

משרד ראש הממשלה

פעולות ביקורת

במשרד ראש הממשלה, הבינוי והשיכון, החקלאות וביחידה לפיצוי מפוני סיני נבדקו ההחלטות וההסדרים לחישוב הפיצויים בקשר לתשלום למתיישבים ולבעלי עסקים שפוננו מסיני.

בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נבדקו סדרי התשלום לפוקדים שהשתתפו במיפקד האוכלוסין והדיוור — 1983. בירורי השלמה נערכו בחשב הכללי שבמשרד האוצר.

ברשות הגנים הלאומיים נבדקו סדרי מתן זכוונות לעסקים בתחומם של גנים לאומיים.

נערכה ביקורת על פעולות ועדי הנאמנים לתחומי הערים: רמלה, לוד, תל-אביב-יפו, חיפה ועכו.

פיצויים למפוני סיני

1. במשך השנים שלאחר מלחמת ששת הימים הוקמו באזורים פיתחת רפיח דרום סיני, 13 מושבים, שני קיבוצים וכן הישובים העירוניים ימית ואפירה. על פי הסכם השלום עם מצרים מ-26.3.79, היה על ישראל לפנות את אזרחיה משטחים אלה לא יאוחר מיום 26 באפריל 1982. הממשלה הכירה בכך, שיש לשלם פיצויים למפונים, והחלה בתחילת 1979 לנהל משא ומתן עם המתיישבים מהמיגורים העירוני והחקלאי — עם כל מיגור בנפרד — במטרה להגיע לקביעת עקרונות מוסכמים לתשלום הפיצויים. הסיכומים, שנתקבלו במשא ומתן, גובשו ב"מסמכי עקרונות" שהובאו לאישור הממשלה — במאוס 1980 לגבי המיגור העירוני ובנובמבר אותה שנה לגבי המיגור החקלאי — ועל פיהם הוחל בתשלום מקדמות למתיישבים על חשבון הפיצויים שיגיעו להם.

מבקר המדינה בדק בסוף 1980 את תהליך קבלת ההחלטות המינהליות בעניין העקרונות, שלפיהם ישולמו הפיצויים, והנהלים לקביעתם. הבדיקה העלתה, שלא נחקק חוק מיוחד להסדר העברת מתיישבים ולמתן פיצויים להם, שיקבע מחוייבות חוקית לתשלום הפיצויים, ואת הקריטריונים והנהלים לקביעתם. המבקר עמד על כך, שרשויות רבות טיפלו בנושא בשנים 1978—1981, ושדרי הנוהל שנקבעו למשא ומתן ודרך הטיפול בסיכומי הדיונים לא תמיד הלמו את הדרוש ופתחו פתח להתפתחויות לא רצויות (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 371).

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שדנה בנושא ב-1981, קבעה בסיכומיה והמלצותיה, כפי שאושרו על ידי הכנסת, כדלקמן (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 948):

"(א) הוועדה מציינת בצער, כי עד כה לא נחקק חוק מיוחד להסדר העברת מתיישבים ולמתן פיצויים למפונים — על פי קריטריונים ונהלים מחייבים.

(ב) הוועדה קובעת, כי העדר חוק פינני מיוחד, וכן העובדה שבי-13 רשויות ממלכתיות שונות טיפלו בנושא, גרמו לסירבול ולסחבת חמורה, וחשפו את הממשלה לתביעות פיצויים בלתי הגיוניות ובלתי סבירות.

(ג) הוועדה קובעת, כי בהתאם להחלטת הכנסת מיום 15.1.82 יש לחוקק מיידית חוק פיצויים לפינוי תושבי סיני.

(ד) הוועדה פונה למבקר המדינה כי ימשיך לבדוק המשא ומתן בשנים 1981 ו-1982, לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה והכנסת בנושא הפינוי, ולדווח על כך בהקדם האפשרי."

2. ב-1.4.82 נתקבל בכנסת חוק פיצוי מפוני סיני, התשמ"ב—1982 (להלן החוק). החוק קובע עקרונות לזכאות לפיצוי ולגובה הפיצוי למפוני סיני משני המיגורים — עירוני וחקלאי — והם מבוססים בעיקרם על עקרונות, שסוכמו בעבר ואושרו על ידי הממשלה. הוראות החוק גם משקפות

סדרי עבודה שגובשו בעבר, מאז תחילת התשלומים של מקדמות למתיישבים ועד למועד החקיקה. ככלל, זכאים לפיצוי מתיישבים שהגיעו לאיזור לפני היום הקובע — 30.9.78 — וגובה הפיצוי נקבע לפי העקרונות המפורטים בחוק. עם זאת, החוק הכיר בתוקף של זכאות לפיצוי שאושרה ושומת פיצויים שנקבעה לפני חקיקתו, אם לא נדרש לגביהן דיון מחודש. כמו כן העניק החוק סמכויות נרחבות — במיוחד במיגור העירוני — לקבוע זכות לפיצוי בסטייה מקביעות החוק, למשל מטעמי צדק, או לגבי עסק כשעקרונות הפיצוי אינם מתאימים. השר הממונה על ביצוע החוק הוא ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר האוצר.

במיגור העירוני שולמו עד לסוף ספטמבר 1983 פיצויים בסך כולל של 8.2 מיליארד שקל ל-700 משפחות ובודדים שהיו תושבי ימית, לכ-700 משפחות ובודדים שהיו תושבי אופירה ודרום סיני, ול-270 בעלי עסקים בכל האיזור. במיגור החקלאי שולמו פיצויים בסך כולל של כ-10.5 מיליארד שקל בגין 378 יחידות משק. סכומים אלה, שהם במחירי ספטמבר 1983, מהווים חלק ניכר מהפיצויים, שישולמו לזכאים. כ-60% מכלל התשלומים לזכאים מהמיגור העירוני ו-48% מאלה מהמיגור החקלאי שולמו לפני חקיקת החוק.

3. הביקורת הנוכחית נערכה בסוף שנת 1982 והנתונים עודכנו במחצית השנייה של 1983. הביקורת שנערכה ביחידה לפיצוי מפוני סיני (מיגור עירוני), במשרד החקלאות ובמינהלת פיצוי מפוני פיתחת רפיח וסיני (מיגור חקלאי), התייחסה להסדרים שהונהגו בקשר לתשלומי הפיצויים למתיישבים ולבעלי עסקים. כן נערכה בדיקה מדגמית של חישוב הפיצויים שהקיפה 50 משפחות מהמיגור העירוני (כ-4% מכלל המשפחות), 38 בעלי עסקים (כ-14% מכלל העסקים), ו-40 יחידות משק חקלאיות (כ-11% מכלל היחידות המשק).

הסדרים ארגוניים

בגיבוש העקרונות לקביעת הפיצויים למתיישבים משני המיגורים, שעליהם הושתת כאמור החוק, בטיפול בתביעות המתיישבים המפונים, בקביעת הזכאות לפיצויים וגובהם, ובביצוע התשלומים פעלו גופים מספר, כדלהלן:

המיגור העירוני

מינהלה

עד לחקיקת החוק עסקו בקביעת המדיניות בכל הקשור להסדרי הפיצויים כמה ועדות בין-משרדיות (בעניין פעילותן ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 371-372, ודו"ח מיוחד לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממאוס 1982). לאחר חקיקת החוק, הוקמה על פיו, באפריל 1982, מינהלה של שלושה, ובראשה מנכ"ל משרד ראש הממשלה; שני חבריה האחרים הם הממונה על היחידה לפיצוי מפוני סיני ועובד היחידה.

היחידה לפיצוי מפוני סיני

יחידה זו (להלן — היחידה) הוקמה ב-1979, והוטל עליה הטיפול המינהלי בתביעות לפיצויים: בדיקת הראיות שהגישו המתיישבים להוכחת זכאותם לפיצויים וליבון פרטים לא ברורים שמסרו המתיישבים; הגשת החומר כשהוא בדוק ומהימן, לוועדות הזכאות לצורך אישור הזכאות לפיצויים, וקביעת גובהם; תשלום פיצויים או מקדמות על חשבון הפיצויים וההתחשבנות עם המתיישבים בגינם; ייצוג העניינים של המדינה בפני ועדות הזכאות, ובמידת הצורך הגשת עררים על החלטותיהן. מאז הקמת היחידה בתחילת 1980 ועד יולי 1981 היא פעלה במשרד הבינוי והשיכון. לאחר החלטת שר הבינוי והשיכון להפסיק לטפל בנושא, הועברה האחריות להפעלת היחידה למשרד ראש הממשלה ובמסגרתו היא פעלה עד פברואר 1982; אז עברה האחריות לשר החקלאות. במאוס אותה שנה הוחזרה האחריות להפעלת היחידה למשרד ראש הממשלה.

ביחידה הועסקו, בשיא פעילותה בסמוך ליום הפינוי, 12 עובדים. נוסף לכך התקשרה היחידה עם משרד עורכי דין לקבלת ייעוץ משפטי ועם משרד רואי חשבון. היחידה נעזרה גם בשירותיו של השמאי הממשלתי, שהערכתו דרושה לפי החוק לקביעת הפיצויים לעסקים ומוגשת לצורך זה לוועדת הזכאות.

ההוצאות המינהליות של היחידה, מאז הקמתה ועד אוגוסט 1983, הסתכמו ב־27.9 מיליון שקל (במחירים שוטפים). מאז אפריל 1983 צומצמה היחידה באופן משמעותי והועסקו בה שלושה עובדים. הוצאות היחידה בתקופה אפריל-אוגוסט אותה שנה הסתכמו ב־10.6 מיליון שקל. בסכום זה כלול תשלום חד פעמי בסך של 5.5 מיליון שקל ליועץ המשפטי ליחידה; הוסבר לביקורת, כי סכום זה מהווה תשלום הפרשים בגין שנות הכספים 1981 ו־1982.

ועדות זכאות

1. עוד לפני חקיקת החוק פעלו שתי ועדות זכאות — האחת לימית והשנייה לאופירה ולדרום סיני. כוחן המשפטי של הוועדות, וסמכותן נבעו באותה עת, מהסכם שנחתם בין התושבים ובעלי העסקים לבין המדינה. יש לציין, כי בהעדר שיתוף פעולה מצד נציגי ימית והחרמת ועדת הזכאות על ידיהם החל הטיפול במרבית תביעות העסקים בימית לאחר חקיקת החוק. הוועדות היו פריטטיות, שבהן מספר הנציגים של הממשלה ושל התושבים היה שווה. מרבית הקביעות בדבר הזכאות לפיצויים, ומרבית סכומי הפיצויים שולמו בתקופת פעילותן של הוועדות הפריטטיות. תפקידן של הוועדות — גם על פי החוק — לקבוע זכאות של אדם המתפנה, לפיצויים, כתושב, כעובד שכיר או כבעל זכויות בעסק, וכן לקבוע את שיעור או סכום הפיצויים. החלטות הוועדות נתקבלו, בין היתר, בהתבסס על ראיות שהוגשו ליחידה ונבדקו על ידיה.

החוק נתן תוקף לפעולתן של ועדות הזכאות בעבר. בחוק נקבע תפקיד הוועדות והרכבו, ועל פיו ניתן להן שיקול דעת נרחב: בין היתר, הן הוסמכו גם לקבוע זכאות לפיצוי מלא או חלקי למי שאיננו זכאי לפי הוראות החוק, כל אימת שהוועדה רואה, כי מן הצדק לעשות כן; כמו כן מוסמכת היא לקבוע פיצוי הולם לעסק זכאי, שמחמת טיבו או דרך פעולתו, או העברתו למקום חדש, אין עקרונות הפיצוי שבחוק מתאימים לפיצוי בשלו. עוד קובע החוק, שאם אושרה זכאותו של תושב או עסק לפני תחילת החוק בוועדת זכאות, שפעלה בתוקף הוראות חוזיות או מינהליות, או נקבעה שומת פיצויים בידי ועדה, כאמור, או מטעמה, ולא נדרש דיון מתודש בפני הוועדה תוך פרק זמן שנקבע בחוק, ייחשב הדבר כאילו אושרה הזכאות, או נקבע הפיצוי סופית לפי החוק.

כל הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת הזכאות רשאי לערור עליה תוך עשרה ימים בפני ועדת ערר; גם למדינה זכות לערור, אולם ערר מטעמה טעון אישור היועץ המשפטי לממשלה.

2. על פי החוק הוקמו שתי ועדות זכאות: האחת לימית והשנייה לאופירה ולדרום סיני, בכל אחת מהן שלושה נציגים של הממשלה ושני נציגים של תושבי המקום; כנציגי הממשלה בוועדות מינה ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר האוצר, שלושה עובדי היחידה וארבעה עובדי מדינה אחרים — ממשרד ראש הממשלה, וממשרדי האוצר, הבינוי והשיכון והתעשייה והמסחר. לקראת כל ישיבה הוצא זימון לשלושה נציגי ממשלה מבין אלה שקיבלו מינוי. מבין עובדי היחידה שמונו כחברים, שניים עסקו באופן פעיל, במסגרת עבודתם ביחידה, בבדיקת הראיות, שהגישו המתיישבים לצורך הכרתם כזכאים לקבלת פיצויים וקביעת שיעורם.

מניסוח סעיפים שונים של החוק עולה, שמעמדן של ועדות הזכאות הוא של גוף מעין שיפוטי. משום כך אין הביקורת מתייחסת להחלטות הוועדות לגופן ולשימוש שהן עשו בשיקול הדעת שהחוק העניק להן, אלא לפעולות היחידה בלבד.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדות בשנת 1982, שבהם צוינו שמות המשתתפים, מתברר, שבמחצית ויותר ממספר הישיבות של ועדת הזכאות לתושבי ימית וברובן הגדול של ישיבות הוועדה לתושבי אופירה ודרום סיני, היה עובד היחידה, שהוא נציג הממשלה, היחיד שהשתתף. על פי החוק העדרות חברי ועדה אינה פוגעת בתוקף פעולתה ובלבד שנכחו בישיבה שניים מחבריה. נוצר, איפוא, מצב שבו המדינה לא היתה מיוצגת כיאות בוועדה שבה נתקבלו החלטות שהיו להן השלכות כספיות בהיקף ניכר.

המחוקק העניק לוועדות הזכאות תפקיד כפוסק עם שיקול דעת נרחב, בתביעות התושבים נגד המדינה, ומעמדן הוא כאמור של גוף מעין שיפוטי. במצב זה תפקידה של היחידה, כגוף הממשלתי שעסק בהכנת החומר לדיון הוועדות, קיבל משנה חשיבות. עליה היתה מוטלת החובה לשמור על העניינים של המדינה, לייצגם בפני הוועדות, ובמידת הצורך אף לערור על החלטות הוועדות בשם המדינה. בנסיבות אלו לא היה מקום, לדעת הביקורת, לכלול את עובדי היחידה בין נציגי הממשלה בוועדות הזכאות, כדי למנוע מצב שבו הם ימלאו בעת ובעונה אחת שני תפקידים: הן כנציגי היחידה, שהכינו את החומר לדיון ודנו עם תובעי הפיצויים, והן כפוסקים בתביעות שנבדקו ועובדו על ידיהם.

ועדת ערר

כאמור, על פי החוק, המדינה — באישור היועץ המשפטי לממשלה — וכל הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת הזכאות רשאים לערור עליה בפני ועדת ערר, תוך עשרה ימים מיום שנודעה להם החלטתה או הקביעה. הוועדה מורכבת משופט — יו"ר — ומשני נציגי ציבור שמונו על ידי שר המשפטים. ועדת הערר מונתה רק בנובמבר 1982. כיוון, שהחלטות רבות נתקבלו בתקופה שקדמה למינוי ועדת הערר, לא ניתן למתיישבים לערור על החלטות ועדת הזכאות תוך עשרה ימים, כאמור בחוק.

בינואר 1984 הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי נוכח העיכוב במינוי ועדות הערר הסכימה היחידה להארכת המועד להגשת ערר עד תום חודשיים לאחר המינוי.

המיגור החקלאי

מינהלת ביצוע

מינהלה פעלה בראשות מנכ"ל משרד החקלאות עוד מתחילת 1981, על פי החלטת ממשלה מנובמבר 1980; מתפקידה היה לקבוע מדיניות בכל הקשור לפינוי המתיישבים ולחשולם הפיצויים להם. על פי הוראות החוק מינה ראש הממשלה באפריל 1982, בהתייעצות עם שר האוצר, שלושה חברים למינהלה: מנכ"ל משרד החקלאות (יו"ר), עוזרו הכלכלי, וראש מינהלת הפינוי (ראה להלן). תפקידי המינהלה, כפי שהוגדרו בחוק, הינם לקבוע את זכותם של התובעים לפיצוי ואת שיעורי הפיצוי המגיע להם בשל כל אחד מרכיבי הפיצוי.

מינהלת פינוי פיתחת רפיח וסיני

לצורך ביצוע ההוראות של מינהלת הביצוע — קביעת הזכאות לפיצויים ותשלומם — היא התקשרה ביוני 1981 עם חברת תה"ל מהנדסים ויועצים בע"מ, וזו הקימה צוות מיוחד — מינהלת פינוי פיתחת רפיח וסיני (להלן — מינהלת הפינוי). לפני הקמת המינהלה עסקה בנושא המחלקה המשפטית של משרד החקלאות.

במינהלת הפינוי הועסקו בשיא הפעילות, בסמוך ליום הפינוי, שלושה עובדים על פי חוזים מיוחדים; כמו כן התקשרה המינהלה עם יועץ משפטי ועם משרד רואי חשבון. התשלומים שקיבלה תה"ל בעבור שירותיה מאז יוני 1981 ועד יולי 1983 הסתכמו ב־27.4 מיליון שקל (במחירים שוטפים).

ועדות זכאות

לפי החוק הוקמו ועדות זכאות שבפניהן רשאי אדם להשיג על קביעה של המינהלה שאינו זכאי כלל לפיצוי או שאינו זכאי בשל רכיב מסויים (להבדיל מסכומו). ועדות הזכאות במיגור החקלאי, להבדיל מהמיגור העירוני, לא פעלו לפני חקיקת החוק. מעמדן של הוועדות כמו של ועדות הזכאות במיגור העירוני, הוא מעין שיפוטי. יחד עם זאת, החוק לא איפשר לוועדות המיגור החקלאי אותו שיקול דעת נרחב, כפי שניתן לוועדות במיגור העירוני, לקבוע פיצויים למי שאיננו זכאי לפי הוראות החוק.

ועדת ערר

המדינה — באישור היועץ המשפטי לממשלה — וכל הרואה עצמו נפגע מהחלטת ועדת זכאות או מקביעת השמאי הממשלתי הראשי, או של הממונה על הערכה חקלאית לעניין חסר של מיתקן או מבנה, גידולים רב שנתיים (למעט מטע), או כל נכס אחר, או בעניין סכומי המס והמילווח שהוטלו על הפיצויים, רשאים לערור עליהן בפני ועדת ערר. הוועדה תדון בהרכב של שופט אחד של בית משפט מחוזי (או שופט בקיצבה), שמינהו שר המשפטים בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון.

ביצוע התשלומים בגין הפיצויים

הזכאים לקבל פיצויים במיגור העירוני, על פי קביעת החוק, הם מי שהתגוררו דרך קבע ב־30.9.78 ("היום הקובע") וברוב ימות השנה בסמוך לו, ביישוב עירוני, ומרכז החיים שלהם היה ביישוב, כאמור, ו/או עבדו כשכירים ביום הקובע ולפניו באיזור; כמו כן זכאים לפיצויים בעלי זכויות בעסק, שפעל שם דרך קבע ביום הקובע או בסמוך לו.

זכאים לקבלת פיצויים במיגור החקלאי הם מתיישבים, שישבו באיזור ביום הקובע ו/או קיבלו מהמדינה מקדמה על חשבון הפיצוי מכוח חוזה, שנחתם בינם לבין המדינה.

סוגי הפיצויים לכל אחת מקבוצות הזכאים פורטו בחוק.

חמיגור העירוני

הפיצויים למפונים מהמיגור העירוני ניתנו לפי רכיבי פיצוי אלה: מענק ביסוס ופיצוי בשל דיור (להלן — פיצויים אישיים); למפונים שכירים — פיצויי פיטורין; ולבעלי זכות בעסק — פיצוי בשל העסק.

היחידה ניהלה לכל תושב/משפחה ולכל עסק תיק שבו רוכזו כל האסמכתאות הקשורות לקביעת הזכאות וכן חישובים בדבר גובה הפיצוי המגיע והעתקים משוברים שניתנו למתיישבים על כספים ששולמו להם.

— התיקים נמצאו בארזונות פתוחים, והגישה אליהם היתה חופשית ובלתי מבוקרת גם לאנשים, שאינם נמנים עם עובדי היחידה; הדברים אמורים גם לגבי המתיישבים עצמם ועורכי הדין שלהם. כמצב דברים זה ניתן היה לנצל לרעה את המידע המצוי בתיקים, להעלים תיקים וכו', מה עוד שהאסמכתאות שבתיקים לא מדפדפו.

פיצויים אישיים

1. הזכאות לפיצויים אישיים נקבעה, בין היתר, על בסיס בדיקה שהיה על היחידה לערוך; הבדיקה התבססה על רשימות בדבר התגוררות התושבים באיזור דרך קבע ביום הקובע, שהוכנו על ידי צוות ההקמה בימית והמינהל לפיתוח מרחב שלמה, לגבי אופירה ודרום סיני. נוסף לכך נתבקשו התושבים להציג אישורים שונים באותו עניין, כגון העתק מתעודת הזהות ומהסכמים בדבר רכישה או שכירת הדירה שבה התגוררו.

— היחידה איפשרה לתושבים להגיש, כראיות, צילומי מסמכים בלי שאלה אושרו כמתאימים למקור שממנו צולמו. מן הצורך היה לאשר את התאמת הצילומים למקור, בכל מקרה, במיוחד כשמדובר באסמכתאות שעל פיהן נקבע גובה הפיצויים ששולמו וכסומים גבוהים.

2. מענק הביסוס נועד לסייע למשפחות שנותקו ממקום יישובן באיזור, כדי שתוכלנה לבסס עצמן במקום אחר; קביעת גובה המענק נעשתה על פי שיטת ניקוד, שנתנה ביטוי לוותק המגורים באיזור, לגודל המשפחה ולגיל המתיישבים. ערך כל נקודה על פי החוק, כפי שנקבע גם קודם לחקיקתו בהסכמים עם המתיישבים, היה מחצית מהשכר השנתי הממוצע במשק לעובד שכיר; זאת, על פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1981, בתוספת שיעור ההצמדה למדד המחירים לצרכן, כפי שהוא מקובל מוזמן לזמן בהסכמי תוספת היוקר לשכירים בתקופה מינואר 1982 ועד למועד התשלום.

היחידה החלה להכין בשנת 1981 את חשבונות הפיצויים בגין מענק הביסוס. באותו מועד לא היו בידיה נתונים סופיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי השכר הממוצע במשק באותה שנה, לפיכך היא ערכה את החישובים על פי אומדן השכר. על פי החוק, בנסיבות אלו היה עליה לתקן את חישוביה עם פרסום הנתונים הסופיים לגבי השכר הממוצע במשק בשנת 1981, על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במקום זאת העדיפה היחידה שלא לתקן את החישובים, ולפיכך ערך נקודה לגבי תושבי המיגור העירוני הסתכם ב־56,180 שקל, במחירי מארס 1982. (מועד זה נקבע, כיוון שעל פי החוק קביעת סכומי המס והמילוות, שאדם חייב על תשלומי הפיצויים, תיעשה על פי התשלומים שלהם הוא זכאי במחירי מארס 1982).

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, שהתבססו על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר השכר הממוצע במשק בשנת 1981, ערך נקודה במחירי מארס 1982 הינו כ-45,600 שקל. מכאן שהיחידה שילמה פיצויי יתר, במחירי אותו מועד, בשיעור 22%.

בתשובת היחידה מינואר 1984 היא הסבירה, כי כ-80% מהפיצויים בשל מענק הביטוח שולמו לפני חקיקת החוק. החישובים בשל מענק הביטוח נעשו לפני חקיקת החוק על פי הסכם בין היחידה לבין התושבים, שלפיו הם הסכימו שהחישוב הסופי בגין ערך נקודה יעשה על פי האומדנים, ושיערוך הפיצוי יעשה לפי שיעור תוספת היוקר המשולמת לשכירים (לפיו מעקרים חלק ממדד המחירים לצרכן). שיערוך ערך נקודה לפי קביעת החוק הינו לפי מלוא מדד המחירים לצרכן. בדרך השיערוך, שנקטה היחידה, היא מקזזת את ההפרשים ולכן, לדעתה, לא היה מוצדק לערוך חישובים חדשים.

לדעת הביקורת, עם חקיקת החוק וקביעת שיטת החישוב של ערך נקודה בו, היה על היחידה לפעול לחישוב סופי של מענקי הביטוח, כנקבע בחוק. יצוין, כי במיגור החקלאי הושב ערך הנקודה כהגדרתו בחוק.

פיצויי פיטורין

המדינה קיבלה על עצמה, בהסכם מיולי 1980 בין נציבות שירות המדינה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל והסתדרות עובדי המדינה, לשלם לעובדי מדינה שכירים המתפנים מסיני פיצויי פיטורין מוגדלים מעבר למתחייב על פי דין. פיצויי הפיטורין לעובדי המדינה שולמו על ידי נציבות שירות המדינה. ההסדר לגבי עובדי המדינה הוחל, על פי החוק, גם על עובדים שכירים שלא היו עובדי מדינה, ושעבדו באיזור ביום הקובע.

סכום הפיצויים נקבע בשיעור של 250% מהמשכורת האחרונה כפול מספר השנים שהעובד עבד באיזור, והיינו תוספת של 150% על המתחייב על פי הדין. אם העובד לא קיבל פיצויי פרישה ממקום עבודתו נקבע סכום הפיצויים בשיעור של 350% מהמשכורת האחרונה, מוכפל במספר שנות עבודתו. נוסף לכך זכאי שכיר, שעבד באיזור דרך קבע לפחות שנתיים לפני יום הפינוי וגר בו דרך קבע שלושה חודשים לפחות לפני היום הקובע, למענק שכירים נוסף בסך של 50,000 שקל (במחירי דצמבר 1981).

חלק מהשכירים שתבעו פיצויי פיטורין הגישו כראיה לתביעתם אישורים ממקומות עבודתם, שבהם צויין פרק הזמן שבו עבדו במקום העבודה, ולאישור זה צורפו תלושי המשכורת האחרונים. חלק אחר מהתובעים של פיצויי הפיטורין המציאו כראיה לתביעתם תצהירים בדבר מקומות העבודה שבהם הועסקו, ופרק הזמן שבו הועסקו באותו מקום; חלק ממגיש התצהירים לא צירפו תלושי משכורת, אלא ציינו את גובה משכורתם האחרונה בתצהיר. נמצא, שהיחידה לא פעלה לאימות הפרטים בתצהירים על ידי קבלת אישורים ממקומות העבודה ו/או אימות הנתונים במוסד הביטוח לאומי, או באמצעות מקורות אחרים. להלן שתי דוגמאות:

(א) מתיישב באופירה, שהיה בעל עסקים שונים במקום ואשר הועסק בשניים מהם כשכיר, תבע נוסף לפיצויים בשל העסק גם פיצויי פיטורין. על פי חישוב שערכה היחידה שולמו לו פיצויי פיטורין בסך של 474,272 שקל אשר חושבו על פי 350% ממשכורתו האחרונה המצטברת משני העסקים, מוכפלת במספר שנות הוותק (1969—1982). מהבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, עולה, כי אחד העסקים החל לפעול ב-1969, ואילו העסק השני החל לפעול רק מ-1973. לפיכך היה צורך, לדעת הביקורת, לחשב את פיצויי הפיטורין בנפרד לגבי כל עסק בהתחשב בשנות פעילותו. על פי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה, שולמו לבעל העסק תשלומי יתר בסך של 150,000 שקל (בערכים של מארס 1982).

(ב) בני זוג מימית, שהועסקו בעסק שהיה בבעלותם, תבעו תשלום פיצויי פיטורין. לצורך קביעת הפיצויים הם המציאו ליחידה תלושי משכורת, שעל פיהם השכר החודשי של כל אחד מהם, בחודשים יולי 1981—ינואר 1982, היה 1,700 שקל. לא נמצא, שהיחידה בדקה על פי ספרי החשבונות של העסק אם אמנם שולמו במשך ארבע שנים—התקופה שלגביה תבעו את הפיצויים—משכורות לבני הזוג. בינואר 1984 הודיעה היחידה למשרד מבקר המדינה, שנושא הפיצויים ייבדק מחדש.

1. כאמור, הטיל החוק על המדינה לשלם פיצויים לבעל זכויות בעסק, שמקום מושבו ומרכזו הקבוע היה ביישוב עירוני, ופונה ממנו עקב חווה השלום, ובלבד שהוא פעל שם דרך קבע ביום הקובע או בסמוך לו. עם זאת, המחוקק העניק, כאמור, לוועדה שיקול דעת בבואה לאשר זכאות לפיצוי; היא יכולה לקבוע זכות לפיצוי מלא או חלקי למי שאיננו זכאי לפיצויים, כל אימת שהיא רואה כי מן הצדק לעשות כן. עוד קבע החוק, שלא תוכר זכאות לפיצוי בשל עסק לגבי מבנה שהוקם שלא כדין, שטח שהוחזק שלא כדין או עסק שנוהל שלא כדין. אולם, ועדת הזכאות רשאית לחרוג גם מהוראה זו, אם ראתה כי בעל העסק נהג בתום לב בהפעלת העסק או בבניית המבנה, ונתקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות תשלום פיצוי. לצורך ההכרה בזכאות לפיצוי בשל עסק היה על בעליו להמציא ליחידה, לבדיקה, אישורים שהעסק פעל באיזור ביום הקובע, וכי פעילותו הייתה כדין.

— מהמסמכים שהגישה היחידה כראיות להכרה בזכאות, עולה, שבשני מקרים שבהם אישרה ועדת הזכאות פיצויים בשל עסקים, הם החלו לפעול שנה ושנתיים לאחר היום הקובע. לא נמצא, שהיחידה, שאמורה לייצג את העניינים של המדינה בעניין הפיצויים, הסבה את תשומת לב הוועדה לעניין זה, או הסתייגה מקביעות ועדת הזכאות, או פנתה ליועץ המשפטי לממשלה לאישור הגשת ערר עליה.

עוד העלתה הבדיקה, כי בשבעה מקרים אחרים של עסקים שהוכרו על ידי ועדת הזכאות כזכאים לפיצוי, המסמכים שהגישה היחידה כראיות לזכאות לפיצויים בשל העסק לא הוכיחו בצורה חד משמעית את הזכאות. היחידה לא ביקשה מבעלי העסקים האמורים מסמכים נוספים לאימות הזכאות. כמו כן לא נמצא, שהיא הסבה את תשומת לב ועדת הזכאות לכך, כדי שתתחשב בעובדות בעת שיקול דעתה בקביעת הזכאות.

2. הפיצוי בשל עסק ניתן לבעליו לפי אחת משתי שיטות, לפי בחירתו: (1) פיצוי על בסיס נכסים, שכולל פיצוי על זכויות במקרקעין ובמבנים בתוספת פיצוי על ההוצאות וההפסדים הכרוכים בהעברת העסק למקום אחר או חיסולו; התוספת תיחשב בגובה הכנסה שנתית של העסק החייבת במס; (2) פיצוי על בסיס הכנסה; הפיצוי יחושב לפי הכנסה שנתית של העסק החייבת במס, מוכפלת בשניים. בשתי השיטות מגיע לבעל העסק פיצוי גם על הפסד מוניטין.

נוסף לפיצויים אלה קבע החוק תוספת פיצוי כדלקמן: (1) אם הוכח להנחת דעתה של ועדת הזכאות, כי הכנסתו פחתה בצורה משמעותית עקב חווה השלום, ישולם בגין עסק פיצוי שלא יעלה על 350% מהשכר החודשי הממוצע במשק, כפול שנות פעילותו של העסק (שאינן עולות על חמש שנים), כפול שניים; (2) אם העסק נוהל ברציפות ששה חודשים לפחות לפני היום הקובע ועד ל-30.9.1981 וניתן עליו דיווח שוטף לרשויות המס, או נוהלו בו פנקסי חשבונות, וזכאים הבעלים לפיצוי בגובה הכנסה שנתית, אולם לא יותר מ-500,000 שקל (במחירי פברואר 1982); אם הזכאי יבחר בפיצוי על בסיס הכנסות, הוא זכאי גם לפיצוי בשווי השקעתו העצמית לרכישת זכויות במקרקעין.

על פי החוק, השמאי הממשלתי הראשי או נציגו יעריכו את הפיצויים בנפרד לכל עסק ועסק על פי אחת מהשיטות האמורות, לפי בחירת הזכאי ועל פי הראיות שהוא הגיש. ועדת הזכאות מוסמכת לקבוע את שיעור או סכום הפיצוי לעסק זכאי, לאחר שהוגשה לה הערכת השמאי הממשלתי. החוק איפשר, אפוא, לבעל זכויות בעסק לבחור את שיטת הפיצוי, שתבטיח לו את הפיצויים המירביים: פיצוי על בסיס נכסים או פיצוי על בסיס הכנסה. לצורך קביעת הכנסה שנתית — שהיא מרכיב בפיצוי לפי שתי השיטות — יכול בעל העסק לבחור את שנת הכנסה הנוחה לו מ-1975 ועד למועד הפינוי. נוסף לכך ניתנה לבעל העסק הזכות לבחור אחת משלוש שיטות לקביעת הכנסתו: על בסיס ספרי חשבונות של העסק, דו"חותיו לרשויות המס, או תזשיבים ענפיים מתאימים של רשויות המס.

— בדיקת חישוב הפיצויים לבעלי זכות בעסקים העלתה מקרים, שבהם היחידה לא דאגה שנתוני העסק יועברו לשמאי הממשלתי הראשי. להלן דוגמאות: במקרה אחד אישרה ועדת הזכאות לבעלי עסק פיצוי בסך של 2.2 מיליון שקל (במחירי אוגוסט 1982). לא נמצא שהיחידה דאגה להעברת נתוני העסק לשמאי הממשלתי הראשי. לעסק אחר אושרו פיצויים בסך של 0.3 מיליון שקל (במחירי אפריל 1982) בגין בניית יסודות. סכום זה נקבע על פי הערכה כללית של נציג השמאי הממשלתי בעת הדיון בעסק בוועדת הזכאות. גם במקרה זה לא דאגה היחידה שנתוני העסק יועברו לשמאי הממשלתי מבעוד מועד, כדי שהאחרון יתן הערכה מבוססת בכתב.

3. — במקרה אחר אושרו פיצויים לעסק, שאמנם הוקם לפני היום הקובע, אולם נעשו בו השקעות נוספות לאחריו, כאשר בעלי העסק התחייבו שלא לתבוע פיצויים בגין תוספות אלו:

בעלי עסק בימית חתמו עם חברה בפברואר ובמאי 1978 על הסכם בדבר שכירת ששה תאי תעשייה במקום. בשנים 1979 ו-1980 שכרה החברה 12 תאים נוספים ורכשה ציוד נוסף, שבעבורם היא התחייבה בפני חברת מבני תעשייה בע"מ ומרכזו ההשקעות, כתנאי לקבלת הלוואות למימון ההקמה, שלא לבקש פיצויים. ועדת הזכאות, על פי סמכותה, אישרה לבעלי העסק פיצוי על 18 תאי תעשייה ובסכום של פשרה בסך של 18 מיליון שקל (במחירי אפריל 1982). היחידה לא הסבה את תשומת לב הוועדה להתחייבות זו; כמו כן, בהיותה אמונה לשמור על העניינים של המדינה בנושא הפיצויים, היא לא הסתייגה מקביעות הוועדה, ולא פנתה לקבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה להגשת ערר עליהן.

4. הפיצוי בגין תחנות דלק נקבע בדרך שונה מפיצוי בשל עסקים אחרים, כמפורט בחוק בנפרד: הפיצוי נקבע מכפלת כמויות הדלק, שנמכרו בתחנה במשך שנה אחת, בעמלות למפעיל, כל זאת כפול שלוש. בעלי תחנת הדלק זכאים לבחור את השנה שלפיה ייחשב הפיצוי. במקרה אחד, שהעלתה הביקורת, קבעה הוועדה את הזכאות לפיצוי לשתי תחנות דלק ותישוב הפיצויים נעשה על ידי היחידה; בעלי התחנות בחרו את שנת 1978 כזו שלפיה יחושב הפיצוי והמציאו ליחידה אישור של רואה חשבון מטעמם, שלפיו כמויות הדלק ששווקו בשתי התחנות הסתכמו ב-12.9 מיליון ליטר. בהתאם לשיטה שתוארה לעיל שילמה היחידה לבעלי התחנות פיצוי בסך של 19 מיליון שקל (במחירי מארס 1982).

— בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה על פי המסמכים שכתיק העסק וברורח בחברת הדלק, העלתה כי משליש מכמות הדלק שצויינה לעיל, דהיינו 4.3 מיליון ליטר, סופקו ישירות מחברת הדלק לחברה שעסקה בחיפושי נפט באזור. בגין אספקה זו לא זוכו בעלי התחנה בעמלה, ולפיכך לא היה מקום, לדעת הביקורת, לכלול כמויות אלו בכמויות הדלק שעל פיהן חושב הפיצוי. סכום פיצויי היתר, ששולמו לבעלי התחנות, על פי חישובי הביקורת, היו כ-6 מיליון שקל (במחירי מארס 1982).

המיגזר החקלאי

חישוב הפיצויים במיגזר החקלאי נעשה ליחידת משק, שכללה בדרך כלל, משפחה. כאמור, הפיצויים שולמו ל-378 יחידות משק. לפי החוק, הפיצוי למתיישב התפלג לפיצוי אישי ופיצוי בשל נכסי האגודה, לפי הפירוט כדלקמן:

פיצויים אישיים

הפיצויים האישיים ניתנו לפי רכיבי הפיצוי הבאים: (א) פיצוי בשל מבנים, על פי הערכת השמאי הממשלתי הראשי; (ב) פיצוי בשל יחידת משק על כל רכיביה בהתאם לאגודה שבה נמצא המשק; (ג) מענק ביסוס אישי — מקביל למענק הביסוס שניתן במיגזר העירוני והוא נקבע על פי אותה שיטה; (ד) מענק לממשיך בחקלאות; (ה) פיצוי בשל אובדן הכנסה; (ו) הוצאות העברה של מתקנים ותכולה של בתי צמחיה למקום אחר.

לצורך קביעת סכום הפיצוי, שהמתיישב זכאי לקבלו בעבור רכיבי יחידת המשק, נערך דו"ח מצאי (רשימה הכוללת מתקנים, גידולים רב שנתיים וכל נכס אחר שבבעלות המתיישב). דו"חות המצאי נערכו על ידי עובד מיהלול הפינוי, שעבר בכל יחידות המשק ביישובים השונים, וערך לכל יחידה בנפרד דו"ח מצאי. בתוספת לחוק נקבע ערכם של המתקנים והגידולים לסוגיהם, והפיצוי המגיע חושב על פי הפריטים שבדו"ח המצאי כפול בערכם על פי החוק. יחידת המשק במיגזר החקלאי מקבילה לעסקים במיגזר העירוני, אולם נוכח אופיים הכמעט סטנדרטי של מרכיבי יחידות המשק ניתן היה להגיע לשיטת פיצוי יותר פשוטה מבחינת יישומה, בהשוואה לשיטה שנקבעה לגבי עסקים במיגזר העירוני, דבר שהקל על קביעת סכומי הפיצוי המגיעים.

עד למועד סיום הביקורת נסתיימה ההתחשבות עם כל יחידות המשק בגין הפיצויים האישיים למתיישב המגיעים להם. הפיצוי נחלק, על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, כדלקמן: 62% בגין יחידת המשק, 24% בגין מבנים ומתקנים ו-14% בגין מענק ביסוס אישי. (סכומי הפיצוי בגין מענק לממשיכים בחקלאות צורפו לצורך זה למענק הביסוס, והפיצוי בגין אובדן הכנסה צורף לזה שניתן בגין יחידת המשק).

פיצויים אלה מתייחסים למבנים, מתקנים ומטענים שהיו בבעלות האגודה בניכוי חובותיה. לצורך קביעת נכסי האגודות וחובותיהן מינה להן רשם האגודות השיתופיות, שבמשרד העבודה והרווחה, בפברואר 1982, מפרקים. ההתחשבות בגין חלק זה של הפיצוי נסתיימה לגבי שמונה מושבים.

יתרת פיצוי למתיישב

בחוק נקבעה לכל אחת מן האגודות תיקרת פיצוי בהתאם למספר יחידות המשק שהיו קיימות בה; אם סך כל הפיצויים המגיעים לכלל המתיישבים באגודה (הפיצוי האישי ופיצוי בשל נכסי האגודה) נמוך מתיקרת הפיצוי שנקבעה בחוק, תחולק היתרה בין המתיישבים. לצורך חישוב "היתרה למתיישב" יש להפחית מתיקרת הפיצוי את חובות המתיישבים. חוסר בציד, מיסים וכן ערכם של מתקנים וגידולים רב-שנתיים, שהוצאו מהאיזור ובעבורם ניתן פיצוי (יש לציין, שתיקרת הפיצוי למתיישב אינה כוללת תשלומים לממשיכים בחקלאות ותשלום לבניית מחסנים במקום ההתיישבות החדש בחולות זיקים).

ב-4 מבין 11 היישובים, שהסדר זה נקבע לגביהם בחוק, נסתיימה ההתחשבות באופן סופי, לרבות חלוקת יתרת הפיצוי למתיישב, ב-4 ישובים נוספים נמצאת ההתחשבות בשלביה הסופיים ואילו לגבי 3 הישובים הנותרים עדיין לא הגיעו, לכך. בעמ' הבא פרטים על מצב ההתחשבות בספטמבר 1983 בכל אחת מהאגודות (במיליוני שקלים במחירי ספטמבר 1983).

מן הנתונים עולה, כי הפיצויים על חשבון היתרה למתיישב היו, בממוצע, 17.3% מכלל הפיצויים ו-22% מהפיצוי האישי (7,996 : 1,790). היתרה למתיישב, כחלק מסך כל הפיצוי, בישובים זהרון ותרס"ג היא גבוהה, ביחס לממוצע כיוון שישובים אלה הוקמו בסמוך ליום הקובע, כך שהתושבים לא צברו נקודות זכות רבות לצורך חישוב הפיצוי האישי; כמו כן לא היו בבעלותם מבנים וציד חקלאי מעבר לתקן.

למעשה, היתרה למתיישבי תרס"ג, שלא על בסיס נכסים שהיו להם בפועל, גדולה יותר. על פי קביעת החוק הם קיבלו פיצוי בגין רכיבי יחידות משק שתוכננו בעבורם, אף כי לא קיבלו אותם: ברשותו של כל מתיישב היו 2 דונם בית-פלסטיק, 1 דונם בית-רשת, ומקרה לבית צמיחה בנפח של 12 מ" אשר הפיצוי בגינם מסתכם ב-1,934 מיליון שקל (במחירי ספטמבר 1983), למתיישב ביישוב היו 23 מתיישבים, כך שסה"כ הפיצוי לכל המתיישבים בגין סעיף זה היה אמור להסתכם ב-44.5 מיליון שקל. למעשה, כל אחד מן המתיישבים זוכה בעבור בתי צמיחה וציד אחר ביחידת המשק בסכום של 7.7 מיליון שקל (במחירי ספטמבר 1983), והפיצוי לכלל מתיישבי האגודה הסתכם ב-177.2 מיליון שקל; כך, שבגין סעיף ציד חקלאי בלבד זוכו המתיישבים בעבור ציד שלא היה ברשותם בפועל בסך כולל של 132.7 מיליון שקל.

חסר בציד

על פי החוק, כל מתיישב, אגודה ותאגיד אחר ימסרו למי שקבעה המינהלה (להלן הנציג) כל מבנה, מבנה ציבורי, מיתקן, גידול רב שנתי ונכס אחר, שבעדם מגיע פיצוי, והם בהחוקתם, בשליטתם או בעיבודם. על הנציג לערוך רשימה של הנכסים והציד שנמסרו לידי, ולתת בחתימת ידו אישור על מסירתם (להלן — "דו"ח מסירה"). עוד קבע החוק, שיש לערוך השוואה בין דו"ח המסירה לבין דו"ח המצאי (המבטא את הציד שהיה בבעלות המתיישב — ראה לעיל). ההפרש בין רישום המצאי לבין רישום המסירה מהווה חסר. במידה שמתגלה חסר של מתקן, או מבנה, שהם בני פיצוי, יש להפחיתו על פי ערכו, כפי שנקבע בחוק, מהפיצוי הכולל למתיישב (המורכב מהפיצוי למתיישב וחלקו בפיצוי לאגודה וביתרה של תקרת הפיצוי); מכאן, שהחסר הוא אחד הגורמים היחידים העשויים להקטין את סכומי הפיצוי, שמשלמת המדינה למתיישבים.

1. בספטמבר 1981, בהמשך לסיכומים קודמים בנושא, הטילה מינהלת הביצוע על מנכ"ל משרד החקלאות לבוא בדברים עם ראש המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית, כדי שזה יפעל לקבלת הנכסים והציד מן המתיישבים. המחלקה מינתה כאחראי מטעמה את מנהל אגף החוזים. עם חקיקת החוק הוא שימש כ"נציג" על פי החוק.

מצב ההתחשבות בספטמבר 1983 בכל אחת מהאגודות (במיליוני שקלים)

היתרה למתיישב, כחלק מסך כל הפיצוי (ב"ש) (%) ⁽¹⁾	זיכויים				הפיצוי המגיע ליישוב על פי החוק				המושב
	ס"ה	בגין "היתרה" למתיישב	בגין נכסי האגודה	בגין פיצוי אישי	הפיצוי המגיע בניכוי החסר	זיכויים בגין חסר	תקרת הפיצוי	מספר יחידות זכאיות	
27.3	1,298	335	—	963	1,226	21	1,247	51	אוגדה
16.5	1,325	216	51	1,058	1,306	4	1,310	40	דקלה
44.6	171	75	—	96	168	—	168	8	זהרון
32.0	496	159	12	325	496	—	496	19	נאות סיני
—	457	—	—	457	787	—	787	36	נביעות
26.4	983	259	—	724	980	2	982	41	ניר אברהם
23.7	1,870	432	—	1,438	1,825	21	1,846	58	נתיב העשרה
11.2	455	53	—	402	472	5	477	24	פריאל
5.6	2,283	127	227	1,929	2,237	56	2,293	64	שדות
—	207	—	—	207	286	—	286	14	תלמי יוסף
33.7	537	134	6	397	537	—	537	23	תרס"ג
17.3	10,082	1,790	296	7,996	10,320	109	10,429	378	ס"ה

$$(9) = 100 \times \frac{(7)}{(4)} \quad (1)$$

עריכת רוב דו"חות המסירה, שנבדקו במהלך הביקורת, נעשתה במאסר 1982; על כל הדו"חות חתום הנציג, כנדרש בחוק. נוכח היקף העבודה בשטח, שנעשתה בלחץ של זמן, הוא נעזר, כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, בצוות עובדים; אולם, לא כל הדו"חות נושאים את חתימתו של מי שערך בפועל את דו"ח המסירה. בדו"ח היה, בדרך כלל, סימון בדבר מסירת בית המגורים, אולם לא נמצא סימון אם נמסרו פריטים, כגון ארונות קיר, מדפים צמודים, דלתות גרר, כיורים ותוספות אחרות, אשר ניתנים לפירוק, ואשר בעבורם קיבל המתיישב פיצוי על פי קביעת השמאי הממשלתי. כיוון שדו"ח המסירה מהווה בסיס לחישוב החסר, נדרשה יתר הקפדה של מינהלת הביצוע לדרך הכנתו, אשר תבטיח את מהימנותו בכל מקרה שבו יתגלעו חילוקי דיעות בין המתיישבים לבין המינהלה בכל הקשור בנושא החסר.

מינהלת הפיגוי ערכה השוואות בין דו"חות המצאי לבין דו"חות המסירה ושלחה, בתחשיבים אוקטובר ונובמבר 1982, הודעות למתיישבים שאצלם נתגלו הפרשים בין שני הדו"חות בדבר ערכו הכספי של החסר. עד לסוף אוקטובר 1983 קוזה תיקרת הפיצוי בסך של 109 מיליון שקל (במחירי ספטמבר 1983). החסר לא התייחס לנושא מבנים, לרבות מתקנים ופריטים שהותקנו בהם, אלא רק לגידולים ולציוד חקלאי.

2. בספטמבר 1982 מינהלת הסוכנות היהודית ועדה, שמתפקידה לברר את השימוש שיעשה בציוד שנאסף מהשטח. בוועדה תמישה נציגים של הסוכנות, ונציג אחד מיהדות הממונה על המשק הממשלתי שבמשרד האוצר; אין בה נציג של המינהלה, והיא אף לא שותפה בדיונים על הקמתה.

למכתב המיגוי של הוועדה צורף דו"ח על דרכי הטיפול בציוד שפונה מיישובי חבל ימית; לדו"ח צורפה רשימה של הציוד שנאסף בשטח. מהדו"ח עולה, בין היתר, כי פירוק הציוד, הובלתו והקמתו מחדש נעשתה על ידי קבלנים שאתם התקשרה הסוכנות לעניין זה. צויין בדו"ח, כי המקורות להכנת הרשימות (רשימה לכל ישוב) היו דו"חות המסירה, ספירות מצאי ביישובים חדשים אשר להם נמסר חלק מהציוד, ושוחות עם הנוגעים לפיגויו ולהובלתו של הציוד. השוואת המידע שנתקבל מהמקורות השונים, כפי שנכתב בדו"ח האמור, העלתה הבדלים משמעותיים.

3. בנובמבר 1982 הגיע למינהלת הפיגוי מידע, שלפיו חלק גדול מהציוד התקלאי וחלקי מבנים, שבעבורם קיבלו המתיישבים פיצוי, נלקחו על ידיהם למקום התיישבותם החדש בחולות זיקים. מינהלת הפיגוי הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא מתיחסת לציוד שנלקח כ"חסר", על פי משמעותו בחוק, והיא פועלת לקיוונו ערכו מסה"כ הפיצויים המגיעים למתיישבים.



1. הטיפול בקביעת החסרים והעקרונות לפיצוי מפוני סיני, הן אלה מהמיגזר העירוני והן אלה מהמיגזר החקלאי, החל ב־1979 ונמשך תקופה ארוכה, מאחר שהצדדים — כאי כוח המתיישבים ונציגי הממשלה — לא הגיעו לפלל הסכמה. במשך הזמן נקבעו הסדרי ביניים, שעל פיהם הוחל בתשלום מקדמות למתיישבים על השבון הפיצויים שיגיעו להם. משקרב מועד הפיגוי והבעייה לא הוסדרה סופית מחמת חוסר הסכמה בין הצדדים, נחקק באפריל 1982 חוק לפיצוי מפוני סיני. החוק התבסס על העקרונות שסוכמו בעבר ואושרו על ידי הממשלה. ההסדרים המינהליים, באשר לקביעת הזכאות לפיצויים ושיעורם, נקבעו אף הם בחוק, בהתבסס על ההסדרים שנוכשו מאז תחילת תשלומי המקדמות. בסה"כ שולמו מסוף 1979 עד לספטמבר 1983 8.2 מיליארד שקל למפוני המיגזר העירוני, ו־10.5 מיליארד שקל למפוני המיגזר החקלאי (בערכים של ספטמבר 1983). סכומים אלה מהווים חלק הארי מהפיצויים שישולמו למתיישבים, ויותר ממציתם שולמו עוד לפני חקיקת החוק.

2. קביעת זכאות של אדם המתפנה מהמיגזר העירוני, לפיצויים כתושב, כעובד שכיר או כבעל זכויות בעסק, וכן גובה הפיצוי לבעלי עסקים, נקבעו על ידי ועדות זכאות שפעלו לפני חקיקת החוק וכן על פיו. החלטות הוועדות נתקבלו, בין היתר, בהתבסס על ראיות שהגישו המתיישבים ליחידה לפיצוי מפוני סיני, שמתפקדה היה לבדוק אותן. החוק נתן תוקף לפעולתן של הוועדות בעבר. בחוק נקבע גם תפקיד הוועדות והרכבן ועל פיו ניתן להן שיקול דעת נרחב; בין היתר, לקבוע זכאות לפיצוי מלא או חלקי גם למי שאיננו זכאי לכך לפי הוראות החוק, כל אימת שהוועדה רואה כי מן הצדק לעשות כן. כיוון שמעמדם של ועדות הזכאות הינו של גוף מעין שיפוטי, הביקורת התייחסה לפעולות היחידה בלבד.

על פי החוק צריכים לכהן בוועדות הזכאות שלושה נציגים של הממשלה ושני נציגים של המתיישבים. כחלק מנציגי הממשלה בוועדות נתמנו עובדים של היחידה; הביקורת העלתה, שנציגי הממשלה, שלא נמנו עם עובדי היחידה, מיטמו להשתתף בישיבות ובמקרים רבים עובד היחידה היה נציג הממשלה היחיד שהשתתף בישיבות. הביקורת גם עמדה על כך, שעל היחידה הוטל לשמור על העניינים של המדינה, לייצגם בפני הוועדות, ובמידת הצורך אף לערור על החלטות הוועדות בשם המדינה. בנסיבות אלו ובשים לב לשיקול הרעת הנרחב, שנקבע בחוק לוועדות הזכאות, לא היה מקום לכלול את עובדי היחידה בין נציגי הממשלה בוועדות הזכאות, כדי למנוע מצב שבו הם ימלאו בעת ובעונה אחת שני תפקידים: הכנת התומר וקיום מגע עם תובעי הפיצויים, ופסיקה בתביעות שנבדקו ועובדו על ידיהם.

בדיקת מדגם של תביעות, שהגישו מתיישבים ובעלי עסקים לקבלת פיצויים, העלתה. מקרים, שבהם לא היתה היחידה ערה, במידה מספקת, לטיב הראיות שהוגשו. היחידה גם לא פעלה כדי לערור, במירת הצורך, על החלטות ועדות הזכאות כבא כוח המדינה.

3. בשונה מהמיגור העירוני, אופן קביעת פיצוי למתיישבים מן המיגור החקלאי — רכיבי הפיצוי ושיעורם — נקבע במפורט בחוק, וליחידה, שעסקה בקביעת הזכאות ובפיצוי המתפנים, לא היה שיקול דעת נרחב. ממצאי הביקורת באשר לפיצוי המתפנים מהמיגור החקלאי, הצביעו בעיקר על כך, שקבלת נכסים בשווי ניכר, שבכורם שולמו פיצויים ושעל המתיישבים היה להעבירם לידי המדינה, לא נעשתה על פי כללי מינהל תקין, ובדרך שתבטיח את החזרתם המלאה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מיפקד האוכלוסין והדיר 1983 — תשלומים לפוקדים

במסגרת התפקידים המוטלים על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי פקודת הסטטיסטיקה (נוסח חדש), התשל"ב—1972, עורכת הלשכה אחת לעשר שנים מיפקד כללי של האוכלוסין והדיר. המיפקד אמור להקיף כל נפש ודירה במדינה ולספק מידע מגוון על האוכלוסייה. עד כה נערכו בארץ ארבעה מיפקדי אוכלוסין: בשנים 1948, 1961, 1972, ולאחרונה במאי 1983, על פי צו הסטטיסטיקה (מיפקד האוכלוסין והדיר) שחתם עליו ראש הממשלה ב־26.1.83.

מיפקד האוכלוסין והדיר הוא מבצע חדיפעמי מורכב הנערך בהיקף גדול ומחייב תכנון מפורט לכל שלביו ובכלל זה — מיפוי הארץ לאזורים, הכנת שאלונים, הדפסתם ועיבודם למחשב, ארגון והיערכות בשטח. ההכנות למיפקד 1983 נמשכו כשלוש שנים, והן כללו סדרה של ניסויים בהיקף גדול לאיתור הבעיות ופתרונן. לביצוע המיפקד הקימה הלשכה מטה, שארגן וניהל את הביצוע בשטח. הארץ חולקה ל־13 אזורים פקידה, ואלה חולקו לכ־100 אזורים משנה ולתאי פקידה; התא היווה את יחידת הפקידה הקטנה ביותר, שהקיפה 225 משקי בית בממוצע. הפקידה בוצעה על ידי כ־5,500 פוקדים, בפיקוח של כ־1,000 רבי פוקדים ומפקחים. הלשכה הייתה מעוניינת, שלא יוצרו בינה לבין הפוקדים יחסי עובד ומעביד, ולכן חתמה עם כל פוקד בנפרד על חוזה למתן שירותים בקבלנות.

הנהלת הלשכה מינתה ועדת תשלומים, בהרכב של חמישה עובדי הלשכה, והוועדה עסקה בכל הקשור בנושא התשלומים. היא המליצה, שהתשלום לפוקד יהיה על בסיס קבלני לפי מספר השאלונים שבטיפולו. הנהלת הלשכה אימצה את המלצות הוועדה, בתיאום עם חשב הכללי. הסכום, שנקבע בגין כל שאלון, נע בין 110 שקל בתא פקידה רגיל לבין 176 שקל בתא פקידה מיוחד. כן הוחלט לשלם לפוקד סך 800 שקל לכל יום הדרכה שהשתתף בו (תשלום זה הוקדם לתשלומים בגין המיפקד עצמו).

על פי המלצת הוועדה נקבע, שהתשלומים לפוקדים יבוצעו תוך 21 יום ממועד סיום הפקידה — המועד שבו אישר המפקח בהתימתו את סיום העבודה, יום התשלום הוא יום משלוח ההמחאה בדואר. החלטה זו באה לידי ביטוי בחוזה שנחתם עם הפוקדים.

לשנת הכספים 1983 הועמד לרשות הלשכה תקציב בסך 518.6 מיליון שקל לביצוע המיפקד; בחודשים פברואר ומרס 1983 גייסה הלשכה והדריכה את הסגל הבכיר, ובחודשים אפריל ומאי 1983 גויסו ומוינו הסגל הזוטרי. המיפקד עצמו נערך בחודשים מאי-יוני והושלם ביולי 1983. ההמחאות לפוקדים הוכנו על ידי הלשכה באמצעות המחשב של החשב הכללי ונשלחו בדואר רשום אל בתי הפוקדים.

בדצמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה ביחידות הלשכה את הליכי ההכנה של התשלומים לפוקדים ואת מועד העברת התשלומים אליהם.

נתוני הפוקדים

ההמחאות לפוקדים הוכנו באמצעות קובץ מחשב, שנכנה לפי הנתונים, שפירוטו הפוקדים בשאלונים האישיים שמיילאו בעת הצגת מועמדותם. בשאלונים אלה לא הושם כספיק דגש על מילוי נכון של נתוני הזיהוי של המועמדים וכתובותיהם הקבועות, ולא הוקצו בהם משכורות למילוי של מספר הכניסה לבית או של הדירה בבניין; הקבדה זו הייתה דרושה, כיוון שהאוכלוסיה שאליה פנתה הלשכה לעבוד כפוקדים הייתה בחלקה סטודנטים, שמגוריהם לעתים קרובות ארעיים. כתוצאה מכך לא היו נתוני הקובץ מהימנים במידה מספקת. היקף השיבושים בקובץ התגלה כאשר אל גזברות הלשכה החלו להגיע העתקי החוים, שנחתמו עם המועמדים, וכאשר הנתונים שלהם הישוו לנתוני הקובץ. הגזברות החלה בערכון הנתונים, אך הרבר גרם פיגור של שבועיים עד חודש ימים כמשלוח ההמחאות, וכן הביא לכך, שנשלחו ההמחאות לכתובות לא נכונות.

ביצוע התשלומים

הלשכה העסיקה כ-5,500 פוקדים לביצוע הפקידה, אך מערכת התשלומים הקיפה כ-7,000 פוקדים, שהועסקו בשלבים שונים של המיפקד והשתתפו בימי ההדרכה שקדמו לו. הלשכה אמורה הייתה לנפק לפוקדים כ-12,500 הוראות תשלום, כאשר כל פוקד, פרט לפוקדים מעטים יחסית שפקדו יותר מתא אחד, צריך היה לקבל שתי המחאות: עבור ימי ההדרכה ובגין ביצוע הפקידה. החומר, שהיווה בסיס לתשלום (העתק החוזה עם הפוקד, דו"ח ביצוע הפקידה, אישור על השתתפות בהדרכה ופטור ממס הכנסה), הועבר אל מטה המפקד ואל גזברות הלשכה להכנת התשלומים.

1. בכדיקת המסמכים על ידי הגזברות התברר, שחלק מהחומר שהגיע מהשטח היה משובש. היו מקרים, שדו"חות ביצוע פקידה ומסמכים, כמו פטור ממס הכנסה ואישורים על השתתפות בהדרכה, אבדו במהלך העברתם אל הגזברות, דבר שהייב את שחזורם. במקרים מסוימים קיבלה הגזברות את העתק הדו"ח, ולא את המקור, ובמקרים אלה יש ששולמו תשלומי יתר, לאחר שהגיע הטופס המקורי. בלשכה לא נמצאו נתונים מפורטים על היקף השיבושים, שהשפיעו על הפיגור.

עוד אירע שמספרי בתים של פוקדים הודפסו על ידי המחשב בסדר ספרות הפוך, ולכן היו המחאות רבות, שהגיעו לכתובות לא נכונות והוחזרו ללשכה. הלשכה לא ערכה הרצות בסיון בחומר של המיפקד עצמו, ולכן לא עמדה על התקלה במועד (בסקרים, שערכה הלשכה קודם למיפקד, היא השתמשה במערכת הנדונה בהיקף קטן בהרבה ולכן לא נתגלתה התקלה).

כמצב עניינים זה, במסגרת 25 הסרטים המגנטיים, שהכילו את נתוני ההמחאות לפוקדים, נוספו כ-15,500 המחאות — כ-25% יותר מהמתוכנן. כ-15% מן ההמחאות הנוספות הודפסו בשל השיבושים האמורים. התקלות בהיערכות ובביצוע התשלומים גרמו לכך, שלגבי מרבית הפוקדים לא עמדה הלשכה בהתחייבותה לשלם להם את שכרם תוך 21 יום ממועד סיום העבודה. לפי הערכת הלשכה, רק כרבע מכלל התשלומים בוצעו במועד; 68% בוצעו בפיגור ממוצע של 21 יום, ו-7%, בפיגור ממוצע של מעל 3 שבועות.

2. מאות פוקדים התלוננו על הפיגור בקבלת התשלומים ועל שיבושים שחלו לדעתם בחישוב שכרם. רובם פנו אל הלשכה עצמה וחלקם לערכאות ולנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. משהתקבלו בלשכה פניות של פוקדים בדבר איחור בתשלום, עבר זמן רב עד שבוצע להם התשלום, וזאת, משום שבדרך כלל נמנעה הלשכה מלהכין המחאה ידנית אלא פעלה להכנתן באמצעות המערכת הממוחשבת. כ-500 תלונות של פוקדים נמצאו מוצדקות על ידי הלשכה, והיא שילמה לפוקדים רבית פיגורים — בסכום כולל של כמיליון שקל.

הלשכה שילמה רבית פגורים רק לאותם פוקדים, שפנו אליה בדרישה לפצותם על האיחור בתשלום. היא הסתמכה על הוראת החשב הכללי, המתנה תשלום רבית לספקים ונותני שירותים בנין איחורים שבאשמת המשלם, כבקשה בכתב מצד הספק או נתן השירות. נמצא כי עוד באמצע אוגוסט 1983 דנה הלשכה עם החשב הכללי באפשרות לשלם רבית פיגורים לכל הפוקדים, שחל איחור במועד התשלום להם. החשב הכללי לא אישר לשלם רבית פיגורים לפוקדים, שלא יפנו בבקשה בכתב, אך סוכם שאם נוכח היקף הפניות אליה ו/או מכל סיבה אחרת, תרצה הלשכה לפטות מההוראות הקיימות ולשלם לכל הפוקדים, שעוכבו תשלומיהם, פיצוי בנין האיחור, היא תהא רשאית לפנות לחשב הכללי בבקשה כאמור, והחשב הכללי ישקול את הבקשה לגופה. הלשכה לא פנתה שוב אל החשב הכללי בעניין.

הלשכה הסבירה למשרד מבקר המדינה שעל פי הוראות החשב הכללי בדבר מועדי התשלום לספקים, הייתה לה אפשרות לשלם לפוקדים את שכרם תוך 60 יום מסיום הפקידה.

לדעת הביקורת, תשלום בתוך 60 יום ממילא היה מחייב את הלשכה להצמידו למרד; לפיכך משנוכחה הלשכה לדעת, כי במקרים רבים אין היא מצליחה לשלם לפוקדים במועד, היה עליה לחזור ולבקש את אישורו של החשב הכללי לשלם רבית פיגורים לכל פוקד, שהתשלום לו התאחר; זאת בהתחשב בכך שהמדובר בתשלום בעד שירותים די-פנמי שניתן על ידי אנשים, שאינם נמנים עם נותני שירותים קבועים, אשר לגביהם, יש להכין, מכוונות ההוראות האמורות של החשב הכללי.



מיפקד האוכלוסין והדיוור הוא מבצע ארצי ומורכב מבחינה מינהלית-ארגונית. המבצע דרש השקעה גדולה של משאבים בתכנון ובכניית מערכת הפקידה; מטבע הדברים הוקדש עיקר המאמץ לתכנון ולביצוע ההיערכות בשטח כדי להקיף את כלל האוכלוסייה ולהגיע לתוצאות מהימנות במידה המרבית. הלשכה עשתה הכנות ממושכות ויסודיות למיפקד, והקדישה לו משאבים רבים.

הביקורת בדקה מגזר מצומצם של פעילות הלשכה — ביצוע התשלומים לפוקדים — ואין להקיש ממנו אל תוצאות המיפקד בכללותו. במגזר שנבדק נמצאו שיבושים וטעויות בהיקף שמעל הסביר ועל הלשכה להפיק לקחים וליישמם בפעולות הפקידה שהיא עורכת.