

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

תקציר

ב-6.6.04 אישרה הממשלה תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון. לשם כך הוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת ביצוע (להלן - מינהלת סל"ע¹ או המינהלה). בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), שנועד להסדיר את הסוגיות הנוגעות ליישום תכנית ההתנתקות. בפסק דין של בג"ץ מיוני 2005² (להלן - בג"ץ ההתנתקות) נדונו בהרחבה רבות מהוראות החוק ובעקבותיו אף שונו חלקן.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2007 - מרס 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו כדי לפצות את בעלי העסקים המפונים ולשקם את עסקיהם. הבדיקה נעשתה במינהלת סל"ע ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

המינהלה אחראית למתן הנחיות למשרדים החיצוניים של עורכי דין ורואי חשבון שהיא מסתייעת בהם בקביעת הזכאות של התובעים לפיצוי וביצוע תחשיב הפיצוי (להלן - המשרדים החיצוניים) ולפיקוח על פעולותיהם של המשרדים החיצוניים. הביקורת העלתה כי אף שהמינהלה קבעה למשרדים החיצוניים פרקי זמן מרביים לטיפול בתביעה, היא לא פיתחה כלים שיאפשרו לבחון אם המשרדים החיצוניים פועלים על פי קביעתה.

אף שנקבע כי עובדת של משרד המשפטים תשמש פרק זמן מוגבל, שנקבע מראש, יו"ר של אחת מוועדות הזכאות לעסקים, המינהלה וראש ועדות הזכאות לא נערכו כנדרש, ועקב כך סיימה העובדת למלא את התפקיד האמור בלי שהוועדה שבראשה

1 סל"ע - סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.

2 בג"ץ 1661/05 ואח', המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה-אריאל שרון ואח', פ"ד נט(2), 481.

עמדה השלימה את הטיפול בחלק מהתביעות שהייתה אחראית להן. הדבר גרם לעיכובים בטיפול ב-25 תביעות בהן טיפלה הוועדה- בטיפול ב-12 מהן נגרם עיכוב של שלושה חודשים לפחות, ובטיפול ב-13 נגרם עיכוב של שבעה חודשים לפחות.

סכום הפיצוי לבעלי החממות שפוננו נקבע, בין היתר, על פי דגם החממה בחלוקה לשלושה דגמים: א', ב' ו-ג'. בחוק נקבע כי ועדות הזכאות לעסקים יקבעו מה הם פריטי הרכוש הקבוע המיועדים לחממות שיש בהם כדי לשדרג את דגם החממה. נמצא כי ועדות הזכאות השתהו בקבלת ההחלטה האמורה, ועקב כך התעכב בפרק זמן של עד עשרה חודשים הפיצוי של לפחות 12 חקלאים מפונים, ובאותו פרק זמן הם קיבלו עבור החממות רק מקדמות בשיעור של כ-53% מהפיצוי המלא שהיו זכאים לו.

במקרים שבהם התקיים משא ומתן בין המינהלה ובין התובעים, לא תועדו עיקרי התהליך עד שלב הבאתה של התביעה לפיצוי לאישור חשב משרד ראש הממשלה ולאישור ועדת הזכאות, וזאת בניגוד לאמור בתקשי"ר. עקב כך לא ניתן היה לבצע פיקוח ובקרה נאותים על התהליך ועל ההסכמים שנחתמו במסגרתו.

במועד סיום הביקורת, מרס 2008, טרם גובש המנגנון אשר נועד לאפשר מתן מענק מיוחד לבעלי עסקים מפונים בגין העתקת העסק, אף שלפי הסכם ההבנות בין נציגי הממשלה ובין נציגי חברי הכנסת, בעלי העסקים המעוניינים באותו מענק היו אמורים לקבלו החל מה-1.2.08.

בעלי מפעלים תעשייתיים זכאים לקבל מענק בגין השקעה שביצעו לצורך העתקת העסק, אם סכום ההשקעה גדול מסכום הפיצוי שקיבלו. על מנת שיתאפשר תשלום מקדמה על חשבון מענק זה לבעלי עסקים שטרם קיבלו פיצוי סופי, היה על המינהלה ומשרד והתמ"ת לגבש יחד נוהלי עבודה לאישור הבקשות ולתשלום המקדמות. נמצא כי שני מפעלים פנו למשרד התמ"ת בבקשה לקבלת המענקים, אולם שיהיו של כשנה בגיבוש הנהלים כאמור לא איפשר למינהלה לשלם.

הביקורת העלתה כי עד סוף שנת 2007 הסתיים הטיפול ב-551 (כ-73%) מ-757 התביעות לפיצוי שהגישו בעלי העסקים המפונים למינהלה. לעומת זאת עד לסוף חודש פברואר 2008 רק 57 (כ-7.5%) מבעלי העסקים המפונים פנו למינהלה בבקשה לקבלת מענק להעתקת העסק, דהיינו החלו בתהליך השיקום. הסיבות לכך שמרבית בעלי העסקים המפונים לא שוקמו הן, בין היתר, עיכובים בקבלת הפיצוי שמקורם בליקויים בטיפול בתביעות לפיצוי; עיכוב במעבר למגורי קבע; ובייחוד עיכובים בהקצאת קרקע חלופית שמקורם בקשיים ביישום הסכמי העתקה והקצאת קרקעות בפרקים חקלאיים³.

3 בענין זה ראו את הפרק "יישוב מפוני ההתנתקות בדור קבע - היעדר היערכות ועבודת מטה ראיוות", עמ' 1.

סיכום והמלצות

מתן פיצוי הוגן למפונים מחבל עזה וצפון השומרון ושיקום מהיר של עסקיהם הם היעדים העומדים בבסיס הוראות החוק וההלכה שנקבעה בג"ץ ההתנתקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה לשפר את תהליכי הטיפול בתביעות בעלי העסקים המפונים, ובכלל זה לתעד כראוי את הטיפול בתביעות; לקיים פיקוח ומעקב שוטפים על הטיפול בתביעות כדי לקצר את משכו; ולמצוא פתרון לבעיות הנוגעות לתביעות.

שלוש שנים של טיפול בפיצוי בעלי העסקים המפונים ובשיקומם הן זמן ארוך. על כן ראוי שהממשלה תנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להשלים ללא דיחוי נוסף את הטיפול באוכלוסייה זו ולהפחית את סבלה.



מבוא

ב-6.6.04 אישרה הממשלה תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות). לשם כך הוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת ביצוע (להלן - מינהלת סל"ע⁴ או המינהלה), והיא החלה לפעול באוגוסט אותה שנה. במועד הביקורת כיהנה גב' צביה שמעון בתפקיד מנהלת המינהלה⁵.

בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - החוק), שנועד להסדיר את הסוגיות הנוגעות ליישום תכנית ההתנתקות, ובכללן: "מתן פיצויים הוגנים וראויים, בנסיבותיו המיוחדות של הענין, מאוצר המדינה, לזכאים לכך לפי חוק זה" ו"סיוע לזכאים לכך לפי חוק זה בתהליך הפינוי ובמעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים".

החוק מגדיר, בין היתר, את תפקידיה וסמכויותיה של מינהלת סל"ע ועוסק בקביעת מסגרת הזכאות לפיצויים לפי הקטגוריות האלה: בית מגורים, מענקים, עובדים, עסקים, תשתיות, מוסדות ציבור ואגודות שיתופיות התיישבותיות, וכן קובע את התנאים המזכים עסק בפיצויים, את מסלולי הפיצוי ואת התנאים למתן מענקי השקעה לעסק המעתיק את פעילותו אל מחוץ לשטח המפונה.

הבסיס לעבודת המשרדים והגופים שתפקידם לסייע למי שפוננו מיישוביהם במסגרת תכנית ההתנתקות (להלן - המפונים) נקבע בהוראות החוק; בפסק דין של בג"ץ מיוני 2005⁶ (להלן - בג"ץ ההתנתקות) הודן בהרחבה ברבות מהוראות החוק (ובעקבותיו אף שוננו חלק מהן) ובהחלטות הממשלה בנושא.

4 סל"ע - סיוע למתיישיבי חבל עזה וצפון השומרון.
5 הגב' צביה שמעון משמשת בתפקידה כמנהלת המינהלה מיום 2.7.06 והחליפה בתפקידה את מר יונתן בשיא ששימש בתפקיד זה מיום הקמת המינהלה.
6 בג"ץ 1661/05 ואח', המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה אריאל שרון ואח', פ"ד נט(2), 481.

בשנים 2005-2007 היה התקציב הכולל והמעודכן ליישום תכנית ההתנתקות כ-6.05 מיליארד ש"ח, מהם הוצאו בפועל כ-5.71 מיליארד ש"ח - דהיינו שיעור הביצוע היה כ-94%. תקציב זה כלל כ-816 מיליון ש"ח שהוקצו למתן פיצויים ומענקים לשלושה סוגים של עסקים שפעלו באזורים שפוננו (להלן - העסקים המפונים): עסקים של מסחר ושירותים, משקים חקלאיים ומפעלים מאזור התעשייה ארו. בפועל הוצאו כ-735 מיליון ש"ח מתקציב זה דהיינו שיעור הביצוע היה כ-90%. שיעור הפיצוי הממוצע לעסק שהטיפול בו הסתיים עמד על כ-1.09 מיליון ש"ח: פיצוי ממוצע של כ-659,000 ש"ח לעסק של מסחר ושירותים, פיצוי ממוצע של כ-983,000 ש"ח למשק חקלאי ופיצוי ממוצע של כ-2.02 מיליון ש"ח למפעל מאזור התעשייה ארו. תקציב תכנית ההתנתקות לשנת 2008 הוא כ-1.1 מיליארד ש"ח, מהם כ-221 מיליון ש"ח שהוקצו למתן פיצויים ומענקים לעסקים המפונים.

בחודשים אוגוסט 2007 - מרס 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו כדי לפצות את בעלי העסקים המפונים ולשקם את עסקיהם. הבדיקה נעשתה במינהלת סל"ע ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

הפיצוי לבעלי העסקים המפונים

החוק מאפשר לבעלי העסקים המפונים להגיש תביעה לפיצוי (להלן - תביעה) באחד ממסלולי הפיצוי האלה:

1. פיצוי לפי השווי הפיננסי: רכיבי הפיצוי מבוססים על מכפלתו של ממוצע הרווח התפעולי המתואם של העסק במכפיל הרווח התפעולי הענפי ששיעורו 7-9⁷ (להלן - מסלול פיננסי). מסלול זה מיועד לעסקים שהציגו רווחיות בדוחות הכספיים בתקופה הקובעת.⁸

2. פיצוי לפי השווי הנכסי: רכיבי הפיצוי כוללים את העלות המתואמת של הקרקע, המבנה, הרכוש הקבוע והמלאי. מסלול זה מיועד לעסקים שלא הציגו רווחיות בדוחות הכספיים בתקופה הקובעת, וכן לעסקים בתחילת דרכם או לעסקים שביצעו השקעות רבות שטרם באו לידי ביטוי ברווחי העסק.

3. פיצוי נורמטיבי: חקלאים התובעים פיצוי על חממות רשאים לבחור במסלול פיצוי המבוסס על המסלול הנכסי, ובו רכיבי פיצוי המבוססים על מחיר נורמטיבי⁹ לדונם חממות, לפי סוגי החממות (שלושה במספר), מלאי ורכוש קבוע אחר שאינו קשור ישירות לחממות וכן פיצוי על הנחלה החקלאית (להלן - מסלול נורמטיבי). מסלול זה מיועד לחקלאים שלא הציגו רווחיות ולא ביצעו השקעות ברכוש קבוע בתקופה הקובעת.

לצורך טיפול בתביעות המפונים לפיצוי, פועלות במינהלה שבע ועדות זכאות שהוקמו מכוח החוק, הנחלקות בעבודתן לפי סוגי התביעה הבאים: בתי מגורים ומענקים, עובדים, ותק אישי

7. ההשקעה בענף מסוים תוכל להחזיר את עצמה באמצעות הרווח התפעולי שיושג בתוך 7-9 שנים.

8. על פי סעיף 62 לחוק, התקופה הקובעת היא ארבע שנים רצופות מבין השנים 1998-2003.

9. סכום נקוב כפי שנקבע בתוספת השלישית לחוק.

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

ועסקים. שלוש מהן דנות בתביעות עסקים לפיצוי. בכל ועדה ארבעה חברים: יו"ר ונציג ציבור הממונים על ידי שר המשפטים וכן נציג המינהלה והחשב שלה. שר המשפטים ממנה אחד מיושבי ראש הוועדות לראש ועדות הזכאות, שתפקידו מתן הנחיות לוועדות לביצוע תפקידן. אלה סמכויות ועדת הזכאות כפי שנקבעו בסעיף 11 לחוק: קביעה אם התובע זכאי לפיצויים, קביעת סכומי הפיצויים, אישור מקדמות על חשבון הפיצויים ובדיקת הסכמים בין המינהלה לתובעים שעניינם הפיצויים ואישורם. אשר לדרך קבלת ההחלטות של הוועדות, בסעיף 15 לחוק נקבע: "ועדת הזכאות תפעל בדרך הנראית מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה בתביעה, ותקבע את סדרי בירור התביעה והדיון בה, בהתאם להוראות חוק זה ולהנחיות ראש ועדות הזכאות ככל שניתנו". בבג"ץ ההתנתקות נקבע: "מטרת הקמתן של ועדות הזכאות היתה ליצור מנגנון אשר יקיים את תכלית החוק למתן פיצוי הוגן במהירות וביעילות בתביעות המפונים לפי החוק; מנגנון אשר הכרעותיו תהיינה פומביות ונגישות לביקורת ציבורית".

נוסף על כך, מכוח סעיף 137 לחוק הוקמה ועדה מיוחדת של ארבעה חברים שבראשה עומד מנהל המינהלה או המשנה לו¹⁰. על פי בג"ץ ההתנתקות, "תכלית הקמתה של הוועדה המיוחדת היתה ליתן מענה למקרים חריגים ויוצאי דופן שקיימת בהם הצדקה לחרוג ממסגרת הפיצויים שנקבעו בחוק".

הטיפול בתביעות של בעלי העסקים המפונים

בעל העסק המפונה או בא כוחו רשאי להגיש תביעה למינהלה בתוך שלוש שנים מיום הפינוי. המינהלה מעבירה את התביעה לבדיקתם של משרדים חיצוניים של עורכי דין ורואי חשבון שהיא מעסיקה (להלן - המשרדים החיצוניים). משרד עורכי הדין קובע, האם התובע זכאי לפיצוי, ומשרד רואי החשבון מבצע את תחשיב הפיצוי על פי המסלול שבו יינתן הפיצוי המיטבי לתובע (להלן - הטיפול המקדמי בתביעה). המינהלה אחראית לעבודתם של המשרדים החיצוניים, ותוצרי הטיפול המקדמי, המשמשים כחוות דעת מקצועיות, מועברים לוועדות הזכאות להמשך הטיפול בתביעה. ועדות הזכאות מסתייעות בתוצרי הטיפול המקדמי בתביעה, מקיימות שימועים לתובעים וכן מקיימות דיונים שבסופן מתקבלות החלטות בדבר זכאות התובע לפיצוי והיקף הפיצוי שהוא זכאי לו. ההחלטות המתקבלות בוועדות הזכאות נחלקות לכמה סוגים: החלטה בדבר אי-זכאות, החלטה על תשלום מקדמה והחלטת פיצוי סופית.

להלן נתונים על מספר התביעות שהגישו בעלי העסקים המפונים עד 31.12.07, על מצב הטיפול בהן ועל זמני הטיפול הממוצעים בהן¹¹, לפי סוג העסק¹²:

- 10 במועד הביקורת שימש המשנה למנהלת המינהלה, עו"ד תומר מוסקוביץ', כיו"ר הוועדה המיוחדת.
- 11 זמן הטיפול המצוין בטבלה כולל הן את הזמן שנדרש למינהלה, למשרדים החיצוניים ולוועדות הזכאות לטיפול בתביעה והן את הזמן שנדרש לתובע כדי לסייע בקידום הטיפול בתביעה, למשל באמצעות המצאת מסמכים.
- 12 בטבלה לא הובאו נתונים על זמני הטיפול בבקשות שהוגשו לוועדה המיוחדת.

זמני הטיפול הממוצעים בתביעות לפיצוי

סה"כ	תביעות פתוחות אחרות		תביעות פתוחות* שלמוגשיהן שולמה מקדמה		תביעות שהטיפול בהן הסתיים (תביעות סגורות)		מזב הטיפול בתביעה
	מס' התביעות	זמן הטיפול הממוצע** (ימים)	מס' התביעות	זמן הטיפול הממוצע** (ימים)	מס' התביעות	זמן הטיפול הממוצע** (ימים)	
352	300	251	19	440	71	332	משיקים הקלאיים עסקי מטחר ושירותים מפעלים מאזור התעשייה ארז
430	310	371	79	452	16	450	
356	147	435	7	869	14	295	
385	757	354	105	501	101	370	
							סה"כ/ממוצע כללי
							551

* תביעות שהטיפול בהן טרם הסתיים
 ** מיום הגשת התביעה ועד לקבלת החלטת סופית בוועדת הזכאות.
 *** מיום הגשת התביעה ועד 31.12.07.

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

מהנתונים אפשר ללמוד שהטיפול בתביעות סגורות ובתביעות פתוחות שלמגישיהן לא שולמה מקדמה נמשך כשנה בממוצע (370 ימים ו-354 ימים בהתאמה), והטיפול בתביעות פתוחות שלמגישיהן שולמה מקדמה נמשך כשנה וחמישה חודשים בממוצע (501 ימים). מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי ל-433 (כ-57%) מבעלי העסקים שהגישו תביעות עד 31.12.07 שולמה מקדמה, והטיפול ב-101 מאותן תביעות טרם הסתיים. עוד העלתה הבדיקה כי משך הטיפול הממוצע בתביעה מיום הגשתה ועד קבלת מקדמה הוא כחצי שנה (174 ימים).

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-43 תיקי תביעות שהגישו בעלי עסקים מפונים¹³: 16 עסקי מסחר ושירותים, 11 מפעלי תעשייה מאזור התעשייה ארו ו-16 משקים חקלאיים; מזה 15 תביעות פתוחות שהוגשו 180 יום ויותר לפני מועד הבדיקה¹⁴ ולמגישיהן לא שולמה מקדמה; 13 תביעות פתוחות שהוגשו 180 יום ויותר לפני מועד הבדיקה ולמגישיהן שולמה מקדמה; 15 תביעות סגורות שהטיפול בהן ארך יותר מ-180 יום - 4 תביעות משנת 2005, 4 תביעות משנת 2006 ו-7 תביעות משנת 2007. לגבי שבע מ-43 התביעות שנבדקו נמצאו ליקויים בשלבים השונים של הטיפול בתביעה, לרבות ליקויים שגרמו לעיכוב בתשלום פיצוי לתובעים הזכאים. מחלק מהליקויים שנמצאו אפשר ללמוד על בעיות רוחביות הנוגעות לטיפול במספר רב של תיקים (ראו להלן).

הטיפול המקדמי בתביעה

הנחיות ראש ועדות הזכאות שפורסמו ביולי 2005 נקבע כי "סמכויותיה של ועדת הזכאות... הינן סמכויות משלימות לסמכויותיה של המינהלה... לאחר השלמת חלקם של משרדי עורכי הדין ומשרדי רואי החשבון עובר התיק לוועדת הזכאות כאשר הכוונה היא שהתיק מועבר כשהוא "בשל" למתן החלטה, היינו – כשכל חומר הרקע הנחוץ לקבלת החלטה מצוי בו. זאת, על-מנת שוועדת הזכאות תוכל להתרכז בעיקר תפקידה – קיום דיון והפעלת שיקול דעת בנוגע להחלת הוראות החוק על עובדות המקרה, ומתן החלטה באופן הוגן ועילומהיר" (ההדגשה במקור).

1. היעדר הנחיות לתיעוד הטיפול בתביעה: נמצא כי המינהלה לא הנחתה את המשרדים החיצוניים בכל הנוגע לתיעוד המגעים עם התובעים. להלן דוגמה להיעדר תיעוד: רואה חשבון המטפל בתביעה מסוימת טען בפני המינהלה כי קיים כמה פגישות עם נציגי התובע לצורך השלמת מסמכים שהוא זקוק להם לשם חישוב סכום הפיצוי, אך הוא אינו נוהג לתעד פעולות מסוג זה. לפיכך לא נמצא כל תיעוד בכתב לפגישות האמורות ולדרישות להשלמת מסמכים. המינהלה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2008 כי "רואי החשבון, כמו גם עורכי הדין, העובדים עבור המינהלה מחויבים במילא לקוד התנהגות מקצועית וכללים אתיים המקובלים בעיסוקיהם. מאחר וגורמים אלה אינם בעלי סמכות החלטה, פעולתם מסתכמת בהמלצה לוועדה בלבד, איננו רואים לנכון להטיל עליהם דרישות תיעוד נוספות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה להנחות את המשרדים החיצוניים בנוגע לתיעוד הדיונים עם התובעים, שסייע לה לזהות את הגורמים לעיכובים בתיקים שמשך הטיפול בהם רב. בכך תשפר המינהלה את הפיקוח והבקרה על הטיפול בתיקים.

13 התיקים שנבדקו לא נבחרו על פי מדגם סטטיסטי מייצג.
14 ספטמבר 2007-ינואר 2008.

2. ליקויים בפיקוח ובבקרה על ביצוע הנחיות: המינהלה לא גיבשה בתחילת פעילותה לוחות זמנים לשלבים השונים בעבודת המשרדים החיצוניים. רק באפריל 2007 החליטה המינהלה להפיץ בקרב משרדי עורכי הדין שהיא מעסיקה הנחיה ולפיה בתוך 60 יום ממועד קבלתה של תביעה עליהם למסור למינהלה חוות דעת בעניינה. אם המשרדים אינם עומדים בלוח הזמנים כאמור, עליהם להודיע על כך למינהלה ולנמק מדוע לא מסרו את חוות הדעת במועד. ביוני 2007 הפיצה המינהלה בקרב משרדי רואי החשבון שהיא מעסיקה הנחיה ולפיה עליהם לפנות לתובע בבקשה להשלמת מסמכים בתוך שני ימי עבודה מהיום שבו קיבלו את התביעה ולתת ארכה של 30 יום להגשת המסמכים. אם לא יתקבלו המסמכים בפרק זמן האמור עליהם לפנות ליו"ר הוועדה ולפעול על פי הנחיותיו.

הפיקוח והבקרה על עבודתם של המשרדים החיצוניים נעשים באמצעות קובץ ממוחשב המעודכן בידי המינהלה. בקובץ מתועד התאריך שבו נשלחו לתובע מכתבי בקשה להשלמת המסמכים - אם המשרדים החיצוניים שלחו עותק מהמכתבים למינהלה כנדרש. המינהלה אינה מבצעת מעקב שוטף אחר חריגות מלוחות הזמנים שנקבעו בהנחיות. המינהלה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2008 כי לדעתה ניהול המגעים עם רואי החשבון ועורכי הדין באמצעות ועדות הזכאות, כפי שהדבר נעשה היום, הוא הדרך היעילה ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שהגדירה המינהלה בהנחיותיה את משך הזמן המרבי של טיפולם של המשרדים החיצוניים בתביעה, היה עליה לפתח כלים שיאפשרו לה לבחון אם הם עומדים בפרקי הזמן שהוגדרו, וכך לסייע בקיצור זמן הטיפול בתביעה. תפקידן של ועדות הזכאות, כפי שנקבע בהנחיות ראש ועדות הזכאות מיולי 2005, הוא לדון בתביעות לאחר סיום עבודתם של המשרדים החיצוניים. אם המינהלה סבורה כי על הוועדות לנהל את המגעים עם המשרדים החיצוניים עוד במהלך הטיפול המקדמי בתביעה, הרי שיחד עם ראש ועדות הזכאות עליה לשנות את ההנחיות ולפתח כלים שיאפשרו לוועדות לבצע מעקב אחר עבודת המשרדים החיצוניים בעת הטיפול המקדמי בתביעה. קיצור הטיפול בתביעה יסייע לפתור את בעיות המפונים, להקל את סבלם ולהסדיר את פרנסתם.

הטיפול בתביעה בוועדות הזכאות

הטיפול בתביעה בוועדות הזכאות מתחיל, ככלל, לאחר קבלת תחשיב הפיזיו וחוות הדעת המשפטית. עם זאת, מחליטות הוועדות לעתים קרובות לשלם מקדמות, במידת האפשר, עוד לפני שהתקבלו חוות הדעת המשפטית או תחשיב הפיזיו¹⁵. כמו כן, לעתים מתבקשות הוועדות לסייע למשרדים החיצוניים להוציא לתובע דרישה רשמית להמציא מסמכים בדבר חובת התובעים להמציא מסמכים הנדרשים לצורך הכנת חוות הדעת המשפטית ותחשיב הפיזיו.

1. סיום תפקידה של יו"ר ועדת זכאות: עובדת משרד המשפטים שימשה פרק זמן מוגבל ומוגדר מראש (להלן - תקופת ההשאלה) כיו"ר אחת מוועדות הזכאות לעסקים. במהלך תקופת ההשאלה, טיפלה הוועדה בראשותה ב-130 תביעות. בסוף אפריל 2007, לאחר ששבה לתפקידה הקודם, עדיין לא השלימה הוועדה שבראשה עמדה את הטיפול ב-29 תביעות,

15 לפי סעיף 11 לחוק והנחיות ראש ועדות הזכאות.

הטיפול בעסקים שפוגו בעקבות ההתנתקות

שבעניין ביצעה פעולות רבות, ובכללן שימועים¹⁶. בסיכום שהושג בין המינהלה למשרד המשפטים נקבע כי היו"ר היוצאת תמשיך להיות מועסקת במינהלה יום אחד פעם בשבועיים במשך שלושה חודשים לאחר סיום תקופת ההשאלה, כך שבכל התקופה, ממאי- יולי 2007, הגיעה יושבת הראש למינהלה פעמים ספורות, והוועדה שבראשה עמדה קיבלה ארבע החלטות פיצוי סופיות נוספות. מהתכתובות בין המינהלה למשרד המשפטים עולה כי הממונים על היו"ר במשרד המשפטים לא אפשרו לה לבוא למינהלה החל מחודש אוגוסט 2007.

לאחר שבמשך כמה חודשים לא צלחו ניסיונותיהם של הדרגים השונים להביא לידי כך שמשרד המשפטים יאפשר ליו"ר לבוא למינהלה, החליטה ראש ועדות הזכאות להעביר 12 תביעות לטיפולם של יושבי ראש אחרים. ההעברה בוצעה בחודשים אוגוסט-נובמבר 2007. לפי סיכום נוסף בין המינהלה ובין משרד המשפטים, הגיעה היו"ר למינהלה בתחילת דצמבר 2007 למשך שבועיים כדי לטפל ב-13 תביעות שבאחריותה שעדיין לא סיימה לטפל בהן. בפרק הזמן האמור הצליחה הוועדה בראשותה לקבל החלטות בעניינן של חמש מהתביעות האמורות, ויתר שמונה התביעות הועברו ליושבי ראש אחרים.

בהנחיות ראש ועדות הזכאות בדבר הרכבי הוועדות נקבע, בין היתר: "ככלל, ייקבע ההרכב מתוך שאיפה שהרכב אשר דן בתיק מסוים ידון באותו תיק בהמשך... זאת תוך ביצוע של איזון בין השאיפה לכך שאותו הרכב ימשיך לדון בתיק לבין שיקולים של יעילות ומהירות הטיפול בתיק... מקרים בהם נערך שימוע בעל-פה לתובע/ת כך שלחברי ההרכב התאפשר להתרשם באופן בלתי אמצעי מדבריו/ה-הינם מקרים בהם פוחת משקלם של שיקולי היעילות והמהירות בטיפול בתיק אל מול השיקול שחברי ההרכב המקורי צריכים להמשיך ולדון בתיק". מהאמור לעיל עולה כי ראוי היה שההרכב שבראשו עמדה היו"ר יסיים את הטיפול בכל התביעות שהחל לטפל בהן ויקבל החלטה סופית בעניינן.

המינהלה טענה בתשובתה כי היא: "נערכה כנדרש לסיום עבודתה של היו"ר העוזבת. הושג סיכום... לפיו היא תשלים את הטיפול בתיקים שהטיפול בהם היה מתקדם ביותר, ושאר התיקים הועברו ליו"ר אחר. כאשר הסיכום לא כובד, פעלה המינהלה כנדרש הן בניסיונות לדאוג שהסיכום יכובד והיו"ר תוכל לחזור למשרד כדי להשלים הטיפול בתיקים; והן כדי לצמצם את הנזק ולהעביר בצורה מבוקרת תיקים ליושבי ראש אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמועד סיום תקופת השאלתה של היו"ר נקבע מראש, היה על המינהלה וראש ועדות הזכאות למסור לוועדה בראשותה מספר סביר של תיקים וכן להעביר תיקים תלויים ועומדים בשלבים מוקדמים לטיפולם של ועדות אחרות, כדי שעם עזיבתה לא ייוותרו תיקים פתוחים רבים. סיום תקופת השאלתה של היו"ר בלי שסיימה לטפל בכל התיקים שבאחריותה גרם לעיכובים ניכרים בטיפול בהם: בטיפול ב-12 תיקים נגרם עיכוב של שלושה חודשים לכל הפחות, ובטיפול ב-13 תיקים - עיכוב של שבעה חודשים לכל הפחות.

2. החלטת ועדות הזכאות בדבר פריטים שווי ערך: ככלל, כל ועדת זכאות מקבלת את החלטותיה בנפרד ובאופן בלתי תלוי בהחלטותיהן של יתר הוועדות. עם זאת, לגבי נושאים עקרוניים או סוגיות שמתגלות בעת הטיפול בתביעות ועשויות להשפיע על החלטותיה של ועדת זכאות אחרת, מתקיימים דיונים בהשתתפות יושבי הראש של כל ועדות

16 ל-27 תובעים שולמו מקדמות.

הזכאות לעסקים, ובסופן מתקבלת הכרעה כיצד לנהוג. כך פעלו ועדות הזכאות בנושא פריטים שווי ערך כמתואר להלן.

במסלול הנורמטיבי נקבע סכום הפיצוי לבעלי החממות שפוננו, בין היתר, על פי דגם החממה בחלוקה לשלושה דגמים: א', ב' ו-ג'. בתוספת השלישית לחוק מוגדרת רשימת פריטי הרכוש הקבוע שעל חממה לכלול כדי שתסווג כחממה מדגם מסוים; עוד נקבע כי חממות יסווגו כחממות מדגם ב' או ג' גם אם הן כוללות פריטי רכוש קבוע המיועדים לחממות שהם שווי ערך לפריטים המצוינים ברשימה (להלן - פריטים שווי ערך). יצוין כי סכום הפיצוי לדונם חממה מדגם ב' הוא 40,000 ש"ח, ואילו הפיצוי לדונם חממה מדגם ג' הוא 76,000 ש"ח, וכי למרבית החקלאים המפונים היה שטח של 20 דונמים לפחות. החוק הסמיך את ועדת הזכאות לקבוע אם ערך פריטי הרכוש הקבוע שנכללים בחממה מסוימת שווה לערך הפריטים המצוינים ברשימה שבחוק. בהחלטה עקרונית של ועדת זכאות לעניין קביעת פריטים שווי ערך מ-1.4.07, המנחה את כל ועדות הזכאות הנדרשות לסוגיה, נקבע כי כדי לשנות את דירוגה של חממה מדגם ב' לחממה מדגם ג', עליה לכלול פריטים אשר ערכם 25,000 ש"ח לדונם לפחות, שהם שווי ערך לפריטים המצוינים ברשימה.

לדברי המינהלה, הצורך בקבלת החלטה בסוגיה האמורה התעורר לראשונה בעקבות תביעה שהוגשה במאי 2006, דהיינו כעשרה חודשים לפני שהתקבלה ההחלטה העקרונית, ועד לקבלת ההחלטה התקיימו דיונים רבים והתייעצויות עם גורמים שונים, לרבות משרד החקלאות ומשרד המשפטים. עד לגיבוש ההחלטה הצטברו לפחות 12 תביעות של חקלאים מפונים שבגינן נדרשה קבלת החלטה בסוגיה. הוועדות החליטו כי לתובעים שיימצאו זכאים ישולמו מקדמות הכוללות פיצוי שסכומו כסכום הפיצוי על חממות המסווגות כדגם ב', עד שתתקבל החלטה עקרונית בסוגיה. התובעים ששולמו להם מקדמות ונמצאו זכאים לשדרוג דגם החממה לפי האמור בהחלטה העקרונית קיבלו את הפרש הפיצוי על סמך החלטות סופיות שקיבלו ועדות הזכאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על יושבי הראש של ועדות הזכאות לקבל החלטה עקרונית בסוגיית פריטים שווי ערך בתוך פרק זמן סביר; מרגע שהתגלה לראשונה הצורך בפתרון הסוגיה. עקב העיכוב הרב בקבלת ההחלטה, התעכב במשך פרק זמן של עד עשרה חודשים הפיצוי של לפחות 12 חקלאים מפונים הזכאים לשינוי סיווג החממה, ובאותו פרק זמן הם קיבלו רק מקדמות בשיעור של כ-53% מהפיצוי המלא שהיו זכאים לו.

3. הסכמים בין המינהלה לתובעים: סעיף 4 לחוק מסמיך את המינהלה לחתום על הסכמים עם תובעים בעניין הפיצויים. בסעיף 11 לחוק נקבע כי הסכמים אלה טעונים אישור של ועדת הזכאות. על פי הנחיות ראש ועדות הזכאות: "יש להשתמש בסמכות זו במקרים בהם אין כל מחלוקת לגבי עצם הזכאות - אך ניתן לחסוך באמצעות הסכם את בירורה של מחלוקת עובדתית, בירור ששכרו יכול לצאת בהפסדר".

נמצא כי ועדות הזכאות מעבירות תיקי תביעות עסקים למינהלה ולתובעים, כדי שהצדדים יקיימו משא ומתן בעניין הפיצוי ויגיעו לידי הסכמה בנוגע לסכומו. ההעברה מתבצעת במקרים שבהם מתברר כי תביעת העסק סבוכה וקשה לקבוע את סכום הפיצוי לתובע, או אם לנוכח תחשיב הפיצוי סביר שוועדת הזכאות תמליץ לוועדה המיוחדת, לפי סעיף 69 לחוק, להקטין את סכום הפיצוי כיוון שהוא עולה במידה ניכרת על סכום הפיצוי ההוגן והראוי.

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

המשא ומתן בין המינהלה ובין התובע מתקיים בראשות מנהל תחום עסקים במינהלה, ואם הושג הסכם בין הצדדים, מביא מנהל התחום את ההסכם לתחום לאישור חשב משרד ראש הממשלה וועדת הזכאות. ההסכם כולל את כל סכום הפיצוי וכן סכום מענק ההשקעה לפי סעיף 70(א) לחוק, שהתובע זכאי לקבל אם העתיק את פעילותו והוא עומד בהוראות שנקבעו בחוק (בעניין זה ראו להלן).

עד 31.12.07 נחתמו בין המינהלה ובין עסקים שהגישו תביעות לפיצוי 13 הסכמים בסכום כולל של כ-85 מיליון ש"ח והם אושרו על ידי ועדות הזכאות. המינהלה קרובה לתחום על שני הסכמים נוספים, והיא נושאת ונותנת עם עוד שלושה עסקים במטרה להגיע להסכם עמם.

משרד מבקר המדינה בדק את עניינם של שלושה הסכמים שנחתמו בין המינהלה ובין תובעים. נמצא כי תהליך המשא ומתן אינו מתועד, בניגוד לאמור בהוראות התקשי"ר¹⁷. בהיעדר תיעוד, אין מידע באשר לזהות המשתתפים במשא ומתן, מספר הפגישות שהתקיימו ותוכנן והדרך שבה קבעו הצדדים את סכום הפיצוי. המינהלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במשא ומתן השתתפו שניים מעובדיה לפחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לתעד את עיקרי תהליך המשא ומתן על מנת ליצור שקיפות ולאפשר לבצע ביקורת על התהליך ועל ההסכם שהושג, בייחוד כאשר מדובר בהסכמים בסכומים של עשרות מיליוני שקלים.

שיקום העסקים המפונים

נוסף על מנגנון הפיצוי, נקבעו בחוק ובהחלטות ממשלה מנגנונים שמטרתם שיקום העסקים המפונים באמצעות מענקי השקעה והקצאת קרקעות למשקים חקלאיים ולמפעלי תעשייה. חלק מהבעיות המונעות את שיקומם של העסקים המפונים והקמתם מחדש מקורן במכלול של סוגיות שאתן נאלצים המפונים להתמודד, לרבות מעבר למגורי קבע לפני הקמת העסק מחדש. כמו כן, לא מן הנמנע כי עיכובים במתן מלוא הפיצוי לבעלי העסקים המפונים, כפי שתואר לעיל, גרמו לעיכוב השיקום.

מענק להעתקת עסק מפונה לפי סעיף 70(א) לחוק

בעל עסק מפונה שקיבל פיצוי והעתיק את פעילותו אל מחוץ לשטח המפונה בתוך שנה מיום הפינוי זכאי למענק השקעה בסך 10% מהסכום שהושקע בהעתקת הפעילות ובעסק החדש. אם השקיע יותר מ-60% מסכום הפיצוי שקיבל, יהיה זכאי למענק בשיעור של 10% מסכום הפיצוי, ללא קשר לסכום שהשקיע. עד סוף פברואר 2008 פנו למינהלה בבקשה לקבלת המענק 57 בעלי עסקים מפונים שקיבלו מקדמה או פיצוי סופי והעתיקו את פעילותם, מהם 11 עסקי מסחר

17 הוראה 62.321 בתקשי"ר קובעת כי "עובד, המקבל פונה מבחון לשיחה, וכן עובד המקיים שיחה ישירה או טלפונית בעניין בלתי שגרתי, או בעניין אשר ישמש בסיס או גורם לקביעת עמדה או החלטה, ירשום בתיק, העוסק בנושא השיחה, מזכר מפורט על השיחה, ועל סיכומה, אם היה כזה".

ושירותים, 34 משקים חקלאיים ו-12 מפעלים מאזור התעשייה בארז. המינהלה אחראית לבדוק אם ההוצאות שעליהן דיווח העסק עומדות בתנאים לקבלת המענק מבחינת סוג ההוצאה ותוקף החשבוניות. לאחר הבדיקה מועברות הבקשות למענק לאישור ועדת הזכאות שדנה בתביעת העסק לפיצוי. עד סוף חודש פברואר 2008 אושרו 46 בקשות, ובאותו מועד היו 11 בקשות בשלבים שונים של טיפול.

בהתחשב במכלול הקשיים שאתם נאלצו המפונים להתמודד, לרבות אלה שמקורם בהעתקת המגורים ובמעבר להתיישבות הקבע, חלק מבעלי העסקים המעוניינים להקים את עסקם מחדש התקשו להתחיל בפעילות להקמת העסק בתוך שנה מיום הפינוי, כנדרש על פי החוק. קבוצה של חברי כנסת פעלה לפתרון של הבעיה האמורה ובעיות אחרות שהתגלו במסגרת יישום החוק. באפריל 2007 נחתם הסכם הבנות בין נציגי הממשלה ובין נציגי חברי הכנסת¹⁸ (להלן - הסכם ההבנות) ולפיו יינתנו, בין היתר, מענקים ותשלומים מיוחדים לבעלי העסקים המפונים, נוסף על אלה שנקבעו בחוק, כמפורט להלן:

1. בעל עסק מפונה יהיה זכאי למענק מיוחד בשיעור 15% מהסכום שהושקע בהעתקת הפעילות ובעסק החדש¹⁹ (להלן - מענק מיוחד) - במקום בשיעור 10% מסכום ההשקעה שנקבע בסעיף 70(א) לחוק.

2. בעל עסק מפונה יהיה זכאי למענק מיוחד אם העתיק את פעילותו בתוך שלוש שנים מיום הפינוי - במקום תקופה של שנה הקבועה בחוק.

3. בעל עסק מפונה יהיה זכאי למענק מיוחד גם אם הקים עסק חלופי בתחום או בענף אחר, אף שהחוק קובע כי עליו להעתיק את פעילותו של העסק שפונה.

לצורך מימון המענק המיוחד שנקבע בהסכם ההבנות הוקצה בתקציב ליישום תכנית ההתנתקות לשנת 2008 סכום של כ-120 מיליון ש"ח. בהסכם ההבנות נקבע כי המענק המיוחד לא ישולם לפני פברואר 2008, וכי קבלתו מותנית בחתימה על כתב ויתור על תביעה עתידית²⁰ (להלן - כתב ויתור) עד 31.12.07. משרד המשפטים קבע כי יישום הסכם ההבנות לעניין תשלום המענק ייעשה באמצעות מנגנון של אישור פשרות בממשלה²¹, ולצורך כך תוקם ועדה בין-משרדית שתכלול נציג משרד המשפטים, נציג מאגף החשב הכללי במשרד האוצר ונציג ממינהלת סל"ע.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, מרס 2008, טרם הוכן כתב הוויתור וטרם גובש המנגנון לתשלום המענק המיוחד, אף שלפי הסכם ההבנות, בעלי העסקים המעוניינים במענק היו אמורים לחתום על כתב הוויתור עד 31.12.07 ולקבל את המענק מ-1.2.08 ואילך.

18 ב-25.4.07 אישרה ועדת השרים ליישום תכנית ההתנתקות את ההסכם בהחלטה נתק/20, וב-3.5.07 קיבל ההסכם תוקף של החלטת ממשלה מס' 1619 (להלן - החלטת ועדת השרים לענייני התנתקות).

19 אם השקיע יותר מ-60% מהפיצוי שקיבל, יהיה זכאי למענק בשיעור 15% מסכום הפיצוי.

20 בסעיף 4 במכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) מ-29.3.07 בנושא תשלום מענק מיוחד תוך מיצוי זכות תביעה שלא על פי חוק יישום תכנית ההתנתקות נכתב: "הסכמתם של התושבים לויתור על תביעות אינה פוגעת בכל זכות שיש להם לפי חוק יישום תכנית ההתנתקות" (ההדגשה במקור).

21 בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1000 מיום 15.5.03 שעניינה "דרישות נגד המדינה בטרם הגשת תביעה לבית משפט".

הקמה מחדש של משקים חקלאיים

1. הקצאת קרקעות לחקלאים המפונים: על פי נתוני המינהלה והחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, היו ביישובים חקלאיים שברצועת עזה 322 בעלי נחלות: 169 מהם עסקו בחקלאות בפועל (להלן - חקלאים פעילים); 47 היו חקלאים משני מושבים שיתופיים - ל-25 מהם היו נחלות בעצמונה ול-22 היו נחלות בקטיף²²; יתר 106 בעלי הנחלות (להלן - חקלאים לא פעילים) לא עסקו בחקלאות בעצמם אלא השכירו את משקם לחקלאים אחרים. 39 חקלאים אחרים לא היו בעלי נחלות ביישוב חקלאי, אך היו פעילים במיזמים חקלאיים. 31 בעלי נחלות ושישה חקלאים שפעלו במיזמים חקלאיים לא פנו עד 31.12.07 למינהלה בכל בקשה לפיצוי.

חקלאי מפונה המעוניין לחזור לפעילות זכאי לסיוע מהמינהלה לעניין הקצאת קרקע, שהיא המשאב הבסיסי לשיקומו העסקי. להלן מסלולי הקצאת הקרקע המוצעים לחקלאים המפונים בהתאם לקבוע בחוק ולהחלטת ממשלה בנושא, חלקם במסגרת פתרון הכולל גם את העתקת המגורים²³:

(א) הקצאת קרקע חלופית במסגרת פרק חקלאי²⁴: חקלאי פעיל²⁵ רשאי לקבל קרקע חלופית מפותחת ששטחה עד 40 דונם באזור עדיפות א', תמורת ויתור על הפיצוי בסך 135,000 ש"ח שקיבל עבור ערך הקרקע של הנחלה, ונוסף על כך, אם מספר הדונמים שיקבל יהיה גדול ממספר הדונמים שעיבד בפועל ישלם 1,500 דולר עבור כל אחד מהדונמים הנוספים²⁶. עד מועד סיום הביקורת הוקצו לחקלאים קרקעות חלופיות בפרק בזיקים ובפרק הגרנוים (חולות מבקיעים).

(ב) הסכמי העתקה: 20 חברי קהילה הזכאים לפיצוי על בית מגורים רשאים להתקשר עם המינהלה כקבוצה לצורך גיבוש הסכם העתקה עם יישוב הקולט את קבוצת המתישבים, תמורת ויתור על הפיצוי שהם זכאים לו על פי חוק. לבעלי הנחלות שבין חברי הקבוצה מוענקת גם קרקע חקלאית במסגרת הסכם ההעתקה לפי סעיף 85 לחוק.

(ג) הקצאת קרקע במסגרת התיישבות: מדובר בסוגים שונים של פתרונות ובכלל זה פתרונות פרטניים של הקצאת נחלות ביישובים חקלאיים קיימים ובשני מושבים חדשים שהוקמו בחבל אשכול. המינהלה מסייעת בהקצאת הנחלה לחקלאי המפונה לאחר שקיבל פיצוי.

(ד) הקצאת נחלה חלופית: בעל נחלה ביישוב חקלאי זכאי לנחלה חלופית באזור עדיפות א' בנגב או בגליל במקום הנחלה שהייתה לו, בקיזוז סכום הפיצוי על רכיב הקרקע של בית המגורים ועל רכיב הקרקע של המשק החקלאי, בהתאם לקבוע בתוספת השנייה לחוק. עד מועד סיום הביקורת לא פנה איש מהחקלאים המפונים אל המינהלה בבקשה לקבלת נחלה כאמור.

להלן ריכוז הנתונים על בקשות להקצאת קרקע שהגישו חקלאים, מעודכנים לתחילת מרס 2008 ומוצגים לפי שלב הטיפול בבקשות:

22	התביעה לפיצוי של כל בעלי הנחלות בכל מושב שיתופי מתנהלת כתביעה אחת. המינהלה מתייחסת לכל החקלאים במושבים השיתופיים כאל חקלאים פעילים.
23	לעניין הפיצוי, החוק אינו מבחין בין חקלאים פעילים לחקלאים לא פעילים, אולם חלק ממסלולי הקצאת הקרקעות פתוחים רק לפני חקלאים פעילים, כפי שיפורט להלן.
24	קרקע המיועדת לגידולים חקלאיים ומוקצת למספר חקלאים, כאשר כל אחד מהחקלאים מעבד את שטחו בנפרד.
25	מינהלת סל"ע קבעה כי לעניין הקצאת קרקע חלופית - חקלאי פעיל הוא מי שעיבד את החממות שלו בשנתיים שקדמו לפינוי.
26	סעיף 1(ג) להחלטת ממשלה 3601 מ-8.5.05 שאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

הטיפול בבקשות להקצאת קרקע חקלאית

היישוב המפונה	מספר הבקשות להקצאת קרקע		מספר הבקשות שהטיפול בהן הסתיים		מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי		מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי	מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי	מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי	מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי	מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי	מספר הבקשות שהטיפול בהן חלקי
	התיישבות	הסכמי העתקה	התיישבות	הסכמי העתקה	התיישבות	הסכמי העתקה						
בדולח	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
גדיד	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
גן אור	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
נגי טל	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
מורג	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נצר חזני	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
עצמונה	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
קטיף	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
רפית ים	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
פאת שדה	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
נצרים	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
כפר דרום	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ניסנית	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
דוגית	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
תל קטיפא	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
חוות אברום	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
סה"כ	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
סה"כ	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58
סה"כ	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169
סה"כ	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93
סה"כ	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
סה"כ	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
סה"כ	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

מהנתונים עולה כי 93 (כ-84%) מהבקשות שבטיפול, דהיינו רובן המכריע, הוגשו במסגרת בקשות להעתקה קהילתית. מדיווח של המינהלה לוועדת המשנה לנושא דוח מבקר המדינה על ההתנתקות, שמינתה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת המשנה לביקורת המדינה), עולה כי החתימה על רבים מהסכמי העתקה מתעכבת בשל דרישות של הקהילות שהממשלה אינה מסכימה להיענות להן. 14 (כ-13%) מהבקשות שבטיפול נוגעות להקצאת קרקע חלופית בפרקים חקלאיים. כיוון שהמינהלה צריכה לרכוש את הקרקע לפי צרכיו של החקלאי, והוא צריך לשלם עבורה, מתחיל הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפרקים חקלאיים לאחר קבלת הפיצוי. המינהלה מבקשת מוועדות הזכאות לתת עדיפות מבחינת לוחות הזמנים לטיפול בבקשות להקצאת קרקע חלופית שהוגשו לפני קבלת הפיצוי.

הואיל והקרקע היא המשאב הבסיסי הדרוש לשיקומו של המשק החקלאי, עולה כי יעדי השיקום לא הושגו: במועד סיום הביקורת, יותר משנתיים וחצי לאחר מועד הפינוי, הסתיים הטיפול רק בכשליש מהבקשות להקצאת קרקע.²⁷

ממצאי הביקורת עולה כי המינהלה משתמשת בכמה רשימות כדי לקבל מידע בנוגע לבקשות להקצאת קרקע: רשימה של בעלי נחלות שפוננו שהתקבלה מהחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, רשימה של חקלאים פעילים המבוססת על נתונים מרשימות של בעלי הנחלות ומרשימות של חקלאים שפעלו במסגרת מיוזמים חקלאיים, וכן רשימה של חקלאים שהגישו למינהלה בקשה להקצאת קרקע. המידע המוצלב המתקבל מרשימות אלה הוא חלקי בלבד. למשל, לא ניתן להפיק מהן מידע בדבר מועד הגשת הבקשה, משך הטיפול בה והבעיות העיקריות שמעכבות את הטיפול, ולפיכך לא ניתן לדעת בזמן אמת מה מצבה של כל בקשה.

2. אפשרות להקמת המשק החקלאי מחדש: אחת הטענות המרכזיות של החקלאים המפונים באשר לשיקומם היא כי סכום הפיצוי הכולל שהם מקבלים על פי החוק בתוספת המענקים השונים שניתנים לצורך הקמה מחדש של המשק החקלאי קטן מהעלות בפועל של ההקמה מחדש (להלן - ערך הכינון). לצורך ביסוס טענה זו פנו נציגי החקלאים המפונים לחברה לייעוץ פיננסי בבקשה שתבצע בדיקה כלכלית בעניין הפיצוי שניתן להם (להלן - הבדיקה הכלכלית). במרס 2007 קיבלו החקלאים דוח מסכם של תוצאות הבדיקה הכלכלית ולפיו סכום הפיצוי שהם מקבלים על פי החוק בתוספת המענקים להקמה מחדש הוא 73.9% מהעלות הממוצעת של הקמת חממות מדגם ב' ו-84.6% מהעלות של הקמת חממות מדגם ג'.

בהחלטת ועדת השרים לענייני התנתקות²⁸ נקבע כי ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות, מנהלת המינהלה, מנכ"ל משרד התמ"ת ונציגי החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, יבחנו את הצרכים המיוחדים של החקלאים והעסקים המפונים ויגבשו עד 16.5.07 המלצות לוועדת השרים בדבר מתן סיוע נוסף על המענק המיוחד לעסקים ולחקלאים שאושר במסגרת הסכם ההבנות. בהתאם להחלטה כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, את ועדת המנכ"לים²⁹ לשלושה דיונים שהתקיימו במאי 2007 והתמקדו בטענות החקלאים. הדיונים עסקו במדיניות הפיצוי הקבועה בחוק ובסוגיית ערך הכינון.

27 בענין זה ראו את הפרק "יישוב מפוני ההתנתקות בדור קבע - היעדר היערכות ועבודת מטה ראווית", עמ' 1.

28 ראו הערה 18.

29 בדיונים השתתפו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, נציגי מינהלת סל"ע, נציגי משרד החקלאות, נציגי משרד האוצר וכן נציגי החקלאים המפונים.

בדיונים הציגו נציגי החקלאים המפונים את הבדיקה הכלכלית. לבקשת מנכ"ל משרד ראש הממשלה הכינו נציגי המינהלה, משרד החקלאות ומשרד האוצר עבודה משותפת ובה נקבע כי סכומם הכולל של הפיצוי והמענקים מגיע ל-85% מערך הכינון של חממות מדגם ב' המשמשות ליצוא, ואילו הפיצוי על חממות מדגם ב' שאינן משמשות ליצוא ושל חממות מדגם ג' שווה לערך הכינון. ועדת המנכ"לים לא מצאה לנכון להמליץ על שינוי כלשהו במדיניות הפיצוי הקבועה בחוק. בספטמבר 2007 כתב שר החקלאות, מר שלום שמחון, לראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, כי הוא מציע שסכומו של מרכיב הפיצוי לחממה ייקבע לפי ערך הכינון.

בינואר 2008 הגישה המינהלה ליו"ר ועדת המשנה לביקורת המדינה, חברת הכנסת עמירה דותן, את תגובתה בעניין ערך הכינון, ולפיה היא חולקת על החישובים שכללה הבדיקה הכלכלית שהציגו החקלאים בשני נושאים עיקריים: המינהלה טוענת כי החקלאים היו יכולים להעביר את החממה אל מחוץ לשטח המפונה או למכור אותה לבנק העולמי תמורת 15,300 ש"ח לדונם בעוד שבבדיקה הכלכלית לא הייתה התייחסות לנושא זה; וכי הסכם ההבנות מקנה זכות למענק מיוחד נוסף של 15% מהסכום שהושקע בהעתקת הפעילות במקום המענק בשיעור 10% הניתן לפי סעיף 70(א) לחוק, שלפיו נעשה החישוב בבדיקה הכלכלית. מחישובי המינהלה עולה כי סכומם הכולל של הפיצוי לחקלאים על חממות מדגם ב' על פי החוק בתוספת המענקים להקמה מחדש הוא כ-92% מערך הכינון, וכי סכומם של הפיצויים בתוספת המענקים על חממות מדגם ג' גדול מזה.

הביקורת העלתה כי אין למינהלה נתונים פרטניים שאפשר ללמוד מהם מי מהחקלאים אכן מכרו את החממות לבנק העולמי, מי העבירו אותן אל מחוץ לשטח המפונה, וכידי מי מהם לא עלה לנקוט את אחת מפעולות אלה. אשר להסכם ההבנות מעיר משרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת טרם גובש הנוהל לתשלום המענק המיוחד שנקבע בהסכם ההבנות, וכי קבלת המענק על פי הסכם זה מותנית בכך שהחקלאי יחתום על כתב ויתור. לפיכך, ספק אם ניתן להביא בחשבון את המענק המיוחד שגובש בהסכם ההבנות בתחשיב הנוגע לערך הכינון, שכן לא קיימת ודאות מלאה שאכן הוא ישולם בפועל.

במאי 2008 עבר בקריאה טרומית בכנסת והועבר לדין בוועדת הכספים תיקון לחוק, הנוגע לפיצוי בשל עסק של חקלאות³⁰. בין היתר, כולל התיקון שורה של הטבות לחקלאים המפונים: זכאות לקבלת קרקע חלופית נוסף על הפיצוי בשל רכיב הקרקע, פיצוי בשל אובדן עונות גידול ושיווק תוצרת חקלאית, אפשרות לתשלום מענק השקעה מיוחד לחקלאים שהפיצוי שקיבלו נמוך מערך הכינון, הגדלת סכום הפיצוי בשל רכיב הקרקע, הגדלת סכום הפיצוי הנורמטיבי בגין החממות, הגדלת מכפיל הרווח התפעולי לענף החקלאות במסלול הפיננסי.

הקמה מחדש של מפעלים תעשייתיים

1. מענק להעתקת מפעל תעשייתי מפונה לפי סעיף 70(ב) לחוק: מפעל תעשייתי הזכאי לפיצוי ולמענק לפי סעיף 70(א) לחוק, אשר מעתיק את פעילותו לאזור פיתוח א'³¹, זכאי למענק השקעה בסך 32% מן ההשקעה העודפת- הסכומים שהושקעו בעסק החדש בניכוי סכומי הפיצוי והמענק לפי סעיף 70(א), והוא ישולם מתקציב מיוחד שייועד לכך. בתקנות יישום תכנית ההתנתקות (כללים למתן מענק השקעה לעסק ממשיך שהוא מפעל

30 הצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות (תיקון-פיצוי בשל עסק של חקלאות), התשס"ח-2008.
31 אזור פיתוח א' (כמשמעותו לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959) השוכן בנגב או בגליל.

הטיפול בעסקים שפוננו בעקבות ההתנתקות

תעשייתית), התשס"ו-2006, נקבע כי הבקשות לקבלת המענקים יוגשו למינהלת מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת, לא יאוחר משנתיים ממועד קביעת הזכאות לפיצויים. כמו כן נקבע בתקנות כי המענק יינתן לפי הכללים הקבועים בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, חוץ מהכלל שלפיו מתן המענק מותנה בקיום פעילות ייצוא.

סכום המענק לפי סעיף 70(ב) לחוק נקבע לפי סכום ההשקעה העודפת, ולא ניתן לקבוע את סכום המענק הסופי לפני שנקבע סכום הפיצוי הסופי וניתן המענק לפי סעיף 70(א) לחוק. כדי לסייע לבעלי המפעלים התעשייתיים המפונים לקבל מקדמה על חשבון המענק קודם לקבלת הפיצוי הסופי, הציעה מינהלת סל"ע לגבש נוהל לאישור הבקשות ולתשלום מקדמה על חשבון המענקים לפי סעיף 70(ב) לחוק. נוהל דומה הנוגע למענקים בגין השקעה עודפת לחקלאים גובש על ידי מינהלת סל"ע ומינהלת ההשקעות במשרד החקלאות ואושר בספטמבר 2006. לפי ההצעה, מרכז ההשקעות יבחן את הבקשות, יקבע אילו מהן הוא מאשר ויעקוב אחר ביצוען, ואילו מינהלת סל"ע תאשר את הזכאות למענק ואת תשלום המענקים. אם ישולמו למפעל פיצויים נוספים, תבצע המינהלה את הקיזוזים.

ממציא הביקורת עולה כי שני מפעלים תעשייתיים הגישו את בקשותיהם למינהלת מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת, האחד ביוני 2006 והשני במרס 2007, והיא אישרה את הבקשות במאי וביוני 2007 (בהתאמה). רק בספטמבר 2007 הודיע מנהל מרכז ההשקעות למינהלת סל"ע על דבר האישור. בביקורת נמצאה עדות לתכתובות רבות ולפגישות שהתקיימו בימית המינהלה בין נציגיה לנציגי משרד התמ"ת בחודשים אוגוסט ואוקטובר 2007, אך אף שניציגי התמ"ת קיבלו עקרונית את הצעת המינהלה בנוגע לנוהל הטיפול בבקשות, הרי שבמועד סיום הביקורת הוא טרם גובש סופית. מתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה ממאי 2008 עולה כי באותו חודש הוציא מרכז ההשקעות את כתבי האישור, וכי העיכוב נבע מהצורך בתיאום עם מספר רב של גורמים ובהם המינהלה, משרד האוצר, מרכז ההשקעות והלשכה המשפטית של משרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב של כשנה בהוצאת כתבי האישור בידי מרכז ההשקעות אינו מתיישב עם תכלית החוק ועם פסיקת בג"ץ בדבר שיקומם המהיר של המפונים. יצוין כי במועד אישור הבקשות יושם נוהל עבודה לתשלום מענק בגין השקעה עודפת לחקלאים בשיתוף מינהלת סל"ע ומינהלת ההשקעות במשרד החקלאות, וניתן היה ליישמו גם במקרה זה. כל עוד לא הוציא מרכז ההשקעות את כתבי האישור, לא יכלה מינהלת סל"ע לשלם את המענקים לזכאים, והדבר פגע בשיקומם.

2. הקצאת קרקעות למפעלים שפוננו מאזור התעשייה ארז: כאמור, עד 31.12.07 פנו למינהלה בבקשה לפיצוי 147 בעלי מפעלים מאזור התעשייה ארז, ועד מועד סיום הביקורת פנו למינהלה רק 12 מבעלי המפעלים בבקשה לקבלת מענק לפי סעיף 70(א) לחוק. מכאן שעד אותו מועד 135 בעלי מפעלים מארז לא החלו בפעילות מעשית להקמה מחדש של מפעליהם. משרד מבקר המדינה בדק את הסיוע שהציע משרד התמ"ת לבעלי העסקים מארז לצורך הקמת המפעלים מחדש.

המינהל לאזורי פיתוח שבמשרד התמ"ת (להלן - המינהל לאז"פ) מפתח אזורי תעשייה באזורי פיתוח ברחבי הארץ. היזמים משלמים למינהל לאז"פ חלק מעלות הפיתוח, והמינהל לאז"פ מסבסד את היתר מתקציבו. באופן זה מעודד משרד התמ"ת הקמת מפעלי תעשייה באזורי פיתוח ומזרז את תהליכי הקמתם. בשנת 2007 פנו נציגי בעלי העסקים בארז למינהל לאז"פ בבקשה לעבור קהילה לאזור תעשייה באזור פיתוח. המינהל לאז"פ הציג לנציגים אלה לעבור לקרקע באזור התעשייה "נ.ע.מ" הסמוך לנתיבות. הקרקע המפותחת, שמותר לבנות בה מבנים של שתי

קומות לכל היותר ושטח הבנייה המרבי בה הוא 1,000 מ"ר לדונם, הוצעה למפונים במחיר של 107,000 ש"ח לדונם. יצוין כי באזור התעשייה ארזו היה אפשר לבנות מבנים של שתי קומות לכל היותר ושטח הבנייה המרבי בו היה 1,400 מ"ר לדונם. בתוספת השלישית לחוק נקבע כי סכום הפיצוי על קרקע באזור תעשייה יהיה כסכום העלות המתואמת של הקרקע, אך לא יפחת מ-180,000 ש"ח לדונם. יוצא אפוא שגם הפיצוי המזערי היה גדול מהסכום שדרש המינהל לאז"פ עבור הקרקע ב"נ.ע.מ."³²

לדברי מנהל המינהל לאז"פ, בעלי העסקים ביקשו להקים את עסקיהם מחדש באזור תעשייה אחר ולא ב"נ.ע.מ", וכי לא היו בידי קרקעות זמינות באזור תעשייה אחר בדרום הארץ המתאימות לדרישת בעלי המפעלים מארזו לעבור כקהילה. עם זאת, כל בעל עסק שיבחר בכך זכאי, בדומה לכל יזם, לרכוש קרקע מפותחת באחד מאזורי הפיתוח בכל רחבי הארץ. יצוין כי במועד סיום הביקורת אזור התעשייה "נ.ע.מ" עדיין לא אוכלס כלל.

סיכום

מדינת ישראל הוציאה עד סוף שנת 2007 סכום של כ-735 מיליון ש"ח שנועד לפיצוי בעלי העסקים המפונים ולשיקום עסקיהם, אלא שבשל ליקויים מנהליים עוכב תשלום חלק מסכומי הפיצויים ונפגע שיקום העסקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לזרז את הליכי יישומו של המנגנון לתשלום המענק המיוחד לבעלי העסקים המפונים, שנקבע בהסכם ההבנות בין נציגי הממשלה לנציגי חברי הכנסת.

על המינהלה לקבוע פרקי זמן מרביים לשלב הטיפול המקדמי בתביעה המבוצע בידי משרדי רואי חשבון ועורכי דין חיצוניים. כמו כן, עליה להנחות משרדים אלה בנוגע לסדרי עבודתם.

נוכח העובדה שחלפו כשלוש שנים ממועד הפינוי, מן הראוי שמינהלת סל"ע ומשרדי הממשלה הנוספים הנוגעים בדבר יבחנו ללא דיחוי נוסף אילו דרכים יש לנקוט כדי לאפשר לבעלי עסקי המסחר והשירותים, התעשיינים והחקלאים שפוננו במסגרת תכנית ההתנתקות לשקם את עסקיהם ולהפחית מהם וממשפחותיהם סבל נוסף.

32 על מנת לבצע השוואה הוגנת, הובאו בחשבון סך השטח הבנוי בארזו וב"נ.ע.מ". בעל דונם אחד בארזו יהיה זקוק ל-1.4 דונם ב"נ.ע.מ" על מנת שהשטח הבנוי יהיה זהה. לפיכך העלות של דונם בארזו היא 107,000 בתוספת 40% - כ-150,000 ש"ח.