

החטיבה להתיישבות

זרוע הביצוע של ממשלת ישראל לעבודות מפוקפקות בהתנחלויות

צוות מעקב התנחלויות, דצמבר 2024

תוכן העניינים:

תמצית

חלק א': החטיבה להתיישבות, פעולתה ותקציבה

1. רקע: הקמת החטיבה להתיישבות והניסיונות להסדיר את פעולתה
2. מבנה החטיבה
3. תקציב החטיבה
4. פעולות החטיבה

חלק ב': החטיבה להתיישבות כמנהלת מקרקעין

1. החטיבה מקצה קרקעות לא שלה למאחזים והתנחלויות
2. פגמים בהקצאות החטיבה
3. נישול פלסטינים באמצעות הקצאות למרעה למאחזי רועים
4. לא גובים כסף על הקרקע
5. המדינה לא מפקחת ואפילו לא יודעת מה החטיבה עושה בקרקעות
6. סיכום

תמצית

מאז תחילת שנות ה-70 פועלת הממשלה באמצעות גוף לא ממשלתי כדי להקים התנחלויות ולהשתלט על קרקעות בגדה המערבית. הממשלה מממנת ומפעילה את החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית שפועלת במחשכים לפיתוח ההתנחלויות בשני תחומים עיקריים:

- א. **פיתוח התנחלויות** - מימון, תכנון ובניה של התנחלויות, מאחזים ותשתיות.
- ב. **ניהול מקרקעין** – החטיבה להתיישבות מנהלת עבור המדינה מאות אלפי דונמים בגדה המערבית ומעבירה אותם, ללא פיקוח ובדרכים מפוקפקות, לידי מתנחלים.

החטיבה להתיישבות פעלה במשך עשרות שנים בצורה לא מוסדרת וללא כל פיקוח ציבורי עד שבשנת 2016 הוסדרה פעילותה הכספית במסגרת [תיקון לחוק](#) מעמדן של ההסתדרות הציונית. תחום ניהול המקרקעין נשאר לא מסודר והחטיבה פועלת בו ללא כל שקיפות ופיקוח. אך למרות ההסדרה ומחויבותה של החטיבה לשקיפות בפעילותה, עדיין קשה לדעת מה החטיבה עושה ומהו תקציבה. בתקציב המדינה מופיע רק חלק קטן מהכספים שמועברים לחטיבה, בעוד שחלק נכבד מעבודתה נעשה בהסכמים פרטניים עם המדינה ובמשימות שמוטלות עליה בהתאם להחלטות ממשלה. החטיבה מצדה לא מפרסמת ביוזמתה את נתוני ביצוע התקציב שלה וכך לציבור אין יכולת לדעת על מה יוצא הכסף וכיצד. כך למשל בסוף שנת 2023 נתנה הממשלה לחטיבה להתיישבות להפעיל את מינהלת תקומה שהוקמה כדי לסייע בשיקום יישובי עוטף עזה ויישובי הצפון בעקבות המלחמה. במסגרת זו הוקצה לחטיבה **תקציב עתק של למעלה ממיליארד ₪** שאין דרך קלה לדעת לאן הוא הולך. לאורך השנים הסתבר שהחטיבה להתיישבות היתה מעורבת גם [במימון בניה לא חוקית](#). לאחרונה אף הוציאה [תקציב רשמי](#) של 28 מיליון ₪ בשנת 2023 ו-75 מיליון ₪ בשנת 2024 למימון מאחזים לא חוקיים בשטחים.

בתחום ניהול המקרקעין החטיבה להתיישבות לא גובה כספים על הקרקע שהיא מקצה, אין עליה כל פיקוח מצד המדינה והיא אף מעורבת **בהקצאת קרקעות פרטיות של פלסטינים למתנחלים**. בשנים האחרונות עיקר המאחזים החדשים הם חוות חקלאיות שברובם החטיבה מקצה למשפחה אחת אלפי דונמים למרעה או לחקלאות. החוות החקלאיות הלא חוקיות של מתנחלים מהוות גורם מרכזי באלימות כלפי פלסטינים והליך הנישול השיטתי של פלסטינים מאדמותיהם בגדה המערבית. ההקצאה של החטיבה להתיישבות נותנת למתנחלים את הכסות המשפטית ואת הלגיטימציה להשתלט על קרקעות ולגרש פלסטינים מהסביבה.

חלק א': החטיבה להתיישבות, פעולתה ותקציבה

1. רקע – הקמת החטיבה להתיישבות והנסיונות להסדיר את פעולתה

החטיבה להתיישבות הוקמה ב-1971 כחטיבה עצמאית בתוך ההסתדרות הציונית העולמית, כדי לסייע לממשלות ישראל להקים התנחלויות בגדה המערבית. החטיבה נועדה לפעול בענייני תכנון, הקמה, איכלוס, פיתוח וביסוס ההתנחלויות. הרעיון מאחורי הקמתה היה שכגוף לא ממשלתי המייצג כביכול את "העם היהודי", יכולה החטיבה להתיישבות לבצע משימות מפקפקות, בעייתיות מבחינת הדין הבינלאומי והדין המקומי מבלי שהמדינה תאלץ לעשותן באופן ישיר. במשך עשרות שנים פעלה החטיבה להתיישבות הרחק מעיני הציבור, בתקצוב מלא מהמדינה אך ללא כל פיקוח

ובקרה ציבוריים. בשנת 2004 החלה החטיבה להתיישבות לפעול גם בנגב, בגולן ובגליל, לצד פעולתה בשטחים הכבושים.

בשנים האחרונות התברר, כפי שקבע גם מבקר המדינה בכמה וכמה הזדמנויות, כי החטיבה להתיישבות היתה מעורבת בפעילות לא חוקית. בין השאר הסתבר כי:

- החטיבה הקצתה למתנחלים קרקעות פרטיות של פלסטינים בלא אישור בעליהן.
- החטיבה מנהלת קרקעות ללא פיקוח וללא גביית כל תמורה עבור החכרתן.
- החטיבה לא גבתה חובות בגין הלוואות שהעניקה למתנחלים.
- החטיבה מעורבת עמוקות בהקמת מאחזים לא חוקיים ובמימנם, כפי שפורט בהרחבה

בדו"ח ששון משנת 2005.

ב-26/2/2015 הופצה חוות דעת משפטית של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) שקבעה כי הסמכויות והתפקידים שממלאת החטיבה להתיישבות, שהינה כאמור גוף לא ממשלתי, הם בליבת הסמכות השלטונית ואסור לממשלה להעביר אותם לגוף שאינו ממשלתי. כמו כן, נקבע שאסור למדינה להעביר תקצוב ישיר לחטיבה בחוק התקציב או בהעברות ישירות, משום שכספים אלו לא ניתנים לחטיבה כגוף ביצוע לפרוייקט מסוים במכרז או בהתקשרות, אלא ניתנים לה לצורך קביעת מדיניות, סדרי עדיפויות והפעלת שיקול דעת שאמורים להיות אך ורק בידי גופים ממשלתיים.

בעקבות זאת, **במקום לפרק את החטיבה להתיישבות ולהעביר את סמכויותיה לגופים ממשלתיים**, חוקקה הכנסת בשנת 2015 תיקון ל"חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל". תיקון זה נועד לאפשר לממשלה להמשיך לפעול באמצעות החטיבה להתיישבות.

התיקון לחוק נתן למעשה רשות לממשלה להאציל סמכויות לחטיבה להתיישבות. ואכן ב-9/10/16 החליטה הממשלה להאציל מסמכויותיה לחטיבה להתיישבות בהתאם לתיקון החוק, וב-26/4/17 נחתם הסכם מסגרת בין הממשלה לבין החטיבה להתיישבות שמסדיר את תנאי העבודה והמחויבויות של החטיבה. ביולי 2022 הוארך ההסכם בחמש שנים. בפועל ההחלטה וההסכם איפשרו לחטיבה להתיישבות להמשיך לפעול בתחומים שבהם היא פעלה כמעט ללא שינוי, הסדירו פיקוח הדוק יותר על הפעילות הכספית של החטיבה וקבעו כי תכנית העבודה השנתית של החטיבה תהיה באישור שר בממשלה.

לצד החוק הזה, חוקקה הכנסת גם את תיקון מס' 12 לחוק חופש המידע (הוספת סעיף 9ג) שקבע כי תוטל שקיפות על ההתנהלות הכספית של החטיבה להתיישבות, אך לא על כל מה שקשור

בסוגייה המצויה בליבת פעילותה: ניהול הקרקעות שהמדינה הפקידה בידיה. ח"כ סמוטריץ אמר בדיון שהתקיים ב-21.12.2015 בועדת החוקה של הכנסת:

"ניהול אדמות המדינה הוא נושא רגיש מבחינה מדינית ופוליטית, ואני לא רוצה שיידעו את האיחוד האירופי על כל קרקע שבונים עליה".

עם אישור החוק התקבע למעשה באופן רשמי מצב שבו החטיבה להתיישבות עושה בקרקעות שהועברו לה על ידי המדינה, ככל העולה על רוחה בלא כל חובת דיווח ושקיפות. לציבור אין דרך לקבל ממנה מידע על ההקצאות שהיא עושה ועל האופן שבו היא מנהלת מאות אלפי דונמים בגדה המערבית.

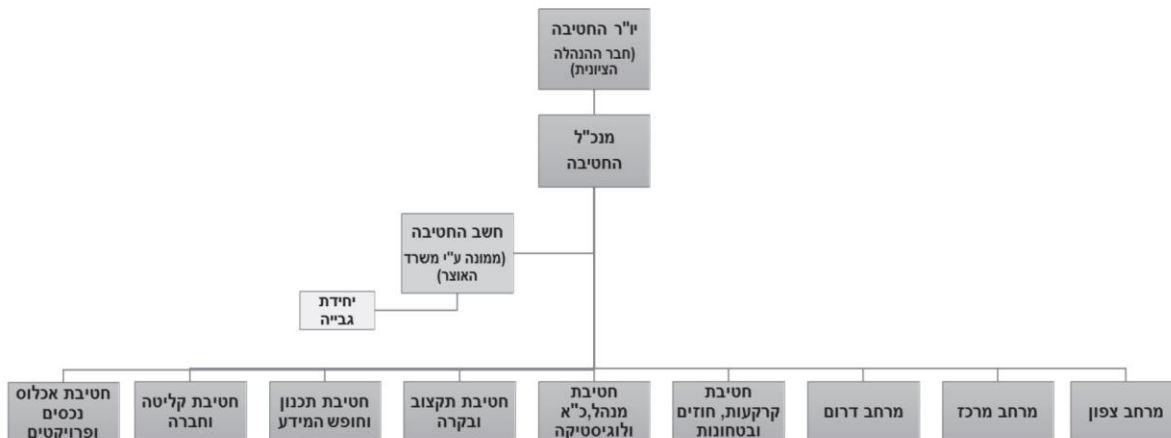
יש לציין בהקשר זה כי שלום עכשיו הגישה [עתירה לבג"צ](#) בדרישה שכל ההקצאות שמבצעת החטיבה להתיישבות יהיו פומביות ויפורסמו מראש. המדינה והחטיבה להתיישבות מתנגדות לכך, והעתירה עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט.

2. מבנה החטיבה

בחטיבה להתיישבות היו בשנת 2023 [כ-70 עובדים](#) (שמהווים כשליש מכלל עובדי ההסתדרות הציונית), והם אינם נחשבים עובדי מדינה ואינם כפופים לכללי נציבות שירות המדינה, למרות שמשכורתם מגיעה ישירות מתקציב המדינה.

5. מבנה ארגוני של החטיבה

5.1. להלן המבנה הארגוני של החטיבה להתיישבות:



תרשים המבנה הארגוני מתוך [דו"ח ביקורת לשנת 2018](#) של מבקר ההסתדרות הציונית העולמית.

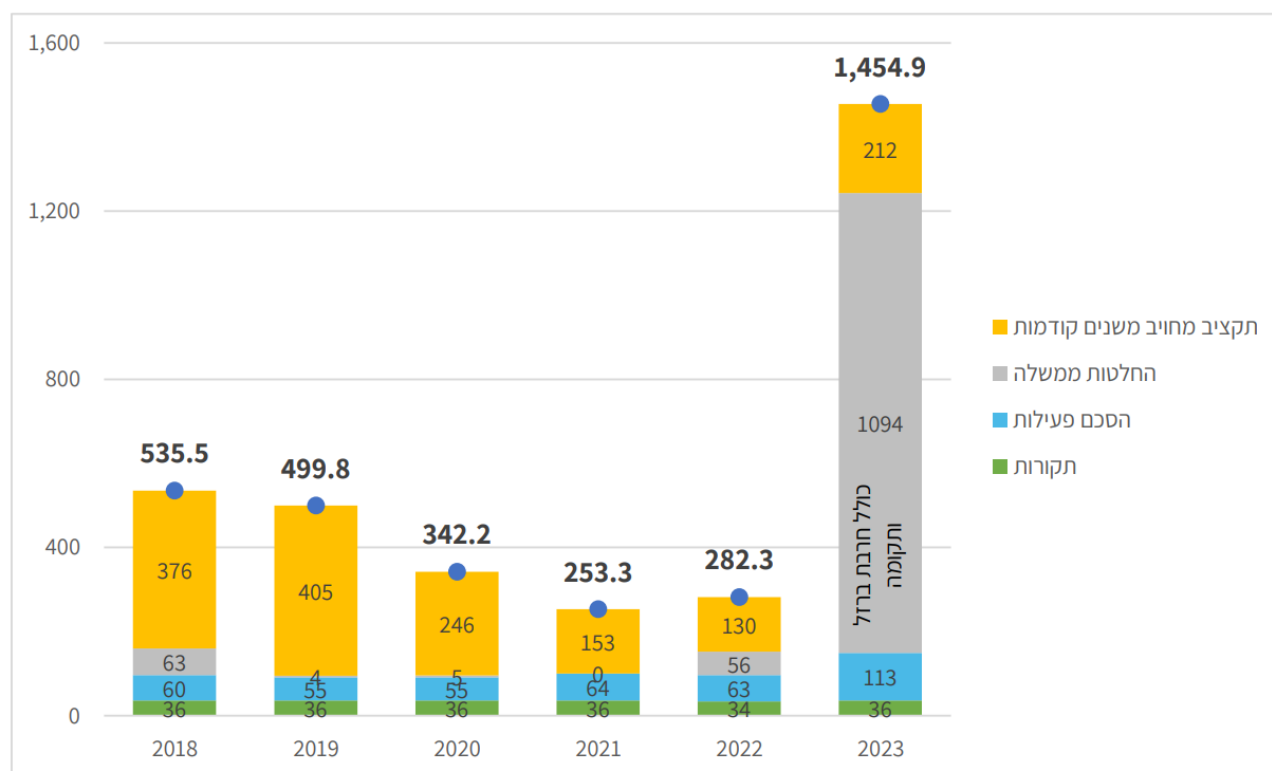
3. תקציב החטיבה

בעקבות החקיקה שהסדירה את פעולת החטיבה, השר הממונה על החטיבה להתיישבות בממשלה (נכון ל-2024, השרה להתיישבות אורית סטרוק), מכין מסמך "[מדיניות, מטרות ויעדים](#)" לחטיבה להתיישבות בכל שנה. בהתאם למסמך זה מכינה החטיבה להתיישבות [תכנית העבודה](#) מפורטת. מסמך המדיניות, תכנית העבודה ותקציב השכר והתקורות של החטיבה מפורסמים [באתר החטיבה להתיישבות](#). המימוש של התכניות נעשה באופן קצת פחות שקוף.

לא כל פעולות החטיבה שמופיעות בתכנית העבודה הן אלה שמבוצעות בסופו של דבר. הממשלה יכולה להוסיף, כאמור, לחטיבה משימות נוספות ולהקצות לה תקציבים נוספים לשם כך. למרות שבאופן עקרוני החטיבה להתיישבות אמורה לנהוג בשקיפות ואף חל עליה חוק חופש המידע בכל הקשור בעניינים הכספיים, קשה מאוד לדעת מהו התקציב המלא האמיתי של החטיבה להתיישבות. נתוני ביצוע התקציב של משרד האוצר כוללים רק את הכספים שמיועדים באופן מוגדר בתקנה תקציבית לחטיבה להתיישבות והם רק חלק קטן מהכספים שהמדינה מעבירה לה. מלבד כספים אלו, הממשלה מעבירה לחטיבה כספים נוספים לצורך ביצוע פעולות ספציפיות כ"ספק" של המדינה, בהתאם להסכמים והתקשרויות שונות עם הממשלה, חלקן מתפרשות על פני כמה שנים. המידע שברשותנו מקורו [במחקר שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#) מיולי 2024 והתבסס על תשובות ומידע שקיבל מהחטיבה להתיישבות. יש לציין כי המידע הכספי והתקציבי אינו מופיע באתר האינטרנט של החטיבה ואף לא בנתוני תקציב המדינה.

תקציב החטיבה מבוסס על שלושה מרכיבי מימון, כולם מתקציב המדינה:

1. **תקציב תקורות** – להוצאות שכר ומינהלה. מ-2017 עד שנת 2023 עמד התקציב על 36 מיליון ₪ וב-2024 [הועלה ל-40 מיליון ₪](#).
2. **תקציב פעילות** – סכומים שנקבעים בהסכמי התקשרות שנתית עם המדינה ובתכניות העבודה, ומוקצה בהתאם להוצאת קולות קוראים או הליכי מכרזים שמוציאה החטיבה.
3. **תקציב החלטות ממשלה פרטניות** – משימות שהממשלה מטילה על החטיבה להתיישבות בהחלטות ממשלה פרטניות. עד 2023 הוגבל תקציב זה עד 10% מהיקף ההתקשרות השנתית לאותה שנה, [ומ-2024 הוגדל התקציב עד 30%](#) מהיקף ההתקשרות השנתית.



תקציב החטיבה להתיישבות מתוך [דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#).

בתרשים ניתן לראות שתקציב החטיבה להתיישבות משתנה משנה לשנה בהתאם למשימות שמטילה עליה הממשלה. רק אחוז קטן מהתקציב נובע מהסכם הפעילות של החטיבה בהתאם לתכנית העבודה המוסדרת והמאושרת שלה. לעומת זאת התקציב שנובע מהחלטות ממשלה ספיציפיות עמד לעתים על 0 ש"ח ולעתים על עשרות מיליוני ש"ח.

בשנת 2023 הזרימה הממשלה למעלה ממיליארד ש"ח לחטיבה להתיישבות כשהפכה אותה לגוף המבצע של מינהלת תקומה, שנועדה לסייע ליישובי עוטף עזה והצפון בעקבות ה-7/10. כמעט כל הסכום הוזרם לחטיבה כמסגרת להתקשרויות עתידיות ללא ייעוד קונקרטי לפרוייקטים מוגדרים. יש לציין כי נכון לנובמבר 2024 החטיבה להתיישבות לא פירסמה שום מכרז שקשור לביצוע הפעילויות של מינהלת תקומה, ולא ברור כיצד ולכן הולך הכסף שהוקצה לה.

4. פעולות החטיבה: מה החטיבה עושה עם הכסף?

קשה מאוד לדעת מה החטיבה עושה עם התקציבים, היכן הושקעו ולאילו מטרות. למרות ההתחייבות של החטיבה להתיישבות לשקיפות במסגרת הסדרת המעמד שלה, היא נמנעת מלפרסם מיוזמתה דו"חות התקשרויות וביצוע התקציב (למעט בשנת 2018, השנה הראשונה

להסדרתה). בקשה לפי חוק חופש המידע בנושא זה שהגישה שלום עכשיו במאוס 2024, נענתה רק בחודש אוגוסט באופן חלקי בלבד עם מידע על הוצאות התפעול של החטיבה עצמה בלבד וללא כל מידע על ביצוע תקציב הפעולות.

ביצוע עצמי - חלק מתקציב החטיבה מיועד לביצוע משימות באופן ישיר ע"י החטיבה להתיישבות. פעולות כמו תכנון, ניהול אתרי קרוואנים וכיו"ב החטיבה מבצעת בעצמה.

מכרזים – כדי לבצע את המשימות שמוטלות עליה, החטיבה להתיישבות מחויבת לפי חוק לפרסם מכרז לפני כל התקשרות עם ספקים לביצוע פעולות. למרות זאת, ולמרות שהחטיבה להתיישבות קיבלה תיקצוב של יותר ממיליארד ₪ בשנת 2024 לביצוע פרויקטים, היא פרסמה שלושה מכרזים בלבד בכל שנת 2024, דבר שמעלה סימן שאלה על האופן שבו היא מוציאה את הכספים.

תמיכות – חלק משמעותי מפעילות החטיבה נעשה באמצעות תמיכות כספיות לגופים שונים שיבצעו פעולות בהתאם למטרות מוגדרות. מאז הסדרתה, החטיבה מפרסמת קולות קוראים עם קריטריונים לקבלת תמיכה, והגופים המעוניינים לקבל את הכסף מגישים הצעות בהתאם לקריטריונים. ועדת התמיכות של החטיבה עוברת על ההצעות השונות ונותנת לכל אחת ניקוד בהתאם לקריטריונים שנקבעו, ומחלקת את התקציב שהוקצה לאותה מטרה בהתאם לניקוד. הקולות הקוראים עוסקים בין השאר, בפעולות של חברה וקהילה, טיפול נקודתי בישובים, חוסן קהילתי, תמיכה בעסקים, רכישת אמצעי מיגון וכיו"ב. הפרוטוקולים של ועדת התמיכות [אמורים להתפרסם באתר החטיבה להתיישבות](#) כך שניתן יהיה לדעת איך חולק הכסף ולאלו מטרות. אלא שהמסמכים מפורסמים באופן שמקשה לדעת לאן באמת הולך הכסף: המסמכים סרוקים ולא בפורמט דיגיטלי שניתן לעיבוד, לעתים סריקת המסמך היא באיכות נמוכה וקשה לקריאה, לעתים לא מפורסמים שמות המקבלים את התמיכות אלא רק מספרי תעודת זהות או מספרי עסק, ולעתים לא מפורסם פרוטוקול בכלל.

בשנים 2017 – 2023 פורסמו ע"י החטיבה להתיישבות למעלה מ-20 קולות קוראים [בהיקף כולל של 373.5 מיליון ₪](#).

בשנת 2023 יצא קול קורא ראשון שעוסק באופן רשמי במימון מאחזים לא חוקיים, [לתמיכות ב"מרכיבי ביטחון"](#) בסך 28 מיליון ₪, ובשנת 2024 יצא קול קורא נוסף בסך 75 מיליון ₪ למימון מאחזים לא חוקיים בשטחים הכבושים.

בשנים קודמות החטיבה להתיישבות היתה מעורבת במימון פעילות לא חוקית רבה. בשנת 2018 [חשף ארגון כרם נבות](#) כי במשך 20 שנה לפחות החטיבה חילקה משכנתאות לעשרות מתנחלים שמעורבים בהשתלטות על קרקעות ובבניה לא חוקית בשווי שמוערך בעשרות מיליוני ₪. במאי 2019 שלום עכשיו חשפה כי גם אחרי הסדרת החטיבה להתיישבות, היא המשיכה [לממן פעילות לא חוקית ובנייה במאחזים](#) (מה שאולי מסביר את ההימנעות שלה מפרסום נתונים תקציביים).

חלק ב': החטיבה להתיישבות כמנהלת מקרקעין

בניגוד למצב בתוך מדינת ישראל, שבה רוב האדמות נחשבות "אדמות מדינה" (אדמות ציבוריות) ומנוהלות ע"י רשות מקרקעי ישראל, בשטחים הכבושים רוב הקרקעות היו בבעלות פרטית של פלסטינים. מדינת ישראל הצליחה למצוא דרכים להפוך חלקים נכבדים מהגדה המערבית [לאדמות ציבוריות](#), אך לפי הדין הבינלאומי, האדמות הציבוריות בשטח הכבוש אמורות לשמש רק את התושבים המקומיים ואסור לעשות בהן שימוש לטובת תושבי המעצמה הכובשת. כדי להתגבר על הקושי הזה ולאפשר לישראל להרחיק את עצמה מהפעילות הלא חוקית הכרוכה בכך, נתנה הממשלה בידי החטיבה להתיישבות את הניהול של שטחים עצומים בגדה המערבית לטובת ההתנחלויות.

הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי (שהוא מעין שלוחה של רשות מקרקעי ישראל בשטחים), [הקצה לחטיבה להתיישבות כ-60% מאדמות המדינה שהוקצו בשטחים](#) (בין 400,000 ל-500,000 דונם לפי הערכה שניתנה ע"י המדינה [בתשובה לעתירה בנושא](#)). החטיבה קיבלה לעצמה גם סמכויות ניהול ורישום של זכויות בקרקעות שהוקצו לה שעליהן הוקמו רוב רובן ההתנחלויות (למעשה [רק 13 התנחלויות](#) מנוהלות ע"י הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי, בעיקר ההתנחלויות העירוניות, ועוד התנחלויות ספורות [נחשבות על קרקע פרטית](#)). כך 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.

1. החטיבה מקצה קרקעות לא שלה למאחזים והתנחלויות

בדיון בועדת החוקה של הכנסת בעניין חוק ההסדרה, ב-16/11/28, סיפר הרב פרנק מהמאחז עמונה:

"אני קניתי בית בעמונה, וקיבלתי עליו משכנתא ממשד 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 הפלסטינים יחד עם ארגון יש דין הגישו [עתירה להפסקת הבניה](#) ובג"צ פסק כי יש להרוס את הבתים.

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 חוזי בר רשות על הקרקע, וגם במקרה של [המאחז מצפה כרמים](#) שהוקם על קרקע פרטית פלסטינית,

הגישו המתנחלים לבית המשפט חוזי בר רשות שקיבלו מהחטיבה להתיישבות על קרקעות שלא היו בבעלות החטיבה מעולם.

לא רק אדמות פלסטיניות פרטיות נגזלו בסיוע החטיבה להתיישבות, אלא גם אדמות ציבוריות. לפני שנים אחדות [פורסם בהארץ](#) כי פרוייקט של 54 יחידות דיור **בהתנחלות בית חורון** נבנה על סמך חוזה בר רשות שנתנה החטיבה להתיישבות על קרקע שהיא אדמות מדינה, [אך מעולם לא הוקצתה לחטיבה](#).

2. פגמים בהרשאות החטיבה

[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 מצוין 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 חוזי בר רשות חדשים עם מתנחלים, שלא יודעים שמדובר בקרקע פרטית. כדברי המבקר: **"יוצא אפוא, שייתכן מצב שבו ייבנו מבני מגורים על שטחים שנגרעו מתחום ההכרזה, כלומר על קרקעות פרטיות ... בלי שהמנהל האזרחי יהיה מודע לכך ויוכל למנוע זאת"** ([דוח המבקר 66ב](#), 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.

3. הקצאות למרעה למאחזי רועים

לחטיבה להתיישבות יש תפקיד מרכזי בתופעה שהתפתחה בשנים האחרונות בגדה המערבית של הקמת מאחזי רועים. במאחזים אלה, קומץ מתנחלים מקימים חווה חקלאית ובאמצעותה הם משתלטים על אלפי דונמים ודוחקים מהם את החקלאים הפלסטינים. בשנתיים האחרונות גורשו

54 קהילות ומקבצי מגורים של משפחות פלסטיניות, **למעלה מ-1500 בני אדם**, בעקבות אלימות מתנחלים שהגיעה, כמעט תמיד, ממאחזי הרועים. החטיבה להתיישבות נותנת למתנחלי החוות חוזי הרשאה למרעה שמשתרעים על אלפי דונמים. בעזרת חוזים אלה יכולים המתנחלים לקבל מהרשויות תמיכות וכספים והם משמשים אותם לקבל לגיטימציה להשתלטות על הקרקע.

4. לא גובים כסף על הקרקע

החטיבה להתיישבות לא גובה כסף על הקרקע ולא מעבירה למינהל האזרחי כספים עבור קרקעות שקיבלה. כך יוצא שמתנחלים שרוכשים בתים, מקימים עסקים או מעבדים קרקעות שבניהול החטיבה להתיישבות לא נדרשים לשלם אפילו שקל על הקרקע. מי שמרוויח מזה הם היזמים, **כמו אמנה** וההתנחלויות עצמן שמשלשלות לכיסן את ערך הקרקע שהן גובות ממתנחלים שרוכשים את הבתים. חשוב לציין שאין שום החלטת ממשלה או חוק שפוטרו את המתנחלים מתשלום על הקרקע. מבקר המדינה הקדיש לנושא הזה שני דוחות ביקורת, **העריך בשנת 2013** שההפסד לקופת האזור מוערך במאות מיליוני שקלים.

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

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, ולהחזיר 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. בפברואר 2016, פנה הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי לחטיבה להתיישבות ודרש כי **כל הקצאה תובא לידיעתו ואישורו**. בדיון בועדת החוקה של הכנסת מיום 29/10/18, אמר הממונה כי החטיבה להתיישבות מסרבת למסור לו מידע:

"[ביקשנו ש]על כל הקצאה שמבצעת החטיבה שיעביר לנו לבדיקה לפני שהיא מתבצעת. לא קיבלנו שום הקצאה כזאת ... על המכתב של 2016 לא קיבלנו שום

תגובה עד היום. אלה העובדות". ([פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה, 29/10/18 עמ' 93](#)).

בתשובה שנתן המינהל האזרחי שבעה חודשים לאחר מכן לתנועה לחופש המידע ב-13/5/19 נאמר כי [לא התקבלו כל דיווחים מהחטיבה](#).

למרות שהמדינה לא מפקחת, ולמרות התראות מבקר המדינה, ולמרות העובדה שהתברר שהחטיבה מקצה קרקעות שאינן ברשותה ושהיא נוהגת ברשלנות נוראה בכל הקשור בניהול הקרקעות, בכל זאת ממשיכה הממשלה לאפשר לחטיבה להתיישבות לנהל את הקרקעות בלי שקיפות ובלי פיקוח.

בעקבות עתירה לבג"צ שהגישה חברה קבלנית בשם מ.י. שחם (בג"צ 8261/15), בדרישה להפסיק את ניהול המקרקעין בידי החטיבה להתיישבות, החלו [לקדם בכנסת מהלכי חקיקה](#) שנועדה להבטיח שהחטיבה להתיישבות תמשיך לנהל מקרקעין בלי כל פיקוח. אך מאמצים אלו, לצד נסיונות של הממשלה להסדיר את המצב, הופסקו אחרי [שבג"צ דחה את העתירה](#) מטעמים טכניים. נכון לנובמבר 2024, המדינה ממשיכה לאפשר לחטיבה להתיישבות לנהל את הקרקעות ללא כל פיקוח. [בעתירה שהגישה שלום עכשין](#) בדרישה שכל הקצאות החטיבה ייעשו בשקיפות (בג"צ 4976/22), עמדת המדינה היא כי אין צורך בכל שקיפות או בפרסום הקצאות החטיבה. העתירה עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט.

6. סיכום

[בסיכום דיון](#) שנערך אצל המשנה ליועמ"ש דינה זילבר ב-15/4/18 בנושא ניהול המקרקעין ע"י החטיבה להתיישבות סיכמו את המצב במילים החמורות הבאות:

- "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 שגורעו מקו כחול וכד’.”

בהתאם לחובה שנקבעה בחקיקה שיזמה ממשלת ישראל במסגרת מאבקה נגד ארגונים המבקרים את מדיניותה בשטחים הכבושים, ארגון שלום עכשיו מציין שבשנה זו הגיע עיקר מימונו ממדינות ידידות של ישראל בעולם. פרטיהן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות