

מכסות הטלה למגדלי עופות ביישובי קו העימות בצפון

תקציר

במטרה לחזק את יישובי קו העימות בצפון ולהגדיל את מספר תושביהם החליטה הממשלה בשנים 1996-2000 להוסיף 264 מכסות לייצור 132 מיליון ביצים (להלן - מכסות הטלה) לתושבי יישובים אלה. תושבי קו העימות המייצרים ביצים זכאים גם לתשלום סובסידיה.

מגדלים שהוקצו להם מכסות הטלה לא עמדו בתנאים שקבע להם משרד החקלאות ופיתוח הכפר: חלקם לא עברו להתגורר בנחלתם במועד שנקבע, והם המשיכו לייצר את מכסתם אצל יצרנים אחרים בעלי נחלות ולולים, גם לאחר שניתנו להם ארכות להסדרת המגורים בנחלתם. המלצות לשלול מהמגדלים שלא עברו להתגורר בנחלתם, את מכסות הביצים ואת הסובסידיה הגלומה בהן לא יושמו.

במאי 2000 החליטה הממשלה להוסיף לכל יישובי קו העימות המרוחקים עד תשעה ק"מ מהגבול עם לבנון, 105 מכסות הטלה של 500,000 ביצים למכסה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר החליט לחלק 120 מכסות של 438,000 ביצים למכסה רק ליישובי קו העימות המרוחקים ארבעה ק"מ וחצי מן הגבול. החלטות המשרד סטו מהחלטת הממשלה באופן שחייב להביאן לאישורה, אך הדבר לא נעשה.



אחד מאמצעי הייצור שהעמידה המדינה לרשות החקלאים הוא מכסה לייצור ביצים. על פי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) התשכ"ד-1963, לאחר ששר החקלאות קובע את המכסה השנתית, מתכנסת ועדת המכסות, שחבריה מתמנים מקרב חברי מועצת הלול, וקובעת לחקלאים מכסות אישיות על פי העקרונות שקבע שר החקלאות.

בשנת 1988 חוקק חוק הגליל, התשמ"ח-1988, שנועד לתת עדיפות לפיתוח הגליל. לפי החוק, כל תוספת למכסה הארצית לייצור ביצים תיווסף תחילה למשקי הלול שבמרום הגליל¹, עד שמכסת הייצור של כל יחידת משק הטלה תגיע ל-500,000 ביצי מאכל לשנה. עוד נקבע בחוק, כי במרום הגליל תינתן למשק הטלה שמייצר 500,000 ביצים סובסידיה בשיעור של 17% מעלות הייצור המחושבת. סכום הסובסידיה למכסת הטלה ששווקה הוא כ-25,000 ש"ח לשנה.

על פי כללי המועצה לענף הלול ולפי הוראות משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המכסות האישיות יינתנו רק לחבר אגודה שיתופית בעל נחלה, שגר בנחלתו.

בשנים 1996-2000 קיבלו ממשלות ישראל שלוש החלטות, שנועדו לחזק את יישובי קו העימות בצפון בתחום החברתי-כלכלי ולהגדיל את מספר תושביהם. בין השאר, החליטה הממשלה, להוסיף ליישובי קו העימות 264 מכסות הטלה לייצור 132 מיליון ביצים על ידי מתיישבים חדשים. הקצאת

1 יישובי המועצות האזוריות: מרום הגליל, מבואות חרמון, הגליל העליון ומעלה יוסף.

המכסות למגדלים ביישובים אלה תיעשה לאחר רכישת מכסות הטלה ממגדלים במרכז הארץ והעברתן למגדלים בצפון.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה את חלוקת מכסות ההטלה ליישובי קן העימות עד סוף יוני 2003. הבדיקה נעשתה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - המשרד) ובמועצה לענף הלול, ובדיקת השלמה נעשתה במינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ).

מגורים מחוץ ליישוב

1. בשנים 1997-2000 הורה המשרד למועצה לענף הלול לאשר מכסות לחלק מהמגדלים בטרם היה להם משק חקלאי ביישוב שבו הוקצתה להם המכסה; מגדלים אלה הם בנים של בעלי נחלות: מקצתם גרים ביישוב במשק ההורים, ומקצתם גרים מחוץ ליישוב. המשרד אפשר להם לייצר את מכסתם במשך זמן מסוים (ארכה ראשונה ניתנה עד 31.12.01) במשק ההורים או במשק אחר עד להסדרת מעמדם כבעלי נחלות ועד שיבנו לולים ביישוב שבו אושרה להם המכסה.

במהלך 2001 התברר למשרד, כי הקצאת הנחלות למגדלים מסוימים ורישומן במ"מ לא הוסדרו, ואלה המשיכו לייצר את מכסתם במשק ההורים או במשק אחר.

בסיכום דיון בינואר 2002 קבע המשרד, כי כל המגדלים שעדיין לא הוקצתה להם מכסה יקבלו מכסה אך ורק כאשר יוכיחו שהם גרים ביישוב ובנחלתם וייצרו את הביצים ביישוב. מגדלים שהוקצתה להם מכסה בתוקף החלטות הממשלה, והם אינם גרים ביישוב, הוחלט לתת להם ארכה נוספת למימוש מגוריהם ביישוב שלו הוקצתה המכסה עד 31.12.02; אם לא יעשו כן, תוקפא מכסתם במועצה לענף הלול אחרי תאריך זה, ויוקפאו גם תשלומי הסובסידיה או חלק הסובסידיה² שלהם. המשרד גם קבע כי אישור לייצור ביצים מחוץ ליישוב יינתן אך ורק למגדלים שגרים ביישוב שבמסגרתו הוקצתה המכסה ולתקופה מרבית של שנתיים ממועד הקצאת המכסה.

בנובמבר 2002 ביקשו המשרד והמועצה לענף הלול חוות דעת מהיועץ המשפטי של מועצת הלול בעניין שלילה או הקפאה של המכסה של מי שאינם גרים ביישוב שבו הוקצתה להם מכסת ביצים. מחוות דעת של היועץ המשפטי של מועצת הלול מ-31.12.02 עולה, כי המועצה מוסמכת לבטל את ההקצאה אם תתקבל בעניין זה הנחיה משר החקלאות.

ממכתבה של שרת החקלאות דאז גב' ציפי ליבני ליועץ המשפטי של משרדה מפברואר 2003 עולה, כי היא שוכנעה מעמדתו של היועץ המשפטי של מועצת הלול; היא ביקשה את חוות דעתו בשאלה אם יש מניעה להנחות את מועצת הלול לבטל מכסות. לא נמצא שחוות הדעת המבוקשת נמסרה לה.

המשרד לא הקפיא את מכסתם של מגדלים שלא הסדירו את המגורים בנחלה ביישובים שבהם הוקצתה להם המכסה, גם בתום הארכה, עד סוף 2002, ולא שלל את הסובסידיה שלהם. אלה המשיכו לקבל סובסידיה או חלק סובסידיה עבור ייצור הביצים גם בשנת 2003.

2 חלק סובסידיה - תשלום מינהלי של סובסידיה בלי חובת ייצור, שמשולם למגדלים שזכאים לסובסידיה לפי חוק הגליל, אשר מתחייבים להפסיק את ייצור ביצי המאכל בשנה מסוימת. המטרה של ההסדר - להקטין את עודפי הביצים בארץ.

2. ביוני 2003 מינה שר החקלאות מר ישראל כץ ועדת שימוע בעניין "הקצאת מכסות הטלה על פי החלטות הממשלה". על הוועדה הוטל לבחון את כל המקרים אשר בהם מגדלים שהוקצו להם מכסות הטלה מכוח החלטות הממשלה לא מילאו אחור תנאי ההחלטות. בסוף אוקטובר 2003 המליצה ועדת השימוע לשר החקלאות להקפיא בתוך פרק זמן קצר את הסובסידיה ואת המכסה למגדלים שקיבלו מכסות הטלה ולא מתגוררים בנחלה ביישוב שהמכסה ניתנה בו. מנתונים שהגישה ועדת השימוע לשר בסוף אוקטובר 2003, עולה ש-133 מ-177 המגדלים שהוקצו להם מכסות, עומדים בתנאים להקצאה, ו-44 המגדלים הנותרים אינם עומדים בהם.

שר החקלאות, לא החליט בעניין, ובינתיים המשיכו כל המגדלים לקבל את תשלומי הסובסידיה.

ביצוע החלטת ממשלה ממאי 2000

בהחלטתה במאי 2000 אישרה הממשלה, בין היתר, תוספת של 105 מכסות הטלה - 52.5 מיליון ביצים - ליישובי קו העימות בצפון, שאותן יקצה המשרד. באוגוסט 2000 מינה מנכ"ל המשרד ועדה להקצאת מכסות ההטלה ליישובי קו העימות בצפון על פי הקריטריונים שחברי הוועדה יקבעו.

המנכ"ל אישר את המלצות הוועדה במלואן בדצמבר 2000 והורה למנכ"ל המועצה לענף הלול לקיים את החלטות הוועדה.

הממשלה קבעה בהחלטתה בינואר 1999, כי "יישובי קו עימות" כוללים את כל היישובים שמרוחקים עד תשעה ק"מ מקו הגבול הבינלאומי עם לבנון. במאי 2000 הוחלט, כאמור, כי יחולקו 105 מכסות הטלה, כל אחת בת 500,000 ביצים, ליישובי קו העימות, אולם הוועדה קבעה כי יחולקו 120 מכסות בנות 438,000 ביצים כל אחת ורק ליישובי קו העימות המרוחקים עד ארבעה ק"מ וחצי מן הגבול. כתוצאה מכך לא נכללו בהקצאה יישובים אחרים שנכללים בהגדרת "יישובי קו עימות" של הממשלה.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בנובמבר 2003, כי המלצות הוועדה התגבשו לאור הביקושים הגדולים של מתיישבים בקו העימות לקבל מכסות הטלה, והן היוו פתרון הולם להתיישבות בקו העימות.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות הוועדה על הקטנת מכסת הביצים ושינוי הקריטריונים להקצאה סטו באופן ניכר מהחלטת הממשלה, ולכן היה על המשרד להביא לאישור הממשלה.

פיצול נחלות

כאמור, המשרד קבע בנוהלי ההקצאה של מכסות הטלה, שמגדל שקיבל מכסת הטלה חייב להיות בעל נחלה. כדי לחזק את יישובי הצפון הוקצו בהחלטות הממשלה ליישובי גדר מכסות הטלה שמספרן גדול ממספר הנחלות בכל יישוב, והיה אפוא צורך להוסיף ליישובים נחלות. בשנים 2000-2002 אישרה ועדת הפרוגרמות, שפועלת ברשות לתכנון שבמשרד, תוספת של 72 נחלות לארבעה

יישובי גדר. על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, קרקע חקלאית תוחכר כנחלה לפי המלצת שר החקלאות או מי שהוא הסמיך; נחלה היא חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע על ידי שר החקלאות. המשרד החליט להסתפק בהקצאה של 10 דונם לנחלה, במקום 30 דונם לנחלה, התקן לנחלה ביישובים אלה; הקרקע לנחלות חדשות תועבר משטחי קרקע של האגודה או משטחי קרקע שבנחלות ההורים (להלן פיצול נחלות).

בתחילה התנגד ממ"י לרישום הנחלות החדשות בנימוק שאין בידי האגודות קרקע כדי להעמיד לרשות נחלות אלה שטחי קרקע של 30 דונם. התברר כי המשרד לא דאג לקבל מראש את הסכמת ממ"י לפיצול הנחלות. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במחוז צפון של ממ"י ביולי 2003, נמצא שממ"י לא אישר אף לאחד מהיישובים לרשום את הנחלות החדשות שנוצרו מפיצול נחלות המייסדים.

בינואר 2004 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי הושגה הסכמה עם ממ"י על הוספת נחלות (על ידי הקטנה של נחלות המייסדים) ליישובי גדר בשטח של עד 10 דונם לנחלה.

החלטת המשרד לפצל חלק מהנחלות והאישור שנתן ממ"י לפיצול אינם עומדים בתנאי השוויון שנקבע בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 279 משנת 1984 אשר לפיה "גבולות הנחלה ייקבעו על פי העיקרון של שוויון הנחלות במשבצת היישוב", שכן כתוצאה מהפיצול נוצרו במושבים נחלות בגדלים שונים. על כן גם אם שכנע המשרד את ממ"י שההחלטה מחויבת המציאות, היה עליו להביאה לאישור מועצת מקרקעי ישראל.