

תיקון החלטה מס. 1306 של הממשלה מיום 14.01.2024

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – החלטה מס' 241), מס' 511 מיום 14 במאי 2023 (להלן – החלטה מס' 511), החלטה מס' 562 מיום 23 במאי 2023 ומס' 861 מיום 30 ביולי 2023, מס' 1096 מיום 27 בנובמבר 2023 (להלן – החלטה מס' 1096); מס' 1172 מיום 24 בדצמבר 2023; מס' 1190 מיום 28.12.2023 ומס' 1306 מיום 14.1.2024 (להלן – החלטה מס' 1306):

א. לתקן את סעיף ג בהחלטה מס' 1306 מיום 14 בינואר 2024, כך שבמקום האמור בסעיף 7 בהחלטה מס' 511 כנוסחה בהחלטה מס' 1306, יבוא:

”7. ליעד מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 בהחלטה מס' 241 סכום של 72 מיליון ש”ח בשנת 2024 בחלוקה לפי הסכומים, הייעודים והתוכניות האלה:

(1) סכום של 24 מלש”ח בתוכנית מספר 830304 לטובת הקמה וקידום מיזמים בתחום המורשת הלאומית והמקומית והנחלת המורשת היהודית, כפוף לכך שלא יימצא כי ההקצאה מממנת את אותה פעילות הממומנת כבר בתקציב המדינה.

(2) סכום של 21.75 מיליון ש”ח בתוכנית מס' 173105 (מתפ”ש) לביצוע באמצעות המנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון (קמ”ט ארכיאולוגיה), עבור הייעודים הקבועים בהחלטת הממשלה מס' 786 מיום 17 ביולי 2023 שעניינה ”תוכנית להצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת באזור יהודה ושומרון ובקעת הירדן, ותיקון החלטת ממשלה” (להלן – החלטה מס' 786);

(3) סכום של 11 מלש”ח בתוכנית מס' 045212 שעניינה מורשת, תיעוד ההתיישבות, בית ראשונים בהתיישבות;

(4) סכום של 11 מלש”ח בתוכנית מס' 194201 שעניינה תאגיד רשות העתיקות, לשם ביצוע פרויקטים על ידי רשות העתיקות בתחומי אחריותה ובמסגרת תפקידיה;

(5) סכום של 4.25 מלש”ח בתוכנית מס' 045110 עבור הייעודים הקבועים בהחלטת ממשלה מס' 541 מיום 21.05.23 שעניינה ”הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי” (להלן – החלטה מס' 541), שתוקנה בהחלטה מס' 1274, ובאופן שנקבע שם.”

ב. תנאי ליישום החלטה זו הוא קבלת חוות דעת מקצועית וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט החוראות 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. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2023 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי ככלל לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

1. ביצוע התקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.
2. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות הממומנת כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תוכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן למניעת כפל מקורות מימון.

דברי הסבר

רקע כללי

בהחלטה מס' 1306 של הממשלה מתאריך 14.1.2024 נקבע כי מתוך כלל הכספים שמקורם בהסכמים פוליטיים (להלן – כספים קואליציוניים) יוקצו 72 מלש"ח למשרד המורשת, לתוכנית תקציבית מס' 830304. בהחלטה לא פורטו הייעודים הספציפיים של הכספים. לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בדבר יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, בסעיף 57, במקרה ששר יבקש לבצע שינוי בתקציב משרדו באופן שישנה את ייעודם של כספים שמקורם בהסכמים פוליטיים, הדבר יותנה בהחלטת ממשלה שתתקן את החלטת הממשלה המקורית. לפי אופן היישום שהונהג לסעיף זה, קביעה כי הכספים יועברו לתוכנית תקציבית שונה מזו שהוגדרה בהחלטת הממשלה, מהווה "שינוי יעוד" המצריך תיקון החלטת הממשלה. זאת, גם אם הייעודים נקבעו במפורש בהחלטות ממשלה קודמות. לפיכך, מפרטת החלטה זו את הסכומים, הייעודים והתוכניות התקציביות של התקציב שנקבע כבר בהחלטה 1306 ובהחלטות ממשלה קודמות. להלן פירוט יעודי התקציב:

1. סכום של 24 מלש"ח בתוכנית תקציבית מספר 830304 – סכום זה נותר בתוכנית התקציבית שנזכרה בנוסח הסעיף המקורי. נוכח ציון סכומים נוספים, נדרש לציין: מדובר בתחומי פעולה מרכזיים של משרד המורשת, כפי שנקבעו בהחלטות הממשלה לפיהן הוא פועל, המבוצעות באמצעות מנגנון מובנה של תוכניות חומש להן מוגשות בקשות לפרויקטים בתחום המורשת, הנבחנות ונבחרות באמצעות צוות מקצועי וצוות היגוי בין-משרדי.
2. סכום של 21.75 מיליון ש"ח בתוכנית תקציבית מס' 173105 - בהחלטה 786 של הממשלה מיום 17 ביולי 2023 (להלן – החלטה 786) נקבע כי יוקצו תקציבים לתוכנית להצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת באזור יהודה והשומרון ובקעת הירדן. בין היתר, נקבע כי יוקצו לשם כך 16 מלש"ח של משרד המורשת בשנת 2024 (ס' 6 שם). עוד נקבע כי הסכומים אשר יוקצו על ידי משרד המורשת בשנת 2024 יוקצו מתוך הסכום האמור בסעיף 7 להחלטה 511 שקבעה את יעודם של כספים שמקורם בהסכמים פוליטיים ("כספים קואליציוניים"). להשלמת התמונה, יצוין כי בהחלטת הממשלה מס' 1274 מיום 14.1.2024 בענין צמצום ההוצאה התקציבית בשנים 2024 ואילך באמצעות תיקון החלטות הממשלה (להלן – החלטה 1274), בסעיף כ"ב, נקבעה, בין היתר, הפחתה של 15% בתקציב החלטה 786. כעת מוצע להקצות 21.75 מלש"ח בסך הכל לאותם ייעודים. על מנת לאפשר יישום של החלטה 786, במרכיבים המיועדים לביצוע על ידי קמ"ט ארכיאולוגיה במנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון, נדרש כי התקציב הנזכר יעבור למנהל האזרחי. לפיכך, מוצע לתקן את החלטה 1306 לגבי נוסח סעיף 7 בהחלטה 511, כך שיאמר בו במפורש כי הכספים המיועדים ליישום החלטה 786, בתוספת התקציב הנוסף, הכל כפי הייעודים עליהם החליטה הממשלה שם, יועברו לתוכנית התקציבית המתאימה במתפ"ש, עבור המנהל האזרחי. סכום של 11 מלש"ח בתוכנית מס' 045212 – תקציב המיועד להגדיל פעילות של שימור אתרי ראשית ההתיישבות ליעדים בהתאם למבחני התמיכה לפיהם מחולקים.
3. סכום של 11 מלש"ח בתוכנית תקציבית מס' 194201 – העברה לרשות העתיקות, שהיא תאגיד לפי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, לשם ביצוע פרויקטים בתחומי

סמכותו ותפקידיו לפי חוק זה, תוך יעודם לתחום החינוך וההסברה בתחום הארכיאולוגיה.

4. סכום של 4.25 מלש"ח בתוכנית תקציבית מס' 045110 - בהחלטת ממשלה מס' 541 מיום 21.05.23 בנושא "הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי", הוחלט להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש שנקבעה בהחלטת הממשלה 994 מיום 16.1.2022 בעניין תוכנית החומש לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לחיילים ולסטודנטים וכן לביצוע פעילויות חינוכיות נוספות ולנושאים נוספים, כפי שיוחלט. בהחלטה זו נקבע כי משרד המורשת יעביר 5 מלש"ח לייעוד זה. להשלמת התמונה, יצוין כי בהחלטה 1274, בסעיף ה', נקבעה, בין היתר, הפחתה של 15% בתקציב החלטה 541. התיקון המוצע של סעיף 7 בהחלטה 1306, בא לאפשר קיום החלטת הממשלה והעברת התקציב לאותו ייעוד שנקבע לו בהחלטת הממשלה 541, כאמור בסעיף 2א שם, וזאת באמצעות העברת התקציב לתוכנית תקציבית במשרד ראש הממשלה. יצוין, כי תוכנית החומש מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן – הקרן) שמהווה זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה במסגרת משרד ראש הממשלה, ובמסגרת תפקידה, כמוגדר בתקנונה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

התקציב הקואליציוני המוקצה למשרד המורשת – אין שינוי ביחס להחלטה 1306

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר האוצר – תומך בהצעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 241 מיום 24 בפברואר 2023

החלטת ממשלה מס' 511 מיום 14 במאי 2023

החלטת ממשלה מס' 562 מיום 23 במאי 2023

החלטת ממשלה ומס' 861 מיום 30 ביולי 2023,

החלטת ממשלה מס' 1096 מיום 27 בנובמבר 2023

החלטת ממשלה מס' 1172 מיום 24 בדצמבר 2023

החלטת ממשלה מס' 1190 מיום 28 בדצמבר 2023

החלטת ממשלה מס' 1306 מיום 14 בינואר 2024

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזה חו"ד של היועץ המשפטי למשרד המורשת

סיווגים

סיווג ראשי – שינוי

סיווג משני – ביצועי

תחום פעולה – חברה וכלכלה

מגיש: שר המורשת

כ"ג בתמוז התשפ"ד
29 ביולי 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תיקון החלטה מס' 1306 של הממשלה מתאריך 14 בינואר 2024 בענין ייעודם של כספים שמקורם בהסכמים פוליטיים המיועדים למשרד המורשת, כך שיפורטו היעדים המסויימים להם מיועדים הכספים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

פירוט של התקציב המיועד למשרד המורשת, לפי תוכניות ויעדים, כלהלן:

1. תוכנית תקציבית 830304 (התוכנית המקורית לה הוקצו הכספים) – לביצוע תוכניות העצמת תשתיות מורשת, באמצעות תוכניות החומש של המשרד.
2. תוכנית תקציבית 173105 (מתפ"ש עבור קמ"ט ארכיאולוגיה) - לישום החלטה 786 של הממשלה מיום 17 ביולי 2023 שעניינה להצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת באזור יהודה והשומרון ובקעת הירדן תוך הוספת סכום נוסף על זה הנזכר בהחלטה (לאחר עדכון בהחלטה מס' 1274 מיום 14.1.2024) שיוקצה לאותם יעדים. היעדים לפי החלטה 786 הם: שיקום תשתיות למניעת קריסת אתרים ארכיאולוגיים וביצוע עבודות הסדרה וגידור (סעיף 4.4 שם); פעילות פיקוח ואכיפה בתחום הארכיאולוגי ובכלל זה רכש אמצעים טכנולוגיים (סעיף 4.4 ב); פיתוח כלכלי ותשתיות תיירות מורשת באמצעות פיתוח אתרי עוגן (4.4 ג); הנחלת המורשת, חיבור לקהילה והסברה (4.4 ו); תוכנית לבניית בסיס נתונים חדשני וסקר מקיף עדכני על האתרים ומצבם הארכיאולוגי (4.4 ז);
3. תוכנית תקציבית מס' 045212 (תוכנית תקציבית של משרד המורשת) – תקציב המיועד להגדיל פעילות של שימור אתרי ראשית ההתיישבות. הסכום מחולק לפי מבחני תמיכה בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
4. תוכנית תקציבית מס' 194201 – העברה לרשות העתיקות, שהיא תאגיד לפי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, שבאחריות משרד המורשת, לשם ביצוע פרויקטים בתחומי סמכותו ותפקידיו לפי חוק זה, תוך יעודם לתחומי החינוך וההסברה בתחום הארכיאולוגיה המנויים כחלק מתפקידי רשות העתיקות לפי סעיף 5(ב)(11) לחוק רשות העתיקות
5. תוכנית תקציבית מס' 045110 – לישום החלטת ממשלה מס' 541 מיום 21.05.23 בנושא הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי. התקציב הוא לאחר הפחתה בתקציב המקורי, כפי שנקבע בהחלטה מס' 1274 מיום 14.1.2024. היעדים הם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לחיילים ולסטודנטים וכן לביצוע פעילויות חינוכיות נוספות. ייעוד התקציב הוא תוכנית תקציבית במשרד ראש הממשלה. תוכנית החומש מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן – הקרן) שמהווה זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה - במסגרת משרד ראש הממשלה בהתאם לתקנה 3(ב)(1) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993. ההתקשרות של משרד ראש הממשלה עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז, בהתאם לתקנה 3(5)(א) לתקנות. יוער כי הקרן היא עמותה ממשלתית שהוכרה ככזו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בין תפקידי הקרן, כמוגדר בתקנונה, ביצוע עבודות פיתוח, שימור ואחזקה של הכותל המערבי, הקמה ופיתוח של דרכי גישה לכותל, עריכת סיורים ועידוד ביקורים בכותל.

הצורך בהחלטה:

5. לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בדבר יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, בסעיף 57, במקרה ששר יבקש לבצע שינוי בתקציב משרדו באופן שישנה את ייעודם של כספים שמקורם בהסכם פוליטי, הדבר יותנה בהחלטת ממשלה שתתקן את החלטת הממשלה המקורית. מאחר ולגבי התקציב שנקבע בהחלטה 1306 הוגדרה תוכנית תקציבית מסוימת, של משרד המורשת, הרי העברתו לתוכניות שונות בעלות ייעודים שונים, מצריך תיקון החלטת הממשלה. לענין רוב התקציב שבסעיף 2, וכן התקציב שבסעיף 5, מדובר על ייעודים שנקבעו בהחלטות ממשלה קודמות. לפי קביעת הגורמים הרלוונטיים במח' ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מלשונה של החלטה 1306 עולה כי כלל הכספים שמקורם בהסכמים פוליטיים המיועדים למשרד המורשת מיועדים לתכנית תקציבית מסוימת. לפיכך, על אף שבפסקה 7.1 של החלטה 511 כפי שתוקן בסעיף 3 בהחלטה 1096, נקבע כי יש לייעד 16 מיליון ש"ח עבור הייעודים הקבועים בהחלטת הממשלה מס' 786, בה הוטל על קמ"ט ארכיאולוגיה שבמנהל האזרחי באיו"ש לבצע מרכיבים בהחלטה מאותם כספים, מדובר, לפי הפרשנות המשפטית האמורה, בשינוי ייעודם של הכספים ולפיכך יש צורך בייעוד מפורש על ידי הממשלה של כלל הכספים לתוכנית התקציבית שבמתפ"ש ממנה מתוקצב המנהל האזרחי וקמ"ט ארכיאולוגיה. (בהחלטה 1274 של הממשלה מיום 14.1.2024 הופחת הסכום ב 15%. בהחלטה זו מוצע להעביר תקציב נוסף לאותם ייעודים, כך שהסכום המעודכן עומד על 21.75 מלש"ח). כך באופן דומה ביחס להחלטה 541 של הממשלה בענין עידוד ביקורים בכותל המערבי (לאחר הפחתה לפי החלטה 1274 הנזכרת כך שהסכום המעודכן עומד על 4.25 מלש"ח). כאמור, הייעוד הפרטני נדרש גם ביחס לתוכניות תקציביות של משרד המורשת עצמו או של רשות העתיקות, תאגיד שבאחריות משרד המורשת.

6. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 לשם יישומה של החלטה זו, תדרש חוות דעת מקצועית של המשרד וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לענין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים.

כפי שנכתב בגוף ההצעה, תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות הממומנת כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תוכנית הפעולה הקיימת באותו ענין ויבוצע באותו אופן למניעת כפל מקורות מימון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

הנוסח תואם עם הלשכות המשפטיות במשרדי האוצר, ראש הממשלה והביטחון.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

חנן ארליך, עו"ד

היועץ המשפטי למשרד המורשת