



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

כ"ה בתמוז תשע"ו

31 ביולי 2016

לכבוד

חבר הכנסת יהודה גליק

כאן

שלום רב,

הנדון: היחידות הממשלתיות הארציות הממוקמות מחוץ לירושלים

לבקשתך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ריכז נתונים על היחידות הממשלתיות הארציות הממוקמות מחוץ לירושלים.

רקע

החובה להעביר את היחידות הממשלתיות הארציות לירושלים קבועה בשתי החלטות ממשלה. ב-13 במאי 2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1661, שקבעה שהיחידות הארציות של משרדי הממשלה, כולל יחידות הסמך, יועברו בהדרגה לירושלים, בתום שמונה שנים מיום קבלת ההחלטה (כלומר עד 13 במאי 2015).¹ הממשלה פטרה יחידות מסוימות מחובת המעבר,² ומינתה ועדת חריגים לדון בבקשות לפטור של יחידות נוספות. כן הוחלט שמינהל החברות הממשלתיות יבחן כיצד ניתן לעודד חברות ממשלתיות לעבור לירושלים. בהחלטה גם נקבע שיוקם צוות ליישומה, בראשות ראש אגף תיאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, ובהשתתפות נציגי החשב הכללי, אגף התקציבים והרשות לפיתוח ירושלים. עוד נקבע, שהגוף הממונה על המעקב אחר יישום ההחלטה יהיה אגף תיאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה.

ב-18 במאי 2014 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1605, שקבעה שביצוע החלטת הממשלה הקודמת יוארך עד ל-18 במאי 2019. עוד הוחלט, שהמעקב אחר ההחלטה יעבור לאחריות המשרד לענייני ירושלים והתפוצות (כיום המשרד לירושלים ומורשת), אשר גם יצטרף לוועדת החריגים.³

¹ החלטה מס. 1661 של הממשלה מיום 13 במאי 2007: העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים, אוהור ב-27 ביוני 2016.

² היחידות הפטורות ממעבר על-פי החלטת הממשלה: משרד הביטחון, יחידות במשרד ראש הממשלה, ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר (שם).

³ החלטה מס. 1605 של הממשלה מיום 18 במאי 2014: העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים, אוהור ב-27 ביוני 2016.

בשנת 2012 (כחמש שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה הראשונה), בדק מבקר המדינה את יישומה, ומצא "עיכוב של ממש בפעילות ליישום החלטת הממשלה על מעבר יחידות הממשלה לירושלים עד שנת 2015".⁴ על-פי דו"ח המבקר, לא הוכנה תוכנית פעולה מקיפה להעברת היחידות הארציות לירושלים, לא נעשה מיפוי מקיף ומדויק של היחידות שמחוץ לירושלים ולא הוגדר תקציב ייעודי להחלטה. הדו"ח גם קבע, שאין גורם האחראי בפועל על יישום החלטה, ושלגופים השונים המעורבים ביישומה אין סמכויות אכיפה מספיקות. עוד כתב המבקר כי אמנם קיימת התקדמות בבניית בנייני ממשלה בירושלים המיועדים לאכלוס יחידות ממשלתיות מחוץ לעיר, אך הקצב וההיקף של הבנייה אינם מספיקים. בנוסף, המבקר הצביע על קשיים במימוש הסמכות של ועדת החריגים. לבסוף, על-פי המבקר, נציבות שירות המדינה לא הכינה תוכנית פעולה מקיפה למעבר, ולא נעשה מספיק לעידוד החברות הממשלתיות לעבור לירושלים.

על אף שמאז פרסום דו"ח המבקר הנ"ל התקבלה החלטת הממשלה השנייה שדחתה את המועד האחרון לביצוע ההחלטה ל-18 במאי 2019, נשאלת השאלה האם חלק מהליקויים עליהם הצביע המבקר תקפים גם היום, ומעכבים למעשה את יישום החלטת הממשלה גם במועדה המעודכן.

נתונים על מעבר יחידות ממשלתיות ארציות לירושלים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לגופים האמונים על ביצוע החלטות הממשלה הנ"ל, בבקשה לקבל נתונים על היחידות הארציות של משרדי הממשלה הממוקמות מחוץ לירושלים. עד למועד הגשת המסמך נתקבלו נתונים מהמשרד לירושלים ומורשת, ממניהל הדיור הממשלתי ומנציבות שירות המדינה. רשות החברות הממשלתיות והרשות לפיתוח ירושלים לא השיבו לפניית מרכז המחקר והמידע. נציגת משרד ראש הממשלה מסרה שהנתונים שהיו בידיהם הועברו למשרד לירושלים ומורשת.⁵

הנתונים המוצגים להלן התקבלו מהמשרד לירושלים ומורשת וממניהל הדיור הממשלתי. לדברי נציגי הגופים האלה, שני הגופים אספו את הנתונים יחד לפני כשנתיים (בשנת 2014), ולאחר מכן עידכנו אותם בנפרד - הנתונים של המשרד לירושלים ומורשת עודכנו במאי 2016, ושל מניהל הדיור ביולי 2016.

לפי המשרד לירושלים ומורשת, נכון למאי 2016:⁶

- 11 יחידות שהיו מחוץ לירושלים עברו לירושלים (החל משנת 2010);
- 18 יחידות קיבלו פטור ממעבר על-פי ועדת החריגים;
- 29 יחידות פנו לוועדת החריגים, אך לא קיבלו פטור ממעבר;
- 46 יחידות נוספות אמורות לעבור לירושלים (או לפנות לוועדת החריגים).

מכאן, שעל-פי המשרד לירושלים ומורשת, 75 יחידות שלא קיבלו פטור נמצאות עדיין מחוץ לירושלים.

⁴ דו"ח הביקורת השנתי של מבקר המדינה לשנת 2013 (א64), ע' 120.

⁵ נעמה הולצמן, עוזרת למנכ"ל משרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 11 ביולי 2016.

⁶ עידו הרשקוביץ', יועץ בכיר למנכ"ל המשרד לירושלים ומורשת, דוא"ל, 11 ביולי 2016, ושיחת טלפון, 17 ביולי 2016.

לפי מינהל הדיור הממשלתי, נכון ליולי 2016:⁷

- 14 יחידות קיבלו פטור ממעבר (13 על-פי ועדת החריגים, ואחת על-פי החלטת הממשלה);
- 23 יחידות אמורות לעבור לירושלים, וכבר הוקצו להן מבנים;
- 41 יחידות אמורות לעבור לירושלים (או לפנות לוועדת החריגים).

כלומר, על-פי מינהל הדיור הממשלתי, 64 יחידות ארציות נמצאות מחוץ לירושלים, וכשליש מהן אמורות לעבור למבנים הנמצאים בבנייה בירושלים.

מהנתונים המוצגים לעיל עולה, שיש פער בין הנתונים של המשרד לירושלים ומורשת, לבין הנתונים של מינהל הדיור הממשלתי. על כן נראה, כי עדיין אין מיפוי מלא ומוסכם על כלל הגופים הרלבנטיים של יחידות הממשלה הארציות הממוקמות מחוץ לירושלים. על אף הפערים בין נתוני שני הגופים ניתן לומר, כי נכון למועד זה יש כמה עשרות יחידות ארציות עליהן חלה החובה לעבור לירושלים, שטרם עברו. עם זאת, חשוב לציין שנתרו עוד שלוש שנים עד למועד האחרון לביצוע ההחלטה, ועל כן לא ניתן לקבוע כי מיקומן מחוץ לירושלים הוא הפרה של החלטת הממשלה.

בטבלה הבאה מוצגים נתונים מפורטים של מינהל הדיור הממשלתי בדבר היחידות הארציות של משרדי הממשלה האמורות לעבור לירושלים. כאמור, ישנם פערים בין נתונים אלה לבין הנתונים של המשרד לירושלים ומורשת. כמו כן, מבדיקה מדגמית שביצענו נמצאו מספר אי דיוקים ברשימה. לפיכך, נתונים אלו אינם בהכרח מדויקים, אולם יכולים לתת אינדיקציה באשר להתקדמות ביישום החלטת הממשלה, ולגופים אשר טרם יישמו אותה.

טבלה: יחידות ארציות של הממשלה הנמצאות מחוץ לירושלים, נכון ליולי 2016:⁸

משרד	יחידה	רחוב	עיר	הערות
משרד הפנים	יח' לרישום מפעלים ביטחוניים	שד' ירושלים 164	חולון	
המשרד לפיתוח הנגב והגליל		שד' שאול המלך	תל אביב	
משרד התקשורת		אחד העם 9	תל אביב	
רשות המים		המסגר 14	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי ⁹ 2
		שד' רוטשילד 8	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
משטרת ישראל	בית הספר הארצי לחקירות	דיזנגוף	תל אביב	

⁷ אסף הופר, יועץ של גבי שוחט, סגן בכיר לחשבת הכללית באוצר, דוא"ל, 13 ביולי 2016 ו-21 ביולי 2016, ושיחת טלפון, 19 ביולי 2016.

⁸ אסף הופר, שם.

⁹ גינרי 2 הוא פרויקט בקריית הממשלה בירושלים, שהשלמתו מיועדת ל-2017, הכולל כמה בניינים שאמורים לאכלס מספר משרדי ממשלה.

הערות	עיר	רחוב	יחידה	משרד
	לוד		יחידת מודיעין ארצית לה"ב 443	
	תל אביב	נחמה 10	מרכז מיון ופסיכולוגיה	
	תל אביב	החשמל	מרכז גיוס ארצי	
	בית דגן		אגף התנועה	
	בית דגן		את"ל	
קיבלו אישור זמני מועדת החריגים ומיועדים לעבור לקריה המחוזית בירושלים	תל אביב	מנחם בגין 123	רשות ארצית למדידה והערכה	משרד החינוך
	תל אביב	רח' השלושה	המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער	
קיבלו אישור מועדת החריגים	תל אביב	אחד העם 9-מגדל שלום	לישכת הפרסום הממשלתי	משרד האוצר
קיבלו אישור מועדת החריגים	תל אביב	בית ניפ	שיקום נכים	
קיבלו אישור מועדת החריגים	תל אביב	אחד העם 9-מגדל שלום	פיצויים מגרמניה	
	תל אביב	קרליבך	השירות למפגר	
	תל אביב	מגדל שלום	השירות לאזרח	
	תל אביב	דרך יפו תל אביב	יחידת המחשב	משרד הרווחה
	תל אביב	בניין הדר דיימול	בית הספר לעובדים סוציאליים	
	תל אביב	הרצל 3	יחידת המשק	
מיועדים לעבור לבניין משרד המשפטים בקריית הממשלה בירושלים	תל אביב	מגדל שלום	פרקליטות מיסוי וכלכלה	משרד המשפטים
	תל אביב	הדר דפנה	הרשות לאיסור הלבנת הון	
	תל אביב	קפלן 46	דיני מקרקעין	
קיבלו אישור מועדת החריגים	לוד	איירפורט סיטי	מינהל התעופה	
	חולון	מתחם משרד הרישוי חולון	יחידת המחשב	משרד התחבורה
קיבלו אישור מועדת החריגים	ראשון לציון	מתחם השירות המטאורולוגי	השירות המטאורולוגי	

משרד	יחידה	רחוב	עיר	הערות
	מבקר הפנים	מתחם השירות המטאורולוגי	ראשון לציון	
	קצין ביטחון	מתחם השירות המטאורולוגי	ראשון לציון	
	מחלקות תביעות	המלאכה 8	תל אביב	
	מינהל היבשה	המלאכה 8	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
	אגף הרכב ושירותי תחבורה	המלאכה 8	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
	חדר מצב	המלאכה 8	תל אביב	
	משרד הבריאות	מרכז לאומי להשתלות	רח' הארבעה	תל אביב
גזברות ארצית		רח' הארבעה	תל אביב	
האגף לשעת חרום		רח' יגאל אלון	תל אביב	
מינהל לתכנון ובינוי		שד' ירושלים	יפו	
המכון הרפואי לבטיחות בדרכים		רח' הארבעה	תל אביב	
שירות המזון והתזונה		רח' הארבעה	תל אביב	
המכון לרפואה משפטית			תל אביב	קיבלו אישור מוועדת החריגים
מערך ניטור אוויר		קריית הממשלה	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
המשרד לאיכות הסביבה	אגף שפכי תעשייה וקרקעות מזוהמות	קריית הממשלה	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
	מחלקת בדיקות זיהום אוויר מכלי רכב	קריית הממשלה	תל אביב	מיועד לעבור לגנרי 2
	המשטרה הירוקה	קריית הממשלה	רמלה	
	אגף שפכי תעשייה וקרקעות מזוהמות	קריית הממשלה	חיפה	
	קב"ט		תל אביב	קיבלו אישור מוועדת החריגים
רשות המיסים	פיקוח על הסולר	א.ת. כפר נטר	כפר נטר	
	יחידת החקירות	איילון 12	לוד	

