

היערכות לקליטת עלייה

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהמשך להחלטת הממשלה 1276 מיום 14 במרץ 2022, שעניינה "היערכות מהירה לקליטת עלייה מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור" ובשל הצורך המתגבר בהיערכות לקליטת עולים חדשים שיגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס (להלן: העולים), בעקבות מצב החירום והלחימה באוקראינה והשלכותיהם על שגרת החיים במדינות אלו, מוצע לפעול להיערכות כוללת לקליטת עלייה המונית במהלך שנת 2022.

2. לצורך עמידה במסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, לשנת 2022 ואילך, ובהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), ולצורך מימון כלל ההוצאות הנדרשות לקליטת העולים, לבצע שינויים בסדר העדיפות הממשלתית, כדלקמן:

א. להפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשיעור של 0.9% בשנת הכספים 2022 ואילך, כמפורט בנספח א'.

ב. בהתאם לכך, יופחת גם בסיס ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה, בהתאמה לשיעורי ההפחתה הכוללים בסעיף (א) לעיל ועל מנת לעמוד בשיעורי ההפחתה בסעיף 1.

ג. ההפחתה האמורה בסעיף (א) תבוצע על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות ותחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות כאמור.

ד. ההפחתה האמורה תבוצע בשיעור זהה מכל אחת מהתקנות כך שסך ההפחתה תגיע לסכום הכולל של ההפחתה כפי שנקבעה ביחס לכל משרד כמפורט בסעיף 1 לעיל. על אף האמור, לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעורי התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים, ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק) ובתקנות אשר ההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.

ה. על אף האמור בסעיף (ד), רשאים משרד ממשלתי ואגף התקציבים במשרד האוצר להסכים ביניהם על שיעור הפחתה שונה לכל תקנה ותקנה אשר בתחום סמכותו של אותו משרד, ובלבד שהסך הכולל של סכום ההפחתה המשרדי לא ישתנה.

ו. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית, החל בשנת הכספים 2022 את בסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי בהתייחס לשיעור ההפחתה האמור בסעיף א' לעיל.

ז. להטיל על שרת הכלכלה ושר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית, החל בשנת הכספים 2022, את בסיס התקציב של שירות התעסוקה בשיעור ההפחתה האמור בסעיף א' לעיל.

ח. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בבסיס התקציב של שנת הכספים 2022, וזאת בהתייחס לשיעור ההפחתה האמור בסעיף 1 לעיל, ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה החל בשנת הכספים 2022 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

ט. התקציב האמור בהחלטה זו מהווה אומדן לעלות קליטה של עד 25,000 עולים, ויוקצה על ידי משרד האוצר בהתאם להחלטה זו ולפי מסגרת הפעולה המאזנת כמפורט בסעיף זה. ככל שתבקש הגדלת היקף הוצאות הממשלה בגין פעילות קליטת העלייה מעבר לגובה הפעולה המאזנת כאמור, הרי שבהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, ולצורך מימון ההוצאות, הנושא יהיה בכפוף להחלטת ממשלה נוספת.

3. להנחות את משרדי הממשלה לפעול לקדם את המאמצים לקליטת העולים בישראל באמצעות קליטה נוחה ומהירה יותר של העולים החדשים והסרת חסמים ביורוקרטיים בתהליכי הקליטה והשיכון של העולים בישראל, תוך מתן מענה בכלל תחומי החיים, ובין היתר באלה:

א. **מתן מענה סוציאלי בטווח המיידי והקצר לעולים** - יישום מתווה קליטת העלייה בהתאם להמלצת צוות מנכ"לים של מנכ"ל רה"מ, מנכ"ל משרד הקליטה והעלייה, מנכ"ל משרד השיכון ונציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר בנוגע למתן מענק הסתגלות לעולים ומועמדי עלייה מאזורי המלחמה שבין רוסיה לאוקראינה כפי שמובאת בפני הממשלה במקביל להחלטה זו.

ב. **מתן מענה לקליטת תלמידים במערכת החינוך.**

ג. **תגבור פעילות משרד הקליטה ומערך הקליטה.**

ד. **מתן מענה לקליטה במערכת הבריאות.**

ה. **מתן מענה שיכון ודיור לעולים.**

נספח א'

סעיף	שם הסעיף	שווי (באלש"ח)	ההפחתה
01	נשיא המדינה ולשכתו	167	
04	משרד ראש הממשלה	17,020	
05	משרד האוצר	6,659	
06	משרד הפנים	764	
07	המשרד לביטחון הפנים	36,070	
08	משרד המשפטים	4,277	
09	משרד החוץ	5,287	
10	מטה לביטחון לאומי	110	
12	גמלאות ופיצויים	174	
13	הוצאות שונות	1,417	
15	ביטחון	50,000	
16	הוצאות חירום אזרחיות	5,225	
17	תאום הפעולות בשטחים	258	
18	הרשויות המקומיות	11,929	
19	מדע, תרבות וספורט	8,975	
20	משרד החינוך	33,097	
21	ההשכלה הגבוהה	27,174	
22	המשרד לשירותי דת	2,975	
23	משרד הרווחה	23,802	
24	משרד הבריאות	16,363	
25	הרשות לניצולי השואה	684	
26	המשרד להגנת הסביבה	2,076	
29	משרד הבינוי והשיכון	795	
30	משרד העלייה והקליטה	8,446	
31	הוצאות ביטחוניות שונות	31,026	
33	משרד החקלאות	10,058	
34	משרד האנרגיה	3,832	
36	תעסוקה	20,620	
37	משרד התיירות	1,261	
38	כלכלה ותעשייה	17,485	
39	משרד התקשורת	250	
40	משרד התחבורה	2,001	
41	רשות ממשלתית למים וביו	354	
42	מענקי בינוי ושיכון	5,667	

43	המרכז למיפוי ישראל	384
51	דיוור ממשלתי	1,307
52	המשטרה ובתי הסוהר	3,217
54	רשויות פיקוח	17,111
60	חינוך	17,003
67	בריאות	5,023
68	רשות האוכלוסין	3,681
70	שיכון	13,167
73	מפעלי מים	4,359
76	תעשייה	1,504
78	תיירות	2,260
79	תחבורה	61,011
83	הוצאות פיתוח אחרות	13,678

לאור חשיבותה של החלטה זו, על אף שהחלטת ממשלה מספר 279 לא חלה על סעיף תקציב 15, במסגרת החלטה זו יופחת מסעיף 15 סך של 50 מיליון ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי

בשבועות האחרונות התגברה העלייה לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס, כתוצאה מהלחימה המתנהלת באזור זה. עד ליום 06.04.2022 נחתו בישראל כ- 10,900 בעלי אשרות או זכאי עלייה. במסגרת פעילות משרד הקליטה, ניתן מענה רחב לכלל העולים, לרבות אספקה של אפשרויות שיכון לטווח המידי לעולים ללא משפחה או קרובים בישראל. כמו כן, בהובלת משרד הקליטה, הועמדו לעולים מנגנוני סיוע ותמיכה בכלל תחומי החיים לרבות בריאות, חינוך ורווחה.

במסגרת היערכות הממשלה להמשך קליטת העלייה ולמתן מענה לאוכלוסייה שהגיע עד כה לישראל, מוצע להקצאות משאבים לפעילויות ממשלתיות שונות, ובעיקרן קליטה, שיכון ודיוור, בריאות וחינוך במטרה לאפשר את הקליטה המהירה והמיטבית ביותר שניתן של העולים בקהילה בישראל. לצורך כך, מוצע להפחית 0.9% מתקציבי משרדי הממשלה, כמפורט בנספח א', לצורך ביצוע פעולה מאזנת לפעולות קליטת העלייה.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנים הסמוכות לאחר שנת התקציב, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשנ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב הממשלה תהיה רשאית לקבל החלטה חדשה שבביצועה כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או הפחתת הכנסות, אם נקטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לכך מוצע לנקוט בפעולה מאזנת לצורך מימון הגדלת ההוצאות הכרוכות בהצעת ההחלטה באמצעות הפחתת רוחבית של 0.9 אחוז מתקציבי משרדי הממשלה, וזאת בנוסף להפחתות קודמות שנעשו, כמפורט בהצעת ההחלטה. כמו כן, מוצע להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להורות לביטוח הלאומי על הפחתה בתקציבו באותו ולהטיל על שרת הכלכלה ועל שר האוצר להורות לשירות התעסוקה על הפחתה בתקציבו בשיעור כאמור.

בנוסף, מוצעת הפחתה רוחבית של 0.9 אחוז בתקציבי משרדים הממשלה לשנת 2022 לטובת

מימון העלויות הכרוכות בהצעת ההחלטה בשנת 2022.

עוד מוצע להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם החל משנת 2022 באותו שיעור.

סיוע סוציאלי – סעיף 1(א)

מצב החירום שנוצר בעקבות אירועי המלחמה באוקראינה, הביא לכך שהעולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס לרוב מגיעים לישראל בחופזה ועם משאבים מועטים. לפיכך, הוחלט על יצירת מתווה סיוע סוציאלי לעולים החדשים שיינתן ע"י משרד הקליטה, על מנת לאפשר להם השתלבות מהירה ככל האפשר ואפקטיבית בקהילה. הסיוע יינתן באופן מיידי לכלל העולים שהגיעו לארץ עקב המלחמה באוקראינה. מתווה הסיוע, אשר יובא בהחלטת ממשלה במקביל להחלטה זו, צפוי להביא להגדלה משמעותית של ההכנסה הפנויה שבידי העולים החדשים, ולאפשר השתלבות מהירה ויעילה של העולים בקרב החברה הישראלית.

חינוך – סעיף 1(ב)

המישור המרכזי לקליטת התלמידים העולים והפליטים הוא שילובם במערכת החינוך על ידי שילובם בכיתות לימוד קיימות ופתיחת כיתות חדשות, מענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים, מתן מענים מיוחדים לבתי הספר עתירי עולים ותמריצים לקליטת מורים עולים.

אגף קליטת תלמידים במשרד החינוך עולים במספר מישורים להקל על התלמידים העולים בהשתלבותם בחברה על ידי הנחלת השפה העברית במסגרת האולפנים, מתן מענים סוציאליים רגשיים, לרבות פעילויות וסדנאות לשילוב בקהילה ופעולות עם ההורים. בנוסף, כחלק מתהליך הקליטה ובמטרה להפחית מצוקות רגשיות, תאורגן על ידי משרד החינוך מעטפת של הפעולות הפגתיות וטיולים עבור העולים.

קליטה – סעיף 3(ג)

בשל מצבם המיוחד של העולים ממדינות אלה, הוחלט לאפשר לכל משפחה להשתכן בבתי מלון ברחבי הארץ על חשבון המדינה לתקופת התאקלמות בטווח המיידי. כמו כן, יש לתגבר את פעילות משרד הקליטה לצורך קליטה משמעותית של עולים חדשים בקהילה, על מנת לשלבם באופן המיטבי בקהילה הישראלית.

בריאות – סעיף 3(ד)

על מנת להבטיח את אספקת השירותים הרציפה לכלל האוכלוסייה, מדי שנה מקודם תקצוב סל השירותים בשיעור הגידול הדמוגרפי, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קליטת העלייה צפויה להגדיל את המדדים הדמוגרפיים בכ- 0.2%-0.3% ובכך להגדיל את סך עלויות סל השירותים הרפואיים מעבר לגידול הדמוגרפי הקבוע.

תקציב

כמפורט בהחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלבנטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1276 מיום 14 במרץ 2022 שעניינה "היערכות מהירה לקליטת עלייה מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה מצורפת להצעה להחלטה.

סיווגים*

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: הצהרתי

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שר האוצר

ז' בניסן התשפ"ב

08 באפריל 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה : היערכות לקליטת עלייה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

בשבועות האחרונות התגברה העלייה לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס, כתוצאה מהלחימה המתנהלת באזור זה. עד ליום 6 באפריל 2022 נחתו בישראל כ- 10,900 בעלי אשרות או זכאי עלייה. במסגרת פעילות משרד הקליטה, ניתן מענה רחב לכלל העולים, לרבות אספקה של אפשרויות שיכון לטווח המידי לעולים ללא משפחה או קרובים בישראל. כמו כן, בהובלת משרד הקליטה, הועמדו לעולים מנגנוני סיוע ותמיכה בכלל תחומי החיים לרבות בריאות, חינוך ורווחה.

במסגרת היערכות הממשלה להמשך קליטת העלייה ולמתן מענה לאוכלוסייה שהגיע עד כה לישראל, מוצע להקצות משאבים לפעילויות ממשלתיות שונות, ובעיקרן קליטה, שיכון ודיוור, בריאות וחינוך במטרה לאפשר את הקליטה המהירה והמיטבית ביותר של העולים בקהילה בישראל. לצורך כך, מוצע להפחית 0.9% מתקציבי משרדי הממשלה, כמפורט בנספח א' להחלטה, לצורך ביצוע פעולה מאזנת, בין היתר לטובת הפעולות הבאות :

1. מתן מענה סוציאלי בטווח המידי והקצר לעולים - יישום מתווה קליטת העלייה בהתאם להמלצת צוות מנכ"לים של מנכ"ל רה"מ, מנכ"ל משרד הקליטה והעלייה, מנכ"ל משרד השיכון ונציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר בנוגע למתן מענק הסתגלות לעולים ומועמדי עלייה מאזורי המלחמה שבין רוסיה לאוקראינה כפי שמובאת בפני הממשלה במקביל להצעה זו, בהחלטת ממשלה נפרדת ;
2. מתן מענה לקליטת תלמידים במערכת החינוך ;
3. תגבור פעילות משרד הקליטה ומערך הקליטה ;
4. מתן מענה לקליטה במערכת הבריאות ;
5. מתן מענה שיכון ודיוור לעולים.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המירבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנים הסמוכות לאחר שנת התקציב, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, הממשלה תהיה רשאית לקבל החלטה חדשה שבביצועה כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או הפחתת הכנסות, אם נקטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לכך מוצע לנקוט בפעולה מאזנת לצורך מימון הגדלת ההוצאות הכרוכות בהצעת ההחלטה באמצעות הפחתה רוחבית של 0.9 אחוז מתקציבי משרדי הממשלה, וזאת בנוסף להפחתות קודמות שנעשו, כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר. כמו כן, מוצע להטיל על שר ההרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות לביטוח הלאומי על הפחתה בתקציבו באותו ולהטיל על שרת הכלכלה ושר האוצר להורות לרשות התעסוקה על הפחתה בתקציבה בשיעור כאמור.

בנוסף, מוצעת הפחתה רוחבית של 0.9 אחוז בתקציבי משרדים הממשלה לשנת 2022 לטובת מימון העלויות הכרוכות בהצעת ההחלטה בשנת 2022.

עוד מוצע להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם החל משנת 2022 באותו שיעור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

אין.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.10.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם