

**מימון תקציבי מחקר ושיתופי פעולה בין-לאומיים עבור חוקרים שאינם זכאים למענקים
בין-לאומיים בשל המיקום הגיאוגרפי של מוסד המחקר אליו הם משתייכים**

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להנחות את שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה, לגבש מנגנונים ולפעול למימון תקציבי מחקר ושיתופי פעולה בין-לאומיים עבור חוקרים שאינם זכאים להתחרות על מענקים בין-לאומיים בשל המיקום הגיאוגרפי של מוסד המחקר אליו הם משתייכים.
2. מימון תקציבי המחקר ושיתופי הפעולה הבין-לאומיים כאמור ייעשה בהליכים תחרותיים כנהוג במשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ובדומה להליכים התחרותיים המקובלים בתוכנית "הורייזן אירופה" – תכנית המסגרת למחקר וחדשנות, מבלי לפגוע בסמכויות המועצה להשכלה גבוהה והועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) לפי דין, ובלבד שממשיכים להתקיים הליכים תחרותיים למחקרים בין לאומיים אשר מחריגים מוסדות מחקר בישראל בשל מיקומם הגיאוגרפי.
3. לצורך יישום החלטה זו בשנת 2024 יוקצו לתקציב משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה 20 מיליון ש"ח שכלולים בחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך ביצוע פעולה מאזנת, יקצה משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה 20 מיליון ש"ח בכל שנה מתקציבו שלו לצורך יישום החלטה זו בשנים 2025 ואילך.

דברי הסבר

רקע כללי

החשיבות בפעילות אקדמית בזירה הבינלאומית הינה קריטית למצוינות המדעית הישראלית. מבין התועלות העיקריות ניתן לציין:

- שת"פ עם חוקרים מובילים בתחומם במדינות מקבילות.
- נגישות לתשתיות ולשיטות מחקר מתקדמות.
- השפעה על סטנדרטים בינלאומיים ורגולציה בתחום.
- ניווד סטודנטים איכותיים לתארים מתקדמים, משני הצדדים.
- גיוס תלמידי תר-דוקטורט (פוסט דוק) וחוקרים מהמעלה הראשונה.
- הכשרת כוח אדם ישראלי בחו"ל לשיפור משמעותי של יכולות המחקר באקדמיה הישראלית.
- איכות פרסומים משותפים עם חוקרים בחו"ל גבוהה מפרסום ישראלי עצמאי.

המדע במהותו מבוסס על מצוינות אקדמית, ואינו אמור להיות תלוי בשיקולים זרים או גאו-פוליטיים. למרות זאת, בישראל קיים כיום מצב במסגרתו חוקרים וחוקרות הפועלים במוסדות מחקר באיו"ש וברמת הגולן (אוניברסיטת אריאל הנמצאת בשומרון, כמו גם מו"פ שמיר ברמת הגולן ומו"פ אזורי מזרח יהודה ושומרון ובקעת הירדן), נתקלים בקשיים ובחסמים בזירה הבינלאומית, בעיקר סביב סירוב להענקת מימון למחקרים ממניעים הקשורים למקום הגיאוגרפי שבו הם ממוקמים.

כך למשל, תכנית מרכזית בה משתתפת מדינת ישראל היא תכנית המו"פ האירופאית HORIZON EUROPE (לפי החלטת הממשלה 754 מיום 5.12.2021), שבה מוסדות אלו מנועים מלהשתתף. היקף זה הוא משמעותי ביותר. לשם המחשה בתוכנית המו"פ האירופאית הקודמת, הורייזון 2020 שפעלה בין השנים 2014-2020, חוקרים ישראלים באקדמיה קיבלו מענקים בהיקף מצטבר של כ-820 מיליון אירו, מתוך סך המענקים שקיבלו ישויות ישראליות שעמדו על כ-1.3 מיליארד אירו. יודגש כי מדינת ישראל מעבירה בכל שנה לתוכנית HORIZON תקציב בסך של למעלה ממיליארד שקלים. ואולם, בהתאם לסעיף הטריטוריאלי הנכלל בהסכם, אשר קובע כי בהתאם למדיניות האיחוד האירופי, ההסכם לא יחול על האזורים הגאוגרפיים שנכנסו תחת ממשלת מדינת ישראל אחרי 5 ביוני 1967, מוסדות ישראלים הפועלים בשטחים האמורים אינם נהנים מהאפשרות לזכות בפירותיו של ההסכם.

נוסף על כך, משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה מפרסם קולות קוראים משותפים עם כ-40 מדינות ובהן מדינות אירופיות כמו: צרפת, גרמניה, איטליה, שוודיה ועוד, המאמצות את הסעיף הטריטוריאלי האירופי ואינן מאפשרות הגשה של מוסדות אלה לקולות הקוראים המשותפים עם המשרד. הסכום הממוצע המושקע מדי שנה בהליכים תחרותיים בהם חוקרים הפועלים במוסדות המצויים באיו"ש וברמת הגולן אינם יכולים להתמודד עומד על כ-18 מיליון

ש. קולות קוראים אלה פתוחים לכל החוקרים באקדמיה ומוסדות המחקר ובתי החולים (כ-10,000 חוקרים). גם במקרים נוספים, מוסדות מחקר הפועלים באזורים הגיאוגרפיים האמורים וחוקרים הפועלים במוסדות אלו נפגעים ואינם יכולים לזכות במענקים הנובעים משיתופי פעולה בין לאומיים.

הפגיעה כתוצאה מהחסמים בזירה הבינלאומית מתבטאת במספר מישורים:

פגיעה בחוקרים: קושי בשימור קשרי מחקר עם עמיתים מחו"ל, גישה לתשתיות מחקר אירופאיות וקושי בביצוע מחקרים השוואתיים עם מדינות אירופה.

פגיעה בסטודנטים: הדרה מתוכניות חילופי סטודנטים, תכניות לימוד משותפות עם מוסדות אירופאים ותכניות בינלאומיות נוספות

פגיעה במוסד המחקר: קושי בגיוס חברי סגל איכותיים (בשל הקושי בגישה למימון המחקר) ופגיעה בתקציב המוסד (הן בשל מענקי המחקר והן בשל מודל התקצוב של ות"ת המגדירה את מרבית הקרנות המשמעותיות כקרנות תחרותיות והן מקבלות משקל יתר בתקצוב). הפגיעה, המתוארת לעיל מתבטאת גם בנתונים אובייקטיביים, בעיקר באוניברסיטת אריאל בשל זמינות הנתונים והיקפי המחקר. אוניברסיטת אריאל בשומרון הוקמה בשנת 1982 בשם "המכללה האקדמית יהודה ושומרון". ביולי 2012 החליטה המועצה להשכלה גבוהה (יהודה ושומרון) על הפיכת המוסד לאוניברסיטה, ובדצמבר באותה שנה אושרה ההחלטה ומאז נקרא המוסד בשמו הנוכחי.

מבין 9 האוניברסיטאות בישראל (לא כולל האוניברסיטה הפתוחה, לה מאפיינים ייחודים משלה), אוניברסיטת אריאל היא השביעית בגודלה במספר הסטודנטים לתארים אקדמיים עם קרוב ל-13 אלף סטודנטים. כאשר בוחנים את סוג התואר, אוניברסיטת אריאל הינה הרביעית בגודלה בסטודנטים לתואר ראשון, אך השמינית בגודלה במספר הסטודנטים לתואר שני ושלישי. באוניברסיטה ישנן פקולטות להנדסה, מדעי הטבע, מדעי החברה והרוח, ביה"ס למדעי המחשב, מדעי הבריאות, ביה"ס לרפואה, ארכיטקטורה ותקשורת. האוניברסיטה פועל כמוסד מחקר הכולל 510 חוקרים, 23 מרכזי מחקר ו-150 מעבדות מחקר. מבחינת נתוני האוניברסיטה ניתן לראות צמיחה משמעותית במספר הפרסומים מאז הפיכת המוסד לאוניברסיטה, ובפרט בארבע השנים האחרונות. בחינת מספר הפרסומים ביחס למספר הסטודנטים לתארים מתקדמים, מלמדת כי אוניברסיטת אריאל ממוקמת ברמה ממוצעת. נתון זה משקף איכות אקדמית המבוססת בעיקר על מענקי מחקר מגורמים פנים-ישראליים. יחד עם זאת, כאשר בוחנים את שיעור הפרסומים בהם שותפים חוקרים מחו"ל, אוניברסיטת אריאל מדורגת אחרונה, עם ממוצע של שליש מהמחקרים המשותפים לחוקרים זרים, לעומת ממוצע של 50% מהמחקרים בשאר מוסדות המחקר. גם מבחינה של מקורות המימון למחקר, ניתן לראות כי בממוצע כ-18% מהפרסומים בישראל הינם על בסיס מימון זר (קרנות רב לאומיות או דו לאומיות) ואילו באוניברסיטת אריאל נתון זה נמוך משמעותית ועומד על כ-12% בלבד. כאמור, פערי המימון למוסדות אלו, נובעים מהסעיפים הטריטוריאליים שצוינו לעיל, ומשפיעים על האפשרות לבצע מחקר משותף יחד עם חוקרים זרים ולהעלות את כמות ואיכות המחקר המתבצעת במוסד. כמו כן, הפגיעה האמורה, יוצרת קושי בגיוס חוקרים וחברי סגל מובילים אשר מעוניינים בשת"פ בינ"ל, ומשפיעות על הסטודנטים והמוסד כולו

בהחלטה זו מוצע לצמצם את הפגיעה בחוקרים המשתייכים למוסדות הישראליים הפועלים באיו"ש וברמת הגולן, ולצורך כך להורות לשר החדשנות, המדע והטכנולוגיה לגבש את המנגנונים למימון תקציבי מחקר לשם צמצום הפגיעה האמורה, ובמסגרת זאת, לקבוע תקציב ייעודי שיוקצה לטובת העניין.

עוד מוצע לקבוע שמימון תקציבי המחקר ייעשה בהליכים תחרותיים כנהוג במשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, מבלי לפגוע בסמכויות המועצה להשכלה גבוהה לפי דין ובכפוף לקיומם של הליכים תחרותיים אשר מחריגים מוסדות מחקר בישראל בשל מיקומם הגיאוגרפי.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

20 מיליון ₪ מתקציב משרד האוצר כמפורט בגוף ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך בהצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית כמפורט בחוות הדעת המצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: 1: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 2: חברה וכלכלה

מגישה: שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה

ב' בניסן התשפ"ד
10 באפריל 2024

הלשכה המשפטית

יום שישי ה' אדר ב תשפ"ד
15 מרץ 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מימון תקציבי מחקר ושיתופי פעולה בין לאומיים עבור חוקרים שאינם זכאים למענקים בין-לאומיים בשל המיקום הגיאוגרפי של מוסד המחקר אליו הם משתייכים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לשיתופי פעולה בינלאומיים חשיבות רבה לקידום המדע – הם מאפשרים, בין היתר, נגישות לתשתיות ולשיטות מחקר מתקדמות, גיוס תלמידי בדר דוקטורט וחוקרים מהמעלה הראשונה, והכשרת כח אדם ישראלי בחו"ל לשיפור יכולות המחקר.

עם זאת, בחלק מהתוכניות הבין-לאומיות בתחומי המחקר, לרבות תכניות בהן חברה מדינת ישראל, נכללות תניות שאינן מאפשרות קבלת מימון לפעילות מדעית במוסדות הממוקמים באזורים הגיאוגרפיים שנכנסו תחת ממשלת מדינת ישראל אחרי ה-5.6.1967. משכך, חוקרים המשתייכים למוסדות מחקר באיו"ש וברמת הגולן אינם יכולים ליהנות מפירות ההשקעה הממשלתית בתכניות ובשיתופי פעולה אלו.

בהחלטה זו מוצע לצמצם את הפגיעה בחוקרים המשתייכים למוסדות הישראלים הפועלים באיו"ש וברמת הגולן, ולצורך כך להורות לשר החדשנות, המדע והטכנולוגיה לגבש מנגנונים ולפעול למימון תקציבי מחקר ושיתופי פעולה בין-לאומיים לשם צמצום הפגיעה האמורה, ובמסגרת זאת, לקבוע תקציב ייעודי שיוקצה לטובת העניין.

עוד מוצע לקבוע שמימון תקציבי המחקר ייעשה בהליכים תחרותיים כנהוג במשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, מבלי לפגוע בסמכויות המועצה להשכלה גבוהה לפי דין ובכפוף לקיומם של הליכים תחרותיים אשר מחריגים מוסדות מחקר בישראל בשל מיקומם הגיאוגרפי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לדין הליכים תחרותיים שנערכים על ידי רשויות ציבוריות נדרשים להיות שוויוניים; ומכאן שהיכולת לפרסם הליכים תחרותיים שיהיו פתוחים רק בפני מוסדות המשוויכים למוסדות באיו"ש וברמת הגולן אינה מובנת מאליה. עם זאת, לנוכח העובדה שחוקרים הפועלים במוסדות אלו סובלים מפגיעה כתוצאה מסירובן של מדינות זרות וארגונים בינ"ל לממן מחקר ושת"פ בין-לאומיים בהם יש הצדקה לכך שהממשלה תפעל על מנת להעמיד להם תקצוב חלופי. בפרט הדברים נכונים מקום בו מדובר בתכניות בין-לאומיות בהן חברה מדינת ישראל אשר אינן פתוחות בפני מוסדות באיו"ש וברמת הגולן, דוגמת תכנית "הורייזון אירופה" ושיתופי פעולה בילטרליים שונים, וזאת אף בשים לב לכך שבהתאם למוצע, התקציבים יוקצו בהליכים תחרותיים כנהוג במשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ובדומה להליכים התחרותיים המקובלים בתוכנית "הורייזון אירופה" – תכנית המסגרת למחקר וחדשנות.

בהתאם, כמצוין בגוף הצעת ההחלטה, ההצדקה למימון הייעודי קיימת כל עוד ממשיכים להתקיים הליכים תחרותיים למחקרים בין לאומיים אשר מחריגים מוסדות מחקר בישראל בשל מיקומם הגיאוגרפי.



הלשכה המשפטית

יצוין כי הצורך במניעת אפליה על רקע זיקה לאזור שבשליטת מדינת ישראל על ידי גורמי חוץ, מהווה תכלית ראויה אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, תשע"א-2011.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר – אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

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

לאור האמור, אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

חתימה

לשכה משפטית

תפקיד

משה אוסטר, עו"ד

שם