

הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת

הכותל המערבי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטות הממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022, מספר 541 מיום 21.5.2023 ומספר 1274 מיום 14.01.2024 (להלן: החלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש) ולהחלטת הממשלה מספר 1918 מיום 21.11.2022 ובמטרה לתת מענה לקצב המוגבר של העבודות מושא החלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש:

1. להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש שנקבעה בהחלטות 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 3 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026;

ב. המשרד לירושלים ומסורת ישראל יקצה 1 מלש"ח בשנת 2025 מתוך הסכומים שהוקצו לטובת משרד לירושלים ומסורת ישראל בסעיף 1.ד. להחלטת ממשלה 2825 מיום 4.3.2025 בהתאם לאמור בה ובסעיף 3 להלן;

ג. משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות יקצה 2 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026 לטובת פעילויות חינוכיות למשתתפים מהתפוצות ותשתיות תומכות בפעילויות האמורות;

ד. המשרד לביטחון לאומי יקצה 5 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026 לטובת שדרוג מתחמי הבידוק בכניסות לכותל המערבי ושדרוג מתחמי המשטרה בכותל.

ה. משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה יקצה 0.1 מלש"ח בשנת 2026 לטובת חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים וקידום פרויקטים דיגיטליים;

ו. המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה יקצה 0.5 מלש"ח בשנת 2025 לטובת סיורים לאזרחים ותיקים;

ז. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקצה 1 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026;

ח. המשרד למורשת יקצה 2 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026;

ט. משרד החוץ יקצה 1 מלש"ח בשנת 2025 לטובת פעילות הסברתית לקשר ההיסטורי של העם היהודי לארצו, מתוך הסכומים שהוקצו למשרד החוץ בסעיף 3 להחלטת ממשלה 2474 מיום 24.11.2024, בהתאם לאמור בה ובסעיף 3 להלן;

י. משרד החינוך יקצה 1.4 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026, לטובת מימון ביקורי תלמידים בכותל המערבי, השתתפות תלמידים בתכניות חינוכיות ותשתיות תומכות בפעילויות האמורות;

יא. משרד הביטחון יקצה 3 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025-2026, לטובת מימון ביקורי חיילים בכותל המערבי והשתתפותם בתכניות חינוכיות שונות.

יב. משרד ראש הממשלה יקצה 3 מלש"ח בשנת 2025.

2. התקציבים המפורטים לעיל יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש ויועברו על-ידי המשרדים המפורטים לעיל, לאיגום במשרד ראש הממשלה - אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת הממשלה מספר 994 מיום 16.1.2022, למעט משרד הביטחון ומשרד החינוך שיעבירו את התקציב למשרד ראש הממשלה בהתאם לקצב הביקורים האמורים בסעיפים 1(ו) ו-1(י"א) לעיל לתקנת השתתפות.

3. תקציב:

3.1 לצורך מימון החלטה זו בשנת 2025, יקצו משרדי הממשלה הרלוונטיים מתקציביהם בשנת 2025 את הסכומים המפורטים בסעיף 1 לשנה זו, כאשר הסכום שמקצה המשרד לירושלים ומסורת ישראל בסך 1 מלש"ח בשנת 2025, הינו מתוך הסכומים שהוקצו לטובת המשרד בסעיף 1.ד. להחלטת ממשלה 2825 מיום 04.03.2025 (להלן- החלטה 2825), שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025 כפי שתוקנה בהחלטה "יישום הסכמים קואליציוניים לשנת 2025- תיקון החלטת ממשלה" מיום 26.5.2025 (להלן- תיקון החלטה 2825) והסכום שמקצה משרד החוץ בסך 1 מלש"ח בשנת 2025, הנו מתוך הסכומים שהוקצו לטובת המשרד בהחלטת ממשלה 2474 מיום 24.11.2024 שעניינה הקצאת תקציבים עבור יישום הסכמים קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית בשנת 2025 ותיקון החלטת ממשלה (להלן – החלטה 2474). הקצאת הסכומים שהוקצו לטובת משרד ירושלים ומסורת ישראל ומשרד החוץ יהיו כפופים לכלל התנאים המפורטים בסעיף 4 להחלטה 2825 ובסעיפים 6 ו-7 להחלטה 2474 ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

3.2 בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולצורך מימון החלטה זו בשנת 2026, ולצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור, יקצו משרדי הממשלה הרלוונטיים מתקציביהם בשנת 2026 את הסכומים המפורטים בסעיף 1 לשנה זו.

דברי הסבר

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.

לאורך השנים השקיעה הממשלה כספים בפיתוח הכותל המערבי באמצעות מספר החלטות ממשלה, ובהן: החלטת ממשלה מספר 35 מיום 26.5.2015 אשר תקצבה תכנית חומש לשנים 2016-2020, ואשר תקציבה הוגדל בהחלטות ממשלה מס' 2689 מיום 28.05.2017 ומס' 4675 מיום 26.08.2019, והחלטת ממשלה מס' 617 מיום 6.12.2020 אשר, בין היתר, האריכה את תוכנית החומש גם לשנת 2021.

ביום 16.1.2022 אישרה הממשלה בהחלטת ממשלה מספר 994 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").

לאור יישומן של תוכניות הממשלה לפיתוח הכותל המערבי כאמור, הסתיימה בניית בית שטראוס, נבנה בית הליבה, נפתחו חלקים חדשים ממנהרות הכותל לציבור, הוכשרו דרכי גישה חדשות לכותל ושודרגו חדרי השירותים לטובת קהל המבקרים בכותל המערבי.

ביום 21.5.2023, לאור ההתקדמות בביצוע תוכנית החומש, החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 541 להגדיל את המסגרת התקציבית שנקבעה בתוכנית החומש. 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 האמורה בהחלטות ממשלה 994 ו-541.

עתה, עם ההתקדמות ביישום תוכנית החומש, מוצע להגדיל את המסגרת התקציבית של תוכנית החומש, וזאת כדי לתת מענה לקצב המוגבר של עבודות הפיתוח המתבצעות במקום ובכלל זאת תגבור פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים, בתוך כך שדרוג מתחמי הבידוק בכניסות לכותל המערבי ושדרוג מתחמי המשטרה בכותל, וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים ולחיילים, וכן לביצוע פעילויות חינוכיות נוספות ולנושאים נוספים כפי שיוחלט.

כמפורט בסעיף 3.1 להצעה, חלק מהתקציב המיועד ליישום החלטת ממשלה זו מקורו בהסכמים פוליטיים. מודגש כי ביחס לחלק זה יש לפעול בהתאם לכלל התנאים המפורטים בסעיף 4 להחלטה 2825 ובסעיפים 6 ו-7 להחלטה 2474 ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1801 בנושא "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

יוער כי התקציב מושא תוכנית החומש, אשר מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי, הוא 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 תוכניות החומש האמורה בהחלטה 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 אישרה הממשלה את עקרונות הסכם המסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל המערבי. בסעיף 3 להחלטה נקבע כי מסגרת התקציב השנתית בהסכם תהיה בהתאם לקבוע בהחלטה ממשלה מספר 994. עם זאת, ככל שתחליט הממשלה על הקצאה של תקציבים נוספים מעבר לקבוע בהחלטת הממשלה האמורה, שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות שבתחום הפעילות הקבוע בהסכם המסגרת והפעולות הללו אושרו על ידי משרד ראש הממשלה, ניתן יהיה לבצעם על בסיס ההתקשרות הקבועה בהסכם, זאת עד לסך של 150 מלש"ח. בסעיף 4 להחלטה נקבע, בין היתר, כי הסכם המסגרת שייחתם בין הצדדים יהיה לתקופה שמיום חתימתו ועד ליום 31.12.2026.

החלטת ממשלה 994 קבעה מסגרת תקציבית של 21.95 לשנה קלנדרית למשך 5 שנים, סה"כ 109.75 מלש"ח. בעקבות ביצוע החלטות ממשלה 541 ו-1274, עמדה המסגרת התקציבית על 141.99 מלש"ח.

בהתאם למוצע בהצעת ההחלטה, המסגרת התקציבית לתוכנית הפיתוח לשנים 2022 – 2026 תעמוד על כ- 180 מלש"ח. נוכח זאת, על מנת לממש את תוכנית הפיתוח באמצעות הסכם המסגרת בין מדינת ישראל לבין הקרן למורשת הכותל, משרד ראש הממשלה יפעל לתיקון החלטת ממשלה 1918 בעניין עקרונות הסכם המסגרת כאמור.

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

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – תומכת

שר הבינוי והשיכון – תומך

שר התפוצות והמאבק באנטישמיות – תומך

שר ירושלים ומסורת ישראל – תומך

שר המורשת - תומך

שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה - תומכת

השרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה – תומכת

השר לביטחון לאומי – תומך

שר החוץ – תומך

שר החינוך – תומך

שר הביטחון – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 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 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: 01 ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מגיש: ראש הממשלה

כ"ז באייר התשפ"ה
25 במאי 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ז באייר התשפ"ה

25 במאי 2025

סימוכין: 1030876898

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 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). בהחלטת ממשלה מספר 541 מיום 21.05.2023 (להלן – החלטת ממשלה מספר 541) 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. בהחלטת ממשלה מספר 1274 מיום 14.01.2024 (להלן – החלטת ממשלה מספר 1274) הוחלט, בין היתר, להפחית, החל משנת 2024, 15% מתקציב תוכנית החומש. בעקבות זאת, וכמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, המסגרת התקציבית הכוללת לתוכנית החומש היא 141.99 מל"ח.

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 (להלן – הסכם המסגרת), בהתאם לתקנה 3(א)5 לתקנות.

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 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.

כמפורט בהצעת ההחלטה, מוצע כי התקציבים המפורטים בהצעה יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטת ממשלה מספר 994 ו-541 – כפי שהופחתו בהחלטת ממשלה 1274, ויועברו על-ידי משרדי הממשלה שמפורטים בהצעת ההחלטה 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 התלמידים בכותל המערבי לתקנת השתתפות.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי הכוונה היא שגם הגדלת המסגרת התקציבית של תכנית החומש תבוצע באמצעות הקרן, בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. ההתקשרות עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנה 5(3) לתקנות, לאחר שוועדת הפטור של משרד ראש הממשלה אישרה שההתקשרות נעשית במסגרת הסכם מסגרת, כמשמעותה בתקנה 3ד לתקנות. כדרישת התקנות, ההסכם נערך לפי העקרונות שגובשו בהתאם לתקנה 3ד(ג) לתקנות על-ידי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, בתיאום עם המנהל הכללי של משרד האוצר, מ"מ מנהלת רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי (להלן – עקרונות המסגרת) ואושרו בהחלטה מספר חכ/22 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) (להלן – 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 ממשלה מספר 994 (21.95 מלש"ח לשנה, למשך 5 שנים), שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות בתחום הפעילות הקבוע בהסכם המסגרת, והפעולות הללו אושרו על ידי משרד ראש הממשלה, ניתן יהיה לבצעם 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 'החורבה'".

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

נוכח זאת, משרד ראש הממשלה יקדם תיקון של עקרונות הסכם המסגרת ביחס למסגרת התקציבית הכוללת וזאת לשם יישום החלטת ממשלה זו במסגרת ההסכם. עם זאת, אין באמור כדי למנוע יישום חלקי של החלטת ממשלה זו עד לתקרת המסגרת התקציבית הנוכחית שקיימת בהסכם המסגרת.

2. כמפורט בהצעת ההחלטה, 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 שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. היועצים המשפטיים של משרד הבינוי והשיכון, משרד לירושלים ומסורת ישראל, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, המשרד לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האשה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד למורשת, משרד החוץ, משרד החינוך ומשרד הביטחון והגורמים הרלוונטיים ביעוץ וחקיקה אישרו שאין להם הערות משפטיות להצעת ההחלטה.



היועצת המשפטית

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

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

איל ברנע, עו"ד

סגן היועצת המשפטית (בכיר)