

תיקון החלטת ממשלה בעניין הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לתקן את החלטת הממשלה מס' 346 מיום 07.06.2009 שעניינה "הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי" (להלן: "החלטת הממשלה") ולהוסיף סעיף ט' בו יקבע:

"למרות האמור בסעיף ג', תופסק תמיכת המשרד לשיתוף פעולה אזורי לפי ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בפרויקטים ובפעילויות לשיתוף פעולה עם תושבי הרשות הפלסטינית, כך שהרשות הפלסטינית לא תיחשב כאחת מ"מדינות האזור", כהגדרתן במבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי במוסדות ציבור המפעילים פרויקטים ופעילויות לשיתוף פעולה אזורי, עד לקבלת החלטת ממשלה אחרת או עד לסוף שנת 2025, לפי המוקדם מבניהם".

דברי הסבר

רקע כללי

המשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן: **המשרד**) שהוקם ע"פ החלטת ממשלה מספר 346 מיום 7.6.2010 (להלן: **החלטה 346**) הוא המשרד הממונה על קידום שיתוף הפעולה עם מדינות האזור (באגן הים התיכון, המזרח התיכון, הבלקן, המפרץ ובמזרח אירופה) וכן עם הרש"פ. ייעודו העיקרי של המשרד הוא: קידום היחסים האזרחיים והכלכליים בין מדינת ישראל למדינות האזור, ניהול וליווי פרויקטים לשיתוף פעולה אזורי בתחומי תשתית, בריאות, סביבה, תיירות, חקלאות, אנרגיה, כלכלה וסחר, תרבות, חינוך וספורט. כמו כן המשרד עוסק ביזום וקידום תוכניות להשקעה ושיתוף פעולה אזורי עם מדינות האזור בכל התחומים, ניהול קשרי חוץ עם הקהילה הבינ"ל בנושאים שבאחריותו - מדינות, ארגונים ומוסדות, מגזר שלישי, וכן מבצע המשרד מחקרים ואיסוף נתונים כלכליים כבסיס לפעילות המשרד ועבור שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה נוספים. נוסף לאמור המשרד פועל לקידום פרויקטים מסוג "עם לעם" (People to People) כאשר עיקר הפעילות האמורה יוצאת לפועל באמצעות תמיכת המשרד הן במוסדות ציבור לפי ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "**החוק**") והן במוסדות אחרים מכוח הוראות התכ"מ הרלוונטיות.

נוכח פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביום 7.10.2024, וההשלכות שנבעו מכך, מוצע כי בשנים 2024 – 2025 תופסק תמיכת המשרד לפי סעיף 3א לחוק, בפרוקטים ובפעילויות לשיתוף פעולה עם תושבי הרשות הפלסטינית, כך שהרשות הפלסטינית לא תיחשב כאחת מ"מדינות האזור", כהגדרתן במבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי במוסדות ציבור המפעילים פרויקטים ופעילויות לשיתוף פעולה אזורי (להלן: **מבחני התמיכה**), וזאת עד לקבלת החלטת ממשלה חדשה או עד לסוף שנת 2025, לפי המוקדם. למען הסר ספק, יובהר כי ככל שהחלטת ממשלה חדשה כאמור תתקבל במהלך שנת תקציב ולאחר אישור חלוקת התמיכות לשנה זו, מבחני התמיכה ישונו אך בשנת התקציב שלאחריה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 346 מיום 7.6.2009 בנושא: "הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 05ממשלה;

תחום פעולה עיקרי: 06המגזר הציבורי;

מגיש: השר לשיתוף פעולה אזורי

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

ירושלים, 22 אוגוסט 2024
י"ח אב תשפ"ד

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תיקון החלטת ממשלה 346 מיום 7.6.2009 שעניינה "הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי"

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לתקן את החלטת הממשלה 346 מיום 7.6.2009 שעניינה "הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי" (להלן: "החלטת הממשלה") ולהוסיף סעיף ט' להחלטת הממשלה אשר יקבע: "למרות האמור בסעיף ג', תופסק תמיכת המשרד לשיתוף פעולה אזורי לפי ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 בפרוקטים ובפעילויות לשיתוף פעולה עם תושבי הרשות הפלסטינית, כך שהרשות הפלסטינית לא תיחשב כאחת מ"מדינות האזור", כהגדרתן במבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי במוסדות ציבור המפעילים פרויקטים ופעילויות לשיתוף פעולה אזורי עד לקבלת החלטת ממשלה אחרת או עד לסוף שנת 2025, לפי המוקדם מביניהם".

ייעודו העיקרי של המשרד הוא: קידום היחסים האזרחיים והכלכליים בין מדינת ישראל למדינות האזור, ניהול וליווי פרויקטים לשיתוף פעולה אזורי בתחומי תשתית, בריאות, סביבה, תיירות, חקלאות, אנרגיה, כלכלה וסחר, תרבות, חינוך וספורט. כמו כן המשרד עוסק ביוזם וקידום תכניות להשקעה ושיתוף פעולה אזורי עם מדינות האזור בכל התחומים, ניהול קשרי חוץ עם הקהילה הבינ"ל בנושאים שבאחריותו - מדינות, ארגונים ומוסדות, מגזר שלישי, וכן מבצע המשרד מחקרים ואיסוף נתונים כלכליים כבסיס לפעילות המשרד ועבור שיתופי פעולה עם משרדי ממשלה נוספים. נוסף לאמור המשרד פועל לקידום פרויקטים מסוג "עם לעם" (People to People) כאשר עיקר הפעילות האמורה יוצאת לפועל באמצעות תמיכת המשרד הן במוסדות ציבור לפי ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "החוק") והן במוסדות אחרים מכוח הוראות התכ"מ הרלוונטיות.

נוכח פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביום 7.10.2024, וההשלכות שנבעו מכך, מוצע כי בשנים 2024 – 2025 תופסק תמיכת המשרד לפי סעיף 3א לחוק, בפרויקטים ובפעילויות לשיתוף פעולה עם תושבי הרשות הפלסטינית, כך שהרשות הפלסטינית לא תיחשב כאחת מ"מדינות האזור", כהגדרתן במבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי במוסדות ציבור המפעילים פרויקטים ופעילויות לשיתוף פעולה אזורי (להלן: **מבחני התמיכה**), וזאת עד לקבלת החלטת ממשלה חדשה או עד לסוף שנת 2025, לפי המוקדם. למען הסר ספק, יובהר כי ככל שהחלטת ממשלה חדשה כאמור תתקבל במהלך שנת תקציב ולאחר אישור חלוקת התמיכות לשנה זו, מבחני התמיכה ישונו אך בשנת התקציב שלאחריה.



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הפסקת התמיכה כאמור לעיל מול הרשות הפלסטינית או מי מטעמה טעון תיקון מבחן התמיכה שהמשרד פרסם בשנת 2019 לפי החוק. בהתאם נערכה פניה מקדימה לבחינת עריכת תיקון מבחן התמיכה מול המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט מנהלי – ציבורי), והוכנה חוות דעת משפטית הסוקרת את הקשיים המשפטיים העומדים על הפרק שכללה בין היתר טענות בדבר הסתמכות הגופים הנתמכים וכן טענות בדבר פגיעה בעקרון השוויון. במענה לפניה המקדימה, ציין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי תיקון מבחן התמיכה, והפסקת התמיכה באופן זמני כפי שהשר הציע, טעון תיקון החלטת הממשלה 346.

המדובר בנשוא של שינוי מדיניות כאשר לשר הממונה והממשלה הסמכות לשנות המדיניות שלהם, כל עוד היא מתבססת על שיקולים רלוונטיים. בעניין זה כבר נבהיר כי התיקון בנדון לא נכנס בגדר סמכויות הממשלה לפי סעיף 31 לחוק יסוד הממשלה ואינו טעון אישור הכנסת.

תיקון מבחן התמיכה באופן זמני בעקבות המצב כמתואר בדברי ההסבר הוא שיקול רלוונטי הנמצא בסמכות השר הממונה והממשלה. באשר לפגיעה לכאורה בעקרון ההסתכמות והשוויון מול הגופים הנתמכים נציין תחילה כי לא פורסם על ידי המשרד כל כוונה לפרסום מבחן תמיכה לשנת 2024 או לשנת 2025, ומכאן שכלל לא ניתנה כל הבטחה או אינדיקציה לגופים הנתמכים על כך שבכוונת המשרד לפרסם מבחן התמיכה. מעבר לכך, נציין כי אין זכות קנויה לגופים הנתמכים לקבלת תמיכה, ובעניין זה נפנה להלכה של בג"צ בה נקבע כי:

"אין חוק יסודות התקציב מורה את המדינה כי תעניק או שלא-תעניק מענקי-תמיכה. כן אין הוא מצווה או מנחה את המדינה כי תזכה - או שלא-תזכה - פעילויות אלו ואחרות במענקי-תמיכה, ובאילו סכומי-כסף תזכה, אם תזכה. ... על דרך העיקרון, מוסמכת היא הכנסת לקבוע - מדי שנה בשנה - למי תעניק מענקי-תמיכה ואילו סכומי כסף תעניק, ובלבד שתקבע זאת "בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור". עיקר בהוראת סעיף 3א הוא בהעמדת עקרון השוויון ככריח-ההתיכון לכל מענקי המדינה.

המדינה מוסמכת, אפוא, לקבוע לעצמה מדי שנה בשנה את סוגי הפעילות ואת המוסדות אותם תזכה או שלא תזכה במענקי תמיכה ובלבד שתעשה כן תוך שמירה על עקרונות היסוד של השיטה. תימוכין לפירוש זה של הוראות [חוק יסודות התקציב](#) ניתן למצוא [בסעיף 11 לחוק](#), אשר, כאמור, מקנה לשר הנוגע בדבר סמכות להעביר כספים מתוכנית תקציבית אחת לתוכנית תקציבית אחרת בתוך אותו סעיף בחוק התקציב וזו לשונו:

(א) על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, רשאי שר האוצר, בכל סעיף תקציב שנקבע בחוק התקציב השנתי לשנת כספים פלונית, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת" -

(1) להעביר, בהודעה לועדה, כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב, או לתכנית חדשה שתיוסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

1...

הנה כי כן, לרשויות המדינה מסור על פי חוק יסודות התקציב שיקול-דעת רחב לעניין חלוקת התמיכות מדי שנה בשנה והן אף רשאיות לשנות חלוקה זו במהלך אותה שנה תקציבית עצמה במסגרת אותו סעיף תקציב. מרחב זה של שיקול-דעת, המסור לרשויות המדינה על פי חוק יסודות התקציב, מוביל בהכרח אל המסקנה כי אין לעותרים זכות קנויה או זכות לציפייה סבירה היוצרת הסתמכות לגיטימית, כי מדיניות תמיכה שהותוותה בעבר לא תשתנה לעתיד לבוא. מסקנה זו חיונית היא על מנת לשמר בידי הרשות את שיקול-הדעת המסור לה בהקשר זה ועל מנת שלא לחסום את דרכה מלקיים את החובה המוטלת עליה לבחון ולהעריך בכל פעם מחדש את סדר העדיפויות הלאומי, לצורך הענקת התמיכות (ראו: בג"ץ 402/89 ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מג(2) 179, 181-182 (להלן: עניין ההתאחדות לכדורגל)). מאותם טעמים עצמם, ההוראה בדבר הקצאת כספי תמיכה לקריות החינוך, אשר נכללה בחוק התקציב לשנת 2003, אף אינה מהווה הבטחה שלטונית (ראו: עניין ההתאחדות לכדורגל, 182; והשוו: בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 469-470 (להלן: עניין מוניץ); להבחנה הכללית בין הצהרת כוונות גרידא ובין הבטחה שלטונית מפורשת וברורה שאינה מוטלת בספק, ראו: בג"ץ 580/83 אטלנטיק חברה לדיג וספנות בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד לט(1) 29, 36; בג"ץ 585/01 קלכמן ואח' נ' ראש המטה הכללי, רב אלוף שאול מופז פ"ד נח(1) 694).¹

עוד נפסק על ידי בית המשפט העליון:

"לא אחת נדרשות הרשויות השונות להשתמש בסמכותן ולשנות או לתקן את מדיניותן (בג"ץ 6792/10 די.בי.אס שרותי לוויין בע"מ ואח' נ' כנסת ישראל [פורסם בנבו] (2014)); "אף שלא ינטרס ההסתמכות יש משקל מסוים, אין בו כדי לשלול את יכולתה של הרשות להשתמש בסמכותה זו...ההסתמכות אין משמעותה זכות כי סטאטוס-קוו יישמר ושמדיניות לא תשתנה לעולם..." (שם, פסקה 51, המשנה לנשיא נאור).²

עוד חשוב לציין כי בטרם אישור מבחן התמיכה החדש, עומדת הזכות לגופים הנתמכים להגיב ולהעיר בעת פרסום מבחן התמיכה החדש להערות הציבור, ולעלות את כלל הטענות שלהן בנוגע לשינוי המוצע בתיקון מבחן התמיכה, והם יובאו לדיון והכרעה בעת אישור המבחן על ידי היועצת המשפטית לממשלה והשר.

יובהר כי ככלל, סוגיית הגדרתה של קבוצת שוויון במבחני תמיכה, לשם עמידה בעקרון השוויון הקבוע בסעיף 3א לחוק, היא סוגייה משפטית, אשר איננה נתונה להחלטת מדיניות של הממשלה. עם זאת, מאחר שבענייננו, קבוצת השוויון הוגדרה מלכתחילה על-ידי הממשלה בהחלטה 346, בה נקבע כי המשרד יעסוק בקידום שיתוף הפעולה הכלכלי הן עם מדינות האזור והן עם הרשות הפלסטינית, אזי אין מניעה שהממשלה תחליט על החרגת הרשות הפלסטינית מגדרה של קבוצה זו לעניין מבחני התמיכה.

¹ בג"ץ 8418/03 אולפנא כפר פינס ו-15 אח' נ' משרד הפנים, עמ' 6-7.
² בג"ץ 8405/13 מרכז תורני רעננה נ' משרד החינוך, עמ' 15, פורסם ביום 23.3.2015.



המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשכת היועץ המשפטי

לסיכום, המדובר בשינוי שבסמכות השר והממשלה כאשר אין זכות קנויה לאותם גופים הנתמכים לשמר את המצב הקיים, ומקל וחומר כאשר מדובר בשינוי מדיניות זמני סביר ומידתי בנסיבות העניין, וכל עוד לאותם גופים עומדת הזכות להעביר את ההערות שלהם על התיקון המוצע, בטרם אישור מבחן התמיכה, כפי שנקבע בנוהל שר האוצר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי

בכפוף לאמור אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אביתר טסלר, עו"ד
היועץ המשפטי

העתקים:

עו"ד בישארה-אלי פראן, ממונה (ראש צוות) ייעוץ משפטי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי



מוכירות הממשלה

החלטה מספר 346 של הממשלה מיום 07.06.2009

346.

הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי

- מ ח ל י ט י ם (22 קולות בעד; 5 קולות נגד):
- א. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, להקים את המשרד לשיתוף פעולה אזורי.
 - ב. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, לקבוע כי המשנה לראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל, השר סילבן שלום, יכהן גם בתפקיד השר לשיתוף פעולה אזורי.
 - להביא את ההחלטות בסעיפים א-ב לעיל לאישור הכנסת בהתאם לסעיפים 31(ג) ו-31(א) לחוק יסוד: הממשלה.
 - ג. לקבוע כי המשרד יעסוק בקידום שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האזור והרשות הפלסטינית ובמימוש פרויקטים כלכליים משותפים באזור, במטרה ליצור תנאים לקידום רווחה כלכלית ויציבות באזור.
 - ד. לקבוע כי המשרד יפעל מול הגורמים העוסקים בפיתוח אזורי, לרבות גיוס משאבים ועידוד השקעות, במטרה לקדם שיתוף פעולה כלכלי אזורי.
 - ה. לקבוע כי המשרד יופקד על תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושאים לעיל.
 - ו. לטובת מימוש החלטה זו, יקצו נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר משרות כמקובל בלשכת שר המופקד על משרד ולשכת מנכ"ל.
 - ז. תוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי. הרכב הוועדה וסמכויותיה ייקבעו בהחלטת ממשלה שתובא בנפרד.
 - ח. אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכויות שהוקנו על פי כל דין.

הערה: בהתייחס לסעיף ו' לעיל, שר האוצר מבהיר כי חלק מהתקנים שיוקצו יהיו במסגרת נידוד של עובדי המדינה.