

קבלת סכומים מהקרון הקיימת לישראל – תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 272 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום שיתוף הפעולה של ממשלת ישראל עם הקרון הקיימת לישראל", מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024", מס' 859 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "אישור הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרון הקיימת לישראל" (להלן החלטה 859), מס' 1097 מיום 27 בנובמבר 2023 בעניין "קבלת סכומים מהקרון הקיימת לישראל - תיקון החלטת ממשלה", מס' 1703 מיום 17 באפריל 2024 בעניין "קבלת סכומים מהקרון הקיימת לישראל – תיקון החלטת ממשלה" ולאור הצורך בעדכון חלק מהשימושים שנקבעו בהחלטה 859, שלהם הוקצו סכומים שיועברו על ידי קק"ל בהתאם להסכם מיום 14 במאי 2023 בין המדינה לבין קק"ל, ובמטרה לאפשר, בין היתר, הקצאת סכומים לטובת עבודות במסגרת מנהלת תקומה מתוך הכספים האמורים, לתקן את סעיף 2 להחלטה 859, כך שבמקום המשרדים והסכומים המפורטים בטבלה האמורה באותו סעיף, ביחס לשנת הכספים 2024, יבואו הסכומים הבאים:

משרד	סכום במלש"ח
חינוך	87
חקלאות	63
מנהלת תקומה – באמצעות משרד החינוך	110
מנהלת תקומה – באמצעותה ובאמצעות משרד הבינוי והשיכון, משרד ההתיישבות ומשרד התיירות	1,615
האנרגיה (רשות המים)	97.3
העלייה והקליטה	20
הגנת הסביבה	7.7

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

במסגרת החלטה מס' 272 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום שיתוף הפעולה של ממשלת ישראל עם הקרן הקיימת לישראל", רשמה הממשלה לפנייה את הודעה יושב ראש הקרן הקיימת לישראל (להלן – **קק"ל**) לפיה קק"ל נכונה לשתף פעולה עם ממשלת ישראל בקידום פרויקטים משותפים בהתאם למדיניות הממשלה. בהתאם לכך, נקבע כי הצדדים יקדמו הסכם רב שנתי בהתאם לעיקרים שנקבעו בהחלטה האמורה.

בהמשך לכך, קבעה הממשלה, בהחלטה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024" הפחתה תקציבים ממשרדים שונים כמפורט בנספח להחלטה אשר ישמשו כרזרבה שהשימוש בה יותר רק לאחר העברת הסכומים מקק"ל לצורך מימון פרויקטים להסרת חסמים בתחום הדיור ובכלל כך בינוי כיתות לימוד, פרויקטי ניקוז, ביוב ופרויקטי תחבורה והסעת המונים אשר תוקצבו בחוק התקציב השנתי בשנים 2023 ו-2024.

ביום 14 במאי 2023, חתמו שר האוצר והנהלת קק"ל על הסכם (להלן – **הסכם 2023**), אשר אושר על ידי הממשלה בהחלטה מס' 859 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "אישור הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל" (להלן – **החלטה 859**), בו נקבע בין היתר כי קק"ל תעביר למדינה סך של 6 מיליארד שקלים חדשים לצורך השתתפות במימון פרויקטים אשר יסוכמו בין הצדדים. כמו כן נקבע בהסכם, כי 4 מיליארד שקלים חדשים מהסכומים שהועברו על ידי קק"ל ישמשו עבור פרויקטים המתוקצבים בתקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024. בהתאמה, נקבעו הפחתות למשרדים המפורטים בטבלה שבסעיף 2 להחלטה מס' 859 שיבוצעו כנגד הסכומים אשר יועברו על ידי קק"ל, ובהלימה לגובה הסכומים שתעביר קק"ל בשנים 2023 ו-2024.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(ג)(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

בהמשך לכך, קבעה הממשלה, בהחלטה מס' 1703 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה "קבלת סכומים מהקרן הקיימת לישראל - תיקון החלטת ממשלה" לתקן את החלטה מס' 859 כך שנערכו שינויים בייעוד סך של 300 מיליון שקלים חדשים בשנת 2024 ובמקום שהכספים שהעבירה קק"ל ישמשו לתקצוב פרויקטים במשרד הביטחון הם ישמשו לתקצוב פרויקטים במסגרת תחומי העשייה של מינהלת תקומה בהתאם להוראות ההסכם.

על כן, נוכח הצורך בעריכת שינויים בתיעדוף הוצאות משרדי הממשלה בתקציב המדינה לשנת 2024 לאור מלחמת 'חרבות ברזל', ובמטרה להקצות סכומים מתוך הכספים האמורים לטובת עבודות במסגרת מנהלת תקומה, ולאחר שהעניין הובא בפני קק"ל וניתנה הסכמתה לכך בהתאם להוראות הסכם מס' 2023, מוצע לתקן את החלטה מס' 859 כך שיערכו שינויים בייעוד סך של שני מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024, אשר הועברו על ידי קק"ל בהתאם להחלטה מס' 8599 כך שיוקצו לצרכים השונים ובהתאם לחלוקה המוצעת במסגרת הצעת החלטה.

להשלמת התמונה יובהר, כי מלבד עדכון ייעודם של הכספים לשנת 2024, אין בתיקון המוצע להחלטה מס' 859 כדי לשנות את יתר ההוראות הקבועות בהחלטה מס' 859 ובהסכם שאושר במסגרתה. בנוסף, יובהר כי סכום בסך 1,725 המפורט תחת "מנהלת תקומה" ייחשב כחלק מהסכום שהוקצה למנהלת תקומה בהחלטה מס' 1127 מיום 10 בדצמבר 2023 שעניינה "מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום", וזאת בכפוף לביצוע הפרויקטים בפועל ובהתאם לעלויות.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 372 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה "הסדרת התקציב המועבר מקרן קיימת לישראל לטובת פיתוח ודיור";

החלטה מס' 563 מיום 11 באוקטובר 2015 שעניינה "מתווה להסדר עם קרן קיימת לישראל";

החלטה מס' 1879 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "הסדרת התקציב המועבר מקרן קיימת לישראל לטובת פיתוח ודיור";

החלטה מס' 672 מיום 8 בנובמבר 2015 בנושא "מתווה להסדר עם הקרן הקיימת לישראל";

החלטה מס' 272 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום שיתוף הפעולה של ממשלת ישראל עם הקרן הקיימת לישראל";

החלטה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024";

החלטה מס' 859 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "אישור הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל";

החלטה מס' 1079 מיום 27 בנובמבר 2023 שעניינה "קבלת סכומים מהקרן הקיימת לישראל - תיקון החלטת ממשלה";

החלטה מס' 1127 מיום 10 בדצמבר 2023 שעניינה "מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל תקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום";

החלטה מס' 1703 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה "קבלת סכומים מהקרן הקיימת לישראל - תיקון החלטת ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: תקציב

תחום פעולה עיקרי: תקציב

מגיש: שר האוצר

ז' בכסלו התשפ"ה
08 בדצמבר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

קבלת סכומים מהקרן הקיימת לישראל – תיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

ביום 14 במאי 2023, חתמו שר האוצר והנהלת קק"ל על הסכם, אשר אושר על ידי הממשלה בהחלטה 859 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "אישור הסכם בין ממשלת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל" (להלן – **החלטה 859**), ובו נקבע, בין היתר, כי קק"ל תעביר למדינה סך של 6 מיליארד שקלים חדשים לצורך השתתפות במימון פרויקטים אשר יסוכמו בין הצדדים. כמו כן, נקבע כי 4 מיליארד שקלים חדשים מהסכומים שהועברו על ידי קק"ל ישמשו עבור פרויקטים המתוקצבים בתקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024. בהתאמה, נקבעו הפחתות למשרדים המפורטים בטבלה שבסעיף 2 להחלטה 859 שיבוצעו כנגד הסכומים אשר יועברו על ידי קק"ל, ובהלימה לגובה הסכומים שתעביר קק"ל בשנים 2023 ו-2024.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

בהמשך לכך, קבעה הממשלה, בהחלטה מס' 1703 מיום 17 באפריל 2024, שעניינה **"קבלת סכומים מהקרן הקיימת לישראל - תיקון החלטת ממשלה"** לתקן את החלטה 859 כך שנערכו שינויים בייעוד סך של 300 מיליון שקלים חדשים בשנת 2024 ובמקום שהכספים שהעבירה קק"ל ישמשו לתקצוב פרויקטים במשרד הביטחון הם ישמשו לתקצוב פרויקטים במסגרת תחומי העשייה של מינהלת תקומה בהתאם להוראות ההסכם.

על כן, נוכח הצורך בעריכת שינויים בתייעדוף הוצאות משרדי הממשלה בתקציב המדינה לשנת 2024 לאור מלחמת חרבות ברזל, ובמטרה להקצות סכומים מתוך הכספים האמורים, בין היתר, לטובת עבודות במסגרת מנהלת תקומה, מוצע לתקן את החלטה 859 כך שיערכו שינויים בייעוד סך של שני מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024, אשר הועברו על ידי קק"ל בהתאם להחלטה 859 כך שיוקצו לצרכים השונים ובהתאם לחלוקה המוצעת במסגרת הצעת החלטה.

להשלמת התמונה יובהר כי מלבד עדכון ייעודם של הכספים לשנת 2024, אין בתיקון המוצע להחלטה 859 כדי לשנות את יתר ההוראות הקבועות בהחלטה 859 ובהסכם שאושר במסגרתה. בנוסף, יובהר כי סכום זה יחשב כחלק מהסכום שהוקצה למנהלת תקומה בהחלטה מס' 1127 מיום 10 בדצמבר 2023, שעניינה **"מתווה לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ולפיתוח 'חבל התקומה' ואוכלוסייתו וכלים ליישום"**, וזאת בכפוף לביצוע הפרויקטים בפועל ובהתאם לעלותם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז מיום 10 ביוני 2014 בעניין "מימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל – קביעת סדרי עבודה" (להלן – הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה), נקבע כי על מנת להבטיח את טוהר המידות, למנוע שיקולים זרים בהקצאת התקציב וכדי למנוע את הפרטת קביעת סדרי העדיפות של המדינה ועקיפת הליכי התקצוב הממשלתיים שנקבעו לפי כל דין, יש להסדיר את הליך קבלת הכספים למדינה מקק"ל.

הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קובעת, בין היתר, עקרונות למימון הפרויקטים על ידי קק"ל וכן כי הליך קבלת הכספים יותנה בהחלטת ממשלה המבוססת על קריטריונים ברורים לקביעת הפרויקטים ולחלוקת התקציב בין הפרויקטים הלאומיים שיבחרו. עוד נקבע בהנחיה האמורה כי החלטת הממשלה חייבת להתבסס על תקציב המדינה באותה שנה ועל סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה בתקציבה על מנת למנוע מעקף של סדרי העדיפות שלה. כך, גם ההחלטה על הפרויקטים תקבע במשותף עם קק"ל בהתאם לסדרי העדיפות של הממשלה.

בהצעת ההחלטה המובאת כעת, שבמסגרתה מוצע כי מהכספים שקק"ל מעבירה בסך של 2 מיליארד ₪ בשנת 2024 ייעודו למימון פעולות שנקבעו כבר במסגרת תקציב המדינה לשנת 2024, בשים לתיקונים שנערכו בו בשל מלחמת חרבות ברזל, עולה בקנה אחד עם האמור בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ועם סדרי העדיפויות הממשלתיים כפי שנקבעו בתקציב כאמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של מנהלת תקומה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון – אין הערות.

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

בכפוף לכל האמור לעיל; אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10.05.24

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם