

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



ביקורת בין-תחומית

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



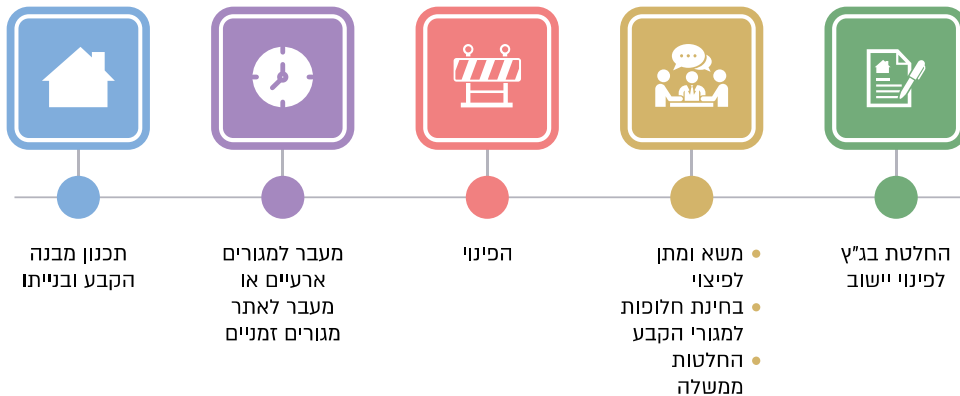


## פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים

### 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 ארעיים<sup>1</sup> שאליו יגיעו המפונים ביום הפינוי; להקמת אתר מגורים זמניים<sup>2</sup>; להיקף הפיזיו 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 וחריגים - 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.



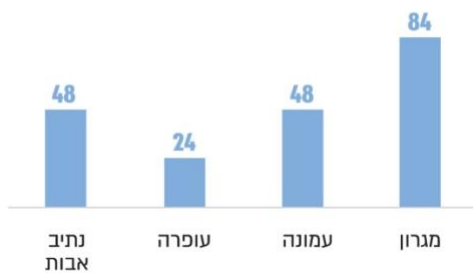
מומלץ כי אם לא נקבע גורם אחר על ידי ראש הממשלה, מזכיר הממשלה יבצע הפקת לקחים שתכלול לקחים משמעותיים שהעלו הגופים שהיו מעורבים בפינוי היישובים שפוננו בעשור האחרון - הן לקחים של המועצות האזוריות שקלטו את המפונים והיו בקשר ישיר עימם, והן לקחים מטעם משרדי הממשלה והמינהל האזרחי. לאחר מכן מוצע שריכוז הלקחים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

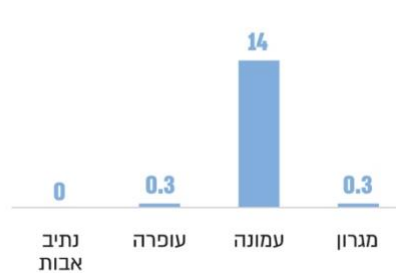
מומלץ כי מזכיר הממשלה יעלה לפני הממשלה את נושא העיכוב במעבר למגורי הקבע של מפוני נתיב האבות ויביא להחלטתה את נושא מתן מענק או סיוע נוספים למפונים למשך השהייה הנוספת במגורים זמניים. עוד מומלץ כי מזכיר הממשלה יפעל למפות את החסמים המונעים את סיום השלמת התכנון ולהסרתם וידווח לראש הממשלה מדי שלושה חודשים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





## פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון וטיפול במפונים

### מבוא

בשנים 2012 עד 2022 פונו כמה נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) במועצות האזוריות גוש עציון ומטה בנימין (להלן - המועצות): היישובים מגרון ועמונה (במלואם), מספר בתים בעפרה ושכונת נתיב האבות ביישוב אלעזר (להלן - נקודות היישוב הישראליות). נקודות אלו פונו בעקבות קביעת בג"ץ כי מדובר במאחזים שהוקמו שלא כדין על קרקע פרטית<sup>3</sup>. לכל יישוב שמפונה נסיבות שונות המשפיעות על אופי הפינוי: פרק הזמן שבו התגוררו התושבים בנקודת היישוב; השקעתם במקום; ומידת מעורבות המדינה בפיתוח התשתיות. פינוי משפחות ממקום מגוריהן משפיע עליהן ברמה האישית, ברמה המשפחתית, הכלכלית וברמה הקהילתית.

תהליך הפינוי מתחיל ממועד החלטת בג"ץ על ביצוע הפינוי ומסתיים בכניסת המשפחות למגורי הקבע החדשים, ובמסגרתו מפונה יישוב שלם, שכונה או כמה בתים. בעקבות החלטות בג"ץ החליטה ממשלת ישראל<sup>4</sup> על פינוי המפונים לאתר מגורים ארעיים<sup>5</sup> שיקלוט את התושבים ביום הפינוי מנקודות היישוב שיפונו (להלן - המפונים), על הקמת אתר מגורים זמניים<sup>6</sup> ולאחריהם הקמת מגורי קבע. החלטות הממשלה עסקו, בין היתר, בסוגיות הקשורות לאתר המגורים הארעי שאליו יגיעו המפונים ביום הפינוי; להקמת אתר מגורים זמני המביא בחשבון את הצרכים המיוחדים הנובעים מהפינוי; להיקף הפיצוי שיינתן למפונים; ולהקמת מבני ציבור ומגורי קבע<sup>7</sup>. יצוין כי הקשר בין נציגי המדינה והמפונים לצורך מימוש החלטות הממשלה בוצע באמצעות ועד שפעל מטעם המפונים ובאמצעות המועצה האזורית שבה נמצאות נקודות היישוב.

3 ראו אזכור ההליכים בהמשך ביחס לכל נקודת יישוב.

4 החלטות ממשלה שעסקו בפינוי נקודות היישוב מגרון, עמונה, עפרה ונתיב האבות הן אלה: 2583, 2178, 3598, 4569 ו-3015.

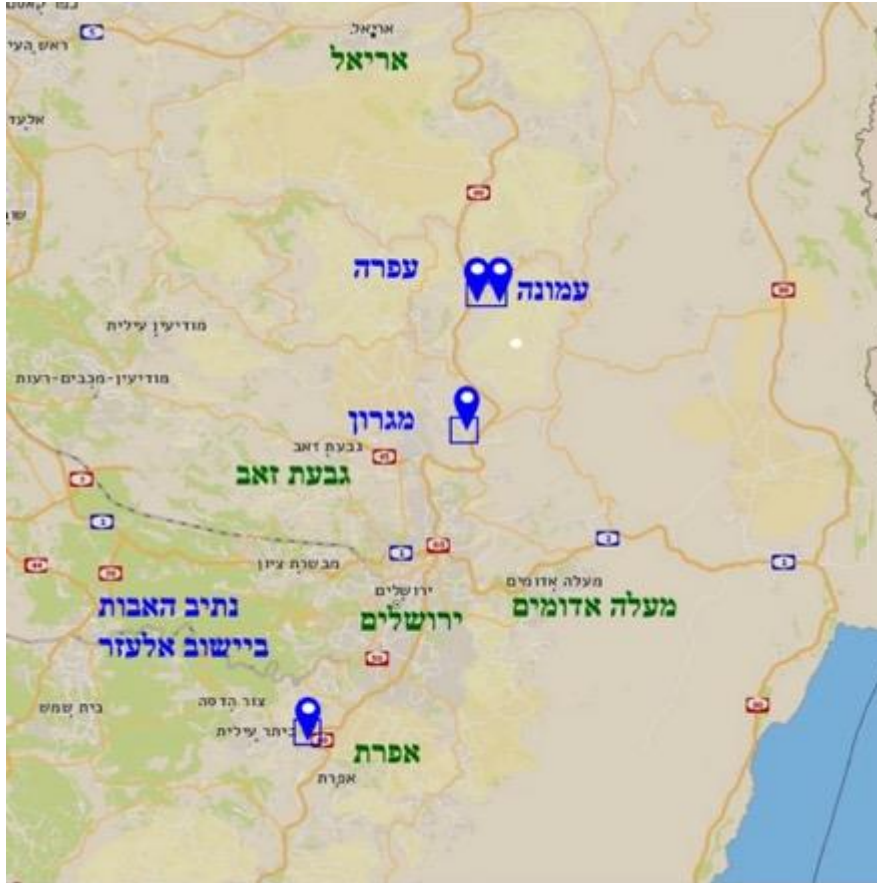
5 מגורים ארעיים - בתי מלון, בתי הארחה, אכסניות וכי"ב שאליהם הובאו המפונים מיד לאחר הפינוי כפתרון מגורים ארעי.

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

7 מגורי קבע - יישובים והרחבות קהילתיות המוקמים מכוח הסדרי ההעסקה השונים, ובהם בונים המפונים את מגורי הקבע שלהם.



### מפה 1: מפה מרחבית עם סימון היישובים שמהם פונו נקודות היישוב הישראליות



המקור: אתר מפות, מתוך המרשתת.

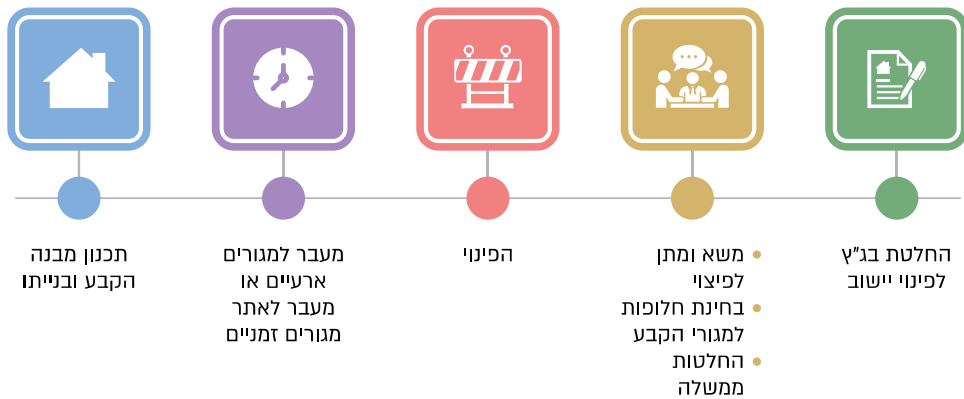
## תהליך פינוי נקודות היישוב הישראליות

במקרים שנדונו בדוח זה, לאחר החלטת בג"ץ על הפינוי מתנהל משא ומתן עם נציגי המפונים על סוגיית החלופות למגורים. כאמור ביום הפינוי המפונים עוברים למגורים ארעיים, ומרבית המיטלטלין של המפונים עוברים להחסנה במכולות הממוקמות במרחב המועצות. החלטות ממשלה הנוגעות לפינוי נקודות היישוב התקבלו לפני הפינוי ואחריו. משך השהות של המפונים במגורים הארעיים תלוי במכונות של אתר המגורים הזמני לקלוט אותם. בניית מגורי הקבע של המפונים תלויה באישורי הליכי התכנון להקצאת קרקע<sup>8</sup> ובהליכי תכנון ובנייה על פי דיני התכנון

8 הליכי תכנון להקצאת קרקע כוללים - הרשאה לתכנון, הקצאת קרקע, דיון להפקדה, פרסום להפקדה, דיון להתנגדויות, דיון לתוקף, פרסום לתוקף ולאחר מכן קבלת אישורי הקצאת קרקע, חתימת חוים ומכרז עם קבלן מבצע.

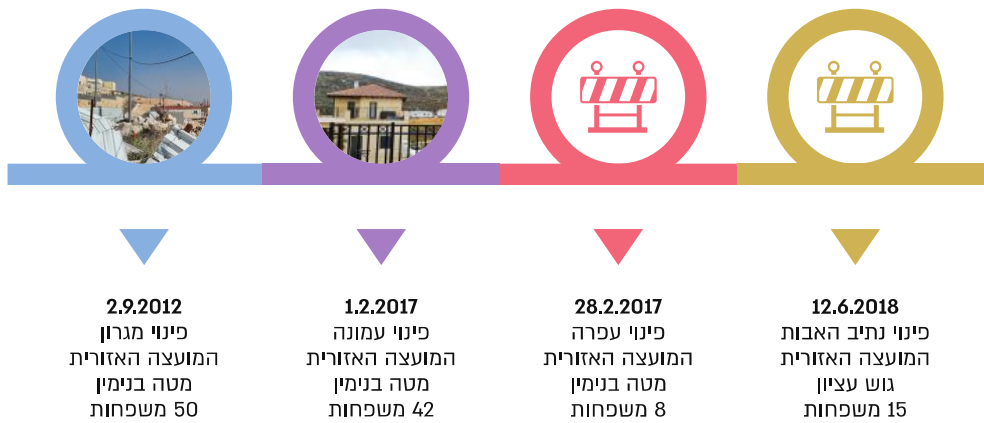
והבנייה החלים באזור יהודה ושומרון מכח הדין הירדני כפי שהיה בתוקפו ביום 7.6.67 ותחיקת הביטחון שבאחריות שר הביטחון ולשכת התכנון במינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז) בליווי ייעוץ משפטי מטעם היועץ המשפטי לאיו"ש.

**תרשים 1: אבני הדרך העיקריות בפינוי יישוב**



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 2: פינוי נקודות יישוב ישראליות ביהודה ושומרון, 2012 - 2022**



על פי נתוני המועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן נתונים על אודות ארבע נקודות היישוב הישראליות:

## מגרון

היישוב מגרון הוקם במאי 2001 צפונית מזרחית לרמאללה, כ-10 ק"מ מצפון לירושלים במועצה האזורית מטה בנימין. באוגוסט 2011 פסק בג"ץ<sup>9</sup> כי המאחז מגרון הוקם על אדמות פרטיות, ולהקמתו לא נלוותה החלטת ממשלה המאשרת זאת, ולפיכך על המדינה לפנות אותו עד סוף מרץ 2012. ב-2009 התגוררו בשטח שבג"ץ דרש לפנותו כ-250 תושבים, ובשנים שחלפו מאז ועד לפינוי גדל מספר התושבים וגדל מספר המבנים במאחז ובהם שני גני ילדים, מעון, מקווה ובית כנסת. כמו כן היישוב חובר לתשתיות.

בהחלטת הממשלה 4569 מיום 29.4.12 הוחלט על הקמת אתר מגורים זמני לתושבי מגרון (להלן - החלטת הממשלה לפינוי מגרון).

בספטמבר 2012 פונו 50 משפחות מתושבי היישוב מגרון מהשטח שנקבע שיש לפנותו לאתר זמני באזור המכונה 'גבעת היקב'<sup>10</sup> - השוכנת בסמוך למגרון (להלן - גבעת היקב). בשנת 2017 החלו המפונים לבנות את מגורי הקבע, סמוך לגבעת היקב.

### תמונה 1: תצלום אוויר של מגרון לפני הפינוי



באדיבות המועצה האזורית מטה בנימין.

9 בג"ץ 8887/06 אל נאבות נ' שר הביטחון, פסק דין מיום 2.8.11.

10 בגבעת היקב פעלו במועד קבלת החלטת בג"ץ יקב ומרכז מבקרים.



נכון למועד סיום הביקורת ביוני 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת), בגבעת היקב ביישוב מגרון מתגוררות 28 משפחות במגורי קבע ושלוש משפחות במגורים זמניים (הן נמצאות בשלבי הבנייה של מגורי הקבע). כל שאר המשפחות שפוננו עזבו את היישוב.

### תמונה 2: מבנים זמניים ומבני קבע ביישוב מגרון



צולם על ידי צוות הביקורת ב- 9.2.22.

### עמונה

היישוב עמונה הוקם בשנת 1995 ברמת חצור בתחום המועצה מטה בנימין. בהחלטת בג"ץ<sup>11</sup> מדצמבר 2014 נכתב כי "אין ספק כי השלכות ביצועם של צווי ההריסה קשות וכואבות הן, עבור התושבים ובני משפחותיהם, אשר השתקעו ביישוב והקימו בו קהילה משותפת. עם זאת, אין בקושי זה כדי לאפשר הכשרה של בנייה בלתי חוקית על קרקע פרטית, ואין בו כדי להצדיק אי אכיפה של הדין מצד המשיבים". פסק הדין קבע כי על נציגי מערכת הביטחון<sup>12</sup> לפעול למימוש צווי הריסה לכל המבנים בתחום היישוב. כמו כן נקבע כי נוכח הקושי הגלום בביצוע ההריסה של המבנים המשמשים למגורים, הצווים ימומשו בתוך שנתיים מיום פסק הדין, כדי לאפשר לבחון חלופות למגורי התושבים בתוך פרק זמן זה. מפוני עמונה עברו לאתר ארעי במדרשת עפרה ב-1.2.17. הפינוי כלל גם את הריסתם של מוסדות היישוב באותה עת ובהם בית כנסת, מקווה, גן ילדים, תלמוד תורה, משחקייה לילדים וגני שעשועים.

11 בג"ץ 9949/08 מרים חסן עבד אלקרים נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 25.12.14).

12 שר הביטחון, מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, ראש המנהל"מ ומפקד משטרת מחוז שומרון ויהודה.





### תמונה 3: תצלום אוויר של עמונה לפני הפינוי



באדיבות המועצה האזורית מטה בנימין.

בעקבות פסק הדין קיבלה הממשלה בדצמבר 2016 את החלטה 2178 שעניינה "הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים" (להלן - החלטת הממשלה בנושא עמונה ועפרה או החלטת הממשלה 2178). בפברואר 2018 אישרה הממשלה את נספח א' להחלטת הממשלה 2178<sup>13</sup>, שקבע את הכללים, התבחינים ולוחות הזמנים למתן סיוע לתושבי עמונה, עפרה ונתיב האבות (להלן - נספח א' להחלטת הממשלה).

במרץ 2017 קיבלה הממשלה את החלטה 2583<sup>14</sup> ובספטמבר 2017 את החלטה 3015<sup>15</sup> שעניינן הקמת יישוב חדש בשם עמיחי במרחב עמק שילה למפוני עמונה.

באפריל 2018 עברו 38 משפחות מתוך 42 המשפחות<sup>16</sup> שפוננו מעמונה ממדרשת עפרה לבתים זמניים בעמיחי. במועד סיום הביקורת 11 משפחות סיימו לבנות את מגורי הקבע שלהן, ועוד

13 ששימש בהמשך גם להחלטת הממשלה 3598 בנושא נתיב האבות.

14 החלטת הממשלה 2583, "הקמת יישוב למפוני עמונה במועצה האזורית מטה בנימין" (30.3.17).

15 החלטת הממשלה 3015, "הקמת יישוב ואתר מגורים זמני למפוני עמונה במועצה האזורית מטה בנימין" (3.9.17).

16 כמו כן, ארבע משפחות עברו בשלב מאוחר יותר ממגורים ארעיים למגורים זמניים ביישוב עמיחי.





שלוש משפחות נמצאות בשלבי בנייה. שאר מפוני עמונה (27 משפחות) עדיין מתגוררים במגורים זמניים בעמיחי.

#### תמונה 4: בית זמני 521 ולידו בית קבע בבנייה ביישוב עמיחי



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.2.22.

#### תמונה 5: בית קבע ומאחוריו מגורים זמניים ביישוב עמיחי



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.2.22.

### עפרה

היישוב עפרה הוקם ב-1975 על מורדות רמת חצור בתחום המועצה האזורית מטה בנימין. היישוב ממוקם על כביש 60 מצפון לירושלים וצפונית מזרחית לרמאללה. היישוב נמנה עם היישובים הגדולים והוותיקים באזור, והקמתו אושרה בשנת 1977.



בעקבות עתירה לבג"ץ של פלסטינים וארגונים שונים<sup>17</sup> בנוגע להקמתם של תשעה מבני מגורים ביישוב עפרה בטענה כי בנייתם נעשתה על קרקע פרטית פלסטינית מוסדרת, בפברואר 2015 קבע בג"ץ<sup>18</sup> בעניין מבנים אלה שיש לפעול להריסתם עד יום 8.2.17. קביעה זאת התקבלה בין היתר נוכח העובדה שאין ליישוב תוכנית מתאר בתוקף, ולא נחתמה הכרזה על תחום השיפוט שלו, דבר שמנע מתן היתרי בנייה ביישוב כולו. בג"ץ ציין כי הוא אינו מקל ראש במשמעויותיה של ההחלטה להורות על ביצוע צווי הריסה למבנים אלו שמכוחם יפונו וייהרסו מבנים המשמשים למגורי תושבים, וכי להחלטה זו משמעויות קשות וכואבות עבור התושבים ומשפחותיהם שהשתקעו ביישוב והתערו בקהילה.

במועד סיום הביקורת מסרו נציגי המועצה האזורית מטה בנימין לצוות הביקורת כי שבע משפחות מתוך השמונה<sup>19</sup> שפוננו בנו את מגורי הקבע שלהן ביישוב, ומשפחה אחת בנתה את ביתה מחוץ ליישוב.

## נתיב האבות

היישוב אלעזר הוקם בשנת 1975 בתחום המועצה האזורית גוש עציון. בפברואר 2001 הוקמה בצפון מערב היישוב אלעזר שכונת נתיב האבות (להלן - נתיב האבות).

בעקבות עתירה של פלסטינים פסק בג"ץ<sup>20</sup> בספטמבר 2016 כי יש לפנות 17 מבנים (ובהם שני מבני ציבור) שנבנו בשכונת נתיב האבות. בג"ץ קבע כי יש לפנות 15 מבנים בפרק זמן של שנה וחצי מיום מתן פסק הדין, אך לגבי שניים מהם שנבנו לאחרונה ושאינם מאוכלסים, נקבע שיש לפנות אותם בתוך שלושה חודשים. כמו כן בג"ץ אישר ארכה של שלושה חודשים להריסה ולפינוי של המבנים עד להקמת אתר מגורים זמני.

בפברואר 2018 קיבלה הממשלה את החלטה 3598 בנושא "הקמת אתר מגורים זמני לתושבי שכונת נתיב האבות, סיוע לתושבים המפונים וחיוק ההתיישבות במועצה אזורית גוש עציון" (להלן - החלטת הממשלה בנושא נתיב האבות או החלטת הממשלה 3598)<sup>21</sup>.

ביוני 2018 נהרסו המבנים ופוננו 15 משפחות מנתיב האבות לחלקה המכונה "חלקה 91"<sup>22</sup>, הנמצאת בסמוך ליישוב אלעזר. במועד סיום הביקורת טרם הושלמה הקמת מבני הקבע למפוני נתיב האבות.

17 ארגון "יש דין - מתנדבים למען זכויות אדם" וארגון "בצלם".

18 בג"ץ 5023/08 שחאדה נ' שר הביטחון (8.2.15).

19 מהיישוב עפרה פונו תשעה מבנים ובהם שמונה משפחות. מבנה אחד מהתשעה לא היה מאוכלס.

20 בג"ץ 7292/14 עלי מוחמד עיסא מוסא נ' שר הביטחון (1.9.16).

21 באוקטובר 2019 התקבלה החלטת הממשלה 4707 כתיקון להחלטה 3598 לסלילת דרך הגישה לאתר הזמני.

22 חלקה 91 - אתר מגורים זמני שהוקם למפונים של נתיב האבות מחוץ ליישוב אלעזר.

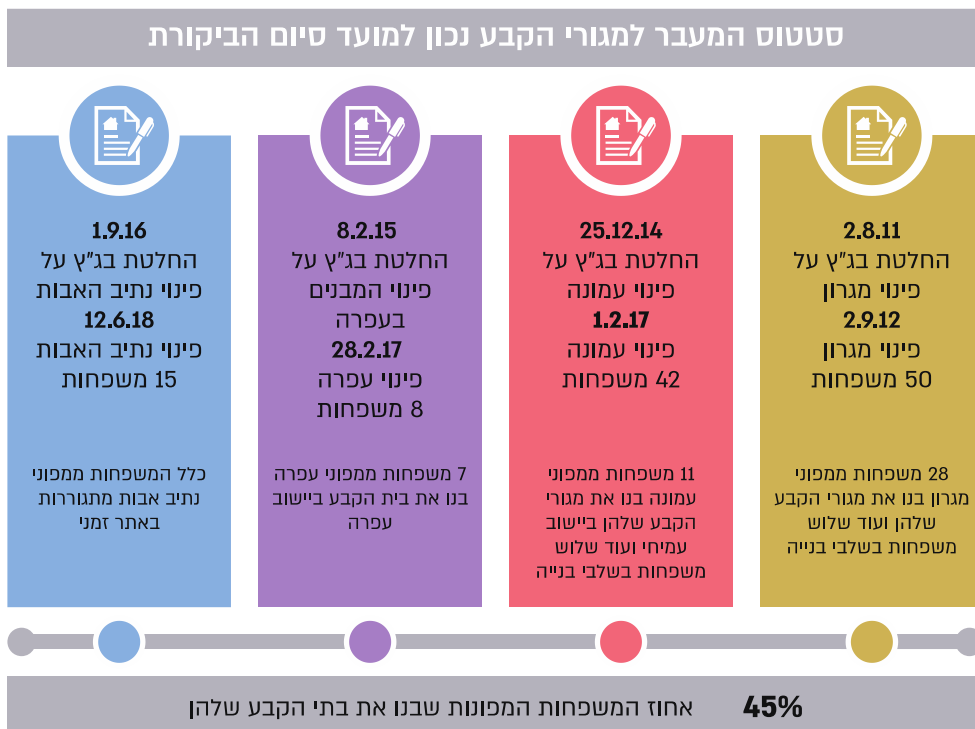


תמונה 6: מבנה זמני בחלקה 91, אתר המגורים הזמני של מפוני נתיב האבות



צולם על ידי צוות הביקורת ב-9.2.22.

תרשים 3: מספר המשפחות שפונו מנקודות היישוב וסטטוס המעבר למגורי הקבע



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## 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 (להלן - משהב"ט) - בלשכת עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות ובאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון (להלן - אמו"ן), באגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט (להלן - אה"ב), במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד האוצר, במשרת ישראל (להלן - מ"י), במשרד מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש), במנהא"ז 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 עוזר 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 (להלן - שיתוף הציבור). תוצרי שיתוף הציבור משולבים בדוח זה.

## האחריות והסמכות לפינוי יישוב ישראלי ולטיפול במפונים

בתהליך פינוי של נקודות יישוב מעורבים גופים רבים, משרדי ממשלה רבים ובהם - משרד הביטחון, האוצר, הפנים, המשפטים, הבינוי והשיכון, וכן צה"ל (פיקוד המרכז) ומ"י באמצעות מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). נוסף על כך, למועצות האזוריות הרלוונטיות תפקיד חשוב ומרכזי הן בטיפול במפונים הצפויים להיקלט בשטחי שיפוטן והן בייצוגם למול השלטון המרכזי. להלן פירוט הגדרת הסמכות ותחומי האחריות שהוטלו על כל אחד מהגופים המעורבים בפינוי נקודות היישוב הישראליות מכוח תפקידם:

## האחריות והסמכות של שר הביטחון, משהב"ט ועוזר השר לענייני התיישבות

החלטת הממשלה 150 משנת 1996 קובעת כי כל הרשאה חדשה לתכנון והקצאת קרקע לבנייה על אדמות מדינה באזורי יהודה ושומרון (להלן - אי"ש) תבוצע רק לאחר אישורו של שר הביטחון; כי ועדת התכנון<sup>23</sup> לא תדון בתוכנית מתאר אלא לאחר קבלת אישור שר הביטחון; וכי נושאים של מדיניות כוללת בנושאי התיישבות, סלילת כבישים והצעות להקמת יישובים חדשים יובאו לדיון ולהחלטת ממשלה. עוד נקבע בהחלטה כי בתחום ההתיישבות באי"ש וחבל עזה

23 הפועלת במנהא"ז מתוקף חוק התכנון והבנייה החל באי"ש.



יפעלו משרדי הממשלה בכפוף לסמכויות הנתונות למערכת הביטחון ולשר הביטחון בתחום זה, במסגרת תקציב המדינה ובהתאם להנחיות ראש הממשלה.

**האחריות בנושא מגורים ארעיים:** בהחלטת הממשלה 2178 משנת 2016 בעניין עמונה ועפרה<sup>24</sup> ובהחלטת הממשלה משנת 2017<sup>25</sup> נקבע כי משהב"ט יהיה אחראי להקצאת תקציב למועצות לצורך שכירת חדרי אירוח, מבני ציבור ומבנים אחרים שימשו לקליטת המפונים בתקופת הביניים מיום הפינוי עד המעבר למגורים הזמניים לתקופה של עד חודש וחצי, וכן יהיה אחראי לתקצוב פעילות קהילתית.

**האחריות בנושא שינוע מבנים יבילים למגורים זמניים:** בהחלטת הממשלה 2178 בנוגע לפינוי נקודות היישוב בעמונה ובעפרה הוטלה על משהב"ט האחריות למתן אישור לשינוע מבנים יבילים כמענה זמני למפונים, פינוי ציוד הובלתם ואחסנתם באתר המגורים הזמני בתאום עם המועצה האזורית.

## עוזר השר לענייני התיישבות

בדוח שפרסם משהב"ט<sup>26</sup> בשנת 2021 נכתב כי עוזר השר לענייני התיישבות מגבש המלצות לשר באשר למדיניות בתחום התיישבות, מרכז עבודת מטה מטעם השר בנושאי התיישבות, מכין ניירות עמדה לעיון השר ואישורו, מקיים התייעצויות עם גורמים שונים, מקיים מעקב ובקרה על ביצוע מדיניות השר בנושאי התיישבות באיו"ש, ומתאם בין גופים בכל הנוגע לנושאי התיישבות.

עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות מסר לצוות הביקורת ב-25.10.21 כי אין גוף אחד במשהב"ט האחראי למימוש החלטות הדרג המדיני בנוגע לפינוי נקודות יישוב.

## אגפי משרד הביטחון המעורבים בפינוי נקודות יישוב

### אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון

אמו"ן משמש גוף התיאום<sup>27</sup>, התכנון והניהול של הפעילות המבצעית, התפעולית והלוגיסטית של משהב"ט בעת שגרה ובעת חירום. תפקידו בין היתר לתאם, לתכנן ולנהל פרויקטים ואירועים לאומיים.

לפני כל פינוי אמו"ן כותב תוכנית אופרטיבית לפינוי נקודת יישוב, ובה הוא קובע את תפקידיו ואת אחריותו בנוגע לטיפול בפינוי מיטלטלין ולניהול המבצע הלוגיסטי להעברת המפונים לקליטתם במגורים הארעיים ולניתוק המבנים המיועדים להריסה מתשתיות.

24 החלטת הממשלה 2178, "הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ותשעת המבנים בעופרה וסיוע לתושבים" (18.12.16).

25 החלטת הממשלה 3015, "הקמת יישוב ואתר מגורים זמני למפוני עמונה במועצה האזורית מטה בנימין" (3.9.17).

26 לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

27 אתר משרד הביטחון במרשתת - הגדרת תפקיד אגף אמו"ן.



## אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון

לפי הוראת משהב"ט<sup>28</sup> אה"ב משמש הזרוע המבצעת של מערכת הביטחון בתחום הבינוי והסמכות המקצועית בתחום הבינוי לצה"ל ולמערכת הביטחון. האגף עוסק בייזום, בתכנון ובהוצאה לפועל של פרויקטים בתחום הבינוי, הפיתוח והתחזוקה של מבנים ותשתיות של מערכת הביטחון בזמן שגרה ובזמן חירום. בתוכנית האופרטיבית של משהב"ט לפינוי נקודות יישוב ישראליות באיו"ש, אחראי האגף להריסת מבנים ופינויים, ובכלל זה פינוי ההריסות מהשטח.

## המינהל האזרחי

בשנת 1981 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה ושומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981. בצו נקבע כי המנהל י"נהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מנהל תקין וסדר ציבורי באזור". בפקודת הארגון של המנהל א"ז נקבע, בין היתר, שיעודו: "ליישם מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון ולקדמה בתחומים האזרחיים בשיתוף הקמ"טים ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום. להוות זרוע ביצועית לסמכויות התשתית, התכנון והבנייה בשטח C<sup>29</sup> לרבות הטיפול ביישובים הישראליים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מנהל תקין וסדר ציבורי באזור".

במסגרת אחריותו זו ובנוגע לפינוי נקודות יישוב שפורטו לעיל, המנהל א"ז אחראי לאיתור חלופות קרקע לקליטת המפונים במענה זמני וקבוע לקידום הליכי התכנון, וקבלת אישורי הקצאת קרקע.

## פיקוד מרכז

פיקוד מרכז (להלן - פקמ"ז) אחראי להכנות ולהיערכות לפינוי הפיזי של המתיישבים, ובכלל זה אבטחת מהלך הפינוי עצמו. ההיערכות מבוצעת על ידי עבודת מטה בין-ארגונית של המנהל א"ז, משהב"ט, צה"ל ומ"י, ובסיומה מוציא פקמ"ז פקודה לכלל הגורמים המעורבים.

## משרד האוצר

משרד האוצר<sup>30</sup> אמון על קביעת תקציב המדינה השנתי לפעילות הממשלה וחלוקתו למשרדי הממשלה השונים. בהחלטות הממשלה בנוגע לפינוי נקודות יישוב נקבע כי משרד האוצר יעביר תקציב למשרדי ממשלה ולמועצה האזורית הרלוונטית לצורך יישום החלטות הממשלה שיידרשו לצורך קליטת התושבים המפונים. פעולות אלה כוללות הקצאת תקציב לעבודות הפיתוח וההכשרה הנדרשות להקמת שכונת מגורים חדשה ולהקצאת תקציב לצורך הקמת מבני ציבור על ידי המועצה. נוסף על כך משרד האוצר אחראי לפי החלטות הממשלה בנושא פינוי נקודות

28 אתר משרד הביטחון במרשתת - הגדרת תפקיד אה"ב.

29 הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם ב-28.9.95, המגדיר סמכויות שלטוניות שונות לרשות הפלסטינית, בשטחים שנקראו A ו-B. בהתאם לכך, שטח C הוא השטח שנשאר בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל באופן מלא.

30 אתר GOV.IL במרשתת - הגדרת תפקיד משרד האוצר.



יישוב, להעביר תקציב למועצה הרלוונטית לצורך העברתו למפונים עבור בניית מבני קבע בהתאם לחוות דעת של שמאי.

## משרד הפנים

משרד הפנים<sup>31</sup> אחראי לקידום וליישום של מדיניות הממשלה בכל הקשור לפיקוח ולבקרה על השלטון המקומי ועל הרשויות המקומיות בישראל. בהיבט של פינוי נקודות יישוב, המשרד אחראי להעמדת תקציב למועצות האזוריות על פי החלטות הממשלה; לבחינת בקשות פרטניות לפטור ממכרז בהתקשרות עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים לצורך שכירת חדרי אירוח ומבני ציבור; ולהקצאת תקציב עבור ביצוע פעילות קהילתית. החלטות הממשלה השונות קובעות כי משרד האוצר יעביר למשרד הפנים תקציב לצורך הקמת תשתיות, רכישת מבנים יבילים, הצבתם באתר הזמני והכשרתם לשימוש המפונים.

## המועצות האזוריות

בהחלטות הממשלה הנוגעות לפינוי היישובים נקבע כי על המועצות האזוריות מוטלת האחריות לקליטת המפונים ולמתן מענה להם הן באתר הזמני והן באתר הקבע. בהחלטת הממשלה בנושא עמונה ועפרה נקבע כי המועצה האזורית תפעל לביצוע השלמת כלל העבודות הנדרשות להקמת היישוב ומתחם המגורים הזמני, וזאת בהתאם לתוכנית הביצוע ובהתאם לכל דין, וכי הפעולות האמורות ייעשו על ידה במסגרת קבלת סיוע תקציבי מהמועצה האזורית הרלוונטית ועל בסיסה. עוד נקבע כי המועצה תקים ועדה מיוחדת שתדון בבקשות מיוחדות מהמפונים<sup>32</sup> (ראו בהמשך), ותגיש את מסקנותיה לנציג משרד האוצר. כמו כן המועצה אחראית להגשת בקשה למשהב"ט ולמשרד הפנים לאישור תשלומים הנדרשים לטיפול במפונים בכפוף לקבוע בהחלטות הממשלה.

## משטרת ישראל

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, קובעת, בין היתר, כי מ"י תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון בנפש וברכוש. במסגרת משימת המשטרה לפינוי נקודות יישוב, מוציאה מ"י פקודת מבצע הכוללת הנחיות להתנהגות השוטרים בעת הפינוי.

31 אתר GOV.IL במרשתת - הגדרת תפקיד משרד הפנים.

32 ועדה מיוחדת שהוקמה מכוח נספח א' להחלטת הממשלה למתן סיוע נוסף בנסיבות מיוחדות וחריגות למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות כדי לאפשר מידה מסוימת של מענה למקרים מיוחדים וחריגים שבהם המפונים אינם מקבלים מענה במסגרת רכיבי הסיוע.





## מזכיר הממשלה

בתקנון לעבודת הממשלה ה-334 נקבע בין היתר, כי על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה לדווח למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה על יישום החלטות הממשלה הנוגעות למשרדו, וכי על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לרכז את דיווח המשרדים ולהציגם לממשלה לפחות אחת לשנה בדוח על התקדמות בביצוע החלטות הממשלה. מזכיר הממשלה ראשי לפנות לכל גורם ולקבל עדכון בנוגע לביצוע החלטות הממשלה.

בהחלטת הממשלה בנוגע להקמת אתר מגורים זמני לתושבי שכונת נתיב אבות נקבע כי על מזכיר הממשלה לעקוב אחר יישום החלטת הממשלה ולדווח אחת לשלושה חודשים לראש הממשלה על התקדמותו (ראו הרחבה בהמשך). בהחלטות הממשלה אשר נגעו לתושבי מגרון, עמונה ועפרה לא נקבע גוף או גורם שתפקידו לבצע מעקב אחר יישומן.

בהקשר זה מסר מזכיר הממשלה לשעבר לצוות הביקורת ב-5.4.22 כי ראש הממשלה לשעבר הטיל עליו את האחריות לעקוב אחר מימוש פסקי הדין של בג"ץ בנוגע להתיישבות הישראלית באיו"ש, בדגש על מימוש החלטות שעניינן פינוי בנייה בלתי חוקית של ישראלים. עוד הוא מסר כי למזכירות הממשלה אין סמכות רשמית להוביל את הטיפול בנושא פינוי נקודות יישוב ישראליות באיו"ש אף שבפועל הוא שימש זרועו הארוכה של ראש הממשלה.

## המסגרת הנורמטיבית של פינוי יישובים ב"תוכנית ההתנתקות" והמלצות ועדת החקירה הממלכתית להקמת גוף רב תחומי לאירועים עתידיים דומים

בחודש אוגוסט 2005 פינתה ממשלת ישראל 1,940 משפחות של אזרחים (כ-9,000 נפש) מ-22<sup>34</sup> יישובים בגוש קטיף שבחבל עזה ומארבעה יישובים בצפון השומרון (להלן - תוכנית ההתנתקות). החלטה זו לוותה בהחלטת ממשלה 1996<sup>35</sup> ובחיקוק חוק יישום תוכנית ההתנתקות<sup>36</sup>. לצורך מימוש תוכנית ההתנתקות וקליטת המפונים ביישובים החדשים, הוקמה מסגרת ארגונית מתכללת שמטרתה לטפל ולסייע בכל הנושאים הקשורים לביצוע התוכנית (להלן - המינהלת). המינהלת קיבלה מעמד סטטוטורי עם חקיקת חוק זה. בהחלטת הממשלה 1996 נקבע כי תוקם ועדת היגוי שתהיה אחראית לתיאום הנושאים הנוגעים לביצוע תוכנית ההתנתקות ובראשה יעמוד ראש המטה לביטחון לאומי, וכי תוקם מינהלת ביצוע במשרד ראש הממשלה. בהחלטה זו נקבע עוד כי תפקיד המינהלת יהיה ליישם את החלטות הממשלה בכל הקשור לפינוי האזרחים ולפיצוי הכספי עבורם (להלן - מינהלת סל"ע).

33 אושר בהחלטת הממשלה 29 (26.5.15).

34 בנספח א' להחלטת ממשלה 2178 צוין שפנוי 21 יישובים בגוש קטיף שבחבל עזה.

35 החלטת הממשלה 1996 (6.6.04), והחלטת הממשלה 2634 (24.10.04).

36 חוק יישום תוכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005.





בדוח ועדת החקירה הממלכתית<sup>37</sup> בנושא "טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון"<sup>38</sup> (להלן - דוח ועדת החקירה הממלכתית) צוין כי במסקנותיה מתייחסת הוועדה גם לאופן שבו ראוי להיערך לתרחישים אפשריים שונים שעלים עשויה מדינת ישראל להתמודד בעתיד, לרבות פינוי ויישוב מחדש של קבוצה גדולה של אזרחים בשל התרחשות אירוע שיחייב את הדבר מכל סיבה שהיא<sup>39</sup>. כמו כן נכתב בנוגע לטיפול באוכלוסייה אזרחית המפונה ממקומה, כי "רק היערכות מוקדמת מדוקדקת יכולה לצמצם באורח משמעותי את הפגיעה העתידית הקשה באזרחים אלה. היערכות כזו כוללת תחיקה ייעודית והקמת גוף רב-תחומי שיופקד על הנושא. היא מצריכה עבודת מטה מקצועית, תכנון מפורט והכנה שוטפת של תשתית שתהיה מוכנה לשימוש בעת הצורך תוך זמן קצר"<sup>40</sup>.

בדוח מבקר המדינה מ-2006 בנושא תוכנית ההתנתקות<sup>41</sup> (להלן - דוח בנושא תוכנית ההתנתקות) נכתב כי על משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לגבש דפוסי עבודה מתאימים להתמודדות עם פרויקטים מורכבים מאוד שכרוכים בביצוע משימות לאומיות רחבות בתוך פרק זמן קצר ובמצב של חוסר ודאות.

## פינוי נקודת יישוב ישראלית באיו"ש - אחריות וסמכות

כאמור, על פי החלטות הממשלה העוסקות בפינוי נקודות יישוב, בתהליך הפינוי מעורבים גופים רבים, משרדי ממשלה רבים וכן צה"ל (פקמ"ז), ומ"י באמצעות מחוז ש"י והמועצות האזוריות הרלוונטיות שלהן תפקיד חשוב ומרכזי הן בטיפול במפונים הצפויים להיקלט בשטחי שיפוטן והן בייצוגם למול השלטון המרכזי. החלטות הממשלה לא קובעות גוף מתכלל או מוביל למשימת הפינוי.

בספטמבר 2021 מסר עוזר שר הביטחון לשעבר לצוות הביקורת כי יש חשיבות להקמת מינהלת בין-משרדית בנושא פינוי יישובים בהשתתפות נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרד הפנים ונציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות. עוד הוא הוסיף כי לא התקיים דיון ולא התכנסה קבוצת חשיבה בנוגע להקמת מינהלת או גוף אחר לפינוי נקודת יישוב ישראלי באיו"ש.

באוקטובר 2021 מסר עוזר שר הביטחון לשעבר לצוות הביקורת כי אין נורמה מחייבת וגוף אחד במשהב"ט אשר אחראי למימוש החלטות הדרג המדיני בנושא פינוי נקודות יישוב. עוד מסר כי בתקופת כהונתו כעוזר השר הוא קיבל עליו את הטיפול בנושא פינוי נקודות יישוב ואת הטיפול

37 ב-7.1.09 החליטה הוועדה לביקורת המדינה בעקבות דוח ביקורת של משרד מבקר המדינה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון. ב-23.09.09 קבעה הוועדה לביקורת המדינה את כתב ההסמכה של ועדת החקירה.

38 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10).

39 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10), עמוד 464 ו-482.

40 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10), עמוד 464 ו-482.

41 מבקר המדינה, **דוח מיוחד: סוגיות בפעילות של מינהלת סל"ע; הערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים** (2006), עמוד 50.



במפונים. עוד ציין כי בשנת 2015 הטיל עליו היועץ המשפטי לממשלה דאז את האחריות למימוש פסקי הדין של בג"ץ בנושא הפינויים של נקודות יישוב ישראליות באיו"ש ואת הטיפול במפונים. עוד מסר עוזר השר לשעבר כי "ייתכן ונכון לשקול לקבוע שאגף במשהב"ט יהיה אמון על נושא פינוי יישובים ויהווה כתובת עבור המפונים".

### במסגרת הליך שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה מסר אחד המפונים:

“

“בשונה מהריסת בית בבנייה לא חוקית, בפינוי יש אירוע אחר לגמרי והוא קהילתי; בתוכנית ההתנתקות המדינה הקימה את מינהלת תנופה (מינהלת סל"ע) אשר פעלה מול הנהגות היישובים ושימשה גוף מתכלל. לעומת זאת, במקרה שלנו לא היה גוף כזה וזה היה חסר. מורגש חוסר בגוף מתכלל מטעם המדינה הלוקח אחריות על האירוע עוד משלב הבג"צים ועד לאחר הפינוי והיישוב מחדש”

### עוד ציין אחד המפונים:

“

“החוסר בגוף מתכלל, או גוף מכווין מטעם המדינה יצר סיטואציה בה המפונים 'ירו לכל הכיוונים' כדי לנסות ולהשיג דברים שונים ולא ידעו להתמקד או לנהל קשרים ומו"מ עם הגופים שהם בהכרח רלוונטיים”

נציגי המפונים ציינו עוד כי הם התנהלו מול כמה גופים ובהם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והחטיבה להתיישבות במשרד הביטחון. בהיעדר גוף מתכלל, התחושה של המפונים הייתה שאין מדובר בתהליך מובנה ומסודר אלא בעיקר בניסיונות הידברות, בהשגת סיכומים והבנות וכו' על בסיס קשרים, היכרות אישית וחיבורים פוליטיים.

במסמך עמדה של גזברות המועצה האזורית מטה בנימין מיוני 2022 נכתב כי הקמת מינהלת ייעודית להיערכות לפינוי נקודות יישוב תסייע למועצה בטיפול מיטבי במפונים ותסייע לה רבות בניהול החסמים ובטיפולם; כי ניתן שהמינהלת תהיה בהובלתו של ראש המועצה הרלוונטי ותכלול איש מקצוע ובעל ניסיון בהעתקת יישובים, יועץ משפטי בנושא מקרקעין בעל ניסיון בהסדרת פיצויים וקרקעות ויועץ נוסף בתחום הרווחה.



בביקורת עלה כי על אף החשיבות שציינה ועדת החקירה הממלכתית בהקמת גוף רב-תחומי שיופקד על פינוי היישובים אשר ירכז עבודת מטה מקצועית, הכוללת תכנון מפורט והכנה שוטפת של תשתית שתהיה מוכנה לשימוש בעת הצורך, הרי שבפינוי נקודות היישוב הישראליות לא היה גוף אחראי שתכלול את עבודת הגופים השונים שעליהם הוטלה האחריות לשימוש החלטות הממשלה (משרדי הממשלה השונים, המנהל"ז והמועצות האזוריות הרלוונטיות), שהנחה אותם ותיאם ביניהם. כמו כן לא הייתה למפונים, לועדים המייצגים אותם ולמועצות האזוריות הרלוונטיות כתובת אחת למענה על פניותיהם.

בהיעדר גורם אחד המנחה את הגורמים השונים בכל הנוגע לפינוי יישובים והמתאם בין גופים אלה, כגון גוף או גורם מוביל משימה, וללא תוכנית עבודה מפורטת המתכללת את תחומי האחריות של משרדי הממשלה השונים הרלוונטיים לפינוי נקודות יישוב ישראליות וטיפול במפונים, לרבות ניהול תקציבי וקביעת לוחות זמנים - לא ניתן לקיים הליך מיטבי של פינוי ולתת מענה מיטבי למפונים. זאת במיוחד לנוכח העובדה כי מדובר בהליך מורכב מאוד, עם משמעויות רבות הנוגעות למפונים - נפשיות, קהילתיות וכלכליות.

נוכח מורכבות העיסוק בפינוי נקודות יישוב וריבוי הנושאים ותחומי האחריות שנכללים במימוש, מומלץ כי הממשלה תשקול לפי הצורך למנות גוף או גורם מרכזי אחד אשר יוביל, ירכז ויתכלל את עבודתם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות שעליהם הוטלה האחריות לטיפול במפונים במסגרת החלטות הממשלה. גוף זה יקבל סמכויות בנושא, והוא ישמש כתובת מרכזית עבור המפונים ועבור המועצות האזוריות ויאפשר זיהוי מהיר יותר של חסמים ופערים וטיפול בהם. כמו כן מומלץ להגדיר באופן מדויק את תחומי האחריות והסמכות של כלל הגופים העוסקים במשימות מסוג זה.

בספטמבר 2022 מסר משרד הפנים בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הוא ישתתף במינהלה בין-משרדית לטיפול בפינוי יישובים, אם זו תוקם.

בספטמבר 2022 מסר משרד הרווחה והביטחון החברתי בתגובתו על ממצאי הביקורת כי המלצות הביקורת מקובלות עליו.

## תהליך הבקרה על מימוש החלטות הממשלה

בתקנון לעבודת הממשלה ה-34 נקבע בנושא מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה, כי הממשלה תקבע בהחלטתה את השר או השרים שיהיו אחראים למעקב אחר ביצוע אותה החלטה. המנהל הכללי של המשרד שבראשו עומד השר האחראי על מעקב אחר ביצוע ההחלטה יעשה מעקב עד 14 יום לפני פקיעת מועד הקבוע לביצוע ההחלטה והמנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ירכז את דיווחי המשרדים אחת לשנה על ההתקדמות בביצוע החלטות הממשלה. עוד נקבע בתקנון כי מזכיר הממשלה רשאי לפנות לכל גורם ולקבל עדכון בנוגע לביצוע החלטה.

באוקטובר 2020 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח בנושא מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה וסקירה משווה. בדוח נכתב כי המעקב אחר יישום החלטות ותוכניות של הממשלה הוא נדבך מרכזי ביכולת של הממשלה לבחון את האופן שבו היא ממלאת את התחייבויותיה



לציבור<sup>42</sup>. מעקב אחר יישום מדיניות מאפשר לממשלה לזהות פערי יישום ולנסות לצמצמם וכן להסיק מסקנות על דרכי הפעולה שלה.

בדוח מסכם שפרסם משרד ראש הממשלה בנושא דיווחי ביצוע על החלטות הממשלה בשנים 2015 עד 2018 הכולל מעקב אחר סעיפים בהחלטות שמועד הדיווח על ביצוען חל בשנים אלה (להלן - דוח מעקב משרד ראש הממשלה), ובהן גם התייחסות לביצוע החלטות הממשלה בנוגע לפינוי עמונה, עפרה ונתיב האבות, צוין כי נכון למועד פרסום הדוח בשנת 2018 בוצעו כ-82% מכלל המשימות הביצועיות בהחלטות ממשלה אלו, וכי על אף ששיעור הביצוע בדיווח זה גבוה יחסית, לעיתים יש פער בין הדיווח של המשרדים על סטטוס 'ביצוע' לבין היישום בפועל של החלטות.

בדוח מעקב משרד ראש הממשלה צוין במידת הביצוע בסעיפי החלטות הממשלה ביחס לפינוי נקודות היישוב בעמונה, עפרה ונתיב האבות, כי מתוך 24 סעיפים - לא בוצעו במלואן ארבע משימות, מסיבות שונות, חלקן עקב התייתרות הצורך בהן, והחלטה אחת עקב שיהוי בקבלת ההחלטה (על הקמת אתר מגורים זמני).

צוות הביקורת בחן את הדיווח לממשלה 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) ומצא בהן סעיפים שדווחו בסטטוס 'בוצע' אך בפועל הם לא בוצעו או בוצעו חלקית. להלן שלוש דוגמאות שנבדקו:

1. סעיף 1.ב.2 להחלטת הממשלה 3598 קבע שמשרד האוצר יעביר למשרד הפנים סך של 24 מיליון ש"ח, לצורך העברתו למפוני נתיב האבות בגין עלות המבנה שנהרס בהתאם לחוות דעת השמאי הממשלתי. בפועל תקציב זה הועבר למועצה אך לא עבר למפונים מסיבות שונות<sup>43</sup>, ולפיכך לא נכון היה לדווח על סעיף זה כ'בוצע'.
- באפריל 2022 מסר גזבר מועצת גוש עציון לצוות הביקורת כי מתוך 24 מיליון ש"ח הועברו למועצה על פי קביעת שמאי ממשלתי כ-21 מיליון ש"ח. עוד הוא מסר שסכום זה לא הועבר לתושבים המפונים היות שהעברתו מותנית בהתקדמות הבנייה שטרם החלה.
2. בסעיף 2 להחלטת הממשלה 2178 בנושא הקמת אתר מגורים זמני לתושבי עמונה ועפרה וסיוע לתושבים, נקבע שמשרד האוצר יעביר למשרד הפנים ולאחר מכן למועצה האזורית, סכום של 40 מיליון ש"ח לצורך מתן סיוע "חד-פעמי וסופי" לצורך התארגנות המפונים, התבססותם ושיקום חייהם. ממסמכי משרד האוצר עלה כי בפועל הועברו למועצה 36 מיליון ש"ח. על אף זאת דווח מעקב משרד ראש הממשלה כי סעיף זה בוצע על אף שבוצע חלקית.

42 מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (22.10.20).

43 המפונים היו אמורים לקבל את התקציב לפי התקדמות בניית מבני הקבע. אי-התקדמות תהליך בניית מגורי הקבע הביאה לעיכוב בהעברת הכספים למפונים.



ביוני 2022 מסר גזבר המועצה האזורית מטה בנימין לצוות הביקורת כי התקציב שהגיע למועצה הסתכם בכ-36 מיליון ש"ח מתוך ה-40, כיוון ש-4 מיליון ש"ח שהיו אמורים לעבור בהתאם להחלטת ועדה מיוחדת של המועצה לא הועברו היות שהוועדה טרם סיימה את עבודתה (ראו בהמשך).

3. סעיף 8 בהחלטת הממשלה 3598 הנוגע למעקב ולדיווח בנוגע ליישום החלטות הממשלה לגבי פינוי נתיב האבות מדי שלושה חודשים - לא בוצע.

באפריל 2022 מסר ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר לצוות הביקורת כי בנוגע לפינוי יישובים בוצע מעקב שוטף אחר אופן יישומן של החלטות הממשלה, אולם "ללא קיום ישיבות סטאטוס מסודרות ומתועדות".

בביקורת עלה כי הדיווחים על יישום החלטות הממשלה לא כללו מידע על מצבם של המפונים וכי משרד 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 בזמן, 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 שהו במגורים זמניים מיוני 2018 ועד מועד סיום הביקורת (ראו בהמשך).

בספטמבר 2022 מסר המשנה למזכיר הממשלה בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "למזכירות הממשלה תפקיד מרכזי בשלב האחרון של התהליך המינהלי והפוליטי בעבודת הממשלה, המתרגם את היוזמה וההצעה - להחלטה. תפקידה להיות בקר טכני והנשא המינהלי של התוצר הסופי, דהיינו, להגיש את ההצעות להחלטה לחברי הממשלה, לתעד את ההחלטות, להפיץ ולשמר את המידע הנוגע לכך. נטל המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה מוטל על גורמי המטה השותפים לגיבוש הצעות ההחלטה, על הגורמים שבהם נקבה הממשלה בהחלטתה ועל מנכ"ל משרד ראש הממשלה מוטל לרכז את הדיווחים. סוגיית הטיפול במפונים והסדרת מקום מגוריהם היא חלק ממכלול המשימות שבהן עסקו בעבר מזכיר הממשלה וצוות עוזריו (במשרות אמון), כחלק ממשימה שהוטלה עליו על ידי לשכת ראש הממשלה... וללא כל מעורבות של יחידת מזכירות הממשלה".

בהיעדר גורם קבוע המתכלל 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 החלטות נוכח החשיבות והרגישות שיש בנושא הטיפול במפונים. עוד מומלץ כי מזכיר הממשלה יודא כי דיווחיו לממשלה בכל הנוגע לטיפול במפונים תואמים את המציאות באופן מדויק וכי הדיווח יכלול ניתוח עובדתי על מצבם של המפונים.



## הטיפול במפונים

### כללי

החלטות הממשלה השונות הנחו את אגף התקציבים במשרד האוצר להעביר תקציבים למשרדי הממשלה שונים ולמועצות האזוריות הרלוונטיות למימוש הסעיפים השונים הקבועים בהחלטות, הנוגעים לתשלום עבור מגורים ארעיים מיום הפינוי עד המעבר למגורים זמניים, להקמת אתר מגורים זמני לנוכח הצרכים המיוחדים הנובעים מהפינוי, לתחזוקת האתרים הזמניים לפיצוי למפונים ולהקמת מבני ציבור. כל זאת כדי לסייע לתושבים בהתארגנות, בהתבססות ובשיקום חייהם ולמטרת בניית מבני ציבור לרווחת המפונים.

בפרוטוקול החלטת הממשלה 3598 ובנספח א' להחלטות הממשלה<sup>44</sup> נקבע כי תשלום הסיוע למפונים יועבר לאחר הערכת שמאי ממשלתי אל משהב"ט ומשרד הפנים ומשם למועצה האזורית מטה בנימין או למועצה האזורית גוש עציון, בהתאמה ליישובים המפונים בשטחי שיפוטן.

המועצה האזורית משמשת גוף המקשר בין-משרדי הממשלה למפונים וכתובת למפונים במקום המגורים הארעי, הזמני והקבוע. ביום הפינוי התושבים מפונים למגורים ארעיים (במדרשה, בבית מלון או באכסניה) המאפשרים להם התארגנות ראשונית, עד סיום הקמת אתר המגורים הזמני האמור לשמש עד הקמת מגורי הקבע. המגורים הזמניים שאליהם עוברים המפונים יכולים לקום במרחב המועצה - רחוק ממגורי הקבע או בסמוך אליהם (במקרה של מפוני עמונה למשל, אתר המגורים הזמני הוקם ביישוב עמיחי, וסמוך אליו הוקמו מגורי הקבע של התושבים).

פינוי המיטלטלין של המפונים מתבצע בשתי דרכים אפשריות: (א) אם נקבע מקום חלופי זמני, המיטלטלין עוברים ישירות למקום המגורים הזמני, בשיתוף ובליווי של נציגי המשפחה. (ב) אם לא נקבע מקום חלופי, המיטלטלין נארחים במכולות אשר מוצבות בשטח המועצה, בתיאום מלא עם נציגי המועצה.

### לקחי תוכנית ההתנתקות בנושא מגורי המפונים

ועדת החקירה הממלכתית ציינה<sup>45</sup> כי על המדינה היה להימנע ככל האפשר משיכון המפונים באתרים ארעיים ולהיערך באופן שיאפשר את העברתם היישר לאתרים הזמניים. המדינה הייתה יכולה לממש תוכנית כזאת אילו דאגה לתכנן ולהקים את האתרים הזמניים ולאחר מכן להכשירם לקליטת המפונים. האילוץ להשתמש באתרי מגורים ארעיים, תולדת קיצור לוחות הזמנים, לא רק שהטיל על קופת המדינה הוצאה כספית כבדה, אלא גם הסב למפונים סבל נוסף.

בדוח ועדת החקירה הממלכתית צוין עוד כי לא מעט מהמפונים נזקקו במהלך השנים לסיוע של גורמי רווחה. עוד צוין<sup>46</sup> כי לאחר הפינוי עברו המפונים תלאות רבות וחוו קשיים ניכרים, תחילה

44 החלטת הממשלה 3598 ונספח א' להחלטת הממשלה בעמוד 20 - 23.

45 דוח ועדת החקירה הממלכתית, עמ' 233.

46 דוח ועדת החקירה הממלכתית, עמ' 46.



בשהות ממושכת ומכבידה בבתי מלון, ולאחר מכן במגורים בתנאים לא קלים באתרי הקרוונים הזמניים.

ראש ענף תשתית במנהא"ז מסר במאי 2022 לצוות הביקורת כי ההליכים הסטטוטוריים לתכנון הקמת מבני קבע דורשים זמן רב, ובכלל זה הצורך בקבלת אישורי קידום התכנון הכוללים - הפקדה, פרסום להפקדה, דיון להתנגדויות לתוכנית ולאחר מכן דיון ופרסום לתוקף, וכל שלב בתכנון מחייב אישור של הדרג המדיני. הגשת התוכנית ללשכת התכנון לבחינה מחייבת את העלאת התוכנית להפקדה במסגרת ועדת המשנה להתיישבות. אישור ההפקדה כולל אישור אפוטרופוס ובדיקת תיאום בין מסמכי התוכנית על ידי לשכת התכנון ופרסומה למשך 60 יום להתנגדויות. בסוף התהליך התוכנית עולה לדיון במסגרת ועדת המשנה להתיישבות ובה היא מאושרת לפרסום ולתוקף. לאחר מכן נדרש אישור של הדרג המדיני, אישור הנהלת רשות מקרקעי ישראל ולבסוף אישור הקצאת קרקע.

במסגרת גיבוש הכללים והתבחינים לגובה הפיצוי שנקבע בהחלטות הממשלה נשקלו, בין היתר, פרק הזמן שבו התגוררו התושבים ביישוב המפונה, השקעות התושבים במבנה המפונה, מידת מעורבות המדינה בהקמת היישוב והסתמכות התושבים על מעורבות זו של המדינה.

### לוח 1: מספר המשפחות שפונו מנקודות היישוב וסטטוס המעבר למגורי הקבע

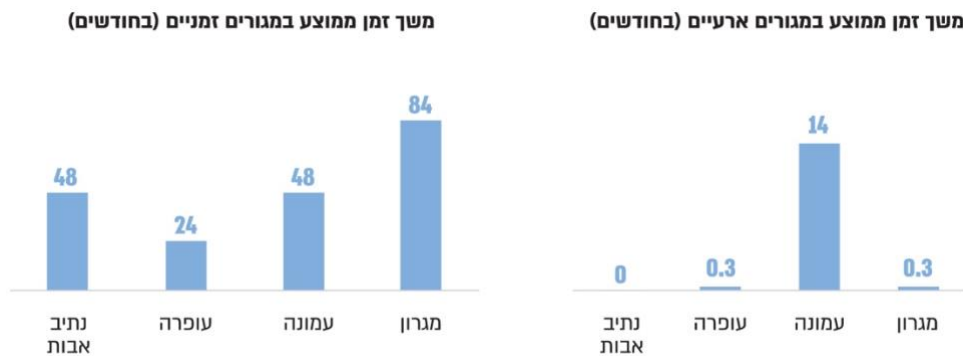
היישוב	מועד החלטת בג"ץ	מועד הפינוי	סטטוס המפונים נכון למועד סיום הביקורת
מגרון	2.8.11	2.9.2012	מתוך 50 משפחות, 28 משפחות עברו למגורי הקבע במהלך שנת 2019, ושלוש משפחות עדיין בשלבי בנייה של מגורי הקבע. שאר מפוני מגרון עזבו את מגרון ללא המתנה לבניית הקבע.
עמונה	25.12.14	1.2.17	מתוך 42 משפחות, 11 משפחות עברו למגורי קבע, ושלוש משפחות בשלבי בנייה של מגורי הקבע. שאר משפחות המפונים מתגוררות במגורים זמניים ביישוב עמיח.
עפרה	8.2.15	28.2.17	מתוך שמונה משפחות, שתי משפחות עברו לבית קבע במרץ 2017, שלוש משפחות עברו לבתי קבע בספטמבר 2017, שתי משפחות עברו לבתי קבע במרץ 2019, ומשפחה אחת עברה למגורים בעיר בצפון.
נתיב האבות	1.9.16	12.6.18	כל המפונים מתגוררים במגורים זמניים.

על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה בחן את משך השהות של המפונים במגורים הארעיים והזמניים עד למעבר למגורי הקבע וכך את מימוש החלטות הממשלה בנוגע למתן סיוע כספי למפונים. פירוט הבחינה מוצג להלן לגבי ארבע נקודות היישוב הישראליות שפוננו:

#### תרשים 4: משך זמן ממוצע לשהות המפונים במגורים ארעיים ובמגורים זמניים נכון למועד סיום הביקורת



על פי נתוני המועצות האזוריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## הטיפול במפוני מגרון

### משך השהות במגורים ארעיים זמניים עד למעבר למגורי הקבע

החלטת הממשלה לפינוי מגרון קובעת כי יש לפתח יחידת שטח בהתאם לתוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) מאושרת אשר תשמש לפתרונות מגורים זמניים או קבועים, ויש להנחות את כלל הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות רשויות התכנון הרלוונטיות, לנקוט "בכל האמצעים הנדרשים לצורך השלמה דחופה ומיידית של הקמת האתרים".

עוד קבעה ההחלטה כי "יש לבחון את מיקומו העתידי של מרכז המבקרים של היקב הקיים בשטח וכל פעילות תעשייתית, מסחרית ותיירותית המתקיימת בו כדין, לרבות אפשרות העתקה לאתר חלופי, באמצעות המנגנונים הקיימים בחוק". במהלך דיון של מועצת התכנון העליונה ביוני 2012 הציגה יו"ר מועצת התכנון העליונה את התנגדות בעל היקב אשר הביע את התנגדותו להקמת מגורי הקבע של מגרון בשטחי גבעת היקב עד מתן מענה קבוע לעסק שלו והקמת יקב באתר חלופי לרבות מרכזי מבקרים חדש.

בדוח ועדת החקירה הממלכתית המליצה הוועדה<sup>47</sup> כי הממשלה תקבל החלטה המאמצת מסגרת פעולה כוללת ומחייבת לטיפול בנושא זירוז בניית מגורי הקבע ומבני הציבור למפונים, שתכלול גם לוח זמנים מפורט וקשיח להשלמת משימותיהם של כל הנוגעים בדבר. עוד קבעה

47 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10), עמודים 98, 459-460.





הוועדה שיש לפעול תוך "קיצור הליכים" ולהאיץ את הטיפול הבירוקרטי במפונים, גם אם משמעות הדבר ויתור על ההליכים הרגילים הנדרשים בימי שגרה על ידי משרדי הממשלה כדי לקדם מיזמים. הוועדה סבורה הייתה כי על משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מוטלת החובה לעשות כל מאמץ אפשרי במטרה לאפשר את הקמת מבני הציבור ביישובי הקבע במהירות המרבית, דבר שיזחזח את שיקום המפונים ואת חיסול האתרים הזמניים ויחסוך כסף ציבורי רב. אשר למעבר למגורי הקבע קבעה הוועדה כי יש לקיים עבודת מטה דחופה כדי לזרז את בניית מגורי הקבע.

משרד מבקר המדינה בדק את התהליך ואת משך הזמן שנדרשו למימוש החלטת הממשלה בנוגע לטיפול במפוני מגרון. להלן הממצאים:

**לוח 2: משך השהות של מפוני מגרון במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע**

מספר המשפחות שפוננו ומועד הפינוי	משך השהות במגורים הארעיים	משך השהות במגורים הזמניים	המעבר למגורי הקבע
50 משפחות 2.9.12	10 ימים במדרשת עפרה. (שמונה משפחות מתוך ה-50 שהו במגורים ארעיים במשך ארבעה חודשים עד ששופצו הקרוונים ששימשו אותן למגורים הזמניים).	31 משפחות שהו שבע עד תשע שנים באתר הזמני בגבעת היקב. עיקר העיכוב נבע מהקושי להגיע להסכם בין המפונים לבין בעל היקב והמועצה האזורית.	התוכנית פורסמה למתן תוקף ב-10.11.17. 28 משפחות עברו למגורי הקבע במהלך שנת 2019, ושלוש משפחות עדיין בשלבי בנייה. כל שאר מפוני מגרון עזבו את מגרון ללא המתנה לבניית מגורי הקבע.

על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

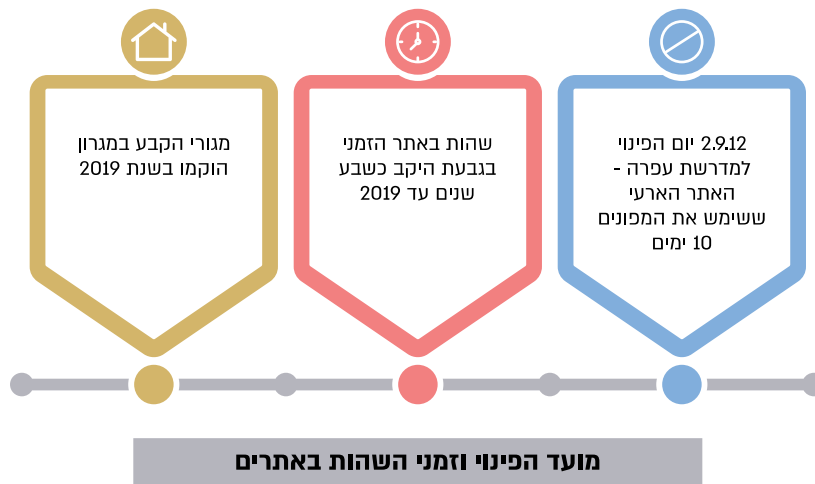
מלוח 2 עולה כי תושבי מגרון שפוננו מבתיהם בספטמבר 2012 שהו במשך 10 ימים במגורים ארעיים; 31 משפחות שהו במגורים הזמניים במשך שבע עד תשע שנים.



## תרשים 5: מספר המשפחות שפונו ממגרון וסטטוס המעבר למגורי הקבע

### פינוי מגרון

ב-2.9.12 פונו ממגרון 50 משפחות.  
נכון למועד סיום הביקורת 28 משפחות עברו למגורי הקבע ביישוב  
ושלוש משפחות נמצאות בשלבי בנייה.  
כל שאר המשפחות עזבו את הישוב מגרון.



על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסיכום דיון<sup>48</sup> מיום 7.6.12 בנושא "פתרון חלופי מרכז המבקרים בשטח אתר המגורים הזמני לתושבי מגרון" סיכם מזכיר הממשלה כי הפתרון הנכון ביותר על דעת כל משתתפי הישיבה הוא המתווה שהציג המנהל<sup>49</sup> להעברת מתחם גבעת היקב. עוד נכתב בסיכום הדיון כי המועצה האזורית מטה בנימין תגיש תוכנית לתכנון קבע של כל השכונה, קצין מטה אפטרופוס "יעביר הרשאה לתכנון לחברה למסחר", והליך התכנון יקבל קדימות במנהל<sup>50</sup> כדי שניתן יהיה להקים באזור גבעת היקב את מגורי הקבע.

באוגוסט 2015 כתב יו"ר ועד מפוני מגרון לחבר כנסת כי "יש לקדם הליכי תכנון ובנייה באדמות המדינה אשר בגבעת היקב במורדות רכס מגרון". עוד נכתב כי "הליכי התכנון והשלבים המקדימים להגשה בוצעו על ידי מחלקת ההנדסה במועצה האזורית, וכי יש לפעול כך שיתקבל באופן מידי אישור משר הביטחון לדיון ולהפקדת התב"ע".

48 דיון בראשות מזכיר הממשלה, בהשתתפות הגורמים האלה: מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ראש מחלקת אגף המבצעים במינהל האזרחי, ראש ענף תשתית במינהל האזרחי, מנהל יחידת הפיקוח במינהל האזרחי, קצין מטה אפטרופוס, קצין מדור פנים בפרליטות הצבאית הראשית, סגן ראש אגף תיאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, ראש מועצת מטה בנימין, מנכ"ל החברה לפיתוח מטה בנימין, מהנדס מועצת מטה בנימין, היועץ המשפטי מטה בנימין, עוזר ראש מועצת מטה בנימין.



באוקטובר 2014, כשנתיים לאחר פינוי מגרון, הוגשה ללשכת התכנון במנהא"ז תוכנית תב"ע מס' 250/2 לבחינת גורמי המקצוע אשר מטרתה שינוי ייעודי קרקע מאזור מסחרי לאזור מגורים.

בפברואר 2017 אישר שר הביטחון את פרסום התוכנית להקמת שכונה חדשה בגבעת היקב להפקדה. התוכנית פורסמה למתן תוקף ב-10.11.17.

באוקטובר 2018 נחתם הסכם פשרה בין מועצת מטה בנימין ובעל היקב לבין משרד ראש הממשלה (להלן - הסכם הפשרה בעניין היקב) בנוגע למקרקעין ולשיכון של מפוני מגרון בשטחי היקב. הסכם הפשרה שקבע העברת 14 מלש"ח למועצת מטה בנימין כלל מימון בסך 6-מיליון ש"ח לצורך העתקת היקב ומרכז המבקרים.

### בשיתוף הציבור ציינו המפונים כדלהלן:



"החזרה המהירה למרקם חיים ולחיי קהילה דומים לאלו שהיו למפונים לפני הפינוי משמעותי בשיקום חייהם"

במאי 2022 מסר ראש ענף תשתית לצוות הביקורת כי ההליכים הסטטוטוריים נמשכו זמן רב בשל הצורך בקבלת האישורים המקצועיים הנדרשים לקידום התכנון, ובכלל זה הפקדה, פרסום להפקדה, דיון להתנגדויות, דיון לתוקף ופרסום לתוקף, וכל שלב נדרש באישור של הדרג המדיני, לאחר מכך מתחילים תהליכים של קבלת אישורי הקצאת קרקע וחתימת חוזים, וגם הם נדרשים באישור הדרג המדיני.

נכון למועד סיום הביקורת, 19 משפחות מתוך 50 המשפחות שפוננו עזבו את מגרון. במסמך עמדה של המועצה האזורית מטה בנימין מיוני 2022 שנמסר למשרד מבקר המדינה צוין כי "ניתן לראות ביישוב מגרון, שבחלוף השנים ללא אופק למתן פתרון קבע, היישוב לא עמד בכך והקהילה התפזרה".

מפוני מגרון שהו במגורים זמניים יותר משבע שנים בניגוד להחלטת הממשלה שקבעה כי על כלל הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות רשויות התכנון הרלוונטיות, לנקוט את כל האמצעים הנדרשים לצורך השלמה דחופה ומיידית של הקמת האתרים. עיכוב זה נבע בעיקר נוכח התמשכות פרק הזמן שבו נידון ההסכם בין משרד ראש הממשלה והמועצה האזורית לבין בעל היקב שבשטחו היו יקב ומרכז מבקרים, אשר בו בחרו מפוני מגרון למקם את מגורי הקבע. מצב דברים זה עיכב את חזרתם של המפונים למרקם חיים וחיי קהילה שגרתיים.



כלקח מתוכנית ההתנתקות, כפי שנכתב בהמלצת ועדת החקירה הממלכתית, וכחלק מהתמשכות תהליך ההסדרה של מפוני מגרון, מומלץ כי הממשלה תאמץ תוכנית כוללת לזירוז בניית מגורי הקבע ומבני הציבור למפונים. 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 שמשלב"ט והמנהא"ז, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד ראש הממשלה יבצעו היערכות מקדימה למתן המענה הנדרש למעבר למגורים זמניים ולמגורי קבע, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, וזאת בסמוך להחלטת בג"ץ. כמו כן מומלץ, כי הסדרת פתרון הקבע ולוחות הזמנים למעבר מהיר למגורי הקבע ייקבעו בהחלטות ממשלה, דבר העשוי לאפשר חזרה מהירה ככל הניתן לחיי משפחה וקהילה שגרתיים.

## יישום החלטות הממשלה בנושאי תקציב

**תקציב למגורים חלופיים:** בהחלטת הממשלה 4569 החליטה הממשלה על הקמת אתר מגורים זמני לתושבי מגרון. להלן התקציב שנקבע בהחלטה לפינוי מגרון:

לוח 3: **התקציב לפינוי מגרון מתוך החלטת הממשלה 4569**

הגורם המתוקצב	היתרה	הסכום שמומש (ש"ח)	סך התקציב (ש"ח)	הסעיף והנושא בהחלטה
משרד האוצר יעביר לחטיבה להתיישבות	0	4,720,000	4,720,000	1.ב' - תכנון תשתיות ואתר מגורים זמני
משרד האוצר יעביר לחטיבה להתיישבות	0	7,000,000	7,000,000	1.ג' - השלמת ביצוע עבודות פיתוח האתר עד 17.6.12
משרד ראש הממשלה יקצה לחטיבה להתיישבות	0	13,000,000	13,000,000	1.ד' - הזמנת מבנים יבילים
משרד האוצר יעביר למשרד הבינוי והשיכון	0	28,500,000	28,500,000	3.א' - פיתוח תשתיות והכשרה לבנייה של יחידת השטח
		53,220,000	53,220,000	סה"כ

על פי החלטת הממשלה, מסמך משרד הפנים ומסמך המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה נכון למועד סיום הביקורת.



מלוח 3 עולה כי לפינוי היישוב מגרון הוקצו בהחלטת הממשלה כ-53 מיליון ש"ח, ואלה הועברו לחטיבה להתיישבות ולמשרד הבינוי והשיכון ומומשו באופן מלא למטרת פיתוח אתר מגורים בגבעת היקב ולפיתוח אתר ממזרח ליישוב גבע בנימין כאתר חלופי לגבעת היקב.

החלטת הממשלה 4569 מיום 29.4.12 לא כללה התייחסות לתקציב המיועד להקמת מבני קבע עבור תושבי מגרון. בשנת 2018 בנספח א' להחלטת הממשלה נקבעו תבחינים למתן סיוע ופיצויים עבור מפוני נקודות היישוב עמונה, עפרה ונתיב האבות.

**הפיצוי למפונים:** החלטת הממשלה בנושא מגרון לא כללה התייחסות לתקציב לסיוע ופיצוי למפונים, בשונה מהחלטות הממשלה שהתקבלו בנוגע לפינוי עמונה, עפרה ונתיב האבות, שבהן נקבע מנגנון פיצוי (ראו בהמשך). בהקשר זה יצוין כי כבר בישיבת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור<sup>49</sup> שהתקיימה בינואר 2012 ועסקה במנגנון הפיצויים לתושבי מגרון, התייחסה הממונה לייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לסוגיית הפיצויים למפוני מגרון ומסרה כי אין הצעה קונקרטית להעניק פיצוי למפוני מגרון, לא בהחלטת ממשלה ולא בהצעת חוק; "בסיכום דיון הוועדה קבע יו"ר הוועדה כי הוועדה תפנה לראש הממשלה ולשר האוצר בבקשה להתייחס לעניין פיצוי למפונים על הנזק שנגרם לרכוש".

בנובמבר 2018 הסכם הפשרה בין משרד ראש הממשלה, המועצה האזורית מטה בנימין ויקב פסגות בעניין היקב קיבל תוקף של פסק דין של בית המשפט המחוזי<sup>50</sup>, ובו נקבע כי בתוך 30 יום ממועד פסק הדין על המדינה לשלם לרשות המקומית סכום של 14 מיליון ש"ח בגין הצורך להעתקת היקב, וכי - 6 מיליון ש"ח מהם מיועדים לבעל היקב שעל שטחו תקום מגרון החדשה.

ב-2021 העבירה המועצה האזורית מטה בנימין<sup>51</sup> כסיוע ופיצוי למפוני מגרון תקציב בסך כולל של שמונה מיליון ש"ח.

### בתהליך שיתוף הציבור ציין אחד המפונים ממגרון כדלהלן:



"השוונת בקביעת הפיצוי בין מפוני מגרון למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות נובעת מיכולת הוועדים לנהל משא ומתן שונה בדרישותיו ולהשיג תנאים שונים ועדיפים על פני יישובים אחרים"

49 הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת השמונה עשרה, מושב רביעי שעסק בפניות הציבור לגבי מנגנון הפיצויים לתושבי מגרון ב-23.1.12.

50 ת"א 18919-10-16 מטה בנימין - חברה למסחר נ' משרד ראש הממשלה (26.11.18).

51 כרססת תנועות - מגרון פיצויים, המועצה האזורית מטה בנימין.



בהחלטת הממשלה בנושא מגרון לא נקבע מנגנון לפיצוי הכולל תבחינים לקבלת פיצוי, בדומה למנגנון שנקבע למפונים בתוכנית ההתנתקות ולמפונים מעמונה, עפרה ונתיב האבות שפוננו 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. העברת התקציב התעכבה בין היתר מהתמשכות תהליך הסדרת העתקת היקב.

מומלץ כי בהחלטות ממשלה העוסקות בפינוי יישובים ייקבע מנגנון למתן פיצויים למפונים על בסיס תבחינים ברורים כמו שנקבעו בהחלטות הממשלה בנוגע למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות.

## הטיפול במפוני עמונה

### משך השהות במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע

בפברואר 2017 פונו בתי התושבים בעמונה, והמפונים עברו למדרשה בעפרה כפתרון ארעי עד קבלת החלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב חדש ביישוב "עמיחי". להלן משך השהות של מפוני עמונה במגורים הארעיים והזמניים.

#### לוח 4: משך השהות של מפוני עמונה במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע

מס' המשפחות שפוננו ומועד הפינוי	משך השהות במגורים הארעיים	משך השהות במגורים הזמניים	המעבר למגורי הקבע
42 משפחות 1.2.17	שנה וחודשיים במדרשת עפרה, עד אפריל 2018.	יותר משלוש שנים - מאפריל 2018 ועד היום, סמוך למגורי הקבע ביישוב עמיחי.	תוכנית היישוב עמיחי פורסמה למתן תוקף ב-13.11.17. מתוך 42 משפחות, 11 משפחות עברו למגורי קבע, ושלוש משפחות בשלבי בנייה נכון ליום כתיבת הדוח. 27 משפחות המפונים מתגוררים במגורים זמניים ביישוב עמיחי.

על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 4 עולה כי מפוני עמונה שהו במגורים ארעיים במדרשת עפרה במשך שנה וחודשיים, עד הקמת המעבר למגורים הזמניים ביישוב עמיחי, ונכון למועד סיום הביקורת עבר פרק זמן של כארבע שנים נוספות עד השלמת בניית מגורי הקבע.

## תרשים 6: מספר המשפחות שפונו מעמונה וסטטוס המעבר למגורי הקבע

### פינוי עמונה

ב- 1.2.17 פונו מעמונה 42 משפחות.  
נכון למועד סיום הביקורת 11 משפחות עברו למגורי הקבע ביישוב עמיחי  
ושלוש משפחות נמצאות בשלבי בנייה.  
כל שאר המשפחות מתגוררות במגורים זמניים ביישוב עמיחי.



#### מועד הפינוי וזמני השהות באתרים

על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח ועדת החקירה הממלכתית צוין כמסקנה כי "יש להיזקק למגורים ארעיים אך ורק במצבים של אילוץ אובייקטיבי ולוחות זמנים דוחק שלא הייתה אפשרות סבירה לצפותם מראש ולהיערך לקראתם. שהותם של המפונים בבתי מלון משך זמן כה ארוך, גרמה להם סבל רב, ממנו ניתן וראוי היה להימנע"<sup>52</sup>.

בינואר 2016 התקיים דיון בראשות שר הביטחון בנושא חלופות לעמונה, ובו סוכם כי מתוך ארבע חלופות, החלופה הסבירה ביותר בראייתו היא חלופת הקמת מגורי הקבע של מפוני עמונה ביישוב חדש בשם עמיחי. שר הביטחון הנחה את עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות לעדכן את המועצה ואת המתיישבים בחלופה שסוכמה ולהסביר להם כי במכלול השיקולים זו החלופה הטובה ביותר עבורם. כמו כן הוא ביקש להדגיש לפני המועצה שעליה לפעול להגשת התוכניות ולקידומן במהירות האפשרית בהתאם לדרישות מוסדות התכנון.

כאמור במרץ 2017 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת יישוב חדש בשם עמיחי למפוני עמונה.

במאי 2022 מסר ראש ענף תשתית במנהא"ז לצוות הביקורת כי תוכנית בניין עיר מס' 252/1 להקמת מגורים זמניים וקבועים ביישוב עמיחי הוגשה ללשכת התכנון ב-4.5.17 לבחינת גורמי

52 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10), עמ' 233.



המקצוע. ועדת המשנה להתיישבות דנה בתוכנית להפקדה ביוני 2017 והעלתה אותה לדין במועצת התכנון העליונה לקבלת אישור להצבת מבנים זמניים ביישוב עמיחי.

התוכנית פורסמה להתנגדויות ב-25.6.17, ובמסגרתן התכנסה ועדת המשנה להתנגדויות בתאריך 14.9.17. ב-13.11.17 פורסמה התוכנית למתן תוקף.

כאמור, פסק הדין של בג"ץ<sup>53</sup> בנוגע לפינוי עמונה התקבל בדצמבר 2014, תוך קביעה כי נוכח הקושי הגלום בביצוע ההריסה של המבנים המשמשים למגורים, הצווים ימומשו בתוך שנתיים מיום פסק הדין, כדי לאפשר לבחון חלופות למגורי התושבים בתוך פרק זמן זה.

מפוני עמונה שהו במגורים ארעיים במדרשה בעופרה במשך שנה וחודשיים, עד כניסתם באפריל 2018 למגורים הזמניים עם השלמת הצבת המבנים היבילים על פי החלטת הממשלה.

מומלץ כי משהב"ט והמנהא"ז, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במשרד ראש הממשלה וכן המועצות האזוריות, יבחנו את הדרכים שבהן ניתן להיערך מראש לפינוי ולקליטת המפונים במגורים זמניים בסמוך למועד הקבלה של החלטת בג"ץ. זאת גם בהתאמה להמלצת ועדת החקירה הממלכתית, לפיה יש להימנע משהות ממושכת במגורים ארעיים.

כאמור, לאחר השהות במגורים הארעיים עברו מפוני עמונה למגורים זמניים בסמוך לאתר בתי הקבע שנקבע להם ביישוב עמיחי.

### בשיתוף הציבור ציינו המפונים כדלהלן:



"החלטה לשהות במגורים זמניים סמוך לשטח שבו ייבנה בית הקבע אפשרה למשפחות לפקח מקרוב על הבנייה ולחזור ולקיים חיי קהילה עוד בעודם במגורים הזמניים"

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 בעמיחי.

עם זאת, בביקורת עלה כי הגם שפסק הדין של בג"ץ בנוגע לפינוי עמונה התקבל בדצמבר 2014, רק במרץ ובספטמבר 2017 הממשלה אשרה את הקמת היישוב ומגורים זמניים ביישוב החדש עמיחי.

53 ראו הערת שוליים 11.





מומלץ, כי החלטות הממשלה יינתנו בסמוך למועד הקבלה של החלטת בג"ץ וישלבו בהן מענה למגורי הקבע המגובה בלוחות זמנים ההולמים את החלטות בג"ץ ביחס למועד הפינוי (במקרה זה - שנתיים מקביעת בג"ץ).

## יישום החלטות הממשלה בנושאי תקציב - עמונה ועפרה

החלטת ממשלה 2178 מיום 18.12.2016 כללה תקצוב בסך 127.5 מיליון ש"ח עבור הקמת אתר מגורים זמני וקבוע למפוני עמונה ועבור הקמת תשעת מבני קבע בעפרה ועבור סיוע לתושבים. תקציב זה כלל בין היתר תקציב בסך 55 מיליון ש"ח לביצוע עבודות פיתוח והכשרה הנדרשות להקמת שכונת מגורים. בהחלטת הממשלה 2178 לא צוין המשרד הממשלתי שאליו יועבר התקציב. החלטת ממשלה 3015<sup>54</sup> מיום 3.9.2017 הסדירה את הקצאת 55 מיליון ש"ח מהחלטת ממשלה 2178 וקבעה כי התקציב יועבר למשרד הפנים, וכן קבעה כי תקציב בסך 5 מיליון ש"ח שתוקצב בהחלטה 2178 להקמת מבני ציבור ביישוב עמיחי יוסטו לטובת שכירת מבני ציבור להמשך השהות הארעית במדרשת עופרה.

בנספח א' להחלטת הממשלה נקבעו תבחינים למתן פיצויים עבור המפונים ביישובים, עמונה, עופרה ונתיב אבות, שהתבססו על אמות המידה שנקבעו בהתאם לתוכנית ההתנתקות<sup>55</sup>.

54 החלטה 3015 עסקה גם היא בתקצוב של שכירת חדרי אירוח בתקופת הביניים עד לכניסה למגורים הזמניים.  
55 בעפרה ובנתיב האבות הסתכם המענק ב-1,923 ש"ח לנפש, זאת בשיעור מופחת בהשוואה למפוני עמונה, שם נקבע מענק אישי בסך 4,800 ש"ח לנפש בגין כל שנת ותק ביישוב. זאת, נוכח העובדה "שבידם לבחור אם להמשיך ולהתגורר ביישוב אם לאו וזאת על פי חוק יישום תוכנית ההתנתקות".



**לוח 5: התקציב שהקצה משרד האוצר למועצה האזורית מטה בנימין לטיפול במפוני עמונה ותשעת המבנים בעופרה ומימושו בהתאם להחלטות ממשלה 3015 ו-2178**

סעיף ונושא בהחלטה והתקציב הקבוע בה	סך תקציב שהועבר למועצה	סכום שמומש	יתרה	ביאור
ב1 (1) - הקמת אתר מגורים זמני	9,000,000	9,000,000	0	משרד האוצר העביר למשרד הפנים לטובת שטחים ציבוריים, הקמת תשתיות ומבני ציבור באתר הזמני
א.2 שכירת חדרי אירוח	3,500,000	3,500,000	0	משרד הביטחון הקצה למועצה האזורית מטה בנימין
ב.2 - סיוע חד פעמי למפוני עמונה ועופרה להתארגנות התבססות ושיקום חייהם	40,000,000	36,500,000	3,500,000	משרד האוצר העביר למשרד הפנים. לא מומש תקציב הוועדה המיוחדת למפוני עמונה ועפרה
ג.2 - מענק סיוע מיוחד להקמה ושיפוץ מבני ציבור שידרשו כתוצאה מקליטת תושבים לנוכח הפינוי	15,000,000	11,000,000	4,000,000	משרד האוצר העביר למשרד הפנים - התקציב שלא מומש מיועד למבני ציבור בעפרה
5 תקציב לביצוע עבודות פיתוח והכשרה הנדרשות להקמת שכונת מגורים	55,000,000	55,000,000	0	משרד אוצר העביר למשרד הפנים
5. תקציב להקמת מבני ציבור בעמיחי שהוסט לטובת שכירת חדרי אירוח למשפחות המפונות מעמונה במדרשת עופרה	5,000,000	5,000,000	0	החלטת ממשלה 3015 שינתה את אופן הקצאת התקציבים
סה"כ	127,500,000	120,000,000	7,500,000	

על פי החלטת הממשלה, מסמך משרד הפנים ומסמכים מהמועצה האזורית מטה בנימין ומשרד האוצר (נכון למועד סיום הביקורת), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מלוח 5 עולה כי לטיפול במפוני היישוב עמונה ותשעת המבנים בעופרה הוקצו 127.5 מיליון ש"ח. מתוכם נוצלו 120 מיליון ש"ח שהם 94% מהתקציב. הסיבות לאי-מימוש מלוח התקציב נובעות מאי-מימוש של 3.5 מיליון ש"ח שיועד לסיוע לצרכים מיוחדים למפונים, עם הקמת הוועדה המיוחדת במועצה האזורית מטה בנימין. כמו כן, לא מומשו 4 מיליון ש"ח שנועדו למטרת הקמת מבני ציבור בעופרה.

בנספח א' להחלטת הממשלה נקבע כי ישולם למפוני עמונה מענק דמי ניהול ותחזוקה עבור שהייתם במגורים זמניים במשך פרק זמן של 18 חודשים. סכום זה נקבע בהתאמה לגודלן של המשפחות, והוא התבסס על 50% מהערכת דמי שכירות לבית ביישובים הסמוכים לעמונה ובתחום המועצה האזורית מטה בנימין. כמו כן צוין בהחלטה כי מטרת קביעת התבחינים למתן סיוע כספי למפונים היא כדי לסייע בידם להתמודד עם הפינוי ועם פירוק קהילתם ולהתבסס במקום מגוריהם החדש, תוך התחשבות בהשקעותיהם בעבר.

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.

מומלץ שבעת הכנת החלטת הממשלה למענה למפונים יודא מזכיר הממשלה, בדומה לכל תכנון תקציבי של פרויקט בנייה, הוספת סעיף הנותן מענה לפעילות שלא נצפתה מראש, ובכך תתאפשר גמישות ותצטמצם האפשרות לפגיעה בתוכנית.

## הטיפול במפוני עפרה

### משך השהות במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע

היישוב עפרה נמנה עם היישובים שבתוספת לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות<sup>56</sup> (יהודה ושומרון מס' 783, התשל"ט-1979). בהתאם לכך - היישוב הוכר על ידי הרשויות, ולפיכך מעמדו המשפטי היה שונה מזה של מאחזים בלתי מוכרים. בשנים 1997 עד 2004 השתתף משרד הבינוי והשיכון בתקצוב עבודות עפר והקמת התשתיות ל-100 מגרשים ביישוב עפרה (הכוללים את תשעת המגרשים שיפוני), ובשנת 1999 עסק המנהא"ז בהסדרת תוכנית חשמל למגרשים אלה.

הפינוי של תשעת הבתים בעפרה בוצע בפברואר 2017, לאחר החלטת בג"ץ בעניינם וסמוך למועד הפינוי של מפוני עמונה. מפוני עפרה פונו למדרשת עפרה.

56 צו בדבר ניהול מועצות אזוריות קובע בין היתר את תקנון המועצה האזורית והיבטים באופן פעילותה וניהולה וכן הוראות בדבר הסדרת עניני תושביהן.



נספח א' להחלטת הממשלה קבע מענק למפונים לכיסוי דמי הניהול והתחזוקה של המבנה הזמני עבור שישה חודשים, וכי גובה המענק ייקבע על פי מספר הנפשות שהתגוררו בבית המפונה במועד הפינוי.

### לוח 6: משך השהות של מפוני עפרה במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע

מס' המשפחות שפוננו ומועד הפינוי	משך השהות במגורים הארעיים	משך השהות במגורים הזמניים	המעבר למגורי הקבע
9 בתים – 8 משפחות 28.2.17	פינוי למקום ארעי עד 10 ימים ומשם ישירות למגורים זמניים	המפונים שהו במבנים זמניים ביחידות דיור בעפרה במשך שנתיים - מפרואר 2017 עד ספטמבר 2019	שתי משפחות עברו לבית קבע במרץ 2017; 3 משפחות עברו בספטמבר 2017 שתי משפחות עברו במרץ 2019 ומשפחה אחת עברה למגורים בעיר בצפון הארץ;

על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

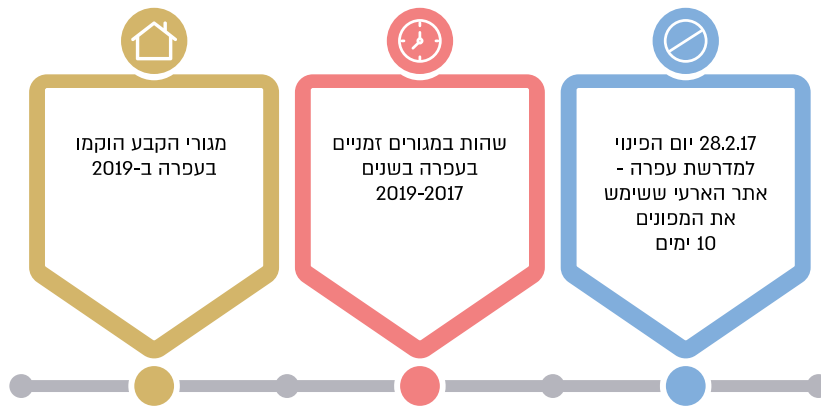
מלוח 6 עולה כי לא היה עיכוב במעבר של מפוני עפרה מהמגורים הארעיים למגורים הזמניים ולמגורי הקבע ביחס לקבועי הזמן שנקבעו למתן מענק בהחלטת הממשלה. המגורים הזמניים למפונים הוקמו בתוך היישוב עפרה ורוב המפונים שהו במגורים זמניים כשנתיים. כמו כן גם מגורי הקבע שלהם נבנו בתוך היישוב. עם סיום בניית מגורי הקבע נכנסו שבע משפחות מתוך שמונה לבתיהן בעפרה, ומשפחה אחת בנתה את ביתה במקום אחר.



תרשים 7: מספר המשפחות שפונו מעפרה וסטטוס המעבר למגורי הקבע

### פינוי תשעת המבנים בעפרה

ב- 28.2.17 פונו מבתיהן בעפרה 8 משפחות נכון למועד סיום הביקורת  
7 משפחות עברו למגורי הקבע ביישוב ומשפחה אחת עברה לישוב בצפון.



מועד הפינוי וזמני השהות באתרים

על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## הטיפול במפוני נתיב אבות

### משך השהות במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי הקבע

קודם הפינוי של מפוני נתיב האבות ביקשה ממשלת ישראל מבג"ץ ארכה של שלושה חודשים כדי להקים אתר זמני ובו ניתן יהיה לקלוט את המפונים ובכך למנוע את הצורך לפנותם לאתר ארעי. בפברואר 2018 אושרה תב"ע 405/11 לתוקף שייעודה הקמת אתר זמני בחלקה 91. ב- 12.6.18 פונו המבנים בנתיב אבות בעקבות החלטת בג"ץ, והמפונים הועברו לחלקה 91 הסמוכה ליישוב אלעזר.

כאמור, בהחלטת הממשלה בנושא נתיב האבות נקבע כי על מזכיר הממשלה לעקוב אחר יישום החלטת הממשלה ולדווח לראש הממשלה אחת לשלושה חודשים על התקדמות יישום החלטה זו.



## לוח 7: משך השהות של מפוני נתיב האבות במגורים הארעיים והזמניים עד המעבר למגורי קבע

מס' המשפחות שפונו ומועד הפינוי	משך השהות במגורים הארעיים	משך השהות במגורים הזמניים	המעבר למגורי הקבע
15 משפחות 12.6.18	ללא מעבר למגורים ארעיים.	ארבע שנים במגורים זמניים בחלקה 91.	המפונים קיבלו אישור לתכנון בנובמבר 2021; העיכוב נובע מעררים לבניית מגורי הקבע ביישוב אלעזר.

על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## תרשים 8: מספר המשפחות שפונו מנתיב האבות וסטטוס המעבר למגורי הקבע

### פינוי נתיב האבות

ב- 12.6.18 פונו מנתיב האבות 15 משפחות. נכון למועד סיום הביקורת, המשפחות נמצאות עדיין באתר מגורים זמני בחלקה 91 וממתינות לבניית מגורי הקבע ביישוב אלעזר.



### מועד הפינוי זמני השהות באתרים

על פי נתוני המועצה האזורית מטה בנימין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 7 ומתרשים 8 עולה כי מפוני נתיב האבות שהו במגורים זמניים במשך ארבע שנים, ונכון למועד סיום הביקורת לא עברו למגורי הקבע, וזאת עקב עררים שהגישו פלסטינים נגד התוכניות לבניית מגורי הקבע שעתידים להיבנות ביישוב אלעזר.

במאי 2022 מסר ראש ענף תשתיות במנהא"ז לצוות הביקורת כי בנובמבר 2021 נתן משרד המשפטים אישור מיוחד לגורמי המינהל האזרחי להעניק הרשאה לתכנון למועצה האזורית גוש



עציון לתכנון מבני הקבע על שטח סמוך למקום שממנו פונו התושבים בנתיב אבות ולקדם הליכי תכנון של התב"ע לשכונה.

בנספח א' להחלטת הממשלה נקבע כי תשלום מענק בשל דמי ניהול ותחזוקה במגורים הזמניים לתושבי נתיב האבות המתבסס על 50% מהערכת דמי שכירות והוא ישולם לתקופה של 36 חודשים. מענק זה הסתיים בפברואר 2021. עוד נקבע בהחלטה שגובה המענק למשפחה לשנה יהיה כ-14,000 ש"ח.

ביולי 2022 מסר גזבר המועצה האזורית גוש עציון לצוות הביקורת כי מפוני נתיב האבות משלמים עבור שהייתם במגורים הזמניים דמי שכירות של כ-2,100 ש"ח בחודש (כ-25,200 ש"ח לשנה).

בביקורת עלה כי מפוני נתיב האבות נמצאים במגורים זמניים כארבע שנים - מיום הפינוי ועד מועד סיום הביקורת, אף שהמפונים קיבלו מענק לשלוש שנים בלבד וכי אין מועד לכניסתם למבני הקבע. כיוון שהמפונים ממשיכים ונדרשים להמשיך לשלם דמי שכירות חודשיים, הרי שיש לעיכוב במעבר למגורי הקבע השפעות כלכליות המשפיעות 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.

אם כוונת הממשלה הייתה לסייע למפונים בתשלום דמי תחזוקה וניהול או שכירות עד למעבר למגורי הקבע, 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 נוסף למפונים למשך שהייה הנוספת במגורים זמניים.

מומלץ כי מזכיר הממשלה יפעל למפות את החסמים המונעים את סיום השלמת התכנון ולהסרתם על מנת לאפשר מעבר לבתי קבע של מפוני נתיב האבות בהתאם להחלטת הממשלה בעניינם על מזכיר הממשלה לדווח לראש הממשלה מדי שלושה חודשים על סטטוס מעבר המפונים למגורי הקבע, בהתאם להחלטת הממשלה.

## יישום החלטות הממשלה בנושאי תקציב

החלטת הממשלה 3598 קבעה את התקציב שאותו יש להעביר למועצה האזורית גוש עציון למטרות הפיתוח והתחזוקה של האתר הזמני, לצרכים מיוחדים הנובעים מהפינוי, לטיפול באוכלוסיית המפונים, לשדרוג תשתיות ולפיצויים למפונים בעקבות המבנים שנהרסו.

רכיב הפיצוי עבור בתייהם הניתן למפונים בנתיב האבות נקבע על בסיס הערכת שמאי סמוך למועד הפינוי ב-28.8.18. עוד נקבע כי לאחר שהמפונים יציגו אישורים על תהליך הבנייה הכסף יעבור אליהם.



**לוח 8: התקציב שהקצה משרד האוצר למועצה האזורית גוש עציון לפינוי נתיב האבות ומימושו בהתאם להחלטת הממשלה 3598**

המקור התקציבי	היתרה	הסכום שמומש	סך התקציב שהוקצה למועצה	הסעיף והנושא בהחלטה והתקציב הקבוע בה
משרד הפנים העביר למועצה האזורית	1,411,963	19,588,037	21,000,000	פיתוח האתר הזמני 21,000,000
משרד הפנים העביר למועצה האזורית	1,000,000	0	1,000,000	תחזוקת האתר הזמני 1,000,000
משרד האוצר העביר למשרד הפנים והוא העביר למועצה האזורית	<sup>57</sup> 1,000,000	0	1,000,000	הצרכים המיוחדים הנובעים מהפינוי; הטיפול באוכלוסיית המפונים 1,000,000
משרד האוצר העביר למשרד הפנים	4,000,000	0	4,000,000	שדרוג תשתיות 4,000,000
משרד הפנים <sup>58</sup>	2,250,000	0	2,250,000	חדרי אירוח 2,250,000
משרד הפנים העביר תקציב למועצה אך עדיין לא עבר למפונים (עתיד לעבור לפי קצב הבנייה של מגורי הקבע)	0	20,092,000	20,092,000	פיצויים למפונים בעקבות המבנה שנהרס אל מול הערכת שמאי
משרד האוצר העביר למשרד הפנים	426,555	2,573,445	3,000,000	סיוע לתושבים בהתבססות ובהתארגנות
משרד האוצר העביר למשרד הפנים	1,000,000	0	1,000,000	וועדה מיוחדת 1,000,000
	11,088,518	42,253,482	53,342,000	סה"כ

על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

57 משרד הפנים והמועצה אזורית גוש עציון מסרו באוקטובר 2022 שהתקציב נמצא בהליכי אישור במשרד הפנים.

58 תקציב זה לא ימומש עקב מעבר של המפונים ישירות למגורים זמניים.





מלוח 8 עולה כי מתוך 53.3 מיליון ש"ח שהוקצו לפינוי נתיב האבות לא נוצלו כ-11.1 מיליון ש"ח שהם כ-21% מהתקציב. מתוך התקציבים שלא מומשו, 2.25 מיליון ש"ח היו למטרת חדרי אירוח, שלא היה בהם שימוש בעקבות מעבר של המפונים ישירות למגורים זמניים ועוד מיליון ש"ח הוקצו לוועדה מיוחדת לשם סיוע נוסף בנסיבות מיוחדות וחריגות למפונים. עם זאת נמצא כי הפיצויים למפונים בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח לא הועברו למפונים בהיעדר הסדרה של מבני הקבע.

## שחיקת כספי הפיצויים למפוני נתיב האבות

על פי החלטת הממשלה בנושא נתיב האבות תשלום הפיצויים למפונים יתבצע לאחר הערכת שמאי ממשלתי ואישור החשב הכללי במשרד האוצר והמועצה האזורית גוש עציון ולאחר הצגת אישורים על תהליך הבנייה. השמאי הממשלתי נתבקש על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר לקבוע אומדן עלות של ההשקעות של המקרקעין המיועדים לפינוי והריסה על פי החלטת בג"ץ 7292/14. הערכת השמאי נעשתה סמוך למועד הפינוי ב-28.8.18.

יצוין כי החלטות הממשלה אינן קובעת מנגנון הצמדה לתשלום למפונים. בהחלטת הממשלה נקבע כי מזכיר הממשלה מוסמך לבצע שינויים בתבחינים, אם יידרש, וזאת בהתייעצות עם המועצה האזורית ובתיאום עם משרד המשפטים והאוצר.

במאי 2021 העבירה המועצה האזורית גוש עציון בקשה למשרד האוצר ולמשרד המשפטים להקדמת כספי הפיצויים מכוח החלטת הממשלה 3598 בנושא הקמת אתר מגורים זמני לתושבי שכונת נתיב האבות, וזאת בנימוק שמחירי הדיור העולים מצד אחד והעיכוב הצפוי באישור התב"ע מצד שני גורמים לשחיקת כספי הסיוע למפונים.

באפריל 2022 ובמהלך הביקורת כתב סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר אל משנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה כי עמדתו היא כי יועברו "כל כספי הסיוע ללא דיחוי... ורישום הערת אזהרה לטובת המועצה".

באפריל 2022 משרד האוצר אישר<sup>59</sup> את שחרור כספי הסיוע, שלא לפי מסמך התבחינים (שלבי התקדמות הקמת מבני הקבע) על ידי כך שישוחררו כספים למרות ההליכים המשפטיים שיש בהם לעכב את האפשרות לממש את הבנייה של מבני הקבע. במועד סיום הביקורת דבר זה טרם בוצע.

במאי 2022 מסר ראש ענף תשתית במנהא"ז לצוות הביקורת כי העיכוב במעבר של המפונים מנתיב האבות נגרם עקב היעדר יכולת לבצע הליכי תכנון של התב"ע ליישוב הקבע בשל עררים על המקרקעין, ועדיין לא התקבלה בהם החלטה.

מומלץ כי המנהא"ז יקיים תהליכי בקרה ומעקב אחר קבלת ההחלטה בעררים בנתיב האבות ויפעל לקבלת החלטות בעניינם. במידת הצורך, מומלץ לערב את המתפ"ש בעניין זה.

59 אישור מזכיר הממשלה ממאי 2022.



באוקטובר 2022 מסר המינהל האזרחי בתגובתו לממצאי הביקורת כי מתקיים תהליך בקרה ומעקב סדור אחר ההליכים המתקיימים בוועדת העררים הצבאית. עם זאת אין לגורמי המינהל האזרחי או המתפ"ש כל מעורבות או השפעה על פעילות בית הדין, לוחות הזמנים לכינוס הדיונים ופרסום החלטות. עוד יצוין כי זמן קצר לאחר פרסום החלטה בנוגע לנתיב האבות, על ידי וועדת הערר, קיבל המנהל"ז החלטות בהתאם, והחל בקידום הליכי תכנון לתב"ע של היישוב אלעזר.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוכח משך הזמן הרב שחלף מאז המעבר למגורים זמניים ב-2018 יאיץ המינהל האזרחי את הטיפול בהליכי התכנון והבנייה של בתי הקבע של מפוני נתיב האבות.

### בשיתוף הציבור עלה כדלהלן:



“דחיית מתן נספי הפיצוי לא מאפשרת לממש רכישת בית חדש ולכן מפונים רבים לא פוצו גם לאחר כמה שנים ממועד הפינוי (במקרה של נתיב האבות מדובר על ארבע שנים), וכי שחיקת הנסף בעקבות אי - הצמדתו גורמת למצב שהבית שנבנה לא שווה בערכו לערך הבית שנהרס”

משרד מבקר המדינה חישב על סמך מדדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את ערך שחיקת כספי הסיוע באמצעות תהליך הצמדה של שווי המבנים שנהרסו ביוני 2018 למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים<sup>60</sup>.

שיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים בין מועד קביעת ערך הפיצוי למועד הבנייה לחודש מאי 2022 הוא כ- 12%<sup>61</sup>.

מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי שיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים בין מועד ההחלטה למועד הפינוי לבין מועד סיום הבנייה של מגורי הקבע לתושבי נתיב האבות היה כ- 12%. השחיקה בערך הפיצוי של המשפחות של מפוני נתיב האבות לעומת הסכום שהעריך השמאי הממשלתי באוגוסט 2018 מוערכת בסה"כ בכ- 2.4 מיליון ש"ח נכון למאי 2022.

60 מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - בתקופת בסיס: יולי 2011=100.0. בזמן פינוי הבתים בשכונת נתיב האבות ביוני 2018 היה מדד מחירי תשומות לבנייה 112.6. במאי 2022 - תאריך ביצוע החישוב - היה המדד 126.1.

61 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - פרסום במרשתת.



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

מומלץ כי החלטת הממשלה תקבע מנגנון להעברת כספים במקרה של עיכוב בבניית ממגורי הקבע כמו במקרה של מפוני נתיב אבות. עוד מומלץ, כי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר בתיאום עם הרשויות המקומיות ישלימו בחינה ביחס לפער הכספי שנגרם למפונים בשל שחיקת כספי הסיוע וישקלו מתן פיצוי בהתאם.

## פיצוי מפונים בנסיבות מיוחדות וחריגות על ידי הוועדה המיוחדת

בהחלטת הממשלה בנושא עמונה, עפרה ונתיב האבות, קבעה הממשלה בין היתר כי הכללים, התבחינים ולוחות הזמנים שעל פיהם יינתן הסיוע יגובשו על ידי משרד ראש הממשלה בהתייעצות עם המועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון ובתיאום עם משרד המשפטים והאוצר.

נספח א' להחלטת הממשלה קבע את התבחינים בציינו כי נכון להיעזר באמות המידה ובסכומים שנקבעו לפי חוק יישום תוכנית ההתנתקות ובפרט בהחלטות הוועדה המיוחדת לפי חוק יישום תוכנית ההתנתקות בהתאמות הנדרשות. זאת, לצד הוראות נוספות שיפורטו באמות המידה שקבעה הוועדה המיוחדת.

בנספח א' להחלטת הממשלה נקבע עוד כי יינתן למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות סיוע נוסף בנסיבות מיוחדות וחריגות כדי לאפשר מידה מסוימת של מענה למקרים מיוחדים וחריגים שבהם המפונים אינם מקבלים מענה במסגרת רכיבי הסיוע (כגון פינוי בית מלאכה ששימש לפרנסת תושב המקום, צורך חריג עבור משפחה גדולה במיוחד, השקעות חריגות בבית או בחצר וכד'). בהחלטה נקבע ההליך לטיפול במקרים מיוחדים כולל את הסעיפים האלה:

1. תוגדר מסגרת תקציב בסך שלא יעלה על סכום המוערך ב-5 מיליון ש"ח עבור תושבי עמונה ועפרה ומסגרת תקציב של 1 מיליון ש"ח בגין יישום החלטת הממשלה בנושא נתיב האבות שמתוכה ניתן יהיה לאשר תשלומים מיוחדים בנסיבות חריגות.
2. המועצה תבחן את הבקשות שיוגשו לה כאמור ותנסח בתוך 30 יום מהמועד להגשת הבקשות, החלטה בכתב במרוכז לכל הבקשות. נוסח החלטה יועבר לאישור נציג משרד האוצר בעל ניסיון מקצועי בתחום של קביעת פיצויים למפוני גוש קטיף.
3. נציג משרד האוצר ייתן את החלטתו בנוגע להחלטה, כאמור, בתוך 30 יום מקבלת טיוטת ההחלטה במועצה.

ועדת החקירה הממלכתית בנושא תוכנית ההתנתקות המליצה כי אם יתעורר צורך בטיפול במקרי פינוי עתידיים, יש להפעיל מנגנון שידון באפשרות לשלם פיצויים למפונים לפני משורת הדין במקרים מתאימים, שבהם "בשל נסיבותיו המיוחדות של המבקש, מן הצדק לעשות כן. מורכבות מרקם החיים האנושי, והעובדה שכל משתקם הוא עולם ומלואו, מביאה לעיתים למצב



שבו הכרעת החוק לשלם פיצוי על יסוד אמת מידה מסוימת, ולשלול את הפיצוי מאת מי שאינו זכאי לכך לפי אמת מידה זו, גורמת לאי צדק בעניינו של משתקם בודד זה או אחר, וכי מנגנון של מתן פיצויים 'לפנים משורת הדין' נועד לתקן עיוותים כאלו".

בינואר 2019 המועצות האזוריות מטה בנימין וגוש עציון מינו כל אחת ועדה מיוחדת בדומה לוועדה שהוקמה במהלך תוכנית ההתנתקות לשם מימוש האמור בהחלטת הממשלה. הוועדה כללה את מנכ"ל המועצה כיו"ר הוועדה, הגזבר, והיועץ המשפטי<sup>62</sup>. בכתב המינוי נכתב כי המניין החוקי בישיבות הוועדה יהיה רוב חברי הוועדה.

בספטמבר 2019 פרסמה הוועדה המיוחדת של המועצה האזורית גוש עציון קול קורא להגשת בקשות ממפוני נתיב אבות לסיוע נוסף בשל נסיבות מיוחדות וחריגות.

באוקטובר 2019 הוגשו 26 בקשות לסיוע בנסיבות חריגות לוועדה במועצה האזורית מטה בנימין, המועצה טרם דנה בעניין.

בנובמבר 2019 קבעו המועצה האזורית גוש עציון והמועצה האזורית מטה בנימין עקרונות לבחינת בקשות שהוגשו לוועדה המיוחדת לסיוע נוסף בנסיבות חריגות.

ביוני 2022 מסרו הגזברים של שתי המועצות האזוריות שלעיל כי משרד האוצר לא מינה רפרנט מקצועי כפי שנדרש בהחלטת הממשלה, ולפיכך הם לא שלחו למשרד האוצר את הבקשות שקיבלו מהמפונים לאישור סיוע נוסף בנסיבות חריגות.

ביולי 2022 מסר רפרנט שלטון מקומי במשרד האוצר כי הרפרנט המקצועי הרלוונטי סיים את תפקידו במאי 2021, וכי במועד סיום הביקורת טרם מונה לו מחליף שבסמכותו לבחון ולאשר את הבקשות לסיוע שהוגשו לוועדות המיוחדות במועצות האזוריות. אולם, אם היו מגיעות למשרד האוצר בקשות לסיוע כאמור מהמועצות, המשרד היה מטפל בכך.

המפונים מעמונה מעפרה ומנתיב האבות הגישו 26 בקשות לסיוע מהוועדה המיוחדת במועצה האזורית מטה בנימין. במועד סיום הביקורת, הוועדה המיוחדת במועצה האזורית לא דנה בעניינם, בין היתר, בהיעדר מינוי של רפרנט מקצועי על ידי משרד האוצר, ובקשות אלה לא הועברו לבחינה ולאישור של משרד האוצר.

אף שבהחלטת הממשלה הוקצה סכום של 6 מיליון ש"ח לסיוע למפוני עמונה, עפרה ונתיב האבות כמענה למקרים מיוחדים וחריגים - המועצות האזוריות לא פעלו כדי לקדם את מתן הסיוע, ומשרד האוצר לא מינה רפרנט מקצועי כפי שנדרש בהחלטת הממשלה. דבר זה הביא לכך שהתקציב האמור שנקבע בהחלטת הממשלה לא מומש, ולפיכך תכלית הסיוע לא הושגה, ויש להניח שהדבר פגע בטיפול במפונים.

בספטמבר 2022 מסרה המועצה האזורית מטה בנימין בתגובתה על ממצאי הביקורת כי מתוך רצון להימנע מעיכובים בקבלת פיצוי של הוועדה המיוחדת, המועצות האזוריות החליטו לגבש פשרות מוסכמות על ידי המפונים. בנתיב האבות הפשרה סוכמה אך טרם יצאה אל הפועל בהיעדר אישור ממשרד האוצר, ובמטה בנימין העבודה על גיבוש הפשרה נמצאת בעיצומה.

62 המועצה האזורית מטה בנימין הוסיפה גם את מבקרת הפנים כחברה בוועדה.



נוכח התקציב שהעמידה הממשלה לטובת פיצוי המפונים, 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 שקבעה החלטת הממשלה ועל משרד האוצר למנות נציג ייעודי בעל ניסיון בתחום של קביעת פיצויים. זאת, כדי לבחון את הפניות שיועברו אליו ולאפשר למפונים לנצל את התקציב הייעודי שנקבע בעניין זה בהחלטת הממשלה.

## הסיוע למפונים בנושאי רווחה

בג"ץ בהחלטותיו על הוצאת צווי הפינוי וההריסה של בתי התושבים בנקודות היישוב היה ער למשמעויות הקשות והכואבות עבור התושבים ומשפחותיהם שהשתקעו ביישובים והתערר בקהילה. בבג"ץ בנושא פינוי מגרון<sup>63</sup> נכתב כי "איננו מתעלמים מהקשיים שמעורר פינוי של מאחז באזור, לא כל שכן מאחז גדול הנמצא במקום תקופה ממושכת". בבג"ץ בנושא פינוי עמונה<sup>64</sup> נכתב כי "לא בנקל מורים אנו על ביצוע של צווים שמתוקפם יפוננו מבני היישוב, המשמשים למגורים של תושביהם במשך שנים לא מעטות. אין ספק כי השלכות ביצועם של צווי ההריסה קשות וכואבות הן עבור התושבים ובני משפחותיהם, אשר השתקעו ביישוב והקימו בו קהילה משותפת".

בחוק ליישום תוכנית ההתנתקות הוטלה האחריות על מינהלת סלע לוודא כי המפונים יקבלו סיוע נפשי וסיוע בתחום הרווחה במהלך כל תקופת ההתארגנות וההסתגלות למקומות מגורים ותעסוקה חדשים.

בדוח מבקר המדינה בנושא תוכנית ההתנתקות מפברואר 2006 הומלץ שמשרד הרווחה והמועצות הרלוונטיות יבצעו מיפוי של הצרכים הפרטיים, החברתיים והקהילתיים של המשפחות המפונות עוד לפני הגעתן ליישובים הקולטים, וזאת כדי לסייע להיערכות מוצלחת של שירותי הרווחה ברשויות הקולטות.

בדוח מעקב של מבקר המדינה מינואר 2009<sup>65</sup> בנושא הטיפול ברווחה בקרב אוכלוסיית מפוני ההתנתקות נכתב כי תמונת המצב בשנת 2007 מצביעה כי גם הדור הצעיר מתמודד עם קשיים בעקבות הפינוי, וחלה עלייה במספרם של בני הנוער בסיכון לאחר ההתנתקות בקרב המשפחות המפונות. תחושת הזרות למקום, לבית הזמני ולחברה והצפיפות באתר הזמני הביאו לתופעות של חוסר רצון להשתייך לקהילת המקור, לנישואים מוקדמים, לנשירה סמויה ממוסדות החינוך, לירידה במוטיבציה לשירות ביחידות לוחמות בצה"ל ולחוסר המוטיבציה לשאת בתפקידים פיקודיים. עוד נמצא בדוח כי כ-15% - 20% מבני הנוער שפוננו נמצאו במצוקה נפשית ובחשש גדול מפירוק המשפחה המסגרת המשפחתית. עוד צוין בדוח, כי לרשויות המקומיות יתרונות משמעותיים בהיכרות עם המשפחות, והמשאבים שניתנו להן כללו כוח אדם ותקציבים שהעמיד משרד הרווחה לאוכלוסיית המפונים, וגישתם העקרונית של הגורמים האחראיים למתן שירותי רווחה למפונים, בשיתוף משרד הרווחה ובגיבוי מעשי של מחלקת הרווחה, היא כי יש לעשות את

63 ראו הערה 9.

64 ראו הערה 11.

65 מבקר המדינה, **דוח מיוחד: הטיפול בנושא הרווחה בקרב אוכלוסיית מפוני ההתנתקות** (2009).



המיטב בסיוע למפונים, אך להימנע מתמיכה מוחלטת שעלולה להביא לחוסר עצמאות של המשפחה או לגרום לתלות תמידית במוסדות המדינה.

בדוח של ועדת החקירה הממלכתית נכתב כי הטיפול במפונים מצריך התייחסות להיבטים פסיכולוגיים-חברתיים שתכליתה לסייע להם להתמודד עם הטראומה שחוו - אישית, משפחתית וקהילתית<sup>66</sup>. הוועדה קבעה כי נדבך מרכזי בהמלצותיה יעסוק בהטלת משימת הטיפול במפונים על גוף חוץ-ממשלתי שיושתת על אנשי מקצוע שלפחות לחלקם זיקה לטיפול פסיכולוגי-חברתי, שירכו את פעילות השיקום ויהיה מעורב בקבלת ההחלטות בעניין הטיפול במפונים בכל היבט שהוא, כגון דיור ותעסוקה.

החלטות הממשלה בנוגע לפינוי נקודות היישוב לא כללו התייחסות לנושא הרווחה של המפונים. באפריל 2022 מסר ממלא מקום מנכ"ל ראש הממשלה לשעבר לצוות הביקורת כי עבודת המטה בהובלתו בעת גיבוש החלטות הממשלה בנושא פינוי היישובים כללה את עמדת משרד הרווחה, הגם שאינה מוזכרת בהחלטות הממשלה.

ביולי 2012 פנה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית מטה בנימין-למנהל מחוז ירושלים במשרד הרווחה ופירט על הטלת הממושכת ועל אי-הוודאות שעברו מפוני מגרון, על ההשפעות הניכרות על הנהגת היישוב ועל התא המשפחתי ועל החרדות בקרב הילדים. הוא ציין כי לביצוע משימות הרווחה, הרשות מעסיקה את אנשי מחלקת הרווחה בתשלום שעות נוספות נוסף על עבודתם השוטפת, וכי המועצה מעסיקה אנשי מקצוע נוספים למטרה זו.

בשנים 2012 עד 2017 התקשו גורמים מהמועצות האזוריות לקבל מענה ממשרד הרווחה בנוגע לטיפול במפונים. להלן דוגמאות:

1. באפריל וביולי 2015 פנה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במטה בנימין למנהל מחוז ירושלים במשרד הרווחה וציין כי יש צורך בהתערבות מקצועית ברמת הפרט, המשפחה והקהילה של המפונים בראייה מערכתית, וכי יש צורך בהתערבות בתחום שיפור החוסן האישי והמשפחתי כבסיס להתמודדות יעילה עם העתיד לבוא. עוד הוא ציין כי קהילת עמונה נמצאת באי-ודאות של פינוי והריסה, וכי הקהילה מגיבה בחרדה גבוהה.
2. בפנייה נוספת ממאי 2016 ציינה ראשת צוות במחלקה כי האיום המתמשך וחוסר הוודאות המתלווה אליו מערערים את תחושת הביטחון האישי והקהילתי, יוצרים לחץ פיזי ונפשי רב אצל ההורים, הילדים ובני הנוער ומאלצים את התושבים לקבל החלטות קשות בתנאי אי-ודאות. כל אלו עלולים ליצור מצבי דחק אשר יקשו על ההתמודדות עם המשבר לאחר הפינוי, וכי בני הנוער והילדים מקימים לליווי רגשי אינטנסיבי יותר. עוד ציין כי לשם כך יש לגבש תוכנית לסיוע רגשי וקבוצתי על ידי פסיכולוגים, וכי "כרגע אף משרד לא מתקצב סיוע זה לתושבי עמונה ועפרה".

66 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (6.6.10), עמ' 451.



3. במאי 2017, במהלך סיכום ישיבה בנושא מפוני עמונה במועצה האזורית מטה בנימין בראשות ראש המועצה ובהשתתפות הגזבר ואגף הרווחה<sup>67</sup>, נכתב כי יש ילדים עם חרדות הנובעות מחוסר ודאות, חלקם בטרואמה והטיפול נותן להם כוחות".

ביוני 2017 פנה ראש מועצת בנימין<sup>68</sup> לעוזר שר הביטחון לענייני התיישבות לשעבר ולמזכירות הממשלה בנושא התשלומים עבור טיפול וליווי צמוד של המועצה בתחום החברתי קהילתי ובתחום התשתיות וציין כי נושא העברת הכספים למועצה עבור נושאים אלו חייבת להיסגר בהקדם. עוד עולה בפניה כי המועצה "מושקעת עד צוואר בטיפול בקהילת עמונה, במשפחות ובילדים; כי השקט ה'תעשייתי' הוא בשל הליווי הצמוד שהמועצה נותנת". ראש המועצה ביקש סיוע כספי בעניין זה.

בפברואר 2022 מסר מנהל אגף הרווחה והשירותים חברתיים במועצה אזורית מטה בנימין לצוות הביקורת, כי בוצעה הסטת משאבי כוח אדם ותקציב מהעשייה השוטפת של מחלקת הרווחה של המועצה לסיוע למשפחות המפונות. עוד מסר, כי השפעות הפינוי על המפונים ניכרות בשלושה רבדים - האישי, המשפחתי והקהילתי ובשלושה קבועי זמן: (א) מרגע קבלת החלטת בג"ץ ועד יום הפינוי; (ב) יום הפינוי; (ג) יום לאחר הפינוי עד שנה לאחר הכניסה למגורי הקבע של המפונים.

ביולי 2022 מסר גזבר המועצה האזורית בנימין לצוות הביקורת כי לאחר הפניות דלעיל למשרד הרווחה העביר משרד הרווחה למועצה האזורית מטה בנימין 261,000 ש"ח ל"סיוע מיוחד לאיו"ש" והוסיף חצי תקן לחצי שנה כמענה לכלל הבקשות שעלו מהמועצה האזורית.

ביוני 2022 מסרה הסמנכ"ל למינהל השירותים החברתיים והאישיים במשרד הרווחה לצוות הביקורת כי אין למשרד הרווחה ניהול או תוכנית למתן מענה רווחה לטיפול במפונים. עוד מסרה הסמנכ"ל כי לדעתה לא נדרשת תוכנית כזו, והגיוס לאירוע לאומי מתקיים "אד הוק" כמו באסון מירון, במקרה של שריפה גדולה או במקרים דומים בסדרי הגודל של פינוי יישובים.

ביולי 2022 מסרה מנהלת מחוז ירושלים במשרד הרווחה<sup>69</sup> לצוות הביקורת כי למשרד אין תוכנית מובנית ומוכנה מראש לטיפול במפונים. עוד ציינה מנהלת המחוז כי התקציב והתקנים נדרשים להינתן ממשרד האוצר ועליהם להיות תוספתיים ולא חלק מתקציב ותקנים קיימים של המשרד.

יצוין, כי באוגוסט 2022 מסר גזבר המועצה האזורית גוש עציון לצוות הביקורת כי המועצה מפרשת את החלטת ממשלה 3598 שקבעה הקצאה של מיליון ש"ח למשרד הפנים ל"צרכים מיוחדים הנובעים מהפינוי עבור הטיפול באוכלוסיית המפונים", כתקציב המיועד לרווחה. על בסיס זאת, המועצה הגישה למשרד הפנים בסוף יולי 2022 בקשה לשיפוי בגין הוצאות רווחה ופעילות קהילתית. עד למועד סיום הביקורת המועצה טרם קיבלה תקציב זה.

67 סיכום ישיבה בנושא קהילת עמונה במועצה האזורית מטה בנימין (28.5.17).

68 ביוני 2017 פנה ראש מועצת בנימין למזכירות הממשלה בדוא"ל בנושא התשלומים והעברת הכספים.

69 ביולי 2022 פנתה מנהלת מחוז ירושלים במשרד הרווחה לצוות הביקורת בדוא"ל.



## בשיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה עלה כדלהלן:



“נושא הרווחה טופל במלואו דרך המועצה האזורית, אשר שימשה גוף מסייע ותומך בתושבים. עוד עלה כי לאורך זמן התמעטה התמיכה הרגשית של המועצות במפונים, ובטלב המעבר למגורי הקבע נפסקה”  
חלק מהמשתתפים ציינו כי: “היה מקום וצורך להמשיך את התמיכה הרגשית במפונים ואת הטיפול בהם גם לאחר המעבר למגורי הקבע שכן מבוגרים וילדים המשיכו להזדקק לכך. כמו כן המשך הטיפול הרגשי היה יכול לסייע במניעת בעיות רגשיות שעלולות להתעורר גם זמן רב אחרי הפינוי”

החלטות הממשלה בנוגע לפינוי נקודות היישוב הישראליות לא כללו התייחסות לנושא הרווחה של המפונים ומשרד הרווחה הקצה תקציב לכך רק בהמשך לפניית המועצות האזוריות, וזאת 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.

בספטמבר 2022 מסר משרד הרווחה בתגובתו על ממצאי הביקורת כי המלצות הביקורת מקובלות עליו, וכי החלטות ממשלה שיעסקו בנושא פינוי יישובים יכללו מתן מענה על נושאי הרווחה בהובלת משרד הרווחה ובשיתוף מחלקות הרווחה במועצות האזוריות. כמו כן יינתן תקציב ייחודי ותגובש תוכנית הכוללת תגבור כוח אדם לליווי המשפחות במשך כשנה מיום הפינוי.

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 המשפחות גם כשנה לאחר הפינוי (בהתאם להמלצות דוח ועדת החקירה הממלכתית), וזאת לשם התמודדות מיטבית של המפונים עם השפעות הפינוי.





## הפקת לקחים מפינוי נקודות היישוב הישראליות

תהליך הפקת לקחים, יישום והטמעתם נועד להשוות בין פרטיה של פעילות מסוימת שבוצעה והתוצאה בפועל שלה, ובין התוצאה הרצויה של אותה פעולה. תהליך הפקת הלקחים כולל ביצוע תחקיר; הפקת לקחים, הגדרתם וסיווגם; יישום של הלקחים והטמעתם, הוא עתיד לסייע במתן תובנות והמלצות בנוגע לפעילות דומה שתבצע בעתיד<sup>70</sup>.

מדריך התכנון הממשלתי, אשר פורסם בספטמבר 2010, קובע כי יש חשיבות רבה להצמדת מדדי תוצאה למטרות שנקבעו, ומדדי התפוקה הם תוצרי הפעילות הממשלתית המשקפים את ליבת העשייה המשרדית.

ועדת החקירה הממלכתית ציינה כי מטרת ביצוע תהליכים של הפקת לקחים היא למנוע הישנות כשלים בעתיד, וכי בהתנתקות לא התקיים תהליך הפקת לקחים כולל במשרדי הממשלה למעט תהליכים פנימיים וספורדיים שנועדו לשמש את משרדי ממשלה שבהם התחקירים נעשו, וכי לא ברור אם יש בהם כדי לתרום לידע ארגוני כללי שישמש מעין "ארגז כלים" לטיפול באירוע דומה. מתוך הכרה בחשיבות תהליך הפקת הלקחים וביצירת גוף ידע שישמש בסיס לטיפול באירועים עתידיים, הוועדה המליצה כי תהליך הפקת הלקחים יוטל על גוף ממשלתי המתאפיין בעצמאות יחסית ובאופן התבוננות רחבה.

באפריל 2017 ביצע משהב"ט באמצעות עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות, וכן אמו"ן הפקת לקחים בנוגע לפינוי עמונה ותשעת הבתים בעפרה. הפקת הלקחים הייתה פנימית למשהב"ט.

בספטמבר 2021 מסר עוזר השר לענייני התיישבות לצוות הביקורת "כי לא בוצעו סיכומים והפקות לקחים משותפים חוצה ארגונים ומשרדי ממשלה".

באוקטובר 2021 מסר עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות לשעבר לצוות הביקורת כי "לא בוצע תהליך הפקת לקחים מתכלל של הגורמים הרלוונטיים לתהליך פינוי של נקודת יישוב ישראלית באיו"ש. זהו תהליך שיש למצותו כדי ללמוד מפינוי ולשפר את התהליכים והמענה המבוקש".

בביקורת עלה כי 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 שתאפשר את העברתם היישר לאתרים הזמניים ולמגורי הקבע ומתן מענה בנושאי רווחה. בביקורת עלה עוד כי 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, משהב"ט (על גופיו הפועלים לביצוע הפינוי) ועוזר שר הביטחון לענייני התיישבות, משרדי הממשלה הרלוונטיים והמועצות שבשטחי שיפוטן נקלטו המפונים.

70 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימושן (2021), עמ' 83.



בתגובת משרד הרווחה נמסר כי יש לקיים תהליך הפקת לקחים לאחר הפינוי ללמידה, תובנות, יישומן והטמעתן.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי ככל ולא 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 והמנהא"ז. לאחר מכן מוצע שריכוז הלקחים יובא לדיון לפני הממשלה וישמש בסיס לתהליך למידה.

עוד מומלץ, כי הממשלה תבחן אם יש מקום לקבוע גוף או גורם מתכלל מוביל למשימת פינוי נקודות יישוב, אשר יודא יישומן של המלצות שניתנו כלקחים מפינויים קודמים, ואשר יהיה אחראי גם להפיק לקחים באופן שיאפשר תהליך למידה למקרים דומים אם יתרחשו בעתיד, מטעם כל הגופים המעורבים.



## סיכום

בשנים 2012 עד 2022 פונו 115 משפחות מארבע נקודות יישוב ישראליות ביישובים מגרון, עמונה, עפרה ונתיב האבות שבאזור יהודה ושומרון בעקבות החלטות בג"ץ שקבע 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 הקהילתי. עם זאת, בג"ץ קבע כי אין בקושי זה כדי לאפשר הכשרה של בנייה בלתי חוקית על קרקע פרטית, ואין בו כדי להצדיק אי-אכיפה. בתהליך הפינוי של נקודות יישוב מעורבים גופים רבים, ובהם משרדי ממשלה רבים, צה"ל, המנהא"ז ומועצות אזוריות שלהן תפקיד מרכזי בטיפול במפונים הצפויים להיקלט בשטחי שיפוטן. להצלחת הטיפול במפונים נדרש שיתוף פעולה מצד כלל הגופים הללו.

הגם שלקחי ועדת החקירה הממלכתית בנושא "טיפול של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון" והמלצותיה עמדו לרשות מקבלי החלטות, הם לא יושמו ברובם. 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 לא היה גוף אחד או גורם אחד מתכלל שריכז, תיאם והנחה את הגופים השונים שעליהם הוטלה האחריות למימוש החלטות הממשלה, וכי הממשלה לא קיבלה דיווח על בעיות וחסמים שעיקבו את הטיפול במפונים. בהיעדר גורם כזה, ניהולם של התקציב ולוחות הזמנים בנוגע לטיפול במפונים לקה בחסר. כך למשל, חלק מהמפונים שהו זמן ניכר במגורים ארעיים או זמניים, כדוגמת מפוני מגרון ששהו כשבע שנים במגורים זמניים וחלקם לא זכו עד היום לממש את פתרון הקבע בעניינם, כדוגמת מפוני נתיב האבות, 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. גוף זה ישמש גם כתובת מרכזית למפונים ולמועצות האזוריות המרכזות את עיקר המאמץ בטיפול בהם. כמו כן מומלץ להגדיר את תחומי האחריות והסמכות של כלל הגופים העוסקים במתן מענה למפונים, והכול בהתאם להמלצות ועדת החקירה הממלכתית ולדוחות מבקר המדינה בנושא תוכנית ההתנתקות. עוד מומלץ, כי ככל שלא נקבע גורם אחר, שמזכיר הממשלה יקיים דיוני סטטוס בעניין מצב המפונים כיום כדי להשלים את הטיפול בעניינם כמו שנקבע בהחלטות הממשלה.

