



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 (בתוצאה 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 ששינסקי"), ובהמשך לכך, ביום כ"ד באדר ב'

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 806.

- "ועדת הביקורת" – ועדת הביקורת של הקרן, כמשמעותה בסעיף 20;
- "ועדת ההשקעות" – ועדת ההשקעות של הקרן, כמשמעותה בסעיף 14;
- "חוק בנק ישראל" – חוק בנק ישראל, התש"ע-2010²;
- "חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999³;
- "מחלקת הניהול" – מחלקת הניהול של הקרן, כמשמעותה בסעיף 29;
- "מוסדות הקרן" – המועצה, ועדת ההשקעות וועדת הביקורת;
- "המועצה" – מועצת הקרן כמשמעותה בסעיף 4;
- "הנגיד" – נגיד בנק ישראל שמונה לפי חוק בנק ישראל;
- "נכסי הקרן" – נכסי המדינה שבניהול הקרן, כמשמעותם בסעיף 32;
- "עובד בנק ישראל" – לרבות המשנה לנגיד;
- "הקרן" – הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט שהוקמה לפי סעיף 2;
- "השר" – שר האוצר.

פרק ב': הקמת הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט ומטרותיה

2. מוקמת בזה הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט.
3. מטרת הקרן לנהל את הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, בראייה כלכלית ארוכת טווח, לשם הקצאת פירות הקרן, מדי שנה בשנה, למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות ולשם סיוע באמצעות נכסי הקרן בהתמודדות עם אירועים חריגים, לרבות אירועים סביבתיים, בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת ישראל.

ד ב ר י ה ס ב ר

לקיים הפרדה מוסדית בין קביעת המדיניות של הקרן, תוך מתן מקום ראוי לנציגי ציבור בקביעת המדיניות כאמור, ובין קביעת מדיניות השקעות מפורטת וניהול הנכסים. בהתאם לכך, קביעת המדיניות תיעשה בידי מועצה בראשות השר ובהשתתפות פקידים בכירים ממשד האוצר וממשרד ראש הממשלה, נציג בנק ישראל ונציגי ציבור.

קביעת מדיניות ההשקעות המפורטת תיעשה בידי ועדת השקעות מקצועית, שבה יהיו חברים גם נציגים מקצועיים.

ניהול הנכסים והשקעתם ייעשו בידי מחלקה מקצועית שתוקם לשם כך בבנק ישראל, בדומה לאופן שבו מנהלות קרנות דומות במרבית המדינות בעולם.

יצוין כי הצעת החוק פורסמה בהצעות חוק הממשלה התשע"ג, עמ' 222, והיא מתפרסמת כעת בשנית בשינויים קלים.

סעיפים כאמור לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, 2 ו-3 סעיף 53(א) לחוק מיסוי רווחי נפט מטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים שהתקבלו מהיטל רווחי נפט 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.

מדינות רבות שמפעילות קרנות אלה, מסמך עקרונות בשם "עקרונות סנטיאגו", אשר מכנס עקרונות מרכזיים שאותם הקרנות בעולם מקיימות או שואפות לאמץ, תוך התאמתם למאפייני המדינה ולמטרות הקרן.

המלצות הצוות הבין-משרדי התבססו על הניסיון הבין-לאומי הנצבר, בכלל, ועל עקרונות אלה בפרט.

העקרונות המרכזיים שהנחו את הצוות באפיון הקרן הם היותם של הנכסים המנוהלים בין-דוריים והצורך להתמודד עם לחצי הייסוס כתוצאה מכניסה משמעותית של מטבע זר, שנובעת ממכירת גז טבעי, למשק.

מכיוון שמדובר בנכסים בין-דוריים, על הקרן לנהל הכנסות אלה בראייה ארוכת טווח, תוך הקצאה בכל שנה של הרווחים שיווצרו (להלן – פירות הקרן) לטובת מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות שיוגדרו על פי המוצע על ידי הממשלה.

כמו כן, בהתאם לאותם העקרונות, תסייע הקרן להתמודדות עם אירועים חריגים, לרבות אירועים סביבתיים, בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת המדינה.

בהתאם לעקרונות הבין-לאומיים המקובלים, הקרן תנוהל בידי המדינה ותפעל בשקיפות מרבית, תוך בקרה בהתאם לגורמות המקובלות ודיווח עתי הן לממשלה והן לכנסת.

כדי למנוע ניגודי עניינים פוטנציאליים בין ניהול הכנסות אלה ובין המדיניות השוטפת של הממשלה, מוצע

² ס"ח התש"ע, עמ' 452.

³ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.

פרק ג': המועצה

4. (א) לקרן תהיה מועצה בת שבעה חברים והם:

- (1) השר, והוא יהיה יושב ראש המועצה;
- (2) עובד משרד ראש הממשלה, שימנה ראש הממשלה;
- (3) עובד משרד האוצר, שימנה השר;
- (4) עובד בנק ישראל, שימנה הנגיד;
- (5) שלושה נציגי ציבור, שימנו ראש הממשלה, השר והנגיד, על פי המלצת ועדת האיתור כאמור בסעיף 25, והם:

(א) נציג בעל תואר שני בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון מקצועי של שמונה שנים לפחות בניהול השקעות מחוץ לישראל בהיקף כספי משמעותי;

(ב) נציג בעל תואר שלישי בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון מקצועי של חמש שנים לפחות בתחום הכלכלי או הפיננסי;

(ג) נציג שמתקיים בו אחד מאלה:

(1) הוא בעל תואר שני בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון מקצועי של שמונה שנים לפחות בתחום הכלכלי או הפיננסי;

(2) הוא בעל מומחיות מיוחדת ובעל ניסיון מקצועי של עשר שנים לפחות בתחום הכלכלי או הפיננסי.

(ב) לא ימונה לחבר המועצה –

(1) מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או מי שתלוי ועומד נגדו כתב אישום בעבירה כאמור;

ד ב ר י ה ס ב ר

הרכב המועצה המוצע כולל את השר שיעמוד בראש המועצה, שלושה נציגים נוספים מטעם משרדי הממשלה הרלוונטיים לניהול הכספים, ושלושה נציגי ציבור חיצוניים בעלי מומחיות וניסיון בתחום הכלכלי או הפיננסי. הרכב המועצה נקבע באופן מאוזן אשר יאפשר, מחד גיסא, פיקוח ושליטה אפקטיביים של הממשלה על כספי הקרן שהם הכנסות המדינה, ומאידך גיסא יביא לידי ביטוי גם שיקולים ודעות נוספים, לטובת האינטרס הציבורי. מטעם זה אף מוצע לקבוע כי השר המופקד על אוצר המדינה הוא שיעמוד בראש המועצה. על פי המוצע, ימונו חברי המועצה שהם נציגי הממשלה, בידי השרים הממונים עליהם, ואילו נציגי הציבור ימונו בידי ראש הממשלה, השר והנגיד, על פי המלצת ועדה לאיתור מועמדים שפעולתה מוסדרת בפרק ו' לחוק המוצע. בחירת נציגי הציבור בידי ועדת איתור באה להבטיח את מינויים של המועמדים המתאימים ביותר תוך שמירת עקרונות השוויון.

מתכונת מינוי חברי המועצה ותנאי הכשירות והסייגים למינוי כמוצע נועדו להבטיח כי הרכב המועצה ישקף את הניסיון והידע המקצועיים והציבוריים הנדרשים למילוי תפקידי המועצה.

המלצותיו של הצוות הבין-משרדי, כפי שנאמר לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, היו כי הקרן תוקם לשתי מטרות. הראשונה, כדי לנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראייה כלכלית ארוכת טווח, תוך הקצאה שנתית של פירות הקרן לטובת מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות שיוגדרו על ידי הממשלה. מטרתה השנייה של הקרן היא להעמיד מקור מימוני אשר יוכל לסייע בהתמודדות עם אירועים חריגים, לרבות אירועים סביבתיים, בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת המדינה.

בהתאם לכך מוצע להקים בחוק המוצע קרן שמטרתה לנהל את הכנסות המדינה מההיטל על רווחי נפט, בראייה כלכלית ארוכת טווח, לשם הקצאת פירות הקרן, מדי שנה בשנה, למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות ולשם סיוע באמצעות נכסי הקרן בהתמודדות עם אותם אירועים חריגים בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת ישראל.

סעיף 4 מוצע לקבוע כי לקרן תהיה מועצה בת שבעה חברים. המועצה היא האורגן הבכיר ביותר של הקרן. תפקידה העיקרי של המועצה לקבוע את עקרונות מדיניות ההשקעה של הקרן ולעקוב אחר יישומה. כמו כן מוצע להפקיד בידי המועצה סמכויות נוספות דוגמת אישור הדוחות הכספיים, מינוי מנהל מחלקת הניהול, אישור סכום ההקצאה השנתי ועוד.

(2) מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו; בפסקה זו, "עניין אישי", של אדם – לרבות עניין אישי של קרוב או עניין של גוף שאותו אדם או קרובו מנהלים או עובדים אחראים בו, או עניין של גוף שיש להם בו חלק בהון המניות, בזכות לקבל רווחים, בזכות למנות מנהל או בזכות הצבעה; לעניין הגדרה זו, "קרוב", של אדם – בן זוג, הורה, הורי הורה, אח, גיס, צאצא, צאצא של בן זוג ובני זוגם של כל אחד מאלה, או אדם אחר הסמוך על שולחנו, וכן סוכן, שותף, מעביד או עובד שלו.

(ג) השר יפרסם הודעה ברשומות בדבר מינוי המועצה והרכבה, וכן בדבר כל שינוי בהרכבה.

תפקידי המועצה

5. תפקידיה של המועצה הם:

(1) לקבוע את עקרונות מדיניות ההשקעה של הקרן, לרבות רמת הסיכון, אופק ההשקעה, רמת נזילות ההשקעה, המדד שימש לבחינת ביצועי ההשקעה וסוגי הביטחונות הנדרשים;

(2) לעקוב אחר יישום מדיניות ההשקעה;

(3) למנות חברים מקרב הציבור לוועדת ההשקעות, על פי המלצת ועדת האיתור כאמור בסעיף 14(א);

(4) למנות, לפי הצעת הנגיד, בהסכמת השר, את מנהל מחלקת הניהול של הקרן, או להעבירו מכהונתו, כאמור בסעיף 30;

(5) לקבוע את רשימת מנהלי ההשקעות החיצוניים ואת היקף הנכסים המרבי שניתן להעביר לניהולם, כאמור בסעיף 35(א);

(6) לאשר את סכום ההקצאה השנתי ולהורות על העברתו לאוצר המדינה, כאמור בסעיף 36;

(7) לאשר את הדוחות הכספיים הרבעוניים של הקרן ולהגישם לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, כאמור בסעיף 40;

(8) לאשר את הדוחות הכספיים השנתיים של הקרן ולהגישם לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, כאמור בסעיף 41;

(9) להגיש לאישור השר, בעבור כל שנת כספים, הצעה לתקציב הקרן, כאמור בסעיף 43(ג);

(10) למנות לקרן מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר כאמור בסעיף 44;

(11) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

לעניין זה יובהר כי על פי המוצע בסעיף 15 להצעת החוק, ועדת ההשקעות היא שתקבע את מדיניות ההשקעה המפורטת של הקרן, במסגרת עקרונות המדיניות שהתוותה המועצה.

עוד מוצע לפרט תפקידים ביצועיים נוספים של המועצה, ובהם מינוי בעלי תפקידים שונים במוסדות הקרן (נציגי הציבור בוועדת ההשקעות, מנהל מחלקת הניהול, מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר), אישור דוחות כספיים ואישור סכום ההקצאה השנתי שיועבר לאוצר המדינה.

סעיף 5 הסעיף המוצע מפרט מהם תפקידי המועצה. המועצה, כאמור לעיל, היא האורגן הבכיר ביותר של הקרן, המופקד על התוויית עקרונות הפעילות של הקרן ומעקב אחר ביצועם. על פי המוצע, תקבע המועצה את עקרונות מדיניות ההשקעה של הקרן, ובכלל זה עקרונות לגבי רמת הסיכון של ההשקעה, אופק ההשקעה, רמת נזילותה, מדד הייחוס לבחינת ביצועי ההשקעות של הקרן וסוגי הביטחונות וכן תעקוב אחר ביצועה של מדיניות זו.

6. תקופת הכהונה
תקופת כהונתו של חבר המועצה שהוא נציג ציבור תהיה ארבע שנים וניתן להאריך את כהונתו לתקופת כהונה נוספת, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות; הארכת תקופת הכהונה של חבר המועצה שהוא נציג ציבור אינה טעונה המלצה מאת ועדת האיזור כאמור בסעיף 4(א)(5).
7. הפסקת כהונה
חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:
(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות למי שמינה אותו כחבר המועצה, ולעניין חבר המועצה שהוא נציג ציבור – ליושב ראש המועצה;
(2) התקיים בו סייג מן הסייגים המפורטים בסעיף 4(ב), ויושב ראש המועצה העבירו מכהונתו בהודעה בכתב;
(3) הוא חדל מלכהן בתפקיד שבשלו התמנה ואם התמנה כנציג ציבור – הוא התמנה לעובד המדינה או לעובד בנק ישראל;
(4) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו או שנעדר בלא סיבה סבירה משלוש ישיבות רצופות של המועצה, או מחמש ישיבות של המועצה במהלך שנתיים, ויושב ראש המועצה העבירו מכהונתו בהודעה בכתב.
8. הימנעות מניגוד עניינים
(א) חבר המועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו; חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו במועצה בנושא האמור, גם מחוץ לישיבות המועצה; לעניין זה, "עניין אישי" – כהגדרתו בסעיף 4(ב)(2).
- (ב) התברר לחבר המועצה כי נושא הנדון בישיבת המועצה או המטופל על ידו עלול לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיף קטן (א), יודיע על כך מיד ליושב ראש המועצה.
9. ישיבות המועצה
(א) ישיבות המועצה יתקיימו אחת לרבעון, לפחות.
(ב) המועצה תקיים ישיבה מיוחדת לפי דרישת חבר המועצה או מנהל מחלקת הניהול; הישיבה תתקיים בתוך 21 ימים ממועד הדרישה ויידונו בה הנושאים שפורטו בדרישה.

ד ב ר י ה ס ב ר

במהלך עבודתם השוטפת. כך, נוסף על הסייגים שבסעיף 4(ב) המוצע, מוצע להחיל על חברי המועצה הוראות בעניין הימנעות מניגוד עניינים וחובת גילוי של ניגוד עניינים פוטנציאלי.

סעיף 9 מוצע לקבוע הוראות לעניין קיום ישיבות המועצה, לרבות לעניין תדירות הישיבות (אחת לרבעון לפחות), והאפשרות לכנס ישיבה לפי דרישת חבר המועצה או מנהל מחלקת הניהול. הוראות אלה באות להבטיח את תפקודה השוטף של המועצה ולאפשר את התכנסותה גם במקרים מיוחדים מעבר לשוטף.

כמו כן מוצע לקבוע כי ישיבות המועצה יתקיימו במניין חוקי של היושב ראש וארבעה חברים נוספים לפחות. מניין זה בא להבטיח כי בישיבות הקרן ישתתף נציג ציבור אחד לפחות, וזאת בשל החשיבות שבשילוב נציגי הציבור בהכונת פעילות הקרן כפי שצוין לעיל.

עוד מוצע להסמיך את המועצה לבצע כל תפקיד אחר הקבוע בחוק המוצע.

סעיפים 6 ו-7 המועצה שהוא נציג ציבור תהיה ארבע שנים, וזאת כדי להבטיח תחלופה הולמת של נציגי הציבור במועצה. עם זאת מוצע לאפשר הארכת תקופת הכהונה של נציגי הציבור לתקופה נוספת, ובלבד שלא יכהנו יותר משתי תקופות כהונה רצופות. הארכת כאמור תאפשר כהונה נוספת של חברי מועצה אשר צברו בתקופת כהונתם הראשונה ניסיון בנושאים שבהם עוסקת המועצה ותביא לייעול עבודת המועצה. יובהר כי הארכת כאמור אינה טעונה המלצה מאת ועדת האיזור.

עוד מוצע, כמקובל בחקיקה העוסקת במינוי גופים דומים, לקבוע את המקרים שבהם תיפסק כהונתו של חבר המועצה (למעט יושב ראש המועצה).

סעיף 8 הסעיף המוצע נועד למנוע מקרים שבהם חברי המועצה יהיו נתונים במצב של ניגוד עניינים

- (ג) המניין החוקי בישיבות המועצה יהיה חמישה חברי המועצה ובהם יושב ראש המועצה.
10. (א) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה, ואולם החלטות כאמור בסעיף 15(1), 3(3), 4(4), 6(6) ו-8(8) טעונות רוב של חמישה חברי המועצה, לפחות.
- (ב) המועצה תפרסם באתר האינטרנט של משרד האוצר את החלטותיה ואת הפרוטוקולים של ישיבותיה, בכפוף להוראות אלה:
- (1) לא תפורסם החלטה או פרוטוקול הכוללים מידע שהוראות סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (בסעיף זה – חוק חופש המידע) חלות לגביו;
- (2) המועצה רשאית שלא לפרסם החלטה או פרוטוקול הכוללים מידע שהוראות סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע חלות לגביו;
- (3) על פרסום מידע כאמור בפסקאות (1) ו-2(2), יחולו הוראות סעיף 11 לחוק חופש המידע, בשינויים המחויבים;
- (4) אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מזכותו של מבקש מידע לפי חוק חופש המידע.
- (ג) המועצה תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
11. קיום המועצה, סמכויותיה, תוקף החלטותיה ופעולותיה, לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו של חבר המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו.
12. השר יקבע הוראות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות לחברי המועצה שהם נציגי ציבור.
13. חברי המועצה שהם נציגי ציבור, דינם כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים אלה:
- (1) חוק הבהירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969⁴;
- (2) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959⁵;

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 10 מוצע לקבוע כי החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות חבריה המשתתפים בהצבעה למעט החלטות בעלות חשיבות יתרה, שעניינן קביעת מדיניות ההשקעה של הקרן, מינוי מנהל מחלקת הניהול או החלטה בדבר סיום כהונתו, מינוי נציגי ציבור לוועדת ההשקעות, אישור הדוח השנתי ואישור הסכום השנתי לחלוקה – החלטות אשר יהיו טעונות רוב של חמישה חברים לפחות מבין חברי הוועדה.
- כמו כן מוצע לקבוע כי החלטות המועצה והפרוטוקולים של ישיבותיה יפורסמו באתר האינטרנט של משרד האוצר ואת כדי להבטיח שקיפות בהחלטותיה, והכל בכפוף להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
- עוד מוצע לקבוע כי המועצה תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה ככל שלא נקבעו בחוק המוצע או בתקנות שהותקנו בידי השר מכוח סמכותו לפי סעיף 46(1) המוצע.
- סעיף 11 מוצע לקבוע כי תוקף פעולות המועצה, לרבות החלטותיה, לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו
- של חבר המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו.
- סעיף 12 מוצע להסמיך את השר לקבוע הוראות לעניין תשלום גמול והחזר הוצאות לחברי מועצה שהם נציגי ציבור.
- סעיף 13 נוכח התפקיד הציבורי שממלאת המועצה, מוצע להחיל גם על חברי המועצה שהם נציגי ציבור נורמות והסדרים מסוימים החלים על עובדי המדינה, כדי להשוות את מעמדם של חברי המועצה האמורים למעמד עובדי המדינה בכל הנוגע לחובותיהם ולמעמדם הייחודי כלפי הציבור. לעניין זה, מוצע להחיל על חברי המועצה האמורים, בין השאר, הסדרים שחלים על עובדי המדינה בעניין מניעת השתתפות בפעילות פוליטית והגבלת עיסוק לאחר פרישה מהמועצה. יצוין כי חברי המועצה האמורים באים בגדר הגדרת "עובד המדינה" בפקודת הנויקין [נוסח חדש], ומשכך מוקנה להם מעמד מיוחד לעניין נזיקין או פגיעה בהם.

⁴ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

⁵ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.

- (3) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980⁶;
- (4) חוק העונשין, התשל"ז-1977⁷ - ההוראות הנוגעות לעובדי ציבור;
- (5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971⁸;
- (6) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969⁹.

פרק ד': ועדת ההשקעות

ועדת ההשקעות 14. (א) לקרן תמונה ועדת השקעות בת חמישה חברים, והם:

- (1) חבר המועצה שהוא נציג ציבור שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים בסעיף 4(א)(5)(א), והוא יהיה יושב ראש הוועדה; היה יותר מחבר מועצה אחד שהוא נציג ציבור שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים - יבחרו ראש הממשלה, השר והנגיד, מבין חברי המועצה שמתקיימים בהם אותם תנאי כשירות, את יושב ראש הוועדה;
- (2) עובד משרד האוצר שימנה השר;
- (3) עובד בנק ישראל שימנה הנגיד;
- (4) שני חברים מקרב הציבור שתמנה המועצה, לפי המלצת ועדת האיתור כאמור בסעיף 25, שמתקיים בהם אחד מאלה:

- (א) הוא בעל תואר שני בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון מקצועי של שמונה שנים לפחות בניהול השקעות בהיקף כספי משמעותי, מהן שלוש שנים לפחות בניהול השקעות מחוץ לישראל;
- (ב) הוא בעל מומחיות מיוחדת וניסיון מקצועי של שנים עשרה שנים לפחות בניהול השקעות, מהן שלוש שנים לפחות בניהול השקעות מחוץ לישראל, ובלבד שלא יכהן בוועדת ההשקעות יותר מחבר אחד בעל כשירות כאמור, בכל עת.

(ב) חברי ועדת ההשקעות האמורים בסעיף קטן (א)(2) עד (4) לא ימונו מקרב חברי המועצה.

ד ב ר י ה ס ב ר

למעט יושב ראש ועדת ההשקעות, אשר כאמור הוא נציג ציבור המכהן כחבר המועצה, לא יכהן בוועדת ההשקעות מי שהוא חבר המועצה. כדי להבטיח את איכותם והתאמתם לתפקיד של יושב ראש ועדת ההשקעות ושל נציגי הציבור בוועדה, מוצע לקבוע תנאי כשירות למינויים כאמור, בהתאם למפורט בסעיף.

לעניין זה יצוין כי נציגי הציבור בוועדה ימונו בידי המועצה על פי המלצת ועדה האיתור שפעולתה מוסדרת בפרק ו' לחוק המוצע. בחירת נציגי הציבור בידי ועדת איתור באה להבטיח את מינויים של המועמדים המתאימים ביותר תוך שמירה על עקרונות השוויון.

סעיף 14 בהתאם לנומרות המקובלות בעולם ביחס למבני קרנות השקעה, מוצע לקבוע לקרן ועדת השקעות בת חמישה חברים שתהיה אחראית על קביעת מדיניות ההשקעה המפורטת, בהתאם לעקרונות שקבעה המועצה, ופיקוח על יישומם בידי מחלקת הניהול.

מוצע כי יושב ראש ועדת ההשקעות יהיה חבר המועצה שהוא נציג ציבור בעל הכשירות המתאימה, זאת בהתאם לנומרות המקובלות בעולם, כפי שצוין לעיל, וכדי למנוע נתק בין המועצה לוועדת ההשקעות.

⁶ ס"ח התש"ם, עמ' 2.

⁷ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

⁹ ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

- (1) לקבוע מדיניות השקעה מפורטת לקרן במטרה להשיא את רווחי הקרן, וזאת בהתחשב ברמת הסיכון, באופק ההשקעה, ברמת נזילות ההשקעה ובעקרונות מדיניות נוספים שקבעה המועצה לפי סעיף 5(1);
- (2) להציע לאישור המועצה רשימה של מנהלי השקעות חיצוניים, ולהחליט על התקשרות עם מנהל השקעות המנוי ברשימה, כאמור בסעיף 5(3);
- (3) לפקח על פעילותה של מחלקת הניהול.

16. תקופת כהונתו של חבר ועדת ההשקעות שהוא נציג ציבור תהיה שלוש שנים, וניתן להאריך את כהונתו לתקופת כהונה נוספת, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות; הארכת תקופת הכהונה של חבר הוועדה שהוא נציג ציבור אינה טעונה המלצה מאת ועדת האיתור כאמור בסעיף 14(א)(4).

17. (א) ישיבות ועדת ההשקעות יתקיימו אחת לחודש, לפחות.

(ב) המניין החוקי בישיבות ועדת ההשקעות יהיה שלושה חברי הוועדה ובהם יושב ראש הוועדה.

18. (א) החלטות ועדת ההשקעות יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה, ואולם החלטות בעניינים אלה טעונות רוב של ארבעה חברי הוועדה לפחות:

- (1) החלטה על התקשרות עם מנהל השקעות חיצוני מתוך רשימת מנהלי ההשקעות החיצוניים שקבעה המועצה, כאמור בסעיף 35(ב);
- (2) קביעת מדיניות החשיפה של הקרן למטבע חוץ מסוג מסוים.

(ב) ועדת ההשקעות תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

בתיירות של אחת לחודש לפחות. כמו כן מוצע לקבוע כי ישיבות המועצה יתקיימו במניין חוקי של היושב ראש ושני חברים נוספים לפחות, אשר מהווים רוב של חברי ועדת ההשקעות.

סעיף 18 מוצע לקבוע כי החלטות ועדת ההשקעות יתקבלו ברוב קולות חבריה המשתתפים בהצבעה, למעט החלטות שעניינן התקשרות עם מנהל השקעות חיצוני וקביעת מדיניות החשיפה של הקרן למטבע חוץ מסוג מסוים – החלטות אשר יהיו טעונות רוב של ארבעה חברים לפחות מבין חברי הוועדה. ההחלטה על התקשרות עם מנהל השקעות חיצוני מוציאה את הכסף לידיים פרטיות. החלטה על חשיפה מטבעית יכולה לשנות באופן מהותי את רמת הסיכון של ההשקעה. החלטות אלה הן החלטות מהותיות, ולפיכך מוצע כי החלטות מסוג זה לא יוכלו להתקבל בלא רוב מיוחד, אשר יכלול לכל הפחות הסכמה של נציג האוצר או נציג בנק ישראל.

כמו כן מוצע לקבוע כי ועדת ההשקעות תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה ככל שלא נקבעו בחוק המוצע או בתקנות שהותקנו בידי השר מכוח סמכותו לפי סעיף 46(1) המוצע.

סעיף 15 הסעיף המוצע קובע מהם תפקידי ועדת ההשקעות. על פי המוצע, תפקידה של הוועדה לקבוע לקרן מדיניות השקעה מפורטת, במטרה להשיא את רווחי הקרן, וזאת בהתחשב ברמת הסיכון, באופק ההשקעה, ברמת נזילות ההשקעה ובעקרונות מדיניות נוספים שקבעה המועצה לפי סעיף 5(1) המוצע.

עוד מוצע לקבוע כי ועדת ההשקעות תפקח על פעילותה של מחלקת הניהול, ותתקשר עם מנהלי השקעות חיצוניים (כמוצע בסעיף 35(ב)).

סעיף 16 מוצע לקבוע כי תקופת הכהונה של חבר ועדת ההשקעות שהוא נציג ציבור תהיה שלוש שנים, כדי להבטיח תחלופה הולמת של נציגי הציבור בוועדה. עם זאת מוצע לאפשר הארכת תקופת הכהונה של נציגי הציבור לתקופה נוספת, ובלבד שלא יכהנו יותר משתי תקופות כהונה רצופות. הארכה כאמור תאפשר כהונה נוספת של חברי הוועדה כאמור, אשר צברו בתקופת כהונתם הראשונה ניסיון בנושאים שבהם עוסקת הוועדה, ותביא לייעול עבודת המועצה. יובהר כי הארכה כאמור אינה טעונה המלצה מאת ועדת האיתור.

סעיף 17 כדי להבטיח את התפקוד השוטף והרציף של ועדת ההשקעות, מוצע לקבוע כי היא תתכנס

19. הוראות סעיפים 4(ב), 7, 8, 12 ו-13 יחולו, בשינויים המחויבים, גם לענין ועדת ההשקעות.

פרק ה': ועדת הביקורת

20. (א) לקרן תהיה ועדת ביקורת בת שלושה חברים, והם:

(1) חבר המועצה שהוא עובד משרד האוצר;

(2) שני חברי המועצה שהם נציגי ציבור, שאינם מכהנים בתפקיד יושב ראש ועדת ההשקעות.

(ב) יושב ראש ועדת הביקורת יבחר בידי המועצה מבין נציגי הציבור האמורים בסעיף קטן (א)2.

21. תפקידי ועדת הביקורת הם:

(1) לפקח על תקינות פעילותם של מוסדות הקרן ומחלקת הניהול, לרבות התאמת הפעילות להחלטות המועצה, לעמוד על הליקויים בפעילות האמורה ולהמליץ על הדרכים לתיקונם; לשם ביצוע תפקידה כאמור תקיים ועדת הביקורת, בין השאר, התייעצות עם המבקר הפנימי של הקרן;

(2) לאשר את רשימת מנהלי ההשקעות החיצוניים אשר קבעה המועצה, כאמור בסעיף 35(א);

(3) להגיש למועצה, בתחילת כל שנת כספים, את תכנית הביקורת לאותה שנה וכן דוח ביקורת שנתי, ורשאית ועדת הביקורת להגיש למועצה דוחות ביקורת נוספים ככל שתמצא לנכון.

22. (א) ועדת הביקורת תקיים שתי ישיבות לפחות בכל רבעון.

(ב) המניין החוקי בישיבותיה של ועדת הביקורת יהיה שני חברי הוועדה ובהם יושב ראש הוועדה.

23. (א) החלטות ועדת הביקורת יתקבלו ברוב קולות של חבריה.

(ב) ועדת הביקורת תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 19 הסעיף המוצע קובע את תפקידיה של ועדת הביקורת. על פי המוצע, תפקידיה המרכזיים של ועדת הביקורת לפקח על תקינות פעילות מוסדות הקרן ומחלקת הניהול, לרבות התאמת הפעילות להחלטות המועצה, לעמוד על הליקויים בפעילות האמורה ולהמליץ על הדרכים לתיקונם.

מוצע להחיל על חברי ועדת ההשקעות את הכללים החלים לגבי חברי המועצה לענין סייגים למינוי, פקיעת כהונה, ניגוד עניינים, תשלום גמול והוצאות והחלת דינים.

סעיף 20 מוצע לקבוע את תדירות ישיבות ועדת הביקורת ואת המניין החוקי בהן.

כדי לקיים ביקורת על עבודת הקרן ומוסדותיה, מוצע למנות לקרן ועדת ביקורת בת שלושה חברים, שהם גם חברי המועצה, והם נציג משרד האוצר במועצה ושני נציגי ציבור שהם חברי המועצה, שאינם ממלאים את תפקיד יושב ראש ועדת ההשקעות. יושב ראש ועדת הביקורת יבחר בידי המועצה מקרב חבריה שהם נציגי ציבור. ההרכב המוצע שבו ישנו רוב לנציגי הציבור, שאחד מהם מכהן כיושב ראש הוועדה, בא להבטיח ביקורת מיטבית מול גורמי הממשלה השותפים להפעלת הקרן.

סעיף 21 מוצע לקבוע כי החלטות ועדת הביקורת יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה, וכן את סמכותה הכללית לקבוע את סדרי עבודתה, ככל שלא נקבעו לפי החוק המוצע.

פרק ו': ועדת איתור

24. תוקם ועדה לאיתור מועמדים, ואלה חבריה:
(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי, שימנה שר המשפטים, והוא יהיה היושב ראש;
(2) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה;
(3) המנהל הכללי של משרד האוצר;
(4) המשנה לנגיד;
(5) נציג ציבור, בעל תואר שלישי בכלכלה או במינהל עסקים, המכהן או שכהן בעבר כאיש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה בישראל או מחוץ לישראל, בעל מומחיות בתחומים הנוגעים לפעילות הקרן, שימנה שר המשפטים.
25. ועדת האיתור תמליץ לראש הממשלה, לשר ולנגיד על המועמדים המתאימים ביותר לכהונה כחברי המועצה שהם נציגי ציבור, כאמור בסעיף 4(א), ולמועצה – על המועמדים המתאימים ביותר לכהונה כחברי ועדת ההשקעות שהם נציגי ציבור, כאמור בסעיף 14(א), וזאת לאחר שבחנה, בין השאר, את עמידת המועמדים בתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה.
26. תקופת כהונתם של יושב ראש ועדת האיתור ושל חברי ועדת האיתור שהם נציגי ציבור תהיה שנה אחת, וניתן להאריך את כהונתם לתקופות כהונה נוספות, ובלבד שלא יכהנו ברציפות למעלה מארבע שנים.
27. ועדת האיתור תפעל על פי הכללים הנהוגים בשירות המדינה לגבי עבודתן של ועדות לאיתור מועמדים, בשינויים המחויבים.
28. הוראות סעיפים 4(ב), 7, 8, 12 ו-13 יחולו, בשינויים המחויבים, גם לעניין ועדת האיתור.
- ועדת האיתור
תפקידי ועדת האיתור
תקופת כהונה
סדרי עבודת ועדת האיתור
החלת הוראות

פרק ז': מחלקת הניהול

29. נכסי הקרן ינהלו באמצעות מחלקת ניהול שתוקם לעניין זה בבנק ישראל.
- מחלקת הניהול

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיפים 24 ו-25 אשר תאחר ותמליץ על המועמדים המתאימים ביותר לכהונה כחברי המועצה וחברי ועדת ההשקעות שהם נציגי ציבור.
- על פי המוצע, בראש ועדת האיתור יעמוד שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי, שימנה שר המשפטים, ויהיו חברים בה המנהלים הכלליים של משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, המשנה לנגיד ונציג ציבור המכהן או שכהן בעבר כאיש סגל אקדמי בכיר בעל מומחיות בתחומים הנוגעים לפעילות הקרן. הרכב בדרג בכיר זה משקף את חשיבותה של הקרן לאור מטרותיה והיקף הכספים אשר היא צפויה לנהל, ואת חשיבות המועצה כאורגן הבכיר ביותר בקרן.
- סעיף 26 מכיוון שהמינויים לקרן הם לכמה שנים אין צורך במינויה של ועדת האיתור לתקופה ארוכה. לכן, מוצע לקבוע כי תקופת כהונתו של חבר ועדת האיתור תהיה שנה אחת. עם זאת, מוצע לאפשר לשוב ולמנות את
- חבר ועדת האיתור לתקופות כהונה נוספות, ובלבד שלא יכהן ברציפות תקופה העולה על ארבע שנים.
- סעיף 27 כדי לשמור על אחידות בעבודתן של ועדות לאיתור מועמדים לכהונה בתפקידים סטטוטוריים, מוצע לקבוע כי ועדת האיתור תפעל על פי הכללים הנהוגים בשירות המדינה לגבי עבודתן של ועדות לאיתור מועמדים, בשינויים המחויבים.
- סעיף 28 מוצע להחיל על חברי ועדת האיתור (יושב ראש ועדת האיתור וחברי הוועדה שהם נציגי ציבור) את הכללים החלים לגבי חברי המועצה לעניין סייגים למינוי, פקיעת כהונה, ניהול עניינים, תשלום גמול והחזר הוצאות והחלת דינים.
- סעיף 29 בחלק ניכר מהמדינות בעלות קרנות לניהול הכנסות מדינה ממשאבי טבע, ניהול הקרן מתבצע במסגרת הבנק המרכזי. בהתאם לכך, מוצע להקים מחלקה לניהול נכסי הקרן בבנק ישראל, אשר תהיה הגוף הביצועי המבצע את פעילות ההשקעה של נכסי הקרן באופן שוטף.

- מנהל מחלקת הניהול
30. (א) מנהל מחלקת הניהול ימונה בידי המועצה, לפי הצעת הנגיד, בהסכמת השר, לתקופת כהונה של ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה אחת נוספת; לא הושגה הסכמה כאמור, ימשש מנהל חטיבת השווקים בבנק ישראל כמנהל מחלקת הניהול עד להשגת הסכמה אך לא יותר מארבעה חודשים; לא הושגה ההסכמה בתום ארבעת החודשים האמורים – יכריע בעניין ראש הממשלה.
- (ב) המועצה, בהתייעצות עם הנגיד, רשאית להפסיק את כהונתו של מנהל מחלקת הניהול, אם מצאה כי אינו ממלא כראוי את תפקידו, ובלבד שנתנה למנהל מחלקת הניהול הזדמנות להשמיע את טענותיו.
31. מנהל מחלקת הניהול ועובדיה יהיו עובדי בנק ישראל.
- עובדי מחלקת הניהול

פרק ח': נכסי הקרן ואופן השקעתם

32. (א) נכסי הקרן יכללו את הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, ואת הפירות שנבעו מהכנסות כאמור ביום תחילתו של חוק זה ואילך.
- (ב) נכסי הקרן אינם ניתנים לעיקול, להמחאה או לשעבוד.
33. (א) נכסי הקרן יופקדו בחשבון בנק שיפתח לשם כך בבנק ישראל (להלן – חשבון הקרן).
- (ב) הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט יועברו לחשבון הקרן, אחת לרבעון, לאחר שיומרו לסכום בדולרים.
34. (א) נכסי הקרן יושקעו בנכסים מחוץ למדינת ישראל ובמטבע חוץ כהגדרתו בחוק בנק ישראל, בלבד.
- (ב) לא תבוצע עסקה כלשהי בנכסי הקרן שבנק ישראל צד לה.
- (ג) הקרן אינה רשאית ללוות כספים, בין במישרין ובין בעקיפין.
- נכסי הקרן
- חשבון בנק
- אופן השקעת נכסי הקרן

ד ב ר י ה ס ב ר

רווחי נפט שנגבה לפי החוק האמור, וכן את הפירות שנבעו מהכנסות כאמור ביום תחילתו של החוק המוצע ואילך.

עוד מוצע לקבוע כי נכסי הקרן יופקדו בחשבון בנק ייעודי בבנק ישראל, במטרה להפרידם משאר הפעילות של הבנק.

לפי המוצע, הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט יועברו לחשבון הקרן, אחת לרבעון, לאחר שיומרו לסכום בדולרים. זאת מכיוון שהשקעות הקרן יתבצעו, ככלל, במטבע חוץ ומכיוון שחלקן של הכנסות ההיטל יהיה ככל הנראה בדולרים.

סעיף 34 הניסיון העולמי מלמד כי לאיתור משאבי טבע בהיקף גדול, ולהגדלת הכנסות מדינה באופן משמעותי כתוצאה מכך, עלולות להיות גם השפעות שליליות על השוק המקומי, לרבות פגיעה בתחרות, בתעסוקה ובצמיחה של המשק. כדי למנוע השפעות מסוג זה, ובהתאם להמלצת הצוות הבין-משרדי, מוצע לקבוע כי נכסי הקרן יושקעו רק בנכסים מחוץ למדינת ישראל ובמטבע חוץ.

סעיף 30 מוצע לקבוע כי מנהל מחלקת הניהול ימונה בידי המועצה, לפי הצעת נגיד בנק ישראל, בהסכמת השר, לתקופה של ארבע שנים, ויהיה ניתן לשוב ולמנותו לתקופה כהונה אחת נוספת כאמור. במקרה שבו לא הושגה הסכמה בין הנגיד לבין השר לעניין מינוי המנהל מוצע לקבוע, כדי למנוע מצב של שיתוק, כי מנהל חטיבת השווקים בבנק ישראל ימשש מנהל מחלקת הניהול וזאת לתקופה שלא תעלה על ארבעה חודשים, שלאחריה, אם לא תושג הסכמה, יכריע בעניין ראש הממשלה. כמו כן מוצע לקבוע את סמכותה של המועצה להפסיק את כהונתו של מנהל מחלקת הניהול, כמפורט בסעיף. ההוראה המוצעת באה להבטיח את יכולת הפיקוח של המועצה על הניהול בפועל של כספי הקרן.

סעיף 31 מוצע לקבוע כי מנהל מחלקת הניהול ועובדיה יהיו עובדי בנק ישראל.

סעיפים 32 ו-33 בהתאם להוראת סעיף 53 לחוק מיסוי רווחי נפט, מוצע לקבוע כי נכסי המדינה שבניהול הקרן יכללו את הכנסות המדינה שהתקבלו מהיטל על

השקעה באמצעות
מנהלי השקעות
חיצוניים

35. (א) המועצה תקבע, לפי הצעת ועדת ההשקעות ובאישור ועדת הביקורת, רשימה של גופים המתאימים לניהול חיצוני של השקעות הקרן (בסעיף זה – מנהלי השקעות חיצוניים); קביעת הרשימה כאמור תיעשה בהתאם לאמות מידה שתגבש המועצה לעניין זה; נוסף על כך תקבע המועצה את היקף הנכסים המרבי שניתן להעביר לניהולו של כל מנהל השקעות חיצוני.

(ב) ועדת ההשקעות רשאית להחליט, אם מצאה לנכון לעשות כן, על התקשרות עם מנהל השקעות חיצוני, אחד או יותר, מתוך הרשימה שקבעה המועצה לפי סעיף קטן (א); החליטה ועדת ההשקעות להתקשר עם מנהל השקעות חיצוני כאמור, תתקשר מחלקת הניהול עם מנהל ההשקעות שעליו החליטה ועדת ההשקעות.

פרק ט': השימוש בנכסי הקרן

סימן א': הקצאה שנתית של פירות הקרן למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות

העברת סכום
הקצאה שנתי
לאוצר המדינה

36. (א) אחת לשנה, בהתאם להוראת המועצה ובמועד שתורה ושלא יהיה מאוחר מ-1 במאי באותה שנה, יועבר לאוצר המדינה, מחשבון הקרן, סכום כמפורט להלן, לפי העניין (בסימן זה – סכום ההקצאה השנתי):

(1) בשנת הכספים שתחילתה לאחר יום תחילתו של חוק זה (בסעיף קטן זה – שנת הכספים הראשונה) – סכום השווה ל-3.5% מסך ההכנסות במועד התחילה כמשמעותו בסעיף 48(א);

(2) בשנת הכספים שלאחר שנת הכספים הראשונה ובכל אחת משמונה השנים שלאחריה – סכום השווה ל-3.5% משווי הנכסים שניהלה הקרן ב-31 בדצמבר של שנת הכספים הקודמת;

(3) בכל שנת כספים שלאחר תום התקופה האמורה בפסקה (2) – סכום השווה לתשואה הנומינלית הממוצעת שהניבו השקעותיה של הקרן בעשר השנים שקדמו לאותה שנת כספים, כשהוא מוכפל בשווי הנכסים שניהלה הקרן ב-31 בדצמבר של שנת הכספים הקודמת.

ד ב ר י ה ס ב ר

הנוכחי והן את הדורות הבאים, מוצע לקבוע כי הממשלה תוכל להשתמש, מדי שנה בשנה, למטרות כלכליות, חברתיות וחינוכיות, בסכום מסוים מתוך נכסי הקרן, כמפורט בסעיף. בטווח הארוך ייקבע סכום זה באופן המשקף את הרווח הממוצע על השקעת נכסי הקרן בעשור שקדם לאותה שנת הכספים. המנגנון המוצע מבוסס על המלצת הצוות הבין-משרדי, ומהווה נקודת איזון בין הרצון לשמר את נכסי הקרן כ"כרית ביטחון", היינו כהון הנצבר באופן שוטף ולא משמש להוצאה אלא לצורך התמודדות עם אירועים חריגים, ובין הרצון לאפשר הוצאה מסוימת מנכסי הקרן גם באופן שוטף, בכל שנת תקציב, כהוצאה תקציבית שוטפת לטובת מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות.

על פי המוצע, תתבסס ההקצאה השוטפת לאוצר המדינה, בטווח הארוך, על תשואה שתשיג הקרן על נכסיה, כך שההקצאה השוטפת לא תפגע משמעותית ביכולת לצבור ההון שישמש "כרית ביטחון" כאמור. עם זאת, בעשור הראשון לפעילותה, מוצע לקבוע כי הקרן תעביר סכום השווה ל-3.5% משווי הנכסים שניהלה הקרן בסוף שנת הכספים הקודמת. שיעור זה נקבע מכיוון

סעיף 35 כדי לאפשר ניהול מיטבי של השקעת נכסי הקרן, באופן שוטף, מוצע לאפשר להעביר לניהול השקעות חיצוני חלק מנכסי הקרן.

על פי המוצע, תקבע המועצה, לפי הצעת ועדת ההשקעות ובאישור ועדת הביקורת, רשימה של מנהלי השקעות חיצוניים שניתן להעביר לניהולם נכסים מנכסי הקרן. קביעת הרשימה כאמור תיעשה בהתאם לאמות מידה שתקבע המועצה לעניין זה. המועצה תקבע גם את היקף הנכסים המרבי שניתן להעביר לניהולו של כל מנהל השקעות חיצוני. קביעת היקף הנכסים המרבי כאמור באה להבטיח שליטה של המועצה על מידת פיזור ההשקעות בין גופי השקעה שונים כדי להקטין סיכונים.

ועדת ההשקעות היא הגורם המוסמך להחליט על התקשרות עם מנהל השקעות חיצוני מתוך הרשימה שקבעה המועצה, ואם החליטה כאמור, תבצע מחלקת הניהול את ההתקשרות בפועל.

סעיף 36 בהתאם לתפיסה שלפיה תקבולי המדינה ממשאבי גז ונפט צריכים לשרת הן את הדור

(ב) סכום ההקצאה השנתי לפי סעיף קטן (א) יועבר בדולרים, ולעניין הסעיף הקטן האמור יחושב שווי הנכסים שמנהלת הקרן, בדולרים.

(ג) סכום ההקצאה השנתי יחושב בידי מחלקת הניהול, ויאושר בידי המועצה.

(ד) השר ידווח לוועדת הכספים של הכנסת, במועד העברת סכום ההקצאה השנתי לאוצר המדינה, בדבר הסכום שהועבר כאמור.

37. השימוש בסכום ההקצאה השנתי
סכום ההקצאה השנתי שהועבר לאוצר המדינה לפי הוראות סעיף 36, ישמש למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות כפי שתחליט הממשלה; הוצאות הממשלה שימומנו על ידי הסכום האמור ייקבעו בחוק התקציב השנתי, כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹⁰, כהוצאה מותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיף 5 לחוק האמור.

סימן ב': הלוואה מנכסי הקרן לשם סיוע בהתמודדות עם אירועים חריגים בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת ישראל

38. הלוואה מנכסי הקרן (א) הכנסת, לפי בקשת הממשלה, רשאית לאשר מתן הלוואה מנכסי הקרן לאוצר המדינה, בהתקיים כל אלה:

(1) הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה והשר, לאחר התייעצות עם הנגיד, הכריזה על התקיימותו של אירוע חריג, לרבות אירוע סביבתי, שהוא בעל השפעה שלילית חריגה, במשכה או בעוצמתה, על כלכלת ישראל (בפרק זה – אירוע חריג);

(2) הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה והשר, החליטה כי הפגיעה הכלכלית שנגרמה כתוצאה מהאירוע החריג מצדיקה לקיחת הלוואה מנכסי הקרן;

(3) השר, על יסוד החלטות הממשלה כאמור בפסקאות (1) ו-(2), הגיש לכנסת, באמצעות יושב ראש הכנסת, בקשה מנומקת לקיחת הלוואה מנכסי הקרן לאוצר המדינה, שבה יפורטו היקף הלוואה המבוקשת ותנאיה, ובלבד ששיעור הריבית על הלוואה יהיה שווה לשיעור התשואה לפדיון של איגרות חוב שהנפיקה ממשלת ארצות הברית לתקופה של עשר שנים, נכון למועד מתן הלוואה, בתוספת 1.5%.

ד ב ר י ה ס ב ר

שתחליט הממשלה, וכי הוצאות הממשלה שימומנו על ידי הסכום האמור ייקבעו בחוק התקציב השנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כהוצאה מותנית בהכנסה.

סעיף 38 מטרת הקרן, כאמור בסעיף 3 המוצע, לנהל את הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, בראייה ארוכת טווח, לשם הקצאת פירות הקרן, מדי שנה בשנה, למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות, ולשם סיוע באמצעות נכסי הקרן בהתמודדות עם אירועים חריגים, לרבות אירועים סביבתיים, בעלי השפעה שלילית חריגה על כלכלת ישראל. בסעיף 38 להצעת החוק מוצע לקבוע את ההסדר שיאפשר לממשלה לקיחת הלוואה מתוך נכסי הקרן, וזאת לשם סיוע בהתמודדות עם אירוע חריג בעל השפעה שלילית חריגה, במשכה או בעוצמתה, על כלכלת ישראל, ובתנאים המפורטים בסעיף.

שבשנות פעילותה הראשונות של הקרן קשה לקבוע מהו שיעור התשואה הממוצע של הקרן והוא משקף תשואה נורמטיבית מינימלית אשר סביר להניח שלא תפגע בנכסי הקרן.

עוד מוצע לקבוע כי סכום ההקצאה השנתי שיועבר כאמור יהיה בדולרים וכי שווי נכסי הקרן יחושב לצורך העניין בדולרים, זאת מהטעמים שצוינו לעיל בדברי ההסבר לסעיפים 32 ו-33 המוצעים.

סכום ההקצאה השנתי שיועבר לאוצר המדינה, כאמור, יחושב בידי מחלקת הניהול ויאושר בידי המועצה, זאת כדי להבטיח את שליטתה של המועצה על העברת פירות הקרן וקביעת שיעורם.

סעיף 37 מוצע לקבוע, בהתאם להוראת סעיף 53 לחוק מיסוי רווחי נפט, כי סכום ההקצאה השנתי ישמש למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות, כפי

¹⁰ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

- (ב) אישור הכנסת כאמור בסעיף קטן (א) יתקבל ברוב של 65 חברי הכנסת.
- (ג) אישרה הכנסת לקיחת הלוואה בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), יועבר סכום הלוואה לאוצר המדינה לא יאוחר מתום 30 ימים ממועד מתן האישור כאמור.
39. (א) הכנסת, לפי בקשת הממשלה, רשאית לאשר הקלה בהחזר הלוואה שניתנה לפי הוראות סעיף 38, בהתקיים כל אלה:

- (1) חלפו תשעה חודשים לפחות ממועד מתן הלוואה;
- (2) הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה והשר, לאחר התייעצות עם הנגיד, החליטה כי ההשפעה השלילית החריגה של האירוע החריג שבשלו ניתנה הלוואה או של אירוע חריג אחר שעליו החליטה הממשלה מאוחר יותר לפי סעיף 38, מצדיקה מתן הקלה בהחזר הלוואה;
- (3) השר, על יסוד החלטת הממשלה כאמור בפסקה (2), הגיש לכנסת, באמצעות יושב ראש הכנסת, בקשה מנומקת להקלה בהחזר הלוואה, שבה יפורטו ההקלה המבוקשת והשיקולים המיוחדים המצדיקים, לדעת הממשלה, מתן הקלה כאמור.
- (ב) אישור הכנסת כאמור בסעיף קטן (א) יתקבל ברוב של 65 חברי הכנסת.
- (ג) בסעיף זה, "הקלה בהחזר הלוואה" – שינוי תנאי הלוואה, לרבות שינוי תקופת החזר, שינוי שיעור הריבית או מתן פטור, מלא או חלקי, מהחזר הריבית או מהחזר קרן הלוואה.

פרק י': שונות

40. (א) מנהל מחלקת הניהול יערוך ויגיש לאישור המועצה, בתוך 45 ימים מתום כל רבעון, דוח כספי רבעוני מסוקר, הכולל, בין השאר, פירוט כל נכסי הקרן ביום האחרון של הרבעון שלגביו נערך הדוח, מאזן, דוח רווח והפסד ודוח דבר שינויים בהון העצמי; הדוח הכספי הרבעוני ייערך על פי כללים חשבונאיים מקובלים בהתאמה לפעילות המיוחדת של הקרן.
- (ב) המועצה תדון בדוח הכספי הרבעוני של הקרן שהוגש לה לפי הוראות סעיף קטן (א), תאשר, ותגיש את הדוח המאושר לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, בתוך 30 ימים מהמועד שבו הוגש לה הדוח כאמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

בדומה להחלטה על לקיחת הלוואה, מוצע לקבוע גם לעניין מתן הקלה בהחזר הלוואה, מנגנון קבלת החלטות ייחודי, אשר יבטיח השגת הסכמה רחבה, הן בממשלה והן בכנסת, לצורך אישור ההקלה כאמור.

סעיפים 40 ו-41 יוגיש למועצה דוח כספי שנתי וכן דוח כספי רבעוני, במטרה לאפשר פיקוח ובקרה על ניהול כספי הקרן.

המועצה תדון בדוחות הכספיים האמורים ותגישם, לאחר מתן אישורה, לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, זאת כדי להביא גם לפיקוח פרלמנטרי על ניהול השקעות הקרן.

ההסדר המוצע מבטיח כי לקיחת הלוואה כאמור תתאפשר רק בהליך ייחודי ומורכב, שיש בו כדי להבטיח כי המדובר בהחלטה הנשענת על הסכמה רחבה במיוחד, הן מטעם הממשלה – על יסוד הצעה מטעם ראש הממשלה והשר, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל – והן מטעם הכנסת, בהחלטה שתתקבל ברוב של 65 חברי הכנסת לפחות.

סעיף 39 בהמשך לסעיף 38 המוצע הקובע תנאים למתן הלוואה מנכסי הקרן, מוצע לקבוע תנאים, אשר בהתקיימם תאושר לממשלה הקלה בהחזר הלוואה כאמור, לרבות שינוי תקופת החזר או שיעור הריבית ואף קבלת פטור, מלא או חלקי, מהחזר קרן הלוואה או הריבית.

על פי המוצע, הקלה כזו תתאפשר רק אם חלפו תשעה חודשים לפחות ממועד מתן הלוואה ואם ההצדקה למתן ההקלה נובעת מהאירוע החריג שבשלו ניתנה הלוואה או מאירוע חריג אחר.

41. דוח כספי שנתי (א) מנהל מחלקת הניהול יערוך ויגיש לאישור המועצה, בתוך 60 ימים מתום כל שנת כספים, דוח כספי שנתי המבוקר בידי רואה החשבון המבקר של הקרן, הכולל, בין השאר, פירוט כל נכסי הקרן ביום 31 בדצמבר של שנת הכספים שלגביה נערך הדוח, מאזן מבוקר, דוח רווח והפסד ודוח בדבר שינויים בהון העצמי; הדוח הכספי השנתי יערוך על פי כללים חשבונאיים מקובלים בהתאמה לפעילות המיוחדת של הקרן.
- (ב) המועצה תדון בדוח הכספי השנתי של הקרן שהוגש לה לפי הוראות סעיף קטן (א), תאשרו, ותגיש את הדוח המאושר לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, בתוך 30 ימים מהמועד שבו הוגש לה הדוח כאמור.
42. דרישת מידע ממחלקת הניהול המועצה רשאית לדרוש מכל אדם הממלא תפקיד במחלקת הניהול להגיש לה, או למי מטעמה, דיווח בכל עניין הנוגע לפעולותיה של הקרן, וכן כל מידע או מסמך באותו עניין; דרשה המועצה כאמור, תמולא הדרישה בתוך 15 ימים מיום שניתנה.
43. תקציב הקרן ומחלקת הניהול (א) תקציב הקרן ייקבע בחוק התקציב השנתי, כתחום פעולה נפרד, כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹¹; הממונה על תחום פעולה זה יהיה השר.
- (ב) תקציב הקרן ישמש למימון הוצאות תפעול הקרן, לתשלום גמול והחזר הוצאות לחברים במסודות הקרן ובוועדת האיתור, שאינם עובדי המדינה, ולתשלום שכר המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר של הקרן, בהתאם להוראות לפי חוק זה.
- (ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב), תקציב הקרן לא ישמש למימון פעילותה של מחלקת הניהול; פעילות מחלקת הניהול, לרבות שכר מנהל מחלקת הניהול ועובדיה, תמומן מתקציב בנק ישראל.
- (ד) המועצה תגיש לאישור השר, בעבור כל שנת כספים, הצעה בדבר תקציב הקרן.
- (ה) השר רשאי לקבוע הוראות לעניין תקציב הקרן, לרבות אופן הכנתו, אישורו ודרכי שינויו.
44. מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר (א) המועצה תמנה לקרן, לפי הצעת ועדת הביקורת, מבקר פנימי; על המבקר הפנימי יחולו הוראות חוק החברות, החלות על מבקר פנימי של חברה ציבורית, בשינויים המחויבים, ואולם הממונה הארגוני על המבקר הפנימי יהיה יושב ראש ועדת הביקורת.
- (ב) המועצה תמנה לקרן רואה חשבון מבקר; על רואה החשבון המבקר יחולו הוראות חוק החברות, החלות על רואה חשבון מבקר של חברה, בשינויים המחויבים.
- (ג) המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר ימונו לתקופת כהונה של ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה אחת נוספת.
- (ד) השר יקבע את שכרם של המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 42 מוצע לקבוע שמכות כללית למועצה לדרוש מכל אדם הממלא תפקיד במחלקת הניהול להגיש לה או למי מטעמה, דיווח בכל עניין הנוגע לפעולותיה של הקרן, וכן כל מידע או מסמך באותו עניין, וזאת כדי להבטיח יכולת מעקב ופיקוח אפקטיבית בידי המועצה.
- סעיף 43 מוצע לקבוע כי תקציב הקרן ייקבע בחוק התקציב השנתי, כתחום פעולה נפרד, כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וכי הממונה על תחום פעולה זה יהיה השר. כמו כן מובהר כי תקציב הקרן לא ישמש למימון פעילותה של מחלקת הניהול, לרבות שכר
- מנהל מחלקת הניהול ועובדיה, אשר תמומן מתקציב בנק ישראל.
- סעיף 44 מוצע לקבוע כי המועצה תמנה לקרן מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר, וכי הוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999, יחולו על בעלי תפקיד אלה, בשינויים המחויבים. לעניין מבקר הפנים של הקרן, מוצע לקבוע כי הממונה הארגוני עליו יהיה יושב ראש ועדת הביקורת. כמו כן מוצע לקבוע את תקופת כהונתם ואת אופן קביעת שכרם, כמפורט בסעיף.

¹¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

45. לעניין תשלום מס, ארנונה, אגרה וכל תשלום חובה אחר, דין הקרן כדין המדינה. פטור מתשלומי חובה
46. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, לרבות בעניינים אלה: ביצוע ותקנות
- (1) סדרי עבודתם של מוסדות הקרן;
- (2) הפרטים והמידע שייכללו ברוח הכספי הרבעוני וברוח הכספי השנתי, כמשמעותם בסעיפים 40 ו-41, אופן הכנתם, אישורם ופרסומם.
47. בחוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011¹², במקום סעיף 53 יבוא:
- "ניהול כספי ההיטל 53. הכספים שהתקבלו מהיטל לפי חוק זה ינוהלו בהתאם להוראות חוק הקרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט, התשע"ג-2013."
48. תחילתו של חוק זה במועד שיקבע השר בצו, ושוב יגיעו הכנסות המדינה מהיטל על רווחי נפט שנגבו מיום פרסומו של חוק זה ואילך לסכום העולה על שני מיליארד שקלים חדשים (בסעיף זה – סך ההכנסות במועד התחילה).
- (א) ביום תחילתו של חוק זה יועבר מאוצר המדינה לחשבון הקרן סכום השווה לסך ההכנסות במועד התחילה, לאחר שהומר לסכום בדולרים.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 45 מוצע להבהיר כי לעניין תשלום מס וכל תשלום חובה אחר, דין הקרן כדין המדינה.
- סעיף 47 סעיף 53 לחוק מיסוי רווחי נפט קובע לאמור:
- "קרן לניהול כספי היטל על רווחי נפט
53. (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)."
- סעיף 48 מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק המוצע במועד שיקבע השר בצו, ושוב יגיעו הכנסות המדינה מהיטל רווחי נפט שנגבו מיום פרסומו של החוק המוצע ואילך, לסכום העולה על שני מיליארד שקלים חדשים. מועד זה נקבע כדי שהקמת הקרן תבצע רק לאחר שיצטבר סכום משמעותי לניהול בידי הקרן, אשר יצדיק את הקמתה. בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי במועד התחילה האמור יועבר הסכום האמור מאוצר המדינה לחשבון הקרן.

¹² ס"ח התשע"א, עמ' 806.

