

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי
תאריך: אדר התשע"ה, מרץ 2015 עדכון: 14.3.2018 מספר הנחיה: 1.1801	ממשלה: כללי יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית

### יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית

#### א. כללי

- הסכמים פוליטיים, ובכלל זה הסכמים קואליציוניים, הינם חלק מההתנהלות הפוליטית בישראל. הסכמים אלה, ככל שהם משקפים את סדרי העדיפות שמבקשות הסיעות לקדם, אינם אסורים. היבטים מסוימים של הסכמים אלה מעוגנים בסעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 ובפסיקת בית המשפט העליון.<sup>1</sup>
- החוק והפסיקה עסקו בעצם הלגיטימיות של הסכמים אלה, במשטר הנורמטיבי החל עליהם ובחובה לפרסמם.<sup>2</sup> מהפסיקה עולה כי הסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, אינו יכול לכרוך טובת הנאה אישית למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג. הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הוא הסכם לגיטימי כל עוד הוא עוסק בתמיכה במפעלים "המיטיבים עם הציבור הרחב",<sup>3</sup> להבדיל מהסכם הקובע את זהות המוטב.<sup>4</sup> עוד נפסק כי הסכם פוליטי אינו מחייב את הרשות המינהלית בעת הפעלת סמכויותיה ואינו כובל את שיקול דעתה.<sup>5</sup> יישום הסכם פוליטי מחייב הפעלת שיקול דעת פרטני המחויב בכל כללי המשפט המינהלי, לרבות בחינת ההיבטים המשפטיים והמקצועיים של ההסכם עובר ליישום.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> ראו למשל בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ו-17 אח', פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי"); בשג"צ 1890/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353; בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758; בג"ץ 1523/90 לוי נ' ראש הממשלה, פ"ד מד(2) 213 (להלן: "עניין לוי"); בג"ץ 3294/05 עמותת בצדק נ' ראש הממשלה (טרם פורסם, 28.9.05) (להלן: "עניין עמותת בצדק").

<sup>2</sup> בלשונו של השופט (דאז) ברק בפרשת ז'רז'בסקי "ההסכם הפוליטי הופך, על-כן, למכשיר פוליטי-משפטי חיוני, אשר במשטר החוקתי שלנו נודעת לו חשיבות רבה בגיבוש המהלכים הפוליטיים. אך טבעי הוא, כי האזרחים, אשר הצבעתם שלהם מקימה את האורגנים השלטוניים (הכנסת) יהיו מודעים לתוכנם של הסכמים אלה. אכן, כשם שהאזרחים צריכים לדעת את מצען של המפלגות, כן צריכים הם לדעת את תוכן ההסכמים הפוליטיים, אשר לעתים קרובות יש בהם סטייה או תוספת למצעים הפוליטיים". ראו גם דפנה ברק-ארז, השפיות של הפוליטיקה, פלילים ח' 369 תש"ס, עמודים 375-372.

<sup>3</sup> ראו לעניין זה הדיון ב"המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל" אמנון רובינשטיין וברק מדינה, הוצאת שוקן, מהדורה חמישית, כרך א, עמודים 637-636, וכן נילי כהן, ההסכם הפוליטי, המשפט, כרך א' 59 (1993), עמודים 66-73 ודברי הנשיא שמגר בעניין לוי, עמוד 215.

<sup>4</sup> ראו בפרשת ז'רז'בסקי, עמוד 851. ראו גם דברי השופטת א' פרוקצ'יה בעניין עמותת בצדק "אין עילה להתערבות שיפוטית בהסכמים פוליטיים הנכרתים בשיטה קואליציונית שנועדו לשמר יציבות שלטונית, תוך הסכמה לפעול להקצאת כספים למטרות מסוימות ובלבד שמדובר בלטרות ציבוריות ראויות, ובהיקף משאבים מידתי".

<sup>5</sup> ראו שם בעמודים 846-847 ו-867, מתוך דברי השופט ברק "כוחו ותוקפו של ההסכם הפוליטי אין משמעותם שהם באים להחליף את מערכת השיקולים שבעל הסמכות חייב לקחתם בחשבון במסגרת החוק המסמך. מסקנה כזו נוגדת את הוראותיו של החוק המסמך וסותרת את חובתו של בעל הסמכות השלטונית לפעול במסגרת דל"ת אמות החוק המסמך. כוחו ותוקפו של ההסכם הפוליטי משמעותם אך זו, כי בעל הסמכות נטל על עצמו התחייבות, וכי התחייבות זו תופסת, ועל-כן עליו להתחשב בה – זאת ותו לא – כאחד השיקולים מתוך מגוון השיקולים, שהוא לוקח בחשבון בעת הפעלת הסמכות. המשקל אשר יינתן לשיקול ההסכמי נקבע על-פי מטרות החקיקה שיצרה את הסמכות השלטונית ועל-פי תכליתה שלה"; ראו גם גבריאלה שלח, הסכמים פוליטיים, עיוני משפט טז עמודים 215, 217.

<sup>6</sup> כך גם התחייבה המדינה בתגובה לתעורה בעניין עמותת בצדק: "לשם הקצאת כספים אין די בהסכם פוליטי, אלא יש צורך בנקיטת כל הצעדים הדרושים כדי להבטיח שהסכמים יהיו חלק מתקציב המדינה ... שיקול הדעת לנקיטת הצעדים החוקיים המתבקשים ליישום ההסכם נתון כולו לנציגי שר האוצר, או לממשלה ולועדת הכספים של הכנסת,

3. עם זאת, קיים חסר נורמטיבי בקשר לאופן היישום של הסכמים אלה בפעולת הרשות המינהלית, בעיקר בכל האמור ליישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית. לשם כך נועדה הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1801 – יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן: "ההנחיה").
4. ההנחיה אינה מסדירה את ההתנהלות הפוליטית של גורמים פוליטיים. היא עוסקת בממשק שבין הפוליטיקה למינהל הציבורי. היא מבקשת להסדיר את התנהלותם של שרים במסגרת הפעלת סמכויותיהם, ואת התנהלותם של פקידי ציבור הנדרשים ליישם הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית. בכובעם זה פועלים השרים ופקידי הציבור כרשות מינהלית ולכן חלים על פעולותיהם עקרונות המשפט המינהלי ובכלל זה החובה לפעול כנאמני הציבור כולו, בסמכות, בענייניות, בסבירות ובשקיפות.
5. ההנחיה מבקשת להסדיר התנהלות המצויה בתפר שבין הפוליטיקה לבין החלטות ופעולות מינהליות, מתוך הבנה כי הגבול שביניהן אינו תמיד ברור. לכן, לעתים, עשוי להתקיים תחום אפור שיקשה על יישום ההנחיה. עם זאת, קיומו של תחום אפור אינו פוטר את השרים וגורמי המקצוע מלפעול על פי הנחיה זו, גם באותו תחום אפור. האחריות לכך מוטלת הן על השרים והן על גורמי המקצוע ובראשם הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
6. יישום ההסכמים הפוליטיים בהם עוסקת הנחיה זו נדרש לעמוד בכל הוראות הדין – החוק המסמיך, הפסיקה ועקרונות היסוד של המשפט המינהלי,<sup>7</sup> וזאת בנוסף להוראות הנחיה זו. מכאן שאין בעצם כריתת ההסכם כדי להכשיר את תכנו או לחייב את ביצועו ויישומו כפוף לכלל הוראות הדין.
7. לבסוף, ההנחיה נועדה להבהיר את תפקידם וחובותיהם של כל פקידי הציבור שנדרשים לעסוק ביישום הסכמים פוליטיים תקציביים, ובכלל זה של עובדי אגף התקציבים במשרד האוצר, ולהדגיש את תפקידם כ"שומרי סף", בין היתר, ביחס לתקינות ההתנהלות בנוגע לתקציב המדינה.

### **ב. סוגי ההסכמים הפוליטיים המוסדרים בהנחיה וההוראות החלות עליהם לפי סוג**

#### **ההסכם:**

8. ההנחיה מסדירה היבטים מסוימים בשלושה סוגים של הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, המפורטים להלן.
9. **הסכם קואליציוני הנוגע לחוק התקציב** – הסכם בעל משמעות תקציבית שעורכות הסיעות לקראת הקמת הממשלה או בעקבות שינוי במבנה הממשלה.

על פי העניין, ועליהם להפעילו על פי כללי המשפט הציבורי, כאשר קיומו של ההסכם מהווה אחד מהשיקולים אותם עליהם לשקול".

<sup>7</sup> ראו והשוו למשל סעיף 3 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1914 "הפליה גזעית בהסכם קואליציוני".

בסוג זה של הסכם, ההנחיה אינה מסדירה את כריתת ההסכם ופרסומו, המצויה בעיקרה בעולם הפוליטי – מפלגתי.<sup>8</sup> ההנחיה עוסקת בעיקר בדרך שבו מיושם ההסכם על ידי הגורמים המוסמכים ברשות המנהלית.

10. **הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב -** הסכם בעל משמעות תקציבית שנערך בין שר האוצר או ראש הממשלה או מי מטעמם, לבין שר, חבר כנסת או סיעה מסיעות הכנסת. זה הוא הסכם שנערך במהלך אישור הצעת חוק התקציב בממשלה או במהלך הליכי אישורה בכנסת. בכלל זה מדובר גם בהסכמים עם שר בנוגע לתחום אחריות שאינו בתחום סמכויות המשרד שהוא עומד בראשו ואינו נוגע לתחום שהוא מופקד עליו כשר. בסוג זה של הסכמים תכליתה של ההסדרה רחבה יותר והיא עוסקת במגוון פעולות, מכריתת ההסכם ועד ליישומו.

11. **הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית ישירה, הנוגע להקצאת תקציב או העברת תקציב במסגרת התנהלות שוטפת במהלך שנת תקציב -** הסכם בעל משמעות תקציבית שנערך בין ראש הממשלה, שר האוצר, שר אחר בממשלה, או מי מטעמם לבין גורם פוליטי אחר. מדובר בהסכם עם גורם בממשלה או בכנסת, ובכלל זה סיעות בכנסת וחברי כנסת בודדים, הנוגע להתנהלות במהלך שנת תקציב. אלו, בין היתר, הסכמים היוצרים התניה או כל קשר אחר בין תמיכה במהלך ממשלתי הטעון אישור ועדה של הכנסת או מליאת הכנסת לבין התחייבות או החלטה בעלת משמעות תקציבית. מדובר על כל פעילות לרבות הליכי חקיקה, אישור חקיקת משנה וכן בקשות לאישור שינויים בחוק התקציב השנתי והעברות תקציביות. גם כאן תכליתה של ההסדרה רחבה יותר והיא עוסקת במגוון פעולות מכריתת ההסכם ועד ליישומו.

12. יודגש כי ההנחיה אינה עוסקת בעבודת המטה המקצועית לקראת גיבוש תקציב המדינה בממשלה עצמה או על עבודת המטה המקצועית במהלך שנת התקציב. לכן היא אינה חלה על הסכמות בין שר האוצר לשר אחר לגבי תקציבו של המשרד שבראשו עומד השר או שינויים בו. היא אף אינה חלה על הסכמות בין הגורמים המקצועיים במשרד ממשלתי לבין הגורמים המקצועיים באוצר לגבי תקציבו של אותו משרד.

13. כל ההסכמים הפוליטיים בעלי המשמעות התקציבית בהם עוסקת ההנחיה, יכוננו להלן: **"הסכמים פוליטיים" או "הסכמים פוליטיים תקציביים".**

### ג. הוראות כלליות

14. הנחיה זו, חלה ביחס לכל הסכם פוליטי תקציבי, בין אם נערך בכתב ובין אם בעל פה, ובין אם עוגן בהחלטה פורמלית של בעל הסמכות ובין אם לאו.

<sup>8</sup> היועץ המשפטי לממשלה הנחה כי שר האוצר, ולא עובדי אגף תקציבים, הוא זה שיחתום על ההסכמים הפוליטיים (ראו מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 2.12.2004).

15. לאורך ההנחיה נדרשת הצגה של הסכמים במליאת הכנסת או בוועדותיה. על מציג ההסכם להציג בצורה מלאה וברורה, ובכלל זה עליו להציג את תוכנו המלא של ההסכם.
16. ההנחיה אינה עוסקת בסיכומים תקציביים בין דרגי המקצוע במשרדים שנוגעים להתנהלות השוטפת של המשרדים. עניינה של ההנחיה ביישום הסכמים עם גורמים פוליטיים.
17. אין לשלב הסכמים פוליטיים תקציביים בסיכום מקצועי בין הדרגים המקצועיים במשרדים. על כל המעורבים בהסכמים אלה, ובראשם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, להקפיד על כך. יובהר כי סיכומים מקצועיים בין גורמי המטה הרלוונטיים יכללו אך ורק נושאים הקשורים לתקציבי המשרדים המעורבים.
18. הסכמים פוליטיים תקציביים ייחתמו או יסוכמו בעל פה ללא נוכחות של מי שאמור להפיק תועלת ישירה או עקיפה מאותו הסכם.
19. תקציב ליישום הסכם פוליטי תקציבי שנכרת במהלך חקיקת חוק התקציב, ישולב בחוק התקציב השנתי ברמת התכנית בכפוף לבדיקה משפטית ומקצועית. המשך ההליכים ליישום ההסכמים וביצועם יעשו בכפוף לכל דין.
20. הדרג הפקידותי במשרד הרלוונטי ובמשרד האוצר אחראי על יישום הסכמים פוליטיים. על פקיד הציבור העוסק ביישום ההסכם לקבל הוראות אך ורק מגורם מוסמך על פי דין. לא תתקבלנה הוראות, הבהרות או הנחיות בעניין זה מגורמים לא מוסמכים. גורמים פוליטיים כמו חברי כנסת, סיעות הכנסת, שרים או סגני שרים שאינם מכהנים במשרד ממנו מועבר התקציב, או במשרד אליו הוקצה התקציב, אינם גורם מוסמך על פי דין ולכן לא ייקחו חלק ביישום ההסכם ולא יתקבלו מהם הנחיות או הבהרות לעניין הקצאת הכספים והשימוש בהם.

### 11. ניתוק הקשר בין המפלגות וחברי הכנסת לתקציבים שהוקצו בעקבות ההסכמים הפוליטיים

#### הקושי המשפטי

21. הסכמים פוליטיים תקציביים שנערכו אגב הדיונים בממשלה במסגרת גיבוש טיוטת חוק התקציב השנתי, או שנערכו בעת הקמת הממשלה או שינויים בהרכבה, תוקצבו עד לפרסום הנחיה זו בתכנית נפרדת בחוק התקציב השנתי. המטרה היתה לסמן כספים אלה ולהביא לכך שההעברות מתכנית זו לתכניות אחרות בחוק התקציב יתבצעו בשקיפות. זאת באמצעות מנגנון האישור של ועדת הכספים של הכנסת או ההודעה לוועדה על ההעברה.
22. אלא ש"סימון" הכספים בתכנית נפרדת יצר תחושה כי הכספים הקואליציוניים הם "קניינין" של המפלגות והן אלה שרשאיות להחליט על השימוש בהם.

23. הקניית יכולת הכרעה או מעורבות לגורמים לא מוסמכים ובכלל זה גורמים פוליטיים לא מוסמכים לגבי הקצאת תקציב ש"סומן" בנפרד משבשת את פעולתה של הרשות ומחלישה את אפשרות הפיקוח על תקציב המדינה. הפעלת סמכות על פי דין צריכה להיעשות על ידי בעל הסמכות, הכפוף למגבלות ונורמות מכוח המשפט המינהלי.<sup>9</sup> מעורבות גורמים לא מוסמכים ביישום אף עלולה להיות מנוצלת לרעה.

## 2.2. הפתרון – ייעוד פרטני של התקציב בהסכם הפוליטי

24. תקציבים ליישום הסכמים פוליטיים תקציביים ישולבו בתקציב המשרד הרלבנטי לפעילות לה יועדו, תחת הפעילות הרלוונטית באותו משרד. הקצאת הכספים מתוך התקציב תיעשה על פי כל דין והכללים המחייבים במשרד ובהתאם לכללי המשפט המנהלי. למפלגות ולגורמים פוליטיים אחרים לא תהיה נחלה תקציבית נפרדת בתוך תקציב המדינה.

25. הסכום הנדרש ליישום ההסכם הפוליטי התקציבי ישולב בחוק התקציב תחת המשרד הרלוונטי. יישום ההסכם יעשה במסגרת התקנות התקציביות הקיימות תחת אותה תכנית. בכל מקרה, במסגרת יישום ההסכמים לא יוקצו כספים לייעוד חדש, קרי, כזה שלא ניתן ליישמו בלי פתיחת תקנה תקציבית חדשה.

26. הסכום הנדרש ליישום ההסכם הפוליטי התקציבי ישולב בחוק התקציב בהתאם לתקופה שנקבה בהסכם. הכללת תקציב שיסודו בהסכם פוליטי בתקציב המשרד אינה מקנה לו מעמד בבסיס התקציב מעבר לתקופה שלה נועד ההסכם.

27. לעיתים, ההסכמים הפוליטיים התקציביים אינם קובעים ייעוד מדויק לכספים. כך, למשל, בעת שההסכמים מחייבים ביצוע בידי מספר משרדים מבלי שנקבעה החלוקה התקציבית ביניהם בעת עריכת ההסכם. יש לעשות מאמץ לקבוע את ייעוד הכספים, ובכלל זאת את החלוקה המדויקת בין המשרדים, במסגרת השלבים המוקדמים של העבודה על טיוטת חוק התקציב. בכל מקרה, אין להותיר תקציבים ליישום הסכמים פוליטיים תקציביים בתכנית כללית לשם קביעת ייעודם בידי הגורמים הפוליטיים לאחר אישור הצעת חוק התקציב בכנסת.

<sup>9</sup> על אחריותם הבלעדית של הממשלה ושריה על ביצוע ומימוש התקציב, ניתן ללמוד מסדרה של הוראות חוק הקיימים בחקיקה התקציבית ראו למשל סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה הקובע כי הממשלה היא זו שתניח את חוק התקציב על שולחן הכנסת וכן את תכנית התקציב הרב-שנתית (לפי סעיף 3א(א)); סעיף 3א(2) לחוק יסוד: משק המדינה, הקובע, כי החוק יכלול את הוצאות הממשלה; סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הקובע כי הממשלה היא הרשאית להוציא את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי; קביעת הממשלה מיהו השר הממונה על כסף תקציב, לפי הגדרת "ממונה על סעיף תקציב" בחוק יסודות התקציב; וסעיף 11 לחוק יסודות התקציב הקובע, כי הסמכות לביצוע העברות תקציביות היא של שרי הממשלה.

**3ג. הסכמים פוליטיים הנוגעים לחוק התקציב****משלב אישור התקציב בממשלה ועד לקריאה הראשונה:**

28. כאמור לעיל – יש לעשות מאמץ לקבוע את ייעוד הכספים, ובכלל זאת החלוקה המדויקת בין המשרדים, בהקדם האפשרי, במסגרת החלטת ממשלה שתובא לאישור במקביל לאישור התקציב בממשלה. יש לפרט כל הסכם בנפרד עם ציון התקציב המיועד לן.<sup>10</sup>

29. אם בעת אישור התקציב בממשלה לא נקבע ייעוד מדויק לכספים, יש להמשיך בעבודת המטה לשם שיוך כספים אלה לייעוד מדויק ולעגנם בהחלטת ממשלה שתתקן את החלטת הממשלה שאושרה בעת אישור התקציב. יש לעשות מאמץ להשלים את עבודת המטה ולשייך את הכספים לייעודם המדויק בהצעת חוק התקציב עוד קודם להנחתה בכנסת.

30. יש לפעול בדרך דומה ביחס להסכמים פוליטיים תקציביים שייערכו בין אישור הצעת חוק התקציב בממשלה ועד להנחתה לקריאה ראשונה בכנסת: הסכמים אלה יעוגנו בהחלטת ממשלה שתתקן את החלטת הממשלה שאושרה בעת אישור התקציב. גם בהחלטה זו כל הסכם יפורט בנפרד, יחד עם ציון התקציב המיועד לו.

**לאחר קריאה ראשונה:**

31. לאחר הנחת התקציב לקריאה ראשונה, יש להמשיך במאמץ לשלב בהצעת חוק התקציב את ההסכמים שנערכו לפני קריאה ראשונה ולא ניתן היה לשלבם בהצעת חוק התקציב לפני הנחתה בכנסת.

32. הסכמים פוליטיים תקציביים שנערכו לאחר אישור הצעת חוק התקציב בקריאה ראשונה ישולבו בהצעת חוק התקציב, בכפוף לקבלת חוות דעת משפטית ומקצועית של המשרדים הרלבנטיים ביחס ליישום ההסכם.

33. ייתכנו מקרים שבהם לא ניתן יהיה לשלב את התקציב ליישום ההסכם הפוליטי בהצעת חוק התקציב עובר לאישורה בקריאה שנייה ושלישית: כך, למשל, אם פרטי ההסכם נמסרו לפקיד הציבור בשלב מאוחר ולא ניתן היה לתקן את הצעת חוק התקציב, או שלוחות הזמנים אינם מאפשרים את השלמת הבדיקות הנדרשות. על יישום הסכמים אלה יחולו ההוראות הבאות:

א. תקציבים ליישום הסכמים אלה לא ירוכזו בתכנית תקציבית נפרדת המרכזת הסכמים פוליטיים. תקציבים אלה יתקצבו בתכנית רזרבה ייעודית בכל אחד מהסעיפים שאליהם הם מיועדים.

<sup>10</sup> למען הסר ספק, אין בכך כדי לגרוע מחובות אחרות החלות על פרסום הסכמים לפי סעיף 1 לחוק הממשלה, תשס"א-2001.

ב. במקרים בהם בעת אישור התקציב טרם הסתיימה הבדיקה המשפטית והמקצועית ביחס ליישום הסכם ולכן התקציבים ליישום תוקצבו בתכנית זרבה, השלמת הבדיקות תעשה בתוך 45 יום לאחר אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית, למעט במקרים מיוחדים בהם נדרש פרק זמן נוסף לצורך בירור וליבון העמדה.

ג. על העברות תקציביות לפי סעיף זה יחולו הסעיפים הרלבנטיים בחלק ה' להנחיה.

34. יובהר, כי ההליכים המפורטים לעיל הם תנאי ליישום ההסכם. האחריות לחשיפת ההסכמים – לצורך שילובם ויישומם מוטלת על השרים המבקשים את יישום ההסכם הפוליטי.

#### 4. ייעוד כספים על בסיס הסכמים פוליטיים תקציביים לגופים מסוימים

35. ייעוד כספים על בסיס הסכמים פוליטיים תקציביים למטרה שמאחוריה גוף מסוים או מספר מועט של גופים מעורר קושי. זאת, מחשש ליצירת תלות של גופים אלה במפלגות, וכן בשל החשש לפגיעה בשוויון. נוסף על כך, הקצאה כזו עלולה להוות כסות לטובת הנאה אישית או פוליטית.

36. לכן, ככלל אין ליישם הסכמים פוליטיים תקציביים המייעדים תקציב לגופים מסוימים או למטרה שמאחוריה מספר מועט של גופים. עם זאת, לעיתים לא ניתן להימנע מהקצאה לגופים בעלי היבטים מיוחדים שהם ורק הם יכולים לספק את הייעוד העומד בבסיס ההקצאה התקציבית הלגיטימית. במקרה זה האיסור לא יחול. הקצאה לגוף מסוים בשל טעם זה תחויב בחוות דעת משפטית ייעודית, לעניין זה, של היועץ המשפטי של המשרד שאליו מיועדים הכספים.

37. לצורך הקביעה כי התקציב מיועד לגוף מסוים, יש להתחשב לא רק במספר הגופים אליהם מועברים הכספים, אלא גם ביחס שבין התקציבים שהם מקבלים. כלומר, הוראות חלק זה יחולו גם במקרה שבו חלק משמעותי של הכספים מועבר לגוף מסוים: למשל, כאשר למעלה משלושים אחוזים מכלל הכספים בתקנה או בתכנית הרלבנטיים מוקצים לגוף מסוים, או כאשר התקצוב לגוף מסוים גבוה בכ-40 אחוזים מיתר הגופים הנהנים מאותה תקנה תקציבית. ויודגש, כי אין באמור כדי לגרוע משיקול דעתו של היועץ המשפטי למשרד לקבוע כי גם במקרים אחרים גוף מסוים הוא הנהנה העיקרי מההסכם (אף אם התנאים המפורטים אינם מתקיימים באופן מדויק), ועל כן נדרש לאשר את יישומו של ההסכם לפי האמור בחלק זה.

38. בשל הבעייתיות בהסכמים מסוג זה יש להבטיח כי המשרד הרלוונטי ומשרד האוצר יבטיחו את התקינות המשפטית והמקצועית של ההקצאה (בין היתר, בהיבטי השוויון ומניעת ניצול לרעה של ההקצאה). לפיכך, הקצאה לגורם מסוים על פי הסכם פוליטי תחייב פיקוח ואישור של היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי ושל חשב המשרד.

39. יישום של הסכם פוליטי לפי חלק זה יחייב קבלת התחייבות בכתב מהגוף שאליו מיועדים הכספים. הגוף יתחייב כי קבלת הכספים שהוקצו במסגרת ההסכם הפוליטי

אינה כרוכה בכל התחייבות ישירה או עקיפה, לרבות התחייבות עתידית, בין אם בכתב ובין אם בעל פה, כלפי הגורם הפוליטי או מפלגתו מצדו של הגוף או גופים הקשורים אליו.<sup>11</sup>

40. חלק זה יחול גם במקרים שבהם ההסכם מייעד כסף למטרה שהגוף שמאחוריה הוא תאגיד שהוקם על פי חוק (תאגיד סטטוטורי).

41. למען הסר ספק, חלק זה יחול על כל הסוגים של הסכמים פוליטיים תקציביים שבהם עוסקת הנחיה זו.

#### ד. הקראת הסכם פוליטי תקציבי בוועדות או במליאת הכנסת

42. כל הסכם פוליטי תקציבי שייערך במהלך אישור הצעת חוק התקציב בכנסת יוקרא על ידי נציגי המדינה לפרוטוקול הוועדה בטרם ההצבעה על הצעת החוק בוועדה לאישורה לקריאה שניה ושלישית.

43. הסכם פוליטי תקציבי שנערך לאחר דיוני הוועדה, לקראת הדיונים במליאת הכנסת, יוקרא על ידי נציג הממשלה במליאת הכנסת לפני ההצבעה בקריאה שניה ושלישית.

44. הקראת ההסכם הפוליטי בוועדה או במליאה הינה תנאי ליישומו של ההסכם.

#### 1ד. הסכם פוליטי תקציבי הנערך במהלך שנת התקציב המתנה הצבעה או אישור אחר, בכנסת

##### או בוועדה מוועדותיה, בהחלטה או התחייבות בעלת משמעות תקציבית

45. באחריות השר או נציג ממשלה המודע להסכם להציג את ההסכם במליאת ועדת הכנסת הרלוונטית הדנה באותו העניין עוד בטרם ההצבעה בוועדה.

46. אם מדובר בהסכם הנוגע לדיון במליאה או הסכם שהושג לאחר הדיונים בוועדה ולקראת הדיונים במליאת הכנסת, על נציג מטעם הממשלה להציג את ההסכם בדיוני המליאה קודם להצבעה במליאה.

47. כאמור בפתיח להנחיה זו, יישום הסכם כאמור כפוף למגבלות הדין והפסיקה, ובכלל זאת הוראות החוק המסמך ועקרונות היסוד של המשפט המינהלי.

48. יישומו של הסכם זה מותנה בהצגתו ובבחינת תקינותו המשפטית והמקצועית (ובכפוף להוראות סעיף 60 להנחיה זו).

<sup>11</sup> הסכמים פוליטיים תקציביים נועדו לאפשר לגורמים פוליטיים להשפיע על סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, זאת כחלק מתפקידם לקדם את "תכניתם הפוליטית" (וראו בפרשת ז'רז'בסקי בעמוד 851), הסכמים אלה לא נועדו כדי לאפשר לגורם הפוליטי להיטיב עם גוף מסוים (וראו פסקה 2 להנחיה). מכאן, שכאשר גורם פוליטי מקצה כספים במסגרת הסכם פוליטי הוא נדרש להקצותם למטרה ציבורית ולא לגוף מסוים, ומאחר שההקצאה היא בעבור המטרה הציבורית שאותו גוף פועל לקדם, הרי שאין כל הצדקה שתקיים כל מערכת התחייבויות והתניות בין הגורם הפוליטי או סיעתו לבין הגוף הנהנה.



ה. יישום הסכם פוליטי תקציבי – סיכום:

49. הסכם פוליטי תקציבי שנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב ישולב בהצעת חוק התקציב ברמת התכנית והמשך יישומו ייעשה בכפוף לכל דין.
50. הכספים שנועדו ליישום הסכם פוליטי תקציבי ישולבו בתקנות קיימות בלבד ולא ייפתחו תקנות חדשות לצורך יישומו של הסכם פוליטי.
51. יישום הסכם פוליטי תקציבי מחייב הפעלת שיקול דעת פרטני המחויב בכל כללי המשפט המינהלי, לרבות בחינת ההיבטים המשפטיים והמקצועיים של ההסכם עובר ליישומו.
52. אין להותיר בתקציב המדינה תקציבים ליישום הסכמים פוליטיים שייעודם לא נקבע עד למועד אישור חוק התקציב.
53. הסכם פוליטי תקציבי שנערך לפני הנחת הצעת חוק התקציב בכנסת יעוגן בהחלטת ממשלה (זאת במקביל לתיקון הצעת חוק התקציב).
54. הסכם פוליטי תקציבי שייערך אחרי שהצעת חוק התקציב עברה בקריאה ראשונה בכנסת ישולב בהצעת חוק התקציב רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית ומקצועית. אם לא ניתן לשלב את התקציבים ליישום ההסכם בהצעת חוק התקציב, בין היתר, מאחר שהבדיקות בעניינם טרם הושלמו, תקציבים אלה לא ירוכזו בתכנית תקציבית נפרדת המרכזת הסכמים פוליטיים. תקציבים אלה יתוקצבו בתכנית רזרבה ייעודית בכל אחד מהסעיפים שאליהם הם מיועדים. ככלל, יש להשלים את הבדיקות בתוך 45 יום ממועד אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית, למעט במקרים מיוחדים בהם נדרש פרק זמן נוסף לצורך בירור וליבון העמדה.
55. כל ההסכמים הפוליטיים שיערכו במהלך אישור הצעת חוק התקציב בכנסת יוקראו לפרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת בטרם ההצבעה על הצעת חוק התקציב לאישורה לקריאה שנייה ושלישית ואם נערכו לאחר מכן – יוקראו במליאה.
56. אם לאחר אישור חוק התקציב בקריאה שנייה ושלישית התברר שלא ניתן ליישם את ההסכם הפוליטי התקציבי (מטעמים משפטיים או מקצועיים) אין לייעד מחדש את הכספים לפי בקשת הגורם הפוליטי שעמו נכרת ההסכם הפוליטי שלא ניתן היה ליישם.
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 (ככל שמלכתחילה ההסכם עוגן בהחלטת ממשלה). בבקשה לביצוע ההעברה התקציבית (ככל שנדרשת) שתועבר לאישור ועדת הכספים יובהר, כי מדובר בהעברה של כספים שמקורם בהסכמים פוליטיים.
58. העברות תקציביות של תקציבים הנובעים מהסכמים שעוגנו מלכתחילה בהחלטת ממשלה ייעשו רק על בסיס החלטת ממשלה חדשה וקונקרטית שיגיש המשרד הממשלתי שאליה מיועדים התקציבים. החלטת הממשלה בעניין זה תצורף לדברי ההסבר שיועברו לוועדת הכספים של הכנסת בטרם הדיון בהעברות התקציביות המבוקשות.

59. בכל מקרה, בעת העברה תקציבית שנועדה ליישם הסכם פוליטי (למשל, העברה מתכנית הרזרבה הייעודית לתכנית הרלבנטית ליישום ההסכם), פקידי הממשלה הנוכחים בדיון בבקשת ההעברה התקציבית יציגו את ההסכם הפוליטי התקציבי העומד בבסיס ההעברה.

60. לעיתים פקידי הממשלה אינם מודעים לכך שההעברה עוסקת בתקציב שהוא תוצאה של הסכם פוליטי. לכן האחריות לדיווח, כי מדובר בהעברה שהיא תוצאה של הסכם פוליטי תקציבי היא של שר האוצר ושרים נוספים אם הם צד להסכם, ולא של פקידיהם.

61. העברה תקציבית לצורך יישום הסכם פוליטי תקציבי תותנה בחוות דעת משפטית של המשרד או הגוף הממשלתי שההעברה התקציבית מיועדת לו. חוות הדעת האמורה תצורף לבקשה להעברה תקציבית או להודעה על כך. ההעברה, כולל העובדה שמקורה בהסכם פוליטי, תובא לידיעת חשבי המשרדים הנוגעים בדבר טרם העברתה לאישור ועדת הכספים של הכנסת.