

קידום והשלמת מיזם להנצחת מורשתו ופועלו של זאב ז'בוטינסקי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לחוק זאב ז'בוטינסקי (ציון זכרו ופועלו), התשס"ה-2005 (להלן - **החוק**), בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1412 מיום 21.2.2010 בדבר העצמת תשתיות מורשת לאומית, להחלטות הממשלה מספר 46 מיום 31.5.2015, מס' 2878 מיום 23.7.2017 (להלן – החלטה 2878) מס' 90 מיום 29.1.2023 ובמטרה להנציח את זכרו, מורשתו ופועלו של זאב ז'בוטינסקי:

1. להנחות את משרד המורשת, להשלים את הפיתוח וההקמה של מרכז מבקרים להנצחת מורשתו של זאב ז'בוטינסקי (להלן - המיזם) תוך מתן פתרון לכלל הנושאים הבטיחותיים וההנדסיים שעיקבו את השלמתו, במטרה להשלים את הקמתו בתוך שנתיים.
2. קידום המיזם יעשה בהתאם לתנאים ולקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת ההיגוי הבין-משרדית המלווה את תוכניות המורשת במשרד המורשת ובכפוף לאישורה את תוספת התקציב לפי החלטה זו, בכפוף לנהלי העבודה של אגף תשתיות מורשת במשרד המורשת, תוך עיגון זכויות המדינה במיזם ונגישותו לציבור, תוך התייעצות לפי הצורך עם המועצה הציבורית להנצחת זכרו של זאב ז'בוטינסקי שהוקמה לפי החוק ובהתאם להוראות כל דין.
3. טרם הוצאת התקציבים לפי החלטה זו תקבע תוכנית להפעלתו השוטפת של המיזם שתאושר על ידי גורמי המקצוע במשרד ראש הממשלה ובמשרד המורשת. בכל מקרה הפעלתו השוטפת של המיזם לא תבוצע מתקציב המדינה, למעט תמיכות לפי כל דין.
4. בכפוף לאמור, לצורך יישום החלטה זו, יקצו המשרדים המנויים להלן סכום כולל של עד 20 מלש"ח אשר יאוגם בתקציב משרד המורשת, כמפורט להלן:

שנת 2025 (מליוני ש"ח)	2026 (מליוני ש"ח)	
2	2	משרד ראה"מ
0.5	1.5	המשרד לביטחון לאומי
0.5	0.5	משרד המורשת
0.75	0.75	משרד המשפטים
2	2	משרד החינוך
0.75	0.75	משרד התפוצות

2	0	משרד התיירות
1	1	משרד התרבות והספורט
0	0.5	משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה
1.5	0	משרד הביטחון
12	8	סה"כ

5. בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985, לצורך מימון החלטה זו ולצורך ביצועה של פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק האמור, יקצו משרדי הממשלה הרלוונטיים מתקציביהם את התקציב כמפורט בסעיף 3.

דברי הסבר

רקע כללי

בחוק זאב ז'בוטינסקי (ציון זכרו ופועלו), התשס"ה - 2005 (להלן – החוק), נקבע כי מטרותיו הן, בין היתר, הנחלת חזונו, מורשתו ופועלו של ז'בוטינסקי. בין תפקידי המועצה הציבורית שהוקמה לפי החוק (להלן – המועצה המייעצת), לייעץ לראש הממשלה בכל הנוגע ליישום החוק ולביצועו. בהחלטת ממשלה מס' 1412 מיום 21.2.2010 (להלן – החלטה 1412) אישרה הממשלה תכנית רב שנתית לשיקום והעצמת תשתיות מורשת לאומית. בהחלטות ממשלה מספר 46 מיום 31.5.2015 ומס' 90 מיום 29.1.2023, גובשה והועברה הפעילות בתחום זה למשרד המורשת.

לפי החלטה 1412 הוקמה ועדת ההיגוי הבין משרדית, המחליטה בעניין תוכניות המורשת הרב שנתיות (להלן – ועדת ההיגוי) ומלווה אותן. במסגרת שלב ב' של התוכנית רב שנתית (להלן – תוכנית מורשת ב') החליטה ועדת ההיגוי בשנת 2017, בין שאר המיזמים שעמדו בתנאי הסף שפורסמו, על קיומו של מיזם בו יוקם מרכז מורשת זאב ז'בוטינסקי.

בהחלטת הממשלה מס' 2878 מיום 23.07.2017 אשר ההחלטה הנוכחית באה להשלים, הונחה משרד ירושלים ומורשת (כתוארו אז) לקדם את התכנון, הפיתוח וההקמה של מרכז מבקרים להנצחת מורשתו של זאב ז'בוטינסקי (להלן – המיזם). התקציב שהוקצה לצורך כך היה 14 מלש"ח, שאוגם מאת מספר משרדים בפריסה דו שנתית. במסגרת ההחלטה הוקמה ועדת היגוי בין משרדית יעודית, שתפקידה היה לקבוע את מקום הקמת המרכז. לאחר בחינת חלופות שונות, בחרה ועדה זו במבנה בו פועלת עמותת מכון ז'בוטינסקי בתל אביב כמקום להקמת המרכז, וסיימה את תפקידה. משרד המורשת התקשר עם החברה הממשלתית לתיירות לצורך תכנון וביצוע המיזם.

לאחר תכנון ממושך, התגלו מגבלות הנדסיות ובטיחותיות חמורות אשר אינן מאפשרות את הקמת מרכז המורשת בקומה השנייה של המבנה. רק בשנת 2023, לאחר תהליך תכנון מעמיק נוסף, נמצא פתרון הנדסי שיאפשר את חיזוק המבנה באופן שיאפשר ביצוע המיזם.

עם זאת, החלטת הממשלה המקורית לא התייחסה לצורך בתקצוב פעולות החיזוק והשיפוץ. אלה מוערכות בכ - 10 מלש"ח. פעולות אלה כוללות, מלבד חיזוק הקומה השנייה, בה עתיד להיבנות המרכז, גם חיזוק של הקומה הראשונה, שמשמעותו בפועל היא הריסתה המלאה, לרבות שטחי הארכיון הקיימים בה, דבר המגדיל מאד את תוספת התקציב הנדרשת.

בנוסף, מאז שנת 2017, בה התקבלה החלטה 2878, חלו עליות מחירים משמעותיות בענף הבנייה, אשר התגברו במיוחד בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". מציאות כלכלית זו הפכה את התקציב שנקבע בהחלטה המקורית לבלתי מספיק לצורך מימוש מלא של הקמת מרכז המורשת ויישום החלטת הממשלה 2878. בנוסף לכך, על מנת להגשים את מטרות המיזם במלואן, כפי שכיוונה החלטה 2878, יש לעדכן חלק מטכנולוגיות התוכן שהוצעו בזמנו. לפיכך, מוצע בהחלטה להוסיף תקציב למיזם ולהשלימו.

כאמור, המיזם הוא חלק מתוכנית מורשת ב' של משרד המורשת, לגביה חלים כללים ועקרונות שונים. בדומה לאמור בהחלטה 2878, ימשיכו עקרונות אלה לחול על המשך ביצוע המיזם. בין היתר, מצריכה הגדלת התקציב, הנדרשת כאמור בחלקה הניכר מחמת צורך בטיחותי קריטי שהתגלה בדיעבד והשלכותיו, את אישורה של ועדת ההיגוי לפי החלטה 1412. בנוסף לכך, קידום המיזם והוצאתו אל הפועל כפופים להוראות כל דין וכן לעמידת המיזם בכל הדרישות שייקבעו על ידי אגף

תשתיות מורשת במשרד המורשת ויתר הגורמים המוסמכים בממשלה. כמו כן, מוצע כי לפי הצורך, תתקיים התייעצות עם המועצה המייעצת, בדומה לאמור בהחלטה 2878.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

תקציב כולל בסך של עד 20 מלש"ח לשנים 2025 - 2026.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר המשפטים – תומך בהצעה
שר החינוך – תומך בהצעה
שר התפוצות והמאבק באנטישמיות – תומך בהצעה
שר התרבות והספורט – תומך בהצעה
שר לביטחון לאומי – תומך בהצעה
שר התיירות – תומך בהצעה
שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה – תומכת בהצעה
שר האוצר – תומך בהצעה
שר הביטחון – תומך בהצעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2878 מתאריך 23.7.2017

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים:

ראשי: ביצועי (1)

משני: תרבות, סמלים וטקסים (8)

מגיש: שר המורשת

כ"ג באב התשפ"ה
17 באוגוסט 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

הצעת החלטה לממשלה: קידום והשלמת מיזם להנצחת מורשתו ופועלו של זאב ז'בוטינסקי

נושא הצעת ההחלטה:

איגום תקציבים לשם קידום והשלמת מיזם להנצחת מורשתו ופועלו של זאב ז'בוטינסקי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בחוק זאב ז'בוטינסקי (ציון זכרו ופועלו), התשס"ה - 2005 (להלן – החוק), נקבע כי מטרותיו הן, בין היתר, הנחלת חזונו, מורשתו ופועלו של ז'בוטינסקי. בין תפקידי המועצה הציבורית שהוקמה לפי החוק (להלן – המועצה המייעצת), לייעץ לראש הממשלה בכל הנוגע ליישום החוק ולביצועו.

בהחלטת ממשלה מס' 1412 מיום 21.2.2010 (להלן – החלטה 1412) אישרה הממשלה תכנית רב שנתית לשיקום והעצמת תשתיות מורשת לאומית. בהחלטות ממשלה מספר 46 מיום 31.5.2015 ומס' 90 מיום 29.1.2023, גובשה והועברה הפעילות בתחום זה למשרד המורשת.

לפי החלטה 1412 הוקמה ועדת ההיגוי הבין משרדית, המחליטה בעניין תוכניות המורשת הרב שנתיות (להלן – ועדת ההיגוי) ומלווה אותן. במסגרת שלב ב' של התוכנית רב שנתית (להלן – תוכנית מורשת ב') החליטה ועדת ההיגוי בשנת 2017, בין שאר המיזמים שעמדו בתנאי הסף שפורסמו, על קיומו של מיזם בו יוקם מרכז מורשת זאב ז'בוטינסקי.

בהחלטת הממשלה מס' 2878 מיום 23.07.2017 אשר ההחלטה הנוכחית באה להשלים, הונחה משרד ירושלים ומורשת (כתוארו אז) לקדם את התכנון, הפיתוח וההקמה של מרכז מבקרים להנצחת מורשתו של זאב ז'בוטינסקי (להלן – המיזם).

בהתאם להחלטה 2878 קבעה ועדת ההיגוי שהוקמה בה את מיקום המיזם. נערכה התקשרות עם גורם מבצע. לאחר תכנון ממושך, התגלו מגבלות הנדסיות ובטיחותיות חמורות אשר אינן מאפשרות את הקמת מרכז המורשת בקומה השנייה של המבנה כפי שתוכנן. הדבר עיכב את המשך ביצוע המיזם. פתרון שנמצא לאחרונה, אף שעלותו נמוכה מפתרונות אחרים, מצריך הגדלת התקציב באופן משמעותי. בין היתר, בנוסף לחיזוק תקרת הקומה הראשונה, עליה עתיד להיבנות המיזם, נדרש גם חיזוק ושיפוץ רחבי היקף של הקומה הראשונה עצמה, דבר המגדיל מאוד את תוספת התקציב הנדרשת.

בנוסף, מאז שנת 2017, בה התקבלה החלטה 2878, חלו עליות מחירים משמעותיות בענף הבנייה. כן נדרש עדכון טכנולוגיות התוכן במיזם. עניינים אלה מגדילים אף הם את עלויות השלמת המיזם.

לפיכך, מוצע לאגם תקציבים ממספר משרדי ממשלה, בפריסה על פני השנים 2025 – 2027, לצורך קידום והשלמת המיזם ובכלל זה פתרון ההיבטים הבטיחותיים הנדרשים. היקף התקציב מותאם לפעולות במבנה בו יוקם המיזם ולא לחלקים אחרים בו.

הצורך בהחלטה:

לפי האמור בהצעה ובדברי ההסבר לה, וכעולה מחוות דעת הנדסיות שהוצגו, לא ניתן לקדם את המיזם במבנה במצבו הנוכחי שכן הדבר עלול להוות סכנה של ממש. חלופות אחרות נבחנו בזמנו על ידי ועדת ההיגוי שהוקמה בהחלטה 2878 לצורך כך ונדחו מטעמים שונים. לפיכך נדרשת

תוספת תקציב משמעותית, הן לחיזוק הישיר של תקרת הקומה של המבנה הנוכחי, עליה אמור להבנות המיזם והן לשיפוץ וחיזוק הקומה הראשונה שמשמעותה בפועל היא הקמתה מחדש, למעשה, לרבות שטחי הארכיון הקיימים בה. בנוסף לכך, לפי הנאמר בחומרים שהועברו ובדברי ההסבר להצעה, מאז שנת 2017 בה הוחלט על המיזם ועד מועד זה, חלו עליות מחירים ניכרות והתייקרות של מדד תשומות הבניה, שייקרו את המיזם. יצוין, כי התקציב המבוקש יתווסף לתקציב המקורי עליו הוחלט, בסך 14 מלש"ח, למעט כ 1.25 מלש"ח שכבר הוצאו במסגרת תכנון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

1. לפי ההצעה יוקצה תקציב יעודי באופן ישיר למיזם המוקם במבנה השייך לגוף חוץ ממשלתי, בו פועלת עמותה (מכון ז'בוטינסקי) שהמיזם יהיה בניהולה. העברת משאבים באופן כזה עשויה להעלות קושי בהיבט של שוויון, ובפרט לאור ההסדרה הקיימת בענין בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. עם זאת, תוכניות המורשת המבוצעות על ידי משרד המורשת, הוכרו כמקיימות את דרישות הדין, לאור עמידתן בעקרונות השוויון והדין בכלל. תוכניות החומש לשימור ופיתוח תשתיות המורשת הלאומית שמקיים משרד המורשת, בהמשך להחלטה מס' 1412 של הממשלה מתאריך 21.2.2010, כוללות בין היתר פרסום פומבי של אפשרות להגשת הצעות למיזמים; בחינת המיזמים ודירוגם על ידי צוות מקצועי; אישור המיזמים והיקף התקציב שיוקצה להם על ידי ועדת ההיגוי הבין משרדית שהוקמה לפי החלטה 1412 של הממשלה. במקרה זה, המיזם נבחר במסגרת תוכנית מורשת ב', שהיא תוכנית החומש השניה ועבר את כלל השלבים הנזכרים. עם זאת, הקושי המשפטי נובע מכך שדובר על הוספה של תקציב משמעותי, באופן ייחודי למיזם זה ובשונה מכל שאר המיזמים שנבחרו על ידי ועדת ההיגוי ותקציבם נקבע. זאת, לכאורה, שלא על פי נהלי התוכנית הרגילים ובראשם "נוהל העבודה של אגף המורשת".

2. המענה לקושי זה טמון בנסיבותיו של התקצוב הנוסף, שהן חשש לקריסה והרס של אתר המיזם המתוכנן, במקרה של השלמת המיזם. בהקשר זה, נקבע במשרד המורשת "נוהל חריגים", המאפשר תקצוב יחודי מתקציבי התוכנית בחריגה מהתהליך הרגיל. אחד החריגים הוא מסוג זה שלפנינו ועוסק בהצלתו של פריט מורשת. יצוין, כי פרטי החריג שם אמנם שונים בעניינים מסוימים, אולם בשקלול כלל השיקולים, עמדתנו היא כי לאור העובדה שהצורך בהצעה ותכלית רוב ככל התקציבים המאוגמים במסגרתה הוא החשש מקריסת המבנה, ובו מוזיאון ז'בוטינסקי וארכיון ז'בוטינסקי, ובעיקר עצם קיום המיזם עצמו, ניתן להסתמך על חריג זה. יובהר כי נדרשת עמידה על כך שמוקד התוספת יוותר בזיקה לעניין זה.

3. יצוין, כי ההצעה כוללת הנחיות לפעולה לפי נהלי המשרד ואף מפרשת את הצורך באישור וועדת ההיגוי המלווה את תוכנית המורשת שהמיזם הוא חלק ממנה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם :

ההצעה הועברה לעיונם של היועצים המשפטיים של המשרדים המשתתפים בתקצוב ההחלטה כמפורט בה והערותיהם הוטמעו לפי העניין. לא הוצגה עמדה לפיה קיימת מניעה באישור ההצעה.

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

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


חנן ארליך

היועץ המשפטי למשרד המורשת