

יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ו-2022 – תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, לתקן את החלטה מס' 289 מיום 1 באוגוסט 2021 בעניין "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ואילך" (להלן – **ההחלטה**), כפי שתוקנה בהחלטה מס' 551 מיום 24 באוקטובר 2021, כך שבנספח להחלטה -

(1) במקום:

משרד	מספר תכנית	שם תכנית	סכום בשנת 2021 (אלפי ש"ח)	סכום בשנת 2022 (אלפי ש"ח)	פירוט
משרד ראש הממשלה	045101	מטה המשרד	111,100	70,900	פעולות, טיפול בהתמכרויות, קליטת עולי צרפת
משרד ראש הממשלה	045213	משרד ההתיישבות	86,000	100,000	החטיבה להתיישבות, גרעיני משימה עירוניים, מכינות ומכינות חצי שנתיות
משרד הביטחון	151101	הוצאות ביטחוניות	20,100	21,600	קניות ושירותים אחרים, שכר לימוד לילדים בחטיבה עליונה - פנימייה צבאית, עידוד שירות חיילים חרדים
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות - פעולות ושכר	-	10,000	תוכנית מורשה בתפוצות
משרד החינוך	206002	המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה	82,706	85,706	תמיכה בתנועות נוער וארגונים, תנועות נוער עולמיות, מורים שליחים בחול
משרד החינוך	206701	פעילות ופרויקטים	94,000	99,000	תכניות לנוער בסיכון ציוני דתי, מענק ירושלים בחינוך, חינוך בלתי פורמלי, פעילות בלתי פורמלית, שירות לאומי ומורות מתנדבות, מוסדות תורניים, חינוך בלתי פורמלי, כפרי סטודנטים, תקצוב רשתות החינוך

הטכנולוגי, גרעינים תורניים					
תמיכה בהקמת מוסדות דת, פעולות למנהלת לזהות יהודית, תמיכות	112,000	89,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
השתתפות ברשות לשירות לאומי אזרחי	2,000	15,000	מנהלת שירות האזרחי לאומי	366001	תעסוקה

יבוא :

משרד	מספר תכנית	שם תכנית	סכום בשנת 2021 (אלפי ש"ח)	סכום בשנת 2022 (אלפי ש"ח)	פירוט
משרד ראש הממשלה	045101	מטה המשרד	124,100	57,900	פעולות, טיפול בהתמכרויות, קליטת עולי צרפת
משרד ראש הממשלה	045213	משרד ההתיישבות	86,000	86,000	החטיבה להתיישבות, גרעיני משימה עירוניים, מכינות
משרד הביטחון	151101	הוצאות ביטחוניות	23,100	24,300	קניות ושירותים אחרים, שכר לימוד לילדים בחטיבה עליונה - פנימייה צבאית, עידוד שירות חיילים חרדים, גרעיני נח"ל
חינוך	206001	פעילויות מטה מרכזיות - פעולות ושכר	-	13,000	תכנית מורשה בתפוצות, מורים שליחים בחול
משרד החינוך	206002	המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה	101,800	115,800	גרעיני חינוך לאומי, גרעינים תורניים, חינוך בלתי פורמלי, תמיכה בתנועות נוער וארגונים, תנועות נוער עולמיות, כפרי סטודנטים, מכינות אופק לנוער, הדרכה בתחומי הטבע והסביבה
משרד החינוך	206701	פעילות ופרויקטים	69,500	74,500	תכניות לנוער בסיכון ציוני דתי, מענק ירושלים בחינוך, פעילות בלתי פורמלית, שירות לאומי ומורות מתנדבות, תקצוב רשתות החינוך הטכנולוגי חוגי סיור, פעילות מוזיאוני שואה

הלוואות מותניות לסטודנטים במוסדות להכשרת מורים	2,000	2,000	תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה	206801	משרד החינוך
תמיכה בהקמת מוסדות דת, פעולות למנהלת לזהות יהודית, תמיכות	110,000	89,000	תמיכה בשירותי דת	220102	שירותי דת
בתי עלמין	2,000	-	בתי עלמין	220103	שירותי דת
רשות לשירות לאומי אזרחי	15,000	2,000	מנהלת שירות האזרחי לאומי	366001	תעסוקה

הנספח להחלטה המתוקן, המלא, יפורסם באתר משרד האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 1 באוגוסט 2021 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 289, שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ואילך" (להלן – **ההחלטה**). בהחלטה נקבע, בין היתר, כי יוקצה באופן חד פעמי סכום שלא יעלה על 700 מיליוני ש"ח בשנת 2021 ו- 700 מיליוני ש"ח בשנת 2022, לצורך יישום הסכמים קואליציוניים, בהתאם לייעוד הפרטני של הסכומים כמפורט בנספח להחלטה. עוד נקבע כי התקציבים המוקצים בנספח להחלטה יוצגו בפני ועדת הכספים של הכנסת במועד אישור חוקי התקציב לשנים 2021 ו-2022.

במסגרת הנספח להחלטת הממשלה, פורטה החלוקה לתכניות התקציביות בכל משרד ועבור הנושאים להם מיועד התקציב. עוד נקבע בהחלטה כי התקציבים המפורטים בנספח להחלטה יתוקצבו בנפרד במסגרת התקציב וזאת בתכניות הרזרבה של משרדי הממשלה השונים שאליהם הם מיועדים למעט במקרים שבהם התקבלה חוות דעת משפטית ומקצועית לפיה ניתן להעביר את התקציבים לתקנות מפורטות (להלן – התקנות הייעודיות). העברת התקציבים לתקנות הייעודיות של אותם משרדים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה יתוקצבו בתקנות ייעודיות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2019 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי לא ייפתחו תקנות ייעודיות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה: הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין; תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

ביום 24 באוקטובר 2021, קיבלה הממשלה החלטה מס' 551 (להלן – **החלטה 551**), המתקנת, בין היתר, את הנספח להחלטה, כאשר במסגרת זו עודכנו העניינים והסכומים הנובעים מהסכמים קואליציוניים שהתקבלו מיום קבלת ההחלטה ועד למועד תיקונה כאמור. לאור תהליך מקצועי שבוצע על ידי משרדי הממשלה לבחינת התאמת השימושים המיועדים של התקציבים האמורים למבנה התקציב, ובשים לב לאמור ביחס לתקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, מוצע לתקן את הנספח להחלטה כפי שהוא תוקן בהחלטה 551. יצויין כי כל האמור ביחס לסכומים אלו בהחלטה ובהחלטה 551, ובפרט הקצאתם לתקנות הייעודיות, מותנה בקבלת חוות דעת משפטית ומקצועית בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 289 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2021-2022".

החלטה מס' 551 מיום 24 באוקטובר 2021, שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ואילך, תיקון החלטות ממשלה, מענקים ביטחוניים לרשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון והמשך ההיערכות הפיסקאלית להתמודדות עם משבר הקורונה בשנת 2022".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי : הצהרתי

סיווג משני : אחר

תחום פעולה עיקרי : אחר

מוגש על ידי שר האוצר

י"ג בכסלו התשפ"ב
17 בנובמבר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ו-2022 – תיקון החלטות ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לצורך הגברת השקיפות בהליך הקצאת התקציבים הנובעים מההסכמים הקואליציוניים, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.801 מחודש מרץ 2015 בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן – **הנחיית היועץ**), הוחלט במסגרת החלטת הממשלה מס' 289 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 289**), שהתקבלה יחד עם אישור חוקי התקציב לשנים 2021 ו-2022, להקצות סכומים כמפורט בהחלטה האמורה ובנספח שצורף לה, לצורך יישום הסכמים קואליציוניים לשנים 2021 ו-2022. ביום 24 באוקטובר 2021 תוקן הנספח להחלטה 289 במסגרת החלטת ממשלה מס' 551 (להלן – **החלטה 551**).

יצוין כי הנחיית היועץ עוסקת הן ביישום הסכמים קואליציוניים שנכרתו לקראת הקמת הממשלה הנוגעים לחוק התקציב והן לגבי הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב, וזאת בין אם הסיכום נערך בכתב ובין אם בעל פה.

הסכומים האמורים בהחלטות הממשלה עוגנו בנפרד במסגרת תכניות הרזרבה של משרדי הממשלה השונים שאליהם הם מיועדים למעט במקרים שבהם התקבלה חוות דעת משפטית ומקצועית לפיה ניתן להעביר את התקציבים לתקנות מפורטות (להלן – **התקנות הייעודיות**). בהתאם להנחיית היועץ רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית ומקצועית, יוקצו הכספים בתקנות הייעודיות לצורך הוצאתן, בהתאם לייעוד המפורט בטבלה המצורפת כנספח להחלטה 289, לאחר תיקונו. יודגש כי אין באזכורם של הגופים הנזכרים בנספח להחלטה כדי לגרוע מכלל הבדיקות המשפטיות והמקצועיות הנדרשות.

ביום 4 בנובמבר 2021 אושרו חוקי התקציב לשנים 2021 ו-2022. בהתאם להנחיית היועץ פירוט הייעודים של כל ההסכמים הפוליטיים תקציבים הוצגו כנדרש בוועדת הכספים של הכנסת בטרם ההצבעה על הצעות חוקי התקציב האמורים בוועדה. עוד נקבע בהנחיית היועץ שינוי ייעוד הכספים ביחס לאותו פירוט ייעשה בהחלטת ממשלה, בלבד.

בהתאם להנחיית גורמים פוליטיים כמו חברי כנסת, סיעות הכנסת, שרים או סגני שרים שאינם מכהנים במשרד ממנו מועבר התקציב, או במשרד אליו הוקצה התקציב אינם גורם מוסמך על פי דין ולכן לא ייקחו חלק ביישום ההסכם ולא יתקבלו מהם הנחיות או הבהרות לעניין הקצאת הכספים והשימוש בהם. עוד נקבע כי אם לאחר אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית התברר שלא ניתן ליישם את ההסכם הפוליטי התקציבי (מטעמים משפטיים או מקצועיים) אין לייעד מחדש את הכספים לפי בקשת הגורם הפוליטי שעמו נכרת ההסכם הפוליטי שלא ניתן ליישם.

בהתאם להנחיית היועץ החליכים האמורים הם תנאי ליישום ההסכם.

כעת, ולאחר אישור חוקי תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2021 התעורר צורך, בין היתר לאחר שיח מקצועי עם המשרדים, לתקן את חלוקת הסכומים לתכניות השונות כך שתהיה התאמה בין השימושים שעל בסיסם גובש הנספח להחלטות האמורות לבין פירוט התקציב לתכניות ולתקנות השונות וזאת בשים לב לאמור בהנחיית היועץ לפיו הקצאת הכספים תהיה על בסיס התקנות הקיימות ולא יהיה ביישום ההסכמים הקואליציוניים משום יצירת תקנות חדשות. בהתאם לכך, מוצע לאשר בממשלה תיקונים בנספח להחלטה 289, כפי שתוקן בהחלטה 551, והכל כמפורט בהצעת ההחלטה.

יצוין כי הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין. כמו כן, תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף לתכנית הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, התיקונים לנספח הם לצורך טיוב הקצאת הסכומים בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנכרתו לפני אישור חוקי התקציב לשנים 2021 ו-2022, והכל כמפורט בהצעת ההחלטה. יובהר כי התיקונים המוצעים בהצעת ההחלטה אינם בגדר שינוי ייעוד של הכספים ואינם נובעים בשל כך שלא ניתן ליישם את ההסכם הפוליטי התקציבי המקורי אלא לצורך התאמת הנספח להחלטה להסכם שנכרת.

בנוסף, בהתאם להנחיית היועץ הקצאת הכספים בהתאם להחלטות הממשלה והעברת הסכומים הנדרשים לשם כך, אשר טעונים אישור ועדת הכספים של הכנסת, תתבצענה רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית ומקצועית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

כאמור, הקצאת הכספים בהתאם להחלטות הממשלה והעברת הסכומים הנדרשים לשם כך אשר טעונים אישור ועדת הכספים של הכנסת תתבצענה רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית ומקצועית.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם