

## תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי

### הצעה להחלטה

#### מחליטים :

1. להקים צוות בין משרדי (להלן - הצוות) אשר ימליץ על תכנית פעולה ממשלתית להגדלת מלאי הדיור הציבורי, באופן עקבי ובר קיימא. הצוות יבחן מגוון כלים אפשריים להגדלת מלאי הדיור הציבורי ושימורו, ובין היתר, את הכלים הבאים :

א. בחינת האפשרות לגיוס אג"ח על ידי חברת עמידר, לצורך מימון רכש דירות דיור ציבורי חדשות, לבעלות המדינה, במתכונת דומה לגיוס אג"ח קודם שביצעה החברה, באופן שאינו חורג מהותית מפעילות עמידר, ובכפוף לכל דין.

ב. בחינת האפשרות להקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל, לטובת הגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי.

ג. רכישת דירות לבעלות זכאי דיור ציבורי, וזאת באמצעות מימון בנקאי הניתן לזכאי, כאשר ההחזר מבוסס על סיוע כספי מטעם המדינה, השתתפות עצמית של הזכאי, ותקבולי קרן הדיור הציבורי, והכול בכפוף להוראות חוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985.

ד. עידוד בניית דירות דיור ציבורי והעברתן לבעלות המדינה, כתנאי לקבלת זכויות בנייה נוספות בפרויקטים חדשים, בקרקעות מדינה ובקרקעות בבעלות פרטית.

ה. תמריצים לבניית דירות דיור ציבורי והעברתן לבעלות המדינה, במסגרת בניה חדשה והתחדשות עירונית, והכול בכפוף להוראות חוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985.

ו. הקצאת חלק מהדירות המשוקות במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן" לטובת דיור ציבורי בבעלות המדינה.

2. הצוות ימנה את החברים הבאים :

- א. המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון – אשר ישמש כיו"ר הצוות.
- ב. ראש אגף תקציבים או סגנו.
- ג. החשב הכללי או סגנו.
- ד. מנהל רשות מקרקעי ישראל, או מטעמו.
- ה. מנהלת מינהל תכנון, או מי מטעמה.
- ו. מנהל רשות המיסים או סגנו.
- ז. מנהל הרשות להתחדשות עירונית.
- ח. המנהל הכללי של משרד העלייה והקליטה, או מי מטעמו.
- ט. המנהל הכללי של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, או מי מטעמו.

3. הצוות יגיש המלצותיו לאישור הממשלה בתוך 60 ימים. במידת הצורך, ימליץ הצוות גם על תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההמלצות.

4. להטיל על משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים, לבחון בתוך 60 ימים את הצורך בשינוי הכלים הקיימים בתחום הסיוע בשכר דירה, לקבוצות הבאות :

- א. משפחות חד הוריות, המתקיימות מדמי מזונות של המוסד לביטוח לאומי.
- א. נכי נפש.
- ב. משפחות עובדות שהכנסתן נמוכה מאוד.

5. להטיל על משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים, לבחון בתוך 60 ימים קביעת מפרט שיפוץ מחייב, ומתן כלים מתאימים לחברות המאכלסות, לצורך שיפוץ דירות הדיור הציבורי באופן שיאפשר העמדתן לשימוש הזכאים כדיור ראוי.

### דברי הסבר

מוצע כי הממשלה תורה על הקמת צוות עבודה בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר ימליץ על תכנית פעולה ממשלתית להגדלת מלאי הדיור הציבורי, באופן עקבי ובר קיימא.

במסגרת עבודת הצוות, יבחנו מנגנונים שונים שמטרתם להביא להגדלת המלאי כאמור, ובהם בין היתר - בחינת האפשרות לגיוס אג"ח על ידי חברת עמידר לצורך מימון רכש דירות דיור ציבורי חדשות; בחינת האפשרות להקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל לטובת הגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי; רכישת דירות לבעלות זכאי דיור ציבורי, באמצעות מימון בנקאי הניתן לזכאי, כאשר ההחזר מבוסס על סיוע כספי מטעם המדינה, השתתפות עצמית של הזכאי, ותקבולי קרן הדיור הציבורי; עידוד בניית דירות דיור ציבורי כתנאי לקבלת זכויות בנייה נוספות; תמריצים לבניית דירות דיור ציבורי והעברתן לבעלות המדינה, במסגרת בניה חדשה והתחדשות עירונית; והקצאת חלק מהדירות המשווקות במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן" לטובת דיור ציבורי בבעלות המדינה.

מוצע, כי הצוות יגיש המלצותיו לממשלה בתוך 60 ימים ובמסגרת זאת, במידת הצורך, יצביע גם על תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצותיו.

### רקע

מלאי הדיור הציבורי נמצא במגמה מתמדת ורציפה של צמצום משמעותי. בשנות ה-70' היווה מלאי הדיור הציבורי כ-23% ממלאי הדירות במשק, בשנת 1998 היווה 6% ממלאי הדירות ונכון להיום מהווה 2.5% ממלאי הדירות. ע"פ התחזית הסטטיסטית, ככל שלא תהיה מדיניות ברורה הנתמכת בתכנית פעולה ממשלתית, תמשך המגמה כך שבתוך שני עשורים יהווה הדיור הציבורי פחות מ-1% מכלל הדירות במשק.

יוצא איפה שככל שהמדינה הלכה והתחזקה מבחינה כלכלית דווקא רשת הביטחון בתחום הדיור שהעניקה - הלכה ונחלשה. עם צמצום המלאי הוקשחו הקריטריונים לזכאות, כך שאוכלוסיות רבות הוצאו ממעגל הזכאים, אוכלוסיות הנמנות על השכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה ביותר במדינה.

משרד הבינוי והשיכון מופקד על מערך הסיוע בדיור במדינת ישראל, ובכלל זה הדיור הציבורי. במהלך השנים אחרונות ננקטו פעולות משמעותיות לטובת הגדלת מלאי הדיור הציבורי, כגון: איכלוס ע"י הגמשת קריטריונים של כ-600 דירות שהיו פנויות זמן רב; רכישה של כ-1,770 דירות, החלה בבניית 2,650 דירות ציבוריות לקשישים, גיוס מהציבור של 1 מיליארד ₪ כנגד התחייבות להחזר ההלוואה תוך 10 שנים; והחלטה על הקצאת 425 דירות לדיור ציבורי מתוך דירות שישוקו בשיטת מחיר למשתכן.

יחד עם זאת, לא ניתן להסתפק בפעולות אלה ויש לפעול ביתר שאת וללא דיחוי להגדיל את מלאי הדיור הציבורי כך שייתן מענה בראש ובראשונה לכ-3,200 משפחות שהוכרו כזכאיות לדיור ציבורי ע"י משרד הבינוי והשיכון, וטרם נמצא להן פתרון דיור, ועוד כ-27,000 משפחות שהוכרו כזכאיות ע"י משרד לקליטת העלייה (ע"פ נתוני המשרד לקליטת עליה). אלו ואלו ממתינות שנים רבות לקבלת דירה מתוך מלאי שהולך ומצטמצם.

במהלך השנה האחרונה ביצע המשרד עבודת מטה, תוך התייעצות עם גורמים רבים ובחינת אופן ההתמודדות של מדינות נוספות החברות ב-OECD והוכנה תכנית שכונתה "לגור בכבוד", שהינה ברת השגה, ומבוססת על העקרונות הבאים:

- א. שימוש רציונאלי במקורות תקציביים קיימים, ומינופם.
- ב. "הפרשת מעשר" מתמורות בגין נכסי מדינה, עבור דיור לחלשים שבחברה.
- ג. יצירת תנאים המעודדים יזמים וקבלנים לשלב דיור ציבורי בבניה חדשה ובהתחדשות עירונית, כמקובל במדינות החברות ב-OECD.
- ד. מתן פתרונות ביניים בשכר דירה מוגדל לאוכלוסיות שהוצאו ממעגל הזכאים בשל מחסור בדירות.

מימוש התכנית "לגור בכבוד" יביא תוך עשור לגידול במלאי כך שיהווה כ-4.06% דירות ציבוריות מתוך מלאי הדירות במשק. מהלך זה יקרב את ישראל למדינות החברות ב-OECD שדואגות לרשת ביטחון דיורי לאזרחיהן. להלן עיקרי התכנית:

#### **תכנית "לגור בכבוד"**

השגת יעדי התכנית תביא לתוספת 72,000 דירות עד שנת 2028 באמצעות יישום ארבעה מודלים, במקביל, כמפורט להלן.

#### **"הפרשת מעשר" מתקבולי רמ"י**

תקבולי רשות מקרקעי ישראל נמצאים במגמת גידול משמעותי בשנים האחרונות. בשנת 2010 סך התקבולים עמד על 6.1 מיליארד ₪, בשנת 2015 על סך 8 מיליארד ₪, ובשנת 2017 על סך 15 מיליארד ₪. במסגרת עבודת המטה שביצע המשרד נבחנה האפשרות לקבוע הפרשה מתקבולי הנדל"ן לטובת רשת הביטחון הדיורית-חברתית.

#### **תכנית "שכירות רוכשת"**

תכנית זו אינה דורשת תוספת תקציבית, בהיותה מבוססת על תקציבים קיימים. בבסיס התכנית שימוש במענקי הסיוע בשכר דירה החודשיים הניתנים לממתינים לדיור ציבורי, המגיעים עד סך של 3,900 ₪ לחודש, וכן דמי ההשתתפות החודשית של הזכאי בשכר הדירה,

המגיעים לסך של כ- 400 ₪ לחודש, לצורך החזר חודשי להלוואה לרכישת דירה. באופן זה, במקום להגדיל את הכנסות משכירי הדירות יעשה שימוש בכסף לרכישת הדירה לבעלות הזכאים. השלמת התקציב לרכישת דירה תהיה מקרן הדיור הציבורי כך שניתן יהיה לספק יותר פתרונות דיור מכספי הקרן.

לדוגמא משפחה זכאית לדיור ציבורי שלה שלושה ילדים הזכאית לסיוע חודשי בשכר דירה בסך 3,100 ₪, והשתתפותה העצמית בשכר דירה עומדת על סך של 400 ₪ לחודש (סה"כ 3,500 ₪):

לצורך רכישת דירה במחיר של מיליון ₪ תיטול המדינה הלוואה בסך של 750 אלש"ח. החזר ההלוואה למשך 25 שנה (בריבית של 3%) יהיה 3,500 ₪, מהם 3,100 ₪ ימומן מסכום הסיוע החודשי שמקבלת המשפחה מהמדינה, ועוד 400 ₪ דמי ההשתתפות העצמית. יתרת הסכום (250 אלש"ח) תמומן מקרן הדיור הציבורי. הדירה תירשם על שם המדינה ובתום תקופה של 25 שנה, ככל שהמשפחה עמדה בתשלום דמי ההשתתפות בשכר דירה (400 ₪ לחודש) כסדרם, תועבר הדירה לבעלותה.

צעד זה יאפשר לרכוש 4 דירות בכל מיליון ₪ מקרן הדיור הציבורי, לעומת דירה אחת הנרכשת כיום.

#### **הגדלת זכויות בנייה כנגד בניית דיור ציבורי**

במדינות כמו צרפת, הולנד, גרמניה ומדינות נוספות קיימת חקיקה בתחום התכנון והבניה, החלה על קרקעות שבבעלות המדינה ועל קרקעות שבעלות פרטית, אשר קובעת הסדרים שונים שנועדו לעודד ולהיטיב עם מי שחולק את אחוזי הבנייה שמקבל, עם החלשים שבתורה.

#### **תמריצי מיסוי**

במסגרת עבודת המטה של המשרד נבחנה האפשרות של עידוד יזמים וקבלנים לבניית דירות לדיור הציבורי, במסגרת בניה חדשה והתחדשות עירונית, באמצעות תמריצים כלכליים במיסוי: עידוד השקעות הון, מס שבח, הנחה/פטור מהיטלים.

#### **מתן פתרונות ביניים**

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לבחון נקיטה בפעולות לטווח הקרוב, ואלו הן:

1. סבב נוסף של גיוס חוב ציבורי (אג"ח) זהה לזה שנעשה בהצלחה גבוה מאוד במרץ 2018, במסגרתו גויס מהציבור סך של 1 מליארד ₪ בריבית של כ 1.5% אשר אפשר להוסיף למלאי בתוך חודשיים וחצי 360 דירות שנרכשו, וע"פ התחזית יאפשר

להשלים בתוך ארבעה חודשים רכישה של כ- 800 דירות. ביצוע סבב נוסף יוכל להתבצע מידי חודות לתשתית קיימת הכוללת:

- א. הסכם עם עמידר.
- ב. תשקיף קיים המהווה תנאי לביצוע גיוס החוב.
- ג. סביבת ריבית שוק אטרקטיביים בריבית הנמוכה בכל הזמנים.
- ד. מנגנון תפעולי משוכלל המאפשר קצב רכישה שעולה על 100 דירות בחודש.

2. הגדלת הסיוע לשכר דירה מרבי למשפחות ויחידים הנמנים על האוכלוסיות שחייבות רשת ביטחון דיורי, בכללן: משפחות חד הוריות המתקיימות מדמי מזונות של הביטוח הלאומי, נכי נפש, ומשפחות עובדות ששכרן נמוך משמעותית מהשכר הממוצע במשק.

#### **תחזוקת דירות**

ההצעה בעיקרה נועדה להגדיל את מלאי הדירות. יחד עם זאת לא ניתן להתעלם ממצבן התחזוקתי הקשה ביותר של הדירות הקיימות. דירות רבות לא עברו שיפוץ, ולו באופן חלקי, ב- 30 השנים האחרונות, שכן בסיס התקציב הקיים אינו מאפשר זאת. ההצעה מבקשת לקדם קביעת מפרט שיפוץ שיביא את כלל הדירות לסטנדרט סביר.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

#### **תקציב**

לא רלוונטי.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר - תומך

שרת העלייה והקליטה - תומכת

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - תומך

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 01ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שר הבינוי והשיכון

י"ד באב התשע"ח  
26 ביולי 2018

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים צוות מקצועי בין-משרדי, אשר ימליץ על תכנית פעולה ממשלתית להגדלת מלאי הדיור הציבורי, ולצורך כך יבחן כלים שונים להשגת המטרה האמורה, כמפורט בהצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה.

המלצות הצוות יובאו לאישור הממשלה לאחר גיבושן, ויבחנו לגופן. ככל שיישום המלצות הצוות יצריך שינוי במצב המשפטי הקיים, ימליץ הצוות על תיקוני החקיקה הנדרשים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הועברה להתייחסות היועצים המשפטיים במשרדים הנוגעים בדבר. הערות שונות שהתקבלו הוטמעו בנוסח הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר מצוּרפת במכתב נפרד.

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

אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה כמוצע.

א. חזק

אלעזר במברגר, עו"ד  
היועץ המשפטי  
משרד הבינוי והשיכון



# מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

י"ד באב התשע"ח

26 ביולי 2018

ימ. 2018-4140



אל:

עו"ד אלעזר במברגר – היועץ המשפטי, משרד הבינוי והשיכון

## הנדון: תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי

להלן תפורט חוות דעתי ביחס להצעת ההחלטה בעניין שבנדון שהוגשה לממשלה על ידי משרד הבינוי והשיכון (להלן – **הצעת ההחלטה**) ואשר אבקש לצרפה לחוות דעתך להצעת ההחלטה.

בהתאם להצעת ההחלטה מוצע להקים צוות בינמשרדי (להלן – **הצוות**) שמתבקש לבחון כלים לצורך הגדלת היצע הדיור הציבורי, שחלקם נוגעים לניהול תקציב המדינה וגיוס אגרות חוב, אשר מצויים בתחום האחריות של משרד האוצר. אחד מהכלים שפורט בסעיף 1(א) להצעת ההחלטה כולל גיוס אגרות חוב באמצעות חברת עמידר לצורך הגדלת היצע הדיור הציבורי (להלן – **גיוס אג"ח באמצעות חברה ממשלתית**). רוב חברי הצוות אינם רלוונטיים לבחינה המקצועית של כלים אלו אשר חורגים מהעיסוק בדיור ציבורי.

כעולה מדברי ההסבר הרי שבכוונת משרד הבינוי והשיכון להגדיל את היצע הדיור הציבורי בהיקף משמעותי, ועל כן הסכומים הנדרשים לשם מימוש מטרה זו נאמדים במיליארדי ש"ח בכל שנה.

לשם כך, מבוקש, בין היתר, לבחון שימוש בגיוס אג"ח באמצעות חברה ממשלתית במתכונת שאושרה בעבר. מתכונת זו כוללת הנפקה של איגרות חוב על ידי עמידר על בסיס התחייבות של הממשלה לשלם לחברה תשלומים עבור הדירות שיירכשו על ידי עמידר עבור המדינה לפי תזרים תשלומים שהמדינה יכולה לעמוד בו ואשר מיועד לממן את תשלומי הקרן והריבית של עמידר. יצוין כי ההנפקה שבוצעה בעבר הייתה כרוכה בתועלות מסוימות הקשורות לעצם פעילותה של חברת עמידר.

הדרג המקצועי במשרד האוצר תומך במטרה שהצוות מתבקש לבחון והיא הגדלת היצע הדיור הציבורי ויש מקום לבחון מקורות מימון לשם מימושה.

יתר עם זאת, עמדתם המקצועית של מנכ"ל משרד האוצר, החשב הכללי והממונה על התקציבים, היא כי אין כל מקום לעשות שימוש בגיוס אג"ח כפי שמרצע שהצוות יבחן. הגורמים האמורים בחנו את שאלת הנפקת אגרות חוב באמצעות חברה ממשלתית לצורך מימון פעילויות של משרד ממשלתי ועמדתם המקצועית היא כי פעולה כאמור עומדת בסתירה לעקרונות יסוד בניהול תקציב וגיוס הון מהציבור, ויש בה כדי לגרום לנזקים משמעותיים ובלתי הפיכים בניהול התקציב, כפי שיפורט להלן:

הקצאת איגרות חוב בהיקף של מיליארדי ש"ח פותרת באופן מלאכותי את הבעיה התזרימית בהיעדר תקציב מדינה, ומאפשרת למשרד הממשלתי הרלוונטי לגייס הון לשם מימון מטרה ספציפית. מימון כאמור יוצר מקורות תקציבים יש מאין, בניגוד לאופן הפעולה הרגיל של הממשלה.

כלל בסיסי הוא כי תקציב המדינה מתנהל על בסיס מזומן. במקרה של התחייבויות שמימושן נעשה על בסיס מספר שנים הדבר נעשה על בסיס הרשאה להתחייב שמתקצבת בתקציב המדינה לאותה שנה. תקציב המדינה (לרבות הרשאה להתחייב) מאושרים בממשלה, ולאחר מכן בכנסת.

במקביל, במסגרת הפעילות השוטפת של חלק מהחברות ממשלתיות נעשה שימוש בגיוס איגרות חוב מהציבור. גיוס כאמור צריך להיעשות באופן פרופורציונלי להון החברה, תזרים הכנסותיה ובהתאם למודל כלכלי שמבסס את כדאיות גיוס ההון. עם זאת, אין מקום שגיוס הון יישען על החזר ממשלתי וישמש למעשה כלי בידי המשרד לשם עקיפת של

ר'ח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: [www.gov.il](http://www.gov.il)

gov

אוצר ברשת: [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)



חוק התקציב, כפי שלמעשה מוצע כאן. כאמור, בעבר אושר באופן נקודתי לעמידר לגייס הון לטובת רכישה מידתית של דירות. עם זאת, כעת מוצע לבחון גיוס הון שכל מטרתו היא למעשה לעקוף את היעדר מקורות המימון בתקציב המדינה. כמו כן, היקף הגיוס (אשר מוערך בעשרות מיליארדי ש"ח) ללא כל בסיס כלכלי שיכול להצדיק גיוס הון כאמור על ידי החברה הממשלתית, ואשר אינו עולה בקנה אחד עם מבנה ההון של החברה והיקף פעילותה, מהווה עקיפה מפורשת של תקציב המדינה, ובכלל זה עמידה במגבלות הפיסקאליות החלות על התקציב לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, החשון"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקאליות): מגבלת ההוצאה ויעד הגירעון.

עוד יובהר כי גיוס אגרות חוב אפשרי על ידי המדינה. הליך זה נעשה באופן מרוכז על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, לשם ניהול החוב של המדינה ובהתאם לכללים חשבוניים מקובלים לא ניתן לייעדו לצורך ביצוע הוצאה מסוימת. בהתאם לכך, משרדי הממשלה השונים אינם רשאים להנפיק אגרות חוב, ובוודאי שלא לגייס משאבים תקציביים לשם מימון פעולות ספציפיות. ראו לעניין זה סעיפים 1 ו-2 לחוק מילווה המדינה, התשל"ט-1979, וכן התקנות שנוגעות לאופן הקצאת אגרות החוב על ידי החשב הכללי.

מאחר שהדרג המקצועי הבכיר במשרד האוצר נדרש לסוגיה של גיוס אג"ח באמצעות חברה ממשלתית, בחן אותה ואף גיבש עמדה מקצועית בעניין כפי שפורט לעיל, יש מקום לשקפה בפני הממשלה בטרם קבלת החלטה וזאת בדומה להצגת עבודת המטה שנעשתה במשרד הבינוי והשיכון.

בנוסף, אציין כי גיוס אג"ח באמצעות חברה ממשלתית כרוך בקשיים המשפטיים כמפורט להלן.

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק. הממשלה מחויבת להניח בפני הכנסת את הצעת התקציב, ולצרף להצעת התקציב את אומדן המקורות למימון (כל זאת – בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה). עוד נקבע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות".

העקרונות החוקתיים שבבסיס החובה הנזכרת הם שניים:

1. הקביעה כי התקציב מאושר כחוק שמגישה הממשלה לכנסת משקף את עקרון היסוד שלפיו הממשלה פועלת מכוח אומדן הכנסת בה.
  2. הממשלה פועלת בכספי הציבור כנאמן הציבור. מכאן שעליה לקבל את אישור נציגי הציבור לשימוש הנעשה בכספי הציבור. אישור זה ניתן בדרך של אישור חוק התקציב בידי הכנסת.
- ראו למשל: בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (פורסם בנבו) ובג"ץ 8620/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו).

פועל יוצא של האמור הוא כי על הממשלה לקבוע את סדרי העדיפויות התקציביים ואת תכניות הפעולה שלה לתקופת התקציב, ולהביא את התקציב המשקף את סדרי העדיפויות ואת תכנית הפעולה של הממשלה לאישור הכנסת, כך שיקבל מעמד של חוק. עקרון זה חל ביתר שאת כאשר מדובר בפעילות שכרוכה בהוצאת תקציב משמעותי, ואשר אינה תוצאה של נסיבות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש.

בהשלמה לחוק היסוד נחקק חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), אשר כולל הוראות שונות שנועדו להסדיר חקיקה עתידית של חוקי התקציב השנתיים. בהתאם להוראות החוק האמור, הממשלה אינה רשאית להוציא הוצאה תקציבית, להוציא הוצאה מותנית בהכנסה, להתחייב בהתחייבות תקציבית או למלא משרות – אלא בהתאם לקבוע בסעיפים הרלוונטיים שבתקציב המדינה. ראו סעיפים 3, 5, 6 ו-7 לחוק יסודות התקציב. עוד ראו החלק המילולי של חוק התקציב מידי שנה.

חוק מסגרת נוסף המשפיע על חוק התקציב הוא חוק המסגרות הפיסקאליות הקובע שתי מגבלות פיסקליות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המירבי שאותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחי אחוז תוצר (להלן – יעד הגירעון) ומגבלה שנייה, הקובעת את שיעור הגידול המרכי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן – מגבלת ההוצאה).

שימוש בגיוס אג"ח למימון פעולה ספציפית של משרד מסוים, בשל היעדר תקציב מדינה, חותר למעשה תחת העקרונות האמורים. כך, בשונה מהוראות חוק יסוד: משק המדינה, מקורות המימון לפעולות הממשלה, שהם הגיוס האמור, אינם משוקפים כהלכה בתקציב המדינה. כך גם תזרים ההתחייבויות של הממשלה אינו משקף הלכה למעשה את מימון הפעולה בעת ביצועה, שכן בעוד שבפועל ההוצאה הממשלתית צריכה להתבצע במהלך בנייתן של

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

הדירות, מתבצעת דחיה מלאכותית של ההוצאה באמצעות גיוס איגרות חוב של החברה הממשלתית והתחייבות הממשלה לשאת בעלויותיו. משכך, גיוס איגרות חוב כמוצע משמש כלי לעקיפת יעד הגירעון ומגבלת ההוצאה בשנה מסוימת, ולעקיפה של ההליכים המקובלים לקביעת סדרי עדיפויות של פעילות משרדי הממשלה כפי שנעשה במסגרת תכנון תקציב המדינה. האמור חל מקל וחומר כשמדובר במימון פעילות בהיקפים אדירים של מיליארדי ש"ח.

לנוכח כל האמור לעיל, עמדת הדרג המקצועי במשרד האוצר היא כי אין מקום להנחות את הצוות לבחון גיוס אג"ח באמצעות חברה ממשלתית. בחלופה לנוסח האמור מוצע על ידי משרד האוצר כי הצוות יונחה לדון בחלופות כלכליות למימון הגדלת מלאי הדיור הציבורי.

כאשר ליתר רכיבי ההצעה יובהר כי המלצות הצוות אשר כרוכות בהגדלת התחייבויות הממשלה לשנים 2020 עד 2022 כפופות לפי סעיף 40א לחוק יסודות התקציב לנקיטה בפעולה מאזנת והיה מקום לשקף את האמור בהצעה ובדברי ההסבר. כך גם לגבי סעיפים 4 ו-5 להצעת ההחלטה.

בנוסף, המלצות כאמור אשר כרוכות בהגדלת התחייבויות הממשלה לשנים 2018 ו-2019 וכן 2023 ואילך כפופות להצגת מקור תקציבי, וזאת כמתחייב מיתר הוראות חוק יסודות התקציב והוראות תקנון הממשלה.

בברכה,  
אסי מטונג, עו"ד

העתק:

מר צחי ברורמן - מזכיר הממשלה

מר שי באכד - מנכ"ל משרד האוצר, משרד האוצר

מר רוני חזקיהו - החשב הכללי, משרד האוצר

מר שאול מרידור - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד ארז קמיניץ - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

עו"ד מאיר לוין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)