

## שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הקמת מקומות כליאה לאור המלחמה

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך לסעיף מס' 1627 מיום 31.3.2024, נוכח העלייה החדה שחלה בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בעקבות מלחמת חרבות ברזל והצורך בהמשך קליטת עצורים נוספים שנעצרו בידי גורמי הביטחון השונים, ולצורך עמידה במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק להפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב"), לבצע שינויים בסדר העדיפויות הממשלתי, כפי שנקבע בהצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, ובשנים 2025 ואילך כדלקמן:

1. להטיל על השר לביטחון לאומי ושר האוצר לפעול לבינוי 936 מקומות כליאה נוספים עד תום שנת 2024, כמפורט להלן:
  - א. הוספת 456 מקומות כליאה במתקן הכליאה "קציעות" עד תום שנת 2024.
  - ב. הוספת 480 מקומות כליאה במתקן הכליאה "עופר" עד תום שנת 2024.
  - ג. בנוסף, הוספת 100 מקומות כליאה באמצעות המרת שטחים ציבוריים באגפים ביטחוניים.
2. לצורך יישום האמור בסעיף 1 יוקצה סך של 186.7 מיליון ש"ח בשנת 2024, סך של 278 מיליון ש"ח בשנת 2025 וסך של 111.2 מיליון ש"ח בכל שנה החל משנת 2026 מתוך הסכומים האמורים בסעיף 3, למשרד לביטחון לאומי.
3. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב ולחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, לצורך מימון סעיף 2 לעיל:
  - א. להפחית את תקציבי משרדי הממשלה בשנת הכספים 2024 בשיעור של 0.26% ובשנת הכספים 2025, בשיעור של 0.39%, בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטת ממשלה 1298 מיום 14 בינואר 2024 (להלן: "החלטה 1298").
  - ב. בנוסף, להפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה משנת הכספים 2026 ואילך בשיעור של 0.16% בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף כפי שמפורט בנספח א' להחלטה 1298.
  - ג. בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), להפחית גם את תקציב ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה, בהתאם לשיעורי ההפחתה האמורים.
  - ד. להפחית החל משנת הכספים 2024 ואילך, את שיאי כוח האדם, חודשי עבודה בלתי צמיתה ורכיבי השכר והנלוות של אותם התקנים, בשיעור של 1.19%, בכל אחד מהסעיפים, בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף, כפי שמפורט בנספח א' להחלטה זו.
  - ה. כלל ההפחתות האמורות בסעיף 3 יחולו גם על תקציבים, תקנים ורכיבים נלווים שהוקצו ליישום החלטות ממשלה קודמות.
  - ו. כלל ההפחתות האמורות בהחלטה זו יבוצעו כך שסך כל הפחתה יגיע לסכום הכולל כפי שנקבע ביחס לכל משרד בנספח המתאים להפחתה לפי העניין, ואולם לא יבוצעו



הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעור 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.

ז. להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב המנהלי של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2024 ואילך בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ו).

ח. להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את התקציב של שירות התעסוקה בשנים 2024 ואילך בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ו).

ט. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בשנים 2024 ואילך בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ו) להחלטה זו ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה החל משנת הכספים 2024 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

#### נספח א' – הפחתת שיאי כח האדם: שווי אחוז בכל סעיף תקציבי

סעיף תקציבי	שם סעיף	שווי אחוז – שיא כוח אדם
01	נשיא המדינה ולשכתו	1.0
04	משרד ראש הממשלה	26.5
05	משרד האוצר	24.5
06	משרד הפנים	3.5
07	משרד לביטחון לאומי	1.0
08	משרד המשפטים	22.5
09	משרד החוץ	14.5
10	מטה לביטחון לאומי	0.5
15	משרד הבטחון	18.5
16	הוצאות חירום אזרחיות	0.5
17	תאום הפעולות בשטחים	1.5
19	משרד המדע והחלל, התרבות	2.5
20	משרד החינוך	22.5
22	המשרד לשירותי דת	2.5
23	משרד הרווחה והשירותים	11.0
24	משרד הבריאות	8.5
25	הרשות לניצולי שואה	1.0
26	המשרד להגנת הסביבה	6.0
29	משרד הבינוי והשיכון	5.5
30	המשרד לקליטת העליה	5.0
31	הוצאות ביטחוניות שונות	0.5



13.0	משרד החקלאות	33
3.5	משרד האנרגיה והמים	34
9.5	תעסוקה	36
2.0	משרד התיירות	37
6.5	כלכלה ותעשייה	38
1.5	משרד התקשורת	39
9.5	משרד התחבורה	40
2.0	רשות ממשלתית למים וביוב	41
1.5	המרכז למיפוי ישראל	43
9.5	רשויות פיקוח	54
4.0	רשות האוכלוסין	68



## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 7.10.23 החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה, במסגרתה פלשו כ-3,000 פעילי חמאס, פעילי ג'יהאד אסלאמי פלסטיני (להלן: גא"פ) ונוספים אחרים לשטח ישראל, כאשר הם חודרים ליישובי עוטף עזה והדרום מן היבשה, האוויר והים. עם חדירתם לישראל וליישובים, בבוקרו של יום שבת, ביצעו פעילי החמאס מעשי רצח, טבח וזוועה ביישובים, ירו על הנוסעים בצירים, טבחו במשתתפי מסיבה שהתקיימה באזור יישובי העוטף וביצעו מספר רב של פיגועי חטיפה ולקיחת בני ערובה. במקביל לכך, בוצע ירי מאסיבי של רקטות ופצצות מרגמה, שהסתכם עד כה באלפי שיגורים של נשק תלול מסלול.

מתקפה רצחנית זו גבתה את חייהם של מאות רבות של אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ואלפים נפצעו. כמו כן, נחטפו מעל 240 אנשים בידי החמאס והגא"פ, לרבות תינוקות, נשים וקשישים.

בהמשך לכך, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח הסמכות הנתונה לה בסעיפים 40 (א) ו-40(א1) לחוק יסוד: הממשלה, בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל באמצעות מתקפת הטרור הרצחנית מרצועת עזה. פעולות מלחמתיות אלו כוללות לצד הלחימה ברצועת עזה, מבצעים צבאיים רבים, חוזרים ונשנים, באזור יהודה ושומרון לשם מעצרם של פעילי טרור מהחמאס ומהגא"פ במטרה לסכל הוצאת פיגועי טרור נוספים מזירה זו. כך, בתוך ימים ספורים, עלה בידי כוחות הביטחון לעצור מאות רבות של פעילי טרור מהחמאס ומהגא"פ ובהמשך נעצרו מאות נוספים, כך שמצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה מפרוץ המלחמה ועד ליום 28.3.2024 בלמעלה מ-4,800 כלואים.

בעקבות המלחמה והעלייה החדה במצבת הכלואים שבאה בעקבותיה, ועל מנת לאפשר המשך קליטת עצורים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ולתת מענה לגורמי הביטחון, ביום 18.10.23, אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל)(מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023. במסגרת תיקון החוק האמור, התווסף כהוראת שעה, הסדר ייחודי, הקבוע בסעיף 19כ לפקודת בתי הסוהר, המאפשר לשר לביטחון לאומי, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי. משמעות ההכרזה, כי ניתן יהיה להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלין שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכאות למיטה.

בהמשך לכך, נוכח העלייה המשמעותית שחלה במצבת הכלואים כאמור, החל מיום 22.10.2023 הוכרז "מצב חירום כליאתי" במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ותוקף ההכרזה מוארך מעת לעת.

על מנת להתמודד עם מצוקת מקומות הכליאה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר נוכח אירועי מלחמת חרבות ברזל והעלייה החדה במצבת הכלואים שבאה בעקבותיה, מוצע להטיל



על השר לביטחון לאומי ושר האוצר לפעול לבינוי 936 מקומות כליאה נוספים עד תום שנת 2024, וכן לפעול להוספת 100 מקומות כליאה נוספים באמצעות המרת שטחים ציבוריים באגפים ביטחוניים, כמפורט בהצעת ההחלטה. זאת, בנוסף לפעולות ולצעדים האחרים המקודמים בנושא.

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה נוכח שינוי סדר העדיפויות הממשלתי לצורך עמידה בהוראות ובמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות).

בהתאם לחוק המסגרות, קיימות שתי מגבלות פיסקליות 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 בטווח הבינוני, 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.

עלויות תוספת מתקני הכליאה והעלויות הנוספות הנובעות ממנה מפורטות בסעיף 2 להצעת ההחלטה.

לנוכח האמור לעיל מוצע לממן את הצעת ההחלטה באמצעות הפחתה רוחבית בתקציבי המשרדים בשיעור של 0.26% בשנת 2024 ובשיעור של 0.39% בשנת 2025, ובשיעור של 0.16% משנת 2026 ואילך, ובאמצעות הפחתה רוחבית של שיאי כוח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם בשיעור של 1.19% בשנת 2024 ואילך.



## נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כמפורט בגוף ההחלטה

## תקציב

בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב ולחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, יופחתו הסכומים ושיאי כוח האדם כמפרט בסעיף 3 להחלטה.

## השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

שיאי כוח האדם של המשרד לביטחון לאומי יגדלו ב-289 תקנים נוספים החל משנת 2024.

## עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – טרם נתקבלה תגובתו.

השר לביטחון לאומי – תומך.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1298 מיום 14 בינואר 2024

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר, המתואמת עם הלשכה המשפטית של המשרד לביטחון לאומי, המקובלת על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

## סיווגים

מגיש: ראש הממשלה

כ"ד באדר ב' התשפ"ד  
03 באפריל 2024



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה :

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת מקומות כליאה לאור המלחמה.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי ושר האוצר להרחיב את מקומות הכליאה הקיימים ב-936 מקומות כליאה חדשים ולהסב 100 מקומות נוספים באגפים ביטחוניים עד לסוף שנת 2024, בעלות של 186.7 מיליון ש"ח בשנת 2024, 278 מיליון ש"ח בשנת 2025 ו-111.2 מיליון ש"ח בכל שנה משנת 2026 ואילך.

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 בטווח הבינוני 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 לאמור, לצורך מימון תוספת תקציב למשרד לביטחון לאומי בשנים 2024 ואילך, ולנוכח הוראות חוק יסודות התקציב וחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, מוצע לבצע הפחתה רוחבית בבסיס תקציבי המשרדים בשיעור של 0.26% בשנת 2024, ובשיעור של 0.39% בשנת 2025. בנוסף, מוצע לבצע הפחתה רוחבית נוספת בתקציבי המשרדים בשיעור של 0.16% בכל שנה משנת הכספים 2026 ואילך. כמו כן, מוצע להפחית בשנת הכספים 2024 את שיאי כוח האדם בשיעור של 1.19%. זאת, בנוסף להפחתות הרוחביות לשנה זו על פי החלטות ממשלה אחרות. שיעור ההפחתה כאמור יחול גם על הוצאות לפי החלטות ממשלה קודמות אך לא יחול על סכומי הוצאה הקבועים לפי חוק. כמו כן, מוצע להטיל על שר האוצר והשרים הרלוונטיים לבצע או לפנות לגורם המוסמך לכך לשם ביצוע הפחתות בשיעור האמור בתקציבי המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, הכנסת ומבקר המדינה.



קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, על דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

ל.ס.י.ס.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם