

סיוע בגין הפסקת הפעילות החקלאית במובלעת צופר

מ ח ל י ט י ם, לאור אי חידוש נספח I (ג) לחוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית ביום 10 בנובמבר 2019, אשר קבע הסדר מיוחד המכיר בזכויות שימוש ישראליות פרטיות בקרקע במובלעת צופר, ורצון הממשלה לסייע בהעתקת הפעילות החקלאית במובלעת לשטח מדינת ישראל:

1. להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לתמוך בהשקעות הון בחקלאות במהלך שנת 2020 בגין הפעילות החקלאית במובלעת צופר, בהתאם לנהלי מינהלת ההשקעות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובכפוף להוראות כל דין. לצורך יישום סעיף זה יוקצו לכל הפחות 8 מלש"ח. נהלי התמיכה יאושרו על ידי משרדי האוצר והחקלאות. המענקים שיוקצו בהתאם לנהלי התמיכה שייקבעו לפי סעיף זה יינתנו בכפוף ולאחר אישור חוק תקציב שנתי לשנת 2020 בכנסת, במסגרתו ייקבע סכום התמיכה הסופי לצורך יישום סעיף זה.
2. הממשלה רושמת לפניה את הודעת המועצה האזורית הערבה התיכונה כי תפעל להכשרת קרקע בתחומי המשבצת של מושב צופר. לצורך הכשרת קרקע בשטח של 907 דונם ברוטו, יעביר משרד החקלאות ופיתוח הכפר מתוך תקציב התמיכות של המשרד למועצה האזורית סכום של עד 14 מלש"ח בהקדם האפשרי, בהתאם לביצוע הכשרת הקרקע בפועל. ככל שעלות הכשרת הקרקע בפועל תהיה נמוכה מסכום זה, יוקצה התקציב הנותר להגדלת היקף התמיכה בהשקעות הון בחקלאות כאמור בסעיף 1 לעיל.
3. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, הקצאת התקציב לפי סעיף 2 להחלטה זו כפופה להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 349ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
4. תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020 לאחר אישור חוק התקציב לשנת 2020 הוא הכללתם בחוק התקציב האמור, לכשיאושר.
5. סוגיית הסיוע בגין הפעילות החקלאית במובלעת נהריים תיבחן על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהתאם לנסיבות העניין ובכפוף לכל דין. תוצאות הבחינה יוגשו לממשלה בתוך 90 יום.

דברי הסבר

רקע כללי:

חקלאים ממושב צופר מעבדים את שטחי המובלעת הסמוכה לו משנת 1985. מעמדה של מובלעת צופר הוסדר בשנת 1994 בנספח I (ג) להסכם השלום בין ישראל לממלכה הירדנית ההאשמית, בו צוין שהמובלעת היא בריבונות ירדנית והוכרו זכויות שימוש ישראליות פרטיות בקרקע. כמו כן, נכתב בנספח שהוא יישאר בתוקף ל-25 שנים, ויחודש אוטומטית לתקופות זהות, אלא אם כן ניתנת הודעה מוקדמת של שנה על אי חידוש הנספח על-ידי אחד הצדדים. באוקטובר 2018 הודיעה הממלכה הירדנית ההאשמית כי היא לא מאריכה את ההסדר המיוחד האמור, ובמלאת 25 שנה לחתימת ההסכם יסתיים הסדר זה. כמו כן, הממלכה הירדנית ההאשמית נתנה את הסכמתה למשרד החוץ לאפשר לחקלאים לקטוף את אשר שתלו במטרה לאפשר להם לסיים את הפעילות החקלאית בה החלו בעונה זו. על פי נתוני מיפוי משרד החקלאות, היקף השטח המוכשר לחקלאות במובלעת הוא 1,100 דונם, שמתוכו השטח המוקצה לחברים באגודת צופר הוא 825 דונם בהתאם לחלוקה הבאה:

תכנית השטח	דונם	סוג גידול
בתי רשת פעילים	705	פלפל
בתי רשת שאינם פעילים	30	-
שט"פ מעובד	50	דלעת ופרח שעווה
שט"פ לא מעובד (אך משויד)	40	-
סה"כ	825	

שטח זה הינו שטח החלקות נטו, בניכוי שבילים ודרכי גישה. יצוין כי על פי ניתוח משרד החקלאות, בכדי להכשיר 825 דונם נטו יש להכשיר כ-907 דונם ברוטו, הכוללים דרכי גישה ומעברים בין החלקות החקלאיות.

בכדי שהחקלאים יוכלו לפעול בשטח החדש, אשר הועמד לרשותם סמוך לצופר וטרם עובד והוכשר, יש להכשיר את הקרקע, לטייב אותה ולהעתיק/לבנות עליה בתי רשת. בהתאם למידע שנמסר ממשרד החקלאות, העונה הבאה של גידול הפלפלים, המהווים את עיקר הגידולים באזור ומקור פרנסה מרכזי לחקלאי צופר, מתחילה באמצע חודש יולי. העבודות הנדרשות לצורך התחלת הפעילות החקלאית בשטחים החדשים צריכות להתבצע באופן טורי ונמשכות כשבעה חודשים לכל הפחות, ומכאן הדחיפות בקבלת ההחלטה בעת הזו במטרה לאפשר את התחלת הפעילות מוקדם ככל הניתן. במידה ועבודות אלו יימשכו מעבר לשבעה חודשים והחקלאים יפסידו את עונת גידול הפלפלים, הממשלה תהא רשאית להידרש לנושא ככל שתמצא לנכון.

באשר לסעיף 5 להצעת ההחלטה יצוין כי שטחי מובלעת נהריים עובדו על ידי הקיבוצים אשדות יעקב איחוד ואשדות יעקב מאוחד על פי נספח I (ב) להסכם השלום בין ישראל לממלכה הירדנית ההאשמית, בו צוין שמובלעת נהריים היא בריבונות ירדנית והוכרו זכויות ישראליות של בעלות קרקע פרטית וקניין באדמות שמהן מורכב האזור. כמו כן, נכתב בנספח שהוא

יישאר בתוקף ל-25 שנים, ויחודש אוטומטית לתקופות זהות, אלא אם כן ניתנת הודעה מוקדמת של שנה על אי חידוש הנספח על-ידי אחד הצדדים. באוקטובר 2018 הודיעה הממלכה הירדנית ההאשמית כי היא לא מאריכה את ההסדר המיוחד של הפעילות החקלאית הישראלית במובלעת ובמלאת 25 שנה לחתימת ההסכם יסתיים הסדר זה. לאור זאת, ביום 9 בנובמבר 2019 הסתיימה הנוכחות הישראלית במובלעת והקיבוצים הפסיקו לעבד את גידולי השדה אותם גידלו. בחינת הצורך בסיוע לחקלאי מובלעת נהריים והיקפו תיעשה בהתחשב בכלל הנסיבות הרלוונטיות למובלעת זו, לרבות מאפייני הגידולים שהיו ברשות החקלאים במובלעת זו, וכן בהינתן היעדר קרקע חדשה לפעילות חקלאית בעת הזו.

תקציב

כאמור בגוף ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה על מצבת כח האדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: תהליך

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על-ידי ראש הממשלה

י"ח בטבת, התש"ף
15 בינואר 2020



היועצת המשפטית

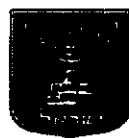
ירושלים, י"ח טבת, תש"ף

15 בינואר, 2020

5592411084

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה**נושא הצעת ההחלטה:** סיוע בגין הפסקת הפעילות החקלאית במובלעת צופר**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

1. נספח I (ג) להסכם השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית (להלן – הנספח) קבע משטר מיוחד לגבי האדמות המרכיבות את אזור צופר (להלן: "האזור"), ולפיו האזור הוא בריבונות ירדנית תוך הכרה בזכויות שימוש ישראליות פרטיות בקרקע. הנספח עמד בתוקפו לתקופה של 25 שנים, ונקבע בו כי יחודש אוטומטית לתקופות זהות, אלא אם כן ניתנת על ידי מי מהצדדים הודעה מוקדמת של שנה על פקיעת תוקפו. באוקטובר 2018 הודיעה הממלכה הירדנית ההאשמית כי היא לא מאריכה את ההסדר המיוחד האמור, ובמלאת 25 שנה לחתימת הנספח יסתיים ההסדר המיוחד האמור. לצד זאת, במהלך התייעצויות בין הצדדים, הסכימה ממשלת ירדן לתת אפשרות לחקלאים הישראליים במקום לסיים את הפעילות החקלאית בה החלו בעונה הנוכחית.
2. בהתאם לאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, לחקלאים הועמד שטח חדש סמוך למושב צופר אשר טרם הוכשר ועובד.
3. לאור הנסיבות המיוחדות שנוצרו כמתואר לעיל, ולאור חוסר האפשרות להמשיך לעבד את הקרקעות החקלאיות באזור כפי שנעשה משך שנים, מוצע סיוע ממשלתי לטובת הכשרת השטח החקלאי ולטובת סיוע בהשקעות הון בחקלאות, בהתאם לנהלי מינהלת ההשקעות במשרד החקלאות ובכפוף להוראות כל דין. על פי הערכות גורמי המקצוע, היקף הסיוע להשקעות הון בחקלאות העומד כעת על 8 מלש"ח וסכום זה משקף סיוע בשיעור של כ-36.5% מההשקעה הנדרשת לטובת הקמת מתקנים במתכונת דומה לאלו שהיו קיימים באזור, זאת לעומת מענק של 25% הניתן במקרים אחרים לפעילות חקלאית חדשה שלא התקיימו לגביה נסיבות מיוחדות. סכום זה יכול שיגדל במידה מסוימת אם עלות הכשרת הקרקע תהיה נמוכה מהצפוי על פי האומדנים שלפיהם מתקבלת ההחלטה (כאשר בכל מקרה הסכום הסופי ייקבע במסגרת אישור תקציב המדינה לשנת 2020).
4. הצעת ההחלטה מבקשת, לפנים משורת הדין, ולאור הנסיבות הייחודיות ויוצאות הדופן המתוארות לעיל, להעמיד סיוע ממשלתי לטובת המשך הפעילות החקלאית שפעלה במובלעת צופר, במיקום חדש במשבצת היישוב צופר. ההחלטה מבוססת על סמכותה השיורית של הממשלה הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה, לפיו הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת.



היועצת המשפטית

5. יצוין כי במקביל לאי חידוש תוקפו של הנספח, לא חודש גם תוקפו של נספח I.ב. לחוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית המתייחס לאזור נהריים, וגם בו הופסקה פעילות חקלאית שהתקיימה משך שנים ארוכות. מהמידע שהתקבל מגורמי המקצוע עולה כי בשלב זה לא ידוע אם ואלו צרכים עשויים לנבוע כתוצאה מאי חידוש תוקפו של נספח I.ב, זאת בשים לב לנסיבות העובדתיות הרלוונטיות לכל אחד מהאזורים ולצרכים הנובעים מהם. לאור האמור, מוצע לקבוע בהחלטה כי בתוך 90 יום תבחן סוגיית הסיוע בגין הפעילות החקלאית במובלעת נהריים בהתאם לנסיבות העניין ובכפוף לכל דין. בחינה זו צריכה שתבצע בשים לב לעקרון השוויון, הכל כמובן בשים לב לנסיבות העובדתיות הרלוונטיות בכל אזור.

6. יישום ההחלטה ייעשה בהתאם להוראות כל דין החל על העניין, לרבות חוק יסוד: משק המדינה, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב) והוראות התכ"ס.

כמצוין בהצעת ההחלטה, המענקים שיוקצו בהתאם לנהלי התמיכה בהשקעות הון בחקלאות כאמור בסעיף 1 להצעת ההחלטה, לרבות יתרת התקציב שיועד להכשרת קרקע ככל שתהיה, כאמור בסיפא לסעיף 2 להצעת ההחלטה, יינתנו בכפוף ולאחר אישור חוק תקציב שנתי לשנת 2020 בכנסת.

כמו כן, עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020 הקצאת התקציב לצורך הכשרת הקרקע כאמור בסעיף 2 להצעת ההחלטה, כפופה להוראות סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה ולסדרי העדיפויות שנקבעו בו, ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב. אישור הוצאת הסכומים האמורים לצורך הכשרת הקרקע לפני אישור תקציב המדינה לשנת 2020 יהא בכפוף לבחינתה והחלטתה של ועדת החריגים במשרד האוצר, הפועלת בהתאם להוראת תכ"ס 1.2.0.6.1.

יצוין כי בהתאם למידע שנמסר מגורמי המקצוע, במצב דברים רגיל חקלאים אינם נדרשים להשתתף בעלויות הכשרת קרקע חקלאית חדשה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי מתוונם:

7. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפוזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, תשי"ף-2019, בפתחה של מערכת הבחירות השלישית המתקיימת בשנה החולפת.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

8. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעה, עונת הפעילות החקלאית הקרובה של גידול פלפלים, שהוא הגידול העיקרי בשטח החקלאי שבמובלעת ומהווה מקור פרנסה מרכזי לחקלאי צופר, מתחילה באמצע חודש יולי. עוד צוין כי עבודות ההכנה שנדרשות לצורך תחילת הפעילות החקלאית בעונה צריכות להתבצע באופן



היועצת המשפטית

טורי ונמשכות כשבעה חודשים, ובשל כך נדרשת קבלת ההחלטה בדחיפות, בעת הזו, במטרה לאפשר את תחילת הפעילות החקלאית עם תחילת העונה מוקדם ככל הניתן. מהמידע שנמסר לנו על ידי גורמי המקצוע, עבודת המטה הממשלתית לצורך בחינת המענים שיינתנו בשל אי חידוש הנספח החלה מספר חודשים לפני המועד שבו הסתיים ההסדר המיוחד מכוחו, כאשר במהלך כל התקופה האמורה (ולמעשה מסמוך לאחר המועד שבו ניתנה הודעת הממלכה הירדנית ההאשמית בעניין אי חידוש הנספח), שררה תקופת בחירות.

הצעת ההחלטה כוללת שני מרכיבים, האחד הכשרת קרקע, שאותה מבוקש לבצע בהקדם האפשרי. והשני סיוע בהשקעות הון בחקלאות, כאשר על הפי המוצע משרד החקלאות ופיתוח הכפר יפרסם לאחר ההחלטה נוהל תמיכה שיאפשר לחקלאים להגיש בקשות לתמיכה, אשר ידונו על ידי המשרד, אולם תשלום המענקים בפועל ייעשה לאחר אישור תקציב המדינה לשנת 2020. ההצעה במובן זה צפויה לייצר הסתמכות של החקלאים גם על רכיב שני זה, ובמובן זה יש בה משום כבילה מסוימת של שיקול דעת הממשלה הבאה.

עם זאת בנסיבות המתוארות, בשים לב למועד בו הסתיים תוקפו של הנספח, ולמשך הזמן הנדרש לשם הערכות להכשרת הקרקע החלופית, ובהתחשב גם בהיקפה התקציבי הכולל של הצעת ההחלטה, שאינו משפיע באופן מהותי על סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, וביחס בין הסיוע המוצע במסגרתה לסיוע הניתן במצב רגיל לחקלאים כמתואר לעיל, נראה כי קבלת ההחלטה בעת הזו אינה מפרה את חובת האיפוק והריסון שהממשלה חבה בה, וכי אין מניעה לקבלת ההחלטה בעת הזו.

כאמור לעיל, ההצעה מתקבלת בשעה שטרם אושר תקציב המדינה לשנת 2020. מימוש התקציב להכשרת הקרקע לפני אישור התקציב כפוף לאישורה של ועדת החריגים במשרד האוצר, כמפורט לעיל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר מסרה כי אין לה הערות להצעת ההחלטה בהיבטיה המשפטיים. היועץ המשפטי של משרד האוצר מסר כי בכפוף לכל האמור בחוות הדעת אין מניעה משפטית בקבלת ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית