבזבז זמן וחילופי דברים בין הרשויות המקומיות לממשלה. מן הראוי, שמשרד ראש הממשלה ומשרד הפנים יפעלו להעברתם בהקדם.

## תשתיות

אחזקת מערכות התשתית, על אף שהוקמו בידי משרדי הממשלה, תוטל בעתיד על הרשויות המקומיות שהתשתיות נמצאות בתחומן, ולכן ראוי היה לערב את הרשויות בתכנון העבודות, באיתור האתרים המיועדים לפיתוח ובפיקוח עליהן, ולהעמיד לרשויות המקומיות מקורות מימון לביצוע הפיקוח עליהן.

הרשויות המקומיות לא שותפו בפיקוח על עבודות התשתית שנעשו באתרי הדיור הזמניים, אף שהן אמורות לתחזק אותן בעתיד. בבדיקות מעקב נתגלו תקלות רבות בתשתיות של מערכות המים, הביוב והחשמל בפרוייקטים שהיו באחריות משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון). באתרים אחרים לא נתנו פתרונות ניקוז הולמים.

## הסעות התלמידים המפונים

נוהל משרד החינוך, הקובע כללים למימון הסעות התלמידים המפונים מגוש קטיף וצפון השומרון לשנת הלימודים (שנה"ל) - תשס"ו (להלן - הנוהל) הגיע לרשויות המקומיות באיחור, לאחר שכבר נאלצו לממן הסעות מתקציבן. הגבלות המימון שבחוזר עוררו בהן ספקות אם אכן יוחזרו להן הכספים שהוציאו.

## מעונות וגני ילדים באתרי הקליטה

על אף החשיבות הרבה שבפתיחתם של מעונות יום סמוך למועד הפינוי, דבר שהיה בו כדי לסייע למפונים בעיקר בנושא תעסוקה, גרמו חילוקי דעות שנתגלעו בין המועצה האזורית חוף אשקלון ובין משרדי הממשלה בעניין האחריות למימון רכישת ציוד למעונות היום באתר ניצן לעיכוב ניכר בפתיחתם.

שבועות לאחר הפינוי פעלו באתר גני ילדים חסרי ציוד בסיסי, בלי שהושלמו בהם כל עבודות הפיתוח. גם כשלבסוף רכשה המועצה האזורית את הציוד החסר, לא הועברו לה הכספים בגין הרכישות שביצעה בטענה שכספים אלו מהווים חלק מההקצבה הכוללת שקיבלה.

## טיפול בנושאי רווחה

פעולות רווחה התעכבו, או לא נעשו כלל, בשל מחסור בכוח אדם. עקב מחסור זה, לא בוצע מיפוי מלא למשפחות סמוך להגעתם לאתרים בהם נקלטו. גם פעילותן של סדנאות ופעילות קהילתית נפגעה עקב חוסר במבנים ועיכוב בקבלת ההחלטה לגבי מימוןם.

## הטיפול במפונים במרכזי הדיור הארעי באשקלון

אף שההחלטה להקים באשקלון מרכזיים לדיור ארעי התקבלה זמן רב לפני הפינוי, והנחיות המשרדים הייעודיים היו ידועות באותו מועד, לא הצליחו מינהלת סל"ע ועיריית אשקלון להגיע להסכמה לגבי מידת מעורבותה של העירייה בקליטת המפונים במרכזי הקליטה, וביחוד בשאלת העסקת העובדים הסוציאליים, אלא ימים ספורים בלבד לפני מועד הפינוי המתוכנן, דבר שפגע בהיערכות לקליטת המפונים.

מינהלת סל"ע שיכנה כ-30 משפחות של מפונים במלון באשקלון שלא היה לו רישיון עסק במשך השבועיים הראשונים של חודש אוגוסט. גם בתקופה שמ-31.10.05 ועד ינואר 2006, פעל אחד המלונות ללא היתר זמני או רישיון עסק, כך שמינהלת סל"ע

שיכנה מפונים, עד ליום האחרון לפעילותו של מרכז הקליטה, במלון שלא היה לו רישיון עסק.

מינהלת סל"ע הורתה למנהלי מרכז הקליטה שלא לטפל במשפחות שהגיעו למרכז לפני ה-15.8.2005, לא לערוך רישום של המשפחות שהגיעו ושל צרכיהן, ולא לתת להם שירותי רווחה, חינוך או כל שירות אחר, למרות ששיכנה אותם במלון.

על השירות הפסיכולוגי של משרד החינוך (להלן - שפ"ח) ועל מינהלת סל"ע, היה להנחות את העירייה באשר להיקף הסיוע הפסיכולוגי שינתן במרכזי הדיור הארעיים ולמימונו. היעדרן של הנחיות ברורות לשירות הפסיכולוגי העירוני גרם לאי-הבנת חובתו בהיקף הקצאת הפסיכולוגים ובמימונה, והקשה על מתן הסיוע הנדרש.

על מנהלת סל"ע והשפ"ח שבמשרד החינוך היה לתת את דעתם לכך כי עם תחילת שנת הלימודים ב-1.9.05, לא יוכלו עובדי השפ"ח העירוני להקצות את כל זמנם לטיפול בילדים ובמבוגרים במרכזי הקליטה, ולכן היה עליהם להיערך מבעוד מועד לתת מענה, ככל שהמחלוקת נגעה לחוסר עבודה. עקב כך, ובשל חילוקי דעות בין מנהלי מרכזי הדיור הארעי לבין עיריית אשקלון לגבי היקף הסיוע הנדרש, הייתה פעילותו של השפ"ח העירוני, לאחר 1.9.05 מוגבלת.



## מבוא

לשם ניהול תכנית ההתנתקות וניתוב המאמצים המקצועיים לפינוי התושבים וקליטתם ביישובים החדשים, הוקמה מינהלת ביצוע במשרד ראש הממשלה, ותפקידה יהיה ליישם את החלטות הממשלה בכל הקשור לפינוי האזרחי ולפיצוי הכספי (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה). המינהלה תהיה כפופה לוועדת ההיגוי. עם חקיקת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), המכונה גם "חוק פינוי פיצוי", קיבלה מינהלת סל"ע<sup>1</sup> מעמד סטטוטורי.

יישומה של תכנית ההתנתקות חייבה את מעורבותם של כל משרדי הממשלה כמעט, וכן של הרשויות המקומיות שייקלטו בהן מפוני היישובים.

קליטת תושבים חדשים ברשויות מקומיות היא תהליך שגרתי בדרך כלל, ומימושה אינו מחייב היערכות מיוחדת מצדן. לא כך המצב כשמדובר בקליטה של מאות או אלפי תושבים בתקופה קצרה, שהמעבר לא נעשה ביזמתם ומרצונם החופשי. מצב זה חייב היערכות מיוחדת של הרשויות המקומיות ושל משרדי הממשלה.

על פי נוהל שפרסמה מינהלת סל"ע (ראו להלן), היערכות הרשויות המקומיות תעשה בהתחשב באופן ההתיישבות של המפונים בתחומם: מגורים ארעיים (בעיקר בכתי מלון), מגורים זמניים (דירות שכורות ובמבנים זמניים), ומגורי קבע. מידת המעורבות הנדרשת ואיכותה שונה בכל

1 סל"ע - "סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון".

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

מקרה ומקרה. יש לציין, כי במסמכים שהוציאה מינהלת סל"ע נכתב, כי בשל מעמדם האזרחי של המפונים בדיוור הארעי, תהיה המינהלה עצמה אחראית לטיפול בהם. מדובר בתושבים המתגוררים בבתי מלון ובבתי הארחה לתקופות קצרות, ולכן אינם נחשבים תושבי הרשות המקומית. לעומתם נחשבים התושבים המתגוררים בדיוור הזמני, עד העברתם לאתרי הקבע, תושבי הרשות לכל דבר ועניין, ולכן על פי הדינים החלים על הרשויות המקומיות הן מחויבות לספק להם שירותים. יש לציין, כי על פי החלטה מאוחרת יותר של מנהלת סל"ע ינתנו גם השירותים בדיוור הארעי על ידי הרשויות המקומיות והרשויות יקבלו עבור שירותים אלו מימון נפרד.

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות שלוש הרשויות המקומיות שקלטו את המספר הגדול ביותר של מפונים בהתיישבות ארעית ובהתיישבות זמנית. הבדיקה נערכה בעיריית אשקלון ובמועצות האזוריות חוף אשקלון ונחל שורק בשלושה תחומים עיקריים: ההיערכות של הרשויות לקליטה והקמת התשתיות הפיזיות הדרושות לכך, היערכות מערך החינוך ברשויות והפעלתו וטיפולן בנושאי רווחה. בדיוקת השלמה נערכו במינהלת סל"ע במשרד הפנים, במשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ובמשרד הרווחה.

להלן נתונים על שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו (לפני הפינוי):

העיר אשקלון מונה כ-115,000 תושבים, ומשתרעת על שטח של כ-53,000 דונם. תקציבה הרגיל הסתכם בשנת 2004 בכ-397 מיליון ש"ח. החל במחצית אוגוסט 2005 קלטה אשקלון כ-300 משפחות בדיוור ארעי ובדיוור זמני.

המועצה האזורית חוף אשקלון מונה כ-9,500 תושבים, ומשתרעת על שטח של 172,500 דונם. תקציבה הרגיל הסתכם בשנת 2004 בכ-45 מיליון ש"ח. במועצה 19 ישובים. המועצה קלטה, עד סוף 2005, כ-550 משפחות בעיקר בשלושה יישובים, מתוכן כ-460 משפחות באתר הדיוור הזמני בניצן, ועוד כ-80 משפחות בקיבוץ כרמיה ובמושב מבקיעים.

המועצה האזורית נחל שורק מונה כ-2,200 תושבים, ומשתרעת על שטח של כ-28,000 דונם. תקציבה הרגיל הסתכם בשנת 2004 ב-21 מיליון ש"ח. במועצה שישה יישובים. עד סוף 2005 נקלטו בה בדיוור זמני ב"יד בנימין" משפחות ויחידים המונים 1,384 נפש<sup>2</sup>.

שיעור המפונים מכלל האוכלוסייה בשתי המועצות האזוריות בדיוור הזמני היה: במועצה האזורית חוף אשקלון כ-35%, ובמועצה האזורית נחל שורק כ-60%. בעיר אשקלון היה שיעורם מכלל האוכלוסייה כ-1%.

## היערכות הרשויות המקומיות טרם הפינוי

1. בחוק נקבע, בין היתר, כי תפקידה של מינהלת סל"ע לתאם בין רשויות המדינה ובין הרשויות המקומיות וגופים אחרים, בכל הקשור לסיוע למפונים בתקופת ההתארגנות וההסתגלות למעבר למקומות המגורים והתעסוקה החדשים.

2 במספר זה כלולים תלמידי המכינה הקדם צבאית עצמונה, שלא יתגוררו במועצה באופן קבוע.

ההתנהלות התקינה של רשויות השלטון בישראל מובטחת בדרך כלל באמצעות מערכת כללים מסופעת ובה חקיקה, חקיקת משנה, סעיפי תקציב והנחיות פנימיות, וכן הלכות פסוקות, בהם מפורטים, בין היתר, אמות מידה המנחים את הרשות בהפעלת שיקול דעתה, וקובעים את הצורך בתיעוד של החלטות ובמתן הודעה מראש על ביצוען.

בהחלטה ליישום תכנית ההתנתקות יזמה הממשלה פרויקט רחב היקף אשר דרש שיתוף פעולה ניכר בין משרדי הממשלה השונים, כמו גם בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. בעקבות ההחלטה על תכנית ההתנתקות הוטלו לפתחן של הרשויות המקומיות הקולטות (להלן - הרשויות המקומיות הקולטות) מטלות החורגות באופן מיוחד מהיקף הפעילות הרגילה שלהן, ואשר כרוכות בהוצאות ניכרות ובהקצאת משאבים מיוחדים.

רשות מקומית אמורה להתנהל על בסיס תקציב שנתי מאוזן, ועליה להימנע מפריצת המסגרת של תקציבה. אמנם, אחת מפעילויותיה המובנות של רשות מקומית היא קליטת תושבים חדשים, אולם תהליך רגיל של קליטה של תושבים חדשים ידוע בדרך כלל זמן מה מראש, מתבצע באופן הדרגתי ולכן אינו דורש בדרך כלל הקצאת תקציבים מיוחדים. במקרה הנדון, בעקבות החלטת הממשלה על יישום תכנית ההתנתקות, נאלצו הרשויות המקומיות הקולטות להתמודד עם קליטה של מאסה של תושבים חדשים, שהובאו בעל כורחם, תוך פרק זמן קצר ולאחר מתן התראה של חודשים ספורים בלבד. קליטת המפונים הצריכה נקיטה מהירה של מספר רב של פעילויות בלתי שגרתיות על ידי הרשויות המקומיות הקולטות (למשל, הרשויות המקומיות נאלצו להיערך להסעות תלמידים לבתי ספר בהיקפים חריגים, בשל מדיניות הממשלה להיענות לבקשות התלמידים להירשם לבתי ספר שלא באזור הרישום שלהם). מצב דברים זה חייב הקצאת תקציבים מיוחדים מטעם השלטון המרכזי לרשויות המקומיות על מנת שאלו לא יצאו נפסדות, ולא יפערו גירעונות בתקציבן - דבר אשר יפגע בתושביהן הקבועים, כמו גם החדשים.

נסיונות קבלת ההחלטה על הפינוי בממשלה ואי-הוודאות שהייתה כרוכה בה מחזקות את הצורך בקביעת מערכת של כללים והנחיות בהירה ומפורטת עבור השלטון המקומי, כדי להבטיח שהעמימות שהייתה כרוכה בתכנית ההתנתקות לא תפגע בפעולות הנחוצות ליישומה התקין, ולקליטתם המיטבית של המפונים.

הרשויות המקומיות ציפו לקבל הנחיות ברורות בשלב מוקדם ככל האפשר בנוגע לתפקידן בקליטת המפונים. המשימות החריגות שהשלטון המרכזי יזם כפה עליהן "הר כגיגית".

למרות האמור לעיל, יש להתחשב בכך שהנסיבות המיוחדות היקשו גם על הממשלה עצמה לגבש הנחיות ונהלים מפורטים עבור השלטון המקומי בשלב מוקדם של התהליך. חוסר הוודאות בקשר לביצועה של תכנית ההתנתקות עד שלב מאוחר יחסית, והיעדר שיתוף פעולה מצד המפונים, ומצד המועצה האזורית חוף עזה הם חלק מהקשיים שהכבירו על השלטון המרכזי.

הועלה, כי לא נקבעו בחוק, בחקיקת משנה או בהנחיות מינהליות מעמדן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות הקולטות לגבי הקליטה והפעולות הנדרשות לכך, וגם לא הוסדרו מקורות המימון עבורן. בהיעדר הנחיות כוללות פעלו הרשויות לפי מיטב הבנתן את כוונות הממשלה, בלי שניתן אישור תקציבי מלווה באסמכתה כתובה, לפעולות שעשו בשלבים הראשונים להיערכותן (ראו להלן). חלק מהבטחות לקבלת תקציב ניתנו בעל-פה.

מסקירת החלטות הממשלה עולה, כי הממשלה ראתה את מבצע ההתנתקות בשלבים המוקדמים של תכנונו, קודם כל כפעולה הנוגעת למשרדים הממשלתיים. בהחלטות הממשלה לא הושם דגש ראוי על פעולה משולבת של המשרדים עם הרשויות המקומיות שבהן אמורים המפונים להיקלט ומהן גם יקבלו שירותים. על רקע חוסר ההתייחסות לתפקידן של הרשויות המקומיות בתהליך הקליטה בשלבים הראשונים בלט עוד יותר החוסר בהנחיות, והעיכוב בהעברתן של אלו שהתקבלו בכל זאת ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי היה, שמעמד הרשויות המקומיות וסמכויותיהן בקשר לקליטת המפונים יוסדרו מבעוד מועד בהנחיות כוללות ובהנחיות פרטניות בכתב, ויצוינו בהן גם הדרכים ליישום ולמימונם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל היה על הממשלה לגבש הנחיות ותכניות פעולה מפורטות בנוגע לחלקן של הרשויות המקומיות בקליטת המפונים, בשלב מוקדם ככל האפשר. ייתכן שבדרך זו הייתה אף מגבירה את מידת שיתוף הפעולה, ותורמת ליישום יעיל ותקין של החלטת הממשלה.

2. בהחלטת הממשלה נאמר, כי "משרדי הממשלה ימשיכו לבצע, כל אחד בתחומו, את הנדרש ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים וההתיישבות החלופית, בתאום עם מנהלת סל"ע וועדת המנכ"לים". בעקבות החלטה זאת אמורים היו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הפנים, בגלל מעמדו הסטטוטורי הנוגע לרשויות המקומיות, להנחות את הרשויות המקומיות ביישום תהליך ההתנתקות ובאופן מימונו.

נמצא, כי בהנחיות המעטות שנתנו משרד החינוך, משרד הרווחה ומנהלת סל"ע, לא צוינו מקורות המימון ולא פורטו דרכי הביצוע. לעתים ניתנו הנחיות באיחור ובעל פה, ללא אסמכתה בכתב, דבר שהעמיד בספק, בעיני הרשות המקומית, את מחויבותם של המשרדים להבטחתיהם.

היעדר הנחיות מלאות ומפורטות גרם לכך שנגרמו לחלק מהרשויות המקומיות הוצאות חריגות. הן התבססו על היתרים ועל הבטחות שניתנו בעל-פה, בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), האוסר על רשות מקומית להוציא הוצאות שלא אושרו בתקציבה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ניתן היה לצפות, שמשרד הפנים יכין נהלים ברורים ומפורטים שיקיפו את מכלול הפעולות שעל הרשויות המקומיות לבצע ואת מקורות המימון עבורם כגון: הקמת תשתיות, תברואה, חינוך ורווחה. הנחיות אלה נדרשו כדי להבטיח את השירותים הניתנים הן לתושבים הוותיקים, והן למפונים, בעת ההתמודדות עם משבר הפינני. דא עקא, שהנחיות כאלה לא ניתנו. ההנחיות הספוראדיות של משרדי הממשלה לא כיסו את כל התחומים, ובעיקר את ההיבט המימוני, ולא יכלו לשמש לרשויות המקומיות מעין "שולחן ערוך" בשעת הדחק שנוצרה.

3. כדי שהרשויות המקומיות יוכלו להיערך לקליטת משפחות רבות בתקופה קצרה יחסית, היו דרושים להם נתונים על מספר המשפחות האמורות להגיע, פילוח גילי הילדים, מוסדות החינוך שלמדו בהם, נזקקות לשירותי רווחה ועוד.

ב-14.6.05 הכינה מינהלת סל"ע לרשויות המקומיות "נוהל עבודה במועצה (רשות) קולטת" (להלן - הנוהל). הנוהל סקר את הצעדים שעל הרשויות לנקוט כדי להיערך לקליטת המפונים במגורים הארעיים ובמגורים הזמניים.

על פי הנוהל, על הרשות הקולטת לפעול לאיתור המשפחות המפונות, לבדוק את צרכיהן ולסייע להן. בנוהל צוין איך ייעשה האיתור ומהם התחומים שבהם נדרש סיוע. הומלץ למנות אחראי לתיאום קליטת משפחות בודדות, ולמנות צוות מקצועי מצומצם וצוות עירוני רב-מקצועי לקליטת משפחות רבות.

עוד נקבע בנוהל, כי על הרשויות המקומיות לערוך מיפוי של המידע הקיים בכל התחומים לצורך הכנת תכנית יישובית לקליטת המפונים. המיפוי יכלול אפיון המשפחות, קיומם של פתרונות דיור זמניים או קבועים, מצב התעסוקה, צורכי המשפחה בתחומי חינוך, רווחה, בריאות, שירותי דת ופנאי וצרכים מיוחדים. מנהלי המחלקות התבקשו להכין תכנית יישובית המבוססת על המידע הקיים, ולקיים קשר עם הרשות המפנה.

בנוהל צוין, כי ביצוע התכנית היישובית מחייב קשר הדוק עם משרדי הממשלה בתחומי הפיקוח, התקצוב והתקנון של שירותים וכוח אדם, וכן עם מינהלת סל"ע האחראית על תכלול התהליך.

נמצא, כי הנוהל ששלחה מינהלת סל"ע במחצית יוני 2005, כחודשיים לפני ביצוע ההתנתקות, הגיע לרשויות רק בתחילת יולי, כך שהיה מאוחר מכדי שיוכלו ליישמו במלואו, ולכן חלק מהפעולות שנדרשו לא בוצעו. כך למשל, לא בוצע מיפוי מלא של המידע כפי שנקבע בנוהל, דבר שפגע ביכולת ההיערכות של הרשויות לקליטת המפונים.

עוד נמצא, כי מנהלת סל"ע לא העבירה לרשויות המקומיות נתונים, ולו חלקיים, על משפחות המפונים, כגון: כמה משפחות צפויות להגיע לתחומן, ומהו גיל ילדיהם, לצורך היערכות מערכת החינוך ביישובים. במצב זה נאלצו הרשויות המקומיות לאסוף מידע בעצמם. גם המידע המועט שנאסף היה חסר, בשל אי-רצונם של המפונים ושל המועצה האזורית חוף עזה לשתף פעולה. בנסיבות המתוארות היה קשה, עד בלתי אפשרי, למלא אחר ההנחיות שנכתבו בנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע על כך שהנחיית הרשויות המקומיות להיערכות לקראת הקליטה, קביעת אחריותן בטיפול במפונים והעברת המידע על נתוני אוכלוסיות המפונים לקו בחסר, והקשו על היערכותן של הרשויות מבעוד מועד. גם אי-שיתוף פעולה של חלק מהמפונים היה גורם מכריע בסיכול יכולתן של הרשויות המקומיות להיערך במועד.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי לרשויות המקומיות היה צורך במידע מוקדם על הפעולות הדרושות לקליטת המפונים, הצוותים שיש להקצות להן ומקורות המימון לכך. על מינהלת סל"ע, כגוף מתאם ומתכלל, ועל משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הפנים היה למסור את הדרישות והאישורים לרשויות המקומיות, או לוודא שמשרדי הממשלה ימסרו אותם.

בתשובת משרד ראש הממשלה מ-3.1.06 נמסר, כי בהיעדר מידע אודות כוונות המתיישבים לא ניתן היה לגבש הנחיות שיטתיות. מידע זה היה הכרחי, שכן למאפייני המתיישבים יש השפעה על ההיערכות הנדרשת. דרכיהן המגוונות של הקהילות השונות בכל יישוב חייבו מתן מענה "תפור על פי המידה" של כל קהילה.

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

עוד נמסר בתשובה, כי " לאנשי המקצוע במועצה האזורית חוף עזה ניתנה הנחיה חד משמעית על ידי ראש המועצה דאז לא לשתף פעולה עם המנהלת. הנחיה זו של ראש מועצת חוף עזה כללה, על פי הידוע לנו, איום בפיטורין מיידים על אלו אשר ימסרו מידע לרשויות המדינה או ישתפו פעולה...הגדילה לעשות המועצה האזורית חוף עזה - שהיא רשות שהוקמה על פי דין - שלא רק שנמנעה מלהעביר מידע רלוונטי אלא אסרה על מסירתו תוך הפעלת אמצעים פסולים ומנוגדים לחוק, וחיבלה באופן משמעותי באפשרות משרדי הממשלה להיערך - כפי שהיו מעוניינים ויכולים - לביצוע תכנית ההתנתקות".

גם חלק מהמתיישבים החלו לשתף פעולה רק בשלבים המאוחרים שלפני הפינוי עצמו, וחלקם לא עשו זאת גם לאחר מכן. מנהלת סל"ע קיימה פגישות עבודה עם הרשויות הקולטות הפוטנציאליות, ואף סייעה בביצוע תהליכים של חשיבה, תכנון, הכשרה והכנה של הצוותים ברשויות. גם משרדי הממשלה האחרים נערכו כדי להתמודד עם אי-הוודאות שהייתה כרוכה במצב.

תשובה דומה לתשובת משרד ראש הממשלה מסר גם משרד הפנים ב-11.12.05. עוד ציין משרד הפנים, כי עד-12.9.05 לא הייתה למשרד מסגרת תקציבית מאושרת שלפיה יכול היה להנחות את הרשויות המקומיות לפעול.

בתשובתו מ-20.11.05 ציין משרד הרווחה, כי אומנם היה לו מידע על צרכים מיוחדים של נכים או קשישים גם טרם הפינוי, אך לא ידע לאן מועדות פניהם, ולכן לא יכול היה להעבירו לרשויות. עוד ציין, כי מטעמים מעשיים לא ניתן היה להעביר את תיקי המטופלים עד הגעת המטופלים עצמם למקום, ביום הפינוי עצמו.

בתשובתו מ-15.11.05 מסר משרד האוצר, כי היה על המפונים למצוא בעצמם פתרון חלופי לתקופת הביניים, במימונה של המדינה, ולכן לא עסק החוק בכך. עוד ציין המשרד: "בהיעדר מקור תקציבי לנושא בתקציב המדינה בעת ביצוע הפעולה, מוטלת החובה על הרשות המקומית המבצעת לוודא כי יש בתקציבה מקור תקציבי לבצע את הפעילות במסגרת סדרי עדיפויות של אותה רשות. חובה זו אינה מוטלת על המדינה ועל הרשות לבצע פעולות במסגרת סדרי העדיפויות שלה במסגרת תקציבה המאושר". עוד מסר המשרד, כי פעולות בנושאים של רווחה וחינוך אינן מצריכות תוספת תקציבית, וניתן לבצען גם ללא מקור כלשהו מתקציב המדינה. לעניין ההנחיות לביצוע הפעולות והמקור המימוני לביצוען השיב משרד האוצר, כי תפקיד זה מוטל על הגוף המנהל את פעולות ההתנתקות ואינו מתפקידו של משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה כי הצורך בהתאמה מיוחדת של תכנית קליטה לכל קהילה ("תפור לפי מידה") אינו יכול להצדיק הימנעות מגיבושה של תכנית פעולה כוללת, ויידוען של הרשויות המקומיות בפרטיה. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם נודעו הנתונים המלאים של פיזור המפונים, על קהילותיהם בשלב מאוחר, וגם אם קיימים הבדלים מסוימים בטיפול בקהילות שונות, היה על הממשלה לקבוע מראש תכנית כללית ובה אמות מידה ושיטת פעולה, שמתוכה ייגזרו פתרונות ייחודיים לקבוצות המפונים ולרשויות המקומיות שנקלטו בהן לבסוף.

כן העיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר, על החומרה שיש בניסיונו להתנער מהאחריות למימון הפעולות שהממשלה עצמה הגדירה אותם בתחום אחריותה. אין זה סביר שנטל קליטת המפונים יפול כולו על הרשויות המקומיות הקולטות שההנחה היא שהן צריכות "להסתדר" במסגרת תקציביהן.

### היערכות עיריית אשקלון לפני הפינוי

עיריית אשקלון יועדה לקלוט מפונים בשלוש דרכים: קליטת משפחות בודדות בדירור זמני או בדירור קבוע (בשכר דירה או ברכישה); קליטת קבוצת משפחות במקבצי דירור זמני; אירוח מפונים במרכזי דירור ארעי במרכזי קליטה בעיר.

עד ינואר 2006, קלטה עיריית אשקלון 93 משפחות ששכרו או רכשו דירות בעיר, וכ-50 משפחות נוספות מכפר דרום במקבץ דירור זמני. קליטתן של המשפחות הללו לא הצריכה היערכות מיוחדת.

לפני הפינוי קבעה מינהלת סל"ע, כי חלק מהמפונים ישוכנו בדירור ארעי בשלושה מרכזי דירור ארעי בעיר: מלון "שירת הים", מלון "המלך שאול" וכפר הנופש של האגודה למען החייל (להלן - כפר הנופש). בשלושת המרכזים נקלטו כ-850 נפש.

אחד מעקרונות ההיערכות שפורסם בנוהל שהכין משרד הרווחה ב"היערכות משרד הרווחה ליישום תכנית ההתנתקות" מדצמבר 2004 היה, כי "יש חשיבות לעבודה עם רשויות מקומיות להיערכות חברתית-קהילתית לקליטת מתיישבים חדשים שהעתיקו את מקום מגוריהם בעקבות תהליך השינוי". כן הודגש ש"יש חשיבות בהכנת תכנית מערכתית בשותפות כל משרדי הממשלה הרלבנטיים ברמת מטה וברמת הרשויות המקומיות". משרד החינוך ומשרד הרווחה קבעו את אופן תפקוד הצוותים שיועסקו במרכזי הדירור הארעי ובאתרי הדירור הזמני, ואת מידת המעורבות הנדרשת מהרשויות המקומיות. הם מסרו זאת למינהלת סל"ע, מתאמת תהליך הקליטה, והיא העבירה את הנחיות המשרדים הייעודיים לרשויות המקומיות.

לפי ההנחיות שפרסם משרד הרווחה, יועסקו העובדים הסוציאליים שבמרכזי הדירור הארעי באמצעות הרשות המקומית הקולטת.

הועלה, כי אף שהוחלט להקים באשקלון מרכזי דירור ארעי זמן רב לפני הפינוי, והנחיות המשרדים הייעודיים האמורים היו לפנייהן, לא הצליחו מינהלת סל"ע והעירייה להגיע לכלל הסכמה ביניהן לגבי מידת מעורבותה של העירייה בקליטת המפונים במרכזי הדירור הארעי אלא ימים ספורים לפני הפינוי. חילוקי הדעות נסכו על עצם מחויבותה של העיר אשקלון במתן סיוע למפונים במרכזי הדירור הארעי, בשאלת הגורם שיעסיק את העובדים הסוציאליים ויממן את העסקתם, ובעניין "תכנית ניצנים"<sup>3</sup>.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מדצמבר 2005, כי המשרד קיים פגישות עם העירייה לפני הפינוי, ובכולן הבהירה העירייה באופן שאינו משתמע לשתי פנים שאינה מוכנה לקבל על עצמה את העסקת העובדים הסוציאליים.

בעניין המימון דרשה העירייה לקבל התחייבות בכתב ממשרד הרווחה או מינהלת סל"ע, שהמימון להעסקתם של העובדים הסוציאליים לא יוטל עליה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מנובמבר 2005, כי לו עצמו ניתן אישור תקציבי להעסקת העובדים רק בסוף חודש יולי 2005. בגלל חילוקי הדעות עם העירייה הועבר האישור התקציבי באופן זמני למועצה האזורית חוף אשקלון, כדי שזו תעסיק את העובדים הסוציאליים שיפעלו במרכזי הדירור

3 "תכנית ניצנים" לקביעת אזורי מגורים, שאישרה הממשלה בנובמבר 2005, חלה גם על שטח בצפון העיר אשקלון, ולפי החלטות הממשלה מיוני 2005 ומאוגוסט אותה שנה תחום התכנית יתוכנן כרשות מקומית עצמאית והיא תכלול 3-4 ישובים קהילתיים.

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

הארעי באשקלון. עם השגת הסדר בין ראש מינהלת סל"ע ובין ראש עיריית אשקלון, כמה ימים לפני מועד הפינוי המתוכנן, שהבהיר במידת מה את מידת מעורבותה של העירייה במרכזי הדיור הארעי, הוציא משרד הרווחה אישור תקציבי עבור עיריית אשקלון.

עיריית אשקלון השיבה, כי מרגע שהתקבלו האישורים וגובשו ההסכמות בקשר למימון כוח האדם, נרתמה העירייה מיד להעסקתם ככתוב באישור.

מנהלת מרכז מלון "שירת הים" מסרה למינהלת סל"ע ב-15.9.05, כי "בשל העיכוב בהסכם עם עיריית אשקלון לא קלטנו מראש צוות עובדים ומטבע הדברים אף לא יכולנו להיערך בצורה מסודרת. המפגש הראשון עם העובדים התקיים רק ב-15.8.2005, לאחר קליטת המתיישבים הראשונים".

המשפחה הראשונה הגיעה למלון "המלך שאול" ב-31.7.05, ורוב המפונים הגיעו בין התאריכים 18.8.05-7.8.05. עד מועד הפינוי התגוררו במלון כ-30 משפחות ללא טיפול. קליטה מסודרת של המשפחות בידי הצוות המקצועי החלה רק ב-15.8.05.

משרד מבקר המדינה העיר למנהלת סל"ע ולעיריית אשקלון, כי מן הראוי היה לפתור את חילוקי הדעות ביניהן במועד מוקדם יותר לפני הפינוי, שכן אי-שיתוף הפעולה ביניהן הקשה על הקליטה הראשונית של המפונים במלון "שירת הים" ובמלון "המלך שאול".

## הטיפול והסיוע במרכזי הדיור הארעי

חלוקת התפקידים שבין מינהלת סל"ע ובין משרד הביטחון בעניין שכירת החדרים לשיכון המפונים היא, שהמינהלה הייתה הגוף, המתכנן והמנחה, ואילו משרד הביטחון היה הגוף המבצע את תכניות המינהלה ואת החלטותיה.

בהנחיית מינהלת סל"ע איתר משרד הביטחון שלושה מרכזי אכלוס באשקלון לתקופת הפינוי, החל ב-15.8.05. המשרד התקשר עם מלון "המלך שאול", מלון "שירת הים" וכפר הנופש של האגודה למען החייל.

התניית הפעלתו של עסק במבנה, בקבלת רישיון עסק או היתר זמני, נעשית על מנת להבטיח שישמרו בו כללי בטיחות והגיינה נאותים. נמצא, שמשרד הביטחון התקשר עם המלונות כאשר עדיין לא ניתן להם היתר זמני. עיריית אשקלון נתנה היתרים זמניים להפעלת המלונות רק סמוך להגעת המפונים ממש, או אף כמה ימים לאחר מכן.

נמצא, כי מינהלת סל"ע שיכנה כ-30 משפחות של מפונים במלון "המלך שאול" שלא היה לו רישיון עסק במשך השבועיים הראשונים של חודש אוגוסט. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון ולמינהלת סל"ע על אי-התקינות שבהתקשרות עם מלון שאין לו אפילו היתר זמני.

מינהלת סל"ע הורתה למנהלי מרכזי הדיור הארעי שלא לטפל במשפחות שהגיעו למרכז לפני ה-15.8.2005, לא לערוך רישום של המשפחות שהגיעו ושל צרכיהן, ולא לתת להם שירותי רווחה, חינוך או כל שירות אחר.

בתשובתו הודיע משרד הביטחון, כי אירוח המפונים לפני ה-15.8.05 נעשה ישירות על ידי מינהלת סל"ע ובאחריותה וללא ידיעתו.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2005, כי "ממנהלת סל"ע נתקבל אישור לקלוט את המפונים במלונות החל ב-15.8.05 ואילך, ולא קודם לכן... לפיכך, ועפ"י תאום עם מנהלת סל"ע נערך משרד החינוך והצוות הבין מקצועי עפ"י לוח זמנים זה ... ואף על פי כן נערך באופן לא פורמלי ושלח צוות חינוכי לטיפול במפונים".

משרד הביטחון מסר בתשובתו מנובמבר 2005, כי ההתקשרויות עם בתי המלון נעשו לפי הנחיות מינהלת סל"ע, וכי המשרד התקשר עם בתי מלון שהתאימו לצרכי המפונים והיו פנויים באזור ובתקופה הדרושים.

משרד ראש הממשלה השיב, כי בחירת המלונות נעשתה מתוך שיקולים של זמינות, וכי דרגתם הייתה דרגת תיירות טובה. עוד ציין, כי למתיישבים הוצעו דירות בשכירות, אולם הם העדיפו את בתי המלון. גם עניין רישיונות העסק הוסדר במהירות, והליקויים טופלו.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי חלוקת העבודה שבין משרד הביטחון ובין מינהלת סל"ע מטילה את האחריות לעצם ההתקשרות ולתקינותה על משרד הביטחון, בלי להמעט באחריותה של מינהלת סל"ע.

לפי דיווחי מנהלי המרכזים, נסגר מרכז הדיור הארעי במלון "שירת הים" ב-31.10.05, ומלון "המלך שאול" ב-31.12.05. נמצא, כי מ-31.10.05 ועד ינואר 2006, פעל מלון "המלך שאול" ללא היתר זמני או רישיון עסק, כך שמנהלת סל"ע שיכנה את המפונים עד ליום האחרון לפעילותו של מרכז הדיור הארעי, במלון שעבד ללא רישיון עסק או היתר זמני.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע ולמשרד הביטחון על החומרה שבשיכון המפונים במלון שפעל ללא רישיון עסק.

במרכזי הדיור הארעי פעלו גורמים רבים: עובדים סוציאליים, אנשי חינוך, פסיכולוגים, אחיות בריאות הציבור, נציגי העירייה, נציג לשכת התעסוקה, נציגי מינהלת סל"ע, חיילים ומתנדבים. הצוותים המרכזיים היו צוותי רווחה וחינוך. מה-15.8.05, מועד תחילת הפינוי, ועד 31.8.05 פעלו צוותי עבודה מתוגברים, והחל ב-1.9.05 צומצמו הצוותים לפי עומס העבודה.

הפסיכולוגים החינוכיים באשקלון מועסקים בידי השירות הפסיכולוגי החינוכי בעירייה, הכפוף מקצועית לשפ"ח במשרד החינוך. בשלב הקליטה במהלך חודש אוגוסט נכחו הפסיכולוגים במרכזים והגישו סיוע לכל פונה. בתקופה שהחלה ב-1.9.05 עברה הפעילות להתערבויות לפי קריאה של מנהלי המרכזים.

1. בתחילת חודש אוגוסט, נערך יום עיון באשקלון בהשתתפות נציגים ממינהלת סל"ע, הפסיכולוגית המחוזית של מחוז הדרום במשרד החינוך ופסיכולוגים מהשירות הפסיכולוגי, כדי לבחון ביחד את ההיערכות לקליטת המפונים.

מנהל השפ"ח העירוני מסר לביקורת כי באותו מועד לא קיבל הנחיות ממשרד החינוך, או ממינהלת סל"ע, כמה משרות (או שעות עבודה), יש להקצות לכל מרכז, וכיצד עליו להיערך בעניין זה.

היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

2. במהלך חודש אוגוסט 2005 הגיש השפ"ח העירוני סיוע לילדים, להוריהם ולמבוגרים אחרים במוקדי הקליטה. מתחילת ספטמבר 2005 הופנו המבוגרים לשירותי בריאות הנפש בבית החולים, והילדים - למסגרות החינוך הקולטות. בהמשך אותו חודש הופנו הנזקקים לסיוע למרכז הארצי לטיפול פסיכולוגי בשער הנגב.

נמצא, כי ממועד פתיחת שנת הלימודים התגלעו חילוקי דעות בין השפ"ח העירוני ובין מנהלי מרכזי הדיוור הארעי במלון "שירת הים" ובמלון "המלך שאול" לגבי הסיוע הנדרש שם. מנהלי המרכזים מסרו לנציג משרד מבקר המדינה ולמינהלת סל"ע, כי הפניות לשפ"ח העירוני נתקלו בקשיים ולא תמיד נענו. הדבר הביא, לטענתם, לירידה הדרגתית בפניות מהמרכזים עד הפסקתם הגמורה. לעומת זאת טענו מנהל השפ"ח העירוני והפסיכולוגית המחוזית, כי הסיוע הפסיכולוגי ניתן ככל שנודרש.

מהממצאים עולה, כי הייתה אי-התאמה בין ציפיותיהם של מנהלי מרכזי הדיוור הארעי ובין ציפיותיהם של השפ"ח לגבי היקף הסיוע. המנהלים סברו שעל השפ"ח לסייע לאוכלוסיית המפונים ככל שיידרש, בעוד שהשפ"ח סבר שעליו להתערב רק במקרים מיוחדים. הדבר גרם לאי-הבנות, ולבסוף - לרתיעה מבקשת עזרה.

בתשובתו הודיע משרד ראש הממשלה, כי הנחיות השפ"ח שבמשרד החינוך הועברו למנהל השפ"ח בעירייה. השפ"ח העירוני הבהיר, כי על פי הנחיות העירייה "עניי עירך קודמים", ועליו לטפל קודם בצרכים של בתי הספר באשקלון. המסר שהעביר היה "נשתדל לסייע, אולם אתם לא בעדיפות ראשונה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, לשירות הפסיכולוגי שלו ולמינהלת סל"ע, כי היה עליהם, בפגישתם עם בעלי המקצוע הרלוונטיים בתחילת חודש אוגוסט, להנחות את העירייה גם בנוגע להיקף ההעסקה הרצוי ולמימונו. היעדרן של הנחיות ברורות לשירות הפסיכולוגי העירוני גרם לאי-הבנת חובתו בהיקף הקצאת הפסיכולוגים ובמימונה, והקשה על מתן הסיוע הנדרש. עוד העיר משרד מבקר המדינה למנהלת סל"ע ולשפ"ח שבמשרד החינוך, כי היה עליהם לתת את דעתם על כך שעם תחילת שנת הלימודים ב-1.9.05, לא יוכלו עובדי השפ"ח העירוני להקצות את כל זמנם לטיפול בילדים שבמרכזי הדיוור הארעי, ולכן היה עליהם להיערך מבעוד מועד לתת מענה, ככל שהמחלוקת נגעה לעומס עבודה.

משרד מבקר המדינה העיר למנהל השפ"ח בעירייה ולפסיכולוגית המחוזית, כי היה עליהם להבהיר למנהלי המרכזים מהו מקרה חירום המצדיק התערבות מיידית של השפ"ח העירוני, ומתי ניתן להמתין לסיוע של המערך הפסיכולוגי שבמסגרת החינוכית. לדעת משרד מבקר המדינה, בכל מקרה של ספק, או של חילוקי דעות, על השפ"ח העירוני, הגוף המקצועי המוסמך, להיענות לקריאה מיד ולאבחן בעצמו את המקרה, ורק לאחר מכן להעבירו, אם יש בכך צורך, לטיפול של המסגרת החינוכית.

## תקצוב הרשויות המקומיות הקולטות

היערכות הרשויות המקומיות לקליטת המפונים חייבו את משרדי הממשלה להקצות להן את המשאבים הנדרשים עוד בתחילת ההיערכות לפינוי על פי הצרכים שיועלו ועל פי אמות מידה ברורות.

בביקורת עלה, כי אף שפעולות ההכנה לקליטת המפונים החלו חודשים לפני מועד הפינוי, לא נענו פניותיהן החוזרות ונשנות של הרשויות להקצות להן משאבים. חלק מהפעולות נעשו על ידי הרשויות המקומיות הקולטות ללא אישור תקציבי, בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב. כך למשל, הוציאו הרשויות כספים בגין הסעות תלמידים, הקמת מבנים, רכישת ציוד וקליטת כוח אדם בלי שהיה להם מקור תקציבי לכך.

עוד עלה, כי בהחלטת ממשלה מ-3.8.05 שנתקבלה סמוך לפינוי נקבע, שמשרדי הממשלה יעבירו תקציבים (כגון מענק האיוון), שיועדו למועצה האזורית חוף עזה, לרשויות המקומיות שיקלטו מספר ניכר של מתיישבים, עבור התקופה שבין מחצית חודש אוגוסט ועד סוף שנת 2005.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי היה להבהיר לרשויות המקומיות מראש מהי המסגרת התקציבית העומדת לרשותן בכל תחום. רשת צפופה של הנחיות יכולה הייתה לצמצם את חוסר הבהירות, ולאפשר לרשויות לדעת מהן הפעולות שיש ביכולתן לבצע.

בעקבות ההחלטה ליישם את תכנית ההתנתקות, נדרשה הממשלה לקבוע את אופן התקצוב למימון הוצאות הרשויות המקומיות עבור קליטת המפונים. החלופות שעמדו בפניה, בין היתר, היו: 1. קביעת סכום אחיד לבית אב. 2. קביעת סכומים על פי עלותם של פעולות ופרויקטים שונים. 3. שילוב של שתי השיטות הקודמות: כל רשות מקומית תקבל סכום קבוע לפי מספר הנפשות שנקלטו בתחומה, וכן מענקים חד פעמיים נוספים.

על פי החלטה נוספת של הממשלה מ-12.9.05, הקצה משרד ראש הממשלה למימון קליטת המפונים ברשויות המקומיות 16 מיליון ש"ח, מהתקציבים של משרד הפנים ומשרד האוצר. על פי אותה החלטה, בתום הרבעון האחרון של שנת 2005, יעבירו הרשויות הקולטות דוח הוצאות רבעוני מבוקר בידי רואה חשבון, וידווחו על ביצוע הפעולות למשרד ראש הממשלה ולמשרד הפנים.

על פי ההחלטה, תקבל כל רשות מקומית סכום של 12,000 ש"ח לכל יחידת מגורים שתגור בה משפחה בדיר זמני או באופן קבוע, "ובלבד שלא מדובר בקליטה זמנית בבתי מלון ובבתי הארחה", לכיסוי הוצאות מיוחדות שיהיו לה בגין פעולות הקליטה, ובכלל זה הפטור שיש סבירות שיינתן למשפחות המפונים מתשלומי ארנונה עד סוף 2005. בדברי ההסבר להחלטה צוין, כי הסכום הזה אמור לכסות הוצאות בגין: שירותים מוניציפליים מתוגברים, קליטת כוח אדם, רכישת ציוד, פעילויות חברתיות והוצאות מיוחדות ובהן שמירה, תשתיות והסעות.

עוד נקבע בהחלטה, כי משרד הפנים יעביר את הסכומים הנ"ל רק לאחר שיעשו הפעולות הבאות: 1. הרשויות המקומיות יגישו תכנית קליטה למשרד ראש הממשלה ולמשרד הפנים; 2. המשרדים יאשרו את תכנית הקליטה שהוגשו; 3. משרד ראש הממשלה יאשר שיחידות

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

המגורים ברשויות הקולטות אכן מאוכלסות בפועל. נוסף לכך העבירו משרדי הממשלה תקציבים מיוחדים למטרות מיוחדות מוגדרות מעין "תקציב בלתי רגיל".

להחלטה על הקצבת 12,000 ש"ח למשפחה לא צורפו התחשיבים שעליהם התבססה. בדרך כלל נפלו סכומים אלו מהסכומים שדרשו הרשויות המקומיות בתכניות הקודמות שהגישו, ובהן פורטו ההוצאות הצפויות.

יוצא אפוא, שעד שלב מאוחר ביותר (כמה שבועות לאחר ביצוע תכנית ההתנתקות), עדיין לא החליטה הממשלה באופן חד משמעי באיזה שיטת תקצוב תבחר. בסופו של דבר נקטה הממשלה בשיטה המשולבת. גם בשלבים המוקדמים שלאחר הפינוי, וגם לאחר ההחלטה על שיטת התקצוב, עדיין לא נמסר לרשויות המקומיות מידע מדויק על אופן התקצוב ועל שיעורו.

בכך שלא קבעה כללים ברורים וידועים מראש לגבי אופן הקצאת הכספים לרשויות המקומיות יצרה הממשלה עמימות וחוסר ודאות, שפתחו פתח ל"חיזור על הפתחים" מצד ראשי הרשויות המקומיות. הדבר גרם לאי-שוויון בקבלת תקציבים ברשויות המקומיות הקולטות, שנבע מכושר השתדלנות ומיכולת המיקוח של ראשי הרשויות המקומיות השונות.

כך למשל, בנושא תקצוב הפיקוח על עבודות הפיתוח שנעשו בתחומן של הרשויות המקומיות נמצא, כי המועצה האזורית נחל שורק קיבלה מימון לצורך זה ואילו למועצה האזורית חוף אשקלון לא אושר תקציב הפיקוח למרות פניות חוזרות ונשנות (ראו להלן - בפרק על התשתיות).

בתשובתו מסר משרד האוצר, כי הממשלה הטילה על צוות בראשות משרד הפנים ובהשתתפות משרד האוצר ונציג משרד ראש הממשלה, להגיש לוועדת השרים לענייני התנתקות, עד סוף אוגוסט 2005, הצעת החלטה בעניין הסיוע הכולל שיינתן לרשויות הקולטות עד סוף 2005 לפי התכניות שגישו לו. הצוות גיבש כללים לסיוע. משרד האוצר ציין, כי הסכום שהוקצב לא היה אמור להספיק לכל דרישותיהן של הרשויות המקומיות. לעמימות ששררה לטענתו בעניין המימון לא הייתה כל הצדקה, שכן החלטת הממשלה שהקצתה סכומי תמיכה בגין כל בית אב הבהירה, כי זהו הסכום הכולל שהוקצב לרשויות המקומיות, ולא יינתן להן סיוע נוסף.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה, כי אפשר היה לקבל את ההחלטה בדבר הסכום שיינתן בגין כל בית אב הרבה לפני מועד ההתנתקות, ולא אחריה, כפי שנעשה, ולהציב בכך מסגרת תקציבית כללית. האיחור בקבלת ההחלטה גרם לאיחור גם בהעברת הכספים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי מתשובות המשרדים עולה, שהרשויות קיבלו גם תקציבים מיוחדים למטרות מוגדרות מלבד התקציבים בגין כל בית אב. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה שהשיקולים שהנחו את הצוות בקביעת סכומי הסיוע לכל בית אב יובאו בפני הרשויות המקומיות, כדי שיוכלו להגיב עליהם, ולהצביע על הוצאות צפויות שלא נלקחו בחשבון. אי-הבאת השיקולים בפני הרשויות המקומיות פתחה פתח לדרישות נוספות במסגרת ה"תקציבים הבלתי רגילים".

למרות החלטות הממשלה, לא הועברו התקציבים הדרושים לרשויות המקומיות סמוך לביצוע הפעולה, אלא זמן רב לאחר מכן. כבר ב-28.8.05, התריע, יו"ר מרכז המועצות האזוריות, במכתב

ששלח לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר הפנים, כי עד אותו מועד "לא הועברו הכספים עבור הוצאות היערכות בגין קליטת המשפחות למרות התחייבויות מפורשות והסכמים חתומים. תהליך ההתנתקות אמנם הסתיים אך תהליך קליטת המשפחות והטיפול באנשים שהינו מורכב ורגיש לא פחות עדין לפנינו. לא נוכל להסכים כי מועצה אזורית תקרוס בשל עיכובים בירוקרטיים מיותרים".

כבר ב-26.7.05 פנה הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים למנכ"ל המשרד בעניין המועצה האזורית חוף אשקלון וציין, כי "המשמעותיות התקציביות הנובעות מקליטה של מאות משפחות הינן רבות ואינן מקבלות ביטוי בתקציב השנתי השוטף של מועצה אזורית חוף אשקלון. יודגש, כי מועצה זו עברה תכניות הבראה קשות ונכון לעכשיו הינה מאוזנת ומתנהלת בצורה ראויה. ללא סיוע תקציבי תפגע, משמעותית, קליטת התושבים בתחומי המועצה ומצבה הכספי של המועצה עלול להדרדר. יש להעביר מקדמות לרשויות המקומיות הקולטות ולבצע התחשבות עם סיום הפיניו וקליטת המתישבים וזאת על מנת לאפשר לרשויות הקולטות היערכות ראויה ומתאימה".

בתשובתו מסר משרד ראש הממשלה, כי בהיעדר נתונים על מספר המפונים שייקלטו בכל רשות לא יכול היה משרד הפנים להקצות את המשאבים הדרושים, המבוססים על מספר הנפשות. עם תום ההתנתקות נערך משרד הפנים להעביר מרובת השר סכום של 2.5 מליון ש"ח לרשויות הקולטות. עד ספטמבר 2005 נדון עניין תקצוב הרשויות הקולטות, והתקבלה החלטה על הסכום המוקצב לכל משפחה. תקציב זה נועד לכסות הוצאות שנכללו בתקציב הרגיל, בעוד שאת ההוצאות עבור פעולות מיוחדות וחד פעמיות שנבעו מקליטת המפונים, שילמו משרדי הממשלה בעצמם או מימנו אותם בנפרד.

עוד הסביר המשרד, כי העיכובים שחלו בהעברת הכספים נבעו מהאיחור בהעברת תכניות העבודה של הרשויות המקומיות שנכללו בהן מסגרות תקציביות. עם הגשת התכניות ואישורן בנובמבר 2005 שולמו לרשויות, תוך ימים ספורים, כשמונים אחוזים מהסכומים שאושרו.

בתשובתו מסר משרד האוצר, כי העביר את התקציבים הדרושים במלואם לפי החלטת הממשלה. עוד מסר משרד האוצר, כי אין הוא בטוח כלל כי על הממשלה לממן את כל הפעולות שנעשית בידי הרשויות המקומיות לקליטת המפונים.

בביקורת עלה, כי למועד סיום הביקורת בספטמבר 2005, עדיין לא התקבלו התקציבים שאושרו ע"י הממשלה. כך לדוגמה קיבלה המועצה האזורית חוף אשקלון מקדמה על חשבון מענק האיזון בסך 500,000 ש"ח, ועוד מקדמה של 350,000 ש"ח ממשרד הפנים, בשעה שהוצאותיה עד אותו מועד היו גבוהות בהרבה מסכום זה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי משרד האוצר אמנם העביר את הסכומים, אולם אלו לא הגיעו לרשויות המקומיות, אלא הועברו קודם למשרד ראש הממשלה, והם אמורים להיות מועברים, לעתים בכפוף לאישור המשרד הייעודי, לרשות המקומית. הדבר האריך את משך הזמן שעבר עד קבלת הכספים ברשויות המקומיות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר, כי תמונה טענתו שעל הרשויות המקומיות לממן בעצמן, או בתמיכה חלקית של הממשלה, את פעולות ההתנתקות. הטענה סותרת את החלטות הממשלה, שלקחה על עצמה, כבר בשלבים המוקדמים, את האחריות לקליטת המפונים בתחומי הקו הירוק.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הרשויות המקומיות הגישו תוכניות עבודה ובהן מסגרות כספיות עוד לפני ביצוע ההתנתקות. כך למשל הגישה המועצה האזורית חוף אשקלון למשרדי הממשלה ולמינהלת סל"ע, ביולי 2005 תכנית, ובה פורטו כל הפעולות המתוכננות לקליטת המפונים והעלות הכרוכה בהן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב המתמשך בהעברת מלוא התקציבים שאושרו לרשויות המקומיות. ההשתהות בקבלת ההחלטה על אופן התקצוב של הרשויות המקומיות גרם לבזבוז זמן יקר על דין ודברים בין הרשויות המקומיות ובין הממשלה. מן הראוי, שמשרד ראש הממשלה ומשרד הפנים יפעלו להעברת הכספים בהקדם.

### מועצה אזורית חוף אשקלון

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית חוף אשקלון, הסתיימה שנת 2004 בעודף של 17,000 ש"ח. הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לאותה שנה הסתכם ב-4.2 מיליון ש"ח. הכנסותיה והוצאותיה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח. המועצה נמצאת בתכנית הבראה שאושרה במליאת המועצה ב-24.6.04.

בביקורת עלה, כי המועצה נדרשה להיערך בזמן קצר לקלוט מפונים בגודל של כ-35% מאוכלוסייתה. אין אפשרות לקלוט אוכלוסייה בהיקף כזה מתקציבי המועצה הקיימים והיא מחייבת היערכות ארגונית, חלוקה של תפקידים וסמכויות ותוספת ניכרת של תקציבים לצרכים דחופים. משרדי הממשלה השונים דרשו מהמועצה להכין תכנית להיערכות לקליטת המפונים וההוצאות הצפויות בגינה, כדי שיוכלו להעביר לה כספים.

נמצא, כי בסוף חודש יולי 2005, כשבועיים לפני הפינוי, הגישה המועצה את תכנית ההוצאות הצפויה שהסתכמה בכ-13 מיליון ש"ח, בגין קליטת אוכלוסייה בסדר גודל של כ-3,500 נפש. בתוספת התקציב נכללו, בין היתר, פעולות בתחומים של רווחה, חינוך, תברואה ותחבורה. התכנית התבססה על תחשיב שנעשה בכל מחלקה ומחלקה. בביקורת עלה, כי לא נתקבלו ממשרדי הממשלה תשובות כלשהן לבקשות שנכללו בתכנית, ולכן נאלצה המועצה לבצע פעולות תקציביות תוך חריגה מהוראות חוק יסודות התקציב.

נמצא, כי פעולות המועצה בעת היערכות להתנתקות ובשבועות הראשונים שלאחר הפינוי נעשו בלי שקיבלה היתר תקציבי לפעולותיה, ובה נכללו, בין היתר, הגדלת שעות העבודה לעובדי המועצה, תגבור מערך הסעות התלמידים, רכישת ציוד, הקמת מבנים, קליטת כוח אדם נוסף, עבודות תברואה ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ההתעלמות מצד משרדי הממשלה השונים אילצה את המועצה לחרוג מהדינים החלים עליה ולהיערך לקליטה באמצעים שעמדו לרשותה עד כמה שאפשר.

על פי החלטת הממשלה מיום 12.9.05, זכאית הייתה המועצה, לקבל סכום של 6.6 מיליון ש"ח בגין קליטת 550 משפחות. מסכום זה קווצה מקדמה בסך 850,000 ש"ח שקיבלה ממשרד הפנים. על פי אישור משרד ראש הממשלה מ-20.12.05 נקלטו 570 משפחות ביישובי המועצה.

באוקטובר מסרו נציגי המועצה לעובדי משרד מבקר המדינה, כי על אף החלטת הממשלה ועל אף הבטחות שניתנו לה בעל-פה, גרמה אי-הבהירות בנושא התקצוב לחוסר אמון מצדם כלפי משרדי הממשלה וכלפי מינהלת סל"ע, ולחשש מפגיעה בשירותים הניתנים לתושבים. כך למשל, סירבה המועצה לממן ציוד עבור מעונות היום בטענה, שהובטח לה במפורש, כי תקבל למעונות ציוד שפונה מהמועצה האזורית חבל עזה, או לחילופין תקציב מיוחד לכך. כמו כן הצהירה המועצה, כי תפסיק את ההסעות לתלמידים המפונים אם לא תקבל עבורן מימון מלא ממשרד החינוך. כמו כן הוציאה המועצה כ-300,000 ש"ח לרכישת מכלי אשפה מתקציבה עבור המתחם בניצן, למרות התחייבות ברורה של משרד הביטחון לרכוש בעצמו את המיכלים.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה נמסר, כי הפער בין התקציב שנכלל בתכנית שהגישה המועצה האזורית חוף אשקלון, בנובמבר 2005, ובין התקציב שאושר על פי החלטת הממשלה היה כ-15%, וכי הקצאת הכספים עפ"י החלטת הממשלה עולה לאין ערוך על השתתפות משרד הפנים במענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות באופן רגיל.

בתשובתו מ-11.12.05 הסביר משרד הפנים כי עד החלטת הממשלה מ-12.9.05 לא עמד לרשותו תקציב לקליטת המפונים. בדברי ההסבר להחלטה צויין לשם מה מיועדים הכספים שהוקצו לכל בית אב. עוד צויין, כי בבדיקה שנערכה במשרד עלה שדרושותיהן התקציביות של הרשויות היו גבוהות יותר מצרכיהן.

בתשובתה הודיעה המועצה האזורית חוף אשקלון, כי ביקשה להעביר 40% ממענק האיזון שהיה מיועד למועצה האזורית חוף עזה כתוספת למענק האיזון של המועצה לשנתיים הקרובות. כמו כן ביקשה לשנות את הדירוג הסוציו-אקונומי של המועצה מ-6 ל-4 כדי להתאימו למצב החדש שנוצר וכדי להפחית את הצורך במענקים "חד פעמיים שאינם ודאיים". עוד הוסיפה המועצה, כי עד אמצע נובמבר 2005 לא ניתנו לה הכספים המובטחים למימון קליטת המפונים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה, כי לבד מהסכומים שדרשה המועצה, המגיעים לה על פי הקצבה של 12,000 ש"ח לכל בית אב, יש גם דרישות נוספות שלא התמלאו, למשל, בנושאי חינוך ושירותי דת. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי מענקי האיזון לרשויות המקומיות ניתנים בדרך כלל כתוספת לסכומים שמשלמים התושבים בגין ארנונה. במקרה הזה היו למועצות הוצאות חריגות, אשר לא מומנו באמצעות תשלומי הארנונה.

## עיריית אשקלון

לפי הדוח הכספי השנתי המבוקר סיימה עיריית אשקלון את שנת 2004 בעודף שוטף של 64,000 ש"ח בתקציבה הרגיל, ובגירעון מצטבר של כ-16.3 מיליון ש"ח. הוצאותיה הסתכמו באותה שנה בכ-400 מיליון ש"ח.

לפי החלטת הממשלה מ-12.9.05 יוקצה לעירייה מענק בגין 150 משפחות בסך של 1.8 מיליון ש"ח ובכפוף לקליטת המפונים בפועל. בהחלטת ממשלה נוספת מ-24.11.05 נקבע, כי נוכח הקליטה הצפויה של משפחות מכפר דרום, תקבל העירייה בגין כל משפחה מכפר דרום סך של 12,000 ש"ח.

## היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

נמצא, כי משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים קבעו את הזכאות לפי חישוב של 210 משפחות שנקלטו בפועל, כלומר זכאות לכ-2.5 מיליון ש"ח והעבירו מקדמה בסך 1.58 מיליון ש"ח<sup>4</sup>, בעוד שלפי נתוני העירייה נקלטו בתחומה, עד ינואר 2006, רק 143 משפחות (ובכללן המשפחות מכפר דרום).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה ולמשרד הפנים, על הצורך בעריכת בדיקה חוזרת של מספר המשפחות שנקלטו בפועל, ושל ההקצבה המגיעה בגינם.

עד סמוך להתנתקות לא ידעה עיריית אשקלון מה יהיו מקורות המימון להעסקת העובדים הסוציאליים שדרשו ממנה מינהלת סל"ע ומשרד הרווחה לגייס ולהפעיל בדיוור הארעי שבמרכזי הקליטה. רק ב-9.8.05 קיבלה עיריית אשקלון אישור בכתב ממינהלת סל"ע שמשרד הרווחה יממן את שכרם של העובדים הסוציאליים במרכזי הדיוור הארעי.

לצורך מתן סיוע פסיכולוגי במרכזי הקליטה הקצתה העירייה את הפסיכולוגים המועסקים על ידה ממערך השפ"ח העירוני.

בביקורת עלה, כי ב-15.8.05 התחייבו ראש תחום חברה במינהלת סל"ע והפסיכולוגית המחוזית בפני העירייה, כי מינהלת סל"ע תממן את עלות שכרם של הפסיכולוגים שיוקצו לטיפול במרכזי הקליטה. ב-22.8.05 פנה ראש מינהל החינוך למינהלת סל"ע בבקשה לממן את הוצאות שכר הפסיכולוגים כפי שהובטח.

נמצא, כי המשא ומתן בעניין הסיוע הפסיכולוגי התנהל בעל פה, כך שלעיריית אשקלון אין מסמכים המציינים את מקור המימון של העסקת הפסיכולוגים, מועד התשלום והסיוע המאושר. בביקורת מעקב שנערכה בינואר 2006, הועלה כי העירייה לא קיבלה חזר הוצאות מהמינהלה, או כל מענה שהוא לבקשתה שהוגשה עוד באוגוסט 2005.

משרד ראש הממשלה השיב, כי ציפה שעירייה שתקציבה השנתי מסתכם ב-397 מיליון ש"ח תשכיל להיערך לקליטת המפונים במסגרת "תקציביה המשמעותיים". עוד ציין, כי העירייה דרשה בתכנית שהגישה בנובמבר 2005 3.2 מיליון ש"ח, סכום הגבוה מזה שאישר לה המשרד (2.5 מיליון ש"ח), ובדצמבר 2005 הועבר לה סך של 880 אלף ש"ח, נוסף על 700,000 ש"ח שכבר הועברו לה לטענתו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה, כי אין כל קשר בין גודל תקציבה של העירייה ובין מימון ההוצאות הקשורות בקליטת המפונים במרכזי הקליטה, שהם באחריותה של הממשלה. על העירייה מוטלת החובה לדאוג לכך שתקציבה ינוהל באופן תקין וללא חריגות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד ראש הממשלה, כי מן הראוי שיעמוד בהבטחותיו לעיריית אשקלון לממן את העסקת הפסיכולוגים. אילו סברה המינהלה, כפי שעולה מדבריה, שעל העירייה לספוג את העסקת הפסיכולוגים מ"תקציביה המשמעותיים" היה עליה להציג את עמדתה בפני העירייה לפני מתן הסיוע הפסיכולוגי.

4 על פי רישומי מערכת החשבונות של העירייה היא קיבלה סך של 1.38 מיליון ש"ח בלבד.

### מועצה אזורית נחל שורק

על פי הדוח הכספי המבוקר סיימה המועצה את שנת 2004 בעודף שוטף של 48,000 ש"ח, ובגירעון מצטבר של כחצי מיליון ש"ח בתקציבה הרגיל. ההכנסות וההוצאות הסתכמו בכ-23 מיליון ש"ח.

ב-23.8.05 הכינה המועצה תחשיב עלויות צפוי לחודשים אוגוסט-דצמבר 2005 לקליטת מפוני גוש קטיף, והוא הסתכם ב-3.13 מיליון ש"ח. תחשיב זה היה חלק מהתקציב הרגיל, ובו נכללו הוצאות בגין כוח אדם, תברואה, ביטחון, שמירה, תאורה, מוקד עירוני, חינוך, תרבות, רווחה ואגרות ביוב.

בהחלטת הממשלה מ-17.9.05, הוקצה למועצה מענק בגין 300 משפחות בסך של 3.6 מיליון ש"ח. עד סוף 2005 קיבלה המועצה מענק של 3.16 מיליון ש"ח, כ-90% מסכום המענק המאושר.

נמצא, כי עד סוף 2005 נקלטו בתחום המועצה כ-225 משפחות בלבד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה על הצורך לערוך בדיקה חוזרת של מספר המשפחות שנקלטו ולעדכן את סכום המענק בהתאם.



משרד מבקר המדינה העיר, כי העברת תקציבים לרשויות המקומיות על פי תחשיב שאינו מפרט מהן הפעולות שהוא אמור לממן, פגעה ביכולתן לתכנן ולפעול על פי כללי מינהל תקין. גם ההבטחות שנתנו נציגי המשרדים בעל פה, ללא אישור בכתב, יצרו תחושת חוסר ודאות ברשויות והניאו אותם מלבצע פעולות חיוניות מחשש שלא יוחזרו להן ההוצאות עבורן. יתר על כן, כפי שצויין לעיל, עודדה העמימות בנושא התקציב, מצב של "חיזור על הפתחים" מצד ראשי הרשויות ופתחה פתח לאי-שוויון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצריכה קליטת מפונים במימדים כאלה, גם אם היא זמנית, הקצאת משאבים ניכרים, ואין להטילם על תקציבן השוטף של הרשויות המקומיות. לקראת גיבוש התקציב לשנת 2006, על משרד הפנים לסייע לרשויות המקומיות מעבר למענק הרגיל כדי שיוכלו לעמוד בהוצאות הנוספות שהוטלו עליהן.

## הקמת התשתיות והפיקוח עליהן

לצורך קליטת המפונים הכינה ממשלת ישראל כמה פתרונות דיור, וביניהם הקמת אתרי דיור זמניים שבהם הוצבו מבנים יבילים חדשים<sup>5</sup> שכונו "קראווילות", וכן מבנים יבילים משנות ה-90 ששופצו, ושכונו "אלמורים".

אתרים כאלו הוקמו בתחומן של כעשר רשויות מקומיות. האתרים העיקריים נמצאים בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון (כ-550 מבנים יבילים), ובתחום המועצה האזורית נחל שורק (כ-300 מבנים יבילים).

הקמת אתרים, הכנת יחידות המגורים וביצוע עבודות פיתוח התשתיות, כרוכים במכלול של פעולות תכנון, מימון ופיתוח. פעולות אלה מצריכות שיתוף פעולה בין גורמים שונים, ביניהם משרדי הממשלה האחראים להקמת האתר, והמועצה שבתחומה הוא מוקם, האחראית לתחזוקת התשתיות השונות, כגון: מים, ביוב, כבישים ומבני ציבור, לאחר מסירת העבודות מהגורם שביצע אותן.

התשתיות שבאתרי המגורים הזמניים נעשו בעיקר בידי משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). על חלק מהן ישענו בעתיד גם מבני הקבע של המפונים.

בנוהל של משרד השיכון שקדם להתנתקות, "תדריך הפעלה למינהל לבנייה כפרית" מאוגוסט 2001, העוסק בתפקידן של המועצות המקומיות והאזוריות בביצוע עבודות פיתוח ותשתיות, נאמר, כי "המשרד יהיה בקשר שוטף עם המועצות וכי הפיקוח העליון והפיקוח הצמוד באתר יהיו באחריות המועצה בלבד".

אחזקת מערכות התשתית, על אף שהוקמו בידי משרדי הממשלה, תוטל בעתיד על הרשויות המקומיות שהתשתיות נמצאות בתחומן, ולכן מן הראוי היה לשתף אותן בתכנון העבודות, באיתור האתרים המיועדים לפיתוח ובפיקוח עליהן, ולהעמיד להן מקורות מימון לביצוע הפיקוח עליהן.

נמצא, כי בחלק מהרשויות המקומיות הוקמו התשתיות ללא שיתוף פעולה מלא עם נציגי הרשויות ומבלי שיעשה פיקוח נאות:

### המועצה האזורית חוף אשקלון

בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון נבנו שלושה אתרים זמניים: אתר מרכזי ליד היישוב ניצן, אתר ביישוב מבקיעים ואתר בקיבוץ כרמיה. האתר בניצן הוקם בידי משרד הביטחון והוצבו בו כ-500 קראווילות שאוכלסו ברובן. האתרים במבקיעים וכרמיה הוקמו בידי משרד השיכון. עד סוף 2005 אוכלסו באתר בכרמיה 56 קראווילות, ובמבקיעים 26 קראווילות.

5 מבנה יביל הוא מבנה שניתן להובילו ממקום למקום.

כדי להבטיח שהעבודה תבוצע לפי התקנים הנדרשים, היה על המועצה לפקח באופן נאות על פיתוח התשתיות. פיקוח לקוי, או אי-מעורבות של המועצה בפיקוח, עלולים להביא לידי כך שהמועצה תקבל לידיה עבודות תשתית לקויות שיגרמו לתקלות, ועלויות שיקומן יוטלו עליה.

למועצה האזורית חוף אשקלון יש חברה עירונית - "החברה הכלכלית לפיתוח חוף אשקלון בע"מ" (להלן - החברה הכלכלית) - המבצעת עבורה את הפיקוח על עבודות התשתית בתחומה ואת אחזקתן. בשנים האחרונות עסקה החברה בעיקר בפיקוח על עבודות התשתית בהרחבות הישובים שבתחומי המועצה.

המועצה דרשה למסור את עבודות הפיקוח על ביצוע התשתיות באתרים לחברה הכלכלית שלה, כדי שתוכל לתחזק אותן בעתיד בצורה נאותה. נמצא כי למרות הפניות הרבות של ראש המועצה אל משרד השיכון ואל מנהלת סל"ע, לא נענתה דרישת המועצה, ולא ניתנה לה אפשרות לפקח בעצמה על הקמת האתרים, וגם לא ניתן לה מימון לביצוע פיקוח מטעמה נוסף על הפיקוח שמפעילים משרד השיכון או משרד הביטחון, בכך נמנעה ממנה האפשרות לפיקוח על הקמת התשתיות. עולה חשש, כי בעתיד היא עלולה להינזק כתוצאה מתקלות שימצאו ועלויות הכרוכות בשיקומם.

כך לדוגמא, מסרה המועצה האזורית חוף אשקלון כי בשל שיפועי הקרקע ומפלסי הבתים שנבנו באתר המרכזי בניצן ובאתר בכרמיה קיים חשש ולהיווצרות של בעיות ניקוז ולהצפות.

רשות הניקוז שקמה-בשור השיבה ב-17.11.05, כי האתר בניצן נבנה ללא תיאום עם רשות הניקוז. בסיוור ראשוני בשטח נצפו כמה בעיות ניקוז. כך למשל, הוקמה הסוללה האקוסטית ללא מעבריי מים שיזרימו את הנגר העילי מתחום הישוב אל תעלת הניקוז.

משרד הביטחון השיב למשרד מבקר המדינה, כי התעלמותו מהצורך לערב את הרשויות המקומיות נבעה מהמהירות הרבה שבה נדרשו לתכנן ולבצע את העבודות באתר, ומחוסר המודעות לחשיבות הרבה שבדבר.

בתשובתו מ-11.12.05 מסר משרד השיכון, כי לדעתו מי שמנהל את הפרוייקט ובקיא בכל פרטיו הוא זה שצריך גם לפקח עליו. החברה הכלכלית חוף אשקלון אינה חברה המתמחה בפיקוח, ולכן לא התאימה לכך שימסרו לידיה את עבודות הפיקוח. לרשות יש סמכות לבדוק את העבודות ולדרוש לתקן ליקויים בעת שהתשתיות יועברו לידיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לתשובה זו אין תימוכין בנוהל משרד השיכון. אי-שיתופה של המועצה בפיקוח על הקמת התשתיות היא חריגה מנהליו הפנימיים של המשרד.

משרד ראש הממשלה השיב, כי הממשלה ראתה בהקמת אתרי דיור זמני בפריסה ארצית פרויקט לאומי, ונטלה על עצמה את האחריות להובלתו. בשל לוח הזמנים הצפוף וגודלו של הפרוייקט לא ניתן היה למסור את הפיקוח לידי המועצה האזורית, שהיא "מועצה קטנה במיוחד ללא ניסיון קודם בפיקוח על פרויקטים מורכבים בסדר גודל משמעותי". במהלך העבודות התברר כי המועצה גם לא נרתמה לקידומו של הפרוייקט, אולי בשל "יחסו המסויג של ראש המועצה ביחס לתכנית ניצנים שקידמה הממשלה, ואשר ראש המועצה היה מעוניין בצמצומה".

יש לציין, כי לא נמצאו תימוכין לטענת משרד ראש הממשלה על כך שהמועצה לא דרשה להיות מעורבת בפרויקטים. בפני משרד מבקר המדינה הוצגו מסמכים רבים המצביעים על כך שהמועצה דרשה להיות מעורבת בנעשה בתחומה בכל שלבי ההקמה של אתרי הדיור הזמני. אין תימוכין גם לטענה שלחברה הכלכלית של המועצה, אין ניסיון בעבודות פיקוח על תשתיות, שכן החברה ביצעה עבור המועצה את עבודות הפיקוח בהרחבות שבוצעו בתחומה. גם אם סבר משרד ראש הממשלה שלמועצה עצמה אין את הניסיון הנדרש לביצוע פיקוח, הרי שניתן היה להיעזר במיקור חוץ, כפי שאושר למועצה אזורית נחל שורק.

במעקב שערך משרד מבקר המדינה בינואר 2006 הועלה, כי בפרויקטים שהקים משרד השיכון בקיבוץ כרמיה ובמושב מבקיעים התגלו תקלות במערכות התשתית כלהלן: במערכת אספקת המים היו תקלות בשל לחץ גבוה מדי, הצפות של מי ביוב בבתים בשל תקלות במערכת הסניקה וחדירת חול למערכת הביוב והצפות ביוב. כן הועלו תקלות בפינוי פסולת ובמערכת החשמל.

ב-25.12.05 פנה קיבוץ כרמיה, שבתחומו הוקם האתר, למשרד השיכון בעניין התקלות הרבות שהתגלו במערכות התשתית. הוא ציין, כי לא נמסר לו שנעשו התיקונים שנדרשו, ואם אכן בוצעו התשתיות כמתוכנן מלכתחילה. בשל התקלות הרבות הפך הקיבוץ לכתובת הישירה לפניות בכל בעיות המפונים, והוא נאלץ לשאת בעלויות גבוהות של התיקונים במערכת התשתית.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה לאפשר למועצה האזורית חוף אשקלון למנות מפקחים מטעמה בעת ביצוע העבודות, נוסף על הפיקוח שהפעיל המשרד עצמו. פיקוח הנעשה לאחר סיום העבודות אין בו כדי לתת תמונה מלאה על טיב העבודות שבוצעו. יש לציין כי המועצה האזורית נחל שורק קיבלה מימון לפקח מטעמה (ראו להלן). פיקוח זה היה דרוש נוכח הליקויים הרבים שנתגלו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון ולמשרד הביטחון, כי מן הראוי היה, שהפיקוח על עבודות הפיתוח ייעשה בשיתוף עם הרשויות האמורות לתחזק את התשתיות בעתיד, כדי לחסוך בעלויות ולמנוע נזקים. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על המשרדים לשתף את הרשויות בתכנון, ביצוע ופיקוח על האתרים הנוספים ועל מבני הקבע שייבנו למפונים, ולתת את דעתם על הצורך למצוא פתרונות ניקוז לאלתר.

### המועצה האזורית נחל שורק

הקמת האתר לדיור זמני ביד בנימין שבתחום המועצה האזורית נחל שורק נעשתה בידי כמה גופים: משרד הביטחון, משרד השיכון והחטיבה להתיישבות מטעם הסוכנות הציונית העולמית. בפיתוח המגרשים עסק מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).

בביקורת עלה, כי המועצה האזורית נחל שורק הייתה מעורבת בכל השלבים של התכנון ושל הקמת המבנים בתחום היישוב, אך לא פיקחה עליהם.

נמצא, כי המועצה לא הפעילה פיקוח על הקמת התשתיות שנעשתה בידי ממ"י, אלא סמכה על הפיקוח שעשה ממ"י עצמו, לכן היה בידיה מידע בסיסי בלבד על טיב התשתיות שהונחו באתר.

רק בסוף אוגוסט 2005, בעקבות ביקורת של משרד מבקר המדינה, פנתה המועצה למינהלת סל"ע ולמשרד ראש הממשלה, כדי לקבל את אישורם להעסקת חברה פרטית שתפקח על הבנייה באתר. דבר העסקת החברה אושר בישיבה של ועדת המנכ"לים שהתקיימה במועצה ב-4.9.05.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, כי שיתוף הפעולה עם המועצה בנושא התשתיות היה הדוק בשל הנכונות, היוזמה והיכולת שגילתה המועצה. כשהעלתה המועצה לראשונה את בקשתה ליטול חלק פעיל בפיקוח ניתן לכך מענה מהיר. לדעתו אין לצפות לקשיים בטיפול בתשתיות בעתיד משום שהן חדשות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי העיכוב בהעסקת החברה המפקחת פגע ביכולתה לפקח על התשתיות שהונחו כבר באתר - דבר העלול לגרום לה נזקים בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה, כי העדפת המועצה האזורית נחל שורק על פני המועצה האזורית חוף אשקלון בנושא מימון הפיקוח תמוהה. מן הראוי היה שחלוקת המשאבים בנושא הפיקוח תיעשה באופן שוויוני.

## היערכות שילוב ילדים במוסדות חינוך

### שילוב התלמידים המפונים במוסדות חינוך

שילובם של תלמידים ופעוטות במוסדות חינוך, הוא אחד המרכיבים החשובים ביותר בתהליך החזרתן של משפחות המפונים לשגרת החיים, ובהשתלבותן בקהילה.

קליטת התלמידים המתגוררים בדיוור הזמני במוסדות החינוך, הוטלה על הרשויות המקומיות בהנחייתו ובפיקוחו של משרד החינוך.

משרד החינוך נערך, עוד לפני ההתנתקות, כדי להבטיח שלכל תלמיד תימצא מסגרת לימודית מתאימה בתחומי הרשויות הקולטות. המשרד ריכז נתונים על מספרי התלמידים במועצה האזורית חוף עזה, לעומת פתרונות השיבוץ הקיימים במועצות הקולטות. חשוב לציין, כי אי-הידעה לאילו ישובים אמורים התושבים להתפנות לא איפשרה לעמוד על הצרכים שנוצרו בפועל בעת הפינוי.

משרד החינוך עמד בקשר עם הרשויות הקולטות, ובדק את הצרכים של כל אחת מהן. עם זאת עלה, כי ההבטחות שנתן משרד החינוך לרשויות, ניתנו לעתים קרובות בעל פה, או ישירות למנהלי בתי הספר, בלי להעלות אותן על הכתב.

בחודשים שקדמו לפינוי ביקשה המועצה האזורית חוף אשקלון פרטים על התלמידים שיעברו להתגורר בתחומה. פרטים אלו לא נמסרו לה על ידי מינהלת סל"ע או על ידי משרד החינוך. גם ניסיונות המועצה לקבל מידע זה ממערכת החינוך במועצה האזורית חוף עזה לא צלחו, אף שבידי

היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

מינהלת סל"ע, היה מידע על חלק מהמפונים, למשל, ליישובים מבוקעים וכרמיה. כתוצאה מכך, התקבלו התלמידים המפונים למוסדות החינוך החדשים, בלי שיהיה בידי הצוות המקצועי כל מידע מקדים עליהם.

גם בחינוך המיוחד לא התקבל מידע, וילדים שולבו בכיתות, על-פי אישור בעל-פה שנתנה מפקחת מטעם משרד החינוך. היא אישרה כי השיבוץ בחינוך המיוחד נקבע על פי החלטת ועדת ההשמה של מחוז הדרום במשרד החינוך.

גם המועצה האזורית נחל שורק לא קיבלה מידע מיהם התלמידים העתידים להתגורר בתחומה, מהו פילוח גילם ומי מהם אותר כנזקק לחינוך מיוחד. ממינהלת סל"ע התקבל מידע חלקי על מספר התלמידים ביישוב גני טל, אך המועצה נאלצה להשלימו בכירור שנעשה ישירות עם נציגי היישוב.

בתשובתו מסר משרד ראש הממשלה, כי היעדר המידע נבע מהתנהגותם של המפונים שלא שיתפו פעולה ולא מסרו את המידע המבוקש, ומהוראתה של המועצה האזורית חוף עזה לעובדיה לא למסור מידע. אף על פי כן הכין משרד החינוך חלופות של כ-8,000 מקומות פנויים במסגרות החינוך השונות.

בתשובתו מ-22.11.05 מסר משרד החינוך, כי חרף מאמצים רבים שהשקיע כדי לקבל מידע על אודות הילדים במועצה האזורית חוף עזה, לא הצליח להשיג מידע שלם ומדויק. משרד החינוך ציין, כי המידע על הילדים הזקוקים לחינוך מיוחד נמסר בעל פה כדי לזרז תהליכים, ולאפשר לילדים המשובצים בו להשתלב בשנת הלימודים מיומה הראשון, ובהמשך נשלחו ההודעות הפורמאליות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמינהלת סל"ע על אי-העברת נתונים, גם אם היו אלו נתונים חלקיים, לרשויות המקומיות הקולטות, על מנת שיוכלו להעריך בצורה המיטבית.

#### פתיחת מעונות יום וגני ילדים באתר הדיור הזמני בניצן

לקליטת ילדים במעונות יום ובגני ילדים יש חשיבות רבה בעצם שילובם במסגרות הקהילתיות, וכן בכך שהיא מאפשרת להוריהם להתפנות כדי לחפש מקומות תעסוקה.

1. נמצא, שלמרות חשיבות הנושא, המקבל משנה תוקף נוכח השיעור הגבוה של הילדים בקרב המפונים, נפתחו רק חלק קטן מהם בספטמבר 2005, וגם אלו הופעלו בתנאים לקויים שאינם עומדים בתקן הנדרש. הועלה, כי בפתיחת שנת הלימודים בספטמבר פעל באתר ניצן רק מעון ילדים אחד מתוך חמישה אשכולות של המעונות המתוכננים. המעון פעל בתוך אחד ממבני הקראוילות, שאינו מיועד להיות מעון ילדים, ואינו עומד בתקנים הבטיחותיים וההיגייניים הנדרשים להפעלתו. כך לדוגמא, במעון שנפתח היו שקעים חשמליים נמוכים, אסלות וכיורים גבוהים ושער חיצוני נמוך ולא תקני. במעון שהו 33 ילדים בצפיפות הגדולה מהמותר על פי התקן. התברר, כי פתיחת המעונות הנוספים התעכבה בשל חילוקי דעות בין המועצה ובין משרדי הממשלה בקשר למימון רכישת הציוד הדרוש להפעלתם.

במכתב שנשלח למשנה למנכ"ל משרד הפנים, ממשרד ראש הממשלה, נאמר, כי "למרות ההחלטה שגובשה בממשלה להקצות 6.5 מיליון ש"ח למועצה האזורית חוף אשקלון לתקצוב את הפעילויות המוניציפליות הנדרשות לביצוע בעיקר ביישוב הזמני ניצן, המועצה אינה מבצעת את הנדרש ובין היתר היא מונעת את פתיחת מעונות היום על ידי עיכוב רכישת ציוד הנדרש לאותם מעונות. מאחר שמתוכננים בניצן 5 מעונות יום, יש לעיכוב זה השלכות קשות ככלל ועל ציבור האמהות העובדות בפרט".

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי אין לה תקציב לרכישת הציוד, וכי הובטח לה שהציוד לגני הילדים ולמעונות יועבר אליה מהמועצה האזורית חוף עזה. עלות הציוד החסר כ-600,000 ש"ח, ואין ביכולתה לפתוח את המעונות הנוספים כל עוד לא קיבלה את הציוד הנדרש.

2. באתר בניצן נפתחו חמישה גני ילדים במבנים תקינים שיועדו לגן ילדים. הגנים נפתחו עם תחילת שנת הלימודים ב-1 בספטמבר 2005. בגני הילדים למדו בסוף שנת 2005 - 188 ילדים.

בסיור שערך נציג משרד מבקר המדינה ב-20.9.05 בשני גני ילדים הועלה, כי הגנים נפתחו בלי שהושלמו עבודות הפיתוח, חסר בהם ציוד רב, וגם הציוד הקיים ישן. הילדים שהו במשך שעות פעילות הגן בתוך המבנה משום שלא הייתה גדר חיצונית סביב הגן, ומשום שהמתקנים בחצר טרם הוקמו.

ב-27.9.05 מסר קצין הביטחון של מחוז הדרום במשרד החינוך למשרד מבקר המדינה, כי מאזור גוש קטיף הוצא רק כ-50% מהציוד שהיה בגני הילדים והמעונות, וגם הציוד שהוצא היה בחלקו פגום.

משרד החינוך השיב, כי הגנים נפתחו כשהם מאובזרים, אך לחלקם אכן חסר ציוד. ב-2.11.2005 נרכש ציוד וריהוט לגנים הפועלים, ורובו כבר הגיע.

משרד ראש הממשלה השיב, כי פתיחת מעונות היום התעכבה בשל ההמתנה לאישורים הנדרשים ממשרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן - משרד התמ"ת), וכי לא היה מנוס מההמתנה להשלמת ההליכים הנדרשים.

משרד הביטחון השיב, כי עבודות הפיתוח באזור גני הילדים לא הושלמו מאחר שהומונו באיחור רב. ככל שתלוי הדבר במשרד הביטחון נעשה הכול כדי לאפשר את פתיחתם במועד.

המועצה האזורית חוף אשקלון השיבה, כי הכנסת הציוד לגני הילדים התעכבה בשל ההנחיה לצייד את הגנים בציוד המיושן והפגום שהועבר מגוש קטיף. המועצה נאלצה לדאוג לציוד חדש, שנרכש ב-9.11.05. המימון עבור הרכישה טרם התקבל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חוף אשקלון, למשרד החינוך, למינהלת סל"ע ולמשרד ראש הממשלה, על החומרה שבחוסר נחישותם לפתור בהקדם את חילוקי הדעות לגבי העברת המשאבים הנדרשים לרכישת הציוד לפעילות מעונות היום ולפתיחתם במבנים תקינים. השיהוי בהשגת האישורים ממשרד התמ"ת עוד לפני הפינוי, פגע בצורך הבסיסי של המפונים לחזור במהרה לשגרת החיים ביום שלאחר הפינוי.

### הסעות התלמידים למוסדות החינוך

הסעות תלמידים במערכת החינוך נגזרות מישום הוראות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, והן מבוצעות על פי הוראות הקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (להלן - חוזר המנכ"ל). לתלמידים שאין להם בית ספר באזור מגוריהם, או שבית הספר נמצא במרחק ניכר מביתם מוסדרת הסעה. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתת על קביעת מיפוי אזורי רישום, ומתבצע על פי אמות מידה שנקבעו במשרד החינוך. מערך ההיסעים הוא פתרון חלופי להקמת מוסדות חינוך, בעיקר ביישובים קטנים, שמספר התלמידים שבהם אינו מצדיק הקמת מוסד חינוכי. חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה. משרד החינוך משתתף במימון חלקי של מערך ההיסעים, על פי אמות מידה שנקבעו בחוזר המנכ"ל. בחוזר נקבעו הכללים להפעלת מערך ההיסעים, התנאים המצדיקים הסעה של תלמיד למוסד החינוכי, והשתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה. עוד נקבע בחוזר, כי השתתפות משרד החינוך תינתן רק עבור מסלולי נסיעה שמתקיימים בהם אמות המידה המפורטים בחוזר, וקיבלו את אישור ועדת ההסעות המחוזית.

נמצא, כי רק ב-29.8.05 (לאחר הפינוי) פרסם משרד החינוך נוהל מיוחד לרשויות מקומיות בנושא הסעות (נוהל לאישור הסעות תלמידי המשפחות המתפנות מגוש קטיף וצפון השומרון - שנה"ל תשס"ו) (להלן - נוהל ההסעות). בנוהל נקבעו הקריטריונים לקיום ההסעות לילדי המפונים.

בהיעדר נוהל הסעות מפורט (נוהל ההסעות המיוחד שהוכן הגיע לרשויות רק בתחילת שנת הלימודים), התמודדו הרשויות המקומיות עם מצבים שלא פורטו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, כגון הסעות תלמידים למקומות מרוחקים שלא על פי המיפוי.

יצוין, כי משרד החינוך הנחה בעל פה את מנהלי בתי הספר, לרשום תלמידים על פי בחירתם, או על פי מקום לימודיהם הקודם, כך שלטענת הרשויות המקומיות לא היה ברור להן כיצד עליהן לנהוג במקרים שבהם נרשמו תלמידים שלהסעתם לא היה ניתן אישור על פי המיפוי של המשרד. כך למשל, כתב גזבר המועצה האזורית חוף אשקלון למנכ"ל משרד הפנים, כי "למרות התחייבות מפורשת של ראש הממשלה ונציגיו כי התושבים יוסעו לבתי ספר לפי בחירתם ובמימון מלא של משרד החינוך, לא התחייב המשרד לכך עד היום. כך שלהוצאה צפויה של מעל 4 מליון ש"ח, אין עדיין מקור כספי, ומעבר לכך, לא יצא עדיין מכרז עקב מחסור בנתונים לגבי הילדים ורישומם".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי האיחור בפרסום נוהל ההיסעים, שעוכב את הרשויות המקומיות, מנע מהן להתקשר בזמן עם קבלני ההסעים, ופגע בכך בהיערכותן לקראת פתיחת שנת הלימודים. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הנוהל התעלם מהחלטת משרד החינוך, שהתירה רישום למוסדות חינוך גם שלא על פי המיפוי שנקבע.

להלן פרטים על מערך ההסעים בשתי רשויות מקומיות:

### מועצה אזורית חוף אשקלון

במערכת ההיסעים של המועצה האזורית חוף אשקלון פועלים שבעה אוטובוסים ורכב מסחרי אחד שבאחזקת המועצה, וכלי רכב נוספים מהתקשרות עם קבלני משנה להסעת תלמידים, לפי הצרכים המשתנים. בעקבות קליטת התלמידים מאתרי הדיור הזמני, הגדילה המועצה באופן ניכר את היקף התקשרויותיה עם קבלני משנה לצורך הסעת התלמידים.

המועצה נערכה לפעול על פי החלטות משרד החינוך במלואן, ובנתה מערך הסעות חדש שיענה על צרכיו של כל תלמיד ותלמיד. אף שרוב משפחות המפונים התיישבו בשלושה ריכוזים עיקריים (ניצן, מבקיעים וכרמיה) היו כמה משפחות שבחרו להתגורר ביישובים אחרים, והדבר היה כרוך בעלויות גבוהות, משום שחייב הסעות מיוחדות למוסדות חינוך רבים עבור מספר קטן של תלמידים. כך נוצר מצב שדרש מערך הסעות מורכב ויקר מאוד. על פי נתונים שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, הסתכמה עלותו בכ-20,000 ש"ח ליום.

המועצה העלתה את הנושא בדיונים עם משרד החינוך, ודרשה לקבל החזר מלא של כל הוצאות מערך ההסעות בגין הסעת התלמידים המפונים. בעניין זה פנה משרד ראש הממשלה ב-29.6.05 למנהלת מחוז הדרום במשרד החינוך, ודרש ממנה, להוציא הנחיות מתאימות כדי שהעלויות לא יוטלו על המועצה וכי אין כל הצדקה לחייב את המועצה באופן גורף בעלויות קליטת המפונים.

בפגישות שקיימו נציגי המועצה עם נציגי משרד החינוך, הובהר להם, כי עליהם לקבל את אישור משרד החינוך לתכנית ההסעות, וזאת בתנאי, שההסעות יתבצעו במקרה שבית הספר יהיה במרחק סביר ממקום המגורים של התלמיד. עוד הובהר להם, כי המימון הממשלתי ימשך עד שתתחיל גביית הארנונה מהתושבים. עם זאת הרגישה המועצה מחויבות להסיע כל ילד למוסד החינוכי שנרשם אליו, הן בשל התחייבות המשרד לאפשר לתלמידים להמשיך את לימודיהם בבתי הספר שלמדו בהם לפני הפינוי, והן בשל העובדה, כי הרישום למוסדות שמחוץ למועצה לא היה בשליטתה.

מהאמור לעיל עולה, כי המועצה פעלה, בכל הקשור להתקשרות עם קבלני משנה להסעות, ולארגון תכנית ההיסעים שלה, בלי שהיה לה מידע כיצד תממן אותם, שכן בקשותיה לאישור ההסעות במשרד החינוך טרם נענו.

בפרוטוקול מליאת המועצה מ-5.9.05 צוין, בין היתר, כי "לאור המשימה הלאומית בקליטת המפונים, המועצה תמשיך לתת את כל השירותים הדרושים בכל אתרי המפונים, בהסתמך על הבטחות של כל הגורמים השונים לכיסוי מימוני של השירותים הנ"ל. יחד עם זאת אם לא נקבל את המימון הדרוש לכיסוי כל ההוצאות הדרושות תוך חודש ימים המועצה תפסיק לתת שירותים, וזאת למנוע קריסה כלכלית של המועצה ופגיעה בשירותים הניתנים לכלל תושבי המועצה".

עד סוף 2005 הסתכמה עלות ההסעות לילדי המפונים במועצה לסך של 1.8 מיליון ש"ח, ומהם קיבלה המועצה 820,000 ש"ח כמקדמה.

המועצה האזורית חוף אשקלון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי עד ל-15.11.05, למרות התחייבויות חוזרות ונשנות של משרד ראש הממשלה ושל משרד החינוך, לא חתמו המשרדים על ההתחייבות למימון עלות זו במלואה, כמובטח.

משרד החינוך השיב, כי המשרד התחייב, עוד לפני הפינוי, כי יממן במלואן את הסעות התלמידים. מידע זה הועבר באופן חד משמעי לכל הרשויות המקומיות העתידות לקלוט את המפונים. נוהל ההסעות הבהיר את התחייבות המשרד למימון מלא ואת הגמישות בשיבוץ התלמידים שלא על פי מיפוי. עוד מסר משרד החינוך כי אף שהמועצה האזורית חוף אשקלון לא העבירה לו את תכנית

היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים

ההיסעים בזמן, בכל זאת ניתנו לה מקדמות. על המועצה להעביר בקשות חריגות למנהלת המחוז במשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי הסייגים שנכללו בנוהל ההסעות בנוגע לאישור הסעות על פי בחירת התלמידים יצרו ברשויות המקומיות תחושה של חוסר ודאות אם אכן יאושרו ההסעות. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי ההחלטה לאפשר רישום בבתי הספר שבהם הילדים מעוניינים ללמוד, או שלמדו בהם לפני הפינוי, הייתה צריכה להיות מגובה במקור מימון ברור. לא ראוי להטיל על הרשות המקומית לממן עלויות גבוהות עבור הסעות תלמידים בלי להבטיח לכך מקור תקציבי. גם שרוצים לאפשר קליטה מיטבית למפונים, צריך שיעשה תוך תשומת לב לדרישות היעילות, החיסכון והשמירה על כספי המדינה.

### המועצה האזורית נחל שורק

מנהל מחלקת החינוך במועצה האזורית נחל שורק מסר למשרד מבקר המדינה, כי המועצה נערכה להסעת כל הילדים שבתחומה למוסדות הלימוד שנרשמו אליהם. למועצה ניתנה הבטחה בעל-פה שיוחזרו לה הכספים שתוציא בגין הסעת הילדים, וביניהם הסעות הילדים המתגוררים באופן ארעי בקיבוץ חפץ חיים ולומדים ביד בנימין.

המועצה לא הסיעה ילדים הלומדים בפנימיות וגם לא ילדים הלומדים ב"עיר האמונה" שבנתיבות, וזאת על פי הנחית משרד החינוך.

בתשובתה מסרה המועצה, כי ביצוע הסעות התלמידים הסתמך על ההבטחות שקיבלה בעל פה ממשרד החינוך, ועל כן לא סיכנה את איזונה התקציבי, ושמרה על כללי מינהל תקינים.

בתשובתו מ-20.11.05 מסר משרד החינוך, כי הלחץ מצד הרשויות הביא לידי כך שנציגי המשרד שפעלו בשטח נתנו הבטחה בעל פה. עם קבלת ההחלטה בהנהלת המשרד ניתנה מיד הבטחה רשמית בכתב למימון מלא.

בבדיקת השלמה שנערכה בינואר 2006 הועלה, שהמועצה הגישה למשרד החינוך רשימת קווי הסעות עבור 146 תלמידים ממפוני גוש קטיף בעלות כוללת של 1 מיליון ש"ח עבור שנת הלימודים תשס"ו. ב-3.1.06 העביר משרד החינוך סכום של 230,000 ש"ח כמקדמה עבור הסעות התלמידים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הסתמכות על הבטחות שניתנו בעל-פה ללא גיבוי תקציבי, עלולה להביא את המועצה לידי ביצוע פעולות כספיות שיפגעו בה בעתיד, על כן מן הראוי שהדבר יוסדר בהקדם. אף שפעולות הפינוי נעשו בתנאי לחץ וכדחופות, יש להקפיד על כללי מינהל תקינים המחייבים רישום ותיעוד מתאימים של כל פעולה.



משרד מבקר המדינה העיר, כי מערך הסעות התלמידים ברשויות המקומיות הוא צורך חיוני חשוב ביותר, המחייב היערכות מיטבית מבחינה ארגונית ומבחינה כספית. עליו לספק מענה הולם לצרכים מחד, ולהתבצע באופן יעיל וחסכוני מאידך.

## היערכות לטיפול בנושאי רווחה

1. מהלך ההתנתקות גרם לשינוי דרמטי בסדרי החיים של קהילות שלמות. במצב דברים זה נזקקו משפחות רבות לטיפול ולסיוע נפשי וחברתי, גם אם לא טופלו בעבר במחלקת הרווחה. אחד מעקרונות ההיערכות לפי נוהל שהכין משרד הרווחה "היערכות משרד הרווחה ליישום תכנית ההתנתקות" מדצמבר 2004, היא "הכנה מוקדמת (נפשית ואינסטרומנטלית) של כל מי שיהיו מעורבים בהתנתקות ויחשפו לקונפליקטים עם עצמם, סביבתם הקרובה ועם אוכלוסייה שונות". לצורך היערכות למתן סיוע למשפחות המפונים יזמו משרד הרווחה ומינהלת סל"ע השתלמויות להדרכת הצוותים בטיפול במפונים.
2. מיפוי הצרכים הפרטיים והצרכים החברתיים-קהילתיים של המפונים, עוד לפני הגעתם ליישובים הקולטים, היה בו כדי לסייע להיערכות מוצלחת של שירותי הרווחה.
  - (א) בחודשים יוני-יולי 2005, כחודשיים לפני הפינוי המתוכנן, שלחה עיריית אשקלון עובדים סוציאליים מטעמה לעבוד יום בשבוע במועצה האזורית חוף עזה, כדי לעמוד מקרוב על מאפייני האוכלוסייה, ולהכשיר את העובדים הסוציאליים מבעוד מועד לקליטת המשפחות.
  - עם הפינוי שלחה העירייה צוותי עובדים ומתנדבים כדי למפות את הצרכים של כל משפחה ששוכנה בכל אחד משלושת מרכזי הקליטה בעיר.
  - (ב) המועצה האזורית חוף אשקלון שלחה עובדים מטעמה למועצה האזורית חוף עזה, אולם לדבריה, לא שיתפו עמה עובדי המועצה האזורית פעולה, ולא מסרו מידע.
  - (ג) במועצה האזורית נחל שורק, לא אותרו מקרים המצריכים טיפול פרטני דחוף.
3. שלוש הרשויות המבוקרות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לא קיבלו מידע על משפחות המפונים, ובו מיפוי, ולו חלקי בלבד, ממינהלת סל"ע או ממשרד הרווחה, והדבר פגע ביכולתן לתת שירות הולם בעת הצורך. משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, כי בשל הנחיה שקיבלו עובדי הרווחה במועצה האזורית חוף עזה שלא לשתף פעולה עם אנשי המינהלה, לא נמסר לה מידע שהייתה יכולה להעביר אותו לרשויות. גם עיריית אשקלון סירבה במשך תקופה ארוכה לשתף פעולה. למרות זאת נערכה המינהלת להכשרת צוותים ולהכנתם ברשויות הקולטות.

משרד מבקר המדינה העיר למנהלת סל"ע ולמשרד הרווחה, כי הנחיותיהם לרשויות המקומיות לא היה בהם די כדי לספק את המידע הדרוש להכנת תכנית פעולה בתחום הרווחה.

## נוח-אדם

כדי שהרשויות המקומיות יוכלו לסייע למשפחות המפונים, אמור היה משרד הרווחה להקצות משרות נוספות כדי לתגבר את העובדים הסוציאליים ברשויות.

במצבת כוח האדם באגף הרווחה שבמועצה האזורית חוף אשקלון יש שש עובדות, מהן ארבע עובדות סוציאליות במשרה מלאה, ושתיים במשרות של 80%-70%.

ארבע מבין העובדות הסוציאליות טיפלו במשפחות לפי חלוקה ליישובים. כל עובדת קיבלה לטיפול כמה יישובים, על פי מפתח של האזור והרמה סוציו-אקונומית של היישוב.

נמצא, כי העובדות הסוציאליות המטפלות במשפחות שנמצאות באתרי הקליטה מבקיעים וכרמיה עושות זאת נוסף על העבודה שעשו לפני קליטת המפונים. אחת מהן ממונה גם על הטיפול בקשישים ועל ריכוז הטיפול בנוער ובצעירים במועצה. על העובדות הסוציאליות הוטל עומס עבודה רב והוא פגע ביכולתן לתת טיפול הולם כמתחייב מתפקידן.

המועצה האזורית חוף אשקלון הגישה למשרד הרווחה בקשה לתקציב נוסף לצורך היערכות אגף הרווחה לקליטת המפונים. על פי תכנית הצרכים שהכין האגף, יש לקלוט ארבעה עובדים סוציאליים ושני פסיכולוגים נוספים במשרה מלאה. תכנית הצרכים הוגשה למשרד הפנים, למשרד הרווחה ולמינהלת סל"ע. ב-27.7.05, אישר משרד הרווחה הוספה זמנית של שני תקנים לעובדים סוציאליים, ותקן למזכירה בחצי משרה, למצבת כוח האדם באגף הרווחה.

נמצא, כי למרות הצורך הדחוף בתגבור אגף הרווחה במועצה, התמודדה המועצה עם קליטת גל המפונים בכוח האדם הקבוע שלה, בתוספת עובדת סוציאלית אחת בלבד שנקלטה במהלך חודש אוגוסט, והתחילה לעבוד באתר בניצן רק ב-21.8.05.

עוד עולה, כי באתר הקליטה המרכזי בניצן נעשה מיפוי של המשפחות הנקלטות בעיקר על ידי מתנדבים, שהעבירו את המידע שנאסף לעובדת אגף הרווחה של המועצה. באתר מבקיעים ערכה עובדת הרווחה של המועצה ביקור ראשוני בלבד.

בשל מחסור בכוח אדם והעומס שהוטל על עובדות הרווחה נפגעה יכולתן לטפל בצורה יעילה ומהירה בקליטת המשפחות המפונות. יש לציין גם כי על אף החשיבות של הפעלת סדנאות ומועדוניות לנוער, אלו לא נפתחו, הן בשל מחסור במבנים, והן בשל חוסר בעזרה וליווי של עובדת קהילתית, שלא התקבלה.

בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהל מחוז הדרום במשרד הרווחה ב-9.10.05 נמסר, כי כבר הובהר למועצה בשלב מוקדם יותר, לפני מתן האישור הרשמי, כי היא יכולה להיערך לקליטת עובדים נוספים שיתגברו את מחלקת הרווחה לקראת ההתנתקות. האישור להוספת תקנים התעכב עקב התהליך הבירוקרטי שחייב את אישורו של משרד האוצר לתקציב מיוחד עבור ההתנתקות, ואת ההחלטה על חלוקת התקציב במשרד הרווחה. אחת הסיבות לעיכוב בקליטת העובדים היא ההתנהלות האיטית של המועצה בנושא, בין השאר בגלל חוסר הסכמתה להיענות לדרישות המועמדים שהפנה משרד הרווחה, שחייבו אותה לשלם להם תוספות שכר מתקציבה.

המועצה האזורית חוף אשקלון השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אכן לא הסכימה לשלם תוספות שכר שהיו מקובלות במועצה האזורית חוף עזה ללא התחייבות לכיסוי תקציבי מצד משרד הרווחה, ולכן לא קלטה את כל העובדים הסוציאליים מיד עם ביצוע ההתנתקות.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה, כי התכנית להקצות שלושה עובדי רווחה ל-40 משפחות לא התממשה, שכן משרד האוצר אישר תקצוב רק לשליש מהעובדים הסוציאליים המתוכננים. אי-הוודאות ברשויות נוצרה בשל העיכוב באישור התכנית שהוגשה למשרד האוצר עוד בינואר 2005, אולם אושרה על ידו רק בסוף יולי 2005. למועצה האזורית חוף אשקלון הוקצו שני תקנים, אך בעקבות קשיים בירוקרטיים במועצה הם לא נקלטו מייד. כמו כן הקצה משרד הרווחה שלוש מועדוניות שפתיחתן מתעכבת עקב מחסור במבנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה ולמועצה האזורית חוף אשקלון כי הוא רואה בחומרה את אזלת היד שגילו בגיוס עובדים סוציאליים למועצה. לדעת משרד מבקר המדינה לא ראוי, כי "מהלכים בירוקרטיים" יפגעו ביכולת המועצה לקלוט עובדים נוספים, עיכוב שגרם לפגיעה בשירות, במיוחד באתר ניצן, שבו נוצרו מצבים שדרשו פתרונות מידיים.

בשל נתוני האוכלוסייה של המפונים שהגיעו למועצה האזורית נחל שורק, היה צורך, לדעת מנהלת מחלקת הרווחה במועצה, להפעיל סדנאות קבוצתיות לילדים, נוער ומבוגרים. הסדנאות יכולות לסייע בהתמודדות עם השלכות הפיננסי ועם תהליכי ההתנתקות והשיקום של קבוצות בקהילה.

בקריטריונים למימון פעולות בתחום הרווחה שפרסמה מינהלת סל"ע לא הוזכר כלל מימון עבור הפעלת הסדנאות הקבוצתיות, על אף נחיצותן הרבה בתקופה הראשונה שלאחר הפינוי.

משרד ראש הממשלה השיב, כי עם הגעת המפונים לאתרי המגורים הארעיים והפעלת תכניות מיוחדות בתחום הסיוע החברתי, התעורר הצורך לתקן את הקריטריונים הראשוניים לתקצוב הפעולות ולהוסיף אפשרויות תמיכה בפעולות מסוגים נוספים. הקריטריונים הותאמו לצרכים החדשים ואושרו בנובמבר 2005.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע ולמשרד ראש הממשלה כי מן הראוי היה שמימון של פעולות אלו, שתרומתן לקליטת המפונים ולהשתלבותם חשובה ביותר, לא יוטלו על הרשויות המקומיות, דבר שיכול לפגוע בעצם קיומן של הפעולות, או ברמת השירות הניתנת לתושבים הוותיקים באותם תחומים.



מהלך ההתנתקות היה מבצע מורכב מבחינה לוגיסטית וחברתית. המרכיב המרכזי בו היה חוסר הוודאות, שכן מהלכים רבים של הגורמים המעורבים בתהליך לא היו ידועים מראש.

מטבע הדברים, יכולת התכנון והניהול במצב מעין זה היא מוגבלת, אולם ניתן היה לצמצם את חוסר הוודאות באמצעות הכנת תכניות וקביעת רשת של הנחיות מפורטות לתרחישים שונים.

כל הגורמים המעורבים, וביניהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מינהלת סל"ע, מתנדבים רבים וארגוני סיוע השקיעו בביצוע המהלך מאמצים, ופעולותיהם התקיימו בתנאים קשים.

יחד עם זאת, הצביע הדוח על ליקויים רציניים ומשמעותיים במהלך ביצוע תכנית ההתנתקות. חלקם נובעים מהמצב שתואר ואת חלקם ניתן היה למנוע בתכנון ראוי. הממצאים מצביעים על חוסר תיכנון, מיעוט בהנחיות מתאימות, והיעדר מימון לפעולות נדרשות. כל אלה נבעו מכך שמשרד ראש הממשלה, מינהלת סל"ע וחלק מהמשרדים הייעודים לא נתנו את דעתם די הצורך להיבט החברתי והרגשי של קליטת המפונים ועיקר מאמציהם הושקע במהלך הלוגיסטי של הפינוי.

על מינהלת סל"ע ועל משרד ראש הממשלה, להשלים את התחייבויותיהן הכספיות כלפי הרשויות לשנת 2005 בהקדם. יש לבחון את המשך הטיפול באוכלוסיית המפונים, נוכח הליקויים שהועלו, ולהבטיח את תמיכתם בתקציבי הרשויות המקומיות הקולטות לשנת 2006. כל עיכוב בביצוע העברות הכספיים שהובטחו, יש בו כדי להסב נזקים לרשויות המקומיות, לפגוע בתזרים המזומנים שלהן ובמתן השירותים לתושבים הוותיקים ולתושבים החדשים.

יש לזרז את העברת המפונים הנמצאים עדיין בבתי מלון או בכפרי נופש, לדיוור זמני או לדיוור קבוע. ישיבה ממושכת של התושבים בדיוור הארעי עלולה להסב להם ולמדינה נזקים בלתי הפיכים, שכן היא מעודדת תלות של המפונים, פוגעת בהשתלבותם התקינה בחברה ומסבה למדינה הפסדים כספיים. על מינהלת סל"ע לפעול לשלבם במסגרות נורמטיביות עצמאיות וזאת בדחיפות מיוחדת כדי למנוע סבל מיותר מהמפונים.

עוד מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לקבל בהקדם החלטות אופרטיביות בנוגע להעברת המפונים מהדיוור הזמני לבתי קבע, כדי שה"זמני" לא ייהפך ל"קבוע".