

10

# מדינת ישראל

## משרדי הממשלה

משרד

רמה

מס. ל.ט

החט"ד - אה"ש"א

אוגוסט 2004 - יולי 2007

תיק מס'

5/22

מחלקה

ת.ל.מ.ד



שם תיק: החטיבה להתיישבות

מזהה פיוז: **ג-5/17830**

מזהה פריט: 0012y67

כתובת: 3-306-5-7-3

תאריך הדפסה: 20/02/2019

101  
במנהל (הג.)

יום שלישי 17 יולי 2007

לכבוד  
עליזה כהן  
לשכת שר החקלאות

להלן התייחסות מנכ"ל משרד רה"מ להצעה

סימן צהוב – מבקש להוסיף (סימן כחול) – מבקש לגרוע

עוזי קרן

העתק: לשכת המנכ"ל

ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית – הצעת מחליטים

מחליטים:

1. להקים ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית (להלן – **ההתיישבות**), אשר תפעל למימוש היעדים הבאים:

א. גיבוש ועיצוב חזון ההתיישבות לעת הזאת.

ב. מימוש המדיניות של פיזור האוכלוסיה

ג. חיזוק הבסיס הכלכלי והקהילתי של ההתיישבות הכפרית על כל גווניה-

המושבה, המושב, הקיבוץ, הכפר והישוב הקהילתי.

ד. חיזוקם והרחבתם של ישובי הפריפריה בנגב ובגליל.

ישלך

(אשר תקבע את מדיניות הממשלה בתחום זה).

2. הרכב ועדת השרים יהיה:

א. ראש הממשלה-יו"ר הועדה;

ב. שר החקלאות ופיתוח הכפר-מ"מ יו"ר הועדה;

ג. השר האמון על פיתוח הנגב והגליל;

ד. שר האוצר;

ה. שר הבינוי והשיכון;

ו. שר הפנים;

ז. השר לאיכות הסביבה.

ח. שר התיירות

( ט. שר התמ"ת )

לישיבות ועדת השרים יוזמנו מנהל מינהל מקרקעי ישראל, ראש החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות.

3. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - **החטיבה**), תהווה גוף ביצועי חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס פיתוח וביסוס ההתיישבות, בהתאם לעקרונות שבהחלטה זו.

4. שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, **יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה ובהסכמתו של שר האוצר (וביחד עם הממונה על התקציבים) יגיש לממשלה את הצעת התקציב השנתית לחטיבה.**

5. אחת לשנה, ולפני אישור תכנית העבודה של החטיבה לשנה הבאה, תדווח החטיבה לוועדת השרים על פעולתה בשנה שחלפה.

6. **(בסיס התקציב של החטיבה להתיישבות לשנת 2007 יעמוד על 100 מלש"ח. שר החקלאות ופיתוח הכפר בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.)**

7. מתוך רצון לשמור על יתרונות החטיבה להתיישבות כגוף בעל ידע נסיון ומומחיות בתחום ההתיישבות ומאידך להבטיח פעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין, תפעל החטיבה להתיישבות, בין היתר, על-פי העקרונות הבאים:

- א. תתקשר עם נותני שירותים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו.
- ב. תקבל עובדים באופן שקוף ושוויוני.
- ג. תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע התשנ"ח-1998.
- ד. בכל פעולותיה תפעל בהתאם לעקרון השוויון, ותעסוק בהתיישבות הכפרית והחקלאית בכל המגזרים.
8. החטיבה להתיישבות תקבע נהלים שיסדירו את פעילותה בהתאם לעקרונות המפורטים בסעי' 7 לעיל. כן יבהירו הנהלים את כפיפות החטיבה להחלטות הממשלה ולתכניות המאושרות על-ידי השר הממונה.
9. ההסכם שנחתם ביום 14.5.00 בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית ייבחן על ידי משרד החקלאות והחשב הכללי, על רקע העקרונות הנזכרים לעיל. התיקונים הנדרשים בהסכם כתוצאה מבחינה זו יובאו לידיעת ועדת השרים.
10. אין בהחלטה זו בכדי לגרוע ממשימות שהוטלו על החטיבה על פי החלטות ממשלה קודמות ובכלל זה החלטות הנוגעות לסיוע למפוני גוש קטיף וכן החלטה 2517 מיום 18.9.02; החלטה מס' 2701 (גנ/36) מיום 6.11.02; החלטה כפר/1 מיום 30.12.03; החלטה מס' 1627 (גנ/4) מיום 16.2.04 - וזאת עד לאישורה של תכנית עבודה שנתית בהתאם להחלטה זו.

#### דברי הסבר

עד שנת 1992 ליוותה הסוכנות היהודית, את ההתיישבות הצעירה והקמת ישובים חדשים בתחום המגזר הכפרי. החל משנה זו חדלה הסוכנות בהדרגה מפעילות זו, ובמקביל, החלה ההסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות, לפעול בתחום זה, תחילה בנגב ואחר כך בגליל. פעילות החטיבה להתיישבות באזורים אלו עוגנה בהחלטות ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02; החלטה גנ/36 מיום 6.11.02 והחלטה גנ/4 מיום 16.2.04.

ביום 15.8.2004 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2474) להטיל על מנכ"ל משרד רוה"מ דאז, מר אילן כהן, למנות צוות בראשותו לבחון את ההסכם

בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה (להלן גם – הצוות).

**(הצוות בראשות)** ביום 14.5.2006 הגיש מנכ"ל משרד רוה"מ **(לא)** את **המלצותיו (מוסכמות), וציין (אך מצא) כי** ככל הנוגע לביצוע החלטות הממשלה לעניין התיישבות, לחטיבה להתיישבות יש מצד אחד יתרונות ברורים ומצד שני, מספר חולשות. נמצא, כי לחטיבה יכולת ביצוע גבוהה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר; גמישות ביצוע גבוהה ביעילות ובזמן קצר; יכולת פעולה על פי פרויקטים תוך תאום עם כל משרדי הממשלה והגופים הרלבנטיים.

כאמור, במקביל זיהה הצוות מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח של הממשלה על עבודתה של החטיבה: לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה (תקציב החטיבה מופיע במשרד החקלאות, אך לשר החקלאות לא היה כל מעמד בעניין); תוכניות העבודה של החטיבה לא עברו כל הליך של אישור על ידי גורם בממשלה; לממשלה לא היו כלים לפקח על עמידה של החטיבה במשימות ההתיישבותיות שקבעה ועל מידת התאימות של משימותיה למדיניות הממשלה וקווי היסוד שלה.

נוכח האמור לעיל מוצע לקבוע מסגרות ממשלתיות ברורות שתיקבענה את המדיניות בתחום ההתיישבות הכפרית והחקלאית ותפקחנה על פעילות החטיבה להתיישבות. כן מוצע לקבוע כללים לפעילות החטיבה שיבטיחו מנהל תקין.

מוצע להקים ועדת השרים להתיישבות בראשותו של ראש הממשלה שתפעל לגיבוש ולמימוש יעדי ההתיישבות המתאימים לעת הזאת. **(שתיקבע את מדיניות ההתיישבות הכפרית החקלאית).** מוצע לקבוע כי החטיבה להתיישבות תהווה גוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה לעניין ההתיישבות, וכי שר החקלאות יהיה השר הממונה על החטיבה להתיישבות, הוא יקבע ויאשר את תוכניותיה ויפקח על פעולותיה.

**(מוצע לקבוע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד על 100 מלש"ח, וכי שר החקלאות, בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.)**

נתונים כלכליים והשפעתם על משק המדינה – לא רלוונטי.

הגישת אר סייג  
יג

7-7

12/7

**תקציב – (בסעיף 6 נקבע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד בשנת 2077 על 100 מ"ח.)**

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם** – ההצעה מוגשת על-ידי שר החקלאות בתיאום עם ראש הממשלה.

**ההיבט המשפטי**- ההצעה תואמה עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ).

**החלטות ממשלה קודמות בנושא** –

החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון מס' 135/ב מיום 22.7.98

החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02 ;

החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.02 ;

החלטה גנ/4 (מס' 1627) מיום 16.2.04 ;

החלטת ממשלה מס' 2474 מיום 15.8.04

**מוגש על ידי שלום שמחון**

**שר החקלאות ופיתוח הכפר**

יום ראשון 15 יולי 2007

לעידית גרינבוים

להלן התייחסותי והצעותי לתיקונים קלים בהצעת שר החקלאות

סימן צהוב – להוסיף (סימן כחול) – לגרוע

עוזי קרן

העתק: לשכת השר, לשכת המנכ"ל

---

### ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית – הצעת מחליטים

מחליטים:

1. להקים ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית (להלן – **ההתיישבות**), אשר תפעל למימוש היעדים הבאים:

א. גיבוש ועיצוב חזון ההתיישבות לעת הזאת.

ב. מימוש המדיניות של פיזור האוכלוסייה

ג. חיזוק הבסיס הכלכלי והקהילתי של ההתיישבות הכפרית על כל גווניה-  
המושבה, המושב, הקיבוץ, הכפר והישוב הקהילתי.

ד. חיזוקם והרחבתם של ישובי הפריפריה בנגב ובגליל ו**יש להוסיף להצעת**

(אשר תקבע את מדיניות הממשלה בתחום זה).

2. הרכב ועדת השרים יהיה:

א. ראש הממשלה-יו"ר הועדה;

ב. שר החקלאות ופיתוח הכפר-מ"מ יו"ר הועדה;

ג. השר האמון על פיתוח הנגב והגליל;

ד. שר האוצר;

ה. שר הבינוי והשיכון;

ו. שר הפנים;

ז. השר לאיכות הסביבה.

ח. שר התיירות

ט. שר החינוך

לישיבות ועדת השרים יוזמנו מנהל מינהל מקרקעי ישראל, ראש החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות.

3. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - **החטיבה**), תהווה גוף ביצועי חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס פיתוח וביסוס ההתיישבות, בהתאם לעקרונות שבהחלטה זו.

4. שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, <sup>אחרי שיתאם עם</sup> ~~יבחר עם הממונה על התקציב~~ יגיש יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה ~~וביחד עם הממונה על התקציב~~ לממשלה את הצעת התקציב השנתי לחטיבה.

5. אחת לשנה, ולפני אישור תכנית העבודה של החטיבה לשנה הבאה, תדווח החטיבה לוועדת השרים על פעולתה בשנה שחלפה.

6. ~~בסיס התקציב של החטיבה להתיישבות לשנת 2007 יעמוד על 100 מלש"ח. שר החקלאות ופיתוח הכפר בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.~~

7. מתוך רצון לשמור על יתרונות החטיבה להתיישבות כגוף בעל ידע נסיון ומומחיות בתחום ההתיישבות ומאידך להבטיח פעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין, תפעל החטיבה להתיישבות, בין היתר, על-פי העקרונות הבאים:

א. תתקשר עם נותני שירותים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו.

ב. תקבל עובדים באופן שקוף ושוויוני.

ג. תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע התשנ"ח-1998.

יג' ינו' 2007  
שר החקלאות  
ואגף התקציבים



- ד. בכל פעולותיה תפעל בהתאם לעקרון השוויון, ותעסוק בהתיישבות הכפרית והחקלאית בכל המגזרים.
8. החטיבה להתיישבות תקבע נהלים שיסדירו את פעילותה בהתאם לעקרונות המפורטים בסעי' 7 לעיל. כן יבהירו הנהלים את כפיפות החטיבה להחלטות הממשלה ולתכניות המאושרות על-ידי השר הממונה.
9. ההסכם שנחתם ביום 14.5.00 בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית ייבחן על ידי משרד החקלאות והחשב הכללי, על רקע העקרונות הנזכרים לעיל. התיקונים הנדרשים בהסכם כתוצאה מבחינה זו יובאו לידיעת ועדת השרים.
10. אין בהחלטה זו בכדי לגרוע ממשימות שהוטלו על החטיבה על פי החלטות ממשלה קודמות ובכלל זה החלטות הנוגעות לסיוע למפוני גוש קטיף וכן החלטה 2517 מיום 18.9.02; החלטה מס' 2701 (גנ/36) מיום 6.11.02; החלטה כפר/1 מיום 30.12.03; החלטה מס' 1627 (גנ/4) מיום 16.2.04 - וזאת עד לאישורה של תכנית עבודה שנתית בהתאם להחלטה זו.

#### דברי הסבר

עד שנת 1992 ליוותה הסוכנות היהודית, את ההתיישבות הצעירה והקמת ישובים חדשים בתחום המגזר הכפרי. החל משנה זו חדלה הסוכנות בהדרגה מפעילות זו, ובמקביל, החלה ההסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות, לפעול בתחום זה, תחילה בנגב ואחר כך בגליל. פעילות החטיבה להתיישבות באזורים אלו עוגנה בהחלטות ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02; החלטה גנ/36 מיום 6.11.02 והחלטה גנ/4 מיום 16.2.04.

ביום 15.8.2004 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2474) להטיל על מנכ"ל משרד רוה"מ דאז, מר אילן כהן, למנות צוות בראשותו לבחון את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה (להלן גם – הצוות).

(הצוות בראשות) ביום 14.5.2006 הגיש מנכ"ל משרד רוה"מ (לא) את המלצותיו (מוסכמות), וציין (אך מצא) כי ככל הנוגע לביצוע החלטות הממשלה לעניין התיישבות, לחטיבה להתיישבות יש מצד אחד יתרונות ברורים ומצד שני, מספר חולשות. נמצא, כי לחטיבה יכולת ביצוע גבוהה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר; גמישות ביצוע גבוהה ביעילות ובזמן

קצר; יכולת פעולה על פי פרויקטים תוך תאום עם כל משרדי הממשלה והגופים הרלבנטיים.

כאמור, במקביל זיהה הצוות מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח של הממשלה על עבודתה של החטיבה: לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה (תקציב החטיבה מופיע במשרד החקלאות, אך לשר החקלאות לא היה כל מעמד בעניין); תוכניות העבודה של החטיבה לא עברו כל הליך של אישור על ידי גורם בממשלה; לממשלה לא היו כלים לפקח על עמידה של החטיבה במשימות ההתיישבותיות שקבעה ועל מידת התאימות של משימותיה למדיניות הממשלה וקווי היסוד שלה.

נוכח האמור לעיל מוצע לקבוע מסגרות ממשלתיות ברורות שתיקבענה את המדיניות בתחום ההתיישבות הכפרית והחקלאית ותפקחנה על פעילות החטיבה להתיישבות. כן מוצע לקבוע כללים לפעילות החטיבה שיבטיחו מנהל תקין.

מוצע להקים ועדת השרים להתיישבות בראשותו של ראש הממשלה שתפעל לגיבוש ולמימוש יעדי ההתיישבות המתאימים לעת הזאת. (שתיקבע את מדיניות ההתיישבות הכפרית החקלאית). מוצע לקבוע כי החטיבה להתיישבות תהווה גוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה לעניין ההתיישבות, וכי שר החקלאות יהיה השר הממונה על החטיבה להתיישבות, הוא יקבע ויאשר את תוכניותיה ויפקח על פעולותיה.

מוצע לקבוע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד על 100 מלש"ח, וכי שר החקלאות, בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.

נתונים כלכליים והשפעתם על משק המדינה – לא רלוונטי.

תקציב – בסעיף 6 נקבע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד בשנת 2077 על 100 מלש"ח.

עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם – ההצעה מוגשת על-ידי שר החקלאות בתיאום עם ראש הממשלה.

הצעה זו היא חלק מההצעה הכללית להקמת משרד חקלאות ומגורים. ההצעה נועדה להגדיל את התקציב המיועד לחקלאות ומגורים, ולהעביר את משימות הממשלה בתחום זה למשרד החדש. ההצעה נועדה גם להגדיל את תפקוד הממשלה בתחום זה, ולהעביר את משימות הממשלה למשרד החדש.

Small cluster of dots in the top left corner.

Black dot on the left margin.

Black dot on the left margin.

A faint, thin curved line.

**ההיבט המשפטי** - ההצעה תואמה עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(יעוץ).

**החלטות ממשלה קודמות בנושא** -

החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון מס' ב/135 מיום 22.7.98

החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02 ;

החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.02 ;

החלטה גנ/4 (מס' 1627) מיום 16.2.04 ;

החלטת ממשלה מס' 2474 מיום 15.8.04

מוגש על ידי שלום שמחון

שר החקלאות ופיתוח הכפר

Handwritten text, possibly a signature or initials, including a large 'A' and 'P'.

## ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית – הצעת מחליטים

### מחליטים:

1. להקים ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית (להלן – ההתיישבות), אשר תקבע את מדיניות הממשלה בתחום זה.
2. הרכב ועדת השרים יהיה:
  - א. ראש הממשלה-יו"ר הועדה;
  - ב. שר החקלאות ופיתוח הכפר-מ"מ יו"ר הועדה;
  - ג. המשנה לראש הממשלה;
  - ד. שר האוצר;
  - ה. שר הבינוי והשיכון;
  - ו. שר הפנים;
  - ז. השר לאיכות הסביבה.
- לישיבות ועדת השרים יוזמנו מנהל מנהל מקרקעי ישראל, ראש החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות.
3. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - החטיבה), תהווה גוף יעודי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס פיתוח וביסוס ההתיישבות, בהתאם לעקרונות שבהחלטה זו.
4. שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה וביחד עם הממונה על התקציבים יגיש לממשלה את הצעת התקציב השנתי לחטיבה.
5. אחת לשנה, ולפני אישור תכנית העבודה של החטיבה לשנה הבאה, תדווח החטיבה לוועדת השרים על פעולתה בשנה שחלפה.
6. בסיס התקציב של החטיבה להתיישבות לשנת 2007 יעמוד על 100 מלש"ח. שר החקלאות ופיתוח הכפר בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטרות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.

7. מתוך רצון לשמור על יתרונות החטיבה להתיישבות כגוף בעל ידע נסיון ומומחיות בתחום ההתיישבות ומאידך להבטיח פעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין, תפעל החטיבה להתיישבות, בין היתר, על-פי העקרונות הבאים:
- א. תתקשר עם נותני שירותים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו.
  - ב. תקיים נוהל קבלת עובדים שקוף ושוויוני.
  - ג. תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע התשנ"ח-1998.
  - ד. תפעל בהתאם לעקרון השוויון, ותעסוק בהתיישבות הכפרית והחקלאית בכל המגזרים.
8. החטיבה להתיישבות תקבע נהלים שיסדירו את פעילותה בהתאם לעקרונות המפורטים בסעי' 7 לעיל. כן יבהירו הנהלים את כפיפות החטיבה להחלטות הממשלה ולתכניות המאושרות על-ידי השר הממונה.
9. ההסכם שנחתם ביום 14.5.00 בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית ייבחן על ידי משרד החקלאות והחשב הכללי, על רקע העקרונות הנזכרים לעיל. התיקונים הנדרשים בהסכם יובאו לידיעת ועדת השרים.
10. אין בהחלטה זו בכדי לגרוע ממשימות שהוטלו על החטיבה על פי החלטות ממשלה התקפות כיום, וזאת עד לאישורה של תכנית עבודה שנתית בהתאם להחלטה זו.

## ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית – הצעת מחליטים

### מחליטים:

1. להקים ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית (להלן – **ההתיישבות**), אשר תקבע את מדיניות הממשלה בתחום זה.
2. הרכב ועדת השרים יהיה:
  - א. ראש הממשלה-יו"ר הועדה;
  - ב. שר החקלאות ופיתוח הכפר-מ"מ יו"ר הועדה;
  - ג. השר האמון על פיתוח הנגב והגליל;
  - ד. שר האוצר;
  - ה. שר הבינוי והשיכון;
  - ו. שר הפנים;
  - ז. השר לאיכות הסביבה.
- לישיבות ועדת השרים יוזמנו מנהל מינהל מקרקעי ישראל, ראש החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות.
3. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - **החטיבה**), תהווה גוף ביצועי חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס פיתוח וביסוס ההתיישבות, בהתאם לעקרונות שבהחלטה זו.
4. שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה וביחד עם הממונה על התקציבים יגיש לממשלה את הצעת התקציב השנתי לחטיבה.
5. אחת לשנה, ולפני אישור תכנית העבודה של החטיבה לשנה הבאה, תדווח החטיבה לוועדת השרים על פעולתה בשנה שחלפה.



6. בסיס התקציב של החטיבה להתיישבות לשנת 2007 יעמוד על 100 מלש"ח. שר החקלאות ופיתוח הכפר בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.
7. מתוך רצון לשמור על יתרונות החטיבה להתיישבות כגוף בעל ידע נסיון ומומחיות בתחום ההתיישבות ומאידך להבטיח פעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין, תפעל החטיבה להתיישבות, בין היתר, על-פי העקרונות הבאים:
- א. תתקשר עם נותני שירותים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו.
- ב. תקבל עובדים באופן שקוף ושוויוני.
- ג. תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע התשנ"ח-1998.
- ד. בכל פעולותיה תפעל בהתאם לעקרון השוויון, ותעסוק בהתיישבות הכפרית והחקלאית בכל המגזרים.
8. החטיבה להתיישבות תקבע נהלים שיסדירו את פעילותה בהתאם לעקרונות המפורטים בסעי' 7 לעיל. כן יבהירו הנהלים את כפיפות החטיבה להחלטות הממשלה ולתכניות המאושרות על-ידי השר הממונה.
9. ההסכם שנחתם ביום 14.5.00 בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית ייבחן על ידי משרד החקלאות והחשב הכללי, על רקע העקרונות הנזכרים לעיל. התיקונים הנדרשים בהסכם כתוצאה מבחינה זו יובאו לידיעת ועדת השרים.
10. אין בהחלטה זו בכדי לגרוע ממשימות שהוטלו על החטיבה על פי החלטות ממשלה קודמות ובכלל זה החלטות הנוגעות לסיוע למפוני גוש קטיף וכן החלטה 2517 מיום 18.9.02; החלטה ג/36 מיום 6.11.02; החלטה כפר/1 מיום 30.12.03; החלטה ג/4 מיום 16.2.04 - וזאת עד לאישורה של תכנית עבודה שנתית בהתאם להחלטה זו.

#### דברי הסבר

עד שנת 1992 ליוותה הסוכנות היהודית, את ההתיישבות הצעירה והקמת ישובים חדשים בתחום המגזר הכפרי. החל משנה זו חדלה הסוכנות

בהדרגה מפעילות זו, ובמקביל, החלה ההסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות, לפעול בתחום זה, תחילה בנגב ואחר כך בגליל. פעילות החטיבה להתיישבות באזורים אלו עוגנה בהחלטות ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02; החלטה ג/36 מיום 6.11.02 והחלטה ג/4 מיום 16.2.04.

ביום 15.8.2004 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2474) להטיל על מנכ"ל משרד רוה"מ דאז, מר אילן כהן, למנות צוות בראשותו לבחון את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה (להלן גם – הצוות).

הצוות בראשות מנכ"ל משרד רוה"מ לא הגיש המלצות מוסכמות, אך מצא כי ככל הנוגע לביצוע החלטות הממשלה לעניין התיישבות, לחטיבה להתיישבות יש מצד אחד יתרונות ברורים ומצד שני, מספר חולשות. נמצא, כי לחטיבה יכולת ביצוע גבוהה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר; גמישות ביצוע גבוהה ביעילות ובזמן קצר; יכולת פעולה על פי פרויקטים תוך תאום עם כל משרדי הממשלה והגופים הרלבנטיים.

כאמור, במקביל זיהה הצוות מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח של הממשלה על עבודתה של החטיבה: לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה (תקציב החטיבה מופיע במשרד החקלאות, אך לשר החקלאות לא היה כל מעמד בעניין); תוכניות העבודה של החטיבה לא עברו כל הליך של אישור על ידי גורם בממשלה; לממשלה לא היו כלים לפקח על עמידה של החטיבה במשימות ההתיישבותיות שקבעה ועל מידת התאימות של משימותיה למדיניות הממשלה וקווי היסוד שלה.

נוכח האמור לעיל מוצע לקבוע מסגרות ממשלתיות ברורות שתיקבענה את המדיניות בתחום ההתיישבות הכפרית והחקלאית ותפקחנה על פעילות החטיבה להתיישבות. כן מוצע לקבוע כללים לפעילות החטיבה שיבטיחו מנהל תקין.

מוצע להקים ועדת השרים להתיישבות שתיקבע את מדיניות ההתיישבות הכפרית והחקלאית. מוצע לקבוע כי החטיבה להתיישבות תהווה גוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה לעניין ההתיישבות, וכי שר החקלאות יהיה השר הממונה על החטיבה להתיישבות, הוא יקבע ויאשר את תוכניותיה ויפקח על פעולותיה.

מוצע לקבוע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד על 100 מלש"ח, וכי שר החקלאות, בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.

**נתונים כלכליים והשפעתם על משק המדינה** – לא רלוונטי.

**תקציב** – בסעיף 6 נקבע כי בסיס התקציב של החטיבה יעמוד בשנת 2077 על 100 מלש"ח.

**עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם** – ההצעה מוגשת על-

ידי שר החקלאות בתיאום עם ראש הממשלה. אצ"כ 2

**ההיבט המשפטי**- ההצעה תואמה עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ).

**החלטות ממשלה קודמות בנושא** –

החלטת ועדת שרים לענייני ביטחון מס' 135/ב מיום 22.7.98

החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.02 ;

החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.02 ;

החלטה גמ/36 מיום 6.11.02 ;

החלטה גמ/4 מיום 16.2.04 ;

החלטת ממשלה מס' 2474 מיום 15.8.04

מוגש על ידי שלום שמחון

שר החקלאות ופיתוח הכפר

9/7/07

1518

קהלתי אמצעות האמסטר.

כ"ג תמוז תשס"ז  
יום שני 09 יולי 2007

לבנותיך ואישונך / או הסנדלר  
לבנותיך ושיבת ההגנה לבנות  
האמסטר בזמן צ' הקדום.

לכבוד:  
מר אהרון ליסנסקי  
מ"מ מזכיר הממשלה

שלום רב,

ס"ג  
- לענין התקציב אגף האמינו לבנות

הנדון: הצעת מחליטים-ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית

מ.צ.ב הצעת מחליטים לממשלה בנושא ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית  
אבקשך להביאה לאישור הממשלה.

אודה לטיפולך.

בברכה,

שלום שמחון  
שר החקלאות ופיתוח הכפר

העתק:

גבי יעל שאלתיאלי, מנכ"ל משרד החקלאות  
מר ערן אטינגר, יועץ משפטי משרד החקלאות  
מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל ומנהל רשות לתכנון

Handwritten text on a grid background, possibly a signature or name, written in a cursive style. The text is oriented vertically and appears to read "R. B. Smith".

## ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית – הצעת מחליטים

### מחליטים:

1. להקים ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית (להלן – ההתיישבות), אשר תקבע את מדיניות הממשלה בתחום זה.
2. הרכב ועדת השרים יהיה:
  - א. ראש הממשלה-יו"ר הועדה;
  - ב. שר החקלאות ופיתוח הכפר-מ"מ יו"ר הועדה;
  - ג. המשנה לראש הממשלה;
  - ד. שר האוצר;
  - ה. שר הבינוי והשיכון;
  - ו. שר הפנים;
  - ז. השר לאיכות הסביבה.
- לישיבות ועדת השרים יוזמנו מנהל מינהל מקרקעי ישראל, ראש החטיבה להתיישבות ויועץ ראש הממשלה להתיישבות.
3. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - **החטיבה**), תהווה גוף יעודי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס פיתוח וביסוס ההתיישבות, בהתאם לעקרונות שבהחלטה זו.
4. שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה בהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה וביחד עם הממונה על התקציבים יגיש לממשלה את הצעת התקציב השנתי לחטיבה.
5. אחת לשנה, ולפני אישור תכנית העבודה של החטיבה לשנה הבאה, תדווח החטיבה לוועדת השרים על פעולתה בשנה שחלפה.
6. בסיס התקציב של החטיבה להתיישבות לשנת 2007 יעמוד על 100 מלש"ח. שר החקלאות ופיתוח הכפר בתאום עם הממונה על אגף התקציבים יפעלו להתאים את תקציב החטיבה למטלות שיוטלו עליה מכוח החלטות הממשלה.

7. מתוך רצון לשמור על יתרונות החטיבה להתיישבות כגוף בעל ידע נסיון ומומחיות בתחום ההתיישבות ומאידך להבטיח פעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין, תפעל החטיבה להתיישבות, בין היתר, על-פי העקרונות הבאים:
- א. תתקשר עם נותני שירותים בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו.
  - ב. תקיים נוהל קבלת עובדים שקוף ושוויוני.
  - ג. תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע התשנ"ח-1998.
  - ד. תפעל בהתאם לעקרון השוויון, ותעסוק בהתיישבות הכפרית והחקלאית בכל המגזרים.
8. החטיבה להתיישבות תקבע נהלים שיסדירו את פעילותה בהתאם לעקרונות המפורטים בסעי' 7 לעיל. כן יבהירו הנהלים את כפיפות החטיבה להחלטות הממשלה ולתכניות המאושרות על-ידי השר הממונה.
9. ההסכם שנחתם ביום 14.5.00 בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית ייבחן על ידי משרד החקלאות והחשב הכללי, על רקע העקרונות הנזכרים לעיל. התיקונים הנדרשים בהסכם יובאו לידיעת ועדת השרים.
10. אין בהחלטה זו בכדי לגרוע ממשימות שהוטלו על החטיבה על פי החלטות ממשלה התקפות כיום, וזאת עד לאישורה של תכנית עבודה שנתית בהתאם להחלטה זו.

## מדינת ישראל

### משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(יעוץ)

תאריך: ג' סיוון תשס"ז  
20 מאי 2007

תיקנה: 15-2006

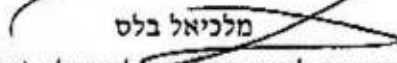
- אל:
- מר עוזי קרן, יועץ רה"מ להתיישבות, משרד רה"מ
  - מר עופר לאופמן, מנכ"ל החטיבה להתיישבות
  - מר ערן אטינגר, יועמ"ש משרד החקלאות
  - מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל משרד החקלאות
  - מר ערן גיל, מנהל תחום, חשכ"ל, משרד האוצר
  - מר ויקטור וייס, עוזר סגן חשכ"ל, משרד האוצר
  - גב' גלית פלצור, רפרנטית חקלאות והגנת הסביבה, אגף תקציבים, משרד האוצר

שלום רב,

### הנדון: סיכום דיון בנושא החטיבה להתיישבות (דיון המשך)

רצ"ב סיכום דיון שנערך בלשכתי, ביום כ"ז אייר תשס"ז, 15 מאי 2007.

בברכה,

  
 מלכיאל בלס  
 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)

העתק:

הגב' שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים)



## מדינת ישראל משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(ייעוץ)

ג' סיון תשס"ז  
20 מאי 2007

חיקנו: 15-2006

**סיכום דיון בנושא:**

### החטיבה להתיישבות – דיון המשך

**מועד הדיון:** יום ג', 15 מאי 2007.

- משתתפים:**
- מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)
  - מר עוזי קרן, יועץ רה"מ להתיישבות, משרד רה"מ
  - מר עופר לאופמן, מנכ"ל החטיבה להתיישבות
  - מר ערן אטינגר, יועמ"ש משרד החקלאות
  - מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל משרד החקלאות
  - מר ערן גיל, מנהל תחום, חשכ"ל, משרד האוצר
  - מר ויקטור וייס, עוזר סגן חשכ"ל, משרד האוצר
  - גב' גלית פלצור, רפרנטית חקלאות והגנת הסביבה, אגף תקציבים, משרד האוצר
  - אביטל שטרנברג, ממונה בכירה (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים
  - נטשה בורגל-פודסטובניקי, מתמחה, מחלקת יעוץ וחקיקה
  - אסתר זנזורי, מתמחה, מחלקת ייעוץ וחקיקה

**מצע לדיון:** ההסכם שנערך בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית ביום 14.5.00; החלטה מספר 2474 של הממשלה מיום 15.8.2004 בנושא הסדרת פעילות הסיוע בביצוע תוכניות ופעולות התיישבותיות; סיכום פגישה שנערכה בין ראש הממשלה לשר החקלאות ופיתוח הכפר ביום 19.3.07, סיכום דיון בנושא החטיבה להתיישבות שנערך אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ביום 19.4.07.

#### הרקע לדיון:

1. הדיון כונס לצורך בחינת הסוגיות המשפטיות בנוגע למעמדה ולתפקודה של החטיבה להתיישבות, בעקבות הפגישה שנערכה בין ראש הממשלה לשר החקלאות, בה סוכם כי החטיבה להתיישבות תוכפף לשר החקלאות, כפי שעלו בדיון שנערך אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ביום 19.4.07.
2. הדיון נחלק לשני חלקים, כאשר בחלקו הראשון נערך דיון פנימי ובחלקו השני הציג מר לאופמן את הפעולות שנקטה החטיבה להתיישבות בעקבות הפיכתה לזרוע ביצועית של הממשלה.

עיקרי הדיון:חלק ראשון:

מר בלס: - התכנסנו כדי לנחון כיצד משפיעה העברת החטיבה להתיישבות למשרד החקלאות על תחומי פעולתה של החטיבה ועל היבטי התקציב שלה. המודל אותו ראינו לנגד עינינו הוא קבלת החלטות ממשלה חדשה שתקבע את מדיניות הממשלה בנוגע לפעילות החטיבה להתיישבות, וכן התאמת החסכם שנערך בין הממשלה והחטיבה להתיישבות בשנת 2000 לשינויים שיערכו.

- מעבר לכך יש לברר האם התנאים הרשומים בהסכם משנת 2000 מתקיימים בפועל, לדוגמא, חובת הגשת תוכנית עבודה שנתית לשנת הכספים הבאה לנציגי הממשלה לא יאוחר מחודש אוגוסט של כל שנת כספים.

מר סרן: - ועדת אילן כהן, שהיה מנכ"ל משרד ראה"מ, שהוקמה באוגוסט 2004 בעקבות החלטת מספר 2474 של הממשלה, בנושא הסדרת פעילות הסיוע בביצוע תוכניות ופעולות התיישבותיות, הגישה טיוטת דו"ח בה סיכמה את המלצותיה והציעה הצעת החלטת ממשלה. ניתן להשתמש בהצעה זו כבסיס להחלטת הממשלה, בכפוף להתאמה הנדרשת בשל הכפפת החטיבה למשרד החקלאות.

- השנים 2002 – 2003, בהן נקבע כי החטיבה להתיישבות תחל לפעול גם באזור הנגב והגליל היו לנקודת מפנה בעבודת החטיבה, שלאחריה, החלו לעבוד בצורה מסודרת יותר. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בתוכנית תקציבית אשר מגישה החטיבה מידי שנה לשנה שאחריה. תוכנית זו היא, למעשה, תוכנית העבודה השנתית שעל החטיבה להגיש בהתאם להסכם.

- בנוסף לתקציב שמקבלת החטיבה להתיישבות מהמדינה, בהתאם לסיכום של מר רענן דינור, מנכ"ל משרד רה"מ, עם מר זאב ביילסקי, יו"ר ההסתדרות הציונית העולמית, ככל הנראה יתווספו 10 מיליון דולר אותם תגייס ההסתדרות הציונית העולמית מתרומות. תקציב זה יאפשר גמישות רבה יותר בעבודת החטיבה.

- בתכנית לשנת 2007 לא נכללים הגנרטורים במאחזים הבלתי חוקיים ביו"ש.

מר אטינגר: - יש לציין כי עבודת ועדת אילן כהן לא הושלמה בחסכמת כל הנוגעים בדבר. יחד עם זאת ניתן להסכים על שני עקרונות מרכזיים אשר צריכים להוות קו מנחה:

א) הצורך בקיומה של החטיבה להתיישבות, והצורך לשמר את יכולות הביצוע הייחודיות והגמישות.

ב) הצורך בבקרה ובפיקוח הדוקים לאור העובדה שהחטיבה עתידה להיות מתוקצבת ברובה מתקציב המדינה.

- יש להסדיר באופן ברור מהו אופי ההתקשרות עם החטיבה. נושא זה משליך גם על אופן הפיקוח של השר על החטיבה.

מר גיל: - החשכ"ל מתנגד לתפיסה הרווחת לפיה מדובר בגוף בעל גמישות רבה ולכן הנטייה היא להעביר לטיפולו פרויקטים רבים. על החטיבה לקבל על עצמה את הוראות התכ"מ, חוק

- חובת מכרזים התשנ"ב-1992, וכיו"ב, ככל גוף ממשלתי אחר.
- נגיבוש ההסכם עם החטיבה, יש לשתף גם את נציגי החשכ"ל והממונה על התקציבים במשרד האוצר.
  - מר ישי: הציג את המודל אותו מציע משרד החקלאות להחלטת הממשלה:
    - (א) ועדת שרים לענייני התיישבות, שהרכבה: רה"מ – יו"ר הוועדה, שר החקלאות ופיתוח הכפר – ממלא מקום יו"ר הוועדה, המשנה לראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון. ועדה זו תקבע את מדיניות הממשלה בתחום ההתיישבות.
    - (ב) החטיבה תהווה גוף ייעודי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות.
    - (ג) שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה. השר יתאם את פעולות החטיבה ובהתאם להחלטות הממשלה וועדת השרים להתיישבות, יאשר את תוכניותיה, יפקח על פעולתה ובתיאום עם הממונה על התקציבים יקבע את תקציבה.
    - (ד) בסיס התקציב של החטיבה יעמוד על 100 מיליון ₪.
    - (ה) שר החקלאות ופיתוח הכפר יציג תוך שלושה חודשים לוועדת השרים לענייני התיישבות הצעת החלטה, שתגובש על דעת ה"מ, ובה יעוגן נוהל העבודה של החטיבה.
  - מציע לקבוע כי נציגי החטיבה ישתתפו בכל דיוני ועדת השרים לענייני התיישבות.

#### המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) סיכום:

1. ההתקשרות עם החטיבה נעשית על בסיס התקשרות עם ההסתדרות הציונית העולמית, והיא על בסיס חוזי. מאחר והתקציב נתון בידי המדינה - בכוחה לסיים את ההתקשרות בכל עת. ההנחה היא שהחטיבה מעוניינת לשתף פעולה ולקבל על עצמה את התנאים הנלווים להכפפתה למשרד החקלאות, דבר אשר מקטין את החששות מפני הפרת נוהלי העבודה שיקבעו.
2. לאור חלוף הזמן מאז נחתם ההסכם עם ההסתדרות הציונית בשנת 2000, והגדלת התקציב המתוכננת לחטיבה, על החשכ"ל לבחון את הפטור ממכרז המופיע בתקנה 3(19) לתקנות חובת מכרזים התשנ"ג-1993.
3. למותר לציין כי גם אם יתווסף לתקציב שמקבלת החטיבה להתיישבות מהמדינה סכום כסף כלשהו מההסתדרות הציונית העולמית, הרי שמדובר עדיין בגוף שיעניק שירות לממשלה, ולכן צריך להבטיח שיהיה כפוף למדיניות הממשלה ולסדרי מינהל תקינים, על כל המשתמע מכך.

#### חלק שני:

- מב  
לאופמן: מבקש להבהיר כי כפיפות החטיבה להתיישבות תהיה ישירות לשר החקלאות ופיתוח הכפר ולא למשרד בכלל או למנכ"ל המשרד. החשש הוא שהחטיבה תהפוך להיות אגף במשרד החקלאות הכפוף ישירות למנכ"ל.
- מר לאופמן הציג את הפעולות בהן נקטה החטיבה על מנת לקדם את הטיפול בסוגיות

- שהועלו בסיכום הדיון הקודם שנערך אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ):
- (א) הבאת תוכנית העבודה השנתית לאישור החשכ"ל ואגף תקציבים - התוכנית הותקצבית מוגשת לאישורם של החשכ"ל ואגף תקציבים, ולאחר מכן גם לאישור ועדת הכספים. מבחינת החטיבה - התוכנית הותקצבית היא תוכנית העבודה.
- (ב) אופן ביצוע ההתקשרות של החטיבה להתיישבות עם נותני שירותים - החטיבה מתקשרת עם נותני שירותים באמצעות מכרז, על-פי חוק חובת מכרזים התשנ"ב-1992. ועדת המכרזים מורכבת ממר ישעיהו נון - מנהל חטיבת הכלכלה - יו"ר הוועדה, ע"ד לאופר - יועמ"ש החטיבה, חשבת שהיא נציגת החשכ"ל, מנהלת אגף הותקציבים בחטיבה ומהנדס החטיבה.
- (ג) נוהל קבלת עובדים -
- (1) עובדי החטיבה להתיישבות (כ - 67 במספר) הם עובדי ההסתדרות הציונית העולמית, המאוגדים בהסכמים קיבוציים של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית. קליטת עובדים חדשים נעשית באמצעות עריכת מכרז פנימי בארגון. במידה שלא נמצאים מועמדים ראויים לתפקיד, מתפרסם מכרז פומבי בשני עיתונים, כמקובל.
- (2) על-פי סיכום של החטיבה עם הממונה על השכר, מר אלי כהן, סוגיית השכר של עובדי החטיבה מטופלת על-ידו או על-ידי מי מטעמו. נכון לעכשיו הוסכם כי לא תהיה התערבות בשכרם של העובדים.
- (3) התקציב המוקדש לשכר הינו חלק גדול מסך התקציב המוקדש לתקורות וזאת מאחר שסך התקציב הכללי ירד אך לא ירד בהתאם האחוז המוקדש לשכר. מר לאופמן מניח כי תקציב החטיבה ירד גם השנה, ואין הוא צופה קבלת 10 מיליון דולר מההסתדרות הציונית העולמית כפי שנאמר בדיון.
- (ד) עקרון השוויון - השנה נכללו בתוכנית העבודה שלוש מועצות אזוריות של יישובי מיעוטים: בוסתאן אל מארג' (מועצה אזורית ערבית בעמק יזרעאל), אבו בסמה (מועצה אזורית בדואית בנגב) ואלבטוף (מועצה אזורית בדואית בגליל). תוכנית עבודה זו תוגש לאישור ועדת השרים.
- (ה) מנגנון ביקורת ופיקוח עיתיים - החטיבה מבוקרת על-ידי מבקר ההסתדרות הציונית העולמית, מבקר המדינה והחשכ"ל בתחומיו הוא. מר לאופמן ציין כי אין הוא דוחה אפשרות כי מבקר משרד החקלאות יערוך ביקורת גם הוא.
- (ו) חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - מוכנים להחיל על עצמם את החוק. נמצאים במגעים להקמת אתר אינטרנט של היחידה בו יופיע כל המידע אודות החטיבה וטפסים לפנייה לחטיבה, כבר בשנת 2007. עוד ציין מר לאופמן כי ניתן יהיה לקלוט את נוהל חופש המידע של משרד החקלאות ככל שקיים נוהל כזה.
- (ז) היועמ"ש של החטיבה להתיישבות - בעקבות הערתו של מר גיל ציין מר לאופמן כי היועמ"ש של החטיבה הוא היועמ"ש של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית. לטעמו, אין חשש לניגוד עניינים מאחר שהיועצים המשפטיים אינם מעורבים בנושאים כספיים. את גביית החובות, במידת הצורך היו מעוניינים לערוך בסיוע של עורך-דין חיצוני אולם טרם אושר מינוי עורך-דין כזה על-ידי החשכ"ל.
- (ח) תוכניות הסיוע של החטיבה המתנהלות כיום:

- (1) סוגיית של חברה וקליטה – קידום מבצעי אכלוס ברמת מועצה וישובים, הצבת מלואים חברתיים המסייעים בהקמת מוקדים זמניים של קליטה בעיקר בגליל ובנגב.
- (2) הקמת כפרים תיירותיים בשיתוף משרד התיירות ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- (3) קידום הפרנסה בתחומי התיירות, החקלאות והתעשייה באמצעות תוכנית סיוע התיישבותי מותנה ("סה"מ") המעניקה הלוואות למתיישב עצמו ולאחרים.
- (4) קידום תוכניות תבי"ע ומתאר.
- (5) סיוע למתיישבים בודדים.
- (ט) סוגיית הגנראטורים במאחזים בלתי חוקיים – מר לאופמן ציין כי מספר הגנראטורים להם הם מספקים דלק ירד, אך אינו יכול להתחייב כי הסיוע בתחום זה פסק לחלוטין.

### המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) סיכום:

1. לאור תמונת המצב שהציג מר לאופמן הוסכם כי החטיבה להתיישבות תפעל להשלמת הפערים בתחומים הבאים:
  - א. החטיבה להתיישבות תגיש לאישור החשכ"ל ואגף תקציבים תוכנית עבודה שנתית אשר תהיה מפורטת יותר מתוכנית תקציבית.
  - ב. החטיבה תקפיד על בדיקת היתרי בניה לכל חוות בודדים שמקבלת סיוע מטעמה.
  - ג. החטיבה תעביר למשרד החקלאות ולשכנת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) עותק מנוהל קליטת העובדים החל על עובדי החטיבה, כפי שהוצג בדיון. כמו-כן תעביר החטיבה דו"ח שיפרט את הסיוע אותו מספקת כיום לגנראטורים במאחזים השונים, בצירוף הסבר מדוע הדבר נעשה עדיין, וכן סיוע למאחזים הבלתי חוקיים בתחומים אחרים, במידה והוא עדיין ניתן.
2. יובהר כי ביקורת מבקר משרד החקלאות, במידה שתעשה, תהיה ברמת הפיקוח, על מנת לוודא שהתוכניות מבוצעות בהתאם למה שאושר והוסכם מראש.
3. משרד החקלאות יעביר בתוך שבועיים ימים הצעה מעודכנת להחלטת ממשלה שתסדיר את הכפפת החטיבה להתיישבות למשרד החקלאות. החלטת הממשלה שתתקבל תהווה בסיס להסכם שיחותם עם החטיבה להתיישבות. הסכם זה יסדיר את הפיקוח, תוכנית העבודה והמחויבויות שתקבל על עצמה החטיבה וממנו יגזרו נוהלי עבודה מעודכנים. (בינתיים הועברה הצעה להחלטת ממשלה ע"י משרד החקלאות).
4. הובהר, כי החטיבה להתיישבות לא תהווה גוף במשרד החקלאות, אך אין כל מניעה כי שר החקלאות יורה לחטיבה לפעול בהתאם להנחיות גורמים מוסמכים במשרד החקלאות.
5. לשכנת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) תזמן בעוד שלושה שבועות ישיבה נוספת בעניין.

רשמה : אסתר זנור

X:\מיוק - התמ"ס\מיומי דיון\חקלאות 14-196\החטיבה להתיישבות - דיון המשך 15.5.07 - סיכום דיון.doc

## מדינת ישראל

### משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(יעוץ)

תאריך: ג' סיוון תשס"ז  
20 מאי 2007

תיקנו: 15-2006

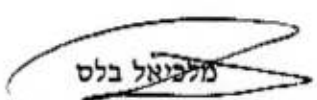
- אל:
- מר עוזי קרון, יועץ רה"מ להתיישבות, משרד רה"מ
  - מר עופר לאופמן, מנכ"ל החטיבה להתיישבות
  - מר ערן אטינגר, יועמ"ש משרד החקלאות
  - מר יוסי ישי, משנה למנכ"ל משרד החקלאות
  - מר ערן גיל, מנהל תחום, חשכ"ל, משרד האוצר
  - מר ויקטור וייס, עוזר סגן חשכ"ל, משרד האוצר
  - גב' גלית פלצור, רפרנטית חקלאות והגנת הסביבה, אגף תקציבים, משרד האוצר

שלום רב,

#### הגדון: תיקונים לסיכום דיון בנושא החטיבה להתיישבות (דיון המשך)

1. להלן מספר תיקונים אותם אבקש להכניס בסיכום הדיון בנושא שבנדון, אשר נערך ביום ה - 15.5.07, והופץ אליכם הבוקר.
2. את חלקו השני של הדיון, בדבריו של מר לאופמן, יש לתקן כדלקמן:
  - א. את המשפט השני בסעיף ג (3) יש לתקן כך: "מר לאופמן מניח כי תקציב החטיבה יעלה השנה, אך אין הוא צופה קבלת 10 מיליון דולר מההסתדרות הציונית העולמית כפי שנאמר בדיון".
  - ב. את סעיף ד יש לתקן כך: "עקרון השוויון - השנה נכללו בתוכנית העבודה שתי מועצות אזוריות של יישובי מיעוטים: בוסתאן אל מארגי (מועצה אזורית ערבית בעמק יזרעאל), ואלבטוף (מועצה אזורית בדואית בגליל). תוכנית עבודה זו תוגש לאישור ועדת השרים. הסיוע למועצה האיזורית אבו בטמה (מועצה אזורית בדואית בנגב) יוכנס, ככל הנראה, לתוכנית העבודה של השנה שלאחר מכן."

בברכה,

  
מלפנאל בלס

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)

## ועדת שרים לנושאי ההתיישבות

### הרכב הועדה

ראש הממשלה - יושב ראש

שר החקלאות ופיתוח הכפר - מ"מ יושב הראש

המשנה לראש הממשלה

שר האוצר

שר התיירות

השר להגנת הסביבה

שר הבנוי והשיכון

השר לתשתיות לאומיות

### מוזמנים קבועים

יו"ר החטיבה להתיישבות של הסוכנות היהודית  
יועץ ראש הממשלה להתיישבות

### מטרות הועדה:

- עיצוב החזון ההתיישבותי וקביעת יעדי ההתיישבות לעשור הבא.
- קביעת מדיניות ההתיישבות בהתאמה לתמ"א 35.
- חיזוק הבסיס הכלכלי והקהילתי של ההתיישבות הכפרית על כל גווניה המושבה, המושב, הקיבוץ, הכפר והישובים הקהילתיים.
- הבטחת חילוף והמשך הדורות בכפר, וסיוע בהרחבת תחומי התעסוקה בו.
- חיזוקם וביסוסם של יישובי הפריפריה בנגב ובגליל והיישובים המצויים בקווי העימות.
- הבטחת מקורות מזון עצמאיים לתושבי מדינת ישראל.
- התווית תוכנית להקמת יישובים חדשים בהתאם למדיניות הממשלה.
- שמירה על המשכה של המורשת והמסורת הכפרית הייחודית ישראלית.

### סמכויות הועדה ודרכי פעולתה

- הבטחת פריסת האוכלוסיה במרחב הכפרי בדגש של הנגב והגליל.
- הבטחת העיבוד החקלאי, והשמירה על קרקעות המדינה במרחבים הכפריים.
- גיוון הבסיס הכלכלי של האוכלוסיה במרחבים הכפריים תוך שמירת על החקלאות כענף כלכלי עיקרי בכפר.
- מתן דגש מיוחד לטיפול ביישובים קטנים וחלשי הנמצאים בקווי העימות ובאזורי הפריפריה.
- קביעת יעדי הפעולה של החטיבה להתיישבות אשור תוכנית העבודה השנתית, ופיקוח על הפעלתה הנכונה ויעילה של החטיבה להתיישבות.

*Handwritten notes:*  
מ"מ יושב הראש  
המשנה לראש הממשלה

*Handwritten signature:*  
א. אילון

החלטות ממשלה הנוגעות לעניין זה:

- 25 14.05.06 - ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל. (יו"ר המשנה)  
3107 23.01.05 - ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל. (יו"ר המשנה)
- 3231 10.02.05 - ועדת שרים לפיתוח היישובים הכפריים והמרחב הכפרי  
בישראל - הרכב חדש. (יו"ר שר החקלאות ופיתוח הכפר)
- 186 06.04.03 - ועדת שרים לפיתוח היישובים הכפריים והמרחב הכפרי  
בישראל (יו"ר שר החקלאות ופיתוח הכפר)
- 695 10.08.03 - ועדת שרים לענין הקמת יישובים חדשים ופיתוח היישובים  
הקהילתיים בנגב ובגליל. (יו"ר שר הבנוי והשיכון)



## מטלות

1. סיוע להתיישבות הצעירה, ולמתיישבים חדשים.
  - א. סיוע בהקמת תשתיות ואמצעי יצור.
  - ב. טיפול פרטני במתיישבים (החקלאים, התיירנים, יזמויות ותעסוקה).
  - ג. טיפול בקהילות בחברה ובקליטה בישובים הצעירים.
2. הקמת ישובים חדשים, והשתתפות בטיפול בהם לאחר הקמתם.
3. פיתוח באזורי התיישבות – כמו - בקעה, גולן, ערבה, גליל, תכנון אזורי, הקמת מערכות תומכות, פעילות אזורית, תשתיות אזוריות.
4. טיפול בפרויקטים מיוחדים
  - א. טיפול במפוני חבל עזה
  - ב. מגורונים כאמצעי להגירה מהירה לפריפריה
  - ג. נטיעות מיוחדות.
  - ד. קליטה.
  - ה. פעולות ע"פ קריאה

## נוהלי עבודה של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית

### הצעת החלטה לממשלה

#### מחליטים:

1. הממשלה מסמיכה את החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן: "החטיבה") להמשיך ולשמש כזרוע ביצועית התיישבותית-כפרית של הממשלה בנגב, בגליל, ביהודה, בשומרון, בבקעת הירדן ובגולן.

#### 2. פעילות "החטיבה" תתמקד בתחומים הבאים:

- 2.1 הקמת ישובים ופיתוחם.
- 2.2 השתתפות בטיפול בישובים לאחר הקמתם (לרבות הקמה וטיפול במחנות זמניים).
- 2.3 סיוע להתיישבות הצעירה וחיזוקה.
- 2.4 סיוע למתיישבים חדשים.
- 2.5 שמירת קרקעות ומרכיבי בטחון.
- 2.6 ייזום וקידום תכניות מתאר ותכניות אזוריות.
- 2.7 הקמת האחזויות נח"ל.
- 2.8 סיוע בהקמת תשתיות ואמצעי ייצור לישובים ולמתיישבים.
- 2.9 פעולות חברה וקליטת מתיישבים מהארץ ומחו"ל.
- 2.10 השתתפות בפיתוח אזורי ובמערכות תומכות אזוריות.
- 2.11 ניהול זכויות הישובים ומתיישבים.
- 2.12 פרויקטים המשרתים את מדיניות הממשלה בפיזור האוכלוסיה, בחיזוק אזורי הספר או בכל תחום שהממשלה תמצא לנכון.

#### 3. מינוי בעלי תפקידים בחטיבה

3.1 ראש "החטיבה" ימונה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית העולמית בהתייעצות עם ראש הממשלה. ראש "החטיבה" ימונה לתקופה שתקבע על ידי הקונגרס הציוני העולמי.

3.2 מנכ"ל "החטיבה" ימונה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית העולמית בהתאם להמלצות ועדת החיפוש של ההסתדרות הציונית העולמית. לא ימונה מנכ"ל כאמור אלא בהמלצת ראש "החטיבה" ובהסכמת מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מנכ"ל "החטיבה" חייב שיהיה בעל נסיון ניהולי מוקדם.

3.3 חשב "החטיבה" ימונה על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.

3.4 מבקר הפנים של "החטיבה" ייבחר לתפקידו בנוהל מכרז לקליטת עובדים בהסתדרות הציונית העולמית. בוועדה הבוחרת יהיה חבר גם נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

#### 4. נוהלי העבודה של "החטיבה"

- 4.1. "החטיבה" תפעל על פי הנהלים שנקבעו בהסכם בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000.
- 4.2. "החטיבה" תפעל בהתאם חוק חובת המכרזים התשנב-1992 ותקנותיו וכן על פי תקנות הכספים והמשק של החשב הכללי במשרד האוצר.
- 4.3. "החטיבה" תפעל בהתאם לחוק חופש המידע התשנח-1998.

## 5. מנכ"ל משרד ראש הממשלה

בכל האמור בהחלטה זו תפעל "החטיבה" על פי הנחיות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

## 6. הנחיות לעבודת "החטיבה"

- 6.1. הממשלה תקבע, בהתאם לקבוע בקווי היסוד או החלטות אחרות שלה, את מדיניות ההתיישבות ואת יעדיה. "החטיבה" תפעל על פי מדיניות ויעדים אלו.
- 6.2. צוות משותף, של "החטיבה" ושל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יגבש את תכנית העבודה הרב-שנתית של "החטיבה" ויגיש אותה לאישורה של הממשלה או של ועדת שרים.
- 6.3. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תכנית העבודה השנתית של "החטיבה" ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.
- 6.4. יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו של מנכ"ל ראש הממשלה בכל הקשור לחטיבה.
- 6.5. האגף לתאום ובקרה במשרד ראש הממשלה יבקר את ביצוע תכנית העבודה השנתית של "החטיבה".
- 6.6. מבקר הפנים של "החטיבה":
- 6.6.1. "החטיבה" תפעל לאלתר למינוי מבקר פנים.
- 6.6.2. תכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים תאושר על ידי מנכ"ל "החטיבה" לאחר שתוצג בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- 6.7. חשב "החטיבה" יהיה כפוף לחשב הכללי במשרד האוצר.

## 7. תקציב "החטיבה"

- 7.1. תקציב "החטיבה" יירשם בחוקי התקציב השנתיים כתכנית בסעיף התקציבי של משרד ראש הממשלה.
- 7.2. תקציב "החטיבה" יתייחס ל-2 מרכיבים:
- 7.2.1. תקציב שנתי - של כ-125 מל"ח - שיעסוק ב:
- 7.2.1.1. טיפול במתיישבים חדשים ובישובים צעירים.

7.2.1.2 פעילות חברה וקהילה בישובים צעירים.

7.2.1.3 תקורות.

7.2.2 תקציב שנתי לפרוייקטים - של כ-75 מל"ח - שיעסוק ב:

7.2.2.1 הקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל והתיישבות בודדים.

7.2.2.2 טיפול בישובי ספר המצויים במצוקה כלכלית או חברתית חריפה.

7.2.2.3 פרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.

7.2.2.4 פרויקטים משותפים לחטיבה ולמשרדי ממשלה או לחטיבה ולגופים אחרים.

7.3 תינתן לחטיבה אפשרות לפעול בהרשאה להתחייב, כהגדרתה בחוק יסודות התקציב התשמה-1985. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע את שיעור התקציב שיהיה בהרשאה להתחייב.

## 8. שיתוף פעולה של הממשלה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל לשיתוף פעולה של הממשלה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל. שיתוף הפעולה יהיה בתקציב ובתכניות העבודה.

## 9. צוות היגוי

9.1 יוקם צוות היגוי ליישום המלצות דו"ח הצוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הוקם בהחלטת הממשלה מס' 2474 מיום 15.8.04. בצוות ההיגוי ישתתפו: נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל "החטיבה" ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר.

9.2 הצוות יגיש את מסקנותיו והמלצותיו בתום שנה ממועד החלטה זו.

## דברי הסבר

א. ממשלת ישראל קיבלה, בשנים האחרונות, מספר החלטות הדנות בחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן: "החטיבה").

א. החלטת ועדת שרים לעניני בטחון מס' 135/ב מיום 22.7.1998 הקובעת את פעולתה ותחומי אחריותה של "החטיבה".

ב. החלטה מס' 2517 מיום 18.9.2002 הקובעת כי "החטיבה" תפעל גם בישובי הנגב וכי פעילות זו של "החטיבה" תהיה באחריות מיניסטריאלית של ראש הממשלה.

ג. החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל מס' 2701 מיום 6.11.2002 הקובעת כי החל משנת 2004 תפעל "החטיבה" גם בקרב ישובים בגליל.

ד. החלטת ועדת שרים לענין הקמת ישובים חדשים ופיתוח הישובים הקהילתיים בנגב ובגליל מס' 4/ג מיום 16.2.2004 הקובעת כי "החטיבה" אחראית להקמת מחנות זמניים ביושבים חדשים בנגב ובגליל וכי "החטיבה" תהיה אחראית לגיוס מתיישבים וגרעיני התיישבות וקליטתם בישובים החדשים.

- ב. ביום 14.5.2000 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית ובו נקבעו דרכי הפעולה של "החטיבה" להתיישבות.
- ג. ביום 15.8.2004 החליטה הממשלה, בהחלטה מס' 2474, להקים צוות בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אילן כהן, "אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות ובזבוז משאבים בביצוע תכניות ופעולות התיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה".
- ד. הצוות, בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אילן כהן, ישב על המדוכה מספר רב של ישיבות ובסיומה על המלאכה כתב מר כהן, ביום 14 במאי 2006 לראש הממשלה כי "לאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים - בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות "בחטיבה להתיישבות" גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה".
- עוד כתב מר כהן כי הועדה ממליצה לקבוע תקציב שנתי קבוע לפעולות רב שנתיות, כי תקציב "החטיבה" בסדר גדול של כ-200 מלש"ח, וכי יש להמשיך ולקיים את מסמך ההבנות שנערך בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית והחטיבה להתיישבות מיום ה-14 במאי 2000.
- ה. בהצעה זו מוטמעות המלצות הצוות בראשותו של מר כהן.

**נתונים כלכליים והשפעתם על משק המדינה**

לא רלוונטי

**תקציב**

מפורט בגוף ההצעה. בסעיף 7.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

**ההיבט המשפטי**

ההצעה תואמה עם מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי למדינה.

**החלטות הממשלה הקודמות בנושא**

החלטת ועדת שרים לעיניני בטחון מס' 135/ב מיום 22.7.1998

החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.2002

החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.2002

החלטת מס' 4/ג מיום 16.2.2004

החלטת ממשלה 2474 מיום 15.8.2004

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

## נספחים

1. החלטת ועדת שרים לעיניני בטחון מס' ב/135 מיום 22.7.1998
2. החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.2002
3. החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.2002
4. החלטת מס' גב/4 מיום 16.2.2004
5. החלטת ממשלה 2474 מיום 15.8.2004
6. הסכם נוהלי עבודה בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000
7. המלצות מנכ"ל משרד הממשלה כוור הועדה מיום
8. תקציבי "החטיבה" להתיישבות ב-8 השנים האחרונות
- 9 הצעה לתקציב "החטיבה" להתיישבות לשנת 2007



מזכיר הממשלה

21-7-98

ירושלים, כ"ח בתמוז התשנ"ח  
22 ביולי 1998

98-423-99

יו"ר ההסתדרות הציונית העולמית

אל : ראש הממשלה  
שר האוצר  
שר הבטחון  
שר החקלאות ופיתוח הכפר  
שר התשתיות הלאומיות

שלום רב,

הנני מתכבד להביא לחשומת-לבכם את החלטה מס. ב/135 של ועדה שרים לענייני בטחון לאומי משיבתה ביום ד', כ"ח בתמוז התשנ"ח (22.7.98):

ב/135. החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

מ ח כ י ט י ס :

א. ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות תמשיך לסייע לממשלה בתכנית ופעולות שונות בישובים היהודיים, העירוניים והכפריים, באיזורי יהודה, שומרון, בקעת הירדן, רמת הגולן וחבל עזה.

תכניות ופעולות התיישבותיות אלה יהיו ברמה המקומית והאיזורית ויכללו בין היתר - את חחומי האיכלוס, חברה, חינוך, תכנון, פיתוח כלכלי ומחקר.

ב. ההסתדרות הציונית תמשיך לסייע בפעולות הנח"ל בכל חלקי ארץ ישראל.



מזכיר הממשלה

ג. ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה האמורה כאמור, על-פי נהלים בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטיים לפעולות החטיבה, הכל כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית.

ד. בהסכם כאמור יסוגנו כללי הפעולה, דרכי ההתחשבות, האישור, הבקרה והדיווח.

ה. הנהלת החטיבה להתיישבות תבצע תכנית עבודה שנתייה אשר תובא לאישור משרד האוצר.

ו. הממשלה תמשיך לממן מתוך תקציב המדינה, את פעולות ההסתדרות הציונית לביצוע האמור לעיל, בכפוף לכך ד"ו.

ז. הממשלה וההסתדרות הציונית תפעלנה לתאם את פעולותיהן בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית.

ח. תקציב ההסתדרות הציונית לביצוע האמור לעיל יאושר מדי שנה במסגרת חוק התקציב והתקנות.

ב ב ר כ ה  
ד נ ו ה

התק: שר העבודה והרווחה  
סגן שר הבינוי והשיכון  
היועץ המשפטי לממשלה  
המנהל הכללי, משרד ראש-הממשלה  
ראש החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית



מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2517 של הממשלה מיום 18.09.2002.

פעילות בנגב של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

"2517.

מ ח ל י ט י ם (פה אחד):-

- א. לחקן את סעיף א' בהחלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס. ב/135 מיום כ"ח בחמוז התשב"ח - 22.7.1998 בנושא החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, כך שבסוף הפיסקה הראשונה של סעיף א' (אחרי חבל עזה), תיתווספנה המילים "וישונים בנגב".
- ב. פעילות החטיבה להתיישבות בנגב תתבצע באחריות מיניסטריאלית של ראש הממשלה, זאת מבלי לפגוע בסמכויות הקיימות היום בידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר."



מזכירות הממשלה

ירושלים, ו' בכסלו התשס"ג  
11 בנובמבר 2002

ש מ ר

אל: ראש הממשלה  
שר התשתיות הלאומיות  
שר התיירות  
יו"ר הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית

מאת: המשנה למזכיר הממשלה

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. גנ/36 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל משיבתה ביום ד', א' בכסלו התשס"ג (06.11.2002):

גנ/36. פעילות בגליל של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

מ ח ל י כ י ם:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 2517 מיום 18.9.2002 ולהחלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס. ב/135 מיום 22.7.1998, לקבוע כי החל משנת 2004 תחל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית לפעול גם בקרב ישובים בגליל.

ב. סעיף א' בהחלטה מס. ב/135 הנ"ל יתוקן בהתאם.

ב ב ר כ ה,

אריה זור

העתק: מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות  
מנכ"ל משרד התיירות  
מנכ"ל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית



החטיבה להתיישבות  
 לשכת מנכ"ל  
 10-03-2004  
 דואר מכתב

**מזכירות הממשלה**

ירושלים, ל' בשבט התשס"ד  
 22 בפברואר 2004

ש מ ר  
 -----

אל: שר הבינוי והשיכון

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. גנ/4 של ועדת השרים לענין הקמת ישובים חדשים ופיתוח הישובים הקהילתיים בנגב ובגליל משיבתה ביום ב', כ"ד בשבט התשס"ד (16.02.2004):

גנ/4. אחריות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית בישובים החדשים בגליל ובנגב

**מ ח ל י ט י ם :**

בהמשך להחלטת ממשלה מס. 2517 מיום 18.9.2002 והחלטת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מס. 2701(גנ/36) מיום 8.11.2002 לקבוע כדלקמן:

- א. הקמת מחנות זמניים בישובים החדשים בגליל ובנגב תהיה באחריות ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן "החטיבה להתיישבות").
- ב. החטיבה להתיישבות תהיה אחראית לגיוס מתיישבים וגרעון התיישבות וקליטתם בישובים החדשים.

ב ב ר כ ה,  
  
 ליאור נתן  
 מזכירות הממשלה

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה  
 המנהל הכללי, משרד הבינוי והשיכון  
 מר עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה להתיישבות  
 מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית



- 1 -

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2474 של הממשלה מיום 15.08.2004.

הסדרת פעילות הסיוע בביצוע תוכניות ופעולות  
התיישבותיות

2474

מ ה ל י ט י ם :

להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנות צוות בראשותו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ונציג מרכז המועצות האזוריות, אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות ובזבוז משאבים בביצוע תכניות ופעולות התיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה.

הועדה תגיש את המלצותיה על ליום 1 באפריל 2005."



חסכם

שנערך ונחתם בירושלים ביום ט' באייר התש"ס (14 במאי 2000)

בין:

ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל  
ע"י החשב הכללי והמשנה לחשב הכללי  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - הממשלה)

מצד אחד;

לבין:

ההסתדרות הציונית העולמית  
ע"י מנהל החטיבה לכספים ומנהל החטיבה למינהל  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - ההסתדרות הציונית)

מצד שני;

הואיל ובחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952 נקבע, בין השאר, כי מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית כסוכנות מוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ וליישובה, וכי פרטי מעמדה וצורת שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה ייקבעו באמנה שתכרת ביניהן;

והואיל ובאמנה שנכרתה בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית ב-28.6.79 נקבע כי ההסתדרות הציונית תפעל על יסוד תוכניות מוסכמות מראש עם הממשלה, בין היתר, בהתיישבות חקלאית, במפעלי פיתוח בארץ ובשירותים חברתיים, וכמימון שההסתדרות הציונית תהא אחראית לגינם;

והואיל וביום 9.11.67 ביקש ראש הממשלה דאז מיושב ראש ההנהלה הציונית של ההסתדרות הציונית, כי מאחר וממשלת ישראל החליטה לטפל בעיבוד קרקעות בשטחים המוחזקים, ולשאח בכל החוצאות הכרוכות בכך, חסייע לה בכך מתלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית, היות היא בעלת נסיון של עשרות שנים בחקמת יישובים חקלאיים;

והואיל ועל פי פנייתו הנ"ל של ראש הממשלה החלה ההסתדרות הציונית בשנת 1968 לפעול במימון הממשלה באזורי יהודה, שומרון, בקעת הירדן, תבל עזה ורמת הגולן (להלן - האזורים), ולאחר מכן הרחיבה את תחומי פעילותה גם לתחומים נוספים הקשורים להתיישבות באזורים;

3.4.3

והואיל וברצון הצדדים להסדיר את מערכת הקשרים ביניהם בהסכם, בין השאר, לאור האמור ברוח שנתי 47 של מבקר המדינה וברוח מבקר המדינה מתודש מאי 1999;

והואיל ובהחלטה ב/135 של ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מיום 22.7.98 הוחלט, בין השאר, כי ההסתדרות הציונית באמצעות החטיבה להתיישבות תמשיך לסייע לממשלה בתוכניות ופעולות שונות בישובים היהודיים באזורים, שיכללו, בין היתר, את תחומי האיכלוס, חברה, חינוך, חינוך, חינוך, פיתוח כלכלי ומחקר, וכן תמשיך לסייע לפעולות הנח"ל בכל חלקי ארץ ישראל, וכי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נהליה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטים לפעולות החטיבה, והכל כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית;

לפיכך הוצעה, הותנה והוסכם בין הצדדים כדלקמן:

1. המבוא והנספחים

- 1.1. המבוא להסכם זה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.2. כל נספח אשר יוסכם בין הצדדים בהתאם להסכם זה וייחתם על ידי נציגיהם, יצורף להסכם זה, וייחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.3. כל צד יהיה רשאי בכל עת לבקש שינוי, הוספה או גריעה מנספח וכן הבנת נספח חדש: רק תיקון שיוסכם וייחתם בידי נציגי שני הצדדים יחייב את הצדדים, יצורף להסכם זה ויחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.4. תחילתו של כל נספח ושל כל תיקון לנספח או הוספה לו תהיה ביום החתימתו, אלא אם צויין אחרת.

2. אזורי פעולה. תחומי פעולה וכללי פעולה

- 2.1. ההסתדרות הציונית תפעל באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) באזורים הקבועים לכך בהחלטת ממשלה העומדת בתוקף, ובכפוף לשינויים שיחולו בה, אם יחולו, מעת לעת.
- 2.2. בכל אחד מתחומי פעילותה תפעל החטיבה רק על פי עקרונות וכללים שייקבעו בנספח פעולה נפרד שיוסכם ושייחתם על ידי הצדדים; בענין הקשור לפעילות המוסדרת בנספח פעולה מסוים, אך לגבי אין הנספח קובע דבר, תפעל החטיבה בהתאם לכל דין, לרבות הוראות מינהליות לפיהן פועלות רשויות הממשלה, אשר הפעולה הנדונה נוגעת לתחומי פעולתן; בכפוף לאמור בסעיף זה תפעל החטיבה על פי הכללים והנהלים שעל פיהם פועלות כל יחידות ההסתדרות הציונית.
- 2.3. עקרונות וכללי פעולה הנוגעים לכלל תחומי פעולתה של החטיבה, לרבות דרכי התחשבנות, האישור, הבקרה והדיווח, ייקבעו בנספח נפרד שיוסכם בין הצדדים.
- 2.4. בנספח מיוחד לענין זה, ייקבעו נהלים לענין החזר הלוואות, גביה, בחיקת תובנות וברור עררים, בהתחשב בהתחייבויות שהתחייבה החטיבה על פי חזי ההתיישבות.

3  
1  
2

36

2.5 הצדדים ימשיכו לנהל משא ומתן לגיבוש נספחי הפעולה הנדרשים לביצוע פעולותיה של החטיבה מתוך כוונה לחתום על נספחי הפעולה האמורים מוקדם ככל הניתן.

2.6 בכל אחד מתחומי הפעולה האמורים יכול שייקבעו בנספח פעולה כללי פעולה ברמת המחייב, ברמת האגודה או היישוב וברמה האזורית.

2.7 כל עוד לא נחתם נספח פעולה לגבי תחום או נושא כלשהו, תפעל החטיבה באותו תחום או נושא בהתאם להסכמות בין הצדדים בנוגע לאותו תחום או נושא, ובכפוף להוראות הסכם זה.

### 3. תוכנית עבודה

לא יאוחר מחודש אוגוסט של כל שנת כספים תביא החטיבה לנציגי הממשלה תוכנית עבודה שנתית המחיימת לשנת הכספים הבאה. מפורטת בהתאם לדרושות נציגי הממשלה.

### 4. תקציב החטיבה

4.1 מסגרת תקציב החטיבה תקבע על ידי הממשלה, על פי שיקול דעתה הבלעדי. הקצאת התקציב וחלוקתו לפעילויות השונות של החטיבה תקבע על ידי הממשלה לאחר שהשמע את הצעת החטיבה, ובתחשב בתכנית העבודה שהוגשה כאמור בסעיף 3 לעיל.

4.2 בתקציב השנתי של החטיבה ייכללו תקורות של החטיבה, לרבות תשלומים עבור שימושי ברכוש ובשירותים של ההסתדרות הציונית ושל הסוכנות היהודית, בהתאם לכללים שייקבעו בנספח.

4.3 תקציב החטיבה וביצועו כפופים לחוק התקציב השנתי, לפרק ב' בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולחקנות שלפיו, להסכם מסגרת זה ולכל נספח ו/או נספח פעולה שיעמור בחוקף באותה עת.

4.4 החטיבה רשאית לבקש שינויים תקציביים במהלך השנה. כל שינוי יהיה טעון הסכמת נציגי הממשלה.

4.5 לגבי שינויים בתקציב החטיבה על פי יוזמת הממשלה, ינהגו כמקובל לגבי תקציבי משרדי הממשלה, ועמדת החטיבה תישמע ככל שהדבר היה נעשה לגבי שינוי בתקציבי משרדי הממשלה.

4.6 כל קביעה וכל שינוי שיעשו על ידי הממשלה בתקציב החטיבה יביאו בחשבון ויאפשרו את ביצוען של התחייבויות שהחטיבה התחייבה בהן, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לתחילת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קדמה לתחילת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמות הקיימות באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

33  
3

5. יחסים בין הצדדים

- 5.1. ההסתדרות הציונית מצהירה כי יש לה את הירע המקצועי, הנסיון, המומחיות והכישורים הנדרשים לביצוע התחייבויותיה על פי הסכם זה והנספחים לפיו, ומתחייבת לפעול במקצועיות ובמיומנות כנדרש לביצוע התחייבויותיה כאמור.
- 5.2. ההסתדרות הציונית מצהירה ומסכימה בזה כי החטיבה נותנת שירותים לממשלה, וכי במתן שירותים אלה תפעל בנאמנות כלפי הממשלה בהתאם לכל הוראות הסכם זה.
- 5.3. למען הסר ספק מובהר בזאת, כי חזוי החטיבה עם צדדים שלישיים ייתמנו בשם ההסתדרות הציונית בלבד, כי החטיבה אינה מוסמכת לחייב את הממשלה כלפי צד שלישי כלשהו, וכי היחסים בין הצדדים להסכם זה אינם יחסי שליתות.
- 5.4. ההסתדרות הציונית בלבד תחא אחראית כלפי כל אדם, לרבות מי מעובדיה ו/או המועסקים על ידה, לחילום כל אוכדן, נזק, פיצוי או כל תשלום אחר שיגיע ממנה על פי כל דין בשל כל פעולה שבוצעה על ידי החטיבה, ואולם, אם בוצעה הפעולה כאמור במסגרת הסכם זה ובהתאם להוראותיו, יבוצע התשלום מתקציבה המאושר של החטיבה.
- 5.5. הממשלה אינה אחראית ולא תחיה אחראית לכל תשלום לביטוח לאומי, מס מקביל ויתר הזכויות הסוציאליות בקשר לאנשים המועסקים על ידי החטיבה.
- 5.6. ההסתדרות הציונית תמסור לממשלה, לפי בקשתה, כל מידע הנוגע לביצוע הסכם זה או לאופן מימוש תקציב החטיבה, וחיתן לממשלה דין וחשבון על אופן ביצועו.

6. סיום פעולה

- 6.1. הממשלה רשאית בכל עת להורות כי החטיבה תפסיק לפעול בכל תחום, נושא או בכלל, ובלבד שתודיע על כך בכתב לחטיבה לפחות 45 ימים מראש.
- 6.2. ניתנה הודעה לפי סעיף 6.1, לא תוסף עוד החטיבה להתקשר ו/או להתחייב התחייבויות חדשות, ולא תפעל עוד, אלא בעניינים התלויים ועומדים, שהטיפול בהם, בהתאם להסכם זה ולנספחים שלפיו, החל עוד קודם להודעה כאמור; דרך הטיפול בעניינים התלויים ועומדים כאמור תיקבע על ידי הממשלה, לאחר הידברות עם החטיבה.
- 6.3. הפסקת הפעילות לפי סעיף זה לא תחול על התחייבויות שהחטיבה התחייבה לפני ההודעה לפי סעיף 6.1, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לחתימת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קדמה לחתימת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמות הקיימות באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

7. שונות

- 7.1. בכפוף לסעיף 2.7, ובלי לפגוע בתוקפן של התחייבויות שהתחייבה בהן החטיבה כאמור בסעיף 4.6, החל מיום חתימת הסכם זה יחולו בין הצדדים בעניינים הקשורים להסכם זה הוראות הסכם זה בלבד, ולא יהיה תוקף בעניינים אלה לכל הסכמים קודמים, הסכמות, מערכות יחסים וכל משא ומתן בין הממשלה לחטיבה, אשר קדמו לכריתתו.
- 7.2. הממשלה רשאית להביא להסכם זה לסיומו בכל עת, על פי שיקול דעתה הבלעדי, על ידי מתן הודעה בכתב לחטיבה להתיישבות 45 יום מראש.

3

10.515 P. 4



7.3. ההסתדרות הציונית אינה רשאית להעביר ו/או להעניק את זכויותיה ותובותיה על פי הסכם זה, כולן או מקצתן, לאחר.

7.4. כל הוספה או שינוי תנאי מתנאי הסכם זה הינם משוללי תוקף, אלא אם כן נעשו בכתב ובחסמת שני הצדדים.

### 8. חיאום ויישוב מחלוקת

8.1. כל צד רשאי לבקש כי תתקיים פגישה של נציגי הצדדים לחיאום או לבירור של כל נושא הקשור להסכם זה ולביצועו, ופגישה כאמור תתקיים במרעד שיתואם בין נציגי הצדדים לא יאוחר מ-21 ימים מיום קבלת הבקשה, אלא אם הוסכם אחרת.

8.2. כל מחלוקת בין נציגי הצדדים בקשר לפרשנותו או לביצועו של הסכם זה, לרבות נספחיו, תבא להכרעה מוסכמת של נציגי הצדדים; לא הגיעו נציגי הצדדים להסכמה ביניהם, תועבר המחלוקת לדיון בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות הציונית.

### 9. נציגי הצדדים ומשלוח הודעות

9.1. נציגי הצדדים לצורך ביצועו של הסכם זה הם -  
נציגי הממשלה: החשב הכללי והממונה על התקציבים או מי שהוסמך על ידם.  
נציגי ההסתדרות הציונית: מנכ"ל החטיבה להתיישבות ומנהל החטיבה לכספים בהתיישבות או מי שהוסמך על ידם.

9.2. כל צד רשאי להתליף את נציגו, בהודעה בכתב לצד השני, או למנות נציג אחר לענין מסוים.

9.3. הצדדים יעבירו את הודעותיהם ובקשותיהם לענין הסכם זה וביצועו באמצעות נציגיהם לפי סעיף זה.

9.4. הודעה אשר תשלח מצד אחד למשנתו בדואר תחשב כהודעה שנחבלה תוך 72 שעות מיום שנשלחה.

ולראיה באו הצדדים על החתום:

ההסתדרות הציונית היימוביץ  
מחלקת הכלכלה והתקציבים  
החטיבה לכספים והתיישבות

יהודי שינין

נציב הכלכלי  
משרד האוצר

ניר גלעד  
ממשלת ישראל

יחזק קליין

39

28.3.01

נספח א': בקרה ודיווח

מבוא

1. מטרתו של נספח זה היא לקבוע את כללי הבקרה על החטיבה להתיישבות על מנת להבטיח כי ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות וכל הכרוך בביצוע התקציב כאמור, יהיה מתוח לביקורת בהתאם להמלצות מבקר המדינה, להחלטת הממשלה מיום 22.7.98, ולדרישות משרד האוצר, הכל כמפורט בנספח זה.

ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות

2. החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) תפעל בביצוע תקציב החטיבה וכל הקשור בו על פי הכללים, הנהלים והוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק) החלים על גופים חמתוקצבנים מתקציב המדינה, בשינויים המחוייבים שיקבע החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) או שיאושרו על ידו.

תפקיד ומעמד החשבות בחטיבה בהתיישבות וחשב החטיבה

- 3. 1. חשבות החטיבה בהתיישבות (להלן - חשבות) הינה הגוף היחיד המורשה לבצע את כל הפעולות הכספיות הקשורות בביצוע תקציב החטיבה. החשבות הינה יחידה נפרדת מחשבותה ופעילותה מונחית על ידי החשב הכללי באמצעות חשב החטיבה. עובדי החשבות הם עובדי החטיבה אך כפופים לחשב החטיבה.
- 3. 2. חשב החטיבה ימונה על ידי החשב הכללי ויהיה עובד משרד האוצר וכפוף לחשב הכללי (להלן - חשב החטיבה).

אחריות חשב החטיבה

- 4. 1. חשב החטיבה מנהל את החשבות ואחראי לפעילותה מבחינה מקצועית ומינהלית.
- 4. 2. כל בקשה לשינוי תקציבי שתוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר תהא טעונה קודם לכן אישור חשב החטיבה.
- 4. 3. התחייבות כספית של החטיבה תהיה טעונה שתי חתימות; חשיב החטיבה יהיה אחד מצעלי זכות החתימה, וחתימתו תהא נדרשת על כל מסמך כספי של החטיבה; חשב החטיבה רשאי למנות נציג לחתום במקומו בכפוף לתנאי חמיטוי; חשב החטיבה יהיה רשאי לבטל ואו לשטת מינוי כאמור; החותם השני יהיה מי שהוסמך על פי החלטת הנהלת הסתדרות הציונית כמורשת חתימה לחטיבה להתיישבות או מי שהוסמך על פי החלטת ההנהלה להיות ממלא מקום למורשה החתימה לחטיבה.
- 4. 4. באחריות חשב החטיבה לודא שישנה יתרה בתקנה תקציבית (להלן - תקנה) לפני ביצוע התחייבות או שינוי תקציבי (כל התחייבות תיגרע מהיתרה התקציבית בתקנה), עמידה בגג התקציבי של כל תקנה, וכי כל הפעולות הכספיות וחתימיות ייעשו בהתאם לכללים שנקבעו בנספחים להסכם ובכפוף ליתרה בתקנות התקציב.
- 4. 5. חשב החטיבה יבצע בקרה על כל הוצאה מתקציב החטיבה, יודא ביצוע הפעולות אל מול השלום, וידווח לחשב הכללי על ביצוע תקציב החטיבה.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

- 4.6 לחשב החטיבה תעמוד הזכות לעצור כל סוג של דרישת תשלום של החטיבה עד לאישורו על ידי החשב הכללי.
- 4.7 חשב החטיבה אחראי לנשא בגיבוי חובות, והוא בלבד מוסמך לבצע מוזיקת חובות ופרישתם לפי כללים שיקבע באישור החשב הכללי.

**5. עקרונות הניהול הכספי**

- 5.1 החשבות תנהל מערכת הנחלת חשבוניות נפרדת לחטיבה. הבסיס למערכת זו יהיה תקציב המדינה על תקנותיו כפי שיפורסם ויעודכן בכל שנה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.
- 5.2 חתימת החוזים והתשלומים בגינם, יתבצעו מול הספקים המבצעים את הפעילות. במקרים שבחם התשלום הוא השתתפות כמימון פעילות המופעלת על ידי ישוב, מוצע אזורית, מתיישב וכדומה, יבוצעו התשלומים לאותו גוף לאחר שהוצגה לפני החשבות חשבונית מקור וקבלה בגין הפעילות.
- 5.3 החשבות הנהל חשבונית בנק נפרדים לכל תכנית תקציבית, למטה החטיבה וליחידת האיכלוס שלה, ולכל נושא אחר שיקבע החשב הכללי. שינוי בחוראה זו יתבצע בהתאם לחוראות החשב הכללי.
- 5.4 החטיבה תפעל לפי כללי חשכ"ל, לרבות חובת מכרזים והוראות התכ"ס, בשינויים המחוייבים, כפי שיאושרו על ידי החשב הכללי. החטיבה תיכלל בין הגופים הזכאים לפעול על פי מכרזים והצעות מחיר שמוצא החשב הכללי לכל משרדי הממשלה, ובכפוף לתנאיהם.

**6. מימון תיקצוב וביצוע**

**6.1 תיקצוב**

- 6.1.1 תקציב החטיבה יהיה בהתאם לסעיף 4 להסכם המסגרת. למען הסר ספק מובהר בזה כי אין בנספח זה כדי לגרוע מסעיף 4 הנ"ל, אלא לחוסף עליו בלבד.
- 6.1.2 אופן פירוט התקציב ייקבע על ידי אגף התקציבים במטרה לתת גילוי נאות לכנסת ולציבור, כמקובל במשרדי הממשלה.
- 6.1.3 כספי התקציב השנתי של החטיבה יועברו במטות מימון כמקובל במשרדי הממשלה, תוך ביצוע בקרה שוטפת באחריות החשב הכללי.
- 6.1.4 תקציב החשבות, לרבות תקן החשב מטעם האוצר, ייקבע על ידי אגף התקציבים ומתקצב בתקנה נפרדת במסגרת התקציב החטיבית. ותקציב החשבות יבוא מהתקציב הכולל שהוקצח לחטיבה להתיישבות.

**6.2 בקרת תקציב בחטיבה**

- 6.2.1 החשבות אחראית על ביצוע תקציב החטיבה, בהתאם לתקנה התקציבית המתאימה ובכפוף ליתודה בתקנה.
- 6.2.2 חשבות החטיבה תדווח לחשב הכללי על הפעילות - עד לרמת הפרוייקט / התקשרות עם ספק, כמפורט בסעיף 7 להלן.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

41

6.3 ביטורת

- 6.3.1. התשבות אחראית לביצוע ביקורת פנימית על פעילות החטיבה על ידי רואה חשבון חיצוני בהתאם להוראות החשב הכללי.
- 6.3.2. החשב הכללי יבצע ביקורת כספית על פעילות החטיבה בעזרת מחלקת הביקורת של החשב הכללי ואו על ידי רואה חשבון חיצוני, כפי שיראה לנכון.
- 6.3.3. המלצות הביקורת יושמו על ידי החטיבה, חלקה החטיבה על המלצה מהמלצות הביקורת, קובא הדבר לדיון אצל החשב הכללי או אחד מסגני שימונה על ידו, והחלטתו, לאחר שישמע את עמדת החטיבה, תחייב.

6.4 תהליכי בקרה בחשבות

- החשבות תבצע ביקורות שוטפות על פעולות החטיבה בהיבט החשבונאי ובחיבת הפיזה/כמותי (בהתאם לתקנות) כמפורט להלן:
- 6.4.1. החשבות אחראית לבקרה של נתונים כמותיים וכספיים, על פעולות החטיבה בהתאם לתקנות התקציב, לרבות בקרה של הקני כח אדם ורכב.
- 6.4.2. חשב החטיבה או נציגו ישתתף בכל הועדות המאשרות הוצאות כספיות בחטיבה. החלטות של ועדות כאמור שמהן הסתייג חשב החטיבה מבחינה תקציבית ונוהלית יובאו לאישור החשב הכללי.
- 6.4.3. בקרה על נושאי גביות / בקרה על החכנסות המתקבלות מהחזר ההלוואות של חמתיישיבים.
- 6.4.4. בקרת ערביות ספקים העובדים עם החטיבה.
- 6.4.5. בקרה ופיקוח על ביצוע חוזים.
- 6.4.6. אישור התחייבויות כספיות חוזיות כלפי גורמי חוץ (כגון: מתיושבים, חוזי חכירה, חוזי קרקע, חוזים עם קבלנים וספקים, חוזים עם יועצים).
- 6.4.7. ניהול חשבונאי של קרן רכוש החטיבה - ניהול חשבונאי של נכסי החטיבה כפי שמופיעים בספר הנכסים. מעילות זו כוללת רישום, בקרה, הפחתה, מחיקת נכסים.
- 6.4.8. בקרה על הפעילות הכספית של יחידת האיכלוס.
- 6.4.9. התאמות בנקים שוטפות, הפקת דוחות פנימיים לביקורת.

→ 1  
2  
3

דיווח .7

7.1 החשבות תגיש לחשב הכללי את הדוחות הבאים:

7.1.1 דוחות תקופתיים

אחת לחודש -

- (1) ביצוע מזומנים לפי תקנות התקציב - מעקב.
- (2) דו"ח יתרות בבנקים לסוף החודש.
- (3) דו"ח גביות, עמלות והחזרי רבית לסוף החודש.
- (4) בקשה לתורים מזומנים חודשי ברמת תכנית.

אחת לרבעון -

- (1) דו"ח תשתית על השקעות שמוצעו.
- (2) דו"ח מסכם על גביה ממתויישים.
- (3) דו"ח מסכם על הכנסות מנביות מיוחדות.
- (4) דו"ח יחידת האכלוס.
- (5) דיווח ברמת סוגי מימון על ביצועים, שינויים ועדכונים, עד 30 יום מתום הרבעון.

7.1.2 דוחות שנתיים

7.1.21 החשבות תפעל לפי הוראות החשב הכללי לחוציא מאזן נפרד לחטיבה. מאזן מבוקר ישלח לחשב הכללי אחת לשנה.

7.1.22 דו"ח שנתי על ביצוע התקציב בהתאם לתקנות התקציב ובהתאם לסוגי מימון.

7.1.23 פירוט עדפים וחוזרתם לאוצר.

כללי 7.2

החשבות תעביר לחשב הכללי כל דו"ח כספי אחר שידרש.

8. תיאום וישוב מחלוקות

אין בהוראות נספח זה כוז לגרוע מהוראות סעיף 8 להסכם המסגרת.



ההסתדרות הציונית העולמית      ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל

החשב הכללי  
משרד האוצר

MEHASUCTINUM33V069DOC





מנהל כללי  
DIRECTOR GENERAL  
مدير عام

14 מאי 2006

ט"ז אייר תשס"ו

לכבוד  
ראש הממשלה

הנדון: סכום דיוני הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות אשר מונית לעמוד בראשה מתוקף החלטת הממשלה מספר 2474 מיום 15.8.2004 סיימה את עבודתה ומסרה את המלצותיה המצ"ב. עיקר המלצות הועדה הן:

- א. לאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה להמשיך ולראות "בחטיבה להתיישבות" גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה.
- ב. הועדה ממליצה למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות ומפרטת בדו"ח המלא בדבר נקיטת פעולות השונות ובאחריות משרד ראש הממשלה.
- ג. הועדה ממליצה לקבוע תקציב שנתי קבוע לפעולות רב שנתיות ומתמשכות של החטיבה להתיישבות ותקציב נוסף מול פרויקטים שיבחנו בכל שנה על ידי מנכ"ל רה"מ. נוכח המשימות הצפויות, נסיון העבר, והעדר תקציב סיוע אחר, ממליצה הועדה שהחטיבה תבנה לתקציב בדר גודל של כ- 200 מלש"ח.
- ד. הועדה ממליצה להמשיך ולקיים את הסכם ההבנות שנערך בין ממשלת ישראל באמצעות נציגי האוצר ובין הסתדרות הציונות העולמית והחטיבה להתיישבות מיום ה- 14 מאי 2000.
- ה. החטיבה להתיישבות תפעל בכפוף להנחיות היועמ"ש לממשלה ועל פי הסמכויות שיוקנו לה.

אני ממליץ שלאחר קבלת חוות הדעת של היועמ"ש, כפי שהנחית, יקבע מיקום החטיבה בתוך הממשלה והסטטוס בה תפעל. אני ממליץ כי לאחר מכן יוגשו המלצות הועדה לאישורה של הממשלה.

בכרחה,  
אילן כהן

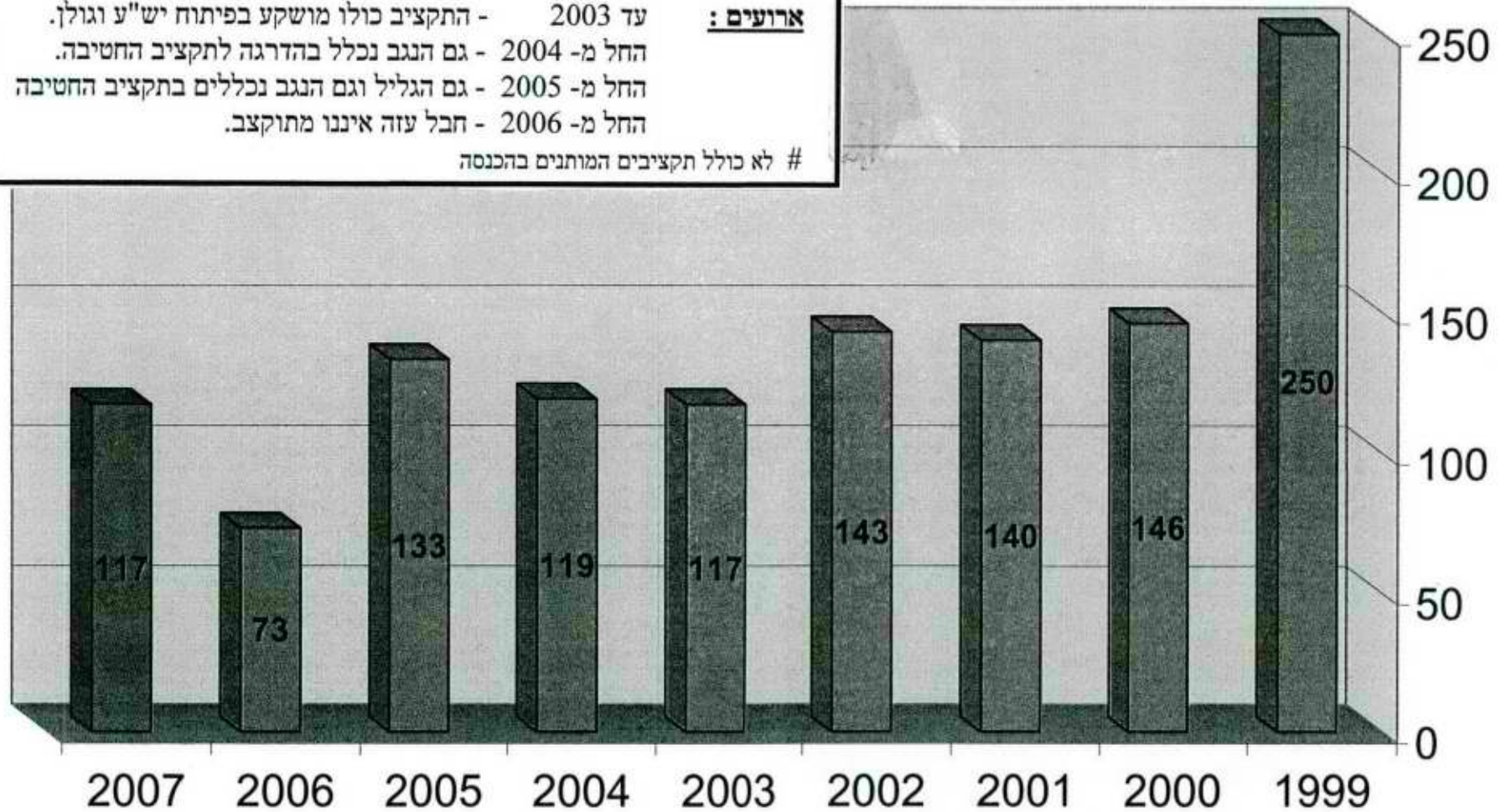
רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007 טל: 02-6705519

3 Kaplan St. Hakiryah, Jerusalem 91007, Israel. Tel: 972-2-6705519

شارع كبلان ٣، هكريا، اورشليم ٩١٠٠٧ تلفون: ٠٢-٦٧٠٥٥١٩

## # תקציבי החטיבה להתיישבות (מלש"ח) 1999-2007

**אירועים:**  
 עד 2003 - התקציב כולו מושקע בפיתוח יש"ע וגולן.  
 החל מ-2004 - גם הנגב נכלל בהדרגה לתקציב החטיבה.  
 החל מ-2005 - גם הגליל וגם הנגב נכללים בתקציב החטיבה.  
 החל מ-2006 - חבל עזה איננו מתוקצב.  
 # לא כולל תקציבים המותנים בהכנסה



הצעה

תקציב החטיבה להתיישבות 2007



הצעת תקציב החטיבה להתיישבות - 2007

סד'	נושא	פרוט	הצעה 2007	2007 באורים	בצוע 2006	בצוע 2005
1	צפון - גולן		7,000		15,557	29,260
2	פרוט מט"י				633	400
3	סה"מ		452	1	1,272	2,274
4	מענקי תשתיות		6,058	2	2,700	5,480
5	חברה וקליטה		134		900	3,057
6	השתתפות במור"ג		150			
7	השתתפות במט"י		206			
8	פיתוח מרכזי תעסוקה ויזמות				5,973	13,966
9	מיתוג, שיווק ופרסום				3,623	2,800
10	מפעלי מים				456	1,283
11	צפון גליל		23,000		3,961	12,977
12	פרוט פעולות תומכות					
13	מענקי תשתיות		5,050	3	1,817	7,250
14	קליטה וחברה		5,650	4	2,094	1,862
15	מבנים יבילים		6,600	5		3,865
16	דרכים חקלאיות		500			
17	תקנות שונות		5,200	6		
18	מרכיבי בטחון				50	
19	סה"כ גליל וגולן		30,000		19,518	42,237
20						
21	בקעה		9,353		6,242	10,609
22	פרוט מערכות תומכות אזוריות		150		100	130
23	השתתפות ברשות מרעה		20		20	25
24	אחזקת גנרטורים		150		101	18
25	מו"פ חקלאי		200		100	100
26	עתודות לפעילות		300			
27	סה"מ ביישובים		2,000	7	1,016	762
28	מענקי תשתיות		2,333	8	2,391	6,500
29	פעולות קליטה וחברה		3,700	9	2,514	3,020
30	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		500	10		32
31	הלוואות תשתיות					22
32	בנימין		5,515		2,185	4,387
33	פרוט מערכות תומכות אזוריות		100	11	60	68
34	השתתפות ברשות מרעה		20		20	25
35	מו"פ חקלאי		100	12	60	100
36	עתודות לפעילות		160			
37	סה"מ ביישובים		500	13		569
38	מענקי תשתיות		3,235	14	610	1,505
39	פעולות קליטה וחברה		1,000	15	946	1,405
40	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		400	16	20	94
41	אחזקת גנרטורים				469	518
42	הלוואות תשתיות					103
43	שומרון		7,507		4,199	5,793
44	פרוט מערכות תומכות אזוריות		500	17	370	448
45	השתתפות ברשות מרעה		20		30	25
46	אחזקת גנרטורים		460		600	811
47	מרכיבי בטחון		150			30
48	מו"פ חקלאי		160		160	160
49	השתתפות משרד הבטחון		250			

סד'	נושא	פרוט	הצעה 2007	2007 באורים	בצוע 2006	בצוע 2005
50		עתודות לפעילות	100			
51		סה"מ ביישובים	400	18		468
52		מענקי תשתיות	3,067	19	1,139	1,258
53		פעולות קליטה וחברה	2,100	20	1,900	2,500
54		מענקי הכשרת קרקע חקלאית	300	21		93
55	גוש עציון		3,983		882	2,130
56	פרוט	מערכות תומכות אזוריות	100	22		70
57		השתתפות ברשות מרעה	10			
58		מו"פ חקלאי	60	23	40	60
59		עתודות לפעילות	90			
60		סה"מ ביישובים	100	24		
61		מענקי תשתיות	2,923	25	539	906
62		פעולות קליטה וחברה	450	26	240	600
63		מענקי הכשרת קרקע חקלאית	250	27	63	213
64		אחזקת גנרטורים				221
65		הלואות תשתית				60
66	סה"כ מרכז		26,358		13,508	22,919
67						
68	דרום- הר חברון		5,648		6,038	6,834
69	פרוט	רשות מרעה	28		30	25
70		מופ"ת יהודה	50		40	99
71		תיירות פרסום	30		128	215
72		אחזקת גנרטורים	1,000		1,051	849
73		מרכיבי בטחון	400	28		554
74		מופ חקלאי	120		120	130
75		יבילים	1,000	29	765	1,011
76		עתודה לפעילות	97			
77		סה"מ ביישובים	600	30	200	825
78		מענקי תשתיות	1,723	31	3,604	1,822
79		פעולות חברה	400	32		1,153
80		מענקי הכשרת קרקע	100		100	142
81		הלואות לתשתיות תעשיות	100			9
82	דרום נגב		30,000		5,424	17,869
83	פרוט	יבילים לקליטת בנים	450	33	1,732	4,730
84		מבנים יבילים	10,000	34	485	
85		כפרי סטודנטים	150		1,500	
86		מו"פ חקלאי נגב	200		170	80
87		מרכיבי בטחון ליישובים	300	35		
88		סה"מ בודדים				
89		סה"מ בודדים וביישובים	9,000	36		329
90		מענקי תשתיות	9,000	37	1,071	7,017
91		קליטה וחברה	300	38	404	987
92		הכשרת קרקע לחקלאים בודדים	300			1,911
93		הלואות לתשתיות - בודדים	300			377
94		האחזיות נח"ל				2,375
95		אחזקת גנרטורים			62	63
96	סה"כ דרום ונגב		35,648		11,462	24,703

סד'	נושא	פרוט	הצעה 2007	2007 באורים	בצוע 2006	בצוע 2005
97	סכום					
98	סכום	גליל וגולן	30,000		19,518	42,237
99	סכום	מרכז	26,358		13,508	22,919
100	סכום	דרום ונגב	35,648		11,462	24,703
101	סכום	כל האזורים	92,006		44,488	89,859
102	סכום	מטה ופעולות (כולל החבלים)	23,931		29,040	43,985
103		רזרבה	1,500		0	
104	סה"כ		117,437		73,528	133,844
105		מותנה בהכנסה	20,050		34,050	20,050
106	סה"כ		137,487		107,578	153,894

**באורים להצעת התקציב**

מספ ר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
	<b>גולן</b>			
1	סה"מ מותנה	יזמויות שונות והשתת' בהקמת צימרים בגולן-מרום הגולן, גבעת יואב, גשור וכד'		452
2	מענקי תשתיות	קדמת צבי-מחנה זמני	600	
		מ.א. גולן - כפרי תיירות בנווה אטיב, רמות, חד נס ומרום גולן	1000	
		תשתיות במחנה ווסט בברוכים (פעולות להגברת התעסוקה בגולן)	1400	
		קידום תב"עות	239	
		רכישת מבנים יבילים- עבור קליטת משפ' חדשות בנטור ויונתן	2000	
		השתתפות בקמפיין תיירות	500	
		השתתפות בתשתיות כפרי תיירות	319	6058
	<b>גליל</b>			
3	מענקי תשתיות	עבור עירון-תשתיות למבנים זמניים גן-מעון.	500	
		מ.א. משגב שיווק ופרסום	400	
		מ.א. משגב תכנית אסטרטגית לאז"ת תרדיון	300	
		מ.א. משגב הרחבה הררית, אבטליון, הר חלוץ	700	
		מ.א. משגב תכנית מתאר הררית, אבטליון והר חלוץ	200	
		מ.א. גליל תחתון תכניות אב ותשתיות	250	
		מ.א. גליל תחתון תשתיות למחנה זמני בית רימון	200	
		אל בטוף - השתתפות בפתוח	200	
		מ.א. יזרעאל- תב"עות היוגב, בלפוריה, הושעיה	300	
		מ.א. יזרעאל - תכנון אז"ת	300	
		מ.א. גליל עליון - תב"עות דן, כפר גלעדי וברעם	300	
		מ.א. גליל עליון - מוקד תעסוקה וייעוץ ליזמות	500	
		מ.א. גליל עליון- תכנית אב אסטרטגית	200	
		מ.א. מעלה יוסף- תב"עות אלקוש, עין יעקב, מעונה וגורן	200	
		מ.א. גלבוע- מנופי פתוח היפודרום, נחל חרוד, שביל נורית	500	5050
4	פעולות חברה וקליטה	מ.א. משגב - השתת' בקפיין פרסום ושיווק, מינהלת קליטה	400	
		מ.א. זבולון-הרחבת ישובים	200	
		מ.א. בית שאן - חברה וקליטה	300	
		מץא בית שאן - שיווק עמק המעינות	400	
		מ.א. גליל תחתון - שיווק ופרסום להרחבות קהילתיות בישובים	200	
		מ.א. מרום הגליל - שיווק ופרסום	300	
		מ.א. מרום הגליל - חברה וקליטה	300	
		מ.א. עמק יזרעאל - שיווק ופרסום	400	
		מ.א. עמק יזרעאל - חברה וקליטה	300	
		מ.א. גליל עליון - שיווק ופרסום	400	
		מ.א. גליל עליון - חברה וקליטה	400	
		מ.א. עמק הירדן- שיווק ופרסום	300	
		מ.א. עמק הירדן - חברה וקליטה	300	
		מ.א. עמק הירדן- ייעוץ אסטרטיגי	200	
		מ.א. מבואות חרמון - השתת' בפעולות חברה וקליטה משפ' חדשות	200	
		מ.א. מעלה יוסף - התערבות סוציולוגים ומלווים חברתיים	250	
		מ.א. גלבוע - שיווק ופרסום	300	
		מ.א. גלבוע - חברה וקליטה	100	5650
5	מבנים יבילים	מ.א. משגב עבור אשבל	800	
		מ.א. בית שאן -מעלה גלבוע כ- 7 מבנים	1000	
		מ.א. גליל תחתון עבור בית רימון	800	
		מ.א. מרום הגליל- טפחות ואו כלנית כ- 7 מבנים	1000	
		מ.א. עמק הירדן עבור רביד	800	
		מ.א. מעלה יוסף עבור שתולה זרעית	1700	6600

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
6	תקנות שונות	מ.א. משגב- פרויקטים תיירותיים שכניה ופארק צלמון מ.א. בית שאן - תשתיות תיירותיות- עין מודע ונחל הקיבוצים מ.א. מרום הגליל- תשתיות תיירותיות, חזון, אמירים וכרם בן זמרה מ.א. מרום הגליל- כפרי תיירות- אור הגנוז, אביבים, דובב מ.א. עמק יזרעאל- פרויקטים תיירותיים- נחל ציפורי ותבור מ.א. מטה אשר- מסלולי אופניים מ.א. מטה אשר- תכנית אב לתיירות מ.א. מטה אשר- כפרי תיירות- איילון, נ. השיירה, כברי, ב. הגליל מ.א. מטה אשר- שיקום אתר נחל כזיב מ.א. מטה אשר- טיילת ראש הנקרה מ.א. גליל עליון- כפרי תיירות- מלכיה, שניר, מ. ברוך, ל. הבשן מ.א. גליל עליון- שיפוץ 50 חדרי אירוח - מעיין ברוך דן דפנה כ.גלעדי מ.א. עמק הירדן- פרויקטים תיירותיים- סובב כנרת, חצר כנרת ומצפור	400 400 400 400 300 200 200 400 400 400 400 1000 300	5200
<b>בקעה</b>				
7	סה"מ כלי	ורד יריחו- נטיעת מטע תמרים השתתפות בנטיעת תמרים- משכיות אחזקת מטע תמרים בחמדת סה"מ יזמויות שונות- בתחומי תעשייה ותיירות סה"מ בנים חוזרים- סיוע בנטיעת תמרים בתומר, פצאל, משואה, בקעות	500 150 150 200	2000
8	מענקי תשתיות	בית הערבה - מבנים זמניים ורד יריחו- תשתיות למחנה זמני ורד יריחו - מבנים זמניים- פרויקט מבצר משכיות- הכשרת שטח למטע תמרים רותם- תשתיות פתוח מחנה זמני מ.א. מגילות- השתתפות בהרחבה קהילתית מ.א. מגילות - מבנים זמניים באבנת מ.א. מגילות- תשתיות פתוח- מחנה זמני אבנת ייטב- תשתיות ופתוח מחנה זמני מ.א. בקעת הירדן- מדידות שרותי תכניות מ.א. בקעת הירדן- שרותי מתכננים מ.א. בקעת הירדן- קידום תב"עות ביישובים	200 126 250 150 120 380 250 417 125 20 55	195
9	פעילות חברה וקליטה	השתתפות בפעילות חברה וקליטה- מ.א. מגילות- קליטת משפ' חדשות באובנת, ורד יריחו, בית הערבה השתתפות בפעילות חברה וקליטה- מ.א. בקעת הירדן- סיוע בקליטה ביישובים צעירים: רותם, חמדת ומשכיות פרויקט סטודנטים- המשך משנת 2004	550 600	3700
10	מענקי הכשרת קרקע חקלאית	הכשרת קרקע בנעמה הכשרת קרקע במשכיות	300 200	500
<b>בנימין</b>				
11	מערכות תומכות אזוריות	מס"ק אזורי בנימין	100	100
12	מו"פ חקלאי	מו"פ ההר בנימין	100	100
13	סה"מ	יזמויות בבנימין- השתת' ביזמויות שונות בתעשייה, חקלאות ותיירות	500	500
14	מענקי תשתיות	מחנה זמני טלמון ענר מחנה זמני פסגות מחנה זמני עטרות מחנה זמני דולב פיתוח תל שילה מחנה זמני רימונים מחנה זמני מעלה לבונה	80 80 100 80 150 500 120	

מספר	כותרת	פרט	אלש"ח	סה"כ
		חיבור חשמל איזור מלאכה באדם.	200	
		מחנה זמני עלי	150	
		תכנון תבע"ות ומדידות	254	
		שרותי מתכננים	100	
		מחנה זמני נווה צוף	80	
		תשתיות למבנים זמניים- טלמון, ענר, עטרת, דולב, מעלה לבונה	841	
		קווי מים לניצול והשבת מי קולחין	500	3235
15	חברה וקליטה	מ.א. בנימין- השתת בפעולות חברה וקליטה למשפחות חדשות	650	
16	מענקי הכשרת קרקע חקלאית	הכשרה חקלאית שילה	100	
		שמירת קרקעות -נטיעת זיתים בישובי בנימין	300	400
<b>שומרון</b>				
17	פעולות תומכות אזריות	השתתפות באז"ת שחק	120	
		השתתפות באז"ת בר אור	50	
		השתתפות במס"ק שומרון	330	500
18	סה"מ	השתת' בהקמת מחלבה באיתמר	400	
19	מענקי תשתיות	השתתפות בפתוח מחנה זמני כפר תפוח, רבבה -לקרוואנים לקליטת בנים חוזרים	180	
		מחנה זמני במבוא דותן- במידה ותהיה הגדלת תקציב	120	
		תשתיות פתוח במחנה זמני בכפר תפוח.	100	
		מ.א. שומרון- שרותי מתכננים	100	
		מ.א. שומרון- תשתיות פתוח מחנה זמני-השתת בפעולות פיתוח באמצעות מו"א	1283	
		בישובים פדואל, יצהר	204	
		מ.א. שומרון- קידום תב"עות ליישובים	10	
		מ.א. שומרון- צילומים והעתקות	170	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני הר ברכה.	100	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - חרמש - כנ"ל	100	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - יצהר - כנ"ל	100	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - מעלה שומרון- כנ"ל	200	
20	השתתפות בפעולות חברה וקליטה	רכישת מבנים יבילים- מ.א. שומרון-הר ברכה, חרמש, יצהר	500	3067
21	הכשרת קרקע חקלאית	פעולות להתערבות קהילתית/ חברתית במפונים שנקלטו בישובים הקיימים לנטיעת זיתים ותאנים לצורך שמירת קרקעות בישובי השומרון	300	2100
<b>גוש עציון</b>				
22	מערכות תומכות אזריות	השתתפות בפעילות א.ת. גוש עציון	100	100
23	מו"פ חקלאי	פעולות מו"פ חקלאי - מו"פ ההר גוש עציון	60	60
24	סה"מ בישובים	סה"מ ליזמויות- הגדלת הסיוע בתחומי תעשייה, מלאכה ושרותים.	100	100
25	מענקי תשתיות	תשתיות ופתוח מחנה זמני כפר אלדד ושדה בר	180	
		העתקת רפתות במגדל עוז	539	
		תשתיות ופיתוח מחנה זמני תקוע	100	
		העתקת רפתות במגדל ראש צורים	281	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני מעלה עמוס איבי הנחל	60	
		תשתיות ופתוח מחנות זמניים- בשלב ב' גם תקוע, כפר אלדד, נוקדים ובת עין	500	
		שרותי מתכננים	113	
		תכנון ומדידות	200	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני נוקדים	80	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני כרמי צור	130	
		הקמת מרכז בריאות ואירוח במיצד	500	

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
		מחנה זצני מיצד פני קדם	100	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני קידר	40	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני בת עין	100	2923
		מ.א. גוש עציון	450	450
26	פעולות חברה וקליטה			
	מענקי הכשרת קרקע	הכשרה חקלאית בתקוע	50	
27	חקלאית		200	250
	<b>הר חברון</b>			
28	מרכיבי בטחון	גדר בטחונית לסנסנה	200	
		גדר בטחונית לליבנה	100	
		דרך היקפית לשמעה	100	400
29	מבנים יבילים	רכישת מבנים יבילים לסנסנה	500	
		רכישת מבנים יבילים ליבנה	200	
		רכישת מבנים יבילים לשמעה	300	1000
30	סה"מ	סוסיה	200	
		נגוהות	200	
		אשכולות	100	
		טנא עומרים	100	600
31	מענקי תשתיות	מחנה זמני עומרים	100	
		מחנה זמני נגוהות	100	
		מחנה זמני שמעה	200	
		יועצים ותכנון- מ.א. הר חברון	300	
		מחנה זמני סנסנה	100	
		מחנה זמני- מצודת יהודה	112	
		מחנה זמני- מעון	211	
		מחנה זמני- מעלה חבר	200	
		מחנה זמני- אשכולות	100	
		מחנה זמני- חגי	200	1723
		הרחבת הפעילות קליטה בישובים הקולטים- עתניאל, שני, אשכולות, שמעה		
32	פעולות חברה וקליטה	מעלה חבר - חוסן קהילתי	400	
	<b>נגב</b>			
33	מבנים יבילים- ישובים ותיקים	צופר, קדש ברנע, עין תמר	450	450
34	מבנים יבילים	כרמים	1500	
		אמציה	500	
		מרשם	500	
		שומריה	1000	
		רתמים	1500	
		באר מלכה	1500	
		חרוב	500	
		מרחב עם	1500	
		התיישבות בודדים בנגב	1500	10000
		באר מלכה	200	
35	מרכיבי בטחון	מרכיבי בטחון להתיישבות בודדים	300	100
		יישובי כיכר סדום- ל- 10 משפחות		
36	סה"מ יישובים בודדים		2000	
		יישובי הערבה - ל- 15 משפחות	3000	
		יישובי רמת נגב- 10 משפחות	2000	
		יישובי חבל שלום- ליתד, יבול, שדה אברהם, פריגן, דקל	2000	9000
		כללי נגב- תכנון ויועצים- תכנון אזורי למזרח לכיש בחלוציות באזור המיתרים	2000	
37	מענקי תשתיות			

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
		מענקי תשתיות- באר מלכה-הרחבת מחנה זמני עד לכ- 30 משפחות	2000	
		שומריה	500	
		רתמים	1000	
		רוח במדבר	1000	
		חרוב	1000	
		גבעות בר	1000	
		חוות בודדים	500	9000
38	חברה וקליטה	מ.א. ערבה	50	
		מ.א. אשכול	50	
		מ.א. בני שמעון	100	
		מ.א. לכיש	100	300



## הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

### הצעות לסכום דיוני הועדה

#### 1. כתב המנוי

החלטת ממשלה מס 2474 מיום 15.8.2004

"להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנות צוות בראשותו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד החקלאות ופתוח הכפר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ונציג מרכז המועצות האזוריות, אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות ובזבוז נשאבים בביצוע תכניות ופעולות ההתיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה. הועדה תגיש המלצותיה עד ליום 1 באפריל 2005"

#### 2. רקע

במהלך שנים רבות עסקו **שני גופים מרכזיים** במשימות ההתיישבות (בעיקר בהקמת ישובים חדשים ובלווי כלכלי חברתי של ישובים צעירים):

- הסוכנות היהודית לגבי ישובים אשר נמצאו עד ל"קו הירוק" – מתקציב חיצוני
- החטיבה להתיישבות לגבי רמה"ג, ויישובי יהודה שומרון הבקעה וחבל עזה – מתקציב המדינה

החל מ-2003 חלו שני שינויים משמעותיים ביותר לגבי ההתיישבות הכפרית:

- הסוכנות היהודית סיימה לממש החלטתה מ-1992, ויציאה באופן מדורג מלווי ההתיישבות הצעירה ומהקמת ישובים חדשים
- החטיבה להתיישבות החלה לפעול בנגב בתחילה, ואחר כך גם בגליל במשימות ההתיישבות.

**בנוסף לאמור מקימים משרדי הממשלה פעילות מגוונת כל משרד בתחומו הוא:**

- המינהל לבניה כפרית - במשרד הבנוי והשיכון
- המינהל לחינוך התיישבותי, ואגפי מטה אחרים - במשרד החינוך
- האגף לתיירות כפרית החמ"ת ואגפי מטה אחרים - במשרד התיירות
- יחידות המטה השונות - במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- האגף למשימות לאומיות והמחלקה להתיישבות - במשרד הבטחון
- מינהל הספורט - במשרד המדע התרבות והספורט
- מינהל הפיתוח האזורי, רשות ההשקעות ואגפי המטה האחרים - במשרד התמ"ת

### 3. דיוני הועדה

#### הועדה קיימה 7 דיונים:

- 14 בנובמבר 2004 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות הציגו את החטיבה להתיישבות ואת תחומי פעילותה.
  - 20 בדצמבר 2004 – דיון בו הציג יועץ רה"מ להתיישבות את השלבים בהקמת יישוב חדש – השלב המקדמי, ועדת ההיגוי והשלב הפיזי.
  - 3 בינואר 2005 – דיון בו הציגו נציגי משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשב הכללי) את נקודת ראותו לגבי פעילות החטיבה להתיישבות ותקציביה.
  - 10 בינואר 2005 – דיון בו הציג היועץ המשפטי של משרד האוצר את ההיבטים המשפטיים ההתקשרות בין ממשלת ישראל וההסתדרות הציונית העולמית.
  - 14 במרץ 2005 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות דוגמאות לטיפול במרחב רמת הגולן ודוגמאות בהקמת היאחזויות נח"ל.
  - 8 בנובמבר 2005 – דיון בו הוצע לבחור בחטיבה להתיישבות כגורם המרכזי בפעילות ההתיישבותית אשר תפעל כסוכנות ביצוע, תוך קביעת כללים למעקב ובקרה על פעילותה. כמו כן הוצג מודל לתקצוב שנתי ורב שנתי של החטיבה להתיישבות.
  - 20 מרץ 2006 – דיון לסכום המלצות הועדה
- במו כן הוצג לוועדה ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000. (המצ"ב)

### 4. עיקרי הממצאים

- א. הועדה קיבלה חוות דעת בעניין מודלים אפשריים לניהול פעילות ההתיישבות ומצאה שלחטיבה להתיישבות מספר יתרונות מובהקים כמו:
- יכולת ביצוע גבוה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר.
  - גמישות ביצוע גבוהה, דבר המאפשר התארגנות למשימה נדרשת בלו"ז קצר ביותר.
  - יכולת פעולה ע"פ פרויקטים, ולווי כל פרויקט לאורך זמן עד לסיומו, היא עושה זאת באופן רוחבי ע"י הפעלת התאום עם הגורמים האחרים בפרויקט.

ב. הועדה זיהתה מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח הממשלה על עבודתה של החטיבה להתיישבות.

- לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה להתיישבות (התקציב נרשם במשרד החקלאות), ותוכנית העבודה שלה איננה עוברת תהליך של אישור על ידי גורם בממשלה.
- לממשלה אין כלים באמצעותם ניתן לה לפקח על עמידתה של החטיבה להתיישבות במשימות ההתיישבותיות וכן את מידת התאימות של משימות אלה למדיניות הממשלה ולקווי הייסוד שלה.
- תקציב התקורות (בפרט בהוצאות שכר ונלוות) של החטיבה להתיישבות גבוה בהשוואה למשרדים וגופים אחרים (לדעת האוצר).
- קיימת אי בהירות לגבי השותפות ויחסי הגומלין עם ההסתדרות הציונית.

#### ממצאים נוספים

ג. תקציב החטיבה להתיישבות (ראה טבלה עמ' 8) למרות העובדה שהחטיבה להתיישבות עברה לפעול גם בנגב ובגליל, תקציבה לא גדל אלא אף קטן בהדרגה משנה לשנה באחוזים ניכרים. גם יציאתה של הסוכנות היהודית מפעילות בהתיישבות וכניסתה של ה"חטיבה" במקומה לא בא לידי ביטוי בתקציב. נמצא גם שתקציב ה"חטיבה" על בסיס שנתי מונע גמישות בביצוע.

#### ד. גביית חובות העבר

נמצא כי שיטת העבודה של מתן הלוואות לאגודות ולתושבים לפרקי זמן ארוכים וביטול ועדת הערר גרמו לויכוחים רבים בדבר גובה החוב, ולהצטברות חובות רשומים בסכומים גדולים ללא יכולת של גביה אפקטיבית. כיום מתבצעת גביית החובות בחלקה ע"י חברת "עידוד" ובחלקה ע"י "מנהלת ההסדרים במגזר החקלאי".

ה. נמצא כי קיים הסכם חתום בין הממשלה וההסתדרות הציונית העולמית מיום 14/5/2000, (ראה נספח עמ' 9) הקובע את מערכות היחסים בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית העולמית. להסכם זה מצורפים נספחי העבודה, אך רק נספח א' מתוכם (נספח הבקרה) נחתם ביום 28.3.01, ואילו יתרת הנספחים טרם נחתמו עד היום. בפועל מתנהגים הצדדים להסכם כאילו גם יתרת הנספחים חתומים.

## 5. המלצות צוות ההגוי

### משימות

1. לאור יכולתה המקצועית של החטיבה להתיישבות, ממליצה הוועדה להמשיך לראות בחטיבה להתיישבות כגוף ביצוע למשימות פיתוח התיישבות של הממשלה, בכל רחבי הארץ. החטיבה להתיישבות תעסוק:
  - בהקמת יישובים חדשים
  - בסיוע להתיישבות צעירה, בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים בנגב, בגליל, בגולן, בקעת הירדן וביו"ש.
  - בביצוע פרויקטים ייחודיים בעצמה או/ו ובשיתוף עם משרדי הממשלה השונים.
2. בשמה החדש היא תקרה "החטיבה לביצוע פרויקטים לאומיים בהתיישבות" (להלן "החטיבה").
3. "החטיבה" תחליף בהדרגה את "המחלקה לישראל" בסוכנות היהודית בנושא סיוע למתיישבים ובלווי התיישבותי פרטני ביישובים בנגב, בגליל ובפריפריה.
4. על מנת לחזק ולמסד את יכולתה של הממשלה לתאם בין יעדי הממשלה ובין פעילותה של "החטיבה" ממליצה הוועדה כי:
  - הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת יעדי החטיבה.
  - מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע את התוכניות הרב שנתיות של "החטיבה".
  - האגף לתאום ולבקרה יבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.
5. הוועדה ממליצה לממשלה לבוא בדברים עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובקרה.
6. מאחר וההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות ממשיכים לסייע לממשלה בתוכניות ובפעולות שונות, מבקשת הוועדה להדגיש כי נוהלי העבודה יהיו ע"פ ההסכם שבניהם בו נאמר: "כי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נוהליה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה".
7. הוועדה מצאה כי יש לתת "לחטיבה" גמישות ביצוע ויכולת עבודה בחלק מתקציבה ע"פ פרויקטים "כזרוע הארוכה וכשלוחה של הממשלה". עם זאת ממליצה הוועדה שבמהלך השנתיים הקרובות תיבחן האפשרות לפיה תופעל החטיבה בחלק מהנושאים כ"סוכנות ביצוע - קבלנית".

## מינוי המנהלים

8. מינוי יו"ר "החטיבה" ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.
9. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ישותף בתהליך בחירת מנכ"ל "החטיבה".
10. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ימנה את מבקר הפנים של "חטיבה".
11. החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב ה"חטיבה" בהתאם.

## התקציב

12. התקציב להתיישבות יכלול במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה, ויוקצה "לחטיבה" על פי חלוקה לשתי קבוצות:
  - א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה ותקורות. תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור בתוכנית העבודה השנתית (כאמור בסעיף 5 לעייל) וכן התקורות. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח
  - ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישור מנכ"ל משרד רה"מ. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.גם תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של "החטיבה", אולם חשב "החטיבה" לא יהיה רשאי לבצע התחייבויות בסעיף זה ללא אישורו של מנכ"ל משרד רה"מ.

(ראה טבלה עמ' 8)

13. שני חלקי התקציב הנ"ל יקבעו ע"פ הפעילויות השונות בחלוקת המשנה הבאה:

- א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה, ותקורות.
  - תקציב לטיפול ביישובים ובמתיישבים צעירים (מתוך היישובים שטופלו ע"י הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות), ישובים אשר יקבעו בתוכנית העבודה השנתית.
  - תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.
  - תקציב תקורות

- ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישורים כנדרש
  - תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.
  - תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית / חברתית חריפה.
  - תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.
  - תקציב עבור השתתפות "החטיבה" בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.

14. "הרשאה להתחייב"

הוועדה רואה שיש לאפשר "לחטיבה" לעבוד בפרויקטים שמעבר לשנת עבודה, ולפיכך ממליצה לאגף התקציבים באוצר לבחון מתן "הרשאה להתחייב" לפרויקטים מתמשכים.

15. גביית חובות

א. החל משנת 2006 לא יינתנו כספים בהלוואות אלה במענקים.  
ב. חובות העבר – נציגי "החטיבה" והחשב הכללי יימפו החובות וימליצו על מבצע הוון למחיקת החובות. כמו כן, ממליצה הוועדה כי החובות שנתרו יגבו רק ע"י "מנהלת ההסדרים של המגזר החקלאי".

16. ההסדרים בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית

הוועדה ממליצה להמשיך לפעול ע"פ ההסכם הקיים. משרד ראש הממשלה יפעל להשלמת ההסכם וחתימת הצדדים על יתרת נספחיו שטרם נחתמו.

17. תקציב רב-שנתי

בשנת 2006 יתקיים דיון תקציבי עם אגף התקציבים באוצר לקביעת המסגרות התקציביות הרב-שנתיות.

18. תקציב 2006

מאחר ותקציב "החטיבה" המתוכנן ל- 2006 קטן מהותית ביחס לתקציב בפועל שקיבלה החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות וגם ביחס לתקציב 2005 ללא תקציב ההתנתקות, (ראה טבלה עמ' 8) מוצע כי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר והחטיבה להתיישבות יגישו מסגרת תקציבית מעודכנת לשנת 2006 עד 1/5/06.

מעקב ובקרה

19. יוקם צוות יישום המלצות הדו"ח בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר.

20. יישום המלצות ייבחנו מחדש בסוף שנת 2006 ובסוף שנת 2007 לאחר שצוות היישום המלצות יגיש דו"ח בנדון.

### תקציב החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות

שנה	בסיס	שינויים #	סה"כ	מתוכם לנגב וגליל
1999	188	62	250	
2000	106	40	146	
2001	89	51	141	
2002	136	7	142	
2003	126	(9)	117	
2004	81	38	119	30
## 2005	65	48	113	25

# תקציבים שנוספו במהלך השנה  
 # בשנת 2005 הפעילה החטיבה תקציב נוסף של 183 מלש"ח ליישובם של תושבי חבל עזה.

תקציב החטיבה להתיישבות ע"פ קבוצות משנה (פרוט סעיפים 12.13)

מזטבר	הערכה	פרוט	ראשי	
	75	ישובים צעירים תקציב סה"מ	תקציב שנתי לטיפול	1
	20	חברה וקהילה בישובים צעירים	מתמשך ולתקורות	
125	30	תקורות ובצ"מ		
	25	הקמת ישובים חדשים	תקציב לפי פרויקטים	2
	20	סיוע לישובים ותיקים במשבר		
	15	פרויקטים יחודיים לחטיבה		
75	15	פרויקטים משותפים עם אחרים		
100	סה"כ			



מנהל כללי  
DIRECTOR GENERAL

مدير عام

ירושלים, כ"א אלול תשס"ו  
14 ספטמבר 2006

לכבוד  
מר זאב בילסקי  
יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית

שלום רב,

הנדון: השתתפות הסוכנות היהודית בתקציבי הפיתוח המיוחד של הגליל והנגב

ראשית, אני מוצא חובה נעימה להודות לך ובאמצעותך לכל העושים במלאכה בסוכנות היהודית על הסיוע והתמיכה הרבים שנתתם לישובי הצפון בעת הקשה של המערכה האחרונה. בכל ישובי הצפון משבחים את הסוכנות היהודית, מצביעים עליך ועל מר משה ויגדור כמי שמשרים אוירה עניינית של שיתוף וסיוע מתוך עמדה חיובית ואוהדת. תבורכו.

הטיפול המיוחד לשיקום וחיזוק הגליל לאחר המלחמה והצורך הדחוף שנקבע כמה חודשים קודם לכן לפיתוח מואץ של הנגב הינם **משימות לאומיות** המחייבות גיוס משאבים נוספים.

שוחחנו לאחרונה על התוכניות והמטלות של החטיבה להתיישבות בכל הקשור בפיתוח הגליל והנגב וההכרח בקבלת סיוע מיוחד של העם היהודי לעניין זה.

קיבלתי בסיפוק רב הודעתך (בע"פ) כי תעמידו לצורך משימה זו 10 מליון דולר בשנה. הממשלה מצדה תטיל על החטיבה להתיישבות משימות מיוחדות בתחום הפיתוח בגליל ובנגב בהיקף כולל של 200 מלש"ח לשנה (כ-150 מלש"ח במימון ממשלתי).

אודה לך אם תנחה את הגורמים המקצועיים בסוכנות להסדיר נושא החטיבה להתיישבות בהסכם עם הממשלה.

בברכה,  
רענן דינור

העתק: ח"כ אהוד אולמרט, ראש הממשלה  
מר משה ויגדור, מנכ"ל הסוכנות היהודית  
מר עוזי קרן, יועץ רה"מ להתיישבות

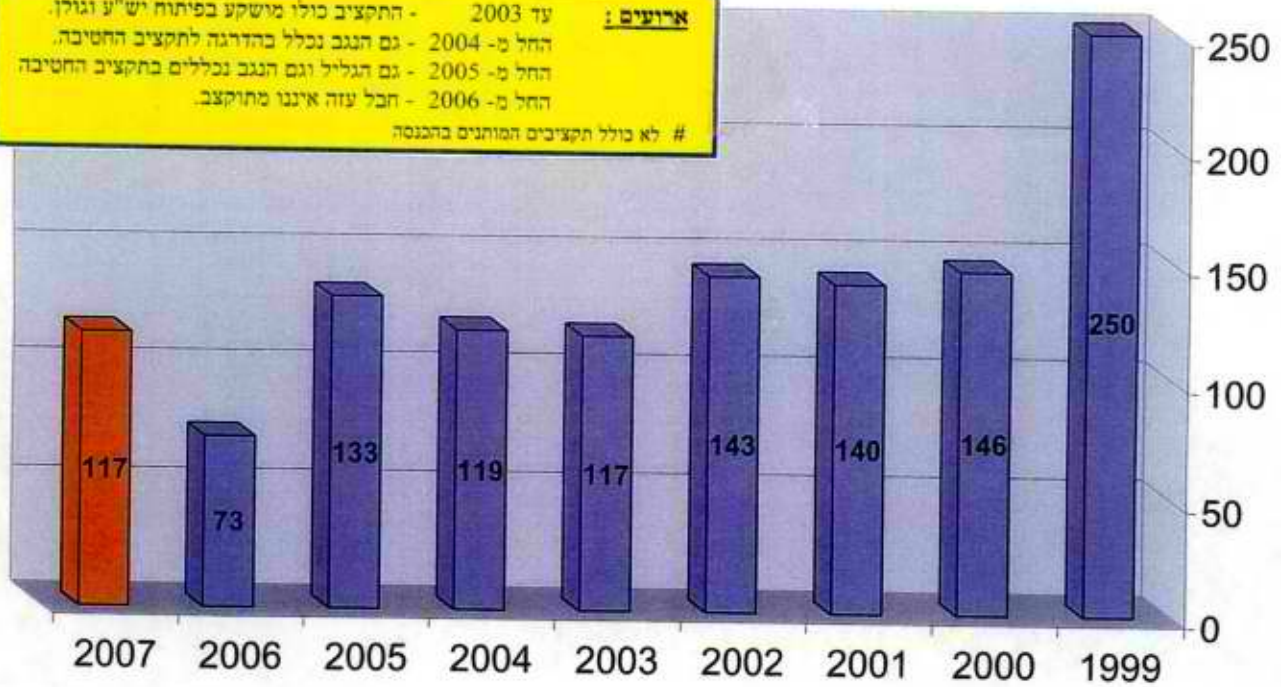


# הצעה

## תקציב החטיבה להתיישבות 2007

# תקציבי החטיבה להתיישבות (מלש"ח) 1999-2007

**אירועים:**  
עד 2003 - התקציב כולו מושקע בפיתוח יש"ע וגולן.  
החל מ-2004 - גם הנגב נכלל בהדרגה לתקציב החטיבה.  
החל מ-2005 - גם הגליל וגם הנגב נכללים בתקציב החטיבה.  
החל מ-2006 - חבל עזה איננו מתוקצב.  
# לא כולל תקציבים המותנים בהכנסה.



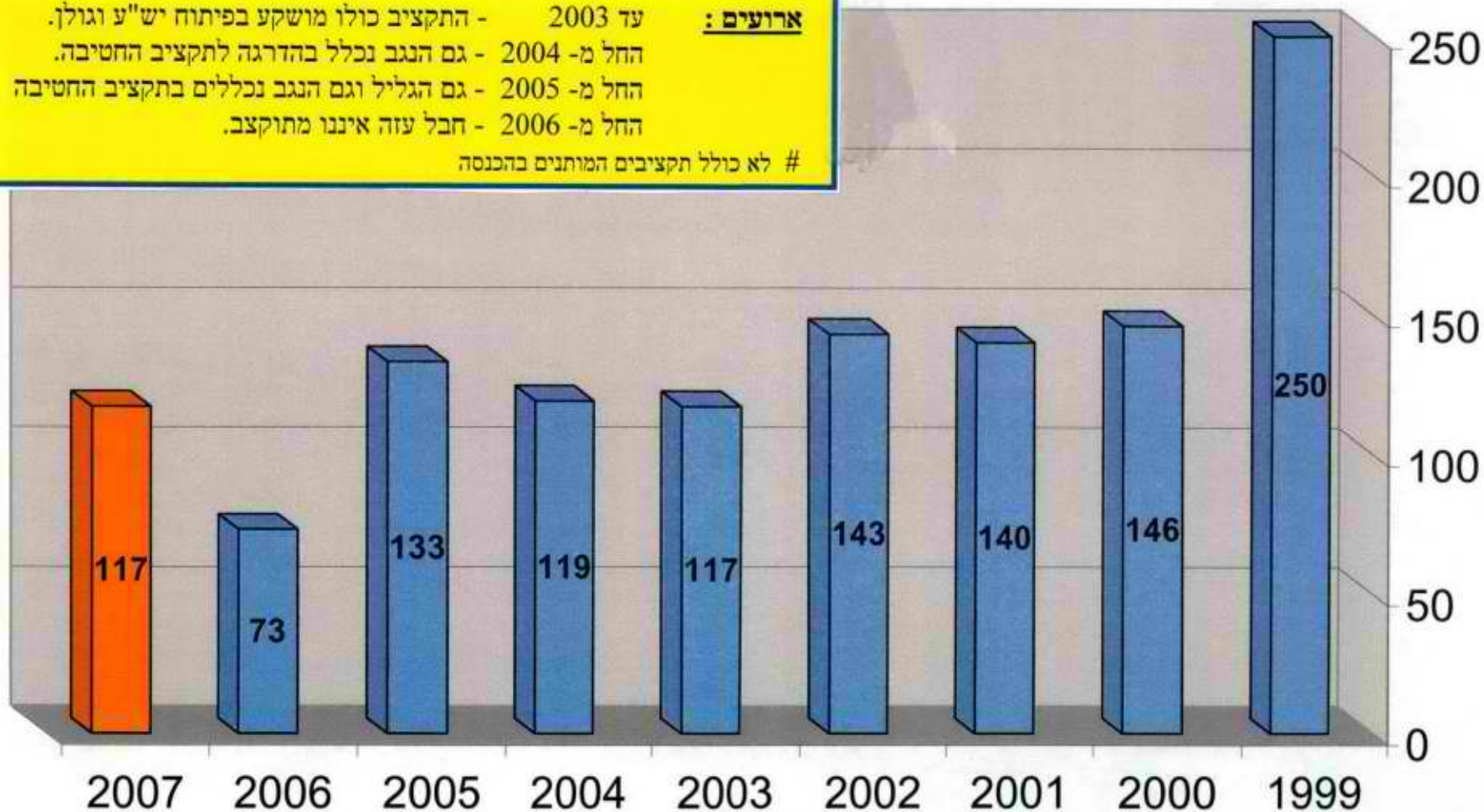


## תקציבי החטיבה להתיישבות (מלש"ח) 1999-2007 #

### אירועים:

עד 2003 - התקציב כולו מושקע בפיתוח יש"ע וגולן.  
החל מ-2004 - גם הנגב נכלל בהדרגה לתקציב החטיבה.  
החל מ-2005 - גם הגליל וגם הנגב נכללים בתקציב החטיבה  
החל מ-2006 - חבל עזה איננו מתוקצב.

# לא כולל תקציבים המותנים בהכנסה





משרד ראש הממשלה  
יועץ רה"מ להתיישבות

19 מרץ 2007

לראש הממשלה

כבוד,

הכפיפות הביצועית של החטיבה להתיישבות

- החטיבה להתיישבות הינה אחד מכלי הביצוע של מדיניות הממשלה בתחום ההתיישבות וכל ממשלה הפעילה אותה ע"פ הבנתה ושיקוליה:
- בעבר מנהליה היו אנשי הכיפות הסרוגות והיא פעלה בנתה רק את יש"ע.
  - שלוש הממשלות האחרונות (ושלך בכללן) העבירו את מרכז הפעילות של החטיבה לנגב, לגליל, לבקעה ולגולן, ושם הוא פועלת כיום.

החטיבה להתיישבות מתוקף היותה מסגרת "רב-תחומית" הפועלת בתחומי החקלאות והתיירות, הפיתוח והשיכון, היזמות והתעסוקה, החברה והקהילה, אין משרד נכון יותר להפעלתה מאשר משרד רב תחומי כמו משרד ראש הממשלה. ומהצד השני, שליחות מטעמו של משרד ראש הממשלה, מכפיל ומעצים את יכולתה של החטיבה לפעול ולהפעיל אחרים.

הצוות המקצועי, המומחיות רבת התחומים, נכונות השליחות, וגמישות הביצוע הם יתרונותיה המובהקים – ולפיכך טוב יעשה מפקד, מנהל או ראש ארגון שיפעל ולצידו מין "סיירת" שכזו.

בברכה  
עוזי קרן

## הסדרי עבודה עם החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה

### מבוא:

הואיל ובהמלצות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר אשר עמד בראש ועדה בין משרדית לבחינת פעולות ההתיישבות נקבע: "שלאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות בחטיבה להתיישבות גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה". לאור לקחי העבר, ממליץ יו"ר הועדה: "למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות"

הואיל וממשלות ישראל קיבלו במהלך השנים מספר החלטות בעניינה של החטיבה להתיישבות ובניהם:

- החלטה ב/135 מיום 7.98.22 המסדירה את מסגרת הפעילות של החטיבה להתיישבות
- החלטה 2517 מיום 18.9.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בנגב ובאחריות משרד רה"מ.
- החלטה 2701 מיום 8.11.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בגליל

הואיל ובשנת 2000 נערך הסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית.

הואיל ובעבר לא נקבעה הכפיפות התפעולית של החטיבה להתיישבות למשרד ממשלתי כלשהו, למעט העובדה שתקציב החטיבה נרשם בבסיס התקציב של משרד החקלאות.

הואיל וכוונת ראש הממשלה להסדיר את מעמדה של החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה ע"פ המלצות מר אילן כהן, ולהוסיף ולמסד הנוהלים הנדרשים הנוספים, כמו לאחד התקציבים בהתאם.

### מוצעים בזאת נוהלי עבודה המפורטים מטה.

#### 1. מרחב הפעילות

- החטיבה להתיישבות תיפעל באזורי פעילותה המסורתיים – הגולן, יהודה ושומרון\* ובקעת הירדן. ובנוסף לכך תגביר ותרחיב פעילותה שהחלה ב-2003 באזורי הנגב והגליל\*\* במגוון מגזרי ההתיישבות הכפרית בה.
- \* בכפוף להוראת אזהרה שניתנה ע"י בהקשר לדו"ח עו"ד טליה ששון (הערה זו תושמט בנוסח הסופי לאחר ברור סוגיה זו).
- \* מרחב הגליל לעניין זה הוא מחוז הצפון על כל 5 נפותיו. מרחב הנגב לעניין זה הוא מחוז הדרום על כל 2 נפותיו ע"פ הגדרות משרד הפנים.

#### 2. פעילות החטיבה להתיישבות תתמקד:

- 2.1. בהקמת יישובים זמניים, לרבות מחנות זמניים ביישובי הקבע.
- 2.2. בסיוע ובחיזוק ההתיישבות הצעירה
- 2.3. בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים

2.4. בפרויקטים שמשרתים את מדיניות הממשלה בפיקוד האוכלוסיה ובחזוק אזורי הספר.

### 3. נוהלי עבודה – כללי

החטיבה להתיישבות תבצע פעילותה ע"פ הנוהלים שנקבעו בהסכם שבין ההסתדרות הציונית העולמית וממשלת ישראל מיום 14.5.2000, וכן ע"פ נספח א' של הסכם זה מיום 28.3.01 ובהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה.

### 4. מינוי המנהלים

- 4.1 מינוי יו"ר החטיבה להתיישבות ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.
- 4.2 מינוי מנכ"ל החטיבה להתיישבות ע"פ נוהלי ועדת איתור ויהיה טעון את הסכמתם של יו"ר החטיבה להתיישבות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, טרם תגיש ועדת האיתור את המלצותיה.
- 4.3 מבקר הפנים של החטיבה להתיישבות יבחר בנוהל מכרז.
- 4.4 החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב החטיבה להתיישבות בהתאם.

### 5. חלוקת הסמכויות בקשר שבין החטיבה להתיישבות ומשרד ראש הממשלה יהיו כדלהלן

- 5.1 הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת היעדים המנחים את החטיבה להתיישבות.
- 5.2 צוות משותף לחטיבה להתיישבות ולמשרד ראש הממשלה יגבשו את התוכנית הרב שנתית של החטיבה להתיישבות ויגישו אותה לאישורו של ראש הממשלה.
- 5.3 מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תוכנית העבודה השנתית, ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.
- 5.4 יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו ואיש הקשר של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחטיבה להתיישבות.
- 5.5 אגף לתאום ולבקרה יבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.

### 6. תקציבים – כללי

תקציב החטיבה להתיישבות יועבר מבסיס תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבסיס תקציב משרד ראש הממשלה, החל מיום 1.1.2007.

## 7. תקציב החטיבה להתיישבות יוקצה על פי חלוקה לשתי קבוצות:

### 7.1. תקציב שנתי בטיפול בנושאים מתמשכים ובתקורות אשר יכלול:

- 7.1.1. תקציב לטיפול במתיישבים צעירים בישובים צעירים שיואשרו בתוכנית העבודה השנתית.
- 7.1.2. תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.
- 7.1.3. תקציב תקורות
- תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור תוכנית העבודה השנתית
- תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח בשנה

### 7.2. תקציב לפי פרויקטים

- 7.2.1. תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.
- 7.2.2. תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית/חברתית חריפה.
- 7.2.3. תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.
- 7.2.4. תקציב עבור השתתפות החטיבה להתיישבות בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.
- תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של החטיבה להתיישבות, אולם חשבות החטיבה להתיישבות לא תאשר ביצוע התחייבויות בסעיף זה ללא אשורו של מנכ"ל משרד רה"מ.
- תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.

## 8. "הרשאה להתחייב"

תינתן לחטיבה להתיישבות האפשרות לעבוד בפרויקטים מתמשכים שמעבר לשנת עבודה באמצעות "הרשאה להתחייב".

## 9. שתוף פעולה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל בכל שנה בסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.

## 10. נוהלים

נוהלים פנימיים הקימים בחטיבה להתיישבות, יבחנו באמות מידה של הכללים החלים על פעולות הממשלה. השינויים בהם יטמעו בנוהלי החטיבה להתיישבות וירשמו בנספח באמנה זו.

## 11. ביקורת פנים, בקרת תקציבית ומעקב ובקרה שוטפים

- 11.1. ימונה כאמור מבקר הפנים לחטיבה להתיישבות.
- 11.2. המבקר יגיש הדוח השנתי או אם יתבקש ע"י מנכ"ל ראש הממשלה גם דוחות מיוחדים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ליו"ר החטיבה להתיישבות, ולמנכ"ל חטיבה להתיישבות.
- 11.3. פעילותו של חשב החטיבה להתיישבות תהיה בכפיפות לחשב הכללי באוצר
- 11.4. אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה יבצע כאמור בקרת ביצוע לגבי תוכנית העבודה השנתית המאושרת.
- 11.5. צוות היגוי ליישום המלצות צוות אילן כהן בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר יגיש המלצותיו בתום שנת פעילות הראשונה במודל זה.

105

## נושאים נוספים אשר לא יכללו במסמך ההסכמות הנ"ל אולם יטופלו במהלך החודשים הקרובים:

1. טיפול בקרקעות בבקעה ביהודה ובשומרון  
קרקעות אשר נמסרו לחטיבה להתיישבות לצורכי התיישבות ושלא מומשו לצורך זה. תוגש בקשה לקבלת חוות דעתו של היועמ"ש לממשלה בנדון.

2. תקורות ושכר של עובדי החטיבה להתיישבות:  
תוקם ועדה בהשתתפות הממונה על השכר באוצר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נציג משרד ראש הממשלה, אשר תיתן מענה שלם לסוגיית השכר, כמו גם לסוגיית הפרשות המושטות בגין כל עובד בהסתדרות הציונית, ובנושאים אחרים הקשורים לנושא זה כפי שיקבע ע"י מנכ"ל משרד רה"מ.



\* כולל לשלם מ/אג'ניה  
\* כסוכות  
\* כסוכות  
\* כסוכות  
\* כסוכות



צט"ק  
+ דגל  
+ סמל  
+ סמל  
+ סמל

משרד ראש הממשלה  
התיישבות

י"א - כ"ה, נוסף ו' (החלף מעלה)

04 אוקטובר 2006  
החלטת הוועדה  
לשם  
במסגרת  
החלטת  
הוועדה  
לשם  
במסגרת

לכבוד  
עו"ד מייק בלאס  
עופר לאופמן  
3 טרוטה מס

נוהלי עבודה - החטיבה להתיישבות

בהמשך לדיון שהתקיים ב-25/9/06 בעניינה של החטיבה להתיישבות, מצ"ב נוסח טיוטא המשקפת את סיכום הדיון. אבקש הסכמתך לטיוטה זו. (לנוחיותך התיקונים מהדיון הקודם מופיעים במסמך בצבע אדום).

עם קבלת הסכמתכם לנוסח זה תתבקש ישיבה של מנכ"ל משרד רה"מ עם יו"ר הסוכנות היהודית ע"מ שעקרונות אלה יוסכמו ע"י ההנהלה הבכירה של הסוכנות היהודית העולמית.

כספי  
נ.א.א.א.

בברכה,

עוזי קרו

אשר יקרא י"ל  
אשר יקרא י"ל

העתקים:  
מנכ"ל משרד רה"מ  
עו"ד שלומית ברנע  
אמיר ברקן

התוצאה  
+ הוחלט  
+ הוחלט  
+ הוחלט

~~התשובה~~ ~~התשובה~~ ~~התשובה~~ התשובה התשובה  
והוא מביא ראיות והוא מביא ראיות

התשובה (2) התשובה  
הוא מביא ראיות והוא מביא ראיות  
הוא מביא ראיות והוא מביא ראיות

## הסדרי עבודה עם החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה

### מבוא:

הואיל ובהמלצות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר אשר עמד בראש ועדה בין משרדית לבחינת פעולות ההתיישבות נקבע: "שלאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות בחטיבה להתיישבות גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה". לאור לקחי העבר, ממליץ יו"ר הועדה: "למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות"

הואיל וממשלות ישראל קיבלו במהלך השנים מספר החלטות בעניינה של החטיבה להתיישבות ובניהם:

- החלטה ב/135 מיום 22.07.98 המסדירה את מסגרת הפעילות של החטיבה להתיישבות
- החלטה 2517 מיום 18.09.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בנגב ובאחריות משרד רה"מ.
- החלטה 2701 מיום 08.11.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בגליל

הואיל ובשנת 2000 נערך הסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית.

הואיל ובעבר לא נקבעה הכפיפות התפעולית של החטיבה להתיישבות למשרד ממשלתי כלשהו, למעט העובדה שתקציב החטיבה נרשם בבסיס התקציב של משרד החקלאות.

והואיל וכוונת ראש הממשלה להסדיר את מעמדה של החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה ע"פ המלצות מר אילן כהן, ולהוסיף ולמסד הנוהלים הנדרשים הנוספים, כמו לאחד התקציבים בהתאם.

### מוצעים בזאת נוהלי עבודה המפורטים מטה.

#### 1. מרחב הפעילות

- החטיבה להתיישבות תפעל באזורי פעילותה המסורתיים- הגולן, יהודה ושומרון\* ובקעת הירדן. ובנוסף לכך תגביר ותרחיב פעילותה שהחלה ב-2003 באזורי הנגב והגליל\*\* במגוון מגזרי ההתיישבות הכפרית בה.
- \* בכפוף להוראת אזהרה שניתנה ע"י בהקשר לדו"ח עו"ד טליה ששון (הערה זו תושמט בנוסח הסופי לאחר ברור סוגיה זו).
- \*\* מרחב הגליל לעניין זה הוא מחוז הצפון על כל 5 נפותיו. מרחב הנגב לעניין זה הוא מחוז הדרום על כל 2 נפותיו ע"פ הגדרות משרד הפנים.

#### 2. פעילות החטיבה להתיישבות תתמקד:

- 2.1. בהקמת יישובים זמניים, לרבות מחנות זמניים ביישובי הקבע.
- 2.2. בסיוע ובחיזוק ההתיישבות הצעירה
- 2.3. בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים

4.2

ספר 7  
בנינו מבנה מודרני, אולם בנינו

אולם קונסרט, ו  
ישנו מנהל ביהמ"ד

בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה  
בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה

בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה

~~בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה~~

בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה

4.2

בנינו תחילה - בנינו תחילה - בנינו תחילה

2.4. בפרויקטים שמשרתים את מדיניות הממשלה בפוזור האוכלסיה ובחזוק אזורי הספר.

### 3. נוהלי עבודה - כללי

החטיבה להתיישבות תבצע פעילותה ע"פ הנוהלים שנקבעו בהסכם שבין ההסתדרות הציונית העולמית וממשלת ישראל מיום 14.5.2000, וכן ע"פ נספח א' של הסכם זה מיום 28.3.01 ובהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה.

א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.

### 4. מינוי המנהלים

- 4.1. מינוי יו"ר החטיבה להתיישבות ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.
- 4.2. מינוי מנכ"ל החטיבה להתיישבות ע"פ נוהלי ועדת איתור ויהיה טעון את הסכמתם של יו"ר החטיבה להתיישבות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, טרם תגיש ועדת האיתור את המלצותיה.
- 4.3. מבקר הפנים של החטיבה להתיישבות יבחר בנוהל מכרז.
- 4.4. החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב החטיבה להתיישבות בהתאם

א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.

### 5. חלוקת הסמכויות במשרד שבין החטיבה להתיישבות ומשרד ראש הממשלה יהיו כדלהלן

- 5.1. הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת היעדים המנחים את החטיבה להתיישבות.
- 5.2. צוות משותף לחטיבה להתיישבות ולמשרד ראש הממשלה יגבש את התוכנית הרב שנתית של החטיבה להתיישבות ויגישו אותה לאישורת של הממשלה.
- 5.3. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תוכנית העבודה השנתית, ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.
- 5.4. יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו ואיש הקשר של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחטיבה להתיישבות.
- 5.5. אגף לתאום ולבקרה יבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.

א.א.א.א.א.  
א.א.א.א.א.

### 6. תקציבים - כללי

— ה'ש"ס ה'תש"ח ה'תש"ט ה'תש"י ה'תש"א  
ה'תש"ב ה'תש"ג ה'תש"ד ה'תש"ה ה'תש"ו

ה'תש"ז

תקציב החטיבה להתיישבות יועבר מבסיס תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבסיס תקציב משרד ראש הממשלה, החל מיום 1.1.2007.

**7. תקציב החטיבה להתיישבות יוקצה על פי חלוקה לשתי קבוצות:**

**7.1 תקציב שנתי בטיפול בנושאים מתמשכים ובתקורות אשר יכלול:**

7.1.1 תקציב לטיפול במתיישבים צעירים בישובים צעירים שיואשרו בתוכנית העבודה השנתית.

7.1.2 תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.

7.1.3 תקציב תקורות

- תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור תוכנית העבודה השנתית
- תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח בשנה

**7.2 תקציב לפי פרויקטים**

7.2.1 תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.

7.2.2 תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית/חברתית חריפה.

7.2.3 תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.

7.2.4 תקציב עבור השתתפות החטיבה להתיישבות בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.

- תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של החטיבה להתיישבות, אולם חשבות החטיבה להתיישבות לא תאשר ביצוע התחייבויות בסעיף זה ללא אשורו של מנכ"ל משרד רה"מ.

לעזרת משרד רה"מ  
• תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.

**8. "הרשאה להתחייב"**

תינתן לחטיבה להתיישבות האפשרות לעבוד בפרויקטים מתמשכים שמעבר לשנת עבודה באמצעות "הרשאה להתחייב".

**9. שתוף פעולה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל**

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל בכל שנה בסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.

**10. נוהלים**

נוהלים פנימיים הקימים בחטיבה להתיישבות, יבחנו באמות מידה של הכללים החלים על פעולות הממשלה. השינויים בהם יטמעו בנוהלי החטיבה להתיישבות וירשמו בנספח באמנה זו.

התקציב יוקצה לפי חלוקה לשתי קבוצות: קבוצה אחת לתקציב שנתי וקבוצה שנייה לתקציב לפי פרויקטים. תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור תוכנית העבודה השנתית. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח בשנה. תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של החטיבה להתיישבות, אולם חשבות החטיבה להתיישבות לא תאשר ביצוע התחייבויות בסעיף זה ללא אשורו של מנכ"ל משרד רה"מ. לעזרת משרד רה"מ. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.

## 11. ביקורת פנים, בקרת תקציבית ומעקב ובקרה שוטפים

2007 ה'תשס"ז

- 11.1 ימונה כאמור מבקר הפנים לחטיבה להתיישבות.
- 11.2 המבקר יגיש הדוח השנתי או אם יתבקש ע"י מנכ"ל ראש הממשלה גם דוחות מיוחדים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ליו"ר החטיבה להתיישבות, ולמנכ"ל חטיבה להתיישבות.
- 11.3 פעילותו של חשב החטיבה להתיישבות תהיה בכפיפות לחשב הכללי באוצר
- 11.4 אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה יבצע כאמור בקרת ביצוע לגבי תוכנית העבודה השנתית המאושרת.
- 11.5 צוות היגוי ליישום המלצות צוות אילן כהן בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר יגיש המלצותיו בתום שנת פעילות הראשונה במודל זה.

תקן  
אישור המפקח  
המפקח אקבל  
אגף מעקב ובקרה  
אגף תקציבים  
אגף חשב הכללי  
אגף חשב הכללי  
אגף חשב הכללי

נושאים נוספים אשר לא יכללו במסמך ההסכמות הנ"ל אולם יטופלו במהלך החודשים הקרובים:

### 1. טיפול בקרקעות בבקעה ביהודה ובשומרון

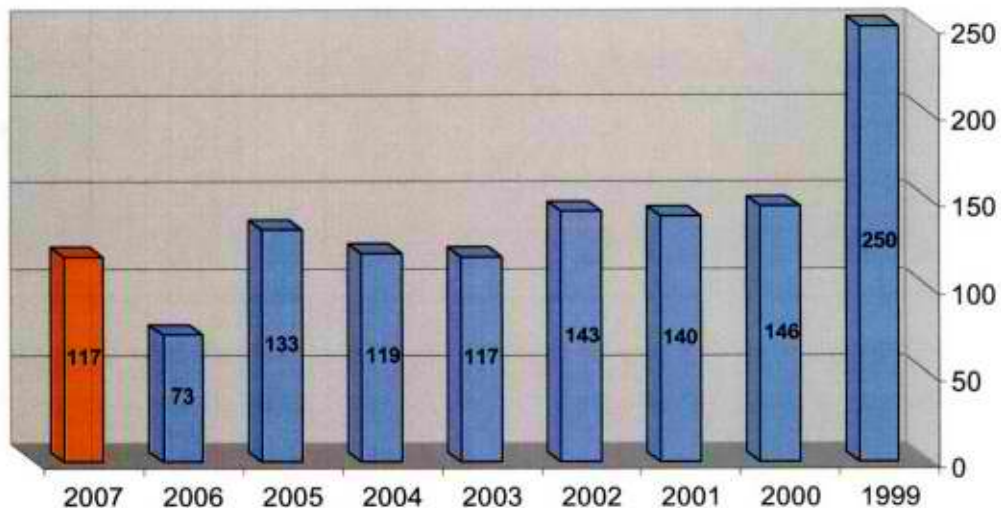
קרקעות אשר נמסרו לחטיבה להתיישבות לצורכי התיישבות ושלא מומשו לצורך זה. תוגש בקשה לקבלת חוות דעתו של היועמ"ש לממשלה בנדון.

### 2. תקורות ושכר של עובדי החטיבה להתיישבות:

תוקם ועדה בהשתתפות הממונה על השכר באוצר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נציג משרד ראש הממשלה, אשר תיתן מענה שלם לסוגיית השכר, כמו גם לסוגיית הפרשות המושתות בגין כל עובד בהסתדרות הציונית, ובנושאים אחרים הקשורים לנושא זה כפי שיקבע ע"י מנכ"ל משרד רה"מ.



### # תקציבי החטיבה להתיישבות (מלש"ח) 1999-2007



#### ציוני דרך

עד 2002 החטיבה להתיישבות פועלת במרחבי הגולן ויש"ע בלבד  
בשנת 2003 – החטיבה נכנסת לפעול גם בנגב  
בשנת 2005 - נכנסה לפעול גם בגליל  
בשנת 2005 – הסוכנות היהודית יוצאת מפעילות הסיוע למתיישבים.  
בשנת 2006 – חבל עזה נגרע מתוכנית העבודה

הערות של מייק

### ניסוח הפתיח

החלטת ממשלה המסמיכה את החטיבה להתיישבות לשמש זרוע ביצועית להתיישבות כפרית בא-י, על פי נוהלים שייורטו להלן

הערות כלליות

— כללי ניהול מובנים וברורים

לפרט רצולוציה של תקציב

לנסח אחרת את התקציב – לפי צרכים ולא לפי חלוקה היסטורית

איזה משרד ינהל את החטל

שוויוניות פורמלית בתקציב

התוצאה – החלטת ממשלה

דברי הסבר

הפניה לנספחים

מצ"ב נוהלי עבודה

סעיפים

2.1 כל פעולות הבנוי של החטיבה להתיישבות תהיה בכפוף לכל דין.

4.1 קדנציה

מי הגוף המתייעץ עם רה"מ

ועדת איתור – מי זאת הועדה, מי ממנה אותה, כמה חברים, איך היא עובדת

4.3 נוהל מכרז (לפרט)

5.1 בהתאם לקבוע בקווי היסוד לממשה ראה

5.2

תקציב

היישום של הוצאת התקציב יעשה בהתאם לנוהלים כתובים מראש של החטיבה להתיישבות

10

לברר

נוהל כספים לעמותות?

## הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

### הצעות לסכום דיוני הועדה

#### 1. כתב המנוי

החלטת ממשלה מס 2474 מיום 15.8.2004

"להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנות צוות בראשותו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ונציג מרכז המועצות האזוריות, אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות ובזבוז נשאים בביצוע תכניות ופעולות ההתיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה. הועדה תגיש המלצותיה עד ליום 1 באפריל 2005"

#### 2. רקע

במהלך שנים רבות עסקו **שני גופים מרכזיים** במשימות ההתיישבות (בעיקר בהקמת ישובים חדשים ובלווי כלכלי חברתי של ישובים צעירים):

- **הסוכנות היהודית לגבי ישובים אשר נמצאו עד ל"קו הירוק"** – מתקציב חיצוני
- **החטיבה להתיישבות לגבי רמה"ג, ויישובי יהודה שומרון הבקעה וחבל עזה** – מתקציב המדינה

החל מ-2003 חלו שני שינויים משמעותיים ביותר לגבי ההתיישבות הכפרית:

- **הסוכנות היהודית סיימה לממש החלטתה מ-1992, ויצאה באופן מדורג מלווי ההתיישבות הצעירה ומהקמת ישובים חדשים**
- **החטיבה להתיישבות החלה לפעול בנגב בתחילה, ואחר כך גם בגליל במשימות ההתיישבות.**

**בנוסף לאמור מקימים משרדי הממשלה פעילות מגוונת כל משרד בתחומו הוא:**

- המינהל לבניה כפרית - במשרד הבנוי והשיכון
- המינהל לחינוך התיישבותי, ואגפי מטה אחרים - במשרד החינוך
- האגף לתיירות כפרית החמ"ת ואגפי מטה אחרים - במשרד התיירות
- יחידות המטה השונות - במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- האגף למשימות לאומיות והמחלקה להתיישבות - במשרד הבטחון
- מינהל הספורט - במשרד המדע התרבות והספורט
- מינהל הפיתוח האזורי, רשות ההשקעות ואגפי המטה האחרים - במשרד התמ"ת

### 3. דיוני הועדה

#### הועדה קיימה 7 דיונים:

- 14 בנובמבר 2004 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות הציגו את החטיבה להתיישבות ואת תחומי פעילותה.
  - 20 בדצמבר 2004 – דיון בו הציג יועץ רה"מ להתיישבות את השלבים בהקמת יישוב חדש – השלב המקדמי, ועדת ההיגוי והשלב הפיזי.
  - 3 בינואר 2005 – דיון בו הציגו נציגי משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשב הכללי) את נקודת ראותו לגבי פעילות החטיבה להתיישבות ותקציביה.
  - 10 בינואר 2005 – דיון בו הציג היועץ המשפטי של משרד האוצר את ההיבטים המשפטיים ההתקשרות בין ממשלת ישראל וההסתדרות הציונית העולמית.
  - 14 במרץ 2005 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות דוגמאות לטיפול במרחב רמת הגולן ודוגמאות בהקמת היאחזויות נח"ל.
  - 8 בנובמבר 2005 – דיון בו הוצע לבחור בחטיבה להתיישבות כגורם המרכזי בפעילות ההתיישבותית אשר תפעל כסוכנות ביצוע, תוך קביעת כללים למעקב ובקרה על פעילותה. כמו כן הוצג מודל לתקצוב שנתי ורב שנתי של החטיבה להתיישבות.
  - 20 מרץ 2006 – דיון לסכום המלצות הועדה
- במו כן הוצג לוועדה ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000. (המצ"ב)

### 4. עיקרי הממצאים

א. הועדה קיבלה חוות דעת בעניין מודלים אפשריים לניהול פעילות ההתיישבות ומצאה שלחטיבה להתיישבות מספר יתרונות מובהקים

כמו:

- יכולת ביצוע גבוה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר.
- גמישות ביצוע גבוהה, דבר המאפשר התארגנות למשימה נדרשת בל"ז קצר ביותר.
- יכולת פעולה ע"פ פרויקטים, ולווי כל פרויקט לאורך זמן עד לסיומו, היא עושה זאת באופן רוחבי ע"י הפעלת התאום עם הגורמים האחרים בפרויקט.

ב. הועדה זיהתה מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח הממשלה על עבודתה של החטיבה להתיישבות.

- לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה להתיישבות (התקציב נרשם במשרד החקלאות), ותוכנית העבודה שלה איננה עוברת תהליך של אישור על ידי גורם בממשלה.
- לממשלה אין כלים באמצעותם ניתן לה לפקח על עמידתה של החטיבה להתיישבות במשימות ההתיישבותיות וכן את מידת התאימות של משימות אלה למדיניות הממשלה ולקווי הייסוד שלה.
- תקציב התקורות (בפרט בהוצאות שכר ונלוות) של החטיבה להתיישבות גבוה בהשוואה למשרדים וגופים אחרים (לדעת האוצר).
- קיימת אי בהירות לגבי השותפות ויחסי הגומלין עם ההסתדרות הציונית.

#### ממצאים נוספים

ג. תקציב החטיבה להתיישבות (ראה טבלה עמ' 8) למרות העובדה שהחטיבה להתיישבות עברה לפעול גם בנגב ובגליל, תקציבה לא גדל אלא אף קטן בהדרגה משנה לשנה באחוזים ניכרים. גם יציאתה של הסוכנות היהודית מפעילות בהתיישבות וכניסתה של ה"חטיבה" במקומה לא בא לידי ביטוי בתקציב. נמצא גם שתקציב ה"חטיבה" על בסיס שנתי מונע גמישות בביצוע.

ד. גביית חובות העבר נמצא כי שיטת העבודה של מתן הלוואות לאגודות ולתושבים לפרקי זמן ארוכים וביטול ועדת הערר גרמו לויכוחים רבים בדבר גובה החוב, ולהצטברות חובות רשומים בסכומים גדולים ללא יכולת של גביה אפקטיבית. כיום מתבצעת גביית החובות בחלקה ע"י חברת "עידוד" ובחלקה ע"י "מנהלת ההסדרים במגזר החקלאי".

ה. נמצא כי קיים הסכם חתום בין הממשלה וההסתדרות הציונית העולמית מיום 14/5/2000, (ראה נספח עמ' 9) הקובע את מערכות היחסים בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית העולמית. להסכם זה מצורפים נספחי העבודה, אך רק נספח א' מתוכם (נספח הבקרה) נחתם ביום 28.3.01, ואילו יתרת הנספחים טרם נחתמו עד היום. בפועל מתנהגים הצדדים להסכם כאילו גם יתרת הנספחים חתומים.

## 5. המלצות צוות ההגוי

### משימות

1. לאור יכולתה המקצועית של החטיבה להתיישבות, ממליצה הוועדה להמשיך לראות בחטיבה להתיישבות כגוף ביצוע למשימות פיתוח התיישבות של הממשלה, בכל רחבי הארץ. החטיבה להתיישבות תעסוק:
  - בהקמת יישובים חדשים
  - בסיוע להתיישבות צעירה, בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים בנגב, בגליל, בגולן, בקעת הירדן וביו"ש.
  - בביצוע פרויקטים ייחודיים בעצמה או/ו בשיתוף עם משרדי הממשלה השונים.
2. בשמה החדש היא תקרה "החטיבה לביצוע פרויקטים לאומיים בהתיישבות" (להלן "החטיבה").
3. "החטיבה" תחליף בהדרגה את "המחלקה לישראל" בסוכנות היהודית בנושא סיוע למתיישבים ובלווי התיישבותי פרטני ביישובים בנגב, בגליל ובפריפריה.
4. על מנת לחזק ולמסד את יכולתה של הממשלה לתאם בין יעדי הממשלה ובין פעילותה של "החטיבה" ממליצה הוועדה כי:
  - הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת יעדי החטיבה.
  - מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע את התוכניות הרב שנתיות של "החטיבה".
  - האגף לתאום ולבקרה יבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.
5. הוועדה ממליצה לממשלה לבוא בדברים עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.
6. מאחר וההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות ממשיכים לסייע לממשלה בתוכניות ובפעולות שונות, מבקשת הוועדה להדגיש כי נוהלי העבודה יהיו ע"פ ההסכם שבניהם בו נאמר: "כי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נוהליה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה".
7. הוועדה מצאה כי יש לתת "לחטיבה" גמישות ביצוע ויכולת עבודה בחלק מתקציבה ע"פ פרויקטים "כזרוע הארוכה וכשלוחה של הממשלה". עם זאת ממליצה הוועדה שבמהלך השנתיים הקרובות תיבחן האפשרות לפיה תופעל החטיבה בחלק מהנושאים כ"סוכנות ביצוע - קבלנית".

## מינוי המנהלים

8. מינוי יו"ר "החטיבה" ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.

9. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ישותף בתהליך בחירת מנכ"ל "החטיבה".

10. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ימנה את מבקר הפנים של "חטיבה".

11. החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב ה"חטיבה" בהתאם.

## התקציב

12. התקציב להתיישבות ייכלל במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה, ויוקצה "לחטיבה" על פי חלוקה לשתי קבוצות:

- א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה ותקורות.  
תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור בתוכנית העבודה השנתית (כאמור בסעיף 5 לעייל) וכן התקורות. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח
- ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישור מנכ"ל משרד רה"מ.  
תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.  
גם תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של "החטיבה", אולם חשב "החטיבה" לא יהיה רשאי לבצע התחייבויות בסעיף זה ללא אישורו של מנכ"ל משרד רה"מ.

(ראה טבלה עמ' 8)

13. שני חלקי התקציב הנ"ל יקבעו ע"פ הפעילויות השונות בחלוקת המשנה הבאה:

- א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה, ותקורות.
- תקציב לטיפול ביישובים ובמתיישבים צעירים (מתוך היישובים שטופלו ע"י הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות), ישובים אשר יקבעו בתוכנית העבודה השנתית.
  - תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.
  - תקציב תקורות
- ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישורים כנדרש
- תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.
  - תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית / חברתית חריפה.
  - תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.
  - תקציב עבור השתתפות "החטיבה" בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.

#### 14. "הרשאה להתחייב"

הוועדה רואה שיש לאפשר "לחטיבה" לעבוד בפרויקטים שמעבר לשנת עבודה, ולפיכך ממליצה לאגף התקציבים באוצר לבחון מתן "הרשאה להתחייב" לפרויקטים מתמשכים.

#### 15. גביית חובות

א. החל משנת 2006 לא יינתנו כספים בהלוואות אלה במענקים.  
ב. חובות העבר – נציגי "החטיבה" והחשב הכללי יימפו החובות וימליצו על מבצע הוון למחיקת החובות. כמו כן, ממליצה הוועדה כי החובות שנותרו יגבו רק ע"י "מנהלת ההסדרים של המגזר החקלאי".

#### 16. ההסדרים בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית

הוועדה ממליצה להמשיך לפעול ע"פ ההסכם הקיים. משרד ראש הממשלה יפעל להשלמת ההסכם וחתימת הצדדים על יתרת נספחיו שטרם נחתמו.

#### 17. תקציב רב-שנתי

בשנת 2006 יתקיים דיון תקציבי עם אגף התקציבים באוצר לקביעת המסגרות התקציביות הרב-שנתיות.

#### 18. תקציב 2006

מאחר ותקציב "החטיבה" המתוכנן ל- 2006 קטן מהותית ביחס לתקציב בפועל שקיבלה החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות וגם ביחס לתקציב 2005 ללא תקציב ההתנתקות, (ראה טבלה עמ' 8) מוצע כי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר והחטיבה להתיישבות יגישו מסגרת תקציבית מעודכנת לשנת 2006 עד 1/5/06.

#### מעקב ובקרה

19. יוקם צוות יישום המלצות הדו"ח בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר.

20. יישום ההמלצות ייבחנו מחדש בסוף שנת 2006 ובסוף שנת 2007 לאחר שצוות היישום ההמלצות יגיש דו"ח בנדון.



### תקציב החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות

שנה	בסיס	שינויים #	סה"כ	מתוכם לנגב וגליל
1999	188	62	250	
2000	106	40	146	
2001	89	51	141	
2002	136	7	142	
2003	126	(9)	117	
2004	81	38	119	30
## 2005	65	48	113	25

# תקציבים שנוספו במהלך השנה  
 # בשנת 2005 הפעילה החטיבה תקציב נוסף של 183 מלש"ח ליישובם של תושבי חבל עזה.

### תקציב החטיבה להתיישבות ע"פ קבוצות משנה (פרוט סעיפים 12.13)

מזטבר	הערכה	פרוט	ראשי	
	75	ישובים צעירים תקציב סה"מ	תקציב שנתי לטיפול	1
	20	חברה וקהילה בישובים צעירים	מתמשך ולתקורות	
125	30	תקורות ובצ"מ		
	25	הקמת ישובים חדשים	תקציב לפי פרויקטים	2
	20	סיוע לישובים ותיקים במשבר		
	15	פרויקטים יחודיים לחטיבה		
75	15	פרויקטים משותפים עם אחרים		
100	סה"כ			



משרד ראש הממשלה  
התיישבות

27 ספטמבר 2006

לכבוד  
עופר לאופמן

ט י ו ט ה מ ס 3

נוהלי עבודה – החטיבה להתיישבות

לקראת המשך הדיון בעניינה של החטיבה להתיישבות, אני מצ"ב את הטיוטה השלישית לעיוןך

אבקש הערותיך לטיוטה זו.

בברכת שנה טובה

עוזי קרן

## הסדרי עבודה עם החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה

### מבוא:

הואיל ובהמלצות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר אשר עמד בראש ועדה בין משרדית לבחינת פעולות ההתיישבות נקבע: "שלאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות בחטיבה להתיישבות גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה". לאור לקחי העבר, ממליץ יו"ר הועדה: "למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות"

הואיל וממשלות ישראל קיבלו במהלך השנים מספר החלטות בעניינה של החטיבה להתיישבות ובניהם:

- החלטה ב/135 מיום 7.98 22 המסדירה את מסגרת הפעילות של החטיבה להתיישבות
- החלטה 2517 מיום 18.9.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בנגב ובאחריות משרד רה"מ.
- החלטה 2701 מיום 8.11.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בגליל

הואיל ובשנת 2000 נערך הסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית.

הואיל ובעבר לא נקבעה הכפיפות התפעולית של החטיבה להתיישבות למשרד ממשלתי כלשהו, למעט העובדה שתקציב החטיבה נרשם בבסיס התקציב של משרד החקלאות.

והואיל וכוונת ראש הממשלה להסדיר את מעמדה של החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה ע"פ המלצות מר אילן כהן, ולהוסיף ולמסד הנהלים הנדרשים הנוספים, כמו לאחד התקציבים בהתאם.

### מוצעים בזאת נוהלי עבודה המפורטים מטה.

#### 1. מרחב הפעילות

- החטיבה להתיישבות תיפעל באזורי פעילותה המסורתיים- הגולן, יהודה ושומרון\* ובקעת הירדן. ובנוסף לכך תגביר ותרחיב פעילותה שהחלה ב-2003 באזורי הנגב והגליל\*\* במגוון מגזרי ההתיישבות הכפרית בה.
- \* בכפוף להוראת אזהרה שניתנה ע"י בהקשר לדו"ח עו"ד טליה ששון
- \*\* מרחב הגליל לעניין זה הוא מחוז הצפון על כל 5 נפותיו. מרחב הנגב לעניין זה הוא מחוז הדרום על כל 2 נפותיו ע"פ הגדרות משרד הפנים.

#### 2. פעילות החטיבה להתיישבות תתמקד:

- 2.1 בהקמת יישובים זמניים, לרבות מחנות זמניים ביישובי הקבע.
- 2.2 בסיוע ובחיזוק ההתיישבות הצעירה
- 2.3 בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים
- 2.4 בפרויקטים שמשרתים את מדיניות הממשלה בפניזור האוכלוסיה ובחיזוק

### 3. נוהלי עבודה – כללי

החטיבה להתיישבות תבצע פעילותה ע"פ הנוהלים שנקבעו בהסכם שבין ההסתדרות הציונית העולמית וממשלת ישראל מיום 14.5.2000, וכן ע"פ נספח א' של הסכם זה מיום 28.3.01 ובהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה.

### 4. מינוי המנהלים

- 4.1 מינוי יו"ר החטיבה להתיישבות ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.
- 4.2 מינוי מנכ"ל החטיבה להתיישבות ע"פ נוהלי ועדת איתור ויהיה טעון את הסכמתם של יו"ר החטיבה להתיישבות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, טרם תגיש ועדת האיתור את המלצותיה.
- 4.3 מבקר הפנים של החטיבה להתיישבות יבחר בנוהל מכרז.
- 4.4 החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב החטיבה להתיישבות בהתאם.

### 5. חלוקת הסמכויות בקשר שבין החטיבה להתיישבות ומשרד ראש הממשלה יהיו כדלהלן

- 5.1 הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת היעדים המנחים את החטיבה להתיישבות.
- 5.2 צוות משותף לחטיבה להתיישבות ולמשרד ראש הממשלה יגבשו את התוכנית הרב שנתית של החטיבה להתיישבות ויגישו אותה לאישורו של ראש הממשלה.
- 5.3 מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תוכנית העבודה השנתית, ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.
- 5.4 יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו ואיש הקשר של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחטיבה להתיישבות.
- 5.5 אגף לתאום ולבקרה ייבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.

### 6. תקציבים – כללי

תקציב החטיבה להתיישבות יועבר מבסיס תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבסיס תקציב משרד ראש הממשלה, החל מיום 1.1.2007.

## 7. תקציב החטיבה להתיישבות יוקצה על פי חלוקה לשתי קבוצות:

- 7.1. תקציב שנתי בטיפול בנושאים מתמשכים ובתקורות אשר יכלול:**
- 7.1.1. תקציב לטיפול במתיישבים צעירים בישובים צעירים שיואשרו בתוכנית העבודה השנתית.
  - 7.1.2. תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.
  - 7.1.3. תקציב תקורות
- תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור תוכנית העבודה השנתית
  - תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ- 125 מלש"ח בשנה

## **7.2. תקציב לפי פרויקטים**

- 7.2.1. תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.
  - 7.2.2. תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית/חברתית חריפה.
  - 7.2.3. תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.
  - 7.2.4. תקציב עבור השתתפות החטיבה להתיישבות בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.
- תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של החטיבה להתיישבות, אולם חשבות החטיבה להתיישבות לא תאשר ביצוע התחייבויות בסעיף זה ללא אשורו של מנכ"ל משרד רה"מ.
  - תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ- 75 מלש"ח.

## **8. "הרשאה להתחייב"**

תינתן לחטיבה להתיישבות האפשרות לעבוד בפרויקטים מתמשכים שמעבר לשנת עבודה באמצעות "הרשאה להתחייב".

## **9. שתוף פעולה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל**

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל בכל שנה בסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.

## **10. נוהלים**

- 10.1. נוהלים פנימיים הקימים והמתקיימים בחטיבה להתיישבות - יבחנו משפטית, והשינויים בהם יטמעו בנוהלי החטיבה להתיישבות.
- 10.2. נוהלים אלה ירשמו בנספח ויהוו חלק מתוך אמנה זו.

## 11. ביקורת פנים, בקרת תקציבית ומעקב ובקרה שוטפים

- 11.1. ימונה כאמור מבקר הפנים לחטיבה להתיישבות.
- 11.2. המבקר יגיש הדוח השנתי או אם יתבקש ע"י מנכ"ל ראש הממשלה גם דוחות מיוחדים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ליו"ר החטיבה להתיישבות, ולמנכ"ל חטיבה להתיישבות.
- 11.3. פעילותו של חשב החטיבה להתיישבות תהיה בכפיפות לחשב הכללי באוצר
- 11.4. אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה יבצע כאמור בקרת ביצוע לגבי תוכנית העבודה השנתית המאושרת.
- 11.5. צוות היגוי ליישום המלצות צוות אילן כהן בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר יגיש המלצותיו בתום שנת פעילות הראשונה במודל זה.

107

## נושאים נוספים אשר יטופלו במהלך החודשים הקרובים:

### 1. טיפול בקרקעות בבקעה ביהודה ובשומרון

קרקעות אשר נמסרו לחטיבה להתיישבות לצורכי התיישבות ושלא מומשו לצורך זה. תוגש בקשה לקבלת חוות דעתו של היועמ"ש לממשלה בנדון.

### 2. תקורות ושכר של עובדי החטיבה להתיישבות:

תוקם ועדה בהשתתפות הממונה על השכר באוצר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נציג משרד ראש הממשלה, אשר תיתן מענה שלם לסוגיית השכר, כמו גם לסוגיית ההפרשות המושתות בגין כל עובד בהסתדרות הציונית, ובנושאים אחרים הקשורים לנושא זה כפי שיקבע ע"י מנכ"ל משרד רה"מ.



משרד ראש הממשלה  
התיישבות

04 אוקטובר 2006

לכבוד  
עו"ד מייק בלאס  
עופר לאופמן

ט י ו ט ה מ ס 3

**נוהלי עבודה – החטיבה להתיישבות**

בהמשך לדיון שהתקיים ב-25/9/06 בעניינה של החטיבה להתיישבות, מצ"ב נוסח טיוטא המשקפת את סיכום הדיון. אבקש הסכמתך לטיוטה זו. (לנוחיותך התיקונים מהדיון הקודם מופיעים במסמך בצבע אדום).

עם קבלת הסכמתכם לנוסח זה תתבקש ישיבה של מנכ"ל משרד רה"מ עם יו"ר הסוכנות היהודית ע"מ שעקרונות אלה יוסכמו ע"י ההנהלה הבכירה של הסוכנות היהודית העולמית.

בברכה,

עוזי קרן

העתקים:  
מנכ"ל משרד רה"מ  
עו"ד שלומית ברנע  
אמיר ברקן



כ"ג שבט תשס"ז  
11 פברואר 2007

בס"ד

לכבוד  
לשכת מנכ"ל  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

### הנדון: שטחי חקלאות במבקיעים

שמעתי בהפתעה ובאכזבה משהו, את הדי הדיון שהתקיים בנדון במסגרת "ועדת חסמים".  
נדמה לי שאילו היינו מוזמנים לדיון כפי שנסגר שיקרה, ניתן היה למנוע את "העליהום" שהתבצע שם על החטיבה להתיישבות.

כבר בפתיחה אומר שאין שום קשר בין תקציבי החטיבה להתיישבות כפי שהם באים לידי ביטוי בתוכנית העבודה שלה ובין פעילותה של החטיבה להתיישבות כקבלן ביצוע עבור מנהלת סלייע, בכל מה שקשור בביצוע של פרויקטים תשתיתיים עבור המפונים. התקציב שמופנה לכך הוא מוגדר בדיוק כמו שתקציב החטיבה להתיישבות מוגדר, וכשם שלא יעלה על דעתי לבצע משימות שהחטיבה הגדירה לעצמה בבקעת הירדן, למשל, מתקציב מנהלת סלייע, כך לא עולה על דעתי להפנות תקציבי החטיבה להתיישבות מפרוייקטים ומשימות שוטפות לצורך ביצוע פרויקטים שהחטיבה מבצעת כקבלן עבור מנהלת סלייע.

כדי להדגיש זאת ביתר שאת, אציין שהחטיבה מנהלת פרויקט של הרחבה קהילתית בנחושה עבור ממ"י בתקציב סגור. לא יעלה על הדעת להשתמש בתקציבי הפיתוח של הפרוייקט למשימות שוטפות של החטיבה כשם שלא יעלה על הדעת להשתמש בתקציבי החטיבה, המעטים גם כן, לצורך הרחבת נחושה.

לעצם העניין – מצ"ב מכתב שהוכן לבקשתי ע"י ירון שיינין סמנכ"ל החטיבה להתיישבות, שהיה ממונה על פעילות החטיבה מול מנהלת סלייע ואיציק בר/ס/מנהל ומהנדס מרחב הדרום שלנו שעסק בביצוע הממשי של הפרוייקטים.

מהסקירה הכרונולוגית והתכתובת המצורפת עולה בבירור שהגדרת המשימה לא כללה ביצוע ניקוזים מעבר למה שבוצע, שלא היתה דרישה ברורה מהחקלאים לתכנן את השטחים שלהם והצבת המבנים בהתאם לתכנון, שלא היתה התייחסות מערכתית לנושא הניקוז – שלא אנו היינו ממונים עליה ושמה שבוצע על ידינו לא זכה לביקורת ממנהלת סלייע מחד וכן זכה לתודות מהחקלאים מאידך.

יתרה מכך, נאמר לנו מפורשות לא להיכנס לביצוע של פעילות כזו או אחרת בשטחי החקלאות במבקיעים.

זה שהמשימות, כפי שאתם יודעים, הוגדרו תוך כדי תנועה, ולא היתה הגדרה מראש של "המוצר" המבוקש, וזה שלא הייתה מסירה למזמין, כי למזמין אין גורם מקצועי שיכול לבצע קבלת עבודה מן הסוג הזה – לא אומר ש"החטיבה להתיישבות" תהיה "שק חבטות" לפתרון בעיות מימוניות.





-2-

החטיבה להתיישבות משמשת כזרוע ביצוע עבור הממשלה ופותרת ביכולותיה לא מעט בעיות ביצוע מחד, בלוי"ז קצר ובאיכות מאידך. יתרה מכך, החטיבה להתיישבות, יותר מפעם אחת הסכימה לקדם ביצוע של משימות עבור מנהלת סלי"ע גם כשעדיין לא היה תקציב לכך, מתוך רצון לקצר טווחים ולהראות שלטון יעיל. בחלק מהמקרים, למרות הבטחות חוזרות, לא התקבל התקציב שהחטיבה קידמה. נדמה לי שלא יהיה זה נכון כל פעם שצריך למצוא "מקור תקציבי" לתקלות שקורות, או לפרוייקטים אלו ואחרים לפנות לכבשת הרש.

מעבר לכך, אנו עסקנו בצרכים המקצועיים, קידמנו הצעות לפתרון הבעיות כולל עלויות וגורמים אחראיים. מצ"ב כל המסמכים.

נשמח להיות שותפים בביצוע, אך אם יוחלט שלא אנו נהיה אחראים לביצוע, לא נראה בכך פגיעה.

בכבוד רב,

עפר לאופמן

מנכ"ל החטיבה לתיישבות



08/02/07  
ליבי: 3256

לכבוד:  
עופר לאופמן  
מנכ"ל החטיבה להתיישבות

הנדון: מוסר מקיציט

המושב השיתופי מבקיעים מנה 47 משפחות, המושב בהסכם עם מנהלת סלע קלט 25 משפחות ממפוני גוש קטיף מהישובים פאת שדה, רפיח ים ומורג. לאור ההסכם ובקשת משרד ראש הממשלה כי החטיבה להתיישבות תכנס לעבודות תכנון ופיתוח של שטחים חקלאים עבור מפוני גוש קטיף, נערכה פגישה בתאריך 9.6.05 בין נציגי מנהלת "סלע" ונציגי החטיבה להתיישבות בה הוגדרו העבודות אותם על החטיבה להתיישבות לבצע במושב מבקיעים, בשטח זיקים מרכז ובשטח הגרניום מתוך אותו סכום. בסיכום הישיבה נקבע כי "באזור מבקיעים יש לבצע יציאות מים לכל חלק, וכל חקלאי שיהיה מעוניין להקים חממות בחלקו, יקבל פילר לחיבור חשמל." כמו כן סוכמו התשתיות שתבצע החטיבה לאזור בתי האריזה. החטיבה להתיישבות ביצעה את כל העבודות בשטחים החקלאיים בהתאם לסיכום.

בתאריך 3.11.05 עקב לחץ המתיישבים סוכם בישיבה במינהלת "סלע" עם נציגי המתיישבים כי יש להכין 15-17 חלקות לחממות בהתאם למפרט הבא: דרכי אורך, דרכי רוחב, גידור, ניקוז בין החלקות ולאורך דרכים ראשיות) כאשר הניקוז בתוך החלקות באחריות המתיישבים. בישיבה סוכם כי אחריות הביצוע היא של החטיבה להתיישבות, והאחריות לתקציב – מינהלת "סלע".

למרות שהתקציב לא הוסדר, החלה החטיבה להתיישבות, מהסכומים שהיו מיועדים למתחם זיקים, לבצע את הסדרת הדרכים ותעלות הניקוז מחוץ לחלקות, כאשר כל מערך הדרכים והניקוז התבסס על ניקוז המים לתעלות הניקוז הראשיות שמחוץ לשטח החקלאי שבאחריות רשות הניקוז והרכבות.

משרד החקלאות ומינהלת "סלע" הודיעו בישיבות התאום המשותפות לחטיבה להתיישבות שלא לבצע יישורי קרקע וכי האחריות לתכנון החלקה והניקוזים בתוך החלקות היא של החקלאיים בלבד. היות וכל האחריות ולווי המתיישבים בהקמת החממות והאישורים המקצועיים הנדרשים לכך הינם באחריות משרד החקלאות מינה המשרד פרויקטור מטעמו ויועץ חקלאי לסייע לתכנן את העמדת החממות. הפרויקטור של המשרד החל בעבודתו ודיווח כי: "יש לחבר את החקלאים המתחילים בבניה למתכנן/מהנדס שיבצע תוכנית להעמדה כוללת לכל האתר, כרגע המצב הוא שכל חקלאי עושה דין לעצמו - ראה דוגמת יעקב מזל - טרי במשבצת המזרחית." (מצ"ב המסמך).

לאחר שהתברר כי החממות ממושיכות לקום ללא תכנון מספק כפי שדיווח הפרויקטור של משרד החקלאות ובכדי למנוע נזקי הצפה שיגרמו עקב עמדת המבנים שלא תמיד תאמה לתכנון הניקוז, ובכדי למנוע כניסת מי גשמים לחממות דרשה החטיבה ממנהל סלע תקציב להשלמת מתקנים ומעבירי מים.

**בישיבה שהתקיימה במנהלת "סלע" עם המתיישבים הוגש על ידי החטיבה אמדן לביצוע השלמת הניקוזים בסך 600 אלף ₪. התקציב הנ"ל לא הועבר לחטיבה להתיישבות עד היום ולפיכך לא הושלם ביצוע תעלות הניקוז כראוי.**

כפי שציינתי לעיל תעלות הניקוז שנחפרו לאורך הדרכים התבססו על ניקוז מי הגשמים לתעלות הראשיות שבאחריות רשות הניקוז והרכבת עם אוגר השהייה אופציונלי אשר תוכנן לביצוע בתקציב שלא אושר עדיין.

לאור עובדות אלו, פנתה החטיבה לישוב, לרכבת ולרשות הניקוז להסדרת התעלות הראשיות שהיו מלאות בסחף, צמחיה ואשפה לכל אורכם. התקיימה פגישה בין נציגי הישוב ומינהלת "סלע" לבין רשות הניקוז בשטח אך דבר לא נעשה עד סופת הגשמים שגרמה להצפות.

בתאריך 6-7/01/07 היה באיזור אירוע גשם של כ-80-75 מ"מ אשר גרם לעליית מפלס המים בתעלות הניקוז הראשיות של הרכבת ורשות הניקוז אשר היו מלאים בסחף, צמחיה ואשפה-לא מוסדרים לחלוטין. ומכאן, המים שזרמו מכיוון החממות לתעלות אילו נעצרו והחלה הצפה של החממות שבקרבת תעלות הניקוז. עפ"י ניתוח האירוע הסיבה העיקרית להצפת החממות בשטח המזרחי נגרמה כתוצאה מאי הסדרת מערכת הניקוז הקיימת מחוץ לשטח החקלאי אשר אינה באחריות החטיבה להתיישבות ולא תוקצבה לכך והסיבה המשנית היא הקמת החממות ללא תכנון מבלי שהתחשב בתכנון של ניקוז המתחם.

ראוי לציין שאחרי אירוע הגשם החלו הגורמים הנ"ל בהסדרת התעלות אך עדיין לא בהיקף הנדרש ויתכנו הצפות נוספות.

לסיכום: החטיבה להתיישבות פעלה עפ"י הנחיות מינהלת "סלע" ומשרד ראש הממשלה בכל הקשור לביצוע השטחים החקלאיים מהסכום שהועבר אליה והראיה לכך היא שביעות רצון החקלאיים מהעבודות שנדרשו להם.

אנו מקווים שיעשה כל מאמץ לפתור את הבעיות ולא להעביר את האחריות לחטיבה להתיישבות אשר סייע רבות לקליטתם מחדש של מפוני חבל עזה.

בברכה

איציק בר

ירון שיינין



חבל-הדרום

ההסתדרות הציונית העולמית, החסימה להתיישבות

רחוב הנרייטה סולד 1 באר-שבע, ת.ד. 5. טלפון: 6295603-08. פקס: 6295601-08

26/10/05  
ליבוי: 1964

*Handwritten signature*

לכבוד:  
אוריאל אבני  
מנהלת שלע

**הנדון: מושב מבקיעים - אומדן להשלמת תשתיות ופיתוח**

להלן האומדן לביצוע העבודות הנוספות ל - 72 יחידות חקלאיות עמ"י בקשתכם:

2,000,000 ₪	1. דרכי רוחב וניקוז -
2,100,000 ₪	2. גדרות לכל השטחים -
1,800,000 ₪	3. חשמל בחלקות (72 יחידות) -
<u>3,500,000 ₪</u>	4. אזור בתי אריזה 72 יחידות: חיבורי מים, ביוב, חשמל, דרכים ותקשורת
9,400,000 ₪	סה"כ
600,000 ₪	בלתי צפוי מראש
10,000,000 ₪	סה"כ כולל מע"מ

הצעת:  
ירון שיינין - חטיבה להתיישבות

בברכה,

*Handwritten signature*

איציק בר  
סגן מנהל חבל הדרום



החטיבות להתיישבות



החטיבות להתיישבות

חסיבות תכנון ונכסים

מ"א סג"ר ונש"מ  
7.6.06  
התחלת תפקוד: 1.1.06  
מחלקת תכנון ונכסים

ב"ח

לכבוד  
מר אוריאל אבנר  
מנהלת "סל"מ  
ירושלים.

שלום רב,

הנדון: פיתוח שטחים חקלאיים לבני אדם.

לחלק ההשקעות שבמצע החסיבה להתיישבות בהכשרות קרקע לבני צמחח באזור חוף אשקלון.

אחד	דונם	עלות באש"ח
מבקעים	2,200	4,900 - כולל גידור, מים, הכשרות זרעים, ניקוז, חשמל, תשתית ל-15 יחידות בתי אריזה
זיקים	2,200	6,500 - כולל גידור, מים, הכשרות קרקע וזרעים, ניקוז, חשמל, מערכות ביוב לחלק מהשטח נוסף כ-2 מליון ש"ח לחלמת מערכות חביוב במרוקט.
מבקעים גידום	400	10,600 - כולל הכשרות קרקע, ניקוז זרעים, מים, ביוב, תקשורת.
שירות		500 - תכנון ועל יעוץ, הכנת תכניות
ס"כ		22,500

לביצוע האבודות קיבלנו ט"ל של 20 מלש"ח.

הטכום שנתקבל הניחוס רק לשטחי מבקעים וחצי חמרכי בויקט בגודל של 1,200 דונם. עקב דרישת המנהלת להכשרת שטחים נוספים בגודל 1,000 דונם לשטחי "נימבחי" מיכלי ושטח מזרחי, קידמנו עבודה בסכום של 2,5 מליון ש"ח. בכדי לסיים את כל השטחים הנדרשים, אבקש לראשית לתקצוב החטיבה בסך של 4,5 מליון ש"ח, מותרים 2 מלש"ח לסיים מערכות ביוב וניקוז בשטחי זיקים ו-2,5 מלש"ח עבור כיסוי קידום תביעות של השטחים הנטפים (הטכום הנדרש לא כולל הכשרות שטחים נוספים לבני אריזה בישוב מבקעים).

בברכה,

אליהו בר

ד"ר שיינק

העמק: ע"ד ש. בן אליהו  
ד. שדה

טלפון: 6202326-02 סקס: 6202487-02

סוגרוננו: חמ"ר גורגי 48, ירושלים 91000



טי בסיון ונש"ח  
16.6.05  
סיכום דיון מיום 9.6.05

**סיכום דיון מיום 9.6.05 עם מנהלת סלייע**

**משתתפים:** יונתן בשיא, מוקה כהן, אוריאל אבני - מנהלת סלייע  
איציק בר, הח"מ - החטיבה להתיישבות

**שטח מבקיעים "גרניוס"**

עבודות עפר מבוצעות בכל השטח.  
בשלב א' יוכנו 80 דונם משטחי חממות - תאריך יעד סיום 30.6.05.  
שאר המשטחים יוכנו עד לסוף חודש יולי.  
תוכנו בני אריזה בתוך שטח החלקה של כל חקלאי.  
מים: יציאות מגוף ל ראש כל חלקה.  
הכנת פתרון ביוב לכל חלקה.

**מבקיעים-ישוב:**

בשלב א' יש לבצע יציאות מים לכל חלקה.  
**חשמל:** תוכן ותוכנית חשמל לכל החלקות. כל חקלאי שיהיה מעונין להקים חממות בחלקתו, יקבל פילר לחיבור חשמל.  
**בני אריזה:** בני האריזה יהיו באזור מרוכז שיועד לכך בתוכנית.  
כל חקלאי פעיל שיקים חממות בחלקתו, יקבל תשתיות מלאות של חשמל, מים ופתרון ביוב לבני האריזות בשטח המרוכז.

**זיקים:**

החלקות שהוצגו בתיכנון הם בגדלים שונים. הקצאות החלקות תעשה על ידי מנהלת סלייע בהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידה.  
החטיבה תכין יציאות מגוף לראש כל חלקה.  
בני אריזה יהיו באזור מרוכז שיועד לכך בתוכנית.  
ינתנו תשתיות מלאות, חשמל מים ופתרון ביוב לבני האריזה.

**כללי:**

1. החטיבה יצאה במכרז לעבודות מים לכל המתחמים. פתיחת מכרז בתאריך 16.6.05. קביעת זוכה עד 23.6.05. תחילת עבודות 26.6.05.
2. החטיבה מבקשת לקבל הנחיות ברורות לנושאים הבאים:

- א. חוזה הקצאת הקרקע לחקלאים: חוזה פרטני דו-צדדי מול המינהל?
- ב. חוזה מול אגודת חקלאים חדשה שתוקם ע"י החקלאים בכל מתחם? הנחיות לגבי גדל החלקות שיש להכין לכל חקלאי.

ר ש מ : ירון שיינין

העתיק: מר א. דובדבני  
מר א. אהרוני

טלפון: 6202326-02 פקס: 6202487-02

כתובתנו: המלך ג'ורג' 48, ירושלים 91000



חטיבת תכנון ונכסים

בי"ה

כ"ג סיוון תשס"ו  
19.6.06  
מבקיעים-סימה מישר

לכבוד  
גבי סימה פישר  
חשבת מנהלת "סלי"ע"  
ירושלים.  
שלום רב,

**הנדון: פיתוח שטחים חקלאיים בישוב מבקיעים**

במסגרת הכנת שטחים חקלאיים להקמת בתי צמיחה עבור מפוני גוש קטיף, תוקצבה החטיבה בסך של 20 מליון ₪ שיועדו לפיתוח והכשרת שטחים באזור זיקים עבור מתיישבים המתגוררים באתרים הזמניים שבניצן, עין צורים ויד-בנימין.

ע"פ דרישת מנהלת "סלי"ע" קדימה החטיבה מסכום זה סך של 4,9 מליון ₪ לשם פיתוח 2,200 דונם בישוב מבקיעים בו נקלטה קהילת "פאת שדה".

הסכום שקודם לפיתוח השטחים במבקיעים חסר לנו לפיתוח שטחים נוספים הנדרשים על ידי מנהלת "סלי"ע להכשרה באזור זיקים עבור מתיישבים נוספים המעוניינים לחזור להקים את בתי הצמיחה באזור.

היות ולאחרונה נחתם ההסכם בין מנהלי "סלי"ע - פאת-שדה - והישוב מבקיעים, הרי המקור התקציבי צריך לבוא מסעיף 85 לחוק פנוי-פיצוי.

לפיכך, אבקשך להעביר לחטיבה, ממקור תקציבי זה, סכום של 4,9 מליון ₪ עבור פיתוח והכשרת השטחים בישוב מבקיעים.

לטיפולך אודה.

בברכה,

ירון שיינץ  
סמנכ"ל החטיבה

העתק: עו"ד ש. בן אליהו - מנכ"ל החטיבה  
י. בשיא - ראש מנהלת סלי"ע  
פ. בן זאב - חשבת החטיבה  
ש. נקש - מנהלת אגף תקציבים  
איציק בר - ס. מנהל חבל דרום  
א. אבני - רכזת החשבות מנהלת סלי"ע





חפ"ל-דרום

מסמך דרום הציונית הכוללת, החסיפה להתיושפות

רחוב הנרייטה סולד 1 באר-שבע, ת.ד. 5. טלפון: 6295603-08, סקס: 6295602-08

19/11/06  
ליבני: 3078

לכבוד:  
אוריאל אבני  
מנהלת "סלע"

### הנדון: תשתיות חקלאיות

להלן פירוט התשתיות שנדרש להשלים (בעדיפות 1)

#### 1. מושב מבקיעים

- א. תעלות ניקוז + מעבירי מים - ₪ 600,000
- ב. איזור מישקי - בתי אריזה - ₪ 4,000,000 (72 יח')

#### 2. שטחי זיקים

- א. מערכת ביוב - ₪ 3,000,000
- ב. גידור - ₪ 300,000

בברכה,

~~איציק בר  
סגן מנהל חבל דרום  
ומנהל תחום הנדסה  
חסימה לוחמי שבות  
איציק בר  
סגן מנהל חבל דרום~~

ק"מ/15/1



המסדרות הציונית הכוללת, החטיבה למת"שיות חסר-דרום

רחוב הנרייטה סולד1 באר-שבע, ת.ד. 5. טלפון: 6295603-08, סקס: 6295601-08

07/01/07  
ליצי: 3179

*[Handwritten signature]*  
5/1

לכבוד:  
אוריאל אבני  
"מנחלת סלע"

הנדון: טעמי הקלאיים - ליקים ואופס מקומים

בשנת 2005/6 ביצעה החטיבה להתיישבות תשתיות לשטחים הקלאיים של קיבוץ זיקים ומושב מבקיעים אשר אותרו ע"י החקלאיים ומשרד החקלאות, כאשר ההנחה הבסיסית הייתה שאין לבצע עבודות עפר בכדי לא "להזיק" לקרקע ולא "להעתיק" תשתיות קיימות. ההנחה שלא לבצע עבודות עפר הקשתה מאוד בפתרונות ניקוז לחממות ולכן מובן היה שכל חקלאי שמתכנן את היחידה הכלכלית שהועמדה לרשותו (40 דונם) עליו להכין תכנית מסורטת הכוללת את החממות, בית אריזה, תשתיות, ניקוזים ותכנית לקבלת היתר בניה. לצערי, רק חלק קטן מהחקלאיים הכין תוכניות ומרביתם עדיין לא השלימו את התוכניות וזאת עקב הצורך להיכנס למעגל התעסוקה בחברה. בגשמים האחרונים שבאו אלינו בברכה חדרו מי נגר לחלק מהחממות כתוצאה מאי השלמת מערכת הניקוז כראוי וגרמו נזקים לחקלאיים. כיוון, שהנושא דחוף ויש לסייע לחקלאיים מחד ולהימנע מתביעות החקלאיים מאידך. אבקשכם להגדיר במדויק את אחריות החקלאיים ואחריות "מינחלת סלע" בנושאים הבאים:

1. תשתיות מים.
  2. תשתיות כיוב.
  3. תשתיות השמל.
  4. תשתיות תיקשורת.
  5. עבודות עפר, דרכים וניקוזים.
  6. תעלות ניקוז אזוריות של רשות הניקוז והרכבת שאינם מתוחזקות כיום.
- בכל נושא יש להגדיר את גבולות האחריות של כל גורם (ראשי, משני).  
בגשמים האחרונים סייענו בהסדרת ניקוזים בתוך גבולות החלקות למרות שהנ"ל אינו באחריותנו ולכן אבקש להגדיר בדחיפות את תחומי האחריות ולתקצב את הנדון בהתאם.  
אבקש את תשובתך.

בבובה ;  
ליצי: 3179  
סגן מנהל צוות הניקוז  
ומשפטן מנחה הכלכלה  
הסתדרות הציונית  
הטיבה להתיישבות

העתקים:  
עופר לאופמן - מנכ"ל החטיבה להתיישבות.  
חנוך אלמסי - מנחל חבל דרום.  
עו"ד יוסי לאופר - לשכה משפטית.



לשכת המנהל הכללי

כ"א טבת תשס"ז  
11 ינואר 2007  
סימוכין: 2007-0011-803

לכבוד  
צביה שמעון  
ראש מנהלת סלע  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: ביצוע פרויקטים חקלאיים עבור מנהלת סלע.**

במסגרת יישובם מחדש של מפוני גוש קטיף ביצעה מנהלת סלע פרויקטים של הכשרות קרקע עבור חקלאים שפנו מוגש קטיף. החטיבה להתיישבות שימשה כקבלן ביצוע של מנהלת סלע בתחום זה.

יחד עם זאת, למרות שהעבודות בוצעו לשביעות רצון כולם, נשאר מספר נושאים פתוחים, הדורשים את התייחסותך ואשר יש לטפל בהם מיידית.

1. למרות שהעבודות בוצעו עבור מנהלת סלע - לא התבצעה מסירה של העבודה לנציג מוסמך של מנהלת סלע. אני מבקש שיתבצע סיוור מסירה על כל הפרוייקטים שילווח בפרוטוקול מסירה.
2. מספר נושאים לא הוגדרו במסגרת ביצוע העבודות ונשארו פתוחים. מדובר בנושאי ביוב (בעיקר למחסנים), ניקוז ותקשורת. החקלאים לא מפסיקים להציק לנו בנושאים אלו, ולנו אין פתרון. אבקשך להידרש לסוגיה ולתת לה מענה.
3. באחריות החקלאים היה לבצע תוכניות על השטחים החקלאיים המוכשרים שבוצעו. הם לא עשו זאת. נכון להיום אין תוכניות- וזו בעיה. אנא התייחסותך לענין זה.
4. החקלאים פונים אלינו ברמה יומיומית כמעט בבקשות לטפל בנושאים שוטפים של תחזוקת השטחים, גם בגלל הקשר המאוד הדוק בינם לביננו עוד מעברם. האם מנהלת סלע סבורה שיש מקום, כחלק מהטיפול בחקלאים המפונים להמשיך ולסייע להם ממקורות מנהלת סלע?
5. לאור הנזקים מהשיטפונות האחרונים אבקש לבדוק ולעדכנני באשר לסוגיית תיקון הנזקים.
6. ולאחר כל הסוגיות הנ"ל, ולאור החלטת הממשלה בדבר הקצאת 32 מלש"ח להכשרות קרקע חקלאיות, אבקש לקבל הנחיות ברורות באשר להכנת תוכניות עבודה לאישורכם.

בברכה

עפר לאופמן,  
מנכ"ל החטיבה להתיישבות

העתקים: חנוך אלמסי  
איציק בר



חסי-צרות

ממסתריות חלונות סולאיות פהטסה לתת"סקות

רחוב הנרייטה סולדו באר-שכע, ת.ד. 8. טלפון: 08-6299603, פקס: 08-6299601

21/01/07


### פרוסוקול סיום עבודות


מושב מבקיעים

(תשתיות מים, גידור, חשמל, דרכים)

עבודות תשתיות המסורטות לעיל בוצעו ע"י דרישת "מינהלת סלע" והישוב.

מאשרים קבלת העבודות -- צורת מים לשטחים חקלאיים, עבודות גידור, חיבורי חשמל חרבים.

  
 חתימה

  
 חתימה

מבקיעים  
מושב עובדים לחתישבות  
שיתופית בע"מ

חתימת

מבקיעים  
מושב עובדים להתושבות  
שיתופית בע"מ

מאשרים  
923.01  
ש"מ

213.3  
ש"מ

מושב מבקיעים

בברכה,

  
 איציק בן  
 סגן מנהל חבל דרום



התחדדות הציונית הכוללת, החטיבה למתיושבות חפ"ח-דרום

רחוב הנרייטה סולד 1 באר-שבע, ת.ד. 5. סלפון: 08-6295603, פקס: 08-6295601

06/02/07  
ליבוי: 3246

המנהל הכללי של שירות  
המבחן  
2/07

לכבוד:  
אוריאל אבני  
"מינחלת סלע"

הנרון: מושב מקיציט

מצ"ב פרוטוקול קבלת עבודה שאושר ע"י המושב מבקיעים לעבודות שבוצעו ע"י החטיבה להתיישבות. בהתאם להנחיית משרד החקלאות והנחייתכם לא בוצעו יישורי קרקע בשטחים ולכן המינוח הנכון להגדיר את השטחים החקלאיים הוא כשטחים פתוחים - שטחי שלחין כפי שהיו בעבר ולא שטחים לבניית חממות.

התשתיות שבוצעו - מים, חשמל, דרך, גידור יכולים לשמש לחממות, אך לא השטח ובמידה ונבנות חממות אנו הבהרנו שכל חקלאי חייב בתכנון מסודר לחלקה בכדי למנוע בעיות ניקוז כפי שמתרחש כיום.

מומלץ שתתכנון יאושר ע"י משרד החקלאות. כמו כן, באחריות האגודה לטפל מול רשות הניקוז בהסדרת התעלות האיזוריות בשטחים בכדי למנוע הצפות. ללא הנ"ל אנו ממליצים לא לבנות חממות. החטיבה להתיישבות סיימה את העבודות לשביעות הישוב. במידה ויועבר תקציב נוסף, לביצוע תעלות ראשיות אנו נערך לביצועם עם"י נהלי ועדת מכרזים.

הערה:

1. אין לבנות חממות לפני גמר עבודות הניקוז.
2. אין לבנות ללא היתרים כחוק.

א"י שמואל סגן  
סגן מנהל חבל דרום  
ומנהל קדוץ הנדסה  
הסתדרות הציונית  
חטיבה למתיושבות  
סגן מנהל חבל דרום

העתקים:  
גוסר לאומן - מנכ"ל החטיבה להתיישבות.  
חנוך אלמסי - מנהל חבל דרום.  
יואב מורג - משרד החקלאות.  
לשכה משפטית - ירושלים.  
מושב מבקיעים.

**Prime Minister's Office**  
**SELA Administration**  
 for Assistance to Settlers from Gaza  
 strip and Northern Samaria



**משרד ראש הממשלה**  
**מינהלת סל"ע**  
 סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון  
 השומרון

ירושלים, כ" שבט תשס"ז  
 08 פברואר 2007

לכ  
 איציק בר  
חטיבה להתיישבות

הנידון : מכתבד מיום 06.02.07 למושב מבקיעים

מעבר לטאמר במכתבך ברצוני להבהיר שעמדת מנהלת סלע היא שאנו מחויבים לבצע ניקוז בין החלקות ולא מעבר לכך.

משרד החקלאות ומנהלת סלע מטפלים בהסדרת תקציב נוסף המיועד לפטור את בעיות הניקוז שנוצרו (מעבר לעבודות שבוצעו בעבר) ועם ביצוע העבודות הנ"ל אני ראה את סיום מחויבותנו.

בברכה,

אריאל אבני  
 מנהל תחום התיישבות חלופית  
 מינהלת סל"ע

העתקים :  
 צביה שמעון  
 עופר לאופמן  
 חנוך אלמסי  
 יואב מורג  
 בושמת גלין  
 מוסה כהן  
 עו"ד איתי אהרונסון  
 עו"ד שרון הוטרר

- ראש מינהלת סלע.  
 - מנכ"ל החטיבה להתיישבות.  
 - מנהל חבל דרום חטיבה להתיישבות.  
 - מנהל מחוז דרום משרד החקלאות.  
 - משרד החקלאות.  
 - מינהלת סלע.  
 - יועץ משפטי למנהלת סלע.  
 - יועצת משפטית מנהלת סלע.

[אנו יאל אנלחסיבה להתיישבותחסיבה - מכתב תשובה לאיציק בר מושב מבקיעים 08.02.07 doc

7 Kanfei Nesharim St., Jerusalem 95464  
 Tel 972-2-5311028 Fax 972-2-6529217

Email: sela@sela.pmo.gov.il

רח' כנפי נשרים 7, ירושלים 95464  
 טל 02-5311028 פקס 02-6529217

**Prime Minister's Office**  
**SELA Administration**  
 for Assistance to Settlers from Gaza  
 strip and Northern Samaria



**משרד ראש הממשלה**  
**מינהלת סל"ע**  
 סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון  
 השומרון

ירושלים, כ" שבט תשס"ז  
 08 פברואר 2007

לכ  
 איציק בר  
 חטיבה להתיישבות

הנידון : מכתבך מיום 06.02.07

למיטב ידיעתי עדיין לא הסתיימו העבודות במונחמים הנ"ל ראה מכתבכם מיום 26.07.06, בימים אלה קיבלתם את התקציב שביקשתם על מנת לסיים את העבודות הנ"ל.  
 עמדת מנהלת סלע כפי שבאה לידי ביטוי במספר הזדמנויות (וכך הבהרנו גם לחקלאים) היא שאנו מחויבים להסדיר ניקוז מרכזי בין החלקות ולא מעבר לכך.  
 משרד החקלאות ומנהלת סלע מטפלים בהסדרת תקציב נוסף המיועד לפתור את בעיות הניקוז בחלקות הנ"ל ועם ביצוע העבודות אני רואה את סיום מחויבותנו לחקלאים.  
 מנהלת סלע תבחן את הדרך הנכונה והמהירה להבהיר לחקלאים את מחויבותם לנושא התכנון והטיפול בניקוז בין החלקות.

בברכה,

אוריאל אבני  
 מנהל תחום התיישבות חלופית  
 מינהלת סל"ע

העתקים :  
 צביה שמעון  
 עופר לאופמן  
 חנוך אלמסי  
 יואב מורג  
 בושמת גלין  
 מוקה כהן  
 עו"ד איתי אהרונסון  
 עו"ד שרון הוטרר

- ראש מנהלת סלע.  
 - מנכ"ל החטיבה להתיישבות.  
 - מנהל חבל דרום חטיבה להתיישבות.  
 - מנהל מחוז דרום משרד החקלאות.  
 - משרד החקלאות.  
 - מנהלת סלע.  
 - יועץ משפטי למנהלת סלע.  
 - יועצת משפטית מנהלת סלע.

f:אוריאל אבני/חטיבה להתיישבות/חטיבה - מכתב תשובה לאיציק בר זיקים 08.02.07 doc

## הסדרי עבודה עם החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה

### מבוא:

הואיל ובהמלצות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר אשר עמד בראש ועדה בין משרדית לבחינת פעולות ההתיישבות נקבע: "שלאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות בחטיבה להתיישבות גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה". לאור לקחי העבר, ממליץ יו"ר הועדה: "למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות"

הואיל וממשלות ישראל קיבלו במהלך השנים מספר החלטות בעניינה של החטיבה להתיישבות ובניהם:

- החלטה ב/135 מיום 22.9.78 המסדירה את מסגרת הפעילות של החטיבה להתיישבות
- החלטה 2517 מיום 18.9.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בנגב ובאחריות משרד רה"מ.
- החלטה 2701 מיום 8.11.02 הקובעת פעילות החטיבה גם בגליל

הואיל ובשנת 2000 נערך הסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית.

הואיל ובעבר לא נקבעה הכפיפות התפעולית של החטיבה להתיישבות למשרד ממשלתי כלשהו, למעט העובדה שתקציב החטיבה נרשם בבסיס התקציב של משרד החקלאות.

והואיל וכוונת ראש הממשלה להסדיר את מעמדה של החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה ע"פ המלצות מר אילן כהן, ולהוסיף ולמסד הנוהלים הנדרשים הנוספים, כמו לאחד התקציבים בהתאם.

### מוצעים בזאת נוהלי עבודה המפורטים מטה.

#### 1. מרחב הפעילות

- החטיבה להתיישבות תיפעל באזורי פעילותה המסורתיים- הגולן, יהודה ושומרון\* ובקעת הירדן. ובנוסף לכך תגביר ותרחיב פעילותה שהחלה ב-2003 באזורי הנגב והגליל\*\* במגוון מגזרי ההתיישבות הכפרית בה.
- \* בכפוף להוראת אזהרה שניתנה ע"י בהקשר לדו"ח עו"ד טליה ששון (הערה זו תושמט בנוסח הסופי לאחר ברור סוגיה זו).
- \* מרחב הגליל לעניין זה הוא מחוז הצפון על כל 5 נפותיו. מרחב הנגב לעניין זה הוא מחוז הדרום על כל 2 נפותיו ע"פ הגדרות משרד הפנים.

#### 2. פעילות החטיבה להתיישבות תתמקד:

- 2.1 בהקמת יישובים זמניים, לרבות מחנות זמניים ביישובי הקבע.
- 2.2 בסיוע ובחיזוק ההתיישבות הצעירה
- 2.3 בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים



2.4. בפרויקטים שמשרתים את מדיניות הממשלה בפיזור האוכלוסיה ובחיזוק אזורי הספר.

### 3. נוהלי עבודה – כללי

החטיבה להתיישבות תבצע פעילותה ע"פ הנוהלים שנקבעו בהסכם שבין ההסתדרות הציונית העולמית וממשלת ישראל מיום 14.5.2000, וכן ע"פ נספח א' של הסכם זה מיום 28.3.01 ובהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה.

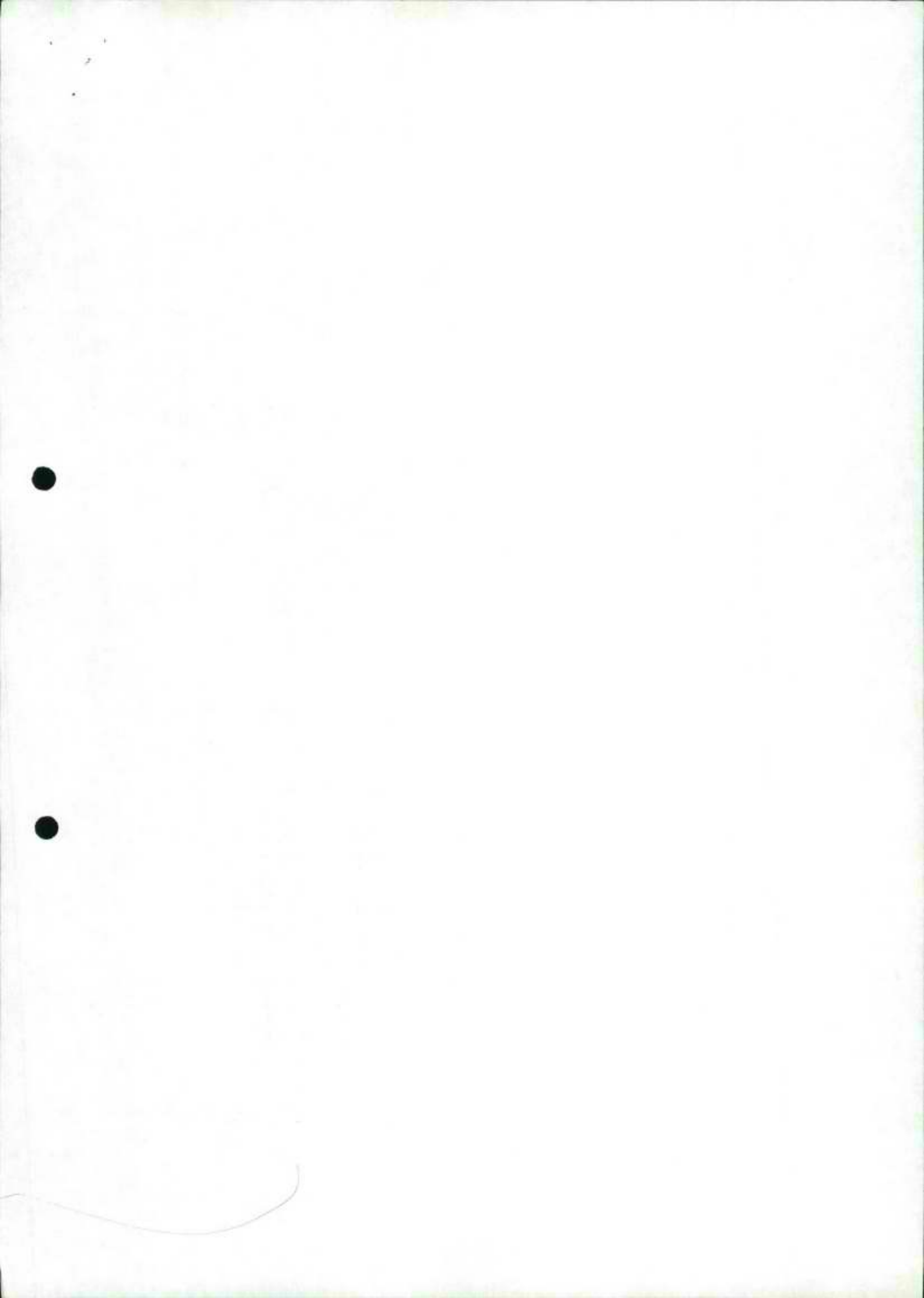
### 4. מינוי המנהלים

- 4.1 מינוי יו"ר החטיבה להתיישבות ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.
- 4.2 מינוי מנכ"ל החטיבה להתיישבות ע"פ נוהלי ועדת איתור ויהיה טעון את הסכמתם של יו"ר החטיבה להתיישבות ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, טרם תגיש ועדת האיתור את המלצותיה.
- 4.3 מבקר הפנים של החטיבה להתיישבות יבחר בנוהל מכרז.
- 4.4 החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב החטיבה להתיישבות בהתאם.

### 5. חלוקת הסמכויות בקשר שבין החטיבה להתיישבות ומשרד ראש הממשלה יהיו כדלהלן

- 5.1 הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת היעדים המנחים את החטיבה להתיישבות.
- 5.2 צוות משותף לחטיבה להתיישבות ולמשרד ראש הממשלה יגבשו את התוכנית הרב שנתית של החטיבה להתיישבות ויגישו אותה לאישורו של ראש הממשלה.
- 5.3 מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תוכנית העבודה השנתית, ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.
- 5.4 יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו ואיש הקשר של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בחטיבה להתיישבות.
- 5.5 אגף לתאום ולבקרה ייבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.

### 6. תקציבים – כללי



תקציב החטיבה להתיישבות יועבר מבסיס תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבסיס תקציב משרד ראש הממשלה, החל מיום 1.1.2007.

## **7. תקציב החטיבה להתיישבות יוקצה על פי חלוקה לשתי קבוצות:**

### **7.1 תקציב שנתי בטיפול בנושאים מתמשכים ובתקורות אשר יכלול:**

7.1.1 תקציב לטיפול במתיישבים צעירים בישובים צעירים שיואשרו בתוכנית העבודה השנתית.

7.1.2 תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.

7.1.3 תקציב תקורות

- תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור תוכנית העבודה השנתית
- תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח בשנה

### **7.2 תקציב לפי פרויקטים**

7.2.1 תקציב להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.

7.2.2 תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית/חברתית חריפה.

7.2.3 תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.

7.2.4 תקציב עבור השתתפות החטיבה להתיישבות בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.

- תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של החטיבה להתיישבות, אולם חשבות החטיבה להתיישבות לא תאשר ביצוע התחייבויות בסעיף זה ללא אשורו של מנכ"ל משרד רה"מ.
- תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.

## **8. "הרשאה להתחייב"**

תינתן לחטיבה להתיישבות האפשרות לעבוד בפרויקטים מתמשכים שמעבר לשנת עבודה באמצעות "הרשאה להתחייב".

## **9. שתוף פעולה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל**

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל בכל שנה בסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.

## **10. נוהלים**

נוהלים פנימיים הקימים בחטיבה להתיישבות, יבחנו באמות מידה של הכללים החלים על פעולות הממשלה. השינויים בהם יטמעו בנוהלי החטיבה להתיישבות וירשמו בנספח באמנה זו.

## 11. ביקורת פנים, בקרת תקציבית ומעקב ובקרה שוטפים

- 11.1. ימונה כאמור מבקר הפנים לחטיבה להתיישבות.
- 11.2. המבקר יגיש הדוח השנתי או אם יתבקש ע"י מנכ"ל ראש הממשלה גם דוחות מיוחדים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ליו"ר החטיבה להתיישבות, ולמנכ"ל חטיבה להתיישבות.
- 11.3. פעילותו של חשב החטיבה להתיישבות תהיה בכפיפות לחשב הכללי באוצר.
- 11.4. אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה יבצע כאמור בקרת ביצוע לגבי תוכנית העבודה השנתית המאושרת.
- 11.5. צוות היגוי ליישום המלצות צוות אילן כהן בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר יגיש המלצותיו בתום שנת פעילות הראשונה במודל זה.

סוף

נושאים נוספים אשר לא יכללו במסמך ההסכמות הנ"ל אולם יטופלו במהלך החודשים הקרובים:

### 1. טיפול בקרקעות בבקעה ביהודה ובשומרון

קרקעות אשר נמסרו לחטיבה להתיישבות לצורכי התיישבות ושלא מומשו לצורך זה. תוגש בקשה לקבלת חוות דעתו של היועמ"ש לממשלה בנדון.

### 2. תקורות ושכר של עובדי החטיבה להתיישבות:

תוקם ועדה בהשתתפות הממונה על השכר באוצר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נציג משרד ראש הממשלה, אשר תיתן מענה שלם לסוגיית השכר, כמו גם לסוגיית הפרשות המושטות בגין כל עובד בהסתדרות הציונית, ובנושאים אחרים הקשורים לנושא זה כפי שיקבע ע"י מנכ"ל משרד רה"מ.

עוזי קרן



התאמה  
סדרה 44/16

**13. נושאי המנכ"ל:**

- פורום מנכ"לים
- קידום רפורמות:
- א. רכש ממשלתי.
- ב. התקשרות עם רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות.
- ג. רפורמת חשכ"ל.
- ד. רפורמה נש"מ.
- ה. ועדה בנושא יועמ"שים.
- ו. סוכנויות ביצוע.
- ז. ממשק עם אג"ת.

**15. סיכום מנכ"ל:**

- א. ראשי האגפים ינסו להתחשב במצוקת כ"א בלשכה המשפטית.
- ב. במפגשים הבאים יוצגו אגפים באופן פרטני ע"י ראש האגף.
- ג. חגיגות שנות ה-60 יש כוונה להקים עמותה שתטפל בחגיגות ויש ללמוד מלקחי העבר. לעניין זה יש להתייעץ עם עו"ד שלומית ברנע שעדיין מתעסקת בפירוק עמותת היובל.
- ד. לקראת דיון בראשות רה"מ יקיים המנכ"ל דיון הכנה בנושא קיצוץ FLAT במשרד החינוך. אחריות ההכנה - אמיר ברקן.
- ה. חטיבה להתיישבות - המנכ"ל יקיים דיון בהשתתפות עו"ד שלומית ברנע, עוזי קרן וד"ר גבי גולן.
- ו. איזורי עדיפות - ד"ר גבי גולן יעדכן המנכ"ל בפ.ע הקרוב.
- ז. B.G - ד"ר גבי גולן יעדכן המנכ"ל בנושא.

רשם: הלל פרימן, עוזר למנכ"ל

העתק: מזל נחמה, רלייש מנכ"ל

## טיוטה להערות

# נוהלי עבודה של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית

## הצעת החלטה לממשלה

### מחליטים:

1. הממשלה מסמיכה את החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן: "החטיבה") להמשיך ולשמש כזרוע ביצועית התיישבותית-כפרית של הממשלה בנגב, בגליל, ביהודה, בשומרון, בבקעת הירדן ובגולן.

### 2. פעילות "החטיבה" תתמקד בתחומים הבאים:

- 2.1 הקמת ישובים ופיתוחם.
- 2.2 השתתפות בטיפול ביישובים לאחר הקמתם (לרבות הקמה וטיפול במחנות זמניים).
- 2.3 סיוע להתיישבות הצעירה וחיזוקה.
- 2.4 סיוע למתיישבים חדשים.
- 2.5 שמירת קרקעות ומרכיבי בטחון.
- 2.6 ייזום וקידום תכניות מתאר ותכניות אזוריות.
- 2.7 הקמת האחזויות נח"ל.
- 2.8 סיוע בהקמת תשתיות ואמצעי ייצור ליישובים ולמתיישבים.
- 2.9 פעולות חברה וקליטת מתיישבים מהארץ ומחו"ל.
- 2.10 השתתפות בפיתוח אזורי ובמערכות תומכות אזוריות.
- 2.11 ניהול זכויות הישובים ומתיישבים.
- 2.12 פרויקטים המשרתים את מדיניות הממשלה בפיזור האוכלוסיה, בחיזוק אזורי הספר או בכל תחום שהממשלה תמצא לנכון.

### 3. מינוי בעלי תפקידים בחטיבה

- 3.1 ראש "החטיבה" ימונה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית העולמית בהתייעצות עם ראש הממשלה. ראש "החטיבה" ימונה לתקופה שתקבע על ידי הקונגרס הציוני העולמי.
- 3.2 מנכ"ל "החטיבה" ימונה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית העולמית בהתאם להמלצות ועדת החיפוש של ההסתדרות הציונית העולמית. לא ימונה מנכ"ל כאמור אלא בהמלצת ראש "החטיבה" ובהסכמת מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מנכ"ל "החטיבה" חייב שיהיה בעל נסיון ניהולי מוקדם.
- 3.3 חשב "החטיבה" ימונה על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.
- 3.4 מבקר הפנים של "החטיבה" ייבחר לתפקידו בנוהל מכרז לקליטת עובדים בהסתדרות הציונית העולמית. בוועדה הבוחרת יהיה חבר גם נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

### 4. ניהולי העבודה של "החטיבה"

4.1. "החטיבה" תפעל על פי הנהלים שנקבעו בהסכם בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000.

4.2. "החטיבה" תפעל בהתאם חוק חובת המכרזים התשנב-1992 ותקנותיו וכן על פי תקנות הכספים והמשק של החשב הכללי במשרד האוצר.

4.3. "החטיבה" תפעל בהתאם לחוק חופש המידע התשנח-1998.

## 5. מנכ"ל משרד ראש הממשלה

בכל האמור בהחלטה זו תפעל "החטיבה" על פי הנחיות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

## 6. הנחיות לעבודת "החטיבה"

6.1. הממשלה תקבע, בהתאם לקבוע בקווי היסוד או החלטות אחרות שלה, את מדיניות ההתיישבות ואת יעדיה. "החטיבה" תפעל על פי מדיניות ויעדים אלו.

6.2. צוות משותף, של "החטיבה" ושל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יגבש את תכנית העבודה הרב-שנתית של "החטיבה" ויגיש אותה לאישורה של הממשלה או של ועדת שרים.

6.3. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר את תכנית העבודה השנתית של "החטיבה" ויקיים דיון מעקב חצי שנתי.

6.4. יועץ ראש הממשלה להתיישבות יהיה נציגו של מנכ"ל ראש הממשלה בכל הקשור לחטיבה.

6.5. האגף לתאום ובקרה במשרד ראש הממשלה יבקר את ביצוע תכנית העבודה השנתית של "החטיבה".

6.6. מבקר הפנים של "החטיבה":

6.6.1. "החטיבה" תפעל לאלתר למינוי מבקר פנים.

6.6.2. תכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים תאושר על ידי מנכ"ל "החטיבה" לאחר שתוצג בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

6.7. חשב "החטיבה" יהיה כפוף לחשב הכללי במשרד האוצר.

## 7. תקציב "החטיבה"

7.1. תקציב "החטיבה" יירשם בחוקי התקציב השנתיים כתכנית בסעיף התקציבי של משרד ראש הממשלה.

7.2. תקציב "החטיבה" יתייחס ל-2 מרכיבים:

7.2.1. תקציב שנתי - של כ-125 מלש"ח - שיעסוק ב:

7.2.1.1. טיפול במתיישבים חדשים ובישובים צעירים.

7.2.1.2 פעילות חברה וקהילה בישובים צעירים.

7.2.1.3 תקורות.

7.2.2 תקציב שנתי לפרוייקטים - של כ-75 מלש"ח - שיעסוק ב:

7.2.2.1 הקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל והתיישבות בודדים.

7.2.2.2 טיפול בישובי ספר המצויים במצוקה כלכלית או חברתית חריפה.

7.2.2.3 פרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.

7.2.2.4 פרויקטים משותפים לחטיבה ולמשרדי ממשלה או לחטיבה ולגופים אחרים.

7.3. תינתן לחטיבה אפשרות לפעול בהרשאה להתחייב, כהגדרתה בחוק יסודות התקציב התשמה-1985. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע את שיעור התקציב שיהיה בהרשאה להתחייב.

## 8. שיתוף פעולה של הממשלה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל

מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפעל לשיתוף פעולה של הממשלה עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל. שיתוף הפעולה יהיה בתקציב ובתכניות העבודה.

## 9. צוות היגוי

9.1. יוקם צוות היגוי ליישום המלצות דו"ח הצוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הוקם בהחלטת הממשלה מס' 2474 מיום 15.8.04. בצוות ההיגוי ישתתפו: נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל "החטיבה" ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר.

9.2. הצוות יגיש את מסקנותיו והמלצותיו בתום שנה ממועד החלטה זו.

## דברי הסבר

א. ממשלת ישראל קיבלה, בשנים האחרונות, מספר החלטות הדנות בחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן: "החטיבה").

א. החלטת ועדת שרים לעניני בטחון מס' 135/ב מיום 22.7.1998 הקובעת את פעולתה ותחומי אחריותה של "החטיבה".

ב. החלטה מס' 2517 מיום 18.9.2002 הקובעת כי "החטיבה" תפעל גם בישובי הנגב וכי פעילות זו של "החטיבה" תהיה באחריות מיניסטריאלית של ראש הממשלה.

ג. החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל מס' 2701 מיום 6.11.2002 הקובעת כי החל משנת 2004 תפעל "החטיבה" גם בקרב ישובים בגליל.

ד. החלטת ועדת שרים לענין הקמת ישובים חדשים ופיתוח הישובים הקהילתיים בנגב ובגליל מס' 4/ג מיום 16.2.2004 הקובעת כי "החטיבה" אחראית להקמת מחנות זמניים בישובים חדשים בנגב ובגליל וכי "החטיבה" תהיה אחראית לגיוס מתיישבים וגרעיני התיישבות וקליטתם בישובים החדשים.



ב. ביום 14.5.2000 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית ובו נקבעו דרכי הפעולה של "החטיבה" להתיישבות.

ג. ביום 15.8.2004 החליטה הממשלה, בהחלטה מס' 2474, להקים צוות בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אילן כהן, "אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות וכזבוז משאבים בביצוע תכניות ופעולות התיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה".

ד. הצוות, בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אילן כהן, ישב על המדוכה מספר רב של ישיבות ובסיומה על המלאכה כתב מר כהן, ביום 14 במאי 2006 לראש הממשלה כי "לאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים - בהצלחה, ממליצה (הועדה) להמשיך ולראות "בחטיבה להתיישבות" גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה"

עוד כתב מר כהן כי הועדה ממליצה לקבוע תקציב שנתי קבוע לפעולות רב שנתיות, כי תקציב "החטיבה" בסדר גדול של כ-200 מלש"ח, וכי יש להמשיך ולקיים את מסמך ההבנות שנערך בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית והחטיבה להתיישבות מיום ה-14 במאי 2000.

ה. בהצעה זו מוטמעות המלצות הצוות בראשותו של מר כהן.

#### נתונים כלכליים והשפעתם על משק המדינה

לא רלוונטי

#### תקציב

מפורט בגוף ההצעה. בסעיף 7.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

#### ההיבט המשפטי

ההצעה תואמה עם מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי למדינה.

#### החלטות הממשלה הקודמות בנושא

החלטת ועדת שרים לעיניני בטחון מס' 135/ב מיום 22.7.1998

החלטת ממשלה מס' 2517 מיום 18.9.2002

החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.2002

החלטת מס' 4/גנ מיום 16.2.2004

החלטת ממשלה 2474 מיום 15.8.2004

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

## נספחים

1. החלטת ועדת שרים לעיניני בטחון מס' ב/135 מיום 22.7.1998
2. החלטת ממשלה מס 2517 מיום 18.9.2002
3. החלטת ועדת שרים לפיתוח הנגב מס' 2701 מיום 6.11.2002
4. החלטת מס' גנ/4 מיום 16.2.2004
5. החלטת ממשלה 2474 מיום 15.8.2004
6. הסכם נוהלי עבודה בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000
7. המלצות מנכ"ל משרד הממשלה כיוור הועדה מיום
8. תקציבי "החטיבה" להתיישבות ב-8 השנים האחרונות
9. הצעה לתקציב "החטיבה" להתיישבות לשנת 2007



מזכיר הממשלה

21-7-98

ירושלים, כ"ח בתמוז התשנ"ח  
22 ביולי 1998

93-42963

הגנה

יו"ר ההסתדרות הציונית העולמית

אל : ראש הממשלה

שר האוצר

שר הבטחון

שר החקלאות ופיתוח הכפר

שר התשתיות הלאומיות

שלום רב,

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. ב/135 של ועדה שרים לענייני בטחון לאומי מישיבתה ביום ד', כ"ח בתמוז התשנ"ח (22.7.98):

ב/135. החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

מ ח כ י ט י ס :

א. ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות תמשיך לסייע לממשלה בתכנית ופעולות שונות בישובים היהודיים, העירוניים והכפריים, באיזורי יהודה, שומרון, בקעת הירדן, רמת הגולן וחבל עזה.

תכניות ופעולות התיישבותיות אלה יהיו ברמה המקומית והאיזורית ויכללו בין היתר - את תחומי האיכלוס, - חברה, חינוך, תכנון, פיתוח כלכלי ומחקר.

ב. ההסתדרות הציונית תמשיך לסייע בפעולות הנח"ל ובכל חלקי ארץ ישראל.



מזכיר הממשלה

ג. ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה האמורה כאמור, על-פי והליכה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטים לפעולות החטיבה, הכל כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית.

ד. בהסכם כאמור יעוגנו כללי הפעולה, דרכי ההתחשבות, האישור, הבקרה והדיווח.

ה. הנהלת החטיבה להתיישבות תקבע תכנית עבודה שנתית אשר תובא לאישור משרד האוצר.

ו. הממשלה תמשיך ללמוד מתוך תקציב המדינה את פעולות ההסתדרות הציונית לביצוע האמור לעיל, בכפוף לכך דין.

ז. הממשלה וההסתדרות הציונית תפעלנה לתאם את פעולותיהן בהתאם לאמנה שבין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית.

ח. תקציב ההסתדרות הציונית לביצוע האמור לעיל יאושר מדי שנה במסגרת חוק התקציב והתקנות.

ב ב ר כ ה,  
דן | נוה

הערה: שר העבודה והרווחה  
סגן שר הבינוי והשיכון  
היועץ המשפטי לממשלה  
המנהל הכללי, משרד ראש-הממשלה  
ראש החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית

מזכירות הממשלההחלטה מס. 2517 של הממשלה מיום 18.09.2002.פעילות בנגב של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

"2517.

מ ח ל י ט י ם (פה אחד) :-

א. לחקן את סעיף אי בהחלטה ועדת השרים לעניני בטחון לאומי מס. ב/135 מיום כ"ח בתמוז התשנ"ח - 22.7.1998 בנושא החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, כך שבסוף הפיסקה הראשונה של סעיף א' (אחרי חבל עזה), תיתוספנה המילים "וישובים בנגב".

ב. פעילות החטיבה להתיישבות בנגב תבצע באחריות מיניסטריאלית של ראש הממשלה, זאת מבלי לפגוע בסמכויות הקיימות היום בידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר."



מזכירות הממשלה

23213

ירושלים, ו' בכסלו התשס"ג  
11 בנובמבר 2002

ש מ ר  
-----

אל: ראש הממשלה  
שר התשתיות הלאומיות  
שר התיירות  
יו"ר הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית

מאת: המשנה למזכיר הממשלה

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. גנ/36 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל משיבתה ביום ד', א' בכסלו התשס"ג (06.11.2002):

גנ/36. פעילות בגליל של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית

מ ח ל י ט י ם:

א. בהמשך להחלטת הממשלה מס. 2517 מיום 18.9.2002 ולהחלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מס. ב/135 מיום 22.7.1998, לקבוע כי החל משנת 2004 תחל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית לפעול גם בקרב ישובים בגליל.

ב. סעיף א' בהחלטה מס. ב/135 הנ"ל יתוקן בהתאם.

ב ב ר כ ה,

אריה זוהר

העתק: מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות  
מנכ"ל משרד התיירות  
מנכ"ל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית



החטיבה להתיישבות  
 לשכת מנכ"ל  
 10-03-2004  
**דו"ר**

**מזכירות הממשלה**

ירושלים, ל' בשבט התשס"ד  
 22 בפברואר 2004

ש מ ו ר  
 -----

אל: שר הבינוי והשיכון

הנני מתכבד להניא לתשומת-לבכם את החלטה מס. גנ/4 של ועדת השרים לענין הקמת ישובים חדשים ופיתוח הישובים הקהילתיים בנגב ובגליל משיבתה ביום ב', כ"ד בשבט התשס"ד (16.02.2004):

גנ/4. אחריות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית בישובים החדשים בגליל ובנגב

**מ ח ל י ט י ם :**

בהמשך להחלטת ממשלה מס. 2517 מיום 18.9.2002 והחלטת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מס. 2701(גנ/36) מיום 8.11.2002 לקבוע כדלקמן:

- א. הקמת מחנות זמניים בישובים החדשים בגליל ובנגב תהיה באחריות ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן "החטיבה להתיישבות").
- ב. החטיבה להתיישבות תהיה אחראית לגיוס מתיישבים וגרעןני התיישבות וקליטתם בישובים החדשים.

ב ב ר כ ה,  
  
 ליאור נתן  
 מזכירות הממשלה

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה  
 המנהל הכללי, משרד הבינוי והשיכון  
 מר עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה להתיישבות  
 מר שלמה בן אליהו, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2474 של הממשלה מיום 15.08.2004.

הסדרת פעילות הסיוע בביצוע תוכניות ופעולות  
התיישבותיות

"2474.

מ ח ל י ט י ס :

להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנות צוות  
בראשותו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד  
האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד  
החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ונציג  
מרכז המועצות האזוריות, אשר תבחן את ההסכם בין  
ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת  
הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות  
הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע  
כפילות ובזבוז משאבים בביצוע תכניות ופעולות  
התיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה.

הועדה תגיש את המלצותיה על ליום 1 באפריל 2005."



חשבים

שנערך ונחתם בירושלים ביום ט' באייר התש"ס (14 במאי 2000)

בין:

ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל  
ע"י החשב הכללי והמשנה לחשב הכללי  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - הממשלה)

מצד אחד;

לבין:

ההסתדרות הציונית העולמית  
ע"י כנהל החטיבה לכספים ומנהל החטיבה למינהל  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - ההסתדרות הציונית)

מצד שני;

ו**בחוק** מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, החש"ג-1952 נקבע, בין השאר, כי מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית כסוכנות מוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ וליישובה, וכי פרטי מעמדה וצורת שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה ייקבעו באמנה שתיכרת ביניהן;

ובאמנה שנכרתה בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית ב-28.6.79 נקבע כי ההסתדרות הציונית תפעל על יסוד תוכניות מוסכמות מראש עם הממשלה, בין היתר, בהתיישבות חקלאית, במפעלי פיתוח בארץ ובשירותים חברתיים, וכמימון שההסתדרות הציונית תהא אחראית לגיים;

והואיל וכיום 9.11.67 ביקש ראש הממשלה דאז מיושב ראש ההנהלה הציונית של ההסתדרות הציונית, כי מאחר וממשלת ישראל החליטה לטפל בעיבוד קרקעות בשטחים המוחזקים, ולשאח בכל החוצאות הכרוכות בכך, חסייע לה בכך מחלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית, היות והיא בעלת נסיון של עשרות שנים בחקמת יישובים חקלאיים;

והואיל ועל פי פנייתו הנ"ל של ראש הממשלה החלה ההסתדרות הציונית בשנת 1968 לפעול במימון הממשלה באזורי יהודה, שומרון, בקעת הירדן, חבל עזה ורמת הגולן (להלן - האזורים), ולאחר מכן הרחיבה את תחומי פעילותה גם לתחומים נוספים הקשורים להתיישבות באזורים;

והואיל וברצון הצדדים להסדיר את מערכת הקשרים ביניהם בהסכם, בין השאר, לאור האמור ברוח שנתי 47 של מבקר המדינה וברוח מבקר המדינה מתודש מאי 1999;

והואיל ובהחלטה ב/135 של ועדת השרים לעניני כסחון לאומי מיום 22.7.98 הוחלט, בין השאר, כי ההסתדרות הציונית באמצעות החטיבה להתיישבות חמשיך לסייע לממשלה בתוכניות ופעולות שונות בישוכים היהודיים באיזורים, שיכללו, בין היתר, את תחומי האיכלוס, חברה, חינוך, תכנון, פיתוח כלכלי ומחקר, וכן חמשיך לסייע לפעולות הנח"ל בכל חלקי ארץ ישראל, וכי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נהלים, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטים לפעולות החטיבה, והכל כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית;

לפיכך הוצהר, הותנה והוסכם בין הצדדים כדלקמן:

1. המבוא והנספחים

- 1.1 המבוא להסכם זה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.2 כל נספח אשר יוסכם בין הצדדים בהתאם להסכם זה ויחתם על ידי נציגיהם, יצורף להסכם זה, ויחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.3 כל צד יהיה רשאי בכל עת לבקש שינוי, הוספה או גריעה מנספח וכן הכנת נספח חדש; רק תיקון שיוסכם ויחתם בידי נציגי שני הצדדים יחייב את הצדדים, יצורף להסכם זה ויחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.4 תחילתו של כל נספח ושל כל תיקון לנספח או הוספה לו תהיה ביום התימתו, אלא אם צויין אחרת.

2. אזורי פעולה. תחומי פעולה וכללי פעולה

- 2.1 ההסתדרות הציונית תפעל באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) באזורים הקבועים לכך בהחלטת ממשלה העומדת בתוקף, ובכפוף לשינויים שיחולו בה, אם יחולו, מעת לעת.
- 2.2 בכל אחד מתחומי פעילותה תפעל החטיבה רק על פי עקרונות וכללים שייקבעו בנספח פעולה נפרד שיוסכם ושיחתם על ידי הצדדים; בענין הקשור לפעילות המוסדרת בנספח פעולה מסוים, אך לגבינו אין הנספח קובע דבר, תפעל החטיבה בהתאם לכל דין, לרבות תוראות מינהליות לפיהן פועלות רשויות הממשלה, אשר הפעולה הנדונה נוגעת לתחומי פעולתן; בכפוף לאמור בסעיף זה תפעל החטיבה על פי הכללים והנהלים שעל פיהם פועלות כל יחידות ההסתדרות הציונית.
- 2.3 עקרונות וכללי פעולה הנוגעים לכלל תחומי פעולתה של החטיבה, לרבות דרכי ההתחשבות, האישור, הבקרה והדיווח, ייקבעו בנספח נפרד שיוסכם בין הצדדים.
- 2.4 בנספח מיוחד לענין זה, ייקבעו נהלים לענין החזר הלוואות, גביה, בחיקת תובנות וברור עוררים, בהתחשב בהתחייבויות שהתחייבה החטיבה על פי חרי ההתיישבות.

3  
5

2.5 הצדדים ימשיכו לנהל משא ומתן לגיבוש נספחי הפעולה הנדרשים לביצוע פעולותיה של החטיבה, מתוך כוונה לחתום על נספחי הפעולה האמורים מוקדם ככל הניתן.

2.6 בכל אחד מנתחומי הפעולה האמורים יכול שייקבעו בנספח פעולה כללי פעולה ברמת המחיישכ, ברמת האגודה או היישוב וברמה האזורית.

2.7 כל עוד לא נחתם נספח פעולה לגבי תחום או נושא כלשהו, תפעל החטיבה באותו תחום או נושא בהתאם להסכמות בין הצדדים בנוגע לאותו תחום או נושא, ובכפוף להוראות הסכם זה.

### 3. תוכנית עבודה

לא יאוחר מחודש אוגוסט של כל שנת כספים תביא החטיבה לנציגי הממשלה תוכנית עבודה שנתית המחיימת לשנת הכספים הבאה, מפורטת בהתאם לדרישות נציגי הממשלה.

### 4. תקציב החטיבה

4.1 מסגרת תקציב החטיבה תקבע על ידי הממשלה, על פי שיקול דעתה הבלעדי. הקצאת התקציב וחלוקתו לפעילויותיה השונות של החטיבה תקבע על ידי הממשלה לאחר שהשמע את הצעת החטיבה, ובהתחשב בתוכנית העבודה שהוגשה כאמור בסעיף 3 לעיל.

4.2 בתקציב השנתי של החטיבה ייכללו תקורות של החטיבה, לרבות השלומים עבור שימוש ברכוש ובשירותים של ההסתדרות הציונית ושל הסוכנות היהודית, בהתאם לכללים שייקבעו בנספח.

4.3 תקציב החטיבה וביצועו כפופים לחוק התקציב השנתי, לפי ב' בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולחקנות שלפיו, להסכם מסגרת זה ולכל נספח ו/או נספח פעולה שיעמוד בתוקף באותה עת.

4.4 החטיבה רשאית לבקש שינויים תקציביים במהלך השנה. כל שינוי יהיה טעון הסכמת נציגי הממשלה.

4.5 לגבי שינויים בתקציב החטיבה על פי יוזמת הממשלה, ינהגו כמקובל לגבי תקציבי משרדי הממשלה, ועמדת החטיבה תישמע בכל שהדבר היה נעשה לגבי שינוי בתקציבי משרדי הממשלה.

4.6 כל קביעה וכל שינוי שיעשו על ידי הממשלה בתקציב החטיבה יביאו בחשבון ויאפשרו את ביצוען של התחייבויות שהחטיבה התחייבה בהן, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לתחילת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קדמה לתחילת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמת הקיימת באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

3  
10

## 5. יחסים בין הצדדים

- 5.1. ההסתדרות הציונית מצהירה כי יש לה את הידע המקצועי, הנסיון, המומחיות והכישורים הנדרשים לביצוע התחייבויותיה על פי הסכם זה והנספחים לפיו, ומתחייבת לפעול במקצועיות וכמיומנות כנדרש לביצוע התחייבויותיה כאמור.
- 5.2. ההסתדרות הציונית מצהירה ומסכימה בזה כי החטיבה נותנת שירותים לממשלה, וכי במתן שירותים אלה תפעל בנאמנות כלפי הממשלה בהתאם לכל הוראות הסכם זה.
- 5.3. למען הסר ספק מובהר בזאת, כי תרזי החטיבה עם צדדים שלישיים ייתמנו בשם ההסתדרות הציונית בלבד, כי החטיבה אינה מוסמכת לחייב את הממשלה כלפי צד שלישי כלשהו, וכי היחסים בין הצדדים להסכם זה אינם יחסי שליחות.
- 5.4. ההסתדרות הציונית בלבד תחא אחראית כלפי כל אדם, לרבות מי מעובדיה ו/או המועסקים על ידה, לחילום כל אוכדן, נזק, פיצוי או כל תשלום אחר שיגיע ממנה על פי כל דין בשל כל פעולה שביצעה על ידי החטיבה, ואולם, אם ביצעה הפעולה כאמור במסגרת הסכם זה ובהתאם להוראותיה, יבוצע התשלום מתקציבה המאושר של החטיבה.
- 5.5. הממשלה אינה אחראית ולא תחיה אחראית לכל תשלום לביטוח לאומי, מס מקביל ויתר הזכויות הסוציאליות בקשר לאנשים המועסקים על ידי החטיבה.
- 5.6. ההסתדרות הציונית תמסור לממשלה, לפי בקשתה, כל מידע הנוגע לביצוע הסכם זה או לאופן מימוש תקציב החטיבה, וחיתן לממשלה דין וחשבון על אופן ביצועו.

## 6. סיום פעולה

- 6.1. הממשלה רשאית בכל עת להורות כי החטיבה תפסיק לפעול בכל תחום, נושא או בכלל, ובלבד שתודיע על כך בכתב לחטיבה לפחות 45 ימים מראש.
- 6.2. ניתנה הודעה לפי סעיף 6.1, לא תוסיף עוד החטיבה להתקשר ו/או להתחייב התחייבויות חדשות, ולא תפעל עוד, אלא בעניינים התלויים ועומדים, שחטיפול בהם, בהתאם להסכם זה ולנספחים שלפיו, החל עוד קודם להודעה כאמור; דרך הטיפול בעניינים התלויים ועומדים כאמור תיקבע על ידי הממשלה, לאחר הידברות עם החטיבה.
- 6.3. הפסקת הפעילות לפי סעיף זה לא תחול על התחייבויות שהחטיבה התחייבה לפני ההודעה לפי סעיף 6.1, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לחתימת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קרמה לחתימת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמות הקיימות באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

## 7. שונות

- 7.1. בכפוף לסעיף 2.7, ובלי לפגוע בתוקפן של התחייבויות שהתחייבה בתן החטיבה כאמור בסעיף 4.6, החל מיום חתימת הסכם זה יחולו בין הצדדים בעניינים הקשורים להסכם זה הוראות הסכם זה בלבד, ולא יהיה תוקף בעניינים אלה לכל הסכמים קודמים, הסכמות, מערכות יחסים ובל משא ומתן בין הממשלה לחטיבה, אשר קרמו לכריתתו.
- 7.2. הממשלה רשאית להביא הסכם זה לסיומו בכל עת, על פי שיקול דעתה הבלעדי, על ידי מתן הודעה בכתב לחטיבה להתיישבות 45 יום מראש.

7.3. ההסתדרות הציונית אינה רשאית להעביר ו/או להעניק את זכויותיה וחובותיה על פי הסכם זה, כולן או מקצתן, לאתר.

7.4. כל הוספה או שינוי תנאי מתנאי הסכם זה הינם משוללי תוקף, אלא אם כן נעשו בכתב ובסכמת שני הצדדים.

### 8. תיאום ויישוב מחלוקות

8.1. כל צד רשאי לבקש כי תתקיים פגישה של נציגי הצדדים לתיאום או לבירור של כל נושא הקשור להסכם זה ולביצועו, ופגישה כאמור תתקיים במועד שיתואם בין נציגי הצדדים לא יאוחר מ-21 ימים מיום קבלת הבקשה, אלא אם הוסכם אחרת.

8.2. כל מחלוקת בין נציגי הצדדים בקשר לפרשנותו או לביצועו של הסכם זה, לרבות נספחיו, תובא להכרעה מוסכמת של נציגי הצדדים; לא הגיעו נציגי הצדדים להסכמה ביניהם, תועבר המחלוקת לדיון בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות הציונית.

### 9. נציגי הצדדים ומשלוח הודעות

9.1. נציגי הצדדים לצורך ביצועו של הסכם זה הם - נציגי הממשלה: החשב הכללי והממונה על התקציבים או מי שתוסמך על ידם. נציגי ההסתדרות הציונית: מנכ"ל החטיבה להתיישבות ומנהל החטיבה לנספים בהתיישבות או מי שהוסמך על ידם.

9.2. כל צד רשאי להתליף את נציגו, בהודעה בכתב לצד השני, או למנות נציג אחר לענף מסוים.

9.3. הצדדים יעבירו את הודעותיהם ובקשותיהם לענין הסכם זה וביצועו באמצעות נציגיהם לפי סעיף זה.

9.4. הודעה אשר תשלח מצד אחד למשנהו בדואר תחשב כהודעה שנתקבלה תוך 72 שעות מיום שנשלחה.

ולראיה באו הצדדים על ההתם:

ההסתדרות הציונית העולמית  
מזכירות  
החטיבה לנספים בהתיישבות

מנכ"ל החשב הכללי  
שר האוצר

גיר גלעד  
יחזק קליין  
ממשלת ישראל

28.3.01

נספח א': בקרה ודיווחמבוא

1 מטרתו של נספח זה היא לקבוע את כללי הבקרה על החטיבה להתיישבות על מנת להבטיח כי ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות וכל חכרוך בביצוע התקציב כאמור, יהיה מתוח לביקורת בהתאם להמלצות מבקר המדינה, להחלטת הממשלה מיום 22.7.98, ולדרישות משרד האוצר, הכל במפורט בנספח זה.

ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות

2 החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) תפעל בביצוע תקציב החטיבה וכל וקשור בו על פי הכללים, הנהלים והוראות התכ"ס (תקנות כספים ומשק) החלים על גופים המתקציבים מתקציב המדינה, בשינויים המחוייבים שיקבע החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) או שיאושרו על ידו.

תפקיד ומעמד החשב הכללי בחטיבה להתיישבות וחשב החטיבה

3.1 חשבות החטיבה להתיישבות (להלן - החשבות) הינה הגוף היחיד המורשה לבצע את כל הפעולות הכספיות הקשורות בביצוע תקציב החטיבה. החשבות הינה יחידה נפרדת מחחטיבה ופעילותה מונחית על ידי החשב הכללי באמצעות חשב החטיבה. עובדי החשבות הם עובדי החטיבה אך כפופים לחשב החטיבה.

3.2 חשב החטיבה ימונה על ידי החשב הכללי ויהיה עובד משרד האוצר וכפוף לחשב הכללי (להלן - חשב החטיבה).

אחריות חשב החטיבה

4.1 חשב החטיבה מנהל את החשבות ואחראי לפעילותה מבחינה מקצועית ומינהלית.

4.2 כל בקשה לשינוי תקציבי שתוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר תהא טעונה קודם לכן אישור חשב החטיבה.

4.3 התחייבות כספית של החטיבה תהיה טעונה שולי חתימות חשב החטיבה יחיד אחד מצדלי זכות החתימה, וחתימתו תהא נדרשת על כל מסמך כספי של החטיבה; חשב החטיבה רשאי למנות נציג לחתום במקומו בכפוף לתנאי חמיטוי; חשב החטיבה יחיד רשאי לבטל ואן לשנות מינוי כאמור; החותם השני יהיה מי שהוסמך על פי החלטת הנחלת הסתדרות הציונית כמורשה חתימה לחטיבה להתיישבות או מי שהוסמך על פי החלטת ההנהלה להיות ממלא מקום למורשה חתימה לחטיבה.

4.4 באחריות חשב החטיבה לוודא שישנה יתרה בתקנה תקציבית (להלן - תקנה) לפני ביצוע התחייבות או שינוי תקציבי (כל התחייבות תיגרע מהמגזר התקציבית בתקנה), עמידה בגג התקציבי של כל תקנה, וכי כל הפעולות הכספיות והתקציביות ייעשו בהתאם לכללים שנקבעו בנספחים להסכם ובכפוף ליתרה בתקנות התקציב.

4.5 חשב החטיבה יבצע בקרה על כל הוצאה מתקציב החטיבה, יודא ביצוע הפעולות אל מול תשלום, והדוח לחשב הכללי על ביצוע תקציב החטיבה.

א. י. 3  
2  
4

- 4.6 לחשב החטיבה תעמוד הוכות לעצור כל סוג של דרישת תשלום של החטיבה עד לאישור על ידי החשב הכללי.
- 4.7 חשב החטיבה אתראי לנושא גביית חובות, והוא בלבד מוסמך לבצע מוזקת חובות ופרישתם לפי כללים שיקבע באישור החשב הכללי.

#### 5. עקרונות הניהול הפספי

- 5.1 החשבות תנהל מערכת הנהלת חשבונות נפרדת לחטיבה. הבסיס למערכת זו יהיה תקציב המדינה על תקנותיו כפי שיפורסם ויעודכן בכל שנה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.
- 5.2 חתימת החוזים והתשלומים בגינם, יתבצעו מול הספקים המבצעים את הפעילות. במקרים שבהם התשלום הוא חשתתפות כמומון פעילות המופעלת על ידי ישוב, מוצצה אזורית, מתיישב וכדומה, יבוצעו התשלומים לאותו גוף לאחר שהוצגה לפני החשבות חשבונית מקור וקבלה בגין הפעילות.
- 5.3 החשבות תנהל חשבונות בנק נפרדים לכל תכנית תקציבית, למטה החטיבה וליחידת האיכלוס שלה, ולכל נושא אחר שיקבע בחשב הכללי. שינוי בחוראה זו יתבצע בחתאם לחוראות החשב הכללי.
- 5.4 החטיבה תפעל לפי כללי חש"ל, לרבות חובת מכרזים וחוראות התכ"ס, בשינויים המחוייבים, כפי שיאושרו על ידי החשב הכללי. החטיבה תיכלל בין הגופים הזכאים לפעול על פי מכרזים והצעות מתיר שמוצא החשב הכללי לכל משרדי הממשלה, ובכפוף לתנאיהם.

#### 6. מימון תיקצוב וביצוע

##### 6.1 תיקצוב

- 6.1.1 תקציב החטיבה יהיה בהתאם לסעיף 4 להסכם המסגרת. למען הסר ספק מובהר בזה כי אין בנספח זה כדי לגרוע מסעיף 4 הני"ל, אלא לחוסיף עליו בלבד.
- 6.1.2 אופן פיקוז התקציב ייקבע על ידי אגף התקציבים במטרה לתת גילוי נאות לכנסת ולציבור, כמקובל במשרדי הממשלה.
- 6.1.3 כספי התקציב השנתי של החטיבה יועברו במנות מימון כמקובל במשרדי הממשלה, תוך ביצוע בקרה שוטפת באחריות החשב הכללי.
- 6.1.4 תקציב החשבות, לרבות תקן החשב מטעם האוצר, ייקבע על ידי אגף התקציבים ויקוצב בתקנה נפרדת במסגרת תקציב החטיבה. תקציב החשבות יבוא מהתקציב הכללי שהוקצה לחטיבה להתיישבות.

##### 6.2 בקרת תקציב בחטיבה

- 6.2.1 החשבות אתראית על ביצוע תקציב החטיבה, בהתאם לתקנה התקציבית המתאימה ובכפוף ליתרה בתקנה.
- 6.2.2 חשבות החטיבה תדווח לחשב הכללי על הפעילות - עד לרמת הפרוייקט / התקשרות עם ספק, כמפורט בסעיף 7 להלן.

א.ח  
3.7  
1.1

ביקורת 6.3

- 6.3.1. החשבת אחראית לביצוע ביקורת פנימית על פעילות החטיבה על ידי רואה חשבון חיצוני בהתאם לתזמורת החשב הכללי.
- 6.3.2. החשב הכללי יבצע ביקורת כספית על פעילות החטיבה בעזרת מחלקת הביקורת של החשב הכללי ואו על ידי רואה חשבון חיצוני, כפי שיראה לנכון.
- 6.3.3. המלצות הביקורת ייושמו על ידי החטיבה, חלקה החטיבה על המלצה מהמלצות הביקורת, וזאת הדבר לדיון אצל החשב הכללי או אחד מסגני שימונה על דיו, והחלטות, לאחר שישמע את עמדת החטיבה, תחייב.

