

אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר. 580177863)

ע"י עו"ד מירב עבאדי ועו"ד בר רוזוב
מרחוב קרליבך 9, תל אביב
טל. 035669939, פקס. 03-5669940

העותרת ;

- נ ג ד -

1. כנסת ישראל
2. ממשלת ישראל
3. שר האוצר

ע"י פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590, פקס: 02-6467011

המשיבים ;

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת לבית המשפט הנכבד עתירה למתן צו על תנאי בעניין חוק התקציב לשנת הכספים 2023-2024 התשפ"ג-2023 (להלן: "חוק התקציב"), המופנה אל המשיבים 1-3, יחד ולחוד, ומורה להם ליתן טעם, אם יש בידם, ולנמק כדלקמן:

- א. מדוע לא יופחתו הסכומים הבאים, אשר מקורם בהקצאת כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל, מתקציב המדינה: סך של 40 מיליוני ש"ח מסעיף 60 לחוק התקציב לשנת הכספים 2023, סך של 35 מיליוני ש"ח מסעיף 60 לחוק התקציב לשנת 2024 וסך של 35 מיליוני שקלים נוספים מסעיף 67 לחוק התקציב, כל זאת על מנת לאפשר את הקצאתם מחדש בהתאם להוראותיו של חוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014 (להלן: "החוק" או "חוק קרן לאזרחי ישראל").
- ב. מדוע לא ייקבע כי החלטת הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל מיום 16.5.2023 מבוטלת וכי יש לבצע את תהליך הקצאת כספי ההקצאה מכוח סעיף 38(ד) לחוק קרן לאזרחי ישראל מחדש. זאת באופן שבו הצעת ההקצאה של סכום ההקצאה השנתי לשנים 2023-2024 מתוך כספי הקרן תכלול פירוט של הסכום המוקצה למחקר ופיתוח, וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה; וכן את הסכום המוקצה לעידוד תעסוקה בנגב, הכל בהתאם להוראת סעיף 38(ד)(2) ו-2(א) לחוק.

--- העתק החלטת הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל מיום 16.5.2023, מצורפת לעתירה זו כנסת

ע/1.

--- העתק הצעת התקציב לשנות הכספים 2023-2024 **כפי שאושרה** ודברי ההסבר בהם מפורטים סכומי ההקצאה מתוך כספי הקרן לאזרחי ישראל, מצורפת לעתירה זו **כנספח ע/2**.

--- העתק סעיף 60 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2023 ו- סעיפים 60 ו- 67 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2024, אשר קובעים את סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל, מצורפים לעתירה זו **כנספח ע/3**.

יובהר כי הסעיפים הרלוונטיים מצורפים מתוך הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023-2024, התשפ"ג-2023, אשר הונחה על שולחן הכנסת ביום 22.5.2023, וזאת משום שעד יום הגשת עתירה זו לא פורסם הנוסח הסופי של חוק התקציב שעבר במליאת הכנסת ביום 24.5.2023. יובהר כי לפי ידיעת העותרת, נוסח התקציב הסופי שאושר זהה לנוסח ההצעה המצורפת כנספח 3 לעיל.

כבוד בית המשפט מתבקש לקבל את העתירה מנימוקיה, ולחייב את המשיבים שיתנגדו לקבלתה בהוצאות העותרת.

עותק העתירה הומצא למשיבים בד בבד עם המצאתם לכבוד בית המשפט.

כל ההדגשות בכתב העתירה הוספו ע"י הח"מ, אלא אם נאמר אחרת.

ואלה נימוקי העתירה:

תמצית הדברים

1. עניינה של עתירה זו בהקצאה **הראשונה** של כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל (הידועה גם כ"קרן העושר"), אשר הגיעה השנה לסכום המינימום המאפשר הקצאה של כספים מתוכה לחלוקה ולמימוש מטרות הקרן.
2. ניתן היה לצפות שבהקצאה הראשונה של כספי הקרן – הקצאה תקדימית שיש בה גם כדי להתוות את העקרונות שעל פיהם יוקצו הכספים בעתיד – יוקצו הכספים בהתאם להוראות החוק, הקובע כללים ביחס להקצאה. אלא שציפיות לחוד ומציאות לחוד: הכספים הוקצו בסתירה מוחלטת להוראות סעיף 38(ד) לחוק הקובע כך:

"הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה –

(1) מטרת כל הקצאה שנכללה בהצעה, השיקולים בבחירתה ואופן יישומה;

(2) **הסכום המוקצה** למחקר ופיתוח, וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה;

(תיקון מס' 1) תשע"ו-2015

(א2) **הסכום המוקצה** לעידוד תעסוקה בנגב;"

3. הצעת הממשלה שהונחה על שולחן הוועדה לפיקוח על הקרן לא כללה הקצאה של סכום כלשהו למטרה של השקעה באנרגיה מתחדשת, כמו גם למטרה של עידוד תעסוקה בנגב. למרבה הצער גם הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל לא תיקנה את השגגה ולאחר 9 דיונים, הותירה את סכומי ההקצאה כשהיו.
4. מתוך להיטות לאשר את הצעת ההקצאה שהונחה על שולחן הוועדה בנוסחה המקורי, נסמכה הוועדה על פרשנות של היועצת המשפטית לכנסת לפיה "הסכום המוקצה" האמור בחוק יכול שיהיה אפס בשנה מסוימת; על מנת שלא להפוך את החוק לאות מתה, הוסיפה היועצת המשפטית לכנסת וחיוותה את דעתה, כי סכום ההקצאה אינו יכול להיות אפס לאורך שנים. כן הוסיפה היועצת המשפטית לכנסת, כי בכל מקרה חובה לנמק מדוע בחרו המשיבים שלא להקצות סכום כלשהו לטובת המטרות המנויות בס"ק (ד).
5. בכל הכבוד, **פרשנות זו שגויה**. מהבחינה הלשונית, ברור שהדרישה לפרש את "הסכום המוקצה" כיוונה לכך שיהיה סכום מוקצה והדברים כה פשוטים וברורים עד כי לא צריך להסבירם.
6. הטענה כי ניתן להקצות 'אפס' כ"סכום מוקצה" היא טענה מאולצת. הקצאת סכום 'אפס' היא לא הקצאה של סכום אלא העדר הקצאה. לכן, היא לא יכולה לענות על דרישות החוק.
7. ובאשר לטענה שלפיה ניתן להקצות אפס בשנה מסוימת אך לא בכל שנה – דווקא טענה זו מחדדת את האבסורד שבפרשנות זו; שהלא אם 'אפס' הוא אכן סכום מוקצה, כדרישת החוק, ניתן להקצות 'אפס' כל שנה ואם 'אפס' אינו סכום מוקצה, כדרישת החוק, לא ניתן להקצותו אף לא בשנה אחת. כך או כך, אין חולק כי אם יוקצה סכום אפס למטרות האמורות בסעיף 38(ד2) ו-1(א2) תהפוך הוראה זו לאות מתה.
8. הפרשנות הנכונה של סעיף 38 היא שהמחוקק קבע בו שני עקרונות בקביעת המטרות שלשמך יוקצו סכומי ההקצאה מהקרן: העיקרון הראשון נקבע בסעיף 38(ב) ולפיו סכום ההקצאה השנתי ישמש מדי שנה להקצאות למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות "**בהתאם להוראות סימן זה**" – כאן ניתן שיקול דעת רחב במתחם הקטגוריות האמורות ובמגבלה אחת: שההקצאה נעשית בהתאם להוראות סימן זה. העיקרון השני נקבע בסעיף 38(ד) אשר קבע כי יש שתי מטרות שלהן יש להקצות מדי שנה סכומי כסף: השקעה באנרגיה מתחדשת ומחקר ופיתוח שלה ועידוד תעסוקה בנגב. מטרות אלה הן מטרות מוגדרות שעליהן לא ניתן לפסוח ושלגביהן שיקול הדעת מצומצם.
9. ומדוע ראה המחוקק לחייב הקצאה של סכומי כסף דווקא לשתי מטרות אלו מדי שנה ושנה? מפני ששתי מטרות אלו קשורות קשר ישיר במשאבי הטבע המניבים את תקבולי הקרן – הלא הם משאבי הגז והמשאבים שבנגב. המחוקק גילה את דעתו כי כספים המגיעים מתקבולי הגז המתכלים והמזזהמים – ראוי שישרתו את המטרה של השקעה באנרגיה מתחדשת; וכספים המגיעים מפעילות המנצלת את משאבי הטבע בנגב – ראוי שישרתו את המטרה של עידוד תעסוקה בנגב הנסמכת כעת על הפעילות במשאבים אלו.
10. חשוב להזכיר שהמנגנון של הקמת קרן ייעודית שהכנסותיה ונכסיה אינם מנוהלים כחלק מתקציב המדינה, נועד לייחד את הכספים למטרות מסוימות בראי הדאגה לדורות הבאים; דאגה כזו מחייבת ראיית הנולד והסתכלות אל מעבר לאופק אל צרכים עתידיים. סיבה זו הובילה לבחירה בשתי המטרות שבס"ק (ד) לסעיף 38 – אנרגיה מתחדשת ועידוד תעסוקה בנגב; ביקש המחוקק לומר: מתוך ניצולם של משאבים אלה, שומה עליכם לבנות את האלטרנטיבה ליום שלאחר התכלותם. כיון שהנטייה האנושית הטבעית היא להשקיע בצרכי ההווה הקרוב ולא בצרכי העתיד הרחוק, הורה המחוקק לוועדה לפיקוח על הקרן לפרט בכל הקצאה

של כספים מהקרן מהו הסכום המוקצה לשתי מטרות אלה. משל ביקש המחוקק לומר לוועדה המפקחת על הקרן: אל לך לזנוח ולשכוח שתי מטרות אלו מדי הקצאה והקצאה. מכוונה זו של המחוקק התעלמה ההקצאה הראשונה של כספי הקרן.

11. ייאמר כבר כעת, המטרות שלשמן הוקצה הכסף (מטרות חינוכיות ובריאותיות)¹, הן בוודאי מטרות חשובות אולם אין בהן דאגה לדורות הבאים כי אם לדורות הנוכחיים. אלו צרכי ההווה ולא צרכי העתיד. לשם כך נועד תקציב המדינה הכללי ולא דווקא תקציבים המגיעים מקרן ייעודית כמו קרן העושר.

12. בעת חקיקת חוק הקרן לאזרחי ישראל נאמר מפורשות כי התכלית של בחירת שתי המטרות שבסעיף 38(ד) היא משום הקשר בינן לבין תקבולי הקרן והיועצת המשפטית לכנסת אף הודתה בכך בפה מלא בדיוני הוועדה. יחד עם זאת בחרה היא לפרש את החוק באופן שיאפשר את אישור הצעת ההקצאה שהניח משרד האוצר על שולחן הכנסת – הצעה שאינה כוללת את הסכומים המוקצים למטרות הייעודיות שבחוק.

13. הצעת ההקצאה לא כללה נימוק כלשהו לאי הקצאת הכספים למטרות שבסעיף 38(ד) זולת האמירה שסכומי ההקצאה נמוכים יחסית. נימוק זה לאו נימוק הוא. סכום ההקצאה לשנת 2023 עומד על 40 מיליוני ₪ וסכום ההקצאה לשנת 2024 עומד על 70 מיליוני ₪. אמנם ביחס לתקציב המדינה, מדובר בסכומים נמוכים, אך בוודאי שאין המדובר בסכומים זעומים שלא ניתן להשתמש בהם גם למטרות האמורות בסעיף 38(ד) לחוק. גם טענתו של שר האוצר, כפי שנשמעה בדיון הראשון בוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל, כאילו הוקצו סכומים אחרים לטובת המטרות האמורות בתקציב המדינה אינה מהווה תירוץ להעדר ההקצאה; הסכומים שבקרן הם סכומים ייעודיים למטרות ייעודיות ואין הם חלק אינטגרלי מתקציב המדינה. אפילו אילו הראה שר האוצר מהם הסכומים שהוקצו לטובת השקעה באנרגיה מתחדשת (והוא לא עשה כן!), לא היה בכך כדי לפטור מן החובה החוקית להקצות **דווקא** את כספי הקרן למטרה זו.

14. העותרת עשתה כל שניתן כדי להביא לשינוי ההחלטה קודם שזו התקבלה; כך, פנתה אל יו"ר הוועדה במכתב אשר בו דרשה כי זו תמנע הצבעה על הצעת התקציב כל עוד לא יוקצו כספים למטרות האמורות בס"ק (ד); העותרת הגישה נייר עמדה לחברי הוועדה בו שטחה את עמדתה ואת פרשנותה המשפטית; ולבסוף הציגה העותרת את עמדתה בפני חברי הוועדה בדיון שהתקיים ביום 11 במאי 2023. כל אלה לא הועילו וסופו של דבר אושרה הקצאת הכספים לשנים 2023-2024 ללא שהוקצה סכום כסף כלשהו למטרות שבסעיף 38(ד) לחוק.

15. חוק הקרן לאזרחי ישראל מתווה מסגרת וכללים לאופן הקצאת הכספים מהקרן. לכן, נדרש חוק התקציב ליישם אותו ככתבו וכלשונו. כשם שברור שלא ניתן להקצות מתוך כספי הקרן סכומים בשיעור גבוה מזה הנקוב בסעיף 38(א)(1) (שעומדים על 3.5% מנכסי הקרן בשנה הראשונה), כך לא ניתן לחמוק מביצוע שאר ההוראות החלות על ההקצאה. אין כאן סתירה בין חוקים, אלא יישום שגוי של חוק משום פרשנות שגויה שלו. פעולה מנהלית נכונה לא אמורה להביא לסתירה בין החוקים.

¹ הכסף הוקצה לשם בינוי מוסדות לתנועות נוער ולשם תשתית לחיזוק מערך בריאות הנפש בקהילה.

הצדדים לעתירה

העותרת ומעמדה:

16. **העותרת – אדם טבע ודין**, היא עמותה רשומה, שנוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. העותרת הינה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לעותרת כ-4000 חברים, והיא מונה כ-30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון. העותרת פועלת, בין היתר, למניעת מפגעים סביבתיים, הגנה על בריאות הציבור ואכיפת החוק במישור הסביבתי. מעמדה של העותרת כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים ציבוריים חיוניים הוכר בשורה של חוקים וביניהם: החוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992; החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984; חוק המים, התשי"ט-1959; וחוקים נוספים.

17. לעותרת, כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה זכות עמידה בעתירה זו על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של **"עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק"** (בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד (4) 429, 441). הפסיקה מכירה בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (בג"ץ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 209, 327; בג"ץ 372/71 פראנו נ' שר הבריאות, פ"ד כ"ו (1) 809, 810; בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד ל"ט (1) 745, 749).

18. בנוסף, לעותרת מעמד גם מכוח היותה מייצגת אזרחים ותושבים ישראלים המאוגדים לשם שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, כערך יסוד לטובת כלל הציבור בישראל, ובמסגרת זו, בין היתר, לשם שמירה על משאב הטבע בישראל לטובת כלל הציבור. שנים רבות מעורבת העותרת בנושאים ציבוריים סביבתיים ובפרט במהלכים והליכים שנועדו לצמצם את הפגיעה במשאבי הטבע ולהבטיח את חלקו הראוי של הציבור משימוש במשאבים אלו. העותרת לוקחת חלק פעיל ורציף בדיוני הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל, אשר קמה מתוקף החוק, ומגישה את עמדותיה המקצועיות לוועדה.

המשיבים ומעמדם

19. **המשיבה 1** – כנסת ישראל, היא הרשות המחוקקת ובית הנבחרים של מדינת ישראל. בהתאם לסעיף 38(ג) לחוק קרן לאזרחי ישראל, הצעת הממשלה להקצאה של סכום ההקצאה השנתי מהקרן תונח על שולחן הכנסת כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי כאמור בסעיף 3(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, ותועבר להכנה לוועדה לפיקוח על הקרן. לפי הוראות סעיף 3(א)(1) לחוק יסוד: משק המדינה, תקציב המדינה ייקבע בחוק. בהתאם לכך, ביום 24 במאי 2023 עבר חוק התקציב קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת ונכנס לתוקף. סעיף 60 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2023 ו- סעיפים 60 ו-67 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2024, (ראו נספח 3 לעיל), מפרטים את הסכומים שיושקעו בתחום החינוך והבריאות – סכומים שחלק מהם נובעים מההקצאה שמתוך כספי הקרן לאזרחי ישראל, כפי שיפורט להלן.

20. **המשיבה 2** – ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל. על-פי חוק-יסוד: משק המדינה, הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב. בהתאם לחוק קרן לאזרחי ישראל הממשלה היא

המכינה את הצעת ההקצאה מתוך סכום ההקצאה השנתי של הקרן כך שפירוט ההקצאה מובא לאישור הכנסת כחוק התקציב השנתי (סעיפים 38 ו-39 לחוק).

21. **המשיב 3** – שר האוצר, הוא השר הממונה על ביצוע של חוק קרן לאזרחי ישראל, וזאת בהתאם לסעיף 45 לחוק.

א. הרקע העובדתי

22. בפרק זה נתאר את הרקע לחקיקתו של חוק קרן לאזרחי ישראל, נסקור את תפקידיה של הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל על פי חוק, נפרט מהי המסגרת החוקית שעל פיה יש להקצות את כספי הקרן, נתאר את דיוני הוועדה לפיקוח על הקרן בקשר עם הקצאת הכספים ולבסוף נתייחס אל הצעת ההקצאה כפי שאושרה בתקציב המדינה.

א.1 חקיקת חוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014

23. במשך עשרות שנים נתנה המדינה יד לניצולם של משאבי הטבע הלאומיים מבלי להבטיח את חלקו הראוי של הציבור במשאבים אלו.

24. בשאיפה לתקן עוול זה, מינה ביום 12 באפריל 2010 שר האוצר דאז, יובל שטייניץ, את "הוועדה לבחינת מדיניות הפיסקלית בנושא משאבי גז ונפט בישראל" בראשותו של פרופ' איתן ששינסקי (להלן: "ועדת ששינסקי הראשונה"). הוועדה המליצה על מערכת פיסקלית המורכבת בין היתר ממרכיב פיסקלי חדש הנגבה מהרווחים הנובעים מאוצרות הטבע של הציבור.

25. בהחלטת ממשלה מס' 2762 מיום 23 בינואר 2011, אימצה ממשלת ישראל את מסקנות ועדת ששינסקי הראשונה, ובהמשך לכך, ביום 30 במרץ 2011, אישרה הכנסת את חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (להלן: "חוק מיסוי רווחי נפט").

26. לאחר חקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, התחדד הצורך בבחינה לאומית כוללת של משאבי הטבע (שאינם גז ונפט), והתקבולים הנגבים עבורם – שאמנם נוצלו כבר שנים רבות – אך באופן שבו הציבור לא קיבל את חלקו מהרווחים שהופקו מהם.

27. לפיכך, ביום 17 ביוני 2013, ובהמשך לוועדת ששינסקי הראשונה וכהשלמה להמלצותיה, מינה שר האוצר דאז, יאיר לפיד, את "הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים" להסדרת המערכת הפיסקלית על כלל משאבי הטבע בשטחה של ישראל (להלן: "ועדת ששינסקי השנייה").

28. המלצותיה של ועדת ששינסקי השנייה, ביקשו ליצור מודל מיסוי שהינו מודל כללי צופה פני עתיד שיחול על כלל משאבי הטבע ויתאים גם למשאבים שיימצאו בעתיד. זאת במטרה להבטיח את חלקו של הציבור במשאבי הטבע המצויים למעשה בבעלותו.

29. בהחלטת ממשלה מס' 2219 מיום 20 בנובמבר 2014, אימצה הממשלה באופן מלא את מסקנותיה של ועדת ששינסקי השנייה. בהתאם, ביום 30.11.2015 התקבל תיקון מס' 2 לחוק חוק מיסוי רווחי נפט והוא הפך

לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 (להלן: "חוק מיסוי משאבי טבע"). בכך, עוגן בחוק משטר המס החדש.

30. מינוי שתי וועדת ששינסקי וחקיקת חוק מיסוי משאבי טבע, **עיגנו את ההכרה בכך שמשאבי הטבע הם נכס ציבורי, וכי הציבור הישראלי זכאי ליהנות מפירותיהם.**

31. בין היתר, מתוך רצון להבטיח הנאה מהמשאבים גם לדורות הבאים, גילה המחוקק הישראלי דעתו כי על המדינה כנאמן הציבור, לדאוג לשימוש נכון בהכנסות המדינה ממשאבי הטבע, כך שכספי ההיטל החדש ימומשו בין היתר למטרות חברתיות-כלכליות **וזאת על יד הקמתה של קרן ייעודית לניהול הכספים שהתקבלו מהיטל.**

32. בתאם לכך קובע סעיף 53 לחוק מיסוי משאבי טבע:

"(א) הממשלה תקים קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל על רווחי נפט לפי חוק זה אשר יועברו למטרות חברתיות-כלכליות. (ב) הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, אופן הוצאת הכספים שינוהלו בה והמטרות שלשמן יועברו; הצעת חוק כאמור תוגש לכנסת לא יאוחר מיום ד' בחשוון התשע"ב (1 בנובמבר 2011)."

33. ואכן ביום 14 ביולי 2014, התקבל בכנסת חוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014, אשר קובע כי:

"מוקמת בזה קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט שתיקרא קרן לאזרחי ישראל". (סעיף 2 לחוק).

34. החוק הגדיר את מטרותיה של הקרן בזו הלשון:

"הקרן תנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראייה כלכלית ארוכת טווח לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות רבים, **והכול לפי הוראות חוק זה**". (סעיף 3 לחוק).

35. החוק קובע כי לכשיגיעו תקבולי הקרן לסכום מינימאלי של מיליארד שקלים ניתן יהיה לעשות שימוש בפירות הקרן, על פי נוסחה המפורטת בסעיף 38(א) לחוק. ביחס לשנת הכספים הראשונה סכום ההקצאה יהיה סך השווה ל-3.5% מסך ההכנסות (להלן: "סכום ההקצאה השנתי").

2.א תפקידיה של הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

36. חוק קרן לאזרחי ישראל קובע בסעיף 36(א) כי:

"תוקם ועדה של הכנסת לפיקוח על הקרן ועל יישום הוראות חוק זה, ויהיו נתונות לה הסמכויות הקבועות בחוק זה בלבד; חברי הוועדה לפיקוח על הקרן ייבחרו על ידי הכנסת, לפי הצעת ועדת הכנסת".

37. ואמנם, ביום 27.5.2020 הוקמה הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל, שכיום עומדת בראשותה חברת הכנסת לימור סון הר מלך (להלן: "הוועדה").

38. החוק בסעיף 38(ג) מסמיך את הוועדה להכין את הצעת ההקצאה השנתית של סכומי ההקצאה :

”הצעת הממשלה להקצאה של סכום ההקצאה השנתי למטרות כאמור בסעיף קטן (ב) תונח על שולחן הכנסת כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי כאמור בסעיף 3(ב) לחוק-יסוד : משק המדינה, ותועבר להכנה לוועדה לפיקוח על הקרן.”

39. תפקידה של הוועדה בחלוקת פירות הקרן הוא אחד מתפקידיה המשמעותיים, והדברים מצאו ביטויים גם בדברי חבר הכנסת משה גפני, יו"ר ועדת המדע והטכנולוגיה דאז, בעת הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014) :

”לפיכך נקבע בהצעת החוק שבפניכם שתוקם ועדה לפיקוח על הקרן שתהיה אחראית לקרן ועל יישום הוראות החוק. זו ועדה חדשה לחלוטין שתוקם בכנסת. היא תהיה מורכבת מתשעה חברי הכנסת, וההרכב הסיעתי שלה ייקבע בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות. זו ועדה שתוקם בכל כנסת ותקיים דיונים לאורך כל ימות השנה בנושאי הקרן. היא גם זו שתאשר את דוחות הקרן ותאשר תקנות בנושא חוק הקרן. הנושא המשמעותי ביותר שהיא תעסוק בו הוא חלוקת פירות הקרן” (עמ' 71).

--- העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014) מצורף לעתירה זו כנספח ע/4.

3.א. אופן הקצאת כספי הקרן לאזרחי ישראל על פי חוק הקרן לאזרחי ישראל

40. בהתאם לסעיפים 38(א) ו-47(א) לחוק, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת, כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי, את הצעתה להקצאת סכום ההקצאה השנתי.

41. בהתאם לסעיף 38 לחוק, הצעת הממשלה להקצאת סכום ההקצאה השנתי מהקרן תעמוד בשנת הכספים הראשונה על 3.5% מסך ההכנסות במועד שבו הגיעו הכנסות המדינה מההיטל לסכום העולה על מיליארד שקלים. בתשע השנים שלאחר מכן – סכום ההקצאה יהיה שווה ל-3.5% משווי הנכסים שניהלה הקרן ב-31 בדצמבר של שנת הכספים הקודמת שלגביה אושר הדוח הכספי השנתי.

42. בחודש יוני 2022 הגיעו ההכנסות המצטברות מההיטל לסכום של מיליארד שקלים והקרן לאזרחי ישראל הוקמה. ביום הקמתה הועברו הסכומים שהצטברו בה מאוצר המדינה לחשבון הקרן.

43. בשנת 2023, הונחה לראשונה על שולחן הכנסת הצעת הממשלה להקצאת סכום ההקצאה השנתי, עם הנחת הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2023-2024.

44. החוק מתווה כללים ברורים בדבר סכום ההקצאה, מטרות ההקצאה, הפירוט שנדרש להיות בהצעת ההקצאה, המתודה שבה תהיה ערוכה ההקצאה, המטרות שלשמן יוקצו הכספים ועוד.

45. סעיף 38(ב) לחוק, קובע את העיקרון הכללי לפיו: ”סכום ההקצאה השנתי ישמש מדי שנה להקצאות למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות, בהתאם להוראות סימן זה.”

46. בהמשך אותו סימן בס"ק (ד) נקבע כי :

"הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה – (2) הסכום המוקצה למחקר ופיתוח, וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה ; (א2) הסכום המוקצה לעידוד תעסוקה בנגב.."

א.4 דיוני הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל בקשר עם הקצאת כספי ההקצאה

47. כפי שיתואר בהרחבה להלן, הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל קיימה 9 ישיבות שבהן נדונה הקצאת התקציב של הקרן לשנים 2023-2024,² הכל בהתאם להצעת תקציב שהוכנה על ידי משרד האוצר. בדיונים אלו הועלתה מספר פעמים טענתה של העותרת כי בהתאם לסעיף 38(ד) לחוק, **חייבת** הצעת התקציב לכלול הקצאה של כספים למטרות המנויות בס"ק (ד)2 ו-(ד)2א וכי סכום ההקצאה למטרות אלו לא יכול להיות אפס. טענות אלו הועלו על ידי באת כוח העותרת (בפניות כתובות ובדיון בעל פה בישיבה מיום 11.5.2023) ועל ידי מספר חברי כנסת בישיבות נוספות (למשל חה"כ יוראי להב הרצנו בישיבה מיום 27.4.2023 ובישיבה מיום 11.5.2023).

48. בנוסף, הועלו בדיונים טענות כבדות משקל אודות פגמים שנפלו בתהליך בחירת המטרות שלשמן הוחלט להקצות את כספי הקרן בשנה הראשונה, כמו גם לגבי האופן שבו הוחלט להימנע מהקצאת כספים למטרות של השקעה באנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב. סופו של דבר, הוועדה אישרה ברוב קולות את סכומי ההקצאה שבהצעת התקציב ללא שינוי כלשהו, אך תוך התייחסות לנושא העדר ההקצאה למטרות שבסעיף 38(ד) לחוק.

וכעת אל תיאור העניינים בהרחבה ;

49. הדיון הראשון שהתקיים בוועדה בנושא אופן ההקצאה של תקציב הקרן לשנות הכספים 2023 ו-2024 התקיים ביום 27 באפריל 2023. לקראת הדיון פרסמה הוועדה את "פניית הגורם המוסמך – הצעת תקציב לשנות הכספים 2023-2024 סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל" (להלן: "**הצעת התקציב**"). על פי הצעת התקציב, סכום ההקצאה הדו שנתי עמד על 110 מיליוני שקלים והוא הוקצה לשתי מטרות: חינוך ובריאות על פי הפירוט שלהלן (עמוד 5 להצעה):

² הדיונים התקיימו בימים 27.4.23, 2.5.23, 10.5.23, 11.5.23, 14.5.23 (שני דיונים), 15.5.23 (שני דיונים) ו-16.5.23

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

פרק א – הצעת תקציב לפי תכניות

הצעת התקציב לשנת 2023

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	40,000	-40,000

הצעת התקציב לשנת 2024

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	35,000	-35,000
67	בריאות	672503	בינוי ופיתוח	35,000	-35,000

--- העתק הצעת התקציב לשנת הכספים 2023-2024 – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל, כפי שפורסמה באתר הוועדה, מצורפת לעתירה זו **כנספח ע/5**.

50. הצעת התקציב לא כללה הקצאה של סכום כלשהו להשקעה באנרגיות מתחדשות ולמחקר ופיתוח שלהן וכן לעידוד תעסוקה בנגב וזאת בניגוד לנדרש בסעיף 38(ד) לחוק. למעשה, הצעת התקציב הסתפקה באמירה כי לא הוקצו לשני תחומים אלה סכומים. וכך נכתב בסוף הצעת התקציב (עמ' 8):

”המטרות החברתיות והחינוכיות הכלולות בהצעת הממשלה לשימוש בסכומי ההקצאה השנתיים לשנים 2023 ו-2024 אינן כוללת סכומים אשר מוקצים באופן ישיר למחקר ופיתוח, להשקעה באנרגיה מתחדשת ולעידוד תעסוקה בנגב.”

51. בסמוך לפרסומה של הצעת התקציב, פנתה העותרת במכתב אל יו"ר הוועדה בדרישה כי זו תמנע הצבעה על הצעת התקציב כל עוד זו לא תתוקן ותכלול הקצאת כספים לטובת אנרגיות מתחדשות בהתאם לסעיף 38(ד)(2) לחוק. העותרת פרטה במכתבה את הנימוקים לדרישתה, אשר בבסיסם עומדת הטענה, כי משקבע המחוקק שבהצעת ההקצאה של כספי הקרן יפורטו סכומי ההקצאה למטרה של אנרגיות מתחדשות ומחקר ופיתוח שלהן, וכן לעידוד תעסוקה בנגב, חייבת הצעת ההקצאה לכלול סכומי כסף המוקצים למטרות אלו. --- העתק מכתב העותרת מיום 19 באפריל 2023 שנשלח ליו"ר הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל, מצורף לעתירה זו **כנספח ע/6**.

52. קודם לדיון, התווספה לחומרי הרקע לדיון הצעת תקציב מעודכנת לשנת 2023-2024 (להלן: "הצעת התקציב המעודכנת"), אשר לא שינתה את אופן הקצאת סכומי הכסף, אך בסופה נכתבו הדברים הבאים בנוגע להעדר הקצאה של סכומי כסף לטובת השקעה באנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב (עמוד 8):

"המטרות הכלולות בהצעת הממשלה לשימוש בסכומי ההקצאה השנתיים לשנים 2023 ו-2024 אינן כוללת הקצאות למטרותן מחקר ופיתוח, השקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה, או עידוד תעסוקה בנגב. הקצאות אלה נבחנו אך הוחלט להעדיף השנה הקצאות בתחומי הבריאות והחינוך. זאת, לאור רצון הממשלה לקדם מטרות אלה וכן בראי היקפי סכום ההקצאה השנתיים בשנות הכספים 2023 ו-2024. יובהר, כי אין השימושים שנבחרו השנה מונעים הקצאה בשנים הבאות למחקר ופיתוח, אנרגיה מתחדשת או עידוד תעסוקה בנגב והקצאות אלו יבחנו מחדש בהצעות שיובאו בשנים הבאות."

--- העתק הצעת התקציב מעודכנת לשנת 2023-2024 מצורפת לעתירה זו כנספת ע/7.

53. כבר כעת נאמר, כי בשתי הצעות אלו בולטים מספר עניינים: האחד, נאמר מפורשות בשתיהן שההצעות **לא כוללות הקצאה** למטרות שבסעיף 38(ד)(2), (א2); השני, לא נאמר שהסיבה להעדר ההקצאה הוא שמטרות אלו קיבלו תקציבים ממקור אחר (טענה שתישמע בהמשך); השלישי, ההסבר להעדר ההקצאה (בהחלטה המתוקנת) הוא רצון הממשלה והיקפי סכומי ההקצאה.

54. בדיון שהתקיים ביום 27 באפריל 2023 בוועדה, ביקש חה"כ יוראי להב הרצנו משר האוצר להסביר מדוע הוחלט שלא להקצות מתוך כספי ההקצאה סכומים גם לשתי המטרות המנויות בסעיף 30(ד)(2) ו-(א2) לחוק. וכך בלשונו (עמוד 11 לפרוטוקול הדיון):

"אדוני, רק שאלה. הרי החוק לא מגדיר יעדים ספציפיים ואין חולק על החשיבות של היעדים שהגדרת. הוא כן מגדיר או מבנה את שיקול הדעת של הממשלה בעניין שני יעדים שנכון לדון בהם. שזה אחד, מו"פ ופיתוח של אנרגיות מתחדשות, ושתיים עידוד התעסוקה בנגב. אני אשמח בהתייחסות שלך למה החלטתם לא להשקיע ביעדים היחידים שהחוק מגדיר שנכון לשקול אותם?"

--- העתק פרוטוקול הדיון מיום 27.4.2023, מצורף לעתירה זו כנספת ע/8.

55. על כך השיב שר האוצר (עמוד 11 לפרוטוקול):

"החוק לא מגדיר חובה, היה לנו שיח משפטי עם הייעוץ המשפטי כאן של הוועדה, ויש עמדה מאוד ברורה של הייעוץ המשפטי שלנו כמשרד, של הממשלה, בעניין הזה. החוק לא מחייב להשקיע באנרגיות מתחדשות ובתעסוקה בנגב. זה נכון שהחוק מבקש מהממשלה להודיע כמה היא השקיעה מתוך הפירות של הקרן במטרות האלה, **וזה כנראה בא לשקף את זה שהמחוקק רצה לשים דגש**, אבל הוא בהחלט לא מחייב. זאת אומרת אני יכול לבוא לפה, בוודאי בשנה הראשונה, ולהגיד **כרגע אנחנו משקיעים אפס. ולמה?**"

56. משהתבקש שר האוצר להסביר מדוע לא הושקעו כספים במטרות אלה, מסביר הוא כי הדבר קשור בכך שבתקציב המדינה ובחוק ההסדרים הוקצו הכספים למטרות האמורות (ר' עמוד 12 לפרוטוקול). אף כי נימוק זה אינו פוטר מהקצאת הכספים למטרות שבסעיף 38(ד), נדגיש, כי נימוק זה לא היה חלק מהצעת ההקצאה וכי שר האוצר לא הראה מה הם אותם סכומים שהוקצו, לכאורה, בתקציב המדינה ובחוק ההסדרים כנטען.

57. בהמשך הדיון התבקשה היועצת המשפטית לכנסת, הגב' שגית אפיק, לתת דעתה לשאלה המשפטית שעוררה העותרת – קרי: האם יתכן שלא תהיה הקצאה של כספים מתוך כספי הקרן למטרות המנויות בסעיפים 38(ד) ו-2(א2). על כך השיבה היועצת המשפטית כך (עמ' 42 לפרוטוקול):

”הנפקות היא כזו שמצד אחד כשאני סוקרת את ההיסטוריה החקיקתית של הסעיפים האלה, זה לא שהוועדה שקבעה את החוק הזה, זה לא שהמחוקק בא וקבע שיש לחלק למטרות האלה. המחוקק קבע אמירה כללית, שהמטרות צריכות להיות מטרות חברתיות כלכליות, לצידין הוא קבע שחייבת להיות התייחסות ספציפית למחקר ופיתוח ולאנרגיות מתחדשות, ההתייחסות הספציפית הזו על ידי הממשלה, על ידי משרד האוצר צריכה להיות כזו שמסבירה למה הוא מצא לנכון לכלול. **כמובן שהיה עדיף אולי שייכלל תקציב כזה גם בפעם הראשונה.**”

58. ומשחה”כ יוראי להב הרצנו מקשה על פרשנות זו, מבהירה היועצת המשפטית לכנסת את דבריה כך (עמ' 42 לפרוטוקול):

”נכון ולכן אני חושבת(ת) שאי אפשר יהיה לאורך השנים להביא כל פעם מחדש את התקציב לוועדה הזו בהיעדר התייחסות ספציפית שכוללת גם סכום שיהיה צריך לאפשר את החלוקה שלו כאן. בהינתן זה שזו השנה הראשונה שיש לה סכומים גם יחסית פחות גבוהים ממה שצפו מלכתחילה כשעשו את הצעת החוק, אני חושבת שבחירת משרד האוצר, והם יצטרכו להסביר למה הם בחרו שלא לכלול כאן סכום?”

59. ובהמשך הדיון מבהירה היועצת המשפטית לכנסת כך לחברי הוועדה (עמ' 42 לפרוטוקול):

”עכשיו רגע, מגיע אליכם תקציב מסוים לחלק אותו, **אני חושבת שאתם צריכים לקבל את מלוא ההסברים ממשרד האוצר, למה הוא החליט שלא לכלול כספים לאנרגיות מתחדשות?**”

60. נקדים את המאוחר ונאמר, כי הסברים כאמור לא ניתנו במשך שמונה מתוך תשעת הדיונים שהתקיימו בפני הוועדה ורק בדיון האחרון שהתקיים ביום 16 במאי 2023 מנתה נציגת משרד האוצר את רשימת הפרויקטים שנשקלה האפשרות להשקיע בהם את כספי ההקצאה, מבלי לנמק מדוע הועדפו דווקא הנושאים שנבחרו על פני הנושאים שבהם נוקב סעיף 38(ד) לחוק.

61. ולסיכום עמדתה אומרת היועצת המשפטית לכנסת (עמ' 44 לפרוטוקול):

”עמדתי המשפטית היא **שרצוי מאוד מאוד** שיכללו פה סכומי תקציב לאנרגיות מתחדשות, **חד משמעית זו עמדתי**. גם כמי שליוותה את החוק הזה, **הכסף הזה מגיע משם וצריך לחזור לשם.**”

62. ועוד מדגישה היועצת המשפטית לכנסת את חשיבותה של ההקצאה הראשונה כאמצעי להתוויית עקרונות ההקצאה (עמ' 41 לפרוטוקול):

”אז אני דווקא חושבת שבגלל שזו השנה הראשונה שהוועדה הזו זוכה לחלק את הכספים האלה, ובעצם להתוות את הדרך לוועדות הבאות ולחלוקות הבאות, אז כן **חשוב שתעמדו על העקרונות של החלוקה** כמו שצריכים לראות אותם לנכון לצד...”

63. לקראת דיון נוסף שהתקיים בעניין, הגישה העותרת נייר עמדה לחברי הוועדה בו חזרה והסבירה את עמדתה. וזו תמצית הדברים :

א. פרשנות לשונית מחייבת את המסקנה ששימוש בלשון "הסכום המוקצה" כוונתו שיהיה סכום שיוקצה וכי בכל שנה ושנה חייבת להיות הקצאה של סכומי כסף (שסכומם לא הוגדר בחוק) למטרות שנקבו בחוק. הפרשנות לפיה הסכום המוקצה יכול להיות אפס היא פרשנות מאולצת, שכן הקצאה של סכום אפס איננה הקצאה ולא ניתן לדבר על הסכום שמוקצה כסכום אפס.

ב. החוק בחר לנקוב דווקא בשתי המטרות האמורות בו מפני שמקורם של הכספים המגיעים אל הקרן הוא בפעילויות שקשורות בקשר הדוק למטרות אלו ומתוך ההבנה שדאגה לדורות הבאים משמעה הקצאת כספים דווקא לשתי מטרות אלו. לכן, **הקצאת כסף מהקרן לאזרחי ישראל המגיע מסקטור האנרגיה צריכה בחלקה לחזור לסקטור האנרגיה לטובת פיתוח מקורות אנרגיה נקיים ובני קיימא לדורות הבאים. זהו יישום של עיקרון של צדק סביבתי בין-דורי.**

ג. הפרשנות התכליתית האמורה מצאה ביטוי בדברים של חה"כ משה גפני בעת הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014): "בנוסף, כיוון שנכסי הקרן, רווחי הגז, מגיעים מגז, חברי ועדת המדע ואנוכי סברנו שיש מקום להתייחס לכך גם בחלוקת פירות הקרן ולשים זרקור על מחקר ופיתוח שיביא לשמירה על המשכיותם של נכסי הקרן, הגז, ולפיכך **קבענו שבמקביל להצעת הממשלה לחלוקת פירות הקרן יובא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה בהצעת ההחלטה למחקר ופיתוח ולהשקעה באנרגיות מתחדשות.**" (עמ' 72 לפרוטוקול, צורף כנספח 4 לעיל).

--- העתק נייר עמדה מיום 10.5.2023 שהוגש לוועדה על ידי העותרת מצורף לעתירה זו **כנספח ע/9**.

64. על דברים אלו חזרה באת כוח העותרת בדיון שהתקיים בוועדה ביום 11 במאי 2023 :

"הסיבה שאנחנו מדגישים את הנקודה היא כפולה. גם מפני שאנחנו חשובים שכשמפרשים נכון את החוק אז עושים את הפעולות הנכונות וגם מפני שהמטרות שנקבו בצורה מפורשת קשורות קשר ישיר למקור התקבולים. לא סתם נאמר פיתוח הנגב למרות שזה לא מטרה שהארגון שאני מייצגת אמון עליה, מפני שכל פועלת בנגב וכשיגמרו שם המשאבים אז צריך לדאוג לתעסוקה אחרת. לא סתם נאמר אנרגיות מתחדשות מפני שכשיגמר הגז יצטרך להיעשות שימוש באנרגיות מתחדשות עכשיו כשאנחנו מדברים על הדורות הבאים אנחנו לא מדברים על הדורות שנולדו היום או על הדורות שאמורים להיוולד. אנחנו מדברים על הדורות שאנחנו בכלל לא רואים אותם, בכלל לא נגד עיננו, הדורות שיבואו אחרי שכבר לא יהיה גז ואחרי שכבר לא יהיו משאבים שאפשר לנצל אותם באזור הנגב ולכן שתי המטרות האלו נקבו מפורשות בחוק. זה נקודת הפתיחה של הדיון וחשוב לדעת שזו נקודת הפתיחה. הגם שאני מתחברת לדברים שלך חבר הכנסת ביטון, שגם כשיש רצון טוב אז אולי לא חייב לומר את הדברים בצורה מפורשת אבל חשוב לדעת שזו נקודת הפתיחה של המחוקק."

--- בהעדר פרוטוקול של דיון זה מצורף קישור אל שידור הוועדה (הדברים נאמרו ב-01:17)
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/GasFund/Pages/CommitteeTVarchive.aspx?ToPicID=25471>

65. כאמור, רק בדיון שהתקיים ביום 16 במאי 2023 מנתה נציגת האוצר מספר חלופות שהוצגו בפני משרד האוצר להשקעת כספי ההקצאה, מבלי שניתנו לגבי כל חלופה פרטים ומבלי שפורט והוסבר מדוע הועדפו לבסוף שתי החלופות שנבחרו ומדוע הוחלט שלא להקצות כספים למטרות של השקעה באנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב.

--- בהעדר פרוטוקול של דיון זה מצורף קישור אל שידור הוועדה (הדברים נאמרו בדיון שהתקיים בשעה 11:20 בדקה 9:40 ואילך).

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/GasFund/Pages/CommitteeAgenda.aspx?Tab=3&FromDate=16%2f05%2f2023+00%3a00%3a00&ToDate=16%2f05%2f2023+23%3a59%3a59>

66. סופו של דבר, החליטה הוועדה ביום 16 במאי 2023 לאשר את הצעת התקציב עם עדכונים קלים (היא הצעת התקציב כפי שאושרה – צורפה כנספח 2 לעיל). בנוסף, הוציאה מלפניה הוועדה החלטה שכותרתה "החלטה בדבר הצעת התקציב לשנות הכספים 2023-2024 – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל" (לעיל ולהלן: "החלטת הוועדה"). החלטה זו פורסמה ביום 22 במאי 2023 (צורפה כנספח 1 לעיל).

67. מפאת חשיבות הדברים נביא את עיקרי החלטת הוועדה, ככל שהם נוגעים לעניין הנדון (עמ' 2 להחלטת הוועדה):

"הוועדה בחנה בדיוניה את העובדה שלא הוקצו סכומים ייחודיים למחקר ופיתוח, להשקעה באנרגיה מתחדשת ולעידוד תעסוקה בנגב. בעצה אחת עם הייעוץ המשפטי לכנסת, הוברר כי בשנת ההקצאה הראשונה ניתן לקבל את העמדה שלא יוקצו סכומים לכל אחת מהמטרות כאמור וכן את העמדה שנדרשת גמישות בהקצאה בהתאם לסדרי העדיפויות המשתנים. עם זאת, מובהר כי לא ניתן להימנע מהקצאה למטרות הקבועות בסעיף 38(ד) לאורך זמן, כך שבהקצאות הבאות יהיה על הממשלה להקצות מסכום ההקצאה השנתי גם לטובת מטרות אלה.

לבקשת הוועדה הוסבר על ידי הממשלה כי ההקצאות למטרות האמורות נבחנו, אך הוחלט להעדיף מטרות אחרות, בין היתר משום, שמדובר בסכום הקצאה נמוך באופן יחסי בשנתיים הראשונות ונמצא שימוש שלגביו פוטנציאל ההשפעה של הסכום האמור הוא הגבוה ביותר."

68. נראה כי בהחלטתה ניסתה הוועדה ללכת בין הטיפות; מחד להכשיר במלואה את הצעת התקציב שהגיש האוצר לאישורה ומצד שני להבהיר כי העדר ההקצאה של סכום כלשהו לטובת המטרות הנקובות בס"ק (ד) לחוק לא יכולה להפוך לפרקטיקה מקובלת; הוועדה גם התיימרה למלא את החסר בהצעת התקציב שהוגשה לה – בוודאי הצעת התקציב הראשונה אך גם זו המתוקנת – ולהסביר כי נבחנו השקעות במטרות האמורות בס"ק (ד) וכי הועדפו מטרות אחרות משום "פוטנציאל ההשפעה" הגבוה ביותר של המטרות האחרות (אמירה שנזכרת כאן לראשונה והיא כללית ולא ברורה).

69. כך יצא, שבתום 9 דיונים ממושכים, לא השכילה הוועדה לתקן את הפגמים שנפלו באופן הקצאת כספי הקרן, הגם שהטענות בדבר פגמים אלו הודגשו בדיוני הוועדה ותפסו חלק משמעותי מן הדיונים. לא ייפלא, שחה"כ מיכאל ביטון סיכם את התהליך כך:

"ישבנו פה 9 פגישות והשפענו על אפס כסף. מה שהאוצר רצה זה מה שמאשרים פה. למה צריך וועדה, שחררו אותנו מהבדיחה הזאת."

--- בהעדר פרוטוקול של דיון זה מצורף קישור אל שידור הוועדה (הדברים נאמרו בדקה 19:00)

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/GasFund/Pages/CommitteeTVarchive.aspx?TopicID=25526>

א.5 הצעת ההקצאה כפי שאושרה בתקציב המדינה לשנים 2023-2024

70. לאחר אישור הצעת ההקצאה, הפכה זו לחלק אינטגרלי מתקציב המדינה – כך שסכומי הכסף שמתוך ההקצאה המשוויכים לתחומים של חינוך (סעיף 60) ובריאות (סעיף 67) הפכו לחלק מחוק התקציב שעבר ביום 24 במאי 2023 בכנסת.

71. להלן הצעת סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל כפי שאושרה (מצורפת כנספח 2)

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל לשנים 2023 - 2024

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

פרק א – הצעת תקציב לפי תכניות

הצעת התקציב לשנת 2023

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת	נושא
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	40,000	-40,000	בינוי מוסדות לתנועות נוער

הצעת התקציב לשנת 2024

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת	נושא
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	35,000	-35,000	בינוי מוסדות לתנועות נוער
67	בריאות	672503	בינוי ופיתוח	35,000	-35,000	תשתית לחיזוק מערך בריאות הנפש בקהלה

72. להלן הסעיפים הרלוונטיים מחוק התקציב (מצורפים כנספח 3):

לשנת הכספים 2023:

חוק התקציב לשנת הכספים 2023

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עביצ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 60 חינוך
		3,525,568	1,285,520	1,835,884	60 חינוך
		3,525,568	1,285,520	1,763,649	02 תכנית פיתוח חינוך
		3,525,568	1,285,520	1,763,649	02 10 בניית כיתות לימוד
				72,235	08 רזרבה
				72,235	08 01 רזרבה לעמידה ביעדים

לשנת הכספים 2024:

חוק התקציב לשנת הכספים 2024

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עביצ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 60 חינוך
		4,081,999	1,297,370	1,888,837	60 חינוך
		4,081,999	1,297,370	1,814,484	02 תכנית פיתוח חינוך
		4,081,999	1,297,370	1,814,484	02 10 בניית כיתות לימוד
				74,353	08 רזרבה
				74,353	08 01 רזרבה לעמידה ביעדים

חוק התקציב לשנת הכספים 2024

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עביצ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 67 בריאות
		1,297,058	103,868	858,452	67 בריאות
		1,297,058	103,868	858,452	25 בניי ופיתוח
		1,297,058	103,868	858,452	25 03 בניי ופיתוח

73. משאוסרה הצעת התקציב, ללא שינוי בסכומי ההקצאה, ועל אף שהעותרת עשתה כל שביכולתה להביא לשינויים, לא נותרה עוד ברירה זולת הגשת עתירה זו לבית משפט נכבד זה.

ב. הטיעון המשפטי

1.ב פרשנות לשונית ותכליתית של החוק מחייבת הקצאת כספים למטרות המנויות בסעיף 38(ד) מדי

שנה

74. סעיף 38 לחוק מקנה בו זמנית שיקול דעת רחב ושיקול דעת מצומצם ביחס להקצאת הכספים מן הקרן. בתחילה קובע הסעיף את העיקרון שלפיו הכספים שיוקצו מדי שנה יוקצו למטרות **חברתיות כלכליות וחינוכיות**. אמנם סטייה ממטרות אלה אינה אפשרית, אך במסגרתן קיים טווח רחב של שיקול דעת. אלא שגם שיקול דעת זה מוגבל על ידי הקביעה בהמשך ס"ק (ב) כי ההקצאה תהיה "בהתאם להוראות סימן זה". הוראות אלה כוללות את ס"ק (ד) המחייב לפרט את סכום ההקצאה ביחס למטרות האמורות בו. נמצא, ששיקול הדעת שהוענק בנוגע להקצאת כספי הקרן הוא רחב ביחס להקצאה לאחת משלוש מטרות הרחב שבסעיף אך מצומצם ביחס לשתי מטרות ספציפיות שהמחוקק בחר להדגיש.

75. פרשנות לשונית ותכליתית של החוק, מחייבת את המסקנה ששימוש בלשון "הסכום המוקצה" כוונתו שיהיה סכום שיוקצה למטרות המנויות בסעיף 38(ד)(2)(א).

76. נאמר את הברור מאלי: כאשר דרש המחוקק שיפורט "הסכום המוקצה" התכוון הוא שיהיה סכום מוקצה. העדר הקצאה לא יכולה להיחשב בשום מקרה כהקצאה. על כן תטען העותרת, כי הפרשנות המשפטית עליה התבססה הוועדה בהחלטתה, לפיה הסכום המוקצה יכול להיות "אפס" בשנה מסוימת אם כי הוא לא יוכל להיות אפס לאורך השנים (ר' פרוטוקול הוועדה מיום 27.4.2023, צורף נספח 8, בעמ' 11 ובעמ' 42) היא פרשנות שגויה שחותרת תחת כוונת החוק. מכל מקום, **נאמנות לשיטה פרשנית זו חייבת להוביל לתוצאה שניתן להקצות סכום אפס כל שנה ושנה ובמצב דברים כזה אין חולק כי ניתן למחוק את הוראות סעיף ד(2) ו-(א) מספר החוקים.**

77. גם פרשנות תכליתית של החוק מחייבת את המסקנה שחובה להקצות כסף למטרות של אנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב כל אימת שמוקצים כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל.

78. הקביעה כי יש לפרט את סכומי ההקצאה למטרות של השקעה באנרגיה מתחדשת ובעידוד תעסוקה בנגב קשורה בקשר בליינתק עם מקור הכספים המגיעים לקרן; כידוע, הכנסות הקרן לאזרחי ישראל באות ברובן מהשימוש בגז טבעי שהינו משאב מתכלה. שימוש זה גורם גם להגדלת פליטות של גזי חממה, אך בה בעת גם לכליוי מאגרי הגז השייכים בחלקם גם לדורות הבאים. לפיכך, **הקצאת כסף מהקרן לאזרחי ישראל המגיע מסקטור האנרגיה צריכה בחלקה לחזור לסקטור האנרגיה לטובת פיתוח מקורות אנרגיה נקיים ובני קיימא לדורות הבאים. זהו יישום של עיקרון של צדק סביבתי בין-דורי.** גם עידוד תעסוקה בנגב קשור קשר ישיר עם הפעילות המנצלת את משאבי הטבע באזור – משאבים שעם התכלותם יתכלו גם מקומות התעסוקה הקשורים בהם.

79. רציונאל זה מצא ביטויו בדבריו חה"כ משה גפני, יו"ר ועדת המדע והטכנולוגיה דאז, בעת הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014) (הפרוטוקול צורף כנספח 4 לעיל):

"בנוסף, כיוון שנכסי הקרן, רווחי הגז, מגיעים מגז, חברי ועדת המדע ואנוכי סברנו שיש מקום להתייחס לכך גם בחלוקת פירות הקרן ולשים זרקור על מחקר ופיתוח שיביא לשמירה על המשכיותם של נכסי הקרן, הגז, ולפיכך קבענו שבמקביל להצעת הממשלה לחלוקת פירות הקרן יובא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה בהצעת החלטה למחקר ופיתוח ולהשקעה באנרגיות מתחדשות." (עמ' 72).

80. היגיון זה מצא ביטוי גם בדברי ההסבר לחוק קרן לאזרחי ישראל מיום 1.5.2013:

"למשאבי הטבע חשיבות כבירה לעתיד החברה והמשק הישראלי, ותפקידה של המדינה להבטיח כי משאבים מוגבלים ומתכלים אלה ינוצלו בצורה שתניב תועלת מרבית לכלל אזרחי המדינה. על המדינה, כנאמן הציבור, לדאוג לשימוש נכון בהכנסות המדינה מתקבולים ממשאבי טבע, אשר יאפשרו הן לדור הנוכחי והן לדורות העתידיים ליהנות ממצאיהם..."

--- העתק העמודים הרלוונטיים מתוך הצעת חוק הממשלה "הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013", מס' 757 מיום 1.5.2013 מצורף לעתירה זו כנספח ע/10.

81. אם לא די בכל אלה, הרי שגם בדיון שהתקיים ביום 27.4.2023 בוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל (נספח 8 לעיל), הסבירה היועצת המשפטית לכנסת שקיים קשר בין שתי המטרות שנקבעו בס"ק (ד) (עמ' 41 לפרוטוקול) לבין מקורות ההכנסה של הקרן:

"...אין ספק שכספי ההיטל מגיעים מתחום מסוים, מתחום הגז והדינונים בוועדה התמקדו על כך. בהמשך, כעבור כחמש שנים, הוטל היטל נוסף על רווחים של חברת כיל שתחום עיסוקה היה בנגב והוספו למעשה לחקיקה שני תיקונים. התיקון האחד שעוסק באמת באנרגיות מתחדשות כפי שנאמר כאן, והתיקון השני שעוסק בעידוד תעסוקה בנגב."

82. מכל האמור לעיל ברור כי המחוקק ייחס חשיבות לכך שבכל הקצאת כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל תהיה גם הקצאה של סכומי כסף משמעותיים לטובת אנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב וכן שינתן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה לשם מטרות אלו.

83. מבנה הקרן גם הוא תומך בפרשנות המחייבת את הקצאת הכספים למטרות הייעודיות; הכספים שבקרן אינם חלק מתקציב המדינה במכוון. ביקש המחוקק לבדל כספים אלה מהתקציב הכללי משום הרצון להבטיח את השימוש בהם לטובת הדורות הבאים ולהבטחת צרכים עתידיים שאינם בהכרח צרכי ההווה. בשני צרכים עתידיים היה ברור למחוקק כבר עם חקיקת החוק שיש צורך לטפל: השקעה באנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב. אמנם מדובר בצרכים של הדורות הבאים, אך המחוקק גילה דעתו שאין לאפשר חלוקה של כספי הקרן מבלי להקצות לשתי מטרות אלו סכומים שיבטיחו את הקידום של שני עניינים אלו. כוונתו זו של המחוקק לא כובדה בהצעת ההקצאה הנוכחית אשר העבירה את סכומי ההקצאה כולם לצרכים הקיימים בהווה ושאינן בינם לבין הדורות הבאים דבר.

ב.2 בכל הנוגע לשימוש בכספי ההקצאה, חייב חוק התקציב ליישם את הכללים וההוראות שבחוק

קרן לאזרחי ישראל

84. חוק הקרן לאזרחי ישראל אשר מהווה חוק ספציפי קובע את המתווה שעל פיו יחוקק חוק התקציב ביחס לכספי ההקצאה. החוק קובע למשל שניתן להקצות רק 3.5% משווי נכסי הקרן בשנה הראשונה (סעיף 38(א)(1) לחוק), האם יעלה על הדעת שהכנסת תאשר הקצאה של 4% מנכסים אלו?! החוק גם קובע כי יש לפרט את מטרת כל הקצאה שנכללה בהצעה את השיקולים בבחירתה ואת אופן יישומה (סעיף 38(ד)(1) לחוק) – היעלה על הדעת כי ההצעה לא תכלול פרטים אלו?! ברור כי התשובה לשאלות אלה שלילית. כך גם בענייננו: הצעת ההקצאה חייבת לכלול את שנדרש בסעיף 38(ד)(2) ו-38(א)(2) לחוק: סכומי ההקצאה לטובת השקעה באנרגיות מתחדשות ולטובת עידוד תעסוקה בנגב. כל פרשנות אחרת כמוה כביטול הוראות חוק קרן לאזרחי ישראל לעניין אופן ההקצאה.

85. נמצא, שחוק קרן לאזרחי ישראל הוא חוק שחוק התקציב חייב ליישם אותו. פעולה מנהלית נכונה לא אמורה להביא לסתירה בין החוקים. ניכר מאופן פעילותה של הוועדה כי גם היא מבינה שחייב להיות מתאם מושלם בין חוק התקציב לבין דרישות חוק הקרן לאזרחי ישראל – אלא משהחוק קובע הוראה שאינה נוחה לוועדה ולממשלה, נעשתה להטטנות פרשנית המעקמת את לשון החוק וטוענת שסכום הקצאה יכול להיות אפס.

86. רשות שלטונית יכולה לפעול רק על פי הסמכה ברורה בחוק, ובעניינו – על הכנסת להקצות כספים למטרות אשר נקבעו במפורשות על פי הוראותיו של חוק קרן לאזרחי ישראל.

87. יפים לעניין זה דבריו של יצחק זמיר בספרו, הסמכות המינהלית (מהדורה ראשונה) (תשנ"ו) (להלן: "הסמכות המנהלית"), ע"מ 54:

"עקרון חוקיות המינהל אינו מסתפק בכך שהחוק העניק לרשות המינהלית סמכות לעשות מעשה מסויים. כדי שהמעשה יעמוד במבחן של חוקיות המינהל צריך, נוסף לכך, שהמעשה יהיה בהתאמה לכל חוק. לשון אחרת, כל מעשה מינהלי של כל רשות מינהלית חייב לקיים את כל ההוראות של כל החוקים הנוגעים לאותו מעשה."

88. יצחק זמיר בספרו קובע במפורשות כי חוק אשר מסמיך רשות שלטונית לפעול בצרה כלשהי, על הרשות לעמוד בהורות החוק המסמיך. וכך בע"מ 55 בספרו הסמכות המנהלית:

"... פשיטא שההחלטה המינהלית חייבת לעמוד בהתאמה לחוק המסמיך. אם חוק מסויים מעניק לשוטר סמכות לעצור אדם בתנאים המפורטים בחוק, אסור לשוטר לעצור אדם אם לא נתקיימו תנאים אלה או בסתירה לתנאים אלה. אם עצר השוטר אדם שלא לפי התנאים שנקבעו בחוק המסמיך, המעצר חורג מן הסמכות (בלע"ז – אולטרה וירס), ולפיכך הוא בלתי-חוקי." (עמ' 55)

"ביטוי להיבט זה של עקרון חוקיות המינהל ניתן בסעיף 16(4) לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] הקובע לאמור: "לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק." הווי אומר, אין די בכך שתקנה תהא מצוייה בדי אמות של החוק המסמיך, אלא נדרש ממנה, נוסף לכך, שלא תהא סותרת הוראותיו של כל חוק אחר. מכאן, שאם תקנה סותרת חוק אחר, אין לה תוקף. ואם כך לגבי תקנה, כך גם, לפי הגיון הדברים, לגבי כל מעשה מינהלי אחר." (עמ' 55-56).

3.3 הקצאת כספים לטובת אנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב מחויבת המציאות

89. הדרישה החוקית להקצות כספים לטובת אנרגיות מתחדשות היא גם מחויבת המציאות שכן משבר האקלים המתעצם מהווה כבר כיום סיכון עולמי הולך וגדל שכבר פוגע ברווחתם וביציבתם של מיליוני בני אדם בעולם. נתונים ותחזיות למדינת ישראל מראים שההתחממות בה צפויה להיות גבוהה מהממוצע העולמי, והיא תביא עימה ירידה בכמות הגשם, אירועי מזג אוויר קיצוניים (גם הצפות ושיטפונות בחורף, וגם גלי חום כבדים בקיץ) שעלולים להביא לפגיעה בנפש, עליית מפלס מי הים שתפגע בתשתיות, פגיעה בביטחון התזונתי, הגדלת כמויות "מהגרי האקלים" המתדפקים על גבולותינו, ועוד.
90. מדינת ישראל מחויבת בהתחייבויות בינלאומיות ובשורה של חוקים והחלטות ממשלה הקובעים יעדים להיות חלק מהמאמץ הבינלאומי להפחתת פליטות של גזי חממה, וכן להיערך להסתגלות למשבר. על אף שישאל הציבה יעדים צנועים למדי להפחתת פליטות של גזי חממה, לייצור אנרגיה מתחדשת ולהתייעלות וחיסכון באנרגיה, **מדינת ישראל נמצאת בפיגור בעניינים אלו ולא עומדת ביעדה**.³
91. הרחבת השימוש במקורות אנרגיה מתחדשים שיפחית את השימוש בדלקים פוסיליים הינו בו זמנית חלק מהמאמץ להפחתת פליטות של גזי חממה ומהמאמץ להסתגלות למשק אנרגיה בר קיימא שיבטיח אספקת אנרגיה לדורות הבאים תוך כדי מעבר לכלכלה דלת פחמן.
92. עידוד תעסוקה בנגב, גם היא מטרה שהשקעה בה היא מחויבת המציאות; ההקצאה למטרה זו מבוססת על החשש שחברות המנצלות את משאבי הטבע יהפכו להיות מונופול תעסוקתי באזור, מבלי שתהיה אלטרנטיבה ליום בו יכלו משאבי הטבע.
93. תכלית זו עלתה בבירור בדיון ישיבת ועדת הכספים מיום 8.11.2015 בדבר תיקון מס' 1 לחוק לקרן לאזרחי ישראל. כך לדוגמה התבטא חה"כ דאז, מיקי רוזנטל:

"...במיוחד לאור הדברים החמורים ששמענו כאן מ-כ"ל, על איומיה בפיטורים וכולי. המהות של התיקון שאנחנו מציעים היא שהרווחים שיבואו כתוצאה מהחקיקה הזאת יושקעו ביצירת מקומות עבודה חדשים בנגב וזה מכמה טעמים. האחד, הנגב זקוק למקומות עבודה... מיסוי הרווחים ממשאבי הטבע יועד לקרן הזו והקרן הזו לעתיד הנגב, יוגדרו בה בין היתר עידוד התעסוקה בנגב כדי שבאמת כ"ל לא תהיה מונופול העסקה בנגב..."

94. וכך גם ציינה הגב' שגית אפיק, יועצת משפטית לכנסת, בתפקידה כיועצת משפטית לוועדת הכספים דאז:

³ כך לדוגמה החלטת ממשלה 3484 מיום 17.07.2011 בדבר "מדיניות הממשלה בתחום הפקת אנרגיה ממקורות מתחדשים", קובעת יעד לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת בהיקף של 10% מצורכי האנרגיה בחשמל של המדינה לשנת 2020 (קישור להחלטה: https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3484). ואולם - כעולה מדוח מבקר המדינה **מדינת ישראל לא עמדה ביעד ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות של 10% שקבעה לעצמה לשנת 2020, וחלקן של אלה נכון לשנת 2020 עומד על 6.1% בלבד**. (קישור <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/Climate/2021-Climate-101.pdf> : לדוח מבקר המדינה: עמ' 117). מדוח של המשרד להגנת הסביבה Israel's Second Biennial Update Report שפורסם בפברואר 2023 והוגש לאו"ם כחלק אמנת המסגרת של האומות המאוחדות בנושא שינויי אקלים, מפורט כי בשנת 2030 **תגיע ישראל ל-19%** אנרגיה מתחדשת במשק החשמל בלבד, לעומת יעד של 30% (קישור לדוח <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2nd%20Biennial%20Update%20Report%202021%20final.pdf> : https://www.calcalist.co.il/local_news/article/b1quvxtm2 1.5.2023). שפורסם בכלכליסט ביום

"חוק הקרן לאזרחי ישראל משנת 2014 קובע בסעיף 38 שלו שסכום ההקצאה השנתי של רווחי גז ישמשו מדי שנה להקצאות למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות כאשר הממשלה תביא הצעה מפורטת בה היא תכלול מטרות כל הצעה, השיקולים בבחירתה ואופן יישומה. ועדת המדע שעסקה בחוק היא בעצם קבעה את המטרות הבאות: הסכום המוקצה למחקר ולפיתוח וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ולמחקר שלה... אני מציעה להוסיף סעיף קטן חדש שיאמר באותו סעיף ש"הכספים שיתקבלו ממיסוי רווחים ממשאבי טבע נוספים כאמור בחלק ב' לחוק היטל רווחי גז ונפט – שזה בעצם ששינסקי 2 – יוקצו לצורך מציאת מקומות תעסוקה בנגב ולקידום ולפיתוח הנגב ולא ייכללו בעניין זה מקומות תעסוקה של בעל זכות לניצול משאבים".

--- העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול ועדת הכספים מיום 8.11.2015 מצורפים לעתירה זו כנספח ע/11.

95. בנסיבות אלו, ובייחוד כאשר מדובר בהקצאה ראשונה מתוך כספי הקרן לאזרחי ישראל, לא יתכן להשלים עם העדרה של התייחסות להשקעה באנרגיות מתחדשות ובעידוד תעסוקה בנגב ובאופן קונקרטי הקצאה של סכומי כסף ראויים למטרות אלו.

סוף דבר

96. חשיבותה של עתירה זו ברורה; לא יתכן שחלוקת כספים מקרן העושר, על אחת כמה וכמה שלא חלוקה ראשונה, תעשה שלא בהתאם להוראות החוק הדין בעניין - הלא הוא חוק קרן לאזרחי ישראל.

97. לקביעות שבעתירה זו משמעות גם ביחס לכספים שבהקצאה זו וגם ביחס לעתיד; הכספים שבקרן לאזרחי ישראל צפויים להצטבר ולהיות מוקצים מדי שנה ושנה. קביעת המתווה הנכון ביחס לאופן ההקצאה כבר עתה יעגן את הסטנדרטים והנורמות הראויים ויבטיח שקרן העושר תשרת גם את הצרכים העתידיים של דורות שטרם באו לעולם.

98. לאור כל זאת, מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה, כמבוקש בראשה.

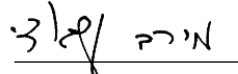
99. כמו כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים שיתנגדו לקבלת העתירה בתשלום הוצאות משפט לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כחוק בגין העתירה דנן.

100. לעתירה זו מצורפת בקשה לצו ביניים אשר נועדה להבטיח שלא ייעשה שימוש בסכומים שהוקצו מחשבון הקרן קודם שתידון עתירה זו.

101. לעתירה זו מצורף תצהיר של דר' אריה ונגר, מדען ראשי של העותרת, התומך בעובדות הכלולות בה.

היום: 31.5.2023


בר רוזוב, עו"ד


מירב עבאדי, עו"ד

ב"כ העותרת

תצהיר

אני הח"מ אריה ונגר בעל ת.ז מס' 058426065 מרח' קרליבך 9 בת"א, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. שמי וכתובתי הם כנ"ל.
2. הנני עושה תצהיר זה לאימות העובדות הכלולות בעתירה המוגשת לבית המשפט הנכבד, על ידי "אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה" (להלן: "אט"ד"), כנגד כנסת ישראל ואח', שעניינה בהקצאה הראשונה של כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל, אשר הוקצו שלא בהתאם להוראותיו של חוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014.
3. הנני ד"ר לכימיה אטמוספרית, מדען אוויר בהכשרתי ובמקצועי, ומדען ראשי בארגון "אדם טבע ודין".
4. כל העובדות המפורטות בעתירה ידועות לי מתוקף תפקידי כמדען אוויר ואנרגיה באט"ד ומתוך עיון בדוחות ומחקרים אשר הגיעו לידי אט"ד. עובדות אלו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.
5. הטיעונים המשפטיים הכלולים בעתירה והנובעים מהם נכונים למיטב ידיעתי בהתאם לייעוץ משפטי שניתן לי.
6. זהו תצהירי, להלן חתימתי, וכל האמור בו אמת.

ד"ר אריה ונגר

אישור

אני, עו"ד בר רוזוב מאשרת בזאת כי ביום 30.5.2023 הופיע בפני ד"ר אריה ונגר המוכר לי באופן אישי. לאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתם עליה.

בר רוזוב, עו"ד
מס' רישיון 89572

בר רוזוב, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק החלטת הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל מיום 16.5.2023	25
2	העתק הצעת תקציב לשנות הכספים 2023-2024 כפי שאושרה ודברי ההסבר בהם מפורטים סכומי ההקצאה מתוך כספי הקרן לאזרחי ישראל	30
3	העתק סעיף 60 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2023 ו- סעיפים 60 ו- 67 לתוספת הראשונה בחוק התקציב לשנת הכספים 2024, אשר קובעים את סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל	39
4	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014)	45
5	העתק הצעת התקציב לשנת הכספים 2023-2024 – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל, כפי שפורסמה באתר הוועדה	49
6	העתק מכתב העותרת מיום 19 באפריל 2023 שנשלח ליו"ר הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל	59
7	העתק הצעת התקציב מעודכנת לשנת 2023-2024	63
8	העתק פרוטוקול הדיון מיום 27.4.2023	72
9	העתק נייר עמדה מיום 10.5.2023 שהוגש לוועדה על ידי העותרת	79
10	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך הצעת חוק הממשלה "הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013", מס' 757 מיום 1.5.2013	83
11	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול ועדת הכספים מיום 8.11.2015	86

נספח 1

**העתק החלטת הוועדה לפיקוח על
הקרן לאזרחי ישראל מיום
16.5.2023**

עמ' 25



הכנסת

הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

סימוכין: 2023-057138
ירושלים, 22 במאי 2023
ב' בסיוון התשפ"ג

הכנסת העשרים וחמש
מושב ראשון

החלטת הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל
בדבר הצעת התקציב לשנות הכספים 2023 – 2024
סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל
מיום כ"ה אייר תשפ"ג – 16 מאי 2023

בשנת 2014 נחקק חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שמטרתו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט. בהתאם לחוק, סכום הקצאה שנתי יוקצה למטרות חברתיות, לכלליות וחינוכיות במסגרת תקציב המדינה.

לפי הוראות החוק, משעה שהכנסות המדינה מההיטל יגיעו לסכום העולה על מיליארד ש"ח, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת, כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי, את הצעתה להקצאת סכום ההקצאה השנתי.

הקרן לאזרחי ישראל הוקמה בחודש יוני 2022, בעת שההכנסות שהצטברו מההיטל הגיעו לסכום האמור, וביום הקמתה הועברו הסכומים שהצטברו בה מאוצר המדינה לחשבון הקרן. השנה, הונחה לראשונה על שולחן הכנסת הצעת הממשלה להקצאת סכום ההקצאה השנתי, עם הנחת הצעות חוקי התקציב לשנות הכספים 2023-2024. בהתאם לחוק, על הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל לקבוע את התקציב להקצאה מרווחי הקרן לאזרחי ישראל לתקציב המדינה.

סעיף 38(ד) לחוק קובע כי הצעת הממשלה להקצאת סכום הקצאה השנתי תהיה מפורטת ויצורפו לה, בין היתר, הסכומים המוקצים למחקר ופיתוח, להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה, ולעידוד תעסוקה בנגב. הצעת הממשלה שהוגשה לוועדה לשנים 2023-2024 לא כללה הקצאה למטרות אלה ועניינה תקצוב של שתי תוכניות:

- בינוי מוסדות לתנועות נוער;
- פרויקטי שיפוץ, בינוי, ופתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש בקהילה.



הכנסת

הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

בהתאם לדברי ההסבר להצעה, היא גובשה כך שהשימושים בהקצאה יעמדו בעקרון ההקצאה הבין דורי (כמו בינוי ותשתיות), וכן לא יושפעו מהשונויות בסכום ההקצאה השנתי, ויהיו בקנה אחד עם הסכומים המוקצים.

הוועדה בחנה בדיוניה את העובדה שלא הוקצו סכומים ייחודיים למחקר ופיתוח, להשקעה באנרגיה מתחדשת ולעידוד תעסוקה בנגב. בעצה אחת עם הייעוץ המשפטי לכנסת, הוברר כי בשנת ההקצאה הראשונה ניתן לקבל את העמדה שלא יוקצו סכומים לכל אחת מהמטרות כאמור וכן את העמדה שנדרשת גמישות בהקצאה בהתאם לסדרי העדיפויות המשתנים. עם זאת, מובהר כי לא ניתן להימנע מהקצאה למטרות הקבועות בסעיף 38(ד) לאורך זמן, כך שבהקצאות הבאות יהיה על הממשלה להקצות מסכום ההקצאה השנתי גם לטובת מטרות אלה.

לבקשת הוועדה הוסבר על ידי הממשלה כי ההקצאות למטרות האמורות נבחנו, אך הוחלט להעדיף מטרות אחרות, בין היתר משום, שמדובר בסכום הקצאה נמוך באופן יחסי בשנתיים הראשונות ונמצא שימוש שלגביו פוטנציאל ההשפעה של הסכום האמור הוא הגבוה ביותר.

הוועדה החליטה כי תהליכי עבודתה, כפי שעוצבו בעת הכנת הצעת ההקצאה בפעם הראשונה, ייקבעו בנוהל עבודה שיסדיר את הליך קבלת ההחלטות ושיקיפותו בפני הוועדה, לשם עמידה בהוראות החוק גם בהקצאות בשנים הבאות.

הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל קיימה 9 ישיבות בנוגע להצעת התקציב:

בינוי ופתרונות בתחומי בריאות הנפש בקהילה: הוועדה למדה על הצורך להשקיע כספים בתחום חשוב זה. מערך בריאות הנפש נמצא כעת במשבר במערך האשפוזי, הקהילתי והשיקומי. הוועדה הגיעה לכלל הסכמה בין חבריה שהדרך המיטבית לחזק את מתמודדי הנפש היא בשילובם בקהילה, באמצעות בניית בתים מאזנים והקמת צוותי משבר.

בינוי מוסדות לתנועות נוער: תנועות הנוער מתנכות את הנוער למעורבות חברתית. הן מהוות נדבך חשוב מהחינוך הבלתי פורמלי בישראל. התנועות פועלות במגוון חלקי האוכלוסיה בישראל באופן שמייצג את הפסיפס החברתי בישראל. השקעה בתנועות הנוער היא השקעה לעתיד החברתי בישראל.

הוועדה למדה על הצרכים של התנועות במבנים והבינה כי מצוקת המבנים גבוהה ומהווה חסם להרחבת פעילותן. הוועדה מבינה כי הקושי בפעילות תנועות הנוער במבנים נובעת, בין היתר בשל האיסור עליהן מלהשתמש במבני מוסדות חינוך פורמליים.



הכנסת

הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

הוועדה קיימה דיונים בנושאים נוספים - השקעה באנרגיה מתחדשת ופיתוח המחקר שלה, וכן בעידוד תעסוקה בנגב.

ואולם, נוכח הנימוקים שעלו בפני הוועדה ביחס לצרכים הערים בתחומי בריאות הנפש והחינוך, ולאור היקף סכום ההקצאה בשנתיים הראשונות להקצאה, החליטה הוועדה לאשר את ההקצאות לתחומים אלו. לצד זאת, ערכה הוועדה מספר שינויים בהצעת הממשלה, בכלל כד מתן דגש על תחום בריאות נפש בקהילה, שילוב מיצוי אנרגיה מתחדשת במסגרת פרויקטי הבינוי שיתקצבו מכספי הקרן, ובתמיכה תקציבית מוגברת ברשויות במעמד חברתי-כלכלי.

לפי החלטת הוועדה, בשנת 2023 יוקצה סכום של 40 מליון ש"ח ובשנת 2024 סכום של 35 מיליון ש"ח לנושא בינוי תנועות נוער, ובשנת 2024 יוקצה סכום של 35 מיליון ש"ח לנושא בינוי בתחומי בריאות הנפש בקהילה.

במסגרת החלטה מבהירה הוועדה כי בשנים הבאות להקצאת הסכומים תידרש ההצעה לכלול הקצאה עבור מטרות האמורות בסעיף 38(ד) לחוק - השקעה במחקר ופיתוח, באנרגיה מתחדשת ופיתוח המחקר שלה, וכן בעידוד תעסוקה בנגב.

הוועדה תוסיף ותעקוב אחר יישום התקצוב ואחר יישום החלטותיה, ולכן היא מוצאת לנכון להעיר מספר הערות ולהמליץ מספר המלצות הנכונות לשלב היישום, בהן היא רואה חשיבות, ותעקוב אחר מימושו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים:

המלצות הוועדה:

בתחום בינוי מוסדות לתנועות נוער:

1. הוועדה קוראת להקצאת התקציבים שאושרו על ידה בהתאם לקריטריונים שוויונים שיטיבו עם כלל האוכלוסיות ומגוון תנועות הנוער, תוך שימת דגש על פריפריה חברתית וגיאוגרפית.
2. הוועדה קבעה כי בשלב היישום יש לשלב בבניית המבנים ולתת קדימות ומענה גם לתחום האנרגיות המתחדשות. כך למשל ניתן ליישם זאת באמצעות דרישה בשלב הקמת המבנים לבניית פאנלים סולריים על המבנים לתנועות נוער. ההכנסות מהמערכת הסולרית יוכלו גם לשמש לכיסוי ההוצאות השוטפות ולתחזוקת המבנה וכך כלל המערכת תצא נשכרת.
3. משרד החינוך יפעל להגדלת השתתפותו בעלויות הבניה ברשויות מקומיות במעמד כלכלי חברתי נמוך. הוועדה עומדת על כך שהשתתפות העצמית של רשויות מקומיות במעמד כלכלי חברתי נמוך לא תעלה על 5%.
4. הוועדה ממליצה לתת עדיפות לתנועות הנוער העוסקות בתחומי חוסן כגון הכשרת צוותי מנהיגות, מניעת אובדנות, התמודדות עם חרמות, בריונות ברשת, שילוב ילדים ונוער עם צרכים מיוחדים בפעילות התנועות ועוד.



הכנסת

הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

בתחום בינוי בריאות הנפש בקהילה:

1. הוועדה רואה חשיבות רבה לייעוד ההקצאה לבנייה ושיפוץ של בתים מאזנים לטובת מתמודדי הנפש, עם עדיפות לבניית בתים מאזנים ייעודיים (כגון בתים מאזנים לנוער, נפגעות תקיפה מינית, הפרעות אכילה וכו') ולהרחבת הפריסה הגיאוגרפית של בתים אלה.
2. הוועדה קובעת כי ביישום התקצוב יינתן ביטוי לתחום האנרגיות המתחדשות. ניתן לעשות כן באמצעות הקמת פאנלים סולאריים להקמת מבנים או לשיפוצם או בכל דרך אחרת שתשלב את תקצוב התחום של האנרגיות המתחדשות.
3. הוועדה תעקוב על יישום המלצותיה בענין הקמת בתים מאזנים ותקצובם. בדיוני הוועדה הוצע כי יוקם צוות בשיתוף משרד הבריאות, קופות החולים וכן מתמודדי נפש ובני משפחותיהם. חברי הוועדה יעמדו בקשר עם נציגי הצוות ויעקבו אחר יישום המלצות הוועדה.
4. הוועדה ממליצה כי כחלק מההקצאה לתחום הבריאות, תתקצב במשרד הבריאות תכנית להקמת תשתית למוקד ארצי ייעודי למתן סיוע נפשי. כך, תתאפשר הקמת צוותי התערבות במשבר, שיוכלו לתת מענה לכל תלונה הנוגעת לקשיים נפשיים ולסייע מידית לאנשים אלו ולבני משפחותיהם, בדגש על תיווך ביניהם לבין גורמי טיפול ושיקום.
5. תקציב שלא ינוצל בשנת כספים מסוימת למטרות האמורות יוחזר לקרן.

חברת הכנסת לימור סון הר מלך

יושבת-ראש הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל

נספח 2

**העתק הצעת תקציב לשנות הכספים
2023-2024 כפי שאושרה ודברי
ההסבר בהם מפורטים סכומי
ההקצאה מתוך כספי הקרן לאזרחי
ישראל**

עמ' 30



הצעת תקציב

לשנות הכספים 2024 - 2023

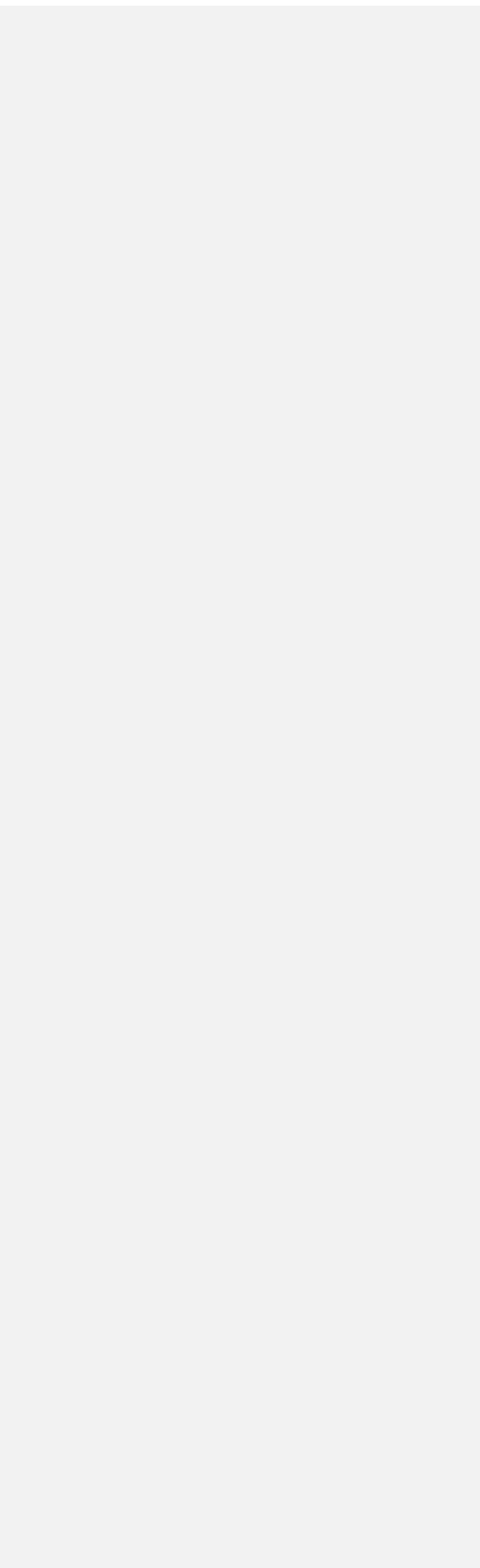
ודברי הסבר

מוגשים לכנסת העשרים וחמש

סכום ההקצאה השנתי
מהקרון לאזרחי ישראל

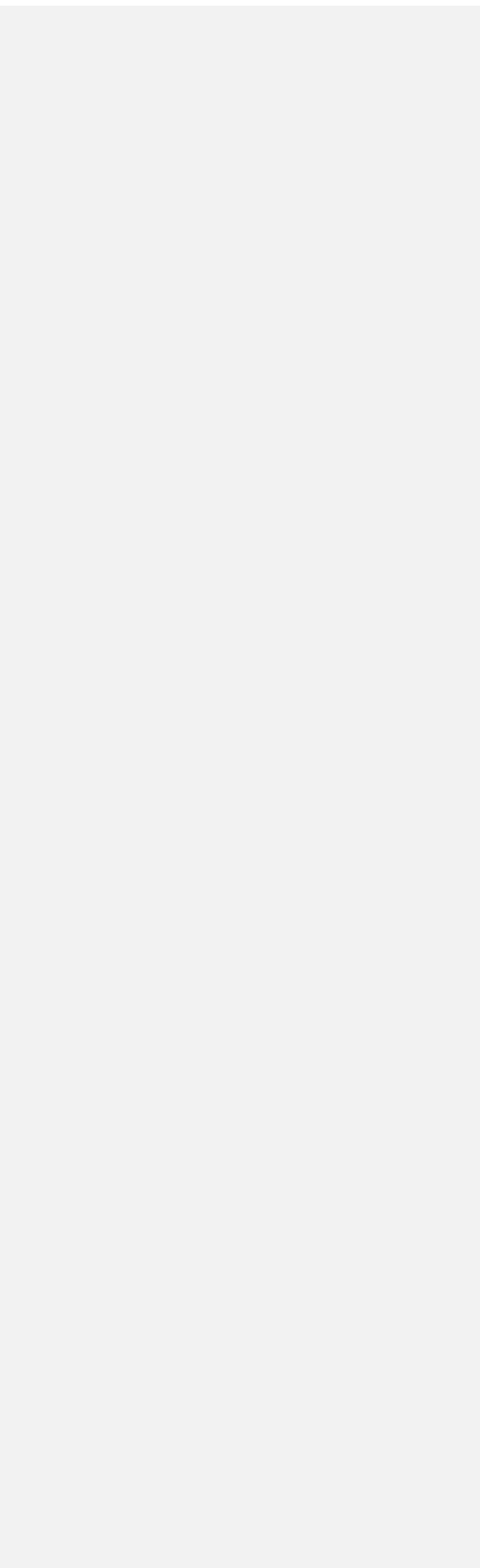
חוברת
לב

ירושלים - ניסן התשפ"ג - אפריל 2023



סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל
חוברת ל'

העמוד	התוכן
	הצעת תקציב – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל לשנים 2024 - 2023
5	ריכוז סכומי התקציב
	דברי הסבר
6	עיקרי הצעת התקציב



סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

פרק א – הצעת תקציב לפי תכניות

הצעת התקציב לשנת 2023

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת	נושא
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	40,000	-40,000	בינוי מוסדות לתנועות נוער

טבלה מעוצבת

הצעת התקציב לשנת 2024

סעיף	שם סעיף	תכנית	שם תכנית	הוצאה מותנית בהכנסה	הכנסה מיועדת	נושא
60	חינוך	600210	בניית כיתות לימוד	35,000	-35,000	בינוי מוסדות לתנועות נוער
67	בריאות	672503	בינוי ופיתוח	35,000	-35,000	תשתית לחיזוק מערך בריאות הנפש בקהלה

טבלה מעוצבת

פרק ב – דברי הסבר

לאור תגליות הגז בים התיכון במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, נקבע כי יוטלו היטלים מיוחדים על רווחי חברות הגז והם יוקצו לקרן ממשלתית ייעודית, וזאת מהטעמים הכלכליים הבאים:

- מניעת נזקים כלכליים שעלולים להגרם כתוצאה מפיתוח שדות הגז: ייצוא גבוה של סקטור ראשוני שאינו עתיר עבודה עלול לפגוע בתחרותיות של מגזרים אחרים ובפרט מגזרי ייצוא אלטרנטיביים, זאת בשל ההשלכות בשוק המט"ח המובילות לייסוף המטבע המקומי. על מנת לצמצם את התופעה האמורה, הקרויה 'המחלה ההולנדית', יש למנוע ממלוא ההכנסות בגין ייצוא הגז להגדיל את הביקוש המצרפי במשק, בין על ידי חברות הגז עובדיהן ובעליהן, בין על ידי הציבור כפרטים, ובין בתצרוכת ציבורית.
- הבטחת ההשלכות הכלכליות החיוביות לשיפור רווחת ציבור האזרחים: ההיטלים המיוחדים על רווחי חברות הגז הם רווחים של הציבור. לשם ניצול הרווחים הללו לשיפור רמת החיים של האזרח, תוך מניעת התפרצותה של המחלה ההולנדית, יש לוודא כי הכנסות אלו תומכות בתצרוכת ציבורית בת-קיימא שאינה מזיקה לתחרותיות המשק, אלא תומכת בהאצת צמיחתו. כמו כן, הקרן מאפשרת את החלקת התצרוכת הציבורית.
- חלוקה בין דורית של רווחי הגז: מכיוון שהגז הוא משאב מתכלה, יש לוודא כי הרווחים הנובעים מניצולו לא מתקבלים על ידי דורות אחדים בלבד. על ידי ניהול הרווחים בקרן, השימוש ברווחים יעמוד לרשות דורות רבים ויתרום לצדק הבין דורי.

בשנת 2014 נחקק חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שמטרתו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט. החוק קובע כי סכום ההקצאה שנתי יוקצה למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות במסגרת תקציב המדינה. גובה סכום ההקצאה נקבע כפונקציה של מכפלת שווי נכסי הקרן בתשואה רב שנתי ממוצעת, אולם בשנות פעילותה הראשונות של הקרן, סעיף 38(א) לחוק הקרן קובע כי שווי נכסי הקרן יוכפל ב-3.5%, כשיעור חלופי לתשואה רב שנתי ממוצעת. כך, סכום ההקצאה השנתי לשנת 2023 עומד על 40 מיליון ש"ח וסכום ההקצאה השנתי לשנת 2024 עומד על 70 מיליון ש"ח.

על מנת להשיא את התועלות של סכומי הקרן אשר מוקצים ולאור הרצון לאפשר הקצאה בת קיימא שתעמוד באופן הטוב ביותר במטרות הקרן ובחזונה כפי שהוגדר בחוק, נבחרו השנה הקצאות שיעמדו במספר עקרונות. ראשית, נבחרו שימושים שיעמדו בעקרונות ההקצאה הבין דורי – שימושים בני קיימא מההקצאה השנתית אשר ישרתו גם את צרכי העתיד, כמו בינוי ותשתיות. שנית, נבחרו שימושים שאינם מושפעים מהשונויות בסכום ההקצאה השנתי. כך, סכום ההקצאה מושפע מגורמים רבים ובהם שער חליפין, מחירי גז, תנודתיות בשווקים הפיננסיים ועוד. על כן, לא נבחרו הקצאות בעלות אופי של מימון שוטף לפעילות. שלישית, נבחרו שימושים שעולים בקנה אחד עם הסכומים המחושבים בחוק. זאת, בניגוד לשימושים אשר מעניקים זכאות פתוחה לתמיכה לכל העומדים בתנאי סף מסוימים ועל כן יש קושי בהכלתם במסגרות קבועות כמוגדר בחוק. לבסוף, מהמטרה של חלוקת רווחי הגז לציבור ניתן לגזור כי רצוי להקצות את סכום ההקצאה השנתי להוצאות שלא זוכות למענה מלא במסגרת תקציב המדינה בניכוי סכום ההקצאה השנתי. משילוב העקרונות האמורים נובע כי סוג ההוצאה המתאים ביותר למטרות הכלכליות והחברתיות של הקרן לאזרחי ישראל הוא קידום פרויקטי בינוי ופיתוח תשתיות חדשים.

הצעת התקציב בנוגע לשימושים בסכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024

בתקציב 2023 ו-2024, יוקצו לראשונה סכומים מרווחי הקרן לאזרחי ישראל לתקציב המדינה. הצעת התקציב בנוגע להקצאת סכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024 כוללת שני נושאים:

- בינוי מוסדות לתנועות נוער;
- פרויקטי שיפוץ, בינוי, ופיתוח דיור בתחומי בריאות הנפש [בקהילה](#).

בינוי מוסדות לתנועות נוער

כחלק מהחינוך הבלתי פורמלי במערכת החינוך בישראל, תנועות הנוער הן ארגונים רבי-עוצמה אשר מחנכים למעורבות חברתית, והן מספקות כר נרחב להתנסות של בני נוער בעשייה מגוונת, המפגישה אותם עם התפיסות של התנועה, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לתנועה.

בנוסף, התנועות פועלות לטיפוח המיומנויות הרכות בקרב בני הנוער, ומציעות מענה משלים למענים הניתנים בחינוך הפורמלי. תנועות הנוער פועלות בצורות שונות בקרב כל חלקי האוכלוסייה בצורה המייצגת את הפסיפס החברתי-תרבותי במדינת ישראל, ועל כן השקעה בהן מתפרשת על פני ציבורים רבים. השימוש בסכומי הקרן לצורך בינוי הוא השקעה בתשתית אשר תשרת את הציבור לזמן רב, זאת במיוחד לאור הגידולים המבורכים במספר החניכים בתנועות הנוער בשנים האחרונות והצורך בשיפור ובהרחבת התשתיות הפיזיות שעומדות לרשות התנועות. [בינוי המוסדות יעשה תוך מיצוי פוטנציאל ייצור האנרגיה המתחדשת, ותוך מתן העדפה לרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך](#). האמור תואם את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזרחי ישראל. לצורך כך מוצע כי משרד החינוך יקדם ויתאים קול קורא לתנועות הנוער או לרשויות המקומיות על מנת שיגישו הצעות לבינוי מוסדות רלוונטיים. לנושא זה מוצע להקצות 40 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית שתשרת את המשך התרחבות פעילות תנועות הנוער ותביא לצמצום פערים חברתיים. בכך היא תאפשר הזדמנות ותנאים שווים לתלמידים ברשויות חלשות שאינן מצליחות להעמיד תשתיות פיזיות מתאימות עבור תנועות הנוער.
- הפעילות תאפשר תלמידים רבים יותר להשתלב במסגרת תנועות הנוער, ובכך לשפר את המיומנויות ואת היכולות שלהם לקראת השתלבות בשוק העבודה והאקדמיה.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מדיניות משרד החינוך ועם מאמציו בשנים האחרונות לקידום ופיתוח החינוך הבלתי פורמלי בכלל ותנועות הנוער בפרט.
- הפעילות עומדת בהוראות סעיף 38(ה) לחוק הקרן בכך שאינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה.

פרויקטים לשיפוץ, לבינוי, ולפיתוח דיור בתחומי בריאות הנפש [בקהילה](#)

על מנת לשפר את תנאי האשפוז בהתאם למסקנות דו"ח ועדת מלמד בנוגע למערכת האשפוז במרכזים לבריאות הנפש משנת 2022, ולמדיניות משרד הבריאות, יש צורך בין היתר בהשקעה בבינוי, בשיפוץ ובהרחבה של תשתיות במערך האשפוז לבריאות הנפש על מנת לייצר מחלקות אשפוז קטנות מהקיים כיום עם תנאי מלונאות גבוהים בהרבה אשר

יתאימו לסטנדרט האשפוז הרצוי כיום הן במרחב האישי לכל מטופל, הן במספר המיטות בכל חדר נתון, הן במרחב הציבורי המשותף למטופלים ולאבוזר הקיים בו לרווחת המטופלים.

יש לציין כי בניגוד למחלקות אשפוז כללי, בהן משך האשפוז הממוצע עומד על כ-3.5 ימים, במחלקות לבריאות הנפש משך האשפוז הממוצע עומד על 28 ימים ולפיכך קיים משנה חשיבות בשמירה על סטנדרט אשפוז גבוה במהלך תקופת האשפוז של המטופל. תשתיות האשפוז במערכת בריאות הנפש הינן תשתיות ציבוריות וחברתיות חשובות הנותנות מענה חיוני למתמודדי נפש מכלל שכבות האוכלוסייה בשעתם הקשה.

גם התשתיות העומדות לרשות מתמודדי נפש מחוץ למערך האשפוז בבתי החולים דורשות טיפול לאור החשיבות של תהליך השיקום וההשתלבות של מתמודדי נפש בחברה הכללית. לכן, מוצע לבחון גיבוש מתווה לסיוע בחלופות דיור קהילתיות עבור מתמודדי בריאות הנפש, כגון פרויקטי בינוי והרחבה של בתים מאזנים.

השקעה בתחום בריאות הנפש, ובפרט החשיבות בהשקעה בתשתיות אשפוז ושיקום נאותות בתחום זה, תואמת את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזורי ישראל. מוצע להקצות רכיב מתוך סכום ההקצאה השנתי בבינוי ובשיפוץ בתי החולים לבריאות הנפש הממשלתיים-בביצוע ישיר של מנהל התכנון במשרד הבריאות וכן במבנה תמיכה לקופות החולים ולבתי חולים ציבוריים המפעילים מחלקות לבריאות הנפש של מוסדות שיקום למתמודדי בריאות הנפש. זאת, על מנת לשפרן מחלקות ולהרחיב את המענה הפעילות בתחומם, בהתאם למיפוי הצרכים המקיף שבוצע בנושא על ידי משרד הבריאות אשר סקר את מצבן של מחלקות האשפוז לבריאות הנפש בהיבטי נפיכות המטופלים ורמת התשתיות הקיימות.

לנושא זה מוצע להקצות 35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית אשר עתידה לשפר ולשדרג תשתיות ציבוריות לרווחת כלל רכדי החברה בישראל.
- יש בפעילות בכדי לשפר באופן משמעותי את תנאי המחיה של מטופלים מתמודדי נפש במערך בריאות הנפש בעת אשפוזם בקהילה, שעה שהם נזקקים לעזרה ולתנאי מחייה הולמים.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מסקנות ועדות ציבוריות שמונו לבחינת התחום, וכן עם מדיניות הממשלה בנושא.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק הקרן, הפעילות היא פעילות חברתית. הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק הקרן.

המטרות הכלולות בהצעת הממשלה לשימוש בסכומי ההקצאה השנתיים לשנים 2023 ו-2024 אינן כוללת הקצאות שלמטרתן מחקר ופיתוח, השקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה, או עידוד תעסוקה בנגב. הקצאות אלה נבחנו אך הוחלט להעדיף השנה הקצאות בתחומי הבריאות והחינוך. זאת, לאור רצון הממשלה לקדם מטרות אלה וכן בראי היקפי סכום ההקצאה השנתיים בשנות הכספים 2023 ו-2024. יובהר, כי אין השימושים שנבחרו השנה מונעים הקצאה בשנים הבאות למחקר ופיתוח, אנרגיה מתחדשת או עידוד תעסוקה בנגב והקצאות אלו יכחנו מחדש בהצעות שיובאו בשנים הבאות.

נספח 3

העתק סעיף 60 לתוספת הראשונה
בחוק התקציב לשנת הכספים 2023
ו- סעיפים 60 ו-67 לתוספת
הראשונה בחוק התקציב לשנת
הכספים 2024, אשר קובעים את
סכום ההקצאה השנתי מהקרן
לאזרחי ישראל

עמ' 39

מספר פנימי: 2203819
מספר סימוכין: 2023-000570
נספח מס' מ-1610/א'

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023

הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום ו' בניסן התשפ"ג (28 במרץ 2023) [בישיבה שהחלה ביום ה' בניסן התשפ"ג (27 במרץ 2023)], והועברה לוועדת הכנסת, לקביעת ועדה לדיון בהצעה.

ביום י"א בניסן התשפ"ג (2 באפריל 2023) הודיעה ועדת הכנסת לכנסת כי החליטה, בהתאם להוראות סעיף 83(ב) לתקנון הכנסת, להעביר את הצעת החוק לדיון בוועדת הכספים.

הצעת החוק מוגשת – בצירוף הסתייגויות – לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ביום ב' בסיוון התשפ"ג (22 במאי 2023).

להצעת החוק הוגשו בקשות רשות דיבור.

חוק התקציב לשנת הכספים 2023

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עביצ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 60 חינוך
		3,525,568 =====	1,285,520 =====	1,835,884 =====	60 חינוך =====
		3,525,568 -----	1,285,520 -----	1,763,649 -----	02 תכנית פיתוח חינוך -----
		3,525,568	1,285,520	1,763,649	02 10 בניית כיתות לימוד
				72,235 -----	08 רזרבה -----
				72,235	08 01 רזרבה לעמידה ביעדים

* משרות עבודה בלתי צמיתה

מספר פנימי : 2203820
מספר סימוכין : 2023-000573
נספח מס' מ-1611/א'

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023

הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום ו' בניסן התשפ"ג (28 במרץ 2023) [בישיבה שהחלה ביום ה' בניסן התשפ"ג (27 במרץ 2023)], והועברה לוועדת הכספים.

הצעת החוק מוגשת – בצירוף הסתייגויות – לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ביום ב' בסיוון התשפ"ג (22 במאי 2023).

להצעת החוק הוגשו בקשות רשות דיבור.

חוק התקציב לשנת הכספים 2024

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עביצי*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 60 חינוך
		4,081,999	1,297,370	1,888,837	60 חינוך
		=====	=====	=====	
		4,081,999	1,297,370	1,814,484	02 תכנית פיתוח חינוך
		-----	-----	-----	
		4,081,999	1,297,370	1,814,484	02 10 בניית כיתות לימוד
				74,353	08 רזרבה

				74,353	08 01 רזרבה לעמידה ביעדים

* משרות עבודה בלתי צמיתה

חוק התקציב לשנת הכספים 2024
(באלפי שקלים חדשים)

משרות עבי"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 67 בריאות
		1,297,058	103,868	858,452	67 בריאות
		=====	=====	=====	=====
		1,297,058	103,868	858,452	25 בינוי ופיתוח
		-----	-----	-----	-----
		1,297,058	103,868	858,452	25 03 בינוי ופיתוח

* משרות עבודה בתני צמיתה

נספח 4

העתק העמודים הרלוונטיים
מפרוטוקול הדיון בהצעת חוק קרן
לאזרחי ישראל (קריאה שנייה
וקריאה שלישית) (ישיבת הכנסת
מיום 14 ביולי 2014)

עמ' 45

דברי הכנסת
לה / מושב שני / ישיבות קנ"ז-קנ"ט /
ט"ז-י"ח בתמוז התשע"ד / 14-16 ביולי 2014 / 35
חוברת ל"ה
ישיבה קנ"ז

הישיבה המאה-וחמישים-ושבע של הכנסת התשע-עשרה

יום שני, ט"ז בתמוז התשע"ד (14 ביולי 2014)

ירושלים, הכנסת, שעה 16:01

לקרן יהיו שני מקורות הכנסה: הכנסות המדינה מההיטל על רווחי גז שיועברו אליה, ו"הריבית והפירות", כפי שזה מכונה בחוק, שיישאו ההכנסות מההיטל. נגיד בנק ישראל לשעבר סטנלי פישר, שהופיע בפני ועדת המדע, אמר שלהערכתו ההכנסות בקרן יעמדו על 125 מיליארד דולר ב-25 השנים הבאות. עכשיו אתם מבינים למה זו אחת ההצעות החשובות במושב זה. עד שנת 2037 יהיו בקרן 72 מיליארד דולר. סכומים שלא נתפסים בכלל במושגים של מדינת ישראל.

בשל החשש מ"המחלה ההולנדית", שמובילה לכך שההכנסות ממשאבי טבע מובילות להוצאה ציבורית ופרטית מוגברת, הצעת החוק הממשלתית קובעת שההכנסות מרווחי הגז יישמרו בקרן אך לא יתווספו לתקציב המדינה מדי שנה. הן יישמשו את המדינה בעתות חירום בלבד, כפי שאסביר להלן. חברי הוועדה ואני הגענו למסקנה כי החשש מהמחלה ההולנדית הוא אמיתי, ומוטב שרווחי ההיטל ייצברו ויישמרו כפי שהציעה הממשלה. לגבי התשואה שתתקבל בשל ההכנסות מרווחי הגז, מה שנקרא "פירות הקרן" – הציעה הממשלה שהם יוקצו למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות. פירות הקרן לפי ההצעה הם 3.5% משווי הנכסים למשך שמונה השנים הראשונות, ולאחר מכן – התשואה הריאלית הממוצעת שהניבו ההכנסות במשך עשר שנים.

בהצעת החוק המקורית ביקשה הממשלה שפירות הקרן יהיו חלק מהצעת חוק התקציב המובאת בפני הכנסת. אני מבקש להסביר מה המשמעות בהצעת החוק הממשלתית. תהיה שורה אחת בהצעת חוק התקציב שתבטא את סכום הפירות שיחולקו באותה שנה בתקציב. לפיכך, נקבע במקור שההצעה תידון בוועדת הכספים כחלק מהצעת חוק התקציב. הצעת החוק הממשלתית קבעה שבתוך תקציב המדינה תהיה שורה אחת, יהיה כתוב "פירות רווחי הגז", וזה יעבור לוועדת הכספים, כפי שכל התקציב עובר. אנחנו מדברים על סכומי עתק, סכומים שהם מאוד מאוד גדולים, ככל שנוקפות השנים.

ועדת המדע והטכנולוגיה סברה שיש לקיים דיון נפרד בנושא פירות הקרן ושיש לאפשר לוועדה מיוחדת בכנסת לדון על כך. לפיכך נקבע בהצעת החוק שבפניכם שתוקם ועדה לפיקוח על הקרן שתהיה אחראית לקרן ועל יישום הוראות החוק. זו ועדה חדשה לחלוטין שתוקם בכנסת. היא תהיה מורכבת מתשעה חברי הכנסת, וההרכב הסיעתי שלה ייקבע בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות. זו ועדה שתוקם בכל כנסת ותקיים דיונים לאורך כל ימות השנה בנושאי הקרן. היא גם זו שתאשר את דוחות הקרן ותאשר תקנות בנושא חוק הקרן. הנושא המשמעותי ביותר שהיא תעסוק בו הוא חלוקת פירות הקרן. המטרה של חברי ועדת המדע הייתה לחזק את היכולת של הציבור, באמצעות הכנסת, להשפיע על חלוקת פירות הקרן ולקיים בנושא זה דיון נפרד. לפיכך, לפי הצעת החוק, על הממשלה להביא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן הצעה מפורטת. לא שורה אחת שתגיד מספר ותו לא, אלא פירוט מסיבי של כל מטרה, כל הקצאה שנכללה בהצעה, השיקולים בבחירתה ואופן יישומה. כמו כן, ביצוע בפועל של ההקצאות בשנתיים הקודמות ואופן יישומן: הממשלה תצטרך לפרט ברמת פירוט גבוהה מאוד בכתב, ולכלול דברי הסבר שיפרטו כיצד יושמו הקצאות הכספים בשנים הקודמות. זה יאפשר שקיפות ציבורית גבוהה וגם יאפשר לוועדה לפיקוח על

הקרן קביעת חלוקת הפירות בכל שנת כספים. לאחר שהוועדה המיוחדת לפיקוח על הקרן תכין את החלוקה, היא תובא כחלק מהצעת חוק התקציב.

משרד האוצר, שהתנגד להקמתה של ועדה נוספת והעדיף שהכול יידון בוועדת הכספים, ביקש לקבוע מגבלה, שלפיה ככל שהוועדה המיוחדת על הקרן לא תכין את הצעת החלוקה עד למועד אישור התקציב הקבוע בחוק, הצעת החלוקה תוכן על-ידי ועדת הכספים. אני רק רוצה להדגיש שזאת הסיבה שערכת את הבאת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. היה לי ויכוח עם משרד האוצר לגבי הנושא הזה, מי יעמוד בראש הוועדה ומה יקרה בסוף. בסופו של דבר הייתה פשרה, והפשרה אומרת את מה שאני מביא עכשיו בפניכם. הפשרה אומרת שמכילה את הצעת החוק הוועדה המיוחדת, עם פירוט של כל הסעיפים וכל הנושאים. במידה ששלושה ימים לפני תום שנת התקציב הוועדה לא אישרה את התקציב של פירות הקרן או של הקרן בכלל, זה יועבר באותם שלושה ימים אחרונים לאישור ועדת הכספים.

ראשית, עשיתי חשבון שצריך להתפשר בסופו של דבר, מפני שהחוק הזה הוא חוק טוב, ולא לעכב אותו עד אין-סוף; שנית, אני סבור שוועדה כזאת, שהיא לא עוסקת בחוק הסדרים, היא לא מטילה גזירות על הציבור, היא ועדה שמחלקת את פירות הקרן לטובת אזרחי המדינה – אין מציאות כזאת. אני לא מעלה בדעתי מציאות שעד שלושה ימים – הרי חודשיים יש לדון – לפני תום שנת התקציב היא לא תאשר את התקציב הזה, במיוחד שיהיה הסד הזה. לכן הסכמתי לפשרה הזאת, ואני חושב שהיא פשרה הכרחית כדי לקדם את החוק, שהוא חוק טוב.

בנוסף, ועדת המדע והטכנולוגיה מצאה לנכון לשים דגש על כמה מטרות בחלוקת פירות הקרן. שינינו את שם הקרן, כפי שאמרתי קודם, כך שהיא תתייחס לכל אזרחי ישראל, והפירוש הוא שהוועדה רואה לנגד עיניה שימושים לצורך רווחה וחינוך בדרך של פרויקטים ייחודיים, וזאת להבדיל מהבלעת הכספים הללו בגירעון התקציבי. אם זה היה הולך לוועדת הכספים, שורה אחת בחוק התקציב, זה היה נבלע בתוך הגירעון של תקציב המדינה.

הוועדה הבהירה בדיוניה, כהנחיה לוועדה לפיקוח על הקרן, שאין להשתמש בפירות הקרן לצורכי ביטחון, וגם המונח "מטרות כלכליות" צריך להתפרש מתוך ראייה חברתית.

בנוסף, כיוון שנכסי הקרן, רווחי הגז, מגיעים מגז, חברי ועדת המדע ואנוכי סברנו שיש מקום להתייחס לכך גם בחלוקת פירות הקרן ולשים זרקור על מחקר ופיתוח שיביא לשמירה על המשכיותם של נכסי הקרן, הגז, ולפיכך קבענו שבמקביל להצעת הממשלה לחלוקת פירות הקרן יובא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה בהצעת החלטה למחקר ופיתוח ולהשקעה באנרגיות מתחדשות.

נספח 5

**העתק הצעת התקציב לשנת הכספים
2023-2024 – סכום ההקצאה השנתי
מהקרון לאזרחי ישראל, כפי
שפורסמה באתר הוועדה**

עמ' 49



הצעת תקציב

לשנות הכספים 2023 - 2024

ודברי הסבר

מוגשים לכנסת העשרים וחמש

סכום ההקצאה השנתי מהקרון לאזרחי ישראל

חוברת
לב

ירושלים - ניסן התשפ"ג - אפריל 2023



הצעת תקציב

לשנות הכספים 2023 - 2024

ודברי הסבר

מוגשים לכנסת העשרים וחמש

סכום ההקצאה השנתי
מהקרן לאזרחי ישראל

חוברת
לב

ירושלים - ניסן התשפ"ג - אפריל 2023

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

חוברת ל'

העמוד

התוכן

הצעת תקציב – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל לשנים 2023 - 2024

5

ריכוז סכומי התקציב

דברי הסבר

6

עיקרי הצעת התקציב

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

פרק א – הצעת תקציב לפי תכניות

הצעת התקציב לשנת 2023

הכנסה מיועדת	הוצאה מותנית בהכנסה	שם תכנית	תכנית	שם סעיף	סעיף
-40,000	40,000	בניית כיתות לימוד	600210	חינוך	60

הצעת התקציב לשנת 2024

הכנסה מיועדת	הוצאה מותנית בהכנסה	שם תכנית	תכנית	שם סעיף	סעיף
-35,000	35,000	בניית כיתות לימוד	600210	חינוך	60
-35,000	35,000	בינוי ופיתוח	672503	בריאות	67

פרק ב – דברי הסבר

לאור תגליות הגז בים התיכון במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, נקבע כי יוטלו היטלים מיוחדים על רווחי חברות הגז והם יוקצו לקרן ממשלתית ייעודית, וזאת מהטעמים הכלכליים הבאים:

- מניעת נזקים כלכליים שעלולים להגרם כתוצאה מפיתוח שדות הגז: ייצוא גבוה של סקטור ראשוני שאינו עתיר עבודה עלול לפגוע בתחרותיות של מגזרים אחרים ובפרט מגזרי ייצוא אלטרנטיביים, זאת בשל ההשלכות בשוק המט"ח המובילות לייסוף המטבע המקומי. על מנת לצמצם את התופעה האמורה, הקרויה 'המחלה ההולנדית', יש למנוע ממלוא ההכנסות בגין ייצוא הגז להגדיל את הביקוש המצרפי במשק, בין על ידי חברות הגז עובדיהן ובעליהן, בין על ידי הציבור כפרטים, ובין בתצרוכת ציבורית.
- הבטחת ההשלכות הכלכליות החיוביות לשיפור רווחת ציבור האזרחים: ההיטלים המיוחדים על רווחי חברות הגז הם רווחים של הציבור. לשם ניצול הרווחים הללו לשיפור רמת החיים של האזרח, תוך מניעת התפרצותה של המחלה ההולנדית, יש לוודא כי הכנסות אלו תומכות בתצרוכת ציבורית בת-קיימא שאינה מזיקה לתחרותיות המשק, אלא תומכת בהאצת צמיחתו. כמו כן, הקרן מאפשרת את החלוקת התצרוכת הציבורית.
- חלוקה בין דורית של רווחי הגז: מכיוון שהגז הוא משאב מתכלה, יש לוודא כי הרווחים הנובעים מניצולו לא מתקבלים על ידי דורות אחדים בלבד. על ידי ניהול הרווחים בקרן, השימוש ברווחים יעמוד לרשות דורות רבים ויתרום לצדק הבין דורי.

בשנת 2014 נחקק חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שמטרתו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט. החוק קובע כי סכום ההקצאה שנתי יוקצה למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות במסגרת תקציב המדינה. גובה סכום ההקצאה נקבע כפונקציה של מכפלת שווי נכסי הקרן בתשואה רב שנתית ממוצעת, אולם בשנות פעילותה הראשונות של הקרן, סעיף 38(א) לחוק הקרן קובע כי שווי נכסי הקרן יוכפל ב-3.5%, כשיעור חלופי לתשואה רב שנתית ממוצעת. כך, סכום ההקצאה השנתי לשנת 2023 עומד על 40 מיליון ש"ח וסכום ההקצאה השנתי לשנת 2024 עומד על 70 מיליון ש"ח.

הצעת התקציב בנוגע לשימושים בסכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024

בתקציב 2023 ו-2024, יוקצו לראשונה סכומים מרווחי הקרן לאזרחי ישראל לתקציב המדינה. הצעת התקציב בנוגע להקצאת סכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024 כוללת שני נושאים:

- בינוי מוסדות לתנועות נוער;
- פרויקטי שיפוץ, בינוי, ופתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש.

בינוי מוסדות לתנועות נוער

כחלק מהחינוך הבלתי פורמלי במערכת החינוך בישראל, תנועות הנוער הן ארגונים רבי-עוצמה אשר מחנכים למעורבות חברתית, והן מספקות כר נרחב להתנסות של בני נוער בעשייה מגוונת, המפגישה אותם עם התפיסות של התנועה, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לתנועה.

בנוסף, התנועות פועלות לטיפוח המיומנויות הרכות בקרב בני הנוער, ומציעות מענה משלים למענים הניתנים בחינוך הפורמלי. תנועות הנוער פועלות בצורות שונות בקרב כל חלקי האוכלוסייה בצורה המייצגת את הפסיפס החברתי-תרבותי במדינת ישראל, ועל כן השקעה בהן מתפרשת על פני ציבורים רבים. השימוש בסכומי הקרן לצורך בינוי הוא השקעה בתשתית אשר תשרת את הציבור לזמן רב, זאת במיוחד לאור הגידולים המבורכים במספר החניכים בתנועות הנוער בשנים האחרונות והצורך בשיפור ובהרחבת התשתיות הפיזיות שעומדות לרשות התנועות. האמור תואם את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזרחי ישראל. לצורך כך מוצע כי משרד החינוך יקדם ויתאים קול קורא לתנועות הנוער או לרשויות המקומיות על מנת שיגישו הצעות לבינוי מוסדות רלוונטיים. לנושא זה מוצע להקצות 40 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית שתשרת את המשך התרחבות פעילות תנועות הנוער ותביא לצמצום פערים חברתיים. בכך היא תאפשר הזדמנות ותנאים שווים לתלמידים ברשויות חלשות שאינן מצליחות להעמיד תשתיות פיזיות מתאימות עבור תנועות הנוער.
- הפעילות תאפשר תלמידים רבים יותר להשתלב במסגרת תנועות הנוער, ובכך לשפר את המיומנויות ואת היכולות שלהם לקראת השתלבות בשוק העבודה והאקדמיה.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מדיניות משרד החינוך ועם מאמציו בשנים האחרונות לקידום ופיתוח החינוך הבלתי פורמלי בכלל ותנועות הנוער בפרט.
- הפעילות עומדת בהוראות סעיף 38(ה) לחוק הקרן בכך שאינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה.

פרויקטים לשיפוץ, לבינוי, ולפתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש

על מנת לשפר את תנאי האשפוז בהתאם למסקנות דו"ח ועדת מלמד בנוגע למערכת האשפוז במרכזים לבריאות הנפש משנת 2022, ולמדיניות משרד הבריאות, יש צורך בין היתר בהשקעה בבינוי, בשיפוץ ובהרחבה של תשתיות במערך האשפוז לבריאות הנפש על מנת לייצר מחלקות אשפוז קטנות מהקיים כיום עם תנאי מלונאות גבוהים בהרבה אשר יתאימו לסטנדרט האשפוז הרצוי כיום הן במרחב האישי לכל מטופל, הן במספר המיטות בכל חדר נתון, הן במרחב הציבורי המשותף למטופלים ולאבזור הקיים בו לרווחת המטופלים.

יש לציין כי בניגוד למחלקות אשפוז כללי, בהן משך האשפוז הממוצע עומד על כ-3.5 ימים, במחלקות לבריאות הנפש משך האשפוז הממוצע עומד על 28 ימים ולפיכך קיים משנה חשיבות בשמירה על סטנדרט אשפוז גבוה במהלך תקופת האשפוז של המטופל. תשתיות האשפוז במערכת בריאות הנפש הינן תשתיות ציבוריות וחברתיות חשובות הנותנות מענה חיוני למתמודדי נפש מכלל שכבות האוכלוסייה בשעתם הקשה.

גם התשתיות העומדות לרשות מתמודדי נפש מחוץ למערך האשפוז בבתי החולים דורשות טיפול לאור החשיבות של תהליך השיקום וההשתלבות של מתמודדי נפש בחברה הכללית. לכן, מוצע לבחון גיבוש מתווה לסיוע בחלופות דיור קהילתיות עבור מתמודדי בריאות הנפש.

השקעה בתחום בריאות הנפש, ובפרט החשיבות בהשקעה בתשתיות אשפוז נאותות בתחום זה, תואמת את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזרחי ישראל. מוצע להקצות רכיב מתוך סכום ההקצאה השנתי בכינוי ובשיפוץ בתי החולים לבריאות הנפש הממשלתיים בביצוע ישיר של מנהל התכנון במשרד הבריאות וכן במבחני תמיכה לקופות החולים ולבתי חולים ציבוריים המפעילים מחלקות לבריאות הנפש. זאת, על מנת לשפץ מחלקות הפועלות בתחום, בהתאם למיפוי הצרכים המקיף שבוצע בנושא על ידי משרד הבריאות אשר סקר את מצבן של מחלקות האשפוז לבריאות הנפש בהיבטי צפיפות המטופלים ורמת התשתיות הקיימות.

לנושא זה מוצע להקצות 35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית אשר עתידה לשפר ולשדרג תשתיות ציבוריות לרווחת כלל רבדי החברה בישראל.
- יש בפעילות בכדי לשפר באופן משמעותי את תנאי המחיה של מטופלים במערך בריאות הנפש בעת אשפוזם, שעה שהם נזקקים לעזרה ולתנאי מחיה הולמים.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מסקנות ועדות ציבוריות שמונו לבחינת התחום, וכן עם מדיניות הממשלה בנושא.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק הקרן, הפעילות היא פעילות חברתית. הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק הקרן.

המטרות החברתיות והחינוכיות הכלולות בהצעת הממשלה לשימוש בסכומי ההקצאה השנתיים לשנים 2023 ו-2024 אינן כוללת סכומים אשר מוקצים באופן ישיר למחקר ופיתוח, להשקעה באנרגיה מתחדשת ולעידוד תעסוקה בנגב.

נספח 6

**העתק מכתב העותרת מיום 19
באפריל 2023 שנשלח ליו"ר הוועדה
לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל**

עמ' 59



כ"ח בניסן, תשפ"ג
19 באפריל 2023

לכב'
ח"כ לימור סון הר מלך
יו"ר הועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל
ירושלים

בדוא"ל : vkeren@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון : דיון בנושא ההקצאה השנתית מהקרן לאזרחי ישראל

בשם אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, הריני פונה אליך בבקשה שתמנעי הצבעה על הצעת התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024 ביחס לסכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל, כל עוד זו לא תתוקן ותכלול הקצאת כספים לטובת אנרגיות מתחדשות. זאת מהנימוקים הבאים ;

1. הצעת התקציב שהונחה על שולחן הועדה מתייחסת להקצאת סכומים מרווחי הקרן לאזרחי ישראל לתקציב המדינה וזאת לראשונה בתולדות הקרן. על פי הצעה זו הסכומים יוקצו לשתי מטרות : האחת – בינוי מוסדות לתנועות נוער והשניה – פרויקטי שיפוץ, בינוי ופתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש. על פי הצעת התקציב יוקצו 40 מיליוני ₪ בשנת 2023 ו-70 מיליוני ₪ בשנת 2024.
2. אלא שבניגוד לקבוע בסעיף 38(ד)(2) בחוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014 (להלן : "החוק") אין בהצעת התקציב התייחסות ל"סכום המוקצה למחקר ופיתוח, וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה"; ועל כן מדובר בהצעה העומדת בסתירה להוראות החוק.
3. ההיגיון בקביעת מטרה ספציפית כגון זו בחוק הוא ברור : הכנסות הקרן לאזרחי ישראל באות ברובן מהשימוש בגז טבעי שהינו משאב מתכלה. שימוש זה גורם גם להגדלת פליטות של גזי חממה, אך בה בעת גם לכליוי מאגרי הגז השייכים בחלקם גם לדורות הבאים. לפיכך, הקצאת כסף מהקרן לאזרחי ישראל המגיע מסקטור האנרגיה צריכה בחלקה לחזור לסקטור האנרגיה לטובת פיתוח מקורות אנרגיה נקיים ובני קיימא לדורות הבאים. זהו יישום של עיקרון של צדק סביבתי בין-דורי. בלא יישומו נותר את הדורות הבאים רק עם זיהום אך ללא מקורות אנרגיה חלופיים.
4. ואמנם שיקולים אלה עמדו לנגד עיניו של המחוקק בעת שחוקק את החוק כפי שבא לידי ביטוי בדברים שאמר ח"כ משה גפני בעת הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014) כדלקמן :

אדם טבע ודין
קרליבך 9, תל אביב
טלפון: 03-6289107 פקס: 03-5669460
leehee@adamteva.org.il
www.adamteva.org.il

"בנוסף, כיוון שנכסי הקרן, רווחי הגז, מגיעים מגז, חברי ועדת המדע ואנוכי סברנו שיש מקום להתייחס לכך גם בחלוקת פירות הקרן ולשים זרקור על מחקר ופיתוח שיביא לשמירה על המשכיותם של נכסי הקרן, הגז, ולפיכך קבענו שבמקביל להצעת הממשלה לחלוקת פירות הקרן יובא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה בהצעת ההחלטה למחקר ופיתוח ולהשקעה באנרגיות מתחדשות."

5. דברים אלה מדגישים את החשיבות שייחס המחוקק לכך שבכל הקצאת כספים מתוך הקרן לאזרחי ישראל תהיה גם הקצאה של סכומי כסף משמעותיים לטובת אנרגיות מתחדשות וכן שינתן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה לשם מטרות אלו.

6. דרישה חוקית זו היא גם מחויבת המציאות שהלא משבר האקלים המתעצם מהווה כבר כיום סיכון עולמי הולך וגדל שכבר פוגע ברווחתם ובחיייהם של מיליוני בני אדם בעולם. נתונים ותחזיות למדינת ישראל מראים שההתחממות בה צפויה להיות גבוהה מהממוצע העולמי, והיא תביא עימה ירידה בכמות הגשם, אירועי מזג אוויר קיצוניים (גם הצפות ושיטפונות בחורף, וגם גלי חום כבדים בקיץ) שעלולים להביא לפגיעה בנפש, עליית מפלס מי הים שתפגע בתשתיות, פגיעה בביטחון התזונתי, הגדלת כמויות "מהגרי האקלים" המתדפקים על גבולותינו, ועוד.

7. עוד נזכיר כי מדינת ישראל מחויבת בהתחייבויות בינלאומיות ובשורה של חוקים והחלטות ממשלה הקובעים יעדים להיותה חלק מהמאמץ הבינלאומי להפחתת פליטות של גזי חממה, וכן להיערך להסתגלות למשבר. על אף שהוצבו יעדים צנועים למדי להפחתת פליטות של גזי חממה, לייצור אנרגיה מתחדשת ולהתייעלות וחיסכון באנרגיה, מדינת ישראל נמצאת בפיגור בעניינים אלו ולא עומדת ביעדה.

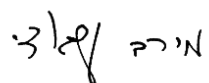
8. הרחבת השימוש במקורות אנרגיה מתחדשים שיפחית את השימוש בדלקים פוסיליים הינו בו זמנית חלק מהמאמץ להפחתת פליטות של גזי חממה ומהמאמץ להסתגלות למשק אנרגיה בר קיימא שיבטיח אספקת אנרגיה לדורות הבאים תוך כדי מעבר לכלכלה דלת פחמן.

9. בנסיבות אלו, ובייחוד כאשר מדובר בהקצאה ראשונה מתוך כספי הקרן לאזרחי ישראל, לא יתכן להשלים עם העדרה של התייחסות להשקעה באנרגיות מתחדשות ובאופן קונקרטי הקצאה של סכומי כסף ראויים למטרה זו.

10. לפיכך, נבקשך למנוע הצבעה בהצעת התקציב קודם שתתוקן ותכלול הקצאה של סכומי כסף משמעותיים לטובת השקעה באנרגיות מתחדשות.

בברכה,

מירב עבאדי, עו"ד – מנהלת תחום רגולציה



ד"ר אריה ונגר - מדען



העתקים:

עו"ד שלומית אריד, יועמ"ש הועדה

עו"ד שגית אפיק, יועמ"ש הכנסת

נספח 7

העתק הצעת התקציב מעודכנת לשנת 2023-2024

עמ' 63



הצעת תקציב

לשנות הכספים 2023 - 2024

ודברי הסבר

מוגשים לכנסת העשרים וחמש

סכום ההקצאה השנתי
מהקרן לאזרחי ישראל

חוברת
לב

ירושלים - ניסן התשפ"ג - אפריל 2023

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

חוברת ל'

העמוד

התוכן

הצעת תקציב – סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל לשנים 2023 - 2024

5

ריכוז סכומי התקציב

דברי הסבר

6

עיקרי הצעת התקציב

סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

פרק א – הצעת תקציב לפי תכניות

הצעת התקציב לשנת 2023

הכנסה מיועדת	הוצאה מותנית בהכנסה	שם תכנית	תכנית	שם סעיף	סעיף
-40,000	40,000	בניית כיתות לימוד	600210	חינוך	60

הצעת התקציב לשנת 2024

הכנסה מיועדת	הוצאה מותנית בהכנסה	שם תכנית	תכנית	שם סעיף	סעיף
-35,000	35,000	בניית כיתות לימוד	600210	חינוך	60
-35,000	35,000	בינוי ופיתוח	672503	בריאות	67

פרק ב – דברי הסבר

לאור תגליות הגז בים התיכון במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, נקבע כי יוטלו היטלים מיוחדים על רווחי חברות הגז והם יוקצו לקרן ממשלתית ייעודית, וזאת מהטעמים הכלכליים הבאים:

- מניעת נזקים כלכליים שעלולים להגרם כתוצאה מפיתוח שדות הגז: ייצוא גבוה של סקטור ראשוני שאינו עתיר עבודה עלול לפגוע בתחרותיות של מגזרים אחרים ובפרט מגזרי ייצוא אלטרנטיביים, זאת בשל ההשלכות בשוק המט"ח המובילות לייסוף המטבע המקומי. על מנת לצמצם את התופעה האמורה, הקרויה 'המחלה ההולנדית', יש למנוע ממלוא ההכנסות בגין ייצוא הגז להגדיל את הביקוש המצרפי במשק, בין על ידי חברות הגז עובדיהן ובעליהן, בין על ידי הציבור כפרטים, ובין בתצרוכת ציבורית.
- הבטחת ההשלכות הכלכליות החיוביות לשיפור רווחת ציבור האזרחים: ההיטלים המיוחדים על רווחי חברות הגז הם רווחים של הציבור. לשם ניצול הרווחים הללו לשיפור רמת החיים של האזרח, תוך מניעת התפרצותה של המחלה ההולנדית, יש לוודא כי הכנסות אלו תומכות בתצרוכת ציבורית בת-קיימא שאינה מזיקה לתחרותיות המשק, אלא תומכת בהאצת צמיחתו. כמו כן, הקרן מאפשרת את החלקת התצרוכת הציבורית.
- חלוקה בין דורית של רווחי הגז: מכיוון שהגז הוא משאב מתכלה, יש לוודא כי הרווחים הנובעים מניצולו לא מתקבלים על ידי דורות אחדים בלבד. על ידי ניהול הרווחים בקרן, השימוש ברווחים יעמוד לרשות דורות רבים ויתרום לצדק הבין דורי.

בשנת 2014 נחקק חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שמטרתו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט. החוק קובע כי סכום ההקצאה שנתי יוקצה למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות במסגרת תקציב המדינה. גובה סכום ההקצאה נקבע כפונקציה של מכפלת שווי נכסי הקרן בתשואה רב שנתית ממוצעת, אולם בשנות פעילותה הראשונות של הקרן, סעיף 38(א) לחוק הקרן קובע כי שווי נכסי הקרן יוכפל ב-3.5%, כשיעור חלופי לתשואה רב שנתית ממוצעת. כך, סכום ההקצאה השנתי לשנת 2023 עומד על 40 מיליון ש"ח וסכום ההקצאה השנתי לשנת 2024 עומד על 70 מיליון ש"ח.

על מנת להשיא את התועלות של סכומי הקרן אשר מוקצים ולאור הרצון לאפשר הקצאה בת קיימא שתעמוד באופן הטוב ביותר במטרות הקרן ובחזונו כפי שהוגדר בחוק, נבחרו השנה הקצאות שיעמדו במספר עקרונות. ראשית, נבחרו שימושים שיעמדו בעקרון ההקצאה הבין דורי – שימושים בני קיימא מההקצאה השנתית אשר ישרתו גם את צרכי העתיד, כמו בינוי ותשתיות. שנית, נבחרו שימושים שאינם מושפעים מהשונות בסכום ההקצאה השנתי. כך, סכום ההקצאה מושפע מגורמים רבים ובהם שער חליפין, מחירי גז, תנודתיות בשווקים הפיננסיים ועוד. על כן, לא נבחרו הקצאות בעלות אופי של מימון שוטף לפעילות. שלישית, נבחרו שימושים שעולים בקנה אחד עם הסכומים המחושבים בחוק. זאת, בניגוד לשימושים אשר מעניקים זכאות פתוחה לתמיכה לכל העומדים בתנאי סף מסוימים ועל כן יש קושי בהכלתם במסגרות קבועות כמוגדר בחוק. לבסוף, מהמטרה של חלוקת רווחי הגז לציבור ניתן לגזור כי רצוי להקצות את סכום ההקצאה השנתי להוצאות שלא זוכות למענה מלא במסגרת תקציב המדינה בניכוי סכום ההקצאה השנתי. משילוב העקרונות האמורים נובע כי סוג ההוצאה המתאים ביותר למטרות הכלכליות והחברתיות של הקרן לאזרחי ישראל הוא קידום פרויקטי בינוי ופיתוח תשתיות חדשים.

הצעת התקציב בנוגע לשימושים בסכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024

בתקציב 2023 ו-2024, יוקצו לראשונה סכומים מרווחי הקרן לאזרחי ישראל לתקציב המדינה. הצעת התקציב בנוגע להקצאת סכום ההקצאה השנתי לשנים 2023 ו-2024 כוללת שני נושאים:

- בינוי מוסדות לתנועות נוער;
- פרויקטי שיפוץ, בינוי, ופתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש בקהילה.

בינוי מוסדות לתנועות נוער

כחלק מהחינוך הבלתי פורמלי במערכת החינוך בישראל, תנועות הנוער הן ארגונים רבי-עוצמה אשר מחנכים למעורבות חברתית, והן מספקות כר נרחב להתנסות של בני נוער בעשייה מגוונת, המפגישה אותם עם התפיסות של התנועה, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לתנועה.

בנוסף, התנועות פועלות לטיפוח המיומנויות הרכות בקרב בני הנוער, ומציעות מענה משלים למענים הניתנים בחינוך הפורמלי. תנועות הנוער פועלות בצורות שונות בקרב כל חלקי האוכלוסייה בצורה המייצגת את הפסיפס החברתי-תרבותי במדינת ישראל, ועל כן השקעה בהן מתפרשת על פני ציבורים רבים. השימוש בסכומי הקרן לצורך בינוי הוא השקעה בתשתית אשר תשרת את הציבור לזמן רב, זאת במיוחד לאור הגידולים המבורכים במספר החניכים בתנועות הנוער בשנים האחרונות והצורך בשיפור ובהרחבת התשתיות הפיזיות שעומדות לרשות התנועות. בינוי המוסדות יעשה תוך מיצוי פוטנציאל ייצור האנרגיה המתחדשת, ותוך מתן העדפה לרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך. האמור תואם את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזרחי ישראל. לצורך כך מוצע כי משרד החינוך יקדם ויתאים קול קורא לתנועות הנוער או לרשויות המקומיות על מנת שיגישו הצעות לבינוי מוסדות רלוונטיים. לנושא זה מוצע להקצות 40 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית שתשרת את המשך התרחבות פעילות תנועות הנוער ותביא לצמצום פערים חברתיים. בכך היא תאפשר הזדמנות ותנאים שווים לתלמידים ברשויות חלשות שאינן מצליחות להעמיד תשתיות פיזיות מתאימות עבור תנועות הנוער.
- הפעילות תאפשר תלמידים רבים יותר להשתלב במסגרת תנועות הנוער, ובכך לשפר את המיומנויות ואת היכולות שלהם לקראת השתלבות בשוק העבודה והאקדמיה.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מדיניות משרד החינוך ועם מאמציו בשנים האחרונות לקידום ופיתוח החינוך הבלתי פורמלי בכלל ותנועות הנוער בפרט.
- הפעילות עומדת בהוראות סעיף 38(ה) לחוק הקרן בכך שאינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה.

פרויקטים לשיפוץ, לבינוי, ולפתרונות דיור בתחומי בריאות הנפש בקהילה

על מנת לשפר את תנאי האשפוז בהתאם למסקנות דו"ח ועדת מלמד בנוגע למערכת האשפוז במרכזים לבריאות הנפש משנת 2022, ולמדיניות משרד הבריאות, יש צורך בין היתר בהשקעה בבינוי, בשיפוץ ובהרחבה של תשתיות במערך האשפוז לבריאות הנפש על מנת לייצר מחלקות אשפוז קטנות מהקיים כיום עם תנאי מלונאות גבוהים בהרכה אשר

יתאימו לסטנדרט האשפוז הרצוי כיום הן במרחב האישי לכל מטופל, הן במספר המיטות בכל חדר נתון, הן במרחב הציבורי המשותף למטופלים ולאבזור הקיים בו לרווחת המטופלים.

יש לציין כי בניגוד למחלקות אשפוז כללי, בהן משך האשפוז הממוצע עומד על כ-3.5 ימים, במחלקות לבריאות הנפש משך האשפוז הממוצע עומד על 28 ימים ולפיכך קיים משנה חשיבות בשמירה על סטנדרט אשפוז גבוה במהלך תקופת האשפוז של המטופל. תשתיות האשפוז במערכת בריאות הנפש הינן תשתיות ציבוריות וחברתיות חשובות הנותנות מענה חיוני למתמודדי נפש מכלל שכבות האוכלוסייה בשעתם הקשה.

גם התשתיות העומדות לרשות מתמודדי נפש מחוץ למערך האשפוז בבתי החולים דורשות טיפול לאור החשיבות של תהליך השיקום וההשתלבות של מתמודדי נפש בחברה הכללית. לכן, מוצע לסייע בחלופות דיור קהילתיות עבור מתמודדי בריאות הנפש, כגון פרויקטי בינוי והרחבה של בתים מאזנים.

השקעה בתחום בריאות הנפש, ובפרט החשיבות בהשקעה בתשתיות אשפוז ושיקום נאותות בתחום זה, תואמת את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזורחי ישראל. מוצע להקצות רכיב מתוך סכום ההקצאה השנתי בבינוי ובשיפוץ של מוסדות שיקום למתמודדי בריאות הנפש בקהילה. זאת, על מנת לשפר ולהרחיב את המענה בתחום.

לנושא זה מוצע להקצות 35 מיליון ש"ח בשנת 2024.

- הפעילות היא פעילות חברתית אשר עתידה לשפר ולשדרג תשתיות ציבוריות לרווחת כלל רבדי החברה בישראל.
- יש בפעילות בכדי לשפר באופן משמעותי את תנאי המחיה של מתמודדי נפש במערך בריאות הנפש בקהילה, שעה שהם נזקקים לעזרה ולתנאי מחיה הולמים.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק הקרן, הפעילות היא פעילות חברתית. הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק הקרן.

המטרות הכלולות בהצעת הממשלה לשימוש בסכומי ההקצאה השנתיים לשנים 2023 ו-2024 אינן כוללת הקצאות שמטרתן מחקר ופיתוח, השקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה, או עידוד תעסוקה בנגב. הקצאות אלה נבחנו אך הוחלט להעדיף השנה הקצאות בתחומי הבריאות והחינוך. זאת, לאור רצון הממשלה לקדם מטרות אלה וכן בראי היקפי סכום ההקצאה השנתיים בשנות הכספים 2023 ו-2024. יובהר, כי אין השימושים שנבחרו השנה מונעים הקצאה בשנים הבאות למחקר ופיתוח, אנרגיה מתחדשת או עידוד תעסוקה בנגב והקצאות אלו יבחנו מחדש בהצעות שיובאו בשנים הבאות.

נספח 8

**העתק פרוטוקול הדיון מיום
27.4.2023**

עמ' 72



הכנסת

הכנסת העשרים וחמש
מושב ראשון

פרוטוקול מס' 7
מישיבת הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל
יום חמישי, ו' באייר התשפ"ג (27 באפריל 2023), שעה 10:34

סדר היום:

הצעת התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024 - סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל

נכחו:

חברי הוועדה:

לימור סון הר מלך – היו"ר
מיכאל מרדכי ביטון
ולדימיר בליאק
ניסים ואטורי
יונתן מישרקי

חברי הכנסת:

יוראי להב

מוזמנים:

שר האוצר בצלאל סמוטריץ'
סגנית שר האוצר מיכל מרים וולדיגר
חגי גרוס
רוני מר
אסתי פלדמן
תמר לוי בונה
עומר רחמים
הדר פוקס
קרן ליפשיץ זיתון
יוסף אסף לוי
אבי אורן
אורי גולדשטיין
אתי ורפבלסקי
הדר אליהו
חן לוי
קונסטנטין שוויביש
נדב אלישיב
רועי תשובה
נתנאל אלק
גבריאלה אפל
נדב ארגוב
פרופ' ישי וינשטיין
שנית סוקולובסקי יואש
עדיה סרגוסטי
מירב עבאדי

– מנהל מינהל חברה ונוער משרד החינוך
– עו"ד, לשכה המשפטית, משרד האוצר
– סגנית היועץ המשפטי, משרד האוצר
– רכזת תקציב באג"ת, משרד האוצר
– יועץ שר האוצר, משרד האוצר
– רפרנטית חינוך באגף תקציבים באוצר, משרד האוצר
– ממונה חברתי קהילתי תלמידים ונוער, משרד החינוך
– מנהל הפיתוח, משרד החינוך
– עו"ד, יו"ר המועצה הארצית לשיקום פסיכיאטרי, משרד הבריאות
– סמנכ"ל בכיר, ראש מנהל לתכנון פיתוח ובינוי מוסדות בריאות, משרד הבריאות
– מרכז המחקר והמידע של הכנסת
– מנהלת מחלקת נוער וצעירים, מרכז השלטון המקומי
– מנהל רגולציה וצוות, קופ"ח מאוחדת
– איגוד מורים עולים, איגום
– תנועות הנוער, מועצת התלמידים והנוער
– סמזכ"ל, מועצת תנועות הנוער בישראל
– סמזכ"ל ארגון וכספים, מועצת תנועות הנוער בישראל
– ממונה אסטרטגיה תוכנית קיימות ואקלים, המועצה להשכלה גבוהה
– עו"ד, מועצת ארגוני הילדים והנוער
– ראש התוכנית למכה"א והסביבה, אוניברסיטת בר אילן
– העמותה הישראלית לבריאות הנפש, אנוש
– המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות, ארגון בזכות
– אחראית תחום רגולציה, אדם טבע ודין

זה צריך לומר, ההוצאה הציבורי היא נגזרת בסוף מכללי תקציב של כלל ההוצאה ויעד הגירעון אבל הכללים האלה נבנו בגלל שאנחנו רוצים לרסן את ההוצאה הציבורית, ובכוונה שהדבר הזה הוא משקולת, ואנחנו כממשלה מנסים לייצר את האיזונים.

אמרתי קודם, שאנחנו משקיעים בזה השנה בשנתיים הקרובות, גם מתקציב המדינה בסכומים שלא הוקצו בעבר אף פעם. בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות. והשאיפה היא בתוכנית רב שנתית להוציא את זה מהחצר האחורית, לשים את זה בחצר הקדמית. עוד פעם, סגנית השר יכולה להרחיב על זה.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

אדוני, רק שאלה. הרי החוק לא מגדיר יעדים ספציפיים ואין חולק על החשיבות של היעדים שהגדרת. הוא כן מגדיר או מבנה את שיקול הדעת של הממשלה בעניין שני יעדים שנכון לדון בהם. שזה אחד, מו"פ ופיתוח של אנרגיות מתחדשות, ושתיים עידוד התעסוקה בנגב. אני אשמח בהתייחסות שלך למה החלטתם לא להשקיע ביעדים היחידים שהחוק מגדיר שנכון לשקול אותם?

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

לא, כתוב חברתיות וכלכליות.

היו"ר לימור סון הר מלך:

רגע שניה, שאלה שאלה.

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

חבר הכנסת ביטון, אני אתייחס. ראשית כפי שאמר חבר הכנסת ביטון, החוק מגדיר מטרות בצורה חיובית, ופוזיטיבית. בסדר? חברה, כלכלה ורווחה, ואני וודאי חושב שההצעות שלנו להקצאה תואמות את המטרות האלה. החוק לא מגדיר חובה, היה לנו שיח משפטי עם הייעוץ המשפטי כאן של הוועדה, ויש עמדה מאוד ברורה של הייעוץ המשפטי שלנו כמשרד, של הממשלה, בעניין הזה. החוק לא מחייב להשקיע באנרגיות מתחדשות ובתעסוקה בנגב. זה נכון שהחוק מבקש מהממשלה להודיע כמה היא השקיעה מתוך הפירות של הקרן במטרות האלה, וזה כנראה בא לשקף את זה שהמחוקק רצה לשים דגש, אבל הוא בהחלט לא מחייב. זאת אומרת אני יכול לבוא לפה, בוודאי בשנה הראשונה, ולהגיד כרגע אנחנו משקיעים אפס. ולמה?

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אז זו אות מתה?

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

לא, רגע.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

אתם לא חושבים שזה מספיק חשוב אנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב?

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

לא, אבל אתה בבעיה שר האוצר, שניה, אתה מצטט חוק.

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

תנו לי רגע.

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

שניה. אתה מצטט חוק סעיף ד'2 בחוק כתוב הסכום המוקצה למחקר ופיתוח וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת. למה יש? אולי זה היה טעות בניסוח? אבל שם ציינו השקעה באנרגיה מתחדשת כסעיף נפרד, ודאי.

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

מה המשמעות של המשפט הזה?

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

תנו לי רגע להסביר.

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

אני לא יודע אם זה הכי חשוב, אבל החוק - - -

ולדימיר בליאק (יש עתיד):

אם זה לא מחייב, מה המשמעות של המשפט הזה?

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

תנו לי לענות, שאלה מצוינת, והובנה ברגע הראשון כשיוראי שאל אותה. אתם יכולים הרי להניח שהחוק עמק לנגד עינינו וגם הדיונים סביב החוק עמדו כנגד עינינו אני לא רוצה כרגע לפתוח מחשבות שיש לי על הסעיפים האלה בחוק אבל אין חולק על זה שמדובר במטרות חשובות, ויחד עם זה, כשאנחנו מסתכלים על סדרי עדיפויות שלנו כרגע, כולל, אגב, השקעה גדולה מאוד שאנחנו עושים, גם בתקציב וגם בחוק ההסדרים הנוכחי גם בסוגיה של אנרגיות מתחדשות, אתם יודעים את זה. ומי שלמד את חוק ההסדרים רואה שאנחנו נותנים עירוב שימושים בחקלאות כדי לעודד אנרגיות מתחדשות, ואנחנו מטפלים בחוק תשתיות לאומיות כדי להקל בצורה משמעותית מאוד.

כשאני מסתכל היום על סך חובותיה של הממשלה, ועל הצורך שלנו באמת לתת מענה לכל הווקטורים, אז אנחנו משקיעים הרבה מאוד בתעסוקה בנגב, חבר הכנסת מיכאל ביטון וגם את זה אתה יודע, גם בפריסת תשתיות מאוד מסיבית, גם, שוב, בדברים שלצערי הממשלה הקודמת עצרה לא בגללך, אתה נלחמת בזה מיכאל בכל כוחך וזה לשבחך ייאמר. אבל אנחנו עושים את זה גם בתשתיות, ובסוף תשתיות מעודדות צמיחה ותעסוקה, ואנחנו עושים את זה גם בהשקעה בחוק עידוד השקעות הון ובהשקעה משמעותית במצינג דרך משרד הכלכלה ודרך הקרן כדי לעודד השקעות בתעשייה, ואנחנו מגבשים עכשיו גם תוכנית יותר גדולה להאצת המשק כדי שתיתן דגש לאלמנטים האלה.

אנחנו סבורים שכן, החוק כפי שאמרתי, מגדיר מטרות ויחד עם זה נותן אחר כך שני דגשים שהוא מבקש שנביא אותם במכלול השיקולים. הבאנו אותם לידי ביטוי במכלול השיקולים. הסתכלנו, שוב, על מה אנחנו כמדינה שמים עכשיו, ואיפה המקומות שאנחנו לא מצליחים לשים, ולדעתנו עכשיו חשוב ומשרת את המטרות הקרן בהיבטי הדורות הבאים, ואלו שתי המטרות.

אמרתי בהתחלה ברור שכלל שהשנים יחלפו, וסכום הפירות של הקרן יגדל, אפשר יהיה לברר ולהרחיב את ההשקעה. הרי אם היינו באים ואומרים אנחנו שמים עכשיו תעסוקה בנגב ושמים אנרגיות מתחדשות, אז הייתם אומרים רגע אבל איפה חברה? ואיפה רווחה? אז כנראה שאי אפשר בשנה הראשונה לשים בהכל, אפשר, אבל אז נשים פה מיליון ופה מיליון ופה מיליון ולא נראה benefit משמעותי, לא נראה השפעות משמעותיות לתקציב הזה, באופן, כפי שאנחנו מבינים, שמשקף את המטרות של הקרן הזאת. אז נכון, בשנה הראשונה מצטמצמים לשתי מטרות, או למטרה אחת, ובשנה השנייה כבר שתי מטרות ובעזרת ה' בשנים השלישית והרביעית והחמישית נתרוב במטרות. ובוודאי שכשנתרחב במטרות נתרוב לאור הבניית שיקול הדעת שהממשלה נותנת לנו.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

אדוני קצת הלכתי לאיבוד במה שאתה אמרת ביחס להשקעה באנרגיות מתחדשות. במה השקעתם בתקציב המדינה באנרגיות מתחדשות? אני לא מכיר.

ועדת הכספים, אבל חלוקת השימושים נעשית על ידי הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, ויש לה מרחב גבוה יחסית של שיקול דעת בתוך התקציב, בחלוקת השימושים, וההנחה הייתה שהוועדה הזו גם אם בסכומים נמוכים יותר, תעשה את אותה העבודה המשמעותית. ואמרה כאן יושבת ראש הוועדה בתחילת הדברים שלא מצביעים היום, אלא שהכוונה היא לפתוח באיזשהו שיח ולהבין את הדברים בצורה רחבה יותר.

המטרה השלישית הייתה אין ספק שכספי ההיטל מגיעים מתחום מסוים, מתחום הגז והדיונים בוועדה התמקדו על כך. בהמשך, כעבור כחמש שנים, הוטל היטל נוסף על רווחים של חברת כיל שתחום עיסוקה היה בנגב והוספו למעשה לחקיקה שני תיקונים. התיקון האחד שעוסק באמת באנרגיות מתחדשות כפי שנאמר כאן, והתיקון השני שעוסק בעידוד תעסוקה בנגב.

במקור, הוועדה רצתה שלכל הפחות לשימוש של אנרגיות מתחדשות, והסעיף הזה גם עבר הרבה גלגולים בעת החקיקה שלו, רצו שתהיה התייחסות יותר פרטנית לאנרגיות מתחדשות בתחום הימי, למחקר ופיתוח בתחום הימי, והסעיף עבר גלגולים רבים. היה רצון גם שהחוק יקבע את האחוזים שבהם יצטרכו לתת עבור האנרגיות המתחדשות.

אבל בסופו של דבר אחרי הרבה שיח התנגדות של משרד האוצר, והבנה גם של הוועדה שחוקקה את החוק הזה, שקביעה של אחוזים וקביעה חד ערכית חד משמעית שצריך להקצות כספים באופן ברור והחלטי ושאינו משתמע לשתי פנים, כל שנה ושנה על ידי תקציב הקרן, עלול בעצם לחשק את המטרות החברתיות כלכליות, ואת שיקול הדעת הרחב שרצו להקנות לוועדה הזו, שתחלק את הכספים, הוחלט למעשה על סעיף שהוא יחסית יותר חלש במובן הזה, בשאלה האם הוא מחייב את הוועדה ואת הממשלה להקצות כספים למחקר ופיתוח לאנרגיות מתחדשות, וגם לעידוד תעסוקה בנגב? והסעיף באמת אומר שעל הממשלה לצרף להצעתה הסבר כיצד היא - - -

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

סכום.

שגית אפיק:

לא לא כתוב.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

כתוב, הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה הסכום המוקצה.

שגית אפיק:

נכון, ויצורף לה הסכום המוקצה, נכון, ויצורף לה הסכום המוקצה למחקר ופיתוח ולעידוד תעסוקה בנגב. בשיח מקדים שעשינו עם משרד האוצר, אז ציינתי בפניהם שעמדתי בעניין הזה, ופה יש בינינו מחלוקת מסוימת שאני תכף אעמוד עליה, שעמדתי היא שככל שמביאים בפני ועדת הקרן פעם ראשונה תקציב שמחלק את כספי הקרן, לכל הפחות על המשרד לפרט מדוע הוא החליט שלא לכלול סכום עבור תקציב לאנרגיות מתחדשות ולמחקר ופיתוח.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

הוא רשאי?

שגית אפיק:

עמדתי היא שגם שהוא רשאי לעשות את זה כן, אני לא חושבת שהוא רשאי לעשות את זה לאורך שנים. אני חושבת שהוא רשאי לעשות את זה בוודאי בהקצאה ראשונה הוא יכול לומר לא מצאנו לנכון בהקצאה ראשונה שבה אחרי הרבה שנים של ליישום החוק, הוא רשאי שלא לכלול סכום ביחס לזה, הוא צריך להסביר למה הוא בחר שלא לכלול סכום כזה. הוא צריך לתת הסבר למה הוא מצא לנכון להביא מטרות אחרות ולא להתייחס לשתי מטרות שאכן נכללות בהצעת החוק.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

מה הנפקות שבפעם הראשונה למול הצעת החוק?

שגית אפיק:

אני אגיד, גם בפעם השנייה הוא יכול לעשות את זה. אבל בעיניי, הוא לא יכול לעשות את זה לאורך כל חלוקה וחלוקה שתחזור על עצמה.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

למה? מה ההבדל בין הפעם השנייה לחמישים?

שגית אפיק:

אני אסביר למה הוא יכול. הנפקות היא כזו שמצד אחד כשאני סוקרת את ההיסטוריה החקיקתית של הסעיפים האלה, זה לא שהוועדה שקבעה את החוק הזה, זה לא שהמחוקק בא וקבע שיש לחלק למטרות האלה. המחוקק קבע אמירה כללית, שהמטרות צריכות להיות מטרות חברתיות כלכליות, לצידי הוא קבע שחייבת להיות התייחסות ספציפית למחקר ופיתוח ולאנגריות מתחדשות, ההתייחסות הספציפית הזו על ידי הממשלה, על ידי משרד האוצר צריכה להיות כזו שמסבירה למה הוא מצא לנכון לכלול. כמובן שהיה עדיף אולי שייכלל תקציב כזה גם בפעם הראשונה.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

איך היית מנסחת את זה אחרת? הרי הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה סכום שמוקצה לטובת אנרגיות מתחדשות. זאת אומרת אין לי דרך טובה יותר לנסח אלא אם כן - - - עכשיו, יש בזה הגיון, קראתי את דברי ההסבר של ההצעה וגם חלק מהדיונים שלה. מדובר פה בכספים שנלקחים ממשאבים שמזהמים את הסביבה שלנו, שתורמים לפליטות הפחמן.

שגית אפיק:

נכון ולכן אני חושב שאי אפשר יהיה לאורך השנים להביא כל פעם מחדש את התקציב לוועדה הזו בהיעדר התייחסות ספציפית שכוללת גם סכום שיהיה צריך לאפשר את החלוקה שלו כאן. בהינתן זה שזו השנה הראשונה שיש לה סכומים גם יחסית פחות גבוהים ממה שצפו מלכתחילה כשעשו את הצעת החוק, אני חושבת שבחירת משרד האוצר, והם יצטרכו להסביר למה הם בחרו שלא לכלול כאן סכום?

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

אני מצטער שאני מתעקש, כי מאחר והצעת החוק היא מאוד מפורטת, עשיתם עבודה טובה, יש פה התייחסות לזמנים בהרבה מאוד מהסעיפים האחרונים. זאת אומרת בשנה האחרונה 3.5 מההיטלים, שנה אחרי זה, אחרי 10 שנים. אין פה שום התייחסות לשנה הראשונה, לשנה השנייה, ולכן אני לא מצליח להבין מאיפה את אומרת שמבחינתך זה בסדר אם בשנה הראשונה והשנייה?

שגית אפיק:

יאמר לך משרד האוצר, וזה הוויכוח שלי איתם, לשיטתם לאורך כל השנים הם יכולים להביא סכום אפס לתקציבים האלה של אנרגיות מתחדשות.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

איפה זה כתוב?

שגית אפיק:

לשיטתי הבקשה היא.

שגית אפיק:

יש לזה גם חשיבות.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

אני שואל את עמדתך המשפטית.

שגית אפיק:

עמדתי המשפטית היא שרצוי מאוד מאוד שיכללו פה סכומי תקציב לאנרגיות מתחדשות, חד משמעית זו עמדתי. גם כמי שליוותה את החוק הזה, הכסף הזה מגיע משם וצריך לחזור לשם.

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

שגית, לא קיבלתי תשובה איך לא תהיה פה בריחה מהאחריות של הבעיה הזאת מהמדינה? הרי חסרים מאוד מבנים לתנועות נוער. אם יכניסו את ארגוני הנוער, זה יכול להיות אלף מבנים. אז איך אם אנחנו נקצה השנה - - -

היו"ר לימור סון הר מלך:

שאלה מצוינת אבל כבר שאלת אותה.

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

לא קיבלתי תשובה.

שגית אפיק:

אני לא יודעת לענות על זה תיאורטית, צריך לראות את ה - - -

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

לא, מה אנחנו צריכים לעשות כוועדה מול המשרד שהוא בא ואומר אני צריך מבנים לתנועות נוער, אנחנו אומרים לו קח, נעשה את זה יצירתי, נשים פאנלים סולאריים, אבל איך בשנה הבאה זו לא תהיה הבעיה שלנו עשר שנים?

שגית אפיק:

אז תראה, אי לפי מה שאני רואה וזה גם אני ארצה שיסבירו ממשרד האוצר, אני רואה שתקציב למבני נוער ביקשתם גם ל-2023 וגם ל-2024, אז בעצם יש פה איזושהי חזרתיות מסוימת. אז כן תסבירו איך אתם רואים?

מיכאל מרדכי ביטון (המחנה הממלכתי):

אין בעיה, נגיד לשנתיים, אבל בשנה השלישית הרי זה לא יפתור הכסף הזה. החוסר, והם יציגו אותו, אנחנו נדרוש פה דוחות מה החוסר האמיתי? מה יהיה בשנה השלישית הרביעית? אותו דבר שתמר לא רצתה לעשות פתאום ייגזר פה. הרי אם החוסר הוא 500 מבנים, והכסף הזה בונה 50 מבנים, אז את תבני 100 מבנים.

תמר לוי בונה:

רגע, חבר הכנסת ביטון אני רגע חולקת עליך בתפיסה לגבי מהו בינוי. מחר אתה מקצה מתוך 13 תנועות נוער, אתה מקצה או לכולן או למחצית מהן, תנועת הנוער לא קורסת מחר בגלל שאין לה מבנה חדש, היא יכולה להמשיך במבנה הקיים. התשתיות שלה ישודרגו, ישופצו, אבל זה לא שהיא תקום מחר בבוקר לשוקת שבורה. אם אתה שם חשמל מים, שכר של עובדים - - -

נספח 9

**העתק נייר עמדה מיום 10.5.2023
שהוגש לוועדה על ידי העותרת**

עמ' 79

י"ט באייר תשפ"ג, 10 במאי 2023

שלום רב,

הנדון: נייר עמדה בנושא ההקצאה השנתית מהקרן לאזרחי ישראל

לקראת הדיון הנוסף המתרחש מחר בוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל נבקש להביא בפני יו"ר הוועדה וחבריה את עמדתנו בשאלת הקצאת סכומים לטובת אנרגיות מתחדשות וקידום תעסוקה בנגב מתוך סכום ההקצאה השנתי מהקרן לאזרחי ישראל.

1. אנו סבורים כי פרשנות לשונית ותכליתית של חוק קרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014 (להלן – החוק) מחייבת שבכל שנה ושנה יוקצו סכומים למטרות האמורות בסעיפים 38(ד) (2) ו- (א2); דהיינו – השקעה באנרגיה מתחדשת ועידוד תעסוקה בנגב.

2. סעיף 38(ד) לחוק קובע כך:

הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה –

(1) מטרת כל הקצאה שנכללה בהצעה, השיקולים בבחירתה ואופן יישומה;

(2) **הסכום המוקצה למחקר ופיתוח**, וכך להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר שלה;

(א2) **הסכום המוקצה לעידוד תעסוקה בנגב**;

(3) ביצוע בפועל של ההקצאות בשנתיים הקודמות ואופן יישומן

3. פרשנות לשונית מחייבת את המסקנה ששימוש בלשון "הסכום המוקצה" כוונתו שיהיה סכום שיוקצה.

4. הפרשנות שהובעה בדיון על ידי היועצת המשפטית לכנסת לפיה הסכום המוקצה יכול להיות אפס היא פרשנות מאולצת שחותרת תחת כוונת החוק. הקצאה של סכום אפס איננה הקצאה ולא ניתן לדבר על הסכום שמוקצה כסכום אפס. העובדה, שגם היועצת המשפטית לכנסת מבינה שפרשנותה מאולצת עלתה מדבריה שגם בעיניה לא סביר שהסכום המוקצה יהא אפס כל שנה ושנה. ובהקשר זה יש לתמוה: אם לשיטתה הסכום המוקצה יכול להיות אפס, מה מונע מכך שכל שנה יעמוד סכום ההקצאה על אפס?

5. נמצא, שהפרשנות היחידה האפשרית היא שבכל שנה ושנה חייבת להיות הקצאה של סכומי כסף (שסכומם אינו מוגדר בחוק) לשתי המטרות שנקבו מפורשות בחוק. ומדוע מטרות אלו? מפני שמקורם של הכספים המגיעים אל הקרן בפעילויות שקשורות בקשר הדוק למטרות אלו ומתוך ההבנה שדאגה לדורות הבאים משמעה הקצאת כספים דווקא לשתי מטרות אלו.
6. כידוע, הכנסות הקרן לאזרחי ישראל באות ברובן מהשימוש בגז טבעי שהינו משאב מתכלה. שימוש זה גורם גם להגדלת פליטות של גזי חממה, אך בה בעת גם לכליוי מאגרי הגז השייכים בחלקם גם לדורות הבאים. לפיכך, **הקצאת כסף מהקרן לאזרחי ישראל המגיע מסקטור האנרגיה צריכה בחלקה לחזור לסקטור האנרגיה לטובת פיתוח מקורות אנרגיה נקיים ובני קיימא לדורות הבאים. זהו יישום של עיקרון של צדק סביבתי בין-דורי.** בלא יישומו נותר את הדורות הבאים רק עם זיהום אך ללא מקורות אנרגיה חלופיים.
7. ואם נדרשת הוכחה נוספת הרי שבדיוק כך התבטא חה"כ משה גפני בעת הדיון בהצעת חוק קרן לאזרחי ישראל (ישיבת הכנסת מיום 14 ביולי 2014):

"בנוסף, כיוון שנכסי הקרן, רווחי הגז, מגיעים מגז, חברי ועדת המדע ואנוכי סברנו שיש מקום להתייחס לכך גם בחלוקת פירות הקרן ולשים זרקור על מחקר ופיתוח שיביא לשמירה על המשכיותם של נכסי הקרן, הגז, ולפיכך קבענו שבמקביל להצעת הממשלה לחלוקת פירות הקרן יובא בפני הוועדה לפיקוח על הקרן פירוט מלא לעניין הסכום המוקצה בהצעת ההחלטה למחקר ופיתוח ולהשקעה באנרגיות מתחדשות."
8. הכנסות הקרן קשורות גם קשר ישיר עם תעסוקה בנגב; שכן, מקור נוסף של הכנסות הקרן הוא מפוספט או ממנירלים מים המלח, אשר הפקתם יוצרת תעסוקה בדרום. לכן, יצירת מקורות תעסוקה חלופיים תבטיח חלופה לדורות הבאים, עם התכלותם של משאבי טבע אלו.
9. נמצא, שההצדקה להקצאת כסף מהקרן לשתי המטרות המפורשות שהוגדרו בחוק - אנרגיות מתחדשות ועידוד תעסוקה בנגב - אינה רק הצדקה משפטית, אלא גם הצדקה מוסרית ועקרונית.
10. על הקרן להקצות כסף לשתי מטרות אלו כל שנה בין אם בנפרד ובין אם יחד. דוגמה למיזם שעונה על שתי המטרות גם יחד הוא יוזמה משותפת לאוני' בן גוריון ומפא"ת המבקשת לקדם מיזם להקמת פארק שמש-מימן מחקרי בנגב, שיכלול תשתיות מחקר, פיתוח והדגמה בקנה מידה תעשייתי לטובת הגברת שילוב שמש ומימן במשק אנרגיה דל פליטות. הקמת פארק מימן בשילוב שדה סולרי תקדם את מעבר משק האנרגיה הישראלי לאנרגיות

מתחדשות. הנגב נמצא כמקום אידאלי להקמת הפארק בשל הפוטנציאל האנרגטי העצום שבו מבחינת שמש ושטח. פארק השמש-מימן יוכל, באמצעות תשתיות המו"פ הנרחבות שבו, להביא אל הנגב חוקרים אקדמיים וחברות סטרטאפ. באופן זה הקמת פארק השמש-מימן המחקרי תקדם את הנגב ותספק מקורות תעסוקה רבים ברמה גבוהה לתושביו.

11. בשלב זה לא נמצא מימון למיזם המוערך בכ- 200 מיליון ל-5 שנים, ואולם די בתקציב של 10 מיליון ₪ בשנה ל-5 שנים (כלומר 25% מהסכום הכולל הדרוש) כדי לאפשר את תחילת הביצוע של המיזם ובמקביל למצוא לו מקורות מימון נוספים, ממשלתיים ו/או אחרים. סכום צנוע זה הינו סכום שכבר עומד כיום לרשות הקרן לחלוקה.

12. קבלת העיקרון המוסרי של הקצאה לשתי המטרות המפורשות שעוגנו גם בחוק עשויה להביא ברכה רבה לדורות הבאים בנגב, ובשאר המדינה במיזמים רבים נוספים. על הוועדה לקבל את העיקרון ולקיים דיון בכל שנה ושנה להקצאת סכומים משמעותיים למטרות אלה, בין שאר המטרות החברתיות הראויות.

נספח 10

**העתק העמודים הרלוונטיים מתוך
הצעת חוק הממשלה "הקרון לניהול
הכנסות המדינה מהיטל על רווחי
נפט, התשע"ג-2013", מס' 757 מיום
1.5.2013**

עמ' 83



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

1 במאי 2013

757

כ"א באייר התשע"ג

עמוד

הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013. 290

הצעת חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013

פרק א': הגדרות

הגדרות

1. בחוק זה –

"דולר" – דולר של ארצות הברית של אמריקה;

"היטל על רווחי נפט" – היטל על רווחי נפט שנגבה לפי הוראות חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011¹;

"ועדת האיתור" – הוועדה לאיתור מועמדים, כמשמעותה בסעיף 24;

ד ב ר י ה ס ב ר

התשע"א (30 במרס 2011) אישרה הכנסת את חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (להלן – חוק מיסוי רווחי נפט). המבטיח למדינה חלק ראוי מהרווחים הנובעים ממשאבי הטבע, בהתאם למקובל בעולם.

סעיף 53(א) לחוק מיסוי רווחי נפט הטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל רווחי נפט שנגבה לפי החוק האמור, אשר יועברו למטרות חברתיות-כלכליות. בהמשך לכך, נקבע בסעיף 53(ב) לחוק האמור, בין השאר, כי הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, אופן הוצאת הכספים שינוהלו בה והמטרות שלשמן יועברו.

בהמשך לכך, ביום כ"ג בניסן התשע"א (27 באפריל 2011) מינו ראש הממשלה, השר ונגיד בנק ישראל (להלן – הנגיד) צוות בין-משרדי לבחינת אופן ניהול הכנסות המדינה ממשאבי טבע בישראל, אשר כלל את ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשבת הכללית במשרד האוצר ונציגי בנק ישראל (להלן – הצוות הבין-משרדי).

הצוות הבין-משרדי גיבש המלצות מפורטות לעניין הקמת קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל רווחי נפט, ובכלל זה את אופן פעולתה ואופן הוצאת הכספים שינוהלו בה. בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי, מוצע בהצעת חוק זו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט ולהפעילה במתכונת המפורטת להלן.

קרנות לניהול כספים שהתקבלו מרווחים שנובעים ממשאבי טבע (או כפי שמקובל בעולם לכנותן – קרנות עושר ריבוניות או באנגלית Sovereign Wealth Funds) אינן חדשות בעולם. בשל מספר הקרנות והיקף הנכסים שלהן שהולך וגדל (כ-4.7 טריליון דולר ב־2011), קיים מחקר אקדמי רב וכן ישנן עבודות של גופים מקצועיים בין-לאומיים, כגון קרן המטבע העולמית, העוסקים בהתנהלות הקרנות ובמציאת דרכי עבודה מיטביות (Best Practices) למדינות שמחליטות להקים קרנות כאלה. כחלק מעבודה מקצועית גם נכתב, בשיתוף בין

כללי מאגרי הגז המשמעותיים שהתגלו בשנים האחרונות במרחב הימי לחופיה של מדינת ישראל והאפשרות למציאת תגליות גז ונפט נוספות בעתיד הם בעלי פוטנציאל להשפעה כלכלית משמעותית על המשק הישראלי. למשאבי הטבע חשיבות כבירה לעתיד החברה והמשק הישראלי, ותפקידה של המדינה להבטיח כי משאבים מוגבלים ומתכלים אלה ינוצלו בצורה שתניב תועלת מרבית לכלל אזרחי המדינה. על המדינה, כנאמן הציבור, לדאוג לשימוש נכון בהכנסות המדינה מתקבולים ממשאבי טבע, אשר יאפשרו הן לדור הנוכחי והן לדורות העתידיים ליהנות ממצויאתם, תוך מזעור השפעות כלכליות שליליות אפשריות של משאבים אלה, שמקובל לכנותן "קללת משאבי הטבע", על המשק הישראלי.

קללת משאבי הטבע (או פרדוקס השפע) מתייחסת לכך שמדינות בעלות שפע של משאבים טבעיים, בייחוד משאבים שאינם מתחדשים, נוטות להתאפיין בצמיחה כלכלית נמוכה ובכלכלה פחות מפותחת בהשוואה למדינות שלא התמזל מזלן להתברך במשאבים אלה. לפרדוקס (לכאורה) זה קיימים כמה הסברים, וביניהם אובדן התחרותיות של המגזר היצרני (כתוצאה מ"המחלה ההולנדית" כפי שיוסבר להלן), אייציבות בהכנסות המדינה הנובעת מתנודתיות מחירי הסחורות המופקות ממשאבי טבע, ניהול ממשלתי לקוי של המשאבים או מוסדות ממשלתיים חלשים ולא אפקטיביים. כאמור, אחת הסכנות האפשריות של ייצוא משאבי טבע נצפתה בהולנד והיא מכונה ה"מחלה ההולנדית". השפעת "המחלה ההולנדית" מוצאת את ביטויה בכך שהעלייה בהכנסות ממשאבי טבע מובילה להוצאה ציבורית ופרטית מוגברת. התגברות זו מובילה להתחזקות שער החליפין הריאלי, אשר גורם לירידה ביצוא שאינו מבוסס על משאבי טבע ולפגיעה בצמיחה כלכלית בת קיימא של המשק.

בהחלטת ממשלה מס' 2762 מיום י"ח בשבט התשע"א (23 בינואר 2011) אימצה ממשלת ישראל את מסקנות הוועדה שמינה שר האוצר (להלן – השר) לבחינת המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל ("ועדת שניסקי"), ובהמשך לכך, ביום כ"ד באדר ב'

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 806.

נספח 11

**העתק העמודים הרלוונטיים מתוך
פרוטוקול ועדת הכספים מיום
8.11.2015**

עמ' 86



הכנסת העשרים מושב שני

פרוטוקול מס' 157 מישיבת ועדת הכספים יום ראשון, כ"ו בחשוון התשע"ו (08 בנובמבר 2015), שעה 14:55

סדר היום:

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (תיקון), התשע"ו-2015 – (מערכות פוטו-וולטאיות ותרמו-סולאריות)
חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015
פרק ג': (מיסוי רווחים ממשאבי טבע) (ששינסקי 2)

נכחו:

חברי הוועדה:

משה גפני – היו"ר
נאוה בוקר
איתן ברושי
באסל גטאס
זהבה גלאון
יצחק וקנין
מכלוף מיקי זוהר
עבד אל חכים חאג'י יחיא
אורן אסף חזן
אחמד טיבי
אלי כהן
מיקי לוי
אורלי לוי אבקסיס
אראל מרגלית
רחל עזריה
נורית קורן
מיקי רוזנטל

חברי הכנסת:

יואב בן צור – מ"מ היו"ר
צחי הנגבי
תמר זנדברג
שלי יחימוביץ'
אוסאמה סעדי

מוזמנים:

שי באב"ד – מנכ"ל משרד האוצר
אמיר לוי – הממונה על התקציבים, משרד האוצר
משה אשר – מנהל רשות המסים, משרד האוצר
ערן יעקב – משנה למנהל רשות המסים, משרד האוצר
ליאת גרבר – עו"ד, ממונה חקיקה, רשות המסים, משרד האוצר
ישי פרלמן – עו"ד, עוזר ראשי, המחלקה המשפטית, רשות המסים, משרד האוצר
רוני מר – עו"ד, הלשכה המשפטית, רשות המסים, משרד האוצר

שגית אפיק:

אתה יורד מזה?

דוד ביטן (הליכוד):

לכן אנחנו נאלצים לרדת מזה.

שגית אפיק:

ל-מרצ יש הסתייגות לגבי תיקון פקודת מכרות. את משאירה את זה?

תמר זנדברג (מרצ):

לא. אני מורידה.

שגית אפיק:

אנחנו מגיעים לתיקון הקרן. חבר הכנסת מיקי רוזנטל?

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני):

אני מציע את ההצעה הזאת ליושב ראש הוועדה בשם מרכז הקואליציה בוועדת הכספים מיקי זוהר ואני חושב שגם בשם כל חברי ועדת הכספים, במיוחד לאור הדברים החמורים ששמענו כאן מ-כ"ל, על איומיה בפיתורים וכולי וכולי. המהות של התיקון שאנחנו מציעים היא שהרווחים שיבואו כתוצאה מהחקיקה הזאת יושקעו ביצירת מקומות עבודה חדשים בנגב וזה מכמה טעמים. האחד, הנגב זקוק למקומות עבודה.

דוד ביטן (הליכוד):

ובגליל לא?

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני):

נפתור גם את בעיית הגליל.

היו"ר משה גפני:

אבל לא זאת ההסתייגות.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני):

זאת ההסתייגות. התיקון הוא לחוק קרן לאזרחי ישראל.

היו"ר משה גפני:

בתוכן אתה אומר נכון, אבל לא בהסתייגות.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני):

ההסתייגות היא כפולה. האחד, בקרן עצמה ישונה - - -

היו"ר משה גפני:

עידוד התעסוקה בנגב.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני) :

כן. מיסוי הרווחים ממשאבי הטבע ייועד לקרן הזו והקרן הזו לעתיד הנגב, יוגדרו בה בין היתר עידוד התעסוקה בנגב כדי שבאמת כ"ל לא תהיה מונופול העסקה בנגב וכל הסיבות שמניתי קודם לכן. זאת הסתייגות אחת.

היו"ר משה גפני :

מה ההסתייגות השנייה?

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני) :

ההסתייגות השנייה נובעת מההסתייגות הזאת. חברה שמשלמת מס על פי החוק הזה לא תוכל לפנות לקרן ולא תהיה זכאית כמובן לקבל כספים מהקרן הזו. זה חשוב מאוד.

שגית אפיק :

אני אגיד לך מה אני מציעה, חבר הכנסת רוזנטל, ותגידו לי אם זה מקובל עליכם. חוק הקרן לאזרחי ישראל משנת 2014 קובע בסעיף 38 שלו שסכום ההקצאה השנתי של רווחי גז ישמשו מדי שנה להקצאות למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות כאשר הממשלה תביא הצעה מפורטת בה היא תכלול מטרת כל הצעה, השיקולים בבחירתה ואופן יישומה. ועדת המדע שעסקה בחוק היא בעצם קבעה את המטרות הבאות: הסכום המוקצה למחקר ולפיתוח וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ולמחקר שלה.

אני מציעה להוסיף סעיף קטן חדש שיאמר באותו סעיף ש"הכספים שיתקבלו ממיסוי רווחים ממשאבי טבע נוספים כאמור בחלק ב' לחוק היטל רווחי גז ונפט – שזה בעצם ששינסקי 2 – יוקצו לצורך מציאת מקומות תעסוקה בנגב ולקידום ולפיתוח הנגב ולא ייכללו בעניין זה מקומות תעסוקה של בעל זכות לניצול משאבים".

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני) :

לא. רק לקידום התעסוקה.

שגית אפיק :

בסדר.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני) :

זה לא יכול להיות פחות ממחצית הסכום שנקבע באותה שנה.

היו"ר משה גפני :

מיקי, אני רוצה שנהיה צמודים לסיכום.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני) :

אנחנו דיברנו על צביעת הכסף.

היו"ר משה גפני :

שי, אני רוצה את ההקשבה שלך. אם אנחנו לא קובעים סכום אלא כמו שדיברנו, זאת תהיה רק הריבית והריבית בששינסקי היא מאוד קטנה. לכתוב שיהיה כסף. לא לכתוב כמה אבל לכתוב שיהיה כסף. ברווחי הגז מדובר על הרווחים רק מהריבית. זה הולך למטרות חברתיות, חינוכיות וכולי.

שי באב"ד :

זה בדיוק העיקרון.