

יישוב מפוני ההתנתקות בדיוור קבע - היעדר היערכות ועבודת מטה ראווית

תקציר

1. ביום 6.6.04 החליטה הממשלה¹ לאשר תכנית להתנתקות ויציאה מרצועת עזה ומארבעה יישובים בצפון השומרון. בהחלטה נקבע כי תוקם במשרד ראש הממשלה מינהלה לביצוע שכינויה מינהלת סל"ע² (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה), ותפקידה, בין השאר, ליישם את החלטות הממשלה בכל הקשור לפינוי האזרחים ולמתן פיצוי כספי למפונים שזכאים לכך (להלן - המפונים). באוגוסט 2004 מינה ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את מר יונתן בשיא ליו"ר המינהלה. מר בשיא כיהן בתפקיד עד יוני 2006, ואז הוחלף בידי גב' צביה שמעון.

בפברואר 2005 חוקקה הכנסת את חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005, המכונה גם חוק פינוי-פיצוי (להלן - חוק ההתנתקות), ופורט בו תפקידי המינהלה וסמכויותיה. נוסף על מינהלת סל"ע עסקו בתחום הדיוור, בין היתר, משרד הבינוי והשיכון, ומשרד הביטחון, שהשתתף בהקמת דיוור זמני למפונים.

2. הפינוי נעשה במשך שבועיים באוגוסט 2005, ובמהלכו פונו 1,751 בתי אב, שלפי נתוני משרד ראש הממשלה גרו ביישובים שפוננו: מהם 1,530 בתי אב מחבל עזה ו-221 מצפון השומרון. בחוק נקבעו שני מסלולי סיוע בנוגע לדיוור הקבע למפונים: מסלול פרטי הכולל מתן פיצוי כספי למפונים, ומסלול העתקה קהילתית (להלן - המסלול הקבוצתי), שבו תסדיר המינהלה דיוור קבע לקבוצות של מפונים ותסייע להקים את בית הקבע שלהם ביישובים קולטים או ביישובים חדשים שיוקמו בשבילם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-מאי 2006 ומאי-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה עניינים הנוגעים ליישוב המפונים בדיוור קבע במסלול הקבוצתי. נבדקו עבודת המטה וההיערכות של המינהלה ושל משרדי הממשלה להכנת היצע של פתרונות לדיוור קבע, ההכנה והאישור של הסכמים בין המינהלה, המפונים והיישובים שקלטו אותם (להלן - ההסכמים) וההכנה והאישור של תכניות סטטוטוריות שנדרשו

1 החלטה מס' 1966.

2 סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.

ליישום ההסכמים. נתונים משלימים ועדכניים התקבלו ממנהלת סל"ע בדצמבר 2008.

הביקורת נעשתה במינהלת סל"ע; במשרד השיכון - במשרד הראשי ובמחוז הדרום; במשרד הפנים - במינהל התכנון ובועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום; באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

תמונת המצב של דיור הקבע למפונים במסלול הקבוצתי

על פי הנתונים שמסרה המינהלה בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נמצאו 1,359 בתי אב זכאים עקרונית להצטרף למסלול הקבוצתי. 1,113 מהם הביעו את רצונם להצטרף למסלול הקבוצתי, ויתר 246 המשפחות קיבלו פיצוי במסלול הפרטני (להלן - פיצוי פרטני). מבין 1,113 בתי האב שביקשו להצטרף למסלול הקבוצתי, ל-790 הוצעו מגרשים להקמת בית מגורים, ו-605 מהם קיבלו מגרש מפותח לבניית ביתם. 185 לא הסכימו לקבל את המגרשים שהוצעו להם ביישוב ניצן, ועניינם תלוי ועומד בבג"ץ. כ-50 מהמשפחות שהוקצו להן מגרשים השלימו עד דצמבר 2008 את בניית ביתן, וכ-130 משפחות נמצאו באותו זמן בשלב זה או אחר של הבנייה.

מהאמור עולה כי בדצמבר 2008, כשלוש שנים וארבעה חודשים אחרי מועד ההתנתקות, הוקצו מגרשים לבנייה רק ל-605 משפחות שהביעו את רצונן להצטרף למסלול הקבוצתי (כ-54%), ורק 50 (כ-4.5%) השלימו את בניית ביתן.

היעדר עבודת מטה ראויה לקראת פינוי ולקראת מתן דיור הקבע

1. פינוי אוכלוסייה ויישובה מחדש הוא מבצע מורכב, שכן נוסף על מתן פתרונות זמניים לאוכלוסייה המפונה חשוב למצוא בפרק זמן סביר דיור קבע, אם ביישובים ותיקים ואם בחדשים. מכיוון שמדובר בפתרון מערכתי משולב, בתחומי הדיור, החינוך, התעסוקה וחיי הקהילה, היה חשוב לדעת מראש מהו רצונם של המתפנים, שכן יש הבדל ניכר בעלות ובפרק הזמן הדרוש להסדרת דיור במסלול פרטני, שבו כל מתפנה מוצא לעצמו מקום מגורים, מקום עבודה ומסגרות חינוכיות לילדיו, לבין מתן פתרונות במסלול קבוצתי - דהיינו הסדרת דיור, תעסוקה וחינוך לקבוצות המשתלבות בקהילות וביישובים ותיקים.

בשל מורכבות הסוגיות היה על גורמי השלטון העוסקים בהתנתקות לעשות עבודת מטה מעמיקה בשיתוף אנשי אקדמיה ואנשי מקצוע בתחומים שונים, אשר יסייעו בניתוח הסוגיות האמורות ובעיקר יסייעו לדעת מהו רצונם של מי שאמורים להתפנות ומהם הפתרונות הראויים. נדרש גם לאסוף מידע בדרכים עקיפות, שכן היה צפוי אי-שיתוף פעולה של התושבים.

2. ואכן, במסגרת עבודת המטה שקדמה לפינוי הוגש למועצה לביטחון לאומי דוח על האפשרות לקליטת המפונים באזורי עדיפות לאומית, ולמינהלה הוגשה טיוטה לדיון שעסקה במאפייני התושבים באזורים שיתפנו ובעמדותיהם והציעה קווי מדיניות להיערכות ליישובם בתחומי הקו הירוק. מהטיוטה לדיון עלה שיש להעדיף הקמת יישובים קהילתיים שיכללו בתי מגורים, מוסדות חינוך, מוסדות ציבור וכיו"ב, ויספקו למפונים מסגרת קהילתית, ולמקצתם גם תעסוקה. על אף ראשוניותה של הטיוטה לדיון היא עסקה במורכבות שאלת התעסוקה והפתרון הקהילתי. כל אלה דרשו דיון וקבלת החלטות וגם העמקת עבודת המטה, שכן נדרשו הרחבות והשלמות של חקר צורכיהם של המפונים ורצונותיהם.

הביקורת העלתה שלא היה דיון אופרטיבי בעבודות אלה, והבדיקות בנושאים האמורים לא הורחבו והושלמו כפי שהציעו מחבריהם, והן לא שימשו לצורך קבלת החלטות ומתן מידע לממשלה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המינהלה כי היא הציגה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולראש הממשלה את הטיוטה לדיון ואת הקשיים. אולם בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך: לא נמצאו מסמכים המעידים כי נעשתה עבודת מטה מסודרת ומקיפה לפי הטיוטה, כי הנושא על כל מורכבותו הוצג למקבלי ההחלטות, וכי התקבלו החלטות וניתנו הנחיות בעניין זה; לא נעשתה אפוא עבודת מטה כהלכתה, הגורם נזק רב ועגמת נפש למפונים ומכביד על תקציב המדינה, וזאת יש לראות בחומרה.

התוצאות של היעדר ההיערכות הראויה למתן דיוור הקבע

1. התמשכות הליך יישוב המפונים

בהיעדר עבודת מטה ראויה, החלופות שהציעה המינהלה לא התאימו לרצון רוב המפונים, והם העדיפו פתרונות אחרים ובכלל זה הקמת יישובים חדשים, עקב כך, הליך היישוב מחדש של חלק ניכר מהם התעכב ונמשך עד מועד סיכום הביקורת, כלומר כשלוש שנים וחצי, ועלול להימשך עוד שנים. יש חשש כי שהייתם הממושכת של מפונים במבנים זמניים תפגע בשיקום שלהם ושל קהילותיהם.

2. חריגות ממדיניות התכנון ומהליכי התכנון

המינהלה עסקה בחלופות של דיוור קבע שדרשו הליך תכנוני ממושך - תכנון הקמת יישובים חדשים או הרחבת יישובים על קרקעות שתכניות מתאר ייעדו אותן לשטחים פתוחים או לשמורות טבע.

נמצא שלא אחת דנה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום בתכניות אף שהן טרם נבדקו כנדרש בידי לשכת התכנון המחוזית כדי לעמוד על יחסי הגומלין שלהן עם סביבתן ועם תכניות הגוברים עליהן בתוקפן, ובטרם תואמו התכניות כנדרש עם גופים אחרים.

3. עידוד מפונים להתיישב באזורי עדיפות לאומית

בסעיף 47 לחוק ההתנתקות נקבעו תמריצים למפונים שיבחרו להתיישב באזורי עדיפות לאומית. ואולם הועלה כי המינהלה פעלה למתן תמריצים גם למי שלא התיישבו באזורים אלה, ולכן התמריצים שניתנו למתיישבים באזורים אלה לא היו אפקטיביים.

גיבוש ואישור של הסכמים לדיור קבע של קבוצות מפונים

1. מתן סיוע ליישובים קולטים

(א) היעדר קריטריונים אחידים: סעיף 85(ד) לחוק ההתנתקות קובע כי ניתן לקבוע בהסכם, "כי ישולם ליישוב הקולט תשלום כמתחייב מהעסקת הפעילות או המגורים". נמצא כי המינהלה קבעה בכל הסכם סיוע שונה שכלל, בין היתר, שדרוג תשתיות, התחייבות לבנות מתקנים, מחיקת חובות, תשלומים, הסדרת שינוי מעמד היישוב - כל אלה ללא שמירה על עקרון השוויון בין מפונה למפונה ובין יישוב קולט למשנהו. הביקורת העלתה כי המינהלה לא קבעה אמות מידה לקביעת הסיוע שיינתן ליישוב הקולט מפונים. אמות מידה כאלה מתבקשות לפי כללי מינהל תקין, והצורך בהן גדל נוכח ההבדלים הרבים בין היישובים הקולטים ובין התנאים שהעמידו לקליטת מפונים.

(ב) תקנות שהוצאו על פי חוק ההתנתקות אפשרו שעלות הסדרת דיור קבע במסגרת קבוצתית תהיה שונה מעלות הפיצוי הפרטני. עם זאת, היה ראוי שהמינהלה תציג לממשלה את המשמעות התקציבית הכוללת של הפתרונות במסלול הקבוצתי, כדי שתוכל לעמוד על הפער בין עלותם ובין עלות הפיצוי הפרטני. ואולם הביקורת העלתה כי המינהלה לא הציגה לממשלה נתונים בעניין זה.

2. חישוב עלות הסכמי דיור קבע

הועלה שבחישוב העלות של הסכמי ההעסקה שגיבשה המינהלה עם קבוצות מפונים ועם יישובים קולטים ואשר הציגה לוועדה המיוחדת³ לצורך אישור ההסכמים, לא נכללו מרכיבים אחדים הכרוכים בהוצאה מתקציב המדינה. עקב כך לא יכלה הוועדה המיוחדת לשקול את עלות הפיצוי המשוקללת לחבר בקבוצת המתיישבים לפי הסכם ההעסקה לעומת סכום הפיצוי הפרטני.

3 ועדה שמונתה לפי סעיף 137 לחוק ההתנתקות ואשר הוסמכה לדרון בעניינים הנוגעים לסעיף 85 לחוק. בסעיף 85 לחוק נקבע כי "הסכם העסקה טעון אישור הוועדה המיוחדת, על דעת כל חבריה. ואם היו הדעות בוועדה חלוקות - רשאי ראש הממשלה לאשר את ההסכם במקום הוועדה המיוחדת".

חשש לניגוד עניינים ועבודה פרטית ללא היתר

1. מנהל מרחב הצפון של המינהלה בעת ההתנתקות מר עמוס צוק פעל במסגרת תפקידו, בין היתר, בנוגע ליישובה של קבוצת משפחות מהיישוב חומש שבשומרון בקיבוץ יד חנה שבמרכז הארץ. הביקורת העלתה כי פעולותיו בעניין זה נעשו במצב ניגוד עניינים, מאחר שהוא היה בגדר נושה של הקיבוץ, ופעל בעניין הקיבוץ בלא שנעשה הסדר למניעת ניגוד העניינים.

2. באוגוסט 2004 הגיש מנהל המרחב בקשה לאישור לעבודה פרטית - בחברה שבבעלותו. נציבות שירות המדינה דחתה את הבקשה בינואר 2005 וקבעה כי על מנהל המרחב להפסיק את עבודתו בחברה שבבעלותו. אולם מנהל המרחב (שהיה העובד היחיד בחברה שבבעלותו) המשיך לעבוד במינהלה עד סוף אוקטובר אותה שנה ובה בעת היה בקשר עם שלושה מלקוחות החברה וסיפק להם שירותים.

סיכום והמלצות

בדצמבר 2008, שלוש שנים וארבעה חודשים לאחר מועד ההתנתקות, טרם היה דיור קבע ליותר מ-95% מהמשפחות שביקשו להצטרף למסלול הקבוצתי.

הביקורת העלתה שעבודת המטה שעשתה המינהלה לקראת הפינוי הייתה חלקית ולא מעמיקה; היא לא תועדה כהלכה, ואם התקבלו בה החלטות - גם הן לא תועדו. גם לא נקבעו כללים ואמות מידה שוויוניים, ברורים ושקופים בדבר הסיוע שאפשר לתת ליישובים הקולטים ממונים. היעדר עבודת מטה סדורה וראויה הוא פגם מהותי, והוא גורם נזק רב ועגמת נפש לממונים ומכביד על תקציב המדינה.

על הממשלה להורות על קביעת קווים מנחים אשר יחייבו כל גורם שלטוני לעשות עבודת מטה סדורה ומתועדת קודם לקבלת החלטות, ועל אחת כמה וכמה החלטות כבדות משקל ורגישות.

משרד מבקר המדינה ער ללחצים שבהם הייתה נתונה המינהלה ולקשיים שנתקלה בהם במילוי תפקידה. עם זאת, בהיעדר עבודת מטה מקדימה, מקיפה ומתועדת היא לא עשתה כל שניתן למזער את הפגיעה בממונים.



מבוא

1. ביום 6.6.04 החליטה הממשלה (להלן - ההחלטה מיוני 2004) לאשר תכנית להתנתקות ויציאה מרצועת עזה ומארבעה יישובים בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות). בהחלטה נקבע כי תיעשה עבודת הכנה ליישום התכנית, וכי תוקם מסגרת ארגונית שתטפל בכל הנושאים

שקשורים לתכנית ותכלול ועדת היגוי בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל). עוד נקבע בהחלטה כי עבודת ההכנה תכלול, בין היתר, עבודת מטה לקביעת קריטריונים והגדרות, וכן היערכות והכנת הצעה לחקיקה הנדרשת ליישום התכנית.

בהחלטה מיוני 2004 נקבע גם כי תוקם במשרד ראש הממשלה מינהלה לביצוע שכינויה מינהלת סל"ע⁴ (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה), ותפקידה, בין השאר, ליישם את החלטות הממשלה בכל הקשור לפינוי האזרחים ולמתן פיצוי כספי למפונים הזכאים לכך (להלן - המפונים). באוגוסט 2004 מינה ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את מר יונתן בשיא ליו"ר המינהלה. מר בשיא (להלן - מנהל המינהלה לשעבר) כיהן בתפקידו עד יוני 2006, ואז הוחלף בידי הגב' צביה שמעון.

בפברואר 2005 חוקקה הכנסת את חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005, המכונה גם חוק פינוי-פיצוי (להלן - חוק ההתנתקות), ופורטו בו תפקידי המינהלה וסמכויותיה. נוסף על מינהלת סל"ע עסקו בתחום הדיור, בין היתר, משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ומשרד הביטחון, שהשתתף בהקמת דיור זמני למפונים. בחוק נקבעו שני מסלולי סיוע בנוגע לדיור הקבע למפונים: מסלול פרטני הכולל מתן פיצוי כספי למפונים, ומסלול העתקה קהילתית (להלן - המסלול הקבוצתי), שבו תסדיר המינהלה דיור קבע לקבוצות של מפונים ותסייע להקים את בית הקבע שלהם ביישובים קולטים או ביישובים חדשים שיוקמו בשבילם.

2. הפינוי נעשה במשך שבועיים באוגוסט 2005 ובמהלכו פונו 1,751 בתי אב, שלפי נתוני משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) גרו ביישובים שפוונו, מהם 1,530 בתי אב מחבל עזה ו-221 מצפון השומרון. יישוב המפונים תוכנן להיעשות בדרך כלל בשלושה שלבים: שלב הדיור הארעי, בימים הראשונים שלאחר הפינוי; שלב הדיור הזמני, בפרק הזמן שעד להשלמת דיור קבע; והשלב האחרון - מעבר לדיור קבע. הדיור הארעי והדיור הזמני נועדו לאפשר תכנון והקמה של דיור קבע שלא בלחץ הזמן שאפיין את הימים הראשונים להתנתקות.

3. בחודשים פברואר-מאי 2006 ומאי-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה עניינים הנוגעים ליישוב המפונים בדיור קבע במסלול הקבוצתי. נבדקו עבודת המטה וההיערכות של המינהלה ושל משרדי הממשלה להכנת היצע של פתרונות לדיור קבע, ההכנה והאישור של הסכמים בין המינהלה לבין המפונים ובינה לבין היישובים שקלטו מפונים (להלן - ההסכמים) וההכנה והאישור של תכניות סטטוטוריות שנדרשו ליישום ההסכמים. נתונים משלימים ועדכניים התקבלו ממנהלת סל"ע בדצמבר 2008.

הביקורת נעשתה במינהלת סל"ע; במשרד השיכון - במשרד הראשי ובמחוז הדרום; במשרד הפנים - במינהל התכנון ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום; באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד רה"ם, במשרד הביטחון ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).

4 סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.

תמונת המצב של דיוור הקבע למפונים

על פי הנתונים שמסרה המינהלה בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נמצאו 1,359 בתי אב זכאים עקרונית להצטרף למסלול הקבוצתי, ו-1,113 מהם הביעו את רצונם להצטרף למסלול זה. יתר ה-246 הביעו בהתנהגותם או באופן מפורש שאינם מעוניינים במסלול הקבוצתי וקיבלו פיצוי במסלול הפרטני.

מבין 1,113 בתי האב שביקשו להצטרף למסלול הקבוצתי, ל-790 הוצעו מגרשים להקמת בית מגורים, ועד דצמבר 2008 קיבלו 605 מהם מגרש מפותח לבניית ביתן. 185 המשפחות הנותרות לא הסכימו לקבל את המגרשים שהוצעו להן ביישוב ניצן, ועניינן תלוי ועומד בבג"ץ.

מבין המשפחות שהוקצו להן מגרשים כ-50 השלימו את בניית ביתן וכ-130 נמצאו בשלב זה או אחר של הבנייה.

מהאמור עולה כי בדצמבר 2008, כשלוש שנים וארבעה חודשים אחרי מועד ההתנתקות, הוקצו מגרשים לבנייה רק ל-605 משפחות שהביעו את רצונן להצטרף למסלול הקבוצתי (כ-54%), ורק 50 (כ-4.5%) השלימו את בניית ביתן.

היעדר עבודת מטה ראויה לקראת הפינוי ולקראת מתן דיוור הקבע

1. פינוי אוכלוסייה ויישובה מחדש הוא מבצע מורכב, שכן מלבד מתן פתרונות דיוור זמניים חשוב למצוא בפרק זמן סביר דיוור קבע, אם ביישובים ותיקים ואם בחדשים; בתכנון ובביצוע צריך להביא בחשבון עיכובים כתוצאה מתהליכי תכנון ובנייה, הדורשים בין היתר התחשבות בצורכי הגנת הסביבה - חסמים ואילוצים שדרוש זמן רב כדי להתגבר עליהם. יתר על כן, מתן דיוור הקבע בלבד אינו מספיק: דרושה גם הסדרת מסגרות והקמת מבנים הדרושים לחינוך ולקיום חיי קהילה, בדומה לאלו שהיו ביישובים שפוננו, וחשוב לא פחות - מציאת מקומות מגורים שיאפשרו את השמת המפונים בעבודות מתאימות להם הכשרתם לתעסוקה חלופית. מתן דיוור קבע שאינו מאפשר תעסוקה יוצר קשיים פסיכולוגיים-תעסוקתיים אצל המפונים.

מכיוון שמדובר בפתרון מערכתי משולב בתחומי הדיוור, החינוך, התעסוקה וחיי הקהילה, היה חשוב מאוד לדעת מראש מהו רצונם של המתפנים, שכן יש הבדל ניכר בעלות ובפרק הזמן הדרושים להסדרת דיוור במסלול פרטני, שבו כל מתפנה מוצא בעצמו מקום מגורים מהיצע הדיוור הכללי במדינה וכן מקום עבודה ומסגרות חינוכיות לילדיו, לבין מתן פתרונות במסלול הקבוצתי, דהיינו הסדרת דיוור, תעסוקה וחינוך לקבוצות המשתלבים בקהילות וביישובים ותיקים, ובייחוד מסלול קבוצתי שבו חיי הקהילה, התעסוקה והחינוך משתמרים באמצעות הקמת יישובים חדשים.

כדי לעמוד על צורכי המפונים נדרשה עבודת מטה מעמיקה - בשיתוף אנשי אקדמיה, אנשי חינוך, אנשי חברה ודת, פסיכולוגים, סוציולוגים, ואנשי תכנון וכלכלה - שתנתח את מאפייני אוכלוסיית היעד מבחינת הרכבה החברתית-דתית וכן את צרכיה ודרישותיה. נדרש גם לאסוף מידע בדרכים עקיפות, שכן היה צפוי שאוכלוסיית המפונים לא תשתף פעולה עם הרשויות שהופקדו על הטיפול בה. עבודת מטה כזאת הייתה יכולה להשפיע - עוד לפני ההתנתקות - על החקיקה ועל הכנת חלופות דיוור למפונים, וכן לאפשר היערכות נאותה והשגת יעדים בדרך סדורה ובהתחשב

באילוצים ובצרכים, להחיש את יישוב המפונים במבני קבע ולהביא ליישובם בדרך שתסייע במימוש מדיניות הממשלה לעידוד ההתיישבות בחבלי ארץ מסוימים, ולחלופין - לעדכן את הממשלה בכל הקשור לקשיים הצפויים, לרבות הסכנה להתמשכות התהליכים ומשמעותה החברתית, הכלכלית והציבורית.

ואכן, בהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע כי "תתבצע עבודת ההכנה הנדרשת ליישום התכנית (לרבות עבודת מטה לקביעת קריטריונים, הגדרות, הערכות והכנת החקיקה הנדרשת)"; תוקם "ועדה לענייני פיצוי, פינוי והתיישבות חלופית... אשר מתפקידה יהיה להכין את החקיקה בדבר פינוי ופיצוי, לרבות מתן תמריצים, מקדמות והיבטי הפיצוי של חלופות ההתיישבות באזורים מועדפים על פי מדיניות הממשלה...". ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי אישרה בספטמבר 2004 את המלצות הוועדה שהוקמה על פי החלטה זו של הממשלה.

2. אשר לביצוע עבודת המטה - חודשים אחדים לפני קבלת ההחלטה ביוני 2004 וחודשים אחדים אחריה נעשו במשרד רה"מ, במל"ל ובמינהלה כמה עבודות בנוגע לדיוור הקבע למפונים: עוד בפברואר 2004 הזמינה מל"ל עבודה בתחום זה מיועץ חיצוני (עו"ד גדעון ויתקון), והוא הגיש לה באפריל אותה שנה דוח שכותרתו "קליטת תושבי חבל עזה באזורי עדיפות לאומית" (להלן - דוח ויתקון); כמו כן, לפי הזמנת המינהלה הוגש לה בספטמבר 2004 דוח שהכין ד"ר חיים צבן בנושא "מאפיינים ועמדות בקרב תושבי המועצה האזורית חוף עזה והצעת קווי מדיניות לקראת היערכות להתיישבות מחדש בתחומי הקו הירוק". הדוח הוגדר טיוטה לדיון (להלן - הטיוטה לדיון). נעשו גם עבודות שעסקו באיתור מלאי של קרקעות זמינות למגורים.

הבדיקה העלתה שלא היה דיון אופרטיבי בעבודות הללו, והן לא שימשו לצורך קבלת החלטות ומתן מידע לממשלה, להלן הפרטים:

בשתי העבודות האמורות נאמר כי עדיין נדרש בירור מעמיק של העמדות והרצונות של המפונים כדי שיהיה אפשר להתאים להם דיור קבע. בעניין זה צוין בדוח ויתקון כי "אין מידע ולא ניתן להעריך כיצד ינהגו המתיישבים ואם יפנו לפתרונות פרטניים או האם ירצו בהעתקה מאורגנת אל מקום התיישבותם במסגרת ציבורית". במבוא לטיוטה לדיון צוין כי "התושבים משוכנעים כי לא יהיה פינוי ואינם עוסקים בשאלות הנוגעות לחיים לאחר הפינוי. אף על פי כן נדרש בירור של עמדותיהם ושאיפותיהם כדי שניתן יהיה להתאים פתרונות עבורם, לזמנים שלאחר הפינוי" (ההדגשה במקור).

בטיוטה לדיון צוין בנוגע לאוכלוסייה המתגוררת בחבל עזה שהיא בעלת מאפיינים מיוחדים: קהילה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך; כמחצית מתושביה הועסקו בשירותים קהילתיים ומוניציפליים ושכרם מומן מכספי ציבור; תמיכת המדינה בתקציב המועצה האזורית הייתה גבוהה מאוד יחסית לתמיכות שניתנו למועצות אזוריות אחרות.

עוד צוין בטיוטה לדיון, שבאותה אוכלוסייה עלו חששות ונוצרו שברים פסיכולוגיים, חברתיים ותעסוקתיים: חשש מפגיעה במסגרת הקהילה; חשש מפגיעה בפרנסה; חשש מפגיעה בערכי החינוך החשובים לקהילה; וחשש מפגיעה במוסדות ציבור שהקימה הקהילה במשך שנים. במצב זה סברו רבים מהמפונים כי חוסנם האיש, הדתי, הארגוני והתעסוקתי תלוי בלכידותם כקהילה.

מזן הראוי להדגיש, כי הטיוטה לדיון הצביעה על שורשי הבעיה ועל כיווני הפתרון המועדף - העדפת פתרון משולב לקהילה: הקמת יישובים קהילתיים שיכללו בתי מגורים, מוסדות חינוך, מוסדות ציבור וכיו"ב ויספקו למפונים מסגרת קהילתית, ולמקצתם גם תעסוקה. יצוין כי גם בנייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה⁵, מספטמבר 2003, הוטל ספק בפתרון באמצעות פיצוי כספי וצוין שעדיף להקים יישובים חדשים ולשמור על מסגרת ההתיישבות הקודמת של המתפנים ועל הקהילה שלהם. על אף ראשוניותה של הטיוטה לדיון, היא עסקה במורכבות שאלת התעסוקה והפתרון הקהילתי. כל אלה דרשו דיון וקבלת החלטות וגם העמקת עבודת המטה, שכן נדרשו הרחבות והשלמות של חקר צורכי המפונים ורצונותיהם.

הביקורת העלתה כאמור, שהמינהלה לא דנה בדוח ובטיוטה לדיון, והביקורת בנושאים האמורים לא הורחבו והושלמו כפי שהציעו מחבריהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המינהלה כי בספטמבר ובנובמבר 2004 היא הציגה למנכ"ל משרד רה"ם ואחר כך לראש הממשלה את הטיוטה לדיון וכן את הקשיים. ואולם לא נמצאו אסמכתאות לטענתה זו: אין מסמכים המעידים כי בוצעה עבודת מטה מסודרת ומקיפה לפי הטיוטה לדיון, כי הנושא על כל מורכבותו הוצג למקבלי ההחלטות וכי התקבלו החלטות וניתנו הנחיות בעניינו; לפיכך ניתן לסכם ולומר שלא נעשתה עבודת מטה כהלכתה, הגורם נזק רב ועגמת נפש למפונים ומכביד על תקציב המדינה, ודבר זה יש לראותו בחומרה.

עוד השיבה המינהלה למשרד מבקר המדינה, כי "הסברה... כאילו בעבודת מטה כלשהי ניתן היה לדעת את דרישותיהם והעדפותיהם של המפונים בנוגע ליישובי הקבע... וזאת בשעה שהמפונים... אינם משתפים פעולה עם גורמים ממשלתיים מוטעית מיסודה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החובה לעשות עבודת מטה מעמיקה מוטלת על מקבלי ההחלטות ועל גופי הביצוע, בייחוד לקראת אירוע כה מורכב של פינוי אנשים; דווקא העובדה שרוב האוכלוסייה לא שיתפה פעולה עם גורמים ממשלתיים הייתה צריכה לדרכם לאסוף מידע, בכלל זה באמצעות מומחים, כדי לנסות ולעמוד על העדפותיהם של המפונים, ולהיערך במידת האפשר עם מלאי קרקעות מתאים וזמין ליישובם המהיר.

התוצאות של היעדר היערכות ראויה למתן דיר קבע

1. אי-התאמת הקרקעות לצורכי המפונים והתמשכות תהליך היישוב בדיר קבע

התועלת של מעבר מהיר לדיר קבע צוינה כאמור עוד בתחילת שנת 2004 בדוח ויתקון, שקבע כי לדיר קבע יש חשיבות מכרעת בשיקום התפקודי של הקהילות והמפונים, והוא יסייע לחיזוק

5 יאיר שלג, המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע, נייר עמדה 42, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, תמוז התשס"ד, יולי 2004.

המסגרות המשפחתיות והקבוצתיות. גם במסמכי המינהלה שעסקו בהיערכות לשיקום בתחום החברתי-פסיכולוגי יוחסה חשיבות למתן דיור הקבע וצוין שהוא מרכיב בשיקום המפונים והקהילות. בהמלצות הוועדה לענייני פיצוי, פינוי והתיישבות חלופית מספטמבר 2004 צוין כי השלמה מהירה של היישוב מחדש בדיור קבע תמנע "יצירת תלות מתמשכת בין המפונים לבין רשויות המדינה" ותצמצם את הנזקים הנפשיים למפונים ולקהילותיהם, וכי יש לה גם יתרונות למדינה, ובכללם יתרון כלכלי הנובע מקיצור השהייה במקום דיור זמני.

כדי לזרז את תהליך היישוב מחדש של המפונים, הוצעו בדוח ויתקון אמות מידה לבחינת התאמת דיור הקבע למפונים, בין היתר מבחינת זמינותו. בדוח נקבע כי טווח הזמינות הראוי הוא מרכישת דירה פנויה, שמאפשרת אכלוס מידי ועד ל"חלופות להתיישבות חדשה... שאושרו במסגרת של תכנית מתאר מקומית מאושרת", או חלופות הדורשות תיקון בתכנית מתאר מחוזית, שמשמעותן אכלוס בתוך 28-42 חודשים לכל היותר (עד שלוש שנים וחצי).

בעבודות שנעשו לפני ההתנתקות נאספו נתונים על קרקעות מתוכננות למגורים: ביישובים העירוניים אותרו קרקעות שיש לגביהן תכניות מאושרות לבנייה והן זמינות לשיווק (להלן - מלאי זמין), שזה שנים מכינים ממ"י ומשרד השיכון בהתאם להחלטות הממשלה⁶. לפי נתוני ממ"י ומשרד השיכון מדצמבר 2004, הצטבר בידיהם מלאי קרקעות שאושרו להן תכניות מפורטות לבניית כ-160,000 דירות⁷; חלק ניכר מהמלאי הזמין נמצא באזורי עדיפות לאומית בנגב ובגליל. אותרו גם עשרות אלפי מגרשים המיועדים לבניית בתים צמודי קרקע ביישובים כפריים וקהילתיים ומאות נחלות חקלאיות ביישובים כפריים. חלק ממלאי זה היה זמין לשיווק ובחלק נותר לבצע עבודות פיתוח. חלק מהמלאי כלל עשרות ואף מאות מגרשים סמוכים זה לזה שיכלו לשמש ליישוב של קהילות. בעבודות האמורות צוינו הצורך והחשיבות של "עיבוי והשלמת יישובים חקלאיים בפתחת שלום", ולכן נכללו במלאי המתאים למפונים תשעה יישובים שהוקמו לאחר פינוי סיני, ובהם 285 נחלות פנויות וזמינות. כמו כן אותרו יישובים קהילתיים שהיו אז בשלבי הקמה ואפשר לקלוט בהם כ-1,000 משפחות ואשר היו זמינים מיד ולכל היותר לאחר חצי שנה; שלושה יישובים חקלאיים בשלבי תכנון באזור חלוצה שיוכלו לקלוט כ-450 משפחות ושהיו זמינים כעבור יותר משנה וחצי; יישוב קהילתי באזור חלוצה שהשלמתו תימשך יותר משנתיים ושיוכל לקלוט כ-1,500 משפחות.

נוסף על המלאי האמור, במשרד רה"ם ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים התקבלו פניות של רשויות מקומיות וגורמים פרטיים שהציעו נחלות חקלאיות ומגרשים למגורים בכל רחבי הארץ שיכלו לשמש דיור קבע למפונים. למשל, עיריית אשקלון הגישה באפריל 2005 למינהלה הצעה בדבר 1,350 דירות שייבנו על קרקעות מדינה ועל קרקעות פרטיות זמינות בתחום שיפוטה. קרקעות אלו נשענו על תשתיות של העיר, ולכן עלות הכשרתן לבנייה תהייה נמוכה יחסית, ומאחר שמדובר במקבצים סמוכים של עשרות ואף מאות דירות, תתאפשר לכאורה שמירה על המסגרת הקהילתית. נתוני המלאי שהוכן לפני ההתנתקות נמסרו למינהלה עם הקמתה.

6 יצירת מלאי תכנוני זמין, בפריסה התואמת את הביקוש ואת מדיניות הממשלה, היא תנאי לעמידה בביקושים לא-צפויים לקרקע שעשויים להיגרם, בין היתר, מעלייה המונית או מתהליך הגירה פנימית (כמו ההתנתקות).

7 עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים", עמ' 419.

עוד לפני ההתנתקות אספה המינהלה מידע על קרקעות מדינה זמינות שיש תכניות מאושרות והציעה אותן למפונים. ואולם מאחר שלא אספה מידע מספיק על העדפותיהם, רוב הפתרונות לא התאימו לצורכיהם. ואכן בדיעבד התברר שהמפונים דחו את הצעותיה, והיא נאלצה לגבש, בשיתוף עמם, הסכמים להתיישבות ביישובים שבחרו, ובכללם הקמת יישובים חדשים. המינהלה נאלצה לעסוק בחלופות לא זמינות שדרשו הליך תכנוני ארוך בהרבה מן הדרוש למלאי הקרקעות שאותר לפני ההתנתקות (ראו להלן בפרק על חריגות ממדיניות התכנון ומהליכי התכנון).

בשל כך הליך יישובם מחדש של חלק ניכר מהמפונים נמשך עד מועד סיכום הביקורת, כלומר כשלוש שנים וארבעה חודשים לאחר מועד ההתנתקות, ועלול להימשך עוד שנים, ויש חשש כי שהייתם הממושכת של מפונים במבנים זמניים עלולה לפגוע בשיקום שלהם ושל קהילותיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 הסבירה המינהלה כי "מתוך אלפי ומאות המגרשים והנחלות... הפוטנציאל אשר התאים בפועל למתיישבים היה קטן ביותר אם לא מזערי... אם בגלל הצביון החילוני של רוב ההיצע, בין היתר בגלל הפיזור בארץ, במספרים קטנים והחוסר במערכות חינוך, חברה ודת מתאימות". לכן, לדעת המינהלה "הפתרון המספרי התיאורטי היה פתרון לא מציאותי לאוכלוסייה הרלוונטית".

עוד נאמר בתשובת המינהלה כי "אין ולא ניתן היה לבצע פעולות משמעותיות בתחום הקמת יישובי הקבע ללא שיתוף פעולה מלא מצד המתיישבים המיועדים... חוסר שיתוף הפעולה והבלבול בו היו שרויים המפונים לא איפשרו לקבל תמונה טובה יותר על העדפותיהם", וכי "מינהלת סל"ע ומשרד ראש הממשלה אספו מידע על צורכי המפונים והתאמת הפתרונות למגוריהם, בכל הדרכים האפשרויות שעמדו לרשותם, לרבות בדרכים לא גלויות. המידע שהתקבל לא היה מספיק בשביל לספק תמונה כוללת וברורה על צורכי המפונים, רצונותיהם, ופתרונות המגורים שיתאימו להם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לו קיימה המינהלה עבודת מטה ראווה, סביר שהייתה מגלה את הפערים בין המלאי הקיים לבין המלאי הדרוש וההשלכות הנובעות מכך, ואת אלה היה ראוי לבחון ולשטוח מבעוד מועד לפני הממשלה.

2. חריגות ממדיניות התכנון ומהליכי התכנון

(א) בשל המלאי הזמין הגדול הניחו המינהלה וגופי התכנון לפני ההתנתקות כי יהיה אפשר להימנע משינויים בעקרונות שנקבעו בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות. לפיכך פנה מנהל מינהל התכנון במאי 2005 אל מתכנני מחוזות דרום ומרכז וציין לפניהם כי תמ"א 35⁸ ותכניות המתאר המחוזיות גמישות מספיק כדי להתמודד עם ההתנתקות ודרש מהם להקפיד לפעול לפי העקרונות המפורטים באותן תכניות ובכלל זה הכללים בדבר צפיפות המגורים, מספר יחידות הדיוור בכל יישוב והשאר שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים, שכן "פריצת עקרונות" אלו עלולה להביא ל"תקדימים אשר יביאו אחריהם סחף שמוסדות התכנון לא יעמדו בו".

8 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה לפיתוח ולשימור.

ואולם הביקורת העלתה כי בגלל האילוצים והנסיבות שתוארו לעיל נאלצה המינהלה לפעול לקידום התכנון של הקמת יישובים חדשים, או הרחבת יישובים על קרקעות שתכניות מתאר ייעדו לשטחים פתוחים או שמורות טבע (למשל בבוסתן הגליל). מספטמבר 2006 התגברה פעילות זו ואושרה הקמתם של כמה יישובים בחבל לכיש באזור שיועד על פי תכנית המתאר ל"משאבי טבע". חריגות נוספות ממדיניות התכנון התבטאו בחריגה ממספר יחידות הדיור המרבי שנקבע ליישובים (למשל בבוסתן הגליל, בתושייה, בניצן ובכת הדר) או בהקטנת צפיפות שקובעות תכניות המתאר החלות על יישובים שהמפונים בחרו בהם (למשל בתכניות של בוסתן הגליל ויד חנה).

(ב) במסגרת הביקורת נבדק תהליך התכנון והאישור של 13 תכניות הנוגעות לדיור קבע למפונים⁹. להלן הממצאים העיקריים:

(1) נמצא שלא אחת דנה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום (להלן - הוועדה המחוזית) בתכניות אף שטרם נבדקו כנדרש בידי לשכת התכנון המחוזית, בין היתר כדי לעמוד על יחסי הגומלין שלהן עם סביבתן ועם תכניות הגוברות עליהן בתוקפן ובטרם תואמו התכניות כנדרש עם גופים אחרים כגון מע"ץ, רשויות הניקוז, קרן קיימת לישראל, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה (כך נעשה למשל בעניין ניצן, בת הדר, עין צורים, תושייה וזיקים). עוד נמצא שהוועדה המחוזית הפקידה תכניות בלא שמולאו התנאים שנקבעו להפקדתן (למשל בעניין ניצן, מבקיעים ותושייה).

(2) מכיוון שלשכת התכנון המחוזית הביאה את התכניות לדיון לפני השלמת הבדיקה והתיאום, הפקידה הוועדה המחוזית את התכניות של בת הדר, של עין צורים ושל תושייה אף על פי שהייתה בהן חריגה ממספר יחידות הדיור המרבי הקבוע בתכניות מתאר ארציות, פעולה שאין בסמכותה לאשר. נמצא גם שתכניות הופקדו בלא שנבדקו בידי ממ"י כנציג של בעלי הקרקע¹⁰, ובנוגע לתכניות של עין צורים ושל ניצן נמצא שאמנם ממ"י בדק אותן אבל מצא שנפלו בהן פגמים ובהם: התכניות הופקדו בלא חתימתו כנדרש, נכלל בהן תכנון קרקעות שכבר הוחכרו לאחרים או שמסמכי התכניות לא היו תקינים.

(3) מתכנן מחוז הדרום של משרד הפנים קצב לחברי הוועדה המחוזית 30 יום למסירת הערותיהם על תכניות. אולם לשכת התכנון המחוזית הביאה את התכניות לפני הוועדה המחוזית, כדי שתדון בהפקדתן, לפני תום פרק הזמן שקצב מתכנן המחוז, אף שלא התקבלו הערות חברי הוועדה.

(4) הועלה שמשרד השיכון, שהגיש את רוב התכניות הקשורות להתנתקות, עשה זאת קודם שהן היו מוכנות, ולכן כאשר רצה לשנותן לאחר שהופקדו, הוא התנגד לתכניות שהוא עצמו הגיש. הוועדה המחוזית קיבלה את ההתנגדויות ושינתה את התכניות בלא שהפקידה אותן מחדש לעיון הציבור, אף שקצתן כללו שינויים מהותיים. כך, למשל, התנגד המשרד לשיעור זכויות הבנייה שנקבעו בתכנית שהגיש בנוגע ליישוב ניצן וביקש להגדיל את השטח הבנוי מ-55% ל-90% (כלומר תוספת של כ-64% לעומת השטח הבנוי שהוצע בתכנית שהופקדה) ולשנות את הייעוד של חלק משטחי המגורים לייעוד של עסקים.

9 התכניות נגעו למקומות וליישובים האלה: ניצנים, ניצן, יד חנה, מבקיעים, בת הדר, בוסתן הגליל, זיקים, עין צורים, אמציה, שומריה, חפץ חיים, תושייה, גיא.

10 על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ממ"י מנהל את מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל קרן קיימת לישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהיה צורך במציאת פתרונות מהירים למפונים, לא היה מקום לקיצור הליכים בניגוד לדיון, שסופם, לא אחת, דווקא עיכוב ההליך כולו. הפתרון הראוי היה בהיערכות מראש, או, משנתגלו הבעיות, בקיצור הליכי התכנון על פי הדיון.

3. אי-השגת היעד של עידוד מפונים להתיישב באזורי עדיפות לאומית

כדי לעודד את המפונים להתיישב באזורי עדיפות לאומית נקבע בסעיף 47 לחוק ההתנתקות כי מפונים הזכאים לפיצוי זכאים גם להלוואה בסך 135,000 ש"ח "לשם רכישת קרקע לבניית בית מגורים או הלוואה לרכישת בית מגורים בנגב או בגליל, באזור עדיפות לאומית א'... שתהפוך למענק בתום חמש שנים מיום קבלתה...". אזורי עדיפות לאומית בגליל ובנגב נקבעו בהחלטת ממשלה מיולי 2002.

הועלה כי המינהלה פעלה למתן תמריצים גם למי שלא התיישבו באזורי עדיפות לאומית, ולכן ההטבות שניתנו למתיישבים באזורים אלה לא היו אפקטיביות.

המינהלה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי בנסיבות מסוימות היא עודדה מתן תמריץ דומה לתמריצים הניתנים למתיישבים בנגב ובגליל, "גם כאשר היישובים המפונים הועתקו לאזור שלא הוגדר אזור עדיפות לאומית א'..."; התמריץ למתיישבים ביישובים אחדים ניתן, בין היתר, בשל מקומם המיוחד, כגון יישוב בקו התפר; התמריץ למתיישבים בניצנים נקבע במטרה "לעודד קבוצה גדולה ככל הניתן של מפונים לחתום על הסכם ההעתקה לניצנים לפני מועד הפינוי".

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי אם היא סברה שראוי לתת תמריצים גם למפונים שהתיישבו באזורים שלא הוגדרו אזורי עדיפות לאומית, היה ראוי שתפעל לשינוי החוק בעניין זה או לשינוי החלטת הממשלה שבה נקבעו אזורי העדיפות הלאומית.

סדרי הגיבוש והאישור של הסכמים לדיוור קבע של קבוצות מפונים

סעיף 4(א) לחוק ההתנתקות קובע כי המינהלה תפעל לסייע למפונים לרבות בעניין העתקת מקומות המגורים של קבוצות מתיישבים והעתקת אגודות שיתופיות התיישבותיות ומוסדות ציבור. סעיף 85 לחוק קובע כי המינהלה רשאית להתקשר בהסכם עם קבוצת מתיישבים המעוניינים להעתיק את מקום מגוריהם במסגרת קהילתית וכי אפשר לצרף להסכם גם יישוב קולט. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההכנה והאישור של הסכמי דיוור הקבע, ולהלן פרטים:

1. סיוע ליישובים קולטים

(א) סעיף 85(ד) לחוק ההתנתקות קובע כי אפשר לקבוע בהסכם להעתקת קבוצת מפונים ליישוב קולט "כי ישולם ליישוב הקולט תשלום כמתחייב מהעתקת הפעילות או המגורים".

נמצא כי המינהלה קבעה בכל הסכם סיוע שונה שכלל, בין היתר, שדרוג תשתיות, התחייבות לבנות מתקנים, מחיקת חובות, תשלומים, הסדרת שינוי מעמד היישוב - כל אלה ללא שמירה על עקרון השוויון בין מפונה למפונה ובין יישוב קולט למשנהו. הביקורת העלתה כי המינהלה לא קבעה אמות מידה שיש בהן כדי להבנות את שיקול הדעת בכל הנוגע לקביעת הסיוע הדרוש לקליטת מפונים ביישוב קולט. אמות מידה כאלה נדרשות לפי כללי מינהל תקין, והצורך בהן גדול נוכח ההבדלים הרבים בין היישובים הקולטים והעלות של רכיבי הדרישות שהעמידו כתנאי לקליטת מפונים.

היעדר אמות מידה לסיוע ליישוב קולט אילץ את המינהלה לקיים משא ומתן ממושך עם יישובים קולטים בשעה שהמפונים מתגוררים חודשים ואף שנים בדיוור זמני ביישוב הקולט. נוכח התוצאות הקשות של עיכוב החתימה על הסכמים עם היישובים הקולטים, ובעיקר הרצון להימנע מפינוי נוסף של המפונים, נאלצה המינהלה בסופו של המשא ומתן להמליץ לוועדה המיוחדת או לרה"ם לאשר את תביעות היישובים הקולטים.

הביקורת העלתה כי הוועדה המיוחדת נהגה לאשר למינהלה לשאת ולתת על סמך חישובים שלפיהם עלות ההסכם גבוהה במעט מעלות הפיצוי הפרטני, ולאחר מכן התברר בדרך כלל שעלות ההסכמים חרגה בהרבה, אך חברי הוועדה כבר עמדו לפני עובדות מוגמרות, שכן המפונים והיישובים הקולטים כבר הסכימו לתנאי ההסכם ולא היה אפשר לחזור מההסכמות.

המינהלה הסבירה בתשובתה מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי גיבשה קריטריונים ועקרונות מסוימים, כגון שאין לשלם ליישוב קולט תשלומים "סתם כך", שדרוג תשתיות בחלק מהמקרים, סיוע בתשלום חובות של היישוב הקולט אולם "סך התקציב שהמינהלה נדרשה להעמיד לטובת צרכי היישוב הקולט עשוי להשתנות ממקרה למקרה בהתאם לנסיבותיו". עוד ציינה כי אמות מידה כאמור "לא התגבשו ביום אחד אלא לאחר שנצבר במינהלה ניסיון במו"מ שהתנהל ביחס למספר הסכמים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שהמינהלה עשתה עבודת מטה בנוגע לעקרונות ולאמות מידה שיש לפעול על פיהם במתן סיוע ליישובים קולטים. העקרונות ואמות המידה שתיארה המינהלה בתשובתה הם קווים כלליים לפעולה בלבד, וגם הם גובשו, לדבריה, בדיעבד, לאחר שנצבר ניסיון במשא ומתן על כמה הסכמים, ומאליו מובן שלא יכלו לשמש קווים מנחים להסכמים שהתגבשו עוד קודם לכן. מכל מקום, עד מועד סיכום הביקורת בדצמבר 2008, לא גיבשה המינהלה מסמך בדבר עקרונות ואמות מידה כאמור.

על הצורך לקבוע גבולות ברורים למשא ומתן עמד גם נציג משרד האוצר בדיון שהיה בוועדה המיוחדת בנובמבר 2006, ובו ציין "כיום, כשנה וחצי לאחר החלטת הוועדה, מסתבר שחלו שינויים בדו"ח מקורות ושימושים כך שנוצר גירעון משמעותי והיקף ההטבות למפונים וליישוב

ישוב מפוני ההתנתקות בדיוור קבע - היעדר היערכות ועבודת מטה ראויות

הקולט כאחד, ועלויות המדינה מאידך הינם גבוהים מעבר למידה הסבירה... יש מקום לקבע את יחסי העבודה בין הוועדה המיוחדת לבין הנושאים ונותנים מטעם המדינה בהסדר העתקה, על מנת למנוע מצבים של העמדת הוועדה המיוחדת בפני הבטחות למפונים ועובדות מוגמרות שאין הוועדה יכולה להשפיע עליהן כלל. מומלץ לפיכך, כי הנושאים ונותנים יצאו לתהליך המשא ומתן מול המפונים כשבידיהם מנדט ברור לגבולות המשא ומתן".

המינהלה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "כל ההטבות שניתנו ליישובים קולטים במסגרת הסכמי ההעתקה השונים היו מחויבי המציאות ואלמלא ניתנו לא ניתן היה להגיע להסכמות על ההעתקה הקהילתית... שדרוג התשתיות ביישוב הישן נדרש על ידי היישוב הקולט כתנאי להסכמתו לקליטת המפונים ביישוב".

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי היה עליה לקבוע אמות מידה לסיוע ליישובים הקולטים ולהגבילו. בהיעדר אמות מידה לא היו בידי המינהלה כלים לקבוע אם הסיוע שהעניקה ליישובים הקולטים דרוש לשם קליטת המפונים ואם היה שוויון בין היישובים הקולטים.

(ב) אי-קביעת קריטריונים אחידים: עוד לפני ההתנתקות קיימה המינהלה משא ומתן עם קבוצות אחדות של מפונים ועם יישובים קולטים (מבקיעים, בוסתן הגליל וניצנים) בעניין דיוור קבע לאותן קבוצות.

הועלה כי המשא ומתן לא התבסס על קריטריונים מוגדרים, ברורים ואחידים, וכי המינהלה הגישה לממשלה הצעות החלטה פרטניות בדבר הסכמי דיוור קבע הנוגעים לקבוצות של מפונים בלא שהכינה הצעת החלטה לקביעת מדיניות כוללת בתחום זה. גם הממשלה לא קיימה דיון בעניין המדיניות הכוללת של דיוור הקבע ובעקרונות ובאמות המידה שיש לקבוע לפי מדיניות זו.

בתשובתה מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה כתבה המינהלה כי אינה מקבלת את ההערה שהיה אפשר לקבוע כללים נוקשים ואחידים בנוגע לתנאים שייקבעו בהסכמי ההעתקה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לקבוע גבולות לגמישות, לעלות ההסדר וללוחות הזמנים למימוש. בהיעדר כללים להשוואה בין ההסכמים השונים קיים קושי בתכנון ובתקצוב של ההוצאות העתידיות, ואי-אפשר לנהוג לפי עקרון השוויון בין המפונים שהיו צד להסכמים השונים. זאת ועוד, הנזקים שנגרמו כתוצאה מהיעדר כללים כלליים התמשכות תהליך יישוב המפונים בדיוור הקבע.

(ג) תקנות שהוצאו על פי חוק ההתנתקות אפשרו לקבוע הסדר לדיוור קבע בסלול קבוצתי שעלותו שונה מעלות הפיצוי במסלול הפרטני (להלן - פיצוי פרטני). היה דרוש שהמינהלה תציג לממשלה, לאחר עבודת מטה מעמיקה, אומדן של העלות התקציבית הכוללת של המסלול הקבוצתי לעומת עלות הפיצוי הפרטני.

אולם הביקורת העלתה שהמינהלה לא הציגה לממשלה את המשמעויות הכספיות של הפער בין שווי הפיצוי הפרטני לבין שווי הפיצוי במסלול הקבוצתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר קריטריונים לסיוע, היה מקום שהמינהלה תפעל בשקיפות ותציג לקבוצות המפונים וליישובים הקולטים את תנאי ההסכמים שחתמה עם מפונים ועם יישובים קולטים אחרים.

(ד) עוד ביולי 2006 העיר משרד מבקר המדינה למינהלה כי עשרה חודשים לאחר מועד ההתנתקות היא טרם קבעה את המועד האחרון שבו יודיעו לה המפונים באיזה יישוב הם מעוניינים לגור. גם במועד סיכום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2008, טרם קבעה המינהלה מועד כאמור, והדבר אפשר למפונים לחזור בהם מהחלטתם בדבר דיור קבע בכל עת שיחפצו. כך למשל, ארבעה מפונים שכבר חתמו על הסכם לדיור קבע בבית הדר ואף הוקצו להם מגרשים שעבודות הפיתוח בהם עמדו להסתיים, חזרו בהם וחתמו על הסכם להעתקתם ליישוב שעבודות הפיתוח בו היו בעיצומן.

2. חישוב עלות הסכמי דיור הקבע

לפי תקנות שהוצאו על פי חוק ההתנתקות וכדי שהוועדה המיוחדת תוכל להשוות בין הפיצוי הפרטני לבין עלות ההסכמים במסלול הקבוצתי, סיכמו מנהל המינהלה לשעבר ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) שבכל טיטה של הסכם שתכין המינהלה יוצגו ההוצאות הכרוכות בו בהשוואה לפיצוי פרטני. השוואה זו חשובה גם כדי לבחון את מידת השוויון בין המפונים.

הועלה שבחישוב ההוצאות הכרוכות בביצוע הסכמי ההעתקה שהציגה המינהלה לוועדה המיוחדת לצורך אישורם, היא לא כללה מרכיבים אחדים הכרוכים בהוצאה מתקציב המדינה. עם המרכיבים הללו נמנים תכנון, ניהול ופיקוח והקמת תשתיות ביוב. אי-הצגת המרכיבים האלה מנעה מהוועדה המיוחדת לשקול את ההוצאה המשוקללת לחבר בקבוצת המתיישבים לפי כל הסכם ההעתקה לעומת סכום הפיצוי הפרטני.

המינהלה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חישוב ההוצאות במסלול הקבוצתי "איננו אמור לכלול פירוט של הוצאות שאינן מתקצבות מכוח הסכם ההעתקה. מקום בו התקבלו החלטות ממשלה הקובעות תקציבים לביצוע פעולות הקשורות להכנת מגורי הקבע של המפונים (כגון תכנון, מימון תשתיות זמניות שמשרות גם את מגורי הקבע וכיו"ב), מתייטר הצורך להסדיר סוגיה זו במסגרת הסכם ההעתקה וממילא לא נדרש אישור הוועדה המיוחדת לאותו עניין".

עוד הסבירה המינהלה בתשובתה כי "במקרים מסוימים, לאחר שהתקבלו החלטות בוועדה המיוחדת, התבררו למינהלה עובדות חדשות שגרמו לכך שעלות ההסכמים בפועל הייתה גבוהה מהאומדנים שהוצגו לוועדה המיוחדת". בנוגע להסכם בדבר יישוב מפונים בניצנים היא הסבירה כי "הגדלת הסכומים שהעמידה המדינה לצורך הסרת העיקולים ויתר המניעות לרכישת הקרקע... הייתה כורח המציאות, שאם לא כן לא ניתן היה להשלים את רכישת הקרקע במהירות הנדרשת עבור המפונים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי התכנון וההקמה של תשתיות כאמור צוינו בהסכמים, והמפונים והיישובים הקולטים העמידו אותם כתנאי לחתימתם על ההסכם. העובדה שהמינהלה שכנעה משרדי ממשלה לממן הוצאות אלו מתקציביהם אינה מייתרת את הצורך להציג למקבלי ההחלטות בוועדה המיוחדת ובממשלה את עלותם בין הנתונים הנחוצים לבחינת ההסכמים.



לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שהמינהלה תנהג לפי כללי המינהל התקין ובשקיפות ותקבע לפני ההתנתקות אמות מידה שיאזנו בין ההיענות לרצון המפונים ולדרישות היישובים הקולטים ובין הצורך לנהוג לפי עקרון השוויון בכל הנוגע לפיצוי המפונים ולסייע ליישובים הקולטים.

חשש לניגוד עניינים ועבודה פרטית ללא היתר

ביולי 2004 אישר מנהל המינהלה לשעבר את העסקתו של מר עמוס צוק כמנהל מרחב צפון של המינהלה (להלן - מר צוק או מנהל המרחב), ובאוגוסט 2004 הוא החל לעבוד במינהלה. מקורות החיים שהגיש מנהל המרחב למשרד רה"ם באותו חודש עולה כי משנת 1999 עד תחילת 2004 הוא היה יו"ר הוועד המנהל של קיבוץ יד חנה שבמרכז הארץ (להלן - הקיבוץ). פעולותיו בקיבוץ נעשו בשם חברה שבבעלותו (להלן - החברה) שקיבלה תשלום. בתפקידו בקיבוץ הוא עסק, בין היתר, בתהליך הפיכת הקיבוץ למושב עובדים וטיפול בהסדר חובות הקיבוץ לבנקים.

באפריל 2004 הגיש מר צוק תביעה נגד הקיבוץ בסך כ-90,000 דולר, שהגיעו לו לדבריו בעד שירותי ניהול. במהלך הדיון בתביעה קבע בית המשפט שלקיבוץ אין יכולת לפרוע את חובו למר צוק, ובינוי 2004 הגיעו הצדדים לפשרה, ולפיה נפרס פירעון החוב למשך 36 חודשים מנובמבר אותה שנה.

קבוצה של כ-30 משפחות מתושבי היישוב חומש שבשומרון (להלן - הקבוצה מחומש או הקבוצה) פנתה מיזמתה, עוד לפני ההתנתקות, למנהל המרחב וביקשה ממנו שהמינהלה תסייע לה לקבל תמורת פינוי בתיה מגרשים של חצי דונם במושב מסוים. המינהלה החלה, בהסכמת הקבוצה, במשא ומתן עם הקיבוץ לקליטתה שם, ובספטמבר 2005 חתמו המדינה, הקבוצה מחומש והקיבוץ על הסכם לקליטת הקבוצה בקיבוץ.

1. היותו של מר צוק בעלים של חברה פרטית ויו"ר הוועד המנהל של הקיבוץ חודשים ספורים לפני כניסתו לשירות המדינה; היותו נושה של הקיבוץ בעת עבודתו בשירות המדינה; וכן רצונו להמשיך ולטפל בשלושה לקוחות של החברה שבבעלותו ערב כניסתו לשירות המדינה - כל אלה חייבו קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים בטרם מינויו לתפקיד, אולם הביקורת העלתה שפעולותיה של המינהלה לקביעת ההסדר היו לקויות:

בספטמבר 2004 שלחה לשכת היועצת המשפטית של משרד רה"ם טיוטת הסדר למניעת ניגוד עניינים שהכינה למנהל המרחב עם כניסתו לתפקיד. טיוטה זו כללה הצהרה של מנהל המרחב כי אין ללקוחות החברה שבבעלותו כל עיסוק או עניין הנוגע למשרד ראש הממשלה (או לגופים הקשורים אליו לרבות חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים) החורגים מן השגרה. בין הלקוחות של חברתו בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה אשר צוינו בטיטת ההסדר נמצא הקיבוץ.

מנהל המרחב התחייב בטיטת ההסדר כי במסגרת עבודתו בשירות המדינה לא יעשה פעולות שיש בהן כדי להשפיע במישרין או בעקיפין על החברה שבבעלותו או על הלקוחות המפורטים בנספח לטיטה. כמו כן התחייב שלא לעסוק במסגרת תפקידיו בשירות המדינה בנושאים העלולים להעמידו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, ובייחוד בנושאים הקשורים לחברה או ללקוחותיה שבהם טיפלה בשנתיים שקדמו לחתימה על טיוטת ההסדר.

הביקורת העלתה כי טיוטה זו לא נחתמה, ולכן אין היא בגדר מסמך מחייב.

הביקורת העלתה כי פעולותיו של מנהל המרחב בנוגע לקבוצה מחומש ולקיבוץ היו נגועות בניגוד עניינים, מאחר שבזמן היותו מנהל המרחב הוא היה בגדר נושה של הקיבוץ, כל זאת בלי שהוסדר עניין ניגוד העניינים. להלן הפירוט:

מאחר שהקיבוץ היה במצב כלכלי קשה, כפי שעלה במהלך הדיון בתביעה, מתן כספים לקיבוץ במסגרת הסכם בין המפונים, הקיבוץ והמדינה, היה בו כדי לשפר את מצבו של מנהל המרחב, שהוא בעל החברה, שהייתה באותה העת נושה של הקיבוץ. בנסיבות אלו היה למנהל המרחב עניין כלכלי בהפניית מפונים לקיבוץ זה דווקא. היה עליו להצהיר על אינטרס זה מראש, ובעטיו לא לעשות שום פעולה שיש בה כדי להשפיע על מצבו הפיננסי של הקיבוץ. אולם לא נמצא שמנהל המרחב הצהיר שהוא נושה של הקיבוץ.

מנהל המרחב הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כדלהלן: "מרגע שנתברר לי כי המפונים מבקשים לבחון באופן רציני את החלופה של הקיבוץ, עדכנתי ללא דיחוי את ראש מינהלת סל"ע, מר יונתן בשיא, בנוגע לקשריה הקודמים של החברה שבבעלותי עם הקיבוץ ועל היותה נושה של הקיבוץ". מנהל המרחב ציין כי המינהלה הציעה לקבוצה מחומש יישובים אחרים, ובהם הקיבוץ, כדי שיבחרו אחד מהם להקמת דיור הקבע שלהם; בהסכמת יו"ר המינהלה ולמען הזהירות בלבד משך מנהל המרחב את ידיו לחלוטין ולא היה מעורב כלל במשא ומתן בין המינהלה לקיבוץ.

לא נמצא כי עוד לפני תחילת קיום משא ומתן עם הקיבוץ מסר מנהל המרחב פרטים הנוגעים להיותה של החברה שבבעלותו נושה של הקיבוץ. יצוין שהמינהלה לא הציגה כל אסמכתה המעידה כי מנהל המרחב עדכן את מנהל המינהלה לשעבר ומסר לו פרטים בעניין זה. משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על מנהל המינהלה לשעבר לתעד כראוי את פנייתו של מנהל המרחב; כמו כן היה עליו להעביר את הנושא לבחינה משפטית ולקביעת הסדר ראוי למניעת ניגוד עניינים.

מנהל המרחב פירט בתשובתו כי תחילה הוא נדרש לבצע עם יתר עמיתיו במינהלה בדיקות היתכנות ראשוניות כדי למפות את החלופות שיכולות לשמש פתרונות דיור למפונים מצפון השומרון, ובמהלך הבדיקה נאספו נתונים בנוגע לתריסר יישובים בקירוב. לאחר מיפוי ראשוני נותרו חמישה יישובים שבאו בחשבון, לאחר בדיקה מעמיקה, בכללם הקיבוץ. הוא הוסיף, כי

יישוב מפוני ההתנתקות בדיר קבע - היעדר היערכות ועבודת מטה ראויות

בהוראתו של מנהל המינהלה לשעבר הוא קיים שיחות עם גורמים שונים בנוגע לאפשרות לקלוט את הקבוצה באחד היישובים. עוד הוסיף מנהל המרחב כי לאחר חתימת ההסכם בין הצדדים התמצה תפקידו בטיפול ישיר במפונים ובליזמים, והכול בהתאם להנחיות הממונים עליו ובידיעתם המלאה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השתתפותו של מנהל המרחב בבדיקת חמש החלופות, בכללן הקיבוץ, כפי שעולה מתשובתו נעשתה במצב של ניגוד עניינים. מן הראוי להדגיש שייתכן שהסדרת נושא ניגוד העניינים מראש הייתה מאפשרת למנהל המרחב לעסוק בחלק מהפעולות הנוגעות לקיבוץ בתנאים שייקבעו ותוך קיום מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים.

מן הראוי לציין כי במכתב שכתב מנהל המינהלה לשעבר בינואר 2008 למינהלה צוין בין היתר כי הוא שניהל את המשא ומתן והסדיר את חובותיו של הקיבוץ.

אולם לא נמצאה אסמכתה המעידה שהמינהלה הבהירה למנהל המרחב שבשל חשש לניגוד עניינים אסור לו לעסוק בנושאים הנוגעים לקיבוץ. כמו כן, לא נמצא שמנהל המינהלה לשעבר הפעיל בקרה על פעולות מנהל המרחב כדי שלא יימצא במצב של ניגוד עניינים.

המינהלה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתה, כל הנושאים שבהם עסק מנהל המרחב בקשר לקיבוץ היו טכניים במהותם, וכי הוא פעל בהתאם להוראות התקשי"ר ולכללי האתיקה של עובדי המדינה ובהתאם לטיטוט הסדר ניגוד העניינים שהוכנה בשבילו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעורבותו של מנהל המרחב בנוגע לקיבוץ, בין שהיא טכנית ובין שהיא מהותית, נעשתה במצב של ניגוד עניינים. יתר על כן, טיטוט ההסדר למניעת ניגוד עניינים לא אושרה, ולפיכך כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכלל זה מינהלת סל"ע, לא פעלו לפי הוראות התקשי"ר.

2. באוגוסט 2004 הגיש מנהל המרחב בקשה להיתר לעבודה פרטית בחברה שבבעלותו. אולם המינהלה העבירה אותה לרשות למתן היתרים לעבודה פרטית בנציבות שירות המדינה (להלן - הרשות) רק כחמישה חודשים לאחר מכן.

בדיון של הרשות מינואר 2005 לא אושרה הבקשה וצוין כי על מנהל המרחב להפסיק את עבודתו בחברה. תשובתה השלילית של הנציבות התקבלה במינהלה בפברואר 2005, אולם מנהל המרחב (שהיה העובד היחיד בחברה) הוסיף להיות בקשר עם שלושה מלקוחותיו ולספק להם שירותים, בד בבד עם עבודתו במינהלה, עד סוף אוקטובר 2005, עת הפסיק את עבודתו במינהלה. יש לראות בחומרה את השתהות המינהלה בהעברת הבקשה לנציבות שירות המדינה ואת התעלמותה מן התשובה השלילית שקיבלה מהנציבות.

סיכום

בדצמבר 2008, שלוש שנים וארבעה חודשים לאחר מועד ההתנתקות, טרם היה דיור קבע ליותר מ-95% מהמשפחות שביקשו להצטרף למסלול הקבוצתי.

הביקורת העלתה שעבודת המטה שעשתה המינהלה לקראת הפינוי הייתה חלקית ולא מעמיקה; היא לא תועדה כהלכה, ואם התקבלו בה החלטות - גם הן לא תועדו. גם לא נקבעו כללים ואמות מידה שוויוניים, ברורים ושקופים בדבר הסיוע שאפשר לתת ליישובים הקולטים מפונים. היעדר עבודת מטה סדורה וראויה הוא פגם מהותי, והוא גורם נזק רב ועגמת נפש למפונים ומכביד על תקציב המדינה.

על הממשלה להורות על קביעת קווים מנחים אשר יחייבו כל גורם שלטוני לעשות עבודת מטה סדורה ומתועדת קודם לקבלת החלטות, ועל אחת כמה וכמה החלטות כבדות משקל ורגישות.

משרד מבקר המדינה ער ללחצים שבהם הייתה נתונה המינהלה ולקשיים שנתקלה בהם במילוי תפקידה. עם זאת, בהיעדר עבודת מטה מקדימה, מקיפה ומתועדת היא לא עשתה כל שניתן למזער את הפגיעה במפונים.