

התוכנית הלאומית לחשיפת ירושלים הקדומה (תוכנית "שלם" - שלב ה')

הצעה להחלטה

מחליטים, מתוך הכרה בהיות ירושלים הקדומה מוקד בין-לאומי של דת, מורשת, תרבות ותיירות שאין שני לו; במטרה להביא להמשך חשיפה, מחקר, פיתוח והנגשה של אתרי העתיקות והמורשת בגן לאומי סביב חומות ירושלים העתיקה ובכל מרחב ירושלים הקדומה ובכך להעצים ולפתח את ירושלים; בהמשך להחלטות הממשלה מספר 3789 מיום 13.5.2018, מספר 1513 מיום 29.5.2022, מספר 548 מיום 21.05.2023 ומספר 1835 מיום 5.6.2024 אשר עסקו בשלב א', שלב ב', שלב ג' ושלב ד' של תוכנית שלם הנמצאות בשלבי ביצוע מתקדמים:

1. הממשלה רושמת לפנייה כי בכוונת רשות העתיקות לבצע, במסגרת תוכנית העבודה שלה, ובכפוף להעברת תקציב, את הפרוייקטים הבאים במסגרת שלב ה' של תוכנית "שלם" שלב ה' (להלן – התוכנית):

פרויקט	פירוט
דרך עולי הרגל בעיר דוד	הכשרת המתחם למבקרים: ניקוי יסודי וצביעת הקונסטרוקציה, הוספת תוכן, תאורה, נגישות ובטיחות; התנעת חפירת קשת מזרחית של דרך עולי הרגל ממתחם היובל דרומה וצפונה.
ארמון המלך ובור המים הגדול בעיר דוד	צפי פתיחה לקהל: 2027
מתחם קדם וחיבור למנהרת העופל	המשך חפירות; תכנון מתקדם לבניין; התנעת ביצוע יסודות וקידום הפקת תכנים למבנה; תכנון מנהרת העופל המחברת בין מתחם קדם למתחם העופל.
בריכת השלוח	השלמת החפירה כולל מעבר לשער המים מתחת לכביש; קידום תכנון קבלת קהל במקום.
חינוך	המשך והעצמת פעולות חינוך והנחלה בתחום הארכיאולוגיה בתיאום עם משרד החינוך

א. הפרוייקטים הנזכרים בסעיף המצויים בגן לאומי סביב חומות ירושלים העתיקה יתוכננו בשיתוף הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. העבודות בתחום הגן הלאומי יבוצעו בכפוף לכל דין, לרבות חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998, ובתיאום עם רשות הטבע והגנים. התכנון הסופי והביצוע יהיו באישורה. ובתיאום עם רשות הטבע והגנים. התכנון הסופי והביצוע יהיו באישורה.

ב. פרוייקטים שהם במסגרת תוכנית "אגן העיר העתיקה" יבוצעו בתאום עם משרד ירושלים ומסורת ישראל.

2. לשם מימון החלטה זו –

א. תקציב של 1 מלש"ח יוקצה מתוך סכומים ששוריינו בחוק התקציב לשנת 2025 שיועדו לטובת החלטות ממשלה בעניין רשויות מקומיות.

ב. המשרדים המפורטים להלן יקצו מתקציביהם את הסכומים הנקובים בצידם בשנת 2025 ו- 2026 :

- ג. התקציבים הנזכרים בסעיף זה יאוגמו במשרד המורשת.
- ד. התקציבים הנזכרים בסעיף זה יועברו על ידי משרד המורשת לרשות העתיקות, בהתאם לכל דין, לשם ביצוע סעיף 1 וזאת לפי החלוקה הבאה, עבור כלל הפרויקטים: 10.75 מלש"ח בשנת 2025 ו- 4.5 מלש"ח בשנת 2026.
- ה. . בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985, ולצורך מימון החלטה זו, יקצו המשרדים הרלוונטיים מתקציבם את התקציב כמפורט בסעיף זה לשנת 2026 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור. משרדים אלה ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת

משרד	הקצאה תקציבית לשנת 2025 (במלש"ח)	הקצאה תקציבית לשנת 2026 (במלש"ח)
מורשת	2	2
תפוצות	2	-
חינוך	1.25	-
תרבות וספורט	1.5	1.5
הנגב והגליל והחוסן הלאומי	1	1
משרד ירושלים ומסורת ישראל	2	-
סה"כ	9.75	4.5

כאמור.

4. בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך יישום החלטה זו יקצו המשרדים מתקציביהם את הסכומים כמפורט בסעיף 3 לעיל, כאשר הסכום שמקצה המשרד לירושלים ומסורת ישראל בסך 2 מלש"ח בשנת 2025, הינו מתוך הסכומים שהוקצו לטובת המשרד בסעיף 1.ד. להחלטת ממשלה 2825 מיום 04 במרץ 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). הקצאת הסכומים שהוקצו לטובת משרד ירושלים ומסורת ישראל מתוך החלטה 2825 כפופה לכלל התנאים המפורטים בסעיף 4 להחלטה 2825 ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית"

דברי הסבר

רקע כללי

בהחלטות הממשלה מספר 3789 מיום 13.5.2018, מספר 1513 מיום 29.5.2022, מספר 548 מיום 21.05.2023 ומספר 1835 מיום 5.6.2024 אשר עסקו בשלב א', שלב ב', שלב ג' ושלב ד' של תוכנית שלם שנמצאות בשלבים מתקדמים, ובהתאם להחלטות הממשלה והתקציב שאושר, קודם יישומה של תוכנית שלם בתחומים הבאים:

- הושלמה חפירת דרך עולי הרגל מבריכת השילוח ועד למרכז דוידסון
 - נחפרו 20 מ' תעלת הניקוז לכיוון שער שכם.
 - הושלמו כלל התוכניות המפורטות לטובת המשך חפירה של יסודות הכותל הדרומי והושלמה חפירת הרחבה המזרחית במרכז דוידסון.
 - הושלמו בדיקות התכנות ותכנון קונספטואלי של מובל הקדרון
 - נחפרו אלפי קובים של עפר עד לשכבת הסלע של בריכת השילוח ונחשפו עוד גרמי מדרגות.
 - עשרות אלפי תלמידים, מכינות קדם צבאיות, סטודנטים וחיילים סיירו במרחב ירושלים הקדומה.
- כעת מוגשת לאישור התוכנית הבאה שמטרותיה הן:

1. חשיפה והכשרת מתחמים נוספים לקליטת קהל בתחומי ירושלים הקדומה. המתחמים המוצעים מאפשרים הנגשת עולם התוכן והמורשת של העם היהודי לקהלים מגוונים מהארץ והעולם, לצד יצירת מושכנים תיירותיים ייחודיים. בנוסף המתחמים יוצרים פיזור איכותי ותנועת קהל בכל המרחב. בתוך כך יקודמו המתחמים הבאים:

- דרך עולי הרגל מבריכת השילוח ועד למתחם קדם.
- בריכת השילוח.
- מתחם קדם
- ארמון המלך ובור המים הגדול

2. קידום והעצמת פעולות חינוך והנחלה בתחום הארכיאולוגיה. בכוונת רשות העתיקות לבצע פרויקטים אלה, המצויים במסגרת תפקידיה ובתוכנית העבודה שלה לשנת 2025, בכפוף להעברת התקציב.

חלק מהפרויקטים נמצאים בגן לאומי סביב חומות ירושלים העתיקה ומתוכננים בתאום מול הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים. התכנון הסופי והביצוע יהיו כפופים לאישורה של הרשות.

הסטות תקציב בין פרויקטים יהיו באישור מנכ"ל משרד המורשת או מי מטעמו. במקרה של הסטה בין תקנות תקציביות, הדבר יעשה באישור הגורמים הרלוונטיים באגף תקציבים במשרד האוצר.

לצורך יישום החלטה זו ובהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, יקצו המשרדים מתקציביהם את הסכומים כמפורט בסעיף 3 בהצעה, 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 במרץ 2025 (להלן- החלטה 2825), שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025. האמור הינו בהתאמה להצעת מחליטים המוגשת במקביל "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2025- תיקון החלטת ממשלה" המוגשת לממשלה בהחלטה ביום 26.5.2025. הקצאת הסכומים שהוקצו לטובת משרד ירושלים ומסורת ישראל מתוך החלטה 2825 כפופה לכלל התנאים המפורטים בסעיף 4 להחלטה 2825 ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית". לאור זאת, ההחלטה מקיימת בהיבט זה את הוראת המחוקק בחוק היסוד ואין בה קושי.

נתונים כלכליים

לא רלוונטי

תקציב:

15.25 מלש"ח בשנים 2025 - 2026, כמפורט בגוף ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם:

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

שר ירושלים ומסורת ישראל – תומך

השרה להגנת הסביבה - תומכת

שר התפוצות – תומך

שר החינוך – תומך

שר התרבות והספורט – תומך

שר הנגב הגליל והחוסן הלאומי – תומך

שר הכלכלה - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא:

החלטת הממשלה מספר 3789 מיום 13.5.2018 בנושא התוכנית הלאומית לחשיפת ירושלים הקדומה-שלם א'.

החלטת הממשלה מספר 1513 מיום 29.5.2022, בנושא שלב ב' של תוכנית שלם.

החלטת הממשלה מספר 548 מיום 21.05.2023, בנושא שלב ג' של תוכנית שלם.

החלטת הממשלה מספר 1835 מיום 5.6.2024 בנושא שלב ד' של תכנית שלם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד מגיש ההצעה:

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי – ביצועי (1)

סיווג משני – ביצועי (1)

תחום פעולה עיקרי – ישראל והעם היהודי (4)

מגיש: שר המורשת

כ"ח באייר התשפ"ה
26 במאי 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

הצעת החלטה לממשלה: התוכנית הלאומית לחשיפת ירושלים הקדומה (תוכנית "שלם" - שלב ה')

נושא הצעת ההחלטה:

פיתוח עיר דוד בירושלים וסביבתה, בהיבטי ארכיאולוגיה ומורשת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

תוכנית "שלם" היא תוכנית מתמשכת ומתפתחת, שעניינה פיתוח ירושלים הקדומה, בדגש על האזור שמדרום להר הבית ולעיר העתיקה. עד כה בוצעו ארבעה שלבים בתוכנית, שנקבעו בהחלטות הממשלה האלה: מספר 2689 מיום 28.5.2017, מספר 3789 מיום 13.5.2018, מספר 1513 מיום 29.5.2022, מספר 548 מיום 21.05.2023 ומספר 1835 מיום 5.6.2024 שלב א', שלב ב', שלב ג' ושלב ד' של תוכנית שלם, בהתאמה. חלקם עדיין מצויים בשלבי ביצוע מתקדמים.

בהצעה הנוכחית, המכונה "תוכנית שלם ה'", מוצע להשלים, להרחיב או להוסיף מרכיבים שעניינם פיתוח ושימור התשתיות הארכיאולוגיות באזור הנזכר, כמו גם מרכיבים שיאפשרו הנגשה של מבקרים ותיירים לאזור בכלל ולרכיבי הארכיאולוגיה והמורשת הנזכרים בתוכנית בפרט. הכל כמפורט בגוף ההצעה.

רכיבי ההצעה מצויים בזיקה משמעותית לאתרים ארכיאולוגיים, ויבוצעו על ידי רשות העתיקות, שהיא תאגיד שהוקם ופועל לפי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.

בין תפקידיה המנויים שם בסעיף 5(ב), מצויים, לפי הפסקאות שם :

(1) חשיפה וחפירה של אתרים [ארכיאולוגיים. ח.א.];

(2) שימור, שחזור ופיתוח של אתרים;

(3) ניהול, אחזקה, והפעלה של אתרים ושמירה עליהם;

(4) שימור ושחזור עתיקות;

(5) קיום פיקוח על חפירות ארכיאולוגיות;

(11) קיום ועידוד פעולות חינוך והסברה בתחום הארכיאולוגיה.

לפי הנמסר, ביצוע התוכנית מצוי בתוכנית העבודה של רשות העתיקות לשנת 2025. יצויין, כי תוכנית זו אושרה על ידי שר האוצר ושר המורשת אך טרם אושרה בממשלה כמתחייב לפי חוק רשות העתיקות.

הצורך בהחלטה:

לפי האמור בהצעה ובדברי ההסבר לה, ירושלים הקדומה מהווה מוקד בין-לאומי של דת, מורשת, תרבות ותיירות שאין שני לו. ההצעה מגשימה רובד נוסף בתוכנית שלם במטרה להביא להמשך חשיפה, מחקר, פיתוח והנגשה של אתרי העתיקות והמורשת במרחב ירושלים הקדומה ובכך

להעצים ולפתח את ירושלים. במסגרת זו, מוצע לבצע חשיפה והכשרה של מתחמים נוספים לקליטת קהל בתחומי ירושלים הקדומה באופן שיאפשר הנגשת עולם התוכן והמורשת של העם היהודי לקהלים מגוונים מהארץ והעולם. במקביל וכמהלך משלים, מוצע לקדם תוכנית חינוך והנחלה בתחום הארכיאולוגיה הבאה לידי ביטוי בירושלים הקדומה וההיסטוריה הגלומה בה.

יצוין כי האתר בו עוסקת ההחלטה מצוי בתוך גן לאומי סביב חומות ירושלים, שהוכרז בהתאם לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998. הדבר מצריך תיאום ואישור רשות הטבע והגנים. ההחלטה תואמה עם רשות הטבע והגנים ועם המשרד להגנת הסביבה והיא מקובלת עליהם.

עוד נציין, כי במרחב בו עוסקת ההחלטה מצויים אתרי עתיקות. ההחלטה תואמה עם רשות העתיקות ותיושם בתיאום עמה כמתחייב לפי דין, בכפוף להעברת התקציב. כפי שנכתב בגוף ההחלטה, הפעולות הארכיאולוגיות באתר ייעשו באמצעותה, כמי שהדבר מהווה חלק מתפקידיה לפי סעיף 5 בחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.

עוד נקבע כי פרויקטים המהווים חלק מתוכנית "אגן העיר העתיקה" יתואמו עם משרד ירושלים ומסורת ישראל כך שלא ייווצר כפל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

1. לפי ההצעה יוקצה תקציב יעודי באופן ישיר לפיתוח אזור המצוי בעיר ירושלים. זאת, באופן המקנה העדפה לעיר ושלא במסגרת התוכנית להעצמת תשתיות מורשת לפיה פועל המשרד, במסגרתה מתקיימת הקצאה במנגנון המעניק הזדמנות לכלל הרשויות והגופים הרלוונטיים.

בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, בסעיף 4 נקבע כי -

(א) הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה **על-ידי הקצאת**

משאבים מיוחדים....

(ב) לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים.

(ההדגשה הוספה, ת.א.)

2. למעלה מן הצורך וכפי שצוין בדברי ההסבר, לצורך יישום החלטה זו ובהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, יקצו המשרדים מתקציביהם את הסכומים כמפורט בהצעה, 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 במרץ 2025 (להלן- החלטה 2825), שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025. האמור הינו בהתאמה להצעת מחליטים המוגשת במקביל "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2025- תיקון החלטת ממשלה" המוגשת לממשלה בהחלטה ביום 26.5.2025. הקצאת הסכומים שהוקצו לטובת משרד ירושלים ומסורת ישראל מתוך החלטה 2825 כפופה לכלל התנאים המפורטים בסעיף 4 להחלטה 2825 ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין "יישום

הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית". לאור זאת, ההחלטה מקיימת בהיבט זה את הוראת המחוקק בחוק היסוד ואין בה קושי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:
לעמדת היועצים המשפטיים של משרד ירושלים ומסורת ישראל, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך אין מניעה משפטית בקידום 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