

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בנושא "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" נבדק אופן יישומה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, במינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר וברשות לפיתוח ירושלים. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים, בנציבות שירות המדינה, ברשות החברות הממשלתיות ובמינהל התכנון של משרד הפנים.

יישום החלטת הממשלה בנושא מעבר היחידות הארציות של הממשלה לבירה

תקציר

מעמדה של ירושלים כבירת ישראל וכמקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו בא לידי ביטוי אופרטיבי בחוק יסוד: הממשלה ובכמה חוקי יסוד נוספים¹. סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה", וסעיף 2 קובע כי "מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים".

ריכוז פעילותה של הממשלה בעיר הבירה הוא אמצעי מרכזי לחיזוק מעמדה, הן מבחינת החשיבות הלאומית המוקנית לה בזכות הנוכחות הפיזית של הממשלה בעיר, והן מבחינת ההשפעות החיוביות שיש לכך על כלכלת העיר. במרוצת השנים קיבלו ממשלות ישראל החלטות שמטרתן לרכז בירושלים את יחידות המטה של הממשלה ואת היחידות הארציות.

במאי 2007 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" (להלן - החלטת הממשלה). בהחלטה זו נקבע כי היחידות הארציות של משרדי הממשלה, ובכללן יחידות הסמך של המשרדים, יועברו בהדרגה לתחום המוניציפלי של ירושלים בתוך שמונה שנים מיום קבלת ההחלטה. זאת, למעט משרד הביטחון ויחידות במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר - על פי תנאים שנקבעו באותה החלטה. בהתאם להחלטה הוקמה ועדת חריגים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם לבחינת מקרים פרטניים המצדיקים הענקת פטור מחובה זו ליחידות ארציות של הממשלה או מתן ארכה לביצוע ההעברה (להלן - ועדת החריגים).

1 חוק יסוד: נשיא המדינה; חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: השפיטה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2012, כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומה. הבדיקה נעשתה במשרד רה"ם, במינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור) וברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י). בדיקות השלמה נעשו גם בעיריית ירושלים, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ובמינהל התכנון של משרד הפנים.

עיקרי הממצאים

יישום החלטת הממשלה

בהחלטת הממשלה נקבעה הקמה של צוות יישום בראשות ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה (להלן - אגף תיאום) במשרד רה"ם ובהשתתפותם של נציגי החשב הכללי ואגף התקציבים שבמשרד האוצר והרשות לפיתוח ירושלים (להלן - צוות היישום). על צוות היישום הוטל להגיש את עיקרי מסקנותיו לוועדת השרים לענייני ירושלים רבתי (להלן - ועדת השרים) בתוך 90 יום מיום קבלת החלטת הממשלה.

1. הפעולות לתכנון יישומה של החלטת הממשלה נקבעו כי על צוות היישום לבחון חלופות לדיור ליחידות הארציות העוברות לירושלים והצעות לשימוש בשטחים המתפנים. מנכ"ל משרד רה"ם דאז הורה באוגוסט 2007 לגבש תכנית אב למעבר משרדי הממשלה לירושלים.

תכנית האב כללה המלצה להכין תכנית פעולה מפורטת שתכלול פירוט של השטחים הזמינים בכל אחד מהמתחמים ותציע פתרונות לכל אחת מהיחידות, לרבות לוחות זמנים.

לא נמצא שצוות היישום הגיש את עיקרי המלצות תכנית האב או את מסקנותיו לוועדת השרים.

נמצא כי עד יולי 2009 קיים צוות היישום דיונים בהם הוחלט כיצד לקדם את העברת היחידות הארציות לירושלים. אולם מאמצע שנת 2009 עד ינואר 2012, דהיינו במשך שנתיים וחצי, לא שב צוות היישום להתכנס ולא נמצא גורם אחר שפעל לניהול ותכלול פעילויות של התכנון והיישום. למעשה עד מועד סיום הביקורת, לא הושלמה הכנת התכנית המפורטת, שנדרשה על פי תכנית האב.

2. הקצאת שטחים לאכלוס היחידות הארציות: מינהל הדיור פעל בשנים האחרונות להקמתם של מבנים חדשים המיועדים לאכלוס יחידות שונות של משרדי הממשלה, ובכללן יחידות העתידות לעבור לירושלים. בו בזמן מתוכננת הרחבה של מתחם קריית הממשלה על שם דוד בן גוריון בירושלים. לפי תכנית זו יועתקו למתחם זה יחידות רבות של משרדי ממשלה מאזורים אחרים בעיר ומחוצה לה.

השטח שהקצה מינהל הדיור להעברת יחידות ארציות עד שנת 2017 מספק רק כ-15% מהשטח הנדרש להעברתן של כל היחידות הארציות. הרחבת מתחם קריית הממשלה, הנמצאת בשלבי תכנון מתקדמים, עתידה להסתיים רק בעוד שנים רבות. לפיכך

יישום החלטת הממשלה במסגרת זו יגרום בהכרח לעיכוב של שנים בהעברתן של היחידות הארציות לירושלים.

3. קביעת מסגרת תקציבית ומקורות מימון: התברר כי עד ספטמבר 2008, קיים צוות היישום פעולות לבחינת מקורות המימון למעבר היחידות. אולם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנת התכנית הפרטנית ליישום החלטת הממשלה ועל כן אף לא הושלם ביצוע אומדן עלות הבנייה של נכסים עבור היחידות הארציות. כמו כן טרם סוכם מאילו תקציבים ימומנו הוצאות הבנייה ועלויות המעבר - תקציבי המשרדים או ממקורות נוספים.

4. היערכות למעבר עובדים לירושלים: העברה יזומה ורחבת היקף של יחידות ארציות של הממשלה מעיר לעיר מצריכה טיפול של נש"ם בסוגיית העברתם של עובדיהם ממקום עבודתם הנוכחי לירושלים והשפעות המעבר על תנאי העבודה.

אף שהצורך במציאת דרכי פעולה הולמות בנוגע למעבר העובדים לירושלים עלה בדיוני צוות היישום (בשנים 2007, 2009 ו-2012) והועלה גם על ידי גורמים במשרד האוצר - לא בוצעה בנש"ם עבודת מטה לבחינה ולהערכה של דרכי ההתמודדות הראויות עם כל הסוגיות הכרוכות במעבר מבחינת יחסי העבודה.

הביקורת העלתה כי מאז יוני 2008 אגף תיאום לא הגיש לממשלה כל דיווח בנושא ההתקדמות בביצוע ההחלטה.

פעולותיה של ועדת החריגים למתן פטור מחובת המעבר לירושלים

בהחלטת הממשלה נקבע כי מינהל הדיוור לא יאשר חתימה על חוזים חדשים לשכירות, לשיפוצים או לבנייה ליחידות ארציות של משרדי הממשלה שאינן שוכנות בתחומי ירושלים, אלא באישורה של ועדת החריגים. אשר להקמתם של גופים או יחידות חדשים - תכליתה של החלטת הממשלה היא למנוע, החל במועד פרסומה, את הקמתן של יחידות ארציות חדשות מחוץ לירושלים, אלא אם כן קיבלו אישור לכך.

1. על אף האמור לעיל הוקמו שתי יחידות ארציות מחוץ לירושלים לאחר מועד פרסום החלטת הממשלה, בלא שהדבר הובא לאישורה של ועדת החריגים: יחידת האכיפה ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים והאגף לביטחון מים ברשות המים שבמשרד האנרגיה והמים.

2. נמצאו כמה מקרים שבהם אישר מינהל הדיוור לחדש חוזי שכירות או לאתר דיוור חלופי לכמה יחידות ארציות של הממשלה שלא בתחומי ירושלים, בלי שביקש את אישורה של ועדת החריגים לכך.

3. נמצא כי מכלל הוראותיה של ועדת החריגים בדבר מעבר מידי לירושלים או בדבר דחיית מועד המעבר - רק הוראות אחדות יושמו או צפויות להיות מיושמות במסגרת התכניות הקרובות לאכלוס יחידות ממשלתיות בירושלים.

4. ועדת החריגים דחתה בקשות של כמה לשכות שרים השוכנות מחוץ לירושלים לפטור אותן מחובת המעבר לירושלים, ובכלל זה של לשכת השר לפיתוח הנגב והגליל ולשכת שרת התרבות והספורט. נמצא כי אף אחת מלשכות השרים האלה לא הועברה לירושלים.

עידוד המעבר של חברות ממשלתיות לירושלים

בהחלטת הממשלה נקבע כי מנהל רשות החברות הממשלתיות יבחן אילו חברות ממשלתיות ניתן לעודד לעבור לירושלים ויצג את המלצתו בעניין.

נמצא כי חוץ מדיונים ראשוניים מועטים בנושא זה, לא נעשתה כל פעולה ממשית אשר יהיה בה כדי לעודד באופן מעשי חברות ממשלתיות לעבור לבירה.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מצביעים על עיכוב וקשיים ביישום החלטת הממשלה על מעבר יחידות הממשלה לירושלים עד שנת 2015. אין גורם ממשלתי אחד הרואה עצמו אחראי להובלת ביצוע התכנית ליישום החלטת הממשלה. נמצאו ליקויים באיתור השטחים לאכלוס היחידות בירושלים, בקביעת מקורות המימון של עלויות המעבר על מרכיביהן השונים, במעקב ובדיווח על יישום החלטת הממשלה. בפועל במועד סיום הביקורת לא נמצאה תכנית מפורטת בת-ביצוע להעברת היחידות הארציות לבירה וכמה נדבכים מרכזיים ביישום החלטת הממשלה טרם סוכמו.

החלטה זו של הממשלה, ככל החלטת ממשלה אחרת, היא מחייבת כל עוד לא שונתה, ויש לפעול ליישומה. עמדה המתעלמת מהפן היישומי של החלטת הממשלה ומתייחסת אליה כאל הכרזה הצהרתית בלבד מצמצמת את תחולתה. לפיכך, במסגרת עדכון תכנית הפעולה ליישום החלטת הממשלה, על משרד רה"ם לבחון את החלופות להתמודדות עם הקשיים שעלו עד כה. במידת הצורך על משרד רה"ם להעלות את החלופות בפני הממשלה ולהציע לה לעדכן את החלטתה.

מיזם שעניינו העברה, ולו הדרגתית, של כ-3,000 עובדים מעיר לעיר מחייב את נש"ם להציג מודל מאורגן ומותאם של פתרונות לסוגיית מעבר העובדים. גם אם הטקטיקה המתאימה במקרים כגון אלה היא לקיים משא ומתן נפרד עם כל יחידה העומדת לפני מעבר, נדרשת היערכות מערכתית המגובה בעבודת מטה סדורה לבחינת כלל היבטי העניין. ראוי כי משרד רה"ם ונש"ם יקיימו עבודת מטה כוללת לבחינת כלל העניינים הנוגעים לסוגיית יחסי העבודה ומעבר העובדים לבירה, ובמסגרתה ייקבעו עקרונות ליישום ופתרונות פרטניים לקשיים הצפויים בעתיד בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה על מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש ועדת החריגים, להורות שכל היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים שאינן נכללות בין החריגים שנקבעו בהחלטת הממשלה ושעניינן טרם נדון בוועדת החריגים - יופנו לוועדה זו לבחינת עניינן.

על מינהל הדיור להקפיד לקבל את אישורה של ועדת החריגים לחידוש חוזי שכירות של יחידות שמחוץ לירושלים, כנדרש בהחלטת הממשלה.

נדרשת פעולה מעשית של רשות החברות הממשלתיות וגורמים נוספים, לרבות בשלטון המקומי אשר תגבש רשימה של חברות שהמעבר לבירה אפשרי ביחס אליהן ותבחן אמצעים להמרצת גופים ממשלתיים להציע הטבות לחברות ממשלתיות שיעתיקו את מרכז פעילותן לבירה.

ביום 18.3.13 הושבעה הממשלה ה-33 ומונה שר לענייני ירושלים. לדעת משרד מבקר המדינה רצוי כי במסגרת טיפולה של הממשלה בתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ילמד השר לענייני ירושלים את מכלול הממצאים המלמדים על פערים ממשיים ביישום החלטת הממשלה, לצורך פעולתו לקידום הנושא בשיתוף הגורמים המפורטים בהחלטת הממשלה.



מבוא

העיר ירושלים היא בירת מדינת ישראל מאז סיום מלחמת העצמאות והודעת ראש הממשלה דוד בן גוריון בעניין זה במליאת הכנסת בדצמבר 1949. ירושלים היא כיום הגדולה בערי ישראל, הן מבחינת שטח השיפוט הנוכחי שלה (כ-125,000 דונם) והן מבחינת מספר התושבים המתגוררים בה (כ-800,000 נפש)². מעמדה המיוחד של ירושלים קיבל ביטוי חוקתי בסעיף 4(א) לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (להלן - חוק יסוד: ירושלים), המטיל על הממשלה חובה מיוחדת בנוגע אליה וקובע כי "הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים...". מעמדה של ירושלים כבירת ישראל וכמקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו בא לידי ביטוי אופרטיבי בכמה חוקי יסוד. כך, בסעיף 2 לחוק יסוד: ירושלים נקבע כי "ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון". בדומה לחוקי יסוד נוספים (חוק יסוד: נשיא המדינה, חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: השפיטה) ובהתאמה אליהם קובע סעיף 2 לחוק יסוד: הממשלה, כי "מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים"³.

ברבות השנים קיבלה ממשלת ישראל החלטות רבות שמטרתן לרכז את פעילותה בירושלים: בכל אחת מהשנים 1977-1980; בשנת 1983; בכל אחת מהשנים 1996-1999 וכן בשנים 2003 ו-2005 קיבלה הממשלה החלטות להעביר לירושלים יחידות שונות של הממשלה ששוכנו עם הקמתן מחוץ לעיר או הועברו לשם, במטרה לחזק את מעמדה כבירת ישראל. יודגש כי גם בתכנית המתאר הארצית שאישרה הממשלה בשנת 2005⁴ נקבע, כי לשם הבטחת תפקוד תקין של הממשל יש להשלים את העברתם של כל המשרדים של הממשלה ומערכת הביטחון לירושלים.

במאי 2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1661 בנושא "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" (להלן - החלטת הממשלה). בהחלטה זו, בדומה להחלטות ביצועיות אחרות שקיבלה הממשלה באותו מועד לעידוד הפיתוח הכלכלי והבינוי בבירה, נקבע כי היחידות הארציות של משרדי הממשלה, בכללן יחידות הסמך של המשרדים, יועברו בהדרגה לתחום המוניציפלי של ירושלים בתוך שמונה שנים מיום קבלת ההחלטה.

בהחלטת הממשלה לא הוגדר המונח "יחידה ארצית", ואולם בדברי ההסבר להחלטה צוין כי החלטה זו לא תחול על "יחידות מחוזיות" של משרדי הממשלה.

מכל היחידות שהוטל עליהן להשלים את מעברן לירושלים הוחרגו בהחלטת הממשלה משרד הביטחון, יחידות במשרד ראש הממשלה (לפי אישור פרטני של ראש הממשלה; להלן - משרד רה"ם) ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (אלא אם כן ימצא שימוש חלופי למבנה שבו שוכן

2 מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012).

3 יודגש כי על פי סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה, "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה".

4 תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שאישרה הממשלה בהחלטה מ-27.11.05 (להלן - תמ"א 35). ראו פרק 7.5 בתכנית המתאר.

המשרד). בהתאם להחלטה הוקמה ועדת חריגים, שבראשה עומד מנכ"ל משרד רה"ם, לבחינת מקרים פרטניים המצדיקים הענקת פטור ליחידות ארציות של הממשלה מהחובה לעבור לירושלים או לתת ארכה לביצוע ההעברה (להלן - ועדת החריגים).

אחד המניעים להחלטת הממשלה להעביר את היחידות הארציות שלה לירושלים הוא הרצון לבצר את מעמדה של הבירה כמרכז שלטוני. העברת היחידות הארציות עתידה גם להשפיע על כלכלת העיר, כפי שפורט בדברי ההסבר להחלטת הממשלה: תוספת של אלפי משרות, ומאות אלפי מ"ר של מבני משרדים; גידול בתשלומי ארנונה למימון התחזוקה, החינוך והתרבות. על פי הערכת מינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הדיור), מספרם הכולל של עובדי המדינה ביחידות האמורות לעבור לירושלים בהתאם להחלטת הממשלה הוא 3,000 מתוך כ-64,000 עובדי המדינה (לא כולל עובדי מערכת הביטחון) שהם כ-5% מכלל עובדי המדינה.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2012, כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומה. הבדיקה נעשתה באגף תיאום, מעקב ובקרה שבמשרד רה"ם (להלן - אגף תיאום)⁵, במינהל הדיור וברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י). בדיקות השלמה נעשו גם בעיריית ירושלים, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), ברשות החברות הממשלתיות ובמינהל התכנון של משרד הפנים.

הפעולות ליישומה של החלטת הממשלה

מאז חקיקתו של חוק יסוד: הממשלה בשנת 1968, והגם שעל פי חוק היסוד מקום מושבה של הממשלה הוא בירושלים, פועלים משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות ארציות מחוץ לירושלים.

בהחלטת הממשלה, שמטרתה "לבצע העברה הדרגתית של היחידות הארציות של משרדי הממשלה לתחום המוניציפלי של העיר ירושלים", נקבעה הקמת צוות יישום בראשותו של ראש אגף תיאום ובהשתתפות נציגי אגף החשב הכללי ואגף התקציבים שבמשרד האוצר והרל"י (להלן - צוות היישום). צוות היישום החל לפעול ביוני 2007.

לפי החלטת הממשלה הוטל על צוות היישום לבצע את הפעולות הללו: למפות את היחידות הארציות של משרדי הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים, את המבנים שבהם הן שוכנות ואת אופי ההתקשרות להחזקת המבנים (שכירות או בעלות); לבחון חלופות לאכלוס המבנים המתפנים ואת האפשרויות למיקום היחידות בירושלים, וכן לוחות זמנים ומקורות מימון למעבר היחידות. על הצוות הוטל להגיש את עיקרי מסקנותיו לוועדת השרים לענייני ירושלים רבתי⁶ (להלן - ועדת השרים) בתוך 90 יום מיום קבלת החלטת הממשלה. בהחלטת הממשלה נקבע עוד כי אגף תיאום יעקוב אחר יישום החלטה זו וידווח לממשלה על התקדמותה פעמיים בשנה - בתחילת כל שנה אזרחית וסמוך ליום ירושלים.

5 במהלך הביקורת שונה שמו לאגף "פנים, תכנון ופיתוח".

6 בראש ועדת השרים לענייני ירושלים בממשלה ה-31 עמד השר לענייני ירושלים, ובין חבריה היו שר האוצר, השר לביטחון הפנים, השר להגנת הסביבה, שרת החינוך, שר המדע, התרבות והספורט, שר הפנים ושר התיירות. הוועדה הוסמכה לעסוק בעניינים הנוגעים לירושלים, לרבות פיתוחה ורווחת תושביה וכן בעניינים הנוגעים לרשויות "בירושלים רבתי". בממשלה ה-32 עמד ראש הממשלה בראש ועדת שרים זו והיא הוסמכה לעסוק באותם תחומים.

בשנת 1990 קבעה הממשלה כי פרויקט יוגדר כ"פרויקט לאומי" אם הוא בעל מאפיינים אלה: הפרויקט הוא רב-תחומי וקשור ליותר ממשרד ממשלתי אחד; יישומו נמשך פרק זמן ארוך; יש לו השפעה במישור הלאומי; הוא מחייב הקצאת משאבים לטווח ארוך.⁷

פרויקט העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים, שהוא פרויקט רב-תחומי הקשור ביותר ממשרד ממשלתי אחד, הוא על פי מאפייניו "פרויקט לאומי", האמור לתרום גם לחוסנה הכלכלי של ירושלים ולחיזוק מעמדה הסמלי. הוצאתו לפועל של פרויקט כה נרחב מחייבת עבודת מטה יסודית, המביאה בחשבון את הצורך להקצות לפרויקט משאבים ארוכי טווח, לבצע תיאום בין כל הגורמים האחראים ליישום עבודה זו ולקבוע לוחות זמנים לביצועה.

בדוח הפעילות של משרד רה"ם לשנת 2010 הוגדרה עבודת אגף תיאום ככוללת "פרויקטים לאומיים, הדורשים תאום רוחבי בין משרדי הממשלה". בדוח צוין גם כי "האגף אחראי על יישום תכניות ממשלתיות בתחומים אזוריים הנמצאים בראש סדר העדיפויות של ראש הממשלה. במסגרת זו נכללות 'החלטות ממשלה שעניינן... סיוע לחיזוק העיר ירושלים בתחומים כלכליים-חברתיים..."

לא נמצא במערכת הממשלתית גורם כלשהו שנשא באחריות להובלה כוללת ומתואמת של הפעילות ליישום החלטת הממשלה; נמצאו פערים גדולים בין החלטת הממשלה משנת 2007 ובין התכנון והיישום של הפעולות למימושה וכמה נדבכים מרכזיים ביישום החלטת הממשלה טרם סוכמו; לא משרד רה"ם ולא צוות היישום לא הגישו את עיקרי המסקנות של העבודה שנעשתה במהלך השנים לוועדת השרים כנדרש בהחלטת הממשלה, ומאז יוני 2008 לא הגיש אגף תיאום כל דיווח לממשלה בנושא ההתקדמות בביצוע ההחלטה. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

הכנת תכנית ליישום החלטת הממשלה

בהחלטת הממשלה נקבע כאמור, בין היתר, כי על צוות היישום לבצע מיפוי של היחידות הארציות של משרדי הממשלה שמחוץ לירושלים, של המבנים שהן שוכנות בהם ושל אופי ההתקשרות לשימוש בהם, פתרונות לדיור המתפנה, חלופות למיקום היחידות בירושלים, לוחות זמנים ומקורות מימון למעבר היחידות. על הצוות הוטל להגיש את עיקרי מסקנותיו לוועדת השרים. מיפוי יסודי של כל היחידות הארציות של הממשלה המיועדות לעבור לירושלים (להלן - היחידות הארציות) אמור לשמש תשתית לגיבוש פעולות התכנון של הפרויקט ולקבלת החלטות ליישום של החלטת הממשלה.

לצורך המיפוי פנה צוות היישום, לאחר ישיבתו הראשונה שהתקיימה ביולי 2007, אל מנכ"ל משרד הממשלה כדי לקבל מהם מידע מלא על היחידות הארציות או יחידות המטה שלהן מחוץ לירושלים, ואולם רק חלק ממשרדי הממשלה השיבו לפנייה זו. בו בזמן הגיש מנהל מינהל הדיור, החבר בצוות היישום, לראש אגף תיאום דאז הצעה ראשונית למתווה של תכנית אב להעברת היחידות הארציות. מטרת תכנית האב הייתה "לגבש תפרוסת עקרונית של משרדי הממשלה בעיר ירושלים, תוך הצגת מדיניות הדיור הממשלתי וחלופות למיקום פונקציות שונות ברחבי העיר",

7 החלטת ממשלה 244 (תמ/1) מ-9.8.90 מורה להביא כל "פרויקט לאומי" לידיעתו של יו"ר עדת השרים לענייני תיאום ומינהל, כדי שיוכל לשקול אם ראוי לקיים דיון בנושאי הפרויקט ובהשפעותיו. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2010), "העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב", עמ' 119.

וזאת "תוך בחינת השיקולים העירוניים מחד והשיקולים התפעוליים של מנהל נכסי הדיור הממשלתי מאידך".

ואמנם, בדיון באוגוסט 2007 קבע מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי על מינהל הדיור והרל"י לגבש תכנית אב למעבר משרדי הממשלה לירושלים. לצורך הכנת תכנית האב נשכרה בשנת 2008 חברה פרטית לשם איסוף נתונים ממקורות מידע ממשלתיים וגיבוש בסיס נתונים של יחידות הממשלה השונות בירושלים ומחוצה לה. התכנית כללה מיפוי של היחידות הארציות המיועדות להעברה לירושלים.

בתכנית האב, שהוגשה ביוני 2008 (להלן - תכנית האב), נבחנו כמה מתחמים באזורים שונים בירושלים לקליטתן של היחידות הארציות. כמו כן הוגדר לראשונה המונח "יחידה ארצית" (יחידה המרכזת פעילות משרדית ארצית). המיפוי שבתכנית האב כלל כ-95 יחידות ארציות של כ-20 משרדי ממשלה, רשויות סטטוטוריות ויחידות סמך השוכנות מחוץ לירושלים. על פי התכנית, שטח היחידות המיועדות להעברה לעיר הוא כ-130,000 מ"ר.

מסקנות ניתוח הנתונים שנאספו בתכנית האב היו, כי לא אותר היצע של מבנים המאפשר למלא את כל צורכי היחידות הארציות בטווח המידי אך זוהו כמה שטחים זמינים שיכולים לשמש כמה יחידות ארציות. לצורך הגדלת היצע השטחים נדרשת פעילות ממשלתית הכוללת תכנון בין-ארגוני משותף וקידום הקצאת שטחים במתחמים שונים בירושלים לצורכי היחידות, ותכנית עקרונית לפריסה של היחידות ברחבי העיר לפי לוחות זמנים.

תכנית האב כללה המלצה להכין תכנית פעולה שתכלול פירוט של השטחים הזמינים בכל אחד מהמתחמים ותציע פתרונות לכל אחת מהיחידות, לרבות לוחות זמנים. עוד הומלץ לפעול בצוותי עבודה משותפים של מינהל הדיור, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ירושלים להכללת שטחים ליחידות ארציות במסגרת התכנית למתחמי הכניסה לעיר. נמצא כי צוות היישום לא הגיש את עיקרי המלצות תכנית האב או את מסקנותיו לוועדת השרים.

הפעולות לתכנון ביצוע החלטת הממשלה ויישומה בשנים 2009-2012

בביקורת נמצא, כי מאמצע שנת 2009 עד ינואר 2012, דהיינו במשך שנתיים וחצי, לא שב צוות היישום להתכנס, ולא נמצא גורם אחר שפעל לניהול ותכלול פעילויות התכנון והיישום. למעשה עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנת התכנית המפורטת, שנדרשה על פי תכנית האב, כפי שיפורט להלן.

1. בשנת 2009 קיים מינהל הדיור דיונים עם מינהלת הקמת קריות הממשלה ובתי המשפט במשרד האוצר⁸ (להלן - המינהלה), ובמהלכם נבחנו אפשרויות לאכלוס יחידות ממשלה בירושלים. בתחילת שנת 2009 גיבשה המינהלה מסמך הממפה את הביקוש לדיור בירושלים בטווח הקצר, לרבות שטחים ליחידות המועמדות להעברה לעיר עד שנת 2014.

באפריל 2009, לאחר כינון הממשלה ה-32, שוב נערך דיון בנושא תכנית האב בראשות ראש אגף תיאום דאז ובהשתתפות נציגים מאגף תיאום, משרד האוצר ומהרל"י. באותו דיון מסר מנהל

8 מינהלת הקמת קריות הממשלה ובתי המשפט במשרד האוצר מסייעת למינהל הדיור בעבודתו ופועלת לביצוע תכניות רב-שנתיות להקמת קריות ממשלה ובתי משפט בארץ. בראשה עומד סגן בכיר של החשב הכללי במשרד האוצר, והיא מורכבת מכמה חברות ייעוץ וניהול פרטיות.

מינהל הדיור, כי שלב ב' של תכנית האב, הכולל הכנת תכנית פעולה מפורטת לכל יחידה בנוגע למיקום הקבע וקביעת לוחות הזמנים למעבר, טרם בוצע "מאחר וישנם סימני שאלה רבים". המנהל טען כי יש כשלים ביישום החלטת הממשלה, מאחר שדרוש פתרון מערכתי, ו"היחידות השונות [האמורות לעבור לירושלים] אינן משתפות פעולה". בסיכום הדיון הנחתה ראש אגף תיאום דאז את מינהל הדיור להעביר למשרד רה"ם את תכנית האב המעודכנת לאחר השלמות "מול משרד הפנים, האוצר ומינהל מקרקעי ישראל", וקבעה כי יתקיים דיון נוסף לקביעת מנגנונים ואמצעים ליישום החלטת הממשלה, ואליו יוזמנו נציגי אגף התקציבים, נש"ם, מינהל מקרקעי ישראל ומינהל הדיור.

ואכן, ביולי 2009 התקיים דיון נוסף, ובו הציג נציג מינהל הדיור את התכנית שהוכנה על בסיס ניתוח פרטני של היחידות הכלולות בתכנית. לאחר קבלת הערות המשתתפים בסיכום הדיון קבעה ראש אגף תיאום דאז, כי מינהל הדיור יכין מסמך מתוקן על בסיס ההערות, והוא ימליץ על כארבע יחידות שיש לרכז את המאמץ בהעברתן לירושלים. ראש האגף דאז קבעה עוד, כי לאחר קבלת המסמך יבדוק משרד רה"ם עם נש"ם מהו מספר העובדים המדויק ביחידות אלה, ובו בזמן יכין אגף התקציבים מסמך שיפרט את עלות העברת היחידות. כן קבעה ראש האגף דאז כי הדיון הבא יתקיים בתוך חודש וחצי. באוגוסט 2009 סיימה ראש האגף דאז את תפקידה, ובמקומה מונתה ראש האגף שכיהנה בתפקיד במועד הביקורת.

מהאמור עולה כי עד יולי 2009 התקיימו דיונים בהשתתפות נציגי צוות היישום אשר הונחו כיצד לקדם את העברת היחידות הארציות לירושלים. התברר כי מאז הישיבה האמורה במשך כשנתיים וחצי לא הושלמה התכנית המפורטת להעברת היחידות הארציות לירושלים, ולמעשה התהליך שהוחל בו הוקפא.

משרד רה"ם טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012 כי צוות היישום, בראשות ראש אגף תיאום, השלים את עבודת המטה עם סיום הכנת תכנית האב ביוני 2008, ובכך סיים הלכה למעשה את תפקידו, וכי לאחר סיום עבודת הצוות, תפקידו של אגף תיאום, כאמור בסעיף י' להחלטת הממשלה, היה לבצע רק את המעקב אחר יישום ההחלטה.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת משרד רה"ם, שכן בניגוד לתשובתו העלו ממצאי הביקורת כי גם לאחר יוני 2008 המשיך צוות היישום לפעול ליישום החלטת הממשלה ובפועל קיים דיונים בעניין זה כאמור לעיל עד יולי 2009. בדיונים אלה התקבלו החלטות אופרטיביות לצורך המשך הכנת תכנית פעולה מפורטת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם, כי גם אם פרשנותו המילולית להחלטת הממשלה שלפיה צוות היישום סיים את תפקידו כבר ב-2008 היא אפשרית, משתמע ממנה שאין גורם אחד שהופקד על ניהול ויישום הפרויקט. אף לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום מעקב ובקרה על יישום החלטות צוות היישום מיולי 2009 ועד ינואר 2012. זו היא תוצאה המותירה חסר יסודי העלול לפגוע במידה ניכרת ביכולת ליישם את החלטת הממשלה. ויודגש כי אין בכוחו של סעיף י', שעניינו מעקב אחר יישום ההחלטה, כדי למלא את החסר האמור.

2. רק בינואר 2012 שב אגף תיאום במשרד רה"ם להיות מעורב בתהליכי היישום של החלטת הממשלה. בדיון שקיימה ראש האגף בהשתתפות הנציגים מאגף תיאום, מינהל הדיור והרל"י הועלו שוב הקשיים שביישום ההחלטה. מינהל הדיור הציג את הפרויקטים לבנייה בירושלים המיועדים ליחידות ממשלתיות בתוך העיר ומחוץ לה: (א) פרויקט "מגדלי הבירה", ששטחם המתוכנן הוא כ-33,000 מ"ר והם עתידים היו להיות זמינים לאכלוס של כמה משרדי ממשלה בשנת 2012.

(ב) פרויקט ג'נרי 2, שבנייתו (שטרם החלה) צפויה להסתיים בשנת 2017, לאחר המועד שנקבע להשלמת יישום החלטת הממשלה.

נוכח פרק הזמן הניכר שחלף מן הדיון האחרון בשנת 2009 הנחתה ראש אגף תיאום בסיום הדיון בינואר 2012 את מינהל הדיור לעדכן את נתוני המיפוי של היחידות העתידות לעבור לבירה ולמפות את אוכלוסיית העובדים. היא קבעה כי עם קבלת הנתונים "נפנה לאגף התקציבים, לממונה על השכר ולנציבות שירות המדינה" כדי לבחון מחדש "סוגיות אלו". כמו כן הנחתה "לייצר נוסחת מעבר מסודרת הכוללת בתוכה מרכיבי כוח אדם ומרכיבי שכירות". באפריל 2012 העביר מנהל מינהל הדיור לראש אגף תיאום את נתוני המיפוי המעודכנים של היחידות הארציות.

מעבר של עשרות יחידות ממשלתיות לירושלים הוא פרויקט מורכב והשלמתו על פי לוח הזמנים שקבעה הממשלה מחייב פעולה רציפה ומתואמת בין משרדי ממשלה שונים. היעדר רציפות בפעולות שנעשו בשנים 2009-2012 עיכב את קידום התכנית ואת יישום ההחלטה על פי לוח הזמנים שנקבע בה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם כי זה כמה שנים, שבמהלכן היו אמורות להיעשות פעולות נרחבות ליישום החלטת הממשלה, לא היה במערכת הממשלתית גורם כלשהו שנשא באחריות להובלה כוללת ומתואמת ליישומה. למצב זה הייתה השפעה ניכרת על היכולת ליישם את החלטת הממשלה משום מורכבותה והיקפה של התכנית.

מיפוי היחידות הארציות בשנת 2012

נתוני המיפוי שהעביר מינהל הדיור לראש אגף תיאום באפריל 2012 כללו כ-65 יחידות ארציות של כ-20 משרדי ממשלה, רשויות סטטוטוריות ויחידות סמך השוכנות מחוץ לירושלים בשטח כולל של כ-72,200 מ"ר. מסמך זה הועבר ממנהל הדיור גם למשרד מבקר המדינה במאי 2012, בעקבות בקשתו לקבל את מיפוי היחידות הללו. ואולם הביקורת העלתה כי נתונים אלה אינם תואמים את נתוני המיפוי הנכללים בתכנית האב, והם מצומצמים יותר בהיקפם.

בהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הנתונים שבמיפוי זה ובין נתונים שאסף מכל משרדי הממשלה (מלבד משרד הביטחון ומשרד החקלאות) וממקורות נוספים⁹ עולה, כי הוא כולל יחידות ארציות של הממשלה הנמצאות באזור תל אביב והמרכז בלבד. עוד עלה כי המסמך אינו מלא, ואף אינו כולל את כל היחידות הארציות השוכנות בתל אביב. המסמך משנת 2012 גם אינו עדכני ואין מופיעות בו יחידות ארציות חדשות של הממשלה שהוקמו בחמש השנים שחלפו מאז פורסמה החלטת הממשלה ועניינן לא נדון בוועדת החריגים: יחידת האכיפה ברשות התאגידים במשרד המשפטים והאגף לביטחון מים ברשות המים, כפי שיפורט בהמשך.

9 נתונים משלימים התקבלו מנש"ם על יחידות ארציות של הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים, על פי ניתוח התקן של היחידות השונות ומאפייני פעילותן. כמו כן, נערכה השוואה לרשימת יחידות ארציות של הממשלה שגיבשה הרל"י ולמיפוי לא רשמי שעשה גוף חוץ-ממשלתי.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הדיור ולמשרד רה"ם, כי נתוני מיפוי מלאים ומעודכנים של כל יחידות הממשלה הארציות השוכנות מחוץ לירושלים אמורים לשמש תשתית חיונית לביצוע החלטת הממשלה, לרבות ביצוע הערכה כמותית מדויקת יותר של השטח הנדרש ליחידות העתידות לעבור לירושלים ושל מספר עובדיהן. לפיכך על מינהל הדיור לעדכן את מסמכי המיפוי שברשותו.

שטחים זמינים בירושלים לאכלוס היחידות הארציות

כאמור, על פי תכנית האב השטח הנדרש לאכלוס היחידות הארציות הוא כ-130,000 מ"ר. מינהל הדיור פעל בשנים האחרונות להקמתם של מבנים חדשים המיועדים לאכלוס יחידות שונות של משרדי הממשלה, ובכללן היחידות הארציות.

משרד מבקר המדינה העלה כי המבנים האמורים לא ייתנו מענה מלא לצורכי יחידות אלה במועד שנקבע בהחלטת הממשלה, כמפורט להלן:

1. פרויקט מגדלי הבירה: באוגוסט 2012 העביר ממונה הנדסת ניהול ופרוגרמות במינהל הדיור למשרד מבקר המדינה את רשימת היחידות העתידות לאכלס את "מגדלי הבירה" שהמדינה שוכרת בהם משרדים בעבורן, השטחים שיוקצו להן וההערכה של מספר העובדים שיועברו.

ממסמך זה עולה שכ-2,800 מ"ר (כ-8.5%) מכלל השטח - כ-33,000 מ"ר - המיועדים לאכלוס יחידות הממשלה ב"מגדלי הבירה" מיועדים לאכלוס היחידות הארציות. יתרת השטח מיועדת לאכלוס יחידות של משרדי הממשלה השוכנות בירושלים.

2. פרויקט ג'נרי 2: מבנה נוסף בבעלות המדינה המיועד לשימוש משרדי הממשלה, אשר בנייתו באזור קריית הממשלה צפויה להסתיים בשנת 2017. מינהל הדיור מסר למשרד מבקר המדינה כי מכלל שטח הפרויקט - כ-34,000 מ"ר - רק כ-15,400 מ"ר מיועדים לאכלוס יחידות ממשלה שיועברו מתל אביב.

3. תכנית קריית בן גוריון החדשה: בשנים האחרונות מתוכננת הרחבת מתחם קריית הממשלה על שם דוד בן גוריון בירושלים. במתחם מרכזי זה שוכנים כנסת ישראל, בית המשפט העליון ומשרדי הממשלה. ביוני 2012 אושרה להפקדה התכנית לפיתוח המתחם (להלן - תכנית קריית בן גוריון). תכנית זו נועדה לקלוט במתחם יחידות רבות של משרדי ממשלה שיועסקו מאזורים אחרים בעיר ומחוצה לה. על פי התכנית יגדל פי שלושה היקף הבינוי בקריית הממשלה, והשטח הכולל במתחם המיועד לבנייני משרדים חדשים ולתוספת של אגפים בבנייני המשרדים הקיימים יסתכם בכ-340,000 מ"ר. בתכנית זו היו שותפים, בין היתר, המינהל ומינהל הדיור.

מדבריו של מנהל חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה במשרד האוצר בדיון של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בדצמבר 2011 עולה, כי תכנית קריית בן גוריון מיועדת לאפשר את העתקת משרדי הממשלה לירושלים בעשר השנים הבאות, וכי הפרטים הנוגעים ליחידות הארציות ייקבעו במשך השנים בהתאם לקצב המימוש.

מן האמור עולה, כי השטח שהקצה מינהל הדיור להעברת היחידות הארציות עד שנת 2017 הוא 18,200 מ"ר - רק כ-15% מהשטח הנדרש להעברתן של כל היחידות הארציות (130,000 מ"ר). אשר לתכנית קריית בן גוריון החדשה, הנמצאת בשלבי תכנון מתקדמים - מיזם זה עתיד להסתיים רק בעוד שנים רבות. לפיכך יישום החלטת הממשלה במסגרת תכנית זו יגרור בהכרח לעיכוב של שנים בהעברתן של היחידות הארציות לירושלים.

קביעת מסגרת תקציבית ומקורות מימון

על פי החלטת הממשלה על צוות היישום לבחון את מקורות המימון למעבר היחידות הארציות. בדברי ההסבר להחלטה נכתב, כי התקציב לביצועה יהיה "ממקורות המימון של המשרדים או הגופים הרלוונטיים, חלף התקציב הקיים כיום. כמו כן, מוסמך צוות היישום להמליץ לוועדת השרים על מקורות מימון נוספים לנושא".

1. תכנית האב קבעה שנדרשת תוספת ממשית של שטחים בירושלים לאכלוסן של היחידות הארציות. העברתן של יחידות בהיקף כה נרחב מחייבת הערכה כלכלית של עלויות הבינוי של נכסים ועלויות תשלום שכר דירה או דמי שימוש בנכס, עלויות מעבר חד-פעמיות ועלויות שוטפות. מן הצד השני יש להביא בחשבון בהערכה הכלכלית את עלויות הדיור הנוכחי מחוץ לירושלים שייחסכו עקב המעבר, וכן הכנסות הנובעות ממכירת נכסים והשכרתם. על בסיס ההערכה הכלכלית ניתן לקבוע את החלק בתקציב שבו יידרשו משרדי ממשלה לשאת לשם מימון הוצאות המעבר של יחידותיהם, ואת חלקן של משרד האוצר, אם יידרש לסייע במימון. אומדן תקציבי צריך להיעשות על בסיס תכנון מקומן של היחידות שיועברו ומאפייני ההתקשרות לשימוש בנכס (שכירות או בעלות). על התכנון התקציבי להיות רב-שנתי ולהתבסס על הגדרת צרכים, תפוקות נדרשות הניתנות למדידה, אבני דרך, מקורות מימון ולוחות זמנים ברורים. כל אלו יאפשרו להפיק את התועלת המרבית מן החלופות שייבחנו בעבודת המטה¹⁰.

ביוני 2008, כשנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, נערך דיון בהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם דאז ונציגים ממינהל הדיור ומאגף תיאום, ובו סוכם כי מינהל הדיור יכין דוח בנושא היכולת התקציבית של המשרדים ליישם את תכנית המעבר לירושלים.

בספטמבר 2008 הכינה חברה פרטית עבור מינהל הדיור מסמך כלכלי אשר נועד לנתח את העלות של העברת משרדי הממשלה לירושלים. במסמך הוצגו העלויות החד-פעמיות והעלויות השוטפות של העברת היחידות הארציות לירושלים, והודגש בו כי נתונים אלה הם "אינדיקטיביים בלבד", ויהיה צורך לחשבם באופן פרטני לכל נכס. מעיון במסמך עולה, שניתוח עלויות המעבר חל רק על הוצאות בגין מעבר לדיור בשכירות ואינו כולל עלויות בגין בניית מבנים. לפי החישוב, העלויות השוטפות¹¹ מסתכמות ב-71 מיליון ש"ח לשנה ועל כך יש להוסיף הוצאות חד-פעמיות¹² בסך 51 מיליון ש"ח. עוד עולה מהעיון במסמך כי הוא לא כלל גם את העלויות בגין העברת העובדים (ראו להלן בפרק על "היערכות למעבר עובדים לירושלים").

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), "דוח על ייזום ופיתוח של פרויקטים בתחום התשתית", עמ' 3.

11 הוצאות שוטפות כוללות הוצאות החזקת מבנה, חשמל, מים וכד', הוצאות ביטחון, חניה וארנונה.

12 הוצאות חד פעמיות כוללות הוצאות על העברת הציוד, רכישת רהיטים, תקשורת וניהול הפרויקט.

התברר כי עד ספטמבר 2008, קיים צוות היישום פעולות לבחינת מקורות המימון למעבר היחידות. אולם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה הכנת התכנית הפרטנית ליישום החלטת הממשלה ועל כן לא הושלם אף ביצוע אומדן עלות הבנייה של נכסים עבור היחידות הארציות. כמו כן טרם סוכם מאילו תקציבים ימומנו הוצאות הבנייה ועלויות המעבר - תקציבי המשרדים או גם ממקורות נוספים.

אגף התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012, כי המימון של ביצוע החלטת הממשלה צריך לבוא מתקציבי המשרדים. לפיכך, לאחר שתגובת תכנית יישום כוללת למשרדי הממשלה, יהיה על המשרדים למצוא בתקציבם את המקורות ליישום המעבר לירושלים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף התקציבים כי גם אם הפרויקט של מעבר יחידות הממשלה לבירה צריך להיות ממומן מתקציבי משרדי הממשלה עצמם, יש להכין תכנית מפורטת שתאמור את עלויות המעבר ביחס ליכולת המשרדים לממן מתקציבם.

2. למרות עמדת אגף התקציבים, כי מימון הפרויקט צריך להיעשות מתקציבי משרדי הממשלה, נמצאו מקרים בהם היעדר מקורות למימון הוצאות המעבר מתוך תקציבי המשרדים עיכב את השלמת המעבר כפי שיודגם להלן:

יחידת המחשוב של משרד התחבורה, השוכנת בנכס שבבעלות המדינה בחולון ששטחו כ-1,300 מ"ר, ביקשה מוועדת החריגים לפטור אותה מחובת המעבר לירושלים ולאפשר לה לעבור לבניין השירות המטאורולוגי בבית דגן. עניינה של יחידת המחשוב נדון ארבע פעמים בשיבות ועדת החריגים. בשיבת הוועדה באוקטובר 2008 הוחלט שמשרד התחבורה יגיש לוועדת החריגים עד סוף נובמבר 2008 מסמך מנומק ובו תכנית עבודה לביצוע מעבר יחידת המחשוב לירושלים בתוך שלוש שנים. במסמך מאוקטובר 2010 שהכינה חברה פרטית עבור מינהל הדיור, נבחנו החלופות לאכלוסה של יחידת המחשוב של משרד התחבורה. ניתוח החלופות הכלכליות העלה כי חלופות הדיור בירושלים ובבית דגן הן הזולות ביותר.

בדיון נוסף בעניינה של יחידת המחשוב באוקטובר 2010 קבע מנכ"ל משרד רה"ם דאז, כי מאחר שהמעבר לירושלים יאלץ את משרד התחבורה לשלם יותר ממה ששילם קודם לכן, תותנה העברת יחידת המחשוב לירושלים בכך שאגף התקציבים ישתתף בשיעור של 50% מעלויות המעבר לירושלים.

נמצא כי רק בינואר 2011, הסכים אגף התקציבים לסייע במימון של עד 50% מסך עלויות המעבר של יחידת המחשוב לירושלים. בעקבות כך החליטה ועדת החריגים כי יחידת המחשוב תעבור למקום מתאים בירושלים שימצא מינהל הדיור. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הועברה יחידה זו לבירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמא זו מלמדת כי פירוט מרכיבי העלויות ואומדן וקביעת תכנית תקציבית מפורטת למשרדים שיחידותיהם עתידות לעבור לירושלים הם תנאי הכרחי ליישום החלטת הממשלה. ואולם כפי שהעלתה הביקורת, לא הוכנה תכנית כזאת, ועל כן אין כל ודאות שתקציבי המשרדים יכולים להיות מקור מימון עיקרי להשלמת המעבר.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי קביעת נוסחה תקציבית כללית למעבר המשרדים פירושה שינוי סדרי העדיפויות התקציביות של הממשלה, והיא עלולה להביא לידי עומס על תקציב המדינה, בניגוד לכוונת הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם, כי עליו לקיים עבודת מטה בתיאום עם משרד האוצר ובמסגרתה להשלים, בראש ובראשונה, את מיפוי היחידות ואת תכנון שיבוץ במבנים בירושלים, ולאמור את עלויות המעבר בהתאם לכך. אם יימצא כי הערכת המקורות התקציביים האמורה תיצור חוסר איזון תקציבי כולל, יש להביא את הנושא להכרעת הממשלה.

עוד ציין משרד רה"ם בתשובתו כי לדעתו החלטת הממשלה היא הצהרתית בעיקרה, שכן אינה מקנה אמצעי אכיפה אפקטיביים נגד יחידות שאינן מעוניינות לשתף פעולה וליישם את ההחלטה; כמו כן היא אינה מקצה משאבים ייעודיים ואינה מעניקה כלים לביצועה; ההחלטה אף אינה מביאה בחשבון את המחסור החמור בהיצע של משרדים בירושלים ואת מחירי הנדל"ן שהאמירו במהלך השנים שלאחר קבלת ההחלטה.

משרד מבקר המדינה שולל פרשנות זו של החלטת הממשלה. החלטה זו של הממשלה, ככל החלטת ממשלה אחרת, היא מחייבת כל עוד לא שונתה, ויש לפעול ליישומה. העמדה הרואה בה החלטה הצהרתית מתעלמת מהפן היישומי שלה ומצמצמת את תחולתה. עמדה זו אף אינה מתיישבת עם הפעולות שביצע משרד רה"ם עצמו ליישום ההחלטה בשנים 2008 ו-2009 ובשנת 2012. לדעת משרד מבקר המדינה, אם לטעמו של משרד רה"ם החלטת הממשלה אינה מקצה משאבים ואמצעי אכיפה, מן הראוי כי יציע חלופות להתמודדות עם פערים אלו, יציגן לממשלה ויציע לה לבחון את החלטתה.

היערכות למעבר עובדים לירושלים

1. העברה יזומה של יחידות ארציות של הממשלה מעיר לעיר בהיקף נרחב, כרוכה בכמה אתגרים, ובהם העברתם של העובדים המועסקים בהן לירושלים. הטיפול בהעברת העובדים מחייב לייחד תשומות זמן לתכנון, להתארגנות, לתיאום ציפיות ולהיערכות שנועדו להקל את מעבר העובדים, ולצמצם את אי-הוודאות ואת הסיכון לסכסוכים בתחום דיני העבודה, בין היתר כדי לוודא שלא ייפגעו שכרם ותנאי עבודתם.

בהחלטת הממשלה לא נקבעו הוראות בנוגע לסוגיית העברתם של עובדים המועסקים ביחידות הארציות של הממשלה והמיועדים, לפחות חלקם, לעבור עם יחידותיהם לירושלים.

(א) סוגיית העברת העובדים התעוררה כבר באוגוסט 2007, בעת שוועדת החריגים דחתה את בקשת משרד התחבורה לפטור ממעבר את אחד מאגפיו. הוועדה הטילה על מינהל הדיור ועל משרד התחבורה לגבש תכנית עבודה שתכלול "לוח זמנים להעברה לירושלים, הגדרת פתרון הביניים עד המעבר והמענה לעובדי[ם]".

(ב) בדיון שהתקיים בנובמבר 2007 בין מינהל הדיור ובין הרל"י בנושא מעבר היחידות הארציות לירושלים הסכימו כל המשתתפים כי הסוגיה המרכזית המצריכה טיפול היא "בעיית מעבר העובדים לירושלים". כך גם נכתב במכתבו של ממלא מקומו של מנכ"ל הרל"י למנכ"ל משרד רה"ם דאז, שבו הוצע לקדם את הטיפול בנושא בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.

(ג) בדצמבר 2007 קיים צוות היישום דיון בהשתתפות נציגי נש"ם ויו"ר הסתדרות עובדי המדינה בנושא העברת העובדים. בסיכום הדיון הוחלט כי כל יחידה תקבל את הטיפול המתאים לה

סמוך למועד העברתה לירושלים, תוך שימוש בכלים הקיימים בנש"ם, ואם יהיה צורך בכך גם בכלים נוספים.

ואולם סוגיית העברת העובדים והצורך להסדירה שבו והועלו בעבודת צוות היישום. כך למשל, במכתב של אגף התקציבים ממרץ 2009 שבו צוין כי, "החסם המרכזי בפני העברת משרדי הממשלה לירושלים הינו התנגדות העובדים למהלך והסכנה לסכסוכי עבודה שיפגעו בעבודת המשרדים".

גם מנהל חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה במשרד האוצר עמד על הקשיים הכרוכים בהעברת העובדים בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2011. הוא ציין כי הנושא מחייב היערכות מוקדמת בשיתוף נש"ם והממונה על השכר, שכן היעדר שיתוף פעולה והתנגדויות של העובדים המיועדים לעבור מעכבים במקרים רבים את התקדמות המהלך ואת השלמתם של ביורור הצרכים והסדרת נושא העתקת היחידות הארציות לירושלים.

בדיון בינואר 2012 בחנה ראש אגף תיאום מחדש את "החסמים ליישום החלטת הממשלה" וציינה כי הראשון שבהם הוא "מציאת פתרונות מתחום דיני העבודה לגבי עובדים, שיאלצו לשנות את מקום עבודתם עקב העתקתו לירושלים". סוכם כי יש צורך לשתף בתהליך זה את אגף התקציבים, את הממונה על השכר ואת נש"ם, כדי למצוא פתרונות הולמים לסוגיה ולגבש נוסחת מעבר מסודרת, הכוללת, בין היתר, מרכיבים הנוגעים לכוח אדם.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה הציגו משרד רה"ם, נש"ם והממונה על השכר במשרד האוצר את עמדתם, ולפיה המתכונת המתאימה להתמודדות עם סוגיית מעבר העובדים לירושלים היא ניהול משא ומתן נפרד עם כל יחידה בעת שיגיע מועד העברתה.

מנהל חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה במשרד האוצר, הסביר בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי בהיעדר היערכות והתערבות מוקדמת של הגורמים השונים האמורים לפעול בנושא העברת העובדים "מתגלגלת סוגיה זו לפתחנו". הוא הוסיף, כי מינהל הדיור נאלץ לפעול במסגרת הכלים והאמצעים העומדים לרשותו להבטיח את מעבר העובדים במטרה למנוע כפל עלויות ולמזער את הנזק הנגרם.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שהצורך במציאת פתרונות הולמים לבעיית מעבר העובדים לירושלים הועלה כבר בשנת 2007 גם על ידי גורמים במשרד האוצר, לא בוצעה בנש"ם עבודת מטה לבחינה והערכה של דרכי ההתמודדות הראויות עם כל הסוגיות הכרוכות במעבר מבחינת יחסי העבודה, כפי שפורטו לעיל.

2. על פי תכנית מינהל הדיור אמורה אחת מיחידות משרד רה"ם השוכנת בתל אביב להעתיק את משרדיה לבנייני מגדלי הבירה בירושלים, שאכלוסם החל בדצמבר 2012 ונמשך בחודשים ינואר ופברואר 2013. הועלה כי גם לאחר השלמת המבנה והתחלת תשלום דמי השכירות בעבור המשרדים מונעת התנגדות העובדים את מעבר היחידה. להלן הפרטים:

המועד הראשון שנקבע להעברת היחידה למגדלי הבירה היה שלהי דצמבר 2012. התברר כי במרץ 2013 טרם החל המעבר. על פי מכתבה של ראש היחידה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, הסיבות העיקריות לעיכוב הן אי-סיום עבודות הכנת השטח שהוקצה לצורכיהם של משרדי היחידה, וכן אי-סיומו של המשא ומתן בין נש"ם והממונה על השכר ובין נציגי העובדים בנושא תנאי העובדים במעבר מתל אביב לירושלים.

בתחילת מרץ 2013, לאחר חודשים של הכנת שתי הקומות שהוקצו ליחידה זו, והמשא ומתן בנושא מעבר העובדים שהתנהל בשנה האחרונה, פנה יו"ר הסתדרות עובדי המדינה לנש"ם ולסגן ראש היחידה בבקשה לדחות את המעבר המתוכנן, כדי לאפשר לנציגות העובדים לפנות לשר שיהיה

ממונה על יחידה זו, "ולבקש שיבטל את המעבר [של היחידה] לירושלים ובכך להימנע מהוצאת צווי מניעה למעבר ולמאבק משפטי של העובדים בהחלטה".

3. כדי למנוע דרישות ותביעות של עובדים שיתקבלו ליחידות העתידות לעבור לירושלים, יש לכלול במכרזי קבלת העובדים ובהסכמי העבודה עמם תנאי מפורש בנוגע לאפשרות של מעבר עתידי לירושלים, כבר בשלב של המכרזים לגיוס עובדים חדשים ובהסכם ההעסקה שנחתם אתם. בדיון של צוות היישום שהתקיים באפריל 2009 ציינה נציגת נש"ם כי "כאשר בעתיד תהיה רשימה מוסכמת של היחידות המיועדות לעבור לירושלים, הנציבות תכניס במכרזים השונים הערה כי היחידות ... עתידות לעבור לירושלים".

בדיוני ועדת החריגים מיולי 2009 ומאוקטובר 2010 אף קבע מנכ"ל משרד רה"ם דאז, בנוגע לכמה יחידות ארציות של משרדי הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים¹³, כי להסכם ההעסקה של העובדים יוסף סעיף הקובע כי "מקום העבודה העתידי יהיה בירושלים".

הביקורת העלתה כי על אף האמור לעיל, עד תום שנת 2012 רק להסכם ההעסקה של יחידה ארצית במשרד רה"ם המיועדת לעבור לירושלים הוכנס סעיף העסקה בנוסח כזה. גם במכרזים לגיוס עובדים של נש"ם ליחידות השוכנות מחוץ לירושלים וצפויות לעבור אליה אין אזכור של מקום העבודה העתידי.

משרד רה"ם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל משרד רה"ם לדורותיהם הנחו בביורור לפעול לשינוי הסכמי ההעסקה ונוסחי המכרזים, כך שיכללו את האפשרות למעבר לירושלים בעתיד.

סוגיית מעבר העובדים היא סוגיה מורכבת. משום כך משרד מבקר המדינה מעיר כי מיזם שעניינו העברה, ולו הדרגתית, של כ-3,000 עובדים מעיר לעיר מחייב את נש"ם להציג מודל מאורגן ומותאם של פתרונות לסוגיה של מעבר העובדים. גם אם הטקטיקה המתאימה במקרים כגון אלה היא לקיים משא ומתן נפרד עם כל יחידה העומדת לפני מעבר, נדרשת היערכות מערכתית המגובה בעבודת מטה סדורה לבחינת כל ההיבטים הנוגעים לעניין.

ראוי כי משרד רה"ם ונש"ם יקיימו עבודת מטה כוללת לבחינת כלל העניינים הנוגעים לסוגיית יחסי העבודה ומעבר העובדים לבירה, ובמסגרתה יקבעו עקרונות ליישום ופתרונות פרטניים לקשיים הצפויים בעתיד בנושא זה. כמו כן על נש"ם לוודא שבמכרזי קבלת העובדים ובהסכמי העבודה עמם תיכלל הודעה מפורשת על האפשרות למעבר עתידי לירושלים.

מעקב ודיווח במהלך יישום ההחלטה

כאמור, נקבע בהחלטת הממשלה כי אגף תיאום יעקוב אחר יישום החלטה זו וידווח לממשלה על התקדמותה פעמיים בשנה - בתחילת כל שנה אזרחית וסמוך ליום ירושלים.

13 מדובר ביחידות הארציות האלה: המשרד לענייני מיעוטים, ועדת ההיגוי בנושא רעידות אדמה של משרד ראש הממשלה והרשות לספורט מוטורי של משרד התרבות והספורט.

לקראת דיון שהתקיים בממשלה ביוני 2008 הכין אגף תיאום מסמך המציג את הפעולות שנעשו ליישום החלטת הממשלה, וכן פירוט החלטותיה של ועדת החריגים בנוגע לבקשותיהן של יחידות הממשלה השונות.

הביקורת העלתה כי מאז יוני 2008 אגף תיאום לא הגיש לממשלה כל דיווח בנושא ההתקדמות בביצוע ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם כי נדרש לקיים מעקב ודיווח לממשלה אחת לחצי שנה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. כך יוכל אגף תיאום לבחון את קצב ההתקדמות של הגורמים השונים המעורבים בפעילות ליישום החלטת הממשלה בשלביה השונים. הדיווח העתי לממשלה גם יאפשר לה לקיים הערכת מצב לגבי החסמים והקשיים שבדרך ולגבי הצורך בקבלת החלטות שיסייעו להתגבר עליהם. הערת משרד מבקר המדינה מקבלת משנה תוקף לנוכח הפערים הניכרים ביישום ההחלטה לאורך השנים. מוצע כי הממשלה תקיים בחינה והערכת מצב עדכנית בעניין זה, עקב הקשיים שעלו בקידום הפעולות ליישום ההחלטה.

משרד רה"ם השיב, כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה על היעדר הדיווח לממשלה, וכי נושא זה יתוקן לאלתר.



ממצאיו של פרק זה מצביעים על פערים גדולים בין החלטת הממשלה משנת 2007 בדבר העברת היחידות הארציות לירושלים עד שנת 2015, ובין התכנון, הניהול והיישום של הפעולות למימושה. זה כמה שנים, שבמהלכן היו אמורות להיעשות פעולות נרחבות ליישום ההחלטה, לא היה במערכת הממשלתית גורם כלשהו, כגון משרד רה"ם, שנשא באחריות להובלה כוללת ומתואמת של פעולות אלה. למצב זה הייתה השפעה ניכרת על היכולת ליישם את ההחלטה משום מורכבותה והיקפה של התכנית. הנושאים שבהם נמצאו פערים הם איתור השטחים לאכלוס היחידות בירושלים, קביעת מקורות המימון של עלויות המעבר על מרכיביהן השונים, פתרונות לסוגיית העברת העובדים והמעקב והדיווח על יישום החלטת הממשלה. לא משרד רה"ם ולא צוות היישום לא הגישו לוועדת השרים את עיקרי המסקנות של העבודה שנעשתה במהלך השנים, כנדרש בהחלטת הממשלה, והממשלה לא קיבלה החלטות נוספות בעניין זה. במועד סיום הביקורת לא נמצאה תכנית מפורטת וכת ביצוע ליישום העברת היחידות הארציות לבירה, וכמה נדבכים מרכזיים ביישום החלטת הממשלה טרם סוכמו.

פערים רחבים ועמוקים אלו מחייבים את הגורמים הרלוונטיים לבצע הערכת מצב כוללת ולגבש תכנית יישום מפורטת ומעודכנת כדי להשיג את המטרות שקבעה הממשלה. אין זה מן הנמנע כי המצב יחייב את גורמים אלה לשוב לממשלה ולשתפה בתוצאות של הערכת המצב, כדי שתבחן את הצורך בעדכון החלטתה משנת 2007.

פעולותיה של ועדת החריגים למתן פטור מחובת המעבר לירושלים

החלטות ועדת החריגים בנושא יחידות ארציות שונות

לצד הקמתו של צוות היישום קבעה החלטת הממשלה כאמור כי תוקם ועדת חריגים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, והיא תוסמך לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים או לתת להם ארכה לביצוע ההעברה, על פי בקשת המנכ"לים של המשרדים הנוגעים בדבר. בהתאם להחלטת הממשלה, הוסמכה ועדת החריגים לקבוע כי ליחידה ארצית יש זיקה לאזור הגאוגרפי שבו היא נמצאת, ולכן אין מקום להעבירה לירושלים; סמכות נוספת של הוועדה היא לאשר את הכנתם של חוזים חדשים לשכירות או לשיפוצים או לבנייה של יחידות ארציות של הממשלה מחוץ לירושלים. הממשלה קבעה כי על החלטותיה של ועדת החריגים להתקבל פה אחד, ואם יתגלעו חילוקי דעות בין חבריה יכריעו בהם ראש הממשלה ושר האוצר.

מאז התקבלה החלטת הממשלה ועד מועד סיום הביקורת דנה ועדת החריגים בכ-40 בקשות של כ-30 יחידות של הממשלה. חלק מהן בקשות חוזרות, מקצתן אף הוגשו שלוש או ארבע פעמים, אף לאחר שוועדת החריגים כבר קיבלה החלטה בעניינן.

ועדת החריגים נענתה לבקשותיהן של שמונה (כ-27%) מהיחידות הארציות שהגישו בקשה לקבלת פטור מחובת המעבר. כמו כן דחתה ועדת החריגים בקשות של חמש (כ-17%) יחידות ארציות וקבעה כי עליהן לעבור לירושלים לאלתר, וכי הן ישוכנו במבנים שיאתר מינהל הדיור. אשר ליתר הבקשות, כ-18 במספר, התנתה הוועדה את מתן הארכה לביצוע ההעברה בכך שהיחידות, מינהל הדיור או גורמים ממשלתיים אחרים יבצעו פעולות שהטילה עליהם לבצע עד המעבר. במסגרת מילוי אותן הוראות נדרש לעתים מינהל הדיור לספק פתרונות לבעיית המקום שבו ישוכנו יחידות הממשלה מחוץ לירושלים עד המעבר, לסכם את ההשפעות של מעבר היחידה לירושלים או לבחון את היתכנות המעבר, תוך הצגת חלופות לשיכון היחידות.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותה של ועדת החריגים, את אופן יישום החלטותיה ואת המעקב אחר ביצוען; להלן ממצאי בדיקתו:

1. בהחלטת הממשלה נקבע כי מינהל הדיור לא יאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות, לשיפוצים או לבנייה ליחידות ארציות של משרדי הממשלה שאינן שוכנות בתחומי העיר ירושלים, אלא באישור ועדת החריגים. כמו כן נאמר בה כי בכל החלטת ממשלה בדבר הקמת גוף או יחידה חדשים ייקבע שמקום מושבם יהיה בירושלים, אלא אם כן החליטה הממשלה במפורש לשכנם במקום אחר. תכליתה של החלטה זו למנוע, החל במועד פרסומה, את הקמתן של יחידות ממשלתיות חדשות מחוץ לירושלים, אלא אם כן קיבלו אישור מפורש לכך מוועדת החריגים.

הביקורת העלתה כי על אף האמור לעיל הוקמו שתי יחידות ארציות מחוץ לירושלים לאחר מועד פרסום החלטת הממשלה, בלא שהדבר הובא לאישורה של ועדת החריגים: יחידת האכיפה ברשות התאגידים במשרד המשפטים והאגף לביטחון מים ברשות המים במשרד האנרגיה והמים.

מינהל הדיור ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הקצאת השטחים ליחידות משרד המשפטים מחוץ לירושלים נעשתה ללא ידיעתו, וכי כאשר משרד מקים יחידה חדשה ואינו נזקק לדיור בעבורה, אלא משכן אותה במבנה קיים שלו, אין מינהל הדיור מעורב בכך. המינהל הוסיף כי

הגורמים המוסמכים לאשר הקמת יחידות חדשות צריכים להתנות את האישור להקמת יחידה ארצית בכך שמקום מושבה יהיה בירושלים.

מנכ"ל משרד רה"ם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מינהל הדיור פועל כ"שומר סף" ומפנה יחידות ארציות לוועדת החריגים. יחידה ממשלתית הבוחרת שלא לעבור במסלול זה, האחריות מוטלת עליה ישירות, וגם על אגף החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, כאמור בהחלטת הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה לפי החלטת הממשלה על מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש ועדת החריגים, להנחות את משרדי הממשלה להפנות לוועדת החריגים את כל היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, שאינן נכללות בין החריגים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ושעניינן טרם נדון בה.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2013 כי במועד הקמת יחידת האכיפה בשנת 2010 נעשו ניסיונות לאתר עבורה דיור מתאים ומשלא נמצאה דרך להגדלת שטחי משרדי רשות התאגידים, נאלץ המשרד לתת פתרון דחוף ושיכן את היחידה בבניין של משרד המשפטים שבו ממוקמת שלוחת רשות התאגידים בתל אביב.

רשות המים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 כי בכוונתה להגיש לוועדת החריגים בקשה רשמית לאשר ליחידות מסוימות של הרשות להמשיך לפעול מחוץ לבירה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים ולרשות המים כי היה עליהן לפנות מבעוד מועד לוועדת החריגים ולהגיש בקשה להקמת היחידות האמורות מחוץ לבירה.

2. כאמור, בהחלטת הממשלה נקבע כי מינהל הדיור לא יאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות ליחידות ארציות של משרדי הממשלה שאינם בתחומי העיר ירושלים, אלא באישור ועדת החריגים.

בביקורת נמצאו כמה מקרים שבהם אישר מינהל הדיור לחדש חוזי שכירות או איתר דיור חלופי לכמה יחידות ארציות של הממשלה שלא בתחומי העיר ירושלים, בלי שביקש את אישורה של ועדת החריגים לכך.

מינהל הדיור השיב על ממצאי הביקורת באמרו, כי הדיור הזמני עבור אחת מיחידות אלה אושר מאחר שהליך איתור הדיור בירושלים לא נשא פרי "לאור העדר היצע שטחי משרדים בירושלים". המינהל הוסיף כי כל עיכוב בפינוי היחידה היה גורם נזק כספי ניכר. אשר ליחידות שאישר את הארכת חוזי השכירות שלהן השיב המינהל, כי אינו יכול שלא להאריך חוזי שכירות או להמשיך לשלם לבעלי בתים פרטיים שמשרד ממשלתי ממשיך לשכון בנכסיהם. לפיכך, לא נותרה לו ברירה אלא להאריך חוזים לתקופות קצרות גם בדיור מחוץ לירושלים.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדיור, כי בהתאם ללשונה הברורה של החלטת הממשלה, עליו להפנות לוועדת החריגים את עניינה של כל יחידה ארצית לצורך קבלת אישורה לקבלת דיור חלופי או להארכת תקופת השכירות שלה מחוץ לירושלים, וזאת זמן סביר לפני תום תקופת השכירות.

נוכח הממצאים הודיע מנכ"ל משרד רה"ם בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בישיבתה הקרובה של ועדת החריגים יגדיר במדויק את התפקידים והסמכויות של כל אחד מחברי הוועדה, כדי שכל סוגיה הקשורה לדיור מחוץ לירושלים תובא להחלטתה.

3. הביקורת העלתה כי מכלל הוראותיה של ועדת החריגים בדבר מעבר מידי לירושלים או בדבר דחיית מועד המעבר - רק הוראות אחדות יושמו או צפויות להיות מיושמות במסגרת התכניות הקרובות לאכלוס יחידות ממשלתיות בירושלים, כפי שיודגם להלן:

(א) המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים: יחידת המפקח הארצי על הבחירות שוכנת בכפר סבא. בסיכום דיון מפברואר 2012 בערר שהגיש מנכ"ל משרד הפנים על החלטה קודמת של ועדת החריגים, קבעה הוועדה, כי ניתן לדחות את המועד למעבר היחידה לירושלים עד לאחר הבחירות למועצות האזוריות בסוף שנת 2012, וכי חוזה השכירות בכפר סבא יוארך עד למועד המעבר.

במרץ 2012 פנה שר הפנים לוועדת החריגים בבקשה לדחות את מימוש החלטת הוועדה בדבר המעבר לירושלים עד לשנת 2014. מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 עלה, כי בדיון בוועדת החריגים בדצמבר 2012 הוחלט שיחידת המפקח הארצי על הבחירות תועבר לירושלים במהלך הרבעון הראשון של שנת 2014.

על אף האמור, במועד סיום הביקורת טרם נקבע המקום שאליו תעבור היחידה, וטרם נקבע מועד המעבר.

מינהל הדיור ציין בתשובתו, כי על אף פניות חוזרות ונשנות למשרד הפנים עדיין לא נמצא מבנה מתאים ליחידה בירושלים.

משרד הפנים ציין בתשובתו, כי על אף דיונים שקיימו נציגי המשרד עם מינהל הדיור, טרם הועברה אליו הצעה מתאימה לאכלוס היחידה.

(ב) המטה למעברי גבול יבשתיים, משרד האוצר: המטה למעברי גבול יבשתיים שוכן בנתניה. בדיון ביולי 2009 דחתה ועדת החריגים את בקשת המטה לפטור אותו מחובת המעבר לירושלים וקבעה כי מינהל הדיור יאתר עבורו בירושלים שטח שיתאים לצרכיה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא נקבע מועד להעברתו של המטה לבירה.

מינהל הדיור השיב למשרד מבקר המדינה, כי תנאי הכרחי לאיתור מבנה בעבור יחידה בירושלים הוא קבלת התחייבות תקציבית לכיסוי העלויות שלו. כיוון שבמקרה האמור לא קיבל מינהל הדיור התחייבות תקציבית הוא לא יכול היה להמשיך את טיפולו בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדיור, כי במקרה מעין זה היה עליו להשיב את העניין לוועדת החריגים, כדי שתוכל לנקוט פעולה ליישום החלטתה.

(ג) היחידות הארציות של משטרת ישראל: ועדת החריגים דנה באוגוסט 2007 בבקשתה של אחת מיחידותיה הארציות של המשטרה ששכנה בלוד להעבירה לבית דגן. בישיבה זו נקבע כי מינהל הדיור, הרל"י והמשטרה יגבשו תכנית אב להעברת כל יחידות המטה הארצי לירושלים. בדיון של ועדת החריגים שהתקיים בינואר 2008, הטיל מנכ"ל משרד רה"ם דאז

על המשטרה להציג בתוך חודש ממועד הדיון תכנית לפריסה כוללת של יחידותיה הארציות ואת תכנית העברתן לירושלים.

באפריל 2008 הביא שוב מנהל מינהל הדיור לידיעת אגף תיאום, כי על אף החלטות ועדת החריגים טרם העבירו לעיונו נציגי המשטרה את התכנית למעבר לירושלים כמובטח, וכי נציגי המשטרה מסרבים לדון בהעברת יחידותיהם לירושלים. גם בדוחות המציגים את מצב הטיפול בהחלטות ועדות החריגים שהגיש מינהל הדיור לאגף תיאום בינואר וביוני 2009 צוין כי עקב היעדר שיתוף הפעולה של המשטרה עם מינהל הדיור בכל הנוגע להעברת יחידת ראש אגף התנועה לירושלים, הקפיא מינהל הדיור את הטיפול באיתור פתרון דיור בעבור אותה יחידה. גם בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מינהל הדיור כי הוא נמנע מלהציע ליחידות הארציות של המשטרה פתרונות דיור מחוץ לירושלים.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2013, כי "עד היום משטרת ישראל לא קיבלה מידע בנושא" ממנהל הדיור. המשטרה מסרה עוד, כי ראש אגף התקציבים במשטרה הנחה לקיים בדיקה מחודשת בנוגע להשפעות הארגוניות של המעבר לירושלים.

נמצא כי, בארבע השנים שעברו מאז פנה מינהל הדיור לאגף תיאום, לא נדרשו שוב אגף תיאום או ועדת החריגים לנושא העברת יחידותיה הארציות של משטרת ישראל לירושלים.

(ד) אגף מערכות מידע וענ"א, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה¹⁴: בסיכום הדיון בוועדת החריגים בינואר 2008 בבקשת האגף (להלן - יחידת מערכות המידע), ששכנה בתל אביב, לפטור אותו מחובת המעבר לירושלים נקבע, כי הבקשה נדחתה, וכי "היחידה תועבר לירושלים בטווח המיידית". במרץ 2008 הודיעה ראש אגף תיאום דאז לסמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), כי בעקבות חוות דעתו של מינהל הדיור אישר מנכ"ל משרד רה"ם לאגף להישאר במבנה הקיים בתל אביב שלוש שנים נוספות. בשנים אלו ייערך האגף למעבר לירושלים בתיאום עם מינהל הדיור. כשנה וחצי לאחר מכן, ביוני 2009, כתב הממונה על מחוז תל אביב במינהל הדיור למשרד התמ"ת כי "על אף ניסיונות חוזרים ונשנים של הגורמים המקצועיים בדיור הממשלתי להשלמת הפרוגרמה עבור אגף מערכות מידע של משרד התמ"ת, הם נתקלים בחוסר שיתוף פעולה ממשרד התמ"ת".

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2013, כי במגעיו עם מינהל הדיור פעל במשך כל השנים בצורה אקטיבית, מתוך רצון לעשות ככל שניתן כדי לקיים את החלטת הממשלה ולהביא לידי העברת האגף לירושלים.

נמצא כי, בארבע וחצי שנים לאחר שהחליטה ועדת החריגים כי היחידה תעבור לירושלים, טרם הושלם הליך המעבר.

מתשובת מינהל הדיור למשרד מבקר המדינה עולה, כי לקראת מועד סיום הביקורת אישרה ועדת המכרזים המשרדית לפעול לאיתור דיור בירושלים בהליך של פטור ממכרז.

(ה) הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך: רשות זו (להלן - יחידת ראמ"ה) שוכנת בקריית הממשלה בתל אביב. בדיון שקיימה ועדת החריגים באוגוסט 2011 בבקשתה השלישית של יחידת ראמ"ה לפטור אותה מחובת המעבר לבירה נקבע כי היחידה תעבור לירושלים לבניין ג'נרי 2, שבאותה עת תוכנן לאכלסו בשנת 2015. עוד נקבע כי

מינהל הדיור ימצא פתרונות לסוגיית הדיור בשכירות לצורך התרחבות יחידת ראמ"ה מחוץ לירושלים עד המעבר, אלא אם כן יוחלט בממשלה לפטור אותה ממנו.

כאמור, בניין ג'נרי 2 אמור להתאכלס רק בשנת 2017. הביקורת העלתה, כי מינהל הדיור פעל לאיתור דיור חלופי ליחידת ראמ"ה בתל אביב, על פי סיכום בינו ובין היחידה. בחוזה ההתקשרות עם המשכיר שתוקפו עד סוף שנת 2016, צוין שיהיה אפשר להאריך את תוקף החוזה בשנה נוספת בכל פעם עד לשנת 2019.

נמצא כי חרף החלטת ועדת החריגים האמורה הוסדרו שטחים חלופיים בתל אביב שאליהם תועבר היחידה בלי בקשת אישורה של ועדת החריגים.

מינהל הדיור טען בתשובתו כי להבנתו, כאשר יחידה ארצית מיועדת לעבור לאחד המבנים הנבנים בירושלים שבנייתם עתידה להסתיים בשנים הקרובות, הדבר מיתר את הצורך בפנייה לוועדת החריגים לצורך הארכת חוזה השכירות עד מועד ההעברה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדיור, כי מאחר שידוע שהקמתם של המבנים המיועדים ליחידות אלה עתידה להסתיים רק בעוד כמה שנים עליו לקבל את אישורה של ועדת החריגים לחידוש חוזה השכירות לשנים אלה, כנדרש בהחלטת הממשלה.

החלטות ועדת החריגים בנושא לשכות שרים מחוץ לירושלים

כאמור, בהחלטת הממשלה נקבע כי ועדת החריגים היא המוסמכת לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים או לדחות את מועד ביצוע העברתה.

מאז פורסמה החלטת הממשלה בנוגע למעבר משרדי הממשלה לירושלים דנה ועדת החריגים בבקשותיהן של כמה לשכות שרים השוכנות מחוץ לירושלים לפטור אותן מהמעבר, ואולם הוועדה לא אישרה אף אחת מן הבקשות. הועלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמו החלטות ועדת החריגים, ואף אחת מלשכות השרים האלה לא הועברה לירושלים. להלן כמה דוגמאות:

1. המשרד לשיתוף פעולה אזורי ופיתוח הנגב והגליל ולשכת השר סילבן שלום: המשרד לשיתוף פעולה אזורי ניהל במועד הביקורת מטה משותף עם המשרד לפיתוח הנגב והגליל (להלן - המשרד לפיתוח הנגב והגליל). המשרד על כל יחידותיו, לרבות לשכת השר סילבן שלום העומד בראשו, שוכן בתל אביב. בינואר 2008 דנה ועדת החריגים בבקשת המשרד לפטור אותו מחובת המעבר לירושלים. בדיון בוועדה צוין כי הנהלת המשרד איננה מתנגדת למעבר לירושלים, ובלבד שיוצע לה מקום הולם במתחם קריית הממשלה המתאים לצורכי המשרד. ועדת החריגים החליטה, כי יחידות המטה של המשרד יועברו לירושלים לאחר שמינהל הדיור יאתר בעבור המשרד דיור חלופי.

ממסמכי הביקורת עלה כי במרץ 2009 ובלי שניתן לכך אישורה של ועדת החריגים, חתם מינהל הדיור עם בעל המבנה שבו שכן מטה המשרד לפיתוח הנגב והגליל, על הסכם להארכת חוזה השכירות בשנה נוספת, שנקבעה בו אפשרות להארכה בכל פעם בשנה עד סוף שנת 2012.

כעבור ארבעה חודשים, ביולי 2009, דנה ועדת החריגים בבקשת המשרד לפיתוח הנגב והגליל למקם את המשרד בתל אביב. הוועדה אישרה למשרד שהות זמנית בתל אביב עד סוף שנת 2010, בכפוף לקבלת מכתב התחייבות של הנהלת המשרד כי החל בשנת 2011 יפעל המשרד בירושלים.

הביקורת העלתה כי מינהל הדיור האריך שוב את תוקף חוזה השכירות בסוף שנת 2011 בהתאם לתנאים שנקבעו בו כאמור לעיל וכי המשרד לפיתוח הנגב והגליל פועל עדיין ממשרדים שכורים בתל אביב, בלי שעניין זה נדון בוועדת החריגים.

מינהל הדיור ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החליט להאריך את תוקף חוזה השכירות על סמך ההחלטה לשכן את המשרד לפיתוח הנגב והגליל במבנה ג'נרי 2, כדי להימנע משכירת דיור לתקופה קצרה ש"תגרור עלויות כספיות ניכרות, וכן לאור העובדה שקיים מחסור גדול של שטחי משרדים בירושלים".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדיור, כי על פי נתוני המיפוי של מינהל הדיור מאפריל 2012 אכלוס המבנה נועד להתבצע רק בשנת 2017, ומכל מקום היה עליו לדווח לוועדת החריגים, שהיא הגוף המוסמך לקבל החלטות בנושא זה.

2. משרד התרבות והספורט ולשכת השרה לימור לבנת: חלק ניכר מיחידות משרד התרבות והספורט נמצאות בירושלים. ואולם לאחר פיצול משרד המדע, התרבות והספורט לשני משרדים נפרדים, שוכנו לשכת שרת התרבות והספורט לימור לבנת, לשכת מנכ"לית המשרד ויחידת מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט בתל אביב. ביולי 2009 דחתה ועדת החריגים את בקשת משרד התרבות והספורט לפטור את מנכ"לית המשרד ואת השרה מחובת המעבר לירושלים. ועדת החריגים קבעה, כי מינהל הדיור יאתר בירושלים שטח מתאים לצורכי היחידה בתיאום עמה. בדיון נוסף של ועדת החריגים בנובמבר 2009 הוצגו כמה חלופות אפשריות לשיכון היחידות האמורות בירושלים, ונקבע כי על מינהל הדיור לפעול בשיתוף המנכ"לית לגיבוש תכנית לאיחוד כל יחידות המשרד, או לשכן לפחות כמה יחידות מרכזיות בבניין אחד בירושלים. כן נקבע, כי בתוך ארבעה חודשים יוצגו התכנית והעלויות הכרוכות בה לפני ועדת החריגים, ובהתאם לכך יוחלט כיצד לפעול בנושא.

יצוין כי במרץ 2009 נדונה בוועדת החריגים בקשתה של יחידה חדשה של מינהל הספורט - הרשות לנהיגה ספורטיבית - לאפשר לה לפעול בתל אביב. הוועדה דחתה את בקשת הרשות וקבעה, כי על מינהל הדיור לאתר בירושלים מבנה שיתאים לצורכי היחידה. בדוח שהגיש מינהל הדיור לאגף תיאום ביולי 2009 צוין לגבי יחידה זו כי "המשרד לא מקבל את החלטה זו ומבקש כי הדיור יהיה בצמוד ללשכת מנכ"ל בתל אביב".

בעדכון סטטוס של מנהל מחוז ירושלים והדרום במינהל הדיור באוקטובר 2009 צוין, כי לשרת התרבות והספורט הוצעו כמה חלופות דיור ליחידה זו ורובן נדחו, וכי המשרד מבקש שיאותר בעבורה מבנה בתל אביב. בדיון של ועדת החריגים באוקטובר 2010 סיכם מנכ"ל משרד רה"ם כי המחוז הראשון של יחידה זו יקום בתל אביב, המחוז השני יקום בירושלים ובתוך שלוש שנים תועבר כל הרשות לירושלים.

בנתוני המיפוי של מינהל הדיור מאפריל 2012 נכתב כי מתוכנן שטח מסוים לכל יחידות משרד התרבות והספורט בבניין ג'נרי 2, העתיד להתאכלס לקראת שנת 2017.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי שטחו של המבנה המיועד למשרד הוא כ-480 מ"ר, ואילו שטח המשרדים המשמשים את כל יחידות המשרד ולשכות השרה והמנכ"לית בתל אביב מסתכם בכ-1,000 מ"ר.

משרד התרבות והספורט ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012, כי ביולי 2012 העביר למינהל הדיור תכנית מעודכנת של צורכי הדיור של המשרד, ואולם טרם התקבלה תגובה על התכנית שהועברה. המשרד הוסיף בתשובתו, כי לשכות השרה והמנכ"לית שוכנות במשרדים הקיימים בתל אביב בצפיפות רבה, וכי הוא מצטרף לאמור בדוח הביקורת ודורש לרכז את פעילותו במבנה אחד בירושלים למען היעילות והחיסכון בעלויות המשרד.

בשים לב לחשיבות המיוחדת הנודעת לשיכון לשכות השרים בבירה, הבא לידי ביטוי גם בהחלטותיה של ועדת החריגים, על מינהל הדיור לתת זכות קדימה לאיתור שטחים ראויים בעבור לשכות השרים בבנייני הממשלה בירושלים, כדי שניתן יהיה לשכן בהן את השרים זמן סביר לאחר מועד מינוים.



אי-ביצוע ההחלטות של ועדת החריגים מרוקן מתוכן את החלטותיה ומעכב את השלמת יישומה של החלטת הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה - בהתחשב בכך שכשלים אלו הועלו כבר כמה פעמים - היה על ועדת החריגים לבחון דרכים למעקב ובקרה על אופן יישומן של החלטותיה, ולהציע לממשלה לעדכן את החלטתה באמצעות יצירת מנגנון, שיסייע למימוש החלטותיה של הוועדה ולקידום היישום של העברת היחידות לירושלים.

עידוד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים

זה שנים רבות מצהירה ממשלת ישראל, במסגרת החלטותיה על חזוק מעמדה של ירושלים, גם על תמיכתה בהעברת חברות ממשלתיות לבירה. בהחלטת הממשלה נקבע כי מנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) יבחן בתוך 90 יום אלו חברות ממשלתיות ניתן לעודד לעבור לירושלים ויצג לוועדת השרים את המלצתו בעניין¹⁵.

על פי נתוני רשות החברות הממשלתיות הסתכם מספר החברות הממשלתיות הפעילות בישראל בשנת 2012 ב-67, והועסקו בהן כ-51,000 עובדים. הועלה כי מבין אלה שוכנות בירושלים 13 חברות ממשלתיות, המעסיקות כ-1,000 עובדים.

הביקורת העלתה, כי רשות החברות הממשלתיות פנתה ביוני 2007 לכמה חברות ממשלתיות כדי לקבל את תגובתן על הצעה לכלול אותן בין החברות שיומלץ על העברת פעילותן לירושלים. בדיון שקיימה ועדת החריגים באוקטובר 2008 נדון גם עניין "העברת חברות ממשלתיות לירושלים", ובדיון זה הציג סגן מנהל הרשות דאז את עבודתה של הרשות לעודד חברות להעביר את פעילותן לירושלים. לדברי סגן מנהל הרשות כל התגובות שהתקבלו מהחברות היו שליליות, לרוב בשל

15 חברה ממשלתית היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית.

העלויות הניכרות הכרוכות במעבר לירושלים וההתנגדות הצפויה של העובדים לכך. כמו כן, צוין כי הרשות תפעל לשכן בירושלים כל חברה ממשלתית שתוקם לאחר מועד פרסום החלטת הממשלה.

בסיכום הדיון הביעה ועדת החריגים את אכזבה מהפעולות לקידום המעבר לירושלים שנעשו ברשות החברות הממשלתיות. הוחלט כי מנכ"ל משרד רה"ם דאז ישוחח עם מנהל הרשות בנוגע לדרכים לקידום מעברן של חברות ממשלתיות לירושלים.

בפגישה שהתקיימה בדצמבר 2011 בין נציגי הרשות ובין חברת מועצת עיריית ירושלים הוצגו הקשיים הכרוכים במעבר של חברות ממשלתיות רבות לירושלים. זאת, עקב זיקתן ופעילותן התלויה במקום הימצאן, הקשיים הנובעים מהמעבר בסוגיית זכויות העובדים ובעיית היצע הדיוור בירושלים בעבור חברות גדולות. כמו כן, צוין כי הרשות פועלת כמיטב יכולתה כדי לקבוע את משכנן של חברות ממשלתיות חדשות בירושלים. לקראת דיון נוסף עם נציגי הרשות לפיתוח ירושלים, שהתקיים בינואר 2012, הוכנה רשימת הכוללת עשר חברות ממשלתיות שלדעת הרשות הן בעלות פוטנציאל העברה לירושלים.

מכל האמור לעיל עולה, כי למרות מדיניותה המוצהרת של רשות החברות הממשלתיות בדבר עידוד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים, בפועל, מלבד דיונים ראשוניים מועטים בנושא זה לא נעשתה כל פעולה ממשית אשר יהיה בה כדי לעודד באופן מעשי חברות ממשלתיות לעבור לבירה.

נמצא כי אף לא נמסר דיווח בנושא לוועדת השרים כאמור בהחלטת הממשלה.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי היא אינה אמונה על פיתוח כלים שיעודדו חברות ממשלתיות לעבור לבירה, ועל כך מופקדים גופים ממשלתיים אחרים, והצביעה על דיונים שקיימה עם גופים אחרים בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין היום תכנית ליישומה של החלטת הממשלה בקשר למעבר חברות ממשלתיות לבירה. בעניין זה נדרשת פעולה מעשית של רשות החברות הממשלתיות וגורמים נוספים, לרבות בשלטון המקומי לשם גיבוש רשימה של חברות שמעברן לבירה אפשרי, ובחינת אמצעים להמרצת גופים ממשלתיים להציע הטבות לחברות ממשלתיות שיעתיקו את מרכז פעילותן לבירה.

סיכום

ריכוז פעילותה של הממשלה בעיר הבירה הוא אמצעי מרכזי לחיזוק מעמדה של העיר, הן בשל החשיבות הלאומית המוקנית לה בזכות הנוכחות הפיזית של הממשלה בעיר, והן בשל ההשפעות החיוביות שיש לכך על כלכלת העיר. חוקי יסוד קובעים כי מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים. במרוצת השנים קיבלו ממשלות ישראל החלטות שמטרתן לרכז בירושלים את יחידות המטה של הממשלה ואת היחידות הארציות, והאחרונה שבהן התקבלה בשנת 2007.

ממצאי הביקורת מלמדים על עיכוב של ממש בפעילות ליישום החלטת הממשלה על מעבר יחידות הממשלה לירושלים עד שנת 2015. אין גורם ממשלתי אחד הרואה עצמו אחראי להובלת התכנית ליישום החלטת הממשלה. נמצאו ליקויים בנוגע לאיתור השטחים לאכלוס היחידות בירושלים, קביעת מקורות המימון של עלויות המעבר על מרכיביו השונים, והמעקב והדיווח על יישום החלטת הממשלה. בפועל, במועד סיום הביקורת לא נמצאה תכנית מפורטת בת ביצוע ליישום העברת היחידות הארציות לבירה, וכמה נדבכים מרכזיים ביישום החלטת הממשלה טרם סוכמו.

החלטה זו של הממשלה, ככל החלטת ממשלה אחרת, היא מחייבת כל עוד לא שונתה, ויש לפעול ליישומה. עמדה המתעלמת מהפן היישומי של החלטת הממשלה ורואה בה הכרזה הצהרתית בלבד, מצמצמת את תחולתה. לפיכך, במסגרת עדכון תכנית הפעולה ליישום החלטת הממשלה, על משרד רה"ם לבחון את החלופות להתמודדות עם הקשיים שעלו עד כה. במידת הצורך על משרד רה"ם להעלות את החלופות לפני הממשלה ולהציע לה לעדכן את החלטתה.

מיום שעניינו העברה, ולו הדרגתית, של כ-3,000 עובדים מעיר לעיר מחייב את נש"ם להציג מודל מאורגן ומותאם של פתרונות לבעיית מעבר העובדים. גם אם הטקטיקה המתאימה במקרים כגון אלה היא לקיים משא ומתן נפרד עם כל יחידה העומדת לפני מעבר, נדרשת היערכות מערכתית המגובה בעבודת מטה סדורה לבחינת כלל ההיבטים הנוגעים לעניין. ראוי כי משרד רה"ם ונש"ם יקיימו עבודת מטה כוללת לבחינת כלל העניינים הנוגעים לסוגיית יחסי העבודה ומעבר העובדים לבירה, ובמסגרתה יקבעו עקרונות ליישום ופתרונות פרטניים לקשיים הצפויים בעתיד בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה על מנכ"ל משרד רה"ם, העומד בראש ועדת החריגים, להורות שכל היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים שאינן נמנות עם החריגים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ושעניינן טרם נדון בוועדת החריגים - יופנו לוועדה זו לבחינת עניינן.

על מינהל הדיור להקפיד לקבל את אישורה של ועדת החריגים לחידוש חוזי שכירות של יחידות שמחוץ לירושלים, כנדרש בהחלטת הממשלה.

נדרשת פעולה מעשית של רשות החברות הממשלתיות ושל גורמים נוספים, לרבות בשלטון המקומי, אשר תגבש רשימה של חברות שהמעבר לבירה אפשרי ביחס אליהן ותבחן אמצעים להמרצת גופים ממשלתיים להציע הטבות לחברות ממשלתיות שיעתיקו את מרכז פעילותן לבירה.

ביום 18.3.13 הושבעה הממשלה ה-33 ומונה שר לענייני ירושלים. לדעת משרד מבקר המדינה רצוי כי במסגרת טיפולה של הממשלה בתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ילמד השר לענייני ירושלים את מכלול הממצאים המלמדים על פערים ממשיים ביישום החלטת הממשלה, לצורך פעולתו לקידום הנושא בשיתוף הגורמים המפורטים בהחלטת הממשלה.