פרק שני

# משרדי ממשלה

# משרד ראש הממשלה

## פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה, ברשות לפיתוח ירושלים, בחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ, במשרד הבינוי והשיכון, בעיריית ירושלים ובמועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים נבדקו הפעולות לשיקום של בית העלמין היהודי בהר הזיתים, לפיתוחו ולאבטחתו.

## שיקום בית העלמין היהודי בהר הזיתים, פיתוחו ואבטחתו

### תקציר

**בית העלמין היהודי בהר הזיתים (להלן - בית העלמין), שגילו כשלושת אלפים שנה, הוא אחד מבתי העלמין החשובים ביותר לעם היהודי מהבחינה הדתית וההיסטורית. על פי ההערכה, יש בו יותר מ-60,000 קברים בשטח של כ-300 דונם. בתקופת השלטון הירדני (1948-1967) חוללו בו עשרות אלפי קברים, והוא נהרס והושחת. הקבורה היהודית בו פסקה לחלוטין בשנת 1948 וחודשה רק כעבור 19 שנה, לאחר מלחמת ששת הימים. אף שמספטמבר 1968 קיבלו ממשלות ישראל החלטות[1] בעניין שיקומו, תחזוקתו ואבטחתו וגם עשו פעולות מסוימות בעניין, הטיפול בו התעכב עוד שנים רבות.**

**באוגוסט 2005 קיבלה הממשלה החלטה[2] בעניין "סדרי עדיפויות - חיזוק העיר ירושלים" (להלן - החלטת הממשלה), ובה נקבע כי בכל אחת מהשנים 2006-2013 יוקצו 50 מיליון ש"ח לשיקום, לפיתוח ולתחזוקה של מרחב אגן העיר העתיקה והר הזיתים (להלן - הפרויקט). עוד נקבע בהחלטה כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל עיריית ירושלים (להלן - ועדת המנכ"לים) יסכמו תכנית רב-שנתית מפורטת בנושאים אלה, והרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י)[3] תבצע אותה. הסכום למימון הפרויקט נכלל בתקציב משרד**

---

1 החלטה 715 מספטמבר 1968 בעניין "שיקום בתי העלמין על הר הזיתים וליד הר ציון"; החלטה 3913 מיוני 1998 בעניין "חיזוקה של ירושלים"; החלטה 2731 מנובמבר 2004 בעניין "בית העלמין בהר הזיתים בירושלים".

2 החלטה 4090 מ-9.8.05.

3 הרל"י היא תאגיד שהוקם בשנת 1988 על פי חוק, ובין תפקידיה ייזום פעולות והכנת תכניות לפיתוחה הכלכלי של ירושלים; עידוד יזמות כלכליות לפיתוח ירושלים; תיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים הפועלים לפיתוח ירושלים.

**ראש הממשלה. התקציב הרב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הר הזיתים הסתכם ביולי 2009 בכ-84.5 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט כולו.**

## פעולות הביקורת

**בחודשים מאי-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לשיקום ולפיתוח של בית העלמין היהודי בהר הזיתים ולאבטחתו. הבדיקות נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן -משרד רה"מ); בהרל"י; בחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י)[4]; במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון); במועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים (להלן - מועצת בתי העלמין או המועצה)[5] ובעיריית ירושלים. כמו כן נפגשו נציגי מבקר המדינה עם גורמים שיש להם נגיעה לנושא, ובהם חברות קדישא הפועלות בבית העלמין, משטרת ישראל והמועצה לביטחון לאומי.**

## עיקרי הממצאים

### התכנון והביצוע של שיקום בית העלמין ופיתוחו

**1. על פי החלטת הממשלה, יישום התכנית לשיקום בית העלמין אמור להימשך עד שנת 2013. נמצא כי במועד סיום הביקורת, בספטמבר 2009, עדיין לא הגדירה ועדת המנכ"לים שהוסמכה לנהל את הפרויקט ולפקח עליו יעדים מפורטים ולוחות זמנים לביצוען של תכניות השיקום והפיתוח של בית העלמין.**

**2. ביוני 2006 אישרה ועדת המנכ"לים את עבודות השיקום, הפיתוח והתחזוקה בבית העלמין. אף שהגדירה אותן "דחופות", ביצוען התעכב.**

**במועד סיום הביקורת עדיין לא השלימו הרל"י ומועצת בתי העלמין את הכנתה של תכנית מפורטת לשיקום הקברים בכל בית עלמין ואת לוח הזמנים לכך. כמו כן לא נקבעו הגורמים האמורים לעשות את עבודות השיקום. עקב כך לא ניתן להעריך אם ניתן יהיה להשלים את השיקום עד המועד שקבעה הממשלה.**

**3. באוקטובר 2006 אישרה ועדת המנכ"לים להקים מרכז מידע בבית העלמין. נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הכינה הרל"י תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת עם לוחות זמנים ואבני דרך להקמתו, והיא טרם קיבלה את הסכמתן העקרונית של חברות הקדישא לקבל מהן את המידע הנוגע לנפטרים הטמונים בבית העלמין.**

---

4 חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1966, ומטרותיה הן פיתוח ותפעול של אתרי תיירות ותשתיות במזרח ירושלים ובירושלים רבתי. החברה פועלת כזרוע משותפת לממשלת ישראל ולעיריית ירושלים.

5 המועצה שהוקמה על פי תקנות מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים, התשכ"ז-1967, הופקדה על תחזוקתם, ניהולם ופיתוחם של בתי העלמין בירושלים, לרבות בית העלמין בהר הזיתים.

## התקשרויות של הרל"י ופמ"י

**הליך ההתקשרות של הרל"י עם פמ"י לא התיישב עם חוק חובת המכרזים ועם תקנותיו. גם הליכי התקשרות של פמ"י עם היועץ לניהול ופיקוח ועם יועץ הביטחון בוצעו שלא לפי החוק והתקנות האמורים, כמפורט להלן:**

**1. התקשרות בין הרל"י לפמ"י: ועדת המכרזים בהרל"י אישרה מתן פטור ממכרז להזמנת עבודות תכנון וביצוע מפמ"י בלי שציינה בפרוטוקולים כיצד ההתקשרויות עומדות בתנאי התקנות המסדירות את מתן הפטור. עוד התברר כי הרל"י לא חתמה עם פמ"י על הסכם המחייב את הצדדים. בנסיבות אלה העבודות נמסרו לפמ"י מבלי שהרל"י פירטה עניינים מהותיים כגון עבודות התכנון הנדרשות ותנאי התשלום. נוסף על כך, הרל"י לא התנתה שהתקשרויותיה של פמ"י עם צדדים אחרים לאספקת שירותים יתבצעו על פי תקנות חובת המכרזים.**

**2. התקשרויות של פמ"י עם היועץ לניהול ופיקוח ועם יועץ הביטחון: ועדת המכרזים בפמ"י לא תיעדה בפרוטוקולים את תהליך קבלת החלטות בנוגע להתקשרויות ללא מכרז עם היועץ לניהול ולפיקוח. פמ"י קיבלה שירותים מיועץ הביטחון בלי שהדבר נדון ואושר בוועדת המכרזים שלה ובלי שנחתם עמו הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות ואת אופן מתן השירותים האמורים. רק באוקטובר 2008, כשלוש שנים לאחר שהחל היועץ בעבודתו, חתמה פמ"י על הסכם עם היועץ.**

**ההתקשרות באמצעות עמותה - פמ"י שילמה ליועצים מקצועיים עבור שירותים שניתנו לה במסגרת התכניות לשיקום ולפיתוח של בית העלמין והר הזיתים באמצעות מימון ביניים שהתקבל מעמותה. לדעת משרד מבקר המדינה, סוגיית מעורבותה של העמותה במימון התכניות בהר הזיתים היא בגדר העניינים שמצריכים דיון ואישור על ידי ועדת המנכ"לים בהתאם לעקרונות פעולתה. לא נמצא כי הרל"י דיווחה לוועדת המנכ"לים על מעורבותה של העמותה.**

## ביטחון בית העלמין

**1. מהביקורת עולה כי משרד השיכון שעוסק בליווי משפחות ומבקרים בבית העלמין אמור גם לשמור על השטחים הציבוריים ועל חלקות הקבורה בבית העלמין, אולם הוא לא עשה זאת, שלא כמשרד הדתות שטיפל בנושא עד פירוקו בשנת 2004.**

**2. למרות הוונדליזם והפעילות הפלילית בבית העלמין לא התרכזה הרל"י לפני הכול בהסדרת השמירה השוטפת בבית העלמין, אלא פעלה לקידום התכנון והיישום של תכנית הביטחון הכוללת לאזור רכס הר הזיתים ובכלל זה לבית העלמין. עקב כך טרם הוסדרו במועד סיום הביקורת השמירה על בית העלמין ואבטחתו, ולפיכך יש חשש שהשקעה של מיליוני שקלים בפעולות שיקום ופיתוח תרד לטמיון. יצוין לטובה שבעקבות הביקורת קיים בדצמבר 2009 מנכ"ל משרד רה"מ דיון עם הנוגעים בדבר, ולאחר מכן החליטה[6] הממשלה להטיל על משרד השיכון את האחריות לאבטחת בית העלמין.**

---

6 החלטה 1095 מ-20.12.09.

## האחריות לניהול השוטף של בית העלמין

**לפי תקנות מועצת בתי העלמין תפקיד המועצה הוא, בין היתר, ניהול, פיתוח ותחזוקה של בתי העלמין ופיקוח עליהם. לצורך כך נדרשת המועצה לתאם ולהסדיר את הפעילות של גופים רבים, ובהם חברות הקדישא, כוח האבטחה, חברת הניקיון וכן גורמים מוניציפליים וממשלתיים, אולם לא הוגדרו בתקנות סמכויות המועצה לעניין התיאום בין הגופים בבית העלמין והנחייתם ולעניין סמכותה לאכוף את דרישותיה עליהם. עקב כך יש חשש שלא יטופלו הליקויים שהועלו בדוח זה ושתימשך הפגיעה בקברים.**

## סיכום והמלצות

**ממשלות ישראל היו ערות לאירועים הקשים בבית העלמין וביקשו לתקן את הדרוש תיקון. אף על פי כן שיקום בית העלמין מתקדם בעצלתיים, רמת תחזוקתו אינה מספקת, רמת האבטחה שלו ירודה ואירועי ונדליזם ואירועים פליליים ממשיכים להתרחש בו, ויש חשש שאם לא תובטח השמירה בו יֵרדו לטמיון הכספים והעבודה שהושקעו בו.**

**על ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"מ לוודא שתוכן תכנית עבודה רב-שנתית לעבודות השיקום והפיתוח של בית העלמין אשר תאפשר לנצל באופן המיטבי את התקציב שהוקצה לצורך כך. יש לקבוע גוף ציבורי שתהיינה לו היכולת והסמכות לטפל בכל העניינים הנוגעים לבית העלמין, גם לאחר שהמדינה תסיים לשקמו ולפתחו. בהחלטתה בדצמבר 2009 בעקבות הביקורת, מינתה הממשלה גופים להסדרת השמירה והאבטחה בבית העלמין; עליהם למלא כנדרש את התפקיד שהוטל עליהם.**

♦

## מבוא

1. בית העלמין היהודי בהר הזיתים (להלן - בית העלמין) הוא אחד החשובים ביותר לעם היהודי מהבחינה הדתית וההיסטורית. לפי המסורת היהודית, לקבורה בהר הזיתים סגולות מיוחדות ותחיית המתים תחל בו. זה כ-3,000 שנה נקברים בו יהודים מירושלים וממקומות אחרים בארץ ובתפוצות. ברבות השנים נטמנו בו רבים מגדולי העם היהודי. על פי ההערכה, יש בו יותר מ-60,000 קברים בשטח של כ-300 דונם.



**תצלום 1 - בית העלמין היהודי בהר הזיתים**[7]

בתקופת השלטון הירדני (1948-1967) חוללו בבית העלמין עשרות אלפי קברים, והמקום נהרס והושחת. כ-38 אלף מצבות נעקרו, ובשטח נסללו כבישים ראשיים ונבנה מגרש חניה שנועד לשמש את המלון שבהר. כמו כן נעקרו מצבות ואבנים כדי שישמשו חומרי גלם להקמת שבילים ומשטחים שונים. הקבורה היהודית בבית העלמין פסקה לחלוטין בשנת 1948 וחודשה רק כעבור 19 שנה, לאחר מלחמת ששת הימים.

2. כבר בספטמבר 1968 החליטה ממשלת ישראל להכריז על בית העלמין כעל אתר לאומי מקודש לעם ישראל, ובשנים שעברו מאז, נוכח היקף ההרס וההשחתה, קיבלו ממשלות ישראל עוד החלטות בנושא[8] ופעלו לשיקום בית העלמין, לתחזוקתו ולאבטחתו. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמו שיקומו ושיקום קבריו, ולא נמנעים מעשי השחתה ואירועים פליליים בתחומו.

באוגוסט 2005 החליטה[9] הממשלה בעניין "סדרי עדיפויות - חיזוק העיר ירושלים" (להלן -החלטת הממשלה) להקצות 50 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2006-2013 לשיקום, לפיתוח ולתחזוקה של אגן העיר העתיקה והר הזיתים (להלן - הפרויקט), להכנת תכנית רב-שנתית מפורטת שתעסוק בנושאים אלה אשר "תסוכם" על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל עיריית ירושלים (להלן - ועדת המנכ"לים), ופעולות השיקום, הפיתוח והתחזוקה יבוצעו באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י).

---

7 המקור: עמוד השער של דוח מינואר 2008 שהכינה הרל"י על תכנית הממשלה "חיזוק אגן העיר העתיקה והר הזיתים".