ונהליכי בקרה בחשבות 6.4

- החשבות תבצע ביקורות שוטפות על פעולות החטיבה בהיבט החשבונאי ובהיבט הפיזי/כמותי (בהתאם לתקנות) כמפורט להלן:
- 6.4.1. החשבות אחראית לבקרה של נתונים כמותיים וכספיים, על פעולות החטיבה בהתאם לתקנות התקציב, לרבות בקרה של תקני כח אדם ורכב.
- 6.4.2. חשב החטיבה או נציגו ישתתף בכל הועדות המאשרות הוצאות כספיות בחטיבה. החלטות של ועדות כאמור שמחן הסתייג חשב החטיבה מבחינה תקציבית ונוהלית יובאו לאישור החשב הכללי.
- 6.4.3. בקרה על נושאי גביות / בקרה על ההכנסות המתקבלות מהתור ההלוואות של חמתיישיבים.
- 6.4.4. בקרת ערבויות ספקים העובדים עם החטיבה.
- 6.4.5. בקרה ופיקוח על ביצוע חוזים.
- 6.4.6. אישור התחייבויות כספיות חוזיות כלפי גורמי חוץ (כגון, מתיישיבים, חוזי חכירה, חוזי קרקע, חוזים עם קבלנים וספקים, חוזים עם יועצים).
- 6.4.7. ניהול חשבונאי של קרן רכוש החטיבה - ניהול חשבונאי של נכסי החטיבה כפי שמופיעים בספר הנכסים. מעילות זו כוללת רישום, בקרה, הפחתה, מחיקת נכסים.
- 6.4.8. בקרה על הפעילות הכספית של יחידת האיכלוס.
- 6.4.9. התאמות בנקים שוטפות, הפקת דוחות פנימיים לביקורת.

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page, including a large signature that appears to be "3. ח"א".



7. דיווח

7.1. החשבות תגיש לחשב הכללי את הדוחות הבאים:

7.1.1 דוחות תקופתיים

אחת לחודש -

- (1) ביצוע מזומנים לפי תקנות התקציב - מעקב.
- (2) דו"ח יתרות בבנקים לסוף החודש.
- (3) דו"ח גביות, עמלות והחזרי רבית לסוף החודש.
- (4) בקשה לתורים מזומנים חודשי ברמת תכנית.

אחת לרבעון -

- (1) דו"ח תשתית על השקעות שבוצעו.
- (2) דו"ח מסכם על גביה ממתיושבים.
- (3) דו"ח מסכם על הכנסות מנביות מיוחדות.
- (4) דו"ח יחידת האכלוס.
- (5) דיווח ברמת סוגי מימון על ביצועים, שינויים ועדכונים, עד 30 יום מתום הרבעון.

7.1.2 דוחות שנתיים

7.1.2.1 החשבות תפעל לפי הוראות החשב הכללי להוציא מאון נפרד לחטיבה. מאון מבוקר יישלח לחשב הכללי אחת לשנה.

7.1.2.2 דו"ח שנתי על ביצוע התקציב בהתאם לתקנות התקציב ובהתאם לסוגי מימון.

7.1.2.3 פירוט עדפים וחזרתם לאוצר.

7.2 כללי

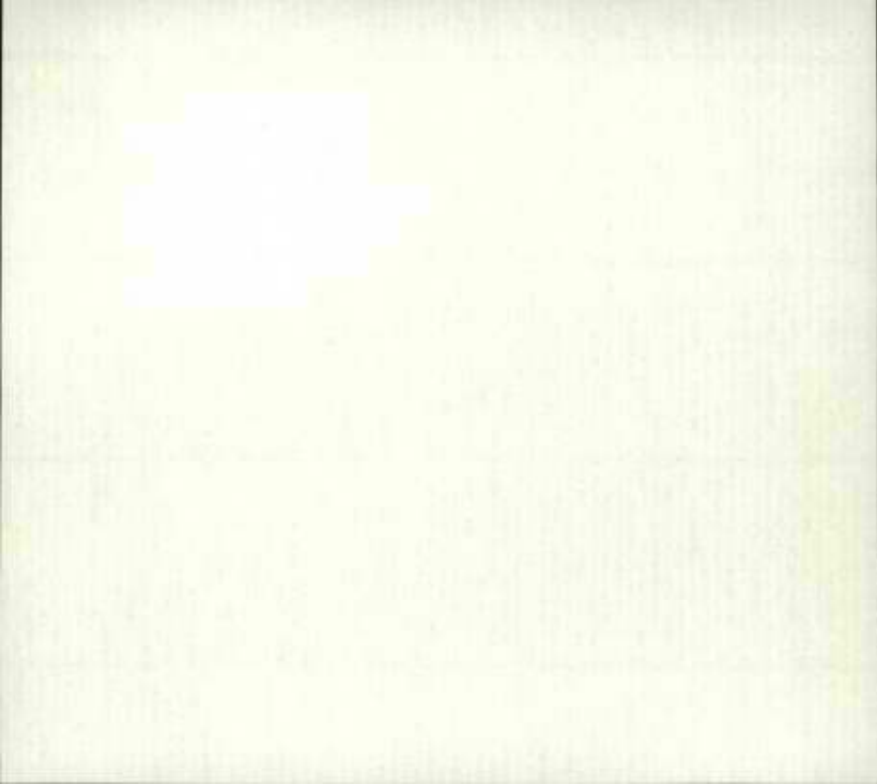
החשבות תעביר לחשב הכללי כל דו"ח כספי אחר שידרש.

8. תיאום וישוב מחלוקות

אין בהוראות נספח זה כוץ לגרוע מהוראות סעיף 8 להסכם המסגרת.


  
 ההסתדרות הציונית העולמית      ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל

החשב הכללי  
משרד האוצר





מנהל כללי  
DIRECTOR GENERAL  
مدير عام

14 מאי 2006  
ט"ז אייר תשס"ו

לכבוד  
ראש הממשלה

הנדון: סכום דיוני הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות אשר מונית לעמוד בראשה מתוקף החלטת הממשלה מספר 2474 מיום 15.8.2004 סיימה את עבודתה ומסרה את המלצותיה המצ"ב. עיקר המלצות הועדה הן:

- א. לאור יכולת הביצוע, הגמישות והיכולת לבצע פרויקטים מורכבים – בהצלחה, ממליצה להמשיך ולראות "בחטיבה להתיישבות" גוף ביצוע מרכזי בהתיישבות החדשה והצעירה.
- ב. הועדה ממליצה למסד ולהדק את התאום והשליטה של הממשלה על פעולות החטיבה להתיישבות ומפרטת בדו"ח המלא בדבר נקיטת פעולות השונות ובאחריות משרד ראש הממשלה.
- ג. הועדה ממליצה לקבוע תקציב שנתי קבוע לפעולות רב שנתיות ומתמשכות של החטיבה להתיישבות ותקציב נוסף מול פרויקטים שיבחנו בכל שנה על ידי מנכ"ל רה"מ. נוכח המשימות הצפויות, נסיון העבר, והעדר תקציב סיוע אחר, ממליצה הועדה שהחטיבה תבנה לתקציב בודד גודל של כ- 200 מלש"ח.
- ד. הועדה ממליצה להמשיך ולקיים את הסכם ההבנות שנערך בין ממשלת ישראל באמצעות נציגי האוצר ובין הסתדרות הציונות העולמית והחטיבה להתיישבות מיום ה' – 14 מאי 2000.
- ה. החטיבה להתיישבות תפעל בכפוף להנחיות היועמ"ש לממשלה ועל פי הסמכויות שיוקנו לה.

אני ממליץ שלאחר קבלת חוות הדעת של היועמ"ש, כפי שהנחית, יקבע מיקום החטיבה בתוך הממשלה והסטטוס בה תפעל. אני ממליץ כי לאחר מכן יוגשו המלצות הועדה לאישורה של הממשלה.

בברכה,  
אלן כהן

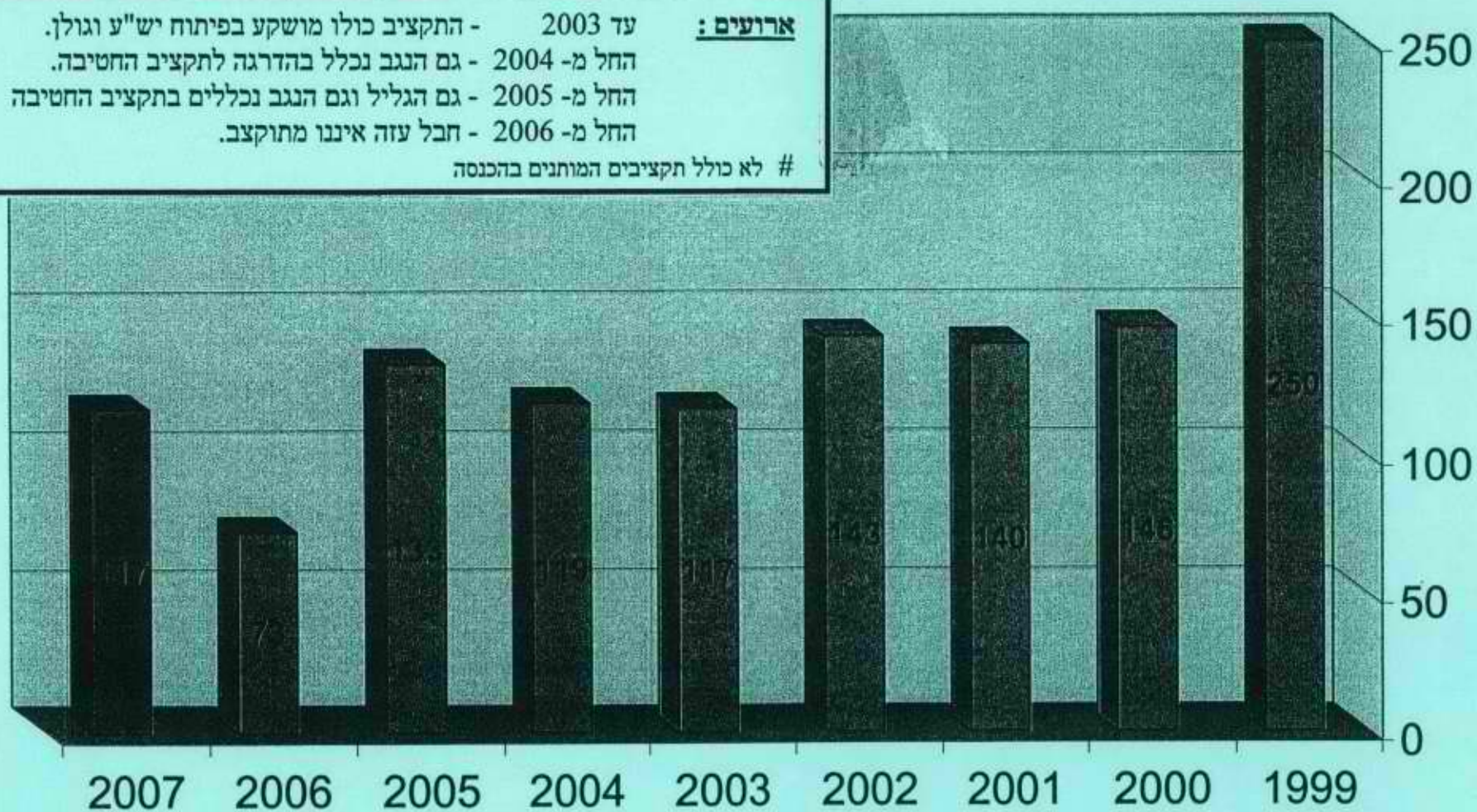
רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007 טל: 02-6705519

3 Kaplan St. Hakiryia, Jerusalem 91007, Israel. Tel: 972-2-6705519

شارع كبلان 3، هكريا، اورشليم 91007 تلفون: 02-6705519

## תקציבי החטיבה להתיישבות (מלש"ח) 1999-2007 #

**אירועים:**  
 עד 2003 - התקציב כולו מושקע בפיתוח יש"ע וגולן.  
 החל מ-2004 - גם הנגב נכלל בהדרגה לתקציב החטיבה.  
 החל מ-2005 - גם הגליל וגם הנגב נכללים בתקציב החטיבה.  
 החל מ-2006 - חבל עזה איננו מתוקצב.  
 # לא כולל תקציבים המותנים בהכנסה



הצעה

תקציב החטיבה להתיישבות 2007

הצעת תקציב החטיבה להתיישבות - 2007

סד'	נושא	פרוט	הצעה 2007	2007 באורים	בצוע 2006	בצוע 2005
1	צפון - גולן		7,000		15,557	29,260
2	פרוט מט"י				633	400
3	סה"מ		452	1	1,272	2,274
4	מענקי תשתיות		6,058	2	2,700	5,480
5	חברה וקליטה		134		900	3,057
6	השתתפות במור"ג		150			
7	השתתפות במט"י		206			
8	פיתוח מרכזי תעסוקה ויזמות				5,973	13,966
9	מיתוג, שיווק ופרסום				3,623	2,800
10	מפעלי מים				456	1,283
11	צפון גליל		23,000		3,961	12,977
12	פרוט פעולות תומכות					
13	מענקי תשתיות		5,050	3	1,817	7,250
14	קליטה וחברה		5,650	4	2,094	1,862
15	מבנים יבילים		6,600	5		3,865
16	דרכים חקלאיות		500			
17	תקנות שונות		5,200	6		
18	מרכיבי בטחון				50	
19	סה"כ גליל וגולן		30,000		19,518	42,237
20						
21	בקעה		9,353		6,242	10,609
22	פרוט מערכות תומכות אזוריות		150		100	130
23	השתתפות ברשות מרעה		20		20	25
24	אחזקת גנרטורים		150		101	18
25	מו"פ חקלאי		200		100	100
26	עתודות לפעילות		300			
27	סה"מ ביישובים		2,000	7	1,016	762
28	מענקי תשתיות		2,333	8	2,391	6,500
29	פעולות קליטה וחברה		3,700	9	2,514	3,020
30	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		500	10		32
31	הלוואות תשתיות					22
32	בנימין		5,515		2,185	4,387
33	פרוט מערכות תומכות אזוריות		100	11	60	68
34	השתתפות ברשות מרעה		20		20	25
35	מו"פ חקלאי		100	12	60	100
36	עתודות לפעילות		160			
37	סה"מ ביישובים		500	13		569
38	מענקי תשתיות		3,235	14	610	1,505
39	פעולות קליטה וחברה		1,000	15	946	1,405
40	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		400	16	20	94
41	אחזקת גנרטורים				469	518
42	הלוואות תשתיות					103
43	שומרון		7,507		4,199	5,793
44	פרוט מערכות תומכות אזוריות		500	17	370	448
45	השתתפות ברשות מרעה		20		30	25
46	אחזקת גנרטורים		460		600	811
47	מרכיבי בטחון		150			30
48	מו"פ חקלאי		160		160	160
49	השתתפות משרד הבטחון		250			

סד'	נושא	פרוט	הצעה 2007	2007 באורים	בצוע 2006	בצוע 2005
50	עתודות לפעילות		100			
51	סה"מ ביישובים		400	18		468
52	מענקי תשתיות		3,067	19	1,139	1,258
53	פעולות קליטה וחברה		2,100	20	1,900	2,500
54	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		300	21		93
55	גוש עציון		3,983		882	2,130
56	פרוט מערכות תומכות אזוריות		100	22		70
57	השתתפות ברשות מרעה		10			
58	מו"פ חקלאי		60	23	40	60
59	עתודות לפעילות		90			
60	סה"מ ביישובים		100	24		
61	מענקי תשתיות		2,923	25	539	906
62	פעולות קליטה וחברה		450	26	240	600
63	מענקי הכשרת קרקע חקלאית		250	27	63	213
64	אחזקת גנרטורים					221
65	הלוואות תשתית					60
66	סה"כ מרכז		26,358		13,508	22,919
67						
68	דרום- הר חברון		5,648		6,038	6,834
69	פרוט רשות מרעה		28		30	25
70	מופ"ת יהודה		50		40	99
71	תיירות פרסום		30		128	215
72	אחזקת גנרטורים		1,000		1,051	849
73	מרכיבי בטחון		400	28		554
74	מופ חקלאי		120		120	130
75	יבילים		1,000	29	765	1,011
76	עתודה לפעילות		97			
77	סה"מ ביישובים		600	30	200	825
78	מענקי תשתיות		1,723	31	3,604	1,822
79	פעולות חברה		400	32		1,153
80	מענקי הכשרת קרקע		100		100	142
81	הלוואות לתשתיות תעשיתיות		100			9
82	דרום נגב		30,000		5,424	17,869
83	פרוט יבילים לקליטת בנים		450	33	1,732	4,730
84	מבנים יבילים		10,000	34	485	
85	כפרי סטודנטים		150		1,500	
86	מו"פ חקלאי נגב		200		170	80
87	מרכיבי בטחון ליישובים		300	35		
88	סה"מ בודדים					
89	סה"מ בודדים ובישובים		9,000	36		329
90	מענקי תשתיות		9,000	37	1,071	7,017
91	קליטה וחברה		300	38	404	987
92	הכשרת קרקע לחקלאים בודדים		300			1,911
93	הלוואות לתשתיות - בודדים		300			377
94	האחזיות נח"ל					2,375
95	אחזקת גנרטורים				62	63
96	סה"כ דרום ונגב		35,648		11,462	24,703

בצוע 2005	בצוע 2006	2007 באורים	הצעה 2007	פרוט	נושא	סד'
					סכום	97
42,237	19,518		30,000		גליל וגולן	98
22,919	13,508		26,358		מרכז	99
24,703	11,462		35,648		דרום ונגב	100
<b>89,859</b>	<b>44,488</b>		<b>92,006</b>		<b>כל האזורים</b>	101
43,985	29,040		23,931		מטה ופעולות (כולל החבלים)	102
	0		1,500		רזרבה	103
<b>133,844</b>	<b>73,528</b>		<b>117,437</b>			סה"כ 104
20,050	34,050		20,050		מותנה בהכנסה	105
<b>153,894</b>	<b>107,578</b>		<b>137,487</b>			סה"כ 106



**באורים להצעת התקציב**

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
	<b>גולן</b>			
1	סה"מ מותנה	זמויות שונות והשתת' בהקמת צימרים בגולן-מרום הגולן, גבעת יואב, גשור וכד'		452
2	מענקי תשתיות	קדמת צבי-מחנה זמני	600	
		מ.א. גולן - כפרי תיירות בנווה אטיב, רמות, חד נס ומרום גולן	1000	
		תשתיות במחנה ווסט בברוכים (פעולות להגברת התעסוקה בגולן)	1400	
		קידום תב"עות	239	
		רכישת מבנים יבילים- עבור קליטת משפ' חדשות בנטור וינתן	2000	
		השתתפות בקמפיין תיירות	500	
		השתתפות בתשתיות כפרי תיירות	319	6058
	<b>גליל</b>			
3	מענקי תשתיות	עבור עירון-תשתיות למבנים זמניים גן-מעון.	500	
		מ.א. משגב שיווק ופרסום	400	
		מ.א. משגב תכנית אסטרטגית לאז"ת תרדיון	300	
		מ.א. משגב הרחבה הררית, אבטליון, הר חלוץ	700	
		מ.א. משגב תכנית מתאר הררית, אבטליון והר חלוץ	200	
		מ.א. גליל תחתון תכניות אב ותשתיות	250	
		מ.א. גליל תחתון תשתיות למחנה זמני בית רימון	200	
		אל בטוף - השתתפות בפתוח	200	
		מ.א. זרעאל- תב"עות היוגב, בלפוריה, הושעיה	300	
		מ.א. זרעאל - תכנון אז"ת	300	
		מ.א. גליל עליון - תב"עות דן, כפר גלעדי וברעם	300	
		מ.א. גליל עליון - מוקד תעסוקה וייעוץ ליזמות	500	
		מ.א. גליל עליון- תכנית אב אסטרטגית	200	
		מ.א. מעלה יוסף- תב"עות אלקוש, עין יעקב, מעונה וגורן	200	
		מ.א. גלבוע- מנופי פתוח היפודרום, נחל חרוד, שביל נורית	500	5050
4	פעולות חברה וקליטה	מ.א. משגב - השתת' בקפיין פרסום ושיווק, מינהלת קליטה	400	
		מ.א. זבולון-הרחבת ישובים	200	
		מ.א. בית שאן - חברה וקליטה	300	
		מ.א. בית שאן - שיווק עמק המעינות	400	
		מ.א. גליל תחתון - שיווק ופרסום להרחבות קהילתיות בישובים	200	
		מ.א. מרום הגליל - שיווק ופרסום	300	
		מ.א. מרום הגליל - חברה וקליטה	300	
		מ.א. עמק זרעאל - שיווק ופרסום	400	
		מ.א. עמק זרעאל - חברה וקליטה	300	
		מ.א. גליל עליון - שיווק ופרסום	400	
		מ.א. גליל עליון - חברה וקליטה	400	
		מ.א. עמק הירדן- שיווק ופרסום	300	
		מ.א. עמק הירדן - חברה וקליטה	300	
		מ.א. עמק הירדן- ייעוץ אסטרטגי	200	
		מ.א. מבואות חרמון - השתת' בפעולות חברה וקליטה משפ' חדשות	200	
		מ.א. מעלה יוסף - התערבות סוציולוגים ומלווים חברתיים	250	
		מ.א. גלבוע - שיווק ופרסום	300	
		מ.א. גלבוע - חברה וקליטה	100	5650
		מ.א. משגב עבור אשבל	800	
		מ.א. בית שאן -מעלה גלבוע כ- 7 מבנים	1000	
		מ.א. גליל תחתון עבור בית רימון	800	
		מ.א. מרום הגליל- טפחות ו/או כלנית כ- 7 מבנים	1000	
		מ.א. עמק הירדן עבור רביד	800	
		מ.א. מעלה יוסף עבור שתולה וזרעית	1700	6600

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
6	תקנות שונות	מ.א. משגב- פרויקטים תיירותיים שכניה ופארק צלמון	400	
		מ.א. בית שאן - תשתיות תיירותיות- עין מודע ונחל הקיבוצים	400	
		מ.א. מרום הגליל- תשתיות תיירותיות, חזון, אמירים וכרם בן זמרה	400	
		מ.א. מרום הגליל- כפרי תיירות- אור הגנוז, אביבים, דובב	400	
		מ.א. עמק יזרעאל- פרויקטים תיירותיים- נחל ציפורי ותבור	300	
		מ.א. מטה אשר- מסלולי אופניים	200	
		מ.א. מטה אשר- תכנית אב לתיירות	200	
		מ.א. מטה אשר- כפרי תיירות- איילון, נ. השיירה, כברי, ב. הגליל	400	
		מ.א. מטה אשר- שיקום אתר נחל כזיב	400	
		מ.א. מטה אשר- טיילת ראש הנקרה	400	
		מ.א. גליל עליון- כפרי תיירות- מלכה, שניר, מ. ברוך, ל. הבשן	400	
		מ.א. גליל עליון- שיפוץ 50 חדרי אירוח - מעיין ברוך דן דפנה כגלעדי	1000	
		מ.א. עמק הירדן- פרויקטים תיירותיים- סובב כנרת, חצר כנרת ומצפור	300	5200
<b>בקעה</b>				
7	סה"מ כללי	ורד יריחו- נטיעת מטע תמרים	500	
		השתתפות בנטיעת תמרים- משכיות	150	
		אחזקת מטע תמרים בחמדת	150	
		סה"מ יזמויות שונות-בתחומי תעשייה ותיירות	200	
		סה"מ בנים חוזרים-סיוע בנטיעת תמרים בתומר, פצאל, משואה, בקעות	1000	2000
8	מענקי תשתיות	בית הערבה - מבנים זמניים	200	
		ורד יריחו- תשתיות למחנה זמני	126	
		ורד יריחו - מבנים זמניים- פרויקט מבצר	250	
		משכיות- הכשרת שטח למטע תמרים	150	
		רותם- תשתיות פתוח מחנה זמני	120	
		מ.א. מגילות- השתתפות בהרחבה קהילתית	380	
		מ.א. מגילות - מבנים זמניים באבנת	250	
		מ.א. מגילות- תשתיות פתוח- מחנה זמני אבנת	417	
		ייטב- תשתיות ופתוח מחנה זמני	125	
		מ.א. בקעת הירדן- מדידות שרותי תכניות	20	
		מ.א. בקעת הירדן- שרותי מתכננים	55	
		מ.א. בקעת הירדן- קידום תב"עות ביישובים	195	2333
9	פעילות חברה וקליטה	השתתפות בפעילות חברה וקליטה- מ.א. מגילות- קליטת משפ' חדשות באבנת, ורד יריחו, בית הערבה	550	
		השתתפות בפעילות חברה וקליטה- מ.א. בקעת הירדן-סיוע בקליטה ביישובים צעירים:רותם, חמדת ומשכיות	600	
		פרויקט סטודנטים- המשך משנת 2004	2550	3700
10	מענקי הכשרת קרקע חקלאית	הכשרת קרקע בנעמה	300	
		הכשרת קרקע במשכיות	200	500
<b>בנימין</b>				
11	מערכות תומכות אזוריות	מס"ק אזורי בנימין	100	100
12	מו"פ חקלאי	מו"פ ההר בנימין	100	100
13	סה"מ	יזמויות בבנימין- השתת' ביזמויות שונות בתעשייה, חקלאות ותיירות	500	500
14	מענקי תשתיות	מחנה זמני טלמון ענר	80	
		מחנה זמני פסגות	80	
		מחנה זמני עטרת	100	
		מחנה זמני דולב	80	
		פיתוח תל שילה	150	
		מחנה זמני רימונים	500	
		מחנה זמני מעלה לבונה	120	

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
		חיבור חשמל איזור מלאכה באדם	200	
		מחנה זמני עלי	150	
		תכנון תב"ע"ות ומדידות	254	
		שרותי מתכננים	100	
		מחנה זמני נווה צוף	80	
		תשתיות למבנים זמניים- טלמון , ענר, עטרת, דולב, מעלה לבונה	841	
		קווי מים לניצול והשבת מי קולחין	500	3235
15	חברה וקליטה	מ.א. בנימין- השתת בפעולות חברה וקליטה למשפחות חדשות	650	
16	מענקי הכשרת קרקע חקלאית	הכשרה חקלאית שילה	100	
		שמירת קרקעות-נטיעת זיתים בישובי בנימין	300	400
<b>שומרון</b>				
17	פעולות תומכות אזוריות	השתתפות באז"ת שחק	120	
		השתתפות באז"ת בר אור	50	
		השתתפות במס"ק שומרון	330	500
18	סה"מ	השתת' בהקמת מחלבה באיתמר	400	
19	מענקי תשתיות	השתתפות בפתוח מחנה זמני כפר תפוח, רבבה-לקרואנים לקליטת בנים חוזרים	180	
		מחנה זמני במבוא דותן- במידה ותהיה הגדלת תקציב	120	
		תשתיות פתוח במחנה זמני בכפר תפוח.	100	
		מ.א. שומרון- שרותי מתכננים	100	
		מ.א. שומרון- תשתיות פתוח מחנה זמני-השתת בפעולות פיתוח באמצעות מו"א בישובים פדואל, יצהר	1283	
		מ.א. שומרון- קידום תב"עות ליישובים	204	
		מ.א. שומרון- צילומים והעתקות	10	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני הר ברכה.	170	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - חרמש- כנ"ל	100	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - יצהר- כנ"ל	100	
		תשתיות פתוח מחנה זמני - מעלה שומרון- כנ"ל	200	
		רכישת מבנים יבילים- מ.א. שומרון-הר ברכה, חרמש, יצהר	500	3067
20	השתתפות בפעולות חברה וקליטה	פעולות להתערבות קהילתית /חברתית במפונים שנקלטו בישובים הקיימים	2100	
21	הכשרת קרקע חקלאית	לנטיעת זיתים ותאנים לצורך שמירת קרקעות בישובי השומרון	300	
<b>גוש עציון</b>				
22	מערכות תומכות אזוריות	השתתפות בפעילות א.ת. גוש עציון	100	100
23	מו"פ חקלאי	פעולות מו"פ חקלאי - מו"פ ההר גוש עציון	60	60
24	סה"מ בישובים	סה"מ ליזמויות- הגדלת הסיוע בתחומי תעשיה, מלאכה ושרותים.	100	100
25	מענקי תשתיות	תשתיות ופתוח מחנה זמני כפר אלדד ושדה בר	180	
		העתקת רפתות במגדל עוז	539	
		תשתיות ופיתוח מחנה זמני תקוע	100	
		העתקת רפתות במגדל ראש צורים	281	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני מעלה עמוס איבי הנחל	60	
		תשתיות ופתוח מחנות זמניים- בשלב ב' גם תקוע, כפר אלדד, נוקדים ובת עין	500	
		שרותי מתכננים	113	
		תכנון ומדידות	200	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני נוקדים	80	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני כרמי צור	130	
		הקמת מרכז בריאות ואירוח במיצד	500	

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
		מחנה זצני מיצד פני קדם	100	
		תשתיות ופתוח מחנה זמני קי"דר	40	
2923		תשתיות ופתוח מחנה זמני בת עין	100	
		מ.א. גוש עציון		
450	26	פעולות חברה וקליטה	450	
		מענקי הכשרת קרקע		
	27	חקלאית	50	
250		חקלאית	200	
		<b>הר חברון</b>		
	28	מרכיבי בטחון	200	
		גדר בטחונית לסנסנה	100	
		גדר בטחונית לליבנה	100	
400		דרך היקפית לשמעה	100	
	29	מבנים יבילים	500	
		רכישת מבנים יבילים לסנסנה	200	
		רכישת מבנים יבילים ליבנה	200	
1000		רכישת מבנים יבילים לשמעה	300	
	30	סה"מ	200	
		סוסיה	200	
		נגהות	100	
		אשכולות	100	
600		טנא עומרים	100	
	31	מענקי תשתיות	100	
		מחנה זמני עומרים	100	
		מחנה זמני נגהות	100	
		מחנה זמני שמעה	200	
		יועצים ותכנון- מ.א. הר חברון	300	
		מחנה זמני סנסנה	100	
		מחנה זמני- מצודת יהודה	112	
		מחנה זמני- מעון	211	
		מחנה זמני- מעלה חבר	200	
		מחנה זמני- אשכולות	100	
1723		מחנה זמני- חגי	200	
		הרחבת הפעילות קליטה בישוים הקולטים-עתניאל, שני, אשכולות, שמעה		
400	32	מעלה חבר - חוסן קהילתי		
		פעולות חברה וקליטה		
		<b>נגב</b>		
		מבנים יבילים- ישובים		
450	33	צופר, קדש ברנע, עין תמר	450	
		ותיקים	1500	
	34	מבנים יבילים	500	
		כרמים	500	
		אמציה	1000	
		מרשם	1500	
		שומריה	1500	
		רתמים	1500	
		באר מלכה	500	
		חרוב	1500	
		מרחב עם	1500	
10000		התיישבות בודדים בנגב	1500	
		באר מילכה	200	
300	35	מרכיבי בטחון להתיישבות בודדים	100	
		יישובי כיכר סדום- ל- 10 משפחות		
	36	סה"מ יישובים בודדים	2000	
		יישובי הערבה - ל- 15 משפחות	3000	
		יישובי רמת נגב- 10 משפחות	2000	
9000		יישובי חבל שלום- ליתד, יבול, שדה אברהם, פריגן, דקל	2000	
		כללי נגב- תכנון ויועצים- תכנון אזורי למזרח לכיש בחלוציות באזור המיתרים		
	37	מענקי תשתיות	2000	

מספר	כותרת	פרוט	אלש"ח	סה"כ
		מענקי תשתיות- באר מלכה-הרחבת מחנה זמני עד לכ- 30 משפחות	2000	
		שומריה	500	
		רתמים	1000	
		רוח במדבר	1000	
		חרוב	1000	
		גבעות בר	1000	
		חוות בודדים	500	9000
38	חברה וקליטה	מ.א. ערבה	50	
		מ.א. אשכול	50	
		מ.א. בני שמעון	100	
		מ.א. לכיש	100	300

Nov 25 1951

Nov 25 1951

Nov 25 1951

Nov 25 1951



משרד ראש הממשלה  
לשכת המנהל הכללי

ד.ש.פ.

תאריך:

אל: גבי נתן + עוזי קין

מאת: יועצת בכירה למנכ"ל

הנדון: ענין הנגרי בישראל

הנה אנו מודים לך על שיתוף המידע  
אשר מסתמך עליו בהחלטת המנכ"ל.  
אנחנו מקבלים את החלטת המנכ"ל  
בהתאם

נתן

בברכה,

יעל נחמיהס

יעל נחמיהס

העתק:



16/05/2007

בלמ"ס

מנכ"ל

### טופס מעקב והנחיה לטיפול

אסמכתא : מנכ\_47413

נתקבל ב : 16/05/2007

מאת : שמואל ריפמן

אל :

העתק :

מתאריך : 18/04/2007

הנדון : דיון בנושא עתיד הכפר בישראל

#### הנחיות לטיפול ומעקב

הנחיה לטיפול :

להעביר ל :

למעקב ב :

#### מילות מפתח

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### הערות

בגמר הטיפול יש להחזיר את הטופס למרכז רישום הדואר





מרכז  
המועצות  
האזוריות  
בישראל

שד' טאול המלך 8  
תל אביב 64733  
טל' 03-6929916  
טל' 03-6929018  
טל' 03-6929923  
פקס: 03-6952045

תיק 67  
לי ניסן תשס"ז  
18/04/07

פיקס לת"א  
ג'קס - 4/11

רצון ניני - גל:  
אונס (המלך)

לכבוד  
מר אהוד אולמרט  
ראש הממשלה  
ירושלים

שלום רב,

הנדון: דיון בנושא עתיד הכפר בישראל

בימים אלה הסתיימה הכנתה של עבודת מחקר מקיפה על עתיד הכפר בישראל המצ"ב.<sup>1</sup>

לצוות החוקרים ואנשי המקצועי בראשותו של ד"ר שמעון רביד, שורה של המלצות חשובות לקביעת מדיניות עתיד הכפר בישראל.

אנו מבקשים להציג את עיקרי ההמלצות ולקיים דיון בלשכתך ובהשתתפותך בנוגע לעתיד הכפר בישראל.

לדיון כזה, שאנו מייחסים לו חשיבות רבה בתהליך קביעת המדיניות העתידיות חשוב שיהיו שותפים גם משרדי החקלאות, הפנים, השכון, התשתיות והגנת הסביבה.

אודה לך אדוני ראש הממשלה לזמן דיון כזה בלשכתך.

רצ"ב עבודת המחקר.

בברכה,

אילנה ריפאן

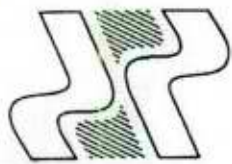
יו"ר

העתק:

- מר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- גבי יעל שאלתיאלי, מנכ"לית משרד החקלאות.
- מר רם בלינקוב, מנכ"ל משרד הפנים.
- מר אריה בר, מנכ"ל משרד השכון.
- מר חזי קוגלר, מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות.
- מר שי אביטל, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה.

<sup>1</sup> חוברת אחת

1. משרד המשפטים/מנהל המערכת/מנהל אולמרט/דיון עתיד הכפר בישראל.doc



מרכז  
המועצות  
האזוריות  
בישראל

שד' שאול הסלך 8  
תל אביב 64733  
טל': 03-6929918  
טל': 03-6929018  
טל': 03-6929923  
פקס: 03-6952045

כ"ג ניסן תשס"ז  
11 אפריל 2007

משרד ראש הממשלה

000034 18.04.07

מכליל סריקה מרכזית

לכבוד

רענן דיגור

מנכ"ל

משרד ראש הממשלה

רח' קפלן 3, ת.ד 187

ירושלים 91919

לשכת בונכיל  
19-04-2007

שלום רב,

**הכפר בישראל – מרחב בר-קיימא**

מרכז המועצות האזוריות בסיוע קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר, ריכוז סדרה של מחקרים והמלצות לטיפול במרחב הכפרי בשנים הקרובות. הדו"ח עוסק בנושאים הבאים:

- ✓ שימור הכפר כיעד לאומי בישראל
- ✓ שמירה על המרחב הכפרי (הזכות לעבד, החובה לעבד)
- ✓ התשתית הכלכלית של הכפר בישראל
- ✓ חקלאות בר-קיימא
- ✓ הכפר כקהילה
- ✓ ועוד

ראשית ברצוני להודות לכל השותפים לעבודה בראש ובראשונה למפעל הפיס (לקרן ספיר), לאליעזר ביננפלד (ביני) שריכוז את העבודה מטעם המועצות, לפרופ' שמעון רביד, לחוקרים ולכל מי שסייע לגיבוש ההמלצות.

דו"ח זה יכול להוביל שינוי ולהבטיח את עתידו של המרחב הכפרי בישראל. אנו ראשי המועצות האזוריות והשותפים האחרים לפיתוח הכפר בישראל מחוייבים לטפל בהמלצות הדו"ח ולוודא יישומן.

בברכה,

  
שאול הסלך  
יו"ר

# הכפר בישראל

## מרחב בר-קיימא

דו"ח מסכם והמלצות

מתוך

סדרת מחקרים על הכפר והחקלאות  
שנערכו במסגרת פרויקט הכפר בישראל של  
קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר

מוגש לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר

ד"ר מרדכי כהן (קדמון)

ד"ר לביאה אפלבוס

אדר תשס"ז - מרץ 2007

## תוכן העניינים

5	<b>הקדמה</b>
7	<b>מבוא ועיקרי ההמלצות</b>
11	<b>מסקנות והמלצות</b>
11	א. הגדרת הכפר לצרכי קביעת מדיניות
11	ב. התשתית הכלכלית של הכפר והמרחב הכפרי
12	ב.1. חקלאות בת-קיימא
15	ב.2. פעילות לא-חקלאית של המשק המשפחתי
17	ג. משטר הבעלות והחכירה של הקרקע החקלאית
17	ד. הכפר כקהילה: הליכי קבלה ליישובים הכפריים
18	ה. הארגון המוניציפלי של הכפר והמרחב הכפרי
21	<b>תמצית המחקרים</b>
23	שימור הכפר כיעד לאומי בישראל: ד"ר לביאה אפלבוס, ער"ד גדעון ויתקון
58	שמירה על המרחב הכפרי - הזכות לעבד, החובה לעבד: מודל יישום "חקלאות בת קיימא" באזורים חקלאיים נבחרים לירון אמדור, פרופ' יורם אבנימלך, ד"ר חיים צבן
69	פעילות לא חקלאית חוץ יישובית ופנים יישובית פרופ' אריה שחר (ד"ל), אמיל ישראל
74	המערכת הארגונית הפנימית של כפר בישראל וקשריה עם המועצה האזורית ד"ר דני רוזוליו (ד"ל), פרופ' מיכל פלגי, ד"ר גילה אדר, ליאור יעקובוביץ
79	כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל מרדכי (מוטי) דלג'ו

## הקדמה

ד"ר זה מסכם אסופת מחקרים העוסקים בתחומים שונים הנוגעים למרחב הכפרי בישראל, פיתוחו ושימורו, אשר בוצעו במסגרת פרויקט הכפר בישראל של קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר. אסופה זו באה בהמשך לעבודה מקדימה<sup>1</sup>, שכללה שישה מחקרים וסקר תושבים ונושאי תפקידים במגזר הכפרי, ובה זוהו הבעיות העומדות בפני המגזר הכפרי והוצעו נושאים הראויים למחקר מעמיק יותר. על סמך הצעות אלה נבחרו חמשת המחקרים שעליהם מבוסס ד"ר זה.

מחקרים אלה, שתמציתם מובאת בחלקו השני של הד"ר, דנים בנושאים הקשורים לתשתית המשפטית והכלכלית, לחקלאות ולסביבה, למדיניות המקרקעין ולמבנה הארגוני והמוניציפלי של המרחב הכפרי. הכוונה הייתה לבחון סוגיות נבחרות ומרכזיות הנוגעות להווייתו ולעתידו של המרחב הכפרי כמרחב בר-קיימא. מטבע הדברים ישנה מידה מסוימת של חפיפה בנושאים הנדונים במחקרים השונים. יחד עם זאת, הם אינם מכסים את כל התחומים הרלוונטיים לפיתוח הכפר, שבהם יהיה בוודאי צורך לעסוק בהמשך.

התבקשנו על-ידי הקרן לתמצת את המחקרים ולרכז את הממצאים ואת ההמלצות כדי להעמידם לרשות מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות. עם זאת הרשינו לעצמנו להוסיף לעבודה זאת מעט מנסיוננו, מהידע המצטבר שלנו ומהיכרותנו האישית רבת השנים את המגזר הכפרי והחקלאי בישראל. אנו מקווים שתרומתנו תסייע בהבהרת התמונה המצטיירת מתוך המחקרים לגבי מעמדו של המרחב הכפרי בישראל כיום, ובכלל זה החסמים המגבילים את יכולתו להסתגל למציאות המשתנה, ובמתן נגישות ישירה ותמציתית למסקנות ולהמלצות.

אף-על-פי-כן אנו ממליצים לקוראי עבודה זאת להקדיש מזמנם ולקרוא בתשומת לב גם את המחקרים המקוריים. אין לנו ספק שייצאו נשכרים מכך. תקוותנו היא שמחקרים אלה יתרמו להבנת חשיבותו של המרחב הכפרי בישראל ותרומתו למשק ולחברה, לגיבוש מדיניות כוללת ולקבלת החלטות שיסייעו לפיתוחו כמרחב בר קיימא.

אנו מבקשים להודות לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר ולד"ר שמעון רביד, י"ר ועדת ההיגוי של המחקרים, למרכז המועצות האזוריות, ליד טבנקין שבמסגרתו התבצעה העבודה ולעמיתינו החוקרים שעל עבודותיהם המקיפות נסמך ד"ר זה.

ד"ר לביאה אפלבוים

ד"ר מרדכי כהן (קדמון)

<sup>1</sup> קמחי, א. עורך 2004. עבודה מקדימה למחקר על עתיד המגזר הכפרי וההתיישבות, מוגשת לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר במסגרת פרויקט "הכפר בישראל 2010". רחובות: המרכז למחקר בכלכלה חקלאית.

## רשימת המחקרים

אמדור, לירון, אבנימלך, יורם, צבן, חיים 2005. שמירה על המרחב הכפרי - הזכות לעבד, החובה לעבד: מודל יישום "חקלאות בת קיימא" באזורים חקלאיים נבחרים. צנובר יועצים בע"מ ומוסד שמואל נאמן, 2005.

אפלבוס, לביאה, ויתקון, גדעון 2006. שימור הכפר כיעד לאומי בישראל.

דלג'ו, מרדכי (מוטי) 2006. כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לסנט האוניברסיטה העברית בירושלים.

רוזוליו, דני, פלגי, מיכל, אדר, גילה, יעקובוביץ, ליאור 2006. המערכת הארגונית הפנימית של כפר בישראל וקשריה עם המועצה האזורית. אוניברסיטת חיפה, המכון לחקר הקיבוץ ולימוד הקיבוץ והרעיון השיתופי, היחידה לחקר המרחב הכפרי בישראל.

שחר, אריה, ישראל, אמיל 2006. פעילות לא חקלאית חוץ יישובית ופנים יישובית. האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

## מבוא ועיקרי ההמלצות

המרחב הכפרי בישראל, בדומה למרחב הכפרי במדינות המערב, הופך בשנים האחרונות ממרחב חקלאי-יצרני למרחב רב-תפקודי הנותן מענה לביקושים מגוונים של הציבור ובכללם ביקוש למגורים, לפעילויות פנאי ולשירותים סביבתיים. היעד המקורי של פיתוח הכפר בישראל – לשמש כמכשיר להקמת הבית הלאומי של העם היהודי בארץ ישראל, מפנה את מקומו ליעדים כלכליים, חברתיים וסביבתיים הדומים לאלה של העולם המפותח. כתוצאה מכך נוצר פער גדל והולך בין התפקודים שהמרחב הכפרי ממלא בפועל לבין כלי המדיניות והמסגרות המשפטיות שעוצבו עבורו במהלך השנים. אי-ההלימה בין התשתית המשפטית שבתוכה פועל המגזר הכפרי לבין המציאות הכפרית המשתנה מחייבת שינוי בגישה לשימוש במשאבי הכפר ויצירת כלי מדיניות חלופיים, שיאפשרו למרחב הכפרי להתפתח תוך שימורו כמרחב בעל מאפיינים ייחודיים המובחן מן המרחב העירוני.

במדינות המערב חלה משנות התשעים של המאה ה-20 תפנית משמעותית ביותר במדיניות המכוונת לאזורים הכפריים, כאשר במוקד עומד המעבר ממדיניות מגזרית חקלאית למדיניות מרחבית שבמרכזה עומד האזור על מכלול הפעילויות המתקיימות בו ומשאביו הייחודיים, כולל החקלאות, תוך הבחנה בין אזורים ברמות שונות של פיתוח ושאיפה לצמצום הפערים ביניהם. ביסוד שינוי תפיסתי זה עומדת ההכרה כי בסיס כלכלי חדש ויציב הוא תנאי הכרחי לקיומן של הקהילות הכפריות בעידן הגלובליזציה והסחר החופשי, וכי כדי להתחרות בשווקים העולמיים עליהן להתבסס על פיתוח אזורי כולל ומשולב ועל ניצול מושכל של יתרונותיהן היחסיים במערכת העולמית המשתנה, בין אם אלה יתרונות הנובעים מן המשאבים הייחודיים לכפר ובין אם הם משקפים יכולת להשתלב בענפים כלכליים חדשניים.

הפיתוח האזורי אמור לשקף את הצרכים ואת הרצונות של התושבים, ומכאן החשיבות הגוברת המיוחסת ליזומה מלמטה, של הקהילות ושל התושבים המקומיים, כמנוף לגיבוש תכניות פיתוח אזוריות ומקומיות. לכן המדיניות הכפרית הנוכחית במדינות המערב שמה דגש על שיתוף כל קבוצות העניין המקומיות באזור נתון - הממסד הציבורי, המגזר העסקי והמגזר האזרחי, בתהליך של קביעת המטרות והערכים המנחים את תכניות הפיתוח האזורי, בגיבוש התכניות וביישומן. בהקשר זה נועד תפקיד מרכזי לשלטון המקומי כזום מוביל וכמתאם. תפקידה של המדינה הוא לסייע ליזומות אלה באמצעות פיתוח תשתיות, קידום טכנולוגיות חדשניות, עידוד היזמות העסקית, חיזוק השלטון המקומי באמצעות הענקה של סמכויות ומקורות למימון הפיתוח והעצמת הקהילות הכפריות כדי שיוכלו למלא את התפקיד המיועד להן. במקביל מוטלת על המדינה החובה להגן על החקלאות ועל השטחים הפתוחים מפני לחצים של קבוצות עניין.

בישראל אין כיום מדיניות כוללת למגזר הכפרי, אלא אמצעי מדיניות המתייחסים בנפרד להיבטים שונים של פעילות המגזר ומופעלים על-ידי חלקים שונים של הממסד, לעתים גם ללא תיאום

ביניהם. הדגש הוא במידה רבה על מדיניות קרקעית וחקלאית, כאשר תחומים אחרים החיוניים לקידום התשתית הכלכלית והחברתית של הכפר אינם זוכים להתייחסות ראויה. אין "חזון" משותף לגבי עתיד הכפר אשר יכול להנחות את קובעי המדיניות ואין גם גוף מרכזי המופקד על פיתוח המרחב הכפרי, או לפחות על תיאום אמצעי המדיניות המכוונים אליו. לעומת זאת ישנן קבוצות עניין שונות, עירוניות ו"ירוקות", המתחרות על משאבי הכפר ומפעילות לחצים על קובעי המדיניות, כל אחת בכיוון הרצוי לה, כאשר התוצאה היא במקרים רבים פיתוח לא-מבוקר המשקף פעילות מצטברת של השחקנים השונים בזירה הכפרית. יתרה מזאת, המגזר החקלאי, שנהנה בעבר מיוקרה ציבורית ותמיכה ממלכתית, סובל היום מתדמית ציבורית גרועה ומוצג לא פעם כמגזר המנצל לטובתו את קרקעות המדינה שניתנו לו לצרכים חקלאיים, מזהם את מקורות המים ומתחרה בצורה לא הוגנת עם הערים על מקורות התעסוקה וההכנסות ממסים. לעומת זאת הוא אינו זוכה להערכה הראויה על תרומתו לכלכלה, לסביבה ולחברה.

סדרת המחקרים של פרויקט הכפר בישראל שנערכו במסגרת קרן ספיר שליד מפעל הפיס ואשר תמציתם מובאת בהמשך, בחנה את ההיבטים השונים של מדיניות הפיתוח והשימור של המרחב הכפרי בישראל. להלן עיקרי המסקנות וההמלצות הנובעים ממחקרים אלה:

א. בשל השונות הרבה בין צורות היישוב הכפרי והתמורות המהירות החלות במרחב הכפרי מוצע להשתמש לצרכי קביעת המדיניות הכפרית בהגדרה מורכבת של הכפר המאפשרת מדיניות גמישה ודיפרנציאלית הניתנת להתאמה לתנאים אזוריים ויישוביים שונים.

ב. יש להבטיח את עיבוד הקרקע החקלאית באמצעים שונים, ובכלל זה התאמת משטר הקרקע לפיתוח משקים מודרניים ותחרותיים, הגנה על זכותם של החקלאים לעבד את הקרקע ומתן תגמול לחקלאים על תרומתם לערכים ציבוריים וסביבתיים, ולעומת זאת אכיפת חובת העיבוד, אם על-ידי בעלי הזכויות בקרקע עצמם ואם על-ידי חברות ציבוריות שיוסמכו לכך.

ג. במקביל יש לקדם את גיוון הפעילות הכלכלית של תושבי הכפר מתוך הכרה שתשתית כלכלית מגוונת היא המנוף להישרדות הכפר והתפתחותו. לשם כך יש ליצור אפשרויות לפיתוח פעילויות לא-חקלאיות אשר מצד אחד תיתנה מענה לצרכי התושבים ומהצד האחר לא תפגענה בסביבה ובתושבים. המשמעות היא התאמה של כללי החכירה, תכניות המתאר ומערכות התמך שנבנו לצרכי הפעילות החקלאית למציאות החדשה שבה מרבית תושבי הכפר אינם יכולים להתפרנס מחקלאות, ויחד עם זאת הפעלה של מנגנוני האכיפה על פעילויות שאינן תואמות את הכללים.

ד. יש לקיים גם להבא את ההפרדה הקיימת במערכות השלטון המקומי בין המרחב העירוני למרחב הכפרי ולחזק את המועצות האזוריות כגופים שלטוניים המופקדים גם על פיתוח הכפר ושימור אופיו הייחודי.

ה. במקביל יש לסייע ליישובים הכפריים לשמר את עצמאותם, הן באמצעות שימור מעמדם הסטטוטורי של הוועדים המקומיים והן באמצעות האצלת סמכויות מוניציפליות על-ידי המועצה האזורית בהתאם ליכולת הארגונית-כלכלית-חברתית של כל יישוב בפני עצמו.

ו. ראוי לשמר את מנגנוני הקבלה בכל היישובים הכפריים הרוצים בכך ומקיימים מידה ראויה של לכידות חברתית, שיתוף ואחריות הדדית.



ז. יש להתאים את אמצעי המדיניות לשימור הכפר לבעיות ולצרכים השונים של אזורים שונים. בעיקר דרושה הבחנה בין אזורי המרכז, שם עיקר המאמץ צריך להיות מכוון להגנה על המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים מפני לחצי פיתוח, לבין אזורים מרוחקים יותר, בהם המטרה העיקרית היא יצירת הזדמנויות כלכליות וחברתיות לתושבים כאמצעי למשיכת אוכלוסייה חדשה ומניעת נטישה של אוכלוסייה ותיקה. מן הראוי להדגיש בהקשר זה כי אזורי הפריפריה בישראל ממלאים משימות לאומיות חיוניות ותרומתם הייחודית למדינה מצדיקה מתן העדפה בסיוע הממלכתי המגיע לאזורים אלה, ובכלל זה ליישובים הכפריים.

מאחר שהמחקרים שנכללו בפרויקט הנוכחי לא התמקדו בחקלאות כמגזר יצרני, חשוב להדגיש כי למרות כל התמורות העוברות על הכפר, החקלאות היא עדיין מרכיב מרכזי בכלכלה ובנוף של המרחב הכפרי והיא משמשת כבסיס למגוון פעילויות נוספות כדוגמת התיירות ובילוי הפנאי. לכן מעבר למסקנות ולהמלצות שהובאו לעיל יש להוסיף כי צריך לעודד את פיתוח החקלאות כענף המסוגל להתחרות בשוק העולמי באמצעות חדשנות טכנולוגית ומקצועית, גיוון ענפים ומוצרים, הכשרת חקלאים צעירים ועוד.

פירוט והסבר נוסף של המסקנות וההמלצות מובאים בהמשך.

## מסקנות והמלצות

### א. הגדרת הכפר לצרכי קביעת מדיניות

לאור המורכבות של הגדרת הכפר על מגוון צורות היישוב שבו, התמורות המתרחשות במרחב הכפרי וטשטוש קו התפר בין היישוב העירוני והכפרי, מן הראוי לבחון מחדש את אופן הגדרתם של הכפר והאזור הכפרי בישראל.

בדומה למגמות הרווחות במדינות המערב מוצע להשתמש לצורך הגדרת הכפר בתמהיל של מספר תכונות או אמות מידה, כאשר יישוב העונה על רובן, ולא בהכרח על כולן, ייחשב לצורך המדיניות המכוונת למרחב הכפרי כיישוב כפרי. רק אם מרבית אמות המידה הללו לא יתקיימו יתאפשר שינוי במעמדו הפורמלי של יישוב מכפרי לעירוני, ובהתאם לכך גם במדיניות המכוונת אליו. אמות המידה המוצעות הן:

- מספר תושבים שאינו עולה על תקרה מסוימת, שיכולה להיות גבוהה יותר מהתקרה הנוכחית של 2,000 תושבים (בתנאים מסוימים אולי אפילו עד 5,000 תושבים, שהוא הגבול המינימלי למעבר מועד מקומי במועצה אזורית למועצה מקומית);
- צפיפות בנייה נמוכה;
- מיקום בשטח פתוח (לעומת מיקום צמוד דופן ליישוב עירוני גדול);
- שיעור משמעותי של תושבים המועסקים בתוך המרחב הכפרי;
- תלות כלכלית מסוימת בחקלאות או נגזרותיה ובשטחים פתוחים;
- קיום מסגרת קהילתית פעילה ומעורבות חברתית;
- תחושת זהות והשתייכות למקום מצד האוכלוסייה המקומית ורצון לשמור על צביון כפרי.

לאזור הכפרי בישראל יש היום שתי הגדרות פורמליות שאינן חופפות זו לזו, וישנם יישובים המוגדרים ככפריים לפי אחת מהן ולא לפי האחרת: אחת משמשת לצרכי הניהול המוניציפלי של המרחב והיא תחום השיפוט של המועצות האזוריות, והאחרת משמשת לצרכי תכנון ומבוססת על המרקמים הכפריים המוגדרים בתמ"א 35. מוצע לבחון את האפשרות לקבוע לצורך מדיניות פיתוח הכפר הגדרה חדשה, הדומה לזו של ה-OECD, ולפיה יוכרו שלושה סוגים של אזורים: אזורים עירוניים, אזורים שהם כפריים במובהק ואזורי ביניים בעלי אופי מעורב. אופי האזור ייקבע לפי שיעור היישובים המוגדרים ככפריים המצויים בתחומו. הבחנה כזאת תאפשר קביעת מדיניות כפרית דיפרנציאלית לפי מאפייני כל אזור וצרכיו.

## ב. התשתית הכלכלית של הכפר והמרחב הכפרי

הישרדותו של המרחב הכפרי כמרחב חי ופעיל מותנה בהרחבת התשתית הכלכלית שלו, שמשמעותה מעבר מתלות בחקלאות כענף כלכלי מרכזי למגוון פעילויות, כולל החקלאות, הן ברמת משק הבית והן ברמת היישוב והמרחב הכפרי כולו. במקרים רבים גיוון הפעילות הכלכלית הוא גם המפתח להמשך הפעילות החקלאית במשק המשפחתי. על אף חשיבותו של תהליך זה הוא אינו זוכה לתמיכה הדרושה מצד הממסד הממלכתי ונתקל בחסמים מסוגים שונים – משפטיים, מנהליים, כלכליים ומקצועיים. כדי להסיר חסמים אלה יש צורך לגבש מדיניות ברורה וכוללנית כלפי הפיתוח הלא-חקלאי במרחב הכפרי, אשר תכלול מצד אחד הקמת מערכת תמך ליזמים מן הכפר המבקשים לפתח עסקים לא-חקלאיים ברמות שונות, ומהצד האחר – מסגרות מסדירות שימנעו פגיעה בסביבה הכפרית ותחרות לא-הוגנת עם היישובים העירוניים, ברוח המלצות ועדת קדמון. באופן מעשי מדובר על ארבעה כיווני פעילות עיקריים:

- הגמשת המגבלות החוקיות הקיימות בהסדרי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל על הכנסת שימושים לא-חקלאיים למשק החקלאי המשפחתי ולמשק השיתופי, בכפוף לחוקי התכנון והבנייה והוראות חוק אחרות בהקשר זה;
- הכנת תכניות מתאר ליישובים הכפריים ולמועצות האזוריות, אשר מהצד האחד תסדרנה את מעמדם החוקי של עסקים לא-חקלאיים בנחלות וביישובים הכפריים, שרבים מהם נחשבים היום כעבריינים אבל אינם יכולים להסדיר את עסקיהם כחוק, ומהצד האחר תקבענה כללים למניעת פגיעה בסביבה הכפרית, באיכות החיים של תושבי הכפר ובצביון הכפרי בכלל;
- הקמת מערכת תמך רב-תחומית לעידוד יזמות כלכלית במרחב הכפרי, ובעיקר יזמות מקומית, כמקור ליצירת מקורות פרנסה חלופיים לתושבי הכפר בכלל ולבעלי משקים חקלאיים בפרט. היזם במרחב הכפרי סובל מחסרונות יחסיים בתחומים אלה בשל ריחוקו מן המרכזים העירוניים שבהם קיימות תשתיות מתאימות לעידוד יזמות עסקית, ולכן הוא זקוק לסיוע מיוחד במסגרות המתאימות לצרכיו, הן במישור הכלכלי, כמו סיוע בגיוס מקורות הון וייעוץ פיננסי ושווקי, והן במישור המקצועי באמצעות הדרכה וייעוץ לתכנון וניהול העסק;
- הפעלת מנגנוני האכיפה על עסקים שאינם עומדים בכללים שנקבעו, יחד עם מתן הקלות לזמן קצוב לעסקים שיתאימו את עצמם לדרישות, כולל פינוי מחלקות א' בנחלה לאזורי תעסוקה מוסדרים ביישוב או באזור.

### ב.1. חקלאות בת-קיימא

החקלאות היא מרכיב מובנה של המרחב הכפרי ותרומתה למשק ולחברה כוללת לא רק את הממד הכלכלי של ייצור מזון וסיבים אלא גם את הממד החברתי והסביבתי של השמירה על הקרקע, על השטחים הפתוחים ועל המורשת הלאומית, ומתן שירותים סביבתיים ושירותי פנאי ונופש

לציבור. מגוון התועלות של החקלאות מצדיק סיוע ציבורי שיבטיח את קיומה והתפתחותה. ההמלצות הבאות מכוונות להביא למצב של חקלאות בת-קיימא ולעיבוד מירב הקרקע החקלאית בישראל, כדי שהערכים הכלכליים, הציבוריים והסביבתיים של החקלאות יישמרו לאורך ימים.

- יש לקדם את ההכרה הציבורית בחשיבות התרומה הציבורית של החקלאות, חובת העיבוד והשמירה על קרקע חקלאית והזכות לעבד את הקרקע (RIGHT TO FARM), וזאת על-ידי החלטת ממשלה מיוחדת שתכיל מרכיבים עקרוניים, הקשורים לעידוד העיבוד והשמירה על הקרקע.

- כמו כן מוצע להקים מועצה ציבורית, על בסיס התנדבותי, אשר תפעל לקידום ההכרה בחשיבות החקלאות והקרקע החקלאית המעובדת ותרומתה לכלל הציבור. המועצה (מל"ב- מועצה לחקלאות ירוקה בת-קיימא) תפעל בשיתוף פעולה עם גורמים ציבוריים וממשלתיים ותעסוק בייזום חקיקה, תכנון, הסברה, פעולות עידוד שונות, ועוד. מימוש המלצה זו מחייב החלטה ויוזמה משותפת של מרכז המועצות האזוריות עם משרד החקלאות, הפנים והתיירות, ממ"י, מועצות הייצור החקלאי, גופי שיווק תוצרת חקלאית, תנועות ההתיישבות ועוד.

- יש להבטיח עיבוד מרבי של השטחים החקלאיים בישראל, באמצעות כלים כלכליים מתאימים. שני כלים, שנבחרו מתוך רשימת כלים שנבחנו, נועדו לעודד את החקלאי להתמיד בעיבוד הקרקע כדי לשמור על חקלאות בת קיימא, והם ישתלבו וישלימו זה את זה. הכלים הם:

- מתן תמיכה קבועה ואחידה לחקלאי עבור התועלות הציבוריות של החקלאות (מת"צ), שתינתן כמענק לפי דונם לכל סוגי הגידולים ותהיה בשיעור מסוים מהוצאות הייצור החקלאי הממוצע לגידולים בשטח פתוח (אפשרות מוצעת: \$7 לדונם כפי שקיים היום בפועל לגבי שטחי חיטה בבעל). התמיכה תינתן על-ידי משרד החקלאות למי שיעבד את אדמתו בקביעות לאורך זמן;

- ביטוח הכנסה לחקלאי, בדומה לביטוח נזקי טבע. מוצע לייסד תוכנית מיוחדת לביטוח בפני ירידה בהכנסות לחקלאי. החקלאי והממשלה ישתתפו במימון התוכנית שווה בשווה והיא תכסה את פערי ההכנסה במקרה של ירידה בשיעור מסוים בין ההכנסה בפועל לבין הכנסת מטרה תקנית שתיקבע לפי יחידות גידול או שטח.

חקלאי שיצטרף לשתי התוכניות הנזכרות יתחייב לעבד את הקרקע לפי כללים שייקבעו ואשר יביאו בחשבון את כללי השמירה על איכות הקרקע ואת צרכי הנוף ואיכות הסביבה.

התוכניות יעוגנו בהחלטת ממשלה ויגובו בחקיקה מתאימה. לשם כך נדרשים החלטת ממשלה ותיאום עם משרדי האוצר והחקלאות וכן עם הקרן לנזקי טבע.

- מוצעות תוכניות נוספות לתמיכה בחקלאות שיביאו בחשבון את התועלת הציבורית של החקלאות ובמיוחד את תרומתה לסביבה ולנוף:

1. במסגרת השיקולים להענקת מענקי השקעות של משרד החקלאות יובאו בחשבון שיקולים סביבתיים ותרומת ההשקעה לסביבה, כקריטריונים נוספים בהחלטה;
2. במסגרת המחקרים הנעשים על-ידי משרד החקלאות או במימונו יוקצו מענקי מחקר לחקלאות סביבה ונוף;
3. תישקל שוב האפשרות להסב את התמיכה הממשלתית במחירי מים לחקלאות לתמיכה בעיבוד הקרקע.

מימוש הצעות אלה מחייב החלטות של משרד החקלאות ותיאום עם משרד האוצר.

- מוצע להכין תוכנית סיוע מיוחדת לחקלאים "במשרה חלקית", כדי שימשיכו לעסוק בחקלאות. זאת במטרה לצמצם את הירידה במספר העוסקים בחקלאות ולשמור על חוסן הקהילה החקלאית וערכי הכפר.  
מימוש ההצעה מחייב תוכנית מיוחדת של משרד החקלאות.
- מוצע להכין תוכניות מיוחדות לשטחים חקלאיים שיוגדרו כ"תוכניות נוף וסביבה". הכוונה לתוכניות שיש להן תרומה סביבתית לציבור הרחב כגון שדרות עצים וחורשות לאורך קווי תחבורה, שבילי תיור וטיול, הסתרת מפגעים סביבתיים, וכדומה. תוכניות אלה יזכו למענקים בדומה לאלה הניתנים להשקעות בחקלאות.  
מימוש ההצעה מחייב תיאום בין משרדי החקלאות, האוצר, קק"ל, משרד התשתיות ומשרד התיירות.
- במקביל יש לפעול לאכיפת חובת העיבוד של הקרקע החקלאית על-ידי מי שמחזיקים בחוזי חכירה של קרקעות המדינה, באמצעות תגבור סמכויותיו והרחבת פעילותו של ממ"י. מי שאינו מעבד את הקרקע שברשותו ואינו מעביר את זכויותיו לאחר לצורך עיבוד הקרקע, תישלל זכותו לקבל מענקים מן המדינה. בנוסף לכך יישללו זכויות העיבוד ממי שיתמיד בהוברת השטחים החקלאיים שנמסרו לו והקרקע תימסר לעיבוד על-ידי תאגידים של היישובים או על-ידי חברות אזוריות (פירוט בהמשך).  
מימוש ההמלצה מחייב החלטת ממשלה, החלטת מועצת מקרקעי ישראל ושינויים בחקיקה.
- תוקמנה חברות אזוריות לעיבוד חקלאי (בדומה לאלה הקיימות בכמה אזורים), על בסיס תחומי שיפוט של מועצות אזוריות, כדי שיעבדו שטחים לא-מעובדים, שטחים שוליים, שטחי בעל ועוד. החברות תפעלנה על בסיס כלכלי ותזכינה למענקים הממשלתיים המקובלים.  
מימוש ההמלצה מחייב החלטות ותיאום בין המועצות האזוריות ומשרד החקלאות.
- יינתנו מענקים מיוחדים לתוכניות התורמות לאיכות הסביבה, כגון: ניצול בוצה לשימוש חקלאי, טכנולוגיות להפחתת פליטת גזי חממה, שימוש בפסולת חקלאית לייצור אנרגיה נקייה, טיפול בפסדים, שיפור יכולת החדרת מי התהום בקרקע חקלאית ועוד.  
מימוש ההמלצה מחייב החלטת ממשלה ותיאום בין משרדי האוצר, החקלאות, הגנת הסביבה ונציבות המים.

- תימשך המדיניות של טיהור מי שפכים והזרמתם לשימוש בחקלאות. יש להכיר בחשיבות קליטת מי הקולחין כפתרון מועדף, סביבתי וכלכלי, ולכן יש להמשיך ולהשקיע במפעלי טיהור ומתקני הולכה וכן לסבסד את המים השוליים, לסוגיהם, לשימוש חקלאי. לצורך זה נדרשות החלטות ותיאום של משרדי האוצר, החקלאות ונציבות המים.
- גם אזורי מרכז הארץ יזכו למענקים שיינתנו לעידוד העיבוד ושמירה על התועלת הציבורית של הקרקע החקלאית, וזאת בשל הביקוש הגדול לערכי טבע באזורים אלה. המלצה זו מחייבת תיאום בין משרדי האוצר והחקלאות.

## ב.2. פעילות לא-חקלאית של המשק המשפחתי

גיוון הפעילות הכלכלית הוא כאמור המפתח לקידומו של המגזר הכפרי ובכלל זה גם של המגזר החקלאי המשפחתי. ההמלצות הבאות עוסקות בפעילות לא-חקלאית של המשק המשפחתי, הן בהיבט של עידוד הפעילות כפתרון כלכלי לבעלי המשקים והן בהיבט של אכיפת החוק על פעילויות שאינן עומדות בכללים הנדרשים.

- דר"ח "ועדת קדמון" (פעילות כלכלית לא חקלאית במשק המשפחתי 1995) ישמש גם להבא כבסיס המדיניות לצורך אישור פעילות כלכלית לא-חקלאית של המשק המשפחתי והסדרתה. אין צורך בהחלטות ממשלה חדשות מאחר והדר"ח אושר ואומץ על-ידי הממשלה, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, מועצת מקרקעי ישראל והיועץ המשפטי לממשלה. עם זאת מוצע שממשלת ישראל תאשר את הדר"ח לצורך הקמת מנהלת מיוחדת (ראה בהמשך) ותצהיר על מחויבותה לעידוד ויצירה של פתרונות כלכליים משלימים לחקלאות במגזר הכפרי.
- תוקם מנהלת מיוחדת (מפל"ח-מנהלת לפעילות לא-חקלאית) לעידוד והסדרה של פעילות כלכלית לא-חקלאית במגזר הכפרי. המנהלת תוקם בהחלטת ממשלה ופעילותה תעוגן בחוק מיוחד, שיאושר על-ידי הכנסת. סמכויות המנהלת יכללו (על פי חוקים קיימים):
  1. זירוז הליכי אישור עסקים לא-חקלאיים קיימים הפועלים על-פי הכללים;
  2. טיפול בהסדרה או בהעברה של עסקים שאינם עומדים בכללים הנדרשים;
  3. סיוע ועידוד ליוזמות להקמת פל"ח, כולל הדרכה, תכנון ומימון.
 המנהלת תמונה על-ידי שרי החקלאות והפנים ותהיה כפופה למועצה שלה יהיו שותפים משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד התיירות, מינהל מקרקעי ישראל ומרכז המועצות האזוריות. הקמת המנהלת מחייבת החלטת ממשלה ותיאום עם המשרדים הנזכרים.
- כדי ליצור תשתית תכנונית חוקית מתאימה לאישור עסקים לא-חקלאיים יוקצה מימון מיוחד לזירוז הליכי אישור של תוכניות מקומיות, בוועדות מקומיות שטרם עשו זאת, כדי שיכילו את המלצות "דר"ח קדמון". המימון יבוא ממקורות של משרד הפנים, ממי ומשרד החקלאות. לשם כך נדרשת החלטת ממשלה בתיאום עם המשרדים הנזכרים ומשרד האוצר.

- ועדה מקומית תהיה רשאית לאשר בשטח השיפוט שלה גם מרכזי תעסוקה מקומיים, ברמה של ישוב בודד, או ברמה של אשכול יישובים, עד לשטח של 50 דונם ליישוב, כדי שימשו תשתית מרכזית ליזמות פל"ח ולפינוי עסקים שהוקמו בחצר המשק, אך אינם עומדים בתנאים ובכללים המקובלים.
- מימוש ההמלצה מחייב החלטה חוזרת במועצה הארצית לתכנון ולבנייה שאישרה זאת בעבר, במסגרת אישור "ד"ח קדמוך", רק לאזורי הצפון והדרום.
- יוקצה מימון מיוחד להקמת תשתיות ומבנים להשכרה במרכזי תעסוקה אזוריים, כדי לקלוט יוזמות פל"ח חדשות ויזמות קיימות שאינן עומדות בכללים. מקורות המימון יהיו ממ"י ומשרד התמ"ת.
- מימוש ההמלצה מחייב החלטת ממשלה בתיאום עם המשרדים הנזכרים ומשרד האוצר.
- עסקים שיתפנו מרצון מהמשק החקלאי ויעברו בתוך שלוש שנים למרכזי תעסוקה יישוביים או אזוריים, יזכו במשך שלוש שנים לאחר המעבר להקלות בדמי חכירת הקרקע, בתשלום דמי שכירות ובארנונה.
- מימוש ההמלצה מחייב החלטת ממשלה בתיאום ובהסכמה עם ממ"י, משרד הפנים ומשרד התמ"ת.
- כדי להגביר את אכיפת החוק נגד עסקים שאינם עומדים בכללים מוצע לפעול באופן הבא:
  1. סיוע במימון למפקחים שיופעלו מטעם הוועדות המקומיות, ממ"י והמשרד להגנת הסביבה;
  2. ממ"י והרשויות המקומיות יגבו מן העסקים הלא-חקלאיים שאינם עומדים בכללים דמי חכירה וארנונה רטרו-אקטיביים מיום ההקמה, אלא אם כן עסקים אלה יסדירו את כל הנדרש תוך תקופה של שלוש שנים כמוצע לעיל;
  3. ייקבע מדרג של דמי חכירה שונים בין מרכז לפריפריה וכן בין חלקה א' לבין מרכז תעסוקה אזורי, כדי לעודד מעבר של פל"ח מחלקה א' למרכזי תעסוקה;
  4. בוועדות מקומיות שאינן אוכפות את הכללים כנדרש, תועבר סמכות האכיפה לוועדה המחוזית (לפי החוק הקיים).
- פעולות אלה מחייבות החלטת ממשלה בתיאום עם משרד הפנים ומועצת מקרקעי ישראל.
- באזורי הפריפריה יש לאפשר בנייה נוספת למגורים בחלקה א' כדי לעודד קליטה נוספת של בני המקום וכדי לעודד שימושי קרקע מתאימים, במקום פעילות פל"ח שאינה עומדת בכללים. באותו הקשר יש לאפשר בנייה נוספת של בתי קיט בחלקה א', מעבר לאישור הקיים.
- מימוש ההמלצה מחייב אישור של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הכנת תכניות מתאר מקומיות ואישור מועצת מקרקעי ישראל לגבי תנאי החכירה.
- עם הקמת המנהלת המיוחדת יוטל עליה להכין תוכנית מפורטת ליישום ההמלצות שפורטו לעיל.

## ג. משטר הבעלות והחכירה של הקרקע החקלאית

משטר הקרקע החקלאית הוא היום אחד החסמים המרכזיים לפיתוח הכפר בישראל, משום שהתשתית המשפטית של הזכויות בקרקע, שנוצרה בתנאים אחרים ולמטרות אחרות, אינה הולמת עוד את היעדים הנוכחיים של המרחב הכפרי. אי-הלימה זאת באה לידי ביטוי בשני המרכיבים העיקריים של משטר הקרקע: האחד הוא שיטת הקצאת הקרקע על פי יחידות נורמטיביות בדמות הנחלה, שאינה משרתת את צרכי הניהול של משק יצרני בעל אוריינטציה עסקית מהצד האחד, ואינה מאפשרת את השגת המטרה הלאומית של הבטחת היציבות הכלכלית בכפר על-ידי הרחבת מגוון התעסוקות מהצד האחר; והאחר הוא שיטת החכירה, היוצרת תלות בלתי סבירה במינהל מקרקעי ישראל, מעבר למתחייב על פי חוקי התכנון והבנייה או השמירה על הסביבה.

מכאן מתחייב מעבר למשטר קרקע גמיש יותר שיאפשר לתושבי הכפר להסתגל למציאות הכלכלית והחברתית המשתנה. על כן מוצע:

- לבחון אפשרויות להסדרים גמישים יותר בהקצאת הקרקע, ובכלל זה אפשרות של ניווד זכויות בקרקע חקלאית לתקופות קצובות ארוכות-טווח מבעלי נחלות שאינם משתמשים בקרקע לאחרים המבקשים להגדיל את יחידות הייצור שלהם לממדים התואמים את צרכי המשק. זאת מבלי לפגוע בזכותם של הראשונים לקבל מחדש זכויות חכירה, אם יבקשו לשוב ולהפעיל את משקיהם. ניווד הזכויות ילווה בתשלום דמי חכירה ריאליים שיחושבו על פי גודל השטח המוכר והשווי הכלכלי של הקרקע למטרות הייצור החקלאי.

סעיף זה מחייב קבלת החלטות על-ידי מועצת מקרקעי ישראל.

- להכיר בכך שרבים מבעלי המשקים המשפחתיים וחברי הקיבוצים אינם מתפרנסים מחקלאות ולתת קדימות לעידוד תעסוקות לא-חקלאיות המשתלבות בסביבה הכפרית, אינן מהוות מטרד לשכנים ואינן מתחרות בתפקידי הערים. לצורך זה יש לקבוע את הקריטריונים לאישורן של תעסוקות לא חקלאיות בכפר במסגרת התכנון המתארי ולא במסגרת ניהול הקרקע המסור בידי מינהל מקרקעי ישראל.

סעיף זה מחייב תיאום בין משרד הפנים למינהל מקרקעי ישראל ושינוי בחוזה החכירה ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

## ד. הכפר כקהילה: הליכי קבלה ליישובים הכפריים

המאפיין של קהילה "סגורה", שהכניסה אליה מותנה בהליך של מיון וקבלה, נתפס עדיין בישראל כאחד המאפיינים החשובים באבחנה בין "כפר" ל"יישוב עירוני", ומרבית היישובים עדיין מייחסים לקליטה המבוקרת חשיבות רבה כאמצעי לשמירה על אורח החיים הכפרי ואיכות חיי הקהילה. יחד עם זאת, התמורות במבנה היישוב השיתופי וכניסתם של תושבים שאינם חברים באגודה לשכונות הקהילתיות, מעוררת ספק אם אכן יוכלו היישובים השיתופיים לקיים הליכים של קליטה מבוקרת גם בעתיד.



הנחת המוצא היא כי בעתיד ניתן יהיה לשמור על צביון הכפר באמצעות ועדות מיון וקבלה רק אם הקהילה תהיה קטנה ומלוכדת ותקיים מידה ראויה של חיי שיתוף ואחריות הדדית. עבור קהילות כאלה, שירצו ויוכלו לקיים הליכי קבלה, ושבהן המלצת האגודה היא תנאי להקצאת קרקע (נחלה או מגרש), ראוי לקבוע כללים מחייבים המחילים על הליכים אלה אמות מידה סבירות ושקיפות ואולי אף חובת הנמקה על החלטות ועדות הקבלה. כמו כן יש למסד מנגנוני ערר שיוכלו למנוע החלטות שרירותיות של הוועדות. יישום כללים אלה מחייב גיבוש הסכמות בין הגופים המייצגים את היישובים - תנועות ההתיישבות ורשם האגודות השיתופיות, לבין מינהל מקרקעי ישראל בתוקף אחריותו להקצאת הקרקע למתיישבים.

## ה. הארגון המוניציפלי של הכפר והמרחב הכפרי

התמורות שחלו במבנה השלטון המקומי הכפרי ובתפקודו בשני העשורים האחרונים שינו את יחסי הכוחות בין המועצה האזורית לבין היישובים. אין ספק כי המועצה האזורית היא שנושאת היום בעיקר הנטל של ניהול המרחב הכפרי, הן בתחום אספקת השירותים הציבוריים והן בתחומים נוספים כמו פיתוח כלכלי וקהילתי ושמירה על משאבי המרחב הכפרי מול לחצים חיצוניים של הממסד הממלכתי ושל קבוצות עניין שונות המבקשות לנצל משאבים אלה למטרות משלהן. היישובים, לעומת זאת, איבדו את סמכויותיהם החוקיות בעקבות התיקון לצו המועצות האזוריות משנת 2004 והם תלויים היום במועצה האזורית שתחליט אילו סמכויות היא מוכנה להאציל להם. יש מקום לחשש כי אם מגמות אלה תימשכנה עלולים היישובים הכפריים לאבד גם את מעמדם הסטטוטורי, שהוא המכשיר העיקרי שעדיין מאפשר להם לקיים מינהל עצמי ולשמור על אופיים הייחודי, בכפוף לתמיכת המועצה האזורית.

המגמה של התחזקות המועצה מול היחלשות היישובים מעוררת דילמה אופיינית למערכות שלטוניות רב-רבדיות, המתייחסת לחשיבות היחסית של היעילות הכלכלית מול הדמוקרטיה המקומית. המגמות הנוכחיות במדינת ישראל, כפי שהן באות לידי ביטוי במדיניות ובחקיקה, הן בכיוון של הגברת היעילות הכלכלית, במידה רבה על חשבון הדמוקרטיה המקומית. דילמה זאת משתקפת גם במחקרים שנעשו במסגרת הפרויקט הנוכחי, שאחד מהם (מחקרו של דלג'ו) תומך במפורש במגמת ההתייעלות וצמצום תפקידי הוועדים המקומיים, והאחר (מחקרם של רוזוליו ואחרים) מייחס חשיבות עקרונית לדמוקרטיה המקומית, וטוען כי הניהול העצמי הוא חיוני לתפקודה התיקן של הקהילה הכפרית, ואולי אף לקיומה כישות ארגונית חברתית עצמאית. כתוצאה מכך יש מידה מסוימת של אי-הלימה בין ההמלצות של שני המחקרים.

מחקרו של דלג'ו מציע את ההמלצות הבאות:

- מאחר שעלות ההפעלה של הוועדים המקומיים היא גבוהה יש להעביר את פעילותם לידי המועצות האזוריות, כדי לחסוך בעלויות. הוועדים ימשיכו לפעול כוועדים קהילתיים, שתפקידם לסייע למועצה בזיהוי בעיות מקומיות ולהשתתף בקביעת סדרי עדיפויות בפיתוח היישוב, כלומר גופים מייצגים ולא גופים מחליטים, והמועצה תעמיד לרשותם, לצורך מילוי משימותיהם, סל כספי שינוהל על-ידה.

- לחלופין מוצע לעבור ממבנה של מועצה אזורית למבנה של עירייה אזורית, שבה יישמר ייצוג היישובים במליאת המועצה אך האחריות הבלעדית לאספקת השירותים לתושבים תהיה בידי העירייה.
- מאחר שקיימים יתרונות לגודל בהספקת שירותים מוניציפליים מוצע לקבוע את גדלה של המועצה האזורית על-פי שיקולי יעילות. על-פי ממצאי המחקר היתרונות לגודל באים לידי ביטוי בגודל אוכלוסייה הנע בין 18 ל-22 אלף תושבים. מומלץ על כן לפעול להגדלת אוכלוסייתן של המועצות האזוריות שאינן מגיעות לגודל אופטימלי זה, אם על-ידי קליטת תושבים חדשים ואם על-ידי איחוד מועצות סמוכות, באותם מקומות שהתנאים הכלכליים, החברתיים והמרחביים אינם מהווים מגבלה למיזוג כזה.
- מאחר שהמרחק של היישוב ממרכז המועצה משפיע על עלות האספקה של השירותים והמוצרים המיועדים לו, מומלץ ליצור מבנה ארגוני חדש, לפיו יסופקו חלק משירותי המועצה באשכולות של יישובים סמוכים.

#### מחקרם של רוזוליו ואחרים מציע את ההמלצות הבאות:

- לשמר את המבנה הדו-רבדי של המועצה האזורית, להקים בכל היישובים ועדים מקומיים נפרדים מוועדי האגודות השיתופיות, ויחד עם זאת להבטיח רמה מסוימת של עצמאות ניהולית ליישובים.
- לחזק את השפעתו של הדרג המקומי על מדיניות המועצה האזורית על-ידי שיתוף נציגי הוועדים המקומיים בהתוויית חזון המועצה והמדיניות הנגזרת ממנה.
- לחזק את הדמוקרטיה המקומית על-ידי יצירת מנגנונים לשיתוף התושבים בדיונים הנוגעים לחיי הקהילה, אם באמצעות אסיפה כללית ואם במסגרת של פורומים אחרים.
- במקביל לשמר בתוך היישובים הכפריים מסגרות שיתופיות נפרדות לצידם של הוועדים המקומיים, וזאת כאמצעי לשמירה על הנכסים המשותפים של הקהילה ולקיום מנגנון קבלה לתושבים חדשים.

#### המלצות נוספות הנובעות מן המחקרים שעסקו בנושא הן:

- לקיים גם להבא את ההפרדה הקיימת במערכות השלטון המקומי בין המרחב העירוני למרחב הכפרי. באווירה השוררת היום בישראל כלפי המגזר הכפרי יש חשיבות מיוחדת לשמירת עצמאותו וייחודו של השלטון המקומי הכפרי, ככלי חיוני לשימור ייחודם של הכפר ושל המרחב הכפרי;
- להבטיח כי מעמד הסטטוטורי של הוועדים המקומיים יעוגן גם במסגרת חוק העיריות החדש המונח על שולחנה של הכנסת;
- המלצה זו מתבססת גם על נסיון של מדינות המערב, המצביע על כך שאבדן המעמד הסטטוטורי פוגע ביכולת התפקוד של יישובים כפריים, משום שפעילות התנדבותית אינה

יכולה להחליף מוסדות נבחרים שיש להם חובת דיווח לבוחריהם וסמכויות חוקיות הניתנות לאכיפה.

- לעודד את המועצות האזוריות להאציל סמכויות לאותם ועדים מקומיים הרוצים בכך ומסוגלים מבחינת חוסנם הכלכלי, הארגוני והחברתי, לממש סמכויות אלה, ולסייע לחיזוקם של היישובים היותר חלשים כדי שיוכלו להשתלב במגמה זו. בהקשר זה יש מקום לפעולה מכוונת של משרד הפנים מצד אחד ושל מרכז המועצות האזוריות מהצד האחר.

גם המלצה זו מסתמכת על הגישה המקובלת היום במדינות המערב, ולפיה יש לאפשר לכל יישוב למצות את יכולת הניהול העצמי שלו במגבלות המשאבים העומדים לרשותו, כמרכיב בהעצמת הקהילה, ולהעביר לדרגים שלטוניים גבוהים יותר את התפקידים שהיישוב היחיד אינו מסוגל למלא ביעילות.

- מאחר שהנסיונות לאיחוד מועצות אזוריות לא צלחו עד כה, מוצע לעודד מגמות של שיתוף פעולה בין המועצות לבין רשויות סמוכות, הן בתחום אספקת השירותים הציבוריים, הן בתחום התשתיות והן בתחום היוזמות לפיתוח כלכלי, מתוך מגמה לנצל יתרונות לגודל באמצעות השיתוף.

## תמצית המחקרים

# שימור הכפר כיעד לאומי בישראל

(תמצית)

מאת ד"ר לביאה אפלבוים וע"ד גדעון ויתקון

## מבוא ומטרת העבודה

המרחב הכפרי בעולם המערבי בכלל ובישראל בפרט עובר מזה כמה עשורים תמורות מרחיקות לכת מכל היבט אפשרי. החקלאות, שהייתה בעבר המרכיב הדומיננטי של התשתית הכלכלית והמאפיין המרכזי בזהות של הכפר והאזור הכפרי, מאבדת מחשיבותה, ולצידה מתפתחים ענפי כלכלה ושימושי קרקע חדשים ומגוונים. האזור הכפרי הופך ממרחב יצרני-חקלאי למרחב רב-תפקודי, המשלב פעילות יצרנית, כולל פעילות חקלאית, עם שימושים צרכניים כמו שירותי מסחר, נופש, פנאי ותיירות, וממלא עבור תושבי העיר תפקידים שונים ובכללם שימור השטחים הפתוחים. גם קבוצות אוכלוסייה חדשות נכנסות אל הכפר ומשנות את אופיו המסורתי. במקביל משתנה מבנה התעסוקה של תושבי הכפר שהייתה בעיקרה מקומית וחקלאית, לשילוב של תעסוקה מקומית מגוונת ויוממות אל מחוץ לאזור הכפרי. גם חשיבותה החברתית של החקלאות פוחתת לטובת השטחים הפתוחים והגנת הסביבה, ויש התופסים אותה כגורם מפריע לאיכות החיים ביישובים שהיו פעם כפרים חקלאיים. מגמות אלה משתקפות גם בתפיסות (perceptions) חדשות של מהות הכפר ותפקידו במערכת הלאומית, הן של כלל הציבור והן של קובעי המדיניות.

על רקע זה נוצר פער גדל והולך בין המציאות הכפרית המשתנה לבין המסגרות הפורמליות וכללי המדיניות החלים על הכפר, המחייב גישה שונה לשימוש במשאבי הכפר ולעיצוב אופיו ותפקודו של היישוב הכפרי, והתאמה של מדיניות התכנון והממשל למציאות החדשה. בתנאים אלה יש המעלים ספק אם עדיין נותרה לכפר זהות ייחודית המצדיקה כללי מדיניות שונים מאלה המופעלים כלפי המגזר העירוני. סקרים שנערכו במדינות שונות בעולם המערבי, וגם בישראל, מעידים כי למרות התמורות שחלו בו הכפר עדיין נתפס, על-ידי הציבור וקובעי המדיניות גם יחד, כישות נפרדת מן העיר, הראויה לתמיכה ולהגנה של המדינה. הצורך בשימור הכפר היום אינו עוד כלכלי בלבד, לשם ייצור מזון וסיבים, אלא גם צורך סביבתי של יצירת איכות חיים והגנה על ערכי הסביבה ומשאבי הטבע למען הדורות הבאים, וצורך חברתי המתבטא בכוח המשיכה של הכפר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות המחפשות חיי חברה וקהילה שכמותם אין למצוא בעיר.

בהקשר זה העניין בשימור הכפר כיעד לאומי בישראל אינו יוצא דופן. מחקר זה דן בשאלת מהותו וזהותו של הכפר בישראל ומקומו במערכת הלאומית, ובתנאים הדרושים להמשך קיומו, תוך השוואה למגמות בעולם המערבי. במסגרת זאת נבחנת השאלה מה הם המאפיינים הקובעים היום את גבולות ההגדרה של "כפר" ואת שיוכו של יישוב לקטגוריה של "כפר". בהמשך נדונים אמצעי המדיניות הרלוונטיים למרחב הכפרי התקפים היום בישראל ואמצעי מדיניות חלופיים שיוכלו לאפשר את המשך קיומו של המרחב הכפרי המשתנה כמרחב נפרד ומובחן מן המרחב העירוני.

## א. הגדרת הכפר והמרחב הכפרי בעולם ובישראל

פרק זה עוסק בשאלה מה הוא כפר, מה הוא מרחב כפרי ומה היא "כפריות" במציאות העכשווית? שאלות אלה אינן תיאורטיות, שכן להגדרתם של מושגים אלה יש השלכות מעשיות בתחום מדיניות הפיתוח הממלכתית ו/או האזורית. נקודת המוצא היא כי התמורות המתרחשות באזורים הכפריים מחייבות שינוי גם בתפיסה המסורתית של מושג הכפר שתיתן ביטוי אמיתי למציאות המשתנה ותשמש בסיס למדיניות חדשה. בהקשר זה ראוי להבחין בין הגדרות מנהליות-משפטיות, המשמשות את קובעי המדיניות בעבודתם, לבין הגדרות אקדמיות, העוקבות אחרי השינויים החלים בשטח, והגדרות סובייקטיביות, המבטאות את האופן שבו הציבור הרחב לגווניו השונים תופס את מהות הכפר וגבולותיו.

### הגדרות תיאורטיות ותפיסתיות

בספרות האקדמית ניתן למצוא מגוון של הגדרות תיאורטיות הנשענות על תפיסות מקצועיות שונות - סוציולוגיות, גאוגרפיות וכלכליות. הגדרות אלה משתנות עם הזמן כאשר גישות מאוחרות יותר מציבות במוקד את ה"זהות הכפרית", מושג המשקף תפיסה מופשטת שאינה מחוברת תמיד לטריטוריה מובחנת, ולפעמים מבוסס על תפיסות סובייקטיביות של הציבור הרחב, הנעות בין דימוי אידאלי, ואפילו רומנטי, של הכפר לבין דימוי של נחשלות וקיפוח. תפיסות אלה משקפות את הבעיות המייחדות את המרחב הכפרי ובאות לידי ביטוי מעשי בעמדות של קובעי המדיניות כלפיו. המאפיינים המרכזיים של הכפר כפי שהם מופיעים בספרות הם:

1. יישובים קטנים וצפיפות אוכלוסין נמוכה: מבנה מרחבי זה מגביל את הפעילות הכלכלית ואת רמת השירותים בכפר, בגלל חוסר היכולת לנצל יתרונות לגודל הקיימים בעיר.
2. בסיס כלכלי צר, הנובע מהתמחות בחקלאות ובסוגים מסוימים של תעשייה בהתאם ליתרונות היחסיים של הכפר, ומשמעותו היא שכל תנודה בפעילות הכלכלית המקומית עלולה להוביל למשבר ולהגירה אל מחוץ לכפר.
3. מרחק ממרכזים עירוניים גדולים: מרכז עירוני קרוב יכול לשמש כמקור לתעסוקה ולשירותים עבור תושבי הכפר ולמידע, מימון, שירותים עסקיים וחדשנות טכנולוגית עבור העסקים הכפריים, וכן לקשר בין הכפר לבין המשק הלאומי והגלובלי. היעדרו של מרכז כזה מגביר את תכונת הפריפריה החברתית והכלכלית של הכפר.

מאפיינים אלה מבטאים תפיסה שלפיה הכפר מזוהה במידה רבה עם פריפריה מרחבית ונחשלות ברמה זו או אחרת בהשוואה לעיר - מחסור בהזדמנויות תעסוקה, רמת הכנסה נמוכה, שירותים מצומצמים, תשתיות לא מספקות ועוד. המסקנה המתבקשת היא שהמדיניות הכפרית צריכה להיות מכוונת בעיקר לקידום אזורים ויישובים נחשלים. בפועל קיימת גם תפיסה הפוכה, הרואה בכפר מקום המייצג איכות חיים פיסית, חברתית וסביבתית, העומדת בניגוד לאורח החיים העירוני. תפיסה זו קשורה ככל הנראה בהיפוך מגמות ההגירה, שהחל בשנות השבעים של המאה ה-20 והביא אל המרחב הכפרי אוכלוסייה חדשה, צעירה ומשכילה, השייכת ברובה למעמד הביניים הגבוה. מחקרים שנעשו בנושא זה מראים כי לתושבים החדשים יש דימוי אחר של הכפר

אשר הופך אותו ליעד מושך עבורם, והוא מתבטא בשימוש בסממנים "אידילים" ו"רומנטיים" של הכפר (The rural idyll). הכפר ה"אידיאלי" מוצג כיישוב קטן (פחות מ-1,000 תושבים), ממוקם במרחב פתוח וירוק עם נוף יפה, שומר על אופי בנייה מסורתית ללא פיתוח חדש של מגורים או שירותים, קצב החיים בו רגוע ורוב התושבים עובדים בסביבה הקרובה, מקיימים קשרים חברתיים ומעורבות ציבורית בתוך הקהילה ויש להם זיקה לטבע הסובב. בנוסף לכך נתפס הכפר כמקום המסמל ומשמר את ערכי המורשת הלאומית. תיאור אידיאלי זה מבטא את "המיתוס של הכפר", גם אם הוא אינו תואם בהכרח את המציאות בשטח, וחשיבותו העיקרית היא בהשפעתו על עיצוב המדיניות הכפרית ברמת מקבלי החלטות.

הדרך בה נתפסים מושגי ה"כפר" וה"כפריות" על-ידי הציבור בכלל וקובעי המדיניות בפרט באה לביטוי מעשי במדיניות המכוונת כלפיו. כך התפיסה הרואה עדיין בכפר אזור חקלאי בעיקרו, מובילה למדיניות התומכת בחקלאים ובייצור החקלאי, אף-על-פי שהם היום מיעוט בכפר. התפיסה, העירונית בעיקרה, המייעדת את המרחב הכפרי לשימור המורשת והנוף הפתוח, באה לידי ביטוי במדיניות פיתוח הנוטה לעודד פעילויות כלכליות התואמות את הדימוי ההיסטורי של הכפר כמו למשל תירות כפרית או עסקים קטנים. תפיסה שלישית, המניחה שתושבי הכפר זכאים להשתלב במגמות הפיתוח הכלל-לאומיות, ואף הגלובליות, יחד עם שמירה מרבית על משאבי הייחודיים של הכפר, מחייבת פיתוח רב-תפקודי ובר-קיימא של המרחב הכפרי.

### **הגדרות מנהליות-משפטיות**

הלכה למעשה מסתמכים קובעי המדיניות בעיקר על הגדרות פורמליות, משפטיות או מנהליות, שהן בדרך כלל כמותיות ונשענות על מידע סטטיסטי. בדרך זו הם יכולים לסווג אזורים, יישובים או אוכלוסיות לקטגוריות מובחנות וחד-משמעיות שאינן פתוחות לפרשנויות ולכוון בהתאם את אמצעי המדיניות. ברוב המקרים הגדרות אלה נשענות על הממד הפיסי של הכפר – גודל האוכלוסייה והצפיפות, ובמידה מצומצמת יותר על הממד הכלכלי, במיוחד העיסוק בחקלאות. הממד החברתי לרוב נעדר מן ההגדרה. הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD) משתמש בצפיפות האוכלוסייה כבסיס להבחנה בין שלושה סוגים של אזורים – כפריים, עירוניים ואזורי ביניים, כאשר אזור כפרי הוא אזור שבו יותר ממחצית התושבים מתגוררים ביישובים כפריים, ויישוב כפרי מוגדר כיישוב שבו צפיפות האוכלוסייה היא פחות מ-150 תושבים לקמ"ר.

יתרון החד-משמעיות של ההגדרות הסטטיסטיות עשוי להפוך למגבלה כאשר חלים שינויים מהירים בחברה, בכלכלה או בסביבה, משום שקו ההפרדה הפורמלי בין הכפר והעיר אינו תואם עוד את המצב בפועל. יחד עם זאת, כל שינוי בהגדרות משפיע מיידית על היקף האוכלוסייה המשויכת לקטגוריה הכפרית והרכבה ועל מגמות ההתפתחות של יישובים ואזורים, בעיקר אלה המצויים ב"אזור הדמדומים" שבין העיר והכפר.

### **הגדרת הכפר בישראל**

ההגדרה הפורמלית הבסיסית של היישוב הכפרי בישראל, המשמשת כבסיס להגדרות של משרדי ממשלה ומוסדות אחרים, היא זו של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולפיה:

ישוב כפרי הוא יישוב המונה פחות מ-2,000 תושבים. בנוסף לכך קיימת חלוקת משנה לפי צורות יישוב כדלהלן: מושב (לרבות כפר שיתופי), מושב שיתופי, קיבוץ, יישוב מוסדי, יישוב קהילתי (סיווג חדש משנת 1995) ויישוב כפרי אחר. בנוסף לתושבי היישובים המוגדרים נכללים באוכלוסייה הכפרית גם שבטי בדווים וקבוצות אחרות מגוון ליישובים מוכרים.

ישוב הוא מקום המאוכלס בקביעות, המקיים את התנאים האלה: גרים בו באופן קבוע 40 תושבים בוגרים או יותר; בעל מינהל עצמי; אינו נמצא בתחום המוניציפלי של יישוב אחר והקמתו אושרה על-ידי מוסדות התכנון. נקודת יישוב שאינה עומדת בהגדרה זו מוגדרת כ"מקום". רק יישוב העונה על התנאים זכאי לקבל מעמד מוניציפלי מטעם משרד הפנים. יישובים שאינם עונים על התנאים מכונים "יישובים" מתחת לק" והם נטולי מעמד מוניציפלי.

ישוב שיתופי הוא יישוב המאוגד באגודה שיתופית, שהיא ישות משפטית הפועלת במסגרת המשפט הפרטי ומטרתה הן בדרך כלל בתחום הכלכלי. לצורות היישוב השיתופיות יש הגדרות משפטיות במסגרת פקודת האגודות השיתופיות, וסיווגן הוא בסמכותו של רשם האגודות השיתופיות. הגדרות משפטיות אלה משמשות כבסיס להגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כ-85% מכלל היישובים הכפריים הם יישובים שיתופיים, ועל כן יש בציבור נטייה לזהות יישובים כפריים כיישובים שיתופיים, תוך התעלמות מן המיעוט הלא-שיתופי. גם אמצעי מדיניות שונים מתייחסים בצורה ייחודית ליישובים כפריים שיתופיים.

ליישוב שיתופי יש כמה מאפיינים ארגוניים ייחודיים, שהחשובים בהם הם מסגרת האסיפה הכללית, שהיא המוסד העליון של האגודה השיתופית, ובה יש לכל חבר זכות הצבעה וזכות לבחור ולהיבחר למוסדות האגודה, ומנגנון הקבלה לחברות באגודה, המאפשר לחברים לקבל או לדחות מועמדים המבקשים להצטרף אליה. זכויות אלה אינן נתונות לתושבים שאינם חברים באגודה אבל החלטות המתקבלות במוסדות האגודה עשויות לחייב גם אותם. מאפיין נוסף הוא עקרון "זהות הוועדים" שהתקיים עד שנת 1990, ולפיו הסמיך המחוקק את חברי ועד האגודה השיתופית ביישוב שיתופי, המופקדים על ניהול עסקי האגודה, למלא גם את תפקידי השלטון המקומי.

מאפיינים אלה מאבדים בשנים האחרונות את תקפותם בעקבות הרחבת היישובים השיתופיים ופתיחתם לתושבים חדשים רבים שאינם חברים באגודה השיתופית, והדברים מקבלים ביטוי גם בחקיקה. בשנת 1990 תוקן צו המועצות האזוריות והתאפשרה הפרדת הוועד המקומי מוועד האגודה השיתופית במושבים ולאחר מכן גם במושבים שיתופיים. בשנת 2003 תוקנו ההגדרות של מושב העובדים ושל היישוב הקהילתי הכפרי בפקודת האגודות השיתופיות והמונח "מילוי התפקידים של השלטון המקומי" הוחלף ב"ניהול חיי הקהילה". כמו כן נוסף סוג חדש של אגודה להתיישבות קהילתית, שנועדה לאפשר ליישובים שיתופיים להקים אגודה חדשה, נוספת, שבה יהיו חברים הן חברי האגודה החקלאית המקורית והן התושבים החדשים. ישנם יישובים בהם ועד האגודה הזאת ממלא דה-פקטו את תפקיד הוועד המקומי. בשנת 2005 שונתה גם ההגדרה של הקיבוץ באופן המשקף את התמורות המבניות שהתרחשו בו, ובעיקר את צמצום השיתוף והרחבת חופש הבחירה וזכויות הקניין של החברים. ההגדרה המתוקנת מבחינה בין שני תתי-סיווג לקיבוץ - הקיבוץ השיתופי והקיבוץ המתחדש, וכוללת גם סוג חדש של קיבוץ - הקיבוץ העירוני.



בצו המועצות האזוריות מצויה הגדרה שונה במקצת ולפיה יישוב שיתופי הוא "קיבוץ, קבוצה או מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות יישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו כישוב שיתופי לצורך צו זה". כלומר יישוב יכול להיות מוגדר כשיתופי גם אם אינו נמנה על אחד מחמשת הסוגים שפורטו בשם.

קבוצה חלקית אחרת של היישובים הכפריים הם היישובים החקלאיים. יישוב חקלאי מוגדר בחוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג - 1953 כמקום שתושביו יושבו לשם התיישבות חקלאית. החוק מתייחס ל"כפר" שהוא יישוב חקלאי מאורגן ואינו מתייחס ל"כפר" שפרנסתו אינה בהכרח על החקלאות או לכפר שאינו שייך להתיישבות המאורגנת ("ההתיישבות העובדת" - להבדיל מהתיישבות האיכרים במושבות ומכפרי המיעוטים). ליישוב חקלאי מאורגן יש בדרך כלל מגבלת גודל תכנונית על מספר יחידות המשק (הנחלות) הנכללות בו, שאינה ניתנת לשינוי אלא אם נוצרו נסיבות מיוחדות מתאימות. מספר הנחלות המתוכננות שנקבע מראש ותנאי החכירה שאינם מאפשרים פיצול של הנחלות, משמשים כחסם על גידול היישוב.

למעשה יש התאמה כמעט מלאה בין היישובים השיתופיים לבין היישובים החקלאיים המאורגנים. הצירוף של שלושת המאפיינים - יישוב שיתופי, יישוב חקלאי מאורגן ויישוב מתוכנן, נתפס במשך שנים רבות כמייצג את הכפר בישראל, אף-על-פי שתמיד היו גם יישובים חקלאיים לא שיתופיים. מבין שלושת המאפיינים, הדגש היה על המסגרת השיתופית, שנשמרה גם בתקופה מאוחרת יותר, כאשר הוקמו יישובים שהתבססו על תעשייה ולא על חקלאות ויישובים קהילתיים שלא היה להם בסיס יצרני מקומי. רק בשנות השמונים של המאה ה-20 הוקמו לראשונה יישובים שהיו כפריים רק על פי ההגדרה הסטטיסטית הפורמלית. יישובים אלה הוקמו ללא כל זיקה למסד המיישב ולא היו עליהם מגבלות של תקרת גודל והליכי קבלה. משום כך חרגו רובם הגדול במהלך השנים מתקרת 2,000 התושבים ויצאו מן הקטגוריה הסטטיסטית של כפר.

למערכת התכנון יש הגדרה משלה ליישוב כפרי, המצויה בתכנית המתאר הארצית המשולבת (תמ"א 35) ונסמכת למעשה על הגדרת "המרקם הכפרי". המרקם הכפרי והמרקם העירוני הם מושגים תכנוניים חדשים שנוצרו במסגרת התכנית במטרה "לאפשר אבחנה ברורה בתוך המרחב הארצי בין שטחים מאפשרי-פיתוח לבין שטחים מוטי-שימור". הגדרתם משקפת למעשה תפיסה של הכפר כאזור המיועד בעיקרו לשימור תוך הגבלת הפיתוח בתוכו, לעומת העיר המשמשת כמוקד של פיתוח וצמיחה.

יישוב כפרי, על-פי הגדרות תמ"א 35, הוא "יישוב שמנה בשנת 1995 (שנת המפקד) פחות מ-2,000 תושבים (לפי נתוני הלמ"ס), או יישוב הכלול בלוח מספר 2 המופיע בתכנית, או יישוב שאינו במרקם עירוני ואינו ישוב מיוחד". בהגדרה זו גלומה הבחנה בין יישובים שיתופיים לאלה שאינם שיתופיים, שכן כל היישובים הכלולים בלוח 2 הם יישובים שיתופיים (קיבוצים, מושבים ומושבים שיתופיים), שהתכנית קבעה להם תקרת גודל בין 300 ל-500 יחידות דיור ליישוב, בהתאם למיקומו, לצורת היישוב שלו ועוד. יישובים כפריים שאינם מופיעים ברשימה ואינם שיתופיים, יוכלו לגדול עד לפי 2.2 ממספר התושבים שהיה בהם בשנת 1995. היישובים המיוחדים הם יישובים שהוגדרו ככאלה באופן פרטני. כולם נמצאים בתחומי המרקמים הכפריים ואף אחד מהם אינו יישוב שיתופי. לאלה נקבעה תקרת גודל גבוהה יותר, חלקם עד 10,000 תושבים וחלקם עד

20,000 תושבים. גם במרקמים העירוניים נכללים כמה עשרות יישובים כפריים. על אלה הוחל המונח "מכלול כפרי מוגן" האמור לאפשר להם לשמור על אופיים הכפרי למרות מיקומם.

לכל יישוב, ובכלל זה לכל יישוב כפרי, יש תחום שיפוט, המוגדר באמצעות פירוט של גושים וחלקות ומפה מלווה (תשריט) שבה מופיעים גבולותיו, והוא התחום שעליו חלה סמכותה של הרשות המקומית ביישוב. הרוב המכריע של היישובים הכפריים, ובהם כל היישובים השיתופיים, נכללים במועצות אזוריות ותחומי השיפוט שלהם נקבעים על-ידי שר הפנים במסגרת צו הכינון של המועצה האזורית אליה הם שייכים.

כל יישוב משתייך גם למרחב תכנון מקומי. ליישובים גדולים יש מרחב תכנון משלהם ויישובים קטנים משויכים בדרך כלל למרחבים משותפים. יישובים כפריים כלולים ברובם במרחבי התכנון של המועצות האזוריות שלחלקן יש מרחב תכנון עצמאי וחלקן שותפות במרחבי תכנון מרחביים שבהם מספר מועצות. לא תמיד קיימת חפיפה מרחבית בין מרחב התכנון ותחום השיפוט, וישנם שטחים המצויים בקו התפר בין רשויות שונות ואין זהות בין שיוכם המוניציפלי לשיוכם התכנוני.

רוב היישובים הכפריים במגזר היהודי נמצאים על קרקע שהוכרה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל לאגודה החקלאית של היישוב. שטח קרקע זה מוכר כ"משבצת היישוב", והוא אינו חופף בהכרח את תחום השיפוט שלו. לפעמים כוללת המשבצת גם קרקעות המרוחקות מהיישוב, או מצויות בתחום רשות מקומית אחרת, ולפעמים כלואים בתוכה שטחים שאינם נכללים בהסכם החכירה.

מרבית היישובים הכפריים, ובכלל זה כל היישובים השיתופיים, משתייכים מבחינה מוניציפלית למועצות אזוריות, שהן הרשויות המקומיות של המרחב הכפרי והם מנוהלים על-ידי ועדים מקומיים. מספר קטן של יישובים שהם כפריים לפי הגדרתם הפורמלית קיבלו מעמד עצמאי של מועצה מקומית, ולעומתם ישנם יישובים המוגדרים כעירוניים שאין להם מעמד עצמאי והם נכללים כוועדים מקומיים במועצות אזוריות. סף המעבר מוועד מקומי במועצה אזורית למועצה מקומית, שעמד בזמנו על 2000 תושבים, הוא היום 10,000 תושבים, אלא אם נתקיימו נסיבות מיוחדות שבגינן ניתן להסתפק במספר קטן יותר, ובלבד שלא יפחת מ-5,000 תושבים. מגמה זו, לפיה ניתן לשלב יישובים עירוניים קטנים במסגרת המועצות האזוריות, באה לידי ביטוי בתכנית לאיחוד רשויות משנת 2003 וייתכן שהיא תימשך גם להבא ואולי אף תגבר. במקביל ייתכן כי במסגרת תכניות נוספות לאיחוד רשויות יסופחו בעתיד יישובים כפריים צמודי דופן לערים הסמוכות ויהפכו לשכונות עירוניות.

בהתייחסות המוסדית מסתמנת אפוא הרחבה של מושג הכפר אל יישובים שיש בהם יותר מ-2000 תושבים. כך נוצר תחום "אפור" בגבול שבין יישובים כפריים ליישובים עירוניים קטנים, והוא משפיע גם על ההתייחסות למועצות האזוריות ומקומן במערכת המוניציפלית. לעומת זאת ההבחנה בין יישובים כפריים שיתופיים לבין אלה שאינם שיתופיים עדיין נתפסת כמרכיב מובנה של מושג היישוב הכפרי בישראל, למרות הפיחות בעצמת השיתוף, ולמרות הגידול במספר התושבים שנקלטו בהרחבות, ואינם חברים באגודה וגם אינם שותפים בחכירת משבצת הקרקע.

## הערות סיכום: הצורך בהגדרה מחודשת של ה"כפר" בישראל

לאור המורכבות של הגדרת הכפר בישראל, התמורות המתרחשות במרחב הכפרי וטשטוש קו התפר בין היישוב העירוני והכפרי, נראה כי יש מקום לבחון מחדש את אופן הגדרת הכפר והאזור הכפרי בישראל. ההצעה היא להשתמש בתמהיל של תכונות או אמות מידה כבסיס להגדרה מחודשת של כפר או אזור כפרי המובחנים מיישוב או אזור עירוני. בתמהיל זה ייכללו: מספר מוגבל של תושבים (שיכול להיות גבוה מ-2,000); צפיפות בנייה נמוכה; מיקום בשטח פתוח; שיעור יוממות שאינו עולה על 50% מכלל המועסקים; תלות כלכלית מסוימת בחקלאות או בנגזרותיה ובשטחים פתוחים (כולל נופש ותיירות); קיום מסגרת קהילתית פעילה ומעורבות חברתית; תחושת זהות והשתייכות למקום; רצון האוכלוסייה המקומית לשמור על צביון כפרי. יישוב העונה על רוב אמות המידה, ולא בהכרח על כולן, ייחשב לצורך המדיניות המכוונת למרחב הכפרי, כיישוב כפרי. ולהפך, רק אם מרבית התנאים הללו לא יתקיימו יתאפשר שינוי במעמדו הפורמלי של יישוב מכפרי לעירוני, ובהתאם לכך גם במדיניות המכוונת אליו.

לגבי אזור כפרי מוצע לשקול שימוש בהגדרות דומות לאלה של ארגון ה-OECD, המתבססות על מידתיות של "כפריות" או "עירוניות" ומבחינות בהתאם בין שלושה סוגים של אזורים: אזורים מעוררים, אזורים שהם כפריים במובהק ואזורי ביניים בעלי אופי מעורב.

## ב. הארגון המוניציפלי של הכפר והמרחב הכפרי

פרק זה סוקר את התמורות במבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל ובתפקודו, בעקבות השינויים שהתרחשו בעשורים האחרונים במרחב הכפרי ובמדיניות של השלטון המרכזי כלפיו. בפרק נכללים ארבעה נושאים:

1. מבנה השלטון המקומי הכפרי: המועצות האזוריות והוועדים המקומיים
2. התמורות בתפקוד השלטון המקומי הכפרי: המעבר מניהול שיתופי לניהול מוניציפלי
3. יחסי הגומלין בין היישוב הכפרי היחיד למועצה האזורית
4. השפעת התמורות במועצות האזוריות על זהות המרחב הכפרי

## מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל

בישראל קיימת הפרדה מוניציפלית בין המגזר העירוני למגזר הכפרי. הפרדה זו היא אחד הביטויים למעמד הייחודי ממנו נהנה המגזר הכפרי והיא משמשת כאמצעי לקיום הכפר והמרחב הכפרי כמרכיבים מובחנים של המערכת היישובית והסביבתית בישראל. במגזר העירוני ישנם שני סוגים של רשויות מקומיות - העיריה, שהיא רשות של יישוב עירוני גדול, והמועצה המקומית, שהיא רשות של יישוב עירוני קטן. הרשות המקומית במגזר הכפרי היא המועצה האזורית, המכילה בתחום שיפוטה שני יישובים ויותר, ולעתים גם שטחים מצויים בין היישובים ואינם שייכים לאף אחד מהם. בפועל רוב שטחה של מדינת ישראל, למעט השטחים שבתחום השיפוט של

ישובים עירוניים, מצוי בתחום המועצות האזוריות, ונתפס, גם אם לא בהכרח באופן פורמלי, כמרחב הכפרי של המדינה.

המועצה האזורית נבדלת מן הרשויות העירוניות בכמה מאפיינים:

1. המבנה הדו-רבדי. המועצה האזורית היא רשות דו-רבדית, שבה המועצה עצמה היא הרובד העליון, והוועדים המקומיים של היישובים היחידים הם הרובד התחתון. מבנה ייחודי זה מעניק לכל יישוב כפרי, בניגוד לשכונה עירונית, סמכות פורמלית לנהל את ענייניו באופן עצמאי מתוקף המעמד הסטטוטורי שניתן לוועד המקומי, ובה בעת מאפשר לו להיעזר במועצה האזורית בתחומים המצריכים יתרונות לגודל או לריכוז.

2. ייצוג התושבים במליאת המועצה. ברשות עירונית נבחרים חברי המועצה מתוך רשימות של מועמדים על-ידי כלל התושבים בעלי זכות הבחירה המתגוררים בתחום השיפוט של הרשות, והבחירות הן כלליות, ישירות ויחסיות. מליאת המועצה האזורית מורכבת מנציגים הנבחרים בכל יישוב בנפרד. מספר הנציגים של כל יישוב נקבע על-פי מודד של מספר תושבים המאושר על-ידי שר הפנים, ולרוב היישובים יש נציג יחיד במליאה. למקום שאינו מוכר כיישוב אין ועד מקומי, אבל בתנאים מסוימים יש לתושבים במקומות אלה זכות לבחור נציג מטעמם למועצה האזורית במסגרת "התחום העודף", שהוא החלק של תחום השיפוט שאינו נכלל בשום יישוב. צורת ייצוג זו יוצרת מידה מסוימת של איזון כוחות בין שני הרבדים השלטוניים, שכן מצד אחד הוועדים המקומיים כפופים למועצה, אבל מהצד האחר מליאת המועצה, שהיא הפורום שבו מתנהל המשא ומתן בין היישובים ומתקבלות ההחלטות העקרוניות, מורכבת מנציגי היישובים.

3. תחום השיפוט. בגלל ההפרדה ההיסטורית בין העיר והכפר תחום השיפוט של מועצה אזורית אינו בהכרח רציף והוא עשוי לכלול מובלעות עירוניות עצמאיות.

### **התמורות בשלטון המקומי הכפרי: המעבר מניהול שיתופי לניהול מוניציפלי**

שורשי המועצה האזורית כמסגרת שלטונית של יישובים כפריים מצויים בהתארגנות הוולונטרית של יישובי ההתיישבות העובדת לגושים אזוריים כבר בשנות השלושים של המאה ה-20. התארגנויות אלה כללו באותה תקופה רק יישובים שיתופיים. אחדים מגושים אלה קיבלו מעמד סטטוטורי של מועצה מקומית עוד לפני קום המדינה, על בסיס פקודת המועצות המקומיות משנת 1941. באותה עת כל המועצות היו חד-רבדיות והיישובים נוהלו על-ידי ועדי האגודות השיתופיות שלא היה להם מעמד סטטוטורי. המבנה הדו-רבדי הקיים היום נוצר בחקיקה רק לאחר קום המדינה.

במועצות אזוריות שנתכוננו לאחר קום המדינה נכללו גם יישובים לא-שיתופיים, אולם המחוקק יצר הבחנה בינם לבין היישובים השיתופיים וקבע כי הוועד המקומי בהם ייבחר בדרך דומה לנהוג במגזר העירוני. היישובים השיתופיים, לעומת זאת, המשיכו להתנהל על-ידי ועדי האגודות השיתופיות שטיפלו גם בנושאים המוניציפליים. הסדר זה, הידוע בשם "עקרון זהות הוועדים",

קיבל גושפנקה חוקית בשנת 1963, באמצעות תיקון לצו המועצות האזוריות שהסמיך את חברי ועד האגודה השיתופית למלא גם את תפקיד הוועד המקומי.

לעקרון זהות הוועדים הייתה משמעות כפולה. מצד אחד, לתושבים שאינם חברי האגודה לא הייתה זכות בחירה לוועד המקומי של יישובם ולא היה להם ייצוג בו, ועד לאמצע שנות השמונים לא הייתה להם זכות בחירה גם למועצה האזורית, מאחר שחברי המועצה נבחרו על-ידי הוועדים המקומיים ואלה בחרו מתוכם את ראש המועצה האזורית. מהצד האחר, בניהול השוטף של היישוב לא נעשתה הבחנה של ממש בין כלל פעילויות האגודה לבין הפעילות המוניציפלית. הלכה למעשה האגודות השיתופיות הן ששלטו במערכת המוניציפלית, ואילו המועצה האזורית מילאה בשנים אלה בעיקר תפקיד של מתווך בין היישובים לבין השלטון המרכזי וצינור להעברת תקציבים ממלכתיים אל היישוב היחיד.

בשנים האחרונות חלה מהפכה של ממש במבנה המשפטי והתפקודי של השלטון המקומי הכפרי, שבאה לידי ביטוי בתיקונים רבים לצו המועצות האזוריות. את ראשיתה של המהפכה ניתן לייחס להמלצות של ועדת ברסלע משנת 1983. הוועדה מונתה בעקבות עתירה לבג"ץ שעניינה היה שלילת זכות הבחירה לשלטון המקומי מתושבים שאינם חברי אגודה. הוועדה בחרה שלא להעניק לתושבים את זכות הבחירה לוועד המקומי, מתוך רצון מפורש "לשמור על ייחודם של היישובים החקלאיים", אך המליצה, בין היתר, שתיתן להם זכות הבחירה למועצה האזורית. ההמלצה מומשה באמצעות תיקון לצו המועצות האזוריות משנת 1986. כעבור שנתיים החילה הכנסת על המועצות האזוריות את חוק הבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית, ומאותה עת נבחר ראש המועצה האזורית על-ידי כלל תושבי המועצה ולא על-ידי חברי המליאה. בשנת 1990, שוב בעקבות עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 753/87), הוכנס לצו התיקון שהוא אולי המשמעותי ביותר לגבי ניהולו של היישוב השיתופי, ולפיו ניתן לקיים גם ביישוב כזה, בתנאים מסוימים, בחירות לוועד מקומי נפרד, או לחלופין לנציגות מטעם התושבים שתצורף לוועד האגודה בתפקידו כוועד מקומי. תיקונים נוספים שהוכנסו לצו במהלך השנים אפשרו למספר גדל והולך של מושבים (ומשנת 1999 גם מושבים שיתופיים) לבחור ועד מקומי נפרד.

מאז התיקון גדל מספר תושבי הכפר שאין להם זכויות בנחלות החקלאיות והם אינם חברים באגודות השיתופיות כתוצאה מההרחבות הקהילתיות. במושבים רבים מספר התושבים כבר עולה על מספר חברי האגודה השיתופית. בבחירות שהתקיימו בשנת 2003 נבחר ועד מקומי נפרד בקרוב לשני שלישים מכלל המושבים, והניהול המוניציפלי שלהם עבר מידי האגודות השיתופיות לידי הוועדים המקומיים הסטטוטוריים. עקרון זהות הוועדים עדיין נשמר בחלק מן המושבים והמושבים השיתופיים, ובכל הקיבוצים, אבל יש מקום לשער שעם התפשטותן של השכונות הקהילתיות וקליטת תושבים שלא במעמד של חברים ישתנה המצב החוקי גם ביישובים אלה.

שינוי מעמדו החוקי של הוועד המקומי והפרדתו מוועד האגודה השיתופית נתפס על-ידי חלק מן היישובים הכפריים השיתופיים ועל-ידי תנועות ההתיישבות כהסדר לא רצוי, בעיקר משום שחסרים בו שני המרכיבים שתרמו לשמירת ייחודו של הכפר השיתופי - מנגנון חוקי למיון מועמדים ליישוב ומסגרת לקבלת החלטות משותפת כדוגמת האסיפה הכללית של האגודה השיתופית. ביישוב המנוהל על-ידי ועד מקומי נפרד החלטות מתקבלות בוועד עצמו, והשפעתם של התושבים מצטמצמת לתהליך הבחירות המתקיים אחת לחמש שנים. על רקע זה יצר רשם

האגודות השיתופיות סוג חדש של אגודה - האגודה השיתופית הקהילתית, בה אמורים להיות חברים כל תושבי היישוב השיתופי, בין אם הם חברי האגודה החקלאית ובין אם לאו. יישובים רבים, ובכללם גם קיבוצים, הקימו אגודות קהילתיות אולם עד כה משרד הפנים לא הסכים להחיל עליהן את עקרון זהות הוועדים. עם זאת, ישנם יישובים המנוהלים בפועל באמצעות אגודה כזאת, בהסכמה או בהעלמת עין מצד המועצה האזורית.

בשלב זה ניתן לומר כי המגמה, לפחות במישור הפורמלי, היא של העברת ניהול הכפר מן המערכת השיתופית אל המערכת המוניציפלית, גם אם בינתיים היא איננה באה לידי ביטוי בכל היישובים, ובעיקר לא בקיבוצים. סביר להניח כי לאור השינויים המתרחשים בקיבוצים יוקמו בעתיד גם במגזר זה ועדים מקומיים נפרדים. טשטוש המאפיינים השיתופיים שייחדו את מרבית היישובים הכפריים מחדד את הצורך ביצירת מנגנונים חלופיים לשימור אופיו של הכפר, כאשר ההפרדה המוניציפלית בין הכפר והעיר היא אחד האמצעים לכך. יחד עם זאת אי אפשר לשלול את האפשרות של התפתחות מסגרות שיתופיות חדשות שיזכו להכרה בחוק גם לצרכי הניהול המוניציפלי, אם אכן היישובים ירצו בכך ויוכלו להקים לצורך זה קבוצת לחץ חזקה שתצליח להשפיע על הממסד לשנות את עמדתו.

### **יחסי הגומלין בין היישוב הכפרי היחיד למועצה האזורית**

העברת הסמכויות המוניציפליות מידי ועד האגודה לידי הוועד המקומי שינתה את יחסי הגומלין בין היישובים לבין המועצה האזורית. בעבר נהנו היישובים הכפריים השיתופיים ממידה רבה של עצמאות ניהולית, שנשמכה על הגושפנקה החוקית של עקרון זהות הוועדים ושל הסמכויות השירותיות שהעניק המחוקק לוועד המקומי. באמצע שנות השמונים, בעקבות המשבר הפיננסי, איבדה המערכת השיתופית את כוחה הכלכלי והארגוני ומרבית הארגונים שתמכו בה נחלשו או נעלמו כליל. כתוצאה מכך החלו המועצות האזוריות לצבור עוצמה ותפקידים, תחילה מתוך אילוץ המציאות והצורך לתת מענה לצרכים המוניציפליים של יישובים כפריים שקרסו כלכלית וארגונית, ואחר כך מתוך רצון ליצור לעצמן מעמד מרכזי כגוף המוביל את הניהול והפיתוח של המרחב הכפרי. כך עברו מרבית התפקידים המוניציפליים מוועדי היישובים אל המועצה האזורית, עצמאותו הניהולית של היישוב הכפרי פחתה וחל שינוי מהותי במאזן הכוחות בין שני רובדי השלטון במועצה האזורית.

מגמה זו זוכה בדרכים שונות לתמיכה של המדינה, בין השאר באמצעות חקיקה, כדוגמת חוק הבחירה הישירה של ראש המועצה, וחוק ההסדרים במשק משנת התשל"ג-1992, שהסמיך את המועצות להטיל מסי ארנונה ככל יתר הרשויות המקומיות. בינואר 2005 נכנס לתוקף תיקון נוסף לצו המועצות האזוריות, השולל את כל סמכויותיו העצמאיות של הוועד המקומי, אם כי הוא מאפשר למועצה להאציל מסמכויותיה לוועדים לפי שיקול דעתה. תיקון זה יצר תלות מוחלטת של הוועדים המקומיים במועצה האזורית. בפועל יש מועצות לא מעטות המותירות בידי הוועדים סמכויות ניכרות, אם משיקולים עקרוניים של תמיכה בזכותה של הקהילה לנהל את ענייניה בעצמה, אם משיקולים מעשיים של מחסור במשאבים ואם כתוצאה של משא ומתן בינן לבין היישובים. התוצאה היא היעדר אחידות ומגוון של הסדרים לגבי מידת העצמאות של היישובים הכפריים מול המועצה האזורית. בשלב זה עדיין אי אפשר להעריך את משמעותו של התיקון לגבי

אופן תפקודם של היישובים בעתיד, לא רק במישור המוניציפלי הפורמלי אלא גם, ואולי בעיקר, כקהילות המשמרות מידה מסוימת של עצמאות ולכידות חברתית.

בהקשר זה ראוי לציין כי באיחוד האירופי המגמה היא דווקא הפוכה - לחזק את השלטון העצמי של היישובים הקטנים שהם יחידות הבסיס של המרחב הכפרי, ולאפשר להם למצות את יכולתם לנהל את ענייניהם באורח עצמאי. רק תפקודים שאינם יכולים להתבצע ביעילות ברמת הקהילה המקומית מועברים לרמות שלטוניות גבוהות יותר.

## **התמורות בהרכב המועצות האזוריות והשפעתן על זהות המרחב הכפרי**

במהלך השנים שולבו במועצות האזוריות רוב היישובים הכפריים ובכללם אלה שאינם שיתופיים, יהודיים וערביים, ואילו יישובים שגדלו ועברו את תקרת הגודל של היישוב הכפרי הוצאו בדרך כלל מן המועצות וקיבלו מעמד של מועצה מקומית. התנהלות זאת של השלטון המרכזי מעידה כי המועצה האזורית אכן נתפסה כרשות מקומית המכילה יישובים כפריים בלבד, אם כי כבר לא בהכרח רק יישובים שיתופיים או חקלאיים.

התמונה החלה להשתנות עם הקמת היישובים הקהילתיים הפרטיים באמצע שנות השמונים של המאה ה-20, שסופחו בתחילת דרכם למועצות האזוריות וכשגדלו קיבלו מעמד של מועצה מקומית. החשש מפני ריבוי של רשויות קטנות שאינן מסוגלות לשאת את עצמן הביא את משרד הפנים להחליטה להעלות את רף המעבר למועצה מקומית ל-3,000 ואחר כך ל-5,000 תושבים, והיום יכולים להישאר במועצה אזורית גם יישובים המכילים עד 10,000 תושבים. המשמעות היא שבמועצה אזורית יכולים להימצא גם יישובים עירוניים קטנים. לאור התכנית לאיחוד רשויות, שבמסגרתה כבר סופח למועצה אזורית יישוב עירוני ומעמדו שונה ממועצה מקומית לוועד מקומי, אפשר לצפות לגידול במספרם של יישובים כאלה במועצות האזוריות. תהליך כזה עשוי לשנות את ממדי האוכלוסייה של המועצה האזורית, את אופייה ואת מאזן הכוחות בין יישוביה. מועצות שיספחו יישובים עירוניים יצטרכו, בין היתר, להיערך לאספקת שירותים לאוכלוסייה שצרכיה לרוב שונים מאלה של תושבי היישובים הקטנים, ולקבוע אמות מידה חדשות להקצאת המשאבים בין היישובים באופן שימנע תחושת קיפוח הן מצד היישובים הגדולים והן מצד היישובים הקטנים. אפשר לצפות גם להתמודדות על גודל המודד לבחירת הנציגים למועצה האזורית, כאשר היישובים הגדולים ידרשו להעניק להם ייצוג ההולם את גודלם.

מעבר לשינויים הצפויים בתפקוד המועצה עשויה לעלות טענה כי הכללתם של יישובים עירוניים בתחומי המועצה האזורית מטשטשת את אופיין הכפרי ומכאן עשויות להתעורר שאלות לגבי מעמדם וזהותם של היישוב והמרחב הכפרי בעתיד, ולגבי מידת הלגיטימיות של המועצה האזורית כארגון המייצג את ה"כפר". עד היום ההפרדה השלטונית בין המגזר העירוני והכפרי הציבה את המועצות האזוריות בבירור בצד "הכפר" ואפשרה להן להוביל את המאבקים על דמותו של המרחב הכפרי, כדוגמת המאבק על תפיסת התכנון הארצי במסגרת תמ"א 35, העימות עם הערים הגדולות על מיקומן של פעילויות כלכליות מניבות מס ועוד. צירופם של יישובים המוגדרים היום כיישובים עירוניים מכניס לתחומי המועצות האזוריות קבוצת אינטרס חדשה שהשפעתה עדיין אינה ניתנת להערכה, אבל אפשר להניח שנוכחותה תוביל לשינוי תפיסתי לגבי מהותו של המרחב

הכפרי והיישובים הכפריים בתוכו, ולגבי אמצעי המדיניות הנדרשים כדי לשמר את אופיים הייחודי. זאת כמובן בתנאי ששימור המרחב והקהילות הכפריות אכן יהיה יעד לאומי.

## **ג. הכפר כקהילה: הליכי קבלה ליישובים הכפריים**

פרק זה דן בהליכי הקבלה ליישובים הכפריים השיתופיים, שהם הרוב המכריע של היישובים הכפריים בישראל. המעמד המשפטי של היישוב השיתופי מקנה לו את הזכות המשפטית לקיים מנגנון מיון וקבלה למועמדים המבקשים להצטרף אליו, הן בקליטה ראשונה והן לאחר מכן בעת העברת זכויות חכירה בנחלות החקלאיות, והיום גם בחלקות המגורים בהרחבות הקהילתיות.

הבסיס המשפטי והארגוני של הקליטה המבוקרת בהתיישבות השיתופית מצוי בחוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג-1953. לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר נפתחו אזורים חדשים להתיישבות כפרית, התמסד מנגנון בין-מוסדי לברירת מתיישבים ("ועדות קבלה" או "ועדות קליטה") שהכיל את נציגי הממסד המיישב, תנועות ההתיישבות והיישובים עצמם, והוא הופעל גם על היישובים הקהילתיים הכפריים שהחלו לקום באמצע שנות השבעים של המאה העשרים בגליל וביהודה ושומרון. במושבות הכפריות, בכפרי המיעוטים וביישובים הקהילתיים הפרטיים, שהוקמו על-ידי עמותות מתיישבים או חברות מסחריות, ללא מעורבות של הממסד המיישב, אין מסגרת מחייבת של הליכי מיון, קליטה וקבלה ליישוב. יישובים אלה הם עדיין מיעוט במרחב הכפרי וקיומו של הליך מיון וקבלה כתנאי להצטרפות ליישוב נתפס עדיין בישראל כאחד המאפיינים החשובים באבחנה בין "כפר" ל"יישוב עירוני". מרבית היישובים הכפריים עדיין מייחסים לקליטה המבוקרת חשיבות רבה כאמצעי לשמירה על אורח החיים ואיכות חיי הקהילה.

בשנת 1995 הועמדה סמכותה של הסוכנות היהודית לקבוע קריטריונים לקבלת מתיישבים חדשים במבחן משפטי, בעקבות עתירה לבג"ץ של משפחת קעדאן מבקת אל גרביה שביקשה לרכוש מגרש ביישוב הקהילתי קציר. בית המשפט קבע כי הסוכנות היהודית אינה נתונה למרות הבג"ץ מאחר שמסגרת פעולתה היא וולונטרית, אבל מינהל מקרקעי ישראל, המוסר לה את הקרקע בהרשאה, עומד בביקורת שיפוטית ואינו רשאי לנהוג במדיניות מפלה בין אזרחים, למשל על רקע דת או לאום.

## **הליכי קבלת חברים לאגודה השיתופית ביישובים מסוגים שונים**

### **1. רכישת זכויות במשק חקלאי ביישוב שיתופי**

הרוכש זכויות במשק חקלאי במושב או בכפר שיתופי מקיים שני הליכים מקבילים: האחד לרכישת הזכויות בנחלה והשני לקבלתו כחבר באגודה החקלאית השיתופית. האגודה השיתופית רשאית לקבוע בתקנונה את הקריטריונים לקבלת חברים ליישוב, כאשר הקריטריון הכללי הוא ההתאמה לאורח החיים של הקהילה. בסמכותה של האגודה להחליט, על-פי תקנונה, אם המועמד לרכישה מתאים או אינו מתאים לקבלה לחברות באגודה, ובפועל להצטרפות ליישוב, ויש לה מרחב ניכר של שיקול דעת. מאחר שהאגודה היא גוף משפטי פרטי היא אינה חייבת לנמק את



החלטתה כאשר היא דוחה מועמד כלשהו. תוצאת הקבלת לחברות היא אמנם הקצאת נחלה ומשק חקלאי אולם החלטת האגודה קובעת רק את הקבלה לחברות.

בעבר נמנע מינהל מקרקעי ישראל מלהתערב בהליך הקבלה לאגודה השיתופית, אבל בשנת 2004 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטות 1015 ו-1064) על מדיניות חדשה, המעבירה את משקל הכובד מן הקבלה לחברות לאגודה השיתופית לאישור העברת זכויות החכירה בקרקע. ההחלטה יצרה מציאות חדשה, שכן לראשונה נדרשת ועדת הקבלה להתייחס לקריטריונים מוגדרים בדונה במתן המלצה על מועמד לרכישת זכויות בקרקע ביישוב חקלאי או ביישוב קהילתי קטן (עד 500 משפחות). כמו כן יוצרת ההחלטה דרג של ערעור על דחייה בפני מינהל מקרקעי ישראל. ועדת הקבלה מחויבת לנמק את החלטתה כאשר היא דוחה מועמד, ולהמציא למועמד את החלטתה, והוא רשאי לערור עליה בפני ועדת ערר. הפוסק האחרון בערעור הוא מנהל המינהל.

## **2. מסירת נחלות פנויות ביישוב שיתופי**

בהחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 נאמר כי קרקע חקלאית תוכר במסגרת של נחלות ישירות למתיישב ובתיאום עם האגודה השיתופית ביישוב. הכלל שהיה נקוט בידי מינהל מקרקעי ישראל הוא שמסירה של קרקע חקלאית לבעל נחלה שהוא המתיישב הראשון באותה נחלה היא ללא תשלום, ובתנאי שהאגודה לא תדרוש כל תשלום בגין מסירת הזכויות לאותו מתיישב. לפי נתוני המינהל כ-12% מתוך 32,457 הנחלות המאושרות במושבים טרם אוישו מסיבות שונות. בשנים האחרונות עלה ערכן של הנחלות כמקום מגורים פרברי, והאגודות במושבים רבים ראו בנחלות הפנויות נכס שניתן למכור את הזכויות בו. הנהלת המינהל החליטה בשנת 2005 כי נחלות פנויות יוקצו במכרז, דהיינו תופקע זכות האגודה לקבוע מי יהיו חבריה. עם זאת נקבע כי לאחר סגירת המכרז תתקיים ועדת קבלה והזכייה תותנה בקבלת אישורה, אבל ה"זוכה במכרז יהיה רשאי לבחור אם להשתייך לאגודה או לא".

בהקשר זה יש להעיר כי הסמכות לקבוע מי יהיו החוכרים הזכאים לחכור ממינהל מקרקעי ישראל קרקע בתנאי נחלה הוענקה לשר החקלאות הן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל והן בפסיקה. העברת הליך קבלת מועמדים להתיישבות להליך של מכרז למרבה במחיר משמעו פירוק נוסף של מרקם "היישוב הסגור", שבו המגורים מותנים בקבלה לחברות באגודה השיתופית.

## **3. שכונות מגורים (הרחבות) ביישוב שיתופי**

החכרת מגרשי מגורים ביישובים חקלאיים שיתופיים לתושבים שאינם חברי האגודה השיתופית, התאפשרה לראשונה רק בראשית שנות התשעים של המאה ה-20 באמצעות החלטות מועצת מקרקעי ישראל (החלטה 612, שהוחלפה בשנת 1995 בהחלטה 737 ובשנת 2003 בהחלטה 959). בין השאר נקבע בהחלטות אלה כי שכונת המגורים, או כפי שהיא מכונה - "ההרחבה", פתוחה לבני המקום ולאחרים, אך האגודה רשאית לבקש כי תינתן עדיפות בהקצאה לבני המקום ולהמליץ על מועמדים. כמו כן נקבעו קריטריונים כלליים לזכאות להרשמה ולאגודה החקלאית ניתנה האפשרות לקבוע קריטריונים נוספים להמלצה, ובלבד שהם עומדים במבחן סבירות ציבורי.

הסמכות שניתנה לאגודה השיתופית להמליץ על הקצאת מגרשי מגורים בהרחבה היא למעשה סמכות של ועדת קבלה. יחד עם זאת חשוב לציין כי בניגוד להליכי הקבלה ליישוב חקלאי או

קהילתי המאוגד במסגרת שיתופית, שם פועלת האגודה כגוף פרטי, כאשר היא ממליצה על הקצאת מגרש מגורים בהרחבה היא משמשת כזרועו הארוכה של מינהל מקרקעי ישראל, ועל כן חלים עליה כללי המינהל הציבורי. מינהל מקרקעי ישראל אמנם הסכים שהאגודה תמליץ על המועמדים להרחבות ואפילו נקבע כי הבורר בעת ערעור יהיה רשם האגודות השיתופיות, אולם המועמדים במקרה זה אינם, ולא יהיו, חברים באגודה החקלאית, והם אינם חייבים לסור למרותה אם ירצו להעביר בעתיד את זכותם במגרש המגורים. משום כך לא ברור באיזו מידה יוכל היישוב המורחב לקיים הליכים של קליטה מבוקרת גם בעתיד. הפתרון בו נקטו יישובים רבים - הקמת אגודה להתיישבות קהילתית המכילה את כל התושבים - הוא בעייתי משום שאי אפשר להכריח את בעלי הזכויות במגרשי המגורים להיות חברים באגודה זו.

#### **4. יישוב קהילתי שיתופי**

ביישובים קהילתיים וביישובים חקלאיים בהם הקצאת הקרקע היא שלא בתנאי נחלה חקלאית קבע מינהל מקרקעי ישראל קריטריונים משלו לקבלת מועמדים (החלטה 1015), ולפיהם יוקצה מגרש למגורים למועמד מומלץ בכפוף למילוי כל התנאים שלהלן: בגיר מגיל 18 ומעלה; יחיד או בני זוג (לרבות משפחות); בעל יכולת כלכלית להקים בית ביישוב תוך פרק הזמן הקבוע בהסכם הפיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל, והתאמה לחיי חברה בקהילה, על-פי חוות דעת מקצועית ממכון אליו יופנו המועמדים על ידי ועדת הקבלה. כמו כן יש אפשרות לכלול קריטריונים בדבר אפיונים מיוחדים של היישוב, בתנאי שיאושרו מראש על ידי מינהל מקרקעי ישראל, יפורסמו ברבים ויעוגנו בתקנון האגודה השיתופית לאחר שקיבלו את אישור רשם האגודות.

קריטריונים אלה ומנגנון הפיקוח על הליך הקליטה חלים רק על המועמדים הראשונים המבקשים להתיישב ב-500 בתי מגורים ביישוב ועליהם בלבד. ביישוב שיש בו יותר מ-500 בתי מגורים מאוכלסים הקצאת הקרקע תיעשה במכרז או בדרך של הרשמה והגרלה.

#### **5. קהילות בעלות צביון מיוחד: החריג לחובת המכרזים**

חוק חובת המכרזים התשנ"ב - 1992 קובע את הכלל המאפשר לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף במכרז פומבי. יוצא מהכלל הוא הפטור ממכרז שניתן לפי התקנות אם "ההתקשרות [היא] עם הסוכנות היהודית או ההסתדרות הציונית לביצוע מטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של יישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים". בפסיקה נקבע כמו כן שמותר להקצות קרקע ללא מכרז לבניית יישוב נפרד לאוכלוסייה חרדית, כדי לאפשר לה לקיים את אורחות חייה הייחודיים, ולאוכלוסייה הבדואית בנגב, הזכאית לאפליה מתקנת כדי להביאה למצב של שוויון עם כלל האוכלוסייה, ולכן אינה צריכה לעמוד בתחרות על המגרשים ביישובים המיועדים לה.

#### **האם חלה על ועדות קבלה חובת הנמקה?**

את הכוח שניתן בידי האגודה החקלאית להחליט על קבלת מועמדים להתיישבות בכפר אפשר לתרגם בקלות לערך כלכלי. שלושה "נכסים" מסוג זה מצויים בידי מוסדות האגודה החקלאית: החלטה על הקצאת נחלות פנויות שטרם אוכלסו; הסכמה לקבל חבר לאגודה במקום חבר שפרש או העביר את זכותו; והמלצה למינהל מקרקעי ישראל להקצות ללא מכרז מגרש ב"ההרחבה".

האגודה השיתופית היא אמנם גוף פרטי, אבל מאחר שהיא פועלת עבור ציבור עליה לפעול בשוויון מלא ואסור לה להפלות בין אנשים. לפי פסקי דין שעסקו בנושא זה ניתן להחיל על האגודה השיתופית את העקרונות העולים מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

מכיוון שסמכותה של האגודה השיתופית להחליט את מי תקלוט כחבר באגודה ואת מי תדחה מעוגנת בתקנונה, עתירות כנגד סעיפים מפלים בתקנון האגודה, או טענות של אפליה מצד מועמדים שלא התקבלו, מופנות תחילה לרשם האגודות השיתופיות שבסמכותו לפסול החלטות של האגודה, אם כי גם הוא כפוף לביקורת שיפוטית. במקביל קיימת האפשרות של פנייה ישירה לבתי המשפט. עם זאת, הניסיון מלמד שבתי המשפט נמנעים בדרך כלל מלהתערב בשיקול הדעת של האגודה וגישתם היא שלא ניתן לכפות עליה לקבל חבר שאין היא חפצה בו. לאחרונה נדרש בית המשפט העליון לשאלה האם חלה על אגודה שיתופית חובת ההנמקה כאשר היא מחליטה לדחות מועמד, ופסק כי אין עליה חובה כזאת, מאחר שהיא מבוססת על קשר אישי בין חבריה, ומטרתה לקיים שיתוף או עזרה הדדית ביניהם בכדי להשיג יתרונות כלכליים ואחרים. המחוקק השאיר בידי האגודה השיתופית מתחם רחב של שיקול דעת לגבי קבלת חברים, ולא נכון לכפות עליה מועמדים שלא ישתלבו עם מטרות האגודה ורוח חבריה. עם זאת, ייתכנו מקרים שבהם תופעל על האגודה ביקורת שיפוטית, אם כי התערבות שיפוטית בהחלטות האסיפה הכללית של אגודה שיתופית צריכה להיעשות תוך ריסון ואיפוק, ובהתאם לסיווגה של האגודה.

### **הערות סיכום: "ועדות הקבלה" כמכשיר להבטחת צביון הכפר**

הקהילה ה"סגורה", המסננת את ציבור הרשאים להתקבל לשורותיה, היא ממאפייני הכפר היהודי השיתופי בישראל, אם כי בעבר התקיימו קהילות כאלה גם בשכונות עירוניות. הניסיון מראה כי כוחה של הקהילה לשמור על צביונה באמצעות ועדות קבלה נשמר בכל עוצמתו בשנים הראשונות להקמת היישוב, וקטן עם הזמן ועם התרחבותו של היישוב. מנגנוני הקבלה בכפר הישראלי האריכו ימים בעיקר בגלל הגיבוי המשפטי שניתן להם, הן במסגרת פקודת האגודות השיתופיות והן בפסיקת בתי המשפט.

במקומות בהם מינהל מקרקעי ישראל מוסר את הקרקע בתמורה שהיא קטנה משווי השוק, יש להחלטת ועדת הקבלה השלכות כלכליות והן יכולות לא רק לקבוע את הרכב התושבים אלא גם מי יזכה בהטבות הנובעות מכך. בשנים שהסוכנות היהודית מילאה את תפקידה כ"מוסד מיישב" פעיל, ניתן היה לצפות לדפוסי התנהגות הוגנים, העומדים במבחן הביקורת הציבורית, בנוגע לקבלה או לדחייה של מועמדים להתיישבות, משום שניתן היה להגיש עררים לגוף ארצי שיכול למנוע החלטות שרירותיות או החלטות הנגועות בעניינם של מקבלי החלטות. סיום תפקידה של הסוכנות היהודית כמוסד המיישב הותיר חלל שמולא על ידי מינהל מקרקעי ישראל, שאחריותו נובעת מעצם מתן ההרשאה לקהילה המקומית להפעיל ועדות קבלה, ולפיכך עליו לקיים מנגנוני בקרה כדי שההרשאה לא תנוצל לרעה.

החלטה 1064 של מועצת מקרקעי ישראל מיוני 2005 (וקודמתה החלטה 1015 מאוגוסט 2004) משקפת התפתחות בהבנת אחריותו של מינהל מקרקעי ישראל בתהליך הקצאת הקרקע, שכן היא מחילה ביקורת ציבורית על החלטות ועדות הקבלה באמצעות הליכי ערר וקובעת לראשונה

הוראות בדבר הליכי המלצה לקבלה ליישוב חקלאי, כמו גם לגבי יישוב קהילתי שיש בו פחות מ-500 משפחות. עדיין אין מענה לשאלה כיצד מסתדרים שני חידושים אלה, ובעיקר הזכות לערר, עם היעדר חובת ההנמקה על אגודה שיתופית בבואה לדחות מועמד לחברות?

באשר לעתיד, ניתן לטעון כי ככל שהקהילה תהיה קטנה ומלוכדת, כך ניתן יהיה לשמור על צביון הכפר באמצעות ועדות מיון וקבלה. קהילה קטנה שאינה מקיימת מידה ראויה של חיי שיתוף ואחריות הדדית תתקשה לקיים לאורך זמן הליך של קליטה מבוקרת באמצעות המכשיר של ועדות קבלה. כך גם לגבי קהילות גדולות, אשר ייתכן שהן מקיימות חיי קהילה עשירים ומגוונים, אך אם הפרטים הם אנונימיים בתוך הקהילה, קשה יהיה להצדיק את גידורה באמצעות הליכי קבלה. יש לקוות כי ההתפתחויות במשפט המנהלי של ישראל יובילו ליתר שקיפות, להחלת קריטריונים של סבירות ואולי אף לחובת הנמקה של החלטות ועדות הסינון והקבלה.

## ד. פיתוח כלכלי במרחב הכפרי בישראל

פרק זה עוסק בהשתנות התשתית הכלכלית במרחב הכפרי בישראל והמעבר מתלות בחקלאות כענף כלכלי מרכזי למגוון פעילויות, הן ברמת משק הבית החקלאי והן ברמת הכפר והמרחב הכפרי. תהליך זה, שהוא חיוני להישרדותו של המרחב הכפרי כמרחב חי ופעיל, אינו זוכה לתמיכה הדרושה מצד הממסד הממלכתי שעדיין לא גיבש מדיניות מפורשת וכוללנית בנושא, ועל כן הוא נתקל בחסמים מסוגים שונים - משפטיים, מנהליים, כלכליים ומקצועיים.

### מבוא

ההתיישבות הכפרית היהודית בישראל נבנתה מראשיתה על בסיס החקלאות כעיסוק כמעט בלעדי של התושבים, אם מנימוקים ערכיים - לאומיים וחברתיים, ואם מנימוקים כלכליים הקשורים בתנאי המשק הלאומי בתקופה בה הוקמו היישובים, כאשר יותר ממחצית המועסקים התפרנסו מחקלאות. ביישובי ההסתדרות הציונית הייתה התלות בחקלאות מעוגנת גם בהסדרים המוסדיים בין המוסד המיישב שהקצה את משבצת הקרקע ושאר אמצעי הייצור וההון לפיתוח המשק לבין המתישבים שהתחייבו בתמורה לעבד את הקרקע שקיבלו. החקלאות הייתה אבן היסוד של הפעילות הכלכלית ושל הזהות הכפרית, הן במציאות והן בתפיסה העקרונית, ולכן גם המדיניות המכוונת לכפר הייתה ביסודה מדיניות חקלאית שמטרתה לסייע בפיתוח המשקים החקלאיים.

לכאורה, במערכת זו לא היה מקום לתעסוקות לא-חקלאיות. בפועל כמעט מתחילה היו בעלי משקים או בני ביתם שעבדו גם מחוץ למשק, אם לצורך הגדלת ההכנסה ואם בשל נטיות אישיות. עם הזמן הפכה התעסוקה הלא-חקלאית לאחת מאסטרטגיות ההתאמה בהן נקטו היישובים, תחילה הקיבוצים ולאחר מכן המושבים, בתגובה ליכולתה הפוחתת של החקלאות לספק הכנסה נאותה למרבית העוסקים בה. אסטרטגיה אחרת, שאומצה על-ידי מיעוט מבין המשקים המשפחתיים, היא ההתמחות הענפית והרחבת הפעילות החקלאית, תוך שימוש באמצעי ייצור נוספים - קרקע, מים, הון ועבודה, שחלקם באים ממשקים אחרים שצמצמו את פעילותם. בעלי משקים אחרים בחרו לנטוש כליל את הפעילות החקלאית. לעומת זאת, גיוון הפעילות הכלכלית

בתחומי המשק עצמו נתפס כל השנים כאסטרטגיה בלתי מתאימה, משום שהיא נוגדת את האידאולוגיה החקלאית, עומדת בסתירה לחווי החכירה על הקרקע ולתכניות המתאר של היישובים, ועד למשבר הכלכלי באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת גם הוגבלה על-ידי המנגנונים המוסדיים הפנימיים של היישובים. לכן רק מעטים בחרו בה במהלך השנים.

הראשונים שפיתחו פעילויות לא-חקלאיות בתחומי היישוב עצמו היו הקיבוצים, שניצלו את יתרונותיהם לגודל ולריכוז ואת הסיוע הממשלתי והחלו להקים מפעלי תעשייה כבר בשנות השישים של המאה ה-20. ביישובים המשפחתיים נכנסו הפעילויות הלא-חקלאיות בתחילה בסיוע המוסדות שהקימו בשנות השבעים את כפרי התעשייה בגליל. במושבים החקלאיים נפרץ הסכר רק בעקבות המשבר הכלכלי, אשר מצד אחד הגביר את הצורך במקורות הכנסה נוספים ומהצד האחר החליש מאד את המנגנונים שחסמו בפני המתיישבים את האפשרות לעשות שימוש לא-חקלאי בקרקע. מאז תופסת תופעת הפעילות הלא-חקלאית במשק המשפחתי תאוצה ובשנת 2002 הגיע מספר העסקים הלא-חקלאיים בנחלות ליותר מ-13,000, כאשר רק מיעוטם מבוסס על פעילויות הקשורות בחקלאות.

### **מגבלות חוקיות על פעילות לא-חקלאית במשק המשפחתי**

בניגוד למגמות בעולם המערבי, בישראל אין מדיניות ברורה לגבי גיוון הפעילות הכלכלית במרחב הכפרי. יתרה מזאת, ישנן מגבלות חוקיות על שימושים לא-חקלאיים בקרקע חקלאית ולכן מרבית העסקים הלא-חקלאיים בהתיישבות המשפחתית פועלים למעשה שלא במסגרת החוק, ועל כן חשובים לתביעות משפטיות מצד מינהל מקרקעי ישראל וגופים ממלכתיים אחרים, וגם מצידן של רשויות עירוניות הרואות בהם מתחרים לא-הוגנים.

על הפעילות הלא-חקלאית במרחב הכפרי חלות שתי מערכות של דינים: האחת, דיני החוזים, הכפופים לתנאי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל ולהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר מדיניות הקרקע, והאחרת, האישורים והרשיונות הנדרשים מכל מי שמבקש להקים עסק כלכלי, ובכלל זה היתרי בנייה ושימוש בקרקע על-פי דיני התכנון והבנייה, רישוי עסקים וכיוצא באלו.

#### **1. מגבלות חוזי החכירה של הקרקע**

מנקודת המבט של ההסדרים המשפטיים יש שוני מהותי בין המגזר הקיבוצי למגזר המשפחתי. שילוב הפעילויות הלא-חקלאיות, ובעיקר התעשייה, בתשתית הכלכלית של הקיבוץ זכה להכרה מוסדית עוד לפני קום המדינה ומפעלי תעשייה הוקמו בשטח המחנה של הקיבוץ בתנאי חכירה של נחלות חקלאיות והיו פטורים מתשלום דמי חכירה נפרדים. במהלך השנים, כאשר השינויים בכלכלת הקיבוץ ובדרכי ניהולו חייבו במקרים מסוימים צירוף שותפים חיצוניים, אפשרה מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 441 משנת 1990 להוציא את הקרקע המשמשת למפעל מחוזה החכירה של הקיבוץ, ולחתום לגביה חוזה חכירה נפרד בין המינהל ובין הקיבוץ, או התאגיד שבשליטת הקיבוץ. עבור קרקע זו ישולמו דמי חכירה מהוונים כנהוג ביחס למפעל מאותו סוג ובאותו אזור.

החלטה 441 הוחלפה בשנת 1995 בהחלטה 717, שבוטלה על ידי בית המשפט בבג"צ 244/00 - עמותת שיח חדש נגד שר התשתיות הלאומיות בנימוק של חוסר סבירות. ההחלטה התקפה היום

היא החלטה 949 משנת 2003, ובה נאמר כי כדי לאפשר פתרונות תעסוקתיים חלופיים לחברי היישובים החקלאיים, יקצה מינהל מקרקעי ישראל ביישובים שטחים לתעסוקה לא-חקלאית - עד 75 דונם ברוטו במרכז הארץ; עד 100 דונם ברוטו באזור עדיפות לאומית ב' ועד 150 דונם ברוטו ביישובי מרחב התפר ובאזור עדיפות לאומית א', בקו העימות וברמת הגולן.

היחס המוסדי לפעילות הלא-חקלאית בהתיישבות המשפחתית היה שונה בתכלית. אף כי הנחלה החקלאית ברובם של המשקים המשפחתיים אינה מספקת למחזיק בה תעסוקה מלאה והכנסה סבירה, מינהל מקרקעי ישראל אינו מוכן לשנות את מושג ה"נחלה" המוגדר כנחלה חקלאית בלבד. המינהל גם אינו מכיר במושג של "נחלה תעשייתית" שהוגדר על-ידי הסוכנות היהודית עבור יישובים כפריים שהוקמו על בסיס של תעסוקה לא-חקלאית. למרות זאת המינהל מאפשר, בתנאים מסוימים ובמגבלות, שימוש שאינו חקלאי במשקים משפחתיים. בתחילה הותר להקים מבני קיט בחלקה א' של הנחלה (החלטות מועצת מקרקעי ישראל 370 משנת 1988, 401 משנת 1988 ו-420 משנת 1989), ובלבד שהשימוש הותר על-פי תכנית בנין ערים מאושרת ונתקבלה לכך המלצת משרד התיירות. נקבע כי המבנים ייחשבו כחלק בלתי נפרד מהנחלה החקלאית ויתרו לשימוש רק על-ידי בעל הזכויות בנחלה. לאחר מכן נתקבלה החלטה 426 (שהוחלפה בשנת 1996 בהחלטה 755) שהרחיבה את האפשרות למסירת קרקע לכל שימוש אחר שאינו חקלאי בחלקה א', בכל צורות ההתיישבות שבהן יש למתנייב זכויות בנחלה. החלטה 755 מאפשרת למינהל להתיר לחוכר לקיים בחלקה א' של נחלתו שימוש למטרת מפעל לא-חקלאי, ובתנאי שהשימוש יותר על פי תכנית בנין ערים מאושרת, או כשימוש חורג במבנה משקי קיים על פי חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, שהמפעל יהיה מיועד לפרנסתו של החוכר וכי החוכר ימציא המלצה ממנהל המחוז של משרד החקלאות שבתחומו נמצא היישוב. לא תותר שותפות או השכרה של המבנים. המבנה המשמש למפעל יהיה חלק בלתי נפרד מהנחלה. בהחלטה יש שורה של מגבלות על סוגי השימושים והמבנים ברוח המלצות ועדת קדמון (ראו להלן), והיא אינה פוטרת את בעל הנחלה מהתחייבותו לגבי מגורים בנחלה ועיבוד השטחים החקלאיים שלה.

ההחלטות קובעות גם כללים לגבי דמי החכירה שישולמו למינהל עבור השימוש הלא-חקלאי, תוך הבחנה בין מרכז הארץ, בו התשלום גבוה יותר, לבין אזורי הפריפריה. כמו כן נקבע כי על שימוש ללא היתר יוטל תשלום שנתי בשיעור של כ-10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש, מתוך כוונה לגרום לצמצום תופעת הפעילויות הלא-חקלאיות בשטחים חקלאיים. בפועל החלטה זו לא יושמה עד שלאחרונה, בעקבות הערות מבקר המדינה, חזר המינהל לעסוק בנושא והגביר את קצב הגשת התביעות המשפטיות נגד בעלי עסקים לא-חקלאיים הפועלים ללא היתר בקרקע חקלאית.

נושא השימושים הלא-חקלאיים בחלקת המגורים עלה מחדש בטיטוט החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל שטרם אושרה, ובוועדת הבר שהוקמה בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי על ההחלטה. לאור המציאות הקיימת המליצה הוועדה לאפשר לבעלי זכויות בנחלה ליעד שטחים לתעסוקה לא-חקלאית, בתנאי שהשימושים יאושרו בתכנית בתוקף או בהיתר לשימוש חורג והשטח הבנוי הכולל של השימושים לתעסוקה לא יעלה על 500 מ"ר. בשונה מהחלטות קודמות בעל הזכויות בנחלה יהיה רשאי להשכיר את המבנים המשמשים לצרכי תעסוקה לצד שלישי, אך השטח וזכויות הבניה לתעסוקה יישארו חלק בלתי נפרד מהנחלה. הוועדה מתייחסת גם לתנאי התשלום למינהל עבור הסדרת השימושים לתעסוקה, הכוללים תשלומים רטרואקטיביים, ללא

הנחות הנהוגות באזורי עדיפות לאומית, מלבד השימושים לקיט. כמו כן המליצה הוועדה להגביר את פעילות האכיפה כנגד שימושים לא-חקלאיים בלתי מוסדרים בחלקות הבנייה במושבים. משמעות הדברים היא הגבלת יכולתם של בעלי המשקים לגוון את מקורות התעסוקה וההכנסה שלהם בתחומי המשק החקלאי. במצב זה החלופות העומדות בפניהם הן ריכוז הפעילויות באזור תעסוקה במושב, אשר גם הוא אינו זוכה לעידוד מוסדי, או יוממות לעבודה מחוץ ליישוב.

## 2. מגבלות חוקי התכנון והבנייה

הפעילויות הלא-חקלאיות בחצרות המשקים התפתחו ברובן ביוזמת בעלי המשקים עצמם, המנצלים את המשאבים המצויים ברשותם - קרקע ליד הבית, מבני משק פנויים וכוח אדם משפחתי, כדי לפתח מקורות הכנסה חדשים, וכל זאת מבלי לדווח לרשויות ולבקש אישורים לשינוי הייעוד המקורי של המבנים. לעתים מוקמים גם מבנים חדשים, שחלקם מקבלים היתר בנייה כמבנים לשימוש חקלאי וחלקם נבנים ללא היתר כלל. מבנים רבים מושכרים ליזמים חיצוניים, הבוחרים במרחב הכפרי בעיקר בשל העלויות הנמוכות (דמי חכירה, דמי שכירות, ארנונה ועוד), בהשוואה להיצע דומה בערים הסמוכות. מאחר שרבים מן המבנים הללו אינם תואמים את תכניות המתאר של היישובים ואין להם היתר לשימוש הנעשה בהם, העסקים הפועלים בהם אינם מקבלים רשיון עסק ורשיונות אחרים, ולכן פעילותם אינה מוסדרת ואין עליהם פיקוח מצד הרשויות השונות. כתוצאה מכך יש לא מעט עסקים המייצרים מטרדים סביבתיים ובריאותיים ועומס יתר על דרכי התנועה ביישובים, המובילים גם לסכסוכי שכנים ולתביעות משפטיות. קיימת אמנם אפשרות להסדרה של העסקים בתנאים מסוימים, אבל רבים מבעלי העסקים נמנעים מלהשתמש בה, אם בשל ההליכים הביורוקרטיים המסורבלים והיקרים, ואם משום שהרשויות מתעלמות מן המתרחש בשטח, אינן אוכפות את החוק אבל גם אינן מחפשות פתרונות לבעיית התעסוקה של בעלי הנחלות.

הסדרה ארוכת טווח של הפעילות הלא-חקלאית מחייבת שינוי בתכניות המתאר של המועצות האזוריות ושל היישובים ובחוזי החכירה של הקרקע מצד אחד וכרוכה בתשלומים שונים, כמו דמי חכירה גבוהים יותר בהתאם לשינוי ביעוד הקרקע והיטל השבחה מהצד האחר. לעסקים שיש בהם סיכון לבריאות הציבור, הרשויות אמורות להוציא צווי סגירה. בפועל נמנעו הרשויות השונות במשך תקופה ארוכה מהתערבות בנושא, במידה רבה לאור הקשיים הכלכליים אליהם נקלעו חקלאים רבים לאחר המשבר הכלכלי. המועצות האזוריות, לדוגמה, העדיפו להעלים עין אלא אם כן הגיעו אליהן תלונות משכנים שדרשו את התערבותן, אם כי לא נמנעו מגביית מיסי ארנונה מאותם עסקים חסרי היתר. גם מינהל מקרקעי ישראל, המשרד לאיכות הסביבה ואחרים לא הפעילו את סמכותם כנדרש ומספר הפעילויות הלא-חקלאיות, בעיקר במושבים, הולך וגדל מדי שנה. בשלב זה מורגש בעיקר חסרונן של תכניות מתאר, אשר מצד אחד תאפשרנה לבעלי המשקים החקלאיים להפעיל עסקים לא-חקלאיים בחלקה א' באופן חוקי, ומהצד האחר תקבענה כללים שימנעו פגיעה בסביבה, באיכות החיים של התושבים ובצביון הכפרי בכלל.

בשנת 1993 מינה מנכ"ל משרד החקלאות ועדה בראשותו של מנהל הרשות לתכנון דאז, מרדכי כהן (קדמון), במטרה להכניס את תופעת השימוש במבנים לייעודים לא-חקלאיים למסגרת החוק. הוועדה עמדה על הצורך לעודד יזמות כלכלית כמקור ליצירת פרנסה חלופית לתושבי הכפר, אבל

המלצותיה התמקדו בעיקר בהסדרת ההיבט התכנוני-פיסי של שימושי הקרקע ובהצעת שורה של כללים מנחים לשימוש במבנים קיימים או חדשים בחצרות המשקים לצורך עסקים לא חקלאיים. בה בעת הציעה הוועדה לתת עדיפות לריכוז הפעילויות הלא-חקלאיות באזורי תעסוקה מקומיים או בפארקים אזוריים שיוקמו על-ידי המועצות האזוריות. המלצות נוספות התייחסו לגובה דמי החכירה שישולמו על-ידי העסקים, ולהקמת מנהלה מיוחדת לנושא (מנהלת פל"ח). המלצות הוועדה אושרו על-ידי ממשלת ישראל באפריל 1995 וחלקים מהן שולבו במסגרת תכנית המתאר הארצית – תמ"א 31 ובתוכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז (תממ/7/3), כפי שתוקנה באפריל 2000. מנהלת פל"ח אמנם הוקמה אך פעלה במשך תקופה קצרה בלבד. הלכה למעשה מרבית ההמלצות של וועדת קדמון לא יושמו והתוצאה היא פגיעה מצטברת בצביונו של המרחב הכפרי.

### **התחרות עם הערים הגדולות**

הגידול המואץ במספר העסקים הלא-חקלאיים במרחב הכפרי וטיוטת החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל הובילו לתגובת נגד חריפה של בעלי עסקים ושל הרשויות המקומיות העירוניות. בשנת 2004 הגישו 15 הערים העצמאיות הגדולות עתירה לבית המשפט העליון, בה טענו כי ההזדמנויות החדשות שיווצרו במרחב הכפרי ובתנאים מועדפים, יגרמו לפגיעה קשה בבסיס הכלכלי של הערים ובשטחים הפתוחים. עוד לפני כן בא המאבק בין הרשויות העירוניות והכפריות לידי ביטוי בהקשר להקמתם של אזורי תעסוקה בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות. אזורים אלה הוקמו לאחר המפולת הכלכלית של שנות ה-80, כאשר המועצות האזוריות נזקקו למקורות הכנסה כדי לספק לתושבים את השירותים הציבוריים והן ניצלו את יתרון היחסי בזמינות שטח בעלויות נמוכות. תגובתן של הערים לא איחרה לבוא והן החלו להגיש תביעות לשינוי תחומי שיפוט כדי להעביר לתחומן את אזורי התעסוקה על השימושים עתירי המס שבהם. לאחרונה נעשו כמה נסיונות להקים אזורי תעשייה משותפים בין רשויות עירוניות וכפריות סמוכות, כדוגמת האזור המשותף לקרית-גת ולמועצות האזוריות יואב ושפיר, תוך חלוקת ההוצאות וההכנסות בין השותפים, אולם ככלל ההצלחה בתחום זה עדיין מעטה.

### **מגבלות בסיוע לקידום העסקים הלא-חקלאיים במרחב הכפרי**

מול העיסוק המתמשך בשאלת אי-חוקיותם של המבנים והשימושים הלא-חקלאיים בולט מיעוט הפעולות המכוונות לסייע לפיתוח התעסוקות החלופיות במרחב הכפרי. העסקים הלא-חקלאיים בכפר הם ברובם עסקים קטנים, הלוקים בהיעדר יתרונות לגודל, במיעוט קשרים עסקיים ומקורות מידע, ובקושי לגייס מקורות מימון מצד אחד ולפתח אפיקי שיווק לתוצרתם מהצד האחר. לרבים מן הזימים הקטנים חסר ניסיון מקצועי וניהולי, ולא תמיד הם יודעים כיצד להתמודד עם הביורוקרטיה המתחייבת מפעילותם. עסקים כפריים נפגעים גם מן המרחק לשווקים ולספקי השירותים העסקיים, ולא תמיד מצליחים למצוא בסביבתם כוח עבודה מיומן המתאים לצרכיהם. מכאן החשיבות העצומה של הסיוע הציבורי בקידום העסקים הקטנים בכלל ובמרחב הכפרי בפרט.



בישראל אין מערכת מרכזית אחת המפקדת על קביעת מדיניות כוללת לקידום עסקים קטנים. היום פועלים בתחום זה שלושה גופים ממלכתיים: הקרן לעסקים קטנים, תכנית החונכות העסקית של משרד התעשייה והמסחר והרשות לעסקים קטנים, הפועלת באמצעות מרכזי טיפוח יזמות (מט"י) הפזורים ברחבי הארץ, אבל מידת התיאום ביניהם מוגבלת ואינה מאפשרת ליזם הקטן לקבל סיוע משולב התואם את צרכיו. מאחר שברוב המקרים המיקום הגאוגרפי וסוג היישוב אינם משמשים כקריטריונים למתן הסיוע, חייבים העסקים הכפריים, למרות הקשיים הייחודיים שלהם, להתחרות על מקורות הסיוע ככל עסק אחר, אם כי ברשות לעסקים קטנים ישנו מדור לעסקים במושבים המסייע להם בייעוץ, מידע והנחיה. בנוסף למערכות התמך הממלכתיות קיימים גם גופי סיוע ייחודיים להתיישבות הכפרית - היחידה לפיתוח עסקי בתנועת המושבים, המכון לייעוץ ארגוני והיחידה לעסקים קטנים באיגוד התעשייה הקיבוצית, היחידות ליזמות עסקית ולקידום תיירות כפרית וחקלאית במשרד החקלאות והיחידה לתיירות כפרית במשרד התיירות. ריבוי הגופים המעורבים בסיוע עשוי להועיל ליזם הקטן אם הוא מכיר את המערכת ומסוגל לבחור מתוכה את הסיוע המתאים לו. אפשר להניח כי לרוב זה אינו המצב והיעדרה של כתובת מרכזית מכוונת עלול לגרום לכך שהיזם לא ימצא את האפשרויות הפתוחות בפניו.

בהקשר זה מצבן של הפעילויות הקשורות בתיירות כפרית וחקלאית (יחידות אירוח ושירותי תיירות) טוב יותר מזה של כלל הפעילויות העסקיות במרחב הכפרי, שכן מקורות הסיוע שלהן יותר מוגדרים ומתואמים ביניהם. ענף התיירות ובילוי הפנאי זוכה לגישה מוסדית אוהדת יותר גם משום שהוא נתפס כענף המתאים לאופי הכפרי ונשען על המשאבים המיוחדים לו, ומשום שהוא מצוי בעיקר באזורי הפריפריה והעדיפות הלאומית. כמו כן נתפסת התיירות במקרים רבים כמקור הכנסה משלים, בעיקר באמצעות תעסוקת נשים, המאפשר לבעלי המשקים להמשיך בפעילותם החקלאית. מרבית העסקים האחרים מתרכזים באזור המרכז, קרוב ליישובים העירוניים הגדולים, שם הם נתפסים בעיני הציבור כמטרד, כשימוש הפוגע בשטחים הפתוחים וכמגור כלכלי המתחרה ברשויות העירוניות.

היזומה לפיתוח ענף הקיט במושבים באה מן המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית שרתמה לפעילות זאת גם גופים אחרים ובהם משרד התיירות ומשרד החקלאות. משרד התיירות הקים יחידה לתיירות כפרית המפעילה חממות תיירות ומסייעת בפיתוח תיירותי באזורי הפריפריה בצפון ובנגב, ותומך גם בעמותות התיירות האזוריות. משרד החקלאות משתתף בסיוע לתיירנים, בעיקר בתחום התיירות החקלאית ושילובה בתוך הפעילות החקלאית. המשרד משתתף בהפעלת חממות התיירות ובאירועים בעלי אופי חקלאי/כפרי, מסייע בפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות, (עם החברה הממשלתית לתיירות), ושותף בהכנת תוכניות אב של מועצות אזוריות. כפי שנזכר לעיל גם מינהל מקרקעי ישראל נתן את ברכתו לפיתוח התיירות הכפרית באמצעות החלטה 370, והחלטות שבאו במקומה.

### **הערות סיכום: גיוון הפעילות הכלכלית כמנוף להתפתחות הכפר**

גיוון הפעילות הכלכלית הוא מנוף עיקרי לצמיחתו ולהתפתחותו של המרחב הכפרי, ובמקרים רבים גם המפתח להמשך הפעילות החקלאית במשק המשפחתי, גם אם לא כעיסוק בלעדי ומרכזי של בעליו. בניגוד לכל המדינות המפותחות, המכירות בחשיבותו של תהליך זה ומעודדות אותו

בדרכים שונות, בישראל אין עדיין מדיניות ברורה ומתואמת לגבי הפעילות הלא-חקלאית בכפר והתפתחותה נתקלת במכשולים רבים, הנובעים מכמה גורמים: אי-התאמה בין המציאות המשתנה לבין התשתית החוקית שנבנתה על בסיס התפיסה שהכפר והחקלאות חד הם, התנגשות עם קבוצות אינטרסים שונות ובהן הרשויות העירוניות והארגונים הירוקים, והיעדרה של מערכת תמך המותאמת לצרכים של עסקים כפריים. הרושם הוא כי הממסד בישראל טרם הפנים את העובדה שהחקלאות כבר איננה גורם מוביל בכלכלת הכפר ובפרנסת תושביו, והוא עדיין תופס את הפעילות הלא-חקלאית כפעילות החורגת מן הצביון הכפרי, קרי החקלאי, ולכן היחס אליה הוא כשל פולש למקום לא לו. לכן, מלבד ועדת קדמון, לא נעשה עד כה ניסיון של ממש לעצב ולהפעיל מדיניות כוללת ורב-תחומית להרחבת הבסיס הכלכלי של הכפר וגיוונו. התוצאה היא שייזמים כפריים, ובעיקר בעלי משקים חקלאיים, מתקשים לקבל את ההיתרים החוקיים ואת הסיוע המקצועי והכספי שהם זקוקים להם כדי לפתח עסקים לא-חקלאיים. במקביל לא ניכר מאמץ מכוון מצד הרשויות הנוגעות בדבר להסדיר את הפעילויות המתפתחות מלמטה באמצעים חוקיים ותכנוניים מתאימים, כדי למנוע פגיעה בסביבה ובאיכות החיים של התושבים.

בנוסף לכך הממסד נוטה למדוד את התועלת הכלכלית המופקת מן הפעילויות הלא-חקלאיות לא על-פי תרומתן לתעסוקה ולהכנסה של תושבי הכפר, אלא בעיקר על-פי השלכותיהן על עליית ערך הקרקע. זוהי ללא ספק תוצאה של הפיכת הקרקע החקלאית בעשור האחרון לנכס בעל פוטנציאל כלכלי גבוה במונחים של נדל"ן. לכן הדגש בהתייחסות המוסדית הוא אופן החלוקה של התועלת הכלכלית הנובעת מייעודה החדש של הקרקע בין הגורמים המעורבים - מינהל מקרקעי ישראל באמצעות דמי חכירה ודמי שימוש, רשויות ממלכתיות ומקומיות באמצעות מסים והיטלים, והמחזיקים או המשתמשים בנכס המשמש לפעילות לא-חקלאית. אין דיון רציני במשמעויות של מדיניות זאת על סיכויי ההישרדות והצמיחה של הפעילויות הלא-חקלאיות כמרכיב חיוני בכלכלת תושבי הכפר בכלל ובעלי משקים חקלאיים פעילים בפרט.

הנטייה בקרב חלקים גדולים של הממסד היא לראות ביוממות לריכוזי התעסוקה בערים את הפתרון הרצוי לצורך של תושבי הכפר במקורות חלופיים לתעסוקה והכנסה. לחלק מתושבי הכפר זהו אכן פתרון הולם וישים, אבל כהסדר כולל יש לו גם השלכות לא רצויות - מרחביות, כלכליות וחברתיות, ובהן הגברת עומסי התנועה בכבישים וזיהום האוויר מהצד האחד, והפיכתו של הכפר מיישוב יצרני לפרבר שינה של יוממים בלבד מן הצד האחר. אין די הכרה בכך שהפעילות העסקית המקומית נותנת לכפר חיים משלו, מאפשרת לבעלי משקים פעילים להמשיך בפעילות חקלאית על-ידי הוספת מקורות משלימים של תעסוקה והכנסה, ובתנאים מתאימים יוצרת מקומות עבודה גם לאנשים שניידותם מוגבלת מסיבה זו או אחרת, והם אינם יכולים ליומם לעבודה מחוץ למקום מגוריהם. כל אלה מצדיקים את הפיתוח הכלכלי המקומי והאזורי בתוך המרחב הכפרי.

בסיכומו של דבר ניתן לומר כי רבים מקובעי המדיניות מתקשים להתנתק מן התפיסה שהייתה שלטת במשך שנים רבות ולפיה מדיניות כפרית היא מדיניות חקלאית. משום כך יחסו של הממסד לפעילויות הלא-חקלאיות נוטה יותר לכיוון של הגבלת התפתחותן ופחות לכיוון של עידוד וסיוע.

## ה. משטר הבעלות והחכירה של קרקע חקלאית בישראל

פרק זה דן בכללי החכירה של הקרקע החקלאית בישראל, במגבלות שהם מטילים על כושר ההסתגלות של המרחב הכפרי למציאות המשתנה ובדרכים אפשריות לשינוי משטר הבעלות והחכירה של הקרקע החקלאית והתאמתו לצרכי המשק המודרני.

### הרקע להתפתחות משטר החכירה של הקרקע החקלאית בישראל

כמחצית מן הקרקע החקלאית בישראל מוחזקת בתנאי "נחלה" בידי חוכרים של מקרקעי ישראל - קיבוצים, מושבים, מושבים שיתופיים וכפרים שיתופיים, כ-5% מוחזקים בידי חקלאים פרטיים, יהודים וערבים, ויתרת הקרקע מוחזרת על-ידי המינהל לחקלאים לתקופות קצרות וארוכות שלא בתנאי נחלה. פרק זה דן רק בחוכרים בתנאי נחלה, הכוללים יישובים שהוקמו במאה השנים האחרונות על-ידי ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית.

מדיניות התכנון החקלאי גובשה בארץ ישראל לראשונה בתחילת המאה ה-20 על-ידי המוסדות המיישבים, וביסודה עמד ביסוס המשק החקלאי על עבודה עצמית של משפחת המתיישב. לפיכך נקבע גג להיקף האחזקה של קרקע חקלאית על-ידי כל משפחה ואמצעי הייצור הוקצו למתיישבים על פי קריטריונים של שוויוניות. לחקלאים שקיבלו את קרקעותיהם מחברות ההתיישבות פיק"א ויק"א עמדה הזכות לרכוש את הקרקע ולקבל בעלות מלאה עליה. זכות דומה עמדה גם למתיישבים בקרקעות שנרכשו על ידי חברת הכשרת היישוב של ההסתדרות הציונית ביישובים עירוניים. בהתיישבות הכפרית השיתופית נותרה הבעלות על הקרקע בידי הקרן הקיימת לישראל וזכויות החכירה נרשמו על שם האגודה השיתופית של היישוב. אם נרשמו זכויות חכירה על שם משפחת המתיישב היחיד הן היו כפופות לחובת ההתאגדות באגודה השיתופית, תוך מתן זכות קדימה בחוזה החכירה לאגודה. למעשה, לחקלאי במושב אין זכויות משל עצמו, אלא מכוח חברותו באגודה השיתופית. לחבר הקיבוץ במתכונת הארגונית שהתקיימה עד לשנות האלפיים, אין זכות קניין כל שהיא. זכויות הקניין במשק השיתופי (קיבוץ ומושב שיתופי) נמסרו רק לאגודה השיתופית. בנוסף לכך נקבע בכל החוזים עם האגודות כי בפירוק האגודה הקרקע לא תועבר לחבריה אלא תוחזר לקרן הקיימת לישראל (והיום למינהל מקרקעי ישראל), לצורך מטרת ההתיישבות הציונית.

לאחר ייסוד מדינת ישראל הוסמכה הסוכנות היהודית לא"י להמשיך בהקמת יישובים כפריים חדשים. הסוכנות הכינה עבור היישובים תכניות מתאר ודאגה למיפוי החלקות החקלאיות שנמסרו למתיישבים, אבל לא דאגה לעריכת חוזה חכירה לדורות עם המועמדים להתיישבות, והסתפקה בקבלת הרשאה כללית מבעלי הקרקע (המדינה, הקרן הקיימת לישראל או רשות הפיתוח) להקמת היישובים. במסגרת מפעל ההתיישבות הוקמו כ-530 כפרים אך ברובם לא נרשמו זכויות קניין בספרי המקרקעין המנוהלים על פי החוק. הסוכנות הסתפקה בהתחייבות חוזית של האגודות השיתופיות ושל המתיישבים במושבים, שגובתה בהצהרת "בר רשות", המאשרת כי המתיישבים רשאים לעשות שימוש בקרקע אך כל הרכוש נשאר בבעלות הסוכנות עד למועד רישום שיעבוד לטובתה או פירעון ההלוואה שהתקבלה ממנה. בהיעדר חכירה רשומה, לא היה כמובן מקום לדון בזכויות בעלות.

## התשתית המשפטית של שיטת החכירה

הבסיס החוקי לשיטת החכירה החקלאית הנהוגה היום בישראל מצוי בחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, שמכוחו הוקם מינהל מקרקעי ישראל ומונתה מועצת מקרקעי ישראל. בהחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17.5.1965, העוסקת במדיניות הקרקע בישראל, נקבעו הכללים למסירת קרקע חקלאית ובהתאם להם נקבעו גם נהלים לניהול הקרקעות במגזר הכפרי. חלק מהנהלים לא עמד במבחן המציאות והיה צורך להתאימם מעת לעת לצורכי הניהול של הקרקעות החקלאיות, אולם החלטה 1 היא עדיין יסוד מוצק למדיניות מסירת קרקע חקלאית עד עצם ימינו אלה. בין היתר נקבע בה כי:

"קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי; יעודה ושימושה של קרקע חקלאית לא ישונה על ידי הרשויות המוסמכות לכל יעוד או שימוש אחר אלא במקרים יוצאים מהכלל...; קרקע חקלאית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה. משתמש החוכר בקרקע למטרות החכירה, תוארך זכות החכירה, לבקשתו, לתקופה נוספת של 49 שנה לשימוש לאותן המטרות." ...

"קרקע חקלאית תוחכר במסגרת של נחלות.... נחלות יוחכרו ישירות למתיישב במושב בתיאום עם האגודה. בקיבוץ יוחכרו הנחלות לקיבוץ." ...

"מתנחל ובני משפחתו הסמוכים על שולחנו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת על מקרקעי ישראל".

על-פי ההחלטה, חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולעבדה ברציפות למטרות שלשמן הוחכרה הקרקע. אם אינו ממלא את חובותיו אלה רשאי המינהל להפקיע את זכות החכירה שלו תמורת פיצוי שייקבע על-ידי מועצת מקרקעי ישראל. בפועל נעשה שימוש מועט בסעיף זה.

החוכר אינו רשאי להחכיר את הקרקע שנמסרה לו בהחכרת משנה, אלא אם נאלץ להפסיק את עיבודה באופן זמני וקיבל את הסכמת המינהל לכך. הוא רשאי להעביר את זכויות החכירה לאחר ולאותה המטרה בלבד, באישורו המוקדם של המינהל ובתיאום עם האגודה השיתופית. סעיף זה עודכן במשך הזמן וכיום מותר "לנייד זכויות חכירה" בקרקע חקלאית לתקופות של עד 25 שנים בכפוף לאישורים של משרד החקלאות והמינהל.

סעיף נוסף בהחלטה קובע כי:

"נפטר חוכר נחלה, לא תפוצל זכות החכירה על הקרקע בין היורשים והנחלה תוחזר לחזקת מינהל מקרקעי ישראל. היורשים יהיו זכאים לפיצוי עבור השקעות שנעשו בקרקע..... לא תוחזר נחלה למינהל אם ימצא הסדר בין יורשי הנחלה, על פיו יקבל את הנחלה אחד היורשים למשך כל תקופת החכירה לאחר שיוכח להנחת דעתו של מינהל מקרקעי ישראל כי לרשות היורש האמצעים ויכולת להמשיך בעיבוד הנחלה בעילות. באגודה שיתופית שהיא מושב עובדים לא תימסר הקרקע ליורשים אלא בתאום עם האגודה".

בהחלטה נקבע עוד כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לייעוד אחר, או במקרה שיהיה צורך ציבורי להשיב את הקרקע, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. המחזיק יהיה זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע בשיעור שייקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא. בפועל עודכן שיעור הפיצוי ושונה פעמים רבות, ועל כן קשה להצביע על מדיניות עקבית ואחידה בעניין זה.

יחידת הבסיס בהקצאת הקרקע למשק החקלאי היא ה"נחלה". בהחלטה 9 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 5.7.1966 הוגדרה הנחלה כ"חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע ע"י שר החקלאות בהתייעצות עם מינהל התכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קרן קימת לישראל או רשות הפתוח והוחכרה - לתקופה ארוכה - למתיישב לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או שיפותח בחלקה זו". בהחלטה 8 מאותו תאריך נקבעו המטרות שלשמן תוכר קרקע חקלאית בדרך של נחלה. הקצאת הקרקע נקבעה לפי העיקרון של שוויון גודל הנחלות במשבצת של כל יישוב. המשבצת החקלאית של יישוב היא אגד של חלקות או נחלות המוכרות במשותף לאגודה החקלאית במסגרת הסכם חכירה או שכירות.

במושבים ובכפרים שיתופיים קיימת הבחנה בחוזי החכירה בין השטחים המוכרים בהסכם חכירה ישיר בין מינהל מקרקעי ישראל לבין בעל הזכויות בנחלה החקלאית (חלקות א') לבין השטחים המוכרים לאגודה השיתופית כמשבצת של היישוב, אשר כוללים את כל שטח המשבצת למעט חלקות א' של הנחלות. בכפרים שיתופיים, רשאית האסיפה הכללית של היישוב לבקש להחכיר לבעלי הנחלות גם את חלקות ב'. מטרת ההחכרה לאגודה החקלאית היא לשימוש חקלאי ולמפעלים. מטרת ההחכרה למתיישב הבודד - לשימוש חקלאי ולמגורים.

עד לרישום הנחלות על שם חברי האגודה במושב, נחתם חוזה החכירה ביחס לקרקעות המושב בין המינהל לבין האגודה, אשר מקצה את הקרקעות בתחום המשבצת לחבריה. לבעל הנחלה יש זכויות בקרקע מתוקף חברותו באגודה או מתוקף הסכם בינו לבין האגודה, אך אין בזכויות אלו כדי ליצור יחסים חוזיים ישירים בין בעל הנחלה למינהל מקרקעי ישראל. כל החברים שקיבלו קרקע במסגרת האגודה השיתופית רשומים במינהל, אך למינהל לא ידוע מי מהם מחזיק באיזו חלקה מחלקות ב', שכן החלוקה הפנימית נעשית על-ידי האגודה.

בקיבוץ ובמושב השיתופי המקרקעין שבמשבצת מוקצים לאגודה בלבד, ולחברים אין כל זכויות קניין בהם. רק בשנת 1995 חל מהפך בעמדת מועצת מקרקעי ישראל שנתנה אפשרות למושב השיתופי לשייך את בתי המגורים לחברים (החלטה 692), ולקיבוץ - לשייך את נכסי האגודה השיתופית לחברים (החלטה 751).

בפועל נמנע מינהל מקרקעי ישראל מלעסוק ברישום הנחלות על שם המתישבים ובחר להסדיר את החכירה של משבצות היישובים כמכלול ובאופן זמני, עד לרישום החכירות, בדרך של הסכמי שכירות לתקופות קצובות של שלוש או חמש שנים. הסדרת החכירה לדורות של הנחלות המשפחתיות הונחה ונדחתה לעתיד רחוק. כך נוצר סטטוס של בעלי נחלות משפחתיות שהמעמד המשפטי שלהם הוא של "בר רשות" - שהוא בעל הרשאה מאת האגודה השיתופית לשימוש במקרקעין בנחלה. מעמד זה קרוב מאוד למעמדו המשפטי של "אריס", אלא שפקודת האריסים

משנת 1933 המגינה על זכויותיהם של האריסים אינה חלה על המתיישבים על מקרקעי המדינה ומקרקעי הקרן הקיימת לישראל. גם חוק הגנת הדייר, התשל"ב-1972, אינו חל על משק חקלאי.

במהלך השנים הוקם מרכז לרישום המשבצות והיישובים החלו להיערך להסדרת רישום זכויות החכירה שלהם. קיבוצים רבים אכן השלימו את התהליך. במושבים נתגלעו בחלק מן היישובים חילוקי דעות לגבי אופן הרישום - על שם האגודה, כאשר המתיישב הוא בר-רשות בלבד, או ישירות על שם המתיישבים, ולכן לא נרשמו חכירות אישיות ולעתים גם לא נרשמו המשבצות. בשנת 1998 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לקדם את עניין רישום זכויות החכירה במשקים המשפחתיים, וקבעה בהחלטה 823 מיום 10.2.1998 כללים להקצאת קרקע לנחלות. בפועל, מעת קבלת ההחלטה נעשה מעט מאד. לא גובש נוסח מוסכם של הסכם חכירה לדורות וכך נמנע הרישום בספרי המקרקעין.

הזנחת רישום זכויות החקלאים יצרה אצלם תחושה של חוסר ביטחון במעמדם המשפטי במשקיהם, בעיקר כאשר בערכאות משפטיות נאמר להם שמבחינה משפטית כמעט שאין להם זכויות. המתיישבים יצאו למאבק רחב היקף על עיגון זכויותיהם, אולם הניסיון להסדיר את הנושא בחקיקה לא עלה יפה ומצב זכויות החקלאים במקרקעי ישראל הוא היום גרוע מכפי שהיה אי פעם.

### **מגבלות וחסימים בשיטת החכירה של קרקע חקלאית**

שיטת החכירה החקלאית שונה לחלוטין מן החכירה העירונית, שכן על החוכר החקלאי מוטלות חובות שאינן קיימות בחכירה עירונית. תקופת החכירה למגורים במשק חקלאי קצרה יותר מאשר בבנייה עירונית ודמי החכירה משולמים מדי שנה ללא קשר לשווי הקרקע או לגודל הנחלה, בשעה שדמי החכירה העירוניים משולמים מראש לכל תקופת החכירה ושיעורם נגזר משווי הקרקע. בעת שינוי ייעוד הקרקע שהוכרה, רשאי החוכר העירוני לנצל את הקרקע בייעודה החדש ובתנאי שישלם "דמי היתר" עבור תוספת הזכויות, ואילו הסכם החכירה החקלאית פוקע והקרקע אמורה לשוב למינהל בתמורה לפיצויי השבה, שגם הם נקבעים באופן אחיד בכל הארץ וללא קשר לשווי הקרקע בייעודה החדש. בקרקע עירונית המשמשת לתעסוקה המינהל אינו מתערב בשיקולי התכנון של ייעוד הקרקע. בקרקע חקלאית, לעומת זאת, התעסוקה מוגבלת לחקלאות, והשימוש בקרקע למטרות תעסוקה לא חקלאית מותר רק בתנאים מגבילים ביותר. בדרך זו מצמצמת מדיניות החכירה של המינהל את אפשרויות הגיוון של מקורות התעסוקה והפרנסה בכפר ויוצרת חסימים להתפתחות הכלכלית והקהילתית. למעשה ישנה כאן התערבות של המינהל בשיקולים תכנוניים, אשר באמצעות מגבלות מנהליות מונעת את הדיון התכנוני ואת השגת השימוש המיטבי בקרקע.

מעבר לכך, בקרקע העירונית מתנהל מזה כשלושים שנה תהליך של הקטנת מעורבות המינהל בבעלות במקרקעין, החל ב"היוון" זכויות החכירה ועד להעברת הקרקע לבעלות מלאה של החוכרים. לבעלות השוויצרית שנותרה בידי מינהל מקרקעי ישראל בקרקע עירונית אין ערך כלכלי אלא הצהרתי בלבד. שינויים אלו לא הגיעו לקרקע החקלאית. רק בתחילת שנת 2006 נקטה מועצת מקרקעי ישראל בצעד ראשון לקראת שינוי כאשר החליטה, בעקבות הממשלה, לאפשר הקניית זכויות חכירה מהוונות בחלקת המגורים בנחלה החקלאית במושב ובקיבוץ, אולם בינתיים

החלטה זו טרם אושרה. בפועל עד היום אין לחקלאי בהתיישבות הכפרית השיתופית זכות בעלות במשקן, אלא לכל היותר זכות חכירה לדורות העוברת בירושה, וגם היא מותנה בחברותו באגודה השיתופית של היישוב.

משטר הקרקע החקלאית בכפר הישראלי סובל משתי רעות חולות: האחת, שיטת הקצאת הקרקע על פי יחידות נורמטיביות בדמות הנחלה, שאינה משרתת את צרכי הניהול של משק יצרני בעל אוריינטציה עסקית המסוגל לנצל הזדמנויות כלכליות; והאחרת, שיטת החכירה, היוצרת תלות בלתי סבירה במינהל מקרקעי ישראל, מעבר למתחייב על פי חוקי התכנון והבנייה או השמירה על הסביבה. המשטר הנוכחי הוא שריד לתקופה שקדמה להקמת מדינת ישראל, כאשר המטרה הייתה ליצור באמצעות ה"נחלה" מסגרת להקצאת מכסת קרקע לצרכי פרנסתם של המתיישב ובני ביתו, וכאשר החקלאות הייתה בסיס כלכלי כמעט בלעדי במרחב הכפרי. היום הוא מהווה מגבלה על ההתפתחות הכלכלית והחברתית של הכפר ותושביו.

## 1. משטר הנחלות

דגם "הנחלה" ששימש את תכנון החקלאות והכפר תקופה ארוכה מאוד איבד עם הזמן את המשמעות התפקודית שלו בשל התפתחויות טכנולוגיות, שינוי התנאים הכלכליים והתפתחות התשתית במדינה. הגדרת ה"נחלה" כפי שנקבעה בשנת 1966 אינה עונה היום על המטרה הלאומית של הבטחת יציבות כלכלית בכפר. מצד אחד ניהול משק חקלאי מתקדם, עתיר ידע וטכנולוגיה ובעל כושר תחרות דורש כשירויות, מיומנויות ואמצעים הרחוקים מרחק רב מאלה שנדרשו לאיכר החקלאי לפני דור. לכן רק מיעוט מבין בעלי הנחלות יכול למצוא את פרנסתו העיקרית במשק החקלאי, אולם הקצאת הקרקע בדרך של נחלה, ללא קריטריון פונקציונלי לקביעת גודל יחידת הייצור המתאימה לפעילות הכלכלית, מגבילה את אפשרויות הפיתוח שלו. מהצד האחר הסכמי החכירה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל מטילים מגבלות המונעות ממרבית בעלי המשקים שאינם פעילים בחקלאות לפתח פעילויות לא-חקלאיות בתחומי הנחלה.

## 2. הסדרי החכירה

בישראל אדם אינו רשאי לעשות שימוש בקרקע אלא אם השימוש הותר על פי תכנית המאושרת כחוק. במרחב הכפרי יכולתם של החקלאים לנצל את משאבי הקרקע שהועמדו לרשותם למטרות שאינן חקלאיות, גם אם הן משתלבות במרחב הכפרי, מוגבלת מתחילה על-ידי הסדרי החכירה הקובעים כי הקרקע מיועדת לשימוש חקלאי, למגורי המתיישבים ולשירותי הקהילה בלבד.

דוגמה מצוינת בהקשר זה היא חדרי האירוח בכפרים. עד לתחילת שנות התשעים של המאה ה-20 נאסר על בעל נחלה לבנות בחצרו חדרים להשכרה. מאז שהמינהל הקל באיסוריו, הוקמו במרחב הכפרי כ-5000 יחידות נופש, אלא שגם כיום מוגבל מספר חדרי האירוח בנחלה לשניים, ובאזורים מסוימים לארבעה, וזאת למרות שקביעה זאת אינה מתפקידו של המינהל, אלא של רשויות התכנון המופקדות על פי חוק על נושא זה. למינהל כבעל הקרקע יש סמכות לדרוש, לאחר אישור התכנית, תוספת תשלום דמי חכירה עבור תוספת זכויות הבנייה, אבל לא לקבוע מתחילה את זכויות השימוש בקרקע.

דוגמה נוספת היא מתחום התעשייה בקיבוצים. בעבר המינהל לא הגביל את הקיבוץ בהיקף התעשייה שהוא רשאי לפתח בחצרו, והקמת המבנים לתעשייה נסמכה על החלטות רשויות התכנון, כאשר למינהל נשמרה הזכות לדרוש תוספת תשלום דמי חכירה עבור הזכויות הנוספות בקרקע. בשנים האחרונות הגביל המינהל את השטח המותר לפיתוח ענפי תעסוקה לא חקלאיים בקיבוץ, תחילה ל-250 דונם ומשנת 2003 ל-75 דונם בלבד, אף-על-פי שמקומה של החלטה על גודל שטח התעשייה ליישוב כפרי הוא במסגרת תכנית מתאר המאושרת על ידי ועדה לתכנון ולבנייה. בהתערבות מועצת מקרקעי ישראל בשם בעלי הקרקע כסמכות שלטונית עליונה, יש עיקור של הדיון ברשויות התכנון והבנייה שמתפקידן לשקול שיקול תכנוני על פי תנאי המקום וצרכיו. יתר על כן. ליצירת מכסות בינוי אדמיניסטרטיביות בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל יש תוצאות בלתי-רצויות שכן היא יוצרת נורמה של "זכאות" גם במקומות שאינם מתאימים לבינוי ופיתוח ומביאה ללחץ לא סביר על גופי התכנון המאשרים בסופו של דבר את הבינוי.

### **הערות סיכום: הצורך במדיניות קרקעית גמישה**

בשנת 1990 הכינה הרשות לתכנון החקלאות ופיתוח והכפר שבמשרד החקלאות הצעת מדיניות לשיקום ופיתוח החקלאות, שנועדה "ליצור מערכת חקלאית פלורליסטית פתוחה וגמישה יותר מאשר בעבר". הכוונה הייתה להסיר את שלושת החסמים במדיניות הקרקע - נידוד והחכרת משנה, שימוש לא-חקלאי והקצאת מגרשים למגורים, ולמעשה להתרחק מהעקרונות שהנחו את מתכנני הנחלה החקלאית ולגרום לליברליזציה של דפוסי החכרת הקרקע. הצעת מאוחרת יותר, משנת 1996, הגדירה את יסוד המדיניות החדשה כ"הפרדה בפועל של זכויות העיבוד החקלאי מזכויות הקניין בקרקע", ולפיה יהיו לחוכר החקלאי זכויות קניין העומדות ברשות עצמן, ללא קשר לחובת העיבוד...". עם זאת לא ניתן מענה לשאלה מה יהיה הקריטריון לקביעת גודל שטח הקרקע המוקצה לחוכרים אם אין קשר בין גודל הנחלה לפרנסת החקלאי ותעסוקתו. מועצת מקרקעי ישראל אימצה כעבור זמן את קווי המדיניות שהוצעו על-ידי משרד החקלאות והכפר, אולם ההחלטות שהתקבלו לא יושמו. כתוצאה מכך נוצרה בכפר הישראלי תרבות ניהול מקרקעין שמקורה בעודף אמצעי ייצור ומבני משק חסרי שימוש, ואשר מתבטאת באלפי מבנים המשמשים לעסקים לא-חקלאיים ללא היתר ועסקות לא מוסדרות של השכרת משנה בקרקעות חקלאיות.

ההתפתחות הטכנולוגית של החקלאות והתמורות במבנה התעסוקה של תושבי הכפר מחייבות מעבר למשטר קרקע גמיש יותר. האחידות הקיימת היום בגודל השטח החקלאי של הנחלה מגבילה את יכולת ההסתגלות של תושבי הכפר למציאות הכלכלית והחברתית המשתנה. על כן מוצע לבחון אפשרויות להסדרים גמישים יותר, ובכלל זה אפשרות של פיצול הנחלה ומכירת זכויות בקרקע חקלאית. המגמה של סיחור אמצעי הייצור החקלאיים, כמו מכסות הייצור והשינוק, שהחלה לפני שלושה עשורים הובילה להתפתחות חקלאית מרשימה ביותר ולמעבר למשק מנוהל מודרני ובעל כושר תחרות. סיחור זכויות החכירה בקרקע חקלאית יאפשר לבעלי נחלות שאינם משתמשים בקרקע למכור את זכויותיהם בחלקות חקלאיות לאחרים המבקשים להגדיל את יחידות הייצור שלהם לממדים התואמים את צרכי המשק, וזאת מבלי לפגוע בזכותם של המוכרים לרכוש מחדש זכויות חכירה, אם יבקשו לשוב ולהרחיב את משקיהם. משמעותו של



הסיחור הוא תשלום דמי חכירה ריאליים המחושבים על פי גודל השטח המוכר והשווי הכלכלי של הקרקע למטרות הייצור החקלאי.

כמו כן יש מקום לדון בהסתלקות מהעיקרון לפיו הנחלה צריכה לשמש כמקור פרנסה בלעדי של המתיישב מחקלאות ובהתאם לכך נקבע גודלה. יש להכיר בכך שרבים מבעלי המשקים המשפחתיים וחברי הקיבוצים אינם מתפרנסים בחקלאות, גם אם חלקם מפעילים משק חקלאי חלקי (part time farm), משק עזר או משק של תחביב, ולתת קדימות לעידוד תעסוקות לא-חקלאיות המשתלבות בסביבה הכפרית, אינן מהוות מטרד לשכנים ואינן מתחרות בתפקידי הערים. לצורך זה יש לקבוע קריטריונים לאישורן של תעסוקות כאלה במסגרת התכנון המתארי ולא במסגרת ניהול הקרקע המסור בידי מינהל מקרקעי ישראל.

ראוי לציין כי תהליכים אלה עשויים לגרום להתפתחותן של יחידות ייצור גדולות המנוהלות על-ידי תאגידיים מתמחים ולדעיכת המשקים החלקיים (part time farms) והחקלאות התחביבית. במסגרת זאת יהיה צורך להגדיר מחדש את מקומן של האגודות השיתופיות כבעלות זכות הקניין מול זכות הקניין של החקלאי. אלא שכדי לשנות את שיטת הבעלות במשק החקלאי יש צורך ברישום זכויות הקניין החוזיות בספר המקרקעין. כל עוד זכויות אלה אינן רשומות, כל דיון על העברתן, בין אם במלואן או בחלקן, יהיה תיאורטי בלבד.

## 1. תמורות במדיניות הכפרית במדינות המערב

פרק זה דן בתמורות שהתרחשו בשנים האחרונות באזורים הכפריים של המדינות המפותחות, בגורמים שהשפיעו על התרחשותן, ובמגמות השינוי במדיניות המכוונת לאזורים אלה. במשך שנים רבות היו התמורות במרחב הכפרי חד-כיווניות, והתבטאו בעיקר בדלדול מקורות התעסוקה של התושבים, בנטישה של רבים מהם, בעיקר הצעירים, ובצמצום השירותים הציבוריים והפרטיים. לאלה נוספה הפגיעה בסביבה כתוצאה מן האינטנסיפיקציה של הייצור החקלאי מהצד האחד וההוברה של שטחים חקלאיים מהצד האחר. לעומת זאת, החל משנות השבעים של המאה ה-20 החלו להסתמן בחלק מן האזורים הכפריים, בעיקר אלה המצויים בתחום ההשפעה של הערים הגדולות, מגמות הפוכות של צמיחה דמוגרפית וכלכלית, כתוצאה מכניסתה של אוכלוסייה חדשה ושל פעילויות כלכליות חדשות. מגמות אלה מבטאות שינוי מהותי בדימוי הכפר בעיני קבוצות אוכלוסייה מסוימות כמקום מגורים המציע מרחב, שלווה וקרבה לטבע וכמוקד לבילוי הפנאי. במקביל חדרו אל המרחב הכפרי מפעלי תעשייה ומרכזי מסחר, ובעיקר אלה הצורכים שטחים גדולים, ועסקים קטנים ובינוניים שחלקם שייכים לתושבים החדשים.

מגמות אלה חידדו את ההבדלים בין אזורים שונים במרחב הכפרי. בשעה שאזורים פריפריים ממשיכים במקרים רבים לדעוך, אלא אם כן יש להם יתרונות מיקום ייחודיים, האזורים הסמוכים ליישובים עירוניים גדולים, המספקים מקורות תעסוקה ושירותים לתושבי הכפר ושווקים למוצרי המפעלים והעסקים המתפתחים בו, נהנים ברובם מן המגמות החדשות. עם זאת מחיר ההצלחה הוא לעיתים אבדן של הייחוד הכפרי כאשר היישובים הכפריים הופכים לפרברים, או נבלעים על-ידי העיר המתפשטת.

מרבית מדינות העולם המערבי מייחסות חשיבות רבה להמשך קיומו של המרחב הכפרי כמרחב פעיל ואטרקטיבי לאוכלוסייה, אם משום שהמרחב הכפרי הוא הבסיס להמשך קיומה של החקלאות כספק של מזון, סיבים ומוצרים אחרים, כולל מוצרים סביבתיים; אם בשל הרצון למנוע נטישה של אזורים מיושבים; ואם בשל הרצון לשמר את הנוף הטבעי והחקלאי ואת השטחים הפתוחים לטובת האוכלוסייה העירונית, ועוד. השאלה הנשאלת היא מה צריכה להיות דמותו של המרחב הכפרי שאותו רוצים לקיים ומה הם אמצעי המדיניות שיש לנקוט בהם כדי לממש אותה?

### **עיקרי המדיניות הכפרית במדינות המערב**

מאז תום מלחמת העולם השנייה עמדה החקלאות במרכז המדיניות הכפרית של רוב ארצות העולם המערבי, כאשר המטרה הייתה לעודד את החקלאים ליעל ולהגביר את הייצור, בעיקר של מוצרי מזון בסיסיים. הנחת היסוד הייתה שפיתוח החקלאות יבטיח גם את שגשוגו של הכפר. גישה זו באה לידי ביטוי בולט במדיניות החקלאית (CAP) שאומצה על ידי מדינות אירופה עם הקמת השוק המשותף, ולפיה חלק הארי של התקציב המשותף הופנה לתמיכה במגזר החקלאי. כתוצאה מכך התרכז הייצור בידי מספר קטן והולך של חקלאים גדולים שקיבלו את מרב הסיוע, בשעה שיתר החקלאים הקטינו את היקפי הייצור או נטשו את החקלאות ולעתים גם את הכפר.

במהלך שנות השמונים הוכנסו שינויים במדיניות החקלאית של ארצות המערב, בעקבות משברים כלכליים שפקדו אותן, הופעת עודפים במוצרים חקלאיים בסיסיים וירידת המחירים שנלוותה לכך. היקפי התמיכה בחקלאות גדלו לממדים שלא ניתן היה לשאת בהם, ועל כן הוצע לחקלאים להקטין את היקפי הייצור, לעבור לענפים חדשים שיש להם ביקוש בשוק, או לפרוש כליל מעיסוקם בתמורה לסיוע כספי. מדינות מסוימות, כדוגמת בריטניה, החלו להפעיל גם תכניות סיוע לפיתוח תעסוקות חלופיות.

משנות התשעים ניכרת תפנית משמעותית ביותר במדיניות המכוונת לאזורים הכפריים, כאשר במוקד עומד המעבר ממדיניות מגזרית חקלאית למדיניות מרחבית שבמרכזה עומד האזור על מכלול הפעילויות המתקיימות בו ומשאביו הייחודיים, תוך הבחנה בין אזורים ברמות שונות של פיתוח ושאפה לצמצום הפערים ביניהם. ביסוד שינוי תפיסתי זה עומדת ההכרה כי בסיס כלכלי חדש ויציב הוא תנאי הכרחי לקיומן של הקהילות הכפריות בעידן הגלובליזציה והסחר החופשי, וכי כדי להתחרות בשווקים העולמיים עליהן להתבסס על פיתוח אזורי כולל ומשולב ועל ניצול מושכל של יתרונותיהן היחסיים במערכת העולמית המשתנה, בין אם אלה יתרונות הנובעים מן המשאבים הייחודיים לכפר ובין אם הם משקפים יכולת להשתלב בענפים כלכליים חדשניים.

מגמה נוספת במדיניות המשתנה, המתחברת לגישה האזורית, מתבטאת בעידוד וטיפוח של היוזמות מלמטה, ושל שיתוף הפעולה בין שלושת המגזרים - הציבורי, העסקי והאזרחי, ובין קהילות שונות בכל אזור. הקהילות אמורות לזהות את הצרכים המיוחדים שלהן, את יתרונותיהן היחסיים ואת המשאבים העומדים לרשותן, לקבוע לעצמן סדרי עדיפויות ויעדים לפיתוח ולגבש תכניות פיתוח, וזאת תוך שיתוף של כל קבוצות העניין בקהילה, ולעתים גם באזור. המדינה מצידה אמורה לסייע על-ידי השקעה בפיתוח ההון האנושי והחברתי של הקהילות הכפריות ובהעצמתן, ובתשתיות המקשרות את המרחב הכפרי למוקדי הפעילות הכלכלית. הכיוון הוא אפוא

להחליף את התמיכות בהשקעות ציבוריות, שתשמשנה מנוף לגיוס ההון הפרטי. תפקיד נוסף של המדינה הוא להגן על האינטרסים של המגזר הכפרי מול מגזרים אחרים, חזקים יותר.

גישת הפיתוח מלמטה נובעת במידה רבה גם מן ההכרה כי המרחב הכפרי אינו אחיד ואין "בעיה" כללית אחת המייחדת את כלל האזורים הכפריים, ולכן גם לא ניתן לעצב מדיניות אחת שתתאים לכל מקום ולכל מצב. המדיניות חייבת להיות דיפרנציאלית וגמישה כדי שאפשר יהיה ליישם אותה בתנאים שונים בהתאם למאפיינים הפיסיים, המוסדיים והתרבותיים של כל אזור בפני עצמו. שיתוף האזרחים וקבוצות העניין המקומיות הוא אחד האמצעים להשגת מטרה זו.

מרכיב אחר של המדיניות המכוונת לכפר הוא שימור משאבי הטבע והסביבה, המשקף במידה רבה את רצונו של הציבור העירוני לשמר את המרחב הכפרי כשטח ירוק ופתוח וכמוקד לפעילויות פנאי ונופש ולשימור המורשת הלאומית. למדיניות הסביבתית שני היבטים עיקריים: הטלת מגבלות על שימושים הפוגעים בסביבה ובכלל זה שימושים חקלאיים אינטנסיביים, המופנית בעיקר לאזורים רגישים מבחינה הטבע והנוף, והגבלת הפיתוח העירוני למטרות מגורים, תעשייה, מסחר ועוד המופנית בעיקר לשולי הערים.

המדיניות הכפרית החדשה בעולם המערבי נשענת, אם כן, על שלושה ראשים: פיתוח כלכלי, המבוסס על גיוון (diversification) הפעילות הכלכלית בענפים שונים; חיזוק והעצמה (empowerment) של הקהילות הכפריות וצמצום הפערים ברמת הרווחה שלהן לעומת המרכזים העירוניים; ושימור השטחים הפתוחים ומשאבי הטבע באמצעות פיתוח בר-קיימא (sustainable development).

### 1. המדיניות הכפרית באיחוד האירופי

את תחילת השינוי במדיניות האיחוד האירופי כלפי המרחב הכפרי ניתן ליחס למסמך על עתיד החברה הכפרית שפורסם בשנת 1988 ובו הוצב פיתוח הכפר כיעד מועדף במסגרת הרפורמות בתכניות הסיוע שגובשו באותה עת. הביטוי העיקרי שניתן לגישה זו בשנים האחרונות הוא הכללת מרכיב מוגדר של פיתוח כפרי (Rural Development Policy – RD) בתוך המדיניות החקלאית, במסגרת מה שמכונה בשם היסוד השני של המדיניות החקלאית המשותפת (Second Pillar of CAP). יחד עם זאת הפיתוח הכפרי עדיין אינו נתפס כיעד בפני עצמו אלא כחלק אינטגרלי של המדיניות החקלאית, והוא נועד בעיקר לסייע בהבניה מחדש של החקלאות ובשמירה על הבסיס החקלאי והיערני של המרחב באמצעות הרחבה וגיוון של הפעילויות הכלכליות, ושילוב של ניהול משאבי הטבע והסביבה בפעילות החקלאית והיערנית. תפיסה זו באה לידי ביטוי בסיכום הדברים של ועידת זלצבורג בנובמבר 2003: "החקלאות לבדה לא תציל את המרחב הכפרי, אבל פיתוח מקומות כפריים עשוי להציל את החקלאות ואת המשפחות החקלאיות, וגם את האחרים החיים ורוצים להתפרנס במקומות כפריים". ברוח זו הותוו הנחות היסוד, שמהן נגזרו המטרות והיעדים של המדיניות הכפרית האירופית לשנים הבאות, שהעיקריים בהם הם עידוד החקלאות כמגזר רב-תפקודי, תחרותי ורווחי, עידוד היזמות המקומית והאזורית, וחיזוק המרכיבים הסביבתיים בפעילות החקלאית, כולם במסגרת היעד הכללי של "תמיכה בפיתוח בר-קיימא של כל האזורים הכפריים באירופה המורחבת". התמיכה אמורה להתבטא

בהשקעות בתשתיות ובשיפור ההון האנושי, בסיוע לחילופי דורות במשקים החקלאים, במתן תשלום לחקלאים עבור "שירותים סביבתיים" ובסיוע לגיוון הפעילויות הכלכליות במרחב הכפרי על-ידי שיפור הנגישות לשירותים ולטכנולוגיות חדשות ויצירת הזדמנויות תעסוקה חדשות.

כלי הביצוע העיקריים של המדיניות הכפרית הן ארבע קרנות מבניות (structural funds), המיועדות לפיתוח כלכלי, פיתוח מקורות תעסוקה, פיתוח חקלאי באזורים נחשלים ופיתוח הדיג. קיימת החלטה לרכז לקראת 2007 את כל מקורות המימון לקרן אחת לפיתוח חקלאי וכפרי.

מחקרי הערכה של המדיניות הכפרית האירופית הצביעו על פגמים בביצועה ומתוכם ניתן להסיק כי הצלחתה של מדיניות כזו מותנית בכמה תנאים ובהם: הגדרה ברורה של המטרות והיעדים, איזון נכון בין המרכיבים השונים (החקלאות, הסביבה והקהילות הכפריות), קיומה של מערכת ארגונית המאפשרת תיאום בין כל אמצעי המדיניות ובין הגופים המבצעים, שיתוף המוסדות המקומיים והאוכלוסייה המקומית בקבלת החלטות ובניהול התכניות, ושיפור הנגישות של הלקוחות הפוטנציאליים באמצעות פישוט מרבי של הליכי הגשת הבקשות והתכניות לסיוע ומתן ייעוץ והדרכה לאלה שאינם מסוגלים להתמודד בכוחות עצמם עם הליכים אלה.

## 2. המדיניות הכפרית בבריטניה

לבריטניה יש מסורת ארוכת שנים של טיפוח המרחב הכפרי, המשקפת את החשיבות שמייחס לו הציבור הרחב. נקודת המוצא של המדיניות הכפרית היא שהמרחב הכפרי מייצג את הזהות הלאומית והוא שייך לכלל הציבור. על כן יש לחזק את הייחודיות שלו, לפתוח אותו לכלל הציבור ויחד עם זאת להבטיח צמיחה בת-קיימא ולצמצם פערים בין העיר והכפר. מאחר שהמרחב מכיל מגוון של אזורים השונים זה מזה בצרכים וביכולת לקדם פיתוח מקומי, נדרשת גמישות בתכניות הפיתוח והתאמתן לנסיבות המקומיות. מכאן גם הדרישה לשתף את התושבים ואת הארגונים המקומיים בתכנון ובקבלת החלטות לגבי האזור בו הם חיים.

יעדי המדיניות הכפרית בבריטניה לשנים 2005-2009 כוללים שמירה וטיפוח של הסביבה הטבעית, תוך הרחבת הנגישות אליה לצרכי בילוי הפנאי לכל שכבות האוכלוסייה; שיקום והחייאה של אזורים כפריים נחשלים ושיפור תנאי החיים בקהילות הכפריות, ובכלל זה הבטחת דיור במחיר סביר, שיפור השירותים הציבוריים ונגישותם לקהילות הכפריות, עידוד היזמות המקומית וחיזוק הרשויות המקומיות, וסיוע בהבניה מחדש של המגזר החקלאי. יישום היעדים נעשה באמצעות מענקים הניתנים לפרויקטים שונים במסגרת תכניות סיוע ייעודיות, כמו פיתוח ענפי חקלאות חדשים ומתקני עיבוד תוצרת חקלאית, הכשרה מקצועית ושירותי ייעוץ לחקלאים, הקמת מבני ציבור, שימור מבנים היסטוריים ופיתוח תשתיות תקשוב.

דוחות הערכה של המדיניות הכפרית ואופן ביצועה הצביעו על ריבוי ערוצי הסיוע והסרבול הביורוקרטי המונעים מתושבי הכפר ומן החקלאים לנצל כראוי את תכניות הסיוע, על חששם של התושבים להסתכן בגיוון הפעילות הכלכלית ועל הקושי שלהם לזהות הזדמנויות חדשות או להכין תכניות עסקיות ארוכות-טווח כחסמים משמעותיים לפיתוח הכפר. הלקחים העיקריים הם שיש צורך להדריך את התושבים ולייעץ להם כיצד להיעזר בתכניות הסיוע, לשתף אותם ואת המוסדות המקומיים בקביעת סדרי העדיפויות שלהם ולהתאים להם את התכניות העונות על צרכיהם.

### 3. המדיניות הכפרית בארצות הברית

גם בארצות הברית התמקדה המדיניות הכפרית במשך שנים רבות בפיתוח החקלאות, במידה רבה בשל כוחו הפוליטי של המגזר החקלאי. חלק ניכר מן התמיכה הממשלתית בכפר מגיע במסגרת מדיניות הרווחה האישית, המאפשרת לאנשים להתקיים אך אינה תורמת לפיתוח האזורים הכפריים. בשנים האחרונות מסתמן שינוי במדיניות, המבטא שינוי תפיסתי של המושג "פיתוח" בהקשר למרחב הכפרי. מטרת-העל של המדיניות הכפרית לשנים 2005–2010 היא החייאת המרחב הכפרי וביסוסו כאזור משגשג, בריא ובטוח לכל תושביו. כדי להשיג מטרה זו הוגדרו שני יעדים עיקריים: הרחבת ההזדמנויות הכלכליות בכפר ושיפור איכות החיים של התושבים. האמצעים המשמשים לכך הם בעיקר פיננסיים ומקצועיים, שמקורם בסיוע ישיר של הממשל הפדרלי ובגיוס משאבים מגופים אחרים - ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים. דגש מיוחד הושם על פיתוח הטכנולוגיות החדשות בתחום התקשורת והאינטרנט, הן כאמצעי לפיתוח עסקים והן כאמצעי למתן שירותים מתקשבים - למידה מרחוק, רפואה מרחוק ועוד.

התפיסה הבסיסית עליה מבוססת המדיניות האמריקאית היא של יוזמה ואחריות עצמית, לפיה על הקהילות לנהל את ענייניהן, לפתור קונפליקטים פנימיים ולקבל החלטות לגבי עתידן בכוחות עצמן, ואילו תפקידה של המדינה הוא לסייע באמצעות מידע, משאבים כספיים, הענקת סמכויות לשלטון המקומי, ועידוד שיתוף הפעולה בין המגזרים השונים בתוך הקהילות ובין הקהילות לבין גופים מוסדיים אזוריים וממלכתיים.

### ההגנה על החקלאות והשטחים הפתוחים

האמצעים המקובלים בארצות המערב להבטיח את שימור המרחב הכפרי בכלל והחקלאות בפרט כוללים כלים של תכנון שימושי הקרקע (תכניות מתאר), אמצעים כלכליים (תמיכות וסובסידיות) וכלים פיסקליים (מיסוי מקרקעין).

תכנון שימושי הקרקע מפותח באירופה במדינות שיש להן מסורת של הכנת תכניות מתאר והוא נועד להגביל את התפתחותן המרחבית של ערים באמצעות אזורי חיץ (buffer zones), הקמת ערים חדשות באזורים דלילי אוכלוסייה, ומחזור קרקע עירונית בדרך של הריסת שכונות ישנות ובנייה מודרנית במקומן (urban renewal).

מדיניות של תמיכה ישירה (סובסידיה) בחקלאות מופעלת כבר שנים רבות הן בארצות אירופה והן בארצות-הברית, אם כי באיחוד האירופי היא נתונה היום בויכוח נוקב בין המדינות "החקלאיות" לבין אלה שמשקל החקלאות בהן קטן ביותר. המגמה כיום היא לשלב את התמיכה בחקלאות עם התמיכה בשימור אזורים פתוחים, בשמירת איכות הסביבה ובעידוד החי והצומח בטבע. בארצות-הברית מקיים משרד החקלאות הפדרלי (USDA) מאז 1985 תכנית מיוחדת (CRP) לתמיכה בחקלאים עבור נכונותם להשבית את הייצור בקרקעותיהם, במטרה להקטין את עודפי הייצור של גרעינים ושמן. במסגרתה ניתנת לחקלאי רנטה קבועה עבור אדמתו, כפיצוי על הפסד ההכנסה הנקייה מחקלאות, ובתנאי שישמור עליה כשטח פתוח, בלתי מופרע בבינוי וללא ייצור חקלאי, ויקפיד על מילוי כללים מכבידים של שימור קרקע ומניעת סחף. התכנית התפתחה במשך השנים

לתכנית של שמירה על שטחים פתוחים, ובמסגרתה נמנע בשנת 2004 עיבוד של כ-7% מהשטח החקלאי המעובד בארצות-הברית, בעלות של כ-8% מכלל הסובסידיה לחקלאות.

השימוש במיסוי מקרקעין מקובל בעיקר במדינות שבמזרח ארצות הברית, שם מוטל מס רכוש גבוה על קרקע חקלאית שאינה מעובדת או שאינה נכללת באחת התכניות לשמירה על שטחים פתוחים.

אמצעי נוסף שנעשה בו שימוש כדי להגן על החקלאות ועל השטחים הפתוחים בארצות הברית הוא החקיקה המכוונת להגנה על זכות החקלאי לעבד את אדמתו ולקיים משק חקלאי, חרף אילוצים של איכות הסביבה או התנגדות השכנים העירוניים. כך לדוגמה בניו ג'רסי, המדינה הצפופה ביותר בארצות-הברית, מאפשרים החוקים המתייחסים לזכות העיבוד החקלאי (Right to Farm Act) (ולשימור ייעודן החקלאי של הקרקעות Agriculture Retention and Development Act), למדינה לשמר שטחים נרחבים כשטח פתוח או שטח חקלאי, על אף מחירי הקרקע הגבוהים.

## הערות סיכום ומסקנות

בחירת העקרונות וכיווני ההתפתחות של המדיניות הכפרית במדינות המערב מצביעה בראש ובראשונה על שינוי תפיסתי במקומו ובתפקידו של המרחב הכפרי במערכת הלאומית. על רקע זה מתרחש השינוי במדיניות הכפרית, העוברת מתמיכה מגזרית, בעיקר בחקלאות, לתמיכה מרחבית בפיתוח על בסיס אזורי, אם כי לחקלאות נשמר עדיין מקום מרכזי בפיתוח הכפר ובסיוע הציבורי המוקצה לו. הפיתוח האזורי אמור לשקף את הצרכים ואת הרצונות של התושבים, ומכאן החשיבות הגוברת המיוחסת ליוזמה מלמטה כמנוף לגיבוש תכניות פיתוח אזוריות ומקומיות. לכן המדיניות הכפרית הנוכחית שמה דגש על שיתוף כל קבוצות העניין המקומיות באזור נתון בתהליך של קביעת המטרות והערכים המנחים את תכניות הפיתוח האזורי, בגיבוש התכניות וביישומן. בהקשר זה נועד תפקיד מרכזי לשלטון המקומי כזם מוביל וכמתאם. תפקידה של המדינה הוא לסייע ליוזמות אלה באמצעות פיתוח תשתיות, קידום טכנולוגיות חדשניות, עידוד היזמות העסקית, חיזוק השלטון המקומי באמצעות הענקה של סמכויות ומקורות למימון הפיתוח, והעצמת הקהילות הכפריות כדי שיוכלו למלא את התפקיד המיועד להן. במקביל מוטלת על המדינה החובה להגן על החקלאות ועל השטחים הפתוחים מפני לחצים של קבוצות עניין.

יחד עם זאת, מאחר שהמרחב הכפרי איננו אחיד באופיו, יש צורך במדיניות כפרית גמישה ודיפרנציאלית שניתנת להתאמה לתנאים המיוחדים לכל אזור בפני עצמו. במקביל נדרש כל אזור לשווק את עצמו בהתאם לנתונים הייחודיים שלו וליתרונות היחסיים שיש לו על-פני אזורים אחרים, כדי למשוך אוכלוסייה ועסקים ולזכות בסיוע ציבורי.

שאלה מרכזית העולה מן הסקירה היא מה הם היתרונות היחסיים של המרחב הכפרי שבהם ניתן להשתמש למטרות הפיתוח? האם הכוונה ליתרונות הנובעים ממשאבי הטבע והסביבה של הכפר, אשר מובילים לכיוון של פיתוח ענפים כמו תיירות וביילוי הפנאי, או ליתרונות הנשענים על משאבי ההון האנושי והחברתי, שיאפשרו לתושבי הכפר להשתלב בענפי כלכלה חדשים

וחדשניים, ואשר לעתים יש צורך לסייע ביצירתם? נראה כי התפיסה המובילה עד כה היא התפיסה הראשונה והיא עלולה להשאיר את המרחב הכפרי מאחור במקום לאפשר לו להשתלב במגמות הפיתוח הלאומיות והעולמיות. מכאן עולה שאלה נוספת - האם ניתן להרחיב את מגוון הפעילויות הכלכליות במרחב הכפרי ובה בעת גם לשמר את ייחודיותו כמרחב מובחן מן המרחב העירוני, ואם התשובה היא חיובית, מה הם המאפיינים הנתפסים כייחודיים למרחב הכפרי וראויים לשימור, ומה הם אמצעי המדיניות העשויים לאפשר את שימורם במקביל לפיתוח הכלכלי המתבקש? את התשובות אפשר אולי למצוא בחזון הפיתוח הבריטי (בתרגום חופשי):

"החזון שלנו הוא של אזורים כפריים המתפתחים באופן התורם לטיפול הנוף והמגוון הביולוגי, של מגזר חקלאי תחרותי הצופה קדימה, מסייע לשימור הסביבה ובה בעת מייצר את מזוננו, ושל כלכלה כפרית המבוססת על טכנולוגית המידע ועל מיומנויות מסורתיות גם יחד. בקיצור, לא פארק שעשועים אלא מרחב כפרי חי ועובד עבור אנשים אמיתיים. אנחנו שואפים למרחב כפרי המסוגל לעצב את עתידו בעצמו, שקולו נשמע בכל דרגי הממשל".

## 2. דברי סיכום

המבנה הכלכלי, החברתי והארגוני של המרחב הכפרי בישראל מצויים בתהליך של שינוי. שינויים אלו אינם אופייניים רק לכפר הישראלי אלא זוהי מגמה המסתמנת בכל העולם המערבי. אולם בישראל, בשונה מהעולם המערבי שימור הכפר לא הוצב עד כה כיעד לאומי ועל כן ננקטו אמצעים מועטים בלבד להבטיח את התפתחותו העתידית. המשק המשפחתי הקטן מפנה בהדרגה את מקומו למשקים חקלאיים גדולים, מתמחים ומתועשים. במקביל נתון המגזר החקלאי ללחצים משני כיוונים עיקריים - לחצי פיתוח מצד יזמים ורשויות עירוניות ותביעות לשימור משאבי הסביבה מצד ארגונים ירוקים ולעתים גם הציבור הרחב. אוכלוסיות חדשות המגיעות אל המרחב הכפרי מפחיתות את החשש מהתרוקנות הכפר מתושביו בשל הגירה אל העיר, אבל מנגד הן יוצרות מציאות חברתית חדשה וסדרי קדימויות אחרים לפיתוח הכפר וצביונו, המצביעים על עניין פוחת בשימור החקלאות כבסיס כלכלי עיקרי של הכפר ועניין גובר בשימור ערכי סביבה ואקולוגיה וארגון חיי הקהילה. פרבור הכפר, בעיקר באזורים הסמוכים למטרופולין, עשוי להיות השלב הראשון לקראת עיור הכפר והיעלמו כישות ייחודית ושונה מן העיר. מכאן מתבקשים שינויים במשטר זכויות הקרקע, תוך שילוב של תמיכה והגנה חוקית על זכות החקלאים לעבד את משקיהם מהצד האחד, והגמשת האפשרויות לפיתוח תעסוקה חלופית בתחומי הכפר, בעיקר באזורים הפריפריים, מהצד האחר. זאת בצד הטלת מגבלות על שימושי הקרקע באזורי המטרופולין כאמצעי לבלימת מגמות הפרבור של הכפר. אבחון והתאמה של הכלים המשפטיים והארגוניים הדרושים לשמירה על המסגרת של "הכפר", תוך השוואה למתרחש באזורים כפריים דומים בעולם, עשויים לשמש כלי עזר ליישום שימור הכפר כיעד לאומי בישראל.

# שמירה על המרחב הכפרי הזכות לעבד - החובה לעבד

מודל יישום "חקלאות בת קיימא" באזורים חקלאיים נבחרים  
(תמצית)

מאת לירון אמדור, פרופ' יורם אבנימלך, ד"ר חיים צבן

## מבוא

עבודה זו בוחנת אפשרויות שונות שיסייעו להביא למצב של "חקלאות בת קיימא" ולעיבוד מרב הקרקע החקלאית בישראל, כדי שהערכים הציבוריים והסביבתיים של החקלאות יישמרו לאורך ימים. בכדי להשיג מטרה זאת יש להביא לכך שפרנסת החקלאי תתבסס לא רק על המוצרים הסחירים שהוא מייצר (מזון וסיבים) אלא גם על תמורה עבור מוצרים ציבוריים - נוף, איכות הסביבה וערכים שבין אדם ואדמתו. מטרת העבודה היא על כן לאתר כלים יישומיים שבאמצעותם יקבל החקלאי תמורה על התרומות הציבוריות של החקלאות, לבדוק את משמעויותיהם הכלכליות ואת האפשרויות המוסדיות ליישומם.

כרקע לעבודה זאת מציינים המחברים כי בעבודה קודמת (צבן וחוב' 2004) נמצא שהתרומה הציבורית נטו של החקלאות היא כ-73\$ לדונם בשנה, בממוצע, על פני כל השטחים החקלאיים בישראל, וכי החקלאי מספק את התרומה הזאת ללא תמורה. דוגמה לתרומה כזאת היא העובדה שהחקלאות הינה מוצא סביבתי ראוי לפסולת הנוצרת במגזר העירוני. עוד נאמר כי 17% (700,000 דונם) מהקרקע החקלאית בישראל אינה מעובדת.

לצורך העבודה נבחנו ארבעה אזורים חקלאיים (עמק יזרעאל-מגידו, דרום השרון, עמק חפר וחבל עדולם במטה יהודה), בהם נלמדו המאפיינים והמגמות בחקלאות ומידת ישימותם של כלי התערבות שונים.

## עיקרי ההמלצות

- א. לקדם הכרה בתרומה הציבורית של החקלאות;
- ב. לקדם חקיקה מתאימה התומכת בחקלאות בת קיימא;
- ג. לפתח מדיניות תמיכה בחקלאות הקשורה לערכים ציבוריים;
- ד. לפתח ולעודד תיירות חקלאית;
- ה. לכוון את התמיכה גם לאזור המרכז משום שיש שם ביקוש גדול לערכי טבע;
- ו. למצוא דרך להסדיר שימושים חורגים בקרקע חקלאית על-ידי תכנון, חקיקה ואכיפת החוק.



## התועלות הציבוריות של החקלאות

על התועלות הציבוריות של החקלאות ניתן ללמוד מכמה מקורות:

1. בתמ"א 35 הושם דגש על חשיבות החקלאות כגורם המייצר מרחב, נוף, פעולות נופש ופנאי ומשמש כחיץ בין שטחים עירוניים. בין שאר הכלים הציעה התכנית להתאים את הייצור החקלאי לשיקולים סביבתיים ונופיים, לתמרץ זריעת שטחי חקלאות, להמשיך בביטוח נזקי טבע ולהתאים את מנגנון המיסוי (ארנונה, דמי חכירה וכדו') לעידוד תיירות חקלאית.
2. בשנת 2005 בוצע סקר שכלל 1500 איש במדגם כלל ארצי, ובחן עמדות ביחס לחקלאות ולחשיבותה. בין ממצאי הסקר:
  - 91% סבורים שלחקלאים תרומה חשובה לקיום המדינה;
  - 90% חושבים שמקצוע החקלאי הוא מכובד;
  - 91% חושבים שהחקלאות תורמת לנוף ולאיכות הסביבה;
  - 91% מאמינים שחשוב שתישאר בארץ חקלאות, כחלק מהמרקם התרבותי-סביבתי;
  - 72% מאמינים שללא חקלאות המדינה לא יכולה להתקיים.
3. מחקרים רבים שעסקו בנושא הצביעו על תועלות ציבוריות רבות של החקלאות ובהן:
  - תרומה חזותית: יצירת נוף (נמצא שהאוכלוסייה מעדיפה נוף חקלאי על פני שטח טבעי או יער נטע אדם), שמירה על דמותה החזותית של הארץ על מרכיביה הייחודיים וקשירת התושבים לנופי הארץ;
  - תרומה חברתית: לימוד ערכי טבע, שמירה על ערכי מורשת תרבותית, תרומה לביטחון ושמירת קרקע;
  - תרומה כלכלית: תשתית לפיתוח תיירות כפרית וחקלאית ומתן ערך מוסף לנדל"ן הצופה לנוף פתוח;
  - תרומה אקולוגית: מגוון מינים ובתי גידול, חלחול מי גשמים לאקוויפר, שיפור איכות האוויר, קליטת פסולת עירונית.

## העלויות הציבוריות של החקלאות

ישנן פעילויות חקלאיות הגורמות גם לפגיעה בסביבה אלא אם כן הן מטופלות כראוי:

- דישון עודף גורם לזיהום מי תהום, המלחת קרקע ולזיהום התוצרת החקלאית;
- משטר השקיה לקוי והשקיה בקולחין גורמים לזיהום מי תהום והמלחת קרקע;
- שפכים לא מטופלים של משקי בעלי-חיים גורמים לזיהום הקרקע והמים ולמטרדי ריח;
- חומרי הדברה עלולים לפגוע בבריאות האוכלוסייה, בבעלי החיים, בצמחייה, במקורות המים, בקרקע ובאוויר;

- עיבוד לקוי עלול להביא ליצירת סחף, הרס קרקעות וחסמת נחלים.

## כלים לתמיכה בתועלות הציבוריות של החקלאות בעולם

פרק זה סוקר בקצרה את הכלים הציבוריים הקיימים לתמיכה בחקלאות באיחוד האירופי, בבריטניה ובארצות-הברית. באופן כללי קיימים הכלים הבאים:

- הדרכה, מידע והעלאת המודעות לתועלות הנופיות, הסביבתיות והחברתיות של החקלאות;
  - תמיכה בפעילות וולונטרית של החקלאים, למשל פיתוח תיירות חקלאית, הצטרפות לביטוח חקלאי, או מיתוג מוצרים התורמים לנוף ולסביבה;
  - כלים כלכליים, כגון סובסידיה, מענקי השקעה או הקלות במס לחקלאים, ולחילופין התניית מתן סובסידיות בשמירה של החקלאי על איכות הסביבה ועל הנוף החקלאי;
  - חקיקה, תכנון ותקינה: מגבלות על פעולות הפוגעות בערכים חיצוניים של החקלאות.
- ההעדפה היא בדרך-כלל לכלים כלכליים על פני חקיקה וזאת בשל גמישותם. לעומת זאת הכלי המשפטי נמצא כיעיל להתמודדות עם סוגיות סביבתיות.

### א. האיחוד האירופי

התוכנית החקלאית של האיחוד האירופי (CAP) מכירה בצורך לעודד תועלות ציבוריות של השטחים החקלאיים, כאשר אחת המטרות היא לעודד עיבוד של הקרקע ומניעת "מדבור", או נטישת השטחים. החקלאים נחשבים כנאמני האזורים הכפריים שתפקידם לשמור על הנוף החקלאי וערכיו עבור כלל הציבור.

בשנים האחרונות חל שינוי בייעוד התמיכות והיום יש דגש סביבתי רחב יותר. שמירת הנוף, איכות הסביבה, פיתוח קהילות כפריות, מורשת ותרבות, איכות המזון ורווחת בעלי החיים הן מטרות מרכזיות של מדיניות האיחוד האירופי כיום. במקום תמיכה במחירים, כבעבר, עוברים היום לתמיכה קבועה בעיבוד הקרקע, שאינה תלויה בסוג הגידול וכמותו, אבל מותנה בשמירה על כללים סביבתיים. תמיכה זאת מונעת עיוותים בשוק. בנוסף לתמיכה בקרקע מוקצים משאבים לפיתוח אזורים כפריים ולפיתוח עסקי של משקים חקלאיים באמצעות הדרכה, הכשרה, תוכניות לקליטת חקלאים צעירים, פרישת חקלאים מבוגרים, סיוע במערכות השקיה ותמיכה מיוחדת לאזורים קשים ורגישים.

### ב. בריטניה

בבריטניה מופעלות מספר תכניות:

- תוכנית לטיפול אזורי כפר (CSS) משנת 1991, המופעלת במטרה לשמור על יופיו של הנוף החקלאי, להגן על בתי גידול טבעיים ולהרחיבם, לשמר אתרים ארכיאולוגיים

והיסטוריים, לשחזר אלמנטים נופיים שנהרסו ולשפר את נגישות האוכלוסייה למרחבי הכפר. ההסכם בין החקלאי לבין המדינה נחתם ל-10 שנים, תמורת תשלום שנתי;

- תוכנית חקלאית סביבתית בסיסית (ELAS), המיועדת להשיג תועלות סביבתיות כגון חיזוק הצמחייה, הציפורים, שמירת נוף, הגנה על קרקע, מקורות מים, אוויר נקי ואתרים ארכיאולוגיים. התוכנית, שהתחילה רק בשנת 2005, גמישה יותר מהקודמת, דורשת פחות ולכן פתוחה ליותר חקלאים. קיים הסכם לתשלום שנתי להקטר;
- תוכנית לעידוד משקי רעייה הרריים (HFAS). בעבר ניתנה תמיכה לבעלי החיים ולכן מספרם גדל ונוצרה רעיית יתר. היום העידוד ניתן לפי גודל שטח המרעה, כאשר המטרה היא לעודד תועלות אקולוגיות של המרעה;
- תוכנית לעידוד יזמות בכפר (RES), שבמסגרתה ניתן סיוע לפרויקטים כגון תיירות כפרית, שיווק מוצרים חקלאיים ייחודיים, שיקום ופיתוח ישובים כפריים, שמירת המורשת הכפרית ועוד.

## ג. ארצות הברית

המדיניות נועדה למנוע בינוי ופיתוח בשטחים חקלאיים. לשם כך נעשה שימוש בכלים הבאים:

- רכישת זכויות שימוש ופיתוח מחקלאים. הזכויות בקרקע נשמרות, אך ניתן להשתמש בה לצרכי המשק החקלאי ומגורי החקלאי בלבד;
- רישום אצל רשם האתרים הלאומיים שאינו מחייב את בעל הקרקע החקלאית בפעולות שימור מיוחדות, אך מאפשר לו לקבל הקלות במיסוי;
- תמיכה בגידולים התורמים לערכי סביבה ושימור מקוות מים, למשל ייעור משקי. משלמים לחקלאי דמי חכירה תמורת הייעור ומענק בשיעור של כ-2\$ לדונם, וכן ישנה השתתפות בהשקעה.

## חקלאות בת קיימא: מודל יישום באזורים נבחרים

בארבעה האזורים שנבחרו (עמק יזרעאל ומגידו, דרום השרון, עמק חפר, וחבל עדולם) נבדקו כלים העשויים להתאים לתרבות החקלאית האופיינית לכל אזור ולבעיותיה. הבעיות האופייניות העיקריות שנמצאו היו בעיקר בעיית המים - המחיר, האיכות והכמות העומדת לרשות החקלאי, וכן המפגעים בסביבת היישובים, ובכלל זה מבני משק נטושים. לעומת זאת נמצא שקיים פוטנציאל לפיתוח תיירות כפרית-חקלאית ויש הכרה בערכיה הכלכליים של התיירות ורצון לפתח אותה ולטפח את הנוף החקלאי התורם לה. בכל אחד מהאזורים נמצאו תועלות ציבוריות שונות של החקלאות, כמו למשל טיפול בפסולת עירונית, קליטת מי קולחין, עידוד חקלאות כדי להתגבר על מפגעים סביבתיים, גיוון המשק החקלאי כתרומה לנוף ועוד.

## כלים לעידוד חקלאות "בת קיימא"

נבחנו שישה כלים אפשריים כדי לתמרץ את החקלאים לעבד את אדמתם וליישם ערכי טבע, נוף ושמירה על הסביבה:

- א. ויתור על דמי חכירה לחקלאי שיעבד את אדמתו כראוי מבחינה נופית וסביבתית;
  - ב. תמיכה ישירה בעיבוד הקרקע על-ידי אימוץ הנוהג הקיים של תמיכה בשיעור \$7 לדונם חיטה בנגב לכלל השטחים החקלאיים;
  - ג. הרחבת התמריץ הקיים בחוק לעידוד השקעות הון בחקלאות גם לגידולים יוצרי נוף ואיכות סביבה;
  - ד. עידוד תיירות כפרית וחקלאית ובחינת אפשרות להקצות חלק מההכנסות מתיירות חקלאית לטובת הנוף החקלאי;
  - ה. מתן תגמול על השימוש בתוצרי לוואי עירוניים בחקלאות;
  - ו. ביטוח הכנסה לחקלאי הכולל שילוב של התועלת הציבורית כמרכיב במחיר הביטוח ובקביעת ההכנסה הנורמטיבית לצרכי פיצוי בעת הצורך.
- להלן דיון מפורט בכלים אלה.

### א. ויתור על דמי חכירה

מרבית הקרקעות החקלאיות בישראל הן קרקעות הלאום, המוחכרות לחקלאים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל לצורך עיבוד חקלאי, מגורים ושימושים אחרים. דמי החכירה נגבים כתשלום שנתי לנחלה ושונים במעט לפי אזורי הארץ השונים. הסכום הוא נמוך מאד ומחושב לפי נוסחה שנקבעה לפני שנים רבות. שיעור דמי החכירה כ- \$3 - \$4 לדונם לשנה, או כ- 600 - 700 ₪ לנחלה.

חווה החכירה מחייב את החוכר לעבד את הקרקע במלואה, אך קיימים קשיים באכיפת חובת העיבוד, למרות ש"הסיירת הירוקה" מפקחת על הנושא כחלק מתפקידה. הכלי המוצע כתמריץ לעיבוד הקרקע הוא מתן תגמול לחקלאי על עיבוד ראוי של הקרקע באמצעות ויתור על דמי החכירה. מאחר שדמי החכירה הם נמוכים מאד האפקטיביות של כלי כזה מוטלת בספק.

יש להוסיף שפטור מתשלום עשוי להיראות, לכאורה, כמהלך המפחית מזכויות החקלאים בקרקע. נושא זה שנוי במחלוקת והיה מוקד לוויכוחים ציבוריים ומשפטיים רבים בשנים האחרונות, והמהלך עשוי לעורר שוב את המתנגדים למתן זכויות לחקלאים בקרקע.

### ב. תמיכה ישירה בעיבוד חקלאי

משרד החקלאות תומך כיום באופן ישיר בגידול חיטה ובטיפוח קרקעות לרעייה. התמיכה בחיטה נקבעת על פי ההפרש בין 80% מהוצאות הייצור למחיר השוק העולמי ועל פי מדדי יבול שנקבעו באזורי הארץ השונים. ההיגיון העומד מאחורי שיטה זאת הוא התלות בגשם כמקור מים בלעדי, לנוכח התנודות בכמויות המשקעים השנתיות. בדרך כלל הנהנים הגדולים מהתמיכה הם יישובי

הנגב והתשלום הוא כ- 6 - 7 \$ לשנה. מאחר ששטחי הפלחה תופסים שטחים נרחבים יש בכך גם כדי לתמוך בשמירה על קרקע הלאום. התמיכה בשטחי הרעייה נקבעה בעבר לפי מחיר לפרה והיום היא ניתנת לפי יחידת שטח, כדי למנוע עיוותים ועודף רעייה. גובה התמיכה הוא כ- 9 - 14 ₪ לדונם.

כאמור לעיל התמיכה לחקלאות באיחוד האירופי ניתנת באמצעות מענק קבוע לשטח המעובד וזאת בתמורה להתחייבות החקלאי לשמור על הסביבה, על איכות המזון, על בריאות הציבור ועל רווחת בעלי החיים במשק. תמיכה זו ניתנת כחלופה למנגנוני תמיכה אחרים שנהגו בעבר והיא תופחת בהדרגה (במשך 8 שנים) עד שתגיע ל- 70% מערך התמיכות הקודמות.

משרד החקלאות ניסה בעבר וללא הצלחה, לקדם רפורמה שתעביר את התקבולים מייקור המים כמענקים לעיבוד שטחי חקלאות. הרפורמה נתקלה בקשיים ובהתנגדות מצד החקלאים ולא יושמה. הסכם הרפורמה במשק המים שנחתם לאחרונה מאפשר להעניק חלק מהתקבולים מייקור מחיר המים לחקלאים לצורך השקעות בייעול מערכות וטכנולוגיות השקיה. גישה זאת מצמצמת מטבעה את ציבור הנהנים ממענקי המים והקשר בינה לבין עידוד עיבוד הקרקע הינו עקיף בלבד.

יתכן שהגישה הנכונה היא לתת לחקלאים שיעבדו את הקרקע כראוי מענקים ישירים בהיקף של כ- 70 \$ לדונם, שנמצא במחקר קודם כערך התמורה הציבורית של קרקע מעובדת. הקושי ביישום ההצעה הוא עלותה הגבוהה. אם תופעל גישה זו לגבי כל שטחי החקלאות (כ- 4 מיליון דונם) יהיה צורך במענקים של קרוב ל- 300 מיליון דולר לשנה, שהם יותר מכל התקציב השנתי של משרד החקלאות, כולל כוח אדם ותחזוקה שוטפת. אחת האפשרויות היא לתרגם את התמיכה הניתנת כיום במחירי המים לתמיכה ישירה בעיבוד קרקע. מהלך כזה יביא לייקור משמעותי במחירי המים, יעודד חיסכון והתייעלות נוספים בהשקיה, אך גם עלול לגרום להוברת חלק מן הקרקעות, אם השפעת ייקור המים תהיה חזקה יותר מהשפעת ההתייעלות.

### **ג. תמריץ על פי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות**

החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות מאפשר למשרד החקלאות לעודד השקעות במפעלים חקלאיים באמצעות מענקים והקלות במס הכנסה. בפועל החוק מעודד השקעות במפעלים המייצרים ליצוא או מחליפי יבוא, במיכון ובטכנולוגיות חדישות, במפעלים לטיפול ראשוני בתוצרת חקלאית, בייצור חוסך מים או ברפורמות מיוחדות כגון הרפורמה במשק החלב. כלי זה משמש גם כתומך באזורי עדיפות לאומית והוא מיועד בעיקר עבורם.

הכלי המוצע כאן הוא שימוש בחוק זה כדי לעודד גידולים היוצרים נוף וסביבה ובכך גם מסייעים בעקיפין לפיתוח תיירות כפרית. לדוגמה מוצע להוסיף קריטריון של תמיכה בנוף וסביבה כאחד הקריטריונים בשיפוט של תוכנית השקעות המוגשת למנהלת השקעות במשרד החקלאות, ומתן עדיפות למפעלים הכוללים מרכיב זה.

סוגיה נוספת בהקשר זה היא הכללת אזור המרכז במסגרת החוק. אזור חקלאי זה רגיש מאד לשינויים סביבתיים הנובעים מהתפשטות עירונית ומהשקעות בתשתיות, ושטחים לא מעטים אינם מעובדים. השבת האזור למסגרת החוק תסייע להחזיר שטחים לא מעובדים למחזור העיבוד.

כמו כן מוצע להשתמש בחוק כדי לתת מענק נוסף בגובה של 10% מההשקעה לגידולים (כגון מטעים) היוצרים נוכחות קבועה בשטח. הצעה נוספת היא שמפעל מאושר על פי החוק ישלם 30% מס הכנסה בלבד, לעומת 50% בכלל המשק.

כל השינויים המוצעים מחייבים שינויים מתאימים בחוק לעידוד השקעות הון בחקלאות ובחוק מס הכנסה, ובמקביל הגדלה של תקציב מנהלת השקעות.

#### **ד. עידוד תיירות חקלאית**

כיום תומכים משרדי התיירות והחקלאות בתיירות כפרית-חקלאית. התמיכה ניתנת לאזורי הפריפריה, לעסקי תיירות המשולבים במשק החקלאי, לבתי קיט וכן לצרכי תכנון, שיפור פני הכפר ותשתיות תיירותיות בכפרים שהוגדרו כ"כפרי תיירות". אין אמצעים מסודרים לשיפור הנוף החקלאי למרות שהחקלאות מספקת תשתית חיונית לקיומה של התיירות הכפרית ולבידולה ככזאת.

הכלי המוצע כאן הוא הקמת קרן לטיפול הנוף החקלאי, שתנוהל על ידי המועצה האזורית, ותתבסס על ההכנסות מהתיירות הכפרית-חקלאית. המקורות המוצעים להקמת הקרן הם הקצאה מן הארנונה על עסקי תיירות כפרית, אגרה מיוחדת שתגיבה מן המבקרים בתיירות הכפרית, תרומות שיגויסו באמצעות עמותות, העברת חלק ממס ערך מוסף המוטל על תיירות כפרית וכן הקלות במיסוי.

חלק מהבעיות שזוהו בנושא התיירות החקלאית הן בתחום הסטטוטורי. מתברר שיש קשיים לאשר תוכניות לפיתוח תיירות חקלאית משום שתיירות כזאת אינה מוגדרת כיעד קרקע מקובל בתכניות מתאר. בעיות נוספות נובעות מהיעדר ההכרה בחקלאות תיירותית כענף חקלאי על-ידי משרד החקלאות ומן המגבלות של ממ"י על פיתוח תיירות והקצאת קרקע לתיירות חקלאית. התמודדות עם בעיות אלה מחייבת קבלת החלטות מוסדיות בגופים השונים.

#### **ה. שימוש בחומרי לוואי עירוניים**

החקלאות משמשת כמוצא מתאים לפסולת לוואי עירונית כמו אשפה אורגנית ביתית, גזם משטחי גינון, בוצה ושפכים. בפועל רק השימוש במי קולחין הולך ורווח במשק החקלאי ואילו לגבי שאר המוצרים השימוש מועט יחסית. לאחרונה הוקם מתקן ראשוני, בעידוד משרדי החקלאות והגנת הסביבה לשימוש בפסולת לייצור אנרגיה.

ניתן להגדיל את השימוש במי קולחין על-ידי הקטנת המחיר למשתמש באזורים שבהם הגידולים השכיחים אינם יכולים לשלם את מחיר המים, השקעות בתשתית וכדומה. כמו כן יש להשקיע במחקר ופיתוח כדי שהשימוש בקולחין לא יגרום נזק סביבתי.

לגבי פסולת עירונית ובוצה הנוצרת מטיהור מי שפכים מוצע לספק את הקומפוסט והבוצה בחינם, בשער המפעל, כאשר המדינה תשלם את עלות הייצור. כמו כן יש להסדיר איסוף, קליטה והעברת פסולת עירונית אורגנית נקייה מחומרים אחרים למפעלי הקומפוסט. ההערכה היא כי

הקומפוסט יכול להחליף עד 30 אחוזים מתצרוכת הדשנים הכימיים ולחסוך כ- 5 - 15 דולר לדונם לשנה.

## 1. ביטוח הכנסה לחקלאי

בישראל נהוג ביטוח נזקי טבע ברמות שונות, כאשר החקלאי והמדינה משתתפים בעלות הביטוח. מוצע להוסיף לביטוח, במסגרת הקרן לנזקי טבע (קנ"ט), ביטוח נגד ירידה בלתי צפויה בהכנסות כתוצאה מירידה במחיר של התוצרת החקלאית. במקביל מוצע שהמדינה תסבסד ביטוח כזה לגבי גידולים שיש בהם תרומה לנוף וסביבה, כלומר תועלת ציבורית.

### דיון מסכם בכלי העידוד

א. החוקרים סבורים ששניים מן הכלים שנבחנו, תמיכה ישירה בקרקע וביטוח הכנסה לחקלאי, הם בעלי החשיבות הרבה ביותר ויכולים לתרום תרומה משמעותית לעידוד עיבוד הקרקע. שאר הכלים יכולים לסייע ככלים משלימים.

ב. החוקרים מגדירים "תמריץ מטרה", בשיעור של 15% מהוצאות הייצור של החקלאי, כתמריץ סביר לעידוד העיבוד ובוחנים מה התוספת הנדרשת לגבי גידולים שערכם הציבורי נמצא בעבודה קודמת כגבוה (מעל ל-\$50), ומה הישימות של כלי העידוד השונים. התחשיבים מראים שיהיה צורך בסבסוד הנע בין כ-\$10 לדונם גידולי שדה בהשקיה ל-\$42 לדונם פרדס. הבדיקה הראתה שברוב הגידולים ניתן להגיע לתמריץ הנדרש, ואף למעלה מכך, אם משתמשים בכל הכלים (ויתור על דמי חכירה, תמיכה בעיבוד קרקע, הקלות במיסוי, שימושים בקומפוסט ומענקי השקעה).

ג. מוצע לתגמל את החקלאי בהתאם לחישוב התועלת הציבורית של החקלאות, המביא בחשבון את תנאי הייצור והתמיכות הקיימות בחקלאות. נבחנה גישה התמיכה הישירה, לפי שטח, ותמיכה דיפרנציאלית, לפי סוגי גידולים. הגישה המומלצת היא התמיכה הדיפרנציאלית אשר עונה באופן נכון יותר לתרומה השונה של כל גידול לנוף ולסביבה.

ד. נבחנו מספר מערכות ארגוניות לניהול התמריצים לחקלאי: המועצה האזורית, רשות הניקוז, מנהלה ארצית לטיפול ערכי החקלאות וקרן ביטוח מיוחדת - דוגמת הקנ"ט. החוקרים מצביעים על קנ"ט, או קרן דומה, כגורם מועדף לטיפול בנושא, אשר ירכז את כל התמריצים, המפוזרים כיום בכמה גופים, במקום אחד.

ה. במקביל למתן התמריצים יש לפעול לאכיפת "חובת העיבוד". נושא זה נבחן לאור הניסיון באיחוד האירופי, שם מקובל לבצע רישום של החקלאים על-פי הבקשות לסיוע שהם נדרשים להגיש, מיפוי החלקות ומעקב מדגמי בשטח. בישראל מוצע מעקב באמצעות צילומי אוויר ולווין והצהרת החקלאי למס הכנסה. כמו כן מוצע לחייב את החקלאי שנמצא שאינו מעבד את חלקתו למוסרה לעיבוד לחברות עיבוד, שיופעלו על-ידי מ"י.

בהקשר זה העלו החוקרים גם את נושא עיבוד השטחים של "חקלאים במשרה חלקית", כלומר כאלה שמוצאים רק פרנסה חלקית בחקלאות, מאחר שהכלים שנמנו לעיל מתייחסים בעיקר

"לחקלאים במשרה מלאה". גם עבור ה"חקלאים במשרה חלקית" הוצעה האפשרות של העברת הקרקע שאינה מעובדת על ידם לחברות עיבוד אזוריות ובנוסף לכך גם שכלול מנגנוני הניוד של זכויות העיבוד. במקביל הוצע לבחון דרכים לעידוד יצירתם של משקים גדולים עם יתרונות לגודל, לצד משקים קטנים ומתמחים, אך מבלי לפגוע בעיקרון "הנחלה".

## המלצות חקיקה

- א. החוקרים מציעים לעגן את התמיכה בעיבוד הקרקע בחקיקה מתאימה, שתכלול את הקריטריונים לזכאות, גובה התמיכה, התחייבות החקלאי לעבד את הקרקע ומנגנונים לביצוע. הגוף שיעסוק בכך יהיה קרן ביטוח.
- ב. לגבי ביטוח הכנסה לחקלאי מוצע חוק דומה לחוק פיצוי נפגעי אסון טבע, שיפעל כמנגנון ביטוח כנגד תנודות במחירי התוצרת, בהשתתפות הממשלה והחקלאי. הממשלה תסבסד את הפרמיות ותעניק סבסוד גבוה יותר לגידולים היוצרים ערכי נוף.
- ג. ויתור על דמי חכירה של ממ"י מחייב גם הוא חקיקה מיוחדת, שתפטור את החקלאים מהתשלום.
- ד. חקיקה נוספת דרושה כדי להוסיף את המחויבות של החקלאי לשמירה על ערכי נוף וסביבה כחלק מחוזה החכירה.
- ה. מוצע לקבוע, על בסיס "פקודת בריאות העם, 1940", כי השטחים החקלאיים ישמשו כשטחים לקליטת מי קולחין, ולתגמל את החקלאים על השימוש בהם.
- ו. מוצע לכלול בחוק המים התייחסות לתרומת שטחי החקלאות להחדרת מי גשמים למאגרי מי התהום ולתגמל את החקלאים בהתאם.
- ז. מוצע לחוקק חוק מיוחד אשר לפיו יהיה החקלאי זכאי לתגמול על תרומתו לטיהור אוויר מ- $CO_2$  על בסיס "אמנת קיוטר" להקטנת גזי החממה בעולם.
- ח. חקיקה נוספת מוצעת לצורך ניהול בר-קיימא של משאבי הקרקע ומניעת הרס ערכיה החקלאיים של הקרקע.

בנוסף לנושאים שפורטו לעיל מוצע לבחון שימוש באמצעי חקיקה כדי לעודד פעולות נוספות התורמות לעיבוד הקרקע ולתועלות הציבוריות של החקלאות, כגון פיתוח התיירות החקלאית, שילוב שיקולים של נוף וסביבה במנגנוני התמיכה הקיימים, תוכניות מחקר ופיתוח, חשיבה מחודשת על התמיכה במחירי המים לעומת התמיכה בקרקע ועל העדפת אזורי הפריפריה על אזורי המרכז במתן תמיכה בחקלאות. בהקשר זה הזנחת אזור המרכז פוגעת, לדעת החוקרים, בשיקולים נופיים וסביבתיים והתועלת הציבורית הנובעת מהם.



## הערות סיכום

קרקעות המדינה שיועדו לפיתוח החקלאות נמסרו לחקלאים בחוזי חכירה כדי שיעבדו אותן ויתפרנסו מהן בכבוד. החקלאות היא ענף כלכלי שבשנים עברו היה מסד חשוב ומרכזי בכלכלת המדינה ומרכיב חשוב ביצוא למדינות אחרות. בעשורים האחרונים ירד שיעור החקלאים במשק הלאומי לממדים קטנים, כמו במרבית המדינות המפותחות בעולם, אולם החקלאות היא עדיין מרכיב חשוב בכלכלת הכפר, במיוחד באזורי הפריפריה.

במדינה עם התפתחות עירונית מואצת וממדים זעירים כישראל, גדלה חשיבותה של החקלאות כמרכיב נופי ובעל תועלות ציבוריות העולות על הערכים הכלכליים גרידא הנובעים ממנה. אומדן הערך הכלכלי של התועלות הציבוריות מוסיף נדבך חשוב להצדקת הסיוע הציבורי לקיום הענף, הסובל מתנודות חריפות בשווקים, מלחצי עיור, ממדיניות ממשלתית לא סדירה ומירידה מתמשכת בהכנסות. שיקולי החקלאי הם כלכליים ואין לצפות ממנו שיכלכל את דרכיו והחלטותיו מנקודת המוצא של היותו לכאורה ה"גן הלאומי", כפי שהציבור היה מצפה ממנו, ללא תמורה מתאימה.

תרומת החקלאות לכלל הציבור מעבר לתרומתה הכלכלית הישירה נדונה בהרחבה במחקרים ובמסמכי מדיניות שפורסמו במדינות מתועשות רבות, כארצות-הברית, מדינות מערב אירופה ועוד. תרומת החקלאות מתבטאת בעיבוד הקרקע, בשמירת מורשת ותרבות ייחודיים, בתרומה למאזן המים, לריאות הירוקות ועוד. מחקרים העוסקים בתחום זה מדגישים את העובדה שהמרכיבים הללו נוטים מטבעם להתאפיין ב"כשלי שוק" ולפיכך תרומתם למשק אינה באה לידי ביטוי במחיר השוק של עסקאות בקרקע חקלאית. לפיכך, יש הצדקה להתערבות במדיניות ציבורית, או במימון ציבורי, כדי לעודד את החקלאים לפעול בכיוונים ובאופנים שיביאו לידי ביטוי את התועלות הציבוריות בעיבוד הקרקע ובמשק החקלאי.

בישראל רוב הקרקעות החקלאיות שייכות למדינה ולפיכך חלק מהכלים המקובלים במדינות אחרות, כמו למשל רכישת זכויות הפיתוח מחקלאים, עשויים להיות בעייתיים בישראל. לעומת זאת, כלים אחרים, שנועדו לעודד חקלאים לשמור ולעבד את הקרקעות, עשויים להיות יעילים גם בישראל. בתוך כך, מציעים החוקרים להתמקד בשני כלים עיקריים: תמיכה בעיבוד הקרקע, שתהיה דיפרנציאלית בהתאם לתרומת הגידול החקלאי לנוף ולסביבה, וביטוח הכנסה לחקלאי. מוצעים גם כלים נוספים שאחד מהם, לפחות, ויתור על דמי חכירה, נראה זניח ובעייתי גם יחד.

הנושא של ביטוח הבטחת הכנסה, נמצא בבירור עם הקרן לנזקי טבע, ואם תיפתר השאלה הטכנית של אמידת ההכנסות מול הסיכון, ייעשה ניסיון מעשי לביצוע ביטוח מסוג זה.

התמיכה הדיפרנציאלית המותנה בתרומת הגידול, או העיבוד, לנוף ולסביבה, מעוררת ויכוח לגבי יעילותה והשפעתה על החקלאות. תמיכה שתהיה משמעותית עלולה להשפיע על תמונת הגידולים החקלאיים, לעודד גידולים בעלי רווחיות נמוכה, ליצור עודפים בשוק ולהיעשות ללא התאמה אקלימית אזורית. לכן נראה שעדיף להתמקד בתמיכה קבועה לשטח לכל החקלאים, וכך למנוע השפעה של גובה התמיכה על שיקולי החקלאי בבחירת סוג הגידול.

כמו כן ראוי לשקול כלים נוספים, אחרים, שיעודדו התייחסות נופית וסביבתית מצד החקלאי כמו למשל:

א. התייחסות מנהלת ההשקעות במשרד החקלאות, כפי שמציעים החוקרים, לשיקולים סביבתיים בעת אישור מענק לפרויקט חקלאי. ההתייחסות תהיה להיבטים נופיים של מניעת מפגעים, חיפוי נופי של פרויקטים, שמירה על קרקע ומשאבי מים, סילוק מבנים או פעילות לא חוקית שפוגעים בנוף וכדומה.

התייחסות המנהלת תבוא לידי ביטוי הן בהעדפת פרויקטים בעלי היבטים נופיים, הן בשלילת מענקים מפרויקטים שלא יעמדו בקריטריונים מתאימים, והן במתן מענקים נוספים שסייעו בשיבוץ של אמצעים נופיים בפרויקט. באופן זה ניתן יהיה לסייע גם בטיפול בפעילות לא חקלאית (פל"ח) אשר איננה עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו ולצמצם את התופעה.

ב. סיוע נקודתי לפרויקטים נופיים באזורים רגישים. לדוגמה אפשר להציע מימון לחקלאים המתגוררים באזורי תיירות וטיילות כדי שיבצעו פעולות חקלאיות, כגון נטיעת שדרות ירוקות, חורשות צל, גידול בעלי חיים במרעה, או אפילו נטיעה לאורך כבישים ויצירת נופים מגוונים. פרויקטים כאלה צריכים להיות מתוכננים במסגרת אזורית בהשתתפות משרדי הפנים, החקלאות והתיירות ואף לזכות בהגנה סטטוטורית כתוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות.

לסיכום הדיון בנושא אי אפשר שלא לציין שבישראל, באופן מיוחד, יש חשיבות גדולה לנושא שמירת קרקעות הלאום. עיבוד מתמשך וסדיר של הקרקע מונע פלישות לצורך עיבוד שלא כדין, כרייה לא חוקית ובנייה לא חוקית. החקלאות וההתיישבות ממלאים בהיבט זה תפקיד לאומי בעל חשיבות ממדרגה ראשונה, שאינו נופל בחשיבותו מתרומת החקלאות לנוף ולסביבה. הטיפול בנושא חורג בהיקפו ובמורכבותו מהנושאים שנידונו במחקר זה, אך הם מתקשרים אליו. נראה שעידוד עיבוד הקרקע יחד עם אכיפת חובת העיבוד והשימוש בחברות עיבוד אזוריות, במקום שחקלאים אינם מעבדים את הקרקע, או בקרקעות שוליות שנזנחו, משתלבים היטב עם השאיפה לשמור על אדמות הלאום.

בנוסף יצוין, כי המענקים לצורותיהם השונות, אותם מומלץ להעניק לחקלאים לצורך עידוד עיבוד הקרקע, אינם יכולים לבוא במקום כלים אחרים אשר מופעלים על ידי משרד החקלאות כגון הדרכה, מחקר, מענקי השקעות, ניקוז, דרכים ופיתוח הכפר, אלא בנוסף להם. שימוש במכלול של כלים וגיוונם יכול להבטיח את השגת המטרות של עידוד העיבוד לצורך שמירת הנוף והסביבה, כמו גם שמירת קרקעות הלאום, באופן יעיל יותר.

החוקרים מציעים להביא להכרה ציבורית בחשיבות עיבוד הקרקע החקלאית והתרומה הציבורית של החקלאות באמצעות הכרה ממשלתית. לכך אפשר להוסיף שראוי לשקול הקמה של מועצה מיוחדת (כדוגמת המועצה לארץ ישראל יפה או החברה להגנת הטבע), אשר תפעל, על בסיס התנדבותי, ליצירת הכרה ציבורית בחשיבות החקלאים, עידוד הקשר שבין עם לאדמתו והכרה בתרומתה הציבורית של החקלאות.

# פעילות לא חקלאית חוץ יישובית ופנים יישובית (תמצית)

מאת פרופ' אריה שחר (ז"ל), אמיל ישראל

## מרכזי תעסוקה חוץ-יישוביים

במחקר זה נסקרו 25 מרכזי תעסוקה אזוריים (חוץ-יישוביים). רוב המרכזים (44%) עוסקים בתעשייה גרידא, ב- 32% מן המרכזים יש מרכיבים נוספים ורק מיעוטם עוסקים במסחר בלבד. בחינת הפריסה הגאוגרפית מעלה כי רובם (48%) נמצאים בצפון הארץ, 24% בדרומה ו- 28% במרכז.

יש לציין כי הקמת מרבית מרכזי התעסוקה האזוריים אינה קשורה למשבר בחקלאות, או לשינויים במבנה התעסוקה ביישובים הכפריים. בשנים עברו היה מדובר במדיניות ממשלתית, כחלק מהמאמצים לפיזור האוכלוסייה, חיזוק אזורי הפריפריה, קליטת עלייה ותוכניות שונות שהיו קשורות לערי הפיתוח. רק מרכזים מעטים הוקמו כיוזמה מקומית של רשויות מקומיות, בעיקר במרכז הארץ, על רקע הביקושים הגדלים לשטחי מסחר ומשרדים והנטייה של עסקים לצאת ממרכזים עירוניים בשל עלויות הקרקע, הארנונה ודמי השכירות.

קרוב למחצית (44%) מכלל המרכזים שנסקרו משותפים לשתי רשויות ויותר. השותפות היא בדרך כלל בין רשות כפרית לעירונית, בין השאר בשל יכולתם של יישובים כפריים להציע עתודות קרקע זולות יחסית. השותפות באה לידי ביטוי בחלוקת הכנסות מארנונה והכנסות אחרות וכן בהסדרים לגבי ניהול המרכזים ועידוד מיזמים חדשים.

## פעילות לא חקלאית (פל"ח) פנים-יישובית

המחקר מתבסס בעיקר על נתוני הרשות לתכנון במשרד החקלאות וסוקר את ההתפתחויות שחלו בנושא זה מאז אושר ד"ח ועדת קדמון בממשלה ובגופים הממשלתיים השונים, כגון ממ"י והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

הפעילות הלא חקלאית במושבים החלה כתופעה ספונטנית, על רקע המשבר הכלכלי של שנות ה-80 ויציאה הדרגתית של חקלאים רבים מעיסוק חקלאי תוך חיפוש אחר תעסוקה חלופית. מאז שנת 1995 ועד 2002 (שנת הסקר האחרונה של משרד החקלאות) גדל מספר עסקי הפל"ח מ- 4,468 ל- 13,464 ומספר הנחלות בהן קיימת פל"ח מ- 3,880 ל- 11,000. בשנת 2002 רק 27% מבעלי הנחלות התפרנסו מחקלאות בלבד, 30% עסקו חלקית בחקלאות לצד תעסוקה אחרת, 29% התפרנסו מתעסוקה מחוץ למשק ו- 14% היו חסרי תעסוקה.

מבחינת סוג התעסוקה נמצא שרוב העסקים (45%) עסקו בשירותים עסקיים שונים, בעיקר אחסנה, 22% - בתיירות כפרית, 13% - בפעילות הנלווית לחקלאות וכ- 1% - בתעשיית המזון. קצב הצמיחה הגבוה ביותר בתקופה הנסקרת היה בשירותים עסקיים ואחריו בתעשיית המזון

ובשירותים האישיים. שיעור הצמיחה בתיירות הכפרית היה איטי יחסית. מסתמנת שונות אזורית, הן בסוגי התעסוקה השונים והן בשיעור הפל"ח בנחלות. באזור המרכז יש פל"ח כ-48% מהנחלות, בעיקר שירותים עסקיים, ובגליל - 41%, בעיקר תיירות כפרית. באזורי הנגב והעמקים רק 9% מהנחלות משמשות לצורך פל"ח.

העסקים הלא-חקלאיים בנחלות פועלים ברובם ללא היתרים חוקיים והתפשטותם היא תוצאה ישירה של היעדר אכיפה מצד רשויות החוק. ההתעלמות מהוראות החוק אפשרה לחקלאים רבים לזכות בהטבות כלכליות ניכרות וכך נוצר התמריץ להרחבת התופעה. הניסיון העיקרי לפתור את הבעיה ולהסדיר את הפעילות הלא-חקלאית, וגם לתעלה לאפיקים חיוביים, נעשה בשנת 1994 על-ידי ועדת קדמון, שמונתה למטרה זו על-ידי מנכ"ל משרד החקלאות. אף כי דר"ח הוועדה זכה לכל האישורים הממשלתיים הדרושים, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות המופקדים על הנושא לא עשו הרבה כדי ליישם את ההמלצות. נהפוך הוא, הפל"ח צמחה מאז ועד היום בשיעור של מאות אחוזים והיא ממשיכה להתרחב. עסקים רבים שעומדים בדרישות לא הוסדרו ולעומתם לא נסגרו עסקים שאינם עומדים בדרישות ואשר גורמים למטרדים בתחום בריאות הציבור ואיכות הסביבה.

לטיפול הכושל בנושא יש השלכות נוספות גם בתחום אי אכיפת החוק והסדר וכן תחרות לא הוגנת עם המגזר העירוני הסמוך. חוסר טיפול בנושא מביא לאובדן הכנסות מאגרות רישוי עסקים ומדמי חכירה, לפריסת עסקים לא רצויה מבחינה מרחבית, לפגיעה בקרקע חקלאית ועוד. בנוסף לכך, האפשרות הקיימת על-פי החוק לגבות ארנונה גם מעסקים לא חוקיים, והיעדר התיאום בין הרשויות המפקחות על הנושא, תורמים גם הם לעידוד התופעה ולחוסר טיפול תקין בה. החוקרים מצביעים על כך שלנוכח ההתרחבות המהירה של התופעה והזנחת הטיפול בה הבעיה קשה יותר לפתרון היום.

הפתרון הנכון, לדעת החוקרים, הוא יישום דר"ח "ועדת קדמון", כאשר מחד גיסא יש להביא בחשבון את מצוקות החקלאים ואת הצורך לתת להם פתרונות לתעסוקה חלופית, ומאידך גיסא יש לאכוף את שלטון החוק ללא פשרות. אין חוסר בחוקים מתאימים, אבל כדי להסדיר את הנושא יש צורך לאכוף בחומרה את החוקים הקיימים. הוועדה המקומית רשאית להפסיק בנייה הנעשית ללא היתר ולהוציא צו הריסה. על פי חוק רישוי עסקים, הממונים על המחוזות ובמשרדי הבריאות והגנת הסביבה יכולים להפסיק פעילות עסקית. לממ"י יש סמכויות אכיפה שאינן מופעלות כראוי, וגם משרד החקלאות אינו בודק בהקפדה, לדעת החוקרים, את הבקשות להקמת מבני משק או הסבתם לשימושים אחרים. החוקרים מצביעים גם על הקושי הקיים באכיפה במועצות האזוריות, בשל הקשר הקרוב והאינטימי הקיים בין תושבי האזור לבין נבחריהם.

כדי להביא לפתרון נאות של הבעיה, אשר יבטיח פרנסה הולמת לחקלאים שיצאו מהעיסוק בחקלאות וגם יסייע בפיתוח יזמות עסקית כלכלית ופעילות התואמת את דרישות החוק ומגבלותיו, ממליצים החוקרים על הכיוונים הבאים:

א. דר"ח "ועדת קדמון" הוא הפתרון הנכון והטוב ביותר, מבחינה תכנונית מרחבית, לבעיה. גישת המדרג של הדר"ח, הגורסת מתן אפשרות לתעסוקה מוגבלת, מבחינת שטח וסוג העיסוק, בחלקה א', והקמת מרכזי תעסוקה מושביים, קטנים בהיקפם, ומרכזי תעסוקה אזוריים, היא

הגישה הנכונה לפתרון הבעיה. בנוסף לכך, יש לסייע בהכוונת סוג העיסוק בפל"ח, כמו למשל עידוד תיירות כפרית באזור הגליל, או באזורים מתאימים אחרים.

ב. כדי לפתור את תופעת אי האכיפה, האופיינית לחלק מהוועדות המקומיות, מוצע להשתמש בהוראות החוק הקיים ולהעביר את סמכות האכיפה באותן הוועדות המקומיות שאינן אוכפות את החוק, לוועדה המחוזית.

ג. מומלץ ליישם את דר"ח "ועדת הבר" ולגבות, רטרואקטיבית, תשלומים מעסקים לא חקלאיים, כך שדמי החכירה הגבוהים יצמצמו את הביקושים לשימושים אלה. עם זאת מזהירים המחברים מפני מצב שבו דמי חכירה מוגזמים יהיו מכשול להקמת עסקים כאלה, שיש להם תרומה כלכלית חיובית למשק המשפחתי. לכן יש לקבוע מדרג של דמי החכירה בין הפריפריה לבין המרכז וכן בין חלקה א' לבין מרכז תעסוקה מקומי או אזורי.

ד. באותו אופן מוצע לתקן את החוק כך שניתן יהיה לגבות ארנונה מוגדלת מעסקים, כדי לצמצם את הביקושים. גם כאן מוצעת גישה זהירה ומידתית, כדי לא לפגוע בעסקים ובפיתוחם באופן נכון. בהקשר זה מוצע לתת הנחות לעסקים שיעברו מחלקה א' למרכזי תעסוקה במושב או באזור וכן לקבוע הבחנה בין המרכז לאזורי הפריפריה.

ה. מוצע לפעול לגבי עסקים שמוקמו בחלקה א' על-פי הכללים שנקבעו בהמלצות דר"ח ועדת קדמון. לגבי עסקים שאינם עומדים בכללים יש לקבוע מגבלת זמן לפינויים - או שיעבירו את העסק למקום אחר, או שהוא ייסגר על-ידי הרשויות.

ו. אמצעי נוסף המוצע בעיקר באזור הדרום, הוא לאפשר תוספת בנייה למגורים בחלקה א', בהנחה שהביקוש למגורים יהיה אטרקטיבי יותר מאשר עסקים לא חקלאיים ולכן יוכל לסייע לצמצום התופעה. מהלך כזה תואם גם את אפשרויות ההרחבה במושבים, כפי שאושרו במסגרת תמ"א 35. גם פעולה זאת צריכה להיעשות במידתיות, כדי למנוע פגיעה בערי הפיתוח. פעולה זאת מחייבת בחינה, חידוש ותיקון ההחלטות הקיימות ברשויות התכנון, במשרד החקלאות ובמועצת מקרקעי ישראל.

ז. המחברים מאמצים את המלצות "ועדת קדמון" ביחס לשטחו המרבי של אזור תעסוקה במושב, אשר יכול להגיע עד 50 דונם. יצוין כי כאשר המועצה הארצית לתכנון ובנייה אימצה את הדר"ח, היא סייגה המלצה מסוימת זו לאזורי הנגב והגליל בלבד ולא למרכז הארץ. גם תמ"א 35 לא שינתה את החלטת המועצה הארצית בנדון. קבלת המלצה זאת מחייבת להחזיר את הדיון למועצה הארצית ולנסות להגיע להסכמה חדשה, על רקע הכוונה להסדיר את הנושא ביתר שאת.

ח. מוצע שהמדינה תממן את הקמתם של מרכזי התעסוקה במושבים ובאזור, מאחר שלדעת המחברים אין סיכוי סביר שהחקלאים יוכלו לממן זאת מכיסם ואילו הקמתם של מרכזים כאלה על-ידי בעלי הון פרטיים לא תביא תועלת לחקלאים. מרכזים אלה צריכים לקום בשיתוף עם רשויות עירוניות סמוכות, במיוחד כשמדובר בערי פיתוח. אפשרות אחרת היא להקים בשיתוף פעולה בין מספר מועצות אזוריות ולא בכל מועצה בנפרד.

הצעה זאת מחייבת החלטת ממשלה מיוחדת ותיאום עם משרד האוצר.

ט. כדי לעודד את המעבר מחלקה א' למרכז תעסוקה, מוצע לתת במרכזי התעסוקה הנחה משמעותית בארנונה ובדמי חכירה, שלא יעלו על 25% מאלה המשולמים בחלקה א'.

המלצה זאת מחייבת החלטה מתאימה במועצת מקרקעי ישראל ובמשרדי הפנים והאוצר.

י. במקביל מוצע לתת עידוד מתאים לעיבוד שטחי החקלאות כדי להגדיל את רווחיות המשק החקלאי ולתמרץ, באופן שלילי, את המעבר מעיסוק בחקלאות לעיסוק בפל"ח (בעניין זה ראה גם תמצית הד"ח של אמדור, אבנימלך וצבן לעיל).

לגבי יישום ההמלצות מוצע לפעול באופן הבא:

- להקים מנהלת מיוחדת (גם זאת בהמשך להמלצות "ועדת קדמוך"), שתרכז את הטיפול בנושאים הקשורים לפל"ח ותעסוק ביישום ההמלצות כפי שפורטו לעיל. המנהלת תכלול את הגופים השונים הקשורים לנושא (משרדי הפנים, החקלאות, ממ"י והשלטון המקומי) ותתאם ביניהם. המנהלת תטפל בהסדרתן של הפעילויות הלא-חקלאיות בנחלות ובאישורים הדרושים להקמת מרכזי תעסוקה ביישובים ובמועצות אזוריות, ותיזום פעולות הדרכה, תכנון ועידוד יזמות. המנהלת תצטרך לאגם תקציבים מהגופים השונים ולפעול כזרוע ביצוע משותפת.
- לפעול להקצאת תקציב מיוחד שיסייע במימון הכנת תיקונים בתוכניות מתאר מקומיות ומחוזיות, במקום שפעולה זאת טרם יושמה, כדי לכלול את יישום המלצות "ועדת קדמוך" בתוכניות מתאר מאושרות.

## הערות סיכום

כדי להביא ליישום נאות של דרכי ביצוע פל"ח במשק המשפחתי יש צורך, ככל הנראה, בהחלטת ממשלה אשר תאשרר את החלטתה הקודמת בנדון וכן את הקמת המנהלת החדשה לטיפול בנושא. ניסיון העבר בהקמת מנהלת כזאת במסגרת "התנדבותית" של משרד החקלאות לא החזיק מעמד זמן רב ולא הביא לתוצאות המקוות. המנהלת צריכה להיות כפופה לממ"י, או למשרד החקלאות, או למשרד הפנים. אפשרות נוספת היא הכפפתה למשרד ראש הממשלה, כדי לחייב את המשרדים הקשורים לדבר לפעול בתיאום ובעבודה משותפת, ללא פשרות.

לאחר שתאושר ההחלטה בממשלה יש לגשת גם לחקיקה מתאימה שתאפשר את הסדרת הנושא בדרך של פסיקה מהירה ומחייבת, ותסייע להתגבר על הסחבת הקיימת היום ברשויות האכיפה ובבתי המשפט (משהו בדומה לשיטות "המשקם" שננקטו ב"חוק גל" להסדרת החובות של המשק המשפחתי והשיתופי). הענקת סמכויות פעולה מסוג זה למנהלת מחייבת חקיקה מתאימה, תוך הסכמה בין הגורמים הממשלתיים השונים, ואם תיושם, היא יכולה להקל ולזרז את התהליך. אם תוקם רשות לפיתוח הכפר בישראל מוצע לכלול את הנושא האמור במסגרת תפקידיה ולא להקים מנהלת נפרדת.

יצוין כי לפי נתוני העבודה הנוכחית מרכזי התעסוקה האזוריים אינם מאוכלסים במלואם, וניתן לשלב אותם בהסדרת הבעיה על ידי השימוש בהם כתשתית לקליטת מיזמים שיתפנו מחלקות א'. כדי ליישם אפשרות זאת יהיה צורך לבחון, לגופו של עניין, את הנגישות ואת סבירות המרחקים בין היישובים למרכזי התעסוקה. כדי לתת תמריץ למתפנים מרצון ותוך זמן מוגבל, מוצע לאפשר להם שימוש במרכזי התעסוקה תמורת תשלום דמי חכירה סמליים וכן ארנונה מופחתת. כאן יצוין כי כאשר מדובר באחסנה בלבד, התמריץ הוא לבעל המחסן ולא לבעל הנחלה ובמקרים רבים המאחסן הוא גם המשקיע בתשתית שהוקמה, שלא כחוק, בחלקה א'. לכן אין בהצעה זאת כדי לספק פתרון מושלם לכל המקרים. אפשר גם להוסיף שבמקרים בהם המועצה האזורית מתפעלת את מרכז התעסוקה היא יכולה להסתייע במהלך כזה כחלק מפעילות כוללת שמטרתה לפתח יזמות עסקית באזור, וללוות אותו בהקמת "חממה עסקית", שתסייע בהקמה של מיזמים לא חקלאיים בצורה תקינה, בשילוב עם מט"י אזורי.

ראוי להוסיף שמן הראוי שכל דיון שייערך בנושא הפעילות הלא-חקלאית במשק החקלאי יתחיל ראשית לכל בשאלת תרומתה של הפל"ח לכלכלת המשקים החקלאיים וההתיישבות הכפרית בכלל. למעט "דר"ח קדמון" שעסק בהרחבה בתרומת פל"ח לכלכלת הכפרים, מרבית המבקרים או הוועדות שעסקו בנושא הזכויות בקרקע החקלאית, התייחסו לפל"ח מההיבט של המשמעות הנדל"נית או של הכנסות הרשות או המדינה מהסבת השימושים בקרקע חקלאית למטרות של פל"ח. לפיכך יצרו אלה, מתחילה, התייחסות שלילית לתופעה שהיא חיובית בעיקרה, בשל המענה הכלכלי החלופי שהיא מספקת לירידה בהכנסות מחקלאות, ליציאת המועסקים מהענף ולקליטת הדור הצעיר בכפרים.

בניגוד למרחב העירוני, אשר מטבעו יכול להציע תשתיות מתאימות, מקורות מימון, רשת קשרים ונגישות לשווקים, מערכת סיוע וייעוץ ונגישות וקירבה יחסית ללקוח, סובל היזם במרחב הכפרי מחסרונות יחסיים בכל התחומים הללו והוא זקוק, לכן, לעידוד, ייעוץ וסיוע מיוחד אשר אינם בנמצא. בנוסף לכך בשל אי הסדרה ברורה של הנושא מתקשים בעלי העסקים בהסדרת הפל"ח בהתאם לחוק, ונחשבים לעיתים כעבריינים בעל כורחם. לפיכך מן הראוי שהמנהלת המיוחדת, כאשר תוקם, תעסוק לא רק בנושאים מסדירים אלא תסייע גם בייעוץ פיננסי ושיווקי, בתכנון ובמימון, כדי לעודד את היזמים לפתח את עסקיהם בכיוון הנכון, שמתאים באופיו למגזר הכפרי.

# המערכת הארגונית הפנימית של כפר בישראל וקשריה עם המועצה האזורית (תמצית)

מאת ד"ר דני רוזוליו (ז"ל), פרופ' מיכל פלגי, ד"ר גילה אדר, ליאור יעקובוביץ

המחקר עוסק במערכת הארגונית-מוניציפלית של המרחב הכפרי בדגש על היחסים בין המועצה האזורית לבין יישוביה ועל דפוסי ההתארגנות של היישובים העוברים שינויים מבניים ודמוגרפיים, והוא נערך ב-7 יישובים המשתייכים לשלוש מועצות אזוריות (מטה אשר, עמק יזרעאל ומעלה יוסף). מתוך שבעת היישובים שניים הם קיבוצים, אחד הוא יישוב קהילתי וארבעה הם מושבים. מקורות הנתונים הם ראיונות אישיים עם ראשי המועצות האזוריות ונושאי תפקידים מרכזיים במועצות וביישובים, שאלונים טלפוניים לתושבים, מסמכים ממקורות מוסדיים ואתרי האינטרנט של המועצות והיישובים. הסקר הטלפוני הקיף 358 תושבים.

שאלות המחקר היו:

1. אילו דגמים של ועדים קיימים ביישובים?
2. מה הם הגורמים המשפיעים על כל אחד מן הדגמים?
3. מה הם היתרונות והחסרונות של כל דגם?
4. כיצד משפיעים דגמים אלה על מכלול היחסים בין היישובים והמועצות האזוריות?

## א. הדגמים הקיימים

מן המחקר מתברר כי אין אחידות במבנה הארגוני-מוניציפלי של היישובים הכפריים, ולמעשה מתקיימים בהם דפוסי ארגוניים שונים המבטאים פתרונות מקומיים בהתאם לנסיבות של כל יישוב בפני עצמו. בשני הקיבוצים פועלת אגודה שיתופית קהילתית לצידה של האגודה החקלאית, כאשר המועצות האזוריות מתייחסות אל ועדי האגודות הללו כאל ועדים מקומיים לכל דבר. בשני מושבים קיימת עדיין זהות ועדים ובשניים אחרים קיים ועד מקומי נבחר כחוק. ביישוב הקהילתי ממלאים חברי האגודה הקהילתית את תפקיד הוועד המקומי תוך הפרדה פונקציונלית בין שני התפקידים.

## ב. הגורמים המשפיעים על כל אחד מן הדגמים

חלק מן השוני בין הדגמים נובע מהוראות החוק, לפיהן עומדות בפני המושבים (אבל לא בפני הקיבוצים) מספר אפשרויות ארגוניות בהתאם לאמות מידה מוגדרות – החל בשמירה על זהות ועדים וכלה בחובה לבחור ועד מקומי כאשר שיעור התושבים שאינם חברים באגודה החקלאית השיתופית עולה על 50% מכלל התושבים ביישוב. גורם אחר להבדלים הוא הרצון של יישובים



שקלטו תושבים חדשים לקיים הליכי מיון בקבלת תושבים חדשים ליישוב, ומכאן הנטייה להקים אגודה שיתופית-קהילתית והניסיון להשתמש בה כתחליף לוועד מקומי. הסבר אפשרי נוסף הוא הרצון לשמר את הבעלות המשותפת על הנכסים באמצעות אגודה שיתופית, וייתכן שיש גם רצון לשמר את העצמאות הניהולית והכספית של המסגרות השיתופיות ולהימנע מכפיפות למועצה האזורית ולמשרד הפנים, המתחייבת מהקמת ועד מקומי. כאשר קיים ביישוב ועד מקומי נבחר, נציג היישוב במועצה נבחר בבחירות רגילות ואינו בהכרח חבר במוסדות היישוב. מידת המעורבות של סוגים שונים של תושבים במערכת המוניציפלית, אם באמצעות השתתפות בבחירות ואם באמצעות השתתפות באסיפה כללית, משתנה מיישוב ליישוב, בהתאם למבנה הארגוני שלו.

ההבדלים בין היישובים אינם מתבטאים במישור הפורמלי בלבד. ישנם יישובים חזקים מבחינה ארגונית וכלכלית ואחרים שבהם אין הנהגה מקומית המסוגלת לנהל ולקדם את היישוב. מאחר שרוב יישובי המדגם הם יישובים שעברו הרחבה וקלטו תושבים חדשים יש בתוכם קבוצות שונות הנבדלות זו מזו במעמדן המוניציפלי הפורמלי. לא תמיד יש לכלל התושבים זכות בחירה לוועד היישוב ובחלק מן היישובים התפתחו ניגודי אינטרסים בין הקבוצות השונות החיות בהם ובין הגופים המייצגים אותם. ניגודים אלה מובילים לחיכוכים, שבחלק מן היישובים מוצאים את פתרונם במשא ומתן ובחלקם הם מתמשכים וגורמים לפגיעה בתפקודו של היישוב.

## **ג. היתרונות והחסרונות של כל דגם**

דגם זהות הוועדים מאפשר להנהגת היישוב גמישות בהקצאת המשאבים. לעומת זאת אין בו כמעט פיקוח על פעילות הוועד המקומי. הפרדת הוועדים, המחייבת דיווח של הוועד המקומי למועצה האזורית, מגבירה את השקיפות של פעילותו כלפי התושבים והמועצה כאחד, למרות שהוועד אינו מחויב בדיווח לתושבים משום שהוא כפוף למועצה האזורית בלבד. כוחו של הוועד מול המועצה ומול התושבים תלוי בין היתר ביכולתו לגבות מסים באופן ישיר. הפרדת הוועדים יוצרת תשתית לקונפליקטים בנושאים שונים בין הוועד לאגודה ובין קבוצות שונות ביישוב. אגודה קהילתית מאפשרת את שיתוף התושבים בענייני הקהילה ומפתחת את האופי הקהילתי של היישוב, אבל מבחינת החוק היא אינה מייצגת את כלל התושבים ולמועצה האזורית אין שליטה על פעילותה ועל הכספים שהיא גובה. בנוסף לכך, האפשרות לנקוט בהליכי מיון נמצאת בידי האגודה בעוד הוועד מנוע מכך.

## **ד. היחסים בין היישובים והמועצות האזוריות**

המעבר מזהות ועדים לוועד מקומי נפרד מכפיף את ההנהלה המוניציפלית של היישוב למועצה האזורית ומחייב אותה להתנהל על פי כללים המוכתבים בחוק. הוועד המקומי מחויב להגיש את תקציבו לאישור המועצה ולאחר מכן לדווח לה על ביצועו. המועצה האזורית מצידה מחויבת לפקח על פעולות הוועד ולבקר אותו. בתיקון לצו המועצות האזוריות משנת 2004, שנחקק בעקבות המלצות ועדת אמרני, בוטלו הסמכויות השיוריות שהיו עד אז לוועדים המקומיים והיום הם רשאים להשתמש רק בסמכויות המואצלות להם על-ידי המועצות האזוריות. הסדר זה מאפשר

למועצה האזורית לרכז בידיה את מלוא הסמכויות המוניציפליות ולרוקן את הוועדים המקומיים מכל פעילות. מבין שלוש המועצות שנכללו במחקר, רק אחת (מעלה יוסף) מממשת את האפשרות הזאת הלכה למעשה.

ממצאי המחקר מצביעים על גישות שונות של המועצות אל היישובים שבתוכן:

1. גישה ביזורית, לפיה המועצה נוטה להעניק ליישוביה מידה רבה של עצמאות ניהולית, ורואה את תפקידה בפיקוח ובבקרה על פעילותם;

2. גישה מעורבת, לפיה המועצה רואה עצמה כאחראית לניהול ופיתוח האזור ושואפת לגיבוש קהילה אזורית, אבל פועלת בשיתוף עם היישובים באמצעות מחלקה מיוחדת, ומאפשרת להם לגבות מסים ולקבל על עצמם את האחריות לאספקת השירותים המקומיים;

3. גישה ריכוזית, בה המועצה היא הספק העיקרי של השירותים ליישובים ולתושבים.

במקביל ישנן גם גישות שונות ביחס לאופן ההשתתפות הכספית של המועצה האזורית בתקציבי היישובים ובמימון פעולותיהם.

ככל הנראה הגורם המרכזי המשפיע על יחסי המועצה ויישוביה הוא היכולת הניהולית והארגונית של ההנהגה המקומית ביישובים, כאשר גם המועצה התומכת בהעצמת היישובים נוטלת על עצמה את הטיפול ביישובים חלשים. לעומת זאת אם יישוב חזק רוצה ומסוגל לפתח שירותים באורח עצמאי, המועצות נוטות לאפשר לו לעשות זאת ולצמצם את מעורבותן בניהולו. גורם לא פחות חשוב הוא תפיסתו של ראש המועצה את תפקידו והמדיניות הנגזרת ממנה. ישנם ראשי מועצות הנוטים לתמוך בשמירת העצמאות של היישובים ובהעצמת הוועדים המקומיים כגופים המייצגים את צרכי היישובים, גובים מסים ומספקים חלק מהשירותים, ולכן הם נמנעים מלהתערב בקביעת דפוסי הארגון הפנימי של היישובים. חלקם גם אינם נלהבים מן החובה שהוטלה עליהם לפקח על פעילות הוועדים המקומיים. גישה זו מבוססת על הרצון לחזק את היישובים כישויות ארגוניות וקהילתיות עצמאיות המנהלות את ענייניהן לפי רצונן. אחרים סבורים כי האחריות לרווחתם של כלל התושבים מוטלת על המועצה, וכי הכלים והאמצעים העומדים לרשותה כדי לספק את מלוא השירותים הדרושים להם יעילים יותר מאלה של הוועדים המקומיים. המועצה יכולה, בתנאים מסוימים, להיעזר בוועד המקומי כמעין קבלן משנה, המבצע עבורה ובמימונה משימות מסוימות בתוך תחומי היישוב.

על אף הבדלי הגישות המציאות מובילה להתחזקות המועצות האזוריות והגברת מעורבותן בענייניהם הפנימיים של היישובים, לעיתים בתפקידי גישור הנדרשים כאשר מתגלים ניגודי אינטרסים בין קבוצות התושבים השונות, ולעיתים כמקבלות החלטות. כיוון זה מקבל חיזוק מן העובדה שרוב התקציבים הממלכתיים מגיעים ליישובים באמצעותה של המועצה האזורית ומתיקוני חקיקה שהקנו למועצה סמכויות רבות יותר בתחום הפיקוח והבקרה על הוועדים וההתערבות במצבים בהם הוועדים המקומיים אינם ממלאים את תפקידם כראוי. כל המועצות שנכללו במחקר מתערבות במידה זו או אחרת בפעילות הוועדים המקומיים, גם אם הן מעניקות להם עצמאות רבה בניהול השוטף של ענייני היישוב. ממצאי המחקר מראים שגם התושבים מצפים מן המועצה להגדיל את מעורבותה ולפעול או לסייע ליישובים, גם בנושאים שאינם

בתחום אחריותה על-פי החוק כמו פיתוח כלכלי וקליטת תושבים חדשים. מידת ההיענות של המועצות לציפיות אלה תלויה בתפיסת התפקיד של ראש המועצה מצד אחד וביכולת הארגונית-כלכלית של המועצה מהצד האחר. אחת המועצות במחקר (עמק יזרעאל) הציבה את גידול האוכלוסייה כיעד אסטרטגי של המועצה ובין השאר הקימה צוות מיוחד לליווי תהליך ההרחבה ביישובים, הן בתחום הפיתוח והן בתחום החברתי.

מנקודת המבט של היישובים והתושבים ישנם תפקידים שהמועצה ממלאת בהצלחה ואחרים שמהם שביעות הרצון שלהם נמוכה. יש גם תחומי פעילות שהמועצה אינה עוסקת בהם כלל, ולעתים היא מחייבת את היישובים לטפל בהם בכוחות עצמם. עניין זה גורם להתמרמרות בקרב התושבים, הטוענים מצד אחד כי אינם מקבלים תמורה מלאה עבור המסים שהם משלמים למועצה, ומהצד האחר שהם אינם מסוגלים לגייס בעצמם את המימון הדרוש לביצוע שירותים ופעילויות שלדעתם צריכים להינתן על-ידי המועצה. בהקשר זה בולט במיוחד נושא פיתוח התשתיות שאינו זוכה למימון ראוי מצד המועצות.

## מסקנות והמלצות

נראה כי אם המצב המשפטי הנוכחי לא ישתנה יחויבו מרבית היישובים הכפריים (כולל קיבוצים), ובעיקר אלה שקלטו תושבים חדשים, להקים ועד מקומי לצידה של האגודה החקלאית. לקיבוצים יש עניין להמשיך ולקיים את האגודה השיתופית הקהילתית, אך אם לא יינתן אישור חוקי לוועד האגודה הקהילתית למלא גם את תפקיד הוועד המקומי, ספק אם דגם זה ימשיך להתקיים. האגודה החקלאית תוכל להמשיך ולהחזיק בנכסים הציבוריים שבבעלותה, או לוותר על הבעלות ולהעביר אותה בהסכם לידי הוועד המקומי או האגודה הקהילתית. מידת עצמאותו הניהולית של הוועד המקומי תהיה תלויה במידה רבה בנכונותה של המועצה להאציל לו סמכויות ולהקצות לו תקציבים, בנוסף למסים שהוא רשאי לגבות מן התושבים. נכונות זו תלויה כאמור בתפיסת התפקיד של ראש המועצה וביכולת התפקוד של ההנהגה המקומית. לאור ריבוי הקונפליקטים וניגודי האינטרסים בתוך היישובים יש לצפות למעורבות גוברת של המועצה בענייניהם הפנימיים, אם בתפקידי גישור ואם בקבלת החלטות. בה בעת נראה כי לא תמיד המועצות פועלות לחיזוק הוועדים המקומיים ואינן מקנות להם כלים מתאימים לניהול היישוב. כתוצאה מכך גוברת תלותם של יישובים חלשים במועצה.

המלצות המחקר מבוססות על הנחת המוצא שהמערכת הארגונית אמורה לסייע בשמירת האופי המיוחד של ההתיישבות הכפרית, ועל כן חשוב לשמר את המבנה הקיים של המועצות האזוריות ובה בעת להבטיח רמה מסוימת של עצמאות ניהולית ליישובים. בהקשר זה יש לחזק את מעורבותם של היישובים בהתוויית חזון המועצה והמדיניות הנגזרת ממנה, וזאת באמצעות השתתפות של נציגיהם במליאת המועצה, כאשר נציגים אלה הם נציגי הוועדים המקומיים.

ברמת היישוב היחיד צריך להבטיח לכל תושבי הקבע את זכות הבחירה לוועד המקומי ולהפריד בין האגודה השיתופית לוועד המקומי גם בקיבוצים. כמו כן יש צורך לקיים מנגנונים המאפשרים את שיתופם של כל התושבים בדיונים הנוגעים לחיי הקהילה, אם באמצעות אסיפה כללית או

במסגרת של פורומים אחרים. במקביל יש להמשיך ולפתח מסגרות שיתופיות כחלק מהותי של ארגון היישוב הכפרי. כמו כן מומלץ לרכז את כל גביית המסים בידי הוועד המקומי.

מעבר לכך מוצע ליצור ברמה הארצית של מרכז המועצות האזוריות תפקיד שהנושא בו יופקד על שימור האופי הכפרי של היישובים במועצות האזוריות ועל בקרת התנהלותן של המועצות ביחסיהן עם היישובים.

## הערות סיכום

ממצאי המחקר מצביעים על שונות ארגונית-פורמלית הקיימת היום בין היישובים הכפריים, אולם בה בעת מסתמנת מגמה של האחדה, לפיה הניהול המוניציפלי ביישובים יהיה בידי ועדים מקומיים הנבחרים על ידי כלל התושבים וכפופים למועצה האזורית. לעומת זאת לא תיתכן אחדות במערכת היחסים בין המועצה האזורית לבין יישוביה, אף-על-פי שהוראות החוק מאפשרות את ריכוז כל הסמכויות בידי המועצה האזורית. ההבדלים ביכולת הארגונית-כלכלית של היישובים ובתפקוד ההנהגה המקומית מחייבים את המועצות להתייחס לכל יישוב בהתאם ליכולתו, להעניק עצמאות רבה יותר ליישובים חזקים ולהתערב יותר בניהולם של יישובים חלשים. עם זאת ראוי לחזק את אלה האחרונים בעיקר בשל החשיבות של הניהול העצמי לתפקודה התקין של הקהילה הכפרית ואולי אף לקיומה כישות ארגונית חברתית עצמאית. מאחר שמרבית היישובים הכפריים נמצאים בתהליכי הרחבה ועשויים למנות בעתיד עד 350 משפחות, גם חשיבותו של הוועד המקומי כספק של שירותים מקומיים וכמייצג של רצונות התושבים עתידה לגדול. במקביל מייחסים החוקרים חשיבות לקיומן של מסגרות שיתופיות בתוך היישובים הכפריים בנפרד ולצידם של הוועדים המקומיים, וזאת כאמצעי לשמירה על הנכסים המשותפים ולקיום מנגנון קבלה לתושבים חדשים.

בהנחה שאכן יש חשיבות רבה לשימור הוועד המקומי כמסגרת סטטוטורית וכגוף המנהל ומוביל את הקהילה, מן הראוי להבטיח כי מעמד זה אכן יזכה להגנה גם בחקיקה החדשה המתוכננת במסגרת הצעת חוק העיריות החדש.

# כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל (תמצית)

מאת מרדכי (מוטי) דלג'ו

המחקר עוסק בהיבטים כלכליים וארגוניים של המערכת המוניציפאלית הכפרית לאור תהליכי השינוי שחלו בשני העשורים האחרונים במרחב הכפרי ובשלטון המקומי הכפרי. על שינויים אלה נמנים מהצד האחד הקמת היישובים הקהילתיים והשכונות הקהילתיות ליד היישובים הכפריים הקיימים, הגידול באוכלוסיית היישובים הנגזר מכך, המודרניזציה של התשתיות המוניציפאליות, הקטנת מספר החקלאים הפעילים והמעבר ליחידות ייצור גדולות אצל המגדלים שנותרו, ומהצד האחר – היחלשות האגודות השיתופיות והעתקת מרכז הכובד בניהול היישובים לוועדים המקומיים, הופעת מסגרות מוניציפאליות חדשות בדמות האגודות הקהילתיות, שינויים במבנה המועצה האזורית והתחזקותה מול היישובים. שינויים אלה מחייבים את המועצות האזוריות להרחיב את תחומי פעילותן, הן באספקת שירותים והן בנושאים נוספים, ולהגדיל את מעורבותן בענייני היישובים היחידים שבתוכן.

מטרת המחקר הייתה לבחון מספר נושאים מתחום הכלכלה המוניציפאלית של המגזר הכפרי:

1. ניתוח פיננסי של המועצות האזוריות;
2. ניתוח כלכלי של הארגון המוניציפלי הכפרי;
3. ארגון המערכת המוניציפאלית.

לצורך המחקר פותחה מסגרת מושגית הנשענת על הכלכלה האורבנית ונבנה מסד נתונים מקיף המבוסס על מקורות שונים, חלקם מקורות מוסדיים כמו הלמ"ס, משרד החקלאות, משרד הפנים, המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, וחלקם מקורות עצמיים הנשענים על סקרים שנערכו במיוחד עבור המחקר. אלה כוללים סקר שירותים מוניציפליים וסקר שירותי חינוך שהתבצעו בהיקפים שונים במועצות האזוריות וביישובים הכפריים, חלקם רק במגזר המושבי. הסקרים מצביעים על הבדלים משמעותיים בין המועצות ביחס לשירותים שהן מספקות ליישובים ולחלוקת התפקידים בין המועצה לבין היישובים, אם כי בדרך כלל חלקה של המועצה במתן השירותים גדול יותר.

## א. הסקר המוניציפלי

נמצא כי בחלק מן היישובים חסרים מבני ציבור ומתקנים בסיסיים וביותר ממחצית היישובים שנסקרו רמת התחזוקה של המבנים אינה טובה. יש הבדלים בין היישובים בשכיחות של מבני חינוך והפעלתם, כאשר מעונות יום קיימים ברוב היישובים הקהילתיים, אבל בפחות ממחצית המושבים, והם מופעלים ברובם על-ידי היישוב או על-ידי גורם פרטי. לעומת זאת גני הילדים ובתי הספר מופעלים ברובם במתכונת אזורית.

כמו כן נמצא כי היישובים מעדיפים את הדגם הארגוני של זהות ועדים או ועדים משולבים על פני הוועדים הסטטוטוריים.

## **ב. ניתוח פיננסי של המועצות האזוריות**

מתוך הדו"חות הכספיים של המועצות האזוריות פותחו 32 יחסים ומדדים פיננסיים ועל-פיהם נבנה מדד של איתנות פיננסית (FS), המבוסס על 8 מבין המדדים הללו. דירוג המועצות האזוריות לפי המדדים הפיננסיים העלה כי קיימת שונות גדולה מאד ביניהן, הנובעת מהבדלים בגודל האוכלוסייה, במספר היישובים, בשטח השיפוט לתושב ובמצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה. יחד עם זאת לא נמצא מתאם מובהק בין מדד האיתנות הפיננסית לבין המדד החברתי-כלכלי של המועצות האזוריות, המבטא את הרמה הכלכלית-חברתית של אוכלוסייתן. מאפיין נוסף שנבדק ולא נמצא קשר מובהק בינו ובין מדד האיתנות הפיננסית הוא השכלת ראש המועצה. הוצע להשתמש במדד האיתנות הפיננסית כמרכיב בקביעת מענקי האיזון הניתנים על-ידי משרד הפנים לרשויות שאינן מצליחות לאזן בין הכנסותיהן לבין הוצאותיהן.

## **ג. ניתוח כלכלי של הארגון המוניציפלי הכפרי**

מטרה מרכזית של הניתוח הכלכלי הייתה למצוא את גודל האוכלוסייה שבו ההוצאה הממוצעת לנפש של המועצה האזורית ושל היישוב היחיד היא מינימלית. נמצא כי היתרונות לגודל בהספקת שירותים מוניציפליים באים לידי ביטוי בגודל אוכלוסיה הנע בין 18 ל-22 אלף תושבים למועצה אזורית ובין 400 ל-750 תושבים ליישוב. המשמעות של ממצאים אלה היא כי יש לפעול להגדלת אוכלוסייתן של המועצות שאינן מגיעות לגודל אופטימלי זה, אם על-ידי קליטת תושבים חדשים ואם על-ידי מיזוג בין מועצות סמוכות.

כמו כן נמצא כי ההוצאה הממוצעת לנפש של המועצה עולה עם העלייה בשיעור המושבים והקיבוצים במועצה (לעומת יישובים קהילתיים), עם הגידול במספר עובדי המועצה לכל 1,000 תושבים, עם העלייה בשיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ועם הגידול בממוצע המרחק של יישובי המועצה ממרכז המועצה. לעומת זאת ההוצאה פוחתת כאשר המדד החברתי-כלכלי של אוכלוסיית המועצה עולה. ההסבר המוצע לתופעה זו הוא כי אוכלוסייה חזקה צורכת פחות שירותי רווחה.

ברמת היישוב היחיד נמצא כי הגורמים המסבירים את ההבדלים בהוצאה הממוצעת לנפש בין היישובים היו המועצה האזורית אליה משתייך היישוב, המרחק של המועצה ממרכז מטרופוליני, קיומה של בריכת שחייה ביישוב וקיומה של שיטת גבייה מרוכזת, כאשר שלושת הגורמים האחרונים תורמים להגדלת עלות אספקת השירותים ביישוב.

נמצאו פערים גדולים בעילותן של המועצות השונות, כאשר פערי העילות גדולים יותר בקבוצת המועצות הקטנות (עד 4,000 או עד 8,000 תושבים) מאשר בקבוצת המועצות הגדולות (מעל 14,000 תושבים). כמו כן נמצא כי ניתן לזקוף כ-27% מן ההוצאה הממוצעת המחושבת לנפש בכלל המועצות האזוריות לחוסר יעילות.

בהקשר זה נבדקה הכדאיות של איחוד מועצות אזוריות כאמצעי למימוש היתרונות לגודל ולשיפור היעילות, ונמצא כי כאשר המרחק בין שתי מועצות עובר גבול מסוים האיחוד חדל להיות כדאי. בבחינה של 15 מקבצים של מועצות אזוריות נמצא כי האיחוד כדאי ב-10 מקבצים, ובמקבץ נוסף הוא כדאי רק לאחת משתי המועצות שנכללו בו.

## ד. ארגון המערכת המוניציפלית

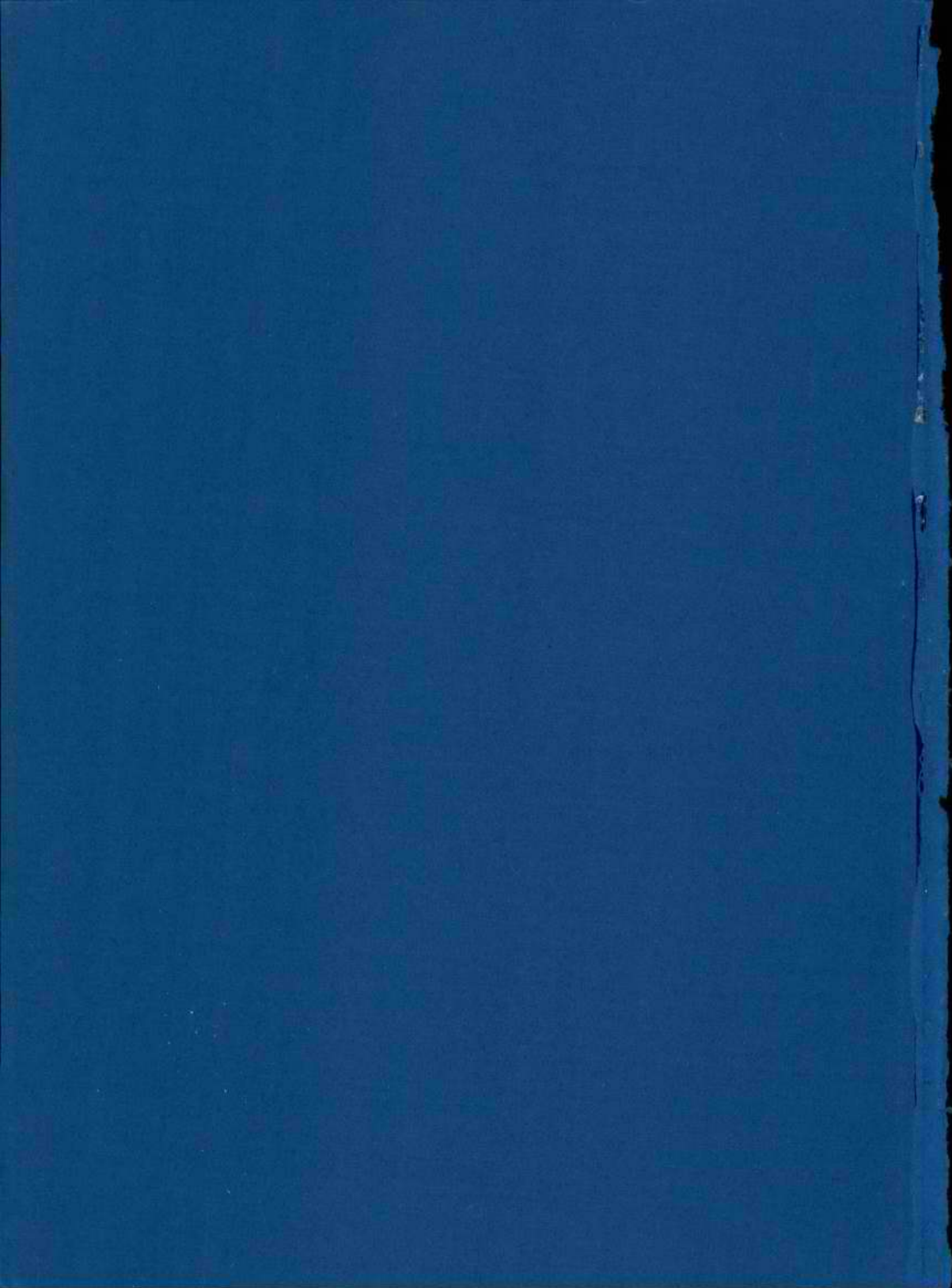
נבחן הקשר בין המבנה הארגוני של המועצה לבין עלויות אספקת השירותים ונמצא כי הוועדים המקומיים מעסיקים בממוצע 2.3 עובדים (משרות מלאות). עלות ההעסקה של עובדים אלה בכלל היישובים מוערכת בכ-7.5% מכלל התקציב של המועצות האזוריות. התקציב השנתי הממוצע של ועד מקומי הוא 1,260 ₪ לנפש, אולם נתון זה כולל גם ועדים הגובים במרוכז את הארנונה של המועצה. הממוצע ללא ועדים אלה הוא כ-1,000 ₪. עלות תקציבי הוועדים המקומיים במגזר המושבי מגיעה ל-197 מיליון ₪ בשנה.

מכאן נגזרת ההמלצה להעביר את הפעילות של הוועדים המקומיים לידי המועצות האזוריות, בהנחה שבדרך זו יושג חיסכון של עשרות מיליוני שקלים, שיאפשר את הגדלת סל השירותים הניתנים לתושבים. על-פי גישה זו הוועדים ימשיכו לפעול כוועדים קהילתיים, ותפקידם יהיה לסייע למועצה בזיהוי בעיות מקומיות ולהשתתף בקביעת סדרי עדיפויות בפיתוח היישוב. המועצה תעמיד לרשות הוועד סל כספי שינוהל על-ידה. המלצה חלופית היא לעבור למבנה של עירייה אזורית, שתהיה אחראית בלעדית לאספקת השירותים לתושבים. במבנה כזה יישמר ההסדר הקיים של ייצוג היישובים במועצת הרשות אך השירותים יינתנו על-ידי העירייה.

בעקבות הממצא שלפיו המרחק של היישוב ממרכז המועצה משפיע על עלות האספקה של השירותים והמוצרים, הוצע ליצור מבנה ארגוני חדש, לפיו יסופקו חלק משירותי המועצה באשכולות של יישובים סמוכים.

## הערות סיכום

נקודת המוצא של המחקר היא ההתרחבות בתחומי פעילותן של המועצות האזוריות ומכאן הצורך בבחינת תפקודן הפיננסי והכלכלי במטרה להביא להתייעלותן. הממצאים אכן מצביעים על שונות רבה בין המועצות בהיקפי הפעילות ובמידת היעילות, כאשר הגורמים הבולטים המסבירים את ההבדלים הם גודל האוכלוסייה וגודל תחום השיפוט של המועצה. על רקע זה מוצע מצד אחד להגדיל את אוכלוסיית המועצות הקטנות עד לגודל האופטימלי, על-ידי קליטת תושבים או על-ידי איחוד מועצות סמוכות, ומהצד האחר להפוך את הוועדים המקומיים לוועדים קהילתיים מייעצים ולהעביר את פעילותם השוטפת לידי המועצות האזוריות. ההצעה לאיחוד מועצות היא בעייתית כפי שמסתבר מן ההצלחה המוגבלת של תכנית איחוד הרשויות משנת 2003, ויש מקום לשקול פתרונות חלופיים לחיסכון בעלויות, כמו שיתופי פעולה באספקת שירותים והעסקת בעלי מקצוע, המופעל היום בחלק מן המועצות. צמצום תפקידם של הוועדים עשוי להיתקל בהתנגדות לא מבוטלת מצד היישובים, בשל הפגיעה בעצמאות הקהילה ובדמוקרטיה המקומית.





משרד התעשייה המסחר והתעסוקה  
 לשכת המנכ"ל  
 07.05.2006  
 דואר זכנס

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף התקציבים

טלפון: 02-5317495 פקס: 02-5317496

דף בקסימליה

תאריך: 8/5/06 יום: שני עצה: 13-35

נא להעביר המצ"ה א"ל: מר רענן בינור  
 הערות: כהמשק איסיבה בנושא התח"טה  
 למתיישבות, הנה המכתב שנשלח למינו  
 למת אילון כפן משאול צמח

---



---



---



---



---



---



---

מספר דפים (כולל זה) 5  
 אם לא התקבלו כל הדפים נא התקשרו צמח.

השולח: איתן פלגור

תורה

# מדינת ישראל

## משרד האוצר - אגף תקציבים

ג' בשבט התשס"ו  
1 בפברואר 2006  
תק. 1251-2006

אל:  
מר אילן כהן  
המנהל הכללי  
משרד ראש הממשלה

הגורן: **הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות**  
התייחסות לטיוטת ההצעות לסיכום דיוני הועדה

רקע

טיוטת סיכום פעילות צוות המנכ"לים לבחינת פעולות ההתיישבות, אשר התמנה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 2474 מיום 15 באוגוסט 2004 (להלן - "המסמך") התקבלה באגף התקציבים.

לצערנו על אף שאגף התקציבים שותף בצוות המנכ"לים לא קיבלנו הנתק מהמסמך טרם העברתו לעיון השרים, ולמיטב ידיעתנו גם לא נערך דיון בצוות המנכ"לים על המסמך עצמו.

כפי שיפורט להלן, לאחר עיון במסמך סבורני כי אין בו בכדי לתת מענה מספק לבעייתיות הכרוכה בתהליך ההתיישבות ובפעולות החטיבה להתיישבות, כפי שהוצגה בפני הזנות במהלך הדיונים שקיים.

### בעיות בתהליך ההתיישבות

הדיונים שקיים הצוות עסקו בלימוד החיבטים השונים הנוגעים לפעילות החטיבה להתיישבות. מדיונים אלה ניתן היה ללמוד על כך, שקיימות מספר בעיות מהותיות במצב וזקיים, בכל הקשור לתהליך ההתיישבות ולפעילות החטיבה להתיישבות, כמפורט להלן:

1. לא קיים תהליך מסודר לביצוע פעילות ההתיישבות, גיבוש העקרונות להקמת יישובים חדשים, והקריטריונים לבחירת אופי היישוב, הגרעין המיישב והתנועה המיישבת. תהליך ההתיישבות אינו מנוהל בפועל על ידי הממשלה, אלא מותווה במקרים רבים על ידי החטיבה להתיישבות.

2. יכולת הבקרה המהותית של הממשלה על החטיבה להתיישבות הינה נמוכה ביותר, ואין מנגנון ממשלתי אשר מופקד בפועל על החטיבה להתיישבות, ומפקח על ביצוע מדיניות הממשלה.

3. פעילות החטיבה להתיישבות יוצרת לעיתים כפל סיוע ליישובים, שכן הם מקבלים סיוע באותם חיבטים בהם מטפלת החטיבה להתיישבות גם ממשרדי ממשלה שונים (כדוגמת משרדי הפנים, בינוי ושיכון, חינוך, קליטה ורווחה).

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

4. נחלי עבודה בכל הגוגע לטיפול ביישובים קיימים אינם ברורים ילא ברור לפי אילו תבחינים מקצה החטיבה להתיישבות את המשאבים לצורך סיוע ליישובים.

5. הקצאת המשאבים להתיישבות אינה מבוצעת באופן מיטבי, לנוכח שיעור תקורות גבוה באופן יחסי למקובל.

הבעייתיות המתוארת לעיל מקבלת משנה תוקף בעקבות הדו"ח בנושא המאחזים הבלתי מורשים שהוגש לממשלה על ידי עו"ד טליה ששון, אשר בו נכתב, בין היתר, כי החטיבה להתיישבות קיבלה בעצמה החלטות בנושאים הקשורים במדיניות בתחום ההתיישבות, וזאת על אף שהיא אמורה להוות גוף ביצועי בלבד. הדו"ח קובע עוד, כי "יש להפסיק את פעולות החטיבה להקמת יישובים אלא אם החטיבה תוסמך אד הוק על ידי הממשלה לתפקד כגוף מיישב לצורך הקמוני יישוב או הרחבה של יישוב קונקרטי באיו"ש שהממשלה תחליט על הקמתו או הרחבתו", והוא ממליץ למשרד האוצר לבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציב החטיבה להתיישבות בהתאם להמלצות.

לאור האמור לעיל, נדרש הצוות לקבוע עקרונות וקווים מנחים לביצוע שינוי מהותי במבנה תהליך ההתיישבות כפי שהוא קיים כיום, על מנת להביא ליעול פעילות ההתיישבות, באופן שבו המדיניות בנושא תיקבע על ידי הממשלה, והיא תוציא אותה לפועל באמצעות גוף ביצועי שהינו מבוקר ומפוקח על ידה, תוך שמירה על גמישות בביצוע הפעילות והקצאת משאבים יעילה.

#### התייחסות למסמך ההצעות לסיכום דינוני הוועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

בהתאם למסמך, מוצע כי החטיבה להתיישבות תתפקד כגוף ייעודי לביצוע פעילות ההתיישבות במדינה. גוף זה יפעל בכפיפות למשרד ראש הממשלה על מנת ליישם את מדיניות הממשלה בעניין אכלוס, פיתוח וביסוס ההתיישבות, יבצע ליווי קהילתי ומשקי של יישובים צעירים וכן פרויקטים מיוחדים בתחום ההתיישבות. בנוסף, מציע המסמך מסגרת תקציבית נזלת, אשר תעמוד לרשות החטיבה להתיישבות לצורך ביצוע פעילותה כאמור.

לדעתנו, אל מול הבעיות שתוארו לעיל, לא מציע המסמך פתרון מספק שכן על פי האמור בו נותר מרכז הכובד בביצוע תהליך ההתיישבות בתוך החטיבה להתיישבות. המסמך אינו מציע שינוי מהותי במבנה תהליך ההתיישבות כפי שהוא קיים כיום. להבנתנו, וכפי שאף עולה מדו"ח ששון, גם כיום הממשלה קובעת מעת לעת מדיניות כללית בנושאי התיישבות, ועם זאת תהליך ההתיישבות בפועל מוכתב על ידי החטיבה. כמו כן, בהיעדר גוף מקצועי ייעודי המטפל בתהליך ההתיישבור, יכולת הפיקוח והבקרה של משרד ראש הממשלה על פעילות החטיבה היא מוגבלת.

לחילופין, ובמקום שינוי מבני, מציע המסמך שינויים בכל הקשור לזיכויים פורמליים בפעילות החטיבה להתיישבות כגון שמה של החטיבה ואופן מינוי מנהלית. בנוסף, ומבלי שהוועדה הוסמכה לכך המסמך מתייחס למסגרת התקציבית הנדרשת, לדעת מחבר המסמך, לביצוע פעילות החטיבה. התקציב לא אמור כלל להיקבע על ידי צוות המנכ"לים, אלא עליו להיגזר מהמדיניות שתיקבע הממשלה בנושא, בהתאם לסדרי העדיפויות ובכפוף לעקרונות שתאשר הכמשלה.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

לסיכום, אין במסמך בכדי להציע שינוי מהותי בכל הקשור לפעילות ההתיישבות במדינת ישראל בכלל, ולפעילות החטיבה ההתיישבות בפרט. לא ברור כיצד מציע המסמך לכתור את סוגיית היעדרו של תהליך כולל ומסודר לביצוע פעילות ההתיישבות, מהו המנגנון הממשלתי המוצע לצורך קביעת מדיניות בתחום ההתיישבות וביצוע פיקוח ובקרה על יישומה, ומהם הכלים שיעמדו לרשותו לצורך כך. כן לא ברור כיצד יפסק כפל הסיוע הניתן ליישובים, ומהם נהלי העבודה והתבחינים, אשר לפיהם יוקצו המשאבים על ידי החטיבה ההתיישבות לצורך סיוע ליישובים.

### התייחסות למסגרת התקציב המוצעת במסמך

ראשית, יודגש כי מסגרת התקציב כפי שמופיעה במסמך נותנת למעשה ביטוי לתכנית העבודה של החטיבה ההתיישבות, כפי שרואה אותה מחבר המסמך, שכן היא מפרטת באופן כמותי מהו מספר היישובים שיתוכננו, יוקמו ויטופלו על ידי החטיבה ההתיישבות בכל ענה. אנו סבורים, כי תכנית העבודה צריכה להיגזר מהמדיניות שתקבע על ידי הממשלה בתחום ההתיישבות, ובוודאי אינה צריכה להיות חלק מהמלצות הצוות. לרונגמא, אנו סבורים, כי על הממשלה להחליט מעת לעת, בהתאם לסדרי העדיפויות שלה האם ברצונה להקים יותר יישובים חדשים על חשבון סיוע ליישובים קיימים, או האם ברצונה לסייע לפיתוח תשתית כלכלית ביישובים קיימים על חשבון פעולות חברה וקהילה.

לאור האמור לעיל, כל התייחסות פרטנית לתכנית העבודה שהוצגה במסמך הינה בגדר עיסוק בתחום המוגדר באופן מפורש כמדיניות התיישבות. עם זאת, בכל הקשור לנתונים בנוגע לעלויות המפורטות במסמך, לחלן הערותינו:

1. המסמך אינו מפרט את המקור לנתוני עלויות ההקמה של יישובים חדשים. עלות ההקמה של יישוב אינה קבועה, והיא משתנה בהתאם לפרמטרים רבים המאנלינים את היישוב, כגון גודל היישוב, מידת הקירבה לתשתיות קיימות, תנאים טופוגרפיים וכו'.
2. המסמך אינו מתייחס לקריטריונים למתן סיוע התיישבותי (סז"מ) ליישובים, ולאפשרות שמדובר בהכל סיוע, ולפיכך לא ברור כיצד חושב מספר המשפחות שבהן תטפל החטיבה להתיישבות. כאמור, בעיית היעדר הקריטריונים למתן סיוע ובעיית כפל הסיוע הן שתיים מן הבעיות שהועלו בפני הצוות במהלך הדיונים.
3. המסמך אינו מפרט מהי הפעילות שתבצע החטיבה ההתיישבות בתחום פעולות החברה וקהילה, אשר ממנה נגזר התקציב לנושא בגובה 20 מיליון ש"ח בשנה.
4. המסמך אינו מפרט באופן ספציפי מהי הפעילות לטיפול נקודתי ביישובים במצוקה (כאמור, יתכן כפל סיוע) ומהם הקריטריונים לפיהם יאותרו היישובים הנ"ל. לפיכך, לא ברור ממה נגזר התקציב לטיפול נקודתי בגובה 1.5 מיליון ש"ח ליישוב.
5. המסמך אינו מפרט את העלויות הכרוכות בביצוע כל אחד מן הפרוייקטים הייחודיים והפרוייקטים המשותפים לחטיבה ההתיישבות ולמשרדי הממשלה, אלא מציג תקציב כולל נדרש בגובה 30 מיליון ש"ח.

ר' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

6. המסמך אינו מפרט מהו החסבר לקביעה לפיה יופנה אחוז קבוע מתקציב החטיבה להתיישבות לטובת תקורות. זאת בעיקר לאור האמור במסמך במסגרת פרק ההמלצות התפעוליות, לפיו גידול במשימות החטיבה להתיישבות לא יגדיל את התקורות ביחט ישר.

### סיכום

המסמך אינו מטפל באופן מספק בנושאים העקרוניים בהם נדרש הצוות לעסוק, אלא מתמקד במסגרת התקציבית לכיצוע פעילות החטיבה להתיישבות.

אנו סבורים, כי על מנת להביא להתייעלות אמיתית בפעילות התיישבות, על הצוות לגבש המלצות בנוגע להקמת מנגנון חדש לביצוע פעילות התיישבות, אשר במרכזו יעמוד גוף ייעודי (במבנה זה או אחר), אשר יגבש את המדיניות בתחום התיישבות ויקבל את אישורה של הממשלה למדיניות זו, וכן יבצע פיקוח ובקרה על יישומה. במסגרת זו תשמש החטיבה להתיישבות כגוף מבצע, והיא תפעל במסגרת של מתן שירותים לגוף הממשלתי כפי שידרוש ובהתאם למדיניות המאושרת.

תקציב החטיבה להתיישבות לא אמור כלל להיקבע על ידי צוות המנכ"לים, אלא עליו להיגזר מהמדיניות שתקבע הממשלה בנושא. זאת ועוד, בהתאם למודל זה, ועל מנת להשיג יעילות מירבית, קיים היגיון רב בכך שהחטיבה להתיישבות לא תתקצב באופן ישיר, אלא תמומן על ידי הגוף הממשלתי שיהיה אחראי על נושא התיישבות, בהתאם לתכנית העבודה ולהתקדמות הביצוע.

  
 ש א ו ל צ מ ו  
 סגן הממונה על התקציבים

### העתק:

- מר קובי הבר - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
- מר ירון זליכא - החשב הכללי
- מר יוסי ישי - המנהל הכללי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
- מר שלמה בן אליהו - המנהל הכללי, החטיבה להתיישבות
- מר שמואל ריפמן - יו"ר מרכז המועצות האיזוריות
- עו"ד ימימה מזוז - היועצת המשפטית, משרד האוצר
- ד"ר חיים פיאלקוף - סמנכ"ל בכיר, משרד הבינוי והשיכון
- מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
- עו"ד שלומית ברנע-פרגו - היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה
- גב' גלית אסף-שנחר - עוזרת בכירה למנכ"ל, משרד ראש הממשלה
- מר אסף מאיר - רכז חקלאות, משרד האוצר ✓

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף התקציבים

טלפון: 02-5317495 פקס: 02-5317496

משרד התקציבים והספקה והתעסוקה  
מנהל דוחות כספיים  
0.9.05.2006  
דואר מכנס

דף בקסימאיה

תאריך: 9/5/06 יום: ג' עתה: 15:25

נא להעביר המצ"ה אף: מי יאנו בינור

הערות: ממכו של שאל צמח לאון כפן

בנוש הרכיבה למינסנת

שיתפ שניה סתקרה של אי מיניר

(סיכום פין שלח ממח סביקר)

מספר דפים (כולל זה) 5  
אם לא התקבלו כל הדפים נא התקשרו צמנו.

השולח: אית פלצור

תודקה

# מדינת ישראל

## משרד האוצר - אגף תקציבים

ג' בשבט התשס"ו

1 בפברואר 2006

זק. 2006-1251

אל:

מר אילן כהן

המנהל הכללי

משרד ראש הממשלה

**הנדון:** הוצעה לבחינת פעולות ההתיישבות

התייחסות לטיוטת החצעות לסיכום דיוני הוצעה

רקע

טיוטת סיכום פעילות צוות המנכ"לים לבחינת פעולות ההתיישבות, אשר התמנה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 2474 מיום 15 באוגוסט 2004 (להלן - "המסמך") התקבלה באגף התקציבים.

לצערנו על אף שאגף התקציבים שותף בצוות המנכ"לים לא קיבלנו העזק מהמסמך טרם העברתו לעיון השרים, ולמיטב ידיעתנו גם לא נערך דיון בצוות המנכ"לים על המסמך עצמו.

כפי שיפורט להלן, לאחר עיון במסמך סבורני כי אין בו בכדי לתת מענר מספק לבעייתיות הכרוכה בתהליך ההתיישבות ובפעולות החטיבה להתיישבות, כפי שהוצגה בפני הציות במהלך הדיונים שקיים.

### בעיות בתהליך ההתיישבות

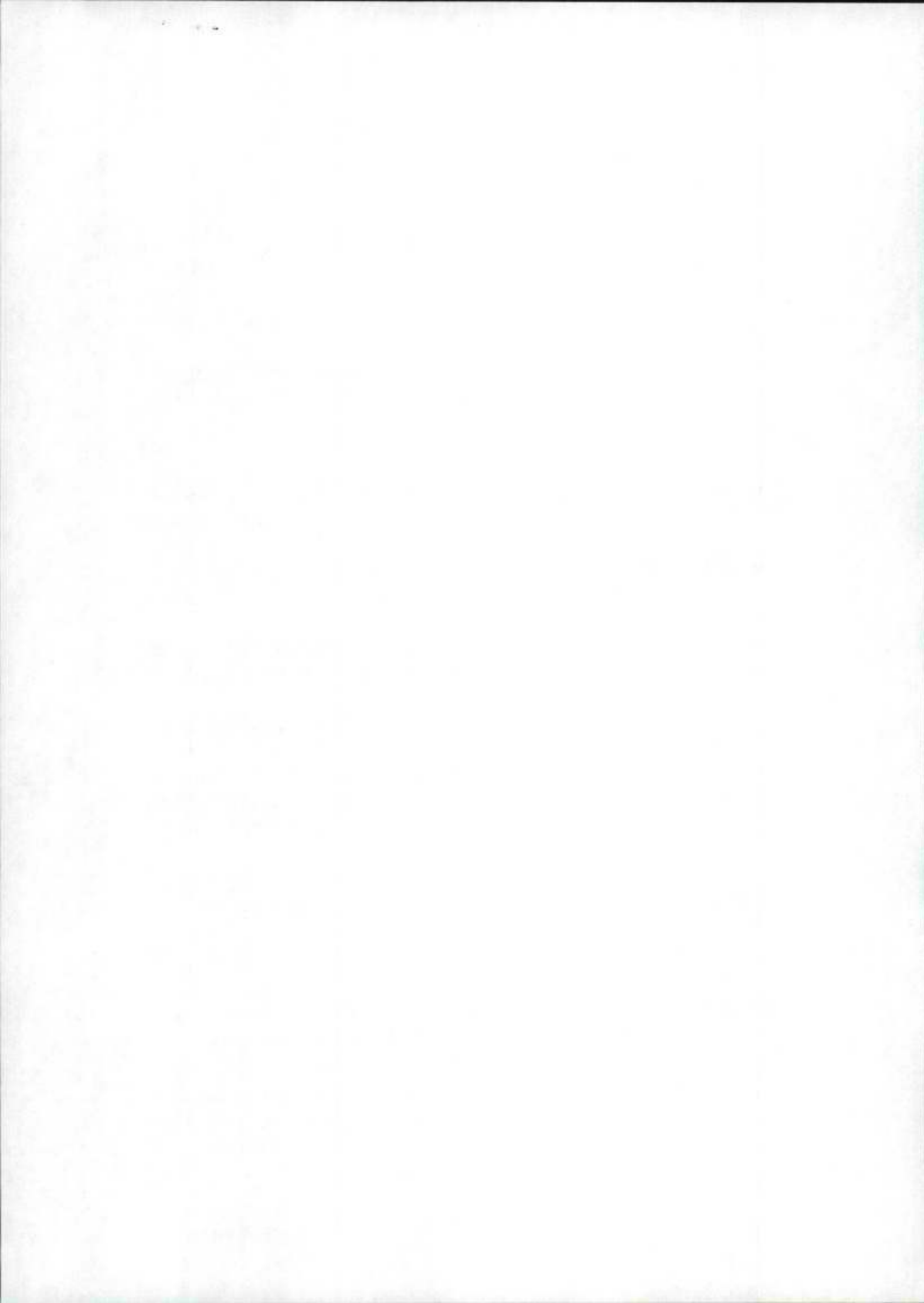
הדיונים שקיים הצוות עסקו בלימוד ההיבטים השונים הנוגעים לפעילות הזטיבה להתיישבות. מדיונים אלה ניתן היה ללמוד על כך, שקיימות מספר בעיות מהותיות במצב הקיים, בכל הקשור לתהליך ההתיישבות ולפעילות החטיבה להתיישבות, כמפורט להלן:

1. לא קיים תהליך מסודר לכיצוע פעילות ההתיישבות, גיבוש העקרונות להקמת יישובים חדשים, והקריטריונים לבחירת אופי היישוב, הגרעין המיישב והתנועה המיישבת. תהליך ההתיישבות אינו מנוהל בפועל על ידי הממשלה, אלא מותווה במקרים רבים על ידי החטיבה להתיישבות.

2. יכולת הבקרה המהותית של הממשלה על החטיבה להתיישבות הינה נמוכה ביותר, ואין מנגנון ממשלתי אשר מופקד בפועל על החטיבה להתיישבות, ומפקח על ביצוע מדיניות הממשלה.

3. פעילות החטיבה להתיישבות יוצרת לעיתים כפל סיוע ליישובים, שכן הם מקבלים סיוע באותם היבטים בהם מטפלת החטיבה להתיישבות גם ממשרד ממשלה שונים (כדוגמת משרדי הפנים, בינוי ושיכון, חינוך, קליטה ורווחה).

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02





4. גהלי עבודה בכל הנוגע לטיפול ביישובים קיימים אינם ברורים ולא ברור לפי אילו תבחינים מקצה החטיבה להתיישבות את המשאבים לצורך סיוע ליישובים.

5. הקצאת המשאבים להתיישבות אינה מבוצעת באופן מיטבי, לגובה שיעור תקורות גבוה באופן יחסי למקובל.

הבעייתיות המתוארת לעיל מקבלת משנה תוקף בעקבות הדו"ח בנושא המאחזים הבלתי מורשים שהוגש לממשלה על ידי עו"ד טליה ששון, אשר בו נכתב, בין היתר, כי החטיבה להתיישבות קיבלה בעצמה החלטות בנושאים הקשורים במדיניות בתחום ההתיישבות, וזאת על אף שהיא אמורה להיות גוף ביצועי בלבד. הדו"ח קובע עוד, כי "יש להפסיק את פעולות החטיבה להקמת יישובים אלא אם החטיבה תוסמך אד הוק על ידי הממשלה לתפקד כגוף מיישב לצורך הקמת יישוב או הרחבה של יישוב קונקרטי באיו"ש שהממשלה תחליט על הקמתו או הרחבתו", והוא ממליץ למשרד האוצר לבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציב החטיבה להתיישבות בהתאם להמלצות.

לאור האמור לעיל, נדרש הצוות לקבוע עקרונות וקווים מנחים לביצוע שינוי מהותי במבנה תהליך ההתיישבות כפי שהוא קיים כיום, על מנת להביא לייעול פעילות ההתיישבות, באופן שבו המדיניות בנושא תיקבע על ידי הממשלה, והיא תוציא אותה לפועל באמצעות גוף ביצועי שהינו מבוקר ומפוקח על ידה, תוך שמירה על גמישות בביצוע הפעילות והקצאת משאבים יעילה.

#### התייחסות למסמך ההצעות לסיכום דינוי הוועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

בהתאם למסמך, מוצע כי החטיבה להתיישבות תתפקד כגוף ייעודי לביצוע פעילות ההתיישבות במדינה. גוף זה יפעל בכפיפות למשרד ראש הממשלה על מנת ליישם את מדיניות הממשלה בעניין אכלוס, פיתוח וביסוס ההתיישבות, יבצע ליווי קהילתי ומשקי של יישובים צעירים וכן פרויקטים מיוחדים בתחום ההתיישבות. בנוסף, מציע המסמך מסגרת תקציבית כוללת, אשר תעמוד לרשות החטיבה להתיישבות לצורך ביצוע פעילותה כאמור.

לדעתנו, אל מול הבעיות שתוארו לעיל, לא מציע המסמך פתרון מספק שכן על פי האמור בו נותר מרכז הכובד בביצוע תהליך ההתיישבות בתוך החטיבה להתיישבות. המסמך אינו מציע שינוי מהותי במבנה תהליך ההתיישבות כפי שהוא קיים כיום. להבנתנו, וכפי שאף עולה מדו"ח ששון, גם כיום הממשלה קובעת מעת לעת מדיניות כללית בנושאי התיישבות, ועם זאת תהליך ההתיישבות בפועל מוכתב על ידי החטיבה. כמו כן, בהיעדר גוף מקצועי ייעודי המטפל בתהליך ההתיישבות, יכולת הפיקוח והבקרה של משרד ראש הממשלה על פעילות החטיבה היא מוגבלת.

לחילופין, ובמקום שינוי מבני, מציע המסמך שינויים בכל הקשור לזיכויים פורמליים בפעילות החטיבה להתיישבות כגון שמה של החטיבה ואופן מינוי מנהליה. בנוסף, ומבלי שהוועדה הוסמכה לכך המסמך מתייחס למסגרת התקציבית הנדרשת, לדעת מחבר המסמך, לביצוע פעילות החטיבה. התקציב לא אמור כלל להיקבע על ידי צוות המנכ"לים, אלא עליו להיגדר מהמדיניות שתיקבע הממשלה בנושא, בהתאם לסדרי העדיפויות ובכפוף לעקרונות שתאשר הממשלה.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

לסיכום, אין במסמך בכדי להציע שינוי מהותי בכל הקשור לפעילות ההתיישבות במדינת ישראל בכלל, ולפעילות החטיבה להתיישבות בפרט. לא ברור כיצד מציע המסמך לפתור את סוגיית היעדרו של תהליך כולל ומסודר לביצוע פעילות ההתיישבות, מהו המנגנון הממשלתי המוצע לצורך קביעת מדיניות בתחום ההתיישבות וביצוע פיקוח ובקרה על יישומה, ומהם הכלים שיעמדו לרשותו לצורך כך. כן לא ברור כיצד יפסק כפל הסיוע הניתן ליישובים, ומהם נהלי העבודה והתבחינים, אשר לפיהם יוקצו המשאבים על ידי החטיבה להתיישבות לצורך סיוע ליישובים.

### התייחסות למסגרת התקציב המוצעת במסמך

ראשית, יודגש כי מסגרת התקציב כפי שמופיעה במסמך נותנת למעשה ביטוי לתכנית העבודה של החטיבה להתיישבות, כפי שרואה אותה מחבר המסמך, שכן היא מפרטת באופן כמותי מהו מספר היישובים שיתוכננו, יוקמו ויטופלו על ידי החטיבה להתיישבות בכל שנה. אנו סבורים, כי תכנית העבודה צריכה להיגזר מהמדיניות שתיקבע על ידי הממשלה בתחום ההתיישבות, ובוודאי אינה צריכה להיות חלק מהמלצות הצוות. לדוגמא, אנו סבורים, כי על הממשלה להחליט מעת לעת, בהתאם לסדרי העדיפויות שלה האם ברצונה להקים יותר יישובים חדשים על חשבון סיוע ליישובים קיימים, או האם ברצונה לסייע לפיתוח תשתית כלכלית ביישובים קיימים על חשבון פעולות חברה וקהילה.

לאור האמור לעיל, כל התייחסות פרטנית לתכנית העבודה שהוצגה במסמך הינה בגדר עיסוק בתחום המוגדר באופן מפורש כמדיניות התיישבות. עם זאת, בכל הקשור לנתונים בנוגע לעלויות המפורטות במסמך, להלן הערותינו:

1. המסמך אינו מפרט את המקור לנתוני עלויות ההקמה של יישובים חדשים. עלות ההקמה של יישוב אינה קבועה, והיא משתנה בהתאם לפרמטרים רבים המאפיינים את היישוב, כגון גודל היישוב, מידת הקירבה לתשתיות קיימות, תנאים טופוגרפיים וכו'.
2. המסמך אינו מחייס לקריטריונים למתן סיוע התיישבותי (סה"מ) ליישובים, ולאפשרות שמדובר בכפל סיוע, ולפיכך לא ברור כיצד חושב מספר המשפחות שבהן תטפל החטיבה להתיישבות. כאמור, בעיית היעדר הקריטריונים למתן סיוע ובעיית כפל הסיוע הן שתיים מן הבעיות שהועלו בפני הצוות במהלך הדיונים.
3. המסמך אינו מפרט מהי הפעילות שתבצע החטיבה להתיישבות בתחום פעולות החברה והקהילה, אשר ממנה נגזר התקציב לנושא בגובה 20 מיליון ש"ח בשנה.
4. המסמך אינו מפרט באופן ספציפי מהי הפעילות לטיפול נקודתי ביישובים במצוקה (כאמור, יתכן כפל סיוע) ומהם הקריטריונים לפיהם יאותרו היישובים הנ"ל. לפיכך, לא ברור ממה נגזר התקציב לטיפול נקודתי בגובה 1.5 מיליון ש"ח ליישוב.
5. המסמך אינו מפרט את העלויות הכרוכות בביצוע כל אחד מן הפרוייקטים הייחודיים והפרוייקטים המשותפים לחטיבה להתיישבות ולמשרדי הממשלה, אלא מציג תקציב כולל נדרש בגובה 30 מיליון ש"ח.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

6. המסמך אינו מפרט מהו ההסבר לקביעה לפיה יופנה אחוז קבוע מתקציב החטיבה להתיישבות לטובת תקורות. זאת בעיקר לאור האמור במסמך במסגרת פרק ההמלצות התפעוליות, לפיו גידול במשימות החטיבה להתיישבות לא יגדיל את התקורות ביחס ישר.

### סיכום

המסמך אינו מטפל באופן מספק בנושאים העקרוניים בהם נדרש הצוות לעסוק, אלא מתמקד במסגרת התקציבית לביצוע פעילות החטיבה להתיישבות.

אנו סבורים, כי על מנת להביא להתייעלות אמיתית בפעילות ההתיישבות, על הצוות לגבש המלצות בנוגע להקמת מנגנון חדש לביצוע פעילות ההתיישבות, אשר במרכזו יעמוד גוף ייעודי (במבנה זה או אחר), אשר יגבש את המדיניות בתחום ההתיישבות ויקבל את אישורה של הממשלה למדיניות זו, וכן יבצע פיקוח ובקרה על יישומה. במסגרת זו חשמש החטיבה להתיישבות כגוף מבצע, והיא תפעל במסגרת של מתן שירותים לגוף הממשלתי כפי שידרוש ובהתאם למדיניות המאושרת.

תקציב החטיבה להתיישבות לא אמור כלל להיקבע על ידי צוות המנכ"לים, אלא עליו להיגזר מהמדיניות שתקבע הממשלה בנושא. זאת ועוד, בהתאם למודל זה, ועל אגת להשיג יעילות מירבית, קיים היגיון רב בכך שהחטיבה להתיישבות לא תתוקצב באופן ישיר, אלא תמומן על ידי הגוף הממשלתי שיהיה אחראי על נושא ההתיישבות, בהתאם לתכנית העבודה והתקדמות הביצוע.

בברכה  
  
 שאול צמח  
 סגן הממונה על התקציבים

### העתק:

מר קובי הבר - הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
 מר ירון זליכא - החשב הכללי  
 מר יוסי ישי - המנהל הכללי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
 מר שלמה בן אליהו - המנהל הכללי, החטיבה להתיישבות  
 מר שמואל ריפמן - יו"ר מרכז המועצות האיזוריות  
 עו"ד ימימה מזוז - היועצת המשפטית, משרד האוצר  
 ד"ר חיים פיאלקוף - סמנכ"ל בכיר, משרד הבינוי והשיכון  
 מר אבי גבאי - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר  
 עו"ד שלומית ברנע-פרגו - היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה  
 גב' גלית אסף-שנהר - עוזרת בכירה למנכ"ל, משרד ראש הממשלה  
 מר אסף מאיר - רכו חקלאות, משרד האוצר ✓

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 03 פקס': 5695338 - 02



מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף הונקציבים

טלפון: 02-5317495 פקס: 02-5317496

דף בקסימליה

תאריך: 10/5/06 יום: רביעי שעה: כ"ג

נא להעביר המצ"ב א"פ: מר. רחמן פינר

הערות: מצ"ב סכום בין סכום המסיבה

להתשלום

2

מספר דפים (כולל זה)

אם לא התקבלו כל הדפים נא התקשרו אלנו.

השולח: איתן פלג

תודקה

## מדינת ישראל

### משרד האוצר - אגף תקציבים

י' באייר התשס"ו

8 במאי 2006

תק. 4351-2006

משתתפים : מר רענן ריגור - מנכ"ל משרד התמ"ת  
מר קובי הבר - הממונה על התקציבים  
עו"ד מלכיאל בלם - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
מר שאול צמח - סגן הממונה על התקציבים  
מר אסף מאיר - רכז חקלאות, משרד האוצר  
גב' גלית פלצור - רפרנטית חקלאות, משרד האוצר

רש"מ/ה : גב' גלית פלצור, רפרנטית חקלאות, משרד האוצר

על סדר היום : המלצות הצוות בנושא החטיבה להתיישבות

מנכ"ל משרד התמ"ת הציג את הטיעון כי החטיבה להתיישבות הינה גוף ביצועי המקנה לממשלה גמישות בביצוע פעולות התיישבות יש חשיבות בשימורה. המתכונת המוצעת בטיוטת המלצות הצוות, קרי בסיס תקציב קבוע ותקציב נוסף לפי פרויקטים היא טובה, אולם ניתן להסתפק גם בתקציב נמוך מ-200 מלש"ח.

הממונה על התקציבים וסגן הממונה על התקציבים הביעו את עמדת אגף הווקציבים בנושא :

1. קיימת תקורה קבועה בבסיס תקציב החטיבה ללא תלות במספר הפרויקטים בהם מטפלת החטיבה עבור הממשלה. נשאר השאלה האם המדינה היא זו שצריכה לשאת במלוא התקורה משום שאין השתתפות של ההסתדרות הציונית במימון הפרויקטים או התקורה.
  2. קיימים מספר גופים במדינת ישראל האחראיים על נושא ההתיישבות בארץ, וביניהם משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, מנהל התכנון במשרד הפנים והחטיבה להתיישבות. ריבוי הגורמים לחוסר שליטה וכן לגיוון של חלק מהגופים.
  3. אין גוף אחד שקובע את מדיניות הפיתוח בארץ ובפעל מי שיהיה הקמת יישובים הם גורמים שונים כגון משרדי ממשלה שונים, מוסדות התכנון ועמותות.
  4. טיוטת הדו"ח אינה מספקת פתרון לבעיות שבגינן החליטה הממשלה להקים את הצוות, כפי שהובהר במכתב למנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה היא כי במידה והחטיבה להתיישבות תפעל אך ורק מתקציב המדינה ללא תקציב משלים מההסתדרות הציונית, קיימת בעיה משפטית לקבוע מדיניות התיישבותית שתטפל אך ורק בהתיישבות הציונית, ללא מתן מענה לדרישות ההתיישבות של קבוצות המיעוטים. חשוב לבחון את היכולת המשפטית לקבוע מדיניות לא שוויונית. כמו כן בזמן הקרוב צפויה להסתיים במשרד המשפטים עבודה בנושא השלכות הדו"ח בנושא המאחזים הבלתי חוקיים שנכתב ע"י עו"ד טליה ששון. כל החלטה בעניין עתיד החטיבה להתיישבות צריכה להתקבל לאחר סיום עבודה זו.

בישיבה סוכם כי אגף התקציבים יעביר למנכ"ל התמ"ת את המכתב למנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אילן כהן, ובו עמדתו בעניין טיוטת הדו"ח.



**משרד ראש הממשלה**

**המלצת הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות**

אפריל 2006



## משרד ראש הממשלה

24.4.2006

לכבוד

חברי הועדה

אילן כהן (יו"ר) – מנכ"ל משרד רה"מ  
יוסי ישי – מנכ"ל משרד החקלאות  
שאול צמח - סגן הממונה על התקציבים באוצר  
חיים פוליאקוף – נציג משרד הבנוי והשכון  
שמוליק ריפמן – נציג המועצות האזוריות  
שלמה בן אליהו – החטיבה להתיישבות

### נוסח הסכום של המלצת הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

בהמשך לדיון האחרון של הועדה שנערך ביום ה- 20 מרץ 2006, מצ"ב נוסח עדכני המתייחס להערות הנוספות שהשמיעו חברי הועדה ולסכום מנכ"ל משרד רה"מ בנדון.

אבקשך לאשר בחתימתך הסכמתך לסכום זה של הועדה.

בברכה

עוזי קרן

יועץ רה"מ להתיישבות

#### העתקים:

יוסי רוסו – יועץ מיוחד משרד רה"מ  
שלומית ברנע – יועמ"ש משרד רה"מ  
גבי גולן – יועץ לפיתוח ותשתיות משרד רה"מ  
גלית שנהר – יועצת בכירה משרד רה"מ

#### נספחים:

תקציבי החטיבה להתיישבות בשנים 1999-2005 - עמ' 8  
נספח תקציבי של החטיבה להתיישבות ע"פ קבוצות משנה - עמ' 8  
ההסכם בין ממשלת ישראל וההסתדרות הציונית העולמית - עמ' 9-34  
נספח תקציבי מפורט - עמ' 35-45

## הועדה לבחינת פעולות ההתיישבות

### הצעות לסכום דיוני הועדה

#### 1. כתב המנוי

החלטת ממשלה מס 2474 מיום 15.8.2004

"להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, למנות צוות בראשותו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ונציג מרכז המועצות האזוריות, אשר תבחן את ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית ואת הפעולות בהן עוסקת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחינה תבוצע מתוך כוונה למנוע כפילות ובזבוז נשאים בביצוע תכניות ופעולות ההתיישבותיות, תוך המשך פיתוח הפריפריה. הוועדה תגיש המלצותיה עד ליום 1 באפריל 2005"

#### 2. רקע

במהלך שנים רבות עסקו שני גופים מרכזיים במשימות ההתיישבות (בעיקר בהקמת ישובים חדשים ובלווי כלכלי חברתי של ישובים צעירים):

- הסוכנות היהודית לגבי ישובים אשר נמצאו עד ל"קו הירוק" – מתקציב חיצוני
- החטיבה להתיישבות לגבי רמה"ג, ויישובי יהודה שומרון הבקעה וחבל עזה – מתקציב המדינה

החל מ-2003 חלו שני שינויים משמעותיים ביותר לגבי ההתיישבות הכפרית:

- הסוכנות היהודית סיימה לממש החלטתה מ-1992, ויציאה באופן מדורג מלווי ההתיישבות הצעירה ומהקמת ישובים חדשים
- החטיבה להתיישבות החלה לפעול בנגב בתחילה, ואחר כך גם בגליל במשימות ההתיישבות.

**בנוסף לאמור מקימים משרדי הממשלה פעילות מגוונת כל משרד בתחומו הוא:**

- המינהל לבניה כפרית - במשרד הבנוי והשיכון
- המינהל לחינוך התיישבותי, ואגפי מטה אחרים - במשרד החינוך
- האגף לתיירות כפרית החמ"ת ואגפי מטה אחרים - במשרד התיירות
- יחידות המטה השונות - במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- האגף למשימות לאומיות והמחלקה להתיישבות - במשרד הבטחון
- מינהל הספורט - במשרד המדע התרבות והספורט
- מינהל הפיתוח האזורי, רשות ההשקעות ואגפי המטה האחרים - במשרד התמ"ת



### 3. דיוני הועדה

#### הועדה קיימה 7 דיונים:

- 14 בנובמבר 2004 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות הציגו את החטיבה להתיישבות ואת תחומי פעילותה.
  - 20 בדצמבר 2004 – דיון בו הציג יועץ רה"מ להתיישבות את השלבים בהקמת יישוב חדש – השלב המקדמי, ועדת ההיגוי והשלב הפיזי.
  - 3 בינואר 2005 – דיון בו הציגו נציגי משרד האוצר (אגף התקציבים ואגף החשב הכללי) את נקודת ראותו לגבי פעילות החטיבה להתיישבות ותקציביה.
  - 10 בינואר 2005 – דיון בו הציג היועץ המשפטי של משרד האוצר את ההיבטים המשפטיים ההתקשרות בין ממשלת ישראל והסתדרות הציונית העולמית.
  - 14 במרץ 2005 – דיון בו הציגו נציגי החטיבה להתיישבות דוגמאות לטיפול במרחב רמת הגולן ודוגמאות בהקמת היאחזויות נח"ל.
  - 8 בנובמבר 2005 – דיון בו הוצע לבחור בחטיבה להתיישבות כגורם המרכזי בפעילות ההתיישבותית אשר תפעל כסוכנות ביצוע, תוך קביעת כללים למעקב ובקרה על פעילותה. כמו כן הוצג מודל לתקצוב שנתי ורב שנתי של החטיבה להתיישבות.
  - 20 מרץ 2006 – דיון לסכום המלצות הועדה
- במו כן הוצג לוועדה ההסכם בין ממשלת ישראל ובין ההסתדרות הציונית העולמית מיום 14.5.2000. (המצ"ב)

### 4. עיקרי הממצאים

א. הועדה קיבלה חוות דעת בעניין מודלים אפשריים לניהול פעילות ההתיישבות ומצאה שלחטיבה להתיישבות מספר יתרונות מובהקים כמו:

- יכולת ביצוע גבוה באמצעות צוות מיומן נאמן ומוכשר.
- גמישות ביצוע גבוהה, דבר המאפשר התארגנות למשימה נדרשת בל"ז קצר ביותר.
- יכולת פעולה ע"פ פרויקטים, ולווי כל פרויקט לאורך זמן עד לסיומו, היא עושה זאת באופן רוחבי ע"י הפעלת התאום עם הגורמים האחרים בפרויקט.

ב. הועדה זיהתה מספר חולשות במסגרת הניהול והפיקוח הממשלה על עבודתה של החטיבה להתיישבות.

- לא נקבע שר ממונה אשר מופקד על פעילות החטיבה להתיישבות (התקציב נרשם במשרד החקלאות), ותוכנית העבודה שלה איננה עוברת תהליך של אישור על ידי גורם בממשלה.
- לממשלה אין כלים באמצעותם ניתן לה לפקח על עמידתה של החטיבה להתיישבות במשימות ההתיישבותיות וכן את מידת התאימות של משימות אלה למדיניות הממשלה ולקווי הייסוד שלה.
- תקציב התקורות (בפרט בהוצאות שכר ונלוות) של החטיבה להתיישבות גבוה בהשוואה למשרדים וגופים אחרים (לדעת האוצר).
- קיימת אי בהירות לגבי השותפות ויחסי הגומלין עם ההסתדרות הציונית.

#### ממצאים נוספים

ג. תקציב החטיבה להתיישבות (ראה טבלה עמ' 8) למרות העובדה שהחטיבה להתיישבות עברה לפעול גם בנגב ובגליל, תקציבה לא גדל אלא אף קטן בהדרגה משנה לשנה באחוזים ניכרים. גם יציאתה של הסוכנות היהודית מפעילות בהתיישבות וכניסתה של ה"חטיבה" במקומה לא בא לידי ביטוי בתקציב. נמצא גם שתקציב ה"חטיבה" על בסיס שנתי מונע גמישות בביצוע.

ד. גביית חובות העבר נמצא כי שיטת העבודה של מתן הלוואות לאגודות ולתושבים לפרקי זמן ארוכים וביטול ועדת הערר גרמו לויכוחים רבים בדבר גובה החוב, ולהצטברות חובות רשומים בסכומים גדולים ללא יכולת של גביה אפקטיבית. כיום מתבצעת גביית החובות בחלקה ע"י חברת "עידוד" ובחלקה ע"י "מנהלת ההסדרים במגזר החקלאי".

ה. נמצא כי קיים הסכם חתום בין הממשלה וההסתדרות הציונית העולמית מיום 14/5/2000, (ראה נספח עמ' 9) הקובע את מערכות היחסים בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית העולמית. להסכם זה מצורפים נספחי העבודה, אך רק נספח א' מתוכם (נספח הבקרה) נחתם ביום 28.3.01, ואילו יתרת הנספחים טרם נחתמו עד היום. בפועל מתנהגים הצדדים להסכם כאילו גם יתרת הנספחים חתומים.

## 5. המלצות צוות ההגוי

### משימות

1. לאור יכולתה המקצועית של החטיבה להתיישבות, ממליצה הוועדה להמשיך לראות בחטיבה להתיישבות כגוף ביצוע למשימות פיתוח התיישבות של הממשלה, בכל רחבי הארץ. החטיבה להתיישבות תעסוק:
  - בהקמת יישובים חדשים
  - בסיוע להתיישבות צעירה, בסיוע להתיישבות הכפרית ולמתיישבים חדשים בנגב, בגליל, בגולן, בקעת הירדן וביו"ש.
  - בביצוע פרויקטים ייחודיים בעצמה או/ו בשיתוף עם משרדי הממשלה השונים.
2. בשמה החדש היא תקרה "החטיבה לביצוע פרויקטים לאומיים בהתיישבות" (להלן "החטיבה").
3. "החטיבה" תחליף בהדרגה את "המחלקה לישראל" בסוכנות היהודית בנושא סיוע למתיישבים ובלווי התיישבותי פרטני ביישובים בנגב, בגליל ובפריפריה.
4. על מנת לחזק ולמסד את יכולתה של הממשלה לתאם בין יעדי הממשלה ובין פעילותה של "החטיבה" ממליצה הוועדה כי:
  - הממשלה תיקבע את מדיניות ההתיישבות ואת יעדי החטיבה.
  - מנכ"ל משרד ראש הממשלה יקבע את התוכניות הרב שנתיות של "החטיבה".
  - האגף לתאום ולבקרה יבצע את הבקרה על ביצוע התוכנית השנתית שנקבעה.
5. הוועדה ממליצה לממשלה לבוא בדברים עם הסוכנות היהודית לארץ ישראל, על מנת שזו תשתתף בפעילויות לפיתוח הנגב והגליל בתקציב, בתכניות העבודה ובבקרה.
6. מאחר וההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות ממשיכים לסייע לממשלה בתוכניות ובפעולות שונות, מבקשת הוועדה להדגיש כי נוהלי העבודה יהיו ע"פ ההסכם שבניהם בו נאמר: "כי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נוהליה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה".
7. הוועדה מצאה כי יש לתת "לחטיבה" גמישות ביצוע ויכולת עבודה בחלק מתקציבה ע"פ פרויקטים "כזרוע הארוכה וכשלוחה של הממשלה". עם זאת ממליצה הוועדה שבמהלך השנתיים הקרובות תיבחן האפשרות לפיה תופעל החטיבה בחלק מהנושאים כ"סוכנות ביצוע - קבלנית".

## מינוי המנהלים

8. מינוי יו"ר "החטיבה" ייקבע בהתייעצות ובהסכמת ראש הממשלה.

9. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ישותף בתהליך בחירת מנכ"ל "החטיבה".

10. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ימנה את מבקר הפנים של "חטיבה".

11. החשב הכללי במשרד האוצר ימנה את חשב ה"חטיבה" בהתאם.

## התקציב

12. התקציב להתיישבות ייכלל במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה, ויוקצה "לחטיבה" על פי חלוקה לשתי קבוצות:

א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה ותקורות.

תקציב זה יאושר ע"י מנכ"ל משרד רה"מ במסגרת אישור בתוכנית העבודה השנתית (כאמור בסעיף 5 לעיל) וכן התקורות. תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-125 מלש"ח

ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישור מנכ"ל משרד רה"מ.

תקציב זה יהיה בסדר גודל של כ-75 מלש"ח.

גם תקציב זה של הפרויקטים יהיה בבסיס התקציב של "החטיבה", אולם חשב "החטיבה" לא יהיה רשאי לבצע התחייבויות בסעיף זה ללא אישורו של מנכ"ל משרד רה"מ.

(ראה טבלה עמ' 8)

13. שני חלקי התקציב הנ"ל יקבעו ע"פ הפעילויות השונות בחלוקת המשנה הבאה:

א. תקציב שנתי בטיפול מתמשך של החטיבה, ותקורות.

- תקציב לטיפול ביישובים ובמתיישבים צעירים (מתוך היישובים שטופלו ע"י הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות), ישובים אשר יקבעו בתוכנית העבודה השנתית.

- תקציב לפעילות חברה וקהילה בהתיישבות הצעירה.

- תקציב תקורות

ב. תקציב לפי פרויקטים שיעברו תהליך של אישורים כנדרש

- תקציב להקמת יישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.

- תקציב לטיפול ביישובי ספר אשר שרויים במצוקה כלכלית / חברתית חריפה.

- תקציב ייחודי לפעילות "החטיבה" בפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל.

- תקציב עבור השתתפות "החטיבה" בפרויקטים משותפים עם משרדי

הממשלה, או עם אחרים.

#### 14. "הרשאה להתחייב"

הוועדה רואה שיש לאפשר "לחטיבה" לעבוד בפרויקטים שמעבר לשנת עבודה, ולפיכך ממליצה לאגף התקציבים באוצר לבחון מתן "הרשאה להתחייב" לפרויקטים מתמשכים.

#### 15. גביית חובות

א. החל משנת 2006 לא יינתנו כספים בהלוואות אלה במענקים.  
ב. חובות העבר – נציגי "החטיבה" והחשב הכללי יימפו החובות וימליצו על מבצע הוון למחיקת החובות. כמו כן, ממליצה הוועדה כי החובות שנותרו יגבו רק ע"י "מנהלת ההסדרים של המגזר החקלאי".

#### 16. ההסדרים בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית

הוועדה ממליצה להמשיך לפעול ע"פ ההסכם הקיים. משרד ראש הממשלה יפעל להשלמת ההסכם וחתימת הצדדים על יתרת נספחיו שטרם נחתמו.

#### 17. תקציב רב – שנתי

בשנת 2006 יתקיים דיון תקציבי עם אגף התקציבים באוצר לקביעת המסגרות התקציביות הרב שנתיות.

#### 18. תקציב 2006

מאחר ותקציב "החטיבה" המתוכנן ל- 2006 קטן מהותית ביחס לתקציב בפועל שקיבלה החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות וגם ביחס לתקציב 2005 ללא תקציב ההתנתקות, (ראה טבלה עמ' 8) מוצע כי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר והחטיבה להתיישבות יגישו מסגרת תקציבית מעודכנת לשנת 2006 עד 1/5/06.

#### מעקב ובקרה

19. יוקם צוות יישום המלצות הדו"ח בו ישתתפו נציג משרד ראש הממשלה, מנכ"ל החטיבה ונציג אגף התקציבים באוצר.

20. יישום המלצות ייבחנו מחדש בסוף שנת 2006 ובסוף שנת 2007 לאחר שצוות היישום המלצות יגיש דו"ח בנדון.

## תקציב החטיבה להתיישבות בשנים האחרונות

שנה	בסיס	שינויים #	סה"כ	מתוכם לנגב וגליל
1999	188	62	250	
2000	106	40	146	
2001	89	51	141	
2002	136	7	142	
2003	126	(9)	117	
2004	81	38	119	30
## 2005	65	48	113	25

# תקציבים שנוספו במהלך השנה  
# בשנת 2005 הפעילה החטיבה תקציב נוסף של 183 מלש"ח ליישובם של תושבי חבל עזה.

### תקציב החטיבה להתיישבות ע"פ קבוצות משנה (פרוט סעיפים 12.13)

מציבר	הערכה	פרוט	ראשי
	75	ישובים צעירים תקציב סה"מ	1 תקציב שנתי לטיפול
	20	חברה וקהילה בישובים צעירים	מתמשך ולתקורות
125	30	תקורות ובצ"מ	
	25	הקמת ישובים חדשים	2 תקציב לפי פרויקטים
	20	סיוע לישובים ותיקים במשבר	
	15	פרויקטים יחודיים לחטיבה	
75	15	פרויקטים משותפים עם אחרים	
100	סה"כ		

הסכם

שנערך ונחתם בירושלים ביום ט' באייר התש"ס (14 במאי 2000)

בין:

ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל  
ע"י החשב הכללי והמשנה לחשב הכללי  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - הממשלה)

מצד אחד:

לבין:

ההסתדרות הציונית העולמית  
ע"י מנהל החטיבה לכספים ומנהל החטיבה למינהל  
המורשים להתחייב ולחתום בשמה  
(להלן - ההסתדרות הציונית)

מצד שני:

והואיל ובחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952 נקבע, בין השאר, כי מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית כסוכנות מוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ וליישובה, וכי פרטי מעמדה וצורת שיתוף הפעולה שלה עם הממשלה ייקבעו באמנה שתכרת ביניהן;

והואיל ובאמנה שנכרתה בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית ב-28.6.79 נקבע כי ההסתדרות הציונית תפעל על יסוד תוכניות מוסכמות מראש עם הממשלה, בין היתר, בהתיישבות חקלאית, במפעלי פיתוח בארץ ובשירותים חברתיים, וכמימון שההסתדרות הציונית תהא אתראית לגיים;

והואיל וביום 9.11.67 ביקש ראש הממשלה דאז מיושב ראש התנהלה הציונית של ההסתדרות הציונית, כי מאחר וממשלת ישראל החליטה לטפל בעיבוד קרקעות בשטחים המוחזקים, ולשאח בכל התוצאות הכרוכות בכך, חסייע לה בכך מחלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית, חיות והיא בעלת נסיון של עשרות שנים בחקמת יישובים חקלאיים;

והואיל ועל פי פנייתו חנ"ל של ראש הממשלה החלה ההסתדרות הציונית בשנת 1968 לפעול במימון הממשלה באזורי יהודה, שומרון, בקעת הירדן, חבל עזה ורמת הגולן (להלן - האזורים), ולאחר מכן הרחיבה את תחומי פעילותה גם לתחומים נוספים הקשורים לחתיישבות באזורים;

9

צ.א.י.

והואיל וברצון הצדדים להסדיר את מערכת הקשרים ביניהם בהסכם, בין השאר, לאור האמור ברוח שנתי 47 של מבקר המדינה וברוח מבקר המדינה מתודש מאי 1999;

והואיל ובהחלטה כ/135 של ועדת השרים לענייני בטחון לאומי מיום 22.7.98 הוחלט, בין השאר, כי ההסתדרות הציונית באמצעות החטיבה להתיישבות תמשיך לסייע לממשלה בתוכניות ופעולות שונות בישובים היהודיים באזורים, שיכללו, בין היתר, את תחומי האיכלוס, חברה, חינוך, חינוך, חינוך, פיתוח כלכלי ומחקר, וכן תמשיך לסייע לפעולות הנח"ל בכל חלקי ארץ ישראל, וכי ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה על פי נהליה, בהתאם לכללים החלים לענין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטים לפעולות החטיבה, והכל כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית;

לפיכך הוצעה, הותנה והוסכם בין הצדדים כדלקמן:

1. המבוא והנספחים

- 1.1. המבוא להסכם זה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.2. כל נספח אשר יוסכם בין הצדדים בהתאם להסכם זה וייחתם על ידי נציגיהם, יצורף להסכם זה, וייחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.3. כל צד יהיה רשאי בכל עת לבקש שינוי, הוספה או גריעה מנספח וכן הכנת נספח חדש: רק תיקון שיוסכם וייחתם בידי נציגי שני הצדדים יחייב את הצדדים, יצורף להסכם זה וייחשב חלק בלתי נפרד ממנו.
- 1.4. תחילתו של כל נספח ושל כל תיקון לנספח או הוספה לו תחיה ביום החתימתו, אלא אם צוין אחרת.

2. אזורי פעולה. תחומי פעולה וכללי פעולה

- 3.1. ההסתדרות הציונית תפעל באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) באזורים חקבועים לכן בהחלטת ממשלה העומדת בתוקף, ובכפוף לשינויים שיחולו בה, אם יחולו, מעת לעת.
- 2.2. בכל אחד מתחומי פעילותה תפעל החטיבה רק על פי עקרונות וכללים שייקבעו בנספח פעולה נפרד שיוסכם ושיחתם על ידי הצדדים; בענין הקשור לפעילות המוסדרת בנספח פעולה מסוים, אך לגביו אין הנספח קובע דבר, תפעל החטיבה בהתאם לכל דין, לרבות הוראות מינהליות לפיהן פועלות רשויות הממשלה, אשר הפעולה הנדרגת נוגעת לתחומי פעולתן; בכפוף לאמור בסעיף זה תפעל החטיבה על פי הכללים והנהלים שעל פיהם פועלות כל יחידות ההסתדרות הציונית.
- 2.3. עקרונות וכללי פעולה הנוגעים לכלל תחומי פעולתה של החטיבה, לרבות דרכי ההתחשבות, האישור, הבקרה והדיווח, ייקבעו בנספח נפרד שיוסכם בין הצדדים.
- 2.4. בנספח מיוחד לענין זה, ייקבעו נהלים לענין החזר הלוואות, גביות, בחיקת תובנות וברור עררים, בהתחשב בהתחייבויות שהתחייבה החטיבה על פי תהי ההתיישבות.

13  
9



2.5 הצדדים ימשיכו לנהל משא ומתן לגיבוש נספחי הפעולה הנדרשים לביצוע פעולותיה של החטיבה, מתוך כוונה לתתם על נספחי הפעולה האמורים מוקדם ככל הניתן.

2.6 בכל אחר מתחומי הפעולה האמורים יכול שייקבעו בנספח פעולה כללי פעולה ברמת המחייב, ברמת האגודה או היישוב וברמה האזורית.

2.7 כל עוד לא נחתם נספח פעולה לגבי תחום או נושא כלשהו, תפעל החטיבה באותו תחום או נושא בהתאם להסכמות בין הצדדים בנוגע לאותו תחום או נושא, ובכפוף להוראות הסכם זה.

### 3. תוכנית עבודה

לא יאוחר מחודש אוגוסט של כל שנה כספים תביא החטיבה לנציגי הממשלה תוכנית עבודה שנתית המחיימת לשנה הכספיים הבאה. מפורטת בהתאם לרשימת נציגי הממשלה.

### 4. תקציב החטיבה

4.1 מסגרת תקציב החטיבה תקבע על ידי הממשלה, על פי שיקול דעתה הבלעדי. הקצאת התקציב וחלוקתו לפעילויות השונות של החטיבה תקבע על ידי הממשלה לאחר שהשמע את הצעת החטיבה, ובהתחשב בתכנית העבודה שהוגשה כאמור בסעיף 3 לעיל.

4.2 בתקציב השנתי של החטיבה ייכללו תקורות של החטיבה, לרבות תשלומים עבור שימושי ברכוש ובשירותים של ההסתדרות הציונית ושל הסוכנות היהודית, בהתאם לכללים שייקבעו בנספח.

4.3 תקציב החטיבה וביצועו כפופים לחוק התקציב השנתי, לפרק ב' בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולחקנות שלפיו, להסכם מסגרת זה ולכל נספח ו/או נספח פעולה שיעמוד בתוקף באותה עת.

4.4 החטיבה רשאית לבקש שינויים תקציביים במהלך השנה. כל שינוי יהיה טעון הסכמת נציגי הממשלה.

4.5 לגבי שינויים בתקציב החטיבה על פי יוזמת הממשלה, ינהגו כמקובל לגבי תקציבי משרדי הממשלה, ועמדת החטיבה תישמע בכל שהדבר היה נעשה לגבי שינוי בתקציבי משרדי הממשלה.

4.6 כל קביעה וכל שינוי שיעשו על ידי הממשלה בתקציב החטיבה יביאו בחשבון ויאפשרו את ביצוען של התחייבויות שהחטיבה התחייבה בהן, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לתחילת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קדמה לתחילת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמות הקיימות באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

33  
3

5. יחסים בין הצדדים

- 5.1. ההסדרות הציונית מצהירה כי יש לה את הידע המקצועי, הנסיון, המומחיות והנישורים הנדרשים לביצוע התחייבויותיה על פי הסכם זה והנספחים לפיו, ומתחייבת לפעול במקצועיות וכמיומנות כנדרש לביצוע התחייבויותיה כאמור.
- 5.2. ההסדרות הציונית מצהירה ומסכימה בזה כי החטיבה נותנת שירותים לממשלה, וכי במתן שירותים אלה תפעל בנאמנות כלפי הממשלה בהתאם לכל הוראות הסכם זה.
- 5.3. למען הסר ספק מובהר בזאת, כי תרזי החטיבה עם צדדים שלישיים ייחתמו בשם ההסדרות הציונית בלבד, כי החטיבה אינה מוסמכת לחייב את הממשלה כלפי צד שלישי כלשהו, וכי היחסים בין הצדדים להסכם זה אינם יחסי שליחות.
- 5.4. ההסדרות הציונית בלבד תחא אחראית כלפי כל אדם, לרבות מי מעובדיה ו/או המועסקים על ידה, לחשלוש כל אובדן, נזק, פיצוי או כל תשלום אחר שיגיע ממנה על פי כל דין בשל כל פעולה שבוצעה על ידי החטיבה, ואולם, אם ביצעה הפעולה כאמור במסגרת הסכם זה ובהתאם להוראותיו, יבוצע התשלום מתקציבה המאושר של החטיבה.
- 5.5. הממשלה אינה אחראית ולא תחיה אחראית לכל תשלום לביטוח לאומי, מס מקביל ויתר הזכויות הסוציאליות בקשר לאנשים המועסקים על ידי החטיבה.
- 5.6. ההסדרות הציונית תמסור לממשלה, לפי בקשתה, כל מידע הנוגע לביצוע הסכם זה או לאופן מימוש תקציב החטיבה, וחיתן לממשלה דין וחשבון על אופן ביצועו.

6. סיום פעולה

- 6.1. הממשלה רשאית ככל עת להורות כי החטיבה תפסיק לפעול בכל תחום, נושא או בכלל, ובלבד שתודיע על כך בכתב לחטיבה לפחות 45 ימים מראש.
- 6.2. ניתנה הודעה לפי סעיף 6.1, לא תוסיף עוד החטיבה להתקשר ו/או להתחייב התחייבויות חדשות, ולא תפעל עוד, אלא בעניינים התלויים ועומדים, שהטיפול בהם, בהתאם להסכם זה ולנספחים שלפיו, החל עוד קודם להודעה כאמור; דרך הטיפול בעניינים התלויים ועומדים כאמור תיקבע על ידי הממשלה, לאחר הידברות עם החטיבה.
- 6.3. הפסקת הפעילות לפי סעיף זה לא תהול על התחייבויות שהחטיבה התחייבה לפני ההודעה לפי סעיף 6.1, ובלבד שאם ההתחייבות היא ממועד מאוחר לחתימת הסכם זה - היא נעשתה לפיו, ואם היא קדמה לחתימת הסכם זה - היא נעשתה בהתאם לתקציב המאושר, ולהסכמות הקיימות באותה עת בין החטיבה לממשלה, ושלא בניגוד להוראות הממשלה.

7. שונות

- 7.1. בכפוף לסעיף 2.7, ובלי לפגוע בתוקפן של התחייבויות שתחייבה בתן החטיבה כאמור בסעיף 4.6, החל מיום חתימת הסכם זה יחולו בין הצדדים בעניינים הקשורים להסכם זה תוראות הסכם זה בלבד, ולא יחיה תוקף בעניינים אלה לכל הסכמים קודמים, הסכמות, מערכות יחסים וכל משא ומתן בין הממשלה לחטיבה, אשר קדמו לכריתתו.
- 7.2. הממשלה רשאית להביא הסכם זה לסיומו בכל עת, על פי שיקול דעתה הבלעדי, על ידי מתן הודעה בכתב לחטיבה להתיישבות 45 יום מראש.

3

12

7.3. ההסתדרות הציונית אינה רשאית להעביר /או להעניק את זכויותיה ותובותיה על פי הסכם זה, כולן או מקצתן, לאחר.

7.4. כל הוספה או שינוי תנאי מתנאי הסכם זה הינם משוללי תוקף, אלא אם כן נעשו בכתב ובהסכמת שני הצדדים.

### 8. תיאום ויישוב מחלוקת

8.1. כל צד רשאי לבקש כי תחקיים פגישה של נציגי הצדדים לתיאום או לכירור של כל נושא הקשור להסכם זה ולביצועו, ופגישה כאמור תחקיים במרעז שיתואם בין נציגי הצדדים לא יאוחר מ-21 ימים מיום קבלת הבקשה, אלא אם הוסכם אחרת.

8.2. כל מהלוקת בין נציגי הצדדים בקשר לפרשנותו או לביצועו של הסכם זה, לרבות נספחיו, תובא להכרעה מוסכמת של נציגי הצדדים; לא הגיעו נציגי הצדדים להסכמה ביניהם, תועבר המהלוקת לדיון בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות הציונית.

### 9. נציגי הצדדים ומשלוח הודעות

9.1. נציגי הצדדים לצורך ביצועו של הסכם זה הם - נציגי הממשלה: החשב הכללי והממונה על התקציבים או מי שהוסמך על ידם. נציגי ההסתדרות הציונית: מנכ"ל החטיבה להתיישבות ומנהל הכספים בהתיישבות או מי שהוסמך על ידם.

9.2. כל צד רשאי להתליף את נציגו, בהודעה בכתב לצד השני, או למנות נציג אחר לענין מסוים.

9.3. הצדדים יעבירו את הודעותיהם ובקשותיהם לענין הסכם זה וכיצועו באמצעות נציגיהם לפי סעיף זה.

9.4. הודעה אשר תשלח מצד אחד למושגו ברואר תחשב כהודעה שנחקבלה תוך 72 שעות מיום שנשלחה.

ולראיה באו הצדדים על ההתם:

ההסתדרות הציונית היימוביץ  
מחלקת התיישבות  
לכספים בהתיישבות

החשב הכללי  
שר האוצר

גיר גלעד  
יחזק קליין  
ממשלת ישראל

28.3.01

נספח א': בקרה ודיווח

מבוא

מטרתו של נספח זה היא לקבוע את כללי הבקרה על החטיבה להתיישבות על מנת להבטיח כי ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות וכל הרכוש בביצוע התקציב כאמור, יהיה פתוח לביקורת בהתאם להמלצות מבקר המדינה, להחלטת הממשלה מיום 22.7.98, ולדרשות משרד האוצר, הכל כמפורט בנספח זה.

ביצוע תקציב החטיבה להתיישבות

החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה) תפעל בביצוע תקציב החטיבה וכל וזקשור בו על פי הכללים, הנהלים והוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק) החלים על גופים המתקציבים מתקציב המדינה, בשינויים המחוייבים שיקבע החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) או שאושרו על ידו.

תפקיד ומעמד החשבות בחטיבה בהתיישבות וחשב החטיבה

3.1 חשבות החטיבה בהתיישבות (להלן - החשבות) הינה הגוף היחיד המורשה לבצע את כל הפעולות הכספיות הקשורות בביצוע תקציב החטיבה. החשבות הינה יחידה נפרדת מחחטיבה ופעילותה מונחת על ידי החשב הכללי באמצעות חשב החטיבה. עובדי החשבות הם עובדי החטיבה אך כפופים לחשב החטיבה.

3.2 חשב החטיבה ימונה על ידי החשב הכללי ויהיה עובד משרד האוצר וכפוף לחשב הכללי (להלן - חשב החטיבה).

אחריות חשב החטיבה

4.1 חשב החטיבה מנהל את החשבות ואחראי לפעילותה מבחינה מקצועית ומינהלית.

4.2 כל בקשה לשינוי תקציבי שתוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר תהא טעונה קודם לכן אישור חשב החטיבה.

4.3 התחייבות כספית של החטיבה תהיה טעונה שתי חתימות, חשב החטיבה יהיה אחד מצעלי זכות החתימה, וחתימתו תהא נדרשת על כל מטמך כספי של החטיבה; חשב החטיבה רשאי למנות נציג להתום במקומו בכפוף לתנאי חמינו; חשב החטיבה יהיה רשאי לבטל ואו לשנות מינוי כאמור; החותם השני יהיה מי שהוסמך על פי החלטת הנהלת הסתדרות הציונית כמורשה חתימה לחטיבה להתיישבות או מי שהוסמך על פי החלטת ההנהלה להיות ממלא מקום למורשה החתימה לחטיבה.

4.4 באחריות חשב החטיבה לודא שישנה יתרה בתקנה תקציבית (להלן - תקנה) לפני ביצוע התחייבות או שינוי תקציבי (כל התחייבות תיגרע מחתרה התקציבית בתקנה), עמידה בג התקציבי של כל תקנה, וכי כל הפעולות הכספיות וחתקציביות ייעשו בהתאם לכללים שנקבעו בנספחים לחסכם ובכפוף ליתרה בתקנות התקציב.

4.5 חשב החטיבה יבצע בקרה על כל הוצאה מתקציב החטיבה, יודא ביצוע הפעילות אל מול תשלום, וידווח לחשב הכללי על ביצוע תקציב החטיבה.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

- 4.6 לחשב החטיבה תעמוד הוכות לנצור כל סוג של דרישת תשלום של החטיבה עד לאישורו על ידי החשב הכללי.
- 4.7 חשב החטיבה אתראי לנשא גבית חובות, והוא בלבד מוסמך לבצע מוזקת חובות ופרישתם לפי כללים שיקבע באישור החשב הכללי.

**5. עקרונות הניהול הפספי**

- 5.1 החשבות תנהל מערכת הנהלת חשבונות נפרדת לחטיבה. הבסיס למערכת זו יהיה תקציב המדינה על תקנותיו כפי שיפורסם ויעודכן בכל שנה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.
- 5.2 חתימת החוזים והתשלומים בגינם, יתבצעו מול הספקים המבצעים את הפעילות. במקרים שבחם התשלום הוא השתתפות כמימון פעילות המופעלת על ידי ישוב, מועצה אזורית, מתיישב וכדומה, יבוצעו התשלומים לאותו גוף לאחר שהוצגה לפני החשבות חשבונית מקור וקבלה בגן הפעילות.
- 5.3 החשבות תנהל חשבונות בנק נפרדים לכל תכנית תקציבית, למטה החטיבה וליחידת האיכלוס שלה, ולכל נושא אחר שיקבע החשב הכללי. שינוי בחוראה זו יתבצע בהתאם לחוראות החשב הכללי.
- 5.4 החטיבה תפעל לפי כללי חשכ"ל, לרבות חובת מכרזים והוראות התכ"ס, בשינויים המחוייבים, כפי שיאשרו על ידי החשב הכללי. החטיבה תיכלל בין הגופים הזכאים לפעול על פי מכרזים והצעות מתיר שמוצא החשב הכללי לכל משרדי הממשלה, ובכפוף לתנאיהם.

**6. מימון תיקצוב וביצוע**

**6.1 תיקצוב**

- 6.1.1 תקציב החטיבה יהיה בהתאם לסעיף 4 להסכם המסגרת. למען הסר ספק מובהר בזה כי אין בנספח זה כדי לגרוע מסעיף 4 הנייל, אלא לחוסיוף עליו בלבד.
- 6.1.2 אופן פידוט התקציב ייקבע על ידי אגף התקציבים במטרה לתת גילוי נאות לכנסת ולציבור, כמקובל במשרדי הממשלה.
- 6.1.3 כספי התקציב השנתי של החטיבה יועברו במנות מימון כמקובל במשרדי הממשלה, תוך ביצוע בקרה שוטפת באחריזות החשב הכללי.
- 6.1.4 תקציב חשבוות, לרבות תקן החשב מטעם האוצר, ייקבע על ידי אגף התקציבים וקמוקצב בתקנה נפרדת במסגרת תקציב החטיבה. תקציב חשבוות יבוא מהתקציב הכולל שהוקצא לחטיבה להתיישבות.

**6.2 בקרת תקציב חטיבה**

- 6.2.1 החשבות אתראית על ביצוע תקציב החטיבה, בהתאם לתקנה התקציבית המתאימה ובכפוף ליתרה בתקנה.
- 6.2.2 חשבות החטיבה תדווח לחשב הכללי על הפעילות - עד לרמת הפרוייקט / התקשרות עם ספק, כמפורט בסעיף 7 להלן.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

ביטורת 6.3

6.3.1. החשבות אחראית לביצוע ביקורת פנימית על פעילות החטיבה על ידי רואה חשבון חיצוני בהתאם להוראות תחשב הכללי.

6.3.2. החשב הכללי יבצע ביקורת כספית על פעילות החטיבה בעזרת מחלקת הביקורת של החשב הכללי ואו על ידי רואה חשבון חיצוני, כפי שיראה לנכון.

6.3.3. המלצות הביקורת ייושמו על ידי החטיבה, חלקת החטיבה על המלצה מהמלצות הביקורת, יובא הדבר לדיון אצל החשב הכללי או אחד מסגניו שימונה על דיו, והחלטות, לאחר שישמע את עמדת החטיבה, תחייב.

ונהלימי בקרה בחשבות 6.4

החשבות תבצע ביקורות שוטפות על פעולות החטיבה בהיבט החשבונאי ובחיטת הפיזי/כמותי (בהתאם לתקנות) כמפורט להלן:

6.4.1. החשבות אחראית לבקרה של נתונים כמותיים וכספיים, על פעולות החטיבה בהתאם לתקנות התקציב, לרבות בקרה של תקני כה אדם ורכב.

6.4.2. חשב החטיבה או נציגו ישתתף בכל הועדות המאשרות הוצאות כספיות בחטיבה. החלטות של ועדות כאמור שמהן הסתייג חשב החטיבה מבחינה תקציבית ונהלית יובאו לאישור החשב הכללי.

6.4.3. בקרה על נושאי גביות / בקרה על ההכנסות המתקבלות מהחזר ההלוואות של חמתיישבים.

6.4.4. בקרת ערבויות ספקים העובדים עם החטיבה.

6.4.5. בקרה ופיקוח על ביצוע חוזים.

6.4.6. אישור התחייבויות כספיות חוזיות כלפי גורמי חוץ (כגון: מתיישבים, חווי חכירה, חווי קרקע, חוזים עם קבלנים וספקים, חוזים עם יועצים).

6.4.7. ניהול חשבונאי של קרן רכוש החטיבה - ניהול חשבונאי של נכסי החטיבה, כפי שמופיעים בספר הנכסים. מעילות זו כוללת רישום, בקרה, הפחתה, מחיקת נכסים.

6.4.8. בקרה על הפעילות הכספית של יחידת האיכלוס.

6.4.9. התאמות בנקים שוטפות, הפקת דוחות פנימיים לביקורת.

10

11

12

3

7. דיווח

7.1. החשבות תגיש לחשב הכללי את הדוחות הבאים:

7.1.1 דוחות תקופתיים

אחת לחודש -

- (1) ביצוע מזומנים לפי תקנות התקציב - מעקב.
- (2) דו"ח יתרות בבנקים לסוף החודש.
- (3) דו"ח גביות, עמלות והחוזרי רכבית לסוף החודש.
- (4) בקשה לתורים מזומנים חודשי ברמת תכנית.

אחת לרבעון -

- (1) דו"ח תשתית על השקעות שבוצעו.
- (2) דו"ח מסכם על גביה ממתיישיבים.
- (3) דו"ח מסכם על הכנסות מגביות מיוחדות.
- (4) דו"ח יחידת האכלוס.
- (5) דיווח ברמת סוגי מימון על ביצתים, שינויים ועדכונים, עד 30 יום מתום הרבעון.

7.1.2 דוחות שנתיים

- 7.1.2.1 החשבות תפעל לפי הוראות החשב הכללי לחוציא מאון נפרד לחטיבה. מאון מבוקר יושלח לחשב הכללי אחת לשנת.
- 7.1.2.2 דו"ח שנתי על ביצוע התקציב בהתאם לתקנות התקציב ובהתאם לסוגי מימון.
- 7.1.2.3 מירוט עדפים וחוזרתם לאוצר.

7.2 כללי

החשבות תעביר לחשב הכללי כל דו"ח כספי אחר שיודרש.

8. תיאום וישוב מחלוקות

אין בהוראות נספח זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 8 להסכם המסגרת.





ההסתדרות הציונית העולמית      ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל

החשב הכללי  
משרד האוצר

MAHASUCTANUM33M0049DOC

12

**נספח ב' - מענקי תשתיות**

**1. כללי**

ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן - **החטיבה**) תהא רשאית להעניק מענקי תשתיות אך ורק לשם הגשמת המטרות וביצוע הפעולות המפורטות בסעיפים 3 עד 10 לנספח זה, ובכפוף לכך שפעולות אלה יתבצעו בהתאם לכלל דין.

**2. פרשנות**

בנספח זה תהיה למונחים הבאים המשמעות המצויינת לצידם, אלא אם הקשר הדברים מחייב פירוש שונה:

המונח	המשמעות
2.1. "איזור משקי"	איזור המיועד לבניית מבנים ותשתיות לפעילויות יצרניות, עבור ישוב או קבוצת ישובים;
2.2. "הכשרת קרקע"	פעולה המבוצעת בקרקע, כולל שלב המצעים הספציפיים למבנה, על מנת להביא את הקרקע למצב שניתן יהיה להקים עליה את הפרוייקט המתוכנן;
2.3. "מבנה יביל מבטון"	קוביית בטון דוגמת "אשקובית", הניתנת להעברה ממקום למקום;
2.4. "מבנה יביל קל"	מבנה קל ללא גלגלים המועבר ממקום למקום על ידי העמסתו על רכב באמצעות מנוף;
2.5. "מחנה זמני"	מערך זמני של מבני מגורים וציבור, המשמש לביסוסו של הישוב/השכונה/ האתר/היאחזות הנח"ל/ המאחו ו/או התיישבות בודדים.
2.6. "מפעל אזורי"	מפעל השייך למספר אגודות או ישובים או לקבוצות מתיישבים ממספר ישובים, ונותן שירותים לפעילות יצרנית של ישובי החטיבה.
2.7. "יישוב"	ישוב או היאחזות נח"ל שהקמתם אושרה על ידי ממשלת ישראל והנמצאים באזורים בהם פועלת החטיבה על פי החלטות הממשלה.
2.8. "שכונה"	מתחם המהווה חלק מיישוב קיים ומוכלל בתוך הקו הכחול של הישוב.



נקודת התיישבות המיועדת להקמת יישוב בעתיד או התיישבות בודדים שאושרו על ידי רשות תכנון סטטוטורית.	2.9. אתר
נקודה המוקמת על ידי משרד הביטחון ( על פי צרכיו).	2.10. מאחז
אתר המוקם ע"י החטיבה כמחנה זמני עפ"י החלטת ממשלה, בנקודת ציון מוגדרת, המיועדת לשמש כיישוב.	2.11. האחזות נח"ל

לעניין היאחזות נח"ל/ מאחז :

1. תנאי הכרחי לפעילות החטיבה במקומות אלו הוא אישור משרד הבטחון.
2. **מאחז** - כל הוצאות האחזקה השוטפת וההקמה על מערכת הבטחון. החטיבה מממנת לעיתים מתקציבה פעילות משקית (כד"כ לא).
3. האחזות נח"ל - כל פעילות ההקמה והאחזקה השוטפת הם ממקורות תקציב החטיבה.

### 3. הכשרת קרקע

- 3.1. הכשרת קרקע להקמת יישוב, מחנה זמני, אתר או שכונה.
- 3.2. הכשרת קרקע לצורך אחד או יותר של הגידולים החקלאיים הבאים: ירקות, גידולי שדה, חממות, מטעים, מדגה או בעלי חיים.
- 3.3. הכשרת קרקע לאזור משקי.
- 3.4. הכשרת קרקע לצורך הקמת מבנה לפעילות יצרנית מסוג תיירות או מלאכה, של יישוב, או מפעל איזורי. מובהר כי סעיף זה לא יחול על ניקוז איזורי (במסגרת רשות ניקוז איזורית), שהינו באחריות ובמימון בלעדיים של רשות הניקוז האיזורית, והחטיבה לא תשתתף במימנם אלא במקרים חריגים ובכפוף לאישור משרד האוצר.

### 4. פעולות בהקמת יישובים/מחנה זמני

- 4.1. השקעה בדרכים, שבילים, גינות ציבורי, עבודות פיתוח, ריצוף, קירות תמך וגדרות אבן במחנה זמני בלבד.
- 4.2. חשמל, מים, תקשורת, ביוב וניקוז למחנה זמני.
- 4.3. יעוץ תכנוני, מדידות, תכנון אדריכלי ותכנון פיזי מפורט הנדרשים לצורך הקמת היישוב והמחנה הזמני.

4.4. הובלת מים במכליות לישובים ו/או למחנה הזמני שאינם מחוברים לתשתית מים קבועה. המתיישבים יישאו בהוצאות צריכת המים לפי כמות נורמטיבית של 32 קוב למשפחה לחודש, במחיר המקובל לצריכה ביתית.

בסעיף זה "צריכה שנתית" – מספר המשפחות המשתמשות בפועל במים בישוב X 32 קוב X 12 מחיר 1 קוב מים לצריכה ביתית.

החטיבה תחתום חוזה לאספקת מים עם הספק בגובה התקציב או בגובה השימוש בפועל, הכל לפי הנמוך. החטיבה תגרום לכך שהמועצה האזורית הרלוונטית או האגודה השיתופית הרלוונטית תמציא התחייבות בלתי חוזרת לספק לשלם את הצריכה השנתית.

4.5. שמירה על המחנה הזמני עד איכלוסו.

## 5. גנרטורים

5.1. גנרטורים לפעילות צרכנית: הצבת גנרטורים (כולל רכישתם או שכירתם במידת הצורך) ואחזקתם השוטפת בישובים או במחנה הזמני או באתרים אשר אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית, לפעילויות צרכניות. המתיישבים יישאו בהוצאות צריכת החשמל לפי כמות נורמטיבית של 654 קילוואט למשפחה לחודש, במחיר המקובל על פי חברת החשמל.

בסעיף זה "צריכה שנתית" – מספר המשפחות המשתמשות בפועל בחשמל בישוב X 654 קילוואט X 12 מחיר מקובל ל-1 קילוואט לפי חברת החשמל.

החטיבה תחתום חוזה לאספקת סולר עם הספק בגובה התקציב או בגובה השימוש בפועל, הכל לפי הנמוך. החטיבה תגרום לכך שהמועצה האזורית הרלוונטית או האגודה השיתופית הרלוונטית תמציא התחייבות בלתי חוזרת לספק לשלם את הצריכה השנתית.

5.2. גנרטורים לפעילות יצרנית: הצבת גנרטורים (כולל רכישתם או שכירתם במידת הצורך) בישובים או במחנה הזמני או באתרים אשר אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית, לפעילויות יצרניות. כאשר האתר יחובר לרשת החשמל - יוחזר הגנרטור להחזקת החטיבה. המתיישבים יישאו בעלות צריכת החשמל בפועל לפי כמות השימוש לפי מחיר חשמל לתעשייה.

## 6. שבילים וכבישים

6.1. שבילים וכבישים בתוך שטח המחנה הזמני.

6.2. פריצת דרכים בתוך שטח המחנה הזמני ואליו.

## 7. תכנון, סקרים ומחקרים

- 7.1. הכנת תכניות מתאר ליישוב ו/או למחנה זמני, כולל התקשרות עם יועצים.
- 7.2. ביצוע סקרים ומחקרים, מיפוי, מדידות, סימון, דיגיטציה ממוחשבת וצילומי אוויר, ובלבד שעניינם תכנון ו/או הקמה של היישוב או המחנה הזמני.
- 7.3. ביצוע תוכניות מתאר אזוריות ו/או תוכניות אב.

## 8. מבנים זמניים

- עניינו של סעיף זה הוא העמדת מבנים זמניים.  
לענין סעיף זה -  
"העמדה" - רכישה, שיפוץ, אחזקה, הובלה, התקנה וחיבור לתשתיות מים, חשמל, קווי תקשורת וכיוב.  
"מבנים זמניים" - מבנה יביל קל ומבנה יביל מבטון, הנמצאים במחנה זמני, במאחזים, בהיאחזויות נח"ל, בשכונות או באתר.

המבנים יוצבו על ידי החטיבה, יתוחזקו על ידי החטיבה והמתיישבים ישלמו דמי שכירות בגינם. מתיישב אשר לא ישלם שכר דירה עבור המבנה כאמור, תקזז לו החטיבה סכום זה מכל סכום המגיע לו ממנה וינקטו נגדו הליכים משפטיים באמצעות יחידת האיכלוס. כל הפעילות על פי סעיף זה תבצע בכפוף לנהלים, כפי שיוסכמו מעת לעת בין משרד הבינוי ושיכון ומשרד האוצר לבין החטיבה להתיישבות.

## 9. מכלי מים אופרטיביים

מכלי מים אופרטיביים לצורך אספקת מים סדירה עד לחיבור היישוב או המחנה הזמני לקו אספקה סדיר.

## 10. מרכיבי בטחון

בהתאם לסיכום בין החטיבה, אגף התקציבים ומשרד הביטחון (להלן - **המשרד**) שהיה מיוצג על ידי עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות, תשתיות ואזורי פיתוח, המשרד והחטיבה ישתפו פעולה בהקמה ובהספקה של מרכיבי ביטחון ליישובים שבטיפול החטיבה, כמפורט בסעיף זה להלן.

השתתפות החטיבה כאמור בסעיף זה להלן תבצע מדי שנה על פי תכנית עבודה שתוסכם בין החטיבה לבין המשרד ואשר תאושר על ידי אגף התקציבים, והכל במסגרת הסכום שייקבע למטרה זו בתקציב החטיבה לאותה שנה.

10.1. החטיבה תשתתף בהקמת מרכיבי בטחון סטנדרטיים, כדלקמן:

10.1.1. גדר בטחון היקפית;

10.1.2. דרך בטחון היקפית;

- 10.1.3 . תאורת בטחון היקפית ;
- 10.1.4 . שער חשמלי ;
- 10.1.5 . מערכת כריזה - נייחת/ניידת ;
- 10.1.6 . רכב בטחון/שמירה ;
- 10.1.7 . חדר נשק ;
- 10.1.8 . ביתן שומר ;
- 10.1.9 . מכשירי קשר (נייח, נייד, נישא) ;
- 10.1.10 . זימונית לרכב בטחון ;
- 10.1.11 . אוגר מים לשעת חרום ;
- 10.1.12 . ציוד לכיתות כוננות ;
- 10.1.13 . כל רכיב שיאושר על ידי פיקוד העורף .
- 10.2 . החטיבה תשתתף בהקמה וברכישה של ציוד למוקדי מצוקה לשעת חירום בישובים והמחנות הזמניים שבטיפול, כדלקמן :
- 10.2.1 . ערכות אר"ן - ערכות לשימוש במקרה של ארוע רב נפגעים ;
- 10.2.2 . תקשורת במוקדי המצוקה לרבות תקשורת מהמוקד לישובים, באמצעות מערכות השידור בכבלים וכן תיקי ישוב ממוחשבים ;
- 10.2.3 . ציוד קשר, זימונית ומחשוב למוקד המצוקה ;
- 10.2.4 . גנרטור לשעת חירום, במוקד המצוקה ;
- 10.2.5 . גידור שטח המוקד, על-פי הצורך .
- 10.2.6 . נגרר לכיבוי .
- 10.3 . כל הרכוש, למעט הרכב, שיירכש לפי סעיף זה יירשם בהתאם לנוהלי משרד הבטחון. הרכב שיירכש לפי סעיף זה ירשם בבעלות המועצה האזורית או האגודה הרלוונטית, וישועבר לטובת ההסתדרות הציונית העולמית ברשיון הרכב וברשם המשכונות להבטחת חיובים כלפיה.
- 10.4 . המשרד והחטיבה ישתפו פעולה במסגרת צרכי בטחון חיוניים של הישובים שבטיפול החטיבה בנושא הכשרת דרכים מטעמי בטחון ותכנון להחלפת מערכות קשר, הכל ביחד עם גורמים מממנים נוספים, בהתאם לצרכים שיתעוררו ועל-פי תכניות שנתיות, כפי שיסוכמו ויאשרו מעת לעת, בין המשרד לחטיבה.

10.5. השתתפות החטיבה בהקמה וברכישה של מרכיבי הביטחון והציוד המפורטים לעיל לא תעלה על 50% מהעלות הכרוכה בפעילות זו.

#### 11. תנאים להקצאת המענקים

הענקת מענקים וביצוע פעולות על פי נספח זה מותנית בכך שנתקיימו התנאים הנדרשים בנספח זה, לרבות התנאים הבאים במצטבר:

11.1 המענקים יינתנו למחנות זמניים ו/או מתיישבים בודדים ו/או לאגודות הנמצאים באזורים בהם פועלת החטיבה על פי החלטות הממשלה.

11.2 המענקים יינתנו אך ורק במקומות שבהם יש להסתדרות הציונית העולמית ו/או לסוכנות היהודית הרשאה לתכנון ו/או לפיתוח מאת המינהל האזרחי של משרד הבטחון או ממינהל מקרקעי ישראל (למעט התיישבות בודדים).

---

ההסתדרות הציונית העולמית

---

ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל

## נספח ג': הצטיידות למחנה הזמני

### 1. כללי

סיוע לגרעין התיישבותי או לקבוצת אנשים או לבודדים, לעלות למחנה זמני (מערך זמני של מבני מגורים ומבני וציבור, המשמש לביסוסו של הישוב/ השכונה/האתר/ היאחזות הנח"ל/ המאחו, עד להקמת ישוב הקבע). הסיוע לפי נספח זה יינתן על ידי החטיבה לישוב או למתיישבים הבודדים העומד בקריטריונים שלהלן, והוא יינתן בתנאי מענק.

### 2. הפעילות הממומנת

תחומי הפעילות אותם רשאית החטיבה לממן כסיוע לגרעין התיישבותי או לקבוצת אנשים או למתיישב בודד לעלות למחנה זמני לפי נספח זה הינם:

2.1. רכישת ציוד ראשוני ובסיסי: ציוד מועדון וחצר, ציוד משרדי (לרבות מיחשוב) וציוד תחזוקה.

2.2. רכישת ריהוט וציוד בסיסי ראשוני לצורך התאקלמות במחנה.

2.3. רכישת רכב ראשון (רכב מסחרי שניתן להסיע בו גם נוסעים), על פי מכרזי מינהל הרכב הממשלתי.

### 3. קריטריונים

הסיוע על פי נספח זה יינתן על ידי החטיבה בכפוף לקריטריונים הבאים:

3.1. תנאי הכרחי לפעילות החטיבה במקומות אלו הוא שיש להסדרות הציונית העולמית או לסוכנות היהודית הרשאה לתכנון ו/או לפיתוח מאת המינהל האזרחי של משרד הבטחון או של מינהל מקרקעי ישראל (למעט התיישבות בודדים).

3.2. לסיוע על פי נספח זה זכאים גם ישוב או מחנה זמני שניטש ואוכלס שנית ו/או ישוב עם בעיות יוצאות דופן.

3.3. הסיוע למחנה זמני לפי נספח זה יינתן לתקופה שלא תעלה על ארבע שנים מיום ההשקעה הראשונה. הארכה תתאפשר רק באישור מנכ"ל החטיבה.

3.4. מימון פעילות לפי ס' 2 לנספח זה יהיה חד פעמי למחנה זמני מסוים, בכפוף להוראות סעיף 3.2. לעיל.

3.5. המענק יינתן למימון הפעילות (כפי שמפורטת בסעיף 2) במחנה זמני ובלבד שהוא ממוקם מחוץ למתחם של ישוב הקבע (אם קיים ישוב קבע).

3.6. הרכב יהיה בבעלות אגודת הישוב או המועצה האזורית הרלוונטית, יירשם על שמה וישועבד לטובת ההסדרות הציונית העולמית ברשיון הרכב וברשם המשכונות להבטחת חיובים כלפיה. בפוליסת הביטוח ייכלל סעיף שעבוד לטובת ההסדרות הציונית העולמית, בשיעור השתתפותה במימון רכישת הרכב. כל תמורה שתתקבל בהסדרות הציונית העולמית ממכירת הרכב/קבלת תקבולי ביטוח בגינו תשמש לרכישת רכב חליף.

---

ההסדרות הציונית העולמית

---

הממשלה

## נספח ד': שמירת קרקעות

### 1. כללי

עניינו של נספח זה שמירת קרקעות שנמסרו לחטיבה בחכירה או בהרשאה על פי חוזה בין ההסדרות הציונית העולמית ו/או הסוכנות היהודית לבין מנהל מקרקעי ישראל או הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש שבמנהל האזרחי (למעט התיישבות בודדים). הסיוע לפי נספח זה יינתן על ידי החטיבה לאגודה, או למי מחבריה לפעילות חקלאית, או למועצה אזורית, בכפוף לקריטריונים הבאים, והוא יינתן בתנאי מענק.

החטיבה תפעל לשמירת קרקעות גם בעצמה ואין באמור בנספח זה כדי לגרוע אלא רק כדי להוסיף לענין זה.

### 2. פרשנות

בנספח זה -

“**דרך עבירה**” - דרך שנפרצה והיא לפני שלב המצעים.

“**תאורת נוכחות**” - תאורה בשטח פתוח בעלות מינימלית.

### 3. הפעילות הממומנת

- 3.1. השתתפות בפעילות גידור ומרעה - גידור החלקה ופעולות להשבחת הקרקע לצורך מרעה ו/או פעילות חקלאית. פעולות אלו ייעשו באופן חד פעמי.
- 3.2. פריצת דרכים היקפיות לרמת דרך עבירה.
- 3.3. פעולות חקלאיות: נטיעות, חריש וזריעה.
- 3.4. תאורת נוכחות.
- 3.5. השתתפות ברכישת רכב לצורך סיורים ממונעים.
- 3.6. סייר שדות.

### 4. קריטריונים

הענקת מענקים על פי נספח זה תהיה על פי הקריטריונים הבאים במצטבר:

- 4.1. המענקים יינתנו אך ורק לאגודה של ישוב – או למי מחבריה לפעילות חקלאית - הנמנה על הישובים שבמסגרת טיפול החטיבה או למועצה האזורית הרלוונטית.
- 4.2. תנאי למתן המענק הוא שלהסדרות הציונית העולמית ו/או לסוכנות היהודית יש הרשאה לפעול בקרקע מאת הגורם המוסמך: מנהל מקרקעי ישראל או הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במנהל האזרחי (למעט התיישבות בודדים).



4.3. לעניין השתתפות ברכישת רכב לצורך סיורים ממונעים-

4.3.1. החטיבה תשתף ברכישת רכב מתאים (על פי הגדרת משרד הביטחון).

4.3.2. שיעור השתתפות החטיבה לא יעלה על 45% מעלות הרכב. החטיבה לא תשתף באחזקה השוטפת של הרכב והסייר.

4.3.3. הרכב יהיה בבעלות אגודת הישוב או המועצה האזורית הרלוונטית, יירשם על שמה וישועבד לטובת ההסדרות הציונית העולמית ברשיון הרכב וברשם המשכונות להבטחת חיובים כלפיה.

4.3.4. בפוליסת הביטוח ייכלל סעיף שעבוד לטובת ההסדרות הציונית העולמית, בשיעור השתתפותה במימון רכישת הרכב.

4.3.5. כל תמורה שתקבל בהסדרות הציונית העולמית ממכירת הרכב/קבלת תקבולי ביטוח בגינו תשמש לרכישת רכב חליף.

5. החליטה החטיבה לשמור בעצמה על קרקעות, תפעל החטיבה בהתאם.

---

ההסדרות הציונית העולמית

---

הממשלה

## נספח ה': הלוואות לתשתיות

### 1. כללי

עניינו של נספח זה מתן הלוואות למימון פרויקטים של תשתיות בתנאים אלה:  
ההלוואות הינן נומינליות ואינן צמודות למדד המחירים לצרכן או באופן אחר; תקופת ההלוואה היא 37 שנים, מתוכן ב-7 השנים הראשונות אין החזר של קרן וריבית (תקופת חסד (גרייס) וב-30 השנים שאחריהן מוחזרת ההלוואה ב-30 תשלומים שנתיים שווים בתוספת ריבית בשיעור של 2% לשנה. הכל בהתאם לחוזה ההתיישבות.

ההלוואות יינתנו לפעילויות המפורטות בנספח זה ובכפוף לקריטריונים המפורטים בו.

### 2. הפעילות הממונת

2.1. הנחת קווי מים, חשמל וביוב עד ראש השטח החקלאי או האזור המשקי, כולל חיבורים לרשת הארצית.

2.2. גידור ותאורה באזורים חקלאיים ובאזורים משקיים. (הבהרה: אין מדובר בגידור ותאורה בטחוניים שהם במענק).

2.3. תכנון, מדידה וסימון הנדרשות לביצוע הפעילויות האמורות בסעיפים 2.1 ו-2.2.

### 3. קריטריונים

3.1. ההלוואות תינתנה רק למתיישב או לאגודות המשתייכות לאזורים שבטיפול החטיבה.

3.2. ההלוואה תינתן פעם אחת בלבד בגין פרויקט מסוים (רשימת הפרוייקטים מפורטת בסעיף 2 לעיל).

---

ההסתדרות הציונית העולמית

---

ממשלת ישראל בשם מדינת ישראל

## נספח ר': הלוואות התיישבותיות לתשתיות יצרניות

### 1. כללי

עניינו של נספח זה מתן הלוואות למימון פרויקטים של תשתיות יצרניות בתנאים אלה:  
ההלוואה צמודה למדר המחירים לצרכן; תקופת ההלוואה היא 30 שנים, מתוכן כ-10 השנים הראשונות אין החזר של קרן וריבית (תקופת חסד (גרייס)) וב-20 השנים שאחריהן מוחזר 25% מסכום ההלוואה כ-20 תשלומים שנתיים שווים בתוספת ריבית צמודה של 3% לשנה. 75% מן ההלוואה הם "הלוואה עומדת" באופן הבא: מדי שנה הופכים למענק 5% מסכום ההלוואה העומדת.  
ההלוואות יינתנו לפעילויות המפורטות בנספח זה ובכפוף לקריטריונים המפורטים בו.

### 2. הפעילות הממומנת

- 2.1. מילוי קרקע בחממות.
- 2.2. מצעים מיוחדים לגידולים חקלאיים (כגון: טוף, פרלייט, צמר סלעים וכיוצ"ב) ולאזורים יצרניים.
- 2.3. תשתיות במגרש למבנה יצרני.
- 2.4. שיקום רשת מים יצרנית ושיקום רשת חשמל יצרנית.
- 2.5. השתתפות בסילוק קולחין לענפים יצרניים (באזור משקי ובאזור צרכני).
- 2.6. פעולות תכנון, מדידה וסימון לביצוע הפעילויות האמורות בסעיפים 2.1 עד 2.5.

### 3. קריטריונים

- 3.1. לפעילויות 2.1, 2.2, 2.3 ו-2.5 - ההלוואה תינתן לאגודה או למתיישב, לפי העניין.
- 3.2. לפעילות 2.4 - ההלוואה תינתן לאגודה או למתיישב, לפי העניין, פעם אחת בלבד.
- 3.3. ההלוואות תינתנה לאגודות או למתיישבים המשתייכים לאזורי החטיבה בלבד.

**נספח ד': מערכות תומכות אזוריות**

**1. כללי**

המערכות התומכות האזוריות הן מסגרות לפיתוח כלכלי שעניינן מתן ייעוץ ושירותים ליזמים. במסגרת זו נכללים מסקי"ם/מטי"ם, מנהלות אזורי תעשייה, חממות טכנולוגיות, מנהלות תיירות, חממות תיירות ומו"פים אזוריים.

**2. מרכזי סיוע לקידום עסקים/מרכזי טיפוח יזמים**

2.1. מטרת מס"ק או מט"י (להלן - **מס"ק**) היא לתמוך ולסייע ליזמות והרחבתה, בתחומי המידע, הייעוץ המקצועי, הכנת תיק עסקי, הכוונה למקורות מימון, חונכות עסקית, קורסים מקצועיים והשתלמויות מקצועיות (להלן-הפעילויות).

2.2. מס"ק ימומן לפי עקרונות אלה:

2.2.1. החטיבה תשתתף במימון הפעילויות, ללא תקורות.

2.2.2. השתתפות החטיבה תהיה בשיעור של עד 45% מתקציב המס"ק, ולא יותר משיעור של 60% מתקציב פעולות המס"ק או המט"י ללא תקורות.

2.2.3. לפעילות ישירה של המס"ק מול יזם, נדרש מימון עצמי בשיעור שייקבע מעת לעת על ידי הרשות לעסקים קטנים במשרד התמ"ס.

2.2.4. בהשתתפות בקורסים ובהשתלמויות המקצועיות, יחול על המשתתף מימון בשיעור שייקבע מעת לעת על ידי הרשות לעסקים קטנים במשרד התמ"ס.

2.3. באחריות מנהל החבל לאשר את דו"ח הביצוע של המס"ק/מט"י, תוך בדיקה של התאמת הדו"ח המוגש לאישורם מול תוכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השיפוט (לעניין ועדת השיפוט- ראה התייחסות בהמשך).

**3. מנהלות אזורי תעשייה**

3.1. מטרת מנהלת אזור תעשייה הן לתכנן, להפעיל, לתחזק, לנהל ולשווק את שטחי התעשייה, על מנת לבסס פעילות כלכלית באזור.

3.2. כל פעולות המנהלת ייעשו על פי הנחיות מקצועיות של משרד התעשייה והמסחר בשיתוף דירקטוריון המנהלת..

- 3.3. השתתפות החטיבה תהיה בשיעור של עד 45% מתקציב המינהלת, ולא יותר משיעור של 80% מתקציב הפעילות של המינהלת, כולל שמירת האתר, אולם תיועד לפעילות בלבד. בסעיף זה "תקציב הפעילות" – תקציב בנושאי שיווק ופרסום בתוספת 50% מהוצאות השמירה.
- 3.4. באחריות מנהל החבל לאשר את דו"ח הביצוע של המנהלת, תוך בדיקה של התאמת הדו"ח המוגש לאישורם מול תוכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השיפוט (לעניין ועדת השיפוט - ראה התייחסות בהמשך).
- 3.5. שיעור ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות המשתתפות במנהלת, או תאגידי קשורים אליהם, לא יפחת מ-20% מסך כל תקציב המנהלת.

#### 4. חממות טכנולוגיות

- 4.1. חממה טכנולוגית נותנת שירותים מרוכזים ומקום ליזמים מתחילים בעלי רעיונות טכנולוגיים חדשניים, לפיתוחם למוצרים מסחריים.
- 4.2. החטיבה תסייע אך ורק לחממות טכנולוגיות הממוקמות באזורים שבתחום טיפולה ומאשרות על ידי המדען הראשי במשרד התעשייה והמסחר (להלן - המדען הראשי).
- 4.3. החטיבה תשתתף במימון פרויקט שבמסגרת החממה בשיעור שלא יעלה על 15%.
- 4.4. החטיבה תשתתף במימון הוצאות המנהלה של החממות הטכנולוגיות (להלן - החממות), לרבות שיפוץ והתאמת מבנים, בשיעור של עד 33% ממפתח הקריטריונים של משרד התעשייה והמסחר.
- 4.5. הסיוע האמור של החטיבה יהיה עבור טיפול של החממות, בפרוייקטים שאושרו על ידי המדען הראשי ויינתן לחממות בהתאם לפרקי הזמן שהפרוייקטים מתקצבים על ידי לשכת המדען הראשי.
- 4.6. הסיוע האמור של החטיבה בא כהשלמה לסיוע לשכת המדען הראשי, והוא יינתן רק לצורך טיפול של החממות בפרוייקטים שבהם החטיבה רואה פוטנציאל להפיכתם לפרוייקטים יצרניים באחד מהיישובים שבטיפול החטיבה.
- 4.7. באחריות מנהל החבל לאשר את דו"ח הביצוע של החממה, תוך בדיקה של התאמת הדו"ח המוגש לאישורו מול תוכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השיפוט (לעניין ועדת השיפוט - ראה התייחסות בהמשך).

## 5. מנהלות תיירות

- 5.1. מנהלת תיירות היא מסגרת ארגונית הנוחנת שירותי שיווק ופרסום ואירועים של אתרי תיירות הנמצאים באזור טיפולה ואחריותה.
- 5.2. השתתפות החטיבה תהיה בשיעור של עד 45% מתקציב המינהלת ולא יותר משיעור של 60% מתקציב הפעולות של המינהלת אולם תיועד לפעילות בלבד.
- 5.3. החטיבה תשתתף אך ורק בתקציב של מנהלות תיירות הממוקמות באזורים שבתחום טיפולה ומאושרות על ידי משרד התיירות.
- 5.4. באחריות מנהל החבל לאשר את דו"ח הביצוע של המנהלת, תוך בדיקה של התאמת הדו"ח המוגש לאישורם מול תוכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השיפוט (לעניין ועדת השיפוט - ראה התייחסות בהמשך).

## 6. חממות תיירות

- 6.1. חממת תיירות נועדה להעניק תמיכה ליזם התיירותי ולעסק התיירותי בראשית דרכם - בשלבי גיבוש הרעיון, זיהוי שווקים, הכנת תוכנית עסקית והכוונה למקורות מימון.
- 6.2. מימון הפעילויות של חממת תיירות (ללא תקורות) יתחלק כך:
  - 37.5% - החטיבה;
  - 37.5% - משרד התיירות;
  - 25% - היזם.
- 6.3. השתתפות החטיבה תועבר לחממה בגין הכנת כל תיק עסקי/תיירותי.
- 6.4. כל פעילות החממה תתבצע על פי חוות דעת מקצועית של משרד התיירות.

## 7. מו"פים אזוריים

- 7.1. מו"פ אזורי הוא מיזם משותף למשרד החקלאות (מנהל המחקר החקלאי) או למשרד המדע והטכנולוגיה, וגופים ציבוריים כגון: קרן קיימת לישראל, החטיבה להתיישבות והסוכנות היהודית. במסגרת המו"פ האזורי מתבצעים מחקרים וניסויים בענפים השונים, לפי הענפים הדומיננטיים באזור.

- 7.2. השתתפות החטיבה תהיה בשיעור של עד 45% מתקציב המו"פ ולא יותר משיעור של 605 מתקציב הפעילות של המו"פ האזורי ללא תקורות.
- 7.3. באחריות החבל לאשר את דו"ח הביצוע של המו"פ האזורי, תוך בדיקה של התאמת הדו"ח המוגש לאישורו מול תוכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השיפוט (לעניין ועדת השיפוט - ראה התייחסות בהמשך).

## 8. שיפוט

- 8.1. לכל אחת מן המערכות התומכות האמורות בסעיפים 2 עד 7 לעיל תהיה ועדת שיפוט.
- 8.2. תוכנית עבודה שנתית, תקציב מאוזן (מקורות ושימושים) ומאזן שנה קודמת של כל מערכת תומכת כאמור טעונים אישור ועדת השיפוט. (האמור אינו מתייחס לשלוחות מט"י).
- 8.3. הרכב ועדת השיפוט הוא: נציג החבל בחטיבה, תקציבן החבל, נציג המטה בחטיבה, חשב החטיבה או נציגו, נציג הרשויות המקומיות המשתתפות, וכן נציג הממשלה כמפורט להלן:
- 8.4. בוועדת שיפוט של מס"ק - נציג הרשות לעסקים קטנים במשרד התעשייה והמסחר.
- 8.5. בוועדת שיפוט של מינהלת אזור תעשייה - נציג משרד התעשייה והמסחר.
- 8.6. בוועדת שיפוט של חממה טכנולוגית - נציג המדען הראשי.
- 8.7. בוועדות שיפוט של מנהלת תיירות - נציג משרד התיירות.
- 8.8. בוועדת שיפוט של מו"פ אזורי - נציג משרד החקלאות או משרד מדע והטכנולוגיה, לפי העניין.

## 9. דרך הסיוע

התקציבים למערכות תומכות אזוריות לפי נספח זה יינתנו בתנאי מענק.

---

ההסתדרות הציונית העולמית

---

ממשלת ישראל  
בשם מדינת ישראל

## נספח י' - נוהל ישובים חדשים ומתחדשים (מוסדות הכפר)

### 1. כללי

1. ישובים חדשים ומתחדשים הם מטבע הדברים ישובים חלשים הזקוקים לסיוע כספי בניהול חיי היומיום עד להתבססותם.
2. ישובים כאלה קיימים הן באזורי טיפול החטיבה (יש"ע והגולן) והן בגליל ובנגב שממשלת ישראל החליטה להטיל על החטיבה להתיישבות את הטיפול בהם.
3. ישוב מתחדש – ישוב שרוב חבריו/תושביו עזבו אותו וגרעין של משפחות ו/או רווקים התארגן לחידוש ההתיישבות בו.

### 2. הפעילות הממומנת

1. הסיוע מיועד לצרכי אחזקת שכר מזכיר ומזכירות הישוב, הנהלת חשבונות, ציוד משרדי, ואחזקה שוטפת של הישוב (בדרך כלל ישוב זמני).
2. סיוע זה יהיה בנוסף למיסי הישוב שהאוכלוסייה הקיימת נדרשת לשלם למוסדות הישוב.

### 3. קריטריונים לביצוע

1. הסיוע יינתן בהתאם לשיקול דעתה של ועדת השיפוט בחבל בחמש השנים הראשונות או עד שהישוב יגיע לאוכלוסייה של 50 משפחות, המוקדם מביניהם. אין בפרסום הקריטריונים משום התחייבות למתן הסיוע.
2. בכל מקרה לא יינתן סיוע לישובים החדשים הקיימים מעל חמש שנים או מונים מעל 50 משפחות. לגבי הישובים המתחדשים הסיוע יינתן ממועד חידוש הישוב.
3. סכום הסיוע: עד 120,000 ₪ בשנה (לכל חודש לא יותר מ-10 אש"ח) ומותנה ביכולת תקציבית של הישוב לעמוד בהוצאות המפורטות בסעיף 2.1 לעיל.
4. מתן הסיוע מותנה בגבייה של 80% לפחות של מיסי הישוב מהתושבים.
5. הסיוע יינתן במענק.

### 4. נוהל ביצוע

1. החבל יקיים דיון שנתי עם הישוב ויחליט על גובה הסכום המיועד. דיון זה יתקיים לקראת שנת הכספים ויאושר בועדת שיפוט של החבל.
2. בדיון השנתי ייקבע תקציב המינהל של הישוב הכולל, בין השאר ובנוסף לסיוע החטיבה במוסדות כפר, מקורות מימון עצמיים וחיצוניים של הישוב.
3. השתתפות במימון מוסדות כפר תינתן בתחילת שנת תקציב כמקדמה עבור חודשיים ראשונים ובהמשך על פי דוחות ביצוע בלבד.
4. לשם קבלת הסיוע, יגיש הישוב דו"ח ביצוע מפורט המבוסס על הנהלת החשבונות. מנהל האזור יברוק ויאשר את הדו"ח. בסוף השנה ולקראת התשלום האחרון, יוגש הדו"ח בליווי אישור דו"ח.
5. מנהל החבל יאשר התשלום ויעבירו לחשבונות לאישור ולתשלום.
6. דו"ח שנתי לישובים בהם יינתן הסיוע יועבר לאגף תקציבים והחשב הכללי. כולל אחוזי הגבייה מהמשפחות המתגוררות בישוב.





הועדה לבחינת פעולות  
**ההתיישבות**

**נספח תקציבי**

נובמבר 2005

## הצעה למבנה "בסיס תקציב" של החטיבה להתיישבות"

מוצע שבסיס התקציב השנתי של החטיבה להתיישבות יהיה 200 מלש"ח. תקציב זה יתחלק לפי 7 פעילויות כדלקמן:

- (1) תקציב שנתי להקמת ישובים חדשים, היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.
- (2) תקציב שנתי לטיפול ביישובים צעירים (מתוך היישובים שטופלו ע"י הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות), ישובים אשר יש צורך לסייע להם להשלים את שלב הקמתם, ברמת הפיתוח, התשתיות והתעסוקה.
- (3) תקציב שנתי קבוע לפעילות חברה וקהילה
- (4) תקציב שנתי (זמני) לטיפול נקודתי ישובי ספר במצוקה כלכלית / חברתית חריפה.
- (5) נתח תקציבי הנובע מהשתתפות החט"ל בפרויקטים ייחודיים בנגב ובגליל וביישובים בטיפול החטיבה.
- (6) נתח תקציבי הנובע מהשתתפות החט"ל בפרויקטים משותפים עם משרדי הממשלה, או עם אחרים.
- (7) נגזרת תקציבית למנהלה ותקורות.

להלן פרוט של תקציב החטיבה להתיישבות:

## (1) הקמת ישובים חדשים היאחזויות נח"ל, והתיישבויות יחידים.

- ממשלת ישראל החליטה במהלך שמונה השנים האחרונות להקים 37 ישובים חדשים.
- בשנים האחרונות הוקמו 7 ישובים חדשים ועוד 9 ישובים נוספים נמצאים בשלבי מימוש שונים. (ראה נספח 6)
- יעד תוכנית זו הינו לסיים עד שנת 2010 את הקמתם של 5 ישובים, ישוב אחד בכל שנה.

### תקציב שנתי להקמת ישובים חדשים בהתיישבות הכפרית

<u>פרוט</u>	<u>תקציב (מלש"ח)</u>
א. <u>תכנון ישוב חדש</u> עלות תכנון של ישוב חדש היא כ- 400 אלש"ח, הממשלה תשאף לתכנן שני ישובים חדשים בשנה	0.8
ב. <u>עלות פעילות "החטיבה" ביישוב</u> המתבצעת במשך 2-3 שנים היא כ- 18 מלש"ח <ul style="list-style-type: none"><li>■ שנה א' - 5 מלש"ח</li><li>■ שנה ב' - 10 מלש"ח</li><li>■ שנה ג' - 3 מלש"ח</li></ul> הממשלה תשאף להקים ישוב חדש אחד בכל שנה. (או הקמת 3 ישובים ב- 3 שנים)	18
ג. <u>עלות הקמת מחנה זמני</u> (במקביל להקמת היישוב או היאחזות הנח"ל).	6

**סה"כ תקציב שנתי לפרויקט ישובים חדשים כ- 25 מלש"ח בכל שנה.**

## (2) תקציב שנתי לטיפול ביישובים צעירים

**מספר היישובים הצעירים שטופלו ע"י הסוכנות היהודית והחטיבה להתיישבות במסגרת סה"מ נכון ל - 2005 היו:**  
**במרחב הנגב והגליל כ- 135 ישובים בטיפול הסוכנות והחטיבה**  
**במרחב יש"ע כ- 147 ישובים בטיפול החט"ל**

**ההצעה לטפל רק ב- 1/3 מהם ע"פ הקריטריונים של:**  
**א. ישובים שטרם הגיע ל- 100 משפחות.**  
**ב. ישובים שטרם עברו 7 שנים מיום הקמתו.**

# בהערכה יטופלו במקביל רק 25% מהמשפחות בכל ישוב.

### התוכנית התקציבית (אלש"ח)

סה"כ	חט"ל	סוכנות	
282	147	135	סה"כ ישובים בטיפול 2005
94	49	45	הנחה שיטופלו בעתיד רק 1/3 מהם
	40	25	ממוצע משפחות בטיפול ביישוב
3,085	1,960	1,125	סה"כ משפחות בטיפול
61,700	39,200	22,500	לפי מקדם 20 אלש"ח למשק המשך
	78	45	תוספת של 4% משקי-בית חדשים בשנה
13,574	8,624	4,950	מקדם 110 אלש"ח למשק חדש *
75,274	47,824	27,450	סה"כ תקציב

**סה"כ תקציב שנתי להמשך טיפול סה"מ ופיתוח**  
**= 75 מלש"ח בשנה.**

- (3) תקציב שנתי ללווי קהילתי  
 (4) תקציב שנתי לטיפול נקודתי בהתיישבות הותיקה.

3. תקציב שנתי לטיפול קהילתי ולווי חברתי

החטיבה להתיישבות מפעילה צוותים ללווי חברתי וקהילתי ביישובי הנגב והגליל

סה"כ התקציב השנתי לפעולות חברה וקהילה בנגב, בגליל, בגולן וביש"ע יהיה – 20 מלש"ח בשנה.

4. תקציב שנתי לטיפול נקודתי ביישובי ספר וותיקים אשר נמצאים במצוקה כלכלית / חברתית חריפה.

■ בקרב ההתיישבות הכפרית במושבים ובקיבוצים אשר במרחבי הנגב והגליל ומקצת מיישובי יש"ע ישנה קבוצה של 83 ישובים ותיקים אשר מצויים במשבר כלכלי חברתי קשה במיוחד, ישובים כאלה טופלו בעבר באמצעות טיפול נקודתי. (ראה נספח 6 רשימה שהוכנה ב-2003 כהדגמה בלבד).

■ הכוונה לבחון ולבודד 15% מתוך 83 ישובים ותיקים (6 בנגב, 4 בגליל, 2 בישע/בבקעה) ישובים שהוגדרו כישובים במצוקה כלכלית וחברתית, ולהעניק להם טיפול נקודתי שימשך 3 שנים טיפול נקודתי זה יכלול:

- מבצע קליטת בנים, - לווי חברתי,
- שיקום תשתיות ציבוריות, - פתרונות תעסוקתיים,
- הכשרה מקצועית, - פתרונות פיננסיים פרטניים

סה"כ תקציב לטיפול נקודתי ל- 12 ישובים \* 1.5 מלש"ח ליישוב בשנה (4.5 מליון תלת-שנתי) = 18 מלש"ח בכל שנה.

## (5) תקציב שנתי לפרויקטים יחודיים בנגב ובגליל.

כדוגמת:

### א. מבצעי אכלוס

תנועת ההתיישבות בשיתוף פעולה עם החטיבה להתיישבות ומשרד השיכון מצביעים על פוטנציאל קליטה גדול ביותר של משפחות שיעברו מהמרכז אל הנגב והגליל ומהם אלפי משפחות ליישובים הכפריים הצעירים והקטנים בנגב, בגליל, בבקעה ובגולן בשנים הקרובות. (ראה פרויקטים חט"ל ב נספח 7)

### ב. פרויקט איילים, (נספח 7)

המשך והרחבה של הפרויקט להקמת כפרי סטודנטים בנגב ובגליל.

### ג. מבצע בנים חוזרים (נספח 8)

החטיבה להתיישבות מפעילה תוכנית של "בנים חוזרים" בנגב ובגליל. תוכנית מציעה לזוגות צעירים הקמת ביתם במושב או בקיבוץ בשני שלבים:

- (1) פיתוח תשתיות באמצעות קרן מימון כהשלמה לתקציב שמעניק משרד הבינוי והשיכון. הכוונה להציע כ- 300 מגרשים בכל שנה. (נספח 12)
- (2) מבנים יבילים - שיוצב באזור המתחם, ויאפשר להם לבנות את ביתם בשלבים על פי יכולתם, הביקוש למבנים אלה מגיע ל- 3000 משפחות והכוונה להציע 200 מבנים בכל שנה (120 בנגב ו-80 בגליל).

### ד. מבצע סטודנטים בבקעת הירדן - המשך מבצע האיכלוס בבקעה.

הכוונה לבחור בכל שנה 1-2 פרויקטים חדשים (ופרויקטים נמשכים), פרויקטים בעלי השלכות על קליטת תושבים וחיזור האוכלוסיה הכפרית במרחב.

**מוצע תקציב שנתי שיוקדש לפרויקטים מיוחדים בנגב ובגליל  
כ- 15 מלש"ח בכל שנה.**

(6) פרויקטים משותפים של החטיבה להתיישבות  
עם משרדי הממשלה, או גורמים אחרים.

החטיבה להתיישבות והסוכנות היהודית מובילים או שותפים בפרויקטים רבים ביחד עם משרדי הממשלה האחרים. להלן רשימה חלקית של פרויקטים בשת"פ:

<u>שת"פ עם:</u>	<u>הפרויקט</u>
מש. החקלאות האוצר (בט"ל)	א. נטורה – כפר שיקומי ברמה"ג
מש. השכון	ב. נטיעת זיתים בנגב
מש. החקלאות	ג. בסיסי קליטת עליה
מש. הקליטה	ד. מרכזי מחקר ופיתוח
הסוכנות היהודית	ה. פיתוח אזורי תעשייה
מש. החקלאות	ו. צימרים ואירוח
מש. התמ"ת	ז. מרכיבי בטחון ביישובים
המועצות האזוריות	ח. כבישי גישה ודרכים חקלאיות
מש. התמ"ת	ט. פרויקטים לפיתוח מקורות מים
מש. התיירות	(בקעה וגולן)
מועצות אזוריות	
מש. הבטחון	
מש. התחבורה	
מש. הבטחון	
חברת מקורות	
מש. האוצר	
נציבות המים,	
מש. תשתיות	

מוצע מסגרת תקציבית קבועה לפרויקטים בשת"פ של החטיבה להתיישבות עם משרדי הממשלה או גופים אחרים בהיקף של כ- 15 מלש"ח בשנה.

## תקציב תקורות ומנהלה.

(7)

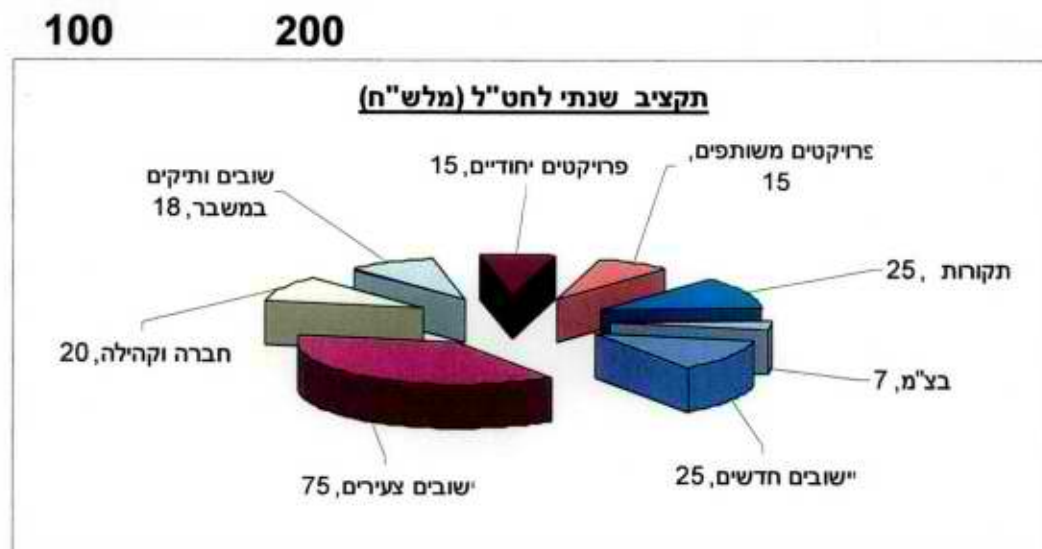
- הנהלת "החטיבה" פועלת מירושלים, מעסיקה צוות קבוע של מנהלים, רכזים ומומחים בתחומם.
  - החטיבה מפעילה 6 אזורי פעילות בעלות אוטונומיה ועצמאות ניהולית, המתוקצבים מדי שנה בשנה.
  - החטיבה מפעילה מערכת ניהול כספים וחשבונות וברשותה משרדים רכבים ונכסים אחרים.
  - מרכיב התקורות הכולל (גם את תקורות המרחבים) כפי שסוכם ב- 2003 בין החט"ל ובין האוצר נקבע ל- 24 מלש"ח לשנת 2005. (נספח 9) סכום זה הווה כ- 18.8% מכלל פעילות החט"ל ב-2005.
  - עם **כניסתה** של "החטיבה" בנגב ובגליל ובמקביל **ליציאתה** של הסוכנות היהודית מהפעילות ההתיישבותית הקלאסית, קרוב לודאי שעל אף ההתייעלות הנדרשת יהיה צורך להכיר בתוספת תקציבית לתקורות.
- בהנחה שבסיס התקציב השנתי הוא 200 מלש"ח, מוצע לקבוע כנקודת מוצא שמרכיב התקורות לא יעלה על 15% מסה"כ תקציב החטיבה להתיישבות.**



## לפיכך מוצע:

# תקציב החטיבה להתיישבות (סכום)

סד'	יעוד	מלש"ח	אחוז
1	יישובים חדשים	25	13
2	ישובים צעירים	75	38
3	חברה וקהילה	20	10
4	ישובים ותיקים במשבר	18	9
5	פרויקטים יחודיים	15	8
6	פרויקטים משותפים	15	8
7	תקורות	25	13
8	בצ"מ	7	4



## רקע

### תקציבי ההתיישבות בשנים האחרונות

שנה	חט"ל ביש"ע	חט"ל בנגב וגליל	סוכ"י בקו הירוק	סה"כ בהתיישבות
1999	250		70	320
2000	146		60	206
2001	141		60	201
2002	142		60	202
2003	117	10	35	162
2004	81	38	30	149
2005	74	25	15	124

ללא ההתנתקות

■ ללא חישוב העודפים

## תקציבי החטיבה להתיישבות ומבנה בסיס התקציב שלה בעבר

מתוכם לנגב וגליל	סה"כ	שינויים #	בסיס	שנה
	250	62	188	1999
	146	40	106	2000
	141	51	89	2001
	142	7	136	2002
	117	(9)	126	2003
30	119	38	81	2004
25	113	48	65	## 2005

# תקציבים שנוספו במהלך השנה

## בשנת 2005 הפעילה החטיבה תקציב נוסף של  
183 מלש"ח ליישובם של תושבי חבל עזה.

המשמעות: בין 30% ל- 50% מתקציב החטיבה

היה מתקבל במהלך שנת העבודה

רז"ב

+ מבני לשונות כנ"ה ומתקן כנ"ה  
(על מבני)

- איש ושי ארזות אדיסן  
באזורים מוסל/הולדת השל  
- כל אדם בבוטי

- סת"מ/איות כמקל ומשני ארוס  
- סת"מ/איות, ארזות, שרפה

מבני

+ מבני אונק

- אונק, הלקל/אונק, בייקו

- (רש"ה לארזות)



# מובלעת עזון עתמה

(הוצאת הכפר ואדמותיו מזרחה לגדר)

