

פעילות ותקצוב החטיבה להתיישבות

כתיבה: ד"ר נטע משה | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות

תאריך: כ"ה בסיון תשפ"ד, 1 ביולי 2024

פיקוח תקציבי

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	
3.....	רקע היסטורי ומוסדי לפעילות החטיבה להתיישבות	1.1
3.....	1967 עד שנת 2015	1.1
4.....	שינויים באופן ההסדרה והפעילות 2015–2017	1.2
5.....	מבנה הפעילות הנוכחי	2.2
6.....	מרחבי הפעילות הגאוגרפיים	2.1
8.....	פיקוח ובקרה	2.2
9.....	נתוני תקציב – החטיבה להתיישבות	3.3
10.....	רכיבי מימון ותקציב פעילות שנתי 2018–2023	3.1
14.....	תקנות תקציביות בספר התקציב 2021–2024	3.2
16.....	חלוקת תמיכות בחלוקה למרחבים גאוגרפיים	3.3

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, חבר הכנסת מיקי לוי, לקראת דיון שיתקיים ביום רביעי, 3 ביולי 2024 בנושא "אפליית תקציבים להתיישבות בעיירות פיתוח ובמגזר העירוני", בהמשך להצעה דחופה לסדר היום. לקראת הדיון התבקשו לכתוב מסמך בנושא תקציב החטיבה להתיישבות (להלן: החטיבה), בהתמקדות בהקצאת התקציב למרחב העירוני (ובהן עיירות הפיתוח), לעומת המרחב הכפרי. **כפי שעולה מהמסמך, שאלות הנוגעות להגדרת אזורי הפעילות הגאוגרפיים של החטיבה והקצאת הכספים, הן שאלות מדיניות מעיקרן, ובהתאם לעקרונות ההסדרה החלים על החטיבה כיום, עת החלה לפעול במתכונתה הנוכחית מאפריל 2017, לחטיבה אין הסמכות לדון בשאלות אלו. האחריות על קביעת המדיניות נתונה בידי ממשלת ישראל והמשרד הממונה (משרד התיישבות והמשימות הלאומיות, ובעבר משרד החקלאות). על פי מדיניות הממשלה, כיום החטיבה פועלת במרחב הכפרי באזורי עדיפות לאומית בלבד, ואינה פועלת במרחב העירוני ובתוך כך בעיירות פיתוח.** במסמך מובאת התייחסות נרחבת לרקע ולמקורות הסמכות להגדרת תחומי פעילות החטיבה, ומוצגים עקרונות ההסדרה החלים על החטיבה. בהמשך לכך, ובכדי לספק תמונה רחבה על אופן פעילות החטיבה, מוצג ניתוח תקציבי החטיבה החל משנת 2018, בחלוקה למקורות תקציביים, תחומי פעילות, ובהתייחס לתקנות תקציביות. **נדגיש כי הניתוח התקציבי מתייחס לתקציב החטיבה להתיישבות, המהווה חלק מתקציב משרד התיישבות והמשימות הלאומיות, ואינו מתייחס ליתר תקציבי המשרד, שלצד תחום התיישבות פעיל גם בתחומים אחרים.**

להלן עיקרי המסמך:

החטיבה להתיישבות הינה אחת מהזרועות הביצועיות של ההסתדרות הציונית העולמית, העוסקת בקידום ופיתוח התיישבות בארץ-ישראל. החטיבה פועלת כיום מטעם מדינת ישראל, ובתקצובה, לשם קידום התיישבות על פי המדיניות הנקבעת על ידי ממשלת ישראל. כפי שיפורט בהמשך, בין השנים 2015-2017 חלו תמורות בהסדרת מעמד החטיבה, אופן פעילותה, והגדרת ההתקשרות של הממשלה עם החטיבה, לרבות מנגנוני התקצוב והבקרה.

בהתאם להחלטת הממשלה 1998 משנת 2016, החטיבה להתיישבות אינה פועלת במרחב העירוני ונקבע כי תחום פעילותה יהיה במרחב הכפרי – חקלאי וקהילתי, וזאת לאור ניסיונה הייחודי בתחום. קביעה זו קיבלה ביטוי במדיניות שנקבעה לאורך השנים על-ידי השרים הממונים, ואושרה בתוכניות העבודה השנתיות. על פי נתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת, החטיבה להתיישבות פועלת היום ב-34 מועצות אזוריות, 3 מועצות מקומיות (בהן עד 2,000 תושבים) ומינהלת מקומית אחת. לצד זאת יוער כי באפריל 2024 פורסם נוהל תמיכה בנושא "הקמת שכונות כפריות במרחב העירוני" שמקורו בהחלטת ממשלה ישנה מ-2013, שהתקבלה טרם הגבלת הפעילות למרחב הכפרי.

בחלק הראשון של המסמך, מוצג הרקע ההיסטורי והמוסדי לפעילות החטיבה להתיישבות, וכן תיאור של מבנה הפעולה הנוכחי והמרחבים הגאוגרפיים בהם החטיבה פועלת. **בחלק השני מובא תיאור וניתוח תקציב החטיבה להתיישבות החל משנת 2018, שנת התקציב המלאה הראשונה לאחר שהחטיבה החלה לפעול במתכונתה הנוכחית.** תקציבה הכולל של החטיבה להתיישבות מגיע מתקציב המדינה, ומעוגן כיום בתקנות תקציביות בתקציב משרד התיישבות והמשימות הלאומיות (להלן: משרד התיישבות). אולם, התקציב המועבר בפועל לחטיבה לא מועבר באופן של תקצוב ישיר, אלא בצורה של התקשרות ועל בסיס הסכמי מסגרת והסכמים פרטניים עם משרדי

הממשלה, כאשר החטיבה משמשת כספק של המדינה. חלק מההתקשרויות מבוצעות על פני מספר שנים, או בשנים העוקבות לאישור ההתקשרות עם המדינה, כתלות בפרסום קולות קוראים ובהתכנסות ועדת התמיכות, וכתוצאה מכך ישנה העברה של תקציבים מחויבים בהיקף ניכר בין שנים, בהתאם לביצוע בפועל. לאור כך, **ישנו שוני אינהרנטי במבנה התקצוב וביצוע הכספים של החטיבה, לעומת המקובל בתקציבי משרדי ממשלה בהם עיקר הביצוע התקציבי הוא שוטף, ומשך שוני באופן המעקב הפרלמנטרי התקציבי שניתן לבצע.**

על פי נתוני החטיבה להתיישבות, בשנת 2022 תקציב החטיבה המאושר (כולל תקציב מחויב משנים קודמות) הסתכם ב-**282.3 מיליון ש"ח**, ממנו **129.7 מיליון ש"ח** (46%) הועברו משנים קודמות בגין תקצוב מחויב של משימות שטרם מומשו במלואן, ו-**152.6 מיליון ש"ח** (54%) תקצוב לשנה זו שחלקו יבוצע בפועל רק בשנים הבאות. בשנת 2023 הוטלו על החטיבה להתיישבות על ידי הממשלה משימות נוספות לביצוע בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהן פעולות סיוע למפונים, לרבות הקמת מגורים זמניים. כפועל יוצא, גדל תקציב החטיבה בשנת 2023 לכ-**1.24 מיליארד ש"ח** ללא תקציבים מחויבים משנים קודמות, וכ-**1.45 מיליארד ש"ח** כולל התקציבים המחויבים בסכום של **212 מיליון ש"ח**. מתוך תקציב 2023, כמיליארד ש"ח מיועד לביצוע פעולות עם מינהלת תקומה שנקבע כמסגרת להתקשרויות עתידיות למימוש בהתאם למשימות שיוטלו על החטיבה, וכ-**90 מיליון ש"ח** לצרכים אחרים שנובעים מהמלחמה.

בראייה רב-שנתית ובבחינת התקנות התקציביות הייעודיות לחטיבה להתיישבות המפורטות בספר תקציב המדינה, יש לציין כי קיים פער משמעותי בין התקציב המקורי בתחילת שנת התקציב, לתקציב המאושר לאחר השינויים בסוף השנה. בשנת 2021 התקציב המאושר בסוף השנה היה גבוה פי 4 מהתקציב המקורי, בשנת 2022 פי 2.5 ובשנת 2023 פי 6.7, בה נוספו כאמור חלק מתקציבי חרבות ברזל ומינהלת תקומה. ישנם מספר הסברים אפשריים לגידול התקציב המשמעותי במהלך השנה, לרבות: העברת תקציבים בעלי משמעות פוליטית (כספים קואליציוניים) שהחלט עליהם בדיוני התקציב ומועברים במהלך השנה בהתאם להנחיות הקבועות בנושא; אופן הפעילות הייחודי של החטיבה המשמשת כספק ממשלתי, שההתקשרויות וההרשאות עימה מתעדכנות במהלך השנה בהתאם למשימות הביצוע שמוטלות עליה; אופי ההסכמים הרב-שנתיים וכפועל יוצא מכך הביצוע הנפרס על פני מספר שנים. כל זאת מעלה קושי בשימוש בנתוני התקנות התקציביות המפורסמים באתר פיסקלי דיגיטלי כבסיס לניתוח תקציב החטיבה להתיישבות, ומדגיש את הצורך בקבלת נתוני תקצוב וביצוע מהחטיבה המוצגים בהמשך המסמך, שלהבנתנו משקפים נכונה יותר את היקפי הפעילות התקציביות הנדרשים במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי. במסמך לא מוצגים נתוני תקציב הביצוע כפי שמופיעים בנתוני האוצר, וזאת בשל אי תאימות באופן הרישום והשיוך של תקציב הביצוע על פי תוכנית העבודה של החטיבה לעומת תקציב הביצוע על פי התקנות התקציביות של משרד האוצר.

בשנים 2017-2023 פורסמו על ידי החטיבה למעלה מ-20 קולות קוראים, והוקצו תמיכות בהיקף כולל של כ-**373.5 מיליון ש"ח**. מבין המרחבים הגאוגרפיים, למרחב הצפון הוקצו 38% מסך התקציב המצטבר של הקולות הקוראים בין השנים הללו, למרחב דרום הוקצו 34% ולמרחב מרכז 29% (ראו פירוט על הגדרת המרחבים ושמות המועצות הנכללות בהם [בסעיף 2.1](#)).

1. רקע היסטורי ומוסדי לפעילות החטיבה להתיישבות

החטיבה להתיישבות
שבהסתדרות הציונית
העולמית, פועלת
מטעם מדינת ישראל,
ובתקצובה, לשם
קידום ההתיישבות על
פי המדיניות הנקבעת
על ידי הממשלה

החטיבה להתיישבות (להלן: החטיבה) הינה אחת מהזרועות הביצועיות של ההסתדרות הציונית העולמית, העוסקת בקידום ופיתוח ההתיישבות בארץ-ישראל.¹ החטיבה מוכרת על ידי המדינה כ"בעלת יכולת מקצועית מוכחת בתחום פיתוח ההתיישבות",² ובהתאם לחקיקה ולהסדרים נוספים שיפורטו בהמשך, פועלת מטעם מדינת ישראל ובתקצובה, לשם קידום ההתיישבות על פי המדיניות הנקבעת על ידי ממשלת ישראל.³

1.1 1967 עד שנת 2015

המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לארץ ישראל החלה את פעילותה לפני קום המדינה במטרה להקים יישובים חקלאיים וקהילתיים ברחבי הארץ, ולסייע להם בהגעה לביסוס כלכלי, חברתי וניהולי. פעולות אלו נמשכו גם לאחר קום המדינה, תוך עיגון מעמד ההסתדרות הציונית העולמית בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952 (להלן: חוק המעמד).⁴

החטיבה להתיישבות
הוקמה בשנת 1971
ונקבע כי פעילותה
תהיה ביישובים בחבל
סיני, יהודה, שומרון,
חבל עזה והגולן

בחודש נובמבר 1967 פנה ראש הממשלה דאז חבר הכנסת לוי אשכול אל יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית, בבקשה כי המחלקה להתיישבות תסייע לממשלה בטיפול ב'שטחים המוחזקים', לפי לשון הפנייה.⁵ החטיבה להתיישבות הוקמה בשנת 1971 תחת המחלקה להתיישבות ונקבע כי תהיה אחראית על יישובים מחוץ לגבולות "הקו הירוק" (חבל סיני, יהודה, שומרון, חבל עזה והגולן), ואילו המחלקה להתיישבות תהיה אחראית על הפעילות בתוך תחומי ה"קו הירוק".⁶

עד שנת 1992 פעלה החטיבה כחלק אורגני בתוך המחלקה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, באותם דפוסי עבודה ותחת הנהלה משותפת (אך באמצעות מקורות מימון שונים). מ-1993 החטיבה להתיישבות החלה לפעול כיחידה עצמאית במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית, במבנה של מטה מרכזי ומרחבים גאוגרפיים.⁷ בעקבות דו"ח מבקר המדינה משנת 1999 אשר העיר על היעדר הסדרת ההתקשרות בין המדינה והחטיבה,⁸ נחתם בחודש מאי 2000

¹ סעיף 6ב, חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952.

² שם.

³ החטיבה להתיישבות, פרסומים, כניסה: 16 במאי 2024; בג"צ 9518/16 הראל נגד כנסת ישראל מדינת ישראל והחטיבה להתיישבות, התקבל ב-9 בספטמבר 2017.

⁴ השם המקורי של החוק "חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952", השם הנוכחי נקבע בתיקון מספר 1 משנת 1976, שנחקק לאחר הפרדת הסוכנות וההסתדרות הציונית לגופים נפרדים.

⁵ ציטוט מתוך מכתבו של לוי אשכול הובא ב: ההסתדרות הציונית העולמית, משרד המבקר - דין וחשבון לשנת 2018, עמ' 131.

⁶ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) בנושא החטיבה להתיישבות מאת עו"ד דינה זילבר, 26 בפברואר 2015, עמ' 3; דוח מבקר המדינה 5/99 בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן, 17 ביוני 1999, עמ' 9.

⁷ ויקטור פתאל, תיאור וניתוח תקציב החטיבה להתיישבות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2014.

⁸ דוח מבקר המדינה 5/99 בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן, 17 ביוני 1999.

בהתאם להחלטות ממשלה, משנת 2002 החלה החטיבה לפעול בנגב, ומשנת 2004 הורחב תחום פעילותה לגליל

הסכם מסגרת בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית.⁹ בהתאם להחלטות ממשלה, **משנת 2002 החלה החטיבה לפעול בנגב, ומשנת 2004 הורחב תחום פעילותה לגליל**, וזאת לאחר הפסקת הטיפול של הסוכנות היהודית בהתיישבות הכפרית בנגב ובגליל.¹⁰

בכל השנים הללו, פעילות החטיבה להתיישבות תוקצבה באופן מלא מתקציב המדינה.¹¹ האחריות לתכלול העבודה מול החטיבה להתיישבות הועברה במהלך השנים ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובהמשך למשרד ההתיישבות, לאחר הקמתו בשנת 2020.¹²

1.2 שינויים באופן ההסדרה והפעילות 2015-2017

ב-26 בפברואר 2015 הוגשה חוות דעת מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, שעסקה במערכת היחסים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות, לרבות אמצעי הפיקוח והבקרה, המבנה הארגוני והמשפטי, ומקור הסמכות לפעילות החטיבה.¹³ חוות הדעת העלתה מספר קשיים באופן הפעילות דאז, ובהם:

- ריכוז סמכויות ותפקידים בידי החטיבה אשר נוגעים לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות, לרבות הקצאת משאבים, ושצריכים להיות מבוצעים על ידי גוף שלטוני;
- היעדר כפיפות למערכת הנורמטיבית לה כפופות רשויות השלטון;
- פעילות חוצת משרדי ממשלה וחשש מכפל תקצוב ופעילות ממשלתית לא עקבית;
- חלוקת תמיכות בהיקפים גדולים והעברת כספים שלא בהתאם להתקשרויות ייעודיות;
- פיקוח חסר על פעולות החטיבה ואופן ביצוע הכספים.

בהנחיות האופרטיביות לחוות הדעת נקבע כי בהינתן המסגרת החוקית שהייתה קיימת בעת פרסום חוות הדעת, אצילת (העברת) הסמכויות מהמדינה לחטיבה מהווה אצילה אסורה, ועל המדינה להשיב לידיה את הפעילויות שעניינן הוא קביעת מדיניות ויצירת סדרי עדיפויות. כן נקבע, כי יש להפסיק את התקצוב הישיר של החטיבה המועבר בחוק התקציב

בפברואר 2015 הוגשה חוות דעת מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (דו"ח זילבר), שהעלתה קשיים באופן פעילות החטיבה דאז

נקבע כי אצילת (העברת) הסמכויות מהמדינה לחטיבה אסורה, ועל המדינה להשיב לידיה את הפעילויות שעניינן הוא קביעת מדיניות ויצירת סדרי עדיפויות

⁹ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא החטיבה להתיישבות מאת עו"ד דינה זילבר, 26 בפברואר 2015, עמ' 3.

¹⁰ החלטה 2517 של הממשלה ה-29, "[פעילות בנגב של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית](#)", 18 בספטמבר 2002; החלטה 2701 של הממשלה ה-29, "[פעילות בגליל של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית](#)", 8 בנובמבר 2022; ההסתדרות הציונית העולמית, [משרד המבקר – דין וחשבון לשנת 2018](#), פורסם באוקטובר 2019, עמ' 31.

¹¹ דוח מבקר המדינה 5/99 [בענין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגליל](#), 17 ביוני 1999, עמ' 9; ויקטור פתאל, [תיאור וניתוח תקציב החטיבה להתיישבות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2014; דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא החטיבה להתיישבות מאת עו"ד דינה זילבר, 26 בפברואר 2015, עמ' 10; ההסתדרות הציונית העולמית, [משרד המבקר – דין וחשבון לשנת 2018](#), פורסם באוקטובר 2019, עמ' 142.

¹² ההסתדרות הציונית העולמית, [משרד המבקר – דין וחשבון לשנת 2018](#), פורסם באוקטובר 2019, עמ' 132; החטיבה להתיישבות, [תוכניות עבודה](#), שנים שונות, כניסה: 16 במאי 2024.

¹³ דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא החטיבה להתיישבות מאת עו"ד דינה זילבר, 26 בפברואר 2015.

בין השנים 2015-
2017 בוצעו מספר
פעולות ממשלתיות
להסדרה פעילות
החטיבה להתיישבות,
לרבות תיקון חוק,
החלטת ממשלה
וחתימה על הסכם
מסגרת

ובהעברות כספיות אחרות. התקשרויות תוכלנה להיעשות כל עוד הפעילות היא בגדר משימה ביצועית, קונקרטיית ותלויה פרויקט מסוים, ובלבד שהמדיניות תיקבע על ידי גוף ממשלתי.

בהמשך לכך, בחודש נובמבר 2015 המדינה הפסיקה את התקצוב הישיר של החטיבה, למעט המשך ביצוע פעולות להן התחייבה קודם לכן, ופרויקטים חיוניים באזור עוטף עזה. כפי שמציין משרד מבקר ההסתדרות הציונית העולמית בדו"ח משנת 2018, "תקופה זו נמשכה כשנתיים ומכונה "תקופת ההקפאה"¹⁴.

במהלך ההסדרה מחדש של פעילות החטיבה, שנועדה להתמודד עם הקשיים שהוצגו בחוות הדעת המשפטית, בוצעו מספר פעולות ממשלתיות להסדרת הפעילות של החטיבה ומערכת היחסים בין הממשלה לבין החטיבה:

- **בחודש דצמבר 2015 תוקן חוק המעמד** (תיקון 2) ובו נקבע כי המדינה מכירה בחטיבה להתיישבות כאחת מזרועות הביצוע למימוש יעדי ההסתדרות הציונית העולמית;¹⁵
- **בחודש אוקטובר 2016 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1998** "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל והחטיבה להתיישבות";¹⁶
- **בחודש אפריל 2017 נחתם הסכם מסגרת** חמש שנתי בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר לבין ההסתדרות הציונית העולמית;
- **בחודש יולי 2022 הוארך ההסכם לחמש שנים נוספות עד לשנת 2027**, ונחתם הסכם בין משרד ההתיישבות שקם ב-2020, ובין ההסתדרות הציונית העולמית;¹⁷
- **בחודש מרץ 2024 הועברה החלטת ממשלה 1628** שעדכנה סעיפים מסוימים בהחלטת הממשלה הקודמת, ובהם גובה התקורות והיקף ההתקשרויות עם משרדי הממשלה בהסכמים פרטניים (הסכמים לביצוע פעולות נוספות שלא נכללות במסגרת התקציב החמש שנתי ותוכנית העבודה השנתית המאושרת).¹⁸

2. מבנה הפעילות הנוכחי

היום פועלת החטיבה להתיישבות מכוח חוק המעמד, החלטות הממשלה 1998 ו-1628, הסכם המסגרת החמש שנתי, ותוכנית העבודה המאושרת מדי שנה על ידי השר הממונה. לאחר אישור

¹⁴ ציטוט מתוך מכתבו של לוי אשכול, ההסתדרות הציונית העולמית, משרד המבקר - דין וחשבון לשנת 2018, אוקטובר 2019, עמ' 141.

¹⁵ אתר הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (תיקון מס' 2), התשע"ו-2015.

¹⁶ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות", 9 באוקטובר 2016.

¹⁷ ראו התייחסות ב: החשב הכללי במשרד האוצר, ועדת הפטור בנושא יישום תוכנית העבודה של החטיבה להתיישבות לשנת 2023, פרוטוקול מספר 3899, תאריך פרסום: 21 בינואר 2024.

¹⁸ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות - תיקון החלטת ממשלה", 9 באוקטובר 2016.

**תקציב החטיבה
ממומן כולו מתקציב
המדינה, אך לא
באופן של תקצוב
ישיר, אלא בצורה של
התקשרות. החטיבה
משמשת כספק של
המדינה ומדי שנה
נחתם הסכם
התקשרות מול
המשרד הממונה**

תוכנית העבודה נחתם מדי שנה הסכם שנתי בין ההסתדרות הציונית למשרד הממשלתי הממונה (כיום משרד ההתיישבות ובעבר משרד החקלאות), אשר מעגן את תוכנית העבודה השנתית.¹⁹ תקציב החטיבה ממומן כולו מתקציב המדינה אך לא באופן של תקצוב ישיר, אלא בצורה של התקשרות ועל בסיס הסכמי מסגרת והסכמים פרטניים עם משרדי הממשלה, כאשר החטיבה משמשת כספק של המדינה. מכיוון שהחטיבה להתיישבות הינה יחידה בהסתדרות הציונית העולמית ואינה גוף סטטוטורי נפרד, ההתקשרויות של הממשלה עם החטיבה נכרתות מול ההסתדרות הציונית העולמית.²⁰ בהסכם המסגרת שנחתם באפריל 2017, והוארך ביולי 2022 לתקופה נוספת של חמש שנים, נקבע כי ההתקשרות של הממשלה עם ההסתדרות הציונית העולמית בנושא תהא, בין היתר, בתחומים של תכנון והקמת יישובים כפריים חדשים במרחבי הפעילות הגאוגרפיים של החטיבה, ביצוע פעולות פיתוח, שיקום והחזקת תשתיות ומבני ציבור בהתיישבות הכפרית, קליטת מתיישבים חדשים בהתיישבות הכפרית, וכן קיום פעולות לעידוד צמיחה דמוגרפית וחיזוק יישובים כפריים.²¹

**בנוסף להסכם
השנתי, כלל משרדי
הממשלה רשאים
להתקשר עם
החטיבה בהסכמים
פרטניים לביצוע
משימות בתחומי
פעילותה**

בנוסף, נקבע בהחלטת הממשלה 1998 כי כלל משרדי הממשלה, ולא רק המשרד הממונה, יהיו רשאים להתקשר עם החטיבה בהסכמים פרטניים על בסיס הסכם המסגרת ומכוחו, לצורך ייעוץ וביצוע פעולות אשר בתחומי אחריותה של החטיבה, ובלבד ש"ההתקשרות של המשרד עם החטיבה היא גדורה, קונקרטי ואגב פרויקט פרטני; היא לא כוללת העברה לחטיבה של סמכויות הכרוכות בקביעת מדיניות, הפעלת שיקול דעת ויצירת סדרי עדיפויות (חלוקת תמיכות ומשאבים לגורמים שלישיים), אלא משימות ביצועיות בלבד".²²

2.1 מרחבי הפעילות הגאוגרפיים

בפרק הנוכחי נתייחס להלן למרחבי הפעילות הגאוגרפיים ולמנגנוני הבקרה.

**בהחלטת ממשלה
1998 נקבע כי תחום
פעילות החטיבה
יהיה במרחב הכפרי,
לאור ניסיונה הייחודי
בתחום**

בהחלטת ממשלה 1998 משנת 2016 נקבע כי תחום פעילותה של החטיבה להתיישבות יהיה במרחב הכפרי-חקלאי וקהילתי, לאור ניסיונה הייחודי בתחום. בשנת 2024 עודכן סעיף זה בהחלטת ממשלה 1628 ונוספה לו התייחסות לאפשרות שינוי תחומי הפעילות הגאוגרפית, בהתאם לתנאים שנקבעו. להלן מוצג סעיף 21 המעודכן (התוספת החדשה משנת 2024 מוצגת בכתב נטוי):

¹⁹ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

²⁰ ההסתדרות הציונית העולמית, **משרד המבקר - דין וחשבון לשנת 2018**, פורסם באוקטובר 2019, עמ' 142.

²¹ ההסתדרות הציונית העולמית, **משרד המבקר - דין וחשבון לשנת 2018**, פורסם באוקטובר 2019, ע"מ 133-134; פירוט נושאי הסכם המסגרת כפי שהם מופיעים בהחלטה של הממשלה ה-34, "**אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות**", 9 באוקטובר 2016.

²² החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "**אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות**", סעיף 8, 9 באוקטובר 2016. החלטות אלו כללו לאורך השנים נושאים שונים ובהם שדרוג לולי הטלה, מענים לדייגים מפוני גוש קטיף, תמיכה דמוגרפית ביישובי הגולן ועוד.

"תחום פעולתה הגיאוגרפי של החטיבה לעניין החלטה זו הוא תחום ההתיישבות הכפרית – חקלאית וקהילתית. תחום זה כולל את כלל היישובים הכפריים בהתאם להגדרת יישוב כפרי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן יישובים המצויים בתחום סמכות מועצות אזוריות. שינוי בתחומי הפעילות הגאוגרפית של החטיבה מצריך החלטת ממשלה ספציפית וגדורה לצורך פעולות קונקרטיים אך מובהר כי במסגרת שינוי תחומי פעולתה הגאוגרפית כאמור לא יהיה ניתן לחרוג מתחומי פעילות החטיבה לפי סעיף 66 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952, ולפי החלטה זו"²³

מהחטיבה נמסר כי פעילותה היום היא בהתיישבות הכפרית באזורי עדיפות לאומית, בהתאם למדיניות הממשלה

במענה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, נמסר על ידי החטיבה להתיישבות כי "החטיבה להתיישבות פועלת בהתיישבות הכפרית באזורי עדיפות לאומית בהתאם להחלטת הממשלה ולמדיניות הנקבעת על ידי השר/ה הממונה"²⁴. למיטב הבנתנו, ומשיחות רקע שקיימנו עם גורמים מקצועיים לצורך הכנת המסמך, עולה כי מאז הסדרת מעמד החטיבה עמדת השר הממונה הייתה כי החטיבה רשאית לפעול רק באזורי עדיפות לאומית במרחב הכפרי, בהתבסס על המדיניות הממשלתית בתקופה שקדמה להסדרה. בתקופה האחרונה העלו גורמים משפטיים ממשלתיים טענות שיש לדון מחדש בהנחת עבודה זו, וכן לבחון האם נדרשת הסדרה ממשלתית נוספת כדי לתחום את הפעילות לאזורי העדיפות הלאומית בלבד. נושא זה נבחן בימים אלו בין הדרגים המקצועיים של משרדי הממשלה.

לצד זאת נציין כי ב-30 באפריל 2024 פורסם נוהל תמיכה בנושא "הקמת שכונות כפריות במרחב העירוני", המאפשר למועצות מקומיות או עיריות בנגב ובגליל, בנות 11,000-55,000 תושבים, לקבל תמיכה לקבוצת התיישבות "במטרה להתיישב בתחומי הרשויות המקומיות ולהוות בסיס להתיישבות קבע באזור בו היא פועלת, תוך יצירת שותפות עם הקהילה המקומית בה היא פועלת בנושאי חינוך, תרבות, רווחה תעסוקה או חברה"²⁵. מהחטיבה להתיישבות נמסר כי מדובר בקול קורא ייחודי, שהתקבל על רקע החלטת ממשלה ישנה משנת 2013, ולו תקציב ייעודי.²⁶ בהחלטת הממשלה משנת 2016 שמסדירה את פעילות החטיבה במתכונת הנוכחית, נקבע כי יש באפשרות החטיבה לממש החלטות ממשלה שקדמו לאוקטובר 2016 ושהטילו משימות על החטיבה, אשר טרם בוצעו או טרם בוצעו במלואן.²⁷ היקף התקציב לקול קורא זה

²³ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות", סעיף 21, 9 באוקטובר 2016. החלטה 1628 של הממשלה ה-37, "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות - תיקון החלטת ממשלה", 31 במרץ 2024.

²⁴ מענה החטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 7 במאי 2024 ו-20 במאי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה ותקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות.

²⁵ החטיבה להתיישבות, נוהל תמיכה בנושא הקמת שכונות כפריות במרחב העירוני - לשנת 2024, פורסם ב-30 באפריל 2024.

²⁶ החלטה 741 של הממשלה ה-33, "תוכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות", 17 בספטמבר 2013; החלטה 1038 של הממשלה ה-33, "התוכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות - תיקון החלטת ממשלה", 11 בדצמבר 2013.

²⁷ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות", סעיף 19, 9 באוקטובר 2016.

מוערך בכ-15.3 מיליון ש"ח, הנוהל יהיה בתוקף עד לדצמבר 2025, והרשות המקומית היא זו שמגישה את התמיכה ומתקצבת, ולא קבוצת המתיישבים או גוף אחר מטעמם.²⁸

החטיבה להתיישבות
פועלת בשלושה
מרחבים גאוגרפיים –
צפון, דרום ומרכז

החטיבה להתיישבות פועלת כאמור בשלושה מרחבי פעילות גאוגרפיים – צפון, דרום ומרכז. ככלל, החטיבה פועלת במועצות אזוריות, ובנוסף במועצות מקומיות בהן עד 2,000 תושבים.²⁹ בסך הכול פועלת נכון להיום החטיבה ב-34 מועצות אזוריות, 3 מועצות מקומיות ומינהלת מקומית אחת, כמפורט להלן:

לוח 1 – יישובים בהם פועלת החטיבה להתיישבות בחלוקה למרחבים גאוגרפיים³⁰

מרחב דרום	מרחב מרכז	מרחב צפון
1. אל קסום	1. גוש עציון	1. אל-בטוף
2. אשכול	2. היישוב היהודי בחברון (מינהלת מקומית)	2. בוסתן אל-מרג'
3. בני שמעון	3. מגילות ים המלח	3. גולן
4. הערבה התיכונה	4. מטה בנימין	4. הגלבע
5. הר חברון	5. מעלה אפרים (מועצה מקומית)	5. הגליל העליון
6. חבל אילות	6. ערבות הירדן	6. הגליל התחתון
7. חוף אשקלון	7. שומרון	7. יסוד המעלה (מועצה מקומית)
8. לכיש		8. מבואות החרמון
9. מרחבים		9. מגידו
10. נווה מדבר		10. מטה אשר
11. רמת נגב		11. מטולה (מועצה מקומית)
12. שדות נגב		12. מעלה יוסף
13. שער הנגב		13. מרום הגליל
14. תמר		14. משגב
		15. עמק הירדן
		16. עמק המעינות
		17. עמק יזרעאל

2.2 פיקוח ובקרה

כחלק מהשינויים שבוצעו לאחר פרסום דוח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשנת 2015 וההסדרים שנערכו בעקבות הליקויים שהועלו בו, נקבעו מספר כללים ועוגנו נהלי עבודה להגברת הפיקוח והבקרה על החטיבה, והתאמת פעילותה לכללים בהם פועלים משרדי הממשלה. להלן פירוט העיקריים שבהם, בהתבסס על מענה החטיבה.³¹ בכל אחת מהנקודות מצוינים מספרי הסעיפים הרלוונטיים מתוך החלטת הממשלה 1998 בהם נקבעו נהלי העבודה (להלן: ההחלטה).

²⁸ החטיבה להתיישבות, **נוהל תמיכה בנושא הקמת שכונות כפריות במרחב העירוני - לשנת 2024**, פורסם ב-30 באפריל 2024.

²⁹ דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה תקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2024.

³⁰ מועצות אזוריות, אלא אם מצוין אחרת. מענה החטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 7 במאי 2024 ו-20 במאי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה תקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות.

³¹ מענה החטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 7 במאי 2024 ו-20 במאי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה תקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות.

1. קביעת תוכנית עבודה שנתית על ידי השר הממונה, סעיף 7 להחלטה. לאחר קביעת המדיניות על ידי השר/ה הממונה, מגובשת תוכנית העבודה השנתית בליווי הצוותים המקצועיים, מפורסמת להערות הציבור ומאושרת על ידי השר/ה הממונה.
2. כפיפות החטיבה לחוק ותקנות חובת המכרזים, סעיף 16 להחלטה.
3. כפיפות החטיבה להוראות כספים ומשק (תכ"ם) של מדינת ישראל, סעיף 7ג(4) להחלטה וסעיף 16יא.
4. כפיפות לחשב הכללי, סעיף 7ג ו-16יא להחלטה. חשבת החטיבה הינה עובדת משרד האוצר המוצבת בחטיבה בדומה לחשבים המוצבים בכלל משרדי הממשלה ויחידות ממשלתיות נוספות. מכוח תפקידה חשבת החטיבה שותפה בוועדת התמיכה ובוועדת המכרזים של החטיבה, ובסעיף 7ג(4) נקבע כי "במקרה של ספק באשר ליישומן של הוראות אלה [הוראות התכ"מ] בפעולתה של ועדה מהוועדות האמורות, תכריע דעת חשבת המשרד או נציגה".³²
5. כפיפות החטיבה בנושאים משפטיים ליועץ משפטי של המשרד הממשלתי הממונה, סעיף 7ג וסעיף 20 להחלטה.³³
6. כפיפות החטיבה לעקרונות של מנהל תקין, מניעת ניגוד עניינים, שקיפות ושמירה על טוהר המידות, סעיף 16יג להחלטה.
7. כפיפות החטיבה לחוק חופש המידע ולמבקר המדינה, סעיפים 16יב ו-23 להחלטה.

3. נתוני תקציב - החטיבה להתיישבות

הפרק הנוכחי עוסק בתקציב החטיבה להתיישבות החל משנת 2018, השנה התקציבית המלאה הראשונה לאחר שהחטיבה החלה לפעול במתכונתה הנוכחית. יוצגו להלן שלושה לוחות תקציביים – המקורות התקציביים לפעילות החטיבה (לוח 2), תקציב החטיבה בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ובחלוקה לתחומי הפעילות (לוח 3), וכן תקנות ייעודיות בתקציב המדינה הנוגעות לחטיבה (לוח 4).

לוח 2 ולוח 3 המציגים את המקורות התקציביים ואת תקציב הפעילות, מתבססים על נתונים שהועברו על ידי החטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, וכוללים את השנים 2018–2023. לוח 4, ובו מפורטות התקנות התקציביות, מבטא את נתוני משרד האוצר המפורסמים באתר פיסקלי דיגיטלי, וכולל את השנים 2021–2024, לאחר העברת

³² יצוין כי בהסכם משנת 2000 שנחתם בין הממשלה להסתדרות הציונית העולמית, נקבע כי הפעילות הכספית של החטיבה תבוצע על ידי יחידה שבראשה יעמוד חשב מטעם משרד האוצר, בהתאם להוראות תקנות כספים ומשק. להרחבה ראו: ההסתדרות הציונית העולמית, [משרד המבקר – דין וחשבון לשנת 2018](#), פורסם באוקטובר 2019, עמ' 139.

³³ להלן הפירוט המלא שנמסר מהחטיבה להתיישבות: סעיף 7ג להחלטת הממשלה קובע כי בוועדות התמיכה והמכרזים של החטיבה חברה יועמ"שית משרד ההתיישבות או נציג מטעמה מהמשרד. בהתאם לסעיף 20 להחלטת הממשלה, יועץ משפטי מטעם ההתיישבות הכפוף ליועצת המשפטית למשרד יהיה מופקד על ההיבטים המשפטיים הנובעים ממימוש החלטת הממשלה ומימוש סמכויות שלטוניות על ידי החטיבה. כמו כן, נקבע בהחלטת הממשלה כי במגוון נושאים משפטיים (כגון ביישום הוראות חוק חובת המכרזים והתקנות מכוחו, חוק חופש המידע ונושאים של ניגוד עניינים) - תכריע דעתה של היועצת המשפטית למשרד בכל מקרה של ספק.

האחריות על החטיבה למשרד ההתיישבות. עם זאת יש לציין, כי בשל היות החטיבה ספק של המדינה הפועלת בהתאם להסכמים והתקשרויות שנתיות ורב שנתיות, החלוקה המקובלת בניתוח תקציבי משרדי ממשלה (תקציב מקורי, מאושר וביצוע), לא בהכרח משקפת את אופן ונפח פעילותה. ניתוח על פי תקנות תקציביות וסוגי תקציב אמנם הוצג [במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2014](#), אולם מאז כאמור חלו שינויים באופן פעילות החטיבה כך שאינה מתוקצבת באופן ישיר אלא בהסכמים והתקשרויות, וכן חלו שינויים באופן הרישום התקציבי ורמת הפירוט התקציבי של תקציב המדינה בקרב משרדי ממשלה רבים (מהלך שכונה "חריש עמוק" ומטרתו הייתה לצמצם את מספר התקנות התקציביות).³⁴

בחלק האחרון של הפרק מובאים נתונים על תקציבי התמיכות שחולקו בהתאם לקולות קוראים שפרסמה החטיבה, בחלוקה למרחבי הפעילות הגאוגרפיים.

3.1 רכיבי מימון ותקציב פעילות שנתי 2018-2023

ככלל, תקציב החטיבה מתבסס על שלושה רכיבי מימון: תקציב תקורות, תקציב פעילות בהתאם להסכם הרב-שנתי ותקציב לביצוע החלטות ממשלה פרטניות מעבר לתוכנית הנגזרת מההסכם:

- **רכיב מימון 1: תקציב התקורות** - משולם לחטיבה לצורך שמירה על זמינות החטיבה לרשות הממשלה, לרבות שימור ההון האנושי ומיועד להוצאות שכר ונלוות.³⁵ גובה התקורה השנתי קבוע מראש ומוסדר בהחלטות הממשלה 1998 ו-1628, ואינו תלוי בהיקף המשימות שהממשלה מאצילה על החטיבה.³⁶ תקציב זה עמד על **36 מיליון ש"ח** החל משנת 2017, למעט בשנת 2022 בה תקציב התקורות היה **34 מיליון ש"ח**. בהחלטת הממשלה 1628 מחודש מרץ 2024 נקבע כי תקציב התקורות יגדל ל-**40 מיליון ש"ח** על פי מנגנון שייקבע בתיאום עם משרד האוצר.³⁷
- **רכיב מימון 2: תקציב הפעילות** - מבוסס על הסכומים שנקבעים בהסכמי ההתקשרות השנתית ובתוכניות העבודה, ומוקצה בהתאם להוצאת קולות קוראים או בהליכים לפי חוק ותקנות חובת המכרזים.
- **רכיב מימון 3: תקציב החלטות ממשלה פרטניות** - על פי החלטה 1998, הממשלה יכולה להטיל על החטיבה משימות נוספות לביצוע בתחומי פעילותה. היקף התקציב

³⁴ אליעזר שוורץ, [מונחון לביאור מושגי התקציב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 9, מרץ 2023.

³⁵ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "[אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות](#)", סעיפים 5-6, 9 באוקטובר 2016.

³⁶ דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה ותקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 9 במאי 2024.

³⁷ החלטה 1998 של הממשלה ה-34, "[אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות - תיקון החלטת ממשלה](#)", 9 באוקטובר 2016. מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

נקבע במסגרת החלטות הממשלה הפרטניות, וככל שמימושן לא נעשה באמצעות משרד ההתיישבות אלא משרד ממשלתי אחר, הוא כרוך בהתקשרות של המשרד מול החטיבה להתיישבות, מעבר להסכם השנתי. קיימת מגבלה להיקף התקציבים המועברים בהתקשרויות אלו. היקפן השנתי הכולל של התקשרויות משרדי הממשלה בהתקשרויות פרטניות (ללא משרד ההתיישבות), לא יעלה על 30% מהיקף ההתקשרות השנתית לצורך ביצוע תוכנית העבודה השנתית לאותה שנה. היקף זה נקבע בתיקון משנת 2024, ולפני כן עמד עד 10%.³⁸

בלוח 2 להלן ובתרשים 1 לאחוריו מוצגים תקציבי החטיבה בין השנים 2018–2023 בחלוקה לשלושת רכיבי המימון – תקציב תקורות, תקציב פעילות שוטף בהתאם להסכם הרב השנתי, תקציב החלטות ממשלה פרטניות – וכן התקציב המחויב משנים קודמות (בדומה ל"עודפים מחויבים"). בלוח 2 מוצג בנוסף פירוט של שמות ומספרי החלטות הממשלה הרלוונטיות. יש לשים לב כי בשנת 2023 נוספו תקציבים בהיקף של כמיליארד ש"ח בגין פעולות שמוטלות על החטיבה בעקבות חרבות ברזל (מינהלת תקומה ופעולות במסגרת המלחמה), שהובילו לגידול ניכר בתקציבי החטיבה. נציין כי נכון למועד זה, חלק קטן מהתקציב בגין פעולות עם מינהלת תקומה (3.6 מיליון ש"ח) אושר להעברה באופן מיידי בעבור ביצוע פרויקטים מוגדרים, והיתרה בהיקף של מיליארד ש"ח אושרה כמסגרת להתקשרויות עתידיות עם החטיבה בהתאם לפרויקטים שיוגדרו לביצוע על ידי המינהלת.³⁹

לוח 2 – תקציב החטיבה להתיישבות בחלוקה לרכיבי מימון, 2018–2023 (תקציב מאושר, במיליוני ש"ח)⁴⁰

2023	2022	2021	2020	2019	2018	
רכיב 1: תקורות						
36.0	34.0	36.0	36.0	36.0	36.0	תקורות
רכיב 2: הסכם פעילות רב שנתי						
105.0	54.5	56.3	47.0	49.6	54.8	תקציב פעילות שוטף (הסכם רב שנתי)
8.0	8.0	8.0	8.0	5.5	5.5	הוצאה מותנית בהכנסה (במלש"ח)
רכיב 3: החלטות ממשלה פרטניות						
					12.5	החלטת ממשלה 1170 לטובת נחלות בגולן
			* 47.3		50.8	הוצאת לולי הטלה מיישובי הגבול הצפוני
			* 19.3			ביצוע מבני משפחות החלטת ממשלה 1414
			* 7.0	* 31.5	* 49.0	החלטת ממשלה 2017 לטובת יישובי עוטף עזה
			* 4.9			החלטת ממשלה 4432 פיתוח וחיזוק החקלאות בגולן
			* 0.1	3.6		תכנון ופיתוח מעגנה לדייגים מפוני גוש קטיף - החלטת ועדה מיוחדת
			5.0			החלטת ממשלה הקמת רמת טראמפ (תקציב משרד רה"מ)
			* 5.0			החלטת ממשלה הקמת רמת טראמפ (מימוש תקציבי עבר)

³⁸ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

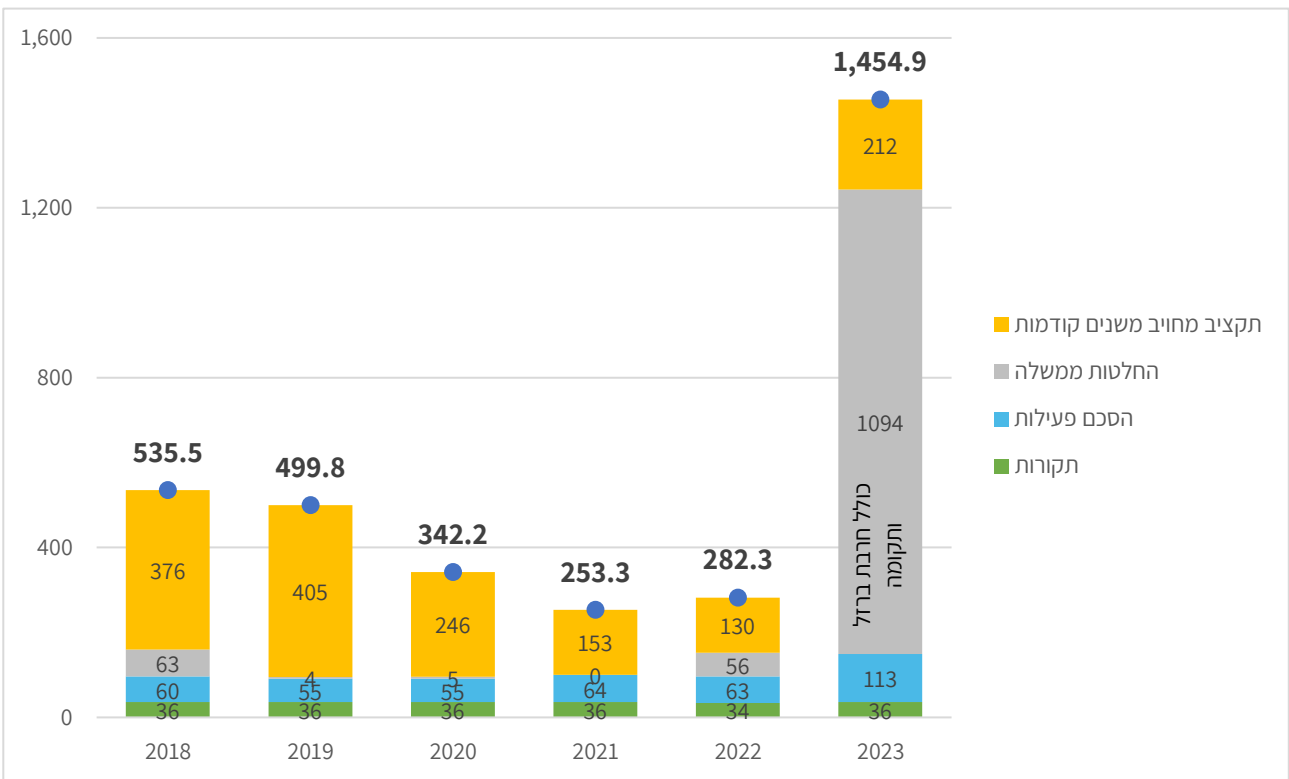
³⁹ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 1 ביולי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

⁴⁰ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

2023	2022	2021	2020	2019	2018	
	15.3					החלטה 741 תוכנית אסטרטגית לעיבוי וחיזוק ההתיישבות, החלטה 1038 והחלטה 774
0.3	0.3					החלטה 864 תוכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא בישובי המועצה האזורית גולן
	* 0.5					החלטה 864 תוכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא בישובי המועצה האזורית גולן (מימוש תקציבי עבר)
	11.0					החלטה 1325 הקמת חבל התיישבות במרחב הנגב הצפוני - ישובי מבואות ערד
	29.5					ביצוע פעולות כגון: תשתיות חינויות ומרכיבי ביטחון להתיישבות ביו"ש בעלת אופק הסדרה
41 1,003.6						חרבות ברזל - מינהלת תקומה
90.0					-	חרבות ברזל - פעולות במסגרת המלחמה
1,093.9	56.1		5.1	3.6	63.3	סך הכול רכיב 3 (החלטות ממשלה פרטניות)
1,242.9	152.6	100.3	96.1	94.7	159.5	סך תקציב מאושר ברוטו ללא העברות משנה קודמת
212.0	129.7	153.0	246.1	405.1	376.0	תקציב מחויב משנים קודמות
1,454.9	282.3	253.3	342.2	499.8	535.5	סך הכול תקציב מאושר ברוטו ומחויב משנים קודמות

* תקציבים שהוקצו בשנים קודמות, נכללים בתוכנית העבודה אך בשלב הביצוע לא נספרים במניין התקציב המאושר.

תרשים 1 - תקציב החטיבה להתיישבות בחלוקה לרכיבי מימון, 2018-2023 (תקציב מאושר, במיליוני ש"ח)⁴²



⁴¹ נציין כי סכום זה כולל בתוכו 3.6 מיליון ש"ח שאושרו על ידי מינהלת תקומה בעבור ביצוע פרויקטים מוגדרים למימוש מידי בתחום שינוע, הצבה ושיפוץ של מבנים יבילים עבור מפונים. בנוסף, אושרה מסגרת של מיליארד ש"ח נוספים להתקשרויות עתידיות עם החטיבה, לשם מימוש החלטות מינהלת תקומה. יודגש כי התקציב ממינהלת תקומה יועבר בפועל בהתאם לפרויקטים שיוגדרו, ומתוך תקנה תקציבית ייעודית שנפתחה, שתאפשר מעקב נפרד מיתר תקציבי החטיבה.

⁴² מענה משרד התיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד התיישבות והמשימות הלאומיות.

עד שנת 2023
ומלחמת חרבות ברזל
התקציב השנתי נע
בין כ-95 מיליון ש"ח
לכ-160 מיליון ש"ח
(ללא תקציב מחויב
משנים קודמות)

בשנת 2023 הוטלו
על החטיבה משימות
לביצוע בעקבות
מלחמת חרבות ברזל
ופעילות מינהלת
תקומה, ובעקבות כך
גדל תקציבה
בכמיליארד ש"ח
כמסגרת להתקשרות
עתידית

בלוח ובתרשים אפשר לראות כי בתחילת התקופה הנסקרת, שנת 2018, תקציב החטיבה המאושר כולל תקציב מחויב היה **535.5 מיליון ש"ח**, כאשר התקציבים המחויבים מהווים 70% מהתקציב בשנה זו, ובחישוב תקציב מאושר ללא תקציב מחויב משנים קודמות – **159.5 מיליון ש"ח**. הן התקציב הכולל והן היקפי התקציב המחויב ירדו במהלך השנים ובשנת 2021 התקציב המאושר של החטיבה להתיישבות ללא תקציב מחויב היה **100.3 מיליון ש"ח** וכולל תקציב מחויב משנים קודמות – **253.3 מיליון ש"ח**. בשנת 2022 חלה עלייה מסוימת, לסך כולל של **152.6 מיליון ש"ח** תקציב מאושר ללא תקציב מחויב משנים קודמות ו-**282.3 מיליון ש"ח** תקציב מאושר כולל תקציב מחויב משנים קודמות.

בשנת 2023 הוטלו על החטיבה על ידי הממשלה משימות לביצוע בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהן פעולות סיוע למפונים, לרבות הקמת מתחמים זמניים וליווי יישובים שנפגעו בחבל תקומה. כפועל יוצא, גדל תקציב החטיבה בשנת 2023 לכ-**1.24 מיליארד ש"ח** ללא תקציב מחויב משנים קודמות, או כ-**1.45 מיליארד ש"ח** כולל תקציבים מחויבים המסתכמים ב-**212 מיליון ש"ח**. מתוך תקציב 2023, **כמיליארד ש"ח** מיועד לפעולות עם מינהלת תקומה ו-**90 מיליון ש"ח** לצרכים אחרים שנובעים מהמלחמה. **נציין כי התקציב המיועד לפעילות עם מינהלת תקומה יועבר בהתאם לפרויקטים שייקבעו, ובשלב זה מדובר במסגרת תקציבית שנפתחה לשם התקשרויות עתידיות.**

תקציב התקורות לאורך השנים היה זהה, **36 מיליון ש"ח** (למעט שנת 2022 בה היה 34 מיליון ש"ח), והתקציב שמקורו בהסכם הפעילות בין משרד ההתיישבות לחטיבה היה עד לשנת 2023 בטווח שבין **55 מיליון ש"ח ו-64 מיליון ש"ח** ובשנת 2023 עלה ל-**113 מיליון ש"ח**. התנודות הגדולות ביותר חלו בתקציב שמקורו בהחלטות ממשלה פרטניות, כאשר בחלק מהשנים לא היה תקציב בכלל ברכיב זה (שנת 2021) או תקציב בהיקף של מיליוני ש"ח בודדים (שנת 2019 ושנת 2020). בשנים אחרות היה תקציב החלטות ממשלה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח (63 מיליון ש"ח בשנת 2018 ו-56 מיליון ש"ח בשנת 2022), ובשנת 2023 עלה התקציב **לכמיליארד ש"ח**, כאמור כתוצאה מחרבות ברזל.

בלוח 3 להלן יוצג תקציב החטיבה בחלוקה נוספת, והיא לפי תחומי הפעילות המקצועיים של החטיבה ובהתאם למוצג בתוכניות העבודה השנתיות של החטיבה. התקציב מוצג לשנים 2018–2023, וכפי שאפשר לראות הוא תואם את סך התקציב המאושר ברטו (ללא העברות משנים קודמות), שהוצג בלוח 2 ובתרשים 1 לעיל.

לוח 3 – תקציב החטיבה להתיישבות בחלוקה לתחום פעילות, 2018–2023 (תקציב מאושר, במיליוני ש"ח)⁴³

תחום פעילות	2018	2019	2020	2021	2022	2023
תכנון	0.3	0.7	2.1	3.0	3.0	5.0
חברה וקהילה	15.1	10.1	9.5	12.7	14.9	20.0
טיפול נקודתי	15.0	15.0	5.0	23.1	3.1	30.0
פעולות לסיוע כלכלי	13.5	5.0	-	-	9.0	9.0
מחנות זמניים	9.8	16.9	30.0	17.0	21.0	30.0
החלטות ממשלה והליכים משפטיים	63.3	3.6	5.0	-	58.1	8.9
תחזוקת מבנים	5.5	5.5	8.0	8.0	8.0	8.0
פעולות במסגרת מלחמה	-	-	-	-	-	90.0
מינהלת תקומה	-	-	-	-	-	1,003.6
תקורות	36.0	36.0	36.0	36.0	34.0	36.0
בקורות	1.1	1.9	0.5	0.5	1.5	2.4
סך הכול	159.5	94.7	96.0	100.3	152.6	1,242.9

בלוח אפשר לראות כי עד שנת 2023 התקציב השנתי (ללא העברת תקציב מחויב משנים קודמות), נע בין כ-95 מיליון ש"ח לכ-160 מיליון ש"ח, ובשנת 2023 עלה ל-1.24 מיליארד ש"ח, בעקבות מסגרת להתקשרויות עתידיות שהוקצתה לפעילות עם מינהלת תקומה.

3.2 תקנות תקציביות בספר התקציב 2021–2024

תקציב החטיבה נכלל כיום בתקציב משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, ומרוכז ברובו בתקנה תקציבית אחת והוא מבטא את תקציבי ההתקשרויות השנתיות, ולא בהכרח את תקציב הביצוע

תקציב החטיבה נכלל כיום בתקנות ייעודיות בתקציב משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, ומרוכז ברובו בתקנה תקציבית אחת (תקנה מספר 04521315), וכן בשתי תקנות נוספות הקטנות בהיקפן ובהן תקציבים שמקורם בהתחייבויות עבר מהתקופה שהחטיבה הייתה תחת משרדים אחרים (תקנה מספר 04521316 ותקנה 04521317). בלוח 4 להלן מוצגים נתוני התקציב מתוך מערכת פיסקלי דיגיטלי של משרד האוצר בחלוקה לתקציב מקורי ותקציב מאושר בארבע השנים האחרונות, 2021–2024, מאז עברה החטיבה למשרד ההתיישבות. התקציב המקורי מייצג את התקציב בעת אישור תקציב המדינה, והתקציב המאושר ("תקציב על שינוי") הוא התקציב בסוף שנת התקציב, לאחר העברות ושינויים תקציביים. נציין כי מקור חלק מתקציבי החטיבה בהסכמים פוליטיים בעלי משעות תקציביות (כספים קואליציוניים), הקצאתם מותנית בעמידה בכללים שנקבעו בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, ואי לכך הם מועברים במהלך שנת התקציב, במסגרת שינויים בתקציב.⁴⁴

תקציב הביצוע לא מופיע בלוח זה, וזאת בשל אי תאימות באופן הרישום והשינוי של תקציב הביצוע על פי תוכנית העבודה של החטיבה לעומת תקציב הביצוע על פי התקנות התקציביות של משרד האוצר. על פי הבנתנו, תקציב הביצוע בנתוני פיסקלי דיגיטלי, לא

⁴³ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 25 ביוני 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות. יצוין כי הנתונים מוצגים גם בתוכניות העבודה השנתיות של החטיבה, המפורסמות באתר החטיבה להתיישבות.

⁴⁴ מענה משרד ההתיישבות והחטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 1 ביולי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי עו"ד ענת אילוז, היועצת המשפטית (בפועל) למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות; משרד המשפטים, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, [יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית – הנחיה מספר 1.1801](#), עדכון: 14 במרץ 2018.

בהכרח משקף את היקף הפעילות השנתי בפועל של החטיבה להתיישבות, שכן הפעילות נגזרת מתוכנית רב שנתית וממילא התקציב שהוקצה בשנה מסוימת מבוצע על פני מספר שנים.⁴⁵

לוח 4 – תקציב החטיבה להתיישבות על פי נתוני האוצר, מקורי ומאושר (במיליוני ש"ח, נטו)⁴⁶

שיעור שינוי מאושר/ מקורי	תקציב מאושר				תקציב מקורי				שנת תקציב
	סה"כ מאושר	התחייבויות עבר		התקשרויות עם חט"ל*	סה"כ מקורי	התחייבויות עבר		התקשרויות עם חט"ל*	
		אחר***	חקלאות**			אחר***	חקלאות**		
413%	150.09	12.35	80.62	57.11	36.35	2.11	19.74	14.50	2021
248%	154.78	3.58	18.14	133.06	62.31		6.65	55.65	2022
677%	290.32	7.00	3.33	280.00	42.90	7.00	3.33	32.58	2023
	-	-	-	-	93.21	-	2.04	91.17	2024

*תקנה מספר 04521315, **תקנה מספר 04521316, ***תקנה מספר 04521317

בכל שנה, תקציב החטיבה בסוף השנה (התקציב על שינויו) גבוה באופן משמעותי מהתקציב המקורי. הגידול נובע, בין היתר, מאופן פעילות החטיבה כספק ממשלתי וביצוע הנפרס על פני מספר שנים

מניתוח הנתונים הקיימים של תקנות התקציב של החטיבה עולה כי בכל שנה, תקציב החטיבה בסוף השנה (התקציב על שינויו) גבוה באופן משמעותי מהתקציב המקורי. בשנת 2021 גדל התקציב פי 4, בשנת 2022 פי 2.5 ובשנת 2023 פי 6.7, בה נוספו חלק מתקציבי חרבות ברזל ומינהלת תקומה במהלך השנה. ישנם מספר הסברים אפשריים לגידול התקציב המשמעותי במהלך השנה, לרבות: העברת תקציבים בעלי משמעות פוליטית (כספים קואליציוניים); אופן הפעילות הייחודי של החטיבה להתיישבות המשמשת כספק ממשלתי, שההתקשרויות והיקף ההרשאות עימה מתעדכנות במהלך השנה בהתאם למשימות הביצוע; שיטת ההתקשרות המבוססת על הסכם רב-שנתי, לפיה אפשר ופעולות מסוימות נפרסות על פני מספר שנים, וכן יש פעולות שמתקיימת לגביהן החלטה בשנה מסוימת בוועדת התמיכות, אך הן תסתמכנה על מקור תקציבי של שנה קודמת. כפי שתואר קודם, במידה ונותרים עודפים הם מועברים לשנה הבאה לתקציב החטיבה, ולא חוזרים לתקציב משרד האוצר. כל זאת מעלה קושי בשימוש בנתוני התקנות התקציביות המפורסמים באתר פיסקלי דיגיטלי לצורך ניתוח תקציב החטיבה להתיישבות, ומדגיש את הצורך בקבלת נתוני תקצוב וביצוע מהחטיבה, שלהבנתנו מבטאים תמונה מלאה יותר של היקפי הפעילות התקציביות, כמוצג בלוחות 2 ו-3 לעיל.

יובהר כי נתוני לוח 4 לעיל תואמים באופן מלא לנתוני התקנות התקציביות שהועברו לנו בעת הכנת המסמך על ידי חשב משרד ההתיישבות, ונבדקו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הדיווח שהופק על ידי החשב (דוח של מערכת מרכבה) באשר לתקציב המאושר בסוף שנת התקציב זהה לנתונים המפורסמים לציבור באתר פיסקלי דיגיטלי של משרד האוצר, אולם כפי

⁴⁵ בשל שיטת ההתקשרות המבוססת על הסכם רב-שנתי, אפשר ופעולות מסוימות שמתקיימת לגביהן החלטה בוועדת התמיכות תסתמכנה על מקור תקציבי של שנה קודמת. כמו כן, במידה ונותרים עודפים הם מועברים לשנה הבאה לתקציב החטיבה, ולא חוזרים לתקציב משרד האוצר.

⁴⁶ אתר משרד האוצר, [קבצי פיסקלי דיגיטלי](#), שנים שונות, כניסה: 9 ביוני 2024. נציין כי התקציב המקורי לשנת 2024 המופיע בנתוני פיסקלי דיגיטלי מתייחס לתקציב שאושר בחודש מאי 2023. עם זאת, בחודש דצמבר 2023 אושר תקציב מעודכן שהפנים בתוכו את השינויים התקציביות שהיו בתקציב בין היתר בגין המלחמה.

שהוסבר לעיל, הם לא בהכרח משקפים תקציבים שמבוצעים באותה השנה של יצירת ההתקשרות, ולא את נפח הפעילות התקציבית המצטבר באותה השנה. עוד יצוין כי בנתונים שנמסרו לנו עלה כי ישנה תקנה נוספת השייכת למינהלת תקומה ובה תקציבים המועברים למשרד ההתיישבות ולחטיבה לצרכי דיור ותשתיות של המפונים (54500124). ואולם, בשל דינמיות הנתונים בנושא, הזמן המועט שחלף מאז פתיחתה, והיעדר תקנה זו בשנים קודמות, בחרנו שלא להציג בלוח 4 לעיל הסוקר את התקציבים בראייה רב-שנתית.

3.3 חלוקת תמיכות בחלוקה למרחבים גאוגרפיים

בלוח 5 מפורטת הקצאת התקציבים לקולות קוראים שפורסמו על ידי החטיבה משנת 2017, בפילוח למרחב גאוגרפי ופעילות. לוח זה מייצג את רכיב המימון השני, פעילות שוטפת בהתאם להסכם הרב-שנתי, וזאת ללא תקציב התקורות וללא התקציב ליישום החלטות ממשלה פרטניות. החלוקה למרחבים מתבססת על מרחבי הפעילות של החטיבה שפורטו בסעיף 2.1 לעיל. כפי שנמסר מהחטיבה להתיישבות, הצגת נתוני תקציב קולות קוראים בחלוקה ליישובים או מועצות, וכן נתונים על מספרם הכולל של היישובים והתושבים שנהנו מתקציבי כל קול קורא, אינה זמינה בשלב זה, ונדרש עיבוד מיוחד לשם הפקתם.⁴⁷ שמות הקולות הקוראים מוצגים כפי שנמסרו על ידי החטיבה, ומידע נוסף על תוכנם מצוי באתר החטיבה.

לוח 5 - פירוט תקציבי קולות קוראים 2017-2023 בחלוקה למרחבים (במיליוני ש"ח)⁴⁸

מרחב דרום	מרחב מרכז	מרחב צפון	סך תמיכה	מועד החלטת ועדת תמיכות	שנת תקציב	שם הקול הקורא
7.0	7.2	10.8	25.0	12.12.2018	2017	יזמות עסקית
4.1	3.4	5.2	12.7	30.5.2018	2017	תשתיות
5.1	5.1	5.0	15.2	1.5.2019	2017-8	חברה וקליטה
5.5	7.4	5.4	18.3	16.1.2019	2017-8	טיפול נקודתי
4.4	3.3	5.0	12.7	16.6.2019	2019	טיפול נקודתי
5.9	3.3	5.8	15.0	21.6.2020	2019	יזמות עסקית
4.8	4.6	5.6	15.0	29.7.2019	2019	מבנים יבילים ותשתיות לקליטה
1.3	1.5	2.5	5.3	4.6.2019	2019	מיזמים מחוללי שינוי
6.7	6.8	8.8	22.3	23.11.2020	2020	חברה וקליטה
2.9	2.3	1.9	7.0	9.12.2020	2020	טיפול נקודתי
2.0	1.0	2.0	5.0	10.3.2021	2020	מבנים יבילים - תחזוקה
5.5	4.5	5.1	15.1	10.3.2021	2020	מבנים יבילים - רכישות תשתיות ותכנון
0.9	0.7	0.4	2.1	19.5.2021	2020	תשתיות
4.1	6.8	4.3	15.2	19.1.2022	2021	חברה וקליטה
8.0	5.0	10.8	23.8	23.3.2022	2021	טיפול נקודתי

⁴⁷ דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה תקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 1 ביולי 2024.

⁴⁸ מענה החטיבה להתיישבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 7 במאי 2024 ו-20 במאי 2024, הועבר בדוא"ל על ידי דוד צביאל, מנהל חטיבת כלכלה תקציב ובקרה בחטיבה להתיישבות. שנת התקציב מייצגת את שנת המקור התקציבי, ואילו תאריך ועדת התמיכות את המועד שבו הוחלט על אופן ההקצאה, שיכול להתקבל רק לאחר אישור תקציב החטיבה בתקציב המדינה, ואי לכך שנת התקציב ברוב המקרים מוקדמת לשנת החלטת ועדת התמיכות.

מרחב דרום	מרחב מרכז	מרחב צפון	סך תמיכה	מועד החלטת ועדת תמיכות	שנת תקציב	שם הקול הקורא
6.3	5.2	6.5	18.0	24.7.2023	2022	אשכולות
28.3	23.0	24.7	76.0	12.6.2023	2022	בינוי ותשתיות
0.3	0.2	0.8	1.2	21.12.2022	2022	חברה וקליטה
10.6	5.2	14.3	30.1	5.11.2023	2022	חברה וקליטה - חרבות ברזל - תוספת תקציבית
5.6	4.9	7.8	18.3	26.12.2022	2022	טיפול נקודתי
4.7	3.6	5.7	14.1	15.1.2024	2022	יזמות עסקית
0.8	0.9	1.3	3.1	9.8.2023	2022	מחנות זמניים
0.9	0.8	1.4	3.1	10.4.2024	2023	חברה וקהילה
125.7	106.7	141.1	373.5			סך הכול 2023-2017
34%	29%	38%	100%			סך הכול למחוז ב- מתוך כלל התקציב 2023-2017

מבין 373.5 מיליון ש"ח שהוקצו בשנים 2023-2017 באמצעות קולות קוראים, למרחב הצפון הוקצו 38% למרחב דרום 34% ולמרחב מרכז 29%

בלוח אפשר לראות, כי בין השנים 2023-2017 סך התקציב שהוקצה על ידי החטיבה להתיישבות במסגרת הקולות קוראים היה **373.5 מיליון ש"ח**. חשוב להדגיש כי סכום זה משקף את התקציב שהוחלט להקצות במסגרת הבקשות שהוגשו בעקבות הקולות הקוראים, אך אין הכרח שכל התקציבים המוצגים מומשו במלואם נכון לעת הנוכחית, שכן חלק מהתקצוב הוא לפרויקטים ארוכי טווח. מבין המרחבים הגאוגרפיים (המפורטים [בלוח 1 לעיל](#)), למרחב הצפון הוקצו 38% מסך התקציב המצטבר של הקולות הקוראים בין השנים 2023-2017, למרחב דרום הוקצו 34% ולמרחב מרכז 29%. כאמור, התקציבים מופנים ליישובים במרחב הכפרי ולמועצות מקומיות בהן עד 2,000 תושבים במרחבי הפעילות של החטיבה. ג