

הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת
הסתגלות בביתם ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, נוכח המתקפה המשולבת שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 אשר כללה ירי טילים ברחבי הארץ ופשיטות גורמים עוינים ביישובים בדרום הארץ, מערכה שעודנה נמשכת, ובהמשך להחלטות הממשלה מס' 4877 מיום 6.7.2012, מס' 950 מיום 12 באוקטובר 2023, מס' 975 מיום 18 באוקטובר 2023, מס' 988 מיום 23 באוקטובר 2023, מס' 1006 מיום 29 באוקטובר, מס' 1071 מיום 17 בנובמבר 2023, מס' 1074 מיום 21 בנובמבר 2023, מס' 1193 מיום 29 בדצמבר 2023, מס' 1227 מיום 7 בינואר 2024, מס' 1478 מיום 29 בפברואר 2024 (להלן – **החלטה 1478**), מס' 1504 מיום 7 במרץ 2024, החלטה מס' 1553 מיום 20 במרץ 2024 (להלן – **החלטה 1553**), החלטה מס' 1682 מיום 9 באפריל 2024, החלטה מס' 1890 מיום 16.6.2024, החלטה מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024, החלטה מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024, החלטה 2214 מיום 30 בספטמבר 2024 והחלטה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024 והחלטה מס' 2677 מיום 12 בינואר 2025 (להלן – **החלטה 2677**), שעניינן פינוי, ריענון וסיוע לאוכלוסייה שביישובים שלגביהם התקבלו החלטות הממשלה:

1. לתקן את החלטה 2677, כך שאחרי סעיף 1 יבוא:

”א. מבלי לגרוע מהסיוע לפי החלטה 2624 יהיה זכאי מי שהיה תושב ישוב ערב מועד הפינוי או התרעננות, שלגביו הוארך משך הפינוי או הרענון בהתאם להחלטה כאמור, ושב באופן מדורג לביתו, למענק לצורך הסתגלות בביתם (להלן – **מענק הסתגלות זמני**). מענק זה יהיה בגובה של 200 שח למבוגר ו- 100 שח לילד כהגדרתו ב”הסכם בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיים או שיצאו להתרעננות במסגרת חרבות ברזל” וזאת בעד כל יום שממועד בו נמצא בביתו לצורך הסתגלות (ולא מוקדם מיום 1 בינואר 2025) ועד ליום 28 בפברואר 2025 לכל היותר. בעד הימים בגינם שולם לו או בעדו מענק הסתגלות זמני, לא יהיה זכאי תושב למימון שהותו במתקני הקליטה ובכלל זה לא יהיה זכאי לתשלום בגין לינה ושירותי הארחה וכן לא יהיה זכאי לקבל מענק אכלוס עצמאי מכוח החלטה 2624.”

2. לתקן את החלטה 2677, כך שבסעיף 2, אחרי ”לצורך תשלום המענק החד פעמי” יבוא: ”ומענק ההסתגלות הזמני”.

דברי הסבר

רקע כללי:

בעקבות מתקפת הטרור המשולבת על מדינת ישראל והמתקפה הרצחנית של ארגון החמאס ב-7 באוקטובר 2023 ולאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגדר רצועת עזה וגבול הצפון, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה אלא באמצעות פינויה המאורגן, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי האוכלוסייה ולריענונה.

לאור התמשכות הלחימה והמשמעות המבצעיות והביטחוניות הנובעות מהערכת המצב, המשך סיכון החיים, חוסר היכולת לנהל שגרת חיים באזורים אלו וההשלכות על החוסן הלאומי והתברתי ביישובים הרלוונטיים, ובהתבסס על הודעות צה"ל ומשרד הביטחון ביחס ליישובי הצפון וליישובי עוטף עזה, ביום 29 בדצמבר 2024 קבעה הממשלה כי משך הפינוי והריענון, כפי שתוקנו בהחלטות הממשלה השונות, יוארך עד ליום 28 בפברואר 2025.

עם זאת, בד בבד עולה כי ישנם תושבי הצפון והדרום חוזרים לפרקים או באופן מדורג אל בתיהם ומקומות עבודתם וזאת על מנת לארגן את חזרתם וחזרת משפחותיהם לשגרת חיים. מענק זה נועד להבטיח שמי ששב באופן מדורג להתגורר בביתם באופן זמני מהסיבות שנמנו לעיל אך עדיין נזקק לאכלוס העצמאי יקבל את הסיוע הנדרש. המדובר לעיתים רבות במקרים בהם חלק מבני המשפחה שבים ואילו חלקם עודם מפונים. יוער כי מבירור שנערך הרי שכל עוד הדבר מתואם עם מערכת הביטחון לא חל איסור על חזרה ליישובים.

אשר על כן, ומתוך הבנה כי מציאות החיים מחייבת לאחר פינוי כה ממושך תקופת הסתגלות ופרק זמן בו התושבים יוכלו לחזור באופן מדורג אל בתיהם ללא שהסיוע מהמדינה יגרע מהם. לפיכך מוצע לתקן את החלטת הממשלה 2677 ולקבוע בה רובד סיוע נוסף בדמות "מענק הסתגלות זמני" לחודשים ינואר ופברואר 2025, גם לעניין מי שחזרו באופן מדורג או זמני לבתיהם כך שלא יגרע מהם הסיוע שהממשלה מעניקה לתושבי הצפון בגובה 200 ש"ח למבוגר ו- 100 ש"ח לקטין.

נבחר, כי מתן מענק זה עשוי לעודד בפועל חזרתם של תושבים לאזורים שבהם החלטת הממשלה מס' 2624 בדבר הארכת הפינוי מטעמים בטחוניים עודנה בתוקף.

יובהר כי הזכאות למענק ההסתגלות הזמני תינתן רק למי שאינו זכאי למענק פינוי או לסיוע בלינה והארוחה מטעם המדינה בעד אותם ימים, וכי הוא יוענק למי שחזרתו ליישוב ממנו התפנה הינה מדורגת ועדיין נדרש למענק בשל אופן שיבתו ההדרגתית, המצריך פתרון לינה גם מחוץ לאזור המפונה, לכל הפחות לחלק מהתקופה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה:

לא רלוונטי, באשר כלל עלות מענק הפינוי הובאה זה מכבר בחשבון במסגרת החלטה 2624.

תקציב:

יש קושי להעריך את העלות, שכן לא ידוע מה היקף התושבים שיחזרו. יצוין כי הזכאות לתא משפחתי של זוג הורים ושני ילדים לחודש מלא היא 18,000 ₪. משכך, בעד כל 100 תאי משפחה כאמור, העלות החודשית תעמוד על 1.8 מיליון ₪.

אין מדובר בתוספת תקציב מאחר שעלות זו כבר הובאה בחשבון במסגרת החלטת הממשלה 2624 מיום 29 בדצמבר 2024.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם :

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם :

שר האוצר – תומך בהצעה

שר הביטחון – אינו מתנגד להצעה

השר במשרד האוצר - תומך בהחלטה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא :

החלטת ממשלה מס' 1478, מיום 29 בפברואר 2024, שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת" חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה."

החלטת ממשלה מס' 1504, מיום 7 במרץ 2024, שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת" חרבות ברזל - "תיקון החלטת ממשלה."

החלטת ממשלה מס' 1553, מיום 20 במרץ 2024, בעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת" חרבות ברזל – "תיקון החלטות ממשלה."

החלטת ממשלה מס' 2568 מיום 15 בדצמבר 2024, שעניינה "היערכות לשיבה הביתה של תושבי היישובים המפונים בצפון ותיקון החלטת ממשלה."

החלטת ממשלה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל", תיקון החלטות ממשלה וקידום הערכות לשיבה הביתה ליישובים המפונים בצפון."

החלטת ממשלה מס' 2677 מיום 12 בינואר 2025 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת חזרתם הביתה"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה:

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים:

סיווג ראשי: 01 ביצועי.

מגיש: שר העבודה

כ"ו בטבת התשפ"ה

26 בינואר 2025



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת החלטה: הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים ומתן סיוע לטובת חזרתם הביתה ותיקון החלטות ממשלה 2677.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בעקבות מתקפת הטרור המשולבת על מדינת ישראל והמתקפה הרצחנית של ארגון החמאס ב-7 באוקטובר 2023 ולאור האיום הקיים על האוכלוסייה המצויה בסמוך לגדר רצועת עזה וגבול הצפון, ומשלא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים עבורה אלא באמצעות פינוי המאורגן, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לפינוי האוכלוסייה ולריענונה.

לאור התמשכות הלחימה והמשמעות המבצעיות והביטחוניות הנובעות מהערכת המצב, המשך סיכון החיים, חוסר היכולת לנהל שגרת חיים באזורים אלו וההשלכות על החוסן הלאומי והחברתי ביישובים הרלוונטיים, ובהתבסס על הודעות צה"ל ומשרד הביטחון ביחס ליישובי הצפון וליישובי עוטף עזה, ביום 29 בדצמבר 2024 קבעה הממשלה כי משך הפינוי והריענון, כפי שתוקנו בהחלטות הממשלה השונות, יוארך עד ליום 28 בפברואר 2025.

במקביל להעמדת המדינה של פתרונות אירוח ולינה, נקבע בהחלטת ממשלה 988 מיום 23 באוקטובר 2023, כי תושבי היישובים המפונים המעוניינים יכולים להתאכלס באופן עצמאי, ולשם כך ניתן סיוע על ידי המדינה בסך של 200 שקלים חדשים ליום לבוגר, ו-100 שקלים חדשים לקטין (להלן – אכלוס עצמאי).

ביום 1 בנובמבר 2023 נחתם בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי "הסכם בדבר מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיהם או שיצאו מבתיהם להתרענונות במסגרת מלחמת חרבות ברזל" (להלן – הסכם מענק אכלוס) במסגרתו נקבעה הזכאות של תושבי היישובים שפנו או שהוצאו להתרענונות למענקי אכלוס עצמאי, וזאת לתקופת הפינוי, והכל בהתאם להחלטות הממשלה בדבר הארכות הפינויים.

בהתאם להסדר הקבוע בהסכם, הזכאות של התושבים מותנית בהתפנותם מהיישוב המפונה או שהוצא להתרענונות והצהרתם בדבר.

בהתאם להחלטת ממשלה 1478 מיום 29 בפברואר 2024, ובהמשך להחלטת ממשלה 1193 מיום 29 בדצמבר 2023 בה נקבעה כי לאור הערכת המצב העדכנית אין מניעה ביטחונית של מרבית יישובי הדרום לשוב לביתם, הוחלט על מתן מענק חד פעמי מדורג לתושבים השבים לביתם לצורך סיוע בהתאקלמות חזרה לביתם.

לאור ובהתאם להחלטות האמורות, נחתם בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי, ביום 31 במרץ 2024, הסכם נוסף "בדבר מתן מענק חזרה ומענק חד פעמי לתושבים שפנו או רוענו מבתייהם במסגרת מלחמת חרבות ברזל ואשר אין מניעה ביטחונית שישבו ליישוביהם", המקנה זכאות למענק זה.

לעניין יישובי הצפון ומספר ישובים בדרום שטרם תושביהם שבו, נקבע בהחלטת ממשלה 2624, בהתאם לתמונת המצב העדכנית לעניין המצב הביטחוני, כי הפינויים ימשכו עד ליום 28 בפברואר 2025, וכי בהתאם להערכה כפי שפורטה בהחלטה 2677, תושבי הצפון יוכלו לשוב לבתייהם החל מ- 1 במרץ 2025.

על מנת לתת מענה לצרכי התאקלמות של תושבי הצפון עם תום הפינויים, הוחלט במסגרת החלטה 2677 כי יינתן לתושבים מענקים חד פעמיים מדורגים וזאת בדומה למתווה שנקבע ביחס לתושבי יישובי הדרום.

עם זאת, בד בבד וכפי שנמסר, רבים מתושבי הצפון והדרום חוזרים לפרקים או באופן מדורג אל בתייהם ומקומות עבודתם וזאת על מנת להחל את חזרתם וחזרת משפחותיהם לשגרת חיים. מציאות זאת מביאה לכך שתושבים נאלצים לדווח על היות מפונים, על אף שלפרקים שבו להתגורר בביתם באופן זמני, ומדובר לעיתים רבות במקרים בהם חלק מבני המשפחה שבים ואילו חלקם עודם מפונים. ואולם, על פי הנמסר על ידי משרד הבטחון, לא חל איסור על חזרה לישובים בצפון.

אשר על כן, ומתוך הבנה כי מציאות החיים מחייבת לאחר פינוי כה ממושך תקופת הסתגלות ופרק זמן בו התושבים יוכלו לחזור באופן מדורג אל בתייהם ללא שהסיוע מהמדינה יגרע מהם, וכן על מנת שלא למנוע מאנשים מלהתארגן לשיבה לשגרה רק כדי שלא להפסיד את מענקי האכלוס.

לפיכך מוצע לתקן את החלטת הממשלה 2677 ולקבוע בה רובד סיוע נוסף בדמות "מענק הסתגלות זמני" לחודשים ינואר ופברואר 2025, גם לעניין מי שחזרו באופן מדורג או זמני לבתייהם כך שלא יגרע מהם הסיוע שהממשלה מעניקה לתושבי הצפון בגובה 200 ש"ח למבוגר ו- 100 ש"ח לקטין. יובהר כי במסגרת ההסכם אשר ייחתם בעניין זה, המענק יוענק למי שחזרתו ליישוב ממנו התפנה הינה חלקית ועדיין נדרש למענק בשל אופן שיבתו ההדרגתית, המצריך פתרון לינה גם מחוץ לאזור המפונה, לכל הפחות לחלק מהתקופה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה מעוררת קושי לאור תמונת המצב העדכנית לפיה ישנה עדיין מניעה ביטחונית ועל כן תושבי היישובים האמורים פונו או הוצאו להתרענונות. דהיינו, מתעוררת לכאורה סתירה בין עמדתה הרשמית של הממשלה, לפיה לא הוסרה המניעה הביטחונית לשוב ליישובים המפונים, לבין החלטה זו התומכת כבר עתה בחזרה הדרגתית אל אותם יישובים.

יחד עם זאת, נמסר ממשרד הבטחון כי לא חל איסור על חזרת התושבים ליישובים. כמו כן לא ניתן להתעלם ממצב הדברים בפועל. באופן מתגבר ומתמיד יותר ויותר אנשים חוזרים לביתם. משך זמן הפינוי ומועד החזרה הפורמלי המתקרב המביא לכך שרבים חוזרים, בין אם זה בהרכב מלא או חלקי, למספר ימים לצורכי התארגנות וחזר חלילה. בהמשך לאמור נמסר כי תושבים רבים החלו לשוב לבתיהם באופן כזה או אחר, על מנת להסדיר את היכולת לחזור לבית מסודר בתחילת מרץ.

גם לעניין החוזרים, מטבע הדברים החזרה אינה פשוטה והתושבים אינם נהנים משגרת חיים רגילה, ועל כן הוצאותיהם רבות יותר כגון, הוצאות דיור הן ביישוב המפונה והן במקום המגורים הזמני, והם נדרשים למענים לצורך הסתגלות לאחר תקופה ממושכת בה שהו מחוץ לבתיהם. כמו כן יצוין בהקשר זה כי הסדר זה יחול גם על תושבי יישובי הדרום המפונים, אשר גם לגביהם עולה צורך במענה להסתגלות הדרגתית וההכנות לקראת שובם של כלל התושבים.

אם כן, הגם שאותה סתירה אמורה בין ההחלטות הקשורות בפינוי לבין החלטה זו מעוררת קושי, הרי שלאור ההסברים שניתנו, נראה שהמדיניות המוצעת, לפיה לא ניתן לומר עדיין כי חזרה המניעה הביטחונית מחד גיסא, אולם ניתן לסייע למי שבחר לחזור באופן הדרגתי, היא בבחינת בחירת מדיניות אפשרית.

בנוסף נחזור על כך כי עמדת משרד הביטחון הינה כי אין להתנגד להצעה וברור כי עמדה זו מרככת את החשש והטענות בדבר תכליות סותרות או סיכון חיי התושבים.

יש לציין כי כנגד המדינה ניתנו צווים על תנאי בשתי עתירות שהוגשו על ידי יישובים שלא פונו על ידי הממשלה ובמסגרתם נדרשת המדינה להשיב מדוע לא תשווה את ההטבות אשר קיבלו אותם יישובים מפונים, ליישובים אשר לטענת העותרים סבלו באופן דומה ממצב ביטחוני שהביא חלק ניכר מן האוכלוסייה להתפנות באופן עצמאי (בג"ץ 5104/24 ובג"ץ 9/24). החלטה זו מחריפה את הפערים בין תושבי היישובים המפונים לאלה שלא התפנו, לאור מתן האפשרות לקבלת תמיכה כלכלית מהמדינה גם עבור מי שבחרים להמשיך לגור ביישוב. על כן, הצעת ההחלטה עשויה להגדיל את החשיפה המשפטית בקשר לקבוצות הטוענות שיש להשוות זכויותיהן לאלה שהתפנו בהמשך להחלטות ממשלה. עם זאת, לאור הזיקה ההדוקה של המענק המוצע להחלטת הממשלה בדבר הפינוי, נראה כי ניתן ליישב את ההחלטה עם עמדת המדינה כפי שהוצגה בעתירות אלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי של האוצר –

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לקבוע זכאות למענק הסתגלות אשר עומד על אותם סכומים שמקנה מענק אכלוס עצמאי, למי שחזרו לבתיהם "באופן מדורג" ביישובים המפונים בחודשים ינואר-פברואר 2025. זאת, הגם שבהחלטה מס' 2624 מיום 29 בדצמבר 2024, נקבע כי יוארך משך הפינוי של כלל היישובים שהיו מפונים עד אותה עת, עד ליום 29 בפברואר 2025, בהתאם לחוות דעת ביטחונית שהתקבלו ולפיהן יש עדיין מניעה ביטחונית לשוב ליישובים האמורים והמצב נדרש לבחינה נוספת בהמשך. כך שלמעשה המוצע במסגרת הצעת החלטה זו, עומד בסתירה להחלטה 2624 ולחוות הדעת הביטחונית שעליה התבססה.

מצב דברים זה לטעמנו מעורר קושי, שכן לא ניתן מחד לקבוע בהחלטת ממשלה כי בשל המצב הביטחוני תקופת פינוי היישובים מוארכת וההמלצה הביטחונית היא שיש מניעה ביטחונית לשוב

ליישובים, ומאידך לקבוע מתן תמריץ למי שישובו לבתייהם ביישובים המפונים למרות זאת, ובאופן זה לעודד חזרתם ליישובים אשר נקבע שיש מניעה ביטחונית לגור בהם.

קושי נוסף עולה ביחס לתכלית המענק בנסיבות אלה, וזאת בראי עתירות תלויות ועומדות שבמסגרתן מתעוררות טענות בדבר מגוון המענים שניתנו על ידי המדינה לתושבים המפונים, בעוד שיישובים סמוכים להם שגם בהם המצב הביטחוני מורכב ובעל השפעות עליהם, לא קיבלו מענה הולם (כך לטענתם) ברמת הפרט. בהקשר זה סברנו בפרט ביחס לנוסח הצעת ההחלטה המקורי שהתייחס למתן מענק מלא אף למי ששב באופן מלא לביתו בצפון, כי קשה להצדיק מתן מענק, שסכומיו זהים לאלו שניתנו במסגרת מענק האכלוס העצמאי שתכליתו הייתה לאפשר מגורים מחוץ לבית, על כל העלויות הכרוכות בכך, לפרט שאינו נדרש עוד לממן מגורים במקום נוסף שאינו ביתו. כך, גם בהתחשב במענקים השונים שנקבעו אגב חזרה ליישובים האמורים.

יתירה מזו, במבט צופה פני הארכת מועדי החזרה ליישובים (אם יוחלט להאריך את המניעה הביטחונית הקיימת), כלל לא ברור כיצד ניתן יהיה להתמודד עם המשך תשלומים למי ששב לביתו בשם לב לכל האמור.

ואולם נוכח השינוי בהצעת ההחלטה כעת, שלפיו מענק ההסתגלות המוצע יינתן רק למי שיחזור לביתו "באופן מדורג" כאמור, קרי, רק ככל שחלק מהתא המשפחתי ישוב ליישוב המפונה על מנת להכין את חזרת שאר בני המשפחה, לכשיתאפשר הדבר, תוך ששאר בני המשפחה עודם גרים מחוץ ליישוב, אך לא למשפחה ששבה באופן מלא לביתה. על מנת שלא לאלץ משפחה כאמור להחליף מדור, בשל הפחתת סכום מענק האכלוס העצמאי שיקבלו מעת שחלק מבני המשפחה חזרו ליישוב המפונה על מנת להכין את ביתם, או לגרום להם חסרון כיס בתקופה זו, על אף הקשיים האמורים, אנו סבורים שאין מניעה משפטית מקבלת ההחלטה בנוסח זה, אשר יש בו לעמוד על ההבחנה בין תושבי היישובים המפונים, אשר מוצע לאפשר את חזרתם המדורגת של חלק מבני המשפחה כאמור, לבין תושבי היישובים שלא פונו בסמוך להם.

עמדת היועצת המשפטית של מערכת הבטחון – אין מניעה משפטית להחלטה.

עמדת היועץ המשפטי למוסד לביטוח לאומי – אין מניעה משפטית להחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

דבורה ספיר אליעזר, עו"ד

היועצת המשפטית

משרד העבודה