

## הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022 (להלן: החלטת הממשלה בעניין תוכנית החומש) ולהחלטת ממשלה מספר 1918 מיום 21.11.2022, ובמטרה לתת מענה לקצב המוגבר של העבודות נשוא החלטת הממשלה בעניין תוכנית החומש:

1. להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש שנקבעה בהחלטת הממשלה בעניין תוכנית החומש, זאת 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, מהמקורות הבאים:

- א. משרד הבינוי והשיכון יקצה 1 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024;
- ב. המשרד למורשת יקצה 5 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024, מתוך הסכומים שהוקצו לטובת משרד המורשת בסעיף 7 להחלטת ממשלה מס' 511 מיום 14 במאי 2023 בעניין "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024" (להלן – החלטה 511) ובהתאם לאמור באותו סעיף, ובכפוף לסעיף 5 להלן;
- ג. משרד התיירות יקצה 1 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024;
- ד. משרד הכלכלה יקצה 1 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024;
- ה. משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות יקצה 2 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024 לטובת פעילויות חינוכיות למשתתפים מהתפוצות ותשתיות תומכות בפעילויות האמורות;
- ו. המשרד לירושלים ומסורת ישראל יקצה 5 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024, מתוך הסכומים שהוקצו לטובת משרד ירושלים ומסורת ישראל בסעיף 10 להחלטה 511 ובהתאם לאמור באותו סעיף, ובכפוף לסעיף 5 להלן;
- ז. משרד התרבות והספורט יקצה 0.25 מלש"ח בשנת 2023;
- ח. משרד החינוך יקצה 1 מלש"ח בשנת 2023 ו- 1.5 מלש"ח בשנת 2024, לטובת מימון ביקורי סטודנטים ותלמידים בכותל המערבי, השתתפות תלמידים בתכניות חינוכיות ותשתיות תומכות בפעילויות האמורות;
- ט. משרד הביטחון יקצה 3 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024, לטובת מימון ביקורי חיילים בכותל המערבי והשתתפותם בתכניות חינוכיות שונות.

2.

- א. התקציבים המפורטים לעיל יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטת הממשלה בעניין תוכנית החומש ויועברו על-ידי המשרדים המפורטים לעיל, בין גגות, לאיגום במשרד ראש הממשלה - אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת הממשלה עניין תוכנית החומש, למעט משרד הביטחון ומשרד החינוך שיעבירו את התקציב למשרד ראש הממשלה בהתאם לקצב הביקורים האמורים בסעיפים 1(ח) ו-1(ט) לעיל לתקנת השתתפות.
- ב. התקציבים המפורטים בסעיפים 1(א) – 1(ז) לעיל יועברו על-ידי המשרדים הרלוונטיים למשרד ראש הממשלה, כמפורט בסעיף 2 (א) לעיל, עד לתאריך 1.3. בכל אחת משנות ההחלטה, למעט התקציבים לשנת 2023 אשר יועברו על-ידם למשרד ראש הממשלה עד לתאריך 1.8.2023.
3. בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985, ולצורך מימון החלטה זו, יקצו משרדי הממשלה הרלוונטיים מתקציביהם את התקציב כמפורט בסעיף 1 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור. המשרדים ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים לחסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.
4. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולסעיף 47 ו-47ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985. ככל שלא יאושר תקציב מדינה לשנת 2023, תהיה כפופה הקצאת התקציבים לפי החלטה זו גם בשנה זו להוראות החוקים האמורות.
5. הקצאת הסכומים שמקורם בהחלטה 511, כפופה להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1801, לרבות קבלת חוות דעת מקצועית של המשרד הרלוונטי וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי, ביחס לכל רכיבי החלטה זו לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באיזכורם של המשרדים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות, אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בהחלטה זו, לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית שיתן היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייעודו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2022 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי, ככלל לא ייפתחו תקנות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:
- א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.
- ב. תקציב אשר יימצא כי ממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הכותל המערבי הוא אתר קדוש לעם היהודי וכן אתר היסטורי וארכיאולוגי ראשון במעלה, שכולל ממצאים ארכיאולוגיים והיסטוריים מתקופות קדומות ומגוונות. ככזה, מגיעים אליו מיליוני מבקרים ותיירים מכל העולם והוא מושך אליו יותר מבקרים מכל אתר אחר בישראל.

עקב ההכרה בחשיבותו של הכותל המערבי וסביבתו, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2925 מיום 19.12.2004 להעביר את האחריות על רחבת הכותל לידי הקרן למורשת הכותל המערבי, שהוכרה כעמותה ממשלתית.

בין השנים 2016-2021 השקיעה הממשלה כ- 145 מלש"ח בפיתוח הכותל המערבי באמצעות מספר החלטות ממשלה: החלטת ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015 אשר תקצבה תכנית חומש בסך של 100 מלש"ח (20 מלש"ח לשנה בין השנים 2016-2020); וכן מספר החלטות ממשלה נוספות אשר הגדילו את תקציב תכנית החומש - החלטת ממשלה מס' 2680 מיום 28.5.2017 אשר הגדילה את תקציב תכנית החומש בשנים 2017-2018 בסך של 1 מלש"ח לשנה והחלטת ממשלה מס' 4675 מיום 26.8.2019 שהגדילה את התקציב בשנת 2019 בסך של 4 מלש"ח ואת התקציב בשנת 2020 בסך של 12 מלש"ח נוספים. החלטת ממשלה מס' 617 מיום 6.12.2020 הגדילה את תקציב תוכנית החומש לשנת 2020 בסכום של 3.5 מלש"ח וכן האריכה את תוכנית החומש גם לשנת 2021 תוך תקצובה בסך של 22.25 מלש"ח.

הודות להשקעות אלו בפיתוח הכותל המערבי הסתיימה בניית בית שטראוס, נבנה בית הליבה, נפתחו חלקים חדשים ממנהרות הכותל לציבור, הוכשרו דרכי גישה חדשות לכותל ונפתחו שירותים חדשים לקהל.

יוער כי בין השנים 2015 – 2022 גדלה כמות המבקרים בכותל המערבי מ- 10 מיליון מבקרים (בשנת 2015) לכ- 12 מיליון מבקרים (בשנת 2019). החל מחודש מרץ 2020 ועד לשנת 2021 הוגבלו מספר המבקרים בכותל בהתאם להנחיות גורמי הבריאות. שלהי שנת 2021 ושנת 2022 מסמנות את היציאה ממשבר הקורונה והודות, בין היתר, להשקעות הרבות בתוכניות הפיתוח, מספר המבקרים בכותל המערבי חזר לגדול ובשנת 2022 ההערכה היא שהיו בכותל כ-10 מיליון מבקרים.

עם סיום תקופת ההארכה לתוכנית החומש לשנת 2021, קיבלה הממשלה את החלטת ממשלה 994 מיום 16.1.2022 בדבר תוכנית חומש חדשה לשנים 2022-2026, לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לעולים ולחיילים וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט (להלן – תוכנית החומש החדשה).

עתה, עם ההתקדמות ביישום תוכנית החומש החדשה, מוצע להגדיל את המסגרת התקציבית שלה בסך של 38.75 מלש"ח, זאת כדי לתת מענה לקצב המוגבר של עבודות

הפיתוח המתבצעות במקום קרי, תגבור 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. יוער כי המסגרת התקציבית נשוא תוכנית החומש החדשה – אשר מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי, היא בנוסף לתקציב השוטף שמעבירה הממשלה לקרן למורשת הכותל המערבי לצורך מתן שירותי אחזקה לרחבת הכותל המערבי וסביבותיה. עוד יוער, כי הכוונה היא שגם הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש החדשה תבוצע באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי, בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

הכותל המערבי אחד ממוקדי התיירות המרכזיים בישראל אליו מגיעים מיליוני מבקרים בשנה.

#### תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הביטחון – תומך

השר למורשת - תומך

שר התיירות – תומך

שר הכלכלה - תומך

שר הבינוי והשיכון – תומך

שר התפוצות והמאבק באנטישמיות – תומך

השר לירושלים ומסורת ישראל – תומך

שר התרבות והספורט – תומך

שר החינוך – תומך

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 1918 מיום 21.11.2022 - אישור עקרונות להסכם מסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל המערבי

החלטה מספר 994 מיום 16.1.2022 - תוכנית חומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי 2022-2026

החלטה מספר 617 מיום 6.12.2020 - הרחבה והארכה של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי ותיקון החלטת ממשלה

החלטה מספר 4675 מיום 26.8.2019 - הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

החלטה מספר 2680 מיום 28.5.2017 - הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

החלטה מספר 918 מיום 31.12.2015 - אישור עקרונות להסכם מסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל המערבי

החלטה מספר 35 מיום 26.5.2015 - תוכנית חומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי 2020-2016

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

**מצ"ב**

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ח באייר התשפ"ג  
19 במאי 2023



ירושלים, כ"ז באייר התשפ"ג

18 במאי 2023

סימוכין: 0206197297

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

#### נושא הצעת ההחלטה:

הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי.

#### תמצית ההצעה בחתימתם להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022 (להלן – החלטת ממשלה מספר 994) הוחלט לאמץ תוכנית חומש לשנים 2022 - 2026 שבמסגרתה יבוצעו פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפת ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לעולים ולחיילים וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט (להלן – תוכנית החומש). בהתאם להחלטת ממשלה מספר 994, המסגרת התקציבית הכוללת לתוכנית החומש היא 109.75 מל"ש, בחלוקה של 21.95 מל"ש לשנה.

תוכנית החומש מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן – הקרן) שמהווה זרוע לביצוע מסלול ישירות ומוגדרות של הממשלה – במסגרת משרד ראש הממשלה (להלן – המשרד), בהתאם לתקנה 3ד(ב)(1) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן – התקנות). ההתקשרות של המשרד עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז (להלן – החסם), בהתאם לתקנה 3(א)(5) לתקנות.

יוערי כי הקרן היא עמותה ממשלתית שהוכרה ככזו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בין תפקידי הקרן, כמוגדר בתקנות, ביצוע עבודות פיתוח, שימור ואחזקה של הכותל המערבי, תקמה ופיתוח של דרכי גישה לכותל, עריכת סיורים ועידוד ביקורים בכותל.

עתה, מוצע להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש בסך של 38.75 מל"ש, כמפורט בהצעת ההחלטה, זאת לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפת ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לחיילים ולסטודנטים וכן ביצוע פעילויות חינוכיות נוספות ונושאים נוספים כפי שיוחלט. כמפורט בהצעת ההחלטה, מוצע כי התקציבים האמורים יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטת ממשלה מספר 994, ויעברו על-ידי משרדי הממשלה שמפורטים בהצעת ההחלטה, בין גגות, לאיגום במשרד ראש הממשלה אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת ממשלה מספר 994, למעט משרד הביטחון ומשרד החינוך שיעבירו את התקציב למשרד ראש הממשלה בהתאם לקצב ביקורי החיילים וביקורי הסטודנטים ותלמידים בכותל המערבי לתקנת השתתפות.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. בדברי החסבר להצעת ההחלטה צוין כי הכוונה היא שגם הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש תבוצע באמצעות הקרן, בכפוף לחוק חובת המכרזים, תשנ"ג-1993. ההתקשרות עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנה 3(5) לתקנות, לאחר שוועדת הפטור של המשרד אישרה שההתקשרות נעשית במסגרת חסם מסגרת, כמשמעו בתקנה 3ד לתקנות. כדרישת התקנות, החסם נערך



## היועצת המשפטית

לפי העקרונות שגובשו בהתאם לתקנה 3דג) לתקנות על-ידי המנהל הכללי של המשרד, בתיאום עם המנהל הכללי של משרד האוצר, מ"מ מנהלת רשות החברות הממשלתיות וחשב הכללי (לחץ) – עקרונות המסגרת) ואושרו בהחלטה מספר חכ/22 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) (לחץ) – ועדת השרים) מיום 12.11.2022, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 21.11.2022 (החלטת ממשלה מספר 1918).

עקרונות הסכם המסגרת קובעים, בין היתר, כי ככל שתחליט הממשלה על הקצאה של תקציבים נוספים מעבר לקבוע בהחלטת הממשלה (21.95 מלש"ח לשנה, למשך 5 שנים), שעניינם ביצוע או תרחבת ביצוע של פעולות בתחום הפעילות הקבוע בהסכם המסגרת, והפעולות הללו אושרו על ידי משרד ראש הממשלה, ניתן יהיה לבצע על בסיס ההתקשרות הקבועה בהסכם, זאת עד לסך של 150 מלש"ח. עוד קובעים עקרונות הסכם המסגרת כי תחומי הפעילות להסכם המסגרת יהיו "כל פעילותיה של הקרן: הפעלה וניהול של מנהרות הכותל; שימור ואחזקה של רחבת הכותל; ניהול בית כנסת 'חורב'".

הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש במסגרת הצעת החלטה זו אינה תורגמת מהמסגרת התקציבית הכוללת להסכם המסגרת – שנקבעה בעקרונות הסכם המסגרת ועניינה, כפי שנמסר לנו על-ידי גורמי המקצוע במשרד, לשם ביצוע תחומי הפעילות שנקבעו בעקרונות הסכם המסגרת.

לאור זאת, ולפי שעקרונות הסכם המסגרת התייחסו למקרה שבו יתקבלו תקציבים נוספים שעניינם ביצוע או תרחבת ביצוע של פעולות שעניינן בתחום הפעילות הקבוע בהסכם המסגרת, לא נדרש לתקן את עקרונות הסכם המסגרת ואת החלטת ועדת השרים אשר אימצה אותם, לשם יישום החלטת ממשלה זו במסגרת ההסכם. עם זאת, ברי הדבר כי יישום החלטת ממשלה זו במסגרת ההסכם כפוף לאמור בהוראותיו.

2. בהתאם לנמסר, חלק מהתקציב המיועד ליישום החלטת ממשלה זו מקורו בהסכמים פוליטיים. מודגש כי ביחס לחלק זה יש לפעול בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1801 בנושא "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שתצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה תופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. היועצים המשפטיים של משרד הבינוי והשיכון, המשרד למורשת, משרד התיירות, משרד הכלכלה, משרד התפוצות, משרד לירושלים ומסורת ישראל, משרד התרבות והספורט, משרד החינוך, משרד הביטחון ומשרד האוצר ותגורמים הרלוונטיים בייצוג וחקיקה אישרו שאין להם הערות משפטיות להצעת ההחלטה.

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

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

שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית