

תוכנית לפיתוח החקלאות בגולן

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2322 מיום 17.10.2010, בעניין תוכנית לפיתוח ולחיזוק הפריפריה החקלאית, ולהחלטות ממשלה מס' 4214 ו-4215 מיום 2.2.2012, להפעיל תוכנית רב-שנתית כדלקמן:

1. להורות למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, להשלים, בתוך 30 יום, גיבוש תוכנית רב-שנתית מפורטת, לפיתוח ולחיזוק החקלאות בגולן (להלן: **"תוכנית הפיתוח החקלאי"**), בהתבסס על מתווה הפרוגרמות שהוכן על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ולהקצות לצורך יישום התוכנית 202 מלש"ח, מהמקורות הבאים:

א. 100 מלש"ח מתקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בפריסה על פני חמש שנים (2014-2018).

ב. 20 מלש"ח, תקציב תוספתי ייעודי, שיועבר ממשרד האוצר למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בפריסה על פני שנתיים (2017-2018).

ג. 20 מלש"ח, שיוקצו לטובת פעולות בתחומי הכשרת קרקע, סלילת דרכים חקלאיות פיתוח תשתיות ניקוז, והקמת משטחים ומערכות הולכה. פעילות זו תהיה בביצוע החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, ותמומן מהמקורות הבאים:

(1) 10 מלש"ח מתקציב החטיבה להתיישבות, בפריסה על פני ארבע שנים (2015-2018), 2.5 מלש"ח כל שנה.

(2) 10 מלש"ח, תקציב תוספתי ייעודי, שיועבר ממשרד האוצר לתקנת החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה, לפי הפריסה הבאה: 5 מלש"ח בשנת התקציב 2014 ו- 5 מלש"ח בשנת התקציב 2016.

ד. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת הקרן הקיימת לישראל, בדבר העמדת סך של 62 מלש"ח, בפריסה על פני ארבע שנים (2014-2017) לטובת תוכנית הפיתוח החקלאי.

2. להורות לרשות הממשלתית למים ולביוב במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, לגבש, בתוך 60 יום, תוכנית לפיתוח מערכת המים בגולן, במענה לצרכים הנגזרים מתוכנית הפיתוח החקלאית, בהיקף של עד 113 מלש"ח, מהמקורות הבאים:

א. להנחות את הרשות הממשלתית למים ולביוב במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, להקצות, באמצעות מנגנון הסיוע למפעלי קולחין ומים נחותים, סך של עד 55 מלש"ח, בפריסה על פני שנתיים (2015-2016), לטובת תמיכה בכלל

מרכיבי התוכנית, בשיעור מענק של עד 50%.

משרד האוצר יעביר לרשות הממשלתית למים ולביוב, תקציב תוספתי ייעודי בסך 55 מלש"ח, בפריסה על פני שנתיים (30 מלש"ח בשנת 2015 ו- 25 מלש"ח בשנת 2016) לצורך יישום סעיף זה.

ב. 20 מלש"ח, תקציב תוספתי ייעודי, שיועבר ממשרד האוצר לתקנת החטיבה להתיישבות במשרד ראש הממשלה, בפריסה על פני שנתיים (2017-2018), שיוקצו לתגבור המימון למערכות ההולכה שאושרו על פי התוכנית.

ג. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת הקרן הקיימת לישראל, בדבר העמדת סך של 38 מלש"ח, בפריסה על פני ארבע שנים (2014-2017), לצורך התוכנית לפיתוח מערכת המים.

ד. יתרת ההשקעה הנדרשת תמומן על ידי ספק המים הרלוונטי, שייקבע על פי ההוראות והנהלים של מנגנון הסיוע למפעלי קולחין.

3. להורות למשרד הביטחון לפנות שדות מוקשים, בהיקף כולל של עד 10,000 דונם, בשטחים שיפותחו במסגרת תוכנית הפיתוח החקלאית. 3,500 דונם מהסך האמור יפנו על ידי צה"ל, בשנים 2014-2017, בהתאם לתוכנית הרב שנתית של צה"ל לפינוי שדות מוקשים, על פי סדר עדיפות שייקבע בתיאום עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובכפוף לפקודות צה"ל והוראות הבטיחות הרלוונטיות לעניין פינוי מוקשים. אופן פינוי יתרת השטח יידון בהתאם להתקדמות התוכנית.

4. רשות מקרקעי ישראל, תעניק ליישובים הכלולים בתוכנית החקלאית, זכות שימוש מוגבלת, ללא תמורה, באבן הלקט המקומית, בשטחים שיפותחו במסגרת התוכנית, בהתאם לנהלי רשות מקרקעי ישראל ולהוראות כל דין, וזאת לטובת סלילת דרכים חקלאיות ושימושים חקלאיים נוספים במסגרת התוכנית. כן יתאפשר שימוש בעודפים, שלא במסגרת התוכנית, בהתאם לנהלי רשות מקרקעי ישראל ובכפוף לתשלום תמלוגים.

5. רשות מקרקעי ישראל תקצה למועצה האזורית גולן, סך של 5 מלש"ח, בפריסה על פני שנתיים (2014-2015), לצורך הכנת תוכניות מתאימות (תכנון אב, תכנון מתארי ותכנון מפורט, בהתאם לצורך) לפיתוח היישובים הכלולים בתוכנית הפיתוח החקלאי, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין זה.

6. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת הקרן הקיימת לישראל, בדבר הקצאת סך של 20 מלש"ח, בפריסה על פני שנתיים (2014-2015), לצורך פיתוח תשתיות למבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים), ביישובים הכלולים בתוכנית הפיתוח החקלאי, ככל שאינם מתוקצבים על ידי המדינה בדרכים אחרות.

7. התקציבים המפורטים בסעיפים 1 ו- 2 להחלטה זו יוקצו באופן מדורג בהתאם להתקדמות התוכנית, לפריסה התקציבית בטבלה שלהלן, ובהתאם לכללים הבאים:

א. פריסה תקציבית

פיתוח קרקע (סעיף 1 להחלטה)

מקור	שנת התקציב וסכום הקצאה [מלש"ח]					
	2018	2017	2016	2015	2014	סה"כ
חקלאות	20	20	20	20	20	100
אוצר	10	10	5		5	30
חט"ל	2.5	2.5	2.5	2.5		10
קק"ל		15.5	15.5	15.5	15.5	62
סה"כ	32.5	48	43	38	40.5	202

פיתוח תשתיות מים (סעיף 2 להחלטה)

מקור	שנת התקציב וסכום הקצאה [מלש"ח]					
	2018	2017	2016	2015	2014	סה"כ
אוצר	10	10	25	30		75
קק"ל		5	5	13.5	14.5	38
סה"כ	10	15	30	43.5	14.5	113

ב. תקציב משרדי הממשלה לתוכנית, לשנים 2014-2015, בסך כולל של 77.5 מלש"ח כמפורט בטבלאות לעיל, יועמדו לרשות המשרדים הרלוונטיים, בהרשאה להתחייב על הסכום האמור, מיד עם אישור החלטה זו.

ג. העמדת תקציבי משרדי הממשלה לתוכנית לשנים 2016-2018, תיבחן ברבעון האחרון של שנת 2015, בהתאם להתקדמות הפרוייקט. ככל שעד למועד האמור, רשימת הנקלטים בנחלות באישור רשם האגודות תעמוד על סך של 75% לפחות מהיקף המתוכנן של התוכנית המפורטת בסעיף 1 (בחלק היחסי הרלוונטי לשנים 2014-15, בהתאם לתוכנית), יתוקצבו יתרת התקציבים הממשלתיים לתוכנית (בסך 137.5 מלש"ח) בהתאם לפריסה לפי שנים, בהרשאה להתחייב; ככל שרשימת הנקלטים בנחלות באישור רשם האגודות תפחת מסך של 75% מהיקף המתוכנן של התוכנית המפורטת בסעיף 1 לשנים האמורות לעיל, תבחן ועדת ההיגוי, כאמור בסעיף 7, הפחתה ואף הפסקה של המשך תקצוב התוכנית, ותביא את המלצתה לאישור ועדת השרים לענייני-חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) אשר תחליט בעניין. ועדת ההיגוי, באישור ועדת השרים כאמור, תוסמך להאריך את המועדים להשלמת התוכנית ולעמידה ביעדי האכלוס לתקופה של עד שנתיים מהמועדים הקבועים לעיל, אולם בכל מקרה, יתרה תקציבית שלא תמומש עד לסוף שנת התקציב 2020, תימחק, והתוכנית תבוא לידי סיום באותו מועד.

8. להקים ועדת היגוי, בראשות מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובהשתתפות משרד ראש הממשלה; משרד הביטחון; אגף התקציבים במשרד האוצר; משרד הפנים; המשרד להגנת הסביבה; המשרד לפיתוח הנגב והגליל; הרשות הממשלתית למים ולביוב במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ורשות מקרקעי ישראל. ועדת ההיגוי תהיה אמונה על ליווי שוטף של התוכנית, מעקב אחר ביצועה והסרת חסמים, וכן על אישור תקציב הפעילות השנתי הנגזר מתוכנית העבודה, לרבות הסטות ושינויים נדרשים בתוך מסגרת התקציב של התוכנית, בהתאם להוראות כל דין.

החלטה זו מוגשת בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן: "החוק"), וזאת לאור השיקולים הקבועים בסעיפים 151(ב)-(1)-(5) לחוק. נפת גולן, עליה חלה ההחלטה, היא הנפה הפריפריאלית ביותר בישראל. בתחום הנפה לא נמצא אף לא מרכז עירוני-מטרופוליני משמעותי אחד, וכ- 65% מהיישובים בנפה הם יישובים סמוכי גבול, כהגדרתם בהחלטה ממשלה מס' 667 מיום 4.8.2013. כפועל יוצא ממיקום הנפה והרכב היישובים בה, מרחב אפשרויות התעסוקה של התושבים באזור מוגבל, ותושבי הנפה נסמכים באופן משמעותי על ענף החקלאות כמקור פרנסה ותעסוקה מרכזי. זאת ועוד, גם בתחום החקלאי, מרחב האפשרויות הקיים בנפה מוגבל, מטעמים פיזיים וכלכליים, לענפי חקלאות מסויימים.

החלטה זו תקפה עד ליום 31.12.2020.

דברי הסבר

רקע כללי

נפת גולן היא הנפה הפריפריאלית ביותר בישראל. בתחום הנפה לא נמצא אף לא מרכז עירוני-מטרופוליני משמעותי אחד, וכ- 65% מהיישובים בנפה הם יישובים סמוכי גבול כהגדרתם בהחלטה מס' 667 מיום 4.8.2013. כמו כן, הנפה היא בעלת הציון הנמוך ביותר מכלל הנפות במדינת ישראל בממדד הנפתי המשולב, המשקלל את המדד החברתי כלכלי ומדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות בנפה, כפי שחושב במסגרת החלטה מס' 667 הנ"ל. כפועל יוצא ממיקום הנפה, מרחב אפשרויות התעסוקה של התושבים באזור מוגבל, ותושבי הנפה נסמכים באופן משמעותי על ענף החקלאות כמקור פרנסה. זאת ועוד, גם בתחום החקלאי, מרחב האפשרויות הקיים בנפה מוגבל, מטעמים פיזיים וכלכליים, לענפי חקלאות מסויימים. לשם השוואה, גם בצו לעידוד השקעות הון בחקלאות (קביעת תחומי אזורי פיתוח א' ו-ב'), תשע"ד-2013 נפת גולן נמנית על האזורים המקבלים את הניקוד המרבי לצרכי הסיוע בתחום עידוד השקעות הון, כוון שפיתוח החקלאות בה היא בעלת תרומה רבה לכל המטרות נשוא הצו.

בהתאם לכך, גיבש משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מתווה לתוכנית לפיתוח חקלאי של הנפה. בהצעת החלטה זו, מוצע להנחות את משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לגבש תוכנית פיתוח חקלאית מפורטת של הנפה, וכן לנקוט בפעולות בתחום התשתיות הנגזרות מן התוכנית, בכפוף למסגרות התקציביות המובאות בהחלטה.

חלק מהפעולות המתוכננות יבוצעו, כמפורט בהצעה, על ידי החטיבה להתיישבות, בשל ניסיונה הנרחב בתחומי פיתוח תשתיות חקלאות, נושא המצוי בליבת עשייתה ובאופן העולה בקנה אחד עם החלטות קודמות של הממשלה בעניינה. החטיבה היא זרוע ביצוע הפועלת תחת הנחייה ממשלתית ישירה ומתקציבים ממשלתיים, בהתאם לעקרונות המפורטים בהחלטות הממשלה בעניינה, ולהנחיות הניתנות לה על ידי הממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה -

פיתוח החקלאות וחיזוק הפריפריה

תקציב -

כמפורט בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם -

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

שר הביטחון - תומך

שר התשתיות, הלאומיות האנרגיה והמים, והשר לפיתוח הנגב והגליל - תומך
שר האוצר - טרם התקבלה עמדתו. ההחלטה תואמה עם משרדו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2322 מיום 17.10.2010

החלטת ממשלה מס' 4214 מיום 2.2.2012

החלטת ממשלה מס' 4215 מיום 2.2.2012

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה

מוגש על-ידי ראש הממשלה

ועל-ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר

ז' בשבט התשע"ד

08 בינואר 2014



היועצת המשפטית

ירושלים, ז' שבט, תשע"ד

8 ינואר, 2014

מזהה מל"י: D345270

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תכנית לפיתוח החקלאות בגולן

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

- מוצע לאשר תכנית לפיתוח החקלאות בנפת הגולן, כמפורט בסעיף 1 להצעת ההחלטה, וכן לנקוט בפעולות בתחומים משלימים לתוכנית, ובכלל זה – פיתוח מערכת המים בגולן במענה לתוכנית הפיתוח החקלאית; פינוי שדות מוקשים בשטחים שימשו לפיתוח חקלאי; ומתן זכויות שימוש מוגבלת, ללא תמורה, באבן הלקט המקומית בשטחים שיפותחו במסגרת התוכנית בהתאם לנהלי רשות מקרקעי ישראל ולהוראות כל דין (לרבות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו), הכל כמפורט בהצעה.
- ההצעה מוגשת בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן – "החוק"), ומבוססת על השיקולים המנויים בסעיפים 151(ב)-(1)-(5) לחוק, קרי " (1) המצב הביטחוני באזור או ביישוב; (2) חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו; (3) תכנון הפריסה של האוכלוסיה; (4) מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ; (5) הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות". בהתאם לסעיף 151(ג) לחוק, בהצעת ההחלטה הובאו הנימוקים והנתונים התומכים בה.
- בהתאם לסמכות הנתונה לממשלה על פי סעיף 152 לחוק, מובאים לאישור הממשלה גם רכיבי תוכנית הפיתוח שתיושם בנפת הגולן במסגרת זו. מהצעת ההחלטה ודברי ההסבר לה עולה כי הללו נקבעו באופן ההולם את נסיבות העניין, ואת השיקולים והנימוקים שביסוד הצעת ההחלטה. סעיף 152 לחוק קובע עוד כי על הממשלה לשקול, ככל שהדבר נוגע לעניין, ובאופן ההולם את נסיבותיו, את שיעור ההכנסות מתוך פוטנציאל ההכנסות של האזור או היישוב. בענייננו, ולנוכח השיקולים שביסוד הצעת ההחלטה, כלי הסיוע המוצעים בה ויתר הנתונים הנוגעים לעניין נראה כי לא מתקיימות הנסיבות שבגינן יש להביא בחשבון פרמטרים אלו.
- סעיף 153 לחוק קובע הוראות ומגבלות לעניין ביטול החלטה שהתקבלה לפיו, אולם, כפי שחווינו דעתנו גם בהתייחס להחלטות קודמות שהתקבלו על פי החוק, נראה כי מגבלות וסייגים אלו אינם חלים מקום בו החלטה נקצבה לכתחילה לפרק זמן מוגדר, באופן שיש בו משום קביעה מראש של מועד סיום התוכנית. זאת ועוד, רכיבי התוכנית עניינם השקעה בתכנון ופיתוח חד פעמי. במצב דברים זה ההחלטה תבוא לכלל סיום במועד שנקבע לכתחילה בהחלטת הממשלה.
- חלק מהפעולות המנויות בהצעת החלטה יבוצעו באמצעות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – החט"ל), מתקציבה ומתקציב ייעודי נוסף. על פי החלטות ממשלה קודמות, ובראשן החלטה מס' 2069 מיום 22.7.2007 ומס' 601 מיום 19.7.2009, משמשת החט"ל כגוף ביצוע חיצוני ליישום החלטות הממשלה, זאת בהתאם לעקרונות המובאים בהחלטות אלו. החט"ל, המשמשת כאמור כגוף ביצוע, פועלת תחת הנחייה ממשלתית ומתוקצבת על ידי המדינה. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה הובהרו הנימוקים לביצוע הפעולות באמצעות החט"ל, באופן העולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה הקודמות בעניינה.

6. כל הפעולות הכרוכות בביצוע ההחלטה על ידי המשרדים השונים ייעשו בכפוף לכל דין החל על העניין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, רשות המים, רשות מקרקעי ישראל והלשכה המשפטית במשרד האוצר מסרו כי אין להם הערות להצעת ההחלטה בהיבטיה המשפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

מאשרת, בתיאום עם היועץ המשפטי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית