

הסדרת התקציב המועבר לקרן קיימת לישראל לטובת פיתוח ודיוור

מחליטים

במטרה להסדיר את הדרך שבה מטפלת ממשלת ישראל בכספים המתקבלים מקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל) בהעברת הכספים המתקבלים משיווקי קרקעותיה המנוהלות באמצעות רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), ובמטרה להסדיר את השתתפות קק"ל בפרויקטים לאומיים בשילוב עם פעילות הממשלה, בין היתר, בהתחשב במעמדה הייחודי כגוף דו-מהותי שבידיו שיעור ניכר מנכסי המקרקעין שבתחומי המדינה, להטיל על שר האוצר לקדם במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת הכספים 2015, את תיקוני החוק הבאים:

1. לתקן את חוק הקרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953 וכל חוק אחר שיידרש, בהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. העברות כספים מרשות מקרקעי ישראל לקק"ל בעד הכנסות מהחכרת מקרקעי קק"ל מכוח האמנה שנחתמה בין המדינה לקק"ל ב-1961, הרשומים כיום בתקציב המדינה בסעיף תקציבי רשות מקרקעי ישראל בתקנה תקציבית "העברות לקרן קיימת לישראל" (98230103), לרבות הכנסות מדמי הסכמה והיתר, דמי חכירה שוטפים, דמי חכירה מהוונים, והכנסות אחרות מרמ"י, יירשמו כהכנסה בסעיף תקציבי ייעודי חדש בשם "קרן קיימת לישראל" (להלן - "סעיף תקציב קק"ל") וייקלטו בו בתחום פעולה הכנסה. סעיף זה יוגדר כתקציב מפעל עסקי בהתאם לסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב).
 - ב. במקביל לתחום פעולה הכנסה כמפורט בפיסקה (א), תתקצב הוצאה בתחום פעולה הוצאה בסעיף תקציב קק"ל, בסכום זהה להכנסות בסעיף התקציבי הייעודי החדש.
 - ג. ההוצאה בסעיף תקציב קק"ל תחולק לשני חלקים: תחום פעולה "הוצאות קק"ל" ותחומי פעולה לטובת פיתוח. תחום הפעולה "הוצאות קק"ל" יועבר ישירות לידי קק"ל, והיא תעשה בו שימוש בהתאם להחלטות מוסדותיה.
 - ד. סכום ההוצאה שבתחום פעולה "הוצאות קק"ל" ייקבע בידי הממשלה בהסכמת קק"ל ובאישור הכנסת במסגרת חוק התקציב השנתי.
 - ה. פירוט תחומי הפעולה לפיתוח והתכניות, בתוך סעיף תקציב קק"ל, ייקבע בידי הממשלה בהסכמת קק"ל, ויאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב השנתי.
 - ו. יתוקנו הפטורים המיוחדים הקבועים בחוקי המס לקק"ל, כך שעל אף האמור בכל דין, פטורים אלו יהפכו להיות פטורים המותנים בכך שהסכום שתעביר קק"ל לתכניות כאמור בפסקה ה', לא יפחת מ-65% מסך סכומי ההוצאה בסעיף תקציב קק"ל. לעניין זה חוקי המס - לרבות פקודת מס הכנסה, חוק מיסוי מקרקעין, וחוק מס ערך מוסף. לא התקיים התנאי האמור, יבוטלו הפטורים כאמור ביחס לאותה שנת מס שבה לא התקיים התנאי.
 - ז. מימון פרויקטים ופעולות נוספות בשותפות עם הממשלה בידי קק"ל תיעשה רק במסגרת סעיף תקציב קק"ל ובמסגרת תחומי הפעולה שאינם "הוצאות קק"ל".
 - ח. שינויים פנימיים בסעיף תקציב קק"ל שבו נקבעו תכניות הוצאה אשר יבוצעו במהלך שנת התקציב - לא יבוצעו אלא בהסכמת קק"ל ויאושרו על-ידי שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת בהתאם לסעיף 11 לחוק יסודות התקציב. לא יבוצעו העברות מסעיף תקציב קק"ל לסעיפי תקציב אחרים בתקציב המדינה.
 - ט. במסגרת תכניות ההוצאה שאינן הוצאות קק"ל יתוקצבו שימושים שיש להם זיקה למטרות קק"ל ולמעמדה כבעלת קרקעות בלבד, ובכלל זה: סלילת כבישים, מסילות ברזל, מחלפים, תשתיות מים, ביוב וניקוז ופעולות שונות להגדלת היצע הדיוור.

- י. ביצוע הפעולות שבסעיף תקציב קק"ל, למעט תחום פעולה "הוצאות קק"ל", ייעשה בידי קק"ל, בעצמה או בדרך של התקשרות עם גורמים שלישיים, או לחילופין בהשתתפות במשרדי ממשלה, והכל כפי שיסוכם בין הממשלה לקק"ל.
- יא. עודפי הכנסות על הוצאות בשנת תקציב לא יועברו לתקציב המדינה, אלא יועברו במלואן לסעיף תקציב קק"ל בשנה העוקבת בהתאם לסוג תחום הפעולה שבו נרשם העודף.
- יב. הממונה על סעיף תקציב קק"ל, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק יסודות התקציב, יהיה ראש הממשלה.
- יג. למען הסר ספק, הכנסות קק"ל מפעילות מכירת קרקעות לא ייחשבו כהכנסות מדינה לעניין חישוב הגירעון הממשלתי.
- יד. על ביצוע סעיף תקציב קק"ל, למעט תחום פעולה "הוצאות קק"ל", יחולו הכללים החלים על הוצאות משרדי הממשלה לפי חוק יסודות התקציב.
- טו. לשם ביצוע סעיף תקציב קק"ל, למעט לעניין תחום הפעולה "הוצאות קק"ל", ימונה עובד אגף החשב הכללי במשרד האוצר לחשב סעיף קק"ל (להלן - חשב הסעיף). סמכויות חשב הסעיף יהיו לאשר הוצאה מתקציב המדינה בהתאם לכללים האמורים בהחלטה זו ובהתאם לייעוד התקציב בתקנה תקציבית פלונית במקביל לאישור חשב הקק"ל. ככל שיידרש תוקם בכפוף לחשב מחלקת כספים כמקובל במשרד ממשלתי בעל פעילות זהה. החשבת הכללית תקבע כללים נוספים לפעילות חשב הסעיף.
- טז. לחייב את קק"ל כי התקשרויותיה ביחס להוצאות שבסעיף תקציב קק"ל, למעט אלו הנעשות תחת תחום פעולה "הוצאות קק"ל", ייעשו בדרך המפורטת בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב - 1992 (להלן - חוק חובת מכרזים) והתקנות שהותקנו לפיו. לעניין זה יחולו על קק"ל ההוראות החלות על תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק חובת מכרזים.
2. להפחית בשנת התקציב 2015 מתקציבי המשרדים הבאים את הסכומים שלהלן:

משרד	סעיף תקציבי	סכום במיליוני ש"ח
משרד התחבורה	79	350
תחבורה ציבורית	79	240
משרד הבינוי והשיכון (סבסוד פיתוח וקדמי מימון פיתוח)	70	150
משרד החינוך (בניית בתי ספר)	60	100
מינהלת הביוב (רשות המים)	73	70
משרד הפנים (תימרוץ היתרי בנייה)	18	60
החטיבה להתיישבות	04	30
סה"כ		1000

דברי הסבר

רקע כללי

קרן קיימת לישראל (להלן – קק"ל) הוקמה בשנת 1901 למטרת רכישת קרקעות להתיישבות יהודית בארץ ישראל כזרוע של ההסתדרות הציונית. באותה תקופה, קמו מוסדות יהודיים רבים שהיוו את התשתית הרעיונית והמוסדית למדינה שבדרך. ברבות הימים השתלבו חלק ממוסדות אלו בתוך האורגנים השונים של מדינת ישראל.

לאחר הקמת המדינה נחקקו שני חוקים אשר הסדירו את מעמדה של קק"ל כמוסד לאומי אשר אינו גוף ממשלתי:

א. בשנת 1952 נחקק חוק מעמדה של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952 (להלן - חוק מעמד ההסתדרות הציונית), אשר לפיו ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית על קרנותיהן ומוסדותיהם יהיו פטורים מתשלום כל מס ותשלומי חובה ממשלתיים אחרים.

ב. בשנת 1953, נחקק חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953 (להלן - חוק קק"ל) אשר עיגן את מעמדה המשפטי של קק"ל כשל חברה פרטית. מטרת חוק קק"ל הייתה להקל על העברת נכסי קק"ל אשר הייתה רשומה עד אז כחברה אנגלית לידי חברה הרשומה ופועלת במדינת ישראל.

לקק"ל בעלות על כ- 2.3 מיליון דונם בתחומי מדינת ישראל המהווים כ- 11% מהקרקעות במדינה. בניכוי מחוז דרום, אשר מהווה 60% משטח המדינה, שיעור הבעלות של קק"ל מקרקעות המדינה עומד על כ- 22% (1.9 מיליון דונם). שיעור ניכר מהקרקעות בבעלות קק"ל הועבר אליה בעסקאות רכש מהמדינה.

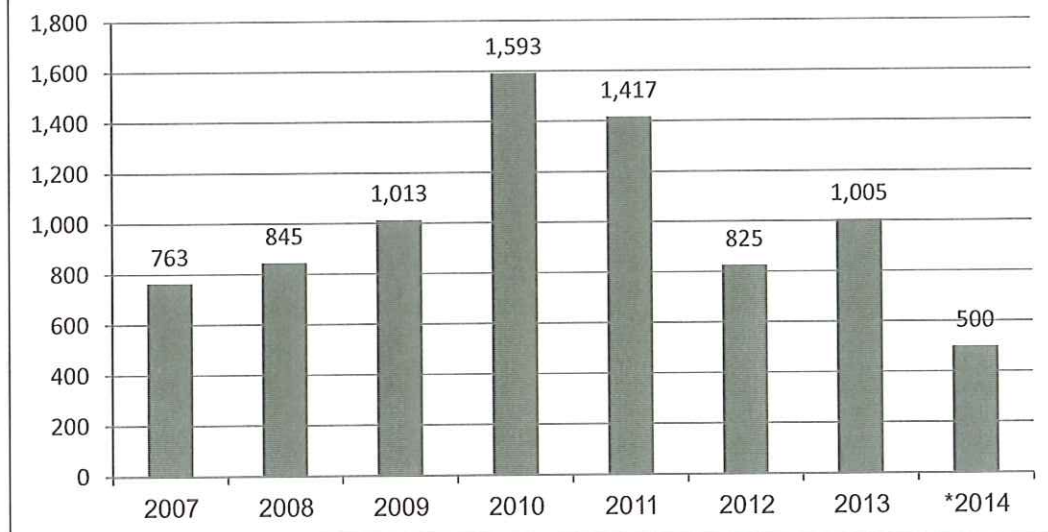
באמנה שנחתמה בשנת 1961 בין הממשלה לקק"ל נקבע כי ניהול מקרקעי קק"ל יהיה בידי מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), כנאמן עבור קק"ל. באמנה הוחלט כי הקרקע תימסר לחכירה בלבד ולא לבעלות. בנוסף נקבע כי תקום מועצת מקרקעי ישראל שתהיה כמעין דירקטוריון של מינהל מקרקעי ישראל ובה מחצית פחות אחד מהחברים ימונו על ידי קק"ל. בראש המועצה יעמוד שר (כיום שר הבינוי והשיכון). עוד נקבע באמנה כי קק"ל תתרכז בפעילות בעלת אופי ציבורי כגון "הכשרת מקרקעי ישראל וייעורם".

כך, נוצר מצב שבו קק"ל, גוף בעל מעמד משפטי של חברה פרטית אשר פועל בשם העם היהודי וכנאמן לו, מבצע בהתאם לתזכיר ההתאגדות שלו, פעילויות בעלות אופי ציבורי מובהק ומחזיק בשיעור חריג של קרקעות. עדות מובהקת לאופייה הציבורי של קק"ל ניתן ללמוד מכך שבתזכיר ההתאגדות של קק"ל נקבע שאם תפורק קק"ל יועברו נכסיה שיוותרו לרשותה של ממשלת ישראל. כל אלה, מעידים על אופייה המיוחד של קק"ל ועל כך שאין מדובר בחברה פרטית רגילה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

במסגרת ניהול הקרקעות המשותף מעבירה רשות מקרקעי ישראל לקק"ל מדי שנה את הכספים שהתקבלו בעד שיווקי קרקעות קק"ל (בניכוי השתתפות בהוצאות שוטפות והוצאות אחרות). לאור עליית מחירי הדירות ומחירי הקרקעות בהתאם – חלה בשנים האחרונות עלייה ניכרת בהעברות רמ"י לקק"ל כפי שהדבר בא לידי ביטוי בגרף המצורף:

העברות רמ"י לקק"ל, במיליוני ש"ח



*נתוני 2014 מתייחסים לינואר עד תחילת ספטמבר.

בשנים 2009-2013 הועברו לקק"ל כ-1.17 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה.

כך יוצא, כי המדינה מעבירה במהלך השנים מיליארדי שקלים לטובת קק"ל שמקורם, בין היתר, מהשבחת קרקעותיה על יד המדינה. ההשבחה כאמור, ממומנת בעיקרה מתקציב המדינה ופעולותיה, אך פירות ההשבחה לא מועברים לטובת שימושים ציבוריים באופן סדיר ורציף אלא נאספים ומצטברים בקופת קק"ל. זאת ועוד, מכוח האמנה בין המדינה להסתדרות הציונית ומכוח חקיקת מס, קק"ל לא נושאת בנטל המס ופטורה מכל סוג מיסוי.

למעשה, מדובר בגוף ציבורי בעל מטרות ציבוריות מובהקות הזוכה להכנסות גבוהות ביותר. הוצאות אותן בוחרת קק"ל לעשות בכספיה המתקבלים משיווק קרקעותיה, לא בהכרח עולות בקנה אחד עם סדר העדיפויות הממשלתי וזאת על אף שבסעיף 8 לחוק מעמד ההסתדרות הציונית נקבע מפורשות כי פעולות ההסתדרות הציונית וארגוניה השונים מחייבת שיתוף פעולה ותיאום מלא עם מדינת ישראל וממשלתה בהתאם לחוקי המדינה. למעשה, במצב הקיים כיום, לממשלה אין כלל השפעה על הוצאות קק"ל והן אינן נתונות לשיח כלשהו או עיגון של התאמה בין סדרי העדיפויות הממשלתיים לשימוש בכספי קק"ל.

כיום נוהגת קק"ל לתקצב פרויקטים ציבוריים שהמדינה היא צד להם כדבר שבשגרה. התנהלות זו מדגימה אף היא היטב את הזהות הפרטית-ציבורית הייחודית של קק"ל ולא גוף פרטי לכל דבר ועניין. כך למשל הוקצו על ידיה 120 מיליון ש"ח לטובת עידוד החקלאות ברמת הגולן (החלטת ממשלה מספר 1170 מיום ה-12.01.2014 שעניינה "תוכנית לפיתוח החקלאות בגולן") וכן 10 מיליון ש"ח לטובת השלמת בניית הקריה הלאומית לארכיאולוגיה בירושלים (החלטת ממשלה מספר 1630 מיום ה-28.05.2014 שעניינה "השלמת בניית הקריה הלאומית לארכיאולוגיה של ארץ ישראל בירושלים").

הצעת החלטה זו היא למעשה שלב נוסף בהתפתחות היחסים שבין קק"ל לבין מדינת ישראל.

הצעת ההחלטה, היא מסגרת אחידה, ברורה ושקופה לשימוש באותו חלק מכספי מכירת מרקעי קק"ל המיועדים לטובת פרויקטים שהמדינה מבקשת לקדם ופרויקטים ציבוריים אחרים. מסגרת זו מקבלת משנה תוקף בשל כך שמדובר בהיקפים כספיים כה ניכרים, והיא תאפשר הקצאה יעילה של כספי קק"ל בראיה כוללת ומתוכננת ולא בדרך של החלטות ממשלה נקודתיות.

הסבר לסעיף 1א'-1ג'

לאור כל האמור, מוצע בסעיף 1 בהצעת ההחלטה, מודל לקביעת סדרי העדיפויות בהוצאות קק"ל מהכנסותיה ממרקעין בדרך של הכפפתן לחוק יסודות התקציב וקביעת השימושים בו על ידי הממשלה בהסכמת קק"ל ואישור הכנסת. יצוין כי במתווה המוצע, מסדירה את השימוש בכספים המתקבלים מהשבחת הקרקעות לטובת מטרות ציבוריות. מימוש המטרות הציבוריות יעשה על ידי קק"ל כפי שהוא נעשה כיום.

הכספים המועברים על ידי רמ"י לקק"ל יועברו לסעיף תקציבי ייעודי אשר יהיה תקציב מפעל עסקי ושמו יהיה "קרן קיימת לישראל". ההוצאות הנובעות מכספים אלו יאושרו על ידי הממשלה והכנסת כחלק מהליך אישור התקציב השנתי של הממשלה. עודפי התקציב, אשר לא יתבצע בהם שימוש בשנת תקציב פלונית יועברו לתקציב "קרן קיימת לישראל" בשנה העוקבת, אך מלבד זאת יחולו על סעיף תקציבי זה הכללים הרגילים של ניהול תקציב של מפעל עסקי ומשרד ממשלתי והכל כמפורט בגוף ההחלטה.

בנוסף לכך, יתוקנו חוקי המס כך שהפטורים ממס הניתנים לקק"ל בהתאם לנספח לאמנה בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית יותנו בכך שקק"ל והממשלה יגיעו להסכמות ביחס לאמור בסעיף 1ה' להצעת ההחלטה כך שהסכום אותו תעביר קק"ל לתוכניות האמורות בפסקה ה' לא יפחת מ-65% מסך סכומי ההוצאה בסעיף תקציב קק"ל. ככל שלא התקיים תנאי זה, יבוטלו הפטורים כאמור ביחס לאותה שנת מס שבה לא התקיימו התנאים.

המשמעות התקציבית לשנת התקציב 2015 של הגעה להסכמה עם קק"ל ביחס לתחומי הפעולה המפורטים בסעיף 1 (ה) להצעת ההחלטה, היא תוספת של 1,000 מיליוני ש"ח לכספים הממועדפים על ידי הממשלה, ובכך ניתן להביא להפחתה מקבילה בהוצאות משרדים שונים, כמפורט בסעיף 2 להצעת ההחלטה.

הסבר לסעיפים 1ד'-1טז'

מוצע כי על ביצוע סעיף תקציב קק"ל, למעט תחום פעולה "הוצאות קק"ל" יחולו הכללים החלים על הוצאות משרדי הממשלה לפי חוק יסודות התקציב. כמו כן, ימונה חשב מטעם אגף החשב הכללי במשרד האוצר לטובת פיקוח על הוצאת הכספים בסעיף תקציב קק"ל, למעט אלו הנעשות בתחום פעולה "הוצאות קק"ל" בהתאם לייעוד שנקבע לו בתקנה התקציבית הרלוונטית. בנוסף, תחויב קק"ל לבצע את התקשרויותיה ביחס להוצאות שבסעיף תקציב קק"ל, למעט אלו הנעשות בתחום פעולה "הוצאות קק"ל" בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 כאילו הייתה תאגיד ממשלתי כהגדרתו בחוק זה.

הסבר לסעיף 2

לאור השינויים המפורטים בסעיף 1, סעיף תקציב קק"ל ישמש לביצוע פרויקטים אשר מתוכננים לביצוע על ידי משרדי הממשלה השונים. מוצע להפחית את התקציבים המפורטים בגוף ההחלטה בשל מימנם על ידי סעיף תקציב קק"ל.

תקציב

כמפורט בדברי ההסבר לעיל בסעיף 2.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

תוספת של משרה אחת לחשב הכללי לטובת חשב קק"ל מטעם המדינה.

סיומת