



י"ט תמוז תשע"ו
25 יולי 2016

לכבוד
גב' בת שבע פנחסוב
מנהלת הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור
הכנסת, ירושלים

שלום רב,

הנדון: תקציב מנהלת תנופה

ביום 4.1.2016 העברתם למשרדנו בקשה למידע אודות הטיפול במפוני גוש קטיף במסגרת יישום תכנית ההתנתקות.

כידוע, נסגרה מנהלת תנופה ב-31.12.2015 ומרבית עובדיה סיימו את תפקידם. המשך הטיפול ביתרת המשימות הועברו לאגף התיישבות שהוקם ברשות לתכנון שבמשרד החקלאות.

על רקע הסגירה והמעבר למשרד החקלאות וההתארגנות בו ולאור חילופי העובדים, היה קושי רב באספקת המידע המבוקש עד כה.

לאחר שהשלמנו את ההיערכות המתאימה למתן מענה, להלן התייחסותנו לשאלות שהופנו אלינו ע"י הוועדה.

האתר הזמני בניצן

נכון להיום, מתגוררות באתר הזמני בניצן 172 משפחות בחלוקה כמפורט להלן:

95 משפחות זכאיות להן הוקצה מגרש באתרי הקבע;

23 משפחות שאינן זכאיות;

54 משפחות "בני האזור המפונה" להן הוקצה מגרש בניצן ובבאר גנים באמצעות החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1149;

יצוין כי באתר הוצבו עוד כ-40 מבנים באופן בלתי חוקי ובהם מתגוררות משפחות שחלקן אינן מהשטח המפונה.

תקציב מנהלת תנופה

מצ"ב כנספח א' פירוט תקציב מנהלת תנופה לאורך השנים בחלוקה לפי סעיפי התקציב העיקריים. יצוין כי כנספח מפורטים הכספים שהוצאו בפועל מידי שנה והם נכונים ליום 31.12.2015. סך הוצאות תנופה, נכון ליום 31.12.2015 הינו כ-8.7 מיליארד ₪.



הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר
אגף התיישבות

מתוך הסך הנ"ל הועברו תקציבים לגורמים חיצוניים – יועצים, עורכי-דין, רואי-חשבון, "תעסוקטיף" (סיוע למפונים לשוב למעגל העבודה) ו"מענים" (מתן סיוע נפשי) – כמפורט להלן: (באלפי ₪)

שנה	יועצים	עו"ד ורו"ח	תעסוקטיף	מענים
2005	2,040	4,840	370	--
2006	3,765	17,460	3,660	--
2007	2,530	12,200	453	--
2008	3,250	7,950	60	1,350
2009	3,720	5,720	80	1,550
2010	3,950	2,360	2,925	1,660
2011	4,480	865	4,405	4,390
2012	5,585	2,090	3,050	3,085
2013	3,000	1,240	2,850	3,540
2014	2,370	895	3,489	3,201
2015	3,235	2,230	1,470	550
סה"כ	37,925	57,850	22,812	19,326

ביצוע פעולות באמצעות החטיבה להתיישבות

ביום 3.12.2006 קבלה הממשלה החלטה שמספרה 799 ועניינה "הכשרת קרקע חקלאית להקמה מחדש של משקי חקלאות המועתקים מחבל עזה".

בהחלטה נקבע כי יוקצה לחטיבה להתיישבות סך של 32 מיליון ₪ עבור הכשרה ופיתוח של קרקע חקלאית המוקצית לחקלאים מהאזור המפונה והמעוניינים בהקמה מחדש של משקם החקלאי.

תקציב זה הועבר מתנופה לחט"ל, מעת לעת, בכפוף לביצוע העבודות הדרושות. **עד כה הועבר לחט"ל סך של 23,875 אלף ₪ לביצוע עבודות אלה.**

בנוסף, ביום 5.3.2014 התקבלה החלטת ממשלה שמספרה 1414 ועניינה "פיתוח יישובי הקבע של מפוני גוש קטיף וצפון השומרון וקידום המעבר לבתי הקבע".

במסגרת זו הוחלט, בין היתר, על העברת תקציב לחטיבה להתיישבות בסכום כולל של 55 מיליון ₪ כדלקמן:

סך של 36 מיליון ₪ יוקצו לטובת העמדת מבנים יבילים למכירה או השכרה על מגרשי הקבע של המפונים.

סך של 7 מיליון ₪ יוקצו לטובת הקמת בקו"ם ביישובי הקבע של המפונים.

סך של 12 מיליון ₪ יוקצו לטובת מבנים למתן שירותים קהילתיים ומבני תעסוקה ביישובי הקבע של המפונים.



הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר
אגף התיישבות

החלטת הממשלה האמורה קבעה אמות מידה ברורות להקצאת המבנים ליישובים. כך למשל, להקמת בקו"ם ביישוב תילקח בחשבון המידה שבה יהיה בהקמת הבקו"ם כדי לסייע לפינוי אתרי הדיור הזמניים של המפונים. מבנה תעסוקה יוקם רק ביישובי הקבע בנגב או בגליל.

נוסיף עוד, כי סמוך לאחר הפינוי קיבלה הממשלה מעת לעת החלטות בנוגע להקמת אתרי מגורים זמניים עבור המפונים. במסגרת החלטות אלה הוקצה לחט"ל תקציב לצורך הקמת האתרים הזמניים.

הסכמי העתקה

1,415 בתי אב נמצאו זכאים, עקרונית, להצטרף להסכמי העתקה קהילתית (משמע – הם זכאים לפינוי בגין בית מגורים והיה להם מרכז חיים ביום הקובע או שהוועדה המיוחדת אישרה את הצטרפותם להסכם העתקה בשל נסיבות מיוחדות שהתקיימו בהם).

מבין 1,415 בתי האב הזכאים עקרונית להעתקה קהילתית, 1,213 בתי אב (כ-86% מכלל הזכאים) הצטרפו להעתקה קהילתית במסגרת הסכם העתקה שנחתם עם המנהלה או במסגרת הסדר העתקה שהתבסס על החלטת ממשלה.

הצטרפות להסכם העתקה הייתה כרוכה בחתימה על הצטרפות להסכם בעוד הצטרפות להסדר העתקה לא הייתה כרוכה בחתימה על הסכם אך בהחלטות הממשלה נקבעו כללים ונקבעה מסגרת זמן על פיהם יכול היה המפונה להיות חלק מההסדר.

להלן פירוט הסכמי העתקה והסדרי העתקה:

מ/ו"א	ישוב קבע	מספר המצטרפים להסכם	מועד החתימה על ההסכם	קהילות מקור
מטה אשר	בוסתן הגליל	25	10.9.2007	ניסנית
עמק חפר	יד חנה	30	25.8.2005	חומש
גן רווה	פלמחים	25	13.6.2011	אלי סיני
נחל שורק	גני טל	71	18.11.2008	גני טל
	יד בנימין	125	23.7.2007	הסכם פתוח
	נצר חזני	42	24.7.2009	נצר חזני, גדיד,
חוף אשקלון	בת הדר	25	25.9.2005	אלי סיני, ניסנית
	מבקיעים	25	27.7.2005	פאת שדה, רפיח ים
	תלמי יפה	21	28.6.2006	אלי סיני
	ניצן	217	20.7.2005	נווה דקלים
עיריית אשקלון	באר גנים	228	20.7.2005	הסכם פתוח
	שכונת הרצוג	165	21.11.2006	הסכם פתוח
	שבי דרום	18	15.11.2012	כפר דרום
לכיש	בני דקלים	53	הסדר	נווה דקלים
	כרמי קטיף	35	10.11.2011	קטיף
	נטע	19	הסדר	כפר דרום
בני שמעון	שומריה	29	הסדר	עצמונה
אשכול	בני נצרים	21	הסדר	נצרים
	נווה	18	הסדר	עצמונה
סה"כ		1,192		
חוף כרמל	נווה ים	21	צפי לאוגוסט 2016	אלי סיני, רפיח ים



לעניין אמות המידה לאישור הסדרי העתקה, הרי שוועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון דנה בכך ארוכות. בדין ותשבון הסופי של הוועדה שפורסם ביום 6.6.2010 הוקדש לכך פרק מיוחד.

מסקנות הוועדה בעניין השוויון בין ההסדרים השונים מצ"ב לעיונכם **כנספח ב'**.

בברכה,
שרה אהרון
מנהלת אגף התיישבות

תקציב מנהלת תנופה

באלפי ש"ח

סה"כ	ביצוע											שם הסעיף	סעיף תקציבי	
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005			2004
171,189	12,922	10,184	13,624	16,944	16,526	15,532	15,143	19,252	20,074	18,352	11,985	651	שכר	040601
229,682	8,779	11,052	12,146	16,899	17,217	15,595	15,396	17,672	21,829	39,721	52,074	1,302	אמזלול	040603
148,698	2,844	6,802	6,106	4,641	6,369	13,737	5,553	14,117	54,734	33,795			פזולול	040604
602,910	40,658	45,500	58,328	43,292	96,254	60,633	82,417	88,860	17,218	69,750			הסכמי העזקה	040608
2,617,417	43,510	58,301	52,293	140,985	111,352	64,256	87,674	103,119	148,294	911,579	896,054		פיצויים לפרטים - מגורים	040610
121,861	3,953	6,003	10,595	12,627	10,372	5,469	11,898	15,548	21,855	22,322	1,219		פיצויים לפרטים - תנופה	040611
1,630,029	85,848	79,406	89,283	109,548	127,350	77,851	121,707	203,179	246,294	422,583	66,282	698	סיוע לעסקים	040612
3,187,914	16,037	49,490	31,530	23,375	40,090	81,200	131,956	176,260	310,027	760,529	1,567,420		מיזון פעולות משרדי	040614
8,709,700	214,551	266,738	273,905	368,311	425,530	334,273	471,744	638,007	840,325	2,278,631	2,595,034	2,651	סה"כ	0406

פירוט מנחים וקצורים

שכר - כולל בתוכו את כל רכיבי השכר לרבות שעות נוספות, הוצאות רכב, עבודה בלתי צמיתה, העסקת סטודנטים;
 אמזלול - שכ"ד ואחזקת משרד, תנופה, דואר וטלפונים, יעצים, ר"ח ועו"ד, נציג ציבור בוועדות;
 פעולות - תשלומים למפקד, העתקת מבנים, סיוע חברתי ואישי;
 הסכמי העזקה - הסכמי העזקה למגורים ולמוסדות ציבור;
 סיוע לעסקים - פיצויים לחקלאים ולבעלי עסקים

ואכן, ספק אם היה ניתן לעשות זאת בשל השוני הרב בין הנתונים הפיזיים של היישובים. הוועדה המייעצת נדרשה אפוא לבחון בכל מקרה נתון את העלויות אל מול מכלול השיקולים האחרים.⁴⁶ אף בעניין זה סבורה הוועדה כי הדרישה להשוואה בין המקורות והשימושים לא הייתה ריאלית בוחס להעתקה של קבוצת מתיישבים קטנה (אלא אם זו מתבצעת במקום שבו מרבית התשתיות קיימות או מוכנות מראש). על כן, על המדינה היה לנסות ולהעתיק קבוצות גדולות ככל האפשר, במטרה לצמצם ככל שניתן את הפער שבין המקורות והשימושים, ולחלופין, להעתיק קבוצות מפונים קטנות רק לאזורים שבהם סבורה המדינה כי בלאו הכי יש להשקיע בפיתוחם.

ד. שוויון בין ההסדרים השונים.

(1) עובדות

שאלת השוויון בין הסדרי ההתיישבות השונים עלתה בשני רבדים:

ברובד הראשון - אי-שוויון מול המפונים שבחרו במסלול העצמאי. כאמור לעיל, מפונים "זכאים" שפנו למסלול הקהילתי, פוצו למעשה בהטבות גבוהות בהרבה ממפונים "זכאים" שפנו למסלול העצמאי (בגובה השווה להפרש שבין שווי השוק של המגרש שקיבלו, לעתים במרכז הארץ, לבין הפיצוי הנוסף - מסלול ב').

ברובד השני - אי-שוויון מול הסדרי העתקה אחרים. המספר הגדול של העתקות יצר שונות משמעותית בין ההסכמים וגרם לחוסר נחת ולתביעות להשוואת תנאים בין ההסדרים השונים. על רקע זה הגישה קבוצת מפונים עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה כי הופלו לרעה ובדרישה להשוות את תנאי ההסכמים.⁴⁷ לאור קיומה של ועדת החקירה וההבנה כי ייתכן שתעסוק בנושא זה, נמחקה העתירה בהסכמת הצדדים.

לא רק מיקומו הגיאוגרפי של המגרש השפיע על השוני בין הסכמי העתקה. גם בהיבטים נוספים הייתה שונות ניכרת בין ההסכמים השונים. כך, למשל, קיימים פערים בין שטחי המגרשים שניתנו באתרים שונים. ישנם הבדלים ברמת הפיתוח של המגרשים ויש אף גיוון בזכויות הקנייניות שקיבלו המפונים במגרשים. כך

46 ראו בעניין זה: עו"ד שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מידתיות וסבירות הסכמי העתקה לפי סעיף 85 לחוק יישום תכנית ההתנתקות, מכתב לוועדת החקירה (2.2.10).

47 בג"ץ 10051/08 העמותה לשוב מחדש במרחב ניצנים נ' ראש הממשלה (פסק דין מיום 1.6.09).

למשל, חלק מן ההסכמים התבססו על הקצאת נחלות (כגון: חפץ חיים, מבקיעים ואמציה), בעוד שהסכמים אחרים התבססו על הקצאת מגרשים למגורים לחוד וקרקע למטעים לחוד (הסכם ניצנים). במקרה אחד, בשכונת הגולף באשקלון, נדרשו המצטרפים לשלם סך של 70 דולר בגין כל מ"ר בנוי, במטרה – שלא דווקא הושגה – לאזן את גובה ההטבה, שהוגדרה כחריגה.⁴⁸

עדויות רבות שהובאו בפני הוועדה, עסקו בנושא ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק יישום ההתנתקות. על-פי החוק, מפונה שזכאי לפיצוי בגין בית מגורים, זכאי לקבל בנוסף לפיצוי, הלוואה בסכום של 135,000 ש"ח לשם רכישת קרקע לבניית בית מגורים או הלוואה לרכישת בית מגורים באזור עדיפות לאומית א' בנגב או בגליל, או בתחום המוניציפלי של העיר אשקלון. הלוואה זו תהפוך למענק בתום חמש שנים מיום קבלתה.⁴⁹ בסעיף 6 להסכם הח"כים נקבע כי אף יישובי מזרח לכיש המוקמים מכוח החלטת הממשלה, יזכו בהלוואות/מענק נגב-גליל-אשקלון על-פי סעיף 47 לחוק. במספר החלטות קבעה הוועדה המיוחדת, כי יש ליתן את ההלוואה אף למפונים שהתיישבו באופן עצמאי בעפולה ובמספר מקומות נוספים.⁵⁰

חלק מן המפונים ונציגיהם קבלו על השוני בין היישובים השונים. עדים אלו טענו כי בעוד שהמפונים המתיישבים בעיר אשקלון זוכים להטבה, הרי שהמפונים המתיישבים בניצן ובניצנים – אינם זכאים לה, וזאת, על אף הקרבה שבין שני היישובים.

טענה אחרת, שנגעה לסטנדרט פיתוח המגרשים, הושמעה מפי מתיישבים באשקלון ובמזרח לכיש.⁵¹ חלק מן המגרשים טעונים בניית קיר תמך טרם תחילת בניית הבית. בשכונת הגולף נקבע כי על המפונה לבנות מכספו את קיר התמך עד לגובה 1.5 מ', ואילו מגובה זה ואילך, ככל שיתעורר הצורך, תבנה החברה המפתחת את יתרת הקיר על חשבון המדינה. באזור מזרח לכיש, סירבה המדינה לממן את הקמת קירות התמך בכל גובה שהוא,⁵² ואילו בהסכמי העתקה אחרים, דוגמת ניצן, הקימה המדינה את כל קירות התמך. בעקבות פניית ועדת החקירה קבעה הוועדה המיוחדת כי בשכונת הגולף באשקלון תקים המדינה על חשבונה את כל קירות

48 אף על פי כן, הגיע ההסכם לאישורו של ראש-הממשלה בשל סירובה של הוועדה המיוחדת לאשרו. ראו החלטת הוועדה המיוחדת מס' 51/1 (22.2.06).

49 סעיף 47 לחוק יישום ההתנתקות.

50 ראו החלטות הוועדה המיוחדת מס' 5/5 (31.5.05) ומס' 218/3 (22.6.08).

51 ראו למשל עדותו הפומבית של מר שמואל כץ (10.6.09), עמ' 1033-1035; מכתב ועד המתיישבים לוועדת החקירה (17.1.10).

52 ראו הסכם הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון שנחתם עם מתיישבי מזרח לכיש.

התמך.⁵³ בדוח הביניים קבעה ועדת החקירה כי על המדינה להקים את קירות התמך בכל המגרשים שהמדינה נותנת למפונים ה"זכאים".⁵⁴ בעניין אחר טענו מתיישיבי בוסתן הגליל, כי בשל תכונותיה הייחודיות של הקרקע באזור, התברר כי הם נדרשים לצקת "כלונסאות" (יסודות) עמוקים במיוחד, שעלות הקמתם – הנאמדת בעשרות אלפי ש"ח למגרש – לא הייתה מתוכננת מראש.⁵⁵

טענה אחרת, באשר למחירי המגרשים, נשמעה מפי מתיישיבי מזרח לכיש וחלוצה. ביישובים באזורים אלו אופי ההסדר הוא של הסדר העתקה מינהלי ולא של הסכם העתקה לפי סעיף 85 לחוק. בעוד שהסכמי העתקה מיועדים רק למפונים הזכאים להעתקה קהילתית, ומעניקים להם מגרש תמורת השבת מרכיב הפיזי שקיבלו לפי מסלול ב' (225,000 ש"ח), ואילו מפונים "לא זכאים" נדרשים ככלל לשלם באותם יישובים מחיר שוק מלא; הרי שבהסדרי ההעתקה המינהליים נקבעים מחירי המגרשים – למפונים "זכאים", למפונים "לא זכאים" ולציבור הרחב – על-ידי הממשלה.

ביחס לאזור מזרח לכיש קבעה הממשלה, בראשית שנת 2007, כי צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, רענן דינור, יגיש לה תכנית לחיזוק האזור.⁵⁶ במסגרת דיוני הצוות סוכם כי המחיר הבסיסי למגרש במזרח לכיש – לכלל האוכלוסייה – יעמוד על 225,000 ש"ח, צמוד למדד פברואר 2005, וזאת כדי להשוותו למחיר שמשלמים המפונים ה"זכאים" תמורת מגרש במסגרת הסכמי ההעתקה. לטענת המדינה, מחיר בסיסי זה שיקף סבסוד עמוק של קרוב ל-100,000 ש"ח לעומת עלות הפיתוח של המגרשים, שלפי אומדני משרד השיכון עמדה באותה עת על 318,000 ש"ח בממוצע למגרש. למרות זאת סוכם תחילה בצוות המנכ"לים, כי למפונים ה"לא זכאים" (וכן לציבור הרחב) יינתן סבסוד נוסף על מחיר זה, בגובה 77,000 ש"ח, המשקף את הסבסוד שנהג משרד השיכון להעניק באותה עת באזורי עדיפות לאומית א'.⁵⁷ כך יצא שמחיר המגרש ל"לא זכאים" נקבע תחילה על-ידי צוות המנכ"לים ל-148,000 ש"ח.⁵⁸ הודעה על כך

53 החלטה מס' 299/4 (22.7.09).

54 דוח הביניים, עמ' 37-38.

55 עדותם הפנימית של מר איציק דרון ומר אבישי בר (23.11.09).

56 החלטת ממשלה מס' 1172 (11.2.07), "צוות לגיבוש תכנית לפיתוח ההתיישבות במזרח לכיש".

57 ראו את תצהיר התשובה של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, בבג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישיבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר

רענן דינור (21.9.08).

58 במקביל נהנו המפונים ה"זכאים" ממענק נגב-גליל-אשקלון (בסך 135,000 ש"ח), שלפי הסכם

נכללה במספר מכתבים שנשלחו לראש המועצה האזורית לכיש ולאחרים.⁵⁹ אלא שקביעה זו של דינור וצוות המנכ"לים הייתה כפופה לאישור הממשלה, שאלה נדרש הצוות מלכתחילה להגיש את תכניתו; ולטענת המדינה – שלכאורה נתמכת במסמכים – נציגי המפונים ידעו זאת.⁶⁰

בהמשך שינו דינור וצוות המנכ"לים את עמדתם, ולבסוף המליצו לממשלה להימנע מלהעניק למפונים ה"לא זכאים" את הסבסוד הנוסף בגובה 77,000 ש"ח, כלומר המליצו להותיר מחיר מגרש אחיד לכולם בסך 225,000 ש"ח. שינוי עמדה זה נבע מהשגות שהוצגו על-ידי גורמים בממשלה ביחס לעמדה הקודמת, בין היתר בשל פגיעה בשוויון שעליה הצביע משרד המשפטים. ואכן, כעבור זמן קבעה הממשלה, כי מחירי המגרשים אף ל"לא זכאים" יהיו 225,000 ש"ח, צמודים למדד פברואר 2005.⁶¹

בעקבות השינוי הגישו המועמדים להתיישבות במזרח לכיש עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, ובה השיגו על החלטה.⁶² על אף שככלל, החלטת הממשלה לא שינתה את המחיר שאותו ישלמו המפונים ה"זכאים", שהרי אף לדברי רענן דינור, אלו היו אמורים לשלם סך 225,000 ש"ח, טענו המפונים כי החלטה זו תפגע ביכולתם לפתח את היישובים המוקמים ולקלוט אוכלוסייה שאינה זכאית (מפונים ולא מפונים). בהסכמת העותרים פסק בית המשפט כי סוגיית מחירי המגרשים תובא לדיון חדש בפני ועדת השרים. ועדת השרים חזרה ודנה בסוגיה, והממשלה שבה ואישרה את החלטתה הקודמת.⁶³

הח"כים ניתן היה לממשו גם במזרח לכיש. חלק מהמפונים כבר ניצלו מענק זה לרכישת דירה להשקעה במקום אחר (כגון באשקלון), כך שעבורם המחיר האפקטיבי למגרש במזרח לכיש נותר 225,000 ש"ח. עבור האחרים, שטרם ניצלו את המענק, המחיר האפקטיבי למגרש במזרח לכיש היה אפוא 90,000 ש"ח.

59 ראו מכתבו של רענן דינור לח"כ חיים אמסלם (24.6.07); מכתבו של רענן דינור לדני מורביה, ראש המועצה אזורית לכיש (8.7.07); סיכום דיון צוות מנכ"לים מזרח לכיש (2.7.07).

60 תצהיר התשובה של מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, ונספחיו, בבג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר רענן דינור (21.9.08).

61 שם; החלטת ועדת השרים לענייני התיישבות כפרית מס' התכ/1 (28.8.07), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בהחלטה מס' 2379 (20.9.07).

62 בג"ץ 187/08 עמותת בני נווה דקלים מתיישבי חבל לכיש נ' מנכ"ל משרד ראש-הממשלה – מר רענן דינור (פסק דין מיום 6.11.08).

63 החלטת ממשלה מס' 4296 (3.12.08).

ביישובי חלוצה (בני נצרים) (חלוצית 1) ונווה (חלוצית 4)) נקבע כי מחירי המגרשים שהמתיישבים ישלמו תמורתם יהיו כ"מקובל וכמשולם באזור".⁶⁴ לאחר שמשרד השיכון ביצע את עבודות הפיתוח, ולאחר דין ודברים שהתייחס למחירי המגרשים, נקבע כי מחיר מגרש ביישובי חלוצה יהיה כ-230,000 ש"ח. נטען כי מחיר זה נגזר מעלות הפיתוח בלבד וישולם עבור המגרשים שפיתח משרד השיכון. מנגד, מתיישבי חלוצה טוענים כי מחירי המגרשים באזור נמוכים בהרבה ועומדים על כ-100,000 ש"ח למגרש, ומכאן שאין זה מן המידה לגבות מהם מחיר יקר יותר.⁶⁵ כן טענו המתיישבים, כי פיתוח מאוחר יותר שעשו באופן עצמאי למגרשים (לרבות תשלום למשרד השיכון בגין תשתיות ראש שטח שכבר נעשו על-ידי המשרד) היה זול בהרבה מהמחיר שנגבה מהם ועמד על כ-100,000 ש"ח למגרש.⁶⁶

בסעיף 85 לחוק יישום ההתנתקות נקבע, כי זכאות לפיצוי בגין בית מגורים תהיה תנאי לזכאות להעתקה קהילתית. משמע, מי שהתגוררו ביישובים המפונים, אך לא הוכרו כזכאים לפיצוי בגין בית מגורים, לא היו רשאים להצטרף להסכם העתקה. תנאי זה מנע משוכרי דירות מגורים פרטי (המכונים בדוח זה "שוכרים פרטיים"), שלהבדיל משוכרי דירות במסגרת הדיור הציבורי לא הוכרו כזכאים לפיצוי בגין בית המגורים, מלהצטרף להעתקה קהילתית; זאת ללא קשר למשכה של התקופה שבה התגוררו ביישובים המפונים. כפועל יוצא מתנאי זה, גם לא הוכרו השוכרים הפרטיים כזכאים לדיור זמני, ואף שהייתם לאחר הפינוי בבתי המלון הוגבלה לימים ספורים.

כפי שצוין לעיל, המפונים מחו כנגד הוראה זו, שחסמה בפני השוכרים הפרטיים, שהם בשר מבשרה של הקהילה, את האפשרות להמשיך לחיות כחלק מהקהילה ביישובי הקבע העתידיים לקום. הלחצים שהפעילו נציגי המפונים במשא-ומתן שניהלו עם הממשלה הניבו פתרונות שונים, שאפשרו הקצאת דיור זמני לחלק מהשוכרים הפרטיים. אולם פתרונות אלה היו מקומיים, מגוונים ולא שוויוניים.

לאור נחישות הקהילות לאפשר לשוכרים הפרטיים להמשיך לדור יחד עם בני הקהילה, נקבע בהסכם הח"כים כי השוכרים הפרטיים (כמו "לא זכאים" נוספים)

64 בהחלטת ממשלה מס' 10 (7.5.06) נקבע כי מחיר המגרשים ל"זכאים" יהיה זהה למחירי המגרשים בכל הסדרי ההעתקה האחרים ומחירי המגרשים ל"לא זכאים" ייקבעו על-ידי משרד הבינוי והשיכון בהתאם לנהוג בפרויקטים המנוהלים על-ידו. ראו אף נוסח ההתחייבות, שבו התחייבו המתיישבים לשלם "עלות מגרש מפותח לפי המקובל והמשולם באזור".

65 ראו למשל מכתב מנכ"ל אגודת חבל שלום למר אליהו אוזן מזכיר קהילת בני נצרים (21.4.09), ובו נאמר כי מחירי נחלה פנויה במושב חבל שלום נאמדת בסך 100-120,000 ש"ח.

66 עדותו הפנימית של אליהו אוזן, מזכיר קהילת בני נצרים (22.6.09), על נספחיה. ראו אף עדותו הפומבית (21.7.09), וראו מכתבו לוועדת החקירה (18.1.10).

יוכלן לרכוש מגרש ביחד עם קהילת היעד, בפטור ממכרז.⁶⁷ עוד נקבע כי בתמורה לחתימתם על כתב ויתור על תביעות כנגד המדינה על-פי הדין הכללי, יינתן לשוכרים הפרטיים הרוכשים מגרש ביישובי היעד, הלוואה עומדת עד לסך 140,000 ש"ח, בהתאם לסטטוס המשפחתי.⁶⁸

(2) ממצאים ומסקנות

הוועדה סבורה כי יצירת הסכמים כה רבים – לאחר הפינוי – חרף קיומו של פתרון קהילתי מרכזי באזור ניצנים, הייתה שגויה ועוררה בעיות רבות עקב היעדר השוויון בין ההסכמים השונים. ראוי היה כי עוד בטרם תחל מלאכת השיקום, תייצר הממשלה כלים אפקטיביים, שוויוניים, במטרה ליתן פתרון הולם ואחיד למפונים כולם. ואולם, בדיעבד, יצירת שוויון בין ההסדרים השונים הינה מלאכה בלתי אפשרית.

אכן, בפני המפונים עמדה קשת רחבה של אפשרויות העתקה וניתן לומר כי הקבוצות שפנו להעתקה קהילתית למקום פלוני, בחרו זאת במודע, על מעלותיו ומגרעותיו של יישוב היעד. אמנם מרבית ההסכמים הינם הסכמים "סגורים" שאינם פתוחים להצטרפות בפני קבוצות אחרות, או בפני יחידים; ואולם הסכמי ניצנים, אשקלון ויד בנימין, וכן ההסדרים של מזרח לכיש ויישובי חלוצה, הינם הסדרים "פתוחים" המאפשרים הצטרפות של מפונים שטרם נקלטו במסגרת הסדר העתקה אחר. בשל כך, בחירת המפונים בהסכם כלשהו נעשתה בעין פקוחה, לאחר קיום משאומתן ארוך עם המינהלה על תנאי ההסכם. משכך, לאחר שחתמו על ההסכם, סבורה הוועדה כי אין זה נכון לשנות פרט מפרטיו.

הוועדה סבורה כי אין מקום להרחיב את גבולות האזורים שהמתיישבים בהם יקבלו את ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק (הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון). מטרת ההלוואה המיוחדת היא לעודד את התיישבות המפונים באזורים בעלי חשיבות ועדיפות לאומית, כפי שראתה המדינה לנכון לקבוע כמדיניות התיישבותית, ולכן אין מקום להרחיב תמריץ זה למקומות נוספים, משיקולים אחרים שאינם תואמים את המטרה לשמה חוקק סעיף החוק.

67 ראו החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1113 (21.5.07), שעודכנה בהחלטה מס' 1115 (5.9.07) ובהחלטה מס' 1149 (9.3.08).

68 ראו סעיף 9 להסכם הח"כים.

בדוח הביניים נאמרו הדברים הבאים:⁶⁹

עמדת הוועדה היא כי אין מקום להתערבותה לצורך הגדלת הסכומים שיש לשלם למפונים במסגרת הסדרי הפיצוי ה"אישי" – כפי שכונו – דהיינו בכל הנוגע לענייני הפיצויים שאינם בגין פעילות עסקית ותעסוקתית, אשר הוסדרו בחוק יישום ההתנתקות ובהסכם הח"כים.

נראה, שדברים אלה יפים לענייננו. מאחר שסעיף 6 להסכם הח"כים עסק בגבולות ההלוואה על-פי סעיף 47 לחוק, ועל-פיו נקבע כי יש להרחיב את תחולת ההלוואה להתיישבות במזרח לכיש בלבד, הרי שאף מן הטעם הזה אין מקום לשוב ולהרחיב את תחולת ההלוואה פעם נוספת.

כאמור, בהסכם הגולף באשקלון נדרשו המפונים לשלם 70 דולר בגין כל מ"ר עיקרי בנוי. תניה זו של תשלום סכום מסוים למ"ר כתנאי להסכם התייחסה למתחם הגולף באשקלון בלבד, אך נראה כי ייחודיות זו נובעת מן השווי הגבוה של המגרשים, שהצטרף למתן הלוואה עומדת להתיישבות באשקלון,⁷⁰ מענק שלא ניתן לגבי הסכמי ההעסקה האחרים שבהם שווי המגרש גבוה. כך או כך, על אף חריגותו של התנאי, ולאחר שהמתיישבים חתמו על ההסכם מתוך הכרה והסכמה לתנאיו, סבורה הוועדה כי אף כאן אין מקום להתערבותה.

באשר לסוגיית הכלונסאות בבוסתן הגליל: סגנית מנהל מחוז חיפה לענייני הכפר במשרד השיכון העידה, כי בסקר קרקע שנערך באזור אכן התברר, שבשל מי תהום יש צורך בהקמת כלונסאות בעומק חריג של 17 מטר, על מנת למנוע תזוזה של הבתים שייבנו; וכי עובדה זו – שלא הייתה ידועה מראש – מייקרת את הבנייה בסכום משמעותי של כ-100,000 ש"ח לכל יחידת דיור.⁷¹ מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד ציינה בעדותה, כי היא מניחה שנתון זה לא היה בגדר הפתעה, אך גם היא הודתה כי עלות משמעותית זו לא נלקחה בחשבון בעת קביעת גובה הפיצוי.⁷² ועדת החקירה סבורה כי הייתה זו אחריותה של המדינה להתייחס לנושא חריג זה במסגרת הסכם ההעסקה. אילו עשתה כן, הייתה יכולה להחליט מלכתחילה לא לממן את עלות הכלונסאות, וכך לאפשר למפונים לקבל החלטה מושכלת אם

69 דוח הביניים, עמ' 53.

70 הלוואת/מענק נגב-גליל-אשקלון – הלוואה עומדת בסך 135,000 ש"ח למשפחה, על-פי סעיף 47 לחוק.

71 עדותה הפנימית של גב' נירית מיכאלי, סגנית מנהל מחוז חיפה לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (23.11.09).

72 עדותה הפומבית של גב' אסנת קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד הבינוי והשיכון (20.1.10), עמ' 4954-4955.

להצטרף בתנאים אלה להסכם. אך משלא עשתה כן, ואיפשרה למפונים להיכנס להתחייבויות משמעותיות אשר לא לקחו בחשבון עלות זו, הרי שלדעת הוועדה על המדינה לשאת כעת בעלות הקמת הכלונסאות.

באופן יוצא מן הכלל, בעניין אחד בנושא סטנדרט פיתוח המגרשים, ועדת החקירה כבר ראתה מקום להתערב.⁷³ בדוח הביניים קבעה הוועדה כי ההתחייבות בהסדרי ההעסקה, שעל-פיה יש להעניק למפונים מגרשים מפותחים, משמעה שעל המגרשים להיות במצב המאפשר את תחילת הבנייה. לפיכך, בהקצאת מגרשים המחייבים הקמת קירות תמך, כתנאי לתחילת הבנייה, אין המדינה יוצאת ידי התחייבותה ללא הקמת קירות התמך. בשל כך קבעה הוועדה כי על המדינה ליתן לכל מפונה זכאי, מגרש מפותח המוכן לבנייה, לרבות הקמת קיר תמך מקום שהדבר נדרש.

אשר לשאלת מחירי המגרשים במזרח לכיש ובחלוצה: התיישבות זו הוקמה כאמור על-פי החלטות הממשלה ולא במסגרת הסכם העסקה, זאת, בין השאר, בשל החשיבות הרבה שראתה המדינה בפיתוחם ויישובם של אזורים אלו. המדינה בתרה להשקיע בשני המקומות ממון רב, תוך הבנה כי העסקת המפונים אליהם תיצור גרעין התיישבותי שיילך ויתעבה עם הצטרפותה של אוכלוסייה מהציבור הכללי להתישבות זו. אין חולק כי אנו עוסקים במפונים שהחליטו להתיישב במקומות שלמדינה יש עניין בפיתוחם ובאכלוסם – ובכך נענו לאתגר ציוני חדש.

במזרח לכיש המדינה אכן העניקה – לשיטתה, שלא נסתרה על-ידי המפונים – סבסוד עמוק לכלל המתישבים, בגובה של קרוב ל-100,000 ש"ח לעומת עלות פיתוח המגרשים כפי שאמדה אותה באותה תקופה. לפיכך אין הוועדה רואה יסוד לקבוע כי המחיר האחיד של 225,000 ש"ח (צמוד למדד פברואר 2005), שנקבע על-ידי הממשלה, היה בלתי הוגן בעת שנקבע. טענות המפונים שביקשו להעמיד את המחיר ל"לא זכאים" על 148,000 ש"ח, כפי עמדתו המוקדמת של צוות המנכ"לים, לא שכנעו את בית המשפט הגבוה לצדק להתערב לגוף העניין (להבדיל מהתערבותו לשם החזרת הנושא לבחינה חוזרת בממשלה, בהסכמת העותרים), ואף הוועדה לא שוכנעה כי יש מקום להתערבות כזו.

עם זאת, מהחומר שהוצג לוועדה נראה, כי התפתחויות מאוחרות שחלו הובילו לעדכון אומדן עלות הפיתוח הממוצעת של מגרש במזרח לכיש, וכי כעת הוא עומד על סכום הנמוך משמעותית מהסכום של 318,000 ש"ח, שעמד לפני הממשלה בשעתה. בהסתמך על מכתב לוועדת החקירה מחדש ספטמבר 2009 מאת אסנת

73 דוח הביניים, עמ' 36-38.

קמחי, מנהלת האגף לענייני הכפר במשרד השיכון,⁷⁴ סבורה הוועדה כי מחירי המגרשים צריכים להיקבע על בסיס האומדן העדכני של עלות הפיתוח הממוצעת, ולהיות מחושבים בהתאם לאופציה ד' המפורטת במכתב, קרי: "אומדן מתכננים", שממנו מופחת הסבסוד המוענק לאזורי פיתוח (זהו סבסוד המחליף את הסבסוד של כ-100,000 ש"ח שעליו החליטה הממשלה בשעתה, על בסיס אומדן עלות הפיתוח ההיסטורי של 318,000 ש"ח), ללא העמסת עלות מכון טיהור השפכים האזורי, וללא מחיר הקרקע. על-פי המכתב, דרך חישוב זו מובילה למחיר מגרש של כ-200,000 ש"ח.

יודגש כי לדעת הוועדה, בשל החשיבות הלאומית הכפולה שבעידוד התיישבותם של המפונים באזור - ה"זכאים" וה"לא זכאים" כאחד (ובכך אין הוועדה נוקטת עמדה ביחס לציבור הרחב) - אין להעמיס על עלות הפיתוח למגרש הבודד, בהתייחס למפונים, עלויות פיתוח אזוריות ויישוביות למיניהן, ואף לא את מחיר הקרקע עצמה.

לפיכך ממליצה הוועדה, כי הממשלה תעדכן את מחירי המגרשים במזרח לכיש - למצער ביחס למפונים (ה"זכאים" וה"לא זכאים") - על-פי האומדן העדכני של עלות הפיתוח הממוצעת, בהתאם לאופציה ד' במכתבה של קמחי, כאמור לעיל.

גם בנוגע למחירי המגרשים בחלוצה, לאחר שהתחייבה המדינה כי מחירי המגרשים יהיו "כמשולם וכמקובל באזור" ועל דעת כן חתמו המפונים והצטרפו להקמת היישוב, ולאחר שלוועדה הוגשו מסמכים המציגים כי מחירי המגרשים באזור נמוכים משמעותית מהמחירים שנגבו מהמתיישבים, סבורה הוועדה כי על המדינה להעמיד את מחירי המגרשים המפותחים שנמסרו למתיישבים על המחיר שהיה משולם ומקובל באזור במועד חתימת המתיישבים על כתבי ההתחייבות.

כך או כך, הוועדה סבורה כי בכל מקרה אין להעמיד את מחירי המגרשים במזרח לכיש ובחלוצה על סכומים הגבוהים מעלות פיתוחם בפועל של המגרשים, בין שזו ידועה כיום ובין שתתברר בהמשך. כלומר, אם יתברר שעלות הפיתוח בפועל נמוכה מעלות הפיתוח שחושבה על בסיס האומדנים, הרי שעל המדינה לקבוע את מחירי המגרשים על-פי עלות פיתוחם בפועל בלבד ולא מעבר לכך. אם עלות הפיתוח בפועל תתברר לאחר שהמתיישבים כבר ישלמו את מלוא הסכום שהתבקש מהם, הרי שלדעת הוועדה יהיה מקום להשיב להם את ההפרש.

הוועדה סבורה, כאמור, כי מאחר שמדובר במעשה הלוצי של המפונים וביישוב חבלי ארץ שהוא אינטרס לאומי, שאליו מצטרף האינטרס הלאומי של שיקום

74 אסנת קמחי, מחירי מגרשים - מזרח לכיש, מכתב לוועדת החקירה (23.9.09).

המפונים, הרי שהגדרת עלות הפיתוח לצורך קביעת מחיר המגרש – למצער עבור המפונים ("זכאים" ו"לא זכאים") – צריכה להיות מוגבלת רק לעלויות פיתוח הקשורות באופן ישיר במגרש עצמו. כאמור, הוועדה אינה סבורה שעל עלויות הפיתוח באזור חלוצה ומזרח לכיש יש להעמיס עלויות פיתוח סביבתיות הקשורות לפיתוח האזור ואף היישוב עצמו. אף בהקשר זה אין הוועדה נוקטת עמדה באשר לכלל ציבור המתיישבים, שאינם מפונים.

באשר לשוכרים הפרטיים הוועדה סבורה כי התניית הזכות להצטרף להסכם העתקה קהילתית בזכאות לפיצוי בגין בית מגורים – בטעות יסודה. ההצדקה להעתקה קהילתית אין מקורה בזכות לפיצוי, אלא במשך הזמן שבו מרכז חיי המתיישבים היה באזור המפונה. על המדינה היה לקבוע תקופת ותק-מינימלי לזכאות להעתקה קהילתית, ללא כל קשר לזכאות לפיצוי בגין בית מגורים. אכן קיים שוני באשר לגובה הפיצוי הראוי בין בעל בית באזור המפונה לבין שוכר בית באזור המפונה. זה החזיק בזכויות בעלות או קרובות לבעלות בנכס, וזה – בזכות שכירות קצרת מועד בלבד. אך אלו ואלו, בהיותם בני הקהילה, ראויים וזכאים להעתקה קהילתית. זכות זו, פירושה, מתן אפשרות עקרונית ואמצעים מעשיים לשוכר הפרטי, להמשיך ולדור עם בני קהילתו. עם זאת, אין מקום לקבוע כי כל אדם שהתגורר ביישובים המפונים ולו לזמן קצר, יהיה זכאי להעתקה. על כן סבורה הוועדה כי עקרונית, זכאות להעתקה צריכה הייתה להינתן לכל מי שמרכז חייו בשנתיים שקדמו ליום הקובע היה באזור המפונה.

הוועדה סבורה כי אי-הכללתם של השוכרים הפרטיים כזכאים להעתקה קהילתית, פגעה קשות בזכויותיהם, במעמדם החברתי והקהילתי, וכן בתכלית ההעתקה הקהילתית. עם זאת נראה כי הסכם הח"כים נתן מענה מסוים לשאלת הכללתם של השוכרים הפרטיים בקהילת היעד, על-ידי מתן אפשרות לרכישת מגרש, ביישוב הקבע, בפטור ממכרז. מענה משלים לכך יידון להלן, בתת הפרק על פיצוי לשוכרי דיור ציבורי ודיור פרטי, בפרק על הפיצוי האישי (פרק ה.2.ב.3).

ה. זיכוי בניית בתי הקבע

(ד) עובדות

עם סיום שלב המגורים הארעיים, משעברו כל המפונים להתגורר במבנים זמניים או בדירות שכורות, החלה היערכותם לקראת המעבר ליישובי הקבע. מפונים שבתרו בפתרון הקהילתי, נדרשו לפעול במשנה מרץ מלפי גורמי המינהלה הרלוונטיים, במטרה להחיש ככל האפשר את מעברם לבתי הקבע.