8 החלטה 715 מספטמבר 1968 בעניין "שיקום בתי העלמין על הר הזיתים וליד הר ציון"; החלטה 3913 מיוני 1998 בעניין "חיזוקה של ירושלים"; החלטה 2731 מנובמבר 2004 בעניין "בית העלמין בהר הזיתים בירושלים".

9 החלטה 4090 מ-9.8.05.

3. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה בישיבותיה במצבו של בית העלמין. בסיור במקום בפברואר 2007 הודיע ח"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה באותה עת, כי "הסיור הזה מתקיים כיוון שקיבלנו פניות ועדויות על ההרס הרב, על וונדליזם, על כך שבית העלמין לא שמור. הנושא הזה לצערנו נסחב שנים רבות". כמו כן ציין כי "העבודות ייעשו תחת זכוכית מגדלת של הוועדה על מנת להבטיח שאחת ולתמיד היחס הזה לבית העלמין יפסק". הוועדה קיימה ישיבות לצורך מעקב[10] אחר מצב בית העלמין ואחר יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2005, ומהפרוטוקולים שלהן עולה כי הוחל בהכנת תכניות ובפעולות לשיקומו ולפיתוחו של בית העלמין ולפתרון הבעיות בארבעה תחומים עיקריים: ניקיון ותחזוקה, שיקום קברים ושטחים ציבוריים, אבטחה וביטחון והקמת מרכז מידע.

4. במועד הביקורת החזיקו אחד עשר חברות קדישא[11] בשטחים בבית העלמין וקברו בהם. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2000-2008 שולמו לחברות קדישא דמי קבורה[12] עבור קבורתם של כ-2,360[13] נפטרים בבית העלמין. יש לציין כי הביקוש לקבורה בבית העלמין פחת בשנים האחרונות נוכח בעיות הביטחון באזור ונוכח הקמתם של בתי עלמין אחרים בירושלים.

5. עוד בשנת 1967 התקין השר לענייני דתות, על פי בקשת עיריית ירושלים ולפי הסמכות שהקנה לו חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, התש"ט-1949[14], את תקנות מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים, התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות מועצת בתי העלמין ומועצת בתי העלמין או המועצה, בהתאמה). המועצה[15] הופקדה על תחזוקתם, ניהולם ופיתוחם של בתי העלמין בירושלים, לרבות בית העלמין בהר הזיתים.

---

10 ביולי 2007 ובמרס 2008, ולאחר מועד סיום הביקורת - בנובמבר 2009.

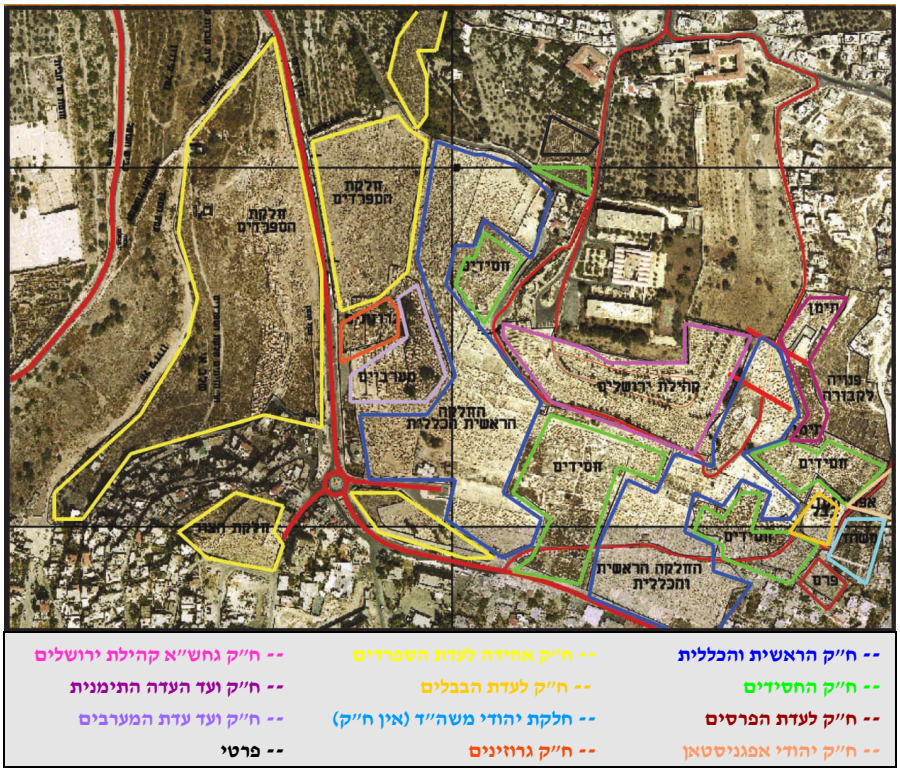
11 ח"ק הראשית והכללית (הפרושים), ח"ק אחידה לעדת הספרדים ובני עדות המזרח בירושלים, ח"ק גחש"א קהילת ירושלים, ח"ק חסידים (מטפלת בקבורתם של כוללים: חב"ד, גליציה, פולין, אגודת אחים אנשי אמריקה, רומניה, בוקובינה, ויזניץ, והלין, ורשה), ח"ק ועד עדת המערבים, ח"ק עדת הפרסים, ח"ק ועד העדה התימנית, ח"ק לעדת הבבלים, ח"ק גרוזינים, ח"ק בוכרים, ח"ק יהודי אפגניסטאן. (ח"ק - חברה קדישא. גחש"א - גמילות חסד של אמת.)

12 הוראות סימן ה' לחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובעות שאם הובא לקבורה בישראל אדם שנפטר בישראל או תושב ישראל שנפטר בחו"ל, ישלם הביטוח הלאומי דמי קבורה לחברה או לכל מורשה בדין לעסוק בקבורה.

13 במועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים ובמשרד לשירותי דת לא נמצאו נתונים על מספר הנפטרים מחו"ל שנקברו בשנים האחרונות בהר הזיתים (שעבור קבורתם לא משולמים דמי קבורה); ראו **דוח שנתי 59ב של משרד מבקר המדינה** (2009), עמ' 1019.

14 שהוחלף בחוק שירותי הדת היהודים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

15 בשל כשלים בתפקודה של המועצה וגירעונות כספיים שאליהם נקלעה, מונה ממונה על המועצה, והוא משמש בתפקידו מינואר 2005.




**תצלום 2 - בית העלמין היהודי בהר הזיתים - חלקות קבורה לפי חברות קדישא**

6. בחודשים מאי-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה עניינים שונים הנוגעים לבית העלמין היהודי בהר הזיתים, ונוסף על כך, בדק את יישומה של החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 בנוגע לשיקום, לפיתוח ולאבטחה של בית העלמין. כמו כן בוצע מעקב אחר התכנון והיישום של התכניות לשיקום במסגרת הפרויקט הרב-שנתי החדש וכן נבחנה המסגרת התקציבית ליישומן. הבדיקות נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ); בהרל"י; בחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י); במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון); במועצת בתי העלמין ובעיריית ירושלים. כמו כן נפגשו נציגי מבקר המדינה עם גורמים שיש להם נגיעה לנושא, ובהם חברות קדישא הפועלות בבית העלמין, משטרת ישראל והמועצה לביטחון לאומי.

## החלטות ממשלה

1. ועדת שרים לעניין שיקום בית העלמין בהר הזיתים הוקמה על פי החלטת ממשלה מאפריל 1968[16] כדי לבחון את שיקום ההריסות של בית העלמין בהר הזיתים. עוד בספטמבר 1968 אישרה הממשלה את המלצותיה של ועדת השרים והחליטה לאשר את ביצוע שלב א' של התכנית לשיקום

16 החלטה 429 מ-28.4.68.

בית העלמין, שכלל את גידורו, קביעת שערי כניסה וסלילת דרכים ושבילים. נוסף על כך, הטילה על מועצת בתי העלמין להגיש בהקדם תכנית כוללת לשיקום בית העלמין. כמו כן החליטה הממשלה, כאמור, להכריז על בית העלמין "אתר לאומי מקודש לעם ישראל" והטילה על שר הדתות ועל שר המשפטים להכין הצעת חוק מתאימה אשר תובא לאישור הממשלה.

מתזכיר מינואר 1979 בנושא בית העלמין, שהמציא מנהל מועצת בתי העלמין לסמנכ"ל משרד הדתות, עולה כי בבית העלמין, בייחוד בחלקה הספרדית העתיקה שבמורד ההר, הוקמו גדרות וחומות אבן, סולקו כמויות גדולות של פסולת מעל הקברים, נחשפו כ-2,000 קברים ומקצתם שוקמו, וכן נעשו עבודות מיפוי, ניקוז וסלילת דרכים, נבנה חניון, הוקמו מעקי בטיחות ועוד. כמו כן צוין בתזכיר כי "למרות כל מה שכבר הושקע בחלקת קבורה זו עדיין מראה ההרס זועק ממנה, והעובדה שעבודות השיקום נקטעו באמצע בולטת לעין".

2. ביוני 1998 החליטה[17] הממשלה להקצות 15 מיליון ש"ח למימון השיפוץ והשיקום של דרכים בבית העלמין בהר הזיתים, לפעולות תחזוקה במקום ולהתקנת תאורה בתחומו. פמ"י[18] ניהלה את שיקום בית העלמין, ובין היתר, הקימה טיילת ומצפה לאורך פסגת ההר, שיקמה חלק מגדר בית העלמין ובנתה גרם מדרגות המחבר את כביש יריחו לחלקו העליון של בית העלמין. יש לציין כי בהתאם להחלטת הממשלה האמורה הפעילות של פמ"י התמקדה בעיקר בשיקום ובפיתוח של תשתיות ולא בשיקום קברים, למעט ניסוי שכלל שיקום של כ-100 קברים, על בסיס תכנון אדריכלי והנדסי בשיתוף פעולה עם "חברת קדישא אחידה לעדה הספרדית" (להלן - ח"ק הספרדית)[19].

3. בסוף אוקטובר 2004 קיימה ועדת השרים לשירותי דת דאז דיון בעניין בית העלמין בהר הזיתים ובמסגרתו עסקה בעזובה השוררת בתחומו של בית העלמין, בניתוץ מצבותיו וחילול קבריו ובהיעדר גורם מרכזי שיהיה אחראי לטיפול בו. בהחלטת הוועדה, שניתן לה תוקף של החלטת ממשלה[20], נקבע כי בשל מצבו הירוד של בית העלמין בהר הזיתים ובגלל חשיבותו ורגישותו של האתר מהבחינה הדתית, הלאומית וההיסטורית יש להקים ועדה בין-משרדית שתפקידיה יהיו איתור הגורמים שיש להם נגיעה לבית העלמין או שיש להם אינטרסים בהר הזיתים וקביעת המעמד המשפטי והמינהלי שלהם בעניין. כמו כן נקבע בהחלטה כי יש להציע תכנית-אב כוללת לשיקום בית העלמין, לתחזוקתו ולאבטחתו ולקבוע את המסגרת התקציבית למימושה וכי יש להגיש הצעה לגבי המסגרת המינהלית שעליה תוטל האחריות הכוללת לביצועה ולטיפול שוטף בבית העלמין. בנובמבר 2004 מינה ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את השר לענייני תפוצות, חברה וירושלים דאז, מר נתן שרנסקי, לראש הוועדה הבין-משרדית כדי שיקדם את הפעולות הכרוכות בשיקומו של בית העלמין.

---

17 החלטה 3913 מ-21.6.98

18 החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ היא חברה ממשלתית שהמדינה מחזיקה בשני שלישים ממניותיה ועיריית ירושלים מחזיקה בשליש הנותר. השר הממונה על החברה הוא שר התיירות. החברה הוקמה בשנת 1966, ומטרותיה הן פיתוח ותפעול של אתרי תיירות ותשתיות במזרח ירושלים ובירושלים רבתי. ממועד מלחמת ששת הימים החלה החברה לפעול כזרוע משותפת לממשלת ישראל ולעיריית ירושלים לפיתוח ולשיקום תשתיות עירוניות ותיירותיות מיוחדות בכל רחבי העיר.

19 יש לציין כי במשך השנים עסקו כמה חברות קדישא בשיקום קברים ומצבות בחלקותיהן במימון עצמי ובסיוע תורמים (ראו להלן).

20 החלטה 2731 מ-18.11.04 בעניין "בית העלמין בהר הזיתים בירושלים".



**תצלום 3 - מצבות הרוסות בחלקת התימנים בבית העלמין -** אפריל 2009[21]

במרס 2005 הגיש השר שרנסקי הצעה ליישום תכנית ממשלתית לשיקום בית העלמין היהודי בהר הזיתים ולהכרזה עליו כעל אתר לאומי[22]. במבוא לתכנית הוא ציין כי היא מוגשת "כמענה הכרחי להזנחה ולהרס השוררים ברוב שטחי האתר". לתכנית, שאותה הכינה פמ"י, היו ארבעה מרכיבים עיקריים: שימור קברים ושיקומם, פיתוח שטחים, אבטחה ותחזוקה, ועלותה הכוללת הוערכה בכ-91 מיליון ש"ח.

4. כאמור, באוגוסט 2005 החליטה הממשלה לחזק את מעמדה של ירושלים כבירת מדינת ישראל ולהקצות 50 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2006-2013 לשיקום, לפיתוח ולתחזוקה של אגן העיר העתיקה והר הזיתים (להלן - הפרויקט) (ראו לעיל). נקבע גם כי התקציבים ינוהלו ב"משק כספים סגור" ובאמצעות קבלני משנה. הסכומים ומשאבי הניהול שהוקצו לשיקום בית העלמין ופיתוחו היו רבים מאלה שהוקצו לכך בעבר (ראו להלן). הפרויקט תוקצב בתקציב משרד רה"מ.

## תכנון השיקום והפיתוח של בית העלמין

1. הרל"י היא תאגיד שהוקם בשנת 1988 על פי חוק[23], ובין תפקידיה ייזום פעולות והכנת תכניות לפיתוחה הכלכלי של ירושלים; עידוד יזמות כלכליות לפיתוח ירושלים ותיאום בין משרדי

---

21 צולם על ידי ח"ק הראשית והכללית (הפרושים).

22 משרד ראש הממשלה, השר לענייני תפוצות, חברה וירושלים, **תכנית הממשלה להצלת הר הזיתים - שיקום בית העלמין היהודי בהר הזיתים והכרזתו כאתר לאומי** ( 2005).

23 חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988.

הממשלה, הרשויות והגופים הפועלים לפיתוח ירושלים. היא מוסמכת, בין היתר, "לקבוע את הגופים שיבצעו תכניות לפיתוח כלכלי שהכינה הרשות".

כאמור, אחד המניעים העיקריים לקבלת החלטת הממשלה מאוגוסט 2005 היה ההזנחה בבית העלמין היהודי בהר הזיתים, ובמסגרת הפרויקט הוחל בהכנת תכניות לשיקומו, לפיתוחו ולאבטחתו. כבר בדצמבר 2005 הציגה הרל"י לוועדת המנכ"לים את עיקרי עבודת המטה שהיא ביצעה, בהתאם להחלטה האמורה, ואת הפעולות שיש לעשות בהר הזיתים: שיקום פיזי של בית הקברות - גידור, הקמת שערים, קירות תמך, מעקות, מדרגות ועוד; הקמת מערך אבטחה; הקמת מרכז מבקרים; מיפוי ההר ושיקום קברים; ניקיון ותחזוקה; קביעת מעמד לאומי לבית הקברות כאתר למורשת ישראל.

לצורך ביצוע הפרויקט התקשר משרד רה"מ עם הרל"י באוגוסט 2006 בהסכם שתוקפו ממאי 2006 עד סוף אותה שנה (להלן - ההסכם). תוקף ההסכם הוארך פעמיים - בפעם הראשונה עד סוף שנת 2007, ובפעם השנייה עד סוף שנת 2008. בסוף שנת 2008 נחתם הסכם רב-שנתי (להלן - ההסכם הרב-שנתי) להמשך הפרויקט משנת 2009 ואילך.

2. לוועדת המנכ"לים, שהוקמה כאמור לפי החלטת הממשלה, תפקיד מרכזי בפרויקט הכולל וכן בתת-הפרויקט לשיקומו ולפיתוחו של בית העלמין. בהסכם בין משרד רה"מ להרל"י הוסדרו נוהלי העבודה בין הצדדים, ובין היתר הוסכם כי "הסמכות העליונה של הפרויקט היא ועדת המנכ"לים"[24], שסמכויותיה הן "לקבוע את מדיניות הפרויקט, יעדיו ותכניו, בהתאם ובכפוף להחלטת הממשלה. לאשר תוכנית רב שנתית מפורטת לפרוייקט, במסגרת התקציב המאושר, ולבחון ו/או לאשר כל שינוי שנדרש בתוכנית הרב שנתית. לאשר את תוכניות העבודה השנתיות המפורטות ואת התוכניות התקציביות השנתיות המפורטות, במסגרת התקציב המאושר, ולבחון ו/או לאשר כל שינוי שנדרש בתוכניות העבודה ו/או התוכניות התקציביות. עד למועד אישורה של תוכנית רב שנתית מפורטת - לאשר תוכניות עבודה חלקיות/נקודתיות... להכריע בכל נושא המובא לפניה". עוד נקבע בהסכם כי "עד לאישורה של תוכנית רב שנתית... תבצע הרשות פעולות חיוניות הנדרשות לשיקום, פיתוח ותחזוקה של אגן העיר העתיקה והר הזיתים, אשר קיימת ודאות שהן יעלו בקנה אחד עם התוכנית הרב שנתית. הפעולות יבוצעו בהתאם לתוכניות עבודה נקודתיות שיאושרו על ידי ועדת המנכ"לים לכל פעולה". נוסף על כך נקבע כי ועדת המנכ"לים תקיים דיונים לפחות אחת לארבעה חודשים, ומנהל הרל"י ונציגים מאגף תיאום ובקרה, מהלשכה המשפטית ומחשבות משרד רה"מ יזומנו בקביעות לישיבותיה.

התברר כי עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2009 התכנסה הוועדה ארבע פעמים בלבד, כמפורט להלן:

(א) בסיכום דיון במאי 2006, שחתמו עליו מנכ"ל משרד רה"מ דאז וראש אגף תקציבים במשרד האוצר דאז, נאמר כי הרל"י תתקשר עם גורם תכנון מומחה שיידרש להציע תכנית אסטרטגית לאגן העיר העתיקה ולהר הזיתים. עוד נאמר בדיון כי מאחר שוועדת המנכ"לים מכירה בכך שיש לבצע עבודות דחופות באגן העיר העתיקה אשר אינן מחייבות תכנון מקיף, יוקצו משאבים ראשוניים לקידום עבודות שיקום (לרבות תחילת גידור) ואבטחה של בית הקברות בהר הזיתים ולשיקום קברים. נוסף על כך, סוכם כי ועדת המנכ"לים תאשר את הסכום הכולל לביצוע העבודות הדחופות בשנת 2006, בהתאם למסגרת שנקבעה בהחלטת ממשלה 4090.

ביוני 2006 התכנסה ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"מ באותה עת, מר רענן דינור. בדיון סוכם כי יש לגבש אסטרטגיה כוללת לפיתוח אגן העיר העתיקה עד אמצע שנת 2007, והרל"י והעירייה בתיאום עם משרדי התיירות והאוצר יגישו פירוט של העבודות הדחופות שיש לבצע בלא

---

24 בהסכם נקבע כי מנכ"ל משרד התיירות ישתתף בוועדת המנכ"לים.

קשר לאסטרטגיה שתיבחר. עוד סוכם בדיון כי מתקציב 50 מיליון ש"ח של שנת 2005 יוקצו 25 מיליון ש"ח לעבודות אלה, שמועד סיומן נקבע לאמצע שנת 2007.

(ב) באוקטובר 2006, לאחר חתימת ההסכם בין משרד רה"מ להרל"י, כתב ראש אגף תיאום ובקרה במשרד רה"מ למנכ"ל הרל"י בנוגע לעבודות הדחופות באגן העיר העתיקה כי בהתאם לאישור ועדת המנכ"לים, יכולה הרל"י להתחיל בביצוע העבודות המפורטות במסמך מאוגוסט 2006 שצורף למכתב. במסמך פורטו תקציבי העבודות הדחופות בפרויקט לפי תתי-פרויקטים כלליים בלבד - הר הזיתים, השטחים הפתוחים, העיר העתיקה - ולא לפי "תכניות עבודה נקודתיות שיאושרו על ידי ועדת המנכ"לים לכל פעולה", כפי שנקבע בהסכם בין משרד רה"מ להרל"י (ראו לעיל). במסמך נקבע כי במסגרת תת-פרויקט "הר הזיתים" יוקצו חמישה מיליון ש"ח לעבודות דחופות, לרבות הקמת מערך אבטחה; לשיקום של קירות וכבישים; לניקיון בית העלמין וסגירתו; לשיקום קברים; לתכנון מרכז מידע ולפעולות תחזוקה קבועות.

(ג) רק בפברואר 2007, כשמונה חודשים לאחר מועד ישיבתה הקודמת, התכנסה ועדת המנכ"לים בראשות מר רענן דינור לדיון בנוגע לאישור תכנית העבודה ותקציב הפרויקט לשנת 2007 שהציג מנהל הפרויקט מטעם הרל"י (להלן - מנהל הפרויקט). נוסף על כך, הוא הגיש דוח פעילות גם בנוגע לביצוע העבודות בהר הזיתים ובכללן העבודות לשיקום בית העלמין. ועדת המנכ"לים אישרה את תכנית העבודה ואת התקציב הכולל של הפרויקט לשנת 2007. בין השאר, היא אישרה כ-13.75 מיליון ש"ח מאותו תקציב לעבודות פיתוח דחופות בהר הזיתים, ומיליון ש"ח - לפעולות שוטפות (של ניקיון ואבטחה) בבית העלמין. גם בישיבה זו אישרה ועדת המנכ"לים תקציב כללי בלבד לפי תתי-פרויקטים (הר הזיתים, השטחים הפתוחים, העיר העתיקה וכו'), ולא לפי "תכניות עבודה נקודתיות" ומפורטות.

ועדת המנכ"לים התכנסה שוב רק בפברואר 2008, שנה לאחר מועד ישיבתה הקודמת. באותה ישיבה היא אישרה את התקציב הכולל של הפרויקט לשנת 2008 וממנו כ-4.15 מיליון ש"ח לעבודות פיתוח בהר הזיתים ו-1.65 מיליון ש"ח - לפעולות שוטפות בבית העלמין.

(ד) לצד ועדת המנכ"לים של הפרויקט פועלת "ועדת משנה לאגן העיר העתיקה" (להלן - ועדת המשנה). באותו דיון מפברואר 2007 החליטה ועדת המנכ"לים להסמיך את "ועדת המשנה לבצע הסטות פנימיות בתקציב המאושר ובהתאם לצורך".

**משרד מבקר המדינה העלה כי ועדת המנכ"לים לא הסדירה את פעילותה של ועדת המשנה: לא נקבע הרכבה ולא הוגדרו במפורט סמכויותיה מלבד ההחלטה להסמיכה לבצע הסטות פנימיות בתקציב המאושר; לא נקבעו נוהלי עבודתה, מספר חבריה המזערי הנדרש לקבלת החלטותיה והאופן שבו תמסור דיווחים לוועדת המנכ"לים.**

3. אגף תיאום מעקב ובקרה (להלן - אגף התיאום) מרכז את עבודת המטה של משרד רה"מ בנושאים שונים, מתאם את פעילות הממשלה עם משרדי הממשלה השונים בהתאם להנחיות ראש הממשלה והמנכ"ל ובהסתמך על החלטות הממשלה ומנהל מעקב ובקרה בעניין ביצוען. במסגרת תפקידו הוא מרכז את עבודת המטה בפרויקט אגן העיר העתיקה ואת עבודת ועדת המשנה בנושא הפרויקט.

רק בספטמבר 2008, כשישה חודשים לאחר ישיבתה הקודמת, התכנסה ועדת המנכ"לים לדון בהתקדמות הפרויקט ולקבוע אם לאשר את תכנית העבודה ואת התקציב לשנת 2009. לקראת התכנסותה קיימה ועדת המשנה דיון באוגוסט 2008, ובו לראשונה הנחתה ראש אגף התיאום את מנהל הפרויקט להציג לוועדת המנכ"לים סוגיות מהותיות בתכניות העבודה, ובין היתר, לפרט ב"מסמך תקציב אגן העיר העתיקה" גם את ההתקדמות של כל תכנית בפרויקט, את הגוף המבצע וכן את "החסמים אשר מונעים קידומם של פרויקטים".

ועדת המנכ"לים החליטה לאשר את תכנית העבודה הרב-שנתית של הפרויקט ואת תכנית העבודה לשנת 2009 שהציג מנהל הפרויקט, ולפיה 15.9 מיליון ש"ח מיועדים לתכניות שיקום ופיתוח בבית העלמין בהר הזיתים (שיקום האזורים הפגועים בו; הקמת מערכת טכנולוגית, מצלמות ומוקד בקרה לאבטחת המרחב; הקמת מרכז מידע).

בין ספטמבר 2008 למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, לא התכנסה ועדת המנכ"לים לדון בהתקדמות הפרויקט בכלל ובחסמים המעכבים את ביצוע התכניות לשיקום, לפיתוח ולאבטחה של בית העלמין בהר הזיתים בפרט (ראו להלן).

**מהביקורת עולה כי ועדת המנכ"לים דנה בעבודות הדחופות לשנת 2006 ואישרה אותן וגם את תכניות העבודה והתקציב לשנים שעד שנת 2007 ועד בכלל, לפי תתי-פרויקטים כלליים בלבד, ולא לפי "תכניות עבודה נקודתיות שיאושרו על ידי ועדת המנכ"לים לכל פעולה" כפי שנקבע בהסכם בין משרד רה"מ להרל"י לאותה תקופה. רק בישיבת ועדת המנכ"לים מספטמבר 2008, כשלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה על ביצוע הפרויקט, נמצא כי הרל"י נדרשה להציג פירוט של התקדמות ביצועו ובכלל זה פירוט התקדמות העבודות בבית העלמין.**

**במועד סיום הביקורת עדיין לא הגדירה ועדת המנכ"לים יעדים מפורטים ולוחות זמנים לביצוען של תכניות השיקום והפיתוח בבית העלמין עד סוף שנת 2013. אף שבהסכם נקבע כי ועדת המנכ"לים תקיים דיונים אחת לארבעה חודשים לכל הפחות, מתחילת שנת 2006 עד ספטמבר 2009 קיימה ועדת המנכ"לים ארבעה דיונים בלבד.**

בתשובתו של משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה נמסר כי בין ספטמבר 2008 לספטמבר 2009 לא כונסה שום ישיבה של ועדת המנכ"לים "עקב חילופי השלטון". משרד רה"מ הוסיף כי מקובלת עליו הערת משרד מבקר המדינה שראוי שהוועדה תתכנס לעתים קרובות יותר, והוא ידאג לכך שהדבר ייעשה כבר בשנת 2010. כמו כן ציין משרד רה"מ כי שיקום בית העלמין העתיק הוא פרויקט שאין דומה לו מבחינת מספרם הרב של הגורמים המעורבים בו ומבחינת מורכבות העבודה, ולכן בשלבים הראשונים לא היה אפשר לקבוע לוחות זמנים ויעדים ישימים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, למרות האילוצים שהציג משרד רה"מ ומורכבות המשימה, בחלוף כארבע שנים מהחלטת הממשלה סביר להניח כי ועדת המנכ"לים תדאג להכנתן של תכניות מפורטות לשיקום ולפיתוח של בית העלמין.**

## יישום התכניות בבית העלמין

### התקשרות עם החברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י)

1. התקשרויות של תאגידים ממשלתיים לרכישת שירותים מוסדרת בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שהותקנו על פיו (להלן - תקנות חובת המכרזים). בחוק נקבע כי חברה ממשלתית או תאגיד שהוקם על פי חוק לא יתקשרו בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

על פי תקנות חובת המכרזים[25], התקשרות של תאגיד כדוגמת הרל"י, שהוקם על פי חוק, עם חברה ממשלתית אינה טעונה מכרז אם ניתן לכך אישור של מנכ"ל התאגיד, ובתנאי שהתקיימו כל אלה: "(א) החברה הממשלתית מהווה על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שהקימה אותה, זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה וההתקשרות נעשית לשם ביצוע מטלות אלה... (ב) ההתקשרות למטרה יחודית אשר תושג באופן הטוב והמתאים ביותר אם ההתקשרות תבוצע בידי החברה הממשלתית עקב שליטת המדינה בחברה... (ג) קיימת חברה ממשלתית אחת בלבד לביצוע המטלות האמורות בפסקת משנה (א); קיימות מספר חברות לעניין זה - ייערך מכרז סגור ביניהן; (ד) החברה הממשלתית התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרויות עם המדינה, תיעשנה במכרז פומבי, למעט אם התקיימו התנאים האמורים בתקנה זו... ואם התקיימו, תיעשנה ההתקשרויות בהתאם לתקנות האמורות לפי הענין".

עוד נקבע בתקנות חובת המכרזים[26] כי "כל החלטה של יחידה מזמינה בדבר ביצוע התקשרות ללא מכרז... תובא לדיון בוועדת המכרזים לצורך סיווג ההתקשרות... ותהיה טעונה אישור הועדה..."[27], ו"החלטות של ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות חברי הועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הועדה הנוכחים בישיבה"[28]. בעניין מתכונת עבודתה של ועדת מכרזים קבע בג"ץ[29] כי "כסדרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע. לעניינו של מכרז פומבי נקבעה חובת הפרוטוקול מפורשות בתקנה 29 לתקנות המכרזים (זו אף הוראת תקנה 10 לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993), ואולם החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל".

בהסכמים לביצוע הפרויקט שנחתמו כאמור בין משרד רה"מ להרל"י התחייבה הרל"י כי היא "תבצע את כל התקשרויותיה במסגרת הפרויקט בהתאם לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 ולתקנות שהותקנו מכוחו".

2. בספטמבר 2005, כחודש לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה 4090, דנה ועדת המכרזים בהרל"י בבקשת המנכ"ל שלה דאז להתקשר עם חברת פמ"י לתכנון ולביצוע עבודה בפרויקט הר הזיתים. המנכ"ל ציין לפני הוועדה כי "להתקשרות עם חברת פמ"י קיים פטור ממכרז". הוועדה החליטה לאשר את ההתקשרות על סמך הודעתו של מנכ"ל הרל"י, אולם בפרוטוקול לא נרשם הנימוק לפטור.

במכתבו של מנכ"ל הרל"י למנכ"ל פמ"י מינואר 2007 פורטו הסכומים שתקצה הרל"י לפמ"י לעבודות במסגרת פרויקט אגן העיר העתיקה, ובכלל זה 1.8 מיליון ש"ח עבור "שיקום חלקות בהר הזיתים" ומיליון ש"ח לתכנית "ביטחון הר הזיתים". יצוין כי תקציבן הכולל של ההתחייבויות לפרויקט מסתכם ב-5.05 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2007 קיימה ועדת המכרזים בהרל"י דיון נוסף בהתקשרויות עם פמ"י לביצוע כמה פרויקטים באזור העיר העתיקה. ההחלטה לקיים את הדיון התקבלה בעקבות בקשתו של מנהל הפרויקט כי "מאחר ופמ"י מהווה חברת הביצוע העיקרית המבצעת עבור הממשלה והעירייה באזורים אלו, מבוקש אישור עקרוני להתקשרויות ביחס לעבודות שיבוצעו במסגרת פרויקט אגן

---

25 בהתאם להוראת תקנות 38(א) ו-3(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. יודגש כי בפברואר 2009, נעשה תיקון מקיף בתקנות חובת המכרזים, אך לצורכי הביקורת נעשה שימוש בתקנות שהיו תקפות במועדי ההתקשרויות.

26 תקנה 9(א).

27 בנוגע לחברה ממשלתית, תקנה 35 קובעת כי "המנהל הכללי של חברה ממשלתית ימנה לחברה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות".

28 תקנה 10(א).

29 בג"ץ 3751/03, **יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח'**, תקדין.

העיר העתיקה". לבקשתו צירף מנהל הפרויקט טבלה ובה, בין השאר, מפורטים תקציביהן של תכניות השיקום והפיתוח בהר הזיתים לשנים 2006-2009. בדיון ציין מנכ"ל הרל"י דאז כי "אנו מבקשים לאשר לפמ"י פטור ממכרז, שיאפשר להתקשר איתם בכל מה שרוצים ברשות... ללא צורך באישור של ועדת מכרזים". ועדת המכרזים החליטה "לאשר התקשרות עקרונית עם חברת פמ"י ביחס לעבודות שיבוצעו במרחב העיר העתיקה. הפעלתו של כל פרויקט תהא בסמכותו של מנהל הרשות".

**נמצא כי ועדת המכרזים לא ציינה בפרוטוקולים על מה התבססו החלטותיה ומה היו הנימוקים לקבלתן. לדעת משרד מבקר המדינה, מטעם זה לא ניתן לדעת אם ההתקשרויות הללו מקיימות את תנאי התקנות המסדירות מתן פטור ממכרז להתקשרות בין תאגיד ממשלתי לחברה ממשלתית וסדרי מינהל תקין. עוד התברר כי הרל"י לא חתמה עם פמ"י על הסכם המחייב את הצדדים. בנסיבות אלה העבודות נמסרו לפמ"י בלי שפורטו עניינים מהותיים כגון עבודות התכנון הנדרשות ותנאי התשלום. נוסף על כך, הרל"י לא התנתה את התקשרויותיה של פמ"י עם צדדים אחרים בציות לתקנות חובת המכרזים.**

בתשובתה של הרל"י למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נאמר כי היא מקבלת את הביקורת בעניין היעדר פירוט בפרוטוקול של ועדת המכרזים שלה, והיא תפעל לתיקון הליקוי.

### העסקת יועצים

הרל"י התוותה את מדיניות יישום התכניות לשיקום בית העלמין, לפיתוחו ולאבטחתו. היא גם קיימה את שלב התכנון המוקדם בסיוע יועצים ומתכננים. התכנון המפורט ויישום התכניות בבית העלמין הוטל על פמ"י, וגם היא נעזרה לצורך כך ביועצים ובמתכננים, שאת חלקם שיתפה כבר בשלב התכנון המוקדם.

התקשרויות של חברות ממשלתיות לרכישת שירותים מבעל מקצוע מומחה מוסדרות בתקנות חובת המכרזים. התקנות[30] מאפשרות מתן פטור ממכרז לרכישת שירותים אם ההתקשרות לביצוע העבודה "דורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות התכנון, העיצוב, הגרפיקה, ההנדסה... יחסי אמון מיוחדים, לרבות... ייעוץ או ביצוע מחקר". אולם על פי התקנות[31], התקשרות כזאת המבוצעת שלא באמצעות מכרז, תהיה רק לאחר שייבדקו כמה הצעות באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות לגוף המתקשר. עוד נקבע[32], כאמור, כי כל החלטה בדבר התקשרות ללא מכרז תידון בישיבת ועדת המכרזים ותחויב באישורה.

ביוני 2006 אישר דירקטוריון פמ"י נוהל למסירת עבודות תכנון וייעוץ (להלן - נוהל למסירת עבודות) וכן נוהל להפעלת יועצים. מטרתו של הנוהל למסירת עבודות היא לקבוע תהליך לשכירת שירותיהם של יועצים חיצוניים, ואם יתאפשר הדבר, על בסיס של תחרות. בנוהל נקבע כי לפני פנייה "ליועץ אחד בלבד" תקבל הוועדה החלטה מקדימה ובה מפורטים הנימוקים לכך. על פי הנוהל להפעלת יועצים, יועץ ייבחר למשימות מוגדרות בהתאם להוראות הנוהל למסירת עבודות, ובמקרים שבהם מזמין הפרויקט הוא שבחר את היועץ - תחתים פמ"י את היועץ על חוזה עבודה בהתאם לתנאים שנקבעו בעת בחירתו של היועץ על ידי המזמין.

---

30 תקנה 5(א).
31 בהתאם להוראות תקנה 33 ותקנה 5(ג).
32 בהתאם להוראות תקנה 33 ותקנה 9(א).

1. פמ"י התקשרה עם חברה לניהול ולפיקוח (להלן - היועץ לניהול ולפיקוח) בכמה חוזים לתכנון, לניהול ולפיקוח בבית העלמין בהר הזיתים, ובין היתר, בדצמבר 2006 חתמה על חוזה לתכנון העבודות לשיקום הר הזיתים, לניהולן ולפיקוח עליהן בסכום כולל של כ-213 אלפי ש"ח ועל חוזה לתכנון עבודות הביטחון בהר הזיתים, לניהולן ולפיקוח עליהן בסכום כולל של כ-223 אלפי ש"ח.

**חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו על פיו וסדרי מינהל תקין מחייבים לתעד את הליך בחירת היועצים באופן שישקף את ההחלטות שהתקבלו. ועדת המכרזים של פמ"י לא ניהלה פרוטוקולים שיכולים להעיד על תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להתקשרויות עם היועץ לניהול ולפיקוח. לכן אי-אפשר לדעת אם ההתקשרויות ללא מכרז אושרו בהתאם לתקנות חובת המכרזים בעניין בעל מקצוע מומחה שפורטו לעיל, ואם לפני ההתקשרויות עם היועצים בכל אחד מהתחומים בדקה פמ"י כמה הצעות כדי להבטיח שהשיגה את ההצעה הטובה ביותר. בהיעדר מסמכים כאמור גם לא ניתן לדעת אם פמ"י פעלה לפי הנהלים למסירת עבודות ולהפעלת יועצים שקבע הדירקטוריון שלה.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 ציינה פמ"י כי את ההחלטה בדבר מתן פטור ממכרז קיבל פורום ועדת מכרזים "הגם שלא בזימון דיון עם פרוטוקול". כמו כן הודיעה כי היא מקבלת את עמדת משרד מבקר המדינה "וכעת כל תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להתקשרויות עם יועצים מועלים על הכתב (לרבות פרוטוקולים)". פמ"י הוסיפה כי היא "תקפיד להבא על שקיפות ועל תיעוד של תהליכי ההתקשרות בינה לבין צדדים שלישיים".

**על פמ"י להקפיד על שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות שלה ולהקפיד לרשום פרוטוקולים מפורטים בישיבותיה, כנדרש לפי סדרי מינהל תקין.**

בתשובתו של משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה צוין כי הוא או ועדת המנכ"לים "אינם אמורים, ואין בידם האפשרות לפקח על אופן ההתנהלות של ספקים, יועצים ונותני שירותים המועסקים על ידי גורמים צד ג' לביצוע ההחלטה [כמו פמ"י]". עם זאת הוסיף משרד רה"מ כי לנוכח הערות המבקר תבקש ועדת המנכ"לים מהרל"י להביא לאישורה נוהל מחייב המסדיר את אופן ההתקשרות עם ספקים, ובכפוף לכל דין, לטובת התנהלות תקינה ויעילה.

2. הכנת תכנית הביטחון להר הזיתים ולבית העלמין[33] (להלן - תכנית הביטחון) החלה בשנת 2006. נמצא כי בחודשים מאי, יוני ונובמבר אותה שנה התקיימו דיונים בנושא תכנון הטכנולוגיות והתשתיות בתכנית הביטחון שבהם השתתפו, בין השאר, מנהל הפרויקט, היועץ לניהול ופיתוח מטעם פמ"י, יועץ מטעם חברה פרטית העוסקת במתן שירותי ייעוץ, תכנון וניהול ביטחוני (להלן - יועץ הביטחון) ונציגיה של עמותה (להלן - העמותה).

עוד בנובמבר 2005 הגיש יועץ הביטחון לעמותה הצעת מחיר לתכנון מערכות האבטחה למכלול הר הצופים והר הזיתים ולייעוץ בעניין; ההצעה כללה גם הכנת תכנית ביטחון למסלולי התיירות ומתחמי ההתיישבות באגן העיר העתיקה ולבית העלמין בהר הזיתים. בסיכום דיון מיוני 2006 צוין כי "בשלב זה" העמותה משלמת את שכר הטרחה של יועץ הביטחון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 ציין יועץ הביטחון כי בעת מתן ההצעה לעמותה הוא לא היה ער לפרויקט הממשלתי בהר הזיתים ולתפקידה של הרל"י בו.

---

33 בעניין יישום תכנית הביטחון בהר הזיתים ובבית העלמין ראו להלן.

בנובמבר 2007 סיכם יועץ הביטחון במסמך את ה"דרישות ממערכת הביטחון המיועדת במרחב הר הזיתים והר הצופים". באותו מסמך נאמר כי התכנית הראשונית לאבטחה בהר הזיתים הוצגה למקבלי ההחלטות בהרל"י ובעמותה בפברואר 2006, והוגש מסמך מסכם בספטמבר 2006. בסיפה למסמך מנובמבר 2007 ציין יועץ הביטחון את הגורמים המעורבים בניהול הפרויקט ובמימונו - העמותה, הרל"י ופמ"י.

מנהל הפרויקט בהרל"י פנה לחברה לניהול, לארגון ולביצוע של התקשרויות (להלן - חברת הניהול), כדי לקבל ממנה חוות דעת לגבי השכר שיש לשלם ליועץ הביטחון. בהקדמה לחוות הדעת ממאי 2007 ציינה חברת הניהול כי פנתה ליועץ הביטחון בבקשה שיכין נספח מסודר לחוזה המפרט את מהות עבודתו ואת תהליך התכנון, כיוון שמידע זה הכרחי להכנת החוזה ולהגדרת האחריות שלו בפרויקט. עוד עולה מחוות הדעת כי יועץ הביטחון המשיך לעשות את עבודתו "כאשר כל ההבטחות לכיסוי שכר מצד כל הגורמים נעשים בע"פ ומתוך רצון לשלם ליועץ שכר הגון".

הרל"י החליטה[34] שיועץ הביטחון, שאותו העסיקה קודם לכן העמותה, יספק גם לה שירותי ייעוץ ביטחוני. החלטה זו התקבלה עוד לפני שפמ"י קיבלה את הפרויקט לניהולה. מחוות הדעת האמורה עולה כי יועץ הביטחון החל לעבוד עבור העמותה ולאחר מכן עבר לעבוד עם הרל"י בלי שהרל"י הסדירה את המעבר, בלי שהגדירה את מהות העבודה, ובלי שסיכמה אתו את עלות עבודתו ואת אופן חישוב שכרו. התברר כי ביולי 2007, כשנה וחצי לאחר שהחל יועץ הביטחון לספק להרל"י שירותים, וכשישה חודשים לאחר שהרל"י מינתה את פמ"י לבצע את הפרויקט, הכינה פמ"י טיוטת חוזה תכנון בינה ובין יועץ הביטחון על מנת להסדיר את העסקתו בתכנון מרכיבי הביטחון בהר הזיתים בסכום של כ-312,000 ש"ח. חוזה התכנון נחתם רק באוקטובר 2008, כשנה לאחר מועד הכנתו, עקב חילוקי דעות בנוגע לכיסוי הביטוחי הנדרש ליועץ.

**פמ"י קיבלה שירותים מיועץ הביטחון משנת 2006 בלי שהדבר נדון ואושר בוועדת המכרזים שלה ומבלי שחתמה עמו באותה עת הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות ואת אופן מתן השירותים האמורים. החוזה בין פמ"י ליועץ הביטחון נחתם רק באוקטובר 2008, כשלוש שנים לאחר שהחל היועץ במתן שירותים במסגרת תכנית הביטחון בהר הזיתים ובבית העלמין.**

בתשובתה הסכימה פמ"י שההתקשרות הייתה צריכה לעלות בקנה אחד עם הוראות תקנות חובת המכרזים שעניינן "ספק יחיד", מאחר שהיועץ היה היחיד שיכול היה לבצע את העבודה כראוי, וההתקשרות לא נעשתה באופן מסודר ובהתאם לדרישת התקנות. פמ"י הוסיפה כי למדה את הנושא והפנימה אותו.

3. (א) בישיבת הדירקטוריון של פמ"י שהתקיימה במרס 2006, עוד לפני ההתקשרויות עם היועצים, דיווח מנכ"ל פמ"י שהרל"י לא הצליחה להשיג אישור תקציבי כדי להתחיל את תכנון הפרויקטים באגן העיר העתיקה. עוד נאמר כי פמ"י הגיעה לידי הסדר עם גורמים חיצוניים שיסייעו במימון ביניים עד שיאושר התקציב הממשלתי. מנכ"ל פמ"י ציין בדיון כי לפי חוות דעת משפטית שקיבל, קבלת מימון מגורמים חיצוניים אפשרית, והאופן שבו יתקבל המימון יתואם עם היועץ המשפטי של החברה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין חוות דעת משפטית כתובה. אולם מנכ"ל פמ"י הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי נושא המימון עלה בשיחות ובדיונים בחברה ועם היועצים המשפטיים שלה והתקבל על דעתם. כמו כן ציין המנכ"ל כי השיחות והדיונים שהתקיימו בנושא וטיוטת ההסכם שהם הכינו מבטאים להבנתו את חוות הדעת המשפטית.

---

34 על סמך סיכום דיון מיוני 2008 שהתקיים בהרל"י בנושא "ביטוח מתכנן - פרויקט ביטחון הר הזיתים".

**לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מנכ"ל פמ"י להבהיר לחברי הדירקטוריון כי במועד הדיון לא הייתה בידו חוות דעת משפטית כתובה.**

בתשובתה ציינה פמ"י כי הדיון בדירקטוריון נסב על עצם ההתקשרות, והדירקטוריון ביקש לקבל תשובות בעניין הפעלתו של הפרויקט. כמו כן ציינה כי היא אינה סבורה שזהותם של הגורמים הממנים הייתה רלוונטית להחלטה המשפטית והעסקית בעניין ההסכם להפעלת הפרויקט במסגרת מימון הביניים, ולדעתה ציון זהותו של הממן עלול לגרום לכך שיובאו בחשבון שיקולים שאינם ממין עניין ההחלטה.

**יוטעם כי על הנהלת פמ"י חלה חובה של שקיפות כלפי הדירקטוריון שלה, ועליה להציג לפניו את כל הנתונים כדי שיקבל את ההחלטות המיטביות.**

(ב) ביוני 2006 סיכמו נציגי פמ"י והעמותה כי העמותה תסייע במימון פרויקטים תיירותיים במרחב העיר העתיקה בירושלים. מדובר במימון ביניים לפרויקטים הממומנים מתקציב משרד התיירות ועיריית ירושלים, אשר עוד לא הועבר לפמ"י. עוד סוכם כי אם לא יועבר התקציב הוא ייחשב מענק.

**התברר כי פמ"י שילמה באמצעות מימון הביניים שהתקבל מהעמותה את התמורה ליועץ לניהול ולפיקוח עבור שירותים שנתן לה במסגרת התכניות לשיקום ולפיתוח של בית העלמין והר הזיתים אף שההסכם בין פמ"י לעמותה לא חל על תכניות אלה. יצוין כי באותה עת לא החזיקה פמ"י בהתחייבות מהרל"י המסדירה את התשלום על הפרויקט מתקציב משרד רה"מ. במאי 2007 שילמה הרל"י לפמ"י כ-86,000 ש"ח בגין התשלומים שפמ"י שילמה ליועץ לניהול ולפיקוח.**

4. בהסכמים שנחתמו עם משרד רה"מ (ראו לעיל) התחייבה הרל"י לקיים פיקוח מקצועי נאות על הפעולות המבוצעות בפרויקט וכן לפרט בדוחות שהיא מוסרת לוועדת המנכ"לים בעיות מיוחדות שהתעוררו ואת דרך טיפולה בהן.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבותה של העמותה במימון של התכניות בהר הזיתים ובבית העלמין היא אחד העניינים שמצריכים דיון ואישור של ועדת המנכ"לים בהתאם לעקרונות פעולתה של הוועדה. לא נמצא כי הרל"י דיווחה לוועדה על מעורבותה של העמותה בפרויקט הממשלתי. אין בדברים האמורים משום הערכה של פעילות העמותה.**

בתשובתו של משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה נאמר כי ועדת המנכ"לים תבקש מהרל"י להביא לאישורה נוהל מחייב המסדיר את התקשרותה עם ספקים בכפוף לכל דין.

### ביטחון בית העלמין ואבטחתו

לשמירה על בית העלמין ולאבטחתו נודעת חשיבות מרובה. מהמסמכים עולה כי משנת 1987 (מועד פרוץ האינתיפאדה הראשונה) ועד מועד הביקורת, יותר מעשרים שנה, אירעו במקום אירועי ונדליזם רבים בקברים, מצבות חוללו, ונעברו עברות פליליות רבות בשטח ההר. אווירת חוסר הביטחון אשר שררה במקום גרמה להפחתת מספר המבקרים בבית העלמין, הן אזרחי ישראל והן התיירים. בעת הביקורת הגיעו לידי משרד מבקר המדינה תלונות ועדויות על ניתוץ מצבות ועל שרפת ספרי קודש

בבית העלמין ועל פעילות פלילית של סחר בסמים וצריכת סמים במקום. האבטחה, השמירה והשבת הסדר הציבורי הם תנאים הכרחיים להמשך קבורה בבית העלמין בהר. יתרה מזו, יש חשש ממשי כי אם לא יהיו במקום שמירה ואבטחה כנדרש, תרד לטמיון השקעה של מיליוני שקלים שהושקעו בפעולות לשיקום ולפיתוח בשטחים הציבוריים ובחלקות הקבורה בבית העלמין.



**תצלום 4 - הרס מצבות בחלקת האפגאנים -** אפריל 2009



**תצלום 5 - הרס מצבות בחלקת התימנים -** דצמבר 2008[35]

35 תצלום 4 ותצלום 5 צולמו על ידי ח״ק הראשית והכללית (הפרושים).

1. עד מועד פירוקו של המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות) בשנת 2004, הופקד תפעול כוח האבטחה בבית העלמין בידי אגף הביטחון של משרד זה. ממכתבו של מנהל האגף מדצמבר 2003 שבו פורטו פעולות האבטחה בהר הזיתים עולה שאת המבקשים לעלות לקבר יקירם ליוו שני מאבטחים שנסעו ברכב סיור, ומשרד הדתות הפעיל מוקד הזמנות לצורך תיאום פעולות הליווי. נוסף על כך פטרל במקום רכב סיור בשעות היום והלילה.

(א) במסמכי מכרז האבטחה של משרד הדתות מאפריל 2002 לבחירה ולהעסקה של כוח האבטחה צוין כי מטרת האבטחה בהר הזיתים "הינה שמירה על הקברים כנגד ניפוץ מצבות וכן שמירה על שלומם וביטחונם של המבקשים לעלות לקברי יקיריהם". במכרז פירט אגף הביטחון במשרד הדתות את המקומות ואת המתקנים שבהם מתבצעות האבטחה והשמירה, ובכללם בית העלמין בהר הזיתים. על פי ההסדר שפורט במכרז, האבטחה והשמירה בבית העלמין יהיו מיום א' בשעה 7:00 עד יום ו' בשעה 15:00. בשנת 2002 מומנו פעולות האבטחה האלה, שהסתכמו ב-2.2 מיליון ש"ח, מתקציב משרד הדתות.

(ב) משרד השיכון נושא עוד משנת 1977 באחריות ישירה לאבטחה של מתיישבים ומתחמי מגורים יהודיים במזרח ירושלים ולשמירה עליהם. פעילות השמירה והאבטחה מרוכזת באמצעות מנהל אגף הביטחון במשרד השיכון, האחראי המינהלי והתפעולי ליחידת אבטחה שהוקמה (להלן - יחידת האבטחה). יחידה זו מופעלת באמצעות כוח אדם של חברת אבטחה פרטית שזכתה במכרז האבטחה. בעקבות פירוקו של משרד הדתות הועברה האחריות לאבטחה בהר הזיתים ממשרד הדתות למשרד השיכון.

באוקטובר 2004, לאחר פירוק משרד הדתות, החליטו ועדת השרים לענייני שירותים דתיים וועדת השרים לענייני ירושלים[36] לבקש משרת הבינוי והשיכון דאז, גב' ציפי לבני, "לבוא בדברים עם שר האוצר כדי למצוא מקורות תקציביים למימון השמירה בבית העלמין גם בימי שישי ושבת". גב' לבני השיבה על כך למזכיר הממשלה כי משרדה אינו מספק שירותי שמירה בבית העלמין, ותפקידו בעניין הר הזיתים מסתכם בליווי מבקרים שבאים לפקוד את קברי יקיריהם.

(ג) בנובמבר 2004 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון ב"בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על הזנחה בהר הזיתים", ובמהלכו נדונה גם אבטחתו של בית העלמין. מנהל אגף הביטחון במשרד השיכון סקר את פעולות משרדו בעניין זה וציין כי תפקיד האבטחה בהר הזיתים הועבר אליהם עם פירוק משרד הדתות, בלא שהוגדרו תחומי אחריותם למעט לעניין הליווי. כמו כן ציין כי יחידת האבטחה שמפעיל המשרד אינה מקיימת פעולות אבטחה מכניסת השבת ועד צאתה. אשר להיבט התקציבי ציין מנהל האגף כי בשנת 2004 הועבר למשרדו תקציב שנתי ייעודי לאבטחת בית העלמין בסך שני מיליון שקל, ולמשרד השיכון יש "יתרה תקציבית".

ממסמכים של יחידת האבטחה עולה כי משנת 2004 היחידה עוסקת בליווי משפחות ומבקרים בבית העלמין ומאבטחת גם תושבים המתגוררים במבנה במתחם בית העלמין. עם זאת, היחידה אינה מקיימת שמירה על השטחים הציבוריים ועל חלקות הקבורה, ועקב כך לא נמנעים מעשי השחתה ואירועים פליליים בשטח בית העלמין.

**מהביקורת עולה כי משרד השיכון, שהיה אמור גם לשמור על השטחים הציבוריים וחלקות הקבורה בבית העלמין, לא עשה זאת, שלא כמשרד הדתות שטיפל בנושא עד פירוקו בשנת 2004.**

2. עוד במאי 2006, בדיון על הסדרי ביטחון בהר הזיתים בהשתתפות היועץ לניהול ופיתוח, יועץ הביטחון ונציג העמותה סוכם כי "פרויקט הביטחון הינו פרויקט בעדיפות עליונה". עוד הוער כי

---

36 החלטה שדת/44 מ-31.10.04.

באמצעות הסדרי הביטחון יהיה אפשר לקדם את שאר הנושאים הנוגעים לשיקום ההר ולפיתוחו. הסדרי הביטחון בתכנית הביטחון להר הזיתים מבוססים על בקרה ושליטה באמצעות מערכת טכנולוגית ומצלמות שיותקנו בבית העלמין ובסביבותיו, שמטרתם לזהות אירועים חריגים על מנת שבעת הצורך יהיה אפשר להפעיל כוח אבטחה משולב - משטרתי ואזרחי. על פי תכנית הביטחון שהתגבשה, תהיה האבטחה של בית העלמין חלק מאבטחתו של רכס הר הזיתים[37].

מנהל הפרויקט ויועץ הביטחון תיאמו את פעולותיהם עם פיקוד המשטרה במחוז ירושלים (להלן - המחוז), ובעקבות דיונים שהתקיימו בשנים 2006-2007 אישר סגן מפקד המחוז את תכנית הביטחון שהוכנה. יש לציין כי בתכנית הביטחון לא נקבע מי יוציאה לפועל, לא יועד כוח אבטחה ספציפי להפעלתה, והוגדרו בה רק דגשים ותבחינים לאיכותו ולפעולתו של הכוח.

3. יש לציין כי בינואר 2007 החליטה הממשלה[38] ש"אבטחת המתחמים של היישוב היהודי במזרח ירושלים תישאר בתחום הפעילות של משרד הבינוי והשיכון כפי שהיה הדבר עד כה... צוות בראשות המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון יקיים עבודת מטה על הסדרת נושא האבטחה במזרח ירושלים... הצוות יציג את מסקנותיו והמלצותיו לוועדת השרים לענייני ירושלים...". החלטה זו ביטלה את החלטת הממשלה[39] מספטמבר 2006 ולפיה "משטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת, תפעל לאבטחת האזור במתכונת אבטחה סביבתית בהתאם לשיקוליה המקצועיים והמבצעיים".

ביוני 2007 ביקש מנכ"ל הרל"י ממנכ"ל משרד השיכון דאז שהאבטחה השוטפת בהר הזיתים תקוים במסגרת האבטחה במזרח העיר על ידי משרד השיכון ובאחריותו. באותו חודש השיב לו מנכ"ל משרד השיכון כי רק לאחר שוועדת השרים לענייני ירושלים תדון בקביעת נוהל אבטחה במזרח העיר אפשר יהיה לבחון את בקשתו.

**למרות מעשי הוונדליזם והפעילות הפלילית בבית העלמין לא התרכזה הרל"י לפני הכול בהסדרת השמירה השוטפת בבית העלמין, אלא פעלה לקידום התכנון והיישום של תכנית הביטחון הכוללת לאזור רכס הר הזיתים ובכלל זה לבית העלמין. עקב העיכוב ביישום תכנית זו, במועד סיום הביקורת טרם הוסדרו השמירה על בית העלמין ואבטחתו.**

---

37 ממורדות הר הצופים בצפון ועד אזור ראס-אל-עמוד וסילואן בדרום.

38 החלטה 1073 בעניין "הסדרת האחריות על אבטחת מתחמים במזרח ירושלים" מ-21.1.07.

39 החלטה 498 בעניין "הסדרת האחריות על אבטחת מזרח ירושלים" מ-12.9.06.



**תצלום 6 - שרפת מבנה קבורה וספרי קודש בחלקת והלין** - מאי 2009[40]

4. ביולי 2007 הודיע המשנה למזכיר הממשלה לשר השיכון דאז, מר זאב בוים, כי לא ניתן לאשר את הצעת הנוהל[41] "הסדרת האחריות על אבטחת המתגוררים במתחמים במזרח ירושלים", שהגיש השר שקדם לו, מר מאיר שיטרית, לוועדת השרים לענייני ירושלים, מכיוון שלמשנה ליועץ המשפטי לממשלה וליועצת המשפטית במשרד לביטחון הפנים יש השגות לגבי הנוהל שגובש. המשנה למזכיר הממשלה הציע לשר כי משרדו יבדוק מחדש את הנוהל כדי להגיע להסכמות עם כל הנוגעים בדבר.

בסוף שנת 2007 הנחה מנכ"ל משרד השיכון את ראש אגף הביטחון במשרדו לפעול בתיאום עם הרל"י ומשטרת ישראל ולהסדיר את האבטחה בהר הזיתים על ידי יחידת האבטחה וכן לגבש הסכם עם הרל"י שבו יוגדרו התשומות של היחידה והיקף התקציב בעניין זה שהרל"י אחראית לו. הוא הוסיף כי המשטרה תיתן הנחיות לגבי רמת האבטחה במגבלות התקציב שיוסכם, ויש להגיש לאישור השר את הסיכום שיושג.

על פי דוח שהגיש מנהל הפרויקט לוועדת המנכ"לים בישיבתה בפברואר 2008 עולה כי כל הגורמים הרלוונטיים אישרו את תכנית הביטחון, עלות יישומה היא כ-18 מיליון ש"ח, והעלות השנתית של אחזקת המערכת הטכנולוגית היא כשלושה מיליון ש"ח. כמו כן צוין כי החוזה עם משרד השיכון בשלבי גיבוש.

5. בדיון בלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון פנים שהתקיים בשנת 1998, מועד הקמת יחידת האבטחה של משרד השיכון, סוכם כי האחריות להפעלת כוח האבטחה תחולק, ו"האחריות המבצעית והמקצועית תהיה של המשטרה באופן בלעדי". מהמסמכים עולה כי בשנים 2007-2009

---

40 צולם על ידי ח"ק הראשית והכללית (הפרושים).
41 כאמור לעיל, את הנוהל גיבש מנכ"ל משרד השיכון דאז לפי החלטה 1073 מ-21.1.07.

טען משרד השיכון כי המשטרה נסוגה מאחריותה לנושא, והוא לא יוכל להפעיל את יחידת האבטחה במזרח ירושלים ולקבל עליו את האחריות לביטחון בהר הזיתים.

בדיון שהתקיים ביולי 2007 ציין קצין אג"מ המרחבי שהרל"י אינה "גוף מונחה"[42] על ידי משטרת ישראל, ולכן המשטרה יכולה רק לתת לה המלצות בלי להיות שותפה בפרויקט. מפקד מחוז ירושלים סיכם כי מדובר בפרויקט אזרחי והורה לתת לו ליווי מטעם מחוז ירושלים ולקבוע את מערך השוטרים והמאבטחים האזרחיים הנדרשים לאבטח את רכס הר הזיתים ובית העלמין בניידות משולבות.

במרס 2008 הודיע שר הבינוי והשיכון, מר זאב בוים, כי החליט להקפיא באותו שלב כל פעילות של משרד השיכון במסגרת תכנית הביטחון עד שייאספו כל הנתונים הנדרשים והסוגיה תלובן עם גורמי האבטחה המוסמכים, וביקש לעדכן את הרל"י לגבי החלטתו.

במכתבו של מנכ"ל משרד השיכון מספטמבר 2008 למנכ"ל המשרד לביטחון פנים נאמר: "לאורך כל תקופת פעילות היחידה, משרדנו ראה את עצמו מונחה ע"י משטרת ישראל... בעת האחרונה צפים ועולים מטעם המשטרה סימני שאלה לגבי הגדרת תפקיד משטרת ישראל כגוף מנחה לפעילות המבצעית של היחידה... נוצר הרושם כי משטרת ישראל נוטה לסגת מהאחריות ולהימנע מהגדרות מוחלטות".

6. בישיבתה של ועדת המנכ"לים מספטמבר 2008 הודיע מנהל הפרויקט כי אין התקדמות ביישום תכנית הביטחון בשל אי-הסכמות בין הרל"י למשרד השיכון. נוסף על כך, הוא ציין כי התקיים מכרז ונבחר קבלן להקמת המערכות הטכנולוגיות, אך טרם נקבע איזה גורם יקבל עליו את פעולות האבטחה השוטפות ואת הפעלת המערכות, ולכן "הפרויקט בהקפאה". מנכ"ל משרד רה"מ דאז, מר רענן דינור, ביקש באותו חודש ממנכ"ל משרד השיכון לשקול בחיוב את הכללתן של פעולות האבטחה שנקבעו בתכנית הביטחון לרכס הר הזיתים בפעולות האבטחה שמשרדו כבר מבצע במזרח העיר. מנכ"ל משרד השיכון השיב כי החליט לעכב את קבלת ההחלטה בעניין עד שמשטרת ישראל תנחה את משרדו ותגדיר את הסמכויות והמשאבים הנדרשים לניהול יחידת האבטחה.

בדצמבר 2008 הודיע משרד רה"מ להרל"י כי היא יכולה להתחיל בהקמת המערכות הטכנולוגיות שבתכנית הביטחון על פי המתווה שקיבל את אישור משרד השיכון והמשטרה כשנה קודם לכן. בעקבות מתן האישור הנחה מנהל הפרויקט בדצמבר 2008 את מנכ"ל פמ"י להתחיל מיד "בביצוע על פי התכניות שאושרו בעבר". בדוח מפברואר 2009 ציין מנהל הפרויקט כי הקבלן שזכה במכרז להקמת המערכות הטכנולוגיות "נמצא בשטח", אולם אין התקדמות בהפעלת תכנית הביטחון בשל אי-הסכמות עם משרד השיכון.

7. בפברואר 2009 אישרה חטיבת האבטחה במטה הארצי של משטרת ישראל (להלן - חטיבת האבטחה) נוהל[43] שמטרתו "הסדרת דרכי פעולה למתן הנחיה מקצועית מטעמה של משטרת ישראל לפעילות היחידה לאבטחת מזרח ירושלים, באמצעות גורמי משרד השיכון". בנוהל מצוין שהיחידה פועלת בתחום זה בכפיפות למשרד השיכון ללא הנחיה מקצועית סדורה, והמשטרה תפעל להנחיית גורמי משרד השיכון בנושא. נספח ג' לנוהל מפרט את רשימת מתחמי ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים שעליהם תחול הנחיית חטיבת האבטחה. בנוגע לבית העלמין נקבע שההנחיה תחול רק על הפעילות לליווי מבקרים שעושה היחידה על פי הזמנה.

ביולי 2009 הודיע ראש מחלקת אבטחת תשתיות וגופים ציבוריים במטה הארצי במשטרה כי חטיבת האבטחה תחל בתהליך של הנחיה מקצועית בנושא אבטחת מתחמי ההתיישבות במזרח ירושלים בהתאם לנוהל שקבעה המשטרה.

---

42 "גוף מונחה" נכלל בין הגופים המנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998; ראו להלן.

43 "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים"; עודכן לאחרונה ביולי 2009.

**משרד מבקר המדינה העלה כי ההנחיות בנוהל מסדירות רק את הפעולות לאבטחה של מתיישבים ומתחמי מגורים יהודיים במזרח ירושלים ולשמירה עליהם, שכאמור מתבצעות משנת 1997, וכן את ליווי המבקרים בבית העלמין; אולם הן אינן מסדירות את הפעולות שיחידת האבטחה אמורה לעשות בבית העלמין ובהר הזיתים בהתאם לתכנית הביטחון.**

בפגישה במרס 2009 הסביר ראש חטיבת האבטחה במטה הארצי לנציגי משרד מבקר המדינה כי בדרישותיו של משרד השיכון להנחיות בנושא פעילות האבטחה במזרח ירושלים לא נכללו דרישות להנחיות בעניין פעולות האבטחה ברכס הר הזיתים. לדבריו, חטיבת האבטחה לא הייתה מעורבת בהכנת תכנית הביטחון, ורק כאשר גוף ציבורי שיקבל עליו את האחריות לאבטחה במקום יבקש מהחטיבה הנחיות בנושא, היא תעשה זאת.

**משרד מבקר המדינה העלה כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2009, טרם הסדירו ועדת המנכ"לים והרל"י את האבטחה בבית העלמין ובהר הזיתים, ושום גוף לא קיבל עליו את האחריות לה וליישום תכנית הביטחון.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד רה"מ כי בדיון בדצמבר 2009 בראשות המנכ"ל, מר איל גבאי, ש"התקיים מתוך הבנת הצורך הדחוף באבטחת בית העלמין כמתחם בעל חשיבות דתית והיסטורית לעם היהודי ולעיר ירושלים, ובהתחשב בטיוטת דו"ח הביקורת", הוחלט להטיל על יחידת האבטחה של משרד השיכון את האחריות לאבטחת בית העלמין. עוד הודיע כי לאחר הדיון, ב-20.12.09, קיבלה הממשלה בהמשך להחלטותיה בעניין חיזוק העיר ירושלים ובעניין הסדרת האחריות על אבטחת מתחמים במזרח ירושלים, החלטה[44] בעניין "הסדרת האחריות על אבטחת בית העלמין היהודי בהר הזיתים" הקובעת כלהלן: (א) להטיל על משרד השיכון את האחריות על אבטחת בית העלמין, לרבות דרכי הגישה להר, באמצעות מערך אבטחה מוסכם עם הרל"י, באישור המשרד ובהתאם להנחיות משטרת ישראל; (ב) משרד השיכון, בתיאום עם משרד המשפטים, משרד רה"מ ומשטרת ישראל יקבע בתוך שלושה חודשים נהלים בנוגע לשימוש במערך הבקרה הטכנולוגי, במצלמות המעקב ובמידע הנאגר באמצעים אלו; (ג) לביצוע החלטה זו יוקצו עד שלושה מיליון ש"ח מהתקציב הייעודי שנקבע בהחלטת הממשלה 4090 מאוגוסט 2005, ולא ממקורות משרד השיכון.

### שיקום קברים ומצבות

כאמור, במועד הביקורת החזיקו עשר חברות קדישא בשטחים בבית העלמין. ההרס וההשחתה העיקריים מתקופת השלטון הירדני הם בשטחים של חברת קדישא אחידה לעדת הספרדים ובני עדות המזרח בירושלים (להלן - ח"ק הספרדית), של חברת קדישא הראשית והכללית (להלן - ח"ק הפרושים) ושל חברת קדישא קהילת ירושלים גחש"א (להלן - ח"ק קהילת ירושלים). בשטחים אלה נסללו כבישים ונבנו מגרשי חניה על מאות קברים שנהרסו, ובכל חלקות הקבורה בבית העלמין נעקרו מצבות ואבנים אשר שימשו חומרי גלם להקמת שבילים ומשטחים שונים.

1. ח"ק הפרושים, המחזיקה בשטח חלקות הקבורה הגדול ביותר בבית העלמין (כ-120 דונם), קיבלה עליה כבר בשנת 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, לשקם את חלקותיה בבית העלמין ולפתחן במימון ובניהול עצמיים וללא כל סיוע ממשלתי. במשך השנים היא שיקמה חלק ניכר מהן, ויתר השטחים בתהליכי שיקום ופיתוח. ח"ק קהילת ירושלים, המחזיקה בחלקה קטנה יחסית, החלה

---

44 החלטה 1095 מ-20.12.09.

בקבורה בבית העלמין בשנות השלושים של המאה העשרים. היא טיפלה בשיקום החלקה והמצבות במימון משפחות הנפטרים ובמימון עצמי וסיימה את עבודת השיקום עוד בשנת 1972. גם חברת קדישא חסידים (להלן - ח״ק חסידים) שיקמה בשנת 2000 באמצעות פמ״י, מכספי תרומה שגייסה לצורך כך, קברים ומצבות באחת מחלקות כולל ״ווהלין״ (הישנה), מול מצפור הר הזיתים. לפי התכנית הרב-שנתית לשיקום בית העלמין שהציגה הרל״י למועצת בתי העלמין בספטמבר 2009 (ראו להלן), נותרו בבית העלמין כ-35,000 קברים הזקוקים לשיקום.



**תצלום 7 - שיקום קברים בחלקת ח״ק הפרושים -** יולי 2009

(א) בבית העלמין הספרדי העתיק שבו מחזיקה ח״ק הספרדית נגרם נזק רב בתקופת השלטון הירדני עד כדי הרס מוחלט של הקברים, בעיקר עקב סלילת כבישים ומקומות לחניית כלי רכב באמצעות כלים כבדים; נוסף על כך, קברים כוסו בערמות של פסולת ואדמה, וחפירות פגעו במצבות ובקברים עד כדי כך שלמצבות רבות לא נמצאו קברים. אי לכך החליטה הרל״י ביוני 2006 במסגרת יישום החלטת הממשלה להתחיל בשיקום הקברים בחלקה זו. עוד החליטה באותו חודש לתכנן את שיקום הקברים ולשקמם בשיתוף אתרא קדישא[45].

(ב) בנובמבר 2006 אושרו מתווה ליישום התכנית לשיקום בית העלמין ומפרט מרכיבי השיקום כגון שבילים, קירות, מעקות וקברים. בינואר 2007 הוחלט לבצע בשני אזורים בבית העלמין הספרדי העתיק ניסיון לשיקום 100 קברים בכל אזור. מנהל הפרויקט טען ביוני 2007 לפני ועדת

45 ״אתרא קדישא״ הוא ארגון יהודי חרדי שהוקם בשנת 1959 הפועל לשימור קברי יהודים בישראל ובמדינות אחרות. בינואר 2003 הכריזו הרבנים הראשיים לישראל דאז, הרב ישראל מאיר לאו והרב אליהו בקשי דורון, כי בהתאם להחלטת ועדת ההלכה למקומות הקדושים שעל יד הרבנות הראשית מז׳ בכסלו התש״ל, ראש אתרא קדישא יהיה נציגה בעבודות הפיקוח בשטח הר הזיתים, ויש להקפיד שהשיקום בבית העלמין יהיה בפיקוחו.

ההיגוי של מועצת בתי העלמין[46] כי הכניסה לשטח התעכבה בשל התנגדות אנשי ה"אתרא קדישא" וכי ביוני 2007 הוקמה ועדת רבנים שמטרתה לתת את הגיבוי ההלכתי לעבודות שיבוצעו באתרי הר הזיתים כדי לאפשר את התחלת העבודות בתוך כשלושה שבועות.

רק ביולי 2007 הובאה לפני ועדת המכרזים בהרל"י בקשת מנהל הפרויקט לפטור ממכרז התקשרות עם ח"ק הספרדית לצורך הניסיון. הוועדה אישרה את ההתקשרות וקבעה כי הרל"י תשקיע סכום שווה לסכום שתשקיע הח"ק ("matching"). רק בדצמבר 2007, כחמישה חודשים לאחר שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות, הזמינה הרל"י מח"ק הספרדית, לצורך ביצוע הניסיון, עבודות שיקום בחלקה הספרדית בסכום של 420,000 ש"ח.



**תצלום 8 - שיקום קברים בחלקה העתיקה של ח"ק הספרדית -** אוגוסט 2008[47]

---

46 הקמתה של ועדת ההיגוי הוסדרה בהסכם מסגרת ממרס 2008 בין המועצה, עיריית ירושלים וחברות קדישא בירושלים. בהסכם נקבע כי אלה תפקידיה: קידום והכנה של מתווה והכנת תכניות עבודה להקמה, לתחזוקה, לניקיון, לניהול ולפיתוח של בתי עלמין בירושלים ושמירה עליהם וכן לפרויקטים מיוחדים. כמו כן נקבע בהסכם כי "הצדדים יישאו בעלות העבודות השוטפות 1/3 כל צד אלא אם סוכם אחרת בכתב".

47 המקור: דוח מינואר 2008 שהכינה הרל"י על תכנית הממשלה "חיזוק אגן העיר העתיקה והר הזיתים", עמוד 21.

(ג) בדיון שהתקיים בדצמבר 2007 בהשתתפות מנהל הפרויקט, הנהלת פמ"י ומנכ"ל ח"ק הספרדית, הוחלט כי את הקברים בבית העלמין ישוקמו בשנת 2008 בידי ח"ק הספרדית בחלקות שלה בבית העלמין הספרדי העתיק, הרל"י תישא ב-75% מעלות השיקום, וח"ק הספרדית - ב-25% מעלותו.

ביולי 2008 אישרה ועדת המכרזים בהרל"י התקשרות בפטור ממכרז עם ח"ק הספרדית לביצוע העבודות בחלקה שבטיפולה בלבד. בישיבתה האמורה של הוועדה ציין מנהל הפרויקט כי התקציב לתכנית הרב-שנתית לשיקום כל הקברים בהר הזיתים הוא 30 מיליון ש"ח, אולם כיוון שאין תכנית עבודה לשיקום הקברים בבית העלמין לא ידוע באילו חלקות נוספות ישוקמו הקברים. ההסכם בין הרל"י לח"ק הספרדית נחתם באוגוסט 2008, ונקבע בו כי ח"ק תבצע את העבודה במסגרת התקציבית שנקבעה, שסכומה המרבי 3.4 מיליון ש"ח. בחוזה לא נקבעו לוחות זמנים ושלבים לביצוע עבודות השיקום בחלקת הספרדים, ואף לא נקבע מועד סיומן.

**במועד סיום הביקורת נמצא כי אף שעברו כשלוש שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה על שיקום בית העלמין וכשנתיים מאז אישר משרד רה"מ להרל"י להתחיל בביצוע השיקום, ואף שכבר בוצע ניסוי שיקום הקברים, עדיין לא הכינה הרל"י תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת הכוללת פירוט של כל החלקות שישוקמו בבית העלמין.**

2. (א) בשנת 2008 קיימו הרל"י ופמ"י דיונים על שיקום הקברים בשטחי קבורה נוספים בחלקת הספרדים העתיקה, שבה מחזיקה ח"ק הספרדית, ובחלקות שבהן מחזיקות חברות קדישא אחרות, אשר לא נכללו בתכנית העבודה לשנת 2008. ביוני 2008 סיכמו הרל"י ופמ"י עם ועדת ההיגוי של מועצת בתי העלמין כי יש לקדם את העבודות לשיקום החלקה הספרדית העתיקה שהוגדר כ"פרויקט החשוב ביותר בהר הזיתים", ויש להכין תכנית לשיקום שאר הקברים בבית העלמין לשמונה השנים שלאחריה.

(ב) בפגישה בין מנהל הפרויקט לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2009 הסביר מנהל הפרויקט כי טרם הוסדר השלב הבא של שיקום בית העלמין. לדבריו, על מועצת בתי העלמין להעביר לידי הרל"י מדדים תפעוליים וכספיים ולפיהם תקבע הרל"י את שיעור ההשתתפות מתקציב המדינה במימון שיקום החלקות בשלב הבא. מנהל הפרויקט הוסיף כי טרם נקבעה שיטת השיקום בחלקות ח"ק החסידים וח"ק התימנים שאמורות להיות משוקמות לאחר שתיפתר בעיית המימון.

(ג) במאי 2009, במהלך הביקורת, הציגו נציגים של פמ"י לוועדת ההיגוי של מועצת בתי העלמין תכנית כללית לשיקום ההר, ובה צוינו שלבים לשיקום הקברים בחלקות בית העלמין כמפורט להלן: בשלב הראשון ישוקמו חלקות עתיקות של ח"ק הספרדית הזקוקות לשיקום מיידי ששטחן 67.6 דונם ובהן 27,050 קברים לשיקום; בשלב הבא ישוקמו חלקות של ח"ק החסידים וח"ק התימנים ששטחן 19.2 דונם ובהן 7,680 קברים לשיקום. במסגרת התכנית גם נקבעו חלקות שאינן מיועדות לשיקום וחלקות המיועדות לקבורה עתידית.

בסיכום נאמר כי הממונה על מועצת בתי העלמין קיבל על עצמו לרכז את גיבוש המדדים שעל פיהם ייקבעו חלקות הקבורה שישוקמו וסדר הקדימויות של השיקום; הדבר נדרש לצורך הכנת תכנית רב-שנתית מפורטת לשלב השני של השיקום.

**לדעת משרד מבקר המדינה, התכנית שהציגה הרל"י אינה תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת: לא פורטו בה לוחות הזמנים להשלמת שיקום הקברים, והרל"י לא קבעה אילו גורמים אמורים לעשות את עבודות השיקום. כמו כן התכנית אינה עוסקת בסוגיית שיקום הקברים שחוללו בפעולות ונדליזם בחלקות שהוגדרו כבלתי-מיועדות לשיקום. מהמסמכים לא עולה שוועדת המנכ"לים אישרה את התכנית שהכינה הרל"י.**

(ד) לאחר מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2009, העביר הממונה על מועצת בתי העלמין מכתב לחברות קדישא המחזיקות שטחים בבית העלמין ולמנהל הפרויקט בהרל״י, ובו פירט את המדדים, שאותם אישרו גם חברי ועדת ההיגוי של המועצה, שעל פיהם ייקבעו החלקות שישוקמו וסדר הקדימויות בנושא. המדדים נוגעים, בין השאר, לגודלו של שטח הקבורה, למידת ההרס באתר, למבנה הטופוגרפי שלו ולשיעור ההשתתפות של חברת קדישא בעלות הפרויקט.

**מהמסמכים עולה כי עד מועד סיום הביקורת שיקמה הרל״י בחלקה הספרדית העתיקה, באמצעות ח״ק הספרדית, רק כ-3,700 מבין כ-35,000 הקברים הזקוקים לשיקום בבית העלמין. עוד התברר כי הרל״י ומועצת בתי העלמין עדיין לא השלימו את התכנית המפורטת לשיקום עתידי של הקברים בכל בית העלמין ועדיין לא קבעו את מאפייני החלקות האמורות ואת מספר מקומות הקבורה הפנויים. כמו כן נמצא כי טרם חושבו ההכנסות העתידיות הצפויות של חברות קדישא ממכירת הקברים שלפיהן ייקבע שיעור ההשתתפות של חברות קדישא במימון השיקום של הקברים בחלקותיהן.**

בתשובתה הסבירה הרל״י כי שיקום בית העלמין היא עבודה מורכבת ומסובכת, ולכן קשה להגדיר לכך לוחות זמנים ויעדים ברורים. כמו כן ציינה כי ״במהלך הזמן״ היא הכינה תכנית להמשך השיקום והפיתוח של בית העלמין על פי מדדים שקבעה מועצת בתי העלמין, והיא עוסקת בגיבוש המשך תהליך העבודה עם מנהלי הפרויקט וחברות קדישא. עוד הדגישה הרל״י בתשובתה שמעולם לא הובטח כי כל הקברים שנחוץ לשקמם ישוקמו עד מועד מסוים, ולא ניתן לעבוד ״בפריסה מרובה של עבודות שיקום קברים תוך שמירה על רמה מקצועית מחד ושמירה על הלכות כבוד המת מאידך״.

משרד רה״מ הסביר בתשובתו כי שיקום בית העלמין חייב להיעשות בתיאום, בהסכמה ובשיתוף פעולה עם הגורמים השונים על מנת להשיג את המיטב. לדבריו, בגלל מורכבות הנושא מחד גיסא והרצון להביא לקידומו מאידך גיסא יש לאשר את הפרויקטים מראש ולקדם את התכנון והביצוע בזהירות בכפוף לאילוצים בשטח. כמו כן ציין משרד רה״מ את ההישגים בשיקום של כ-3,700 קברים לאחר שלב התארגנות ארוך ומורכב. עם זאת, הוא הודיע שהוא מקבל את עמדת משרד מבקר המדינה ויפעל לקדם אישור של תכנית רב-שנתית מפורטת בישיבת ועדת המנכ״לים הקרובה.

**לנוכח העובדה שהממשלה הייתה ערה למורכבותו של שיקום בית העלמין היא מינתה את ועדת המנכ״לים לאחראית לפרויקט וקבעה כי הרל״י תבצעו, היה ראוי שוועדת המנכ״לים תפעיל את סמכותה כדי להביא להשלמת הכנתה של תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת לשיקום החלקות והקברים בבית העלמין, שבה יפורטו בין היתר לוחות הזמנים לשיקום. על הרל״י ועל מועצת בתי העלמין להגביר את קצב עבודות השיקום בהתאם למדדים שנקבעו. כאמור, על פי החלטת הממשלה שיקום בית העלמין אמור להימשך עד שנת 2013. יש חשש כי אם תתעכב התחלת העבודות בחלקות ״לשיקום עתידי״, שיקום הקברים בבית העלמין לא יסתיים עד אותו מועד.**

### כביש גישה עוקף לבית העלמין

במסגרת פרויקט השיקום והפיתוח של בית העלמין ובמסגרת התכנית לאבטחת בית העלמין משנת 2006 תוכנן כביש עוקף שיהיה לתושבים המתגוררים בסמוך לבית העלמין דרך חלופית לדרך העוברת בבית העלמין ומשמשת אותם, משום שהיא אמורה להיחסם במהלך ביצוע העבודות בבית העלמין. הרל״י נתנה לתכנית זו עדיפות ולכן ביקשה מוועדת המנכ״לים כי היא תאושר ותתוקצב במסגרת העבודות הדחופות, שתוכנן להתחיל בהן בשנת 2006. באוקטובר 2006 אישרה ועדת

המנכ"לים את תחילת העבודות הדחופות ובכללן את סלילת הכביש העוקף. באותו חודש הציג מנהל הפרויקט את התכנית לסלילת הכביש העוקף למהנדסת העיר כ"פרויקט משנה" שייכלל במסגרת הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה כי לאחר שפמ"י בתיאום עם הרל"י החלה בשנת 2006 בעבודת מטה לתכנון הכביש העוקף הופסק הטיפול בתכנית, בלי שנמצא במסמכים כל הסבר לכך. בשיחה עם מנהל הפרויקט ביולי 2009 הוא הסביר כי נוכח הקשיים בביצוע תכנית הכביש העוקף, ולאחר שהעבירות בתוואי הקיים נבדקה ונמצאה טובה, הוחלט בהרל"י שלא להמשיך לפעול ליישום התכנית.

**מהביקורת עולה כי ועדת המנכ"לים לא דנה בהפסקת הפעולות ליישום תכנית כביש העוקף ולא אישרה את הפסקתן.**

בתשובתו אישר משרד רה"מ כי ההחלטה על ביטול הכביש העוקף לא נדונה בוועדת המנכ"לים.

### מרכז מידע

בשנת 2006 קיימו הרל"י ופמ"י דיונים בנוגע לתכנית להקמת מרכז למתן מידע ושירותי דת למבקרים בבית העלמין, ובמתחם בית העלמין נבדקו כמה מקומות אפשריים שבהם יוקם המבנה.

באותו מועד לא היה בהר הזיתים מקום שבו יכולים בני משפחה לקבל מידע על קרוביהם הקבורים בהר או על גדולי ישראל הטמונים במקום. לפי התכנית, יוקם מרכז שיספק מידע מלא ככל האפשר, והוא יוצג על גבי מפות בטכנולוגיית G.I.S[48] ויהיה נגיש לכול באמצעות אתר אינטרנט חדיש. הרל"י פעלה לאיתור קרקע מתאימה שאין בה קברים, כדי להקים עליה את המבנה. התקציב הרב-שנתי הכולל להקמת מרכז המידע הוא שבעה מיליון ש"ח. הרל"י העריכה כי עד סוף שנת 2009 יסתכם ביצוע התקציב ב-200,000 ש"ח בלבד.

בדיון בספטמבר 2008 בלשכת מהנדס העיר ירושלים הוצג הרעיון הכללי של מרכז המידע ושל המבנה המתוכנן. מהנדס העיר אישר את ההצעה והורה להרל"י להגיש בקשה לקבלת היתר בנייה כמקובל. על פי "דוח סטאטוס מפברואר 2009" של מנהל הפרויקט, מבנה מרכז המידע היה במועד זה בשלב של תכנון ראשוני.

**משרד מבקר המדינה העלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הוכנה תכנית עבודה רב-שנתית מפורטת למרכז המידע ולא נקבעו לוחות זמנים ואבני דרך להקמת המבנה, לגיבוש התכנים ולהצגתם לציבור. כמו כן הרל"י טרם הסדירה את קבלת המידע הנוגע לנפטרים הטמונים בבית העלמין אשר נמצא בידי חברות קדישא.**

### התקציב וביצועו

הפרויקט תוקצב בתקציב משרד רה"מ לשנים 2005-2008 כתקציב מזומנים, ועודפים מחויבים בתקציב הועברו משנה אחת לזו שלאחריה. בשנים 2009-2013 הוסדר תקצוב הפרויקט במסגרת הרשאה להתחייב. התקציב הרב-שנתי לשיקום ולפיתוח של הר הזיתים הסתכם ביולי 2009 בכ-84.5 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט כולו.

---

48 מערכת ממוחשבת המבוססת על מערך מיפוי אשר מאפשרת לצפות במידע גאוגרפי ולנתחו.

בטבלה שלהלן נתונים על התקציב המאושר של תכניות השיקום, הפיתוח והתחזוקה בבית העלמין בהר הזיתים לשנים 2006-2009 (באלפי ש"ח) ועל ביצוע התקציב[49]:

| השנה | התקציב הכולל | | | תקציב הפיתוח | | | תקציב התחזוקה השוטף | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | סך הכל | ביצוע | שיעור הביצוע (באחוזים) | סך הכל | ביצוע | שיעור הביצוע (באחוזים) | סך הכל | ביצוע | שיעור הביצוע (באחוזים) |
| 2006 | 6,550 | 82 | 1.3 | 4,750 | 35 | 0.7 | 1,800 | 47 | 2.6 |
| 2007 | 6,750 | 1,427 | 21.1 | 5,750 | 1,113 | 19.4 | 1,000 | 314 | 31.4 |
| 2008 | 16,650 | 3,077 | 18.5 | 15,000 | 2,597 | 17.3 | 1,650 | 480 | 29.1 |
| 2009* | 19,511 | 685 | 3.5 | 15,915 | 639 | 4.0 | 3,596 | 46 | 1.3 |
| **התקציב המצטבר** | **49,461** | **5,271** | **10.7** | **41,415** | **4,384** | **10.6** | **8,046** | **887** | **11.0** |

* עד מרס 2009.

**מהטבלה עולה כי משום שביצוע תכניות השיקום, הפיתוח והתחזוקה בבית העלמין בהר הזיתים התעכב, שיעור ניצול התקציב לשנים 2006-2008 היה נמוך - 1.3%, 21.1% ו-18.5% בהתאמה. כמו כן עולה כי מהתקציב הכולל המצטבר, שעד מרס 2009 הסתכם בכ-49.5 מיליון ש"ח, בוצעו 10.7% בלבד. יש לציין כי יישומן של התכניות בבית העלמין בהר הזיתים התעכב אף שוועדת המנכ"לים והרל"י הגדירו אותן כ"עבודות דחופות" שאושרו לביצוע כבר ביוני 2006.**

## ניהול שוטף של בית העלמין

1. נוסף על עבודות השיקום והפיתוח בבית העלמין, בעת הביקורת מבצעת בו הרל"י, באמצעות קבלן שנבחר במכרז, פעולות תחזוקה וניקיון שוטפות בדרכים הציבוריות ובחלקות הסגורות; העבודות ממומנות מתקציב משרד רה"מ.

ממסמכים ומדוחות של הרל"י עולה כי על מנת לשמר את בית העלמין במצב התקין ולתחזק בצורה הולמת את עבודות השיקום והפיתוח בשטחים הציבוריים ובחלקות הקבורה, יהיה צורך להסדיר ולתאם את פעולתם של גופים רבים, לרבות חברות קדישא, כוח האבטחה וקבלן הניקיון. כמו כן יהיה צורך לנהל ולתאם את הפעלתו של מרכז המידע ולטפל בסוגיות משפטיות ומוניציפליות, אם הן יתעוררו. עוד עולה מהמסמכים כי יידרש תקציב שנתי שוטף של מיליוני שקלים למימון פעולות אלה.

2. יש לציין כי בשנת 2006 הגיש ח"כ אריה אלדד הצעת חוק בעניין הקמת רשות הר הזיתים[50] ובה הוצע להקים רשות ציבורית שתנהל את בית העלמין. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי יש להקים את הרשות כדי לשקם את בית העלמין ולתאם את פעולות הגופים הרבים שמעורבים בשיקומו ובפיתוחו, משום שבהיעדר גוף כזה אין מי ששומר על ההר או מונע בנייה בלתי-חוקית

---

49 נתונים אלה מתבססים על ההסבר המפורט של הרל"י על החשבונות שנמסרו למשרד רה"מ ואושרו לתשלום.

50 פ/1410/17 מ-19.7.06.

בשטחו וחילול של המצבות ושטחי הקבורה או פגיעה בהם. במרס 2007 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק[51] להתנגד להצעת החוק. בדיון שקיימה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בינואר 2008 על הצעת החוק של ח"כ אלדד לא התקבלו החלטות, אך צוין שיש בעייתיות בעצם הקמתה של רשות כזו מאחר שכבר פועל גוף אחר המטפל בנושא - מועצת בתי העלמין[52].

3. הרל"י עדכנה את ועדת ההיגוי של מועצת בתי העלמין בנוגע להחלטותיה בעניין פעולות השיקום, הפיתוח, הביטחון והתחזוקה בבית העלמין. כאמור, תקנות מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים קובעות את תפקידי המועצה, ובכלל זה ההקמה, הניהול והפיתוח של בתי העלמין, תחזוקתם והפיקוח עליהם. התקנות אינן מגדירות את סמכויותיה[53] של המועצה לעניין ביצוע תפקידיה ובכלל זה את סמכותה לנקוט את הסנקציות הנדרשות כלפי הגורמים הפועלים בבית העלמין, וגם תקציבה אינו מוסדר.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המוסמכים לתת בידי מועצת בתי העלמין או בידי גוף ציבורי אחר שייקבע סמכויות שיבטיחו שימור לטווח ארוך של תוצאות עבודות השיקום והפיתוח שהושקעו בהן מיליוני שקלים. אותו גוף יהיה אחראי לניהול ולתחזוקה שוטפת של בית העלמין, לאבטחת המקום ולמקורות הכספיים למימון הפעולות הנדרשות.**

## סיכום

**בית העלמין בהר הזיתים הוא בעל חשיבות דתית, היסטורית ורגשית לעם היהודי. ממשלות ישראל היו ערות לאירועים הקשים שהתרחשו בו, וביקשו לתקן את הדרוש תיקון. אף על פי כן שיקום בית העלמין מתקדם בעצלתיים, רמת תחזוקתו אינה מספקת, רמת האבטחה שלו ירודה, מעשי ונדליזם ואירועים פליליים ממשיכים להתרחש בו, ויש חשש שאם לא תובטח השמירה בו ירדו לטמיון הכספים והעבודה שהושקעו בו.**

**על ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"מ לוודא שתוכן תכנית עבודה רב-שנתית לשיקום ולפיתוח של בית העלמין אשר תאפשר לנצל באופן המיטבי את התקציב שהוקצה לצורך כך. יש לקבוע גוף ציבורי שלו תהיה היכולת והסמכות לטפל בכל העניינים הנוגעים לבית העלמין גם לאחר שהמדינה תסיים לשקמו ולפתחו. כמו כן על הגופים שמינתה הממשלה להסדרת השמירה והאבטחה בבית העלמין בהחלטתה בעקבות הביקורת בדצמבר 2009 למלא כנדרש את התפקיד שהוטל עליהם.**

---

51 החלטה חק/812 מ-11.3.07, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 1514) ב-29.3.07.

52 יש לציין כי לאחר מועד סיום הביקורת, בסוף דצמבר 2009, הגישו 19 חברי כנסת את הצעת חוק רשות הר הזיתים, התש"ע-2009 (פ/18/1924), הדומה בעיקרה להצעת החוק שהגיש ח"כ אריה אלדד ביולי 2006.

53 חוץ מאשר הסמכות "לדווח לשר אם ובאיזו מידה ממלאות חברות הקדישא את תפקידיהן, וכן להמליץ בפני השר על ביטול רשיון של חברת קדישא שאינה ממלאת תפקידיה כראוי".