



מזכיר הממשלה

ירושלים, ג' בסיון התשפ"ג
23 במאי 2023

דחוף!
משאל טלפוני

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

הנדון: יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית
בשנים 2023 ו-2024 - תיקון החלטת ממשלה - משאל טלפוני

מצורפת הצעה בנושא שבנדון אשר שר האוצר מבקש להביאה להחלטת הממשלה.
בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה אודה לכם אם תאשרו את **ההצעה בהקדם**
האפשרי לטלפון 02-6705532 או לקבוצת הוואטסאפ הייעודית.

בברכה,

יוסי פוקס

מזכיר הממשלה

העתקים: היועצת המשפטית לממשלה
המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, לתקן את החלטת ממשלה מס' 511 מיום 14 במאי 2023 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024" (להלן – החלטה 511), כדלקמן:

1. על אף האמור בהחלטה 511, סכומים בנספח א' להחלטה 511 שיועדו בשנת 2023 לתגבור זרמי החינוך החרדי במשרד החינוך בסכום שלא יעלה על 250 מיליון ש"ח, אשר לא הוקצו לתקנות הייעודיות עד ליום 1 באוקטובר 2023, יוקצו לטובת הגדלת התמיכה במוסדות התורניים בשנת 2023 בהתאם לסעיף 5 להחלטה 511. הממונה על התקציבים ימסור דיווח לממשלה בדבר השינויים הפרטניים בהחלטה 511 ואופן החלוקה לתכניות כמפורט בנספח א' להחלטה האמורה בהתאם לאמור.
2. להטיל על הממונה על התקציבים לאתר מקור תקציבי, לפי כל דין, לצורך הקצאת סכום של 250 מיליון ש"ח בשנת 2024 מתוך סכומים שנתרו בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2023 ואין להם ייעוד אחר, אשר ניתן לעשות בהם שימוש בשנת 2024, לטובת הגדלת הסכום האמור בסעיף 6 להחלטה 511. המקור התקציבי האמור יובא לאישור הממשלה בטרם הקצאתו.
3. לא איתר הממונה על התקציבים מקור תקציבי כאמור בסעיף 2 לעיל, תובא לאישור הממשלה החלטה להגדלת ההפחתה בבסיס תקציבי משרדי הממשלה הקבועה בהחלטת ממשלה מס' 436 מיום 2 באפריל 2023 (להלן – החלטה 436) כך שמשנת 2024 תהיה הפחתה של 1.85% בבסיס תקציבי משרדי הממשלה.
4. תנאי ליישום החלטה זו הוא עמידה בכל הוראות סעיף 13 להחלטה 511.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לצורך יישום ההסכמים קואליציוניים אשר נחתמו ביום 22 במאי 2023 לצורך אישור התקציב – האחד בין ראש הממשלה ושר האוצר ובין יו"ר סיעת יהדות התורה ויו"ר סיעת אגודת ישראל, והשני בין ראש הממשלה ליו"ד סיעת עוצמה יהודית, ולצורך הגברת השקיפות בהליך הקצאת התקציב ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801 מחודש מרץ 2015 (להלן – **הנחיית היועץ**) מובאת לאישור הממשלה הצעת החלטה זו, וזאת בטרם אישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

סעיף 1

מוצע לקבוע כי מתוך הסכומים המפורטים בנספח א' המיועדים לטובת תגבור זרמי החינוך החרדי במשרד החינוך – ככל שנותרו סכומים בסך שלא יעלה על 250 מיליון ש"ח שלא הוקצו עד ליום 1 באוקטובר 2023 – יוסטו, בכפוף לכל דין, לטובת הגדלת התמיכה במוסדות התורניים בשנת 2023 בהתאם לסעיף 5 בהחלטה 511. יובהר כי הגדלת התמיכה תבצע רק לאחר שיתברר מה היקף הסכומים אשר לא הוקצו לטובת תגבור זרמי החינוך החרדי במשרד החינוך.

הממונה על התקציבים ימסור הודעה לממשלה בדבר פירוט השינויים בנספח א' להחלטה 511 לצורך העברתם לטובת הגדלת התמיכה כאמור בסעיף 5 להחלטה 511.

סעיף 2

מוצע להטיל על הממונה על התקציבים לאתר מקור תקציבי מתוך סכומים שנותרו בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2023 ולא בוצעו, ככל שייותרו, אשר ניתן לעשות בהם שימוש בשנת 2024 ואין להם יעוד אחר, בסך של 250 מיליון ש"ח בשנת 2024, לטובת הגדלת הסכום שהוקצה לטובת משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי. כל זאת בהתאם להוראות הקבועות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. המקור התקציבי האמור יובא לאישור הממשלה בטרם הקצאתו.

סעיף 3

מוצע לקבוע כי ככל שהממונה על התקציבים לא איתר מקור תקציבי כאמור בסעיף 2 לעיל, תובא לאישור הממשלה החלטה להגדלת ההפחתה בבסיס תקציבי משרדי הממשלה הקבועה בהחלטת ממשלה מס' 436 מיום 2 באפריל 2023 (להלן – החלטה 436) כך שמשנת 2024 תהיה הפחתה של 1.85% בבסיס תקציבי משרדי הממשלה.

סעיף 4

מוצע לקבוע כי תנאי ליישום החלטה זו הוא עמידה בכל הוראות סעיף 13 להחלטה 511 הקובעת כי:

תנאי ליישום החלטה זו, הוא קבלת חוות דעת מקצועית של המשרד וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801, ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באזכורם של הגופים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בהחלטה זו לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי, ככלל, לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

- א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.
- ב. תקציב אשר ימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

מגיש: שר האוצר

ג' בסיון התשפ"ג
23 במאי 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 – תיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

לצורך הגברת השקיפות בהליך הקצאת התקציבים הנובעים מההסכמים הקואליציוניים, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.801 בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן – הנחיה 1.1801), הוחלט במסגרת החלטת הממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023, שהתקבלה במקביל לאישור הצעות אישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בממשלה, להקצות סכום כולל לכל אחת מהשנים לצורך יישום הסכמים קואליציוניים לשנים 2023 ואילך. במקביל לדיונים בוועדת כספים של הכנסת בהכנת הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 ולפני אישור חוקי התקציב אושר במסגרת החלטת ממשלה מס' 511 מיום 14 במאי 2023 (להלן - החלטה 511) פירוט הסכומים האמורים וחלוקתם ליעודים השונים.

יצוין כי הנחיה 1.1801 עוסקת הן ביישום הסכמים קואליציוניים שנכרתו לקראת הקמת הממשלה הנוגעים לחוק התקציב והן לגבי הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת תהליך תקיקות חוק התקציב, וזאת בין אם הסיכום נערך בכתב ובין אם בעל פה.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801 האמורה כל הסכם פוליטי תקציבי שנערך אגב אישור הצעת חוק התקציב בכנסת יוצגו בטרם אישור חוק התקציב. בהתאם לאמור, ובטרם אישור חוקי התקציב האמורים לקריאה שנייה ושלישית, הונח והוצג בפני חברי ועדת הכספים של הכנסת מסמך שבו פורטו ההסכמים הפוליטיים התקציבים, שאינם הסכמים קואליציוניים, אשר הושגו בעל-פה עם חברי כנסת מהסיעות השונות כחלק מקידום הפעילות בשלבים השונים של חקיקת התקציב והצעות החקיקה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 וההצבעה על הצעות החוק, בשים לב לתפקידם של חברי הכנסת בכנסת. מסמך זה מהווה חלק מהפרוטוקול של דיוני הוועדה.

בעקבות שני הסכמים קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית שנכרתו עובר לאישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 במליאת הכנסת, מוצע לתקן את החלטה 511 באופן הבא:

מוצע לקבוע כי סכומים שלא יוקצו לתקנות הייעודיות מתוך הסכומים המפורטים בנספח א' להחלטה 511 המיועדים לטובת תגבור זרמי החינוך החרדי, יוסטו לאחר יום 1 באוקטובר 2023, לטובת הגדלת התמיכה במוסדות תורניים בהתאם לסעיף 5 להחלטה 511, וזאת עד לסכום של 250 מיליון ש"ח. יצוין כי אין באמור בהחלטה זו כדי להסמיך מי מהגורמים לבצע את הגדלת התמיכה בפועל אשר תיבחן בכפוף לקיומם בפועל של סכומים שהועברו ובכפוף לכלל כללי המשפט המנהלי.

כמו כן, מוצע להטיל על הממונה על התקציבים לאתר מקור תקציבי, לפי כל דין, לצורך הקצאת סכום של 250 מיליון ש"ח בשנת 2024 מתוך סכומים עודפים שנותרו בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2023 ואין להם ייעוד אחר, אשר ניתן לעשות בהם שימוש בשנת 2024, לטובת הגדלת הסכום האמור בסעיף 6 להחלטה 511. המקור התקציבי האמור יובא לאישור הממשלה בטרם הקצאתו. ככל שלא ימצא מקור תקציבי כאמור, תובא לממשלה החלטה בדבר הגדלת ההפחתה הרוחבית בבסיס תקציבי משרדי הממשלה הקבועה בהחלטת ממשלה מס' 436 מיום 2 אפריל 2023.

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה על רקע ההוראה בהנחיה 1.1801 הקובעת כי אם לאחר אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית התברר שלא ניתן ליישם את ההסכם הפוליטי התקציבי (מטעמים משפטיים או מקצועיים) אין לייעד מחדש את הכספים לפי בקשת הגורם הפוליטי שעמו נכרת ההסכם הפוליטי שלא ניתן ליישם. כך, ככל שמבוקש לבצע מראש ייעוד מחדש לבקשת גורם פוליטי כזה או אחר יש לקבל החלטת ממשלה עוד בטרם אישור חוק התקציב.

בנוסף לכל האמור, על יישום החלטה זו יחול כל האמור בסעיף 13 להחלטה 511, כדלקמן:

תנאי ליישום הקצאת הכספים כאמור בהצעת ההחלטה, הוא קבלת חוות דעת מקצועית של המשרד וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801, ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באזכורם של הגופים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בהחלטה זו לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי, ככלל, לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.

תקציב אשר ימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

עוד יצוין כי בהתאם להנחיה 1.1801, הדרג הפקידותי במשרד הרלוונטי ובמשרד האוצר אחראי על יישום ההסכמים הפוליטיים. על פקיד הציבור העוסק ביישום ההסכם לקבל הוראות אך ורק מגורם מוסמך על פי דין. גורמים פוליטיים כמו חברי כנסת, סיעות הכנסת, שרים או סגני שרים שאינם מכהנים במשרד ממנו מועבר התקציב, או במשרד אליו הוקצה התקציב אינם גורם מוסמך על פי דין ולכן לא ייקחו חלק ביישום ההסכם ולא יתקבלו מהם הנחיות או הבהרות לעניין הקצאת הכספים והשימוש בהם.

בהתאם להנחיה 1.1801 ההליכים האמורים הם תנאי ליישום ההסכם.

יצוין כי הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין. כמו כן, תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף לתכנית הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, הצעת ההחלטה כפופה לכלל הבדיקות המשפטיות והמקצועיות הנדרשות בהתאם להנחיה 1.1801, והן תנאי ליישומה של הצעת ההחלטה. זאת, בין אם מדובר בסעיפים הנוגעים להקצאת כספים בלבד ובין אם מדובר בסעיפים להצעה הכוללים היבטים מהותיים מעבר להקצאת סכומים בלבד.

בהתאם לכך, אין בהחלטה זו כדי להסמיך את הדרג הפקידותי לבצע בפועל את הגדלת התמיכה במוסדות התורניים בטרם הוקצה מקור תקציבי כאמור בהצעת ההחלטה ובטרם הושלמה בחינת ההיבטים השונים, בין היתר, ההיבטים הנוגעים לדיני תמיכות, לרבות השינויים הנדרשים במבחני התמיכות הקיימים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מעבר לחוות הדעת האמורה עד מועד שליחת חוות דעת זו למזכירות הממשלה לא התקבלו חוות דעת מהיועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. כאמור, כל הקצאה מכוח הצעת החלטה זו כפופה לקבלת אותן חוות דעת כתנאי להקצאת הכספים בפועל.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם