

מימון פרויקט ביטחוני וסבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים תוך עמידה

במגבלות הפיסקאליות

הצעה להחלטה

מחליטים, לצורך עמידה במסגרת התקציב לשנת 2019 ובמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, לנוכח החריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בתכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2020 עד 2022, ולצורך מימון פרויקט ביטחוני בשנת 2019 וסבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים בשנת הלימודים התש"פ, לבצע שינוי בסדר העדיפות הממשלתי, כדלקמן:

1. לבצע שינויים בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה ולהפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשנת הכספים 2019 ואילך בשיעור של 1.74%, כמפורט בטבלה שלהלן (נספח א') ובהתאם לכך, להפחית את בסיס ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה לכל הפחות בשיעור האמור.
2. ההפחתה האמורה בסעיף 1 תבוצע על אף האמור בהחלטות ממשלה קודמות, ולפיכך תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות כאמור.
3. על אף האמור בסעיף 1, 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 מהם תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.
4. מכלל התקנות שנותרו, מהן ניתן לבצע הפחתה כאמור, תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכל אחת מהתקנות כך שסך ההפחתה תגיע לסכום הכולל של ההפחתה כפי שנקבעה ביחס לכל משרד כמפורט בטבלה (להלן - **סכום הפחתה משרדי**).
5. על אף האמור בסעיף 4, 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.
6. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית, החל משנת 2020, סך של 18 מיליון ש"ח מבסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי.
7. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בבסיס התקציב של שנת הכספים 2019, וזאת בהתייחס לשיעור ההפחתה האמור בסעיף 1 לעיל, ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה בשנת הכספים 2019 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידם כאמור.
8. לבצע שינויים בסדר העדיפות הממשלתי ולהפחית את שיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי השכר הנלווים להם ביחידות המטה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשיעור אחיד של 0.5% בשנת 2019 ואילך ובהתאם להפחית את תקציבי השכר הנלווים להם וכן להפחית את שיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי

השכר הנלווים להם, ביחידות ממשלתיות המספקות שירותים, בשיעור אחיד של 0.25% בשנת 2019 ואילך ובהתאם להפחית את תקציבי השכר הנלווים להם. זאת על פי ההתאמות הנדרשות הנובעות מהמאפיינים השונים של היחידות הממשלתיות. סכומי ההפחתה לצורך ביצוע החלטה זו מפורטים בטורים ב' עד ד' בנספח א' להחלטה זו. למען הסר ספק, אין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע במחויבות לתשלום שכר המגיע לעובד על פי כל דין או הסכם.

9. נוסף על האמור, לבצע את הצעדים הבאים :

א. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להחיל את האמור בסעיף 8 על המוסד לביטוח לאומי, להפחית את מספר העובדים, רכיבי השכר הנלווים, והיקף תקציבי השכר בשיעור המפורט לעיל.

ב. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להחיל את האמור בסעיף 8 על שירות התעסוקה, להפחית את מספר העובדים, רכיבי השכר הנלווים, והיקף תקציבי השכר בשיעור המפורט לעיל.

ג. להטיל על שר האוצר לפנות אל מבקר המדינה וכנסת ישראל, בבקשה להחיל את מספר העובדים, רכיבי השכר והיקף תקציב השכר בשיעור המפורט לעיל.

10. מימון הפרויקט הביטחוני יתבצע בשינוי מהאמור בהחלטה מס' 3865 מיום 10 ביוני 2018 ובהחלטה מס' 4464 מיום 13 בינואר 2019, לעניין תקצוב הפרויקט.

11. לתקן את סעיף 1 בהחלטה מס' 3377 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים כך שהתוכנית לסבסוד מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים תפעל עד סוף שנת הלימודים התש"פ.

12. שווי ההפחתה הרוחבית השנתית בתקציבי הקניות והשכר, כמפורט בהחלטה זו, עומד על 1,150 מיליון ש"ח.

נספח א' – סכומי הפחתה לצורך תעדוף הוצאות הממשלה

קוד סעיף	שם סעיף	טור א' – שווי 1% קניות – תקציב נטו	טור ב' – שווי שכר תקציב נטו	טור ג' – שווי שכר הוצאה מותנית	טור ד' – כוח אדם (מספר משרות)
01	נשיא המדינה ולשכתו	189	151		0.5
04	משרד ראש הממשלה	15,262	3,147	39	10.5
05	משרד האוצר	5,875	6,474	10	23.5
06	משרד הפנים	748	576		2.5
07	משרד לביטחון פנים	38,607	27,406	637	105.5
08	משרד המשפטים	4,478	8,066	504	28.5
09	משרד החוץ	4,852	3,812	42	5.5
10	מטה לביטחון לאומי	132	178		0.5
12	גמלאות ופיצויים	261			
13	הוצאות שונות	4,394			
15	משרד הביטחון	161,658	5,164		10.0
16	הוצאות חירום אזרחיות	3,543	100		0.0
17	תאום הפעולות בשטחים	297	108	225	1.0

			18,697	רשויות מקומיות	18
1.0		318	15,235	משרד המדע והחלל, התרבות	19
11.0	18	3,243	40,619	משרד החינוך	20
		6,871	27,750	השכלה גבוהה	21
2.0	1	633	5,290	המשרד לשירותי דת	22
11.0	23	2,691	21,430	משרד הרווחה והשירותים	23
7.5	355	1,438	27,221	משרד הבריאות	24
0.5		118	397	תגמולים לנכים	25
3.0	65	744	1,952	המשרד להגנת הסביבה	26
3.0		731	1,049	משרד הבינוי והשיכון	29
2.5		562	9,945	המשרד לקליטת העלייה	30
0.5		147	20,392	הוצאות ביטחוניות שונות	31
8.0	406	2,079	14,296	משרד החקלאות	33
2.0	15	680	4,655	משרד האנרגיה והמים	34
6.0		1,313	27,372	משרד הכלכלה	36
1.0		342	2,801	משרד התיירות	37

3.0		955	23,915	תמיכות בענפי המשק	38
1.0		239	281	משרד התקשורת	39
5.0	151	1,250	1,801	משרד התחבורה והבטיחות	40
1.0		368	410	רשות ממשלתית למים	41
			5,859	מענקי בינוי ושיכון	42
1.0		251	367	המרכז למיפוי ישראל	43
			1,438	דיוור ממשלתי	51
			5,336	פיתוח המשרד לביטחון פנים	52
			173	משפטים ובתי משפט	53
4.5		1,289	6,092	רשויות פיקוח	54
			11,117	חינוך	60
			6,831	משרד הבריאות	67
5.5	133	1,046	4,045	רשות האוכלוסין, ההגירה	68
			18,987	שיכון	70
			7,211	מפעלי מים	73
			1,672	תעשייה	76

			2,974	פיתוח תיירות	78
			48,062	פיתוח התחבורה	79
			12,701	הוצאות פיתוח אחרות	83
0.5		188		מפעלי משרד ראש הממשלה	89
		23		נמל חדרה	95
3.5				רשות מקרקעי ישראל	98

דברי הסבר

רקע כללי

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה נוכח שינוי סדר העדיפויות הממשלתי, שעניינה מימון פרויקט ביטחוני מסוים בשנת 2019, סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים בשנת הלימודים התש"פ, לצורך עמידה בהוראות ובמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), ולצורך צמצום ההפרשים האמורים בתכנית התלת שנתית האמורה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשנ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), ועל אף האמור בהחלטה מס' 3865 של הממשלה מיום 10 ביוני 2018 ובהחלטה מס' 4464 מיום 13 בינואר 2019, ביחס למקורות המימון של הפרויקט.

יציבות פיסקאלית היא תנאי הכרחי לצמיחת המשק ולשמירה על גמישות הפעולה שלו במקרה של זעזועים כלכליים. לשמירה על המסגרות הפיסקאליות משמעות חיובית על אמון הגופים הבינלאומיים, חברות הדירוג והמשקיעים, בישראל. הפחתת הוצאות משרדי הממשלה, בהיקף של 1.74% מבסיס התקציב של משרדי הממשלה כמתואר בהחלטה, נועדה לצורך עמידה במסגרת התקציב לשנת 2019 ואילך והמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות. ההחלטה על הפחתת הוצאות משרדי הממשלה בשנות התקציב שלאחר שנת 2019 נובעת מהצורך להתמודד עם ההפרשים בתכנית התלת שנתית העדכנית המוגשת לממשלה.

עוד קובעת ההחלטה, כי יופחתו שיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי השכר הנלווים להם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. לאור מאפייני כוח האדם והשכר במשרד הממשלה והרצון להימנע ככל האפשר מפגיעה בשירותים לאזרחי המדינה, מוצע לבצע חלוקה בין משרות המספקות שירותים ישירים לאזרח כגון עובדים סוציאליים, שוטרים, לבין משרות מטה אשר אינן מספקות שירותים ישירים לאזרח. לפיכך, שיעור ההפחתה ביחידות המטה יעמוד על כ-0.5% משנת 2019 ואילך ואילו שיעור ההפחתה ביחידות אשר מספקות שירותים ישירים לאזרח יעמוד על כ-0.25% משנת 2019 ואילך.

עוד מוצע כי שרי הממשלה הנוגעים בדבר יפעילו את הסמכויות המוקנות להם על מנת להחיל את ההוראות שנוגעות להפחתה על המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה, משרד מבקר המדינה והכנסת, שהינם גופים נתמכים ומתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב.

קשיחות העסקה בדגש על חוזים ארוכי טווח והקשיים של משרדי הממשלה והיחידות השונות, לצמצם באופן מידי את מצבת כוח האדם, גורמים לכך שלא ניתן ליישם באופן מידי את ההפחתה. לכן, יישום ההחלטה בדבר צמצום כוח אדם הנו הדרגתי וממושך והחיסכון בהוצאה הישירה והמותנית הנקוב בהחלטה לא יגיע למיצוי מלא ויבוצע באופן הדרגתי.

בנוסף, בהצעת ההחלטה מוצע להאריך את הסבסוד הניתן למסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים עד לסוף שנת הלימודים התש"פ. החלטה מס' 2659 מיום 21 במאי 2017 הרחיבה את התכנית לסבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים ליישובים במדד סוציו

אקונומי 10-4. לאחר ארבעה חודשי הפעלה, החלטה 3377 מיום 11 בינואר 2018 קבעה להאריך את התכנית האמורה עד סוף שנת הלימודים תשע"ח ולשנת הלימודים תשע"ט. הפעלת התכנית הביאה לשינוי בשוק הצהרונים שכלל פתיחת מסגרות שהופעלו על ידי הרשויות המקומיות וירידה בהיצע המסגרות הפרטיות. על אף תקופת הבחירות יש חשיבות לקבל את ההחלטה בשל הדחיפות שבנסיבות העניין. הימנעות מקבלת החלטה תביא לעצירת סבסוד התכנית והפסקת המסגרות העירוניות ועקב פרק הזמן הקצר, קיים חשש כי לא יינתן מעני חלופי לצורכי הילדים וההורים בזמן שנותר לפתיחת שנת הלימודים התש"פ.

שווי ההפחתה הרוחבית השנתית בתקציבי הקניות והשכר בהחלטה זו עומד על 1,150 מיליון ש"ח.

תקציב

כמפורט בהחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

כמפורט בהחלטה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

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

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : הצהרתי

תחום פעולה עיקרי : אחר

סיווגים

סיווג ראשי : 05 מממשלה

מוגש על ידי שר האוצר

י"ז בסיון התשע"ט
20 ביוני 2019

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

מימון פרויקט ביטחוני וסבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים תוך עמידה במגבלות הפיסקאליות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

כמפורט בדברי ההסבר להצעות ההחלטה וכמפורט להלן :

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 ולתוכניות. הממשלה רשאית להוציא בשנת תקציב את הסכום הנקוב בחוק התקציב לאותה שנה בכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית, ובסך הכול את הסכום הכולל הנקוב בחוק התקציב.

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

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק המסגרות הפיסקאליות**), קובע את תקרת הגירעון וההוצאה התקציבית השנתית.

לצורך מימון ההוצאות המפורטות בהצעת ההחלטה, ולנוכח החריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בתכנית התקציב התלת שנתית, מוצעת ההפחתה על מנת לאפשר לממשלה לעמוד במסגרת התקציב לשנת 2019, שנקבעה בכפוף למגבלת ההוצאה הממשלתית לפי חוק המסגרות הפיסקאליות, וזאת כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה.

יצוין כי קבלת הצעדים המפורטים בהצעת ההחלטה ואישורם על ידי הממשלה, עומד בבסיס השיעורים הכלולים בתכנית התלת שנתית לשנים 2020 עד 2022 המעודכנת המובאת לאישור יחד עם הצעת החלטה זו, וזאת ביחס לשיעורי הגירעון הכלולים בה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

יובהר כי הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים ולהנחיות המקובלות ובכפוף לכל דין. כך, בין היתר, 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 ובתקנות אשר ההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת. לאחר הבחירות שהתקיימו ביום 9 באפריל 2019 הפכה הממשלה האמורה לממשלת מעבר. ביום 30 במאי 2019 אישרה מליאת הכנסת את התפזרות הכנסת העשרים ואחת.

בשים לב להלכה הפסוקה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה מחויבת בעת הזו באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייני הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. בהתאם להנחיה האמורה, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

עמדתי היא כי אין מניעה בקבלת ההחלטה המוצעת בתקופה זו מהטעמים הבאים:

מדובר בהצעת החלטה אשר נועדה לממן ביצוע פרויקט ביטחוני שההחלטה על ביצועו כבר התקבלה על ידי הממשלה עוד לפני תקופת הבחירות. בנוסף, מוצע לממן סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים בשנת הלימודים התש"פ. המדובר בהארכת תכנית שהייתה בתוקף בשתי שנות הלימודים האחרונות ואשר בהפסקתה קיים חשש כי לא יינתן מענה חלופי לצורכי הילדים וההורים בזמן שנותר לפתיחת שנת הלימודים התש"פ, היינו: בתחילת חודש ספטמבר 2019, וזאת בטרם יערכו הבחירות לכנסת העשרים ושתים. עוד יצוין כי גם לאחר אישור ההחלטה בממשלה יידרש משרד החינוך לקיים הליכים נוספים בטרם פתיחת שנת הלימודים וזאת לצורך יישומה.

באשר להפחתה המוצעת בבסיס תקציבי המשרדים במטרה להפחית את החריגה הקיימת מהמסגרות הפיסקאליות המותרות לשנים 2020 עד 2022, יצוין כי יש צורך חיוני לבצע הפחתה כאמור בשים לב להשלכות הכלכליות השליליות האפשריות מהותרת החריגה במתכונתה הקיימת. לגבי החשיבות בדבר עמידה במסגרות הפיסקאליות ראו בהרחבה במסגרת מסמך התכנית התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022, המובאת לאישור יחד עם הצעת החלטה זו.

עוד יצוין כי הממשלה הבאה תהיה רשאית לנקוט בצעד חלופי בעת הכנת תקציב המדינה לשנת 2020 והתכנית התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023 או ליזום תיקון חקיקה לשינוי חוק המסגרות הפיסקאליות. על כן אין בצעד זה כדי לכבול את שיקול דעתה של הממשלה הבאה.

יצוין כי כל רכיבי הצעת ההחלטה נועדו להגשים אינטרסים ציבוריים בעלי חשיבות משמעותית, שאינם שנויים במחלוקת ציבורית.

לנוכח כל האמור, אין מניעה לקבלת הצעת ההחלטה בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

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



היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם