

## הרחבה והארכה של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת

### הכותל המערבי

#### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטות ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015, מס' 2680 מיום 28.5.2017 ומס' 4675 מיום 26.8.2019 (להלן - החלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש) ולהחלטת ממשלה מס' 918 מיום 31.12.2015; ולאור סיומה של תוכנית החומש לשיפור, בינוי ועידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי לשנים 2016-2020 (להלן - תוכנית החומש):

1.

1.1 להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש שנקבעה בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש, לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים ונושאים נוספים כפי שיוחלט, מהמקורות הבאים:  
א. משרד התרבות והספורט יקצה 1 מלש"ח מתקציב הרכש של המשרד בשנת 2020;

ב. המשרד לירושלים ומורשת יקצה סכום של 1.5 מלש"ח בשנת 2020 מתקציב הוצאות תפעול ופעולות;

ג. משרד התפוצות יקצה 1 מלש"ח בשנת 2020 בהתאם לתוכנית הפעולה המפורטת בסעיף 3 להלן.

1.2 לתקן את סעיף 2(ח) להחלטת ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015 כך שתקציב משרד החינוך לשנת 2020 יוקצה גם לטובת מימון תשתיות תומכות בפעילויות חינוכיות.  
1.3 התקציבים המפורטים לעיל יתווספו לתקציבים המפורטים בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש ויועברו לתקנה ייעודית במשרד ראש הממשלה אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת ממשלה מספר 35 מיום 26.5.2015.

2.

2.1 להאריך את תוכנית החומש לתקופה של שנה אחת נוספת (שנת 2021) לשם המשך ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט.

2.2 המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש בשנת 2021 תהא 22.25 מלש"ח, מהמקורות הבאים:

א. משרד הפנים יקצה 3.5 מלש"ח;

ב. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקצה 2 מלש"ח;

ג. משרד התיירות יקצה 1.5 מלש"ח;

ד. המשרד לביטחון פנים יקצה 1 מלש"ח;

- ה. משרד ראש הממשלה יקצה 5.5 מלש"ח;  
ו. משרד ירושלים ומורשת יקצה 1.5 מלש"ח;  
ז. משרד התפוצות יקצה 1 מלש"ח;  
ח. משרד החינוך יקצה 3 מלש"ח לטובת מימון ביקורי תלמידים בכותל המערבי, השתתפות תלמידים בתכניות חינוכיות ותשתיות תומכות בפעילויות האמורות;  
ט. המשרד להגנת הסביבה יקצה 0.25 מלש"ח לטובת ביצוע פרויקטים סביבתיים שיאושרו על-ידי המשרד;  
י. משרד הביטחון יקצה 3 מלש"ח לטובת מימון ביקורי חיילים בכותל המערבי והשתתפותם בתכניות חינוכיות שונות.

2.3 משרד ראש הממשלה ינהל את ביצוע התקציב וילווה את יישום תכנית החומש בשנת 2021. לשם כך יעבירו המשרדים המפורטים מעלה את כלל התקציבים לתקנה ייעודית במשרד ראש הממשלה, באמצעות מנגנון ההשתתפויות עד לתאריך 1.3.2021. המשרד לביטחון פנים יעביר את התקציב באמצעות מנגנון ההשתתפויות או באמצעות תקנת השתתפות, בהתאם לסעיף התקציבי ממנו יחליט להקצות את התקציב. משרד הביטחון, יעביר את התקציב לתקנת השתתפות במשרד ראש הממשלה בהתאם לביצוע הביקורים האמורים.

3. במהלך שנת 2020 - עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020 הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). יצוין כי הקצאה זו נכללה בתכנית הפעולה המפורטת לפי סעיף 3ב(1)(א)(2)(3) לחוק יסוד: משק המדינה שאושרה על ידי הממשלה בהחלטה מס' 365 מיום 9 בספטמבר 2020 שעניינה אישור תוכנית פעולה מפורטת לעניין התקציב ההמשכי לשנת 2020, ושאושרה על ידי ועדת הכספים ביום 23 בספטמבר 2020. תנאי להקצאת הכספים האמורים בהחלטה זו בשנת הכספים 2020, לאחר אישור חוק התקציב לשנת 2020, הוא הכללתם בחוק התקציב האמור, לכשיאושר.

4. בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, יקצו משרדי הממשלה הרלוונטיים מהתקציב השוטף שלהם, את הסכום המפורט בהחלטה זו לשנת 2021, לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור. המשרדים ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הכותל המערבי הינו אתר קדוש לעם היהודי וכן אתר היסטורי וארכיאולוגי ראשון במעלה, המכיל 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, שהוכרזה כעמותה ממשלתית ומהווה זרוע ביצוע של הממשלה בכל הנוגע לשימור ואחזקה של רחבת הכותל המערבי והפעלה וניהול של מנהרות הכותל. בין השנים 2016-2020 השקיעה הממשלה כ- 120 מלש"ח בפיתוח רחבת הכותל (להלן: תכנית החומש) באמצעות מספר החלטות ממשלה: החלטת ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015 אשר תקצבה את תכנית חומש בסך של 100 מלש"ח (20 מלש"ח לשנה בין השנים 2016-2020); ושתי החלטות ממשלה נוספות אשר הגדילו את תקציב תכנית החומש - החלטת ממשלה מס' 2680 מיום 28.5.2017 אשר הגדילה את תקציב החומש בשנים 2017-2018 בסך של 1 מלש"ח בשנה 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. הודות לתכנית החומש נפתחו שירותים חדשים לקהל, הסתיימה בניית בית שטראוס, התחיל להבנות בית הליבה, נפתחו חלקים חדשים ממנהרות הכותל לציבור והוכשרו דרכי גישה נוספות לכותל. הרחבת תוכנית החומש בשנת 2020 נועדה לתגבור העבודות בקשת וילסון.

יוער כי בחמש השנים האחרונות גדלה כמות המבקרים בכותל מ- 10 מיליון מבקרים (בשנת 2015) לכ- 12 מיליון מבקרים (בשנת 2019). גידול זה בכמות המבקרים נובע, בין השאר, מהעבודות שבוצעו ברחבת הכותל בעקבות החלטות הממשלה בעניין תכנית החומש.

בהעדר תקציב מדינה, ובשונה משנים קודמות, לא ניתן כעת לאשר תוכנית חומש חדשה להמשך פיתוח הכותל המערבי לשנים 2021 - 2025. עם זאת, ולאור החשיבות הגדולה בהמשך העבודות המתבצעות במקום, מוצע להאריך את תוכנית החומש שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015 בשנה אחת נוספת (לשנת 2021) וזאת כדי לא לפגוע בקידום פיתוח הכותל המערבי כמפורט בהצעת ההחלטה.

לצד פיתוח הכותל המערבי, אחת מהפעילויות החשובות ביותר שמתקיימות ברחבת הכותל היא הפעילות החינוכיות לאוכלוסיות יעד של תלמידים, סטודנטים וחיילים, בכדי להיטיב את היכרותם עם ההיסטוריה של העם היהודי, ירושלים ומדינת ישראל ולהטמיע את הערכים החינוכיים של אהבת הארץ ואת חשיבותה של ירושלים כבירת מדינת ישראל והעם היהודי. בחודשים האחרונים, ובעקבות מגבלות הקורונה נסגרה רחבת הכותל לפרקים ולא התקיימו במקום סיורים חינוכיים. כדי לפצות על הפערים שהצטברו, ובכוונה שהסיורים החינוכיים בכותל יפתחו במתכונת מעודכנת יש לקדם את ביקורי התלמידים, הסטודנטים והחיילים ואת השתתפותם בפעילות חינוכית וסיורים חינוכיים בירושלים.

יוער כי המסגרת התקציבית נשוא סעיף 2 להחלטה זו, היא בנוסף לתקציב השוטף שמעבירה הממשלה לקרן למורשת הכותל המערבי לצורך מתן שירותי אחזקה לרחבת הכותל המערבי וסביבותיה. עוד יוער כי הכוונה היא שגם הארכת ההחלטה לשנה במסגרת תכנית החומש מספר 35 מיום 26.5.2015 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 יותר מ- 12 מיליון מבקרים בשנה.

#### **תקציב**

כמפורט בגוף ההחלטה.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר התרבות והספורט – תומך בהצעה.

שר הפנים – תומך בהצעה

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים - תומכת בהצעה.

שרת התיירות – תומכת בהצעה.

השר לביטחון פנים – תומך בהצעה.

שר החינוך – תומך בהצעה.

השר לירושלים ומורשת – תומך בהצעה.

שרת התפוצות – תומכת בהצעה.

שר הביטחון – תומך בהצעה.

השרה להגנת הסביבה – תומכת בהצעה.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

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 2016-2020

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

**סיווגים**

סיווג ראשי: 01ביצועי ;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה  
ועל ידי שר הפנים  
ועל ידי שר הביטחון  
ועל ידי שרת התיירות

י"ז בכסלו התשפ"א  
03 בדצמבר 2020



**היועצת המשפטית**

ירושלים, ט"ז כסלו התשפ"א

2 בדצמבר, 2020

סימוכין: 9181960469

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

**נושא הצעת ההחלטה:**

הרחבה והארכה של תוכנית החומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

בהחלטת ממשלה מספר 35 מיום 26.5.2015 (להלן - החלטת ממשלה מספר 35) הוחלט לאמץ תוכנית חומש לשנים 2016 – 2020 שבמסגרתה יבוצעו פעולות לבינוי ולפיתוח של רחבת הכותל המערבי ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, סטודנטים וחיללים, וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט (להלן - תוכנית החומש). בהתאם להחלטת ממשלה מספר 35, המסגרת התקציבית הכוללת לתוכנית החומש היא 100 מלש"ח, בחלוקה של 20 מלש"ח לכל אחת מהשנים 2016 – 2020.

תוכנית החומש מבוצעת באמצעות הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן - הקרן) שמהווה זרוע לביצוע מטלות הממשלה במסגרת משרד ראש הממשלה (להלן - המשרד), בהתאם לתקנה ד(ב)(1) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), בין היתר, לשם שימור ואחזקה של רחבת הכותל. ההתקשרות של המשרד עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז (להלן - ההסכם), בהתאם לתקנה 3(5)(א) 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, הקמת דרכי גישה לכותל, עריכת סיורים ועידוד ביקורים בכותל, הקמת מרכזי מידע וחינוך ועוד.

ביום 28.5.2017 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2680 (להלן - החלטת ממשלה מספר 2680) שבמסגרתה הוחלט, בין היתר, להגדיל את המסגרת התקציבית של תוכנית החומש במיליון ₪, בכל אחת מהשנים 2018 – 2019. בהחלטת ממשלה מספר 2680 אף צוין כי הממשלה רושמת לפנייה את

הצהרת עיריית ירושלים שלפיה היא תעביר 2 מלש"ח ממקורותיה לקרן, לטובת הגדלת המסגרת התקציבית של תוכנית החומש לשנת 2017. בנוסף, ביום 26.8.2019 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4675 שבמסגרתה הוגדלה המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש ב- 16 מלש"ח, 4 מלש"ח בשנת 2019 ו- 12 מלש"ח בשנת 2020.

עתה, מוצע להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת של תוכנית החומש בסך של 3.5 מלש"ח, כמפורט בהצעת ההחלטה, זאת לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל המערבי ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים ונושאים נוספים כפי שיוחלט. כמפורט בהצעת ההחלטה, מוצע כי התקציב האמור יתווסף לתקציבים המפורטים בהחלטות הממשלה בעניין תוכנית החומש שפורטו לעיל, ויועבר לתקנה ייעודית במשרד ראש הממשלה אשר ינהל את ביצוע התקציבים וילווה את יישום תוכנית החומש בהתאם לאמור בסעיף 3 להחלטת ממשלה מספר 35.

בנוסף, מוצע להאריך את תוכנית החומש לתקופה של שנה אחת נוספת (שנת 2021), זאת לשם המשך ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט. מוצע כי משרד ראש הממשלה ינהל את ביצוע התקציב וילווה את יישום תוכנית החומש בשנת 2021, וכן מוצע להסדיר את ההיבטים התקציביים של הצעת ההחלטה.

יוער כי בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי בהעדר תקציב מדינה, ובשונה משנים קודמות, לא ניתן כעת לאשר תוכנית חומש חדשה להמשך פיתוח הכותל המערבי לשנים 2021 - 2025. עם זאת, ולאור החשיבות הגדולה בהמשך העבודות המתבצעות במקום, מוצע להאריך את תוכנית החומש שנקבעה בהחלטת ממשלה מספר 35 בשנה אחת נוספת (לשנת 2021) וזאת כדי לא לפגוע בקידום פיתוח הכותל המערבי כמפורט בהצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. בנוגע להרחבת ההתקשרות בשנת 2020 יצוין כי ההתקשרות עם הקרן לצורך ביצוע תוכנית החומש נעשתה בפטור ממכרז לפי תקנה 3(5) לתקנות, לאחר שוועדת הפטור של המשרד אישרה שההתקשרות נעשתה במסגרת הסכם מסגרת, כמשמעו בתקנה 3(ד) לתקנות. כדרישת התקנות, ההסכם נערך לפי העקרונות שגובשו בהתאם לתקנה 3(ג) לתקנות על-ידי המנהל הכללי של המשרד, בתיאום עם המנהל הכללי של משרד האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי (להלן – עקרונות המסגרת) ואושרו בהחלטה מספר חכ/27 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) (להלן – ועדת השרים) מיום 14 בדצמבר 2015, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 31 בדצמבר 2015 (החלטת ממשלה מספר 918).

עקרונות המסגרת קובעים, בין היתר, כי ככל שיתקבלו תקציבים נוספים מעבר לקבוע בהחלטת הממשלה (20 מלש"ח לשנה, למשך 5 שנים), שעניינם ביצוע או הרחבת ביצוע של פעולות שעניינן בתחום הפעילות הקבוע בהסכם המסגרת ואושרו על ידי משרד ראש הממשלה, ניתן יהיה לבצעם על בסיס ההתקשרות הקבועה בהסכם, ולהרחיב את ההסכם.

נמצא אפוא, כי עקרונות המסגרת התייחסו למקרה שבו יתקבלו תקציבים נוספים שעניינם ביצוע או הרחבת הביצוע של פעולות שעניינן בתחום הפעילות הקבוע בהסכם, ולפיכך לא נדרש לתקן את עקרונות המסגרת ואת החלטת ועדת השרים אשר אימצה אותם. עם זאת, ברי הדבר כי תיקון ההסכם לצורך הגדלת המסגרת התקציבית המפורטת בו כפוף לבחינת הצורך בקבלת אישורים בהתאם לתקנות.

2. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין שהכוונה היא שגם בשנת 2021 תוכנית החומש תבוצע באמצעות הקרן, בכפוף לחוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. בעניין זה יוער כי בהיעדר כוונה לאשר תוכנית חומש – כפי שנעשה בעבר, אלא להאריכה בשנה אחת בלבד, ההתקשרות עם הקרן לא תיעשה בהתאם לתקנה 3(4)(ב) – זאת בכפוף לאישור ועדת המכרזים של משרד ראש הממשלה ולקבלת אישור החשב הכללי במשרד האוצר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים.

היועצים המשפטיים של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד לביטחון פנים, משרד התיירות, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד ירושלים ומורשת, משרד הביטחון, משרד הגנת הסביבה, משרד החינוך ומשרד התפוצות אישרו שאין להם הערות משפטיות להצעת ההחלטה.

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

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



שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית