

השתתפות מדינת ישראל בתערוכת "אקספו 2020" בדובאי, איחוד האמירויות הערביות

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. לאשר את השתתפות ישראל, במסגרת ביתן לאום, בתערוכת "אקספו" העולמית (EXPO), בנושא "Connecting Minds – Creating the Future", שתתקיים בדובאי, איחוד האמירויות הערביות, למשך 184 יום, החל מיום 20 באוקטובר 2020 ועד ליום 10 באפריל 2021 (להלן: "אקספו דובאי 2020").
2. משרד החוץ ביחד עם משרד ראש הממשלה יהיו אחראים על הובלת הפרויקט והתקציב ועל ניהולם, בהתאם להנחיות והחלטות ועדת ההיגוי כמפורט להלן.
3. למנות ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד החוץ או נציגיהם, ובהשתתפות כל מנכ"לי המשרדים או מי מטעמם, המשתתפים במימון הפרויקט וכן נציג אגף תקציבים במשרד האוצר. משרדי הממשלה השותפים במימון הפרויקט ומהווים חלק מוועדת ההיגוי יהיו שותפים בקביעת התכנים אשר יוצגו בתערוכה, כמו כן תינתן להם האפשרות ליטול חלק בימי העיון הרלוונטיים לתחומם. החלטות הוועדה תתקבלנה ברוב. הוועדה תזמן גורמים נוספים ליטול חלק בעבודתה, על-פי הצורך.
4. להטיל על שר החוץ למנות נציג ישראל ל"אקספו דובאי 2020" (Israel EXPO Commissioner), ולהסמיכו לייצג את מדינת ישראל מול ארגון "אקספו" ולעמוד בראש צוות הביצוע שירכז את פעילות ישראל לקראת תערוכת "אקספו 2020" ובמהלכה.
5. להקצות תקציב ייעודי בהיקף של עד 55,300 מיליון ₪ (חמישים וחמישה מיליון שלוש מאות אלף ₪) לטובת מימון השתתפות מדינת ישראל בתערוכת "אקספו דובאי 2020", על-פי החלוקה הבאה:

משרד	2019	2020	2021
ראש הממשלה	3550		
החוץ		1800	1800
האוצר	3550		
הכלכלה והתעשייה	1100	1100	1100
התרבות והספורט		1,650	1,650
התיירות	1100	1100	1100
התחבורה	1100	1100	1100
הגנת הסביבה	750	750	1,800
החקלאות והפיתוח והכפר	1100	1100	1100
המדע והטכנולוגיה	1100	1100	1100
עניינים אסטרטגיים		1650	1650
המשרד לשת"פ אזורי	3,000	150	150
המשרד לשוויון חברתי	1100	1100	1100
משרד הביטחון	1100	1100	1100
משרד התפוצות	1100	1100	1100
הכנסת	1,666	1,666	1,668
סה"כ	21316	16466	17518

6. התקציב הייעודי לצורך השתתפות ישראל ב"אקספו דובאי 2020" יאוגם כתוספת בתקציב משרד החוץ, ייפרס ויוקצה במהלך שנות התקציב 2019 - 2021 לפי הטבלה שלעיל, על מנת שניתן יהיה להתחייב מראש ולהיערך להקמת הביתן, תפעולו והפעילות הנלווית הנדרשת במהלך התערוכה, ולביצועם.

7. משרדי הממשלה יעבירו את הבקשות התקציביות לאגף התקציבים לצורך איגום התקציב במשרד החוץ.

8. לרשום את הודעת הכנסת לפיה בכוונתה להקצות סך של 5 מלש"ח בפריסה שווה בשנים 2019-2021, לטובת פרויקט זה.

9. בנוסף, לרשום את הודעת קרן קיימת לישראל לפיה בכוונתה להקצות סך של 15 מיליון ₪ לטובת פרויקט זה, וזאת במסגרת שיתוף פעולה בין הממשלה לבין הקרן הקיימת לישראל בכל הנוגע לביתן הישראלי ב"אקספו דובאי 2020", במתכונת שתסוכם בין משרד החוץ לקרן הקיימת לישראל, בהתאם להנחיות שתתן ועדת ההיגוי למשרד החוץ.

10. כמו כן, משרד החוץ יהא רשאי להתקשר עם צדדים שלישיים, לצורך השתתפות ב-"אקספו דובאי 2020", בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי. התקשרויות אלה וההתקשרות כאמור בסעיף 9 לעיל, וכן חסויות שתינתנה במסגרתן ובמסגרת ההתקשרות האמורה בסעיף 9 לעיל, יעשו בכפוף לכללים הרלוונטיים.

11. כנגד כל סכום שיתקבל במסגרת ההתקשרויות האמורות, ינוכה סכום בשיעור זהה מהתקציב הייעודי כאמור בסעיף 5 לעיל, ויוחזר למשרדי הממשלה על פי חלקם היחסי בתקציב הפרויקט.

12. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), המשרדים המנויים בהחלטה זו יקצו את התקציבים המפורטים לעיל מתקציבי הרכש שלהם לשנים 2020-2021 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק.

אם מסיבה כלשהי שיתוף הפעולה עם קרן קיימת לישראל כאמור בסעיף 9 לעיל לא ייצא אל הפועל, תעדכן ועדת ההיגוי את תכנית העבודה והתכנית התקציבית של הפרויקט במטרה לאפשר את ביצועו, ככל הניתן, במסגרת התקציב הקבוע בסעיף 5 לעיל. אם תמצא ועדת ההיגוי שהדבר אינו אפשרי, תחליט הועדה מהו הסכום הנוסף הנדרש מתקציב המדינה למימושו, עד לסכום מירבי של 15 מלש"ח. המשרדים המנויים בהחלטה זו יקצו סכום זה מתקציבי הרכש שלהם לשנים 2020-2021 במשותף בהתאם לחלקם היחסי בפרויקט, כפי שבא לידי ביטוי בסעיף 5 לעיל, זאת לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לעיל.

משרדי הממשלה ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

דברי הסבר

רקע כללי

על פי החלטת משרד רה"מ ומשרד החוץ, בעשור האחרון השתתפה מדינת ישראל במספר תערוכות בינלאומיות של ארגון "אקספו" העולמי, וזאת לצד עשרות מדינות וארגונים בינלאומיים. במסגרת התערוכות הוקם ביתן ישראלי, שקידם את חשיפתה של מדינת ישראל והישגיה בתחומים רבים, כגון טכנולוגיה והייטק, חדשנות, חקלאות, מים ועוד, וזאת בפני עשרות רבות של מיליוני תיירים ממדינות שונות. בנוסף היוו הביתנים מרכז לפעילויות תרבות ישראליות ולשיתופי פעולה עסקיים. בין היתר ניתן לציין את אקספו שנגחאי 2010, אקספו יאוסו 2012, אקספו מילאנו 2015 ואקספו אסטנה 2017.

בשנת 2020 צפויה להיערך תערוכת אקספו העולמית בדובאי, איחוד האמירויות הערביות, מדינה ערבית מוסלמית, אשר לישראל אין עמה יחסים דיפלומטיים. לפי ההערכות, צפויים לבקר באקספו דובאי כ- 25 מיליון איש, מתוכם כ-30% מתושבי האיחוד האמירויות, ו-70% תיירים ממדינות העולם, כולל מבקרים ממדינות המפרץ השכנות ויתר מדינות ערב. משמעות הדבר היא פוטנציאל לחשיפה חיובית אסטרטגית לישראל, בעלת חשיבות אדירה, גם בהשוואה להשתתפותה המוצלחת של מדינת ישראל בתערוכות אקספו קודמות.

הקמת ביתן ישראל רשמי, באופן פומבי ומרכזי, במסגרת תערוכה זו, יוצרת הזדמנות חריגה לישראל. השתתפות גלויה שכזו, במדינה ערבית/מוסלמית שלה אין יחסים דיפלומטיים עם ישראל, לקהל מבקרים ערבי/מוסלמי, תחשוף בפניהם את הישגיה של ישראל בתחומים רבים, תוך אפשרות לשיתוף פעולה בעיקר בתחומים כלכליים טכנולוגיים, וזאת באופן גלוי. עוד תהווה השתתפות זו איתות לדעת הקהל בכלל, ולציבור הערבי בפרט, כי ניתן להפריד בין סוגיות פוליטיות לבין שיתופי פעולה המבוססים על אינטרסים כלכליים טכנולוגיים ומדעיים עם ישראל. השתתפות כזו תהווה כלי עוצמתי להצגת יכולותיה של ישראל בכלל, ובתחומים כלכליים טכנולוגיים ומדעים בפרט.

לאיחוד האמירויות הערביות משאבי טבע ותקציבים והיא משקיעה בתחומים רבים בהם יש לישראל יתרונות יחסיים, מצד אחד, והערכה מקומית ליכולותיה ולהישגיה, מצד שני. השתתפות ישראל בתערוכת אקספו דובאי תשמש כלי באמצעותו ניתן יהיה להציג את יכולותיה הטכנולוגיות ובכלל, לקהלי יעד רחבים בקרב מדינות המפרץ.

משרד ראש הממשלה ביחד עם משרד החוץ יהיו אחראים על הובלת הפרויקט ועל ניהול הפרויקט ותקציבו.

במסגרת ההצעה, מתבקשת הממשלה להקצות תקציב ייעודי בהיקף של עד 55,300 מיליון ₪ לטובת מימון השתתפות מדינת ישראל בתערוכת "אקספו דובאי 2020", על-פי החלוקה המפורטת בהצעת המחליטים.

התקציב הייעודי לצורך השתתפות ישראל ב"אקספו דובאי 2020" יאוגם כתוספת בתקציב משרד החוץ, ייפרס ויוקצה במהלך שנות התקציב 2019 - 2021 לפי הטבלה שלעיל, על מנת שניתן יהיה להתחייב מראש ולהיערך להקמת הביתן, תפעולו והפעילות הנלווית הנדרשת במהלך התערוכה, ולביצועם.

משרדי הממשלה יעבירו את הבקשות התקציביות לאגף התקציבים לצורך איגום התקציב במשרד החוץ. התקציב המיועד לשנת 2019 יועבר מיד עם קבלת החלטת ממשלה זו; התקציב המיועד לשנים 2020 ו 2021 יועבר בפנייה התקציבית הראשונה במהלך השנה.

בנוסף, מוצע לאשר שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין הקרן הקיימת לישראל בכל הנוגע לביתן הישראלי ב"אקספו דובאי 2020", אשר במסגרתו קרן קיימת לישראל תקצה סך של 15 מליון ₪ לפרוייקט. מתכונת שיתוף הפעולה תסוכם בין משרד החוץ לבין קרן קיימת לישראל, בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי.

כמו כן, משרד החוץ יהא רשאי להתקשר עם צדדים שלישיים, לצורך השתתפות ב-"אקספו דובאי 2020", בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי. התקשרויות אלה, וכן חסויות שתינתנה במסגרתן, יעשו בכפוף לכללים הרלוונטיים לרבות דיני המכרזים והוראת תכ"ס מספר 15.3.01.

כנגד כל סכום שיתקבל במסגרת ההתקשרויות האמורות, ינוכה סכום בשיעור זהה מהתקציב הייעודי כאמור בסעיף 5 לעיל, ויוחזר למשרדי הממשלה על פי חלקם היחסי בתקציב הפרוייקט. למשרדים השותפים במימון הפרוייקט, תינתן האפשרות לקיים אירועים ייעודיים בתחומי עיסוקם במהלך חודשי התערוכה.

יצוין שקיימת דחיפות לקבלת החלטה זו עקב חלון הזדמנויות שנוצר לאחר שאך לפני מספר חודשים, בחודש אפריל 2019, קיבל משרד החוץ את אישור ממשלת האמירויות להשתתפות ישראל בתערוכת "אקספו דובאי 2020" וזאת לאחר מאמצים רבים שהושקעו על ידי משרד החוץ בעניין. האישור להשתתפות בתערוכה הגיע בשלב מאוחר ביותר, באופן שמצב את מדינת ישראל בפיגור של כשנה וחצי ביחס לשאר מדינות העולם המשתתפות בתערוכה, אשר כבר נמצאות בשלבי בניה מתקדמים. על מנת שמדינת ישראל תוכל להספיק לסיים את העמדת הפרוייקט לפי לוח הזמנים הקשיח של האירוע, עליה להתחיל בעבודה באופן מיידי. בנוסף, יודגש כי לביטול או לכישלון הפרוייקט, השלכות מדיניות ותדמיתיות למדינת ישראל, וזאת לאחר מאמץ מדיני ממושך שמטרתו למצב את דריסת הרגל של מדינת ישראל בעולם בכלל, כפי שנעשה בתערוכות אקספו לאורך השנים, ובעולם הערבי בפרט, לאור מיקום התערוכה הנוכחית. ויתור על הזדמנות חד פעמית זו עלול לעורר תהודה שלילית רבה ולגבות מחיר מדיני ותדמיתי ממדינת ישראל.

מכאן, דחיפות החלטה זו, שכן, אין אפשרות להתניע את הפרוייקט ללא התחייבות תקציבית לכלל עלות הפרוייקט, כמתבקש בהחלטה זו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כמפורט לעיל

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך

שר הכלכלה והתעשייה – תומך

שרת התרבות והספורט – תומכת

שר התיירות – תומך

שר התחבורה – תומך

השר להגנת הסביבה – תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר – תומך

שר המדע והטכנולוגיה – תומך

השר לענייני אסטרטגיה ומודיעין – תומך

השר לפיתוח אזורי – תומך

השרה לשוויון חברתי – תומכת

משרד הביטחון – תומך

משרד התפוצות – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1443 מיום 8 במאי 2016 (אקספו אסטנה).

החלטת וועדת השרים לחברה וכלכלה מס' חכ/312 מיום 17 אוקטובר 2012 (אקספו מילאנו)

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי למשרד ראש הממשלה כי אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה – מצ"ב חוו"ד.

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי : 01חוץ וביטחון ;

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר החוץ

ט' בחשון התש"פ
07 בנובמבר 2019



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' חשוון, ה'תש"ף

7 בנובמבר, 2019

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: השתתפות מדינת ישראל בתערוכת "אקספו 2020" בדובאי, איחוד האמירויות הערביות
תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהתאם לאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בעשור האחרון השתתפה מדינת ישראל במספר תערוכות בינלאומיות של ארגון "אקספו" העולמי, זאת לצד עשרות מדינות וארגונים בינלאומיים. במסגרת התערוכות הוקם ביתן ישראלי, שקידם את חשיפתה של מדינת ישראל והישיגה בתחומים רבים, בפני עשרות רבות של מיליוני תיירים ממדינות שונות.
- בשנת 2020 צפויה להיערך תערוכת אקספו העולמית בדובאי, איחוד האמירויות הערביות, מדינה ערבית מוסלמית, אשר לישראל אין עמה יחסים דיפלומטיים. לפי ההערכות, צפויים לבקר באקספו דובאי כ- 25 מיליון איש, מתוכם כ-30% מתושבי האיחוד האמירויות, ו-70% תיירים ממדינות העולם, כולל מבקרים ממדינות המפרץ השכנות ויתר מדינות ערב. משמעות הדבר היא פוטנציאל לחשיפה חיובית אסטרטגית לישראל, בעלת חשיבות אדירה, גם בהשוואה להשתתפותה המוצלחת של מדינת ישראל בתערוכות אקספו קודמות.
- הקמת ביתן ישראל רשמי, באופן פומבי ומרכזי, במסגרת תערוכה זו, המתקיימת במדינה ערבית/מוסלמית שלה אין יחסים דיפלומטיים עם ישראל, יוצרת הזדמנות חריגה לישראל, כפי שמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעה.
2. ההצעה מבקשת להביא לאישור הממשלה את ההשתתפות בתערוכה, ולקבוע את הגורמים האחראים להובלת הפרוייקט וביצועו, וכן לאגס את התקציבים הנדרשים למימושו.
- במסגרת זו נקבע כי משרד החוץ ביחד עם משרד ראש הממשלה יהיו אחראים על הובלת הפרוייקט והתקציב ועל ניהולם, זאת בהתאם להנחיות והחלטות ועדת היגוי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד החוץ, או נציגיהם, אשר בה יהיו שותפים כלל המשרדים המשתתפים במימון הפרוייקט.
3. בהתאם לאמור בהצעה, בנוסף לתקציבים הממשלתיים המיועדים לפרוייקט, בכוונת קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל) להקצות סך של 15 מיליון ₪ לטובתו, וזאת במסגרת שיתוף פעולה בין הממשלה לבין הקרן הקיימת לישראל בכל הנוגע לביתן הישראלי ב"אקספו דובאי 2020", במתכונת שתסוכם בין משרד החוץ לקרן הקיימת לישראל, בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי.
- כמו כן, משרד החוץ יהא רשאי להתקשר עם צדדים שלישיים נוספים, לצורך השתתפות ב-"אקספו דובאי 2020", בהתאם להנחיות ועדת ההיגוי.
- התקשרויות אלה, וכן חסויות שתינתנה במסגרתן, יעשו בכפוף לכללים הרלוונטיים לרבות דיני המכרזים והוראות התכ"ם לעניין חסויות.
4. יישום ההחלטה ייעשה בהתאם להוראות כל דין החל על העניין, לרבות דיני המכרזים, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, והוראות התכ"ם.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

5. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלת מעבר, לאחר שהתקיימו הבחירות לכנסת ה-22 והושבעה הכנסת ה-22, אך טרם כינון הממשלה החדשה.
 6. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.
 7. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעה, הדחיפות בקבלת ההחלטה נובעת מחלון הזדמנויות שנוצר לאחר שרק בחודש אפריל 2019, קיבל משרד החוץ את אישור ממשלת האמירויות להשתתפות ישראל בתערוכה, וזאת לאחר מאמצים רבים שהושקעו על ידי משרד החוץ בעניין. האישור להשתתפות בתערוכה הגיע בשלב מאוחר ביותר, באופן שממצב את מדינת ישראל בפיגור של כשנה וחצי ביחס לשאר מדינות העולם המשתתפות בתערוכה, אשר כבר נמצאות בשלבי בניה מתקדמים. על מנת שמדינת ישראל תוכל להספיק לסיים את העמדת הפרויקט לפי לוח הזמנים הקשיח של האירוע, עליה להתחיל בעבודה באופן מיידי, ולשם התנעת העבודות בפועל נדרש אישור התקציב לפרויקט בכללותו.
 8. כאמור בדברי ההסבר להצעה, הפרויקט הוא תוצר של מאמץ מדיני ממושך, שמטרתו למצב את דריסת הרגל של מדינת ישראל בעולם בכלל, כפי שנעשה בתערוכות "אקספו" לאורך השנים, ובעולם הערבי בפרט לאור מיקום התערוכה הנוכחית. מדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהחלה טרם תקופת הבחירות, אשר מערבת גורמים מקצועיים שונים במשרד החוץ, ומהווה הזדמנות מדינית, תדמיתית וכלכלית יוצאת דופן. עוד יצוין כי ויתור על הזדמנות חד פעמית זו, עלול לעורר תהודה שלילית רבה ולגבות מחיר מדיני ותדמיתי ממדינת ישראל.
 9. סיכומו של עניין זה, לאור השיקולים כבדי המשקל הנוגעים לדחיפות הפרויקט כפי שפורטו לעיל, והחשיבות המדינית של ההחלטה, אשר מבוססת על עבודת מטה מקצועית ממושכת ואשר אינה עוסקת בנושא השנוי במחלוקת פוליטית-ציבורית, אין מניעה משפטית לקבלתה בעת הזו.
 10. כאמור לעיל, קק"ל הודיעה על נכונותה להשתתף בפרויקט בהיקף של 15 מלש"ח, במתכונת שפרטיה יסוכמו בין הצדדים. יצוין כי קק"ל השתתפה באופן דומה גם בתערוכת האקספו שהתקיימה במילאנו בשנת 2015.
 11. הסוגייה של השתתפות קק"ל במימון פרויקטים לאומיים נבחנה בהרחבה בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקלי) דאז, אבי ליכט, מחודש יוני 2014 בעניין "מימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל – קביעת סדרי עבודה" (להלן – חוות הדעת).
- חוות הדעת נועדה להתוות עקרונות כלליים לדרך העבודה הממשלתית בכל הנוגע למימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל, באופן העולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ובהתייחס לשני היבטים מרכזיים – שמירה על טוהר המידות ומניעת שיקולים זרים; ושמירה על סדר העדיפויות הממשלתי. לחוות דעת זו קדמה החלטה של ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל בדבר "מימון פרויקטים לאומיים", בהיקף של 2.5 מיליארד ₪ בשנים 2014-2017.
- חוות הדעת מנתה את העקרונות שחייבים להתקיים בכל מנגנון שייבחר לטובת הסדרת הליך קבלת הכספים מקק"ל לפרויקטים לאומיים, והם: סיום ההליך בהחלטת ממשלה, המבוססת על קריטריונים ברורים לקביעת הפרויקטים ולתעדוף ביניהם; הליך קבלת ההחלטות שקוף; אין להעניק כל תמורה או הבטחה לתמורה לקק"ל ולנושאי משרה בה; על החלטת הממשלה להתבסס על תקציב המדינה באותה שנה ועל סדרי העדיפויות שנקבעו בתקציב; על משרד האוצר לקחת חלק מרכזי בגיבוש הצעת ההחלטה בדבר סדרי העדיפויות, מתוקף תפקידו ואחריותו מכוח דין ביחס לגיבוש תקציב המדינה; ההחלטה על



היועצת המשפטית

הפרויקטים תיקבע במשותף עם קק"ל, בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה; הליך קביעת הקריטריונים וחלוקת הפרויקטים ילווה ע"י היועמ"ש לממשלה.

בחוות הדעת צויין גם כי ראוי שחלוקת כספי קק"ל שתיעשה בתיאום עם תקציב המדינה ובמסגרת המנגנונים הקבועים בו.

12. בהחלטת ממשלה מס' 672 מיום 8.11.2015 אישרה הממשלה מתווה להסכם עם קק"ל שהתייחס בין היתר לעקרונות מרכזיים שנגזרו מחוות הדעת. בהחלטה גם נקבע כי לא יתקבל מימון נוסף מקק"ל לפעולות בשיתוף עם הממשלה או נציג מטעמה במהלך שנת תקציב.

בהמשך לחוות הדעת ולעקרונות שנקבעו בה, ולהחלטות הממשלה, נחתם ביום 18.11.2015 הסכם בין הממשלה, באמצעות משרד האוצר, לבין קק"ל. הסכם זה קבע הוראות שונות לעניין כספים שקק"ל תעביר לממשלה בשנים 2016-2017 ואופן השימוש בהם. הסכם זה בוטל על ידי קק"ל בשנת 2018 (למעט לעניין 400 מלש"ח לטובת פרויקטים לפיתוח הצפון, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017), זאת בעקבות התפתחויות נוספות שעניינן חורג מהנושא הנדון.

באופן מעשי, כיום אין מנגנון העומד בעקרונות שנקבעו בחוות הדעת, אף שממשיך להתנהל שיח עם קק"ל, בהובלת משרד האוצר, להתוויית מנגנון מוסכם לצורך קידום פרויקטים שקק"ל תהיה שותפה להם בעתיד ושטמון בהם אינטרס ציבורי רחב.

13. כפי שעולה מהפירוט לעיל בדבר דחיפות קבלת ההחלטה, בשל לוחות הזמנים עד לפתיחת התערוכה אין אפשרות להשהות את קבלת ההחלטה הנוכחית עד למועד לא ידוע בו יעלה בידי הממשלה וקק"ל לגבש מנגנון חלופי מוסכם ו/או עד למועד דיוני התקציב לשנת 2020.

כאמור לעיל, האישור להשתתפותה של מדינת ישראל בתערוכת האקספו התקבל רק באפריל האחרון, בעיצומה של תקופת הבחירות. במצב דברים רגיל, ואילווא התמשכות תקופת הבחירות, היו מתקיימים בקיץ דיוני תקציב שבמסגרתם ניתן היה להידרש לאופן מימון הפרויקט. בנסיבות שנוצרו הדבר לא התאפשר כלל.

14. עם זאת, כפי שמוצע כעת, שיתוף הפעולה עם קק"ל וקבלת התקציב ממנה לטובת הפרויקט מובא לאישור הממשלה, בהחלטה שתעגן את האפשרות לקבלת הכספים, באופן שקוף ופומבי.

מובן גם כי קבלת הכספים מקק"ל צריכה להיעשות מבלי שהדבר יותנה בהבטחה או תמורה לקק"ל או לנושאי המשרה בה, זולת אלו שיתייחסו לפרויקט גופו ולמתכונת שיתוף הפעולה במסגרתו, כפי שהדברים יעוגנו מול קק"ל, בהתאם לכללים המקובלים.

15. מעבר לכך, הפרויקט נשוא הצעת ההחלטה הוא פרויקט שהיוזמה לו באה במובהק מצידה של הממשלה, על יסוד שיקולים מדיניים משמעותיים. לכן במקרה זה ברור כי ההחלטה על ביצוע הפרויקט נובעת ממדיניות ממשלתית, וקשה לראות בהשתתפותה של קק"ל במימונו משום השפעה על סדרי העדיפויות הממשלתיים, בפרט בהתחשב בהיקף המימון המוגבל, העומד על 15 מלש"ח (סכום נמוך לעין שיעור מהתקציבים שעמדו על הפרק בעת מתן חוות הדעת), יצויין בהקשר זה כי ההחלטה גם כוללת סעיף שנועד לאפשר שיתוף גורמים נוספים בפרויקט, הכל מבלי לגרוע מהיותו פרויקט ממשלתי מובהק.

16. זאת ועוד, מדובר בפרויקט מוגדר ותחום, הנערך מחוץ לגבולות ישראל, ואשר במימונו וארגונו אמורים להשתתף חלק גדול ממשרדי הממשלה, בהובלת משרד החוץ ומשרד ראש הממשלה, באופן שאין בו כדי לעורר חשש לתעדוף אזורים או יישובים או לתעדוף תקציבים של משרדי ממשלה מסוימים על פני אחרים, שלא על פי שיקול דעת ממשלתי מושכל.

17. לאור מכלול הנסיבות דלעיל, ולאחר התייעצות עם משרד המשפטים ומשרד האוצר, נמצא כי במקרה הספציפי הנוכחי, נוכח הדחיפות הטמונה בקבלת ההחלטה והעובדה כי עקרונות השקיפות והפומביות מקבלים ביטוי בדמות החלטת ממשלה שתעגן את השתתפותה של קק"ל בפרויקט ותטיל על משרד החוץ



היועצת המשפטית

ולהסדיר את כל ההיבטים הנוגעים לשיתוף פעולה קונקרטי זה, כפי שמוצע כעת, אין מניעה משפטית בקבלת ההחלטה.

18. לצד זאת, ובהמשך לאמור בחוות הדעת, נמסר לנו כי בדעת משרד המשפטים להבהיר את השיקולים שעמדו ביסוד הקביעה כי אין מניעה משפטית בקידום ההחלטה בנסיבות אלה וזאת בהיעדר מנגנון רוחבי וכולל שייתן מענה לתנאים שנקבעו בחוות הדעת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

חוות דעת זו מתואמת עם הלשכה המשפטית במשרד החוץ.

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של יתר המשרדים הנוגעים בדבר ביום 29.10.19.

הלשכה המשפטית במשרד האוצר מסרה כי אין מניעה משפטית לאישור ההצעה מבחינתה.

עד למועד זה לא התקבלו הערות נוספות בהיבטים המשפטיים.

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

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית