

## אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות

### והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

לשם סיוע ביישום מדיניות הממשלה בעניין קידום ההתיישבות הכפרית - חקלאית וקהילתית - לאור מאפייני הפעילות בתחום זה, המצריכים טיפול פרטני, תוך ראייה כוללת והיכרות מעמיקה עם היישובים הכפריים על ידי גוף שטח מומחה, בשים לב ליחודה של החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: **החטיבה**) כאחת מזרועות הביצוע של הממשלה, העוסקת בתכלול ובביצוע פעולות נדרשות בתחום ההתיישבות הכפרית ולאור נחיצותה ליישום מדיניות הממשלה בתחום זה, ובהסכמת שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון, השר לפיתוח הנגב והגליל, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר התיירות :

1. לאצול מסמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים שיפורטו בסעיף 2 להלן לשר החקלאות ופיתוח הכפר אשר יאצילן להסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה, בכפוף להסדרת מערכת היחסים שבין הממשלה לבין החטיבה באופן שיאפשר פיקוח אפקטיבי של הממשלה על החטיבה, ואת המשך פעולתה כגוף מומחה המייעץ ומסייע לממשלה בתחום ההתיישבות ומבצע פעולות בתחום זה לטובת הממשלה. כל זאת לאור חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, כדלקמן :

#### הסדר רב-שנתי

2. **הסכם מסגרת** – להטיל על מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: **משרד החקלאות**), בהסכמת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, לגבש עד ליום 15.12.16 הסכם מסגרת רב-שנתי, לתקופה של 5 שנים, עם אפשרות להאריכו בשתי תקופות נוספות בנות 5 שנים כל אחת, להתקשרות עם ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: **ההסתדרות הציונית**), לשם הסדרת מתן שירותים וביצוע משימות על-ידי החטיבה, כפי שאלו יעוגנו בהסכמים מפורטים, כמפורט בסעיף 7 להחלטה זו, בתחומים הבאים (להלן: **תחומי פעילותה של החטיבה**):

- קידום תכנון פרוגרמתי ותכנון סטטוטורי לצורך הקמת יישובים כפריים חדשים;
- ביצוע פעולות להקמת יישובים חדשים במגזר הכפרי, בהתאם להחלטות הממשלה;
- פריצת דרכים, הנחה וביצוע של תשתיות על ושל תשתיות ראשיות, הקמת מחנה זמני לקבוצות התיישבות;
- ביצוע פעולות תכנון ופיתוח ושיקום תשתיות בהתיישבות הכפרית: פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, פריצת דרכים, סלילת כבישים ומדרכות, הנחת קווי תאורה;
- הקמה, שיפוץ, הרחבה ופיתוח מבני ציבור בהתיישבות הכפרית: השלמת בינוי

- ושיפוץ גני ילדים, מעונות וכל מבנה קהילתי או מבנה היוצר עוגן קהילתי לקליטת מתיישבים חדשים לישוב או לאזור;
- פיתוח מקורות תעסוקה בתחומי חקלאות, תיירות כפרית, יזמות עסקית - כלכלית ופיתוח "מנועי צמיחה" בהתיישבות הכפרית;
- הקמה ותחזוקה של תשתיות והקמת אתרי מגורים זמניים במסגרת פעילות לקליטת עולים חדשים;
- ניהול מבנים יבילים ומבני קבע למטרות קליטת מתיישבים חדשים, קהילה וחברה, בהתיישבות הכפרית;
- חיזוק ושיקום ישובים כפריים חלשים בהיבטים חברתיים או כלכליים: פרסום ומיתוג הישוב או האזור, קיום אירועים לעידוד קליטת מתיישבים חדשים והפעלת מערכי מתנדבים ורכזי קליטת מתיישבים חדשים ברשויות המקומיות;
- פעולות לעידוד צמיחה דמוגרפית בהתיישבות הכפרית: ליווי קהילתי וחברתי של היישובים;
- ביצוע פעולות כמסד מיישב לפי חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג-1953;
- המשך ניהול המקרקעין בישובים הישראליים שבמגזר הכפרי ביהודה ושומרון, עד השלמת הבחינה כאמור בסעיף 24 להלן.

3.

א. יובהר, כי אין בהגדרת תחומי פעילותה של החטיבה כדי לגרוע מאחריותו ומסמכותו של משרד ממשלתי ייעודי לביצוע משימות בתחומים הנמצאים באחריותו.

ב. יובהר עוד כי מתן שירותים וביצוע משימות על-ידי החטיבה ייעשה בהתאם לכל דין.

ג. בנוסף יובהר כי ביצוע פעולות במקרקעין על ידי החטיבה מכוח הסמכויות המפורטות לעיל, לא תכלולנה פעולות המבוצעות על ידי המדינה או הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון כבעלי הקרקע או כמנהלי הקרקע עבור בעליה. ביצוע עבודות תכנון ופיתוח במקרקעי ישראל כפופות למתן הרשאה לתכנון ופיתוח על ידי רמ"י בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ותקנות חובת המכרזים. ביצוע עבודות תכנון ופיתוח בשטחי יהודה ושומרון כפופות למתן הרשאה לתכנון ופיתוח מהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון.

4. ככל שתתקבלנה החלטות ממשלה פרטניות, אשר יטילו על החטיבה ביצוע משימות נוספות, יחולו עליהן העקרונות הקבועים בהחלטה זו, ועל ההתקשרויות שיערכו ליישומן, יחולו הוראות הסכם המסגרת.

5. **תקורה לרבות הוצאות שכר ונלוות (להלן: התקורה)** – לטובת שמירת זמינותה של החטיבה לרשות הממשלה וקיום רצף בפעילותה, כמו גם שימור ההון האנושי הקיים, יבטיח הסכם המסגרת את מסגרת התקציב למימון הוצאות שכר עובדי החטיבה ונלוות

לו, והוצאות מנהל (לרבות הוצאות שכר דירה, הוצאות משפטיות, הוצאות גביה, הוצאות לניהול נכסים ומקרקעין, הוצאות לביקורת חשבוניות ומאזן וכו'), בהיקף של עד 36 מלש"ח לשנה, ובתנאי שסכומים אלו הוצאו בפועל. סכום זה ייבחן אחת לחמש שנים ע"י משרד החקלאות, והסכם המסגרת יתוקן בהתאם, במידת הצורך.

6. התקורה תשולם כתמורה, בין היתר, כנגד ביצוע הפעולות הבאות:
- מיפוי צרכים, ייעוץ וביצוע תכנית העבודה השנתית כאמור בסעיף 7;
  - ליווי קהילתי-חברתי של היישובים בזמינות גבוהה;
  - סיוע לממשלה בעיתות חירום ומבצעים מיוחדים, יכולת ביצוע פעולות קבלניות בהתראה קצרה לפרק זמן מוגדר;
  - ביצוע התקשרויות וניהול תשלומים שעליהם התחייבה החטיבה כלפי צדדים שלישיים, וטרם הגיע מועד ביצועם או תשלומם ולשם ביצוע תוכנית העבודה השנתית;
  - פעולות קבועות המבוצעות באופן שוטף כגון: ביצוע פעולות כמוסד מיישב, ניהול נכסים, גביית חובות וכן ניהול ושימור ידע בקשר לפעולות אלה בסטנדרטים המקובלים;
  - ניהול מקרקעין ביהודה ושומרון, עד השלמת הבחינה האמורה בסעיף 24;
  - ביצוע החלטות ממשלה פרטניות שיטילו משימות על החטיבה מעת לעת;
  - קיום מנגנוני פיקוח ובקרה.
- לצורך כך יקצה משרד האוצר 36 מלש"ח לבסיס תקציב משרד החקלאות בכל שנות ההסכם. תקציב זה יהיה בתקנה נפרדת בתוך תכנית פיתוח הכפר.
- לא ישולמו לחטיבה תקורות נוספות מעבר לסכום זה, אף אם תוטלנה עליה משימות נוספות בהחלטות ממשלה עתידיות או שלא מכוח החלטות ממשלה, זולת אם נמצא צורך בכך כתוצאה מבחינת הסכם המסגרת, ככל שיוחלט להאריכו לאחר חמש שנים, כאמור בסעיף 5 לעיל.

7. **התקשרויות שנתיות** – בהמשך להסכם המסגרת ומכוחו, יתקשר משרד החקלאות מדי שנה במהלך תקופת הסכם המסגרת, בהתקשרות שנתית עם ההסתדרות הציונית לטובת יישום תכנית העבודה השנתית, שתקבע על-ידי משרד החקלאות באופן הבא:
- א. **קביעת המדיניות:** שר החקלאות יקבע את יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה באופן מפורט לצורך יישום החלטה זו לאותה שנה, וכן מקום בו הדבר דרוש יעדים ומטרות רב שנתיים, ואת סדרי העדיפויות להשגתם, בכפוף למדיניות הממשלה. יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה בתחומי התכנון, הפיתוח והקמת יישובים חדשים ינוסחו וייקבעו במסמך המדיניות, לאחר דיון משותף עם שר הבינוי והשיכון ובהסכמתו. מסמך המדיניות לפי סעיף זה יפורסם לידיעת הציבור באתר האינטרנט של משרד החקלאות ובאתר האינטרנט של החטיבה להתיישבות;
- ב. **גיבוש תכנית עבודה שנתית ואישורה:**

(1) לאור היעדים והמטרות שייקבעו כאמור לעיל, יורה מנכ"ל החטיבה לעובדי החטיבה לבצע, מדי שנה, מיפוי צרכים ואיסוף מידע בקרב ההתיישבות הכפרית, ולגבש טיוטת תכנית עבודה שנתית מפורטת בהתאם להנחיות

ודגשים שהוגדרו במסמך המדיניות. טיוטת התכנית תכלול פירוט של כלל המשימות שיבוצעו לשם השגת היעדים והמטרות במסמך המדיניות, פירוט של הוצאות התקורה לביצוען; לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע, היקף כוח האדם, התקציב הנדרש, מדדי ביצוע וחסמים צפויים, והיא תוגש לשר על ידי יו"ר החטיבה.

(2) טיוטת תכנית העבודה השנתית תיבחן על ידי צוות מקצועי במשרד החקלאות אשר בו יהיו חברים, בין היתר, הגורם האחראי על פעילות החטיבה במשרד החקלאות האמור בסעיף 12 להחלטה זו (להלן: הגורם המקצועי המשרדי) ושני סמנכ"לים מהמשרד. במסגרת זו הצוות יוועץ עם נציגי משרדי הממשלה הרלבנטיים בנוגע להיבטים בתכנית העבודה הקשורים לסמכויותיהם המנויות בסעיף 2 לעיל, ויתאם עימם לרבות באשר למניעת הפעלת סמכות מקבילה של משרד ממשלתי אחר, על ידי החטיבה וכן לשם מניעת כפל תיקוב.

(3) עובדי החטיבה יעדכנו את תכנית העבודה השנתית בהתאם להנחיות הצוות המקצועי. לאחר מכן תועבר טיוטת תכנית העבודה לפרסום להערות הציבור, באתר האינטרנט של משרד החקלאות ובאתר האינטרנט של החטיבה להתיישבות.

(4) לאחר פרסומה של תכנית העבודה השנתית להערות הציבור ובחינת ההערות על ידי הצוות המקצועי, תועבר התכנית לאישור השר או לאישורו בשינויים.

(5) פרקי הזמן לפרסום התכנית, לקבלת הערות הציבור ולאישור תכנית העבודה השנתית ייקבעו בהסכם המסגרת.

(6) תמיכות ומענקים שאילו היו משולמים על ידי המדינה היה חל עליהן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985, לא יוקצו על ידי החטיבה ולא ייכללו בתכנית העבודה השנתית.

(7) שינוי תכנית העבודה לאחר אישורה, טעון אישור השר, לאחר קבלת המלצת הצוות המקצועי בנוגע לשינוי המתבקש.

(8) תכנית העבודה, ככל שהיא נוגעת לפעילות של בינוי ופיתוח תשתיות באזור יהודה ושומרון שתבצע החטיבה מכוח החלטה זו, כפופה לאישור ראש הממשלה, בתיאום עם שר הביטחון.

#### ג. ביצוע תכנית העבודה השנתית:

(1) מנכ"ל החטיבה יגבש את הנהלים הנדרשים לשם ביצוע תכנית העבודה השנתית, ויגישם לאישורו של צוות מטעם משרד החקלאות שיכלול את נציג הגורם המקצועי במשרד, נציג היועצת המשפטית למשרד ונציג חשבת המשרד. הצוות יהיה רשאי לאשר את הנהלים או לאשרם בשינויים. לאחר אישורם, יפורסמו הנהלים באתר האינטרנט של משרד החקלאות ובאתר האינטרנט של החטיבה להתיישבות. פעילות החטיבה לביצוע תכנית העבודה השנתית תעשה בהתאם לנהלים האמורים.

(2) לאחר אישור נהלי העבודה כאמור בס"ק (1), יפעל מנכ"ל החטיבה לביצוע המשימות בתכנית העבודה באמצעות:

(א) ועדות תמיכה של החטיבה שהרכבן – מנכ"ל החטיבה, או מי מטעמו, שיהיה יו"ר הוועדה, הגורם המקצועי המשרדי או נציגו, נציג נוסף עובד החטיבה, חשבת המשרד או נציגה, מקרב עובדי משרד האוצר, והיועצת המשפטית למשרד או נציגה, מקרב עובדי משרד החקלאות. מנכ"ל החטיבה ימנה את חברי ועדות התמיכה.

(ב) ועדת מכרזים של החטיבה שהרכבה – מנכ"ל החטיבה, או מי מטעמו, שיהיה יו"ר הוועדה, הגורם המקצועי המשרדי או נציגו, נציג נוסף עובד החטיבה, חשבת המשרד או נציגה, מקרב עובדי משרד האוצר, והיועצת המשפטית למשרד או נציגה, מקרב עובדי משרד החקלאות. מנכ"ל החטיבה ימנה את חברי ועדת המכרזים בהתאם לקבוע בעניין זה בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

(ג) מובהר בזאת, למען הסר ספק כי אין במינוי מנכ"ל החטיבה כאמור של נציג היועצת המשפטית למשרד ונציג חשבת המשרד לוועדות התמיכה והמכרזים, כדי לגרוע מעצמאות שיקול הדעת של נציגים אלו, אשר כפופים ליועצת המשפטית למשרד, ליועמ"ש לממשלה, לחשבת המשרד ולחשבת הכללית, לפי העניין.

(3) בשאלה משפטית המתעוררת בוועדות תכריע דעתו של היועץ המשפטי החבר בוועדה מהוועדות האמורות.

(4) בכל הנוגע להקצאה ותשלום כספים, יפעלו הוועדות על פי הוראות תקנון כספים ומשק (תכ"מ) שמפרסם החשב הכללי, בשינויים המחויבים. במקרה של ספק באשר ליישומן של הוראות אלה בפעולתה של ועדה מהוועדות האמורות, תכריע דעת חשבת המשרד או נציגה.

(5) החטיבה תעמיד לטובת הוועדות האמורות עובד שירכז את פעילותן.

8. **הסכמים פרטניים** – כלל משרדי הממשלה יהיו רשאים להתקשר עם ההסתדרות הציונית בהסכמים פרטניים על בסיס הסכם המסגרת ומכוחו, לצורך ייעוץ וביצוע פעולות על-ידי החטיבה בתחומי פעילותה, וזאת בתנאים הבאים:

- א. התקבלה החלטת ממשלה המאשרת התקשרות זו מראש;
- ב. הגורם האמור בסעיף 12 בדק ומצא שאין בהתקשרות כדי לפגוע בהתחייבויות ההסתדרות הציונית והחטיבה בהתאם להסכם המסגרת, להתקשרויות השנתיות מכוחו ולתכנית העבודה השנתית;
- ג. בהיוועצות עם שר החקלאות, לאחר שקיבל את המלצת הצוות המקצועי;
- ד. במסגרת הסכמים אלה לא תשולם להסתדרות הציונית או לחטיבה תקורה נוספת;
- ה. המשרד הממשלתי שביצע את ההתקשרות יבצע פיקוח ובקרה על מילוי תפקידי החטיבה ומשימותיה לפי ההסכם הפרטני, בהתאם לעקרונות הקבועים בהחלטה זו, תוך העברת עדכון בעניין למשרד החקלאות;
- ו. התנאים המנויים בס"ק א – ג לסעיף זה לא יחולו בהתקיימותן במצטבר של הנסיבות הבאות:

(1) ההתקשרות של המשרד עם החטיבה היא גזורה, קונקרטית 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;

(2) היקפן הכולל של התקשרויות משרדי הממשלה בשנה נתונה לפי סעיף זה אינו עולה על עשרה אחוזים (10%) מהיקף ההתקשרות השנתית לצורך ביצוע תכנית העבודה השנתית לאותה שנה.

9. **תקציב לתחום פיתוח ההתיישבות במשרד החקלאות** – מעבר לאמור בסעיף 5, ובנוסף על התקציב שהוקצה בהחלטת ממשלה מס' 674 מיום 08.11.2015 לפיתוח ההתיישבות הכפרית בשנת 2016, יקצה משרד האוצר לצורך מימוש החלטה זו לתקציב משרד החקלאות סכום שיסוכם בין המשרדים, לשם פיתוח תחום ההתיישבות במשרד החקלאות. הסכומים שיסוכם כאמור יהיו בתקציב משרד החקלאות, בתקנת הכנסה והוצאה נפרדת לטובת יישום החלטה זו. ניתן יהיה להמיר סכום זה או חלקו, בתיאום עם אגף התקציבים, לתקציב בהרשאה להתחייב. לא תהיינה תוספות לתקציב זה, אלא בהסכמים פרטניים לפי סעיף 8, או בהחלטות ממשלה פרטניות כאמור בסעיף 4.

#### **סדרי התקשרות, פיקוח, בקרה ופעילות על-פי עקרונות של מינהל תקין**

10. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 15 מיום 19.05.2015 בעניין החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, משרד החקלאות הוא המשרד האחראי על תכלול העבודה מול החטיבה. בהתאם, בכל עניין הכרוך ביישומה של החלטת ממשלה זו, תפעל החטיבה על-פי הנחיות הגורם המקצועי האמון על ההתקשרות עם החטיבה ועל הפיקוח עליה, במשרד החקלאות.

11. הגורם המקצועי האמון על ההתקשרות עם החטיבה ופיקוח על פעילותה תהיה יחידה ייעודית במשרד החקלאות אשר תהיה אחראית לתכלול תכנית העבודה המפורטת, ניהול ההתקשרויות עם החטיבה וביצוע בקרה ופיקוח על פעילות החטיבה, כמפורט בסעיף 16 להחלטה זו. לצורך כך, יוקצו למשרד החקלאות ופיתוח הכפר 4 תקני כוח אדם ייעודיים ונוספים לתחום זה, מהם אחד יוקצה ללשכה המשפטית.

12. המבנה הארגוני של היחידה האמורה, רמות המשרה ותיאורי התפקיד ייקבעו בתיאום עם נציבות שירות המדינה עד ליום 15.12.16. עד לבניית היחידה הייעודית, הגורם המקצועי האחראי על פעילות החטיבה מנהלת האגף לתכנון ולפיתוח הכפר במשרד החקלאות.

13. ניהול ההתקשרויות, החוזים והעודפים המחויבים יבוצע על-ידי חשבת המשרד. לצורך כך, בנוסף על תקני כוח האדם המצוינים לעיל בסעיף 11, יוקצו לחשבות משרד החקלאות 2 תקני כוח אדם ייעודיים, לצורך הטיפול והבקרה על תחום זה במשרד החקלאות.

14. תקצובם של כלל תקני הבקרה והפיקוח (היחידה המקצועית, חשבות, יועץ משפטי) יהא תנאי לחתימה על הסכם המסגרת. התקשרויות בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית,

לטובת הפעילויות כאמור לעיל בהחלטה זו, יבוצעו בהתאם לדיני המכרזים, תוך שקילת האפשרות להתקשר עם החטיבה בהתאם לתקנת הפטור 3(19) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ובכפוף לכל דין.

15. 1% מתוך כל סכום שיוקצה לחטיבה, בין מכוח הסכם המסגרת, בין מכוח התקשרויות שנתיות ובין מכוח הסכמים פרטניים (כאמור בסעיפים 2, 4, 7 ו-8 דלעיל) ישמש את המשרדים לבקרה חשבונאית ותקציבית על פעילות החטיבה. כמו כן, עד 2.5% נוספים מכל סכום כאמור שיוקצה לפרויקטים הנדסיים, ישמש את המשרדים לבקרה הנדסית.

16. בהסכם המסגרת ייקבעו באופן מפורט דרכי הפיקוח והבקרה על פעולות החטיבה לשם מימוש הסמכויות שהוצעו לה, ההסדרים הכלליים שיחולו על כל השירותים שתזמין הממשלה מן החטיבה ובכלל זה ייקבעו בו ההוראות הבאות:

א. פירוט של סדרי התשלום לצדדים שלישיים עבור ביצוע תוכנית העבודה, העברת תשלומים לחטיבה אחת לחודש, כתשלום בסילוקין במערכת מרכב"ה, כנגד הצגת דיווח חודשי מפורט בחתימת מנכ"ל החטיבה לחשבת המשרד או נציגה. הדיווח יכלול את ביצוע התשלומים בגין החודש הקודם, ייערך בהתאם להוראות חשבת המשרד או נציגה, ויועבר לאישורם עד היום ה- 20 לכל חודש קלנדרי, עבור החודש שלפניו;

ב. פירוט של סדרי התשלום. כתנאי לקבלת תשלום בגין שכר עובדי החטיבה, מנכ"ל החטיבה או נציגו יעבירו למשרד דיווח חודשי מפורט בדבר תשלום השכר, חתום על ידי מורשי החתימה של ההסתדרות הציונית. הדיווח בגין השכר והנלוות יהיה מפורט ברמת העובד;

ג. תשלומים מהחטיבה לצדדים שלישיים עבור ביצוע תוכנית העבודה והתקורה יבוצעו באמצעות מערכת מרכב"ה, על ידי עובדי חשבות החטיבה, אשר יפעלו בהתאם להוראות חשבת המשרד או נציגה;

ד. מנכ"ל החטיבה יורה לעובדי החשבות בחטיבה לקיים את הוראות חשבת המשרד או נציגה ולספק להם, לצורך ביצוע תפקידיהם לפי החלטה זו, את שרותי המשרד, המזכירות והמנהלה במשרדי החטיבה;

ה. ההסתדרות הציונית תתחייב להימנע מכל שינוי במצבת כוח האדם ביחידות החשבות של החטיבה, אלא באישור מראש ובכתב של חשבת המשרד, ובכפוף לאישור ועדת המכרזים של המשרד לשינוי בתנאי הסכם המסגרת;

ו. מנכ"ל החטיבה וההסתדרות הציונית יישאו באחריות כוללת מלאה ובלעדית לביצוע התחייבויותיהם לפי הסכם המסגרת, ההתקשרויות השנתיות וההסכמים הפרטניים לפי סעיפים 2, 7 ו-9, לרבות לעניין קיומם של אמצעי בטיחות על פי כל דין;

ז. מנכ"ל החטיבה יפעל, במסגרת התקשרויות החטיבה עם קבלני הביצוע מטעמה, לקיומם של ביטוחים מתאימים כנגד כל הסיכונים, לטובתה של ההסתדרות הציונית ולטובת המדינה;

ח. הוראות בעניין מגגנוני דיווח, פיקוח ובקרה מפורטים, ובכלל זה הוראה לפיה מנכ"ל החטיבה, וכל עובד מעובדיה, באמצעות מנכ"ל החטיבה, ימסרו על פי

דרישת הגורם המקצועי האחראי על החטיבה במשרד החקלאות לפי סעיפים 11 ו-12 להחלטה זו, דוחות שנתיים ותקופתיים בנושאים שייקבעו בדרישה, וכל נתון שהועבר אליהם בקשר לתחומי פעילותה של החטיבה, ובכלל זה דוחות בעניין הליכים משפטיים המתנהלים נגד החטיבה בקשר לביצוע תפקיד מתפקידיה;

ט. מנכ"ל החטיבה וכל עובד מעובדיה ימסרו כל מידע שיידרש על ידי משרד החקלאות או גורם מטעמו וכן על ידי כל רשות מוסמכת. על המידע להיות מלא ומדויק, בין שהדבר יידרש במסגרת הליך ביקורת, הליך בדיקה או בירור;

י. עובדי החטיבה יפעלו בכל נושא המחייב התקשרות עם צדדים נוספים, לרבות מומחים, יועצים, ספקים וקבלנים, לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 והתקנות מכוחו. בכל מקרה של ספק באשר ליישומה של הוראה זו תכריע דעתה של היועצת המשפטית למשרד או נציגה;

יא. עובדי החטיבה יפעלו על-פי הוראות תקנון כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי, בשינויים המחויבים. בכל מקרה של ספק באשר ליישומה של הוראה זו תכריע דעתה של חשבת המשרד או נציגה;

יב. מנכ"ל החטיבה ועובדיה יקיימו את הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 כדין. בכל מקרה של ספק באשר ליישומה של הוראה זו תכריע דעתה של היועצת המשפטית למשרד או נציגה;

יג. מנכ"ל החטיבה ועובדיה מחויבים לבצע פעולות לפי החלטת ממשלה זו, בהתאמה לעקרונות של מנהל תקין, והוראות שעניינן מניעת ניגוד עניינים, שקיפות ושמירה על טוהר המידות ובכלל זה –

(1) קבלתו של אדם לעבודה בחטיבה והעסקתו בה תיעשה בהתאם לעקרונות השוויון והייצוג החולם, השקיפות, הפומביות וטוהר המידות, על פי נהלים שתקבע החטיבה לעניין זה ולפי כל דין;

(2) לא יתקבל אדם לעבודה בחטיבה ולא יתחיל בעבודתו אם הוא עלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של חשש לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כעובד החטיבה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו;

(3) עובד החטיבה יתחייב למלא את תפקידו בהתאם להחלטה זו בתום לב, בהגינות, בשוויון, בלא משוא פנים ובלא הפליה.

(4) עובד החטיבה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא העלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כעובד החטיבה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו.

(5) נודע לעובד החטיבה כי עניין המצוי בטיפולו עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיף קטן (ד), יודיע על כך ליועצת המשפטית למשרד ולמנכ"ל החטיבה, ימסור להם את המידע הנוגע לעניין, ולא יטפל בנושא האמור.

(6) הוראות לעניין החלת עקרונות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט - 1969 על עובדי החטיבה –

(א) עובד החטיבה יתחייב שאם יטפל, אגב תפקידו בחטיבה, בענין פלוני



של אדם פלוני, לא ייצג לאחר פרישתו מהחטיבה את האדם באותו עניין כלפי החטיבה או כלפי משרד החקלאות, וזאת כל עוד לא עברה שנה אחת מיום פרישתו.

(ב) עובד שפרש מהחטיבה לא ייצג אדם לפני עובד בחטיבה שהיה כפוף לו ערב פרישתו, ולא יבקש ממנו להעניק זכות לו עצמו ולצורך עסקו, כשההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד, וזאת כל עוד לא עברה שנה אחת מיום בו פסקו יחסי הכפיפות. סעיף זה יחול על עובד החטיבה שהתקיימו בו התנאים הקבועים בתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (איסור ייצוג), תשל"ו - 1975, בהתאמות הנדרשות, שייקבעו בהסדר על ידי ההסתדרות הציונית, באישור היועצת המשפטית למשרד החקלאות.

(ג) עובד החטיבה יתחייב כי במהלך שנה מיום פרישתו מהחטיבה לא יקבל זכות - לרבות עבודה כשכיר, או שלא כשכיר, או בדרך של התקשרות אחרת - מגורם שהוא היה מוסמך לקבל החלטה בעניינו במסגרת עבודתו בחטיבה, להמליץ על קבלת החלטה כאמור או שהיה ממונה על עובד אחר בחטיבה המוסמך כאמור, וזאת אלא אם התקבל לכך היתר מהיועצת המשפטית של המשרד.

(ד) הוראות פסקה (ג) יחולו על עובדים חדשים שייקלטו לעבודה בחטיבה החל מיום החלטה זו, ועל יתר העובדים - החל משנתיים מיום החלטה זו. לגבי עובדים קיימים בחטיבה שמועד פרישתם יחול במהלך תקופה של שנתיים מיום החלטה זו, תקבע ההסתדרות הציונית, באישור היועצת המשפטית למשרד החקלאות, הסדרים שעניינם החלטת "צינון פנימי" למשך תקופה שלא תעלה על שנה, טרם פרישתם, בהתאם לעקרונות שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור".

(7) לעניין סעיף 16-

"טיפול" - לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;  
"עניין אישי" של עובד החטיבה - לרבות עניין אישי של קרובו, עניין של תאגיד שהוא או קרובו הם בעלי ענין בהם, או עניין של גוף שהוא או קרובו הם מנהלים או עובדים אחראים בו;

"בעל עניין" - כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;

"קרוב", של עובד החטיבה - בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורגים וכן כל אדם הסמוך על שולחנו.

(8) ביחס לעובדי החטיבה, עבירה משמעתית לפי נספח מספר 7 לחוקת העבודה

של עובדי הסוכנות היהודית לא"י וההסתדרות הציונית העולמית, תכלול גם פעולה תוך הפרה של הוראות החלטה זו, הסכם המסגרת, ההתקשרויות השנתיות או ההסכמים הפרטניים (לפי סעיפים 2, 7 ו-9 להחלטה זו) או של הוראה מההוראות המפורטות בנספח א' להחלטה זו.

(9) בכל מקרה של ספק באשר ליישומה של הוראה זו תכריע דעתה של היועצת המשפטית למשרד או נציגה.

יד. התחייבות מנכ"ל החטיבה לפעול לבירור תלונות נגד עובדי החטיבה ולקידום דיון בבית הדין המשמעתי של עובדי ההסתדרות הציונית העולמית בעבירות משמעת של עובדי החטיבה הנובעות מהפרה של הוראה מהוראות החלטה זו, הסכם המסגרת, ההתקשרויות השנתיות או ההסכמים הפרטניים (לפי סעיפים 2, 7 ו-9 להחלטה זו) או מההוראות המפורטות בנספח א' להחלטה זו, תוך הפעלת שיקול דעת בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה. כמו כן, התחייבות מנכ"ל החטיבה למסור דיווחים לגורם המקצועי האחראי על החטיבה במשרד החקלאות לפי סעיפים 11 ו-12 להחלטה זו או ליועצת המשפטית של המשרד או נציגה, על תוצאות בירור התלונות, הדיונים בתלונות והסנקציות שהוטלו על עובד החטיבה שנמצא אשם בעבירה משמעטית;

טו. התחייבויות ההסתדרות הציונית לקביעת מנגנוני ניהול, בקרה וביקורת פנים בחטיבה, על פי עקרונות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992, ובאישור הגורמים המקצועיים במשרד;

טז. בעלות המדינה בנכסים שנרכשו על-ידי החטיבה מכספי המדינה, לרבות הפירות מנכסים אלה. 50% מתשלום שכר הדירה ומהתשלום שיתקבל כתוצאה ממכר דירות אלו שתגבה החטיבה בגין השימוש בנכסים אלה, ישמשו לצורך החזקה שוטפת של מבני מגורים וציבור המנוהלים על ידי יחידת האכלוס של החטיבה (ולמטרה זו בלבד). מובהר בזאת למען הסר ספק, כי יתרת סכומים שתיוותר, בסוף שנת כספים לאחר השימוש כאמור לצורך ההחזקה השוטפת של המבנים, תועבר להכנסות המדינה.

יז. שמירת זכותה של הממשלה לבטל את ההסכם או לצמצמו תוך מתן הודעה מוקדמת, בהינתן הפרה יסודית של ההסכם או שינוי מהותי בנסיבות.

17. במקרה של הפרה משמעותית של החטיבה או של עובד מעובדיה את הוראות החלטה זו או הוראות הסכם המסגרת או הוראותיו של הסכם פרטני לפי החלטה זו, תהיה המדינה, רשאית לשנות, לצמצם או לבטל את תכנית העבודה כולה או חלקים ממנה, באותה שנה או בשנה שלאחריה, הכל לפי העניין, לאחר שנתנה למנכ"ל החטיבה ולהסתדרות הציונית הזדמנות להשמיע טענות, בטרם קבלת ההחלטה. המדינה לא תפעיל סמכויותיה לפי הוראה זו אלא בהמלצת הגורם המקצועי ובאישור היועצת המשפטית למשרד ומנכ"ל המשרד.

18. התקשרויות של ההסתדרות הציונית לאספקת שירותים על ידי החטיבה לגורמים שמחוץ לממשלה, טעונות אישור הממשלה.

19. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מתוקפן של החלטות ממשלה קודמות שהטילו משימות על

החטיבה, אשר טרם בוצעו או טרם בוצעו במלואן.

### נושאים נוספים

20. יועץ משפטי מטעם משרד החקלאות הכפוף ליועצת המשפטית למשרד יהיה מופקד על ההיבטים המשפטיים הנובעים ממימוש החלטת ממשלה זו וממימוש סמכויות שלטוניות על ידי החטיבה. יובהר, כי יתר השירותים המשפטיים השוטפים ימשיכו להינתן על ידי החטיבה.

21. תחום פעולתה הגיאוגרפי של החטיבה לעניין החלטה זו הוא תחום ההתיישבות הכפרית – חקלאית – קהילתית. תחום זה כולל את כלל הישובים הכפריים בהתאם להגדרת "ישוב כפרי" על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup> וכן ישובים המצויים בתחום סמכות מועצות אזוריות. מתן עדיפות לאזורים או יישובים מסוימים בפעילות החטיבה, מותנית בקבלת החלטת ממשלה בהתאם לקבוע בפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית.

22. החטיבה לא תקצה תמיכות ומענקים שאילו היו משולמים על ידי המדינה היה חל עליהן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985.

23. מובהר בזאת כי חוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 חל על פעילות החטיבה להתיישבות.

24. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת ראש הממשלה לפיה מונתה על ידו וועדה שתגבש המלצות לממשלה בנושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביהודה ושומרון, בשים לב למכלול ההיבטים הנוגעים לעניין המשתרעים מעבר לנושא הסדרת היחסים בין הממשלה לבין החטיבה להתיישבות בו עוסקת החלטה זו. יובהר בזאת כי החלטה זו אינה עוסקת בנושא זה.

25.

א. עובדי החטיבה יוסיפו לגבות את חובות העבר, בגין הלוואות שניתנו באמצעותה (להלן: **חובות עבר**), למתיישבים ולאגודות, מתקציב המדינה. הכספים שייגבו יועברו למשרד החקלאות. החטיבה תציג, בתכנית העבודה השנתית את תחזית הגבייה השנתית. מובהר בזאת, למען הסר ספק כי במסגרת פעילות החטיבה לפי החלטה זו, לא תיכלל עוד פעילות למתן הלוואות חדשות למתיישבים ולאגודות.

ב. לצורך העמקת הגבייה ואכיפתה, תעביר החטיבה למנהל הגבייה הממשלתי ברשות האכיפה והגבייה את המשך הטיפול בחובות העבר שלא נגבו. מינהל הגבייה הממשלתי יפעל לאכיפת גביית חובות העבר לרבות הגשת תביעות לבית המשפט השלום ולביצוע הליכי גביה בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז - 1967.

<sup>1</sup> הלמ"ס, אתר האינטרנט, אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

**ביטול ותיקון החלטות ממשלה קודמות**

26. החלטה זו באה במקום החלטת ממשלה מס' 2069 מיום 22.07.2007, החלטת ממשלה מס' 601 מיום 19.07.2009 והחלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.06.2011.

27. לצורך יישום החלטה זו, לתקן את סעיף 18 בהחלטת ממשלה מס' 2017 מיום 21.09.2014 ואת סעיפים 1(ג)(2) ו- 2(ב) להחלטת ממשלה 1170 מיום 12.01.2014, כך שבמקום המילים "למשרד ראש הממשלה" יירשם בסעיפים אלו "למשרד החקלאות ופיתוח הכפר".

## נספח א

### הוראות בעניין מנהל תקין ושמירה על טוהר המידות

1. הוראות לפי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 ;
2. הוראות לפי חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ;
3. חוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958.
4. הוראות לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 ;
5. הוראות הנוגעות לעובדי הציבור בחוק העונשין, התשל"ז-1977 ;
6. הוראות לפי פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 ;
7. הוראות לפי החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח - 1998 ;
8. הוראות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 ;
9. הוראות לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ;
10. הוראות תקנון כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי, בשינויים המחויבים ;

## דברי הסבר

### רקע כללי

1. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – החטיבה) הוקמה בשנת 1971 כגוף ביצוע שתכליתו לפעול לפיתוח ההתיישבות. להסתדרות הציונית העולמית (להלן – ההסתדרות הציונית), במסגרתה פועלת החטיבה, מעמד מיוחד המעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, ויחסיה עם הממשלה מעוגנים גם במסגרת אמנה שנחתמה מכוחו של חוק זה. בין ממשלת ישראל, באמצעות החשב הכללי, לבין ההסתדרות הציונית, נחתם ביום 14.5.2000 הסכם מפורט בעניין פעילותה ותקצובה של החטיבה. לאורך השנים, תקציב החטיבה מומן באופן מלא מתקציב המדינה.
2. בהחלטת ממשלה מס' 2069 מיום 22.7.2007 נקבע כי החטיבה היא גוף ביצוע חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות, ונקבעו עקרונות שונים לפעילותה. בהחלטת ממשלה מס' 601 מיום 19.7.2009 אושרו מטרות החטיבה ויעדי פעילותה וכן נקבעו הוראות לעניין גיבוש ואישור תוכנית העבודה השנתית שלה.
3. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011, הועבר שטח הפעולה של החטיבה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה. בהמשך להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל בין סיעת "הליכוד" לבין סיעת "הבית היהודי", בוטלה החלטה זו בהחלטה מס' 15 מיום 19.05.15, והאחריות לתכלול העבודה מול החטיבה הועברה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
4. ביום 26.2.2015 הופצה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא צבר אנומליות בקשר שבין החטיבה להתיישבות לבין המדינה והתיקון המתחייב (להלן – חוות הדעת). חוות הדעת חייבה בחינה מחודשת של מערכת היחסים הקיימת בין הממשלה לבין החטיבה, וכללה קביעות אופרטיביות לפיהן:
  - א. על המדינה להפסיק את תקצובה הישיר של החטיבה להתיישבות בין בחוק התקציב ובין בדרך של העברות כספים ישירות אחרות, כאשר משמעות הדבר היא שכבר בהצעת חוק התקציב לשנת 2015 לא ייכלל סעיף לתקצובה של החטיבה;
  - ב. ככל שרשויות המדינה תבקשנה להסתייע בחטיבה להתיישבות כגוף ביצוע לשם ביצוע משימותיהן, התקשרויות אלו תעשינה בהתאם לחוק חובת המכרזים ולתקנות מכוחו;
  - ג. התקשרויות אלו תהיינה גדורות, קונקרטיות ואגב פרויקט פרטני. הן לא תכלולנה העברה לחטיבה של סמכויות הכרוכות בקביעת מדיניות, הפעלת שיקול דעת ויצירת סדרי עדיפויות, אלא משימות ביצועיות בלבד. בהתאם לכך, במסגרת התקשרויות אלו, לא ניתן יהיה להעביר לחטיבה להתיישבות ביצוען של חלוקת תמיכות ומשאבים, על סוגיהן השונים, לגורמים שלישיים.

5. בהתאם לקביעות האופרטיביות שבחוות הדעת, לא ניתן היה להמשיך לתקצב את החטיבה באופן ישיר בין באמצעות סעיף תקציבי ייחודי ובין באמצעות העברות כספים באישורה של וועדת הכספים. עם זאת, עד לאישורו של תקציב המדינה לשנת 2015, המשיכה החטיבה לפעול על בסיס תקציב המשכי.

6. בהתאם להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל בין סיעת "הליכוד" לבין סיעת "הבית היהודי", מיום 7 במאי 2015, מינה ראש הממשלה ועדת מנכ"לים עליה הוטל לבחון את מודל ההפעלה וממשקי העבודה עם החטיבה, נוכח ההנחיות המשפטיות בחוות הדעת. המלצות הוועדה לא הבשילו להחלטת ממשלה, אולם דיוניה היו בסיס לגיבושה של הצעת החלטה זו.

7. ביום 29.12.15 פורסם ברשומות תיקון מס' 2 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג – 1952. במסגרת התיקון לחוק הוספו בו הוראות שעניינן:

א. הכרה ביחודה של החטיבה כאחת מזרועות הביצוע למימוש ייעודה של ההסתדרות הציונית, בעלת יכולת מקצועית מוכחת בתחום פיתוח ההתיישבות בארץ ישראל;

ב. הרשאתה של ממשלת ישראל, בהסכמת ההסתדרות הציונית, לאצול מסמכויותיה בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים (שהם תחומי הפעילות שנמנו באמנה שנכרתה בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית) בהתאם למדיניות שעליה תחליט, להסתדרות הציונית, באמצעות החטיבה. לשם אצילה זו רשאית הממשלה לכרות הסכמים, כלליים או פרטניים, בין משרדי הממשלה לחטיבה להתיישבות לשם מילוי משימותיה של החטיבה כפי שתחליט הממשלה; ההסכמים יכללו, בין השאר, את גובה ואופן התשלום וכן הסדרי פיקוח ובקרה, בשים לב לאופייה ולתפקידיה הייחודיים של החטיבה להתיישבות. נקבע, כי אין באצילה כאמור כדי להפוך את החטיבה להתיישבות לרשות מרשויות המדינה.

ג. החטיבה להתיישבות מוסמכת לבצע את כל הפעולות הדרושות לשם מימוש הסמכויות שנאצלו לה, מילוי החלטות הממשלה וביצוע ההסכמים שבין הממשלה לחטיבה, ובכלל זה להקצות משאבים, לבצע פעולות תכנון ופיתוח, לפרסם מכרזים ולהתקשר עם גורמים אחרים, להפעיל מערך ליווי וייעוץ להתיישבות ולסייע בפיתוח התשתיות הקהילתיות והכלכליות בהתיישבות, והכול בכפוף להחלטות הממשלה ולהסכמים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות.

8. לאחר אישור תקציב המדינה לשנים 2015 ו- 2016, נחתמו בין המדינה לחטיבה ולהסתדרות הציונית העולמית שני הסכמי ביניים:

א. הסכם "העודפים המחוייבים" - בהיקף של כ- 351 מליון ₪, לשם הסדרת תשלומים עליהם התחייבה החטיבה כדין כלפי צדדים שלישיים, שאינם עובדי החטיבה, בגין ביצוע פעולות שהחטיבה התבקשה לבצע ומועד תשלומם או ביצועם טרם הגיע;

ב. הסכם "עוטף עזה" - בהיקף של 54 מליון ₪, לשם ביצוע עבודת שיקום תשתיות ביישובים בקרבת רצועת עזה, לפי החלטת הממשלה מס' 2017 מיום 21.9.14.

התקשרות זו אושרה במתכונת בה מבוצעים כספי העודפים המחויבים, במטרה לאפשר לחטיבה להתיישבות להשלים את העבודות החיוניות ליישובי עוטף עזה, הנתונים זה שנים ארוכות תחת מציאות בטחונית קשה.

9. בהתאם למצב המשפטי שלאחר תיקון החוק, החטיבה מוסמכת לבצע פעולות שונות לשם מימוש הסמכויות שהואצלו לה, ובכלל זה להקצות משאבים. התיקון לחוק מגלם את התפיסה כי ממשלת ישראל רשאית לאצול מסמכויותיה לחטיבה, בהתאם למדיניות שעליה תחליט הממשלה, סמכויות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת שלטוני על פי טיבו ומהותו. עם זאת, יישומו של החוק מחייב ששיקול הדעת שתפעיל החטיבה לא יהיה בלתי מוגבל אלאהוא יותווה מפורשות על ידי הממשלה, ושהוצאתו לפועל תהיה החטיבה מפקחת באופן אפקטיבי על ידי הממשלה, כמו גם ביחס לייתר הפעולות שייבוצעו על ידה.

10. בהצעה זו מוצע לאפשר לממשלה לאצול מסמכויותיה לחטיבה, בהתאם לחוק, בתחומי פעילותה של החטיבה, המפורטים בסעיף 2 להצעת ההחלטה. למען הסר ספק מובהר כי הפעילות המצוינת בסעיף 2 להצעה המתמייחסת להקמה ותחזוקה של תשתיות והקמת אתרי מגורים זמניים, במסגרת פעילות לקליטת עולים חדשים, אינה מכוונת לפעולות לעידוד עליה.

11. לצורך פיקוח אפקטיבי על אופן ביצוע הסמכויות הרחבות המואצלות לחטיבה, מוצע להסדיר בהחלטה זו את מערכת היחסים שבין הממשלה לבין החטיבה, באופן שיבטיח ששיקול הדעת שיופעל על ידי החטיבה מכוח הסמכות המואצלת, יופעל בהתאם לאמות מידה ועל פי הנחיות ברורות שנקבעו על ידי הממשלה.

12. מוצע לקבוע מסגרת ברורה שתבטיח פיקוח ובקרה אפקטיביים של הממשלה על החטיבה, שיאפשרו לוודא שאכן שיקול הדעת מופעל באופן שנקבע על ידי הממשלה. מסגרת זו מעוגנת בהחלטת הממשלה עצמה, וכן היא תעוגן בהסכם מסגרת רב שנתי אשר כשמו, יהווה את המסגרת העקרונית, לצד החלטת הממשלה, להסדרת מערכת היחסים בין החטיבה לממשלה. בהמשך לכך, יבוצעו התקשרויות שנתיות קונקרטיות לביצועה של תכנית עבודה שנתית שתיקבע באופן המפורט בהחלטה.

13. על מנת להבטיח פיקוח ובקרה אפקטיביים אלו, מוצע בהחלטה כי 1% מתוך כל סכום שיוקצה לחטיבה, בין מכוח הסכם המסגרת, בין מכוח התקשרויות שנתיות ובין מכוח הסכמים פרטניים (כאמור בסעיפי הצעת ההחלטה לעיל) ישמש את המשרדים לבקרה חשבונאית ותקציבית על פעילות החטיבה. כמו כן, עד 2.5% נוספים מכל סכום כאמור שיוקצה לפרויקטים הנדסיים, ישמש את המשרדים לבקרה הנדסית.

14. בהמשך לכך מוצע לקבוע, כמפורט בסעיף 7 להצעת ההחלטה, כי המדיניות בתחום ההתיישבות תיקבע על ידי הדרג המדיני המוסמך בלבד, כלומר על ידי שר החקלאות, המופקד על תכלול העבודה הממשלתית מול החטיבה. יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה בתחומי התכנון, הפיתוח והקמת יישובים חדשים ינוסחו וייקבעו במסמך המדיניות, לאחר דיון משותף עם שר הבינוי והשיכון ובהסכמתו, בשל היותו של תחום ההתיישבות תחום פעולה מרכזי שבאחריות משרדו. לאחר גיבוש עקרונות המדיניות על ידי השר, במסגרת תהליך שנתי סדור וקבוע, תגובש תכנית עבודה מפורטת על יסוד טיוטה שתוכן על ידי החטיבה ותיבחן על ידי צוות מקצועי בכיר במשרד החקלאות.



לאחר אישור תכנית העבודה על ידי השר, יגובשו על ידי החטיבה נהלי עבודה קונקרטיים הנדרשים לביצועה של תכנית העבודה, ואלה ייבחנו ויאושרו על ידי צוות מקצועי פנימי של משרד החקלאות, הכולל את הגורם המקצועי המופקד על הנושא במשרד, חשבת המשרד והיועצת המשפטית למשרד או נציגיהן.

15. עוד מוצע בסעיף 8 להצעה כי כלל משרדי הממשלה יהיו רשאים להתקשר עם ההסתדרות הציונית בהסכמים פרטניים על בסיס הסכם המסגרת ומכוחו, לצורך ייעוץ וביצוע פעולות על-ידי החטיבה בתחומי פעילותה, וזאת בתנאים שנקבעו בהצעה. עקרון זה יחול למעט במצב בו מדובר בהתקשרות שהיא גדורה, קונקרטית ואגב פרויקט פרטני, ושאינה כוללת העברה לחטיבה של סמכויות הכרוכות בקביעת מדיניות, הפעלת שיקול דעת ויצירת סדרי עדיפויות, אלא משימות ביצועיות בלבד. במצב דברים זה ניתן לוותר על התנאים הקבועים בס"ק א – ג לאותו סעיף. נסיבה נוספת המהווה תנאי לאמור היא כי היקפן הכולל של התקשרויות משרדי הממשלה בשנה נתונה לפי סעיף זה אינו עולה על עשרה אחוזים (10%) מהיקף ההתקשרויות השנתיות לצורך ביצוע תכנית העבודה השנתית לאותה שנה. לצורך הבטחת פיקוח ומעקב על קיום הוראה זו ייקבעו בהסכם המסגרת כללי דיווח למשרד החקלאות של המשרדים שיבקשו לבצע התקשרויות בהסכמים פרטניים עם החטיבה, בטרם עריכת ההסכמים האמורים.

16. להשלמת המסגרת הנדרשת לפעילות החטיבה, כגורם המפעיל שיקול דעת שלטוני במהותו, מוצע לקבוע בהחלטה זו, וביתר פירוט בהסכם המסגרת הוראות "תפעוליות" וחובות שונות כגון - חובות דיווח, פירוט סדרי תשלום, כפיפות עובדי החטיבה להוראות מטעם המשרד, תפקידיהם של שומרי סף מטעם הממשלה, עצמאותם אל מול החטיבה וכפיפותם המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ולאגף החשב הכללי באוצר, לרבות סמכות הממשלה לנקוט בסנקציה של שינוי, צמצום או ביטול תכנית העבודה, באותה שנה או בשנה שלאחריה, הכל לפי העניין, לאחר קיום הליך שימוע לגורמי החטיבה.

17. בין היתר, על מנת לאפשר למשרד החקלאות לממש את אחריותו בהתאם להצעת ההחלטה, מוצע לפעול להקמת יחידה ייעודית במשרד לצורך תכלול תכנית העבודה המפורטת, ניהול ההתקשרויות עם החטיבה וביצוע בקרה ופיקוח על פעילות החטיבה. בנוסף על היחידה שתוקם שתחייב תוספת של 4 תקני כוח אדם, יתווספו לתקני כוח האדם במשרד, תקן אחד לפחות ללשכה המשפטית ושני תקנים יעודיים לחשבות. המבנה הארגוני, רמות המשרה ותיאורי התפקיד ייקבעו בתיאום עם נציבות שירות המדינה.

18. באשר לגורמים המוסמכים לפעול בשם החטיבה – שהיא חלק מההסתדרות הציונית העולמית ואינה מהווה ישות משפטית עצמאית, מוצע לקבוע בהחלטת הממשלה כי בהסכם המסגרת ובהסכמים הפרטניים יוטלו חובות מפורשות ותוטל אחריות על מנכ"ל החטיבה ועובדיה. בהמשך לכך מתחייבת הטלת חובות עמידה בכללי אתיקה ומשמעת וחובות נוספות מתחום המשפט המנהלי שיבטיחו איזונים ובלמים בפעולותיה של החטיבה ובפעילות עובדיה. הוראות בעניין זה נכללות בסעיפים 11 עד 18 בהצעת ההחלטה. בהוראות אלה נקבע כי מכוח ההסכם תוכפף פעילות החטיבה לחובות כלליות מתחום המשפט הציבורי, ולעקרונות של שקיפות, הגינות ושוויון, מניעת פעילות תוך חשש לניגוד עניינים וכל מגבלה אחרת הנחוצה לשם שמירה על טוהר המידות ולהבטחת

אמון הציבור בפעילות החטיבה ופעילות הממשלה באמצעותה.

19. החלטת הממשלה המוצעת משמעה ביטול למעשה של המגבלה הטריטוריאלית על פעילות החטיבה רק בתחומי מועצות אזוריות והרחבתה לכלל המרחב הכפרי, בהתאם להגדרה מקצועית המוצעת בהצעה. הגדרה זו מתבססת על הגדרת ישוב כפרי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והכוללת גם את הישובים הנכללים במועצות האזוריות. הגדרה זו שנקבעה בהצעה, היא הגדרה שמשמשת את המשרד באופן תדיר, בנהלי תמיכה שונים שעניינם פיתוח המרחב הכפרי. יובהר כי מתן עדיפות לאזורים או יישובים מסוימים בפעילות החטיבה, מותנית בקבלת החלטת ממשלה בהתאם לקבוע בפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית.

20. משמעות נוספת להחלטת הממשלה המוצעת היא במעבר להקצאת משאבים לפי קריטריונים מקצועיים ועקרונות כלליים של שוויון, תוך מתן הזדמנות לציבור הרלוונטי להשמיע טענות, כמקובל לגבי הקצאת תמיכות במגזר הציבורי.

21. יובהר כי מאחר שלא נקבע בחוק תקצוב ישיר של החטיבה, מסלול העברת הכספים לחטיבה הוא מסלול הסכמי. מנגנוני הבקרה והפיקוח על פעילות החטיבה ייקבעו אף הם בהסכמים – בין בהסכם המסגרת ובין בהסכמים נקודתיים לביצוע משימות מסוימות, שייקבעו בהחלטות ממשלה.

22. יובהר כי התקציב המוקצה בהחלטת ממשלה זו יוכל לשמש לביצוע פעולות שלא באמצעות החטיבה, בין היתר אם ימצא כי מדובר בפעולות שהחטיבה אינה מוסמכת או שאינה רשאית לבצען, או אם ימצא כי יעיל יותר לבצען בדרך אחרת (כגון תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, או עקב תיקון או שינוי תכנית העבודה במהלך השנה).

23. בנוסף, מאחר שנושא ניהול המקרקעין ביהודה ושומרון על-ידי החטיבה להתיישבות כולל היבטים המשתרעים מעבר לנושא הסדרת היחסים בין הממשלה לבין החטיבה להתיישבות בו עוסקת החלטה זו, מצוין בהצעה כי הממשלה רושמת לפנייה את הודעת ראש הממשלה לפיה מונתה על ידו וועדה שתגבש המלצות לממשלה בנושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביהודה ושומרון. הובהר בהצעה כי החלטה זו אינה עוסקת בנושא זה.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

#### **תקציב**

מסגרת התקציב שתיכלל בהסכם המסגרת לצורך התקורה תהיה עד 36 מלש"ח לשנה. סכום זה ייבחן אחת לחמש שנים ע"י משרד החקלאות, והסכם המסגרת יתוקן בהתאם, במידת הצורך.

לצורך מימוש החלטה זו ולשם פיתוח תחום ההתיישבות במשרד החקלאות יקצה משרד האוצר לתקציב משרד החקלאות סכום שיסוכם בין המשרדים.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לצורך פעולות תכלול תכנית העבודה על פי הצעה זו, ניהול ההתקשרויות עם החטיבה וביצוע בקרה ופיקוח על פעילות החטיבה תוקם במשרד החקלאות יחידה ייעודית. לצורך כך, יוקצו למשרד החקלאות ופיתוח הכפר 4 תקני כוח אדם ייעודיים ונוספים לתחום זה, מהם אחד יוקצה ללשכה המשפטית. בנוסף יוקצו לחשבות משרד החקלאות 2 תקני כוח אדם ייעודיים, לצורך הטיפול והבקרה על תחום זה.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך  
שר הבינוי והשיכון – תומך  
שר הביטחון – תומך  
השר לפיתוח הנגב והגליל – תומך  
שר העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים – תומך  
שר התיירות – תומך

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה זו באה במקום החלטת ממשלה מס' 2069 מיום 22.07.2007, החלטת ממשלה מס' 601 מיום 19.07.2009 והחלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.06.2011. לצורך יישום החלטה זו, לתקן את סעיף 18 בהחלטת ממשלה מס' 2017 מיום 21.09.2014 ואת סעיפים 1(ג) ו-2(ב) להחלטת ממשלה 1170 מיום 12.01.2014, כך שבמקום המילים "למשרד ראש הממשלה" יירשם בסעיפים אלו "למשרד החקלאות ופיתוח הכפר".

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

### סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי;

סיווג משני: אין

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר

ד' בתשרי התשע"ז  
06 באוקטובר 2016

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל והחטיבה להתיישבות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

### רקע

1. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – החטיבה או החטיבה להתיישבות) הוקמה בשנת 1971 כגוף ביצוע שתכליתו לפעול לפיתוח ההתיישבות. להסתדרות הציונית העולמית, במסגרתה פועלת החטיבה, מעמד מיוחד המעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952 (להלן – חוק המעמד או החוק), ויחסיה עם הממשלה מעוגנים גם במסגרת אמנה שנחתמה מכוחו של החוק. בין ממשלת ישראל, באמצעות החשב הכללי, לבין ההסתדרות הציונית, נחתם ביום 14.5.2000 גם הסכם בעניין פעילותה ותקצובה של החטיבה. לאורך השנים, תקציב החטיבה מומן באופן מלא מתקציב המדינה.
2. ביום 26.2.2015 הופצה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ) בעניין צבר אנומליות בקשר שבין החטיבה להתיישבות לבין המדינה והתיקון המתחייב (להלן – חוות הדעת). בחוות הדעת נקבע, בין היתר, כי ריכוז הסמכויות והתפקידים שביצעה החטיבה בפועל והצטברותם, כוללים תפקידים שבליבת הסמכות השלטונית וככאלו לא ניתן לבצעם באמצעות גוף שאינו גוף שלטוני. עוד נקבע כי על המדינה להפסיק את תקצובה הישיר של החטיבה. בחוות הדעת נקבע כי אין מניעה לכך שרשויות המדינה יסתייעו בחטיבה, כגוף ביצוע, זאת במסגרת התקשרויות קונקרטיות וגדורות, שתערכנה בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק חובת מכרזים) ותקנותיו. כן נקבע כי במסגרת התקשרויות כאמור לא ניתן יהיה להעביר לחטיבה ביצוע פעולות של חלוקת תמיכות ומשאבים לגורמים שלישיים.
- בחוות הדעת נקבע כי יבחן גם הצורך בקיומו של הסכם מסגרת בין החטיבה לבין הממשלה והרכיבים שייכללו בו, אולם אין בקיומו של הסכם מסגרת כאמור כדי לייתר את החובה לערוך התקשרויות קונקרטיות.
3. בעקבות חוות הדעת הוקמה ביום 19.5.2015 ועדת מנכ"לים עליה הוטל לבחון את דפוסי ההפעלה והיחסים בין הממשלה לבין החטיבה, ולהביא את המלצותיה לאישור הממשלה. ועדת המנכ"לים התפזרה מבלי שהגישה את המלצותיה לממשלה, אולם עבודתה שימשה בסיס לגיבושה של הצעת ההחלטה הנוכחית.
4. בהחלטת ממשלה מסי' 15 מיום 19.5.2015 הועברה האחריות לתכלול העבודה מול החטיבה ממשדד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

5. ביום 29.12.2015 פורסם ברשומות תיקון לחוק המעמד. בתיקון הוסף לחוק סעיף 6ב, שכותרתו "מעמד החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית", וזו לשונו –

6ב. (א) מדינת ישראל מכירה בייחודה של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן – החטיבה להתיישבות) כאחת מזרועות הביצוע למימוש ייעודה של ההסתדרות הציונית העולמית, בעלת יכולת מקצועית מוכחת בתחום פיתוח ההתיישבות בארץ ישראל.

(ב) (1) ממשלת ישראל רשאית, בהסכמת ההסתדרות הציונית העולמית, לאצול מסמכיותיה בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים, בהתאם למדיניות שעליה תחליט, להסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות, ולשם כך רשאית היא לכרות הסכמים, כלליים או פרטניים, בין משרדי הממשלה לחטיבה להתיישבות לשם מילוי משימותיה של החטיבה להתיישבות כפי שתחליט הממשלה; ההסכמים יכללו, בין השאר, את גובה ואופן התשלום וכן הסדרי פיקוח ובקרה, בשם לב לאופייה ולתפקידיה הייחודיים של החטיבה להתיישבות;

(2) אין באצילה כאמור בפסקה (1) כדי להפוך את החטיבה להתיישבות לרשות מרשויות המדינה;

(3) בסעיף זה, "תחומים נוספים" – תחומי הפעילות שנמנו באמנה שנכרתה בין הממשלה ובין ההסתדרות הציונית העולמית לפי סעיף 7, כתפקידי ההסתדרות הציונית העולמית.

(ג) החטיבה להתיישבות מוסמכת לבצע את כל הפעולות הדרושות לשם מימוש הסמכויות שנאצלו לה לפי סעיף קטן (ב), מילוי החלטות הממשלה וביצוע ההסכמים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות, ובכלל זה להקצות משאבים, לבצע פעולות תכנון ופיתוח, לפרסם מכרזים ולהתקשר עם גורמים אחרים, להפעיל מערך ליווי וייעוץ להתיישבות ולסייע בפיתוח התשתיות הקהילתיות והכלכליות בהתיישבות, והכול בכפוף להחלטות הממשלה ולהסכמים שבין הממשלה והחטיבה להתיישבות.

(ד) במסגרת הפעלת סמכויותיה לפי סעיף זה, יחולו על החטיבה להתיישבות הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, בכל הנוגע להתקשרות שלה בחוזה לביצוע עסקה בטובין, לביצוע עבודה ולרכישת שירותים.

(ה) הוראות סעיף זה יחולו גם על החלטות הממשלה ועל הסכמים שהתקבלו או נחתמו לפני תחילתו של חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (תיקון מס' 2), התשע"ו-2015, לפי העניין.

6. יחד עם התיקון לחוק המעמד בוצע גם תיקון לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן - חוק חופש המידע) בו נוספה החטיבה להתיישבות להגדרת "רשות ציבורית" (הגדרה בה מנויות הרשויות הציבוריות עליהן חל חוק חופש המידע) –

החטיבה להתיישבות, במסגרתה הפעלת סמכויותיה לפי סעיף 6 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, בכל הנוגע לניהול ענייניה הכספיים של החטיבה להתיישבות, לרבות מידע על אודות הוצאותיה, הכנסותיה, דוחותיה הכספיים, קביעת תקציבה וביצועו, וכן מידע לעניין מכרזים והתקשרויות בחוזים לביצוע עסקאות בטובין או עבודות או לרכישת שירותים, שהיא צד להם".

7. כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, התיקון לחוק שינה את המצב המשפטי בכל הנוגע לאפשרות לאצול סמכויות שלטוניות לחטיבה להתיישבות, ובכלל אלה סמכויות שעניינן הקצאת משאבים לצדדים שלישיים. לפי החוק לאחר התיקון, הממשלה רשאית, בהסכמת ההסתדרות הציונית העולמית, לאצול מסמכויותיה להסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה, בהתאם למדיניות שעליה תחליט, והחטיבה מוסמכת לבצע פעולות שונות לשם מימוש הסמכויות שהואצלו לה, ובכלל זה להקצות משאבים, בכפוף להחלטות ממשלה ולהסכמים שתערוך עם הממשלה.

8. בהצעת החלטה זו מוצע לאצול מסמכויות הממשלה בתחומים שונים לחטיבה, ולבצע לראשונה הסדרה כוללת ומקיפה של מערכת היחסים שבין הממשלה לבין החטיבה, נוכח המצב המשפטי החדש לאחר תיקון החוק. אחת ממטרותיה המרכזיות של הצעת ההחלטה היא לקבוע את הסדרי הפיקוח על פעולות החטיבה, הנדרשים לצורך מתן מענה לאנומליות שעוללות להיווצר (בדומה למצב בעבר, שתואר בחוות הדעת), גם לאחר התיקון לחוק. ההסדר המוצע כולל סדרת הוראות וכללים שיחולו על ההסתדרות הציונית העולמית, מנכ"ל החטיבה להתיישבות ועובדיה, באופן שיבטיח ששיקול הדעת שיופעל על ידם מכוח הסמכויות שיואצלו להם, יופעל בהתאם להנחיות מדיניות מפורטות שנקבעו על ידי הממשלה, ובמסגרת כללי פיקוח ובקרה הדוקים.

9. מוצע, כי מערכת היחסים בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית והחטיבה תעוגן בהסכם מסגרת רב שנתי שייחתם לתקופה של 5 שנים, תוך אפשרות להאריכו בשתי תקופות נוספות בנות 5 שנים כל אחת. הסכם זה, המיועד להסדיר את מערכת היחסים בין הממשלה לחטיבה במשך 15 השנים הבאות, יהווה את המסגרת העקרונית מכוחה יחולו כללי הפיקוח והבקרה שיופעלו ביחס לפעילות החטיבה. בהמשך לכך יבוצעו התקשרויות שנתיות קונקרטיות לביצועה של תכנית עבודה שנתית שתיקבע באופן המפורט בהצעת ההחלטה.

10. אחד מתחומי פעילותה של החטיבה להתיישבות הוא ניהול מקרקעין בהתיישבות הכפרית ביהודה ושומרון. סוגיה זו כוללת היבטים מורכבים הנבחנים בימים אלה על ידי ועדה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. ההחלטה אינה עוסקת בתחום פעילות זה של החטיבה.

11. כפועל יוצא מהחלטת הממשלה המוצעת, החלטות ממשלה קודמות שעסקו ביחסי הממשלה והחטיבה להתיישבות יבוטלו. כמו כן, יבוטל ההסכם אשר נחתם ביום 14.5.2000 בין הממשלה להסתדרות הציונית העולמית, וההסכמים מכוח החלטה זו יבואו תחתיו.

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

12. גיבוש הצעת ההחלטה חייב מתן מענה למספר קשיים משפטיים, הנובעים מייחודיותם של החטיבה להתיישבות ושל מודל ההפעלה אותו מבקשת הממשלה להמשיך ליישם מול החטיבה, הכולל אצילת סמכויות שלטוניות מובהקות בתחום ההתיישבות, ובפרט כאלה שעניין הקצאת משאבים לגורמים שלישיים.

13. הקושי המשפטי המרכזי נובע מהמתח בין הצורך לאפשר את יישום מדיניות הממשלה ואת הגשמת רצון המחוקק, כפי שבא לידי ביטוי בתיקון לחוק המעמד, להמשך פעילותה של החטיבה להתיישבות כ"זרוע ביצוע של הממשלה", כבעבר; לבין העובדה שהחטיבה וההסתדרות הציונית העולמית אינן רשויות מרשויות המדינה, ולא קיימים לגביהן, גם לאחר תיקון החוק, מנגנונים שיבטיחו את קיומן של דרישות המשפט המנהלי בכל הנוגע לאצילת סמכויות שלטוניות והפעלתן.

14. יובהר, כי דרישות אלה אינן דרישות בעלות משמעות משפטית "טכנית" בלבד. נוכח כוונת הממשלה להמשיך ולהפעיל את החטיבה להתיישבות כ"זרוע ביצוע", בהיקפים נרחבים כבעבר, בתחומי תוכן ופעילות רבים ומגוונים (הקמת יישובים כפריים, פיתוח מקורות תעסוקה בהתיישבות הכפרית, חיזוק ושיקום יישובים כפריים חלשים ועוד) וכן בהיקפים תקציביים ניכרים, קיומן של דרישות אלה הוא הכרחי לצורך אצילת סמכויות שלטוניות וכן לשם ביסוסו של אמון הציבור בפעולות הממשלה באמצעות החטיבה. לאחר הקביעות שבחוות הדעת, והטענות שהתעוררו בשנים האחרונות באשר לחוסר שקיפות והטייה סקטוריאלית ואף פוליטית בפעילותה של החטיבה (שזכור תוקצבה באופן מלא במישרין מתקציב המדינה), קיימת חשיבות רבה ליצירת מודל חדש ומעודכן לפעילות החטיבה, שיחייב אותה בעמידה בכללי דיווח, בקרה, שקיפות ותקינות מנהלית, אשר יאפשרו את האצילה האמורה כמו גם שיקומו וביסוסו של אמון הציבור בפעולותיה ובפעולות הממשלה באמצעותה.

15. הדרך לפתרונו של הקושי המשפטי, על היבטיו השונים, מובאת בהצעת ההחלטה ובמנגנונים המוצעים בה, כמפורט להלן.

## מעמדה של ההסתדרות הציונית העולמית והחטיבה, לאחר התיקון לחוק המעמד:

16. לפני התיקון לחוק, משמעותו של חוק המעמד היתה הצהרתית בלבד, ותכליתו היתה לתת ביטוי לקשר ההיסטורי בין ישראל למדינת ישראל, לרעיון וזיקת הגומלין שבין מדינת ישראל והעם היהודי, קשר וזיקה הבאים לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בהגשמת ייעוד קיבוץ הגלויות למדינה היהודית (בג"ץ 4212/91 סמיון רוז'נסקי נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, פ"ד מז(2) 661, והציטוטים שם, מפי המשנה לנשיא מ' אלון). החוק לא קבע סמכויות שלטוניות או האציל אותן, ולא חייב את ההסתדרות הציונית העולמית או את הסוכנות היהודית לא"י לבצע משימות כלשהן, אלא על פי רצון.

17. חצי שנה טרם חקיקתו של התיקון לחוק המעמד, התייחס בית המשפט העליון למעמדה המיוחד של החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית, במסגרת עתירות שהוגשו ביחס לקביעות שבחוות הדעת (בג"ץ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון נ' סיעת הליכוד בכנסת ה-20, פסק דין מיום 29.6.15, פורסם

בנבו). פסק הדין לא נקט עמדה ביחס לקביעות המהותיות שבחוות הדעת, אך התייחס לתפקידה הייחודי של החטיבה ודרכי פעולתה הראויות, כפועל יוצא מכך:

"נוסיף: החטיבה להתישבות היא חלק מן המוסדות הלאומיים – ההסתדרות הציונית – ומעוגנת מוסדית בהיסטוריה חשובה ומשמעותית של הציונות ובניין הארץ, דבר שעליו כשלעצמו אין המשנה ליועץ המשפטי חולקת, ואדרבה. קשה מאוד להתייחס אליה כ"קבלן שירותים" גרידא. מאידך גיסא, על החטיבה לפעול על פי דין ובשקיפות, ולא להיות חלילה "חור שחור" באופן כלשהו לעומת מערכת הממשל בחינת "עוקף כללי הממשל", ועל כך לכאורה אין חולק. אם מוטלות על החטיבה משימות, בלא שניכנס להגדרתן, היא אינה יכולה כמובן לפעול עקרונית באופן שונה מאשר משרדי הממשלה המפעילים אותה, כדי שלא ליצור אפשרות לחריגה מהוראות שאילולא כן היו מחייבות משרד ממשלתי" (עמ' 9, פסק דינו של השו' רובינשטיין).

18. בעניין רוז'נסקי עסק בית המשפט בשאלה, האם היתה הממשלה מוסמכת לאצול למי שאינו שר ואינו עובד מדינה סמכויות בנושא קליטת עליה. בעניין זה נקבע, ביחס להוראות סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה (בנוסחו הקודם), כי הממשלה אינה מוסמכת לאצול למי שאינו שר ואינו עובד מדינה סמכויות בתחום זה. נקבע, כי נושא קליטת העלייה הוא חלק מסמכויות השלטון הכלליות הנתונות לממשלה, ואין – לא בחוק יסוד: הממשלה ולא בחוק המעמד – "כוונה אחרת משתמעת", שיש בה כדי להתיר לממשלה לאצול למשיבה את סמכותה לקליטת העלייה.

19. מצב זה השתנה לאחר התיקון לחוק המעמד. כמפורט בסעיף 6ב(ב1) לחוק, הממשלה הוסמכה לאצול מסמכויותיה בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים, בהתאם למדיניות שעליה תחליט, להסתדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות.

20. עם זאת, ההסדר שנוצר בתיקון לחוק המעמד אינו מלא. הדבר יוצר מספר קשיים משפטיים.

ראשית, החוק אינו מכריע באופן ברור בשאלת סיווגה של החטיבה. מצד אחד, נקבע כי הממשלה רשאית להאציל לחטיבה סמכויות שלטוניות מובהקות, ומצד שני, נקבע במפורש כי אין בהאצלת הסמכויות כדי להפוך את החטיבה לרשות מרשויות המדינה.

שנית, יש קושי להתייחס לחטיבה כאל אישיות נפרדת מההסתדרות הציונית העולמית (ביחס לאחרונה קובע ס' 11 לחוק המעמד, כי היא אישיות משפטית). יובהר, כי החטיבה, כשלעצמה, אינה אישיות משפטית נפרדת, והיא פועלת כיחידה בתוך ההסתדרות הציונית העולמית. למרות זאת, ס' 6ב לחוק הוא הוראה מיוחדת העוסקת במעמדה של **החטיבה**, בנפרד מזה של ההסתדרות הציונית העולמית.

פתרונם של קשיים אלה מוצא את ביטוי בהסדרים השונים המובאים בהצעת ההחלטה.

21. באשר לשאלת סיווגה של החטיבה: בענייננו המחוקק הבהיר כי "אין באצילה כדי להפוך את החטיבה לרשות מרשויות המדינה", אך לצד זאת אפשר לממשלה לאצול לה סמכויות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת שלטוני. דואליות זו מחייבת את המסקנה הפרשנית כי יש לסווג את החטיבה כ"גוף דו מהותי",



הכפוף למערכת דואלית של כללים ונורמות- מתחום המשפט הפרטי ומתחום המשפט הציבורי. לעניין זה נקבע, כי "הנורמות והכללים האמורים יופעלו תוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, ולייחוד זה השפעה הן על העקרונות מתחום המשפט הפרטי והן על הנורמות מתחום המשפט הציבורי" (ע"א 294/91 **חברה קדישא נ' קסטנבאום**, פ"מ מו(2) 464, כפי שצוטט בעניין **רוז'נסקי** לעיל).

אופן היישום של סוגי הכללים האמורים אינו פשוט, והוא משתנה "לפי אופיו המיוחד של הגוף הדו מהותי ונסיבותיו של כל מקרה ומקרה" (בג"צ 731/86 **מיקרודף נ' חברת החשמל** פ"ד מא(2) 449, כפי שצוטט בעניין **רוז'נסקי** לעיל). המודל המובא בהצעת ההחלטה משקף את ההסדרים המיוחדים שיש להחיל על החטיבה להתיישבות כגוף דו מהותי בעל מאפיינים הייחודיים לו (לעניין זה ר' הרחבה בפרק **תנאים לאצילת סמכויות הממשלה להסדרות הציונית העולמית**, להלן).

22. באשר לאפשרות להטיל חובות ולהחיל כללים על החטיבה, שאין לה אישיות נפרדת מזו של ההסדרות הציונית העולמית: מובן, כי המחוקק בחר לאפשר לממשלה להמשיך ולבצע פעולות באמצעות החטיבה להתיישבות, כחלק בלתי נפרד מההסדרות הציונית העולמית, והימנעותו מהפרדה בין "אישיותה" של החטיבה להתיישבות לבין אישיותה של ההסדרות הציונית העולמית היתה מכוונת. על כן, לא היה מקום לגבש הסדרים מבניים חדשים, שהיו יכולים לפתור את הקושי בדרך של יצירת מבנה ארגוני חדש ונפרד לחטיבה, בניגוד לכוונת המחוקק.

כדי להתגבר על הקושי, מוצע לחדד ולהבהיר לאורך הצעת ההחלטה כי אצילת הסמכויות מתבצעת להסדרות הציונית העולמית, אשר תממשן **באמצעות** מנכ"ל החטיבה ועובדי החטיבה. מנכ"ל החטיבה ועובדיה הם הגורמים המשפטיים הנפרדים מההסדרות הציונית העולמית, באמצעותם מתבצעות פעולות החטיבה, והם הגורמים עליהם מוצע להטיל את החובות והכללים שצריך שיוטלו על החטיבה. בהתאם לכך, ההסכמים של הממשלה ייחתמו (בדומה להסכם "העודפים המחויבים" והסכם "עוטף עזה", המוזכרים בדברי ההסבר) מול ההסדרות הציונית העולמית, ובמסגרתם תתחייב ההסדרות הציונית העולמית להחיל חובות וכללים שונים על מנכ"ל החטיבה ועובדיה, שיבצעו בפועל את הפעולות מכוח הסמכויות שהואצלו לה. פרשנות זו מתיישבת עם לשונו של ס' 6ב(ב1) לחוק, לפיו "ממשלת ישראל רשאית... לאצול מסמכויותיה.. **להסדרות הציונית העולמית, באמצעות החטיבה להתיישבות**".

בהתאם לפרשנות זו, יש לקרוא את סעיף 6ב(ג) לפיו "**החטיבה להתיישבות מוסמכת**..." ואת סעיף 6ב(ד) לפיו "**יחולו על החטיבה להתיישבות הוראות חוק חובת המכרזים**..." : "הוראות אלה יש לקרוא לא כהוראות המסמיכות את החטיבה או מחילות על החטיבה הוראות, אלא כהוראות המסמיכות את מנכ"ל החטיבה ועובדיה ומחילות על מנכ"ל החטיבה ועובדיה הוראות, בכל הקשור להפעלת סמכויות שהואצלו להסדרות הציונית העולמית לפי החוק.

#### **תחומי פעילותה של החטיבה להתיישבות:**

23. החוק מאפשר לממשלה לאצול סמכויות שלטוניות בתחומים נרחבים שאינם מוגדרים במדויק, לגורם שאינו ממשלתי. החוק לא מפרט את הסמכויות שהממשלה רשאית לאצול לחטיבה, אך מסמך את הממשלה לאצול מסמכויותיה לחטיבה "בתחום ההתיישבות ובתחומים נוספים".

24. ה"תחומים הנוספים", לפי ס' 6ב(ב)(3) לחוק, הם תחומי הפעילות המנויים באמנה שנכרתה בין ממשלת ישראל להסתדרות הציונית העולמית, כתפקידיה של ההסתדרות הציונית העולמית.

