

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. לבצע שינויים בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשם מימון עלויות מבצע "צוק איתן" והשלכותיו, כמפורט להלן:
 - א. מימון חלק מההוצאות הנוספות והחד פעמיות שנוצרו למשרד הביטחון בגין מבצע "צוק איתן" בשנת 2014.
 - ב. מימון החלק התוספתי של ההוצאות לחיזוק החוסן האזרחי ביישובי עוטף עזה בסך 940 מיליון ₪ בפריסה רב שנתית, בהתאם לאמור בסעיף 2 להחלטה זו.
 - ג. מימון כלל ההוצאות החד פעמיות לחיזוק החוסן הביטחוני ביישובי עוטף עזה בסך 196.6 מיליון ש"ח בשנת 2014, בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטה זו.
2. בהמשך לסעיף 1 בהחלטת ממשלה מס' 1963 מיום 10 באוגוסט 2014, להביא לאישור הממשלה, בתוך שבוע, תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה בהיקף כולל של 1.3 מיליארד ש"ח, בפריסה על פני כ-5 שנים, מהם 940 מיליון ש"ח תקציב תוספתי ו-360 מיליון ש"ח מתקציבי המשרדים השותפים להחלטה.
3. נוכח המצב הביטחוני הייחודי בעוטף עזה והצורך בחיזוק, בהקמה ובהסדרה של מרכיבי מיגון וביטחון ביישובים באזור, לתגבר באופן חד פעמי את תקציב הוצאות חירום אזרחיות (סעיף 16 בתקציב) בסכום של 196.6 מיליון ש"ח בשנת 2014 לצורך מרכיבי מיגון וביטחון ביישובים וברשויות בעוטף עזה, כמפורט בנספח א'.
4. להטיל על שר הביטחון להקים, להשלים, ולהתאים מרכיבי מיגון וביטחון ברשויות המקומיות בעוטף עזה בהתאם לתוכנית שיקבע. יישובי עוטף עזה, לעניין סעיף זה, וסיווגם לפי שלבי התוכנית, הם אלה המפורטים בנספח ב' להחלטה זו.
5. בהתאם לאמור בסעיף 1 להחלטה זו, לבצע שינויים בסדר העדיפויות שבתקציב המדינה לשנת הכספים 2014 ולהפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשנת הכספים 2014 בשיעור של 2%, כמפורט בטבלה שבנספח ג' להחלטה זו. כמו כן, להפחית את בסיס ההרשאה להתחייב באופן יחסי בהתאמה ולפחות בשיעור האמור.
 - א. ההפחתה האמורה בסעיף קטן (א) תבוצע על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, ולפיכך תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות כאמור.
 - ב. להטיל על שרי הממשלה ועל הממונים על סעיפי התקציב השונים לבחון אם נדרש לבצע תיקון בחקיקת משנה אשר מותקנת בסמכותם או לבצע שינויים מנהליים בתחום אחריותם, לפי העניין, לצורך עמידה בהפחתה האמורה בסעיף קטן (א), ולבצעים.

- ג. בהתאם לאמור בסעיף קטן (א), להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, להפחית בשנת הכספים 2014 סך של 12.4 מיליון ש"ח מבסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי.
- ד. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות משרדיהם בבסיס התקציב של שנת הכספים 2014, וזאת בהתייחס לשיעור ההפחתה האמור בסעיף קטן (א), ולהפחתת תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2014 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידם כאמור.
6. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 212 מיום 13 במאי 2013, לקבוע כי מבצע "צוק איתן" הוא מצב חירום לעניין סעיף 3 להחלטה האמורה.

דברי הסבר

רקע כללי

בעקבות התגברות אירועי ירי תלול מסלול מרצועת עזה ליישובים במדינת ישראל, החל ביום 8 ליולי 2014 מבצע "צוק איתן". בעקבות המבצע נוצרו למשרד הביטחון עלויות לחימה משמעותיות אשר לא היו צפויות או מתוכננות בעת בניית תקציב המדינה לשנים 2013-2014.

בהמשך להחלטות ממשלה מס' 1963 ו- 1965 מיום 10.08.2014, מס' 1897 מיום 24.07.2014, מס' 1846 מיום 13.07.2014 ומס' 1114 מיום 29.12.2013, ולאור ההשפעה שהיתה למבצע "צוק איתן" על התושבים והכלכלה באזור עוטף רצועת עזה בהן, החליטה הממשלה לפעול להעמקת ההשקעות והסיוע הממשלתי לאזור, וזאת במטרה לעודד צמיחה כלכלית ולחזק את ההתיישבות באזור מוצע לקבוע מסגרת תקציבית לתוכנית, בהיקף של 1.3 מיליארד בפרסה על פני כ-5 שנים, מהם 940 מיליון ש"ח תקציב תוספתי ו- 360 מיליון ש"ח מתקציבי המשרדים השותפים להחלטה. התוכנית המפורטת שתגובש תובא לאישור הממשלה בעוד שבוע, בשים לב גם להוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, אשר בהתאם להוראותיו התקבלו החלטות הממשלה הקודמות בנושא.

בנוסף בכוונת הממשלה לחזק את החוסן הביטחוני של יישובי עוטף עזה באמצעים שונים, לרבות, תוספות מיגון ומרכיבי ביטחון שונים שיבוצעו, בין היתר, באמצעות רשות החירום הלאומית ופיקוד העורף. הקמה, השלמה והתאמת מרכיבי המיגון והביטחון ביישובים וברשויות תכלול את המרכיבים הבאים:

א. הקמה, השלמה והתאמת מרכיבי מיגון וביטחון ביישובי עוטף עזה, בעקבות מבצע "צוק איתן".

ב. שדרוג ההצטיידות של הרשויות המקומיות בעוטף עזה במטרה לשפר את יכולת הניהול והטיפול העצמאי של הרשויות באירועים כגון חילוץ, עזרה ראשונה וכיבוי.

ג. ביצוע ייעור לצורך ביטחוני.

לאור האמור לעיל, מוצע כי לצורך מימון חלק מהוצאות הלחימה ולצורך מימון התכניות לחיזוק הכלכלה, הקהילה וההתיישבות בדרום הוועדה והחוסן הביטחוני יופחתו תקציבי המשרדים למעט תקציבי השכר הישיר בשיעור של 2%.

בנוסף, מוצע בסעיף 6 להחלטה, כי בהמשך להחלטת ממשלה מס' 212 מיום 13 במאי 2013, שעניינה התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי (להלן – ההחלטה), כי מבצע "צוק איתן" הוא מצב חירום לעניין סעיף 3 להחלטה.

בהתאם להוראות חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978, האפוטרופוס הכללי מופקד על נכסים אשר בעליהם אינו ידוע או שאין מי שינהג בהם מנהג בעלים. במהלך השנים נצברו בידי האפוטרופוס הכללי כספים בהיקף רב, אשר טרם אותרו בעליהם וטרם הגיע מועד

העברתם לקניין המדינה. ההחלטה קבעה כי חלק מהכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס יושקעו בפיקדון למדינה, אשר תעשה שימוש בכספים לצורך ביצוע מיזמים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, איכות הסביבה, התעסוקה ולשם מתן מענה למצבי חרום שיוגדרו על ידי הממשלה (להלן – הכספים המופקדים).

מוצע כי הממשלה תגדיר את מבצע "צוק איתן" כמצב חירום לצורך שימוש בכספים המופקדים במדינה ובכך יתאפשר שימוש בהם לצורך מימון מעלויות הלחימה שתוארו לעיל.

השפעה על מצבת כח אדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת ההחלטה מתייחסת לכלל משרדי הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 220 מיום 13 במאי 2013, שעניינה הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014.

החלטת ממשלה מס' 212 מיום 13 במאי 2013, שעניינה התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי.

החלטת ממשלה מס' 1963 מיום 10 באוגוסט 2014, שעניינה מינוף כלכלי-חברתי והתיישבותי של יישובי הדרום ועוטף עזה.

החלטה 1846 מיום 13.7.2014

החלטה 1897 מיום 24.7.2014

החלטה מס' 1114 מיום 29.12.2013

החלטה 546 מיום 14.7.2013

חוות דעת משפטית

ההצעה מקובלת על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועל היועץ המשפטי של מערכת הביטחון.

חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להלן.

**מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שר הביטחון**

**ג' באלול התשע"ד
29 באוגוסט 2014**

נספח א' – חלוקת התקציב לתחומים השונים ע"פ הפירוט הבא:

מס'	הנושא	התקציב
1	הקמה, הסדרה והתאמת מרכיבי מיגון וביטחון	163
2	שדרוג ההצטיידות של הרשויות המקומיות	17.6
3	ייעור ביטחוני	16
4	סה"כ	196.6

נספח ב' - פירוט הישובים

מס"ד	עד 1 ק"מ	ישובים בקו ראשון לגבול	ישוב בסיווג קדמי	ישוב בסיווג סמוך גדר
1	אשכול – כרם שלום	אשכול – חולית	שדרות	אשכול – דקל
2	שער הנגב – נחל עוז	אשכול – סופה	אשכול – ניר יצחק	אשכול – ישע
3	חוף אשקלון – נתיב העשרה	אשכול – ניר עוז	חוף אשקלון – יד מרדכי	אשכול – עין הבשור
4	חוף אשקלון – זיקים	אשכול – נירים	חוף אשקלון – כרמיה	אשכול – מבטחים
5		אשכול – כיסופים	שדות נגב – סעד	אשכול – עמיעוז
6		אשכול – עין השלושה	שדות נגב – עלומים	אשכול – תלמי יוסף
7		שער הנגב – כפר עזה	שער הנגב – מפלסים	חוף אשקלון – גברעם
8		שער הנגב – ניר עם	שער הנגב – איבים	שדות נגב – זמרת
9		שער הנגב – ארז	שער הנגב – אור הנר	שדות נגב – כפר מימון
10			שער הנגב – גבים	שדות נגב – שובה
11				שדות נגב – שוקדה
12				שדות נגב – תקומה
13				שדות נגב – תושיה
14				שער הנגב – יכיני
15				אשכול – אבשלום

16				אשכול – בארי
17				אשכול – יבול
18				אשכול – יתד
19				אשכול – מגן
20				אשכול – שלומית
21				אשכול – פריגן
22				אשכול – רעים
23				אשכול – שדה אברהם

נספח ג' - סכומי ההפחתה

קוד סעיף	שם סעיף	הפחתה בבסיס תקציב 2014 – 2% אלש"ח
1	נשיא המדינה ולשכתו	333
4	משרד ראש הממשלה	33,343
5	משרד האוצר	7,662
6	משרד הפנים	2,438
7	משרד לביטחון פנים	51,159
8	משרד המשפטים	12,422
9	משרד החוץ	11,896
10	מטה לביטחון לאומי	343
12	גמלאות ופיצויים	76,680
13	הוצאות שונות	95,720
16	הוצאות חירום אזרחיות	5,490
17	תאום הפעולות בשטחים	662
18	רשויות מקומיות	69,744
19	משרד המדע והחלל, התרבות והספורט	20,248
20	משרד החינוך	480,560
21	השכלה גבוהה	175,477
23	משרד הרווחה והשירותים	62,632
24	משרד הבריאות	43,036
26	המשרד להגנת הסביבה	3,323
29	משרד הבינוי והשיכון	772
30	המשרד לקליטת העליה	17,072
32	תמיכות שונות	124,782
33	משרד החקלאות	2,780
34	משרד האנרגיה והמים	1,756
36	משרד הכלכלה	53,210
37	משרד התיירות	3,208
38	תמיכות בענפי המשק	42,634
39	משרד התקשורת	277
40	משרד התחבורה	3,173
41	רשות ממשלתית למים	740
42	מענקי בינוי ושיכון	40,304
43	המרכז למיפוי ישראל	651
51	דיוור ממשלתי	2,830

11,731	פיתוח המשרד לביטחון פנים	52
1,420	משפטים ובתי משפט	53
5,091	רשויות פיקוח	54
37,048	חינוך	60
6,362	משרד הבריאות	67
5,055	רשות האוכלוסין	68
25,862	שיכון	70
24,963	מפעלי מים	73
772	תעשייה	76
9,656	פיתוח תיירות	78
243,844	פיתוח התחבורה	79
62,114	הוצאות פיתוח אחרות	83

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי סדר העדיפות בתקציב 2014 – מימון עלויות מבצע "צוק איתן" והשלכותיו

תמצית ההצעה בהתייחס לחיבטיה המשפטיים:

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, בידי הממשלה באישור הכנסת.

חוק התקציב השנתי קובע את סך התקציב שהממשלה רשאית להוציא באותה שנה, וכן את חלוקתו לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות. הממשלה רשאית להוציא בשנת תקציב את הסכום הנקוב בחוק התקציב לאותה שנה בכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית, ובסך הכל את הסכום הכולל הנקוב בחוק התקציב.

תקציב המדינה קובע את סדרי העדיפויות של הממשלה בהוצאת התקציבית ואת תקצוב פעולותיה, ומבטיח כי ההוצאה התקציבית תיעשה מתוך ראייה של כלל צרכי המשק למול כלל האמצעים שבידי הממשלה, ובמסגרת מגבלות הפיסקאליות החלות עליה.

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקאליות), קובע את התקרה של התקציב הכולל של הממשלה, כך שחגרתון בתקציב לא יעלה על 3% מהתמ"ג בשנת התקציב 2014. הגידול בהיקף ההוצאה התקציבית משנת תקציב אחת לשנת התקציב העוקבת נקבע בחוק כנוסחה, המשכללת את שיעור הצמיחה ואת היחס שבין החוב הלאומי לתוצר המקומי הגולמי. הגידול בהיקף ההוצאה לשנת 2014 נקבע, בהתאם, בשיעור של 3.35% ריאלי (בהתעלם מה"קופסה" שנקבעה בתקציב 2013).

סעיף 11 לחוק יסודות התקציב קובע כי העברה של סכום הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת, תיעשה על פי הצעת השר הנוגע בדבר באישור שר האוצר, ובסכום העולה על 1.94 מליון שקלים חדשים או בשיעור העולה על 15% מהתכנית המקורית - באישור ועדת הכספים של הכנסת.

מכאן, שהעברת סכומי ההוצאה כמוצע, תבוצע לפי החלטת הממשלה בידי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת. יוער, כי קיימת עתירה (8749/14) שפיר נגד שר האוצר (ועדת הכספים), שבה נטען, בין השאר, כי העברות תקציביות מסוגים שונים צריכים להתבצע בדרך של תיקון לחוק התקציב (בשלוש קריאות בכנסת), ולא באמצעות אישור בוועדת הכספים. מעבר לאמור בתשובת המדינה לעתירה הנוכחת, יצוין כי במקרה זה מדובר בהוצאה חד-פעמית ולא צפויה, שנמצאת באופן מובהק בגדרי הוראות סעיף 11 לחוק יסודות התקציב.

ההפחתה המוצעת בסעיפי ההוצאה של התקציב נדרשת על מנת לאפשר לממשלה לעמוד במסגרת התקציב לשנת 2014, שנקבעה בכפוף למגבלת ההוצאה הממשלתית לפי חוק המסגרות הפיסקאליות, וזאת לנוכח הוצאות הממשלה בשל מבצע "צוק איתן", כמפורט

בדברי החסבר להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

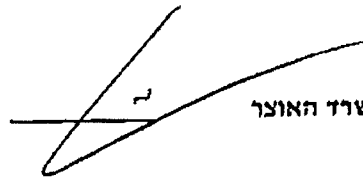
אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה מתייחסת לכלל משרדי הממשלה.

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

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה המוצעת.



יועץ משפטי למשרד האוצר

עו"ד יואל בריס

חתימה

תפקיד

שם