

פרק שני

משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

פעולות ביקורת

נבדקו הפעולות שעשתה המועצה להנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, בעניין עמותת יד לוי אשכול ובעניין ההנצחה בכללותו.

בעמותת יד לוי אשכול נבדקה הפעילות השוטפת שלה, לרבות השימוש בהקצבות מכספי עיזבונות לטובת המדינה; וסדרי הטיפול של העמותה בשיפוץ בית המגורים של ראשי הממשלה לשעבר, שהוחכר לה בשנת 1977.

במסגרת המטלה המערכתית "מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות" נבדקה במשרד ראש הממשלה דרך הכנתן והפעלתן של תכניות רב שנתיות לדרושים ולצירקסים, לבדואים בצפון המדינה ולערבים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הפנים ובכמה רשויות מקומיות דרוזיות.

במשרד ראש הממשלה נעשו בירורים בנוגע לעבודת המטה והליכי התכנון והתקצוב הנעשים לשם מתן שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות ושילובם בחברה. כמו כן נעשו בירורים עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנוגע לאיסוף נתונים על אוכלוסיית האנשים בעלי המוגבלות (ראו בדוח זה "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה").

ברשות החברות הממשלתיות שבמשרד ראש הממשלה נבדק נושא הפרטת חברות ממשלתיות. הביקורת התמקדה בהסדרה מראש של תנאים הדרושים להפרטה, בעיכובים שחלו בהליך ההפרטה ובשיטת ההפרטה. הבדיקה נערכה גם בחברות עצמן (ראו בדוח זה "הפרטת חברות ממשלתיות").

יד לוי אשכול

תקציר

יד לוי אשכול (להלן - ה"יד") נוסדה ב-1970 במטרה להנציח את זכרו של לוי אשכול ז"ל, ראש הממשלה השלישי של המדינה. במאוס 2001 החליט מבקר המדינה להפעיל את ביקורתו על ה"יד" בהיותה עמותה שהממשלה תומכת בה.

1. הביקורת העלתה, שהפעילות השוטפת של ה"יד" מתמקדת בתחזוקת הארכיון שברשותה, וכי היא אינה עושה פעולות הנצחה, כגון פרסומים, כינוסים וימי עיון, בדומה לגופי הנצחה אחרים. בארכיון ה"יד" יש אלפי מסמכים המתויקים במאות

תיקים, אך הטיפול בחומר אינו מקצועי: אין רישום מסודר של כל התיקים לפי נושאים, ואין רשימה - אף לא ידנית - של כל המסמכים שנמצאים בתיקים.

2. ב-1977 החכיר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ל"יד" את הבניין ששימש למגורי ראשי הממשלה עד תחילת שנות השבעים, בתנאי שהבניין ישמש להנצחת זכרו של לוי אשכול. ב-1994 חתמה ה"יד" על הסכם עם חברת עמידר לשיפוץ הבניין, ובסוף אותה שנה הגישה ה"יד" בקשה לקבלת היתר בנייה. הבקשה אושרה עקרונית ב-1999, אולם עד סוף 2001 לא ניתן היתר הבנייה. כבר בשנים 1994 ו-1995, זמן רב קודם שעיריית ירושלים אישרה עקרונית את הבקשה, קיבלה ה"יד" מהוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה, הקצבות למימון עלות השיפוץ של הבניין בסך 1.5 מיליון ש"ח - הסכום שנקבע באומדן הראשוני שהגישה לה חברת עמידר. במהלך השנים עדכנה עמידר את אומדן העלות של השיפוץ, ובשנת 2000 הוא הגיע לכ-2.6 מיליון ש"ח.

3. מסכום ההקצבות שקיבלה ה"יד" מכספי עיזבונות היא העבירה לעמידר מקדמה בסך 0.5 מיליון ש"ח, ואת היתרה הפקידה בבנק בפקדון נושא ריבית. אף שה"יד" התחייבה להשתמש בהקצבות אלה אך ורק לשיפוץ הבניין, היא השתמשה במרבית הריבית שנצברה בפקדון למימון פעילותה השוטפת. ההקצבות מכספי עיזבונות לא שימשו אפוא למטרה שלשמה נועדו, ולפיכך נדחו בקשות ה"יד" לקבל הקצבות נוספות ממקור זה להשלמת הסכום הדרוש למימון השיפוץ. מאחר של"יד" לא היה מלוא הסכום הדרוש לשיפוץ ואף לא ניתן לה היתר בנייה, לא החלה עמידר בעבודות הבנייה, והבניין, המיועד לשימור, עומד שומם, פרוץ ומוזנח בלב שכונה יוקרתית.

4. התמשכות הטיפול בקבלת היתר הבנייה לשיפוץ הבניין; דרישתה של עמידר לקבל מראש את מלוא עלות השיפוץ; והשינויים שנעשו בתכנית השיפוץ, בכלל זה תוספת קומה - כל אלה הביאו לכך כי לאחר שנים כה רבות טרם הוחל בעבודות שיפוץ הבניין וה"יד" נקלעה למבוי סתום.

בנסיבות אלה ולנוכח הסכומים הנוספים הנדרשים לשיפוץ הבניין וההוצאות הצפויות על ריהוטו, התאמתו לפעילות המתוכננת ותחזוקתו השוטפת, יש מקום לשקול מחדש את הדרך הראויה להנצחת זכרו ומורשתו של לוי אשכול.

5. במהלך שנות קיומה של המדינה הוקמו מוסדות הנצחה רבים לזכרם של נשיאים וראשי ממשלה שהלכו לעולמם, ויש שכמה גופים פועלים להנצחת זכרה של אישיות אחת. מקצת גופי ההנצחה פועלים מכוח חוק מיוחד ועקב כך מקבלים הקצבות מסודרות למימון פעילותם השוטפת וכן למשכן קבע למוסדותיהם, ואילו גופי הנצחה אחרים נתקלים בבעיות תקציביות קשות, ואין להם משכן קבע. כיום אין אפוא מדיניות הנצחה כוללת, אחידה ושוויונית. הצעה לתיקון חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986, שאמורה לתת פתרון לבעיית התקצוב השוטף של גופי ההנצחה, טרם הוגשה לכנסת, אף שטיטה שלה הוכנה עוד בשנת 1998.



במארס 1969, לאחר פטירתו של לוי אשכול ז"ל, ראש הממשלה השלישי של המדינה, החליטה הממשלה לאשר את המלצות הוועדה המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית להציב יד לזכרו. הממשלה החליטה, בין השאר, "לאשר, לתקופה של שלוש שנים, העסקת שלושה עובדים לסידורו וריכוזו של ארכיונו של המנוח. עובדים אלה יעבדו בניהולה של הגב' מרים אשכול, במסגרת משרד ראש הממשלה".

באפריל 1970 נוסדה יד לוי אשכול כאגודה עותמאנית. בפברואר 1990 החליט הוועד המנהל שלה למחוק את רישומה כאגודה עותמאנית ולרשום אותה כעמותה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980; בדצמבר אותה שנה היא נרשמה אצל רשם העמותות. היו"ר של יד לוי אשכול (להלן - ה"יד") מיום ייסודה היא הגב' מרים אשכול, אלמנתו של ראש הממשלה המנוח.

אלה מטרותיה העיקריות של העמותה לפי תקנונה: 1. לרכז, למיין, לערוך ולפרסם את הכתבים, הנאומים, המסמכים וחומר תיעודי אחר הנוגעים לתולדות חייו של לוי אשכול; 2. לעסוק בסידורו של ארכיון לוי אשכול; 3. להעמיד את החומר התיעודי הנוגע לתולדות חייו ולזכרו לרשות מוסדות המדינה, מוסדות העוסקים במחקר תולדות הציונות ותנועת העבודה הישראלית ולרשות חוקרים אחרים העוסקים בנושא.

בשנת 1986 נחקק חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986, הקובע את סדרי הטיפול של הממשלה בהנצחה כאמור, ונקבע בו, בין היתר, כי הממשלה תמנה מועצה לעניין הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה (להלן - מועצת ההנצחה). בשנת 1987 מינתה הממשלה את מועצת ההנצחה.

בשנת 1977 החכיר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ל"יד" את הבניין בירושלים, שבו התגוררו ראשי הממשלה (להלן - הבניין), כדי שישמש משכן להנצחת זכרו של לוי אשכול. לפי תכנית ה"יד", אמור הבניין לשמש מוסד חינוכי ותרבותי, שיכלול ספרייה, יקיים תערוכות וימי עיון ויוציא פרסומים בנושאים הקשורים ללוי אשכול. הבניין היה זקוק לשיפוץ, ואולם מאז החכרתו ל"יד" ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2001, במשך כ-24 שנים, לא שופץ הבניין ועמד שומם ומוזנח. יצוין, כי הבניין נמנה עם כ-150 מבנים בירושלים המיועדים לשימור מלא. במשך כל אותן שנים נאלצה ה"יד" לשכן את משרדיה ואת הארכיון שלה בשלושה חדרים קטנים בבניין משרד העבודה והרווחה בירושלים; במקום זה אין תנאים נאותים לקבלת חוקרים ומבקרים אחרים, ולדברי יו"ר ה"יד", היא נאלצה לעתים לקבל חוקרים בביתה.

בעקבות תלונות חוזרות ונשנות על הזנחת הבניין, ובעקבות ממצאים שהובאו בדוחות קודמים של מבקר המדינה על התמיכות שהעביר משרד ראש הממשלה ל"יד",¹ החליט מבקר המדינה במארס 2001 להפעיל את ביקורתו על ה"יד" מכוח סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שהממשלה תומכת בו.

בחודשים מארס-יוני 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרדי ה"יד" את פעולותיה; בדיקות משלימות נעשו במשרד ראש הממשלה, במועצת ההנצחה, בממ"י, בארכיון המדינה ובעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר).

1 לאחרונה בפרק "סדרי התמיכה בשתי עמותות" בדוח שנתי 51ב', עמ' 293.

הפעילות השוטפת

הטיפול בחומר הארכיוני

כאמור, החליטה הממשלה במאסר 1969 לאשר העסקת שלושה עובדים לתקופה של שלוש שנים לשם סידור וריכוז של ארכיון לוי אשכול ז"ל. בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 1986,² צוין, כי בהסכם שנחתם ב-1971 בין גנזך המדינה לבין ה"יד" נקבע, כי החומר שהועמד ויועמד לעיון ה"יד" שייך לגנזך המדינה ונמצא בחזקתו, ולשם כך יראו בחדרי העבודה של ה"יד" חלק מהגנזך, ויחולו עליהם ועל החומר הנמצא בהם ההוראות והנהלים החלים על הגנזך. בדוח נאמר: "ה'יד' לא דיווחה לגנזך ולא למשרד ראש הממשלה על פעולותיה בסידור החומר הארכיוני שבטיפול ולא העמידה את החומר לרשות הגנזך. במצב הקיים איסוף החומר וסידורו נמשכים כ-14 שנים (במקום 3 שנים כמתוכנן)".

ב-27.11.88 החליטה הממשלה לאשר את המלצות מועצת ההנצחה בעניין עקרונות כלליים להנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, וכן לאשר את המלצות המועצה בעניין ה"יד", ובכלל זה "להבהיר ליד לוי אשכול כי הפעלת הארכיון שבדין צריכה להיות בהתאם לחוק כמקובל לגבי ארכיונים אחרים".

במהלך השנים התקיימו דיונים והתכתבויות בין גנזך המדינה לבין ה"יד" בעניין הפעלת ארכיון ה"יד" ושמירת המסמכים בו, ובמאי 1999 חתמו הצדדים על הסכם, ולפיו החומר שנמצא ברשותה וסווג ברמת "סודי" ומעלה, יופקד בארכיון המדינה כהפקדה מיוחדת על שם לוי אשכול, וישמר על פי ההנחיות לאבטחת מידע הנוגעות לחומר מסווג. עוד נקבע בהסכם, כי ארכיון המדינה יעמיד את החומר לעיונה של יו"ר ה"יד" בין כותלי הארכיון כל אימת שיתבקש לעשות כן; וכי אם יוקם מוסד להנצחת זכרו של לוי אשכול, יימסר לאותו מוסד עותק של החומר הסודי שניתן להעמידו לעיון הציבור, והמקור יישמר בארכיון המדינה באוסף על שם לוי אשכול. ביוני אותה שנה הועבר החומר הסודי לארכיון המדינה.

הביקורת העלתה, כי כיום הפעילות השוטפת של ה"יד" מתמקדת בתחזוקת הארכיון, שבו נמצאים אלפי מסמכים המתויקים במאות תיקים, אולם העובד שמועסק בה ואחראי לניהול הארכיון, הוא היחיד שמתמצא בתוכנם של התיקים ובסדר מיקומם. אין רישום מסודר של כל התיקים לפי נושאים, ואין רשימה - אף לא ידנית - של כל המסמכים שנמצאים בהם. בהעדר רשימה כזאת חוקרים אינם יכולים לדעת אם בארכיון נמצא חומר שיכול לעניין אותם. השם הרשום על גב כל תיק, שאמור להעיד על תוכנו, נכתב בעיפרון, ורבים מהשמות אינם קריאים. ל"יד" אין מחשב, ולכן אי אפשר להכין רשימות ממוחשבות של החומר הארכיוני שתויק ושל חומר שהועמד לרשות חוקרים או מתעניינים אחרים, ואי אפשר לדעת מה מידת ההתעניינות במסמכים שבארכיון וכמה חוקרים עיינו בהם. ה"יד" לא עשתה פעולות הנצחה יזומות,³ כגון פרסומים, כינוסים וימי עיון - פעולות שהן חלק ממטרותיה, ועושים אותן גופי הנצחה אחרים, שאינם מקבלים הקצבות שוטפות מתקציב המדינה. כל עוד אין ה"יד" עושה פעולות הנצחה, קטנים סיכוייה לגייס תמיכות כספיות ותרומות למימון פעילותה השוטפת ממקורות נוספים פרט לתקציב המדינה.

2 ראו דוח שנתי 36, חלק א', עמ' 173.

3 ואכן בדוחות הכספיים של ה"יד" (ראו להלן) לא נרשם כל סכום בסעיף "עלות הפעילות".

מימון הפעילות

להלן נתונים כספיים עיקריים על פעילות ה"יד", נכסיה והתחייבויותיה בשנים 1999 ו-2000, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים שלה לשנת 2000 (בש"ח):

דוח על הפעילות

1999	2000	
96,000	-	הכנסות ממשרד ראש הממשלה
79,247	154,855	סכומים ששחררו מנכסים מיועדים
175,247	154,855	ס"ה הכנסות לפעילות
-	-	עלות הפעילות
175,247	154,855	הכנסות נטו מפעילות
(173,386)	(154,855)	הוצאות הנהלה וכלליות
11,267	0	הכנסות מימון נטו
13,128	0	עודף הכנסות על הוצאות

מאזן

נכסים	31.12.00	31.12.99	התחייבויות ונכסים נטו	31.12.00	31.12.99
רכוש שוטף	1,326,834	1,390,772	התחייבויות שוטפות	25,654	38,114
השקעה במבנה	* 500,000	500,000	נכסים נטו	1,801,180	1,852,658
ס"ה	1,826,834	1,890,772	ס"ה	1,826,834	1,890,772

* מקדמה ששולמה לחברת עמידר בסוף שנת 1994 על חשבון שיפוץ הבניין, שמקורה בהקצבה שהועברה ל"יד" במאי 1994 מכספי עיזבונות לטובת המדינה. עד תחילת שנת 1999 הוציאה עמידר מתוך המקדמה סכום של כ-120,000 ש"ח.

1. הכנסות ממשרד ראש הממשלה: עיקר פעילותה השוטפת של ה"יד" מומנה בכל שנות קיומה מתקציב משרד ראש הממשלה (להלן - המשרד). במרוצת השנים הגישה ה"יד" למשרד בקשות להגדלת התמיכה בפעילותה השוטפת, אולם רובן לא נענו. יתר על כן, בשנת 2000 הפסיק המשרד להעביר לה כספים אלה, בעקבות ממצאי ביקורת של משרד מבקר המדינה שלפיהם תהליך אישור התמיכה נעשה שלא בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.⁴ בפברואר 2001 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי התמיכה ב"יד" תינתן מתקציב שיחולק, בצורה שוויונית ולפי מבחנים שייקבעו, לגופים שמנציחים את זכרם של נשיאים וראשי ממשלה לשעבר. באוגוסט

4 ראו הפרק "סדרי התמיכה בשתי עמותות" בדוח שנתי 51ב', עמ' 293.

אותה שנה החליטה הממשלה לקבל את המלצת מועצת ההנצחה להקצות תקציב שוטף למימון פעילותם של גופי הנצחה (ראו להלן).

2. סכומים ששולחו מנכסים מיועדים: מאחר שכספי התמיכה השנתית לא הספיקו לכיסוי ההוצאות השוטפות של ה"יד", היא משכה למטרה זו סכומים מהריבית שקיבלה בעבור פיקדון לזמן קצר בסך 1 מיליון ש"ח שהפקידה בבנק⁵. הסכום האמור הוקצה ל"יד" בדצמבר 1995 מכספי עיזבונות לטובת המדינה לשם שיפור הבניין, וה"יד" התחייבה להשתמש בו אך ורק למטרה זו (ראו להלן).

3. הוצאות הנהלה וכלליות: עיקר הוצאות אלה הן לתשלום משכורת והוצאות נלוות לעובד ה"יד" שמנהל את הארכיון שלה, והן כוללות גם הוצאות משרדיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2001 ציינה גב' אשכול: "זה 32 שנה שאני מוצאת את עצמי נאלצת לחזור על הפתחים, כדי לקדם את ביצוע החלטת הממשלה האמורה, וזאת משום שהממשלה אינה דואגת לתקצב את יד לוי אשכול באופן שיאפשר לה להתקיים ולפעול".

הטיפול בבית ראשי הממשלה לשעבר

הבניין נמצא בשדרות בן מימון 46 בשכונת רחביה בירושלים ושימש את ראשי הממשלה, ובכללם לוי אשכול ז"ל, עד תחילת שנות השבעים. בינואר 1976 פנה סמנכ"ל המשרד דאז לממ"י וביקש את אישורו להעברת מפתחות הבניין לרשות ה"יד", וציין שלדברי יו"ר ה"יד", היא סיכמה עם שר החקלאות דאז, אהרון אוזן, שהיה השר הממונה על ממ"י, שהבניין יועמד לרשות ה"יד". ממ"י השיב בפברואר אותה שנה, כי ניתן למסור את הבניין ל"יד", בתנאי שגוף ממשלתי מוסמך ימליץ על כך לוועדה לפטור ממכרז של מועצת ממ"י; וכי כל החלטה של ממ"י בעניין זה לא תבוצע קודם שתאושר בוועדת שרים לענייני כלכלה.

בישיבת מועצת מקרקעי ישראל במאי 1976 הסמיכה המועצה את ממ"י להחכיר ל"יד" את הבניין ואת החלקה שהוא עומד עליה ל-49 שנים, ולהקנות לה זכות לחידוש החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים. באותה ישיבה אמר שר החקלאות ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז: "מספר חברים העלו את הרעיון שהבית שבו גר אשכול עד יום מותו ייהפך ליד-אשכול ... בהתייעצות בין שר האוצר, שר המשפטים ואנכי סוכם על כך בחיוב. הסיכום אושר בממשלה ... נצטרך כמובן לשפץ את הבניין ולהתאימו לייעודו, ויש גם תורם המוכן לתרום רבע מיליון לירות למטרה זו"⁶.

חכירת הבניין

ביוני 1977 חתמו ממ"י וה"יד" על חוזה לחכירת הקרקע והבניין (להלן - חוזה החכירה), ונקבע בו, בין היתר, שהבניין יישמש משכן ל"יד" להנצחת זכרו של לוי אשכול; וכי זכויות החכירה יבוטלו אם

5 בשנת 1996 משכה ה"יד" כ-84,000 ש"ח; בשנת 1997 כ-79,000 ש"ח; בשנת 1998 כ-71,000 ש"ח; בשנת 1999 כ-77,000 ש"ח; ובשנת 2000 כ-155,000 ש"ח (בערכים נומינליים).

6 יצוין כי במאוס 1976 דחה שר האוצר דאז (יהושע רבינוביץ ז"ל) בקשה של יו"ר הוועד המנהל של מרכז זלמן שזר לייעד את הבניין למרכז, בנימוק ש"בזמנו סוכם ליעד את [הבניין] בשדרות בן מימון ליד לוי אשכול".

יחול אחד מאלה: 1. ישונו המטרות שנקבעו בתקנון ה"יד"; 2. ה"יד" לא תשתמש בנכס למטרותיה; 3. ה"יד" לא תשתמש בנכס כלל.

ביוני 1985 כתב החשב הכללי במשרד האוצר למנהל ממ"י, כי הבניין נמצא נטוש ולא נעשה בו כל שימוש, והציע שהבניין יוחזר לממ"י, כמתחייב מחוזה החכירה. דבר זה לא נעשה, ובנובמבר 1988 החליטה הממשלה, בין היתר "להציע לגב' אשכול כי ניתן יהיה להעביר את הבית שדרו בו ראשי הממשלה בירושלים ליד לוי אשכול (הבית הובטח ליד לוי אשכול על ידי שני ראשי ממשלה), אם תצליח תוך פרק זמן של שנה לגייס את הכספים הנדרשים לשיפוץ הבית כולו. כמו-כן לבקש מגב' אשכול להגיש תוכנית לפעולות המתוכננות של יד לוי אשכול במסגרת מבנה זה. אם לא יעלה בידה לגייס את הכספים תוך פרק הזמן הנקוב, תפעל הממשלה לייעד את הבית או הקרקע שעליו עומד הבית למטרות שתמצא לנכון. כן מוצע כי אם תוכנית הבית לא תמומש, יאוחדו פעולות יד לוי אשכול עם פעולות מכון אשכול שליד האוניברסיטה העברית בירושלים".⁷

בסוף שנת 1989, משעבר פרק הזמן שקבעה הממשלה לגיוס הכספים לשיפוץ הבניין, פנה חבר ה"יד" (מר אהרון אוזן) למנהל ממ"י דאז בבקשה לקבל ארכה נוספת לשיפוץ הבניין, וציין כי "בזמן האחרון התארגנה קבוצה רצינית של אנשים לגייס מימון על מנת לשפץ את הבית ולהפעילו ליעודו". לאחר ארכה זו אושרו במהלך השנים ל"יד" ארכות נוספות על סמך הודעותיה כי הושגה התקדמות בטיפול בנושא, ואולם לא עלה בידה להשיג את מלוא הסכום הדרוש לשיפוץ.

במאי 1999 ביקש מנהל ממ"י ממזכיר הממשלה לממש את הסעיפים בחוזה החכירה המאפשרים לממ"י לקבל את החזקה על הבניין. ואולם היועץ המשפטי של המשרד המליץ למנהל ממ"י להסיר את הבקשה לביטול החוזה, שכן בתוך זמן קצר אמורה הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה (להלן - ועדת העיזבונות) לדון בבקשת ה"יד" לקבל את יתרת הסכום הדרוש לה לשיפוץ הבניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הסביר מנהל ממ"י כי עקב החשיבות של הנצחת פועלם של ראשי ממשלות ישראל בעבר, בכוונתו "לתת ארכה נוספת למימוש התכנית"; עם זאת כל בקשה או הצעה להמשך הטיפול בנכס תובא לדיון בהנהלת ממ"י, בהתאם לתנאי חוזה החכירה ובשים לב לעובדות שהובאו בדוח הביקורת.

ההתקשרות עם עמידר לשיפוץ הבניין

1. בנובמבר 1991 הודיע שר הבינוי והשיכון דאז (מר אריאל שרון) ליו"ר ה"יד", כי "בהתחשב בכך שהובטח לך בעבר ע"י ראשי ממשלות ישראל, מר יצחק רבין ומר מנחם בגין, ובהמשך לפנייתך אלי, הריני להודיעך כי הנחיתי את [ממ"י] לייעד את הבית ... לצורך הקמת משכן הקבע של יד לוי אשכול". במקביל, הנחיתי את הנהלת משרד הבינוי והשיכון ואת חברת עמידר לבחון את הדרך לביצוע שיפוץ הבית בשנת התקציב 1992. בעקבות הנחיה זו חתמה ה"יד" ביוני 1994 על הסכם עם עמידר, שלפיו תשפץ עמידר את הבניין באמצעות קבלן משנה שייבחר במכרז.

לפי ההסכם עם עמידר, האומדן הראשוני של עלות הפרויקט היה כ-1.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). בהסכם נקבע, כי ה"יד" תשלם לעמידר מקדמה בסך 0.5 מיליון ש"ח, ועם אישור הקבלן הזוכה במכרז, תעביר לעמידר את ההפרש בין עלות הפרויקט לבין המקדמה, וכי ה"יד" רשאית להפסיק

7 המכון ע"ש לוי אשכול לחקר החברה, הכלכלה והמדיניות בישראל, הוקם בשנת 1971 לזכר לוי אשכול בפקולטה למדעי החברה. המכון תומך במחקרים שעושים חברי סגל ודוקטורנטים, וכן פועל להוציא לאור סדרת ספרי יסוד בנושא חברה ופוליטיקה (סדרת אשכולות). במסמך של המכון מסוף שנת 2000 נאמר, כי המכון מקבל בכל שנה סכום של כ-60,000 דולר, הנובעים מפירותיה של הקן ע"ש לוי אשכול, וכי נוסף על כך הוא מקבל בכל שנה מהאוניברסיטה תקציב בסך 28,000 דולר.

את ההתקשרות עם עמידר בכל עת. משמעות האמור בהסכם היא, שה"יד" נדרשה לשלם לעמידר את מלוא עלות השיפוף עוד לפני ההתקשרות עם הקבלן הזוכה. בסוף שנת 1994 שילמה ה"יד" את המקדמה לעמידר מכספים שקיבלה מוועדת העיזבונות.

2. בסוף שנת 1994, לאחר שעמידר סיימה להכין את תכנית הבנייה, הגישה ה"יד" את התכנית לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים. התברר, שהיו עיכובים באישור התכנית, בין היתר עקב התנגדויות של ועד שכונת רחביה ושל המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות (להלן - המועצה לשימור אתרים). במאוס 1997 פורסם בילקוט הפרסומים דבר אישורה של תכנית הבנייה, וביוני 1999 החליטה עיריית ירושלים לאשר עקרונית את הבקשה להיתר בנייה, בכפוף לתנאים שפורטו בהחלטתה, ובהם הדרישה לתאם את התכנית עם המועצה לשימור אתרים.

בהחלטה צוין, כי אישור הבקשה אינו היתר בנייה, וכי אין להתחיל בעבודות בנייה לפני קבלת ההיתר כחוק. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2001, לא ניתן ל"יד" היתר בנייה.

במרוצת השנים הגישה עמידר ל"יד" אומדנים מעודכנים של עלות שיפוף הבניין; באוקטובר 1996 היה האומדן כ-2.4 מיליון ש"ח - גידול של כ-60% לעומת האומדן הראשוני מיוני 1994.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הסבירה עמידר, כי הדרישה המקורית של ה"יד" היתה שיפוף מהותי של המבנה ללא תוספת בנייה. אולם תהליך קבלת היתר הבנייה נמשך כחמש שנים שבמהלכם חלו שינויים בתכנון כתוצאה מדרישות של ה"יד", עיריית ירושלים, המועצה לשימור אתרים וועד השכונה. בשלב מאוחר יותר ביקשה ה"יד" תוספת קומה, סגירת מרפסת, הרחבת הכביש הסמוך ועוד. בשל שינויים אלה, ובשל הזמן הרב שנדרש לקבלת היתר בנייה, היה צורך לעדכן מפעם לפעם את האומדן שנמסר ל"יד".

יו"ר ה"יד" הסבירה למשרד מבקר המדינה במכתבה ממאי 2001 כי לא היה ברשות ה"יד" הסכום המעודכן, וכי עמידר "לא היתה מוכנה להמשיך בפרויקט עד שיובטח לה מלוא הסכום". ואמנם במכתב מנובמבר 1999 ליו"ר ועדת העיזבונות מסרה עמידר כי אין ביכולתה, כחברה ציבורית, להתחיל בשיפוף כל עוד לא הועבר לה מלוא הסכום הדרוש לכך.

בעקבות הביקורת כתבה עמידר בנובמבר 2001 ליו"ר ה"יד", כי "חברת עמידר תפרסם מכרז שממנו ישתמע כי ניתן יהיה לבצע העבודות בשלבים עפ"י תקציב שיעמוד לרשות החברה".

כבר בשנים 1994 ו-1995, זמן רב קודם שהעירייה אישרה עקרונית את הבקשה להיתר בנייה, קיבלה ה"יד" מוועדת העיזבונות הקצבות לשיפוף הבניין בסך כולל של 1.5 מיליון ש"ח. העובדה שלאחר שנים כה רבות טרם הוחל בעבודות השיפוף נבעה מכמה סיבות עיקריות: התמשכות הטיפול בקבלת היתר בנייה; דרישתה של עמידר לקבל מראש את מלוא עלות השיפוף; השינויים שנעשו בתכנית השיפוף, בכלל זה תוספת קומה. עקב כך נקלעה ה"יד" למבוי סתום - אין ברשותה מלוא הסכום הדרוש למימון השיפוף, והיא איננה יכולה לקבל עוד הקצבות מוועדת העיזבונות למטרה זו, משום שההקצבות שקיבלה מהוועדה לא שימשו למטרה שלשמה ניתנו, דהיינו שיפוף הבניין.

ההקצבות מכספי עיזבונות לשיפוף הבניין

במאי 1993 הודיע משרד ראש הממשלה למועצת ההנצחה כי "הדרך היחידה להעביר את התרומה הנחוצה לשיפוף" היא לבקש הקצבה מוועדת העיזבונות. הוועדה מקצה את כספי העיזבונות על פי

כללים שהיא קבעה⁸; בין היתר נקבע בכללים, כי המשרד הממשלתי שבאמצעותו ניתנת הקצבה ממקור זה יפקח על כך שהכספים משמשים למטרה שלשמה ניתנו.

ועדת העיזבונות אישרה שתי בקשות להקצבה שהגישה ה"יד" באמצעות המשרד: בסוף 1993 אושרה ל"יד" הקצבה בסך 0.5 מיליון ש"ח לשם תשלום המקדמה לעמידר (הסכום הועבר ל"יד" ב-1994); ובשנת 1995 אושרה והועברה ל"יד" הקצבה בסך 1 מיליון ש"ח, שנועדה להשלמת יתרת הסכום הדרוש לשיפוץ הבניין בהתאם להערכה הראשונית של עמידר. המשרד הודיע ל"יד", כי עליה לדווח לחשב המשרד על השימוש בכספי ההקצבה, וכי אם לא תדווח על כך לא ידון המשרד בעתיד בבקשות נוספות של ה"יד".

בספטמבר 1996 הודיעה ה"יד" למשרד כי לא השתמשה בכספים שהוקצו לה לביצוע השיפוץ, מאחר שטרם התקבלו רישיונות הבינוי. בינואר 1998 הודיע המשרד ליו"ר ה"יד", כי על ה"יד" להחזיר בהקדם את הסכום שהוקצב לה בתוספת ריבית. יו"ר ה"יד" השיבה באותו חודש, כי היא מבקשת להמתין להחלטת ועדת העיזבונות בעניין בקשתה להקצבה נוספת בסך של 1 מיליון ש"ח.

ועדת העיזבונות דחתה את הבקשה האמורה. כמו כן נדחו בקשות ה"יד" לקבלת הקצבה נוספת בסך 1.5 מיליון ש"ח שהוגשו לוועדה בשנים 1999 ו-2000. הנימוק העיקרי לדחיית הבקשות היה אי-ניצול ההקצבות הקודמות בסך 1.5 מיליון ש"ח שהועברו ל"יד", וכן כללי הוועדה שלפיהם אין לאשר בקשות המיועדות למימון בנייה ותשתית. בשנת 2001 ביקשה ה"יד" מוועדת העיזבונות הקצבה בסך 2 מיליון ש"ח לשיפוץ הבניין.

כאמור, הפקידה ה"יד" את ההקצבה בסך 1 מיליון ש"ח בפיקדון נושא ריבית, אולם השתמשה בחלק ניכר מהריבית שנצברה למימון פעילותה השוטפת. בשנים 1996-1999 משכה ה"יד" מהפיקדון כ-311,000 ש"ח (בערכים נומינליים), ויתרת הפיקדון בסוף שנת 1999 היתה כ-1.2 מיליון ש"ח. יצוין, כי בינואר 1999 התקבל במשרד מכתבו של רואה החשבון של ה"יד" המפרט, בין היתר, את השימוש בחלק מפירות הפיקדון לכיסוי הגירעון בפעילות השוטפת של ה"יד". בתשובה כתב המשרד ל"יד" כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התכ"ם. ואולם המשרד לא נקט צעדים של ממש לתיקון המצב, וה"יד" המשיכה למשוך כספים מפירות הפיקדון למימון פעילותה השוטפת.

גב' אשכול הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מספטמבר 2001, כי ב"יד" מועסק עובד אחד בלבד, שבשל חוסר תקציב גם משכורתו אינה מובטחת, וכי "זו הסיבה שהשתמשנו בריבית על הכספים שהתקבלו מכספי העיזבונות וזאת בידיעת הגורמים המוסמכים במשרד ראש הממשלה ובלי התנגדות מצידם".

בתשובתו מספטמבר 2001 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי יפנה ל"יד" וידרוש ממנה להשיב את הכספים שהקצתה לה ועדת העיזבונות. בדצמבר אותה שנה כתב מזכיר מועצת ההנצחה למשרד מבקר המדינה, כי "לאור מורכבות העניין ובמיוחד לאור מצבה הכלכלי של ה"יד", יכריע מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין השבת כספי פירות הפיקדון וזאת בהתאם לחוק ולהוראות כל דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ה"יד" להשתמש בכספים אך ורק למטרה שלשמה נועדו. אם בשל מצבה הכספי היא הגיעה למסקנה שאין לה ברירה אלא להשתמש בפירות הפיקדון למימון פעילות שוטפת, היה עליה לפנות לוועדת העיזבונות ולקבל את אישורה לכך.

8 ראו הפרק "הטיפול בבקשות לתמיכה מכספי עיזבונות וסדרי התמיכה בשתי עמותות" בדוח שנתי 51ב', עמ' 287 והפרק "עיזבונות לטובת המדינה" בדוח שנתי 47, עמ' 476.

תחזוקת הבניין

בשנים 1974-1977 היה הבניין בבעלות ממ"י ועמד ללא שימוש, וכבר אז החלה הזנחת הבניין לתת בו את אותותיה. לאחר החכרת הבניין ל"יד" הוגשו תלונות למשרד, לעירייה, לממ"י, ל"יד" ולנציב תלונות הציבור, על כי הבניין פרוץ, משמש מקום מגורים לחסרי בית ולמשתמשים בסמים, ומהווה מטריד קשה לסביבה. בביקור נציגי משרד מבקר המדינה במקום ביוני 2001 נמצא, כי אף שפתחי הכניסה לבניין נאטמו, אפשר להיכנס אליו דרך מרפסת שבקומה השנייה (ראו התמונה להלן).

הגופים שקיבלו את התלונות הפנו את המתלוננים לגופים אחרים או ל"יד"; וכן היו התכתבויות ענפות בין גופים שונים - בכללם משרדי האוצר, הבינוי והשיכון, והתשתיות הלאומיות - שבהן הועלתה שוב ושוב ההצעה לקבוע לבניין ייעוד חדש, וכך לצאת מהמבוי הסתום שנוצר בעניין שיפוץ הבניין.

על פי חוזה החכירה עם ממ"י ה"יד" היא האחראית לתחזוקתו של הבניין. אולם הביקורת העלתה שלא היה בידה לעמוד בחובתה זו. עוד הועלה, שגם משרד ראש הממשלה, שהעביר ל"יד" כספים למימון הפעילות השוטפת והקצבות מכספי עיזבונות לשיפוץ הבניין, וקיבל דיווחים על פעילותה ועל קשייה, לא הצליח לשנות את המצב שתואר לעיל.

מראה הבניין ביוני 2001



הביקורת העלתה, כי יד לוי אשכול, שהוקמה ב-1970, מתקשה מאוד לפעול להגשמת מטרותיה, שעיקרן ריכוז ומיזון החומר התיעודי שקשור בלוי אשכול ז"ל והעמדתו לרשות חוקרים ומבקרים. הסיבה העיקרית לקשיים אלה היא העדר מקורות מימון מסודרים הן לפעילותה השוטפת והן לשיפוץ הבניין שהוכר לה עוד בשנת 1977. בעקבות דרישתה של חברת עמידר, שנבחרה לביצוע השיפוץ, לקבל מראש את מלוא עלות השיפוץ, ביקשה ה"יד" וגם קיבלה בשנים 1994 ו-1995 הקצבות מכספי עיזבונות בסכום כולל של 1.5 מיליון ש"ח למימון השיפוץ. ואולם עד לאישור תכנית הבנייה גדלה מאוד עלות השיפוץ (בשנת 2000 היא נאמדה בכ-2.6 מיליון ש"ח). בפרק הזמן שחלף עד אז השתמשה ה"יד" למימון פעילותה השוטפת בריבית שקיבלה מחלק מכספי ההקצבה. בקשותיה של ה"יד" לקבל הקצבות נוספות מכספי עיזבונות לשם השלמת הסכום הדרוש לה למימון השיפוץ נדחו, מאחר שההקצבות הקודמות שקיבלה לא שימשו למטרה שלשמה נועדו. עקב כך, עד מועד סיום הביקורת, יוני 2001, לא הושג המימון הדרוש לשיפוץ הבניין ולא הושלם ההליך של קבלת היתר בנייה, וממילא לא הוחל בעבודות השיפוץ; והבניין, המיועד לשימור, עומד שומם, פרוץ ומוזנח בלב שכונת מגורים יוקרתית בירושלים.

בנסיבות האמורות, ונוכח הסכומים הנוספים הנדרשים לשיפוץ הבניין, הצורך להגיש בקשה מחודשת לקבלת היתר בנייה, וההוצאות הצפויות על ריהוט הבניין והתאמתו לפעילות המתוכננת ועל תחזוקתו השוטפת - יש מקום לשקול מחדש את הדרך הראויה להנצחת זכרו ומורשתו של לוי אשכול.

הנצחה ממלכתית של נשיאים וראשי ממשלה

1. כאמור, בשנת 1986 נחקק חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק ההנצחה הכללי). בחוק זה נקבע, בין היתר, כי מועצת ההנצחה שתמנה הממשלה תציע תכנית הנצחה שיפורטו בה פעולות ההנצחה שתעשה הממשלה ופעולות שיעשו גופים ציבוריים בתמיכתה; התכנית טעונה אישור הממשלה ועליה לכלול אומדן של ההוצאות הכרוכות בביצועה והצעת מקורות למימון. ההקצבות לפעולות מועצת ההנצחה נכללות בתקציב המשרד בתכנית "הנצחת נשיאים וראשי ממשלה". בשנת 2000 אושרה לפעולות המועצה הקצבה בסך 413,000 ש"ח, שנועדה בעיקר לטקסי אזכרה, להעסקת חוקרים ולהפקת חוברות. עלות ביצוען של פעולות אלה באותה שנה היתה כ-309,000 ש"ח. התקציב להנצחה אינו מיועד למימון הפעילות השוטפת של גופי ההנצחה, אשר נתמכים בדרך כלל מתקציב המשרד או מתקציב משרד החינוך.

לפי החלטת ממשלה מ-1.11.98 חברי מועצת ההנצחה יהיו ראש הממשלה, בתפקיד יו"ר המועצה, 5 שרים ו-15 אישי ציבור. היועץ המשפטי של המשרד, שמשמש מזכיר מועצת ההנצחה, כתב למנכ"ל המשרד בסוף 1999 כי המועצה החדשה לא כונסה ולו פעם אחת, וכי פעילות ההנצחה "אינה מתואמת, אינה מכוונת בראיה כוללת ולמעשה אינה קיימת".

בדוח מבקר המדינה בנושא "יד חיים ויצמן - ניהול כללי וכספי"⁹ נאמר, כי "אין פתרון לבעיותיהם התקציביות של מפעלי ההנצחה הקיימים. בעיות אלה אמורות למצוא את פתרונן על ידי תיקון חוק ההנצחה הכללי או בדרכים אחרות, כגון קביעת תקנה תקציבית מיוחדת לתמיכה במפעלי הנצחה". בעקבות אותה ביקורת החליטה מועצת ההנצחה במאוס 2000 להמליץ לאגף התקציבים במשרד

האוצר לקבוע בתקציב משרד ראש הממשלה תקנה תקציבית נפרדת לפעילות השוטפת של גופי ההנצחה; התקציב יחולק באופן שוויוני בהתאם לפעילויות המוכחות של הגופים.

בדוח ביקורת על התמיכה של המשרד בשתי עמותות¹⁰ נאמר שהמשרד תמך ב"יד" בלי שקבע מבחנים בנושא זה. המשרד הודיע בתשובתו מינואר 2001, כי יפעל לאישור מסגרת תקציב כוללת, שתעוגן בתקציבו ותיועד למתן תמיכה, באופן שוויוני ובהתאם למבחנים שייקבעו, לגופים המנציחים את זכרם של נשיאים וראשי ממשלה לשעבר.

ביולי 2001 קבעה מועצת ההנצחה המלצות מפורטות לתקצובם של שישה גופי הנצחה שאינם מתוקצבים על פי חוק מיוחד, ובהם ה"יד". באוגוסט אותה שנה החליטה ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים לאשר את ההמלצות האמורות, ואלה העיקריות שבהן: לכל אחד מששת הגופים האמורים יוקצה באמצעות המשרד תקציב שנתי בסך 300,000 ש"ח "לצורך קיומם השוטף"; המקורות התקציביים למטרה זו "יבואו כתוספת מאוצר המדינה ויחולו ממועד קבלת החלטה זו"; התקציב לגופי ההנצחה לשנים 2002 ואילך יאושר אך ורק בכפוף למבחנים שתגבש מועצת ההנצחה בשיתוף משרד המשפטים.

מההחלטה משתמע, כי בשנת 2001 ניתן יהיה להקצות תקציב לגופי ההנצחה, גם בלא שיפורסמו מבחנים כאמור. באוקטובר 2001 אישרה ועדת הכספים של הכנסת להעביר סך של 710,000 ש"ח מהרזרבה הכללית לתכנית חדשה "תמיכות בארגוני הנצחה", אף שבאותו מועד טרם פורסמו מבחנים לתמיכה בגופי הנצחה. בדצמבר אותה שנה אישר אגף התקציבים במשרד האוצר להעביר סך של 1 מיליון ש"ח נוספים לתקנה חדשה "השתתפות במשרד ראש הממשלה", שנפתחה בסעיף "הוצאות שונות". בדברי ההסבר לאישור נאמר, כי הסכום מיועד למימון הנצחת נשיאים וראשי ממשלה לשעבר.

2. במהלך השנים נחקקו חוקים מיוחדים שהסדירו את מפעלי ההנצחה של נשיא המדינה השני יצחק בן צבי (בשנת 1969) ושל ראשי הממשלה: דוד בן גוריון (בשנת 1976), יצחק רבין (בשנת 1997) ומנחם בגין (בשנת 1998). הצעות חוק להנצחת זכרו של לוי אשכול ז"ל לא הגיעו לידי מימוש; האחרונה שבהן הוגשה בשנת 1998.

באוגוסט 1998 כתבה סגנית היועץ המשפטי של המשרד למלא מקום מזכיר הממשלה, כי המשרד "חוזר על התנגדותו" להצעת החוק והסבירה, בין היתר, כי חריגה מחוק ההנצחה הכללי "תגרום לחקיקת חוק מיוחד לכל נשיא ולכל ראש ממשלה, דבר שימנע כל אחידות בהיקף ובאופי ההנצחה ויהיה כרוך בהוצאות רבות שיקשה על הציבור לשאתן".

מעיון בתיקי מועצת ההנצחה עולה, כי במהלך השנים הגיעו אליה פניות רבות של גופי הנצחה ושל בני משפחה של נשיאים וראשי ממשלה שנפטרו, שהעלו את מצוקתם הכספית הקשה של רוב גופי ההנצחה שאינם פועלים מכוח חוקי הנצחה מיוחדים, ואת אי-השוויון הקיים בכל הקשור למקורות המימון לפעילות השוטפת של גופי ההנצחה ולהקצאתם או בנייתם של מבנים המיועדים להנצחת נשיאים וראשי ממשלה ולשמירת מורשתם. כיום אין מדיניות אחידה בנושא זה: לכמה ראשי ממשלה הוקמו מרכזי הנצחה גדולים, ואילו לנשיאים ולראשי ממשלה אחרים שהלכו לעולמם אין משכן הנצחה ראוי.

3. בפברואר 2000, כשנתיים לאחר שהמשרד הכין טיוטה ראשונית של הצעה לשינוי חוק ההנצחה הכללי, שנועד לפתור את הבעיות שצוינו לעיל, הפיץ המשרד "תזכיר חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה (תיקון), התש"ס-2000", ובו צוין, בין היתר:

10 ראו הפרק "סדרי התמיכה בשתי עמותות" בדוח שנתי 51ב', עמ' 293.

"אנו מבקשים להציע שינוי תפיסתי ונורמטיבי ביחס לחוק הקיים. בעוד שכיום הממשלה מסייעת לפעילויות המקויימות על ידי גופים לא ממשלתיים (כגון תמיכות מקרן העיזבונות), ומקיימת פעילות הנצחה מצומצמת מאוד בהיקפה, המודל המוצע קובע מנגנון מסודר לביצוע ההנצחה על ידי המדינה, בצורה רציפה, מסודרת ומכובדת. המדינה תקצה אתר מתאים, ותעסוק בביצוע ההנצחה באמצעות מוסדות מרכז ההנצחה, ואילו הגורמים הלא ממשלתיים, ישתלבו בפעילות הממשלתית".

עד מועד סיום הביקורת, יוני 2001, טרם הועברה ההצעה לתיקון חוק ההנצחה הכללי לכנסת.

מזכיר מועצת ההנצחה ציין בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי "כיום מתחיל תהליך מחודש ובחינה כוללת לשינוי החוק באופן שיתן מענה הולם ושוויוני לצורכי הנצחת נשיאים וראשי ממשלות שהלכו לעולמם. בין היתר, נשקלת הצעה להקמת צוות חשיבה רחב שיציע תכנים ומהות לנושא הנצחת אישים בישראל. מהלכים אלו מצריכים, מטבע הדברים, בדיקה ואף הסכמה של גופי ההנצחה שכבר פועלים ומתוקצבים עפ"י חוק, בהתחשב בעובדה ששינוי המצב הקיים ישפיע עליהם באופן ישיר. ... יתכן ... שתהליך שינוי החוק יתארך עד למיצוי מלא וגיבוש של הצעות תיקון החוק".



הביקורת העלתה, שעד היום לא נקבעה מדיניות כוללת אחידה ושוויונית להנצחת זכרם של נשיאים וראשי ממשלה. בשנת 1987 הוקמה המועצה להנצחת נשיאים וראשי ממשלה, מכוח חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986. ואולם המועצה התכנסה לעתים רחוקות מאוד ופעילותה היתה מוגבלת מאוד. החוק הקיים קובע עקרונות כלליים בלבד לפעילותה ואינו מפרט את הדרכים ליישום תכניות הנצחה במסגרת מדיניות כוללת. הצעה לתיקון חוק ההנצחה, שטייטה שלה הוכנה עוד בשנת 1998, טרם הוגשה לכנסת.

במהלך שנות קיומה של המדינה הוקמו גופים רבים להנצחת זכרם של נשיאים וראשי ממשלה שהלכו לעולמם, ויש שכמה גופים פועלים להנצחת זכרה של אישיות אחת. מקצת גופי ההנצחה פועלים מכוח חוק מיוחד, ועקב כך הם מקבלים הקצבות מסודרות למימון פעילותם השוטפת ומשכן קבע למוסדותיהם. גופי הנצחה אחרים נתקלים בבעיות תקציביות קשות, אינם מסוגלים לקיים פעילות הנצחה מזערית ואין להם משכן קבע. הצעות להקים אתר הנצחה מרכזי, שבו יוקצה אגף לכל אחד מהנשיאים וראשי הממשלה שהלכו לעולמם, לא יושמו, אף שבדרך זו ניתן היה להנציח את זכרם בצורה מכובדת ושוויונית אגב חיסכון בעלויות.