

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

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט ים, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022 כפי שתוקנה מעת לעת (להלן: החלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש), וכן להחלטת ממשלה מספר 1918 מיום 21.11.2022, כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה מספר 3615 מיום 08.12.2025:

1. להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש שנקבעה בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש לצורך ביצוע פעולות בינוי ופיתוח לטובת שיפור המוכנות למצבי חירום ברחבת הכותל המערבי, בסך של 13.5 מיליון ש"ח בשנת 2026.

2. לצורך יישום החלטה זו בשנת 2026:

א. משרד החוץ יקצה מתקציבו סך של 0.5 מלש"ח.

ב. להקצות סך של 13 מיליון ש"ח מתוך הסכום האמור בסעיף 9 להחלטה מס' 3971 מיום 10 במרץ 2026 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2026", כפי שתוקנה מעת לעת על ידי הממשלה (להלן – **החלטה 3971**). בהתאם, לתקן את החלטה 3971 באופן הבא:

1. בסעיף 9, במקום "721 מיליון ש"ח" יבוא "708 מיליון ש"ח".

2. בנספח להחלטה תתווסף השורה הבאה:

משרד	תכנית	שם תכנית	סכום בשנת 2026 (באלפי ₪)	פירוט
רה"מ	045110	פרויקטים והחלטות ממשלה	13,000	הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

3. בסעיף 7, במקום "1,811 מיליון ש"ח" יבוא "1,824 מיליון ש"ח".

2. התקציבים המפורטים לעיל יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש ויועברו למשרד ראש הממשלה אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת הממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022.

3. תנאי ליישום סעיף 1 בהחלטה זו הוא קבלת חוות דעת מקצועית וחוות דעת משפטית של המשרד הרלוונטי, בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801, ביחס לרכיבי ההחלטה הרלוונטיים לרבות לעניין פירוט ההוראות הכלולות בה לצורך הקצאת הסכומים. יובהר כי אין באזכורם של גופים בהחלטה זו כדי לחייב את ההקצאות אשר כפופות לבדיקות מקצועיות ומשפטיות בהתאם להנחיה כאמור. בהתאם לכך, העברת הסכומים המפורטים בהחלטה לתקנות הייעודיות של אותם סכומים תותנה בבדיקה מקצועית של המשרד ובחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של

המשרד הרלוונטי. יובהר כי תקציבים אלה ייועדו לתקנות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2026 בהתאמות הדרושות 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 מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר יצורף למרכיב תוכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן למניעת כפל מקורות מימון.

4. ככל שיהיה שינוי בסכומים המוקצים לטובת יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, יופחתו הסכומים שיוקצו על פי סעיף 2 להחלטה זו, בשיעור זהה, כך שסך הסכומים שיוקצו לטובת יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2026 לא יעלו על הסכום האמור בסעיף 1 להחלטה 3610 מיום 4.12.2025 ביחס לשנת 2026, כפי שיתוקן מעת לעת.

## 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.

במהלך השנים אישרה הממשלה תוכניות חומש שעיקרן שדרוג תשתיות ועידוד ביקורים בכותל המערבי. ביום 16.1.2022 אישרה הממשלה בהחלטת ממשלה מספר 994 תוכנית חומש חדשה לשנים 2022-2026, לשם ביצוע פעולות בנייה 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").

לאור ההתקדמות בביצוע תוכנית החומש, החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 541 מיום 21.5.2023, בהחלטת ממשלה מס' 3055 מיום 26.5.2025 ובהחלטת ממשלה מספר 3921 מיום 24.2.2026 להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת שנקבעה בתוכנית החומש.

לשם השלמת התמונה יצוין כי ביום 14.1.2024 החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה מספר 1274 בדבר צמצום ההוצאה התקציבית בשנים 2024 ואילך באמצעות תיקון החלטות ממשלה, בין היתר, להפחית 15% מתקציב תוכנית החומש הקבוע בהחלטות ממשלה 994 ו- 541. בנוסף, ביום 19.08.2025 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3327 בעניין "תיעדוף הוצאות הממשלה בשנת 2025 ותיקון החלטות ממשלה" במסגרתה הוחלט להפחית שיעור של 2.25% מכל אחד מסכומי ההקצאה המפורטים בהחלטה 2825 ובנספח להחלטה. בנספח להחלטה 2825 הוקצו כספים לתוכנית החומש ועל כן הופחת מתקציב תוכנית החומש סכום בהתאם.

כחלק ממסקנות מבצע שאגת הארי הובן כי יש לבצע פעולות חיזוק ושדרוג הנדסיות למרחבים בכותל וזאת על מנת לשפר את מכונות המקום למצבי חירום. לאור זאת, מוצע כעת להגדיל את המסגרת התקציבית של תוכנית החומש על מנת לתת מענה גם לפעולות אלו.

