

## הקצאת תקנים למשרדי הממשלה החדשים ושינוי סדר העדיפות הממשלתית

### הצעה להחלטה

מחליטים, להקצות את התקנים הנדרשים למשרדי הממשלה החדשים ולבצע שינוי בסדר העדיפות הממשלתית לצורך הקצאת תקנים אלו תוך עמידה במסגרת התקציבית הקיימת לשנת 2020, כדלקמן:

1. להורות לממונה על התקציבים באוצר להקצות את התקנים הדרושים לצרכים כדלקמן:
  - (1) הקמת לשכות שרים ומנכ"לים במשרדים הבאים: משרד משאבי המים, המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה, משרד ההתיישבות, משרד הדיגיטל והסייבר, משרד המיעוטים, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, משרד ראש הממשלה החליפי, לשכת השר במשרד הביטחון ולשכת השר במשרד ראש הממשלה. בנוסף, ביצוע התאמות נוספות בלשכות שרים ומנכ"לים במשרדי הממשלה הקיימים.
  - (2) הקמת לשכות סגני שרים חדשים.
  - (3) הקמת מטה תשתיות לאומי במשרד האוצר, הקמת מטה הדיור במשרד הבינוי והשיכון והקמת מטה התכנון במשרד הפנים. היקפם של כל אחד מהמטות האמורים יהיה באותו היקף כמו מטה הדיור הקיים במשרד האוצר.
2. להורות לממונה על התקציבים באוצר להקצות 22 תקנים זמניים לשנים 2020-2021 לצורך הקמת מרכז שליטה ובקרה בטיפול מחלת הקורונה במשרד הבריאות. בסוף שנת 2021, בעת פירוק מרכז השליטה, יוקצו התקנים על פי סדר העדיפויות של הממשלה, כחלק מדיוני תקציב 2022.
3. לבצע שינויים בסדר העדיפות הממשלתית ולהפחית את שיאי כוח האדם, תודשי העבודה הבלתי צמיחה ורכיבי השכר הנלווים להם ביחידות המטה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשיעור אחיד של 1.5% בשנת 2020 ואילך, בהתאמות הנדרשות הנובעות מהמאפיינים השונים של היחידות הממשלתיות, והכל כמפורט בנספח א' להחלטה זו. יובהר כי במסגרת ההפחתה האמורה לא תבוצע הפחתת משרות אשר מספקות שירותי רווחה ישירים לאזרח.
4. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להחיל את האמור בסעיף 3 להחלטה זו על המוסד לביטוח לאומי, להפחית את מספר העובדים, רכיבי השכר הנלווים, והיקף תקציבי השכר בשיעור המפורט לעיל.
5. להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להחיל את האמור בסעיף 3 להחלטה זו על שירות התעסוקה, להפחית את מספר העובדים, רכיבי השכר הנלווים, והיקף תקציבי השכר בשיעור המפורט לעיל.

6. להסמיך את החשב הכללי, בתיאום עם הממונה על התקציבים באוצר, לבצע שינויים ארגוניים בחשבונות משרדי הממשלה ובכלל זה הסטת תקני כוח אדם בין חשבונות משרדי הממשלה, לצורך התאמתן לצורכי משרדי הממשלה.
7. למען הסר ספק, אין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע במחויבות לתשלום שכר המגיע לעובד על פי כל דין או הסכם.

**נספח א' – סכומי הפחתה לצורך תעדוף הוצאות הממשלה**

1	452	נשיא המדינה ולשכתו	01
32	9,442	משרד ראש הממשלה	04
32	8,819	משרד האוצר	05
5	1,368	משרד הפנים	06
1	494	משרד לביטחון פנים	07
30	8,396	משרד המשפטים	08
16	11,435	משרד החוץ	09
1	533	מטה לביטחון לאומי	10
27	14,020	משרד הבטחון	15
1	301	הוצאות חירום אזרחיות	16
2	275	תאום הפעולות בשטחים	17
4	955	משרד המדע והחלל, התרבות	19
32	9,730	משרד החינוך	20
	576	השכלה גבוהה	21
4	943	המשרד לשירותי דת	22
15	3,626	משרד הרווחה והשירותים	23
23	4,315	משרד הבריאות	24
2	353	תגמולים לנכים	25
9	2,233	המשרד להגנת הסביבה	26
9	2,193	משרד הבינוי והשיכון	29
8	1,686	המשרד לקליטת העליה	30
1	441	הוצאות ביטחוניות שונות	31
21	5,556	משרד החקלאות	33
7	2,040	משרד האנרגיה והמים	34

13	3,236	תעסוקה	36
3	1,025	משרד התיירות	37
9	2,866	כלכלה ותעשייה	38
3	716	משרד התקשורת	39
15	3,751	משרד התחבורה והבטיחות	40
3	1,103	רשות ממשלתית למים	41
3	621	המרכז למיפוי ישראל	43
13	3,652	רשויות פיקוח	54
4	893	רשות האוכלוסין, ההגירה	68
2		מפעלי משרד ראש הממשלה	89
9		רשות מקרקעי ישראל	98

## דברי הסבר

### רקע כללי

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה נוכח שינוי סדר העדיפויות הממשלתי הנדרש, לצורך הקמת משרדי הממשלה ויחידות המטה החדשים בממשלה ה-35 והכל תוך עמידה במסגרת התקציבית הקיימת לשנת 2020.

בהתאם לסדר העדיפויות הממשלתי, מוקמים שבעה משרדי ממשלה חדשים: המשרד למשאבי מים, המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה, משרד ההתיישבות, משרד הדיגיטל והסייבר, משרד המיעוטים, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי ומשרד ראש הממשלה החליפי. לצורך הקמת לשכות השרים והמנכ"לים במשרדים אלו והגידול במס' השרים בממשלה, יש צורך להקצות תקנים לשכות השרים והמנכ"לים בהתאם להוראות בחוזר נציבות שירות המדינה בנושא כללים לאיוש לשכות שרים וסגני שרים – ממשלת ישראל ה-35 מיום 7 באפריל 2020 ולחוזר נציבות שירות המדינה בנושא כללים לאיוש לשכות שרים וסגני שרים – ממשלת ישראל ה-35 מיום 7 באפריל 2020. בנוסף, לאור הגידול במספר סגני השרים בממשלה ה-35 נדרש להקצות תקנים לשכות סגני השרים בהתאם להוראות בחוזר נציבות שירות המדינה בנושא כללים לאיוש לשכות שרים וסגני שרים – ממשלת ישראל ה-35 מיום 7 באפריל 2020.

לצורך התמודדות עם מחלת הקורונה והצורך להתכונן לאפשרות של התפרצות המגפה מחדש, יוקם מרכז שליטה ובקרה זמני להתמודדות עם המחלה, שיוקם כחלק ממשרד הבריאות. לצורך הקמת מרכז השליטה יש צורך להקצות 22 תקנים זמניים לשנים 2020-2021 למשרד הבריאות. בסוף שנת 2021, בעת פירוק מרכז השליטה, התקנים שיתפנו עקב סגירת המרכז ליתר יחידות הממשלה וזאת על פי סדר העדיפויות של הממשלה, כחלק מדיוני תקציב 2022.

בשל הצורך בהאצת פרויקטי תשתית ובנייה ברחבי הארץ, בנוסף למטה התשתיות במשרד האוצר, מוקמים מטה דיור ומטה תכנון במשרדי השיכון והפנים בהתאמה. לצורך כך, מוצע להקצות למשרדים האמורים את התקנים הדרושים.

עוד קובעת ההחלטה כי יופחתו שיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי השכר הנלווים להם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. בשל הרצון להימנע ככל האפשר מפגיעה בשירותים לאזרחי המדינה, מוצע לבצע הפחתה רק במשרות מטה אשר אינן מספקות שירותים ישירים לאזרח ולא במשרות המספקות שירותים ישירים לאזרח כגון עובדים סוציאליים, שוטרים וכדומה. לפיכך, שיעור ההפחתה ביחידות המטה יעמוד על כ-1.5%. יצוין כי הפחתה זו תהווה "פעולה מאזנת", כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ביחס לתוספות התקנים הנדרשים להקמת המשרדים החדשים ויחידות המטה החדשות.

עוד מוצע כי שרי הממשלה הנוגעים בדבר יפעילו את הסמכויות המוקנות להם על מנת להחיל את ההוראות שנוגעות להפחתה על המוסד לביטוח לאומי, על שירות התעסוקה, שהינם גופים מתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

### תקציב

כמפורט בהצעת ההחלטה.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה, או מי שהוסמך מטעמו, תצורף להצעה להחלטה.

### סיווגים\*

סיווג ראשי : ממשלה

סיווג משני : ביצועי

תחום פעולה עיקרי : המגזר הציבורי

מוגש על ידי שר האוצר

ג' בסיון התש"ף  
26 במאי 2020

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

הקצאת תקנים למשרדי הממשלה החדשים ושינוי סדר העדיפויות הממשלתי.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר.

בסעיף 40א(ה) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אשר עוסק במגבלת ההוצאה בשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית נקבע כי "תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, שתגרום לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה או להגדלת החריגה כאמור, לא ייקבעו אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין". בהתאם לאמור, תוספת התקנים הנדרשת למשרדים וליחידות המטה החדשות כמפורט בהצעת ההחלטה בכל הקשור לשנים 2021 עד 2023, מחייבת ביצוע פעולה מאזנת כאמור. לעניין זה, הפעולה המאזנת המוצעת היא ההפחתה בשיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי השכר הנלווים להם ביחידות המטה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כמוצע בסעיף 3 להצעת ההחלטה.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 3ב לחוק יסוד: משה המדינה (להלן – חוק היסוד), דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן.

להשלמת התמונה יצוין כי ביום 6 באפריל 2020 נחקק חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), שבמסגרתו נקבע כי בתקופה שמיום קבלת הוראת השעה עד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לשם התמודדות עם משבר הקורונה וזאת בהיקפים שנקבעו בהוראות האמורות. ביום 24 במאי 2020 אישרה הממשלה תיקון להוראת השעה האמורה להגדלת ההוצאה הממשלתית בסכומים נוספים.

תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוויית מדיניותה. יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, ואת מדיניותה הכלכלית של הממשלה. אחד מתפקידיה של הכנסת כולל פיקוח על פעילות הממשלה, ועיקר הפיקוח מוצא את ביטויו באישור תקציב המדינה. הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה, שלפיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. לעניין זה ראו למשל: בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בבנו).

בהתחשב בכל האמור בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני ממשלה נכנסת והכנסת הבאה, וזאת כחלק ממכלול השיקולים שמחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק וריסון בתקופת בחירות וממשלת מעבר, נקבעה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים (תקציב זה מכונה: "תקציב המשכ"י). במצב דברים זה, יש שתי מערכות שיקולים הפועלות בהקשר זה: הן

היעדרו של תקציב מאושר והן הימצאות הממשלה בתקופת בחירות. שיקולים אלו יבואו לידי ביטוי במסגרת הפעלת שיקול הדעת בהקצאת התקציב ההמשכי.

כאמור סעיף 33 קובע את המסגרת התקציבית השנתית המקסימלית החלה כל עוד התקציב לא אושר והיא סך התקציב שאושר לשנת הכספים הקודמת בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **מסגרת התקציב ההמשכי**). בשים לב לתכליות האמורות, מסגרת התקציב ההמשכי נמוכה באופן משמעותי ממגבלת ההוצאה המותרת לחוק התקציב לפי כלל ההוצאה שנקבע בחוק המסגרות (להלן בהתאמה - **מגבלת ההוצאה השנתית**).

סעיף 33 גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**): התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

במילים אחרות, עד לאישור תקציב המדינה לשנת 2020, יש לפעול לפי שלושת המגבלות האמורות, היינו: עמידה במסגרת התקציב ההמשכי השנתי שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות בה, עמידה ביחידות המימון החודשיות שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות באותו חודש, ופעולה לפי סוגי ההוצאה בתקציב ההמשכי.

מאחר שהוקמה ממשלה והיא צפויה לאשר בחודשים הקרובים את הצעת חוק התקציב לשנת 2020, ובשים לב לדחיפות שישנה בהוצאת הכספים המוקצים במסגרת הצעת החלטה זו לצורך תחילת תפקודה של הממשלה, הרי שהקושי הנוגע לכבילת שיקול דעת של הממשלה הבאה, לא מתקיים בעניין זה. לכך יש להוסיף שמוצע כי מימון התקנים האמורים ייעשה באמצעות ההפחתה בשיאי כוח האדם, חודשי העבודה הבלתי צמיתה ורכיבי השכר הנלווים להם ביחידות המטה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. צעד זה ישמש הן לצורך מימון התקנים הנדרשים בשנת 2020 והן לשם פעולה מאזנת לצורך השנים 2020 עד 2021.

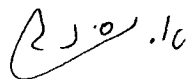
לעניין סוג ההוצאה שניתן להוציאו במסגרת התקציב ההמשכי הרי שלעניין זה ניתן לראות בהוצאה המוצעת כפעולה שנכללה בחוק התקציב הקודם, שכן מטרת המשרדים החדשים ויחידות המטה החדשות היא מתן אותם שירותים לציבור שנכללו במסגרת התקציב לשנת 2019, אך במסגרת היערכות חדשה של משרדי הממשלה שמעניקים את אותם שירותים.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:**

אין.

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

עמדת היועץ המשפטי למשרד האוצר היא כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.



היועץ המשפטי משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם