

מתוך דו"ח שלום עכשיו "קומבינת המאחזים", על מנגנוני הבניה הלא חוקית בשטחים, ינואר 2017

## 1. החטיבה להתיישבות ושליטה בקרקעות בשטחים

החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית היא גוף לא ממשלתי שקיבל תפקידים וסמכויות ממשלתיות לפעול להקמת התנחלויות ופיתוחן. בשל כך, החטיבה פעלה במשך עשרות שנים במחשכים, ללא פיקוח וללא שקיפות. לאחרונה בעקבות ביקורת של היועמ"ש לממשלה, חוקקה הכנסת חוק שמסדיר את סמכויותיה, ומחיל עליה חלק מהכללים שחלים על גופים ממשלתיים, אך עדיין מדובר בגוף עצמאי, חיצוני לממשלה שפועל כמעט ללא פיקוח.

המדינה, באמצעות הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי (שהוא מעין שלוחה של רשות מקרקעי ישראל בשטחים), **הקצתה לחטיבה להתיישבות כ-60% מאדמות המדינה שהוקצו בשטחים** (בין 400,000 ל-500,000 דונם). למשרדי ממשלה ורשויות מקומיות (כגון משרד השיכון, מקורות, מוסדות ציבור שונים וכיו"ב) הוקצו רק 40% מאדמות המדינה המוקצות.

החטיבה קיבלה לעצמה גם סמכויות ניהול ורישום של זכויות בקרקעות שהוקצו לה. וכך ברוב ההתנחלויות, מי שרוצה לקבל זכויות באדמות מדינה, לרכוש בית או לעבד קרקע חקלאית – צריך לחתום על הסכם עם החטיבה להתיישבות, הסכם שנקרא הסכם "בר רשות" (ראו [דוגמא לחוזה "בר רשות"](#)).

בתוך מדינת ישראל, באופן עקרוני כל עסקה באדמות מדינה דורשת אישור של רשות מקרקעי ישראל האחראית על ניהול אדמות המדינה. אך בשטחים הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, לא מתעסק בהקצאות ובעסקאות שעורכת החטיבה להתיישבות באדמות הציבור. כל עסקת מקרקעין באדמות מדינה שאיננה קשורה בחטיבה להתיישבות, עוברת אישור ורישום מדוקדק של הממונה, אך במקרה של החטיבה להתיישבות, אין כל פיקוח; הממונה לא בודק ואפילו לא יודע מה עושה החטיבה להתיישבות בקרקעות שהוא מקצה לה. הממונה על הרכוש הממשלתי גם לא דואג לקבלת התשלום על הקרקעות, והחטיבה ממשיכה לחלק אותן בחינם ללא כל פיקוח כבתוך שלה, כפי שנראה להלן.

## 2. החטיבה מקצה קרקעות לא שלה למאחזים והתנחלויות

בדיון בועדת החוקה של הכנסת בעניין חוק ההסדרה, ב-28/11/16, סיפר הרב פרנק מהמאחז עמונה: **"אני קניתי בית בעמונה, וקיבלתי עליו משכנתא ממשרד השיכון. תוך כדי קניית הבית, קיבלתי טופס בר רשות, ואני מדבר על תום הלב שלי. זה היה התהליך שלי"**.

מהעדות הזאת עולה החשד כי החטיבה להתיישבות נתנה למתנחל רשות להתיישב על קרקע שמעולם לא היתה שלה, וככל הנראה נתנה לו גם אישור לצורך קבלת משכנתא. אם אמנם זה נכון, אין זו הפעם היחידה. בשנת 2007 החלו להיבנות בעפרה [9 בתים חדשים](#). בתים אלו, כמו רוב רובם של הבתים בהתנחלות עפרה, נבנו על קרקע פרטית פלסטינית. בסמוך לתחילת העבודות, הוציא המינהל האזרחי צווי הריסה. לאחר מכן, בשנת 2008, נתנה החטיבה להתיישבות למתנחלים שביקשו לרכוש את הבתים [חוזה "בר רשות"](#) בקרקע שבו נאמר:

**המיישבת [החטיבה להתיישבות] מוסרת למתיישבים, והמתיישבים מקבלים מהמיישבת**

**לשימוש המתיישבים כבני רשות, את המגרש בישוב אשר עליו הוקם בית מגורים ו/או**

**עליו יקימו המתיישבים בית מגורים בתוך המועד הנקוב בחוזה זה.**

כך, במילים מפורשות אלה, נותנת החטיבה "זכות" למתנחלים להתיישב בקרקע פרטית של פלסטינים.

בנוסף, קיבלו המתנחלים מהחטיבה גם [מכתב לבנק למשכנתאות](#) ובו "התחייבות לרישום משכנתא והסכמה למשכון זכויות" – מסמך שמאפשר לקבל משכנתא. בנוסף על אלה, ברשות המתנחלים גם [חוזה עם האגודה השיתופית עפרה](#), שמכרה להם את הבתים, כאילו היה מדובר בקרקע שלה. במקרה הזה, בעלי הקרקע יחד עם ארגון יש דין הגישו [עתירה להפסקת הבניה](#) ובג"צ פסק כי יש להרוס את הבתים עד פברואר 2017. אך עמונה ועפרה אינן המקרים היחידים: גם במקרה של [גבעת האולפנה בבית אל](#), שהוקמה על קרקע פרטית, הסתבר במהלך הדיונים המשפטיים כי החטיבה להתיישבות נתנה למתנחלים חוזה ברשות על הקרקע, וגם במקרה של [המאחז מצפה כרמים](#) שהוקם על קרקע פרטית פלסטינית, הגישו המתנחלים לבית המשפט חוזה ברשות שקיבלו מהחטיבה להתיישבות על קרקעות שלא היו בבעלות החטיבה מעולם. לא רק אדמות פלסטיניות פרטיות נגזלו בסיוע החטיבה להתיישבות, אלא גם אדמות ציבוריות. לאחרונה [פורסם בהארץ](#) כי פרויקט של 54 יחידות דיור [בהתנחלות בית חורון](#) נבנה על סמך חוזה ברשות שנתנה החטיבה להתיישבות על קרקע שהיא אדמות מדינה, [אך מעולם לא הוקצתה לחטיבה](#). ב-3 בנובמבר 2002 חתמו [זאב חבר \(זמביש\) מנכ"ל אמנה](#), [ודב מרקוביץ מנכ"ל חברת בנייני בר אמנה](#), על [הסכם משכון עם בנק טפחות](#), לפיו הם משעבדים לבנק את זכויותיהם במגרשים מספר 21-2 בעמונה לצורך הבטחת הלואה. המגרשים בעמונה כידוע רשומים בטאבו על שם בעלים פלסטינים, אך הדבר לא הפריע לנציגי חברת בר אמנה לחתום על [הצהרה](#) כי החברה היא "הבעלים הבלעדיים של הזכויות, כמפורט להלן, בנכס הידוע כעפרה (עמונה) מגרשים 21-2". על הצהרה דומה הם חתמו ב-24/12/02 בהסכם עם בנק טפחות על [שעבוד מגרשים 1-15 במגרון](#), שגם היא נבנתה על קרקע פרטית פלסטינית.

אין לנו מידע על מה ביססו ראשי אמנה את חתימתם על בעלות כביכול על הקרקע, והאם הם קיבלו מהחטיבה להתיישבות מסמכים כלשהם לפיהם יש להם זכויות כלשהן בקרקע.

### 3. הרשאות שפג תוקפן, פעילות בניגוד למטרת ההרשאה ושינויים במעמד הקרקע

[בדו"ח שפיגל](#) שהוכן ע"י משרד הביטחון עבור ראש הממשלה כדי לבחון את מצב ההתנחלויות, מפורטת רשימת חוזי ההרשאה שניתנו לחטיבה להתיישבות בכל התנחלות. במקרים רבים מצויין כי פג התוקף של חוזה ההרשאה (למשל, איתמר, אלון מורה, אספר, בית אל ועוד). למרות זאת, בחלק מהמקומות הללו נעשה שימוש בקרקע ע"י המתנחלים לבניה ולחקלאות. במקרים אחרים, נתנה החטיבה זכויות שימוש למגורים ולבניה, למרות שההרשאה שבידיה היא לתכנון בלבד. תופעה נוספת נחשפה [בדוח מבקר המדינה מ-2016](#). בשנים האחרונות פועל במינהל האזרחי "[צוות קו כחול](#)" שנועד לקבוע מחדש את גבולות אדמות המדינה בהתנחלויות, משום שהגבולות ברוב המקומות התגלו כבלתי מדויקים. המשמעות היא ששטחים שנחשבו בעבר בטעות כאדמת מדינה, וחלקם אף הוקצו לחטיבה להתיישבות, נחשבים כעת אדמה פרטית שאסור להשתמש בה (שטחים אחרים שנחשבו פרטיים הפכו אדמת מדינה). למרות שנקבע שמדובר בקרקע פרטית, הסתבר כי החטיבה להתיישבות ממשיכה לנהוג בקרקעות הללו כבתוך שלה, ואף ממשיכה לחתום על חוזה ברשות חדשים עם מתנחלים, שלא יודעים שמדובר בקרקע פרטית. כדברי המבקר: "[יוצא אפוא, שייטכן מצב שבו יבנו מבני מגורים על שטחים שנגרעו מתחום ההכרזה, כלומר על קרקעות פרטיות ... בלי שהמינהל האזרחי יהיה מודע לכך ויוכל למנוע זאת](#)" ([דוח המבקר 166](#), עמ' 123).

כלומר, הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי, שאחראי על כל אדמות המדינה בשטחים, לא מפקח ולא פועל כדי למנוע מהחטיבה להקצות קרקעות באופן לא חוקי. תשובת המינהל בכל הקשור בעניינים אלה היא שאין מספיק כוח אדם לטפל בעניין.

#### 4. לא גובים כסף על הקרקע

כל מי שרכשו בית או דירה בישראל מכירים את הסעיף בתשלום שנקרא "דמי חכירה". במקרים שמדובר באדמות מדינה, שמנוהלות בדרך כלל ע"י רשות מקרקעי ישראל, המדינה גובה מהרוכשים מאות אלפי שקלים על הקרקע, תלוי בערך הקרקע. אך בהתנחלויות המצב שונה. בלי שום החלטת ממשלה או אישור, החטיבה פשוט לא גובה כסף על הקרקע ולא מעבירה למינהל האזרחי כספים עבור הקרקע שהיא קיבלה. [לפי דוח מבקר המדינה מ-2013](#), ההפסד לקופת האזור בעניין הזה מוערך במאות מיליוני שקלים (השיטה הזאת מאפשרת לאמנה לעשות לא מעט כסף, כמפורט להלן).

#### בשיחה שקיימנו עם משווקת מטעם אמנה לרכישת בתים בשומרון בדצמבר 2015 היא מסבירה :

"אתה לא משלם חכירה על האדמה, אתה משלם עבור הטיפול בעניין נדמה לי זה 1000 ומשהו שקל. אתה לא משלם עוד סכומים, אין לך לשלם על האדמה עוד כסף ... אנחנו לא מדברים על מדינת ישראל אנחנו מדברים על מעבר לקו הירוק. מעבר לקו הירוק יש חוקים אחרים ... האדמה שייכת למדינת ישראל להסתדרות הציונית, והיא בעצם מחכירה לך את האדמה. אתה לא משלם כסף על החכירה הזאת".

בשיחה שקיימנו עם משה חסון, מפקח חוזים ובטחונות בחטיבה להתיישבות, שאלנו מהם התשלומים שיש לשלם מלבד התשלום על הדירה עצמה :

"אצלנו אתה לא משלם כלום. אין דמי חכירה. יש לך רק זכויות ברשות, ואתה לא משלם לנו שקל. אתה משלם לנו להרשמה או 550 או 1100 תלוי בסיטואציה אבל חוץ מזה אתה לא משלם לנו כלום".

#### 5. המדינה לא מפקחת ואפילו לא יודעת מה החטיבה עושה

הבעיות הקשורות במערכת העצמאית שמנהלת החטיבה להתיישבות בכל הקשור בניהול הקרקעות, מוכרות היטב לגורמים הנוגעים בדבר, והן אף זכו לאזכור ולביקורת [בדו"חות מבקר המדינה](#). אך נדמה שהמצב הזה מאוד נוח לכל הגורמים שעוסקים בשטחים ובהתנחלויות, והם מעדיפים להתעלם ולאפשר את המשך ההפקרות.

אחת ההמלצות של [דו"ח טליה ששון](#) מ-2005 היתה לבטל את כל הקצאות הקרקע שניתנו לחטיבה להתיישבות ושטרם נעשה בהן שימוש, ולהחזירן לניהול ישיר של הממונה על הרכוש הממשלתי בשטחים. הממשלה אימצה את מסקנות הדו"ח, אך מיד גם מסמסה אותן ע"י הקמת ועדת שרים ליישום הדו"ח. מיותר לציין כי החטיבה ממשיכה לנהוג בקרקעות כבתוך שלה באין מפריע.

לאחרונה נעשה נסיון להילחם בתופעה ע"י המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, דינה זילבר. בסיכום דיון שנערך אצל המשנה ליועמ"ש ב-18/4/15, בהשתתפות נציגי משרדים רבים, עלו הבעיות במלוא חריפותן. וכך נכתב

[בסיכום הדיון](#) :

- התמונה שהצטיירה בדיון היא כי לאורך השנים הוקצו לחטיבה להתיישבות מאות אלפי דונמים של קרקע (סדר גודל של 400,000 – 500,000 דונם), אשר בכולן או בחלקן העבירה החטיבה להתיישבות זכויות לגורמים שלישיים, וכל זאת כאשר לממונה אין מידע אודות היקף הקרקעות שהועברו בהן זכויות; טיב הזכויות שהועברו; התנאים להעברתן; קיומה או העדרה של תמורה בגין העברת הזכויות; זהות הגורמים אליהם הועברו הזכויות; אופן ניהול מרשמי אותן זכויות. ...
- העדרם המוחלט של מנגנוני פיקוח מטעם המינהל ובאמצעות הממונה על ביצוע הפעולות ע"י החטיבה להתיישבות. ...
- העדר מערך גביה של דמי שימוש ודמי חכירה בגין הזכויות שהוקצו והועברו במקרקעין אל החטיבה ומהחטיבה לגורמים שלישיים. ...
- ישנם מקרים בהם הועברו זכויות על ידי החטיבה להתיישבות לגורמים שלישיים, על אף שכלל לא ניתן היה מלכתחילה להעביר זכויות באותם המקרקעין ממגוון סיבות, כגון: הזכויות הועברו במקרקעין שכלל לא הוקצו לחטיבה; מקרקעין בבעלות פרטית פלסטינית; מקרקעין שאינם בבעלות הממונה; מקרקעין שנגרעו מקו כחול וכד'.

במהלך שנת 2015 הוגשה עתירה לבג"צ ע"י אחת מהחברות הקבלניות (בג"צ 8261/15 מ.י. שחם נ' ההסתדרות הציונית ואח'), בדרישה לבטל את ההקצאות שניתנו לחטיבה ולטפל בסוגיה אחת ולתמיד. בתגובה הודיעה המדינה כי רה"מ הקים "ועדה לבחינת נושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביו"ש" המורכבת ממנכ"ל משרד רה"מ ומשרד החקלאות, יועץ שר הבטחון להתיישבות, ראש אגף התקציבים באוצר, מנהל רמ"י, ומתאם הפעולות הממשלה בשטחים (על תקן משקיף). [בכתב המינוי של רה"מ מפברואר 2016](#), ניתנה לוועדה חצי שנה לגבש המלצות, אך נכון לכתובת שורות אלה הועדה טרם סיימה את עבודתה, ובית המשפט נעתר לבקשות המדינה לאורכות, האחרונה שבהן עד סוף ינואר 2017.