באמנה מנויה רשימה ארוכה של תחומי פעילות, שכל אחד מהם מנוסח באופן כללי ובהרחבה: ארגון פעולות העלייה בתפוצות והעברת העולים ורכושם לישראל; השתתפות בשיכונם של העולים ובקליטתם; מתן שירותי בריאות לעולים, אגב עלייתם וקליטתם; עליית נוער, טיפול בנוער והכשרתו; אחזקה ותמיכה בישראל ומחוץ לישראל של מוסדות תרבות, חינוך, מדע, דת, ספורט ומוסדות למתן שירותים חברתיים; ההתיישבות חקלאית ורכישת קרקע והכשרתה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית וקרנותיה; השתתפות ביסודם והרחבתם של מפעלי פיתוח בארץ, עידוד השקעות הון פרטי בארץ; תמיכה וסיוע למפעלי תרבות, למוסדות להשכלה גבוהה ולמכוני מחקר וטיפול בזקנים, בבעלי כשירות מוגבלת, בנכים ובנוזקים אחרים לעזרה ולשירותים חברתיים.

25. הקושי המשפטי העולה מקביעה זו של המחוקק, נובע מהפער בין הרשימה הארוכה והמרחיבה של תחומי הפעילות בהם רשאית לאצול הממשלה לחטיבה מסמכויותיה לפי החוק, להיעדר פירוט בחוק באשר לאופן בו יופעלו הסמכויות שיואצלו, ואמצעי הפיקוח והבקרה שיחולו על החטיבה בעניין זה. למעשה, כל שנאמר בחוק הוא כי בהסכמים שייכרתו בין משרדי הממשלה לחטיבה להתיישבות ייכללו "הסדרי פיקוח ובקרה, בשים לב לאופייה ולתפקידיה הייחודיים של החטיבה להתיישבות" (ס' 6ב(ב)(1)). מעבר לכך, התיקון לחוק קבע כי במסגרת הפעלת סמכויותיה לפי החוק, יחולו על החטיבה הוראות חוק חובת המכרזים, בכל הנוגע להתקשרות שלה בחוזה לביצוע עסקה בטובין, לביצוע עבודה ולרכישת שירותים (ס' 6ב(ד)), ובמסגרת התיקון העקיף לחוק חופש המידע, נוספה החטיבה להתיישבות להגדרת "רשות ציבורית" עליה חל החוק האמור.

26. לשם צמצום הפער שתואר לעיל, מוצע בהצעת ההחלטה, מצד אחד, להגדיר באופן ברור את תחומי הפעילות של החטיבה להתיישבות, תוך התמקדות בקידום ההתיישבות הכפרית - חקלאית וקהילתית, כמוגדר בהצעה; ולפרט, מצד שני, את הסדרי הפיקוח והבקרה שיחולו על החטיבה בעת הפעלת הסמכויות שהואצלו. בפרק זה של חוות הדעת תובא התייחסות לחלק הראשון של "המשוואה", כלומר - להגדרת תחומי פעילותה של החטיבה, ואילו לחלק השני, שעניינו הסדרי הפיקוח והבקרה שיחולו על החטיבה, יתייחס הפרק העוסק בתנאים לאצילת סמכויות הממשלה להסתדרות הציונית העולמית, להלן.

27. כאמור בהצעת ההחלטה, מטרתה לסייע ביישום מדיניות הממשלה בעניין קידום ההתיישבות הכפרית - חקלאית וקהילתית, לאור מאפייני הפעילות בתחום זה, המצריכים טיפול פרטני תוך ראייה כוללת והיכרות מעמיקה עם היישובים הכפריים על ידי גוף שטח מומחה, הוא החטיבה להתיישבות. בכך ניתן ביטוי לעובדה שבשנים האחרונות, התמקדה פעילותה של החטיבה להתיישבות בעיקר בתחום

ההתיישבות הכפרית. בהתאם, האצלת הסמכויות תיעשה רק בתחומים הרלוונטיים ל"תחום ההתיישבות הכפרית – חקלאית וקהילתית".

"תחום ההתיישבות הכפרית" מוגדר בהצעה ככולל את כלל היישובים הכפריים, בהתאם להגדרת "יישוב כפרי" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכן יישובים המצויים בשטחן של מועצות אזוריות. יובהר, כי אין בהחלטה זו כדי לקבוע אזורי עדיפות, וכי מתן עדיפות בפעילות החטיבה מכוח אצילת הסמכויות תיעשה בהתאם לקבוע בפרק כ"לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) התשס"ט - 2009 (פרק כ"ו: אזורי עדיפות לאומית).

28. במסגרתו של תחום ההתיישבות הכפרית – חקלאית וקהילתית, מפורטים בהצעה תחומי פעילות של החטיבה, בהם היא תבצע פעולות מכוח אצילת הסמכויות. תחומים אלה מוגדרים באופן מצומצם ומפורט יותר ביחס ל"תחומים הנוספים" לפי סעיף 6ב(ב)(3) לחוק, כמפורט להלן: קידום תכנון פרוגרמתי ותכנון סטטוטורי לצורך הקמת יישובים כפריים חדשים; ביצוע פעולות להקמת יישובים חדשים במגזר הכפרי, בהתאם להחלטות הממשלה: פריצת דרכים, הנחה וביצוע של תשתיות על ושל תשתיות ראשיות, הקמת מחנה זמני לקבוצות התיישבות; ביצוע פעולות תכנון ופיתוח ושיקום תשתיות בהתיישבות הכפרית: פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, פריצת דרכים, סלילת כבישים ומדרכות, הנחת קווי תאורה; הקמה, שיפוץ, הרחבה ופיתוח מבני ציבור בהתיישבות הכפרית: השלמת בינוי ושיפוץ גני ילדים, מעונות וכל מבנה קהילתי או מבנה היוצר עוגן קהילתי לקליטה ליישוב או לאזור; פיתוח מקורות תעסוקה בתחומי חקלאות, תיירות כפרית, יזמות עסקית – כלכלית ופיתוח "מנועי צמיחה" בהתיישבות הכפרית; הקמה ותחזוקה של תשתיות והקמת אתרי מגורים זמניים במסגרת פעילות לקליטת עולים חדשים; ניהול מבנים יבילים ומבני קבע למטרות קליטה, קהילה וחברה, בהתיישבות הכפרית; חיזוק ושיקום יישובים כפריים חלשים בהיבטים חברתיים או כלכליים: פרסום ומיתוג היישוב או האזור, קיום אירועים לעידוד קליטת מתדיינים חדשים והפעלת מערכי מתנדבים ורכזי קליטת מתדיינים חדשים ברשויות המקומיות; פעולות לעידוד צמיחה דמוגרפית בהתיישבות הכפרית, ליווי קהילתי וחברתי של היישובים וביצוע פעולות כמוסד מיישב לפי חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, תשי"ג-1953 והמשך ניהול המקרקעין ביישובים הישראליים שבמגזר הכפרי ביהודה ושומרון. כאמור, הצעת ההחלטה והמנגנונים המוצעים בה, אינם עוסקים בתחום אחרון ומורכב זה, שכן אין מקום לבצע בו שינויים, לפני שהושלמה הבחינה המקיפה הנערכת בעניין.

29. מהרשימה לעיל עולה כי תחומי פעילות של החטיבה, בהם תתבצע אצילת הסמכויות לפי הצעת ההחלטה, הם מפורטים ומתמקדים ברובם בפעולות תכנון והקמה של מבנים ותשתיות, וכן פעולות חברה וקהילה לשם ביסוסה וחיזוקה של ההתיישבות הכפרית. מיעוטם של תחומי הפעילות מנוסחים באופן רחב ("פעולות לעידוד צמיחה דמוגרפית בהתיישבות הכפרית"), אך תכלית הפעילות בתחומים אלה היא ברורה וממוקדת.

30. למען הסר ספק מובהר בהצעה כי אין בהגדרת תחומי פעילות של החטיבה כדי לגרוע מאחריותו ומסמכותו של משרד ממשלתי ייעודי לביצוע משימות בתחומים הנמצאים באחריותו. הוראה זו עולה

בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה לפיה האצילה אינה פוטרת את השרים מאחריות לסמכות (י. זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב', בעמ' 551).

31. עוד מובהר בהצעה כי פעולות שתבוצענה על ידי החטיבה מכוח הסמכויות שיואצלו לה בתחומי פעילות אלה לא יכללו פעולות שלטוניות מובהקות המבוצעות על ידי המדינה או על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון, כבעלת הקרקע או כמנהלת הקרקע עבור בעליה. עוד מובהר כי ביצוע עבודות תכנון ופיתוח במקרקעי ישראל כפופות למתן הרשאה לתכנון ופיתוח על ידי רשות מקרקעי ישראל, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ולדיני המכרזים. גם הוראות אלה יש בהן כדי לצמצם ולתחם עוד יותר את גדר הסמכויות המואצלות.

32. הבהרה חשובה נוספת בהקשר זה המובאת בהצעת ההחלטה, היא כי זו אינה עוסקת בנושא ניהול אדמות המדינה במגזר הכפרי ביהודה ושומרון. מאחר ונושא ניהול המקרקעין ביהודה ושומרון על-ידי החטיבה להתיישבות כולל היבטים המשתרעים מעבר לנושא הסדרת היחסים בין הממשלה לבין החטיבה להתיישבות בו עוסקת החלטה זו, מוצע להחליט להורות לוועדת המנכ"לים שמונתה על ידי ראש הממשלה להמשיך ולבחון את הנושא.

33. יצוין כי הסמכויות לבצע את הפעולות ב"תחומי פעילותה של החטיבה" כמוגדר בהצעת ההחלטה, אינן סמכויות שהוקנו לממשלה מכוח הוראה חוקית מיוחדת, ועל כן יש לראות בהן פעולות המבוצעות על ידי הממשלה מכוח סמכותה השירותית, לפי ס' 32 לחוק יסוד: הממשלה. פעולות אלה הן מסמכויותיה הטבועות של הממשלה, אותן היא מוסמכת להאציל לאחד משריה, לפי ס' 33(א) לחוק יסוד: הממשלה. סמכות שהואצלה מן הממשלה אל שר, למעט סמכות להתקין תקנות, יכול השר על פי סעיף 33(ג) לחוק יסוד: הממשלה לאצול לעובד ציבור אם הממשלה הסמיכה אותו לכך (ר' בג"ץ 11075/04 דוד גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט, פסק דין מיום 5.12.07, פורסם בנבו). באשר לאפשרות לאצול את הסמכויות למי שאינו עובד ציבור, ר' הרחבה בפרק שלהלן, שעניינו אצילת סמכויות שלטוניות לגורם שאינו חלק מהמערכת השלטונית.

34. בשלב גיבושה של הצעת ההחלטה הועלתה הטענה כי אצילת סמכויות הממשלה ב"תחומי פעילותה של החטיבה" כמוגדר בהצעת ההחלטה, אינה אפשרית, שכן מדובר בסמכויות שהן ב"גרעין הקשה" של סמכויות הרשות המבצעת. טענה זו קשה לקבל.

ראשית, סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה, המשמש כבסיס החוקתי לטיעון, הינו סעיף בעל משמעות הצהרתית בעיקרו, שקשה לבסס עליו טענות נגד חוקתיות הפרטתם של שירותים ממשלתיים שונים, בין היתר משום שהוא אינו קובע מפורשות תפקידים או תחומי פעילות פרטניים, שהאחריות לביצועם היא אחריות בלעדית של הממשלה (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר, פסק דין מיום 19.11.09, פורסם בנבו).

שנית, בית המשפט נמנע משרטוט מדויק של גבולותיו של אותו "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות, ואמר בהקשר זה כי "ניתן להניח כי אין מניעה חוקתית מפני הפרטת חלק מכריע מהשירותים שמספקת

המדינה, ועניין זה מצוי בעיקרו במתחם שיקול הדעת של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת" (שם, ההדגשות הוספו). בהקשר זה נאמר גם, כי השיח החוקתי (בעניין שרטוט גבולותיו של ה"גרעין הקשה" של הסמכויות) אינו אמור להחליף את השיח הציבורי. עלכן עקרונות חוקתיים צריכים לשמש אמצעי להגבלת ההפרטה רק במקרים קיצוניים יחסית (דפנה ברק ארז, **המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים**, עיוני משפט ל' תשס"ח, בעמ' 492).

שלישית, שאלת גבולותיו של "הגרעין הקשה" של סמכויות הממשלה קשורה לשאלת מידת הפגיעה בזכויות יסוד הנגרמת כתוצאה מאצילת סמכויות אלה. בעניין **המרכז האקדמי למשפט ועסקים**, קבע בית המשפט העליון כי חוק שמעניק סמכויות של ניהול והפעלת בית סוהר לידיו של תאגיד פרטי הפועל למטרות רווח, פוגע בזכויות החוקתיות לחירות אישית ולכבוד האדם של האסירים, ופגיעה זו אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, משום שאינה מידתית. במישור זה יש לבחון האם אצילת הסמכויות בתחומי פעילותה של החטיבה משפיעה על זכויות יסוד חוקתיות. בענייננו, תחומי פעילותה של החטיבה אינם כוללים פעולות פיקוח או אכיפה העלולות להיות כרוכות בפגיעה בחירויות יסוד של הפרט, ועל כן לא מתעורר חשש לפגיעה בזכויות מסוג זה. עם זאת, תחומי הפעילות של החטיבה כוללים גם הקצאת משאבים ותמיכות לצדדים שלישיים, ובמסגרת פעילות כזו עלולה להיגרם פגיעה בשוויון, אם הסמכויות לא יופעלו באופן הראוי. מענה לחשש זה, שאינו מבוטל, ניתן באמצעות הפעלת מנגנוני פיקוח שיבטיחו שוויוניות בפעולותיה של החטיבה, עליהם יורחב בפרק **תנאים לאצילת סמכויות הממשלה להסתדרות הציונית העולמית**, להלן. מכל מקום, לא די בחשש זה, כשלעצמו, כדי לבסס טענה לפיה סמכויות הממשלה בתחומי פעילותה של החטיבה אינן ניתנות לאצילה.

### **אצילת סמכויות שלטוניות לגורם שאינו חלק מהמערכת השלטונית:**

35. בטרם נדון בתנאים הראויים לאצילת סמכות הממשלה להסתדרות הציונית העולמית, יש להתמודד עם הקושי המשפטי הנובע מאצילת סמכויות שלטוניות לגורם שאינו רשות מרשויות השלטון.

הכלל הינו כי מקום שניתנת סמכות לאצול סמכות שלטונית צריך אותו אדם או גורם אליו מואצלת הסמכות להיות עובד מדינה. הטעם לכך נעוץ בעובדה שעובד המדינה הוא **חלק מהמסגרת השלטונית**, נתון לפיקוח מינהלי וכפוף לכללי אתיקה ומשמעת של השירות הציבורי (בג"צ 39/82 **הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד**, פ"ד לו(2) 537; בג"ץ 2303/90 **פיליפוביץ נ' רשם החברות**, פ"מ (מו) 1(1) 410, בג"ץ 4884/00 **עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרנריים**, פ"ד נח(5) 202, בג"ץ 1783/00 **חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נז(3) 652).

36. יחד עם זאת, בנסיבות מיוחדות, תתאפשר הסקה של תכלית חקיקתית, המאפשרת אצילה לגורם פרטי (ני זמיר, שם, בעמ' 562, וכן בעניין **פיליפוביץ**, בעמ' 425). אצילת סמכויות שלטוניות של הממשלה למי שאינו עובד הציבור אפשרית, בנסיבות המיוחדות המתאימות לכך, גם לפי חוק יסוד: הממשלה –

"אפילו סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה, הקובע במפורש כי שר רשאי לאצול את סמכותו לעובד ציבור, משאיר פתח לאצילת הסמכות למי שאינו עובד ציבור. הוא קובע (בסעיף 31ה)) כי הוראות הסעיף "יחולו אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק המקנה את הסמכות או מטיל את החובה". משמע, אפשר שמן החוק המסמך תשתמע כוונה לאפשר אצילה גם למי שאינו עובד ציבור. מכל מקום, גם מקום שהאצילה מותרת לעובד ציבור בלבד, בדרך כלל לא תהיה מניעה לאצילה חלקית של הסמכות לאדם או גוף פרטי, לרבות חברה עסקית" (י' זמיר, שם. כיום הוראה זו מופיעה בס' 33 לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי).

37. בעניין **חיפה כימיקלים** הנזכר לעיל, דן בית המשפט העליון באפשרות להאציל סמכויות שלטוניות מובהקות של תביעה פלילית, כלומר- סמכויות העמדה לדין פלילי וניהול הליכים פליליים מכוח מינוי של היועץ המשפטי לממשלה, לעורכי דין פרטיים שאינם חלק מהשירות הציבורי.

בית המשפט סבר כי בהקשר זה קיימות נסיבות מיוחדות המאפשרות אצילתה של סמכות שלטונית כה מובהקת לגורם פרטי, וזאת ממספר שיקולים: שיקולי יעילות וצורך בהגברת שלטון החוק, בהתחשב בכך שאין בכוחה של הפרקליטות לבדה לשאת במעמסה לאכיפתם של עשרות רבות של חוקים ספציפיים; שיקולים של מסורת ותרבות משפטית, שכן מקובל בכל ארצות המשפט המקובל כי התביעה הציבורית מוסמכת להיעזר במגזר הפרטי לשם ניהול התביעה הפלילית; ושיקולים של התחשבות במציאות העובדתית שנוצרה בעבר – הטלת ספק בפעילות התביעה הפלילית בעבר שנשענה על הסמכתם של אלפי עורכי דין פרטיים כתובעים, תגרוור תוצאות קשות ביותר שישבשו את מערכות אכיפת החוק הפלילי.

38. בשים לב לבחינה שנעשתה בעניין **חיפה כימיקלים** - טיב הסמכות שהואצלה והשיקולים שנמנו לקיומן של נסיבות מיוחדות המאפשרות אצילה לגורם פרטי - אין קושי לקבוע כי ניתן לאצול סמכויות שלטוניות שעניינן הקצאת משאבים ותמיכות לגורמים שלישיים, בתחום ההתיישבות הכפרית, להסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה. חלק מהשיקולים שנמנו בעניין **חיפה כימיקלים** יפים גם לענייננו – הממשלה מבקשת להאציל סמכויות שלטוניות לחטיבה משיקולי יעילות נוכח מומחיותה של החטיבה ונחיצותה ליישום מדיניות הממשלה בתחום זה, מתוך התחשבות במציאות שנוצרה בעבר, בה במשך עשרות שנים מילאה החטיבה מגוון רב ורחב של תפקידים בתחומי ההתיישבות הכפרית.

39. יתרה מכך. בעניין **חיפה כימיקלים** נכתב כי "היה ניתן כמובן לשקול שינוי המצב מעתה ואילך (אקטיבי או אף פרוספקטיבי). שינוי כזה הוא ניתוח עמוק במרקם התביעה בישראל, והוא מחייב הכנה מתאימה שראוי לה שתיעשה על-ידי פעולת המחוקק עצמו" (שם, בעמוד 656). בענייננו, המחוקק נתן את הדעת להפעלתה של החטיבה להתיישבות על ידי הממשלה, בין היתר לאור הקשיים שהתעוררו בהפעלתה והקביעות המשפטיות הברורות שבחוות הדעת. למרות זאת, סבר המחוקק שיש מקום לאפשר לממשלה להמשיך ולהפעיל סמכויות שלטוניות בתחום ההתיישבות הכפרית, על דרך של אצילתן להסתדרות הציונית העולמית, שאינה חלק מרשויות השלטון. בנסיבות אלה, ולפי סעיף 33(ה) לחוק יסוד:

הממשלה, גם תכליתו של החוק היא מפורשת וברורה, ומאפשרת אצילתן של סמכויות שלטוניות אלה להסתדרות הציונית העולמית, על אף שאינה רשות מרשויות השלטון.

כאמור, עיקר ההסדרים המוצעים בהצעת ההחלטה עניינם באופן שבו יופעלו סמכויות הממשלה על ידי החטיבה. בפרק שלהלן יורחב הדיון בקשיים המשפטיים העולים מהיעדר הפירוט בחוק באשר להסדרי הפיקוח והבקרה שצריך שיחולו על החטיבה, ועל התנאים שנקבעו לאצילה לצורך עשייתה כדין.

### **תנאים לאצילת סמכויות הממשלה להסתדרות הציונית העולמית:**

40. ראשית, יש לחדד את ההבדל בין אצילת סמכויות לחטיבה להתיישבות לבין הסתייעות בה. אצילת הסמכות כוללת את העברת שיקול הדעת לגבי הסמכות לאחר, והסתייעות משמעה קבלת עזרה וסיוע מאחר לצורך ביצוע הסמכות, ללא הפעלת שיקול דעת.

בבג"ץ 5031/10 **עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים** (פסק דין מיום 26.3.12, פורסם בנבו) נכתב לעניין זה כי -

"בית המשפט הכיר בכך שבעל הסמכות יכול להיעזר בגורם אחר לצורך מילוי תפקידו על-ידי העברה של תפקידים בעלי אופי טכני, ואפילו כרוכה בכך הפעלה מוגבלת של שיקול דעת על-ידי אותו גורם.... בניגוד לסוגיית ההאצלה, לא קיימת חזקה לפיה תכלית החוק היא למנוע מבעל הסמכות לקבל סיוע מאחר לצורך הפעלת הסמכות, נהפוך הוא - חזקה על החוק שבו מעוגנת סמכותה של הרשות כי תכליתו היא לאפשר לה להיעזר באחרים.... לצורך ביצוע תפקידיה אין מניעה עקרונית לכך שהרשות תסתייע גם בגופים פרטיים.... למעשה, האבחנה העיקרית בין אצילה והסתייעות נגזרת מהיקף הסמכויות ושיקול הדעת המוענק על-ידי הרשות" (שם, בעמ' 17).

41. באשר להסתייעות בחטיבה, על אף שנקודת המוצא היא שהסתייעות בביצוע טכני של משימות מותרת ככלל, אין היא בלתי מוגבלת. גם ההחלטה להסתייע באחרים לצורך הפעלת הסמכות על ידי הרשות השלטונית עצמה כפופה לכללי המשפט המנהלי (זמיר, שם, בעמ' 856).

מעבר לכך, הסיכונים הקיימים באצילת סמכויות קיימים גם במקרה של הסתייעות: על הרשות השלטונית להקפיד שלא ייווצר מצב של ניגוד עניינים בין מטרותיו של הגוף המסייע לבין האינטרסים הציבוריים עליהם היא מופקדת, ולו בשל העובדה ש"לגורמים פרטיים יש אתוס ארגוני שונה, שעשוי להשפיע על מתן השירות" (עניין **עמותת עיר עמים**, בעמוד 18).

42. בחוות הדעת הובהר כי התפקידים שהועברו לחטיבה על ידי הממשלה הם תפקידים הכרוכים בהפעלת שיקול דעת, ועל כן מדובר באצילת סמכויות ולא בהסתייעות:

"כאמור לעיל, בענייננו, היקף שיקול הדעת הרחב ביותר שמפעילה החטיבה להתיישבות נגזר הן מטיב המשימות המבוצעות על ידיה והן משילובן והצטברותן.

דהיינו, המשימות והתפקידים אותן מבצעת החטיבה הם בעלי היבטים משמעותיים ומרכזיים של **קביעת מדיניות, הקצאת משאבים ויצירת סדרי עדיפויות**. יתרה מכך, שילובן של הסמכויות והמשימות השונות שבידי החטיבה יוצרים מרחב מצטבר של שיקול דעת הגלום בכל אחת מהסמכויות כשלעצמה, המצטברים יחד לכדי שיקול דעת מהותי רחב במיוחד המצוי בידי החטיבה. קביעת מדיניות ויצירת סדרי עדיפויות בנושא ההתיישבות הם תחומים שלטוניים מובהקים אשר העברתן לגוף אחר עולה כדי אצילה אסורה" (ההדגשות הוספו).

43. כאמור, הסיכונים באצילת סמכויות שלטוניות לגופים פרטיים, נובע מכך שביחס לגוף פרטי קיים חשש מוגבר מפני ניגוד עניינים ומפני "חדירתם של שיקולי יעילות שמפעיל הגוף הפרטי".

בשל כך, יש להטיל על אצילת הסמכויות מספר מגבלות: על הרשות השלטונית להבטיח כי שיקול הדעת בכל הקשור לקביעת המדיניות שביסוד הפעלת הסמכות יישאר בידיה, ומחובתה להותיר בידיה אפשרות אפקטיבית לפקח על הגוף הפרטי הנאצל ולהבטיח כי הסמכות תופעל באופן הראוי (עניין **עמותת עיר עמים**, בעמוד 19).

44. בעניין **עמותת תנו לחיות לחיות**, קבע בית המשפט מספר תנאים לאצילת סמכויות שלטוניות. ראשית, אצילת סמכות שלטונית לגוף פרטי היא פסולה אם היא מעוררת חשש סביר לניגוד עניינים, ובייחוד ניגוד בין התכליות הציבוריות של הסמכות לבין אינטרסים פרטיים של הגוף הנאצל. באותו הליך דובר בהאצלת סמכות להחליט על המתה של חתולי רחוב, לחברה פרטית שקיבלה תשלום בעד כל המתה. עובדה זו העלתה חשש מובהק לניגוד עניינים בהפעלת הסמכויות על ידי אותה חברה. שנית, אצילת סמכות בכלל ולגוף פרטי במיוחד, צריכה להשאיר בידי הרשות המוסמכת המקורית אפשרות אפקטיבית לפיקוח על הגוף הנאצל. גם באצילת סמכות, אין הרשות המינהלית רשאית להתפרק לגמרי מסמכותה ולהותיר לנאצל לגבש בעצמו את אמות המידה לביצועה. שלישית, ככל שחלקו של הנאצל באיסוף התשתית העובדתית הנדרשת להפעלת הסמכות רב יותר, כך מצטמצמת הנכונות להכיר בחוקיותה של אצילתה הסמכות לאותו גורם.

45. יובהר כי אצילת הסמכות אין משמעה פטור ממעורבות ומאחריות למתן הנחיות באשר לאופן הפעלת הסמכות. סוג הפיקוח ורמת המעורבות שעל הממשלה לשמר בתהליכי עבודתה של החטיבה לאחר אצילת הסמכויות, הם משמעותיים: "צריך גם לאפשר לשר להנחות את הנאצל, לפקח עליו, ובשעת הצורך אף להתערב באופן אישי בהפעלת הסמכות עלידי הנאצל. אחרת האצילה תחטיא את מטרתה.... האוצל צריך לקיים שליטה בסמכות גם לאחר האצילה, ולצורך זה הנאצל צריך לסור למרותו של האוצל" (זמיר, שם, בעמ' 551. ההדגשות הוספו).

46. כאמור לעיל, החובות שמוצע להחיל על החטיבה ועובדיה נגזרות מטיב הסמכויות המואצלות לה ומהיקפן. כאמור, מדובר באצילת סמכויות שלטוניות מובהקות, הכרוכות בהפעלת שיקול דעת וקביעת סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים בתחומי פעילותה של החטיבה, כמוגדר בהצעת ההחלטה.



47. בשל היקפן הרחב של הסמכויות השלטוניות המועברות לידי החטיבה, מתחייבת הפעלת פיקוח אפקטיבי ומשמעותי, בכל אחת מהנקודות הקריטיות בתהליכי ביצוען של הסמכויות. בפרט, מתחייבת קביעת תהליכי קבלת החלטות שיבטיחו כי המדיניות העקרונית בתחומי פעילותה של החטיבה תמשיך להיקבע על ידי הגורמים המוסמכים בממשלה, וכי שיקול הדעת שיופעל על ידי החטיבה מכוח הסמכויות המואצלות, יופעל בהתאם לאמות מידה ועל פי הנחיות ברורות שנקבעו על ידי הממשלה. בנוסף, נדרשת הטלת חובות שעניינן שמירה על כללי מנהל תקין ומניעת חשש לניגוד עניינים בפעילותה של החטיבה, בשעה שהיא מממשת את הסמכויות שהואצלו לה. מובן, כי ככל שהסמכויות רחבות יותר, מתחייבת הטלת חובות בהיקף דומה לאלה החלות על רשויות השלטון ועובדיהן.

48. בהתאם לעקרונות אלה, מוצע לקבוע בהחלטה מסגרת ברורה שתבטיח פיקוח ובקרה אפקטיביים של הממשלה על החטיבה, שיאפשרו לוודא שאכן שיקול הדעת מופעל על ידי החטיבה באופן העולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה ועם עקרונות של מנהל תקין. מסגרת זו מעוגנת הן בהחלטת הממשלה עצמה, והן בהסכם מסגרת רב שנתי אשר כשמו, יהווה את המסגרת העקרונית, להסדרת מערכת היחסים בין החטיבה לממשלה. בהמשך לכך, יבוצעו התקשרויות שנתיות קונקרטיות לביצועה של תכנית עבודה שנתית שתיקבע באופן המפורט בהחלטה.

49. בהצעת ההחלטה מוצע תהליך רב שלבי, המשקף מעורבות ממשלתית ניכרת בשלבי גיבוש המדיניות, תוך הפעלת אמצעי בקרה לאורך תהליך הביצוע, לרבות ביצוע הכולל הפעלת שיקול דעת על ידי החטיבה. אלה השלבים המרכזיים בתהליך:

שלב א' – קביעת המדיניות בתחום ההתיישבות הכפרית, תיעשה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, בכפוף למדיניות הממשלה. המדיניות תנוסח באופן מפורט, ותכלול את יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה. מסמך המדיניות יפורסם לידיעת הציבור.

שלב ב' – גיבוש טיוטת תכנית עבודה שנתית על ידי עובדי החטיבה, שתבוסס על מיפוי צרכים ואיסוף מידע בקרב ההתיישבות הכפרית, אשר תבצע החטיבה להתיישבות בהתאם למסמך המדיניות שיקבע השר. יעדי תכנית העבודה השנתית ומטרותיה בתחומי התכנון, הפיתוח והקמת יישובים חדשים ינוסחו וייקבעו במסמך המדיניות, לאחר דיון משותף עם שר הבינוי והשיכון ובהסכמתו, בשל היותו של תחום ההתיישבות תחום פעולה מרכזי שבאחריות משרדו. טיוטת תכנית העבודה תכלול פירוט של המשימות, ההוצאות, מדדי ביצוע ועוד, כמפורט בהצעת ההחלטה.

שלב ג' – בחינת התכנית על ידי צוות מקצועי פנימי המורכב מעובדי משרד החקלאות, בו יהיו חברים פרט לגורם המקצועי שיופקד על פיקוח על פעילותה של החטיבה, שני עובדים בכירים נוספים בדרגת סמנכ"ל. צוות זה יבחן את טיוטת תכנית העבודה וייוועץ באשר לתכניה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים בנוגע להיבטים בטיטות תכנית העבודה הקשורים בסמכויותיהם. יודגש כי הליך היוועצות מוקדם זה נועד לשמש אמצעי פיקוח נוסף שנועד למנוע הפעלת סמכות מקבילה של משרד ממשלתי אחר על ידי החטיבה וכדי למנוע כפל תיקצוב. לאחר בחינת התכנית כאמור, הצוות ינחה את עובדי החטיבה באשר לתיקונים או עדכונים שיש לבצע בתכנית העבודה. יובהר, כי עובדי החטיבה מחוייבים למלא אחר הנחיות הצוות.

שלב ד' – טיוטת תכנית העבודה השנתית תפורסם להערות הציבור.

שלב ה' – לאחר בחינת ההערות על ידי הצוות המקצועי, תועבר התכנית לאישור השר או לאישורו בשינויים.

שלב ו' – ביצוע תכנית העבודה השנתית על ידי החטיבה. שלב זה מורכב ממספר שלבים, הכוללים מעורבות משמעותית של נציגי הדרגים המקצועיים בממשלה, ובפרט של נציגי החשבת הכללית והיועץ המשפטי לממשלה.

50. תכנית העבודה השנתית תבוצע על ידי החטיבה להתיישבות בתהליך דו שלבי: שלב אישור הנהלים ושלב הביצוע בפועל.

**בשלב אישור הנהלים**, נדרשת החטיבה לגבש את הנהלים הנדרשים לשם ביצועה של תכנית העבודה השנתית. מדובר לרוב, בנהלים שעניינם ביצוע התקשרויות או נהלים להקצאת משאבים לגורמים שלישיים, כלומר- נהלי תמיכה. יובהר, כי בהחלטה מוצע לקבוע במפורש כי תמיכות ומענקים שאילו היו משולמים על ידי המדינה היה חל עליהן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, לא יוקצו על ידי החטיבה ולא ייכללו בתכנית העבודה השנתית.

הנהלים יוגשו על ידי מנכ"ל החטיבה לאישורו של צוות ייעודי, המורכב מנציג הגורם המקצועי המשרדי, נציג חשבת המשרד ונציג היועצת המשפטית למשרד. הצוות יבחן את הנהלים ויאשרם או יאשרם בשינויים. **יצוין כי נקודה זו, כמו שלב קביעת תכנית העבודה, היא נקודה קריטית בתהליך ביצוע הסמכויות שכן הנהלים לביצוע תכנית העבודה הם אחד הביטויים המובהקים והמוחשיים ביותר לשיקול הדעת שיופעל על ידי החטיבה.** קביעת הצורך באישורו של הצוות מקצועי המורכב מנציגי החשבת הכללית והיועץ המשפטי לממשלה, כגורמים עצמאיים ובלתי תלויים, משקפת את הפיקוח המשמעותי והאפקטיבי אותו תקיים הממשלה על ביצוען של הסמכויות המואצלות.

**בשלב הביצוע בפועל**, תפעיל החטיבה להתיישבות את הסמכויות שיואצלו לה, באמצעות שני גופים: ועדת תמיכה, ו- ועדת מכרזים. בכל אחת מהוועדות יהיו חמישה חברים: שני עובדי החטיבה, שאחד מהם הוא מנכ"ל החטיבה והוא יהיה יו"ר הוועדה, נציג הגורם המקצועי במשרד, נציג חשבת המשרד ונציג היועצת המשפטית למשרד. בעניינים הנוגעים להקצאה ותשלום כספים, יפעלו הוועדות על פי הוראות התכ"מ בשינויים המחויבים. ככל שיהיה ספק באשר ליישומן של הוראות אלה, תכריע בעניין דעתו של נציג חשבת המשרד.

51. באשר למעורבות נציגי היועץ המשפטי לממשלה בנקודות הקריטיות בתהליך גיבוש המדיניות וביצוע תכנית העבודה, לא ניתן להמעיט מחשיבותה ומנחיצותה של מעורבות זו. מעבר למעורבות בתהליכים שתוארו לעיל, מוצע לקבוע בהחלטה כי "יועץ משפטי מטעם משרד החקלאות הכפוף ליועצת המשפטית למשרד יהיה מופקד על ההיבטים המשפטיים נובעים ממימוש החלטת ממשלה זו, וממימוש סמכויות שלטוניות על ידי החטיבה". יובהר כי השירותים המשפטיים השוטפים ימשיכו להינתן על ידי החטיבה, כבעבר.

בהקשר זה ראוי לצטט את דברי השו"ר רובינשטיין בעניין גלאון (לעיל) –

"מעורבותו של היועץ המשפטי נדרשת לא כדי להיאבק באינטרס פוליטי כזה או אחר או למנוע חקיקה; לא זה תפקידו. תפקידו להבטיח שמדיניות שעליה מחליטה הממשלה תיושם כדין ועל פי דין, ואף שהממשלה לא תתפרק במהות מסמכויותיה. נער הייתי גם זקנתי ובעיניי ראיתי, במגוון רחב של תפקידים בשירות המדינה לאורך לא הרחק מיובל שנים, כיצד היתה חיונית מאוד מעורבות הייעוץ המשפטי, כיון שמערכות פוליטיות – והדברים נאמרים מבלי לפגוע בפלוני או אלמוני – נוטות לא אחת, אם בלהט העשייה ואם מטעמים פחות ראויים, לדלג על ה"פורמליות", ומכאן פתחי מדרון חלקלק. לכן יש חשיבות לייעוץ המשפטי, ולא בשל "תאוות השלטון" של המשפטנים, אלא כיון שהמציאות טעונה שומרי סף" (שם, בעמ' 9).

52. הפיקוח והבקרה שתפעיל הממשלה על פעילותה של החטיבה יתבטאו לא רק במעורבותו של יועץ משפטי עובד משרד החקלאות הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, אלא גם במעורבות עמוקה של נציג החשבת הכללית במשרד האוצר, וכן של הגורם המקצועי הייעודי שיופקד על הנושא במשרד החקלאות, כמשרד המתכלל את הפעילות הממשלתית מול החטיבה. בכדי שניתן יהיה לקיים מערך פיקוח אפקטיבי ומשמעותי, כנדרש, יוקצו על פי הצעת ההחלטה תקני כוח אדם מספיקים, הן ליחידה המקצועית, הן לחשבות והן ללשכה המשפטית במשרד. הקצאת תקנים אלה הכרחית, שכן מדובר במשימות פיקוח בעלות נפח פעילות משמעותי וייחודי, המחייבות מומחיות ומעורבות של ממש בפעילותה של החטיבה, ואין למשרד החקלאות ולמערך החשבות בו את היכולת לבצען לצד יתר תפקידיהם, ללא תוספת משאבים.

53. הצעת ההחלטה כוללת הוראות מפורטות בעניין סדרי התקשרות, פיקוח ובקרה ופעילות על פי עקרונות של מנהל תקין ובכלל זה הוראות בעניין – כפיפות החטיבה להנחיות הגורם המקצועי המשרדי, הקצאת סכומים לבקרה חשבונאית ותקציבית על פעילות החטיבה; פירוט של דרכי הפיקוח והבקרה בעניין לרבות שימוש במערכת מרכזייה, המהווה אמצעי פיקוח ובקרה הכרחי; כפיפות עובדי החטיבה להנחיות החשבת הכללית; קביעת חובות דיווח ומסירת מידע לפי דרישות הגורם המקצועי, החלת עקרונות חוק הביקורת הפנימית ועוד.

54. בהסכם המסגרת יידרשו מנכ"ל החטיבה ועובדיה לבצע פעולות מכוח אצילת הסמכויות בהתאם לעקרונות של מנהל תקין ולקיים הוראות בעניין מניעת ניגוד עניינים, שקיפות ושמירה על טוהר המידות, ובכלל זה- הוראות בעניין קבלת עובדים לעבודה בחטיבה, הוראות בעניין המנועות ממצב של ניגוד עניינים וכללים שיחולו מקום שמתעורר חשש למצב כזה, והחלת הגבלות לאחר פרישה של עובדי החטיבה.

55. יוזכר, כי בדרך כלל, כשמואצלת סמכות שלטונית על הנאצל להיות חלק מהרשות השלטונית, וזאת משום שבהיותו חלק מהרשות השלטונית כפוף הנאצל לכללי אתיקה ומשמעת של השירות הציבורי (עניין **חיפה כימיקלים**, ועניין **פיליפוביץ**, המוזכרים לעיל). לצורך הלימת אצילת הסמכויות לעובדי החטיבה, שאינם עובדי רשות שלטונית, לעקרונות אלה, ייקבע בהסכם המסגרת כי מנכ"ל החטיבה

יפעל לבירור תלונות נגד עובדי החטיבה ולקיום דיון בבית הדין המשמעתי של עובדי ההסתדרות הציונית העולמית, בעבירת משמעת של עובדי החטיבה הנובעות מהפרה של הוראה מהוראות החלטת הממשלה, הסכם המסגרת, ההתקשרויות הפרטניות או הוראות אחרות המפורטות בנספח להחלטת הממשלה. ההוראות המפורטות בנספח כוללות הוראות בעניין סיוג פעילות מפלגתית, חוק הבחירות לכנסת, הוראות לפי חוק שירות הציבור (מתנות), הוראות הנוגעות לעובדי ציבור בחוק העונשין ועוד.

56. מעבר לסנקציות האישיות שיכול ויוטלו על עובדי החטיבה במקרה של הפרת משמעת הנובעת מהפרת חובה שהוטלה על החטיבה לפי הצעת ההחלטה וההסכמים שיערכו עם החטיבה, מוצע לקבוע מנגנון של "סנקציות מוסדיות", שיכול ויופעלו במקרה של הפרה יסודית או משמעותית של ההסכם.

ראשית, תישמר לממשלה הזכות לבטל את הסכם המסגרת או לצמצמו תוך מתן הודעה מוקדמת, בהינתן הפרה יסודית שלו או שינוי מהותי בנסיבות. שנית, במקרה של הפרה משמעותית של החטיבה או של עובד מעובדי את הוראות הסכם המסגרת או את הוראותיו של הסכם פרטני, תהיה הממשלה רשאית לשנות, לצמצם או לבטל את תכנית העבודה השנתית או חלקים ממנה, באותה שנה או בשנה שלאחריה. בכך צפוי להיווצר תמריץ משמעותי נוסף לקיום חובותיהם של החטיבה ועובדיה כלפי הממשלה.

57. מן הראוי לציין כי גם לאחר אצילת הסמכות, אין הממשלה פורקת מעל עצמה את הכוח להפעיל את הסמכות, וזאת משום שבידי המאציל נותרת הסמכות לשנות החלטה שנתקבלה על ידי הנאצל, כאשר הדבר מתחייב כתוצאה מנסיבות חדשות (בג"ץ 6218/93 **ד"ר כהן עו"ד נ' לשכת עורכי הדין**, פ"ד מט(2) 529). לפיכך יובהר, כי כל תקציב שיוקצה לתחום פיתוח ההתיישבות במשרד החקלאות לצורך מימוש החלטת הממשלה בשנה מסוימת, יוכל לשמש לביצוע פעולות שלא רק באמצעות החטיבה. זאת, בין היתר אם ימצא כי מדובר בפעולות שהחטיבה אינה מוסמכת או שאינה רשאית לבצען, או אם ימצא כי יעיל יותר לבצען בדרך אחרת (כגון תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, או עקב תיקון או שינוי תכנית העבודה במהלך השנה).

## נושאים נוספים:

58. כפי שפורט לעיל, לאחר הפסקת תקצובה הישיר של החטיבה בחוק התקציב השנתי, בהתאם לחוות הדעת, מודל המימון של פעולותיה של החטיבה על ידי הממשלה הוא מודל הסכמי. מודל זה יושם כבר בתקופת המעבר, הן בעניין "העודפים המחויבים" והן בעניין "עוטף עזה", כמפורט בדברי ההסבר. כמפורט בהרחבה לעיל, בהסכם יעוגנו התחייבויות החטיבה ועובדיה, הן במישור הביצועי והכספי והן במישור המנהלי והציבורי. דרך פעולה זו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק המעמד, לפיו "ולשם כך רשאית היא (כלומר הממשלה) לכרות הסכמים, כלליים או פרטניים, בין משרדי הממשלה לחטיבה להתיישבות לשם מילוי משימותיה של החטיבה להתיישבות כפי שתחליט הממשלה".

59. הסכם המסגרת יקבע את כלל ההסדרים הכלליים שיחולו בין הממשלה לחטיבה יכלול פירוט של מכלול הפעולות הקונקרטיות שתידרש החטיבה לבצע במסגרת תכנית העבודה השנתית. לשם כך ייערכו מול החטיבה התקשרויות שנתיות מפורטות, במסגרתן ייקבעו הפרויקטים והפעילויות הקונקרטיות שתבצע החטיבה, בהתאם לתכניות העבודה השנתיות.

60. מעבר לכך, כל משרדי הממשלה יהיו רשאים להתקשר עם ההסתדרות הציונית העולמית בהסכמים פרטניים על בסיס הסכם המסגרת ומכוחו, וזאת אם התקבלה החלטת ממשלה המאשרת את ההתקשרות, הצוות המקצועי במשרד החקלאות בדק ומצא שאין בהתקשרות כדי לפגוע בהתחייבויותיה של החטיבה לפי הסכם המסגרת וההתקשרויות השנתיות ובאישור שר החקלאות.

משרד ממשלתי יהיה רשאי להתקשר עם החטיבה ללא צורך בהחלטת ממשלה, אם ההתקשרות היא לצורך פרויקט פרטני, והיא מעבירה לחטיבה ביצוע של משימות טכניות, ללא הפעלת שיקול דעת (כלומר, מדובר בהתקשרות שמטרתה הסתייעות בחטיבה, ולא הפעלת סמכויות שהואצלו לה), ואם סך כל ההתקשרויות בשנה נתונה אינו עולה על 10% מהיקף ההתקשרות השנתית לצורך ביצוע תכנית העבודה השנתית לאותה שנה.

מכל מקום, בכל סוגי ההתקשרויות הנוספות, לא תשולם לחטיבה תקורה נוספת, והמשרד הממשלתי המתקשר יידרש לבצע פיקוח ובקרה על מילוי תפקידי החטיבה ומשימותיה בהתאם לעקרונות שצוינו לעיל ולהחלטת הממשלה.

61. התקשרויות הממשלה עם החטיבה, הן בהסכם המסגרת והן בהתקשרויות הפרטניות, תעשינה בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים. בהקשר זה יצוין כי תקנה 193(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ב-1993, מאפשרת להתקשר עם ההסתדרות הציונית לביצוע מטרות ציבוריות לרבות הקמה, ביסוס או הרחבה של ישובים קהילתיים, כפריים או חקלאיים.

בהתאם לחוות דעת המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ) מיום 10.11.2015 בנושא פרשנות המונח "מטרות ציבוריות" לצורך מתן פטור ממכרז בהתאם לתקנה 193(א) האמורה, מונח זה יתפרש לאורן של המטרות והתפקידים המנויים באמנה בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית. זאת, בשים לב לכך שתקנת הפטור נקבעה בשים לב למעמדה הממלכתי הייחודי של ההסתדרות הציונית העולמית, כפי שנקבע בחוק המעמד ובאמנה שנכרתה בעקבותיו. לענייננו, תחומי פעילותה של החטיבה תואמים את המטרות המנויות באמנה ובתקנה 193(א).

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

טיטות הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הנוגעים בדבר ביום 18.8.16. טיטות מעודכנות הופצו גם בימים - 19.9.16, 25.9.16 ו- 29.9.16.

מהייעוץ המשפטי של משרד רוה"מ, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד התיירות, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לקליטת עלייה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי אין הערות.

הערות היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון הוטמעו בנוסח הצעת ההחלטה, ולאור זאת מסר כי אין מניעה משפטית לאשרה. ההצעה היא על דעת היועץ המשפטי לממשלה.

**עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

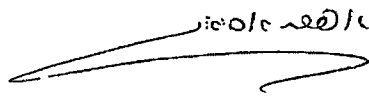
בכפוף לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ד' תשרי, תשע"ז

6 אוקטובר, 2016

---

תאריך

  
אפרת אביאני

היועצת המשפטית  
משרד החקלאות ופיתוח הכפר