

יישום החלטות ממשלה
בנושא מעבר יחידות ממשלה לירושלים

תקציר

רקע כללי

מעמדה של ירושלים כבירת ישראל וכמקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו בא לידי ביטוי בשני חוקי יסוד: בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל נקבע כי "ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון", ובחוק יסוד: הממשלה נקבע כי "מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים".

יחידות ארציות רבות של משרדי הממשלה¹ קמו ושכנו במהלך השנים מחוץ לירושלים; ההערכה היא כי נכון למועד עריכת הביקורת, מדובר בכ-140 יחידות ארציות של 25 משרדי ממשלה, ובהן כ-2,700 עובדים. כמו כן, רובן המכריע של החברות הממשלתיות (57 מ-67) שוכנות מחוץ לירושלים, ורק כ-1,300 מכ-56,000 (2%) עובדי החברות הממשלתיות עובדים בירושלים.

במאי 2007 החליטה הממשלה² כי היחידות הארציות של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך שלה השוכנות מחוץ לירושלים (להלן - יחידות ארציות) יועברו בהדרגה לתחום המוניציפלי של ירושלים בתוך שמונה שנים מיום קבלת ההחלטה, דהיינו עד שנת 2015 (להלן - החלטת הממשלה משנת 2007). במאי 2014 החליטה הממשלה³ (להלן - החלטת הממשלה החדשה) לדחות את המועד להשלמת ההעברה עד לחודש מאי 2019, כלומר להוסיף ארבע שנים למועד שנקבע בהחלטה מ-2007. כמו כן, נכללו בהחלטה שינויים ותיקונים בדרכי היישום של ההחלטה מ-2007, ובכללם הסמכת המשרד לענייני ירושלים והתפוצות⁴ לבצע מעקב אחר יישומה של ההחלטה ולדווח על כך לממשלה אחת לשנה. כעבור שלוש שנים נוספות, ביולי 2017, הורה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לגבש הצעת החלטה נוספת לממשלה בנושא זה עד לסוף השנה.

1. בהחלטת הממשלה משנת 2007 (ראו להלן) לא הוגדר המונח "יחידה ארצית", ואולם בדברי ההסבר להחלטה הובהר כי אין המדובר ביחידות מחוזיות של משרדי הממשלה.
2. החלטה מספר 1661 מ-13.5.07.
3. החלטה מס' 1605 מ-18.5.14.
4. בשנת 2013 החליטה הממשלה על הקמת משרד ירושלים והתפוצות (החלטה מס' 74 מאפריל 2013), ובשנת 2015 הוקם המשרד במתכונת שונה כמשרד ירושלים ומורשת (החלטה מס' 46 ממאי 2015).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יולי 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות להעברתן של היחידות הארציות של הממשלה ושל חברות ממשלתיות לירושלים. הבדיקה כללה בין היתר את הפעולות ליישום החלטת הממשלה החדשה ובהתייחס לממצאי דוח קודם של מבקר המדינה משנת 2013 (להלן - הדוח הקודם)⁵. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד ירושלים ומורשת (להלן - משרד ירושלים), בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד האוצר - במינהל הדיור הממשלתי (להלן - מינהל הדיור) שבאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ובאגף השכר והסכמי העבודה (להלן - אגף השכר). בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרדי ממשלה נוספים.

הליקויים העיקריים

גיבוש החלטת הממשלה החדשה

העדר גורם ממשלתי שאחראי להובלת היישום

אחד הליקויים היסודיים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח הקודם היה היעדרו של גורם ממשלתי האחראי להובלה כוללת ומתואמת של הפעילות ליישום החלטת הממשלה משנת 2007. מנוסח החלטת הממשלה החדשה עולה כי לא ניתן בה מענה לליקוי זה. היעדרו של גורם ממשלתי הנושא בסמכויות ומופקד על ההובלה הכוללת והמתואמת של החלטת הממשלה, פוגע ביכולת ליישם את המעבר של היחידות הארציות לירושלים והוא אחד הגורמים לתוצאות היישום הדלות.

מידע חסר לצורך גיבוש החלטת הממשלה החדשה

אף על פי שבשנת 2014 הוגשה לממשלה הצעת ההחלטה החדשה בהקשר ישיר להחלטה מ-2007, לא הובאו בה: לא מידע בדבר הביצוע הלא מספק של ההחלטה מ-2007, לא הלקחים שהופקו מכך, ולא התייחסות לשאלה כיצד הצעת ההחלטה החדשה מבטיחה יישום מוצלח יותר של ההחלטה להעביר את היחידות הארציות לבירה. כמו כן לא צוינו בהצעת ההחלטה החדשה המקור התקציבי להעברת היחידות ואף לא עמדתו של שר האוצר, כנדרש על פי תקנון עבודת הממשלה ה-33.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "יישום החלטת הממשלה בנושא מעבר היחידות הארציות של הממשלה לבירה", עמ' 95 ואילך.

ביסוד החלטת הממשלה החדשה עמדה הנחה ולפיה העברת יחידות הממשלה לירושלים תתרום תרומה נכבדה לכלכלת העיר. ואולם, במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה החדשה, הנחה זו נותרה בגדר הצהרה בלבד, כיוון שעדיין אין בידי משרד ירושלים ומשרד רה"ם מידע מפורט וברור בדבר התרומה האפשרית כאמור.

פעילות משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה החדשה

ריכוז המידע על מספר עובדי היחידות הארציות הוא מרכיב חשוב ביותר בתכנון המעבר שלהן לירושלים. מנתוני נש"ם עולה כי היא לא קיבלה ממשרדי הממשלה רשימה של מספר העובדים בכל יחידה ארצית שעתידה לעבור לירושלים, כנדרש בהחלטת הממשלה החדשה. רק כשלוש שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטה זו, מסרה נש"ם למשרד ירושלים נתונים חלקיים בעניין זה שהיו בידה.

כאמור, בהחלטת הממשלה החדשה הוטלה האחריות להעברת היחידות הארציות לירושלים על משרדי הממשלה שבהם פועלות היחידות האלה. בהחלטה גם פורטו משימות שעל משרדי הממשלה לבצע ומועדים להשלמתן. ואולם ממסמכי הצוות הבין-משרדי עולה כי במשך יותר משנתיים, לא ביצעו כנדרש 11 משרדי ממשלה - משרד רה"ם, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האנרגיה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד החינוך - את המשימות שנקבעו בהחלטת הממשלה לשנים 2014 ו-2015, ובכך פגעו במידה ניכרת בפעולה המשולבת להעברת כלל יחידות הממשלה לירושלים, על פי החלטת הממשלה החדשה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך הפעולה המתוארת לעיל של משרדי הממשלה האלה.

עד למועד סיום הביקורת לא גיבשו המשרדים הממשלתיים תכניות פרטניות למעבר, הכוללות לוח זמנים למעבר צפוי שאושר על ידי כל משרד, ולפיכך לא הוקצו לכל יחידה שאמורה לעבור לירושלים המבנים המיועדים לקלוט אותה. על פי תכנית זו ועל פי דיווח של משרד ירושלים לממשלה מיולי 2017, אפשר יהיה לאכלס את רוב שטח המבנים המיועדים לקלוט את היחידות שעתידות לעבור לירושלים רק אחרי 2019, השנה שבה יש להשלים את המעבר על פי החלטת הממשלה החדשה. יוצא אפוא כי גם החלטת הממשלה החדשה לא תצא אל הפועל בלוח הזמנים שקבעה הממשלה בהחלטתה.

ההיערכות למעבר עובדים לירושלים

כבר בשנת 2007 התברר שסוגיית יחסי העבודה ביחידות הארציות שיש להעביר לירושלים היא מהסוגיות המרכזיות שיש ללבן ולהסדיר לצורך ההעברה. נש"ם לא גיבשה בשיתוף פעולה עם הממונה על השכר מדיניות וסל כלים להתמודדות עם הקשיים בסוגיה זו, כמתחייב מהחלטת הממשלה החדשה, דבר שפגע בהיערכות להעברת יחידות של ארבעה משרדי ממשלה לירושלים. משרד ירושלים, האחראי למעקב אחר יישומה של ההחלטה ולדווח על כך לממשלה, לא דיווח לממשלה על הקשיים בסוגיית יחסי העבודה.

בסוף שנת 2017 היה צפוי להתאכלס בניין משרדים חדש בקריית הממשלה בירושלים (בניין ג'נרי 2). מינהל הדיור עדכן בתחילת 2018 כי מועד האכלוס נדחה למרץ באותה שנה. בניין זה נועד לאכלס בין השאר יחידות ארציות של משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והרשות הממשלתית למים ולביוב השוכנות מחוץ לירושלים. באמצע שנת 2017, כארבעה חודשים לפני מועד האכלוס הצפוי, עדיין קיימו משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה ורשות המים מגעים עם הממונה על השכר ועם נש"ם בנושא המעבר לבניין, ואף אחד מגופים אלה לא סיים להסדיר את מעבר יחידותיו לבניין. עקב כך העברת היחידות ששוכנות מחוץ מירושלים לבניין מתעכבת.

ועדת החריגים

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבע כי תוקם ועדת חריגים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתוסמך בין השאר לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים או לתת להם ארכה לביצוע ההעברה. ועדת החריגים לא קבעה עקרונות שיבנו את שיקול דעתה בבואה לדון בבקשות שהופנו אליה.

סמכויות ועדת החריגים

בהחלטת הממשלה משנת 2007 לא הוסמכה ועדת החריגים במפורש לשנות את "המצב הקיים" בנושא, לרבות הקמתה של יחידה חדשה מחוץ לירושלים, ותפקידה הוגבל לאישור המשך המצב הקיים. ועדת החריגים סברה כבר לפני יותר משלוש שנים כי קביעת מקום משכנן של יחידות ממשלתיות חדשות צריכה להיות בסמכות הממשלה, ואף הטילה על משרד ירושלים והתפוצות, בתיאום עם הוועדה עצמה, לפעול לתיקון החלטת הממשלה החדשה לעניין זה. בפועל טרם תוקנה החלטת הממשלה, ולא הוסדרו שני עקרונות החיוניים לעבודת ועדת החריגים וליישום החלטות הממשלה: העיקרון שמקום משכנן של יחידות חדשות יהיה בסמכות הממשלה ולא בסמכות ועדת החריגים, והעיקרון לפיו תוטל סנקציה אפקטיבית כנגד יחידות שאינן מקיימות את חובת המעבר.

אי יישום החלטות ועדת חריגים

עולה אפוא כי אף שוועדת החריגים דחתה את בקשתם של משרד התחבורה, רשות המסים ומשטרת ישראל שלא להעביר יחידות שלהם לירושלים והחליטה כי היחידות הללו יועברו, וחרף העובדה כי חלפו כבר כמה שנים ממועד החלטת הוועדה בעניינם של כמה מהגופים האמורים לעיל, לא פעלו גופים אלה ליישום החלטות הוועדה כמתחייב. עוד עולה כי משרד הכלכלה והמשרד לביטחון הפנים פעלו באופן חלקי ליישום החלטות הוועדה, שדחתה את בקשתם.

משרד התרבות והספורט פעל בניגוד להחלטת ועדת החריגים: אף שעברו למעלה חמש שנים מתאריך היעד שקבעה הוועדה להעברת משרדי הרשות לנהיגה ספורטיבית לירושלים, עד לסוף שנת 2017 עיקר הפעילות של הרשות התבצע מחוץ לירושלים.

דיווח לממשלה על התקדמות בהעברת המשרדים לירושלים

בשנת 2015 לא דיווח משרד ירושלים לממשלה על יישום החלטת הממשלה החדשה, כנדרש. בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 היו הדיווחים חלקיים, והיו חסרים בהם נתונים משמעותיים. משרד ירושלים טען שהדיווחים החלקיים נבעו לעתים מאי-המצאת נתונים על ידי משרדי הממשלה. ואולם, המשרד נמנע מציון שמות המשרדים האלה בדיווח לממשלה - פעולה שחוץ מהיותה נדרשת לפי עקרון השקיפות, הייתה עשויה לעורר שיתוף פעולה מצד משרדים אלו.

שנתיים וחצי עברו מאז הציג משרד ירושלים לראשונה חסמים העומדים בפני יישום החלטת הממשלה, ועדיין לא גובשה דרך פעולה להתמודדות עמם ולהסרתם.

עידוד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים

נמצא כי בחלוף חמש שנים מפרסום דוח מבקר המדינה הקודם, אף אחת מהחברות הממשלתיות לא עברה לירושלים. רשות החברות הממשלתיות לא נקטה פעולה ממשית ליישום הדוח הקודם ולא בחנה אמצעים להמרצת גופים ממשלתיים להציע הטבות לחברות ממשלתיות שיעתיקו את מרכז פעילותן לבירה.

ההמלצות העיקריות

על הממשלה לקבוע גורם ממשלתי שיהיה אחראי להובלה כוללת ומתואמת של יישום המעבר ובעל הסמכויות הדרושות לצורך זה. לגורם זה יש להעניק סמכויות ביצועיות מתאימות לגודל המשימה ומורכבותה.

במסגרת ביצוע הוראת ראש הממשלה מיולי 2017, על הצוות בראשות שר ירושלים ומורשת להתייחס בהצעת ההחלטה לממשלה שיגבש ללקחים שהופקו מיישום ההחלטות הקודמות, להשפעה הכלכלית-עסקית שתהיה למעבר היחידות הארציות לירושלים ולצורך במינוי גורם ממשלתי שיהיה אחראי ליישום ההחלטה. על הצוות גם לכלול בהצעת ההחלטה כלים אפקטיביים ליישומה.

על משרדי הממשלה למסור את הנתונים על מספר העובדים בכל יחידה ארצית לנש"ם ללא דיחוי נוסף. על נש"ם לרכז לאלתר נתונים מדויקים ומלאים על העובדים בכל אחת מהיחידות הארציות של הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים ולמסור אותם למשרד ירושלים. אם יחולו עיכובים נוספים בריכוז הנתונים או במסירתם, על משרד ירושלים לדווח על כך לממשלה.

על נש"ם לפעול כנדרש בהחלטת הממשלה (כל עוד לא שונתה) - לכלול בכל הליך לאיש משרה ביחידות העתידות לעבור לירושלים הערה ולפיה היחידה עתידה לעבור לירושלים.

על נש"ם, בתיאום עם אגף השכר ועם אגף התקציבים במשרד האוצר, להשלים בדחיפות את גיבוש המדיניות וסל הכלים בעניין מעבר עובדי היחידות הארציות לירושלים. על משרד ירושלים לעקוב אחר גיבוש המדיניות וסל הכלים כאמור ולדווח לממשלה על ההתקדמות ביישום החלטתה, לרבות הפעולות הנעשות בעניין זה במישור יחסי העבודה.

על משרד ירושלים לדווח לממשלה על שני מכשולים העומדים בפני השלמת מעבר יחידות הממשלה לבניין ג'ני 2 בקריית הממשלה בירושלים: עיכוב ניכר בהסדרת יחסי העבודה שבין המשרדים לעובדים ומחלוקת בשאלה אילו יחידות יועברו לבניין זה. על שר ירושלים ומורשת לפעול לקיום דיון בממשלה בנושא, כדי שיתקבלו החלטות שיאפשרו את השלמת המעבר כאמור. על משרד ירושלים לדווח לממשלה לאלתר על משרדי ממשלה ויחידות סמך שאינם משתפים פעולה ביישום החלטת הממשלה החדשה.

נדרשת הבנייה של שיקול דעת ועדת החריגים בבואה להחליט אם לאשר בקשות שהוגשו לה.

על משרד ירושלים וועדת החריגים לפעול בהתאם להחלטת הוועדה כדי שהחלטת הממשלה תתוקן, וייקבע בה כי ההחלטה על מקום משכנן של יחידות חדשות תהיה בסמכות הממשלה.

על מינהל הדיור באגף החשכ"ל להקפיד לפרסם מכרזים לדיור ולאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות שלא בתחום ירושלים רק באישור ועדת החריגים, כנדרש על פי החלטת הממשלה.

על רשות החברות הממשלתיות לפעול לאלתר ליישום החלטת הממשלה. בכלל זה עליה להציג לממשלה את המלצתה בדבר חברות שיש פוטנציאל להעברת מרכז פעילותן לעיר ולפעול לגיבוש כלים ותמריצים לעידוד מעבר כאמור. לעניין זה עליה להסתייע בין היתר במשרדי ממשלה שהם הרגולטורים של החברות הפוטנציאליות. כל שכן, עליה לפעול למניעת מעבר מתוכנן של חברות ממשלתיות מירושלים.

סיכום

בחוק יסוד: ירושלים נקבע כי מקום מושבם של הממשלה ושל מוסדות השלטון יהיה בירושלים כבירתה של ישראל. ממשלות ישראל לדורותיהן מצהירות לא פעם על מרכזיותה של ירושלים כבירתה הנצחית ומשקיעות משאבים ניכרים בפיתוחה.

ממשלת ישראל קיבלה בשנת 2007 החלטה בדבר העברת היחידות הארציות של משרדי הממשלה לירושלים עד לשנת 2015, וכן בדבר בחינת האפשרות לעודד מעבר של החברות הממשלתיות לירושלים. בשנת 2014, לאחר שמרבית היחידות ששכנו מחוץ לירושלים לא הועברו אליה, קיבלה הממשלה החלטה נוספת ובה נקבע תאריך יעד ליישום המעבר - שנת 2019. יישום ההחלטה לא יושלם ככל הנראה גם בתאריך זה. בשנת 2017, לאחר שמשרד ירושלים דיווח על החסמים העומדים בפני יישום החלטת הממשלה החדשה, הנחה ראש הממשלה לגבש הצעת החלטה נוספת.

בביקורת זו בחן משרד מבקר המדינה, בפעם השנייה, את יישום החלטות הממשלה בעניין מעבר היחידות הארציות לירושלים (הדוח הקודם פורסם בשנת 2013). ממצאי שני הדוחות מלמדים כי החלטות הממשלה נותרו במקרים רבים בגדר הצהרות חגיגיות, והממשלה טרם השיגה הישגים של ממש בנוגע ליישום החלטותיה לגבי המעבר לירושלים, ואף לא תוקנו ליקויים בעניין זה שצוינו בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2013. זאת בין היתר עקב היעדרו של גורם אחראי ובעל סמכויות של ממש ליישום החלטות הממשלה, היעדר תשתית נתונים בסיסית, היעדר פתרונות לקשיים בתחום יחסי העבודה והיעדר יכולת להתמודד עם חסמים שזוהו.

יישום המעבר של כלל היחידות הממשלתיות הינה פעולה מורכבת. דפוסי הפעולה שהסתמנו בעניין זה מתאפיינים בהיעדר יוזמה, בגרירת רגליים ובהיעדר התמודדות ממשית עם קשיים וחסמים ואין בהם כדי לחולל את השינוי שמבקשת הממשלה להשיג. משרדי הממשלה אינם נחושים ליישם את ההחלטות שהתקבלו בנושא, ולמעשה אלו משמשות כהצהרת כוונות המפורסמות, מדי שנה, בסמוך ליום ירושלים בלא שעומדת מאחוריהן תכניות פעולה ממשיות.

על משרדי הממשלה לפעול הלכה למעשה למימוש הצהרות הממשלה בדבר מרכזיותה של ירושלים כבירת ישראל, גם באמצעות יישום החלטותיה בעניין

העברת היחידות הארציות לבירה. לשם כך על הממשלה להפיק לקחים מהכישלונות המתמשכים ביישום ההחלטות בנושא. לצורך התמודדות עם הקשיים המתעוררים במהלך יישום ההחלטות, על שר ירושלים ומורשת, המופקד על גיבוש הצעת החלטה חדשה נוספת לממשלה, לכלול בהצעה מינוי גורם מתכלל שיעסוק בקידום מעבר היחידות לירושלים, ושיינתנו לו הסמכויות הדרושות לכך; כלים אפקטיביים לאכיפת החלטת הממשלה, בייחוד במישור יחסי העבודה; וכן פעולות לקידום העברת חברות ממשלתיות לירושלים.

מבוא

140 יחידות ארציות
של 25 משרדי
ממשלה, ובהן
כ-2,700 עובדים, ורובן
המכריע של החברות
הממשלתיות שוכנות
מחוץ לירושלים. רק
כ-2% מעובדי
החברות הממשלתיות
עובדים בירושלים

1. מעמדה של ירושלים כבירת ישראל וכמקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו בא לידי ביטוי בשני חוקי יסוד. בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (להלן - חוק יסוד ירושלים) נקבע כי "ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון", ובחוק יסוד: הממשלה נקבע כי "מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים".⁶

מסכת קידושין, נאמר: "עשרה קבים יופי ירדו לעולם תשעה נטלה ירושלים ואחד כל העולם כולו".⁷ בדצמבר 1949, כשנה וחצי לאחר הכרזת העצמאות של מדינת ישראל, קבע ראש הממשלה דאז מר דוד בן גוריון את מעמדה המיוחד של ירושלים והודיע בכנסת: "למדינת ישראל הייתה ותהיה רק בירה אחת - ירושלים הנצחית... מיד עם גמר הקרבות התחלנו בהעברת משרדי הממשלה לירושלים ובהתקנת התנאים הדרושים לעיר בירה... אנו ממשיכים בביצוע העברת הממשלה לירושלים, ואנו מקווים שיסתיים בהקדם האפשרי".⁸

2. יחידות ארציות רבות של משרדי הממשלה⁹ קמו ושכנו במהלך השנים מחוץ לירושלים: ההערכה היא כי מדובר בכ-140 יחידות ארציות של 25 משרדי ממשלה, ובהן בסך הכול כ-2,700 עובדים.¹⁰ כך למשל שכנו מחוץ לירושלים בשנת 2017, בעיקר במרכז הארץ, היחידות האלה: לשכת הפרסום הממשלתית במשרד התרבות והספורט, מינהל אכיפה והסדרה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה, שהיא יחידת סמך במשרד החינוך), וכן יחידות ארציות של משטרת ישראל, של שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ושל הרשות הארצית לכבאות והצלה. כמו כן, רובן המכריע של החברות הממשלתיות (57 מ-67) שוכנות מחוץ לירושלים, ורק כ-1,300 מכ-56,000 (2%) עובדי החברות הממשלתיות עובדים בירושלים.

3. לפיכך משנות השבעים של המאה העשרים קיבלה ממשלת ישראל שורה של החלטות שמטרתן לרכז את פעילותה בירושלים.¹¹ במאי 2007 החליטה הממשלה¹² כי היחידות הארציות של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך שלה השוכנות מחוץ לירושלים (להלן - יחידות ארציות) יועברו בהדרגה

6 סעיף 2 לחוק. על פי סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה, "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה".

7 מסכת קידושין, דף מט ע"ב.

8 דברי הכנסת, ישיבה צ"ו, דצמבר 1949.

9 בהחלטת הממשלה משנת 2007 (ראו להלן) לא הוגדר המונח "יחידה ארצית", ואולם בדברי ההסבר להחלטה הובהר כי אין המדובר ביחידות מחוזיות של משרדי הממשלה.

10 מדובר בהערכת חסר של מספרם (ראו להלן).

11 החלטות להעביר לירושלים יחידות שונות של הממשלה - ששוכנו עם הקמתן מחוץ לעיר או הועברו לשם - התקבלו בכל אחת מהשנים 1977-1980; בשנת 1983; בכל אחת מהשנים 1999-1996 וכן בשנים 2003 ו-2005.

12 החלטה מס' 1661.



במאי 2007 החליטה
הממשלה כי היחידות
הארציות של משרדי
הממשלה ושל יחידות
הסמך שלה השוכנות
מחוץ לירושלים יועברו
בהדרגה לתחום
המוניציפלי של
ירושלים בתוך שמונה
שנים, עד 2015. במאי
2014 החליטה
הממשלה לדחות את
המועד להשלמת
ההעברה למאי 2019

לתחום המוניציפלי של ירושלים בתוך שמונה שנים מיום קבלת ההחלטה, דהיינו עד שנת 2015 (להלן - החלטת הממשלה משנת 2007)¹³.

בהחלטת הממשלה משנת 2007 הוחלט להקים צוות יישום אשר ימפה את היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים ואת האפשרויות למיקומן בירושלים, יקבע לוחות זמנים ומקורות מימון להעברתן ויגיש את מסקנותיו לוועדת שרים לענייני ירושלים. במסגרת ההחלטה הוקמה גם ועדת חריגים המוסמכת לפטור יחידות מסוימות מחובת העברתן לירושלים או לדחות את מועדה, על פי בקשתן ונימוקיהן. על פי החלטת הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו משמש יו"ר ועדת החריגים. במועד סיום הביקורת כיהן מר אלי גרונר כמנכ"ל משרד ראש הממשלה.

4. בשנת 2012, כחמש שנים לאחר שהתקבלה ההחלטה מ-2007, בדק משרד מבקר המדינה את יישומה. ממצאי הבדיקה פורסמו בספטמבר 2013 ולימדו על ליקויים ניכרים ביישומה¹⁴ (להלן - הדוח הקודם).

במאי 2014, כשבע שנים לאחר ההחלטה מ-2007 וכשנה לפני המועד שנקבע בה להשלמת המעבר של היחידות הארציות לירושלים, החליטה הממשלה¹⁵ (להלן - החלטת הממשלה החדשה) לדחות את המועד להשלמת ההעברה עד לחודש מאי 2019, כלומר להוסיף ארבע שנים למועד שנקבע בהחלטה מ-2007. כמו כן נכללו בהחלטה שינויים ותיקונים בדרכי היישום של ההחלטה מ-2007, ובכללם הסמכת המשרד לענייני ירושלים והתפוצות¹⁶ לבצע מעקב אחר יישומה של ההחלטה ולדווח על כך לממשלה אחת לשנה. כעבור שלוש שנים נוספות, ביולי 2017, הנחה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לגבש הצעת החלטה נוספת לממשלה בנושא זה עד לסוף השנה (בנוגע להוראה זו - ראו להלן). במועד הביקורת כיהן בתפקיד שר ירושלים ומורשת (להלן - שר ירושלים) מר זאב אלקין. מר אלקין החל לכהן בתפקיד זה במאי 2015. מר רן ישי הוא מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת מנובמבר 2016.

בתרשים 1 שלהלן יוצגו עיקרי החלטות הממשלה בנושא מעבר היחידות הארציות וכן הנחייתו של ראש הממשלה מיולי 2017.

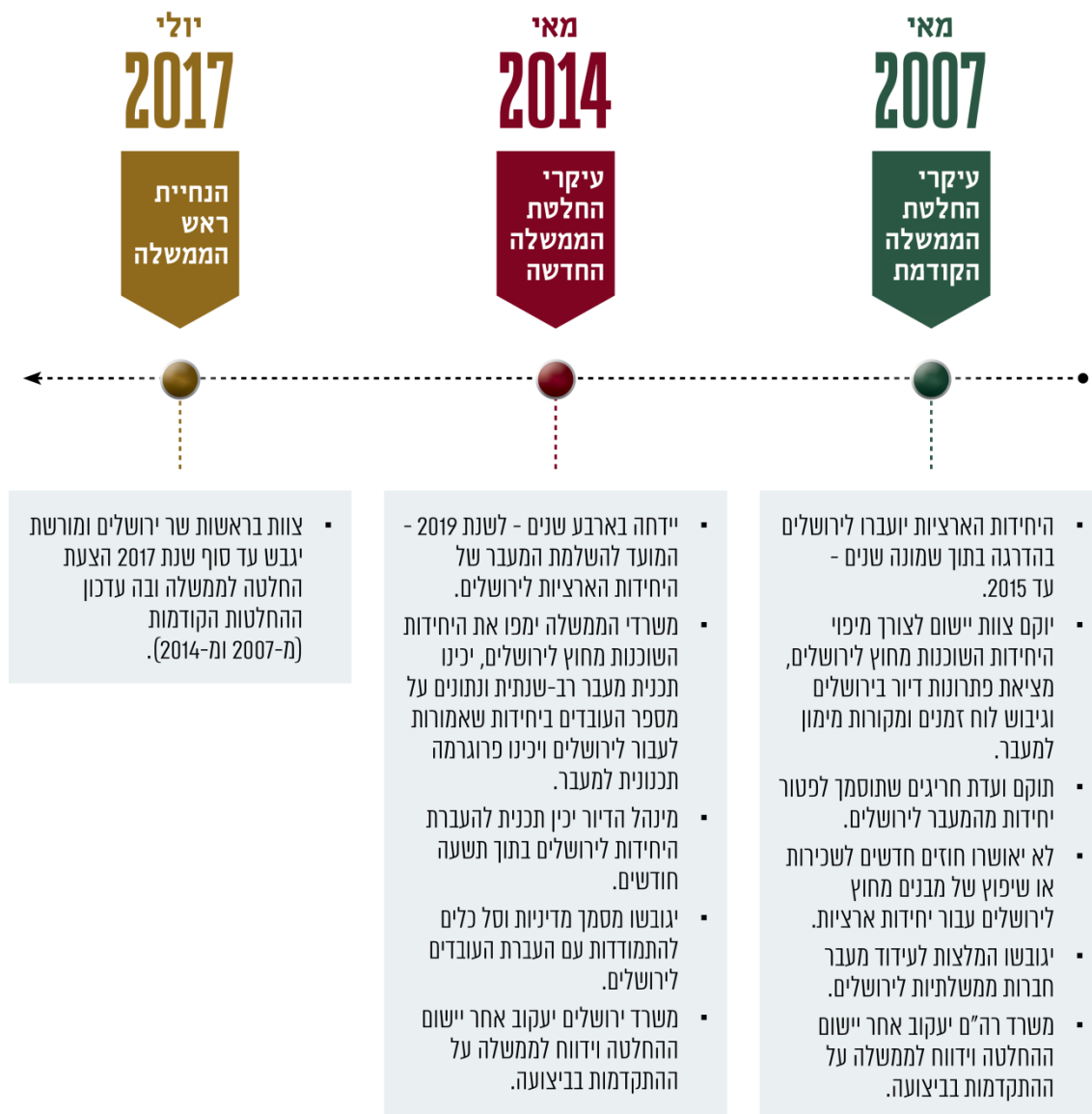
13 הוחרגו מההחלטה: יחידות במשרד הביטחון, במשרד ראש הממשלה (לפי אישור פרטני של ראש הממשלה) ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (אלא אם יימצא שימוש חלופי למבנה שבו שוכן המשרד).

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "יישום החלטת הממשלה בנושא מעבר היחידות הארציות של הממשלה לבירה", עמ' 95 ואילך.

15 החלטה מס' 1605.

16 בשנת 2013 החליטה הממשלה על הקמת משרד ירושלים והתפוצות (החלטה מס' 74 מאפריל 2013), ובשנת 2015 הוקם המשרד במתכונת שונה כמשרד ירושלים ומורשת (החלטה מס' 46 ממאי 2015).

תרשים 1: ריכוז החלטות הממשלה והנחיית ראש הממשלה



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יולי 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות להעברתן של היחידות הארציות של הממשלה ושל חברות ממשלתיות לירושלים. הבדיקה כללה בין היתר, את הפעולות ליישום החלטת הממשלה החדשה ובהתייחס לממצאי הדוח הקודם.

הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד ירושלים ומורשת (להלן גם - משרד ירושלים), בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד האוצר - במינהל הדיור הממשלתי (להלן - מינהל הדיור) שבאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) ובאגף השכר והסכמי העבודה (להלן - אגף השכר). בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרדי ממשלה נוספים.

גיבוש החלטת הממשלה החדשה

העדר גורם ממשלתי שאחראי להובלת היישום

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבעה כאמור הקמתו של צוות יישום¹⁷. תפקידיו של הצוות היו בין היתר למפות את היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, לבחון אפשרויות למעבר היחידות לירושלים, לבחון לוחות זמנים למעבר ולבדוק את מקורות המימון לכך. בתשובתו לדוח הקודם מסר משרד רה"ם כי צוות היישום השלים את עבודת המטה וסיים את תפקידו ביוני 2008.

אחד הליקויים היסודיים שציין מבקר המדינה בדוח הקודם היה היעדרו של גורם ממשלתי האחראי להובלה כוללת ומתואמת של הפעילות ליישום החלטת הממשלה משנת 2007. היעדר גורם כזה נקשר לפערים גדולים שנמצאו בדוח הקודם בין החלטת הממשלה משנת 2007 ובין התכנון והיישום של הפעולות למימושה. בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת במאי 2014 על ממצאי הדוח הקודם צוין כי גם על פי החלטת הממשלה החדשה אין גורם ממשלתי שמוביל את יישום ההחלטה והנושא באחריות ליישומה.

את הצעת ההחלטה החדשה הגישו לממשלה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו והשר לירושלים והתפוצות דאז מר נפתלי בנט. בהצעת ההחלטה נקבע כי משרדי הממשלה הם שיהיו אמונים על יישום ההחלטה. עוד נקבע בהצעת ההחלטה כי על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך שלהם להכין ולהגיש בתוך שלושה חודשים מיום קבלת הצעת ההחלטה פרוגרמה תכנונית לגבי העברת משרדי הממשלה לירושלים (להלן - פרוגרמה תכנונית) לאישור מינהל הדיור ואגף התקציבים שבמשרד האוצר, וכי אלה יאשרו אותה בכפוף להתייחסות ולהערות, עד שלושה חודשים ממועד הגשתה. על מינהל הדיור הוטל להביא לאישור הממשלה בתוך תשעה חודשים תכנית סדורה ומפורטת בנושא העברתן לירושלים של היחידות הארציות של הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים, לרבות השטחים הקיימים והמתוכננים, היחידות העתידיות לאכלס שטחים אלו, לוחות הזמנים לביצוע המעבר ועלויות המעבר.

היישום של החלטת הממשלה משנת 2007 ושל החלטת הממשלה החדשה נתקל בקשיים רבים, מתעכב ומתארך. הצורך בגיבוש הצעת החלטה נוספת בנושא נובע ממורכבות היישום והקשיים בדרך. מנוסח החלטת הממשלה החדשה עולה כי נקבעה בה אמנם חלוקת האחריות ליישום בין הגורמים השונים, אולם גם בהחלטה זו לא מונה גורם ממשלתי שיהיה אחראי להובלה כוללת ומתואמת של הפעילות ליישומה של החלטת הממשלה בהתאם להערותו של מבקר המדינה בדוח הקודם.

17 בהחלטה נקבע שהצוות יכלול נציגים ממשרד רה"ם (יו"ר), אגף החשכ"ל, אגף התקציבים והרל"י.



היישום של החלטות
הממשלה נתקל
בקשיים רבים,
מתעכב ומתארך.
היעדרו של גורם
ממשלתי הנושא
בסמכויות ומופקד על
ההובלה הכוללת
והמתואמת פוגע
ביכולת ליישם את
המעבר של היחידות
הארציות לירושלים,
והוא אחד הגורמים
לתוצאות היישום
הדלות

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי היעדרו של גורם ממשלתי אחד הנושא בסמכויות ומופקד על ההובלה הכוללת והמתואמת של החלטת הממשלה, פוגע ביכולת ליישם את המעבר של היחידות הארציות לירושלים, והוא אחד הגורמים לתוצאות היישום הדלות שיתוארו להלן. במסגרת החלטת ממשלה חדשה שתגובש בהתאם להנחיית ראש הממשלה, על הממשלה לקבוע גורם ממשלתי שיהיה אחראי להובלה כוללת ומתואמת של יישום המעבר ולהעניק לו סמכויות ביצועיות מתאימות לגודל המשימה ומורכבותה.

תיאום הצעת ההחלטה עם גורמים ממשלתיים

הגשת הצעת החלטה לממשלה טעונה, על פי תקנון עבודת הממשלה ה-1833¹⁸, תיאום מוקדם עם כמה גופים, לרבות שרים הנוגעים בדבר. בתקנון נכתב: "נגעה ההצעה לתחום סמכותו של השר יוזם ההצעה וגם לתחום סמכותו של שר אחר - יבוא השר יוזם ההצעה בדברים עם השר האחר, ועמדת השר האחר תצוין במפורש".

ממסמכי משרד רה"ם עולה כי מינהל הדיור העיר למשרד רה"ם במסגרת הערותיו על הצעת ההחלטה החדשה כי חסרה התייחסות לשאלה אם תכנית הדיור שהוא נדרש לגבש תחייב את משרדי הממשלה, או שהמשרדים רשאים לסרב לכל הצעת דיור בירושלים. משרד הכלכלה העיר למשרד רה"ם שיש להטיל את הכנת הפרוגרמה התכנונית על מינהל הדיור, שהוא הגוף המוסמך לכך, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, ולא על המשרדים בלבד.

ההערות האמורות של מינהל הדיור כמי שהוטלה עליו משימה משמעותית במסגרת החלטת הממשלה ושל משרד הכלכלה כאחד המשרדים עליו הוטלה האחריות ליישום, לא הוטמעו במסמכי הצעת ההחלטה ולא נמצאו נימוקים לכך.

משרד רה"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי ככלל, מנסחי החלטות ממשלה מתייעצים עם גורמים שונים ושומעים דעות שונות, אולם אינם חייבים לקבל את דעתם של גורמים אלו ואף אינם חייבים לתעד את ההתייעצויות עמם. בנוגע למקרה זה, ההערות נדונו ונשקלו והוחלט שלא להכליל בנוסח ההחלטה. המשרד הוסיף כי אישור ההחלטה על ידי הממשלה מלמד כי היא סברה שהנוסח שהובא לפניו הוא נוסח המתאים למדיניותה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי ציון מפורש של עמדת השרים הרלוונטיים ונימוקים בכתב להחלטה שלא לקבל הערות של משרדי ממשלה האחראים ליישום מרכיבים בהחלטת ממשלה חיוני לצורך שקיפות הליך קבלת ההחלטות, ובעיקר בנסיבות שבהן מגבשת הממשלה החלטה חדשה לאחר יישום לא מספק של החלטה קודמת. כפי שיפורט להלן, השאלה שהעלה מינהל הדיור - אם תכנית הדיור מחייבת את משרדי הממשלה - נותרה ללא מענה, ועל פי מינהל הדיור אף הייתה חסם ליישום החלטת הממשלה.

מידע חסר לצורך גיבוש החלטת הממשלה החדשה

תיקון ליקויים ביישום החלטה קודמת

על פי תקנון עבודת הממשלה ה-33, כל חבר ממשלה רשאי להציע לראש הממשלה להעלות נושא לסדר היום של ישיבת הממשלה, ועליו לכלול בהצעה דברי הסבר ובהם מידע ונתונים לפי העניין וכן חוות דעת משפטית. בנספח א' לתקנון נקבע שדברי ההסבר צריכים לכלול רקע כללי שבו יובהר הצורך בקבלת ההחלטה והמניעים והנסיבות שהביאו ליזומה.

בהחלטת הממשלה החדשה נדחה כאמור מועד היישום של החלטת הממשלה משנת 2007, ונעשו כמה שינויים באופן יישומה.

נמצא כי אף על פי שהצעת ההחלטה החדשה הוגשה לממשלה בהקשר ישיר להחלטה מ-2007, לא הובאו בה: מידע בדבר הביצוע הלא מספק של ההחלטה מ-2007, הלקחים שהופקו מכך והתייחסות לשאלה כיצד הצעת ההחלטה החדשה מבטיחה יישום מוצלח יותר של ההחלטה להעביר את היחידות הארציות לבירה.

תקציב למימון העברת יחידות ארציות לירושלים

בנספח א' לתקנון עבודת הממשלה ה-33 נקבע כי "בהצעות שיש להן היבט כלכלי יובאו נתונים כלכליים, לרבות נתונים מספריים, נתונים השוואתיים וכן צפי להשלכות על משק המדינה ועל כלכלתה". כמו כן, "יפורט היקף התקציב הנדרש לביצוע ההחלטה ואם היא כלולה במסגרת התקציב המאושר של המשרד. אם ההוצאה הכספית אינה נכללת במסגרת התקציב המאושר, ינקוב השר מגיש ההצעה במקור התקציבי למימונה, תוך ציון עמדת שר האוצר".

נמצא כי בדברי ההסבר להצעת ההחלטה החדשה לא צוינו המקור התקציבי להעברת היחידות ואף לא עמדתו של שר האוצר, כנדרש על פי תקנון עבודת הממשלה ה-33.

משרד רה"ם השיב כדלהלן: החלטת הממשלה החדשה אינה החלטה תקציבית אלא החלטה מינהלית העוסקת בחלוקת הסמכויות וביעדים בנוגע להעברת היחידות הארציות, ולכן אין צורך לציין בה מקור תקציבי. אשר לאי הבאת עמדתו של שר האוצר ציין משרד רה"ם כי קורה לא אחת כי במועד ההפצה של החלטת ממשלה להערות הנוגעים בדבר, לא ניתן להשיג את עמדת השר, אולם הדבר אינו אומר כי הוא מתנגד להצעה או כי מנסחי ההחלטה פעלו בניגוד לנוהל. המשרד הוסיף כי תקנון עבודת הממשלה מאפשר לראש הממשלה במקרים מיוחדים או דחופים להורות למזכיר הממשלה לכלול בסדר יומה של ישיבת הממשלה גם דיון בהצעה הנוגעת לשר אחר מבלי שהובאו בה עמדותיו, וכך נעשה גם במקרה זה.

בהחלטת הממשלה משנת 2007 הוטל על צוות היישום לבחון את מקורות המימון למעבר היחידות הממשלתיות לירושלים, ובהחלטת הממשלה החדשה הוטל על מינהל הדיוור להציג לפני הממשלה גם את עלויות המעבר. על פי מסמכי משרד ירושלים, העברת היחידות כרוכה בבניית בנייני משרדים חדשים, וכן כרוכה בעלות חד-פעמית של יותר ממאה מיליון ש"ח ובעלויות שנתיות בסך עשרות מיליוני ש"ח. ההחלטה על מעבר היחידות לירושלים היא אפוא בעלת היבט כלכלי, ועל פי תקנון הממשלה היה על מגישה - ראש הממשלה והשר לירושלים והתפוצות דאז - לכלול בה נתונים כלכליים ולציין מהו המקור התקציבי למימונה. כמו כן, במסמכי הרקע להחלטת הממשלה החדשה לא צוין כי היא נכללת בקטגוריה של מקרה מיוחד או דחוף שבגינה נדרש לכלול אותה בסדר היום בלי להביא את עמדתו של שר האוצר, וממילא לא צוינו הטעמים לכך.

התרומה הכלכלית של העברת היחידות הארציות לירושלים

לצד עיגון מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, כפי שנקבע בהוראות חוק יסוד ירושלים, נועדה החלטת הממשלה החדשה לחזק ולבסס את מעמדה של ירושלים כעוגן כלכלי ועסקי. כאמור, בנספח לתקנון הממשלה נקבע כי הצעות שיש להן היבט כלכלי יכללו נתונים כלכליים, לרבות נתונים מספריים והשוואתיים.

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה החדשה נכתב שלהעברת יחידות הממשלה לירושלים צפויה השפעה ניכרת על כלכלת העיר בתחומי התעסוקה, הדיור וההכנסות השוטפות. הממשלה אישרה את ההצעה ללא מידע בדבר התרומה הצפויה של יישום ההחלטה לכלכלת העיר

1. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה החדשה נכתב שלהעברת יחידות הממשלה לירושלים צפויה השפעה ניכרת על כלכלת העיר בתחומי התעסוקה, הדיור וההכנסות השוטפות. קביעת מטרה כזו וגיבוש המשימות לצורך השגתה טעונים קודם כול תשתית של נתונים על תרומתה האפשרית של העברת יחידות ארציות לתחומה במישור הכלכלי-עסקי.

על התרומה הכלכלית האפשרית של העברת יחידות ארציות לירושלים אפשר ללמוד ממחקר אקדמי משנת 2009¹⁹ ומעבודת יועץ כלכלי משנת 2012²⁰. המחקר מ-2009 העלה שהמינהל הציבורי יכול להמרץ את הכלכלה העירונית, ומשרדי ממשלה שיעברו לעיר יכולים לתרום לעיר בתחום התעסוקה, ובלשון המחקר: מכפיל תעסוקה מ-1.5 עד 1.8²¹. מכאן, שהעברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים צפויה להוסיף בה אלפי משרות עובדים. עוד נכתב במחקר מ-2009, כי לממצא זה יש חשיבות על רקע המעבר של מועסקים משכילים מירושלים ומפרבריה והנטייה הגוברת של עובדי המגזר הממשלתי שלא להתגורר בירושלים ולהעדיף את מטרופולין תל-אביב. בעבודת היועץ הכלכלי מ-2012 נמצא כי סך הגידול בתצרוכת של עובדים בירושלים צפוי להסתכם במהלך חמש שנים, כתוצאה מהמעבר של היחידות הממשלתיות לירושלים יחד עם הגידול בתשלומי הארנונה של משרדי הממשלה לעיריית ירושלים, בכ-152 מיליון ש"ח בשנה בממוצע.

נמצא כי במסמכי הצעת ההחלטה, שהממשלה אישרה כהחלטת הממשלה החדשה, לא הוצגה התרומה הכלכלית הצפויה והשיפור הכלכלי והעסקי המצופה בעקבות העברת היחידות הארציות לבירה, לרבות הוספת מקומות תעסוקה, העלאת הכנסות העירייה והרחבת הפעילות הכלכלית בעיר²². הממשלה אישרה אפוא את הצעת ההחלטה שנועדה להשיג גם מטרות כלכליות ועסקיות ללא מידע בדבר התרומה הצפויה של יישום ההחלטה לכלכלת העיר.

2. בדצמבר 2014, כחצי שנה לאחר החלטת הממשלה החדשה, הזמין משרד ירושלים והתפוצות מיועץ חיצוני חוות דעת כלכלית בנושא העברת משרדי הממשלה לירושלים, כדי לבחון את ההשפעות הכלכליות-תקציביות של יישום ההחלטה וכדי "להעריך את הכדאיות הכלכלית של מעבר יתר היחידות לירושלים, למפות את התכניות הקיימות, לבחון את התנהלות הממשלה באשר למעבר היחידות לירושלים והמלצות באם ראוי להאיץ תהליכי מעבר אלה ואחרים" (להלן - חוות הדעת הכלכלית). על פי חוות

19 ערן רזין ואמיל ישראל, "ירושלים כעיר בירה - המגזר הממשלתי וכלכלת העיר", בתוך: גור עופר (עורך), **חוון לירושלים - תכנית לשיקום בירת ישראל** (2009), מכון ירושלים לחקר ישראל.

20 אורי דהן ושות' יועץ כלכלי ועסקי, השקעות וגיוס הון, **תרומת מעבר יחידות ממשלתיות לירושלים לכלכלת העיר** (2012).

21 דהיינו, שבגין כל משרה מלאה נוספת שתתווסף למינהל הציבורי בירושלים (לרבות בעקבות העברת משרות ממקומות אחרים בארץ) צפויה להיווצר - מלבד אותה משרה ציבורית - תעסוקה נוספת של 0.5 עד 0.8 של משרה בתעסוקה הכלכלית בעיר.

22 בהצעה לא הובאו אף ממצאי המחקר מ-2009 וממצאי היועץ הכלכלי מ-2012.

הדעת הכלכלית (הוגשה למשרד במרץ 2015), אשר הסתמכה גם על ממצאי המחקר מ-2009 ועל עבודת היועץ מ-2012, עלות העברת היחידות הארציות לירושלים היא 107 מיליון ש"ח, ותוספת העלויות השנתיות לצורך התפעול השוטף של המשרדים היא כ-22-36 מיליון ש"ח. בחוות הדעת הכלכלית צוינו התרומות העקיפות של העברת משרדי הממשלה לירושלים, ובהן הרחבת אפשרויות התעסוקה בעיר והעלאת תשלומי הארנונה לעיריית ירושלים, אבל לא נכתב בהרחבה בעניין ההשפעה על התעסוקה בעיר.

בחוות הדעת הכלכלית נקבע כי "אין כדאיות כלכלית בהעברת משרדי הממשלה לירושלים". ואולם נמצא כי מסקנה זו התבססה רק על עלויות המעבר לירושלים ועל עלויות המבנים שבהם ישוכנו היחידות המועברות, בניכוי העלויות הנחסכות בעקבות פינוי היחידות ממבני הממשלה שמחוץ לירושלים, ולא על השפעות כלכליות אפשריות שהוזכרו במחקר מ-2012 ובמחקרים הקודמים, כמו ההשפעה העקיפה על התעסוקה בעיר וההמרצה של הכלכלה העירונית.

נמצא כי בדיקת הכדאיות הייתה חלקית, מכיוון שלא הקיפה את מכלול ההיבטים הנדרשים לגיבוש מסקנה בנושא.

3. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית ירושלים כי אי-העברת היחידות הארציות לירושלים גורמת לנזק כלכלי ותעסוקתי ניכר לעיר ולאובדן הכנסות של כמיליארד ש"ח בחמש שנים. מדובר בין השאר באובדן הכנסות מארנונה בסך 432 מיליון ש"ח (86.4 מיליון ש"ח בשנה) וכן באובדן הכנסות מתצרוכת פרטית בסך 520 מיליון ש"ח (104 מיליון ש"ח בשנה).

משרד ירושלים מסר בתשובתו כי אף שלפי חוות הדעת הכלכלית מעבר יחידות הממשלה לירושלים אינו כדאי למדינה מבחינה כלכלית, יש לקדמו, מאחר שהוא בעל משמעות לאומית חשובה וכן יתרום כלכלית לעיר.

ביסוד החלטת הממשלה החדשה עמדה אפוא הנחה שלצד הצורך לעגן את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, להעברת יחידות הממשלה לעיר צפויה תרומה נכבדה גם לכלכלת העיר בתחומי התעסוקה, הדיור וההכנסות השוטפות. ביסוס ההצעה על הנחה כזו חייב תשתית מספקת של מידע ונתונים גם בדבר תרומתה של ההעברה במישור הכלכלי והעסקי. ואולם במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה החדשה, הנחה זו נותרה בגדר הצהרה בלבד, כיוון שעדיין אין בידי משרד ירושלים ומשרד רה"ם מידע מפורט וברור בדבר התרומה האפשרית במישורים אלו.



ראש הממשלה הנחה ביולי 2017 כי "צוות בראשות שר ירושלים ומורשת ובהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם, מנכ"ל משרד האוצר והממונה על הדיור הממשלתי במשרד האוצר ירכזו את צורכי המשרדים השונים בתחום הדיור ויגבשו עד סוף שנת 2017 הצעת החלטה לממשלה שתעדכן החלטות קודמות בעניין העברת משרדי הממשלה ויחידות ארציות לירושלים".

נוכח ממצאי הביקורת על הצוות בראשות שר ירושלים ומורשת להתייחס בהצעת ההחלטה שיגבש ללקחים שהופקו מיישום ההחלטות הקודמות בעניין המעבר לירושלים, להשפעה הכלכלית-עסקית שתהיה למעבר ולצורך במינוי גורם ממשלתי שיהיה אחראי ליישום ההחלטה בעניין זה. הצורך במינוי גורם כזה מתחדד נוכח הליקויים שהעלתה הביקורת בעניין יישום החלטת הממשלה החדשה, כפי שיפורט להלן.

יישום החלטת הממשלה החדשה

בהחלטת הממשלה החדשה הוטלה על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך שיש להם יחידות ארציות מחוץ לירושלים שורה של משימות, לרבות מיפוי יחידות המשרד הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, הכנת תכנית מעבר רב-שנתית והגשת רשימה מסודרת של מספר העובדים בכל יחידה שעתידה לעבור לירושלים לנש"ם. כמו כן, הוטלו משימות על כמה גופי מטה ממשלתיים. לדוגמה, על מינהל הדיור הוטל לרכז ולאשר פרוגרמות תכנוניות שהמשרדים יעבירו אליו ולהביא לאישור הממשלה תכנית סדורה ומפורטת להעברתן של היחידות הארציות. כמו כן, הוטל על נש"ם לציין בכל הליך לאיש משרה ביחידות האלה כי היחידה עתידה לעבור לירושלים; על נש"ם, על אגף התקציבים ועל הממונה על השכר הוטל לגבש מדיניות וסל כלים להתמודדות עם העברת עובדי היחידות האלה לירושלים תוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה. על משרד ירושלים הוטל לעקוב אחר יישום ההחלטה.

פעילות משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה החדשה

מיפוי היחידות הארציות ומספרי העובדים בהן

1. העברה לירושלים של יותר מ-100 יחידות ארציות של משרדי הממשלה השוכנות מחוץ לעיר ובהן אלפי עובדים אשר עליהן חלה החלטת הממשלה, טעונה קודם כל מיפוי שלהן ושל מספר העובדים בכל אחת מהן. בהחלטת הממשלה משנת 2007 הוטל על צוות היישום, בראשות ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, למפות את היחידות הארציות הללו ואת המבנים שבהם שכנו.

בדוח הקודם צוין כי בעקבות החלטת הממשלה משנת 2007 נאספו נתונים לצורך מיפוי היחידות הארציות ואף מופו עשרות יחידות ארציות, ואולם מיפוי היחידות לא היה מלא ועדכני. משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדיור ולמשרד ראש הממשלה כי מיפוי מלא אמור לשמש תשתית חיונית לביצוע החלטת הממשלה, ולפיכך על מינהל הדיור להשלים את מיפוי היחידות הארציות ולעדכן את מסמכי המיפוי שבידו.

2. בהחלטת הממשלה החדשה הוטל כאמור על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך הכפופות להם למפות את יחידות המשרד הארציות השוכנות מחוץ לירושלים ולהעביר לנש"ם רשימה של מספר העובדים בכל יחידה ארצית שעתידה לעבור לירושלים, וזאת תוך 60 יום - דהיינו עד אמצע יולי 2014. עוד נקבע בהחלטה כי משרדי הממשלה הם שאמונים על יישומה ולכן,



ריכוז המידע על
מספר עובדי היחידות
הארציות הוא מרכיב
חשוב ביותר בתכנון
המעבר שלהן
לירושלים. נש"ם לא
קיבלה ממשרדי
הממשלה רשימה של
מספר העובדים בכל
יחידה ארצית
שעתידה לעבור
לירושלים. באי-
העברת הנתונים על
ידי משרדי הממשלה
יש כדי להוביל
לסיכול היישום של
החלטת הממשלה

באחריות מנכ"ל משרד ממשלתי, למנות נציג מטעם משרדו אשר יהיה אחראי ליישומה.

ריכוז המידע על מספר עובדי היחידות הארציות הוא מרכיב חשוב ביותר בתכנון המעבר שלהן לירושלים. מנתוני נש"ם עולה כי היא לא קיבלה ממשרדי הממשלה רשימה של מספר העובדים בכל יחידה ארצית שעתידה לעבור לירושלים, וכי היא לא פנתה מיוזמתה למשרדים בדרישה לקבל את המידע הנדרש על פי החלטת הממשלה.

3. בדצמבר 2016 יזם משרד ירושלים יחד עם מינהל הדיוור, מהלך להשלמת איסוף נתונים ולשם כך פנה למשרדי הממשלה ולנש"ם על מנת לייצר מסד נתונים מלא על יחידות הממשלה שמחוץ לירושלים.

רק במאי 2017, כשלוש שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה החדשה, מסרה נש"ם למשרד ירושלים נתונים חלקיים שהיו בידה; הנתונים נגעו רק לכשני שלישים מהיחידות הארציות המיועדות לעבור לירושלים (95 מכ-140 יחידות). רק בדצמבר 2017 השיבה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה להתחיל "בהקדם" בריכוז הנתונים לגבי היחידות, ובכלל זה לגבי מספר העובדים בהן.

נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי כדי לרכז נתונים על כלל המערכת הממשלתית מתוך מאגרי המידע של נש"ם, יש לעבור על מאות יחידות ממשלתיות באופן פרטני מכיוון שאין דרך לזהות במאגרים את היחידות הארציות מקרב יחידות הממשלה.

משרד ירושלים מסר בתשובתו כי הוא ערך מיפוי שהינו המקיף ביותר שנעשה עד לאותו מועד, למעט נתוני כוח אדם, אשר אין לו גישה אליהם. הוא הוסיף כי מיפוי זה מאפשר קבלת החלטה ותעדוף של העברת יחידות. עוד הוסיף המשרד כי הוא פנה מספר פעמים למשרדי הממשלה ולנש"ם על מנת להשלים את המיפוי בהיבטי כוח אדם על מנת לייצר מסד נתונים שלם ככל שניתן, שעל בסיסו ניתן לקבל החלטות חדשות, אולם נתונים אלה לא נתקבלו. אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי מינהל הדיוור אסף נתונים כנדרש בהחלטת הממשלה לאורך השנים, פרט למשרדי ממשלה שסירבו לשתף פעולה. הוא ציין כי כיוון שפניותיו למנכ"לים של משרדי ממשלה כבר בספטמבר 2014 לא נענו, מינהל הדיוור פעל באופן עצמאי לגיבוש המידע ככל שהיה בידו, על מנת להיערך בצורה המיטבית ליישום החלטת הממשלה.

באי-העברת הנתונים על ידי משרדי הממשלה יש כדי להוביל לסיכול היישום של החלטת הממשלה החדשה. תוצאה זו חמורה במיוחד כיוון שמדובר כבר בהחלטה שנייה שמקבלת הממשלה בנושא, לאחר שיישומה של ההחלטה הראשונה שקיבלה לא צלח.

על משרדי הממשלה למסור את הנתונים לנש"ם ללא דיחוי נוסף. על נש"ם, כגוף האמון על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לרכז לאלתר נתונים מדויקים ומלאים על העובדים בכל אחת מהיחידות הארציות של הממשלה השוכנות מחוץ לירושלים ולמסור אותם למשרד ירושלים. אם יחולו עיכובים נוספים בריכוז הנתונים או במסירתם, על משרד ירושלים לדווח על כך לממשלה.

פעילות צוות בין-משרדי מול משרדי הממשלה

בספטמבר 2016 הקים משרד ירושלים, שעליו הוטל בהחלטת הממשלה החדשה לעקוב אחר ביצועה ולדווח על כך לממשלה, צוות שיסייע ביישום החלטת הממשלה משנת 2007 ובהחלטת הממשלה החדשה (להלן - הצוות הבין-משרדי). בראש הצוות עמד שר ירושלים ומורשת, ומלבדו היו חברים בצוות נציגים של הגופים השותפים ביישום החלטת הממשלה: נציגי אגף החשכ"ל, אגף התקציבים ואגף השכר במשרד האוצר ונציגים של נש"ם והרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י). עד מועד סיום הביקורת, יולי 2017, התכנס הצוות הבין-משרדי שלוש פעמים.

בישיבתו הראשונה של הצוות הבין-משרדי בינואר 2017, ציין שר ירושלים ומורשת שמטרת הצוות היא "קידום תכנית עבודה רחבה ובניית כלים אפקטיביים לממשלה במטרה לאכוף את החלטת הממשלה". הוא ציין, בין השאר, שני חסמים העומדים לפני יישום ההחלטה: האחד - היעדר תהליך יזום ואפקטיבי מצד הממשלה להעברת היחידות הארציות לירושלים, והשני - התנגדות העובדים למעבר. בישיבה השתתפו, בין השאר, המשנה למנכ"ל משרד רה"ם, אשר שימש בפועל באותה עת כיו"ר ועדת החריגים, ומנהל מינהל הדיור. בישיבה החליט הצוות הבין-משרדי כי באחריותו של מינהל הדיור לשלוח מכתבים למשרדי הממשלה שלא נקטו פעולות להעברתן לירושלים של היחידות הארציות שלהן השוכנות מחוצה לה, ואף לא פנו לוועדת החריגים בבקשה שלא לעבור לבירה. עוד הוחלט לדרוש ממשרדי הממשלה האמורים למפות את היחידות האלה.

1. בהתאם להחלטתו האמורה של הצוות הבין-משרדי, פנה במרץ 2017 מנהל מינהל הדיור למנכ"לים של 11 משרדי ממשלה - משרד רה"ם, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האנרגיה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד החינוך - וביקש מהם למסור ללא דיחוי את ממצאי המיפוי והפרוגרמה התכנונית שנעשו במשרדם, ואם הדבר נדרש - לפנות לוועדת החריגים בבקשה שלא לעבור לירושלים.

מנהל מינהל הדיור כתב, בין השאר, כי בהמשך למכתב קודם בנושא ובהתאם להחלטת הממשלה החדשה הוטל על משרדי הממשלה "למפות



בהחלטת הממשלה
החדשה הוטלה
האחריות להעברת
היחידות הארציות
לירושלים על משרדי
הממשלה שבהם
פועלות היחידות
האלה, פורטו משימות
שעליהם לבצע
ומועדים להשלמתן.
במשך יותר משנתיים
לא ביצעו 11 משרדי
ממשלה את המשימות
שנקבעו בהחלטת
הממשלה ובכך פגעו
במידה ניכרת בפעולה
המשולבת להעברת
כלל יחידות הממשלה
לירושלים

את כלל אגפי המשרד ויחידות המשרד הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, ולהכין תכנית מעבר רב-שנתית להעברת כלל היחידות הארציות לירושלים. כמו כן הוטל על משרדי הממשלה להכין ולהגיש, תוך שלושה חודשים, פרוגרמה תכנונית, אשר תוגש לאישור מינהל הדיור התקציבים במשרד האוצר. במסגרת מיפוי היחידות והאגפים נדרשתם להעביר לנציבות שירות המדינה רשימה של מספר העובדים בכל יחידה שעתידה לעבור לירושלים. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי באחריות מנכ"ל משרד ממשלתי, למנות נציג מטעם משרדו אשר יהיה אחראי ליישום ההחלטה שבנידון. חרף הזמן שחלף מיום קבלת החלטת הממשלה טרם התקבלו לידינו ממצאי המיפוי של כלל אגפי המשרד ויחידות המשרד הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, לרבות פרוגרמה תכנונית. וכן עפ"י המידע שבידנו טרם ביצעתם פנייה לוועדת החריגים לטובת קבלת אישור להישאר מחוץ לירושלים".

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי בשנת 2015 שלח מנכ"ל המשרד דאז למינהל הדיור ולמשרד ירושלים פירוט של כלל הגופים והיחידות של המשרד הנמצאים מחוץ לירושלים, לרבות מספרי העובדים ואומדני עלויות המעבר. המשרד הוסיף כי טרם נמצאו או הוקצו המשאבים הנדרשים שיתמכו במעבר היחידות המדוברות. עוד מסר המשרד כי כבר בשנת 2013 הועברה פרוגרמה תכנונית מפורטת להעברת נציבות שירות בתי הסוהר לירושלים. מתשובתו של המשרד עולה אפוא כי לא נעשו כל הפעולות שנדרשו בהחלטת הממשלה, ובכללן הכנת פרוגרמות תכנוניות לכלל היחידות הארציות שמיפה והכנת תכנית רב-שנתית למעבר.

כאמור, בהחלטת הממשלה החדשה הוטלה האחריות להעברת היחידות הארציות לירושלים על משרדי הממשלה שבהם פועלות היחידות האלה. בהחלטה גם פורטו משימות שעל משרדי הממשלה לבצע ומועדים להשלמתן. ואולם ממסמכי הצוות הבין-משרדי עולה כי במשך יותר משנתיים לא ביצעו 11 משרדי הממשלה האמורים כנדרש את המשימות שנקבעו בהחלטת הממשלה לשנים 2014 ו-2015, ובכך פגעו במידה ניכרת בפעולה המשולבת להעברת כלל יחידות הממשלה לירושלים, על פי החלטת הממשלה החדשה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-ביצוע המשימות שהוטלו בהחלטת הממשלה על ידי 11 משרדי הממשלה האמורים, כפי שעולה מהמכתב של מנהל מינהל הדיור שצוין לעיל.

2. באוגוסט 2017 שלח מנכ"ל משרד ירושלים מכתב ל-21 שרים בממשלה וציין כי בעקבות ישיבת הממשלה מיולי 2017, קבע ראש הממשלה כי על כל שרי הממשלה למפות את יחידות משרדיהם השוכנות מחוץ לירושלים ולהכין תכנית מעבר רב-שנתית מסודרת לגבי העברתן לירושלים, בתיאום עם מינהל הדיור. מנכ"ל משרד ירושלים ציין במכתב כי לפיכך הוא מבקש לקבל תכניות להעתקת היחידות הארציות לירושלים, לרבות קידום ההליכים להכנת פרוגרמה תכנונית.

יוצא אפוא כי שלוש שנים לאחר המועד שבו היה על משרדי הממשלה למפות את היחידות השוכנות מחוץ לירושלים ולהכין תכנית מעבר רב-שנתית בעניין העברתן אליה, נדרשה תזכורת לשרים העומדים בראש המשרדים כדי שאלו ישלימו את הפעולות הנדרשות על פי החלטת הממשלה.

3. באוקטובר 2017, כחצי שנה לאחר משלוח המכתבים של מינהל הדיור ל-11 המשרדים, נפגשו מנכ"ל משרד ירושלים ומנהל מינהל הדיור עם המנכ"לים של שלושה משרדי ממשלה - משרד התקשורת, משרד הכלכלה והמשרד לשיתוף פעולה אזורי - כדי לבחון דרכים להאיץ את תהליך המעבר של יחידות ארציות במשרדים האלה לירושלים.

4. מהתשובות של הגופים הממשלתיים שהשיבו למשרד מבקר המדינה עולה כי הם מצויים רק בשלבים מוקדמים של יישום החלטת הממשלה: משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא מצוי כעת בשלב הכנת התכניות לגבי מעבר יחידת המחשוב שלו לירושלים. רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) מסרה בתשובתה כי יחידותיה פזורות ברחבי הארץ מסיבות שונות, וכי בימים אלו היא מבצעת מיפוי מלא של היחידות המיועדות לעבור לירושלים. משרד העבודה ציין בתשובתו כי בעקבות פניית מנכ"ל משרד ירושלים באוגוסט 2017 נמסרה לו באוקטובר אותה שנה רשימה של יחידות המשרד השוכנות מחוץ לירושלים, מספר העובדים בהן והסטטוס התכנוני עבורן. משרד הפנים השיב כי הוא פנה לוועדת חריגים בנוגע ליחידה אחת וקיבל את אישורה, וכי במסגרת הפרוגרמה התכנונית החדשה של המשרד שנערכת בימים אלו הוא מקווה להעביר את אגף חופי רחצה היושב בתל אביב. משרד החינוך השיב כי הוא פנה לוועדת חריגים בנוגע לאחת היחידות, וכי במסגרת ההיערכות הכללית לנושא הדיור יטופלו היחידות הארציות של המשרד שנמצאות מחוץ לירושלים בתכנית עבודה סדורה. משרד החינוך הוסיף כי יעשו הפעולות הבאות: במסגרת המעבר הצפוי של מטה המשרד למבנה קבע בשנת 2025 יילקחו בחשבון מכלול הצרכים וההיערכות למעבר, המשרד יפעל להכנסת הוראה בדבר מעבר צפוי של היחידות לירושלים במסגרת תיאורי התפקיד ותעשה פניה למנכ"ל רה"ם בנוגע ליחידה שטרם ניתנה לגביה החלטה בוועדת חריגים. משרד הבריאות השיב כי הוא פנה לוועדת חריגים בנוגע לארבע יחידות המשרד, בשנת 2017 הועבר פירוט בנוגע ליחידות המיניסטריון השוכנות מחוץ לירושלים וכן פרוגרמות תכנוניות עבור כלל יחידות המשרד.

המשרד לביטחון הפנים התייחס בתשובתו ליחידה אחת מיחידותיו הארציות השוכנות מחוץ לירושלים, וציין שהיא עתידה לעבור לעיר בחודשים הקרובים.

משרד הכלכלה השיב לפניית מינהל הדיור ביולי 2017 וכן ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כיום פועלות רוב יחידות המטה שלו בירושלים, וכי כמה עובדי מטה העובדים כיום מחוץ לירושלים עתידים לעבור לירושלים עם אכלוסו של בניין ג'נרי 2 (ראו להלן). המשרד להגנת הסביבה



משרדי הממשלה לא
גיבשו תכניות פרטניות
למעבר, הכוללות לוח
זמנים למעבר שאישר
כל משרד, ולפיכך לא
הוקצו לכל יחידה
שאמורה לעבור
לירושלים המבנים
המיועדים לקלוט
אותה. על פי תכנית
מינהל הדיור יהיה
אפשר לאכלס את
רוב המבנים המיועדים
ליחידות שעתידות
לעבור לירושלים רק
אחרי 2019, השנה
שבה יש להשלים את
המעבר

השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי הוא נמצא בקשר רציף ומתמיד בנושא זה עם אנשי מינהל הדיור.

על משרד רה"ם, משרד התחבורה, משרד העבודה, משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד האנרגיה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד החינוך לפעול בנחרצות ובאופן תכליתי ליישום החלטת הממשלה, על שלביה.

פתרונות דיור בירושלים ליחידות הארציות

על פי החלטת הממשלה החדשה, על משרדי הממשלה להכין עם מינהל הדיור תכנית מעבר רב-שנתית לעיר. על מינהל הדיור הוטל להביא לאישור הממשלה בתוך תשעה חודשים מיום קבלת החלטה זו תכנית סדורה ומפורטת להעברת היחידות הארציות לירושלים שתכלול פירוט השטחים הקיימים והמתוכננים, היחידות העתידות לאכלס שטחים אלו, לוחות הזמנים לביצוע המעבר ועלויות המעבר.

1. עד למועד סיום הביקורת לא גיבשו המשרדים הממשלתיים תכניות פרטניות למעבר, הכוללות לוח זמנים למעבר צפוי שאושר על ידי כל משרד, ולפיכך לא הוקצו לכל יחידה שאמורה לעבור לירושלים המבנים המיועדים לקלוט אותה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי עקב אי-שיתוף פעולה של המשרדים ואי-הגדרת הצרכים וההתחייבויות, לא ניתן לגבש תכנית כללית ופרטנית להעברת היחידות הארציות לירושלים, לרבות לוח זמנים. אגף החשכ"ל הוסיף כי למשרדי הממשלה הוצעה רשימת מבנים שישמשו את יחידותיהם הארציות העוברות לירושלים, אך המשרדים דחו את הרשימה.

כאמור, מינהל הדיור העיר למשרד רה"ם במסגרת הערותיו על הצעת ההחלטה החדשה כי חסרה התייחסות לשאלה אם תכנית הדיור שהוא נדרש לגבש תחייב את משרדי הממשלה, או שהמשרדים רשאים לסרב לכל הצעת דיור בירושלים. הערה זו לא הוטמעה בהצעת ההחלטה, ובמסמכי העבודה המצורפים להצעת ההחלטה לא נמצאו נימוקים לכך.

מתשובת אגף החשכ"ל עולה כי סירובם של המשרדים לקבל את רשימת המבנים שימשו את יחידותיהם בירושלים היווה חסם למעבר של יחידותיהם. לפיכך בעת גיבוש הצעת החלטה חדשה לממשלה, כפי שהנחה לעשות ראש הממשלה, יש להביא בחשבון את הערת מינהל הדיור כאמור.

2. מינהל הדיור העביר למשרד מבקר המדינה במאי 2017 נתונים על היצע הדיור הממשלתי בירושלים על פי מועדי אכלוס צפויים לשנים 2018-2025; היצע הדיור הזה אמור לכלול את השטח הדרוש לכל היחידות שיעברו לירושלים. היקף השטח על פי הרשימה הוא 229,000 מ"ר בשמונה מבנים: ארבעה מבנים בבינוי ממשלתי, שלושה מבנים בשכירות ומבנה אחד שחלקו בבינוי ממשלתי וחלקו בשכירות. על פי נתוני מינהל הדיור, אפשר יהיה לאכלס ארבעה מבנים בשטח כולל של 72,000 מ"ר בינואר 2018, ואת השאר - בשנים 2020-2025.

על פי תכנית זו ועל פי דיווח של משרד ירושלים לממשלה מיולי 2017, אפשר יהיה לאכלס את רוב שטח המבנים המיועדים ליחידות שעתידות לעבור לירושלים רק אחרי 2019, השנה שבה יש להשלים את המעבר על פי החלטת הממשלה החדשה; יתר המבנים יהיו מוכנים לאכלוס רק עד שנת 2025. מנתונים אלה ומתשובתו של אגף החשכ"ל, יוצא אפוא כי גם החלטת הממשלה החדשה לא תצא אל הפועל בלוח הזמנים שקבעה הממשלה בהחלטתה.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם יתקבל מיפוי מלא של היחידות והמשרדים יתחייבו לתהליך המעבר, יבחן מינהל הדיור ביצוע התקשרויות נוספות לשם קיצור לוחות הזמנים.

ההערכות למעבר עובדים לירושלים

כדי לתכנן את העברת כלל היחידות הארציות ואף כדי להיערך להעברת יחידה ממקום למקום דרושה הערכות גם במישור יחסי העבודה שבין הממשלה לעובדיה. התנגדות עובדים למעבר עלולה להוות חסם משמעותי בפני יישום החלטת הממשלה.

הסכמי מעבר עם העובדים

על פי הדוח הקודם, כבר בשנת 2007 התברר שהבעיה העיקרית בהעברת היחידות הארציות לירושלים היא בעיית מעבר העובדים לשם. בדוח הקודם

נכתב כי יש למצוא פתרונות הולמים לבעיה זו, וכי לא בוצעה עבודת מטה לבחינתן ולהערכתן של דרכי ההתמודדות הראויות עמה.

בדברי ההסבר של החלטת הממשלה החדשה נכתב, כי תהליך מעבר משרד ממשלתי לירושלים כולל סוגיות הקשורות לעובדים ולתנאי העסקתם וכי סוגיות אלה כרוכות לעיתים בהכרזה על סכסוך עבודה, דיונים בבית הדין לעבודה ומהוות חסם משמעותי למעבר היחידה לירושלים.

בפסק בוררות בנושא מעברה של יחידה ממשלתית מתל אביב לירושלים נקבע שמעבר עובדים מתל אביב לירושלים על פי דרישת המדינה הוא שינוי משמעותי בתנאי העבודה ומטיל עליהם ועל משפחותיהם נטל המצדיק הסדרים מיוחדים מטעם המעסיק²³ (להלן - בוררות נתיב). בדוח הקודם אף צוין שהטיפול בהעברת העובדים מחייב לייחד תשומות זמן לתכנון, להתארגנות, לתיאום ציפיות ולהיערכות. אלה מטרותם להקל את המעבר ולצמצם את אי-הודאות ואת הסיכון לסכסוכים בתחום דיני העבודה, בין היתר כדי לוודא שלא ייפגעו שכרם ותנאי עבודתם של העובדים.

נש"ם היא ארגון המטה הממשלתי האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, והיא אחראית בין היתר לגבש את מדיניות תנאי השירות של העובדים. אגף השכר במשרד האוצר הוא גוף המטה של ממשלת ישראל לקביעת מדיניות השכר במגזר הציבורי. האגף מסייע בניהול משאים ומתנים עם נציגויות עובדים, בהטמעת רפורמות מבניות ובמתן מענה לתביעות שכר של העובדים - כל זאת כדי לגבש הסכמי שכר שיאפשרו לממשלה לעמוד בהוצאות השכר וגם לתגמל את העובדים כראוי.

1. בהחלטת הממשלה החדשה נקבע כי "עם סיום המיפוי וגיבוש רשימת היחידות הארציות שיעברו לירושלים... תיכלל בכל הליך לאיוש משרה באותן יחידות, לרבות מכרז פנימי או פומבי, הערה לפיה היחידה עתידה לעבור לירושלים".

במועד סיום הביקורת - בחלוף שלוש שנים מהחלטת הממשלה החדשה נמצא כי נש"ם לא פעלה כנדרש: היא לא הנחתה את המשרדים שיש להוסיף במכרזים לגיוס עובדים ליחידות שעתידות לעבור לירושלים הערה בדבר המעבר.

לדברי נש"ם, ציון המעבר לירושלים במכרזים לקבלת עובדים מקשה עליה לגייס עובדים, ולכן אין לציין זאת במכרזים הנוגעים ליחידות שטרם נקבע לוח זמנים למעבר לירושלים.

23 המוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי, פסק בוררות בר"מ 1/13 הסתדרות עובדי המדינה - הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה ואח'.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי התניית הציון במכרזים בקיומו של לוח זמנים למעבר של יחידה שעומדת בתנאים שנקבעו כאמור בהחלטת הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם ההחלטה. לפיכך על נש"ם לפעול כנדרש על פי החלטת הממשלה כל עוד היא לא שונתה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לנש"ם כי לצד הציון הנדרש באפשרותה להוסיף שטרם נקבע לוח זמנים למעבר.

2. עוד נקבע בהחלטת הממשלה החדשה כי בתוך שלושה חודשים מיום ההחלטה יגבש נציב שירות המדינה, בתיאום עם הממונה על השכר ועם אגף התקציבים במשרד האוצר, מסמך מדיניות וסל כלים להתמודדות עם העברת עובדים אלו לירושלים. יצוין כי נש"ם והממונה על השכר לא העירו על הצעת ההחלטה בנוגע למשימות אלה שהוטלו עליהם.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים וחצי לאחר קבלת החלטת הממשלה החדשה, נש"ם לא פעלה כנדרש ולא גיבשה בתיאום עם הממונה על השכר ועם אגף התקציבים מסמך מדיניות וסל כלים לשם התמודדות עם העברת העובדים הללו לירושלים.

אגף השכר מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי נעשו ניסיונות להידבר עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) כדי להגיע להסכם אחיד על העברת היחידות הארציות לירושלים, אך אלו לא צלחו. האגף ציין כי עדיף להגיע לפתרונות פרטניים המתאימים למאפייניו של כל גוף, לצרכיו ולנתוני כוח האדם שלו. עוד מסר אגף השכר כי בשנים האחרונות הוא נדרש לטפל רק בשני מקרים של מעבר עובדים. באחד מהם - העברת יחידת סמך במשרד ראש הממשלה - התקיים תהליך של בורות בעניין מעבר היחידה מתל אביב לירושלים²⁴, ונקבעו בו עקרונות שעל פיהם עתידים להיקבע תנאי מעבר עובדים ביחידות אחרות. מעבר העובדים של היחידה השנייה הוסדר ברמה המקומית והתבצע בהתאם לדרישות המשרד (משרד הפנים), שרצה להעביר את היחידה לירושלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי קיים קושי לפעול ליישום החלטות הממשלה האחרונות בנושא מעבר היחידות לירושלים, בהיעדר הסכם המסדיר את יחסי העבודה עם העובדים ואת המעבר שלהם. אגף החשכ"ל ציין כי העברת עובדים בכלל, גם אם לא מדובר בהעברה בין תחומי שיפוט, נתקלת בקשיים עקב מערכת יחסי העבודה, גם כאשר היא מביאה לשיפור בתנאי הדיור והרווחה של העובדים. אגף החשכ"ל הוסיף כי יש להבטיח בהסכם כאמור שהגופים הממשלתיים והגורמים המוסמכים לא יעסיקו כוח אדם מחוץ לירושלים, מאחר שהדבר סותר את החלטת הממשלה בעניין המעבר.

סוגיית יחסי העבודה
ביחידות הארציות
שיש להעביר
לירושלים היא
מהסוגיות המרכזיות
שיש ללבן ולהסדיר
לצורך ההעברה.
נש"ם והממונה על
השכר לא גיבשו
מדיניות וסל כלים
להתמודדות עם
הקשיים בסוגיה זו,
כמתחייב מהחלטת
הממשלה החדשה

באפריל 2017 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו היא שוקדת על הקמת צוות פנימי לבחינת המדיניות וסל הכלים הנחוצים להתמודדות עם מעבר היחידות לירושלים, אולם ביולי 2017 היא מסרה כי הקמת הצוות טרם התקדמה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסרה נש"ם כי גיבשה עם אגף השכר הצעה לתנאי מעבר, וכי בכוונת שני הגופים לסכם את התנאים. תנאים אלה יהיו בסיס למשא ומתן עם ההסתדרות, תוך כדי הסתמכות על בוררות נתיב. אגף השכר השיב בדצמבר 2017 כי גיבש הצעה לגבי תנאים אשר יחולו על עובדים שמשרדם יעבור לירושלים, וכי ההצעה הובאה לידיעת ההסתדרות במסגרת המגעים המתקיימים עמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה ההסתדרות כי העתקת מקום העבודה של עובדים רבים משמעותה שינוי דרמטי של יחסי העבודה, דבר שמחייב הסכמה עם ארגון העובדים. ההסתדרות הוסיפה כי היא נכונה להידבר בכל עת, על מנת להגיע להסדרת סכסוכי העבודה שהוכרוזו בנושא המעבר.

סוגיית יחסי העבודה ביחידות הארציות שיש להעביר לירושלים היא מהסוגיות המרכזיות שיש ללבן ולהסדיר לצורך ההעברה. נש"ם והממונה על השכר לא גיבשו מדיניות וסל כלים להתמודדות עם הקשיים בסוגיה זו, כמתחייב מהחלטת הממשלה החדשה, דבר שפגע בהיערכות להעברת יחידות של ארבעה משרדי ממשלה לירושלים, כפי שיפורט להלן. נמצא כי משרד ירושלים, האחראי למעקב אחר יישומה של ההחלטה ולדווח על כך לממשלה, לא דיווח לממשלה על הקשיים בסוגיה זו, אף לא במסגרת הדיווחים השנתיים שמסר לה.

על נש"ם, בתיאום עם אגף השכר ועם אגף התקציבים במשרד האוצר, להשלים בדחיפות את גיבוש המדיניות וסל הכלים בעניין מעבר עובדי היחידות הארציות לירושלים. על משרד ירושלים לעקוב אחר גיבוש המדיניות וסל הכלים כאמור ולדווח לממשלה על ההתקדמות ביישום החלטתה, לרבות הפעולות הנעשות בעניין זה במישור יחסי העבודה.

אכלוס בניין ג'נרי 2 בירושלים

בסוף שנת 2017 צפוי היה להתאכלס בניין משרדים חדש המכונה בניין ג'נרי 2 בקריית הממשלה בירושלים (להלן - ג'נרי 2). מינהל הדירור עדכן בתחילת 2018 כי מועד האכלוס נדחה למרץ באותה שנה. הבניין נועד לשמש בין השאר יחידות ארציות של שלושה משרדי ממשלה ויחידת סמך הנמצאות מחוץ לירושלים - משרד הכלכלה, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה וכן הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים). על פי נתוני מינהל הדירור, שטח המשרדים של היחידות האלה בתל אביב הוא 10,730 מ"ר, ומעסיקים בהן 466 עובדים.

1. ביולי 2017 פנה משרד מבקר המדינה למנכ"לים של ארבעת הגופים האלה וביקש לדעת כיצד הם נערכים למעבר היחידות, ומהן הפעולות שנעשו בקשר להסכמי המעבר עם העובדים.

משרד הכלכלה השיב למשרד מבקר המדינה כי הנושא הוא בסמכות הממונה על השכר מול נציגות העובדים, והמגעים טרם הבשילו לחתימת הסכם. משרד התחבורה השיב כי פנה לנש"ם, לממונה על השכר ולהסתדרות בדבר המעבר ומשמעויותיו וביקש לקבל פירוט של התנאים המירביים שניתן להעניק לעובדים. המשרד להגנת הסביבה מסר במהלך הביקורת (ביולי 2017) כי סוכם עם אגף השכר שיועברו אליו רשימות של עובדים שאמורים לעבור לירושלים, והאגף ינחה את המשרד לגבי גיבוש הסכמי המעבר. בתשובתו מנובמבר 2017 ציין המשרד להגנת הסביבה כי ביולי אותה שנה שלח לנש"ם ולאגף השכר את רשימת היחידות והעובדים הצפויים לעבור לירושלים.

2. מממצאי הביקורת ומתשובות המבוקרים עולה כי אגף החשכ"ל יזם את התחלת ההיערכות למעבר לבניין ג'נרי 2 עוד בשלב מוקדם לתכנון הבניין, ואולם ההיערכות נדחתה. להלן הפרטים:

א. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף החשכ"ל כי עוד לפני תכנון הבניין יזם החשכ"ל דיון בראשותו ובהשתתפות הממונה על השכר ונציגי נש"ם, במטרה לגבש דרכי פעולה להעברת עובדים על פי תכנית אכלוס, אך עמדתם הייתה דחיית הצורך בהתמודדות עם סוגיה זו. חוץ מהסכמה והבנה שיש להתייחס לנושא זה, לא ננקטה כל פעולה להסדרתו.

עוד מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי תכנית האכלוס של ג'נרי 2 תואמה עם המשרדים הרלוונטיים עוד בשלבים המוקדמים ובמהלך הבינוי, במהלך התכנון והביצוע שולבו נציגי המשרד וכי השרים הביעו את הסכמתם למעבר. אגף החשכ"ל הוסיף כי למרות זאת, הוא נתקל בהתנגדות למעבר בחלק מהמשרדים, וכי הנהלות משרדים אלה נותנות גיבוי להתנגדות.

לדברי אגף החשכ"ל, "התופעה המתוארת ואופן התנהלות הדרגים הבכירים במשרדים אינה אלא גורם שיש בהם כדי להקשות על יישום ואכיפה של מעבר עובדים, בין אם קיים או לא קיים הסכם מעבר. עוד יותר מדאיגה תופעה זו בהיעדר הירתמות למאמץ ביישום ההחלטה תוך אי מחויבות לרציפות שלטונית ולהחלטות ממשלה להן שותפים השרים הנוגעים בדבר גם בהקשרים אחרים. אין ספק כי הדבר מהווה אבן נגף ביכולת לממש תכנית זו או אחרת".

ב. כארבעה חודשים לפני מועד המעבר המתוכנן, באוגוסט 2017, מסר סגן הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי אגף השכר החל במגעים עם הסתדרות עובדי המדינה, וסוכם כי ייעשה ניסיון נוסף להגיע לידי הסכמות מראש בעניין מעבר היחידות לירושלים. בפברואר

2018 מסר אגף השכר כי טרם הושגה הסכמה עם ההסתדרות, אך המגעים נמשכים.

ג. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017, כחודש לפני המעבר הצפוי, מסר משרד התחבורה כי הוא נמצא בקשר רצוף ומתמיד עם כלל הגורמים הרלוונטיים, וציין שתי פגישות אחרונות שהתקיימו בחודש האחרון בנושא זה עם הסתדרות העובדים ופניה שנעשתה בנושא לנש"ם.

ד. רשות המים מסרה בתשובתה מנובמבר 2017 כי המעבר לירושלים מעורר תסיסה בקרב רבים מעובדיה, הטוענים שמדובר בהרעת תנאי העבודה; כי ההסתדרות מגבה את העובדים; כי ועד העובדים אף הכריז על סכסוך עבודה המאפשר לעובדים לפתוח בעיצומים; וכי הובא לידיעת מנהל הרשות שעובדים רבים פועלים נמרצות למצוא מקום עבודה חלופי ואינם מתכוונים להמשיך את עבודתם ברשות המים, אם יתממש המעבר. רשות המים הוסיפה כי מנהל הרשות פנה למשרד האנרגיה ולאגף התקציבים במשרד האוצר וציין לפנייה כי מאחר שהוא נכנס לתפקידו רק לפני חודש, הוא מבקש לעכב את המעבר בכמה חודשים, כדי לאפשר לו להיערך בהתאם מבחינה מקצועית וכדי לגבש עמדה מתואמת עם הממונה על השכר, עם נש"ם ועם מינהל הדיור. מנהל הרשות הודיע כי עם קבלת בקשתו זו תתחיל הרשות בעבודת מטה על מנת לגבש תכנית מעבר מפורטת. לדברי הרשות יהיה ניתן להעבירה לג'נרי 2 בסוף שנת 2018, וכל האצה בלוח הזמנים האמור תגרום לפגיעה חמורה בתפקודה.

3. עוד נמצא כי המשרד להגנת הסביבה התנגד למעבר יחידותיו לג'נרי 2, וכי התגלעה מחלוקת בינו לבין מינהל הדיור בשאלה אילו יחידות יש לשכן בבניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר המשרד להגנת הסביבה כי ביולי 2017 שלח לנש"ם ולאגף השכר רשימה ובה פרטים לגבי היחידות ומספר העובדים הצפויים לעבור לירושלים, וביקש לקבל מסמך שבו מפורטים המדיניות וסל הכלים להתמודדות עם סוגיית ההעברה; ועד העובדים מתנגד להעברת יחידות המשרד שכבר שוכנות בירושלים לג'נרי 2 ולשיכון עם היחידות שיועברו לירושלים. המשרד להגנת הסביבה הוסיף כי פנה למינהל הדיור בבקשה שיאתר דיור חלופי ליחידות הארציות שעתידיה לעבור לירושלים, אולם "מנהל הדיור סירב לקדם את הפעולות הנדרשות לאיתור דיור חלופי". לדברי המשרד להגנת הסביבה שלח הסמנכ"ל הבכיר למינהל במשרד מכתבים לכל העובדים הצפויים לעבור לירושלים ובו הודיע על הכוונה להעבירם, אולם "עד כה לא התקבלה הנחייה מהגורמים הרלוונטיים לגבי תנאי המעבר. אין בסמכות המשרד לקבוע תנאים אלו". המשרד להגנת הסביבה ציין כי הוא סבור שעשה את כל הנדרש ממנו כדי להעביר את היחידות הארציות לירושלים, וכי הוא ממתיך למינהל הדיור, אגף הממונה על השכר ונש"ם על מנת ליישם את החלטת הממשלה. עוד

ציין המשרד להגנת הסביבה כי הוא פועל לאתר בניין מתאים בירושלים גם ליחידה נוספת - "המשטרה הירוקה", בהתאם להנחיית השר בנושא, ולפיה היחידה מחויבת לעבור לירושלים, משום שמעולם לא קיבלה מועדת החריגים פטור מכך.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המשרד להגנת הסביבה שוכן זה שנים במבנה שכור בירושלים וסובל ממצוקה חמורה בתנאי השיכון של יחידותיו. אגף החשכ"ל הוסיף כי המשרד מיועד כולו לעבור לג'נרי 2, ובכלל זה יחידותיו הארציות השוכנות מחוץ לירושלים. לדברי אגף החשכ"ל הודיע המשרד במפתיע לאחר שכבר שובץ בתכנית האכלוס של ג'נרי 2 כי נוכח התנגדות העובדים, בגיבוי השר להגנת הסביבה, הוא לא יעבור לבניין. זאת למרות התאמות שבוצעו לצרכיו, ובכלל זה התאמות לצורך רציפות התפקוד במצבי חירום, שעלותן גבוהה. אגף החשכ"ל הוסיף כי מלבד הנזקים הכלכליים שנגרמו עקב החלטתו זו של המשרד, נשאלת השאלה כיצד יהיה ניתן להתמודד עם התנגדויות עובדים ביחידות ארציות אחרות למעבר לירושלים.

שר ירושלים ומורשת, ששימש בתקופת הביקורת גם כשר להגנת הסביבה, מסר בתשובותיו מנובמבר 2017 ומפברואר 2018, כי הוא גיבה את עמדת ועד העובדים של המשרד להגנת הסביבה אשר התנגדו להעברת היחידות השוכנות בירושלים לבניין ג'נרי 2. לדבריו, אגף החשכ"ל קיבל החלטה מוטעית לשכן בג'נרי 2 משרדי ממשלה שנמצאים ממילא בירושלים, במקום לתת עדיפות למשרדים שנמצאים מחוץ לעיר - דבר שבעיניו נוגד במפורש את החלטות הממשלה בנושא. הוא הוסיף כי פעל על מנת לגרום לחשכ"ל לשנות את החלטתו, על מנת לקדם מעבר של משרדי ממשלה הנמצאים מחוץ לירושלים ואולם ניסיונותיו אלה לא צלחו. משכך, בתחילת פברואר 2018 הודיע השר להנהלת המשרד ולוועד העובדים כי המשרד מחויב לעבור לבניין ג'נרי 2, ברגע שהבניין יהיה מוכן לאכלוס.

בעניין היחידות שיש לשכן בבניין ג'נרי 2 מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי הבניין מתוכנן לאכלס מיניסטריונים, הן בשל התפיסה שיש לרכז את כלל המיניסטריונים בקריית בן גוריון כדי להקל את נגישות השרים למשרד רה"ם ולכנסת, והן כדי לתת מענה לצורך בתפיסת ביטחון אחודה ולצורך ברציפות תפקודית במצבי חירום.

בסוף 2017 היה צפוי ג'נרי 2 להתאכלס. בין זה נועד לאכלס בין השאר יחידות ארציות של שלושה משרדי ממשלה וכן יחידת סמך השוכנים מחוץ לירושלים. כאמור, על פי החלטת הממשלה החדשה נדרשו משרדי הממשלה וכן נש"ם, הממונה על השכר ואגף התקציבים לגבש בתוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה מדיניות וסל כלים לשם התמודדות עם סוגיית העברת העובדים ביחידות הארציות לירושלים. ואולם אף שעברו יותר משלוש שנים ממועד קבלתה של החלטת הממשלה החדשה, לא גובשו מדיניות וסל כלים כאמור. באמצע שנת 2017, כארבעה חודשים לפני מועד האכלוס הצפוי, עדיין קיימו משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה ורשות המים מגעים עם הממונה על השכר ועם נש"ם בנושא המעבר לבניין, ואף אחד מגופים אלה לא סיים להסדיר את מעבר יחידותיו לבניין.

הביקורת העלתה שני מכשולים העומדים בפני השלמת המעבר של יחידות הממשלה לג'נרי 2, כחלק מיישום החלטת הממשלה: מחלוקת בשאלה העקרונית אילו יחידות יועברו לבניין זה ועיכוב ניכר בהסדרת יחסי העבודה שבין המשרדים לעובדים בהיבט של המעבר. אופן הפעולה של הדרגים הבכירים במשרדים בעניין המעבר ואי-המחויבות שלהם לרציפות שלטונית ולהחלטות ממשלה, כפי שהתבטאו בדברי אגף החשכ"ל, מחייבים נקיטת פעולות לאלתר לצורך הגברת המחויבות לפעול בהתאם להחלטות הממשלה.

על משרד ירושלים, המופקד מכוח החלטת הממשלה החדשה על המעקב אחר יישומה ועל הדיווח לממשלה על התקדמות היישום, לדווח לממשלה על המכשולים האמורים ועל מצב הטיפול בהם. אם לא יסתמן פתרון לבעיות אלה, על שר ירושלים ומורשת לפעול לקיום דיון בממשלה, כדי שיתקבלו החלטות שיאפשרו את השלמת המעבר כאמור.

סיוע לעובדים במגורים

במאי 2017, במהלך הביקורת, החליטה הממשלה²⁵ להקים צוות בין-משרדי ובו יהיו חברים מנכ"לים של משרד ירושלים, רשות מקרקעי ישראל והרל"י, וכן הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר וכן היועץ המשפטי שלו, נציב שירות המדינה וחברת "דירה להשכיר"²⁶. על הצוות הוטל לבחון ולגבש בתוך 30 יום מודל לשיווק מתחמי מגורים להשכרה ארוכת טווח, ובהם תינתן עדיפות מסוימת לעובדי מדינה שיעתיקו את מקום מגוריהם לירושלים או לעובדי מדינה מחוסרי דיור הגרים בירושלים. מטרת ההחלטה היא לעודד עובדי מדינה המועסקים בעיר להתגורר בה, וזאת כדי לקדם את יישומן של החלטות ממשלה

25 החלטה 2686 בנושא "עידוד עובדי מדינה להתגורר בעיר ירושלים".

26 דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שהוקמה על פי החלטת הממשלה לשם קידום נושא הדיור, ובכלל זה הקמת דירות להשכרה במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור.

שעניין העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים. על הצוות הוטל להביא את המלצותיו בפני שר האוצר ושר ירושלים ומורשת.

בספטמבר 2017 מסר משרד ירושלים למשרד מבקר המדינה כי המשרד שכר יועץ, באמצעות הרל"י, כדי לבחון חלופות למתווה כלכלי ליישום ההחלטה. המשרד התכוון זה מכבר להציג את תוצאות עבודת היועץ לפני הצוות, אולם טרם התקיים דיון בנושא והממצאים טרם הוצגו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד ירושלים כי בנובמבר 2017 התקיים דיון ראשון בנושא, וכי החלופות הוצגו לצוות האמור, כנקבע בהחלטת הממשלה. משרד ירושלים ציין כי הוא מקבל את ההערה בעניין אי-העמידה בלוחות הזמנים שקבעה הממשלה, וכי "לאחר העמקה בנושא, הבין המשרד שפרק זמן של 30 יום אינו מספק לגיבוש מודל שלם, זאת לאור החסמים המשפטיים, הנובעים בעיקרם מסוגיות של שוויון במתן הטבות בדיור ובקרקע, וכי יידרש פרק זמן של מספר חודשים לגיבוש פתרונות מוסכמים, אם בכלל". משרד ירושלים הוסיף כי הוא בוחן אם ניתן לעודד באמצעות שיתופי פעולה עם גורמים ממשלתיים, עירוניים ואחרים מגורים של עובדי מדינה בירושלים.

נמצא שבדצמבר 2017 טרם גיבש הצוות האמור את המודל הנדרש על פי ההחלטה, אף שעברו כשבעה חודשים ממועד קבלתה. יודגש כי אף על פי שלדעת משרד ירושלים אי-אפשר ליישם את החלטת הממשלה כלשונה, ומכל מקום ליישום נדרש פרק זמן ארוך הרבה יותר מזה שהוקצה בהחלטה, הוא לא דיווח על כך לממשלה, לצורך קידום החלטת ממשלה ישימה.

כלים ליישום החלטת הממשלה

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבע כי אסור מינהל הדיור לאשר חוזים חדשים לשכירות, לשיפוצים או לבנייה וכן לאשר התקשרויות לביצוע שיפוצים במבנים שבהם שוכנות יחידות ממשלתיות שלא עברו לירושלים, כנדרש, אלא באישור ועדת חריגים.

בדוח שהגיש משרד ירושלים לממשלה ביולי 2017 הומלץ להסמיק את הגופים המתאימים לנקוט פעולות להסרת חסמים המונעים את יישום החלטות הממשלה. בין היתר הומלץ שלא לאשר חוזי שכירות הנוגעים למבנים של יחידות ארציות שאמורות לעבור לירושלים, לגבות בנוסף לשכר הדירה דמי שימוש נוספים, לקצץ בתקציביהם של המשרדים שטרם מילאו את חובת המעבר לירושלים, להקפיא תקנים חדשים עבורם ולחייבם לדווח לממשלה בכל רבעון על פעולותיהם לקידום המעבר.

יודגש כי הסמכת מינהל הדיור שלא לאשר חוזי שכירות כאמור נקבעה עוד בהחלטת הממשלה משנת 2007, ולכן לא נדרשה הסמכה נוספת לעניין זה.

האיסור שקבעה הממשלה בהחלטתה לאשר חוזים חדשים לשכירות אינו אפקטיבי ככלי לזירוז מעבר היחידות הארציות לירושלים

בנוגע לכך מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי אי-הארכת חוזים לא הביאה מעולם לפינוי מושכר על ידי משרד ממשלתי, והימנעות מהארכת חוזה במקרים שבהם משרד אינו ערוך לעזיבת המושכר עלולה להביא לתביעות משפטיות של המשכיר נגד המדינה. עם זאת, מינהל הדיור אינו מאשר שיפוצים במשרדים קיימים המאוכלסים על ידי יחידות ארציות מחוץ לירושלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד ירושלים כי נמצא שהכלים שנקבעו בהחלטת הממשלה אינם אפקטיביים ללא תוספת כלים משלימים, וגם לו היו הכלים שלמים ואפקטיביים, לא הוענקו לצוות הבין-משרדי שהוקם בספטמבר 2016 סמכויות אופרטיביות לשימוש בהם. שר ירושלים ומורשת מסר בתשובתו כי הסמכות שלא לאשר או לחדש חוזי שכירות אינה אפקטיבית, שהרי אם לא מוארך חוזה הדיור והעובדים אינם מתפנים, משרדי הממשלה מחויבים בקנסות גדולים. הוא הוסיף כי להבנתו, כדי להעביר יחידות לירושלים יש לבצע פעולות נוספות כמו העברת שיעור הנוכחות של העובדים, וכי עוד לפני ישיבת הממשלה ביולי 2017 נעשתה פנייה לנציב שירות המדינה על מנת שיפעיל את סמכותו מול עובדי המדינה. נוכח סירובו של הנציב ונוכח חילוקי דעות בין חברי הצוות הבין-משרדי בעניין הפעלת סמכויות באופן וולונטרי, הוא החליט כי אין מנוס מפנייה לממשלה על מנת לקבל עוד סמכויות, בלי לגרוע מהסמכויות הקיימות. השר ציין כי מטרת הצוות איננה לפעול באופן תכליתי שהרי אין לו סמכויות לכך, אלא לבצע עיבוד נתונים, לקיים דיוני עומק ולהביא לממשלה בתחילת 2018 הצעה אופרטיבית לקידום העברת היחידות הארציות.

השר השיב אפוא כי לא ניתנו די סמכויות לגורמי הביצוע של החלטת הממשלה החדשה. אכן במקרה זה ניתן לצטט את אשר נאמר במקורותינו: "תבן אין ניתן לעבדך, ולבנים אומרים לנו עשו"²⁷.

על פי תשובות משרד ירושלים ואגף החשכ"ל, האיסור שקבעה הממשלה בהחלטתה לאשר חוזים חדשים לשכירות אינו אפקטיבי ככלי לזירוז מעבר היחידות הארציות לירושלים ואף עלול לגרום נזק למשרדים. על הצוות הבין-משרדי המופקד על הכנת הצעה להחלטת הממשלה החדשה לכלול בה כלים אפקטיביים ליישום ההחלטה.

ועדת החריגים

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבע כי תוקם ועדת חריגים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתוסמך לפטור משרדי ממשלה מחובת המעבר לירושלים או לתת להם ארכה לביצוע ההעברה, על פי בקשת מנכ"ל המשרדים הנוגעים בדבר; כמו כן תוסמך הוועדה לקבוע כי ליחידה ארצית יש זיקה לאזור הגיאוגרפי שבו היא נמצאת, ולכן אין מקום להעבירה לירושלים. עוד נקבע כאמור כי הממונה על מינהל הדיור לא יאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות או לשיפוצים או לבנייה של משרדי ממשלה שאינם בתחום ירושלים ולא יאשר חידוש חוזה שכירות אשר אינם תואמים את לוחות הזמנים למעבר היחידות לירושלים, אלא באישור ועדת החריגים. בהחלטת הממשלה החדשה נקבע כי בוועדת החריגים יהיו חברים, מלבד מנכ"ל משרד רה"ם או נציגו, המשמש כיו"ר הוועדה, גם נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד ירושלים, הממונה על התקציבים, מנהל מינהל הדיור ומנכ"ל הרל"י, או נציגיהם.

נמצא כי עד יולי 2017 פנו משרדי ממשלה לוועדת החריגים בנוגע ל-99 מתוך 140 (כ-71%) היחידות הארציות שנמצאות מחוץ לירושלים, והוועדה אישרה ל-40 מהן (כ-40%) שלא לעבור לירושלים.

מאז החלטת הממשלה החדשה במאי 2014 ועד יוני 2017 קיימה ועדת החריגים תשע ישיבות, ובהן היא דנה ב-26 בקשות (חלק מהן בקשות חוזרות של יחידות שהוועדה סירבה להן בעבר). היא נענתה לעשר מהבקשות (כ-38%) ודחתה תשע בקשות (כ-35%). בנוגע ליתר שבע הבקשות החליטה הוועדה כי הן מצריכות בחינה נוספת או שנתנה ליחידות אישור זמני בלבד להישאר מחוץ לירושלים.

1. ועדת החריגים לא קבעה עקרונות שיבנו את שיקול דעתה בבואה לדון בבקשות שהופנו אליה.

2. בדיון הראשון של ועדת החריגים (שהתקיים באוגוסט 2007), קבע יו"ר הוועדה ומנכ"ל משרד רה"ם דאז מר רענן דינור בנוגע לבקשה של יחידה ממשלתית להישאר בתל אביב מכיוון שהיא מקיימת יחסי גומלין עם גופים לא ממשלתיים רבים באזור המרכז, כי "דבר זה נכון גם למשרדי ממשלה רבים אחרים ואם נקבל נימוק זה הרי שאין טעם להחלטה, ונהפוך הוא יהיה טעם בהעברת יחידות מירושלים למרכז". הוועדה פעלה בהתאם לקביעת המנכ"ל דאז ודחתה את הבקשה.

על פי החלטה זו של הוועדה, קיום יחסי גומלין בין יחידה ארצית ובין גופים לא ממשלתיים באזור שמחוץ לירושלים אינו בגדר נימוק המצדיק את החרגתה.

3. משרד מבקר המדינה בדק את תשע החלטות ועדת החריגים שהתקבלו בישיבות שהתקיימו לאחר החלטת הממשלה החדשה. כאמור, בישיבות

נדונו בקשות של יחידות שלא לעבור לירושלים, בטענה כי ליחידה יש זיקה גיאוגרפית למיקומה מחוץ לירושלים, וכי מיקומה נדרש כדי לבצע את משימותיה. ועדת החריגים אישרה חמש מתשע מהבקשות, ולהלן הנימוקים לאישור שלוש מהן: (א) בקשת מטה "ישראל דיגיטלית" (שהוגשה בעת שהיה חלק ממשרד רה"ם)²⁸ אושרה בנימוק שהמטה מונה שישה עובדים, ופעילותו היא זמנית. כמו כן, הוא נועד להניע תהליך מדינתי בפרק זמן קצר וקצוב, והאפקטיביות שלו תלויה בשיתופי פעולה עם מוקדי היי-טק ועם שתי יחידות ממשלתיות השוכנות במרכז הארץ ובקרבה אליהם; (ב) בקשתו של המשרד לביטחון הפנים לקבל פטור מלהעביר את אגף הביקורת השוכן בתל אביב אושרה, בנימוק שהוא בעל זיקה לרשויות האכיפה המצויות במרכז הארץ; (ג) בקשת הרשות להגבלים עסקיים (יחידת סמך של משרד הכלכלה) לקבל פטור מלהעביר את יחידת החקירות שלה אושרה, בנימוק שעיקר פעילותה של היחידה הוא במרכז הארץ, ויש לה זיקה לרשויות אכיפה אחרות.

משרד רה"ם פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה את הסיבות לאי-קביעת העקרונות להבניית שיקול הדעת של ועדת החריגים: שיקול הדעת של הוועדה כרשות מינהלית הוא רחב, בהתאם להחלטת הממשלה ובהתאם לכללי המשפט המינהלי; אין מקום להגבלת שיקול דעתה של הוועדה, שהרי כל תכליתה היא לדון במקרים שנסיבותיהם המיוחדות מצדיקות החלטה שונה בעניינם. משרד רה"ם ציין כי ייתכנו בקשות בעלות מאפיינים דומים, ולצורך ייעול הטיפול בהן ויצירת אחידות רעיונית ייקבעו עקרונות מנחים לקבלת ההחלטות, אולם הדבר נתון לשיקול הדעת של הוועדה עצמה. גם אם ייקבעו כללים כאמור, הם ישמשו כלי עזר בלבד, ויהיה ניתן לסטות מהם. משרד רה"ם הוסיף כי לאחרונה עסקה הוועדה בשאלת גיבושם של קווים מנחים שינחו אותה בקבלת החלטותיה והחליטה בשלב זה שלא לקבוע כללים כאלה. עם זאת, "הוועדה רשאית, ואף עושה כך בפועל, לגבש מדיניות מנחה להבניית שיקול הדעת במישור המהותי", כפי שעשתה לאחרונה לגבי בקשה של יחידה להישאר במרכז הארץ עקב ממשק שהיא מקיימת עם מערכת הביטחון.

28 בדצמבר 2013 החליטה הממשלה להקים מטה תיאום מצומצם במשרד רה"ם שיפעל לגיבוש תכנית דיגיטלית לאומית, ירכיז את עבודת המטה הממשלתית והחוף-ממשלתית וילווה את היישום הרחבי במשרדי הממשלה.



ועדת החריגים לא
קבעה עקרונות
להבניית שיקול דעתה
בבואה לדון בבקשות
שהופנו אליה. הבניית
שיקול הדעת של
הוועדה יכולה
להיעשות באופן שלא
יפגע ביכולתה
להפעיל שיקול דעת
בנסיבות מיוחדות
המצדיקות סטייה
מהמדיניות המנחה

נדרשת הבנייה של שיקול דעת ועדת החריגים בבואה להחליט אם לאשר בקשות שהוגשו לה. צורך זה עולה ממקרים שונים שבהם טען הגוף הממשלתי כי ישיבתו במרכז הארץ נחוצה בשל יחסי גומלין עם גורמים באזור זה; מתכלית החלטות הממשלה להעביר יחידות ארציות השוכנות מחוץ לירושלים לעיר; ומתשובתה של הוועדה עצמה ולפיה נדרש לגבש עקרונות מנחים בעניין שיקול הדעת. הבניית שיקול הדעת של הוועדה יכולה להיעשות באופן שלא יפגע ביכולתה להפעיל שיקול דעת בנסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מהמדיניות המנחה.

4. בפברואר 2016 דנה ועדת החריגים, בראשות המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז, בבקשת משרד החינוך לאשר שכירת מבנה חלופי מחוץ לירושלים למרכז לבדיקת בחינות בגרות (להלן - המרב"ד). הוועדה החליטה (פה אחד) כי היחידה תעבור בשלמותה לירושלים. ביוני 2016 נדונה בבקשת משרד החינוך לעיון חוזר בבקשה אף שלא הועלו נימוקים חדשים. הוועדה אישרה לשכור מבנה עבור היחידה מחוץ לירושלים עד לתום תקופת החוזה עם הזכיין, ולא יותר משלוש שנים. באפריל 2017 דנה הוועדה בבקשה של משרד החינוך לעיון חוזר שני בהחלטה והחליטה שהיועץ המשפטי של משרד החינוך יבדוק אם היחידה היא ממשלתית, ורק אם יוכרע שאכן כן, יהיה עליה לעבור לירושלים עד שנת 2020 כמסוכם.

משרד רה"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי רק בדיון השלישי, שהתקיים באפריל 2017, העלו נציגי משרד החינוך טענה חדשה זו ולפיה מדובר ביחידה שאינה ממשלתית, וכי לקראת הדיון נדרשה חוות דעת משפטית לעניין סיווג המרב"ד כיחידה ממשלתית, והובהר בה כי החלטת הממשלה חלה על יחידה ארצית (לרבות יחידת סמך) של משרד ממשלתי, ללא תלות במהות או בזהות העובדים בה. חוות דעת זו הוצגה לפני משרד החינוך. החלטת ועדת החריגים הייתה אפוא להנחות את משרד החינוך לבדוק אם המרב"ד הוא יחידה ממשלתית. אם יתברר שהמרב"ד אינו יחידה ממשלתית - הוא יהיה פטור מהצורך לקבל את אישור הוועדה, ואם יתברר שהוא יחידה ממשלתית - ייוותר מקומו מחוץ לירושלים עד לשנת 2020 בלבד.

באפריל 2017, לאחר הדיון בוועדת החריגים, שלח מנכ"ל משרד החינוך מכתב ליו"ר ועדת החריגים דאז ובו ביקש את אישור הוועדה לשכור מבנה עבור המרב"ד מחוץ לירושלים, בנימוק שהעובדים בו אינם עובדי מדינה. עד לתחילת שנת 2018 ועדת החריגים לא שבה ועסקה בנושא, וממילא לא השיבה על מכתבו של מנכ"ל משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת החריגים כי לאחר קבלת מכתבו של מנכ"ל משרד החינוך, שבו שב על הטיעונים שדחתה הוועדה ולא ביסס את הטיעון ולפיו אין מדובר ביחידה ממשלתית, היה עליה לפרסם החלטה מתוקנת וסופית המתירה ליחידה להישאר מחוץ לירושלים רק עד שנת 2020. משלא פרסמה ועדת החריגים החלטה מתוקנת כאמור, נותרה בקשת המשרד ללא הכרעה.

5. ביוני 2016 דנה ועדת החריגים בבקשת משרד הבריאות להעביר את מחלקת התמרוקים, ששכנה בירושלים, לאזור אחר והחליטה (פה אחד) שהנימוקים שהציג המשרד לא הצדיקו את אישור הבקשה. למרות זאת, בישיבת ועדת החריגים הבאה באפריל 2017 ביקש משרד הבריאות לעיין שוב בבקשה, ולא הציג נימוק חדש. הוועדה החליטה שלא לשנות את החלטתה מ-2016.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הבקשה להעביר את המחלקה האמורה לאזור המרכז הוגשה נוכח האסדרה בתחום התמרוקים ונוכח הצורך בגיוס נרחב של כוח אדם. ואולם מאחר שוועדת החריגים דחתה את הבקשה ביקש מנכ"ל משרד הבריאות במרץ 2017 לדון בה שוב (כאמור, הבקשה נדחתה בשנית).

בהסכמת ועדת החריגים לקיים דיונים חוזרים בבקשות, אף שלא הוצגו לפניו עובדות חדשות או נימוקים חדשים, יש משום חוסר יעילות, ודחייה ביישום החלטות הממשלה להעביר יחידות ארציות לירושלים, בכל הנוגע ליחידה שבה מדובר.

ביולי 2017 שוב ביקש מנכ"ל משרד הבריאות מוועדת החריגים לאשר לזרוע הפיקוח והבקרה של מחלקת התמרוקים לפעול מחוץ לירושלים ולהשאיר בירושלים רק את פעילות המטה של המחלקה. נימוקי הבקשה התמקדו בקשר של המחלקה ללשכת הבריאות של מחוז מרכז כמפורט להלן. באוגוסט 2017 אישרה ועדת החריגים את הבקשה המעודכנת.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי אף שוועדת החריגים מוסמכת לשוב ולעיין בהחלטותיה ואף לשנותן על פי שיקול דעתה ובהתאם לסמכויות שניתנו לה, הוא סבור כי על פי רוב עליה להימנע מדיונים חוזרים בבקשות. המשרד הוסיף כי בנוהל שאישרה הוועדה באוגוסט 2017, לאחר סיום הביקורת, נקבע שהיא לא תקיים דיון נוסף בבקשה, אלא בשל שינוי נסיבות, שינוי בעובדות המקרה או שינוי באפיון הבקשה, ובתנאי שיו"ר הוועדה אישר להעלות את הבקשה לדיון נוסף.

החלטות שקיבלה ועדת החריגים בדבר הקמת יחידות חדשות מחוץ לירושלים

1. לפי החלטת הממשלה משנת 2007 "בכל החלטת ממשלה על הקמת גוף או יחידה חדשים ובכל הצעת חוק ממשלתית (או הצעת חוק המובאת בתמיכה ממשלתית) בדבר הקמת גוף סטטוטורי חדש ייקבע שמקום מושבו של הגוף יהיה בירושלים, **אלא אם הוחלט מפורשות אחרת על ידי הממשלה**" (ההדגשה איננה במקור).

מכאן שהחלטה זו נועדה, בין היתר, למנוע את הקמתן של יחידות ממשלה חדשות מחוץ לירושלים ללא אישור מפורש של הממשלה, וזאת בעוד הממשלה מחליטה להעביר את כל יחידותיה הארציות לירושלים. על רקע זה עלתה בוועדת החריגים השאלה אם הוועדה, שהוקמה על פי אותה החלטת ממשלה, מוסמכת להתיר שיכון יחידות או גופים חדשים מחוץ לירושלים.

במענה לשאלה שהעלתה הוועדה קבע הייעוץ המשפטי של משרד רה"ם בפברואר 2014 כי "יכולות בהחלט לקום יחידות ממשלתיות חדשות ללא החלטת ממשלה", וכי "קריאה דווקנית לפיה כל יחידה חדשה שהוקמה שלא בהחלטת ממשלה אינה מחויבת לקום בירושלים היא לא סבירה ויש חשש שתוביל לבזבז כספי ציבור ולסיכול מדיניות הכללית המוצהרת של הממשלה בהקשר זה". לכן קבע הייעוץ המשפטי כי "באופן מעשי... התנעה ראשונית של יחידות חדשות בתוך מתקנים קיימים יכול להיות שלא תגיע לוועדה ביומה הראשון, אבל צריך שהדברים יגיעו לוועדה תוך זמן לא ארוך... ובכל מקרה לא אמורות להתבצע שכירויות חדשות/בינוי חדש".

בדצמבר 2013 החליטה הממשלה על הקמת מטה ישראל דיגיטלית במשרד רה"ם (ובשנת 2015 עבר כאמור למשרד לשוויון חברתי). בהחלטת הממשלה לא נכתב דבר על מיקומה של היחידה. בתקופת הביקורת שכנו משרדי המטה בבני ברק. נמצא שבספטמבר 2014 החליטה ועדת החריגים לאשר את בקשתו של ראש מטה ישראל דיגיטלית להקמת המשרד באזור המרכז.

לאחר החלטת ועדת החריגים כתב היועץ המשפטי של עיריית ירושלים אל מטה ישראל דיגיטלית על שהחלטת ועדת החריגים התקבלה ללא סמכות. היועצת המשפטית של המטה השיבה כי "ועדת החריגים הוסמכה לאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות או בנייה ליחידות משרדי ממשלה שאינם בתחומי העיר ירושלים... אשר על כן, התקבלה החלטת ועדת החריגים במסגרת הסמכות שהוענקה לה בהחלטת הממשלה" (ההדגשות במקור).

בנוגע למצב שבו הממשלה קיבלה החלטה על הקמת יחידה חדשה אולם לא נתנה את הדעת למקום מושבה ציין משרד רה"ם בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי גם הוועדה שדנה בבקשה האמורה בנובמבר 2014 סבורה שקביעת מקום עבודתן של יחידות חדשות צריך להיות בסמכות הממשלה ולא בסמכות הוועדה ועל כן החליטה בישיבתה בנובמבר 2014 שעל משרד ירושלים והתפוצות בתיאום עם ועדת חריגים, לפעול לעדכון



בהחלטת הממשלה
לא עוגנו שני עקרונות
חיוניים לעבודת ועדת
החריגים וליישום
החלטות הממשלה:
העיקרון שקביעת
מקום משכנן של
יחידות חדשות
המוקמות תהיה
בסמכות הממשלה
ולא בסמכות ועדת
החריגים, והעיקרון
שלפיו תוטל סנקציה
אפקטיבית כנגד
יחידות שאינן מקיימות
את חובת המעבר

החלטת הממשלה כך שקביעת מקום עבודתן של יחידות חדשות המוקמות יהיה בסמכות הממשלה ולא בסמכות ועדת החריגים וכן לכלול סנקציה אפקטיבית כנגד יחידות שאינן מקיימות את חובת המעבר. יצוין כי באותה עת - נובמבר 2014 - שימש מנכ"ל משרד ירושלים ותפוצות דאז (עד מאי 2015), מר דביר כהנא כנציג משרד זה בוועדת חריגים, והשתתף בדיון. משרד רה"ם הוסיף בתשובתו, כי מסיבות שאינן ידועות לו הצעת החלטה כאמור לא קודמה.

מנכ"ל משרד ירושלים והתפוצות דאז השיב למשרד מבקר המדינה כי טיוטה להצעת החלטה כאמור נשלחה למשרד רה"ם ומשרד האוצר ואולם בשל הסמיכות לבחירות לכנסת, לא ניתן היה להעביר הצעה לממשלה.

בהחלטת הממשלה משנת 2007 לא הוסמכה ועדת החריגים במפורש לשנות את "המצב הקיים" בנושא, לרבות הקמתה של יחידה חדשה מחוץ לירושלים, ותפקידה הוגבל לאישור המשך המצב הקיים²⁹. במשך כמה שנים הפעילה ועדת החריגים סמכות זו גם במקרים אחרים.

ועדת החריגים סברה כבר לפני יותר משלוש שנים כי קביעת מקום משכנן של יחידות ממשלתיות חדשות צריכה להיות בסמכות הממשלה, ואף הטילה על משרד ירושלים והתפוצות, בתיאום עם הוועדה עצמה, לפעול לתיקון החלטת הממשלה החדשה. ואולם הצעת החלטה מתוקנת לא הוגשה לאישור הממשלה. משרד ירושלים והתפוצות חדל כאמור להתקיים כעבור כחצי שנה לאחר החלטת ועדת החריגים האמורה, ומיד לאחר מכן הועברו חלק מסמכויותיו, לרבות חברות נציגו בוועדת החריגים, למשרד ירושלים ומורשת. היה ראוי שוועדת החריגים תפעל לתיקון החלטת הממשלה או לכל הפחות תתריע לפני משרד ירושלים ומורשת על שהחלטה טרם תוקנה. ואולם הוועדה לא התריעה על כך, וממילא לא תוקנה החלטת הממשלה, ולא הוסדרו שני עקרונות חיוניים לעבודת ועדת החריגים וליישום החלטות הממשלה: העיקרון שקביעת מקום משכנן של יחידות חדשות המוקמות יהיה בסמכות הממשלה ולא בסמכות ועדת החריגים, והעיקרון ולפיו תוטל סנקציה אפקטיבית כנגד יחידות שאינן מקיימות את חובת המעבר.

על משרד ירושלים וועדת החריגים לפעול לתיקון החלטת הממשלה כאמור.

2. ביוני 2016 דנה ועדת החריגים לראשונה בבקשת משרד הבריאות להעביר את מחלקת התמרוקים, יחידה ארצית ששכנה בירושלים, אל מחוץ לעיר. מפרוטוקול הדיון עולה כי מדובר ביחידה של 8 עובדים, כולם עובדים בירושלים, והיא עתידה להעסיק 42 עובדים. המחלקה ביקשה אישור

29 הוועדה הוסמכה לפטור משרד "מחובות המעבר לירושלים או להאריך מועד לביצוע העברה" וכן לקבוע שליחידה "יש זיקה לאזור הגיאוגרפי שבו היא נמצאת ולכן אין מקום להעבירה לירושלים" (ההדגשה אינה במקור).

לשכירת משרדים מחוץ לירושלים "על מנת להקל על גיוס כ"א מקצועי הנדרש למחלקה". כאמור, לאחר שדחתה פעמיים את הבקשה אישרה ועדת החריגים באוגוסט 2017 את הבקשה המתוקנת לאשר הקמה של זרוע הפיקוח והבקרה של המחלקה מחוץ לירושלים ולהותיר את מטה היחידה בירושלים.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי התכנית היא למקם את יחידות הפיקוח בסמוך לעיר רמלה, מקום משכנו של מחוז מרכז, זאת מאחר שמחצית מרישיונות העסק לתמרוקים ניתנים על ידי רוקחות מחוז מרכז, ויותר מ-60% מאתרי הפיקוח ממוקמים במחוזות תל אביב והמרכז. לדברי משרד הבריאות, מיקום השלוחה של מחלקת התמרוקים בסמיכות ללשכת הבריאות של מחוז מרכז יבטיח קשרי עבודה רציפים והעברה אפקטיבית של ידע ומידע בין שני הגופים המאסדרים. משרד רה"ם מסר בתשובתו כי ועדת החריגים קבעה ברוב קולות כי זרוע הפיקוח והבקרה היא יחידה שליבת עשייתה כרוכה בפעילות שטח, ולמעשה מאפייני פעילותה הם מאפיינים מחוזיים.

אשר לתשובת משרד הבריאות יצוין כי מחוז מרכז של המשרד אחראי לטיפול ביישובים בפריסה נרחבת, שחלקם מצויים סמוך לגוש דן וחלקם מצויים בקרבה רבה יותר דווקא לירושלים, כמו בית אל והר אדר, המשתייכים למועצה האזורית מטה בנימין.

כפי שעולה מהחלטת הממשלה משנת 2007, סמכויות ועדת החריגים הוגבלו ליחידות השוכנות מחוץ לירושלים ומבקשות לפטור אותן מהמעבר לירושלים. על פי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי של משרד רה"ם, הוועדה מוסמכת לדון גם בהקמת יחידות חדשות מחוץ לירושלים, שמקום משכנן לא נקבע בהחלטת ממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת החריגים לא הייתה מוסמכת לדון בבקשת משרד הבריאות להתיר הקמת חלק נוסף מיחידה קיימת השוכנת בירושלים מחוץ לעיר, וממילא לא הייתה מוסמכת לאשרה.

שכירות במרכז הארץ ללא אישור ועדת החריגים

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבע כי הממונה על מינהל הדיור לא יאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות שאינם בתחום ירושלים, אלא באישור ועדת החריגים.

שירות המזון הארצי במשרד הבריאות, ובו 22 עובדים, ממוקם במרכז תל אביב. נמצא כי באוקטובר 2016 פרסם מינהל הדיור מכרז ובו בקשה לקבלת הצעות לדיור עבור יחידה זו במרכז הארץ (דהיינו מחוץ לירושלים), אף על פי ששירות המזון לא קיבל אישור לכך מוועדת החריגים. מינהל הדיור פעל אפוא בניגוד להחלטת הממשלה משנת 2007.

בנובמבר 2016 התריע היועץ המשפטי של עיריית ירושלים בפני שר הבריאות דאז יעקב ליצמן ובפני מנכ"ל משרד רה"ם, על הפרסום האמור של מינהל הדיור.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי פרסום המכרז אושר בוועדת המכרזים של מינהל הדיור, אולם עם פרסומו התברר כי האישור שהציג משרד הבריאות בעניין הפרסום אינו רלוונטי, וועדת המכרזים המיוחדת של מינהל הדיור החליטה לבטל את המכרז. במקביל הנחה מינהל הדיור את משרד הבריאות לפנות לוועדת החריגים בבקשה להחרגת היחידה מהמעבר לירושלים, וכן הובהר ליחידה כי לא יאותר דיור עבורה שלא בכפוף לאישור ועדת החריגים. משרד הבריאות מסר בתשובתו כי בקשתו לדיור עבור שירות המזון נסמכה על סיכום דיון עם מנכ"ל משרד רה"ם משנת 2011, וכי לאחר פניית היועץ המשפטי של עיריית ירושלים לשר הבריאות דאז בוטל המכרז, ובהנחיית מינהל הדיור הועברה הבקשה לוועדת החריגים.

באפריל 2017 דנה ועדת החריגים בבקשת משרד הבריאות להחריג את שירות המזון הארצי מחובת המעבר לירושלים, דחתה אותה, והחליטה שעל היחידה לעבור לירושלים עד 2020 כאשר השטח המיועד ליחידה צפוי להיות מוכן.

על מינהל הדיור באגף החשכ"ל להקפיד לפרסם מכרזים לדיור ולאשר עריכת חוזים חדשים לשכירות שלא בתחום ירושלים רק באישור ועדת החריגים, כנדרש על פי החלטת הממשלה.

אי-יישום החלטות ועדת החריגים

1. על פי מסמכי הצוות הבין-משרדי ומשרד ירושלים, בפברואר 2017 עדיין לא הועברו יחידות של משרד התחבורה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הכלכלה, רשות המסים ומשטרת ישראל לירושלים, זאת אף שוועדת החריגים לא אישרה את הישארותן מחוץ לירושלים. להלן פירוט: (א) באוגוסט 2007 החליטה ועדת החריגים כי משטרת התנועה הארצית תעבור לירושלים במועד שבו יעבור אליה ראש אגף התנועה; (ב) בינואר 2008 החליטה ועדת החריגים לדחות את בקשת משרד הכלכלה שלא להעביר אחת מיחידותיו לירושלים; (ג) ביולי 2009 דחתה הוועדה את בקשת רשות המסים שלא להעביר אחת מיחידותיה לירושלים; (ד) בינואר



אף שוועדת החריגים
דחתה את בקשתם
של כמה מן הגופים
שלא להעביר יחידות
שלהם לירושלים
וחרף העובדה כי
חלפו כבר כמה שנים
ממועד החלטת
הוועדה בעניינם, לא
פעלו גופים אלה
ליישום החלטות
הוועדה כמתחייב

2011 דחתה הוועדה את בקשת משרד התחבורה שלא להעביר אחת מיחידותיו לירושלים; (ה) בפברואר 2016 דחתה הוועדה את בקשת המשרד לביטחון הפנים שלא להעביר שלוש יחידות שלו לירושלים.

2. בפברואר 2017 החליט הצוות הבין-משרדי כי יש לשלוח מכתבי התראה לשלושת משרדי הממשלה האמורים ולרשות המסים ולפיהם עליהם לפעול לקידום ההעברה ולהשיב על המכתב בתוך שלושה שבועות. עוד החליט הצוות כי אם גופים אלה לא ישיבו על מכתב ההתראה יש לזמן את מנכ"לים שלהם לדיון עם הצוות. מנכ"ל משרד ירושלים ומנהל מינהל הדיור שלחו את מכתבי ההתראה באפריל וביוני 2017.

3. המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי השיב על מכתב ההתראה במאי 2017, וכי עדכן בתשובתו על כוונתו להעביר לירושלים את אחת משלוש יחידותיו שוועדת החריגים דחתה את בקשתה. בנוגע ליחידה השנייה מסר המשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה כי ככלל פעילותה מתקיימת בירושלים, למעט במקרים חריגים. לגבי היחידה השלישית מסר המשרד כי הוא משתמש במשרדה באזור המרכז לצורכי ניהול כוח אדם. משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי בימים אלה מגבש אגף התכנון תכנית פריסה של כל היחידות הארציות בירושלים, ובכללן משטרת התנועה הארצית, וכי התכנית תוצג בשנת 2018 לפני ועדה בין-משרדית המטפלת בנושא.

משרד הכלכלה השיב כי הוא פעל בהתאם להחלטת ועדת החריגים וכי עם השלמת המבנה המיועד ליחידה באוגוסט 2017 הוא אוכלס בעובדי אגף מערכות מידע מירושלים ומתל אביב, למעט קבוצה קטנה של עובדים שנותרת לעבוד בתל אביב, וטרם גובש הסכם עבודה שיסדיר את מעברם.

רשות המסים השיבה למשרד מבקר המדינה בנוגע לבקשה שלא להעביר את היחידה מנתניה לירושלים, שוועדת החריגים דחתה כאמור לפני יותר משמונה שנים, כי בכוונתה לפנות שוב לוועדת החריגים בבקשה שלא להעביר את היחידה לירושלים כיוון שמקומה במרכז הארץ מאפשר ניידות מהירה ויעילה ליחידות השונות הפזורות בארץ. הרשות הוסיפה כי במכרזים שבהם גויסו עובדי המטה שלה צוין כי מקום היחידה הוא נתניה, כי העברתם כרוכה בפעילות משותפת של כמה גורמים, וכי אין מדובר בהחלטה מינהלית גרידא של הרשות.

עולה אפוא כי אף שוועדת החריגים דחתה את בקשתם של משרד התחבורה, רשות המסים ומשטרת ישראל שלא להעביר יחידות שלהם לירושלים והחליטה כי היחידות הללו יועברו, וחרף העובדה כי חלפו כבר כמה שנים ממועד החלטת הוועדה בעניינם של כמה מהגופים האמורים לעיל, לא פעלו גופים אלה ליישום החלטות הוועדה כמתחייב. עוד עולה כי משרד הכלכלה והמשרד לביטחון הפנים פעלו באופן חלקי ליישום החלטות הוועדה, שדחתה את בקשתם.

4. במרץ 2009 דנה ועדת החריגים לראשונה בבקשתו של משרד התרבות והספורט לפטור את הרשות לנהיגה ספורטיבית מחובת המעבר לירושלים ודחתה את הבקשה. באוקטובר 2010 דנה הוועדה בבקשה נוספת של המשרד, והוחלט שהרשות תעבור מתל אביב לירושלים עד נובמבר 2012. עוד הוחלט בישיבה זו לאשר הקמת מחוז של הרשות בתל אביב. כעבור כשבע שנים וחצי, באוקטובר 2016, פנה היועץ המשפטי של עיריית ירושלים למשרד התרבות והספורט וביקש לדעת מדוע, למרות החלטת ועדת החריגים, משרדי הרשות לנהיגה ספורטיבית לא עברו לירושלים. במאי 2017 כתב מנכ"ל משרד התרבות והספורט ליועץ המשפטי של עיריית ירושלים כי במהלך שנת 2015 הועברה היחידה למשכנה בירושלים.

ואולם נמצא כי בתקופת הביקורת, במחצית הראשונה של 2017, היו ברשות לנהיגה ספורטיבית חמישה עובדים, ורק אחת מהם - רכזת הרשות - עבדה בירושלים והיתר עבדו מחוצה לה.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי הוא שכר חדרים בירושלים "כהכנה להעברת פעילות המשרדים הארציים לירושלים". לגבי הרשות לנהיגה ספורטיבית ציין משרד התרבות והספורט כי עובדי הרשות יקבלו קהל באופן מלא בירושלים, וכי ישיבות הצוות בראשות מנהל הרשות וכן ישיבות מנהל הרשות ועובדיו עם נציגי ההתאחדויות לספורט מוטורי יתקיימו בירושלים בהתאם לצורך. בפברואר 2018 עדכן משרד התרבות והספורט בתשובתו כי משרדי הרשות הועתקו לירושלים וכל הפעילות הארצית והמרכזית נערכת בירושלים.

משרד התרבות והספורט פעל אפוא במהלך השנים האלה עד לסוף שנת 2017 בניגוד להחלטת ועדת החריגים.



דיווח לממשלה על התקדמות בהעברת המשרדים לירושלים

בהחלטת הממשלה
החדשה נקבע
שהמשרד לענייני
ירושלים יבצע מעקב
אחר יישומה ודיווח על
כך לממשלה אחת
לשנה. בשנים 2016 ו-
2017 היו הדיווחים של
משרד ירושלים
חלקיים, וחסרו בהם
נתונים משמעותיים.
בהיעדר דיווח מלא
ומפורט אין הממשלה
יכולה להעריך את
קצב ההתקדמות
בביצוע החלטתה
ולקבל החלטות
בהתאם

יישום החלטות הממשלה בנושא העברת יחידותיה לירושלים אמור היה להתבצע, על פי החלטת הממשלה משנת 2007, בתוך שמונה שנים (2015-2007); ותקופה זו הוארכה לפי החלטת הממשלה החדשה בארבע שנים, עד מאי 2019 - ובסך הכול מדובר בתקופה של 12 שנים. האחריות לביצוע הפעולות הכרוכות במעבר היחידות הארציות הוטלה על עשרות משרדי ממשלה ויחידות סמך.

1. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה³⁰, פעולה ממשלתית שעשתה ממשלה קודמת אינה מתבטלת עם כינונה של ממשלה חדשה, שכן הפעולה היא פעולת "ממשלה", וזו אחת ובלתי משתנה. עיקרון זה אינו חל רק על החלטות הממשלה או שר משרה המעוגנות בהוראה מסוימת של חוק או תקנה, אלא גם על החלטות בעלות אופי מינהלי-שלטוני. לעניין זה, אין נפקא מינה אם ההחלטות נוגעות לכלל פעולות הממשלה, או אם הן נוגעות לתחומי האחריות של יחידה זו או אחרת במשרדי הממשלה.

משרד ירושלים מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה כדלהלן: סמכויות משרד ירושלים נמסרו לו במאי 2015³¹; בחודשים הראשונים להקמתו הוא נדרש לייחד משאבים רבים להתארגנות כיחידה מינהלית, לטיפול בנושאים דחופים, ובראשם סיוע לעסקים שנפגעו עקב המצב הביטחוני הקשה ששרר בירושלים, ולגיבוש החלטות ממשלה לגבי פיתוח כלכלי בעיר, ועם התבססותו הוא פנה לעסוק בקידום יישומן של החלטות הממשלה בעניין מעבר יחידות ארציות לעיר; בכל הנוגע לסמכויות מכוח החלטות הממשלה בעניין העברת יחידות ארציות לירושלים יש להפריד בין התקופה שבה קיים המשרד במתכונתו הנוכחית לבין תקופת קיומו של משרד ירושלים והתפוצות.

אשר להעברת תחום פעולה מגוף ממשלתי אחד לגוף אחר אשר מוקם מן היסוד ציין משרד ירושלים כי בעת העברת תחום פעולה מגורם ממשלתי אחד לאחר, יש פרמטרים אשר משפיעים על אפקטיביות העברת תחום הפעולה בפועל. כיום, העברת תחום פעולה אינה מחייבת העברת מקל מסודרת, ובכלל זה העברת החומרים הכתובים וחפיפה מסודרת ומוסדרת. בעת ההעברה יש גם ערעור מסוים בקרב ההון האנושי, אשר עובר טלטלה ותקופות של חוסר ודאות.

30 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "רציפות הממשלה" (הנחיה 1.1400), מרץ 2013.

31 מ-19.5.15 עד 31.5.15 היו סמכויות אלה מצויות בידי משרד רה"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים כי משרד ירושלים ומורשת הוא המשכו הישיר של משרד ירושלים והתפוצות: הוא ממלא את תפקידיו בכל הנוגע לתחום העיר ירושלים ונושא באחריות הנגזרת מתפקידים אלה.

2. המשימה המורכבת של העברת יחידות ארציות לירושלים מחייבת מעקב ובקרה שיטתיים וסדורים, כדי לבחון את קצב ההתקדמות ולאתר את החסמים העומדים בפני יישום ההחלטות. בהחלטת הממשלה החדשה נקבע כאמור שהמשרד לענייני ירושלים והתפוצות (אשר הוקם בשנת 2013 ופעל עד 14.5.15) יבצע מעקב אחר יישומה וידווח על כך לממשלה אחת לשנה. עם הקמת משרד ירושלים ומורשת (ב-31.5.15), הוטלה עליו המשימה לעקוב אחר יישום ההחלטות ולדווח לממשלה על התקדמות היישום פעם בשנה - סמוך ליום ירושלים. לצורך מסירת דיווח מלא ועדכני לממשלה נדרש משרד ירושלים לעקוב אחר האופן שבו מיישמים משרדי הממשלה השונים את החלטת הממשלה, ולשם כך נדרש לקבל מהם מידע מלא ועדכני. על משרד ירושלים והתפוצות, ומסוף מאי 2015 על משרד ירושלים ומורשת, היה אפוא לקבל ממשרדי הממשלה מידע מלא ועדכני ולדווח לממשלה על מקום היחידות הארציות של כל משרד והעובדים בכל יחידה; על היחידות שעברו לירושלים והיחידות שטרם עברו, ולגבי היחידות שטרם עברו - אם ועדת חריגים אישרה זאת; על פרוגרמות ותכניות מעבר רב-שנתיות; על פעולותיהם של נש"ם, הממונה על השכר ואגף התקציבים לגיבוש מדיניות וסל כלים לצורך ההתמודדות עם המעבר במישור יחסי העבודה.

להלן ריכוז הדיווחים לממשלה שהכין משרד ירושלים בשנים 2015-2017 בנוגע ליישום החלטת הממשלה החדשה:

לוח 1: דיווחים על יישום החלטת הממשלה החדשה (2015-2017)

מועד הכנת הדיווח	מרכיבים מצויים בדיווח	מרכיבים חסרים בדיווח	מועד הדיווח לממשלה
פברואר 2015	1. מיפוי חלקי של היחידות הארציות שיש להעביר לירושלים - שמות היחידות, שטח משרדיהן במ"ר ומספר העובדים הכולל בחלק מהיחידות (התקבל ממקורות מידע שונים). 2. החלטות ועדת חריגים בנוגע ליחידות שהגישו בקשות, לרבות החלטות הוועדה בענייןן וסטטוס יישומן.	1. מיפוי יחידות של חלק מהמשרדים ומספרי עובדים בחלק מהיחידות. 2. סטטוס ביצוע המשימות שהוטלו על המשרדים: מיפוי, תכנית מעבר רב-שנתית, פרוגרמה תכנונית. 3. סטטוס ביצוע משימות שהממשלה הטילה על נש"ם ועל הממונה על השכר.	הדיווח לא הוצג לממשלה.

מועד הדיווח	מרכיבים מצויים בדיווח	מרכיבים חסרים בדיווח	מועד הצגת הדיווח לממשלה
מאי 2016	1. מיפוי חלקי של היחידות הארציות שיש להעביר לירושלים - שמות היחידות, שטח משרדיהן במ"ר ומספר העובדים הכולל בחלק מהיחידות (התקבל ממקורות מידע שונים). 2. החלטות ועדת חריגים בנוגע ליחידות שהגישו בקשות, לרבות החלטות הוועדה בעניין וסטטוס יישומן.	1. מיפוי יחידות של חלק מהמשרדים ומספרי עובדים בחלק מהיחידות. 2. סטטוס ביצוע המשימות שהוטלו על המשרדים: מיפוי, תכנית מעבר רב-שנתית, פרוגרמה תכנונית. 3. סטטוס ביצוע משימות שהממשלה הטילה על נש"ם ועל הממונה על השכר.	יוני 2016
מאי 2017	1. מיפוי סטטוס העברת היחידות. 2. נתוני רווח צפוי לעיר ממעבר היחידות. 3. צפי בניה של משרדים בירושלים. 4. מיפוי היחידות הארציות שיש להעביר לירושלים - שמות היחידות, מספר העובדים הכולל בחלק מהיחידות, שטח משרדיהן במ"ר, תאריך סיום חוזה שכירות, פתרון מתוכנן (התקבל ממקורות מידע שונים). 5. סטטוס מעבר היחידות הארציות לירושלים.	1. מיפוי מספרי העובדים בחלק מהיחידות. 2. סטטוס ביצוע המשימות שהוטלו על המשרדים: מיפוי, תכנית מעבר רב-שנתית, פרוגרמה תכנונית. 3. סטטוס ביצוע משימות שהממשלה הטילה על נש"ם ועל הממונה על השכר.	יולי 2017

מהלוח עולה כי בשנת 2015 לא קיבלה הממשלה דיווח כנדרש. יצוין כי במועד שנקבע בהחלטת הממשלה - בסמוך ליום ירושלים לא היה קיים עוד משרד ירושלים והתפוצות, וכמה ימים לאחר מכן הוקם משרד ירושלים ומורשת. כמו כן, בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 היו הדיווחים חלקיים, והיו חסרים בהם נתונים משמעותיים, ובכלל זה נתונים מלאים ועדכניים על מספרי העובדים ביחידות, סטטוס ביצוע הפעולות שהוטלו על משרדי הממשלה וסטטוס ביצוע הפעולות שהוטלו על נש"ם והממונה על השכר. בהיעדר דיווח מלא ומפורט אין הממשלה יכולה להעריך את קצב ההתקדמות בביצוע החלטתה ולקבל החלטות בהתאם.

משרד ירושלים ומורשת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לו הייתה החלטת הממשלה משנת 2007 מיושמת כראוי בשנים קודמות, היה מושלם מיפוי היחידות. המשרד הוסיף כי בחר למסור לממשלה דיווח הכולל מידע

חיוני ולא להציף לפניה קשיים, מאחר שסבר כי נכון וניתן לפתור קשיים אלה עם גורמי מקצוע, וכי אין להפוך את הדיווחים לממשלה לזירת התנגחות והתנצחות. המשרד הוסיף כי בחר שלא לדווח לממשלה על פרוגרמות שהוגשו, מאחר שמדובר ברזולוציה גבוהה מדי שאינה משפיעה על קבלת ההחלטות של הממשלה. לדברי המשרד, אין ביכולתו להמציא נתונים לעניין כוח אדם, אם המידע אינו מתקבל מהמשרדים או מנש"ם.

יודגש כי על פי דברים שמסר משרד ירושלים בתשובתו, הדיווחים החלקיים נבעו לעתים מאי המצאת נתונים על ידי משרדי הממשלה. ואולם משרד ירושלים נמנע מציון שמות המשרדים האלה בדיווח לממשלה - פעולה שחוץ מהיותה נדרשת לפי עקרון השקיפות, הייתה עשויה לעורר שיתוף פעולה מצד משרדים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים כי אין עוד מקום לאי-דיווח מפורט לממשלה גם לגבי משרדי ממשלה ויחידות סמך אשר אינם משתפים פעולה כנדרש לצורך יישום החלטת הממשלה החדשה, זאת נוכח אי-העמידה המתמשכת של המשרדים בלוחות הזמנים שקבעה הממשלה והחסר בנתונים יסודיים בדיווחים שלהם. כמו כן, משנוכח משרד ירושלים בחסר בנתונים בעניין הגורם האחראי ליישום ההחלטה ובמשמעות החסר הזה, היה עליו לכלול זאת בדיווחיו על מנת שהממשלה תוכל לקבל החלטות שיעלו את המשרדים על מסלול של יישום ההחלטה. על רקע ביזור האחריות ליישום החלטת הממשלה החדשה ובאין גורם המתכלל את הפעולה הממשלתית הכוללת, גוברת חשיבותו של דיווח כזה לממשלה.

שר ירושלים ומורשת מסר בתשובתו כי ציין בישיבת הממשלה לפני חבריו לממשלה את אי-שיתוף הפעולה של משרדים מסוימים.

3. על פי מסמך שהכין משרד ירושלים בפברואר 2015, נמצא שהוא איתר כמה חסמים שעמדו בפני יישום החלטת הממשלה החדשה וכן מצא פתרונות אפשריים, ואולם כאמור הוא לא דיווח על כך לממשלה, אלא כעבור יותר משנה, ביוני 2016: היעדר צוות יישום פעיל; היעדר סמכויות אכיפה לגופים מעורבים; והיעדר תקציב למימוש ההחלטה. המשרד המליץ להקים צוות יישום ולבחון בחינה מקצועית את הצרכים הכלכליים למימון המעבר.

לאחר דיווח משרד ירושלים לממשלה מונה כאמור הצוות הבין-משרדי, ואולם לא הוקנו לו במפורש סמכויות פעולה מול משרדי הממשלה, ולא היה בפעולותיו כדי להביא להסרת החסמים שהעלה משרד ירושלים. כמו כן מאז הדיווח במאי 2016 לא נעשו פעולות אחרות להסרת החסמים האלה.

משרד ירושלים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פעולותיו לקידום יישום החלטת הממשלה (למעט הדיווח לממשלה) נעשו מיוזמתו, ולא



המסקנה שעלתה
מהדיווח של משרד
ירושלים ממאי 2017
הייתה שמשרדי
הממשלה לא יעמדו
בלוחות הזמנים
שהממשלה קבעה,
וגם ב-2019 ייוותרו
עשרות יחידות ארציות
של הממשלה ובהן
אלפי עובדי ממשלה
מחוץ לירושלים

בעקבות סמכות שניתנה לו באופן רשמי. משרד ירושלים הדגיש כי לו ולצוות הבין-משרדי שהוקם לא ניתנו סמכויות לפעול להסרת חסמים, וכי גם בצוות היו מתנגדים לכלים שגובשו להתמודדות עם החסמים, משום שלטעמם שימוש בכלים אלה עלול לפגוע בעבודת המשרדים. על מנת להגיע להסכמות בעניין כלים להתמודדות עם החסמים נדרשת עבודת תיאום מקיפה, על היבטיה המשפטיים והביצועיים. משרד ירושלים הוסיף כי גיבוש החלטת ממשלה בנושא כה מורכב שקידומו מתעכב זה כעשור ושיש בעניינו מחלוקות, אינו משימה פשוטה.

במאי 2017, הכין משרד ירושלים דיווח ובו התייחס לחסמים העומדים בפני יישום החלטת הממשלה: "היבטי כוח אדם... שעניין שינוי תנאי העסקה מצד עובדי המדינה אל מול הנהלת המשרדים, נציבות שירות המדינה ואגף השכר באוצר" והיעדר שיתוף פעולה של הנהלות המשרדים במעבר לבירה. במסגרת דיווח זה הציע המשרד כלי מדיניות להתמודדות עם החסמים. המסקנה שעלתה מהדיווח היא שמשרדי הממשלה לא יעמדו בלוחות הזמנים שהממשלה קבעה, וגם ב-2019 ייוותרו עשרות יחידות ארציות של הממשלה ובהן אלפי עובדי ממשלה מחוץ לירושלים.

כאמור, בתום הדיון בממשלה ביולי 2017 הנחה ראש הממשלה שהצוות בראשות שר ירושלים ומורשת ירכז את צורכי המשרדים השונים בתחום הדיור ויגבש עד סוף 2017 הצעת החלטה לממשלה שתעדכן החלטות קודמות בנושא זה.

שר ירושלים ומורשת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לשכתו יחד עם גורמי המקצוע במשרד ירושלים עובדים על טיוטה מתקדמת של החלטת ממשלה חדשה בנושא, אשר תוגש לאישור הממשלה בתחילת 2018. בפברואר 2018 השיב משרד ירושלים כי הוא העביר טיוטת החלטה להערות השותפים בצוות, ולאחר תיאום עמם, תועבר לכלל משרדי הממשלה במטרה לאשר בממשלה החלטה שמפיקה לקחים מקודמותיה.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטו משרד ירושלים ומינהל הדיור לקבלת מידע ממשרדי הממשלה ומגורמים רלוונטיים אחרים על אודות היחידות הארציות. עם זאת, המעקב והדיווח של משרד ירושלים בעניין יישום החלטת הממשלה החדשה היו חלקיים, ולא שיקפו באופן מפורט וברור את פערי היישום הנרחבים שהיו בשנים 2015 ו-2016. שנתיים וחצי עברו מאז הציג משרד ירושלים לראשונה את החסמים העומדים בפני יישום החלטת הממשלה, ועדיין לא גובשה דרך פעולה להתמודדות עמם ולהסרתם.

על משרד ירושלים לדווח לממשלה באופן מלא ומפורט על הפערים ביישום של החלטות הממשלה ולהציג בפניה את החסמים העומדים בפני יישומם.

עידוד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים

1. מנתונים כוללים על החברות הממשלתיות ניתן לגבש מסקנות בדבר ההשפעות הכלכליות והחברתיות שעשויות להיות להעברתן לירושלים. על פי נתוני רשות החברות, בשנת 2017 היו 67 חברות ממשלתיות, והן העסיקו כ-56,400 עובדים³². מתוכן רק 10 חברות שוכנות בירושלים, והן מעסיקות כ-1,290 עובדים.

עם החברות הממשלתיות נמנות חברות מהגדולות, מהמורכבות ומהחשובות במשק, חברות הפועלות בתחומי התשתית, הביטחון, החברה והתרבות. השווי הכולל של נכסי כל החברות הממשלתיות נאמד ב-178 מיליארד ש"ח. על פי נתוני אגף השכר³³, השכר הממוצע בחברות הממשלתיות גבוה במידה ניכרת מזה שבמגזר הציבורי כולו³⁴ או מזה שבשירות המדינה³⁵, ובקירוב: 22,000 ש"ח, 15,400 ש"ח ו-16,700 ש"ח, בהתאמה. שכר עובדי החברות הממשלתיות גבוה אפוא בכ-32% משכרם של עובדי שירות המדינה.

לשיכון חברות ממשלתיות בירושלים יכולה להיות השפעה חיובית על הפעילות הכלכלית בירושלים לתועלת העיר ותושביה, בין היתר בשל הפעילות הכלכלית הנוספת שמייצרות החברות, בשל משיכת עובדים בעלי שכר גבוה לעיר ובשל הרחבת היצע התעסוקה לתושבי ירושלים.

ואולם מנתוני מנהל רשות החברות עולה כי רק כ-15% מהחברות הממשלתיות וכ-2% מעובדיהן עובדים בירושלים.

2. בהחלטת הממשלה משנת 2007 נקבע כי מנהל רשות החברות יבחן בתוך 90 יום אילו חברות ממשלתיות ניתן לעודד לעבור לירושלים ויציג לוועדת השרים לענייני ירושלים את המלצתו בעניין. בדוח הקודם נכתב כי לא נעשתה כל פעולה של ממש שיהיה בה כדי לעודד חברות ממשלתיות לעבור לבירה. מבקר המדינה קבע כי נדרשת פעולה מעשית של רשות החברות כדי לגבש רשימה של חברות שמעברן לבירה אפשרי ולבחון אמצעים להמרצת גופים ממשלתיים להציע הטבות לחברות ממשלתיות שיעתיקו את מרכז פעילותן לבירה. בהחלטת הממשלה החדשה לא נקבע דבר נוסף בנוגע לחברות הממשלתיות.

32 נתוני רשות החברות הממשלתית, אוגוסט-ספטמבר 2017.

33 משרד האוצר, אגף השכר, **דיון וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנת 2015** (2017).

34 חברות ממשלתיות, גופים נתמכים, תאגידים, איגודי ערים, רשויות מקומיות, חברות עירוניות ומועצות דתיות.

35 במשרדי ממשלה ויחידות סמך, בכלל זה העובדים בהם המועסקים על פי חוזה אישי מיוחד.



רק כ-15% מהחברות
הממשלתיות וכ-2%
מעובדיהן עובדים
בירושלים. לנוכח
החשיבות הרבה
שעשויה להיות
למעבר חברות
ממשלתיות לירושלים
גם לחיזוק איתנותה
הכלכלית של העיר,
על רשות החברות
לפעול לאלתר ליישום
החלטת הממשלה
ולהציג לממשלה את
המלצתה בדבר
חברות שיש פוטנציאל
להעברת מרכז
פעילותן לעיר, וכן
עליה לפעול לגיבוש
כלים ותמריצים
לעידוד מעברן של
החברות
הפוטנציאליות

משרד רה"ם מסר בתשובתו, כי בעניין מעבר החברות הממשלתיות הממשלה לא קיבלה החלטה אופרטיבית וכי לא ניתן לקבוע החלטה אופרטיבית בעניין טרם הצגת המלצת מנהל רשות החברות הממשלתיות.

נמצא כי בפועל אף לא אחת מהחברות הממשלתיות לא עברה לירושלים מאז פורסם הדוח הקודם.

3. בסעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל גוף מבוקר ימונה צוות לתיקון ליקויים, בראשות המנהל הכללי של המשרד (או בעל התפקיד המקביל לו באותו הגוף), ועליו לדון ולהחליט בדבר תיקון הליקויים. על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות הצוות, בהתאם למועדים שנקבעו בחוק. בסך הכול עומדים לרשות הגוף המבוקר 105 ימים מיום פרסום הדוח ועד לדיווח הנדרש למבקר המדינה.

עד למועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר המועד שבו היה על רשות החברות לדווח למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שבדוח הקודם, היא טרם עשתה זאת. הרשות לא דיווחה כנדרש גם בעקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה אליה בנושא ביוני 2017.

4. מנהל רשות החברות הקודם, מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חברה ממשלתית אמורה לפעול על פי שיקולים עסקיים, ולפיכך אין הרשות יכולה לכפות עליה מעבר לירושלים. לכן פעלה הרשות לעידוד החברות הממשלתיות "כנגזרת מהחלטת הממשלה". המנהל פירט פעולות שהרשות נקטה עד 2012: היא פנתה בשנת 2007 ל-12 חברות שלדעתה היו יכולות לעבור לעיר, כדי לקבל את התייחסותן לאפשרות זו. המנהל ציין כי תשובותיהן נסבו על שיקולים עסקיים ועל מגבלות המקשות עליהן לעבור לירושלים, כגון מימון עלויות המעבר וקבלת הסכמת ההנהלות והעובדים. הוא הוסיף כי בתחילת 2012 הציעה רשות החברות להרל"י לפתח כלים ותמריצים לעידוד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים, ואולם ההצעה לא יושמה בשל מחלוקות על התקציב למימונה.

פעולת רשות החברות נעשתה אפוא בטרם פורסם הדוח הקודם בשנת 2013. מאז, ואף על פי שמבקר המדינה קבע כי נדרשת פעולה מעשית של רשות החברות לשם איתור חברות שמעברן לבירה אפשרי ובחינת אמצעים להמרצתן להעתיק את מרכז פעילותן לבירה, לא נקטה רשות החברות פעולות כאלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי לנוכח החשיבות הרבה שעשויה להיות למעבר חברות ממשלתיות לירושלים גם לחיזוק איתנותה הכלכלית של העיר, על רשות החברות לפעול לאלתר ליישום החלטת הממשלה ולהציג לממשלה את המלצתה בדבר חברות שיש פוטנציאל להעברת מרכז פעילותן לעיר. זאת ועוד, על הרשות לפעול גם לגיבוש כלים ותמריצים לעידוד מעברן של החברות הפוטנציאליות, ולעניין זה עליה להסתייע בין היתר במשרדי ממשלה שהם הרגולטורים של החברות הפוטנציאליות. כל שכן, עליה לפעול למניעת מעבר מתוכנן של חברות ממשלתיות מירושלים.

מנהל רשות החברות מסר בתשובתו מנובמבר 2017 למשרד מבקר המדינה כי לאור חשיבות הנושא ועם כניסתו לתפקיד, יבחן הנושא מחדש מול כל הגורמים הרלוונטיים כדי להוציא אל הפועל את החלטת הממשלה בנושא מעבר יחידות ממשלה לירושלים.

סיכום

בחוק יסוד: ירושלים נקבע כי מקום מושבם של הממשלה ושל מוסדות השלטון יהיה בירושלים כבירתה של ישראל. ממשלות ישראל לדורותיהן מצהירות לא פעם על מרכזיותה של ירושלים כבירתה הנצחית ומשקיעות משאבים ניכרים בפיתוחה.

ממשלת ישראל קיבלה בשנת 2007 החלטה בדבר העברת היחידות הארציות של משרדי הממשלה לירושלים עד לשנת 2015, וכן בדבר בחינת האפשרות לעודד מעבר של החברות הממשלתיות לירושלים. בשנת 2014, לאחר שמרבית היחידות ששכנו מחוץ לירושלים לא הועברו אליה, קיבלה הממשלה החלטה נוספת ובה נקבע תאריך יעד ליישום המעבר - שנת 2019. יישום ההחלטה לא יושלם ככל הנראה גם בתאריך זה. בשנת 2017, לאחר שמשרד ירושלים דיווח על החסמים העומדים בפני יישום החלטת הממשלה החדשה, הנחה ראש הממשלה לגבש הצעת החלטה נוספת.

בביקורת זו בחן משרד מבקר המדינה, בפעם השנייה, את יישום החלטות הממשלה בעניין מעבר היחידות הארציות לירושלים (הדוח הקודם פורסם בשנת 2013). ממצאי שני הדוחות מלמדים כי החלטות הממשלה נותרו במקרים רבים בגדר הצהרות חגיגיות, והממשלה טרם השיגה הישגים של ממש בנוגע ליישום החלטותיה לגבי המעבר לירושלים, ואף לא תוקנו ליקויים בעניין זה שצינו בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2013. זאת בין היתר עקב היעדרו של גורם אחראי ובעל סמכויות של ממש ליישום החלטות הממשלה, היעדר תשתית נתונים בסיסית, היעדר פתרונות לקשיים בתחום יחסי העבודה והיעדר יכולת להתמודד עם חסמים שזוהו.

יישום המעבר של כלל היחידות הממשלתיות הינו פעולה מורכבת. דפוס הפעולה שהסתמנו בעניין זה מתאפיינים בהיעדר יומה, בגרירת רגליים ובהיעדר התמודדות ממשית עם קשיים וחסמים ואין בהם כדי לחולל את השינוי שמבקשת הממשלה להשיג. משרדי הממשלה אינם נחושים ליישם את ההחלטות שהתקבלו בנושא, ולמעשה אלו משמשות כהצהרת כוונות המפורסמות, מדי שנה, בסמוך ליום ירושלים בלא שעומדת מאחוריהן תכניות פעולה ממשיות.

על משרדי הממשלה לפעול הלכה למעשה למימוש הצהרות הממשלה בדבר מרכזיותה של ירושלים כבירת ישראל, גם באמצעות יישום החלטותיה בעניין העברת היחידות הארציות לבירה. לשם כך על הממשלה להפיק לקחים מהכישלונות המתמשכים ביישום ההחלטות בנושא. לצורך התמודדות עם הקשיים המתעוררים במהלך יישום ההחלטות, על שר ירושלים ומורשת, המופקד על גיבוש הצעת החלטה חדשה נוספת לממשלה, לכלול בהצעה מינוי גורם מתכלל שיעסוק בקידום מעבר היחידות לירושלים, ושיינתנו לו הסמכויות הדרושות לכך; כלים אפקטיביים לאכיפת החלטת הממשלה, בייחוד במישור יחסי העבודה; וכן פעולות לקידום העברת חברות ממשלתיות לירושלים.