יוער כי הכוונה היא שגם הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש האמורה בהצעת החלטה זו תבוצע באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי, בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

בהקשר זה יצוין כי בהחלטת ממשלה 1918 מיום 21.11.2022, כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה 3615 מיום 8.12.2025, אישרה הממשלה את עקרונות הסכם המסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן: "עקרונות הסכם המסגרת"). בסעיף 3 לעקרונות הסכם המסגרת נקבע כי:

"מסגרת התקציב השנתית תהיה, בהמשך להחלטות ממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022, מספר 541 מיום 21.5.2023 ומספר 1274 מיום 14.01.2024, מספר 3055 מיום 26.5.2025 ומספר 3327 מיום 19.08.2025 ולביצוען בפועל: 193.16 מלש"ח למשך 5 שנים (21.75 מלש"ח בשנת 2022, 39.95 מלש"ח בשנת 2023, 37.67 מלש"ח בשנת 2024, 55.08 מלש"ח בשנת 2025 ו- 38.7 מלש"ח בשנת 2026). עם זאת, ככל שתחליט הממשלה על הקצאה של תקציבים נוספים מעבר לקבוע בהחלטות הממשלה האמורות, שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות שבתחומי הפעילות הקבועים בהסכם המסגרת, והפעולות הללו אושרו על-ידי משרד ראש

הממשלה, ניתן יהיה לבצעם על בסיס ההתקשרות הקבועה בהסכם, זאת עד לסך של 240 מלש"ח".  
(ההדגשה אינה במקור).

בהתאם למוצע, בראי הביצוע בפועל של התקציבים לשנת 2025, המסגרת התקציבית הנוכחית של תוכנית החומש בסך של כ- 193 מלש"ח תגדל ותעמוד על סך של 206.5 מלש"ח, קרי במגבלות עקרונית הסכם המסגרת המתוקנים.

יועזר כי התקציב מושא תוכנית החומש, אשר מבוצע באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי, הוא בנוסף לתקציב השוטף שמעבירה הממשלה לקרן למורשת הכותל המערבי לצורך מתן שירותי אחזקה לרחבת הכותל המערבי וסביבותיה.

עוד יועזר כי ביחס לרכיבי ההחלטה הרלוונטיים תחול הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801.

### 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 האוצר - בעד

שר החוץ – בעד

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 3921 מיום 24.2.2026 - הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

החלטה מספר 3615 מיום 8.12.2025 - תיקון עקרונית להסכם מסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל המערבי - תיקון החלטת ממשלה

החלטת ממשלה 3327 מיום 19.08.2025 - תיעדוף הוצאות הממשלה בשנת 2025 ותיקון החלטות ממשלה

החלטה מספר 3055 מיום 26.5.2025 - הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

החלטה מספר 1274 מיום 14.01.2024 - צמצום ההוצאה התקציבית בשנים 2024 ואילך באמצעות תיקון החלטות ממשלה

החלטה מספר 541 מיום 21.5.2023 - הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי

החלטה מספר 1918 מיום 21.11.2022 - אישור עקרונית 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

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 01ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה.

מגיש : ראש הממשלה

א' בסיון התשפ"ו  
17 במאי 2026



## היועצת המשפטית

ירושלים, א' בסיון התשפ"ו

17 במאי 2026

סימוכין: 6755786543

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השריםנושא הצעת ההחלטה:

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

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022 (להלן - החלטת ממשלה מספר 994) הוחלט לאשר תוכנית חומש לשנים 2022 - 2026 שבמסגרתה יבוצעו פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לעולים ולחיילים וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט (להלן - תוכנית החומש). בהחלטות ממשלה מספר 541 מיום 21.05.2023, מספר 3055 מיום 26.05.2025 ומספר 3921 מיום 24.02.2026 הוחלט להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של 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 ביצוע פעילויות חינוכיות נוספות ונושאים נוספים כפי שיוחלט. יצוין כי בהחלטת ממשלה מספר 1274 מיום 14.01.2024 הוחלט, בין היתר, להפחית, החל משנת 2024, 15% מתקציב תוכנית החומש. בנוסף, ביום 19.08.2025 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3327 בעניין "תיעדוף הוצאות הממשלה בשנת 2025 ותיקון החלטות ממשלה" במסגרתה הוחלט להפחית שיעור של 2.25% מכל אחד מסכומי ההקצאה המפורטים בהחלטה 2825 ובנספח להחלטה. בנספח להחלטה 2825 הוקצו כספים לתוכנית החומש ועל כן הופחת מתקציב תוכנית החומש סכום בהתאם.

תוכנית החומש מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן - הקרן) שמהווה זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה - במסגרת משרד ראש הממשלה, בהתאם לתקנה ד(ב)(1) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). ההתקשרות של משרד ראש הממשלה עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז, בהתאם לתקנה 3(5)(א) לתקנות. בהקשר זה יצוין כי בהחלטת ממשלה 1918 מיום 21.11.2022, כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה 3615 מיום 8.12.2025, אישרה הממשלה את עקרונות הסכם המסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן (להלן: עקרונות הסכם המסגרת).

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.

עתה, מוצע להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש - כמפורט בהצעת ההחלטה, זאת לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח לטובת שיפור המוכנות למצבי חירום ברחבת הכותל המערבי. בהתאם למוצע, בראי



## היועצת המשפטית

הביצוע בפועל של התקציבים לשנת 2025, המסגרת התקציבית של תוכנית החומש תגדל ותעמוד על סך של 206.5 מלש"ח, קרי במגבלות עקרוניות הסכם המסגרת כמפורט בהרחבה להלן.

כמפורט בהצעת ההחלטה, מוצע כי הסכום המפורט בהצעה יתווסף לסכומים המפורטים בהחלטות ממשלה מספר 994, 541, 3055 ו-3921 – כפי שהופחתו בהחלטות ממשלה מספר 1274 ו-3327, המנוהלים על ידי משרד ראש הממשלה בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטות ממשלה מספר 994.

עוד יוער כי ביחס לרכיבי ההחלטה הרלוונטיים בלבד, תחול הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בדברי החסבר להצעת ההחלטה צוין כי הכוונה היא שגם הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש תבוצע באמצעות הקרן, בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. ההתקשרות עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנה 3(5) לתקנות, לאחר שוועדת הפטור של המשרד אישרה שההתקשרות נעשית במסגרת הסכם מסגרת, כמשמעו בתקנה 3(ג) לתקנות (להלן – הסכם המסגרת). כדרישת התקנות, הסכם המסגרת נערך לפי העקרונות שגובשו בהתאם לתקנה 3(ג) לתקנות על-ידי המנהל הכללי של המשרד, בתיאום עם המנהל הכללי של משרד האוצר, מ"מ מנהלת רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי ואושרו בהחלטה מספר חכ/22 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) מיום 12.11.2022, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 1918 ביום 21.11.2022 ותוקנו בהחלטות ממשלה מס' 3615 מיום 8.12.2025.

עקרונית הסכם המסגרת קובעים, בין היתר, כי ככל שתחליט הממשלה על הקצאה של תקציבים נוספים מעבר לקבוע בהחלטות הממשלה שהתקבלו בעניין תוכנית החומש, שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות שבתחומי הפעילות הקבועים בהסכם המסגרת, והפעולות הללו אושרו על ידי משרד ראש הממשלה, ניתן יהיה לבצעם על בסיס ההתקשרות הקבועה בהסכם, זאת עד לסך של 240 מלש"ח. עוד קובעים עקרונית 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 'החורבה'".

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

לאור זאת, ולפי שעקרונית הסכם המסגרת התייחסו למקרה שבו יתקבלו תקציבים נוספים שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות שעניינן בתחומי הפעילות הקבועים בהסכם המסגרת, לא נדרש לתקן את עקרונית הסכם המסגרת ואת החלטות הממשלה אשר אימצו אותם, לשם יישום החלטות ממשלה זו במסגרת ההסכם. עם זאת, ברי הדבר כי יישום החלטות ממשלה זו במסגרת הסכם המסגרת כפוף לתקנות ולאמור בהוראות ההסכם.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של משרד האוצר, החוץ ולגורמים הרלוונטיים ביעוץ וחקיקה, והערות שהתקבלו הוטמעו בנוסח הצעת ההחלטה.

מהיועץ המשפטי של משרד האוצר נמסר -



## היועצת המשפטית

"מבחינה תהליכית האופן שבו קודמה הצעת ההחלטה, בלוחות זמנים קצרים ביותר ויחד עם החלטות רבות נוספות שקודמו באותו אופן, לא אפשרו העמקה או ליבון של כלל הסוגיות שעולות במסגרתה או הליך מסודר מול גורמי המקצוע והגורמים המשפטיים הרלוונטיים. בכך יש לעמדתי כדי להעלות קושי משפטי בקידום הצעת ההחלטה, ואף עלול לעורר קשיים נוספים ביישומה.

עוד יובהר כי לעמדתי, על פני הדברים ובלוחות הזמנים שעמדו לבחינת הצעת ההחלטה, נדרש לבצע בחינה בהתאם להנחייה 1.1801 ביחס להקצאת הכספים."

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

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



איל ברנע, עו"ד

סגן היועצת המשפטית (בכיר)