

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



ביקורת בין-תחומית

**פינוי נקודות יישוב
ישראליות באזור
יהודה ושומרון
וטיפול במפונים**

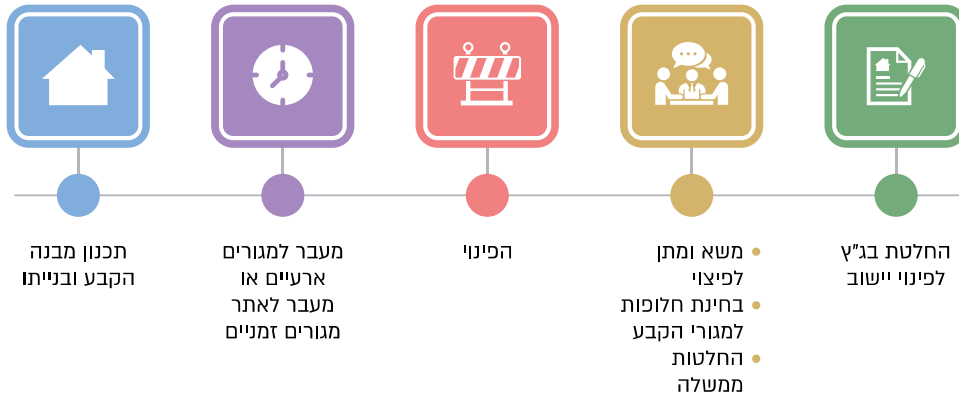


פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים

רקע

בשנים 2012 עד 2022 פונו 115 משפחות מארבע נקודות יישוב ישראליות ביישובים מגרון, עמונה, עפרה ונתיב האבות שבאזור יהודה ושומרון, בעקבות החלטות בג"ץ שקבעו כי מדובר במאחזים שהוקמו שלא כדין על קרקע פרטית ובהתאם להחלטות הממשלה השונות בעניינים אלה. לפינוי ולהריסה של המבנים, שבחלקם התגוררו המפונים שנים רבות, השפעות קשות וכואבות, הן בהיבט הפרט והן בהיבט הקהילה. בעקבות החלטות בג"ץ התקבלו החלטות ממשלה שעסקו, בין היתר, בסוגיות הקשורות לאתר מגורים ארעיים¹ שאליו יגיעו המפונים ביום הפינוי; להקמת אתר מגורים זמניים²; להיקף הפיזי שיינתן למפונים ולהקמת מבני ציבור ומגורי קבע.

אבני דרך עיקריות בפינוי יישוב ועד הגעת המפונים למגורי הקבע



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1 מגורים ארעיים - בתי מלון, בתי הארחה, אכסניות וכיו"ב שאליהם הובאו המפונים מייד לאחר הפינוי כפתרון מגורים ארעי.

2 מבנה מגורים זמני - אתרי מבנים זמניים, מסוג קרוונים וקרווילות, שהוקמו עבור מגורי המפונים עד הקמת מגורי הקבע.



נתוני מפתח

115

משפחות פונו מהיישובים
מגרון, עמונה, עופרה ונתיב
האבות

7 עד 9 שנים

שהו מפונים ממגרון
במגורים הזמניים

14 חודשים

שהו מפוני עמונה במגורים
ארעיים במדרשת עופרה עד
הקמת המגורים הזמניים
ביישוב עמיחי

6 מיליון ש"ח

שהקצתה הממשלה
בהחלטתה לסיוע למפוני
עמונה, עפרה ונתיב האבות,
כמענה על מקרים מיוחדים
וחרגים - לא מומשו

45%

מהמשפחות המפונות
ממגרון, עמונה, עפרה
ונתיב האבות בנו את בית
הקבע שלהן

12%

שיעור שחיקת כספי הפיצוי
למפונים משכונת נתיב
האבות בעקבות העיכוב
בבניית בתי הקבע ובגין
היעדר מנגנון הצמדה לכספי
הפיצוי למפונים

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2021 עד יוני 2022 בחן משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול במפונים מנקודות היישוב הישראליות בעקבות החלטות בג"ץ ואת אופן יישום החלטות הממשלה בנוגע לכך. הבדיקה כללה את ההיבטים הנוגעים לאחריות ולסמכות של הגופים האמונים על ביצוע החלטות ממשלה, את אופן מימושו ואת תהליכי הפקת הלקחים בעניין. הביקורת בוצעה במשרד הביטחון (משהב"ט) - בלשכת עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות ובאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון, באגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון, במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרת ישראל, במשרד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, במינהל האזרחי וכן במועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון. במסגרת הביקורת נפגש צוות הביקורת עם בעלי תפקידים שסיימו את תפקידם ועסקו בנושא בעבר: עם ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומזכיר הממשלה לשעבר, עם עוזרי שר הביטחון לענייני התיישבות לשעבר ועם היועץ המשפטי למשהב"ט.

במהלך הביקורת משרד מבקר המדינה שיתף את הציבור בתהליך הביקורת באמצעות קיום מפגש עם המפונים מנקודות היישוב הישראליות ונציגיהם (שיתוף הציבור). תוצרי שיתוף הציבור משולבים בדוח זה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

גוף מתכלל לפינוי נקודות היישוב הישראליות - על אף החשיבות שציינה ועדת החקירה הממלכתית לבחינת ה"טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון" בהקמת גוף רב-תחומי שירכז את עבודת המטה הנוגעת לפינוי יישובים, הרי שבפינוי נקודות היישוב הישראליות בשנים 2012 עד 2022 לא היה גוף אחראי שתכלל את עבודת הגופים השונים שעליהם הוטלה האחריות למימוש החלטות הממשלה, הנחה אותם ותיאם ביניהם. כמו כן לא הייתה למפונים, לוועדים המייצגים אותם ולמועצות האזוריות הרלוונטיות כתובת אחת למענה על פניותיהם. בהיעדר גורם אחד מנחה ומתאם בין הגורמים השונים בכל הנוגע לפינוי יישובים, לא ניתן לקיים הליך מיטבי של פינוי ולתת מענה מיטבי למפונים.

תהליך הבקרה על מימוש החלטות הממשלה - בנוגע לביצוע שתי החלטות מדוח מעקב משרד ראש הממשלה בנוגע לפינוי נתיב האבות (החלטת הממשלה 3598) ובנוגע לנושא הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ועפרה (החלטת הממשלה 2178) נמצאו סעיפים שדווחו בסטטוס "בוצע" אך בפועל הם לא בוצעו או בוצעו חלקית. כמו כן, הדיווחים על יישום החלטות הממשלה לא כללו מידע על מצבם של המפונים, ומשרד ראש הממשלה לא קיים דיוני מעקב שוטפים אחר אופן יישום החלטות הממשלה לפינוי יישובים. במצב זה הממשלה והגורמים הרלוונטיים במועצות האזוריות או במשרדי הממשלה לא יכלו לזהות פערים או חסמים ולטפל בהם בעוד מועד, למשל לצורך קיצור משך השהות במגורים ארעיים וזמניים. הצורך במעקב אחר יישום החלטות הממשלה מתחדד נוכח משכי הזמן של השהות במגורים הארעיים והזמניים, כדוגמת מפוני מגרון אשר שהו במגורים זמניים כשבע שנים, מפוני עמונה אשר שהו במגורים ארעיים כשנה וחודשיים, ומפוני נתיב האבות אשר שוהים במגורים זמניים מיוני 2018 ועד מועד סיום הביקורת.

מבני ציבור למפוני עמונה - נוכח העיכוב בהסדרת מגורים זמניים למפוני עמונה נמשכה השהייה של המפונים במגורים הארעיים כשנה וחודשיים, ועקב כך נגרמה הוצאה כספית לא מתוכננת בסך 5 מיליון ש"ח, שבוצעה על חשבון התקצוב להקמת מבני ציבור בעמיחי לרווחת המפונים. מצב דברים זה מעלה חשש שמבני הציבור לא יוקמו על פי התכנון, דבר שיעצים את הפגיעה במפונים, בדגש על הפעילות בקהילה המבוססת על מבני ציבור.

שהות מפוני נתיב האבות במגורים זמניים - נכון למועד סיום הביקורת מפוני נתיב האבות לא עברו למגורי הקבע, וזאת עקב עררים שהגישו פלסטינים נגד התוכניות לבניית מגורי הקבע שעתידים להיבנות ביישוב אלעזר. לפיכך, המפונים שוהים במגורים זמניים כארבע שנים - מיום הפינוי ועד מועד סיום הביקורת, אף שהם קיבלו מענק לשלוש שנים בלבד. כיוון שהמפונים ממשיכים ונדרשים להמשיך לשלם דמי שכירות חודשיים, הרי שיש לעיכוב במעבר למגורי הקבע השפעות כלכליות על המפונים. עוד עלה כי מזכיר הממשלה לשעבר לא דיווח לראש הממשלה על יישום החלטת הממשלה הנוגעת לפינוי תושבי נתיב האבות מדי שלושה חודשים כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 3598, וכי סוגיית הפער בתשלומי המענק לתשלום דמי הניהול, התחזוקה והשכירות לא נדונה בממשלה.



קביעת מנגנון פיצוי למפוני מגרון - בהחלטת הממשלה בנושא מגרון לא נקבע מנגנון לפיצוי הכולל תבחינים לקבלת פיצוי, בדומה למנגנון שנקבע למפונים בתוכנית ההתנתקות ולמפונים מעמונה, עפרה ונתיב האבות שפנו לאחר מכן. המועצה האזורית מטה בנימין העבירה פיצויים למפונים ממגרון באפריל 2021, בחלוף תשע שנים ממועד הפינוי, וזאת, מכוח הסכם הפשרה שנחתם מול משרד ראש הממשלה בנובמבר 2018.

שחיקה בערך הפיצוי של משפחות מפוני נתיב האבות - החלטות הממשלה בנושא פינוי נקודות יישוב אינן קובעות מנגנון הצמדה לתשלום למפונים. שיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים בין מועד ההחלטה על מועד הפינוי לבין מועד סיום הבנייה של מגורי הקבע לתושבי נתיב האבות היה כ-12%. נוכח העיכוב במעבר של המפונים מנתיב האבות למקום מגורי הקבע, השחיקה בערך הפיצוי שנקבע להם לעומת הסכום שהעריך השמאי הממשלתי באוגוסט 2018 מוערכת בסה"כ בכ-2.5 מיליון ש"ח נכון למאי 2022.

פיצוי מפונים בנסיבות מיוחדות וחריגות באמצעות ועדה מיוחדת - אף שבהחלטת הממשלה הוקצה סכום של 6 מיליון ש"ח לסיוע למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות כמענה על מקרים מיוחדים וחריגים, ואף שהמפונים מעמונה, מעפרה ומנתיב האבות הגישו 26 בקשות לסיוע - במועד סיום הביקורת המועצות האזוריות עדיין לא דנו בעניינם כדי לקדם את מתן הסיוע, בין היתר בהיעדר מינוי של רפרנט מקצועי על ידי משרד האוצר, כפי שנדרש בהחלטת הממשלה. דבר זה הביא לכך שהתקציב האמור שנקבע בהחלטת הממשלה לא מומש, ולפיכך תכלית הסיוע לא הושגה, ויש להניח כי הדבר פגע בטיפול במפונים.

הסיוע למפונים בנושאי רווחה - החלטות הממשלה בנוגע לפינוי נקודות היישוב הישראליות לא כללו התייחסות לנושא הרווחה של המפונים על אף חשיבות הנושא, כפי שעלה מלקחי תוכנית ההתנתקות בדוח ועדת החקירה הממלכתית. כפועל יוצא מכך, לא נבנתה תוכנית טיפול למפונים בהיבטי רווחה אשר מגובה בתקציב. המועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון נשאו בעיקר הנטל של הטיפול במפונים, תוך הסטת משאבים של תקציב וכוח אדם מאוכלוסיית הרווחה המטופלת במועצה באופן שוטף.

תהליך הפקת לקחים - נכון למועד סיום הביקורת לא היה גורם שביצע תהליך הפקת לקחים לאחר פינוי נקודת יישוב באיו"ש באופן שיתכלל את יישום החלטות הממשלה על ידי הגופים העיקריים שעסקו בתהליך הפינוי - מזכיר הממשלה, משרד הביטחון (על גופיו הפועלים לביצוע הפינוי) ועוזר שר הביטחון לענייני התיישבות, משרדי הממשלה הרלוונטיים והמועצות שבשטחי שיפוטן נקלטו המפונים. הלקחים והמסקנות המרכזיים שעלו בוועדת החקירה הממלכתית ביחס לתוכנית ההתנתקות בנושאים האלה לא יושמו: הקמת גוף רב-תחומי שיופקד על מימוש תהליך הפינוי, הימנעות ככל האפשר משיכון המפונים באתרים ארעיים והיערכות באופן שיאפשר את העברתם היישר לאתרים הזמניים ולמגורי הקבע ובנוגע למענה לנושאי רווחה



מעבר מפוני עמונה למגורים זמניים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המעבר של מפוני עמונה למגורים זמניים סמוך למגורי הקבע ביישוב עמיחי. בפתרון זה ניתנה למפונים



האפשרות לפקח על שלבי בניית מגורי הקבע, להעביר תכולה מבית לבית ללא סיוע מבחוץ ולקיים חיי קהילה מייד עם כניסתם לאתר המגורים הזמני שבסמוך ליישוב הקבע העתידי בעמחי.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח החשיבות והרגישות שיש בנושא פינוי נקודות יישוב ובנושא הטיפול במפונים, ובהיעדר גורם קבוע המתכלל את המעקב בנושא והאחראי לביצוע מעקב ולדיווח לממשלה על פערים ביישום החלטותיה, מומלץ כי ככל ולא נקבע בהחלטת הממשלה גורם לביצוע מעקב אחר החלטות הממשלה, מזכיר הממשלה, מכוח הסמכות שלפיה הוא רשאי לעשות כן כעולה מתקנון הממשלה, יעקוב באופן סדור אחר יישום החלטות הממשלה בנושא פינוי יישובים על ידי המשרדים השונים וידווח לממשלה על חסמים ופערים במימוש ההחלטות.

כלקח מתוכנית ההתנתקות, כפי שנכתב בהמלצת ועדת החקירה הממלכתית, ולנוכח התמשכות תהליך ההסדרה של מפוני מגרון, מומלץ כי הממשלה תאמץ תוכנית כוללת לזירוז בניית מגורי הקבע ומבני הציבור למפונים בסמוך למועד הקבלה של החלטת בג"ץ. לתוכנית זו נחוץ לוח זמנים ריאלי ומפורט להשלמת משימותיהם של כל הנוגעים בדבר, ובכלל זאת טיפול בנושאים בלתי צפויים. עוד מומלץ שדבר זה ייעשה לאחר שמשהב"ט והמינהל האזרחי (מנהא"ז) בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד ראש הממשלה יבצעו היערכות מקדימה למתן המענה הנדרש למעבר למגורים זמניים ולמגורי קבע, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. כמו כן מומלץ כי הסדרת פתרון הקבע ולוחות הזמנים למעבר מהיר למגורי הקבע ייקבעו בהחלטות הממשלה, דבר העשוי לאפשר חזרה מהירה ככל הניתן לחיי משפחה וקהילה שגרתיים.

מומלץ שמזכיר הממשלה יודא כי בהצעת המחליטים שתובא לממשלה יקבע כי הסיוע למפונים יכלול מנגנון להצמדה של כספי הפיצוי (למשל, שהערכת השמאי תוצמד למדד תשומות הבנייה למגורים). אי-החלת מנגנון הצמדה לכספי הסיוע עלול להביא לשחיקת כספי הפיצוי שלהם זכאים המפונים על פי החלטות הממשלה.

על המועצות לסיים את עבודות הוועדה המיוחדת שלהן כדי להגיש את המלצותיהן לאישור משרד האוצר. נוסף על כך, על המועצות האזוריות ומשרד האוצר לפעול בשיתוף פעולה כדי לממש את הסיוע שנקבע בהחלטת הממשלה, ועל משרד האוצר למנות נציג ייעודי בעל ניסיון בתחום של קביעת פיצויים, וזאת כדי לבחון את הפניות שיועברו אליו ולאפשר למפונים לנצל את התקציב הייעודי שנקבע בעניין זה בהחלטת הממשלה.

מומלץ כי ככל שתובא בעתיד הצעת מחליטים לממשלה שתעסוק בנושא פינוי יישובים, יינתן במסגרתה מענה להיערכות לטיפול בנושאי רווחה בהובלת משרד הרווחה, ובשיתוף מחלקות הרווחה במועצות האזוריות. זאת באמצעות תוכנית שתגובה בתקנים לאנשי מקצוע רלוונטיים, בתקציב מתאים למחלקות הרווחה במועצה ובלוחות זמנים לביצוע. מוצע שמשרד הרווחה ישקול כי התוכנית לליווי משפחות מפונות תכלול ליווי של המשפחות גם כשנה לאחר הפינוי (בהתאם להמלצות ועדת החקירה הממלכתית), וזאת לשם התמודדות מיטבית של המפונים עם השפעות הפינוי.



מומלץ כי אם לא נקבע גורם אחר על ידי ראש הממשלה, מזכיר הממשלה יבצע הפקת לקחים שתכלול לקחים משמעותיים שהעלו הגופים שהיו מעורבים בפינוי היישובים שפוננו בעשור האחרון - הן לקחים של המועצות האזוריות שקלטו את המפונים והיו בקשר ישיר עימם, והן לקחים מטעם משרדי הממשלה והמינהל האזרחי. לאחר מכן מוצע שריכוז הלקחים יובא לדיון לפני הממשלה וישמש בסיס לתהליך למידה.



מומלץ כי המינהל האזרחי יקיים תהליכי בקרה ומעקב אחר קבלת החלטות בעררים בנתיב האבות ויפעל לקבלת החלטות בעניינם. במידת הצורך, מומלץ לערב את מתאם הפעולות בשטחים בעניין זה.

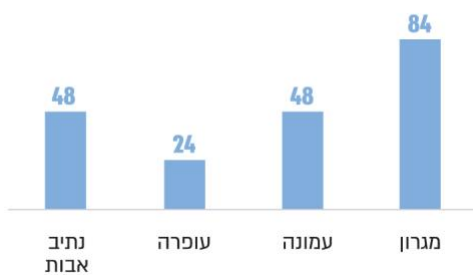


מומלץ כי מזכיר הממשלה יעלה לפני הממשלה את נושא העיכוב במעבר למגורי הקבע של מפוני נתיב האבות ויביא להחלטתה את נושא מתן מענק או סיוע נוספים למפונים למשך השהייה הנוספת במגורים זמניים. עוד מומלץ כי מזכיר הממשלה יפעל למפות את החסמים המונעים את סיום השלמת התכנון ולהסרתם וידווח לראש הממשלה מדי שלושה חודשים על סטוס מעבר המפונים למגורי הקבע, בהתאם להחלטת הממשלה.

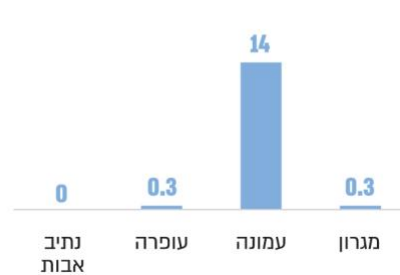


משך זמן ממוצע לשהות המפונים במגורים ארעיים ובמגורים זמניים נכון למועד סיום הביקורת

משך זמן ממוצע במגורים זמניים (בחודשים)



משך זמן ממוצע במגורים ארעיים (בחודשים)



על פי נתוני המועצות האזוריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בדוח זה הועלו ליקויים בתהליך פינוי נקודות היישוב והמשפחות, שחשוב כי ישמשו לטובת השלמת הטיפול במפונים שעדיין לא זכו לפתרון קבע בהתאם להחלטות הממשלה, וכי יובאו בחשבון בעת קבלת החלטה על פינוי נקודות יישוב בעתיד, אם יתקבלו החלטות כאלה. מהביקורת עלה כי הגם שלקחי ועדת החקירה הממלכתית בנושא "טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון" והמלצותיה עמדו לרשות מקבלי החלטות, הם לא יושמו ברובם. לא היה גוף אחד או גורם אחד מתכלל שריכוז, תיאם והנחה את הגופים השונים שעליהם הוטלה האחריות למימוש החלטות הממשלה, והממשלה לא קיבלה דיווח על בעיות וחסמים שעיקבו את הטיפול במפונים. בהיעדר גורם כזה, ניהולם של התקציב ולוחות הזמנים בנוגע לטיפול במפונים לקה בחסר. למשל, חלק מהמפונים שהו זמן ניכר במגורים ארעיים או זמניים - דבר שאינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה ולפיה על כלל הגורמים הנוגעים בדבר לנקוט את כל האמצעים הנדרשים לצורך השלמה דחופה ומיידית של הסדרת האתרים להקמת מבני הקבע. נוסף על כך, הביקורת העלתה כי לא היה כל גורם שביצע תהליך הפקת לקחים כולל לאחר פינוי נקודת יישוב אלה באופן שהביא ללימוד ולשיפור של תהליכי העבודה בנוגע לטיפול במפונים. נוכח העובדה שפינוי משפחות מבתיהן הוא הליך ארוך, רגיש ומורכב, מומלץ כי הממשלה תשקול למנות גורם אחד שיוביל, ירכז ויתכלל את עבודת משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לזירוז ולהסרת חסמים בבניית מגורי הקבע ומבני הציבור למפונים. דבר זה עשוי לאפשר למפונים חזרה מהירה ככל הניתן לחיי משפחה וקהילה שגרתיים.