הערות	עיר	רחוב	יחידה	משרד
	חולון	הצורף 5	חקירות מס הכנסה	
	תל אביב	קפלן 46	מלשינון	
	חולון	שד' ירושלים 164	יח' ארציות	
	תל אביב	קפלן 46	פרקליטות מס הכנסה	
	תל אביב	קפלן 46	פקיד שומה מפעלים גדולים	
מיועד לעבור לגנרי 2	תל אביב	דרך מנחם בגין	אמרכלות	משרד הכלכלה
			כ"א שע"ח- פיקוח+שבת והריון	
			רישום מהנדסים ואדריכלים	
			אגף להכשרה והסבת אקדמאים	
			מה"ט	
			אגף לתכנון כ"א	
			רשות לפיתוח תעשייתי	
			תקינה	
			מינהל אכיפת חוקים	
			הגנת צרכן	
			מא"ה ויחידות הבחינות	
תחבורה				
נחתם הסכם שכירות בהר חוצבים, עוברים במהלך 2016	תל אביב	דרך יפו תל אביב	יחידת המחשב	
קיבלו אישור מוועדת החריגים	תל אביב	לינקולן 1	מרכז מיפוי ישראל	מרכז מיפוי ישראל
	תל אביב	מנחם בגין 123	פיקוח על היצור	נציבות שירות המדינה
	תל אביב	דרום הקריה קלמן מגן	הנהלת מצילה	משרד לביטחון פנים
	תל אביב	המסגר 14	הנהלה	משרד התרבות והספורט
	תל אביב	מנחם בגין	משבצות חקלאיות	רשות מקרקעי ישראל

משרד	יחידה	רחוב	עיר	הערות
	מחצבות			
מטה הסייבר			תל אביב	קיבלו אישור מוועדת החריגים
ישראל דיגיטלית		בניין צ'מפיון	בני ברק	קיבלו אישור מוועדת החריגים
משרד המדע	סוכנות החלל	בניין נתיב	תל אביב	קיבלו אישור מוועדת החריגים
נציבות שב"ס			רמלה	
נציבות כבאות והצלה			ראשון לציון	קיבלו אישור מוועדת החריגים
משרד החקלאות			בית דגן	פטור ע"פ החלטת ממשלה
משרד לענייני אסטרטגיה			תל אביב	קיבלו אישור מוועדת החריגים

מנציבות שירות המדינה קיבלנו נתונים על כלל העובדים בשירות המדינה בכל הארץ, לפי ערים.¹⁰ עם זאת, לא ניתן להציג את מספר העובדים ביחידות הארציות של משרדי הממשלה שמחוץ לירושלים, וזאת בשל חוסר התאמה בין הנתונים של הנציבות לבין הנתונים של מינהל הדיור; בשל העובדה שבנתונים של נציבות שירות המדינה אין הבחנה בין יחידות ארציות לבין יחידות מחוזיות או מקומיות שאינן כפופות להחלטת הממשלה; וכן, מפני שבעבור חלק מהיחידות המופיעות בנתונים של מינהל הדיור אין כלל נתונים אצל נציבות שירות המדינה, שכן מדובר ביחידות שאינן כפופות לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (כמו המשטרה והשב"ס).

דיון

לפי הנתונים שהתקבלו, נראה שיש מהלך איטי של מעבר יחידות ארציות של משרדי ממשלה לירושלים. עם זאת, נכון להיום עדיין יש כמה עשרות יחידות ארציות מחוץ לירושלים.

על אף שנותרו שלוש שנים עד למועד האחרון ליישום החלטת הממשלה (18 במאי 2019, כאמור) נראה, שכמה מהליקויים שנמצאו על-ידי המבקר ב-2012 ועיכבו את יישום ההחלטה במועדה המקורי (מאי 2015) עדיין קיימים: כפי שראינו לעיל, עדיין אין ברשות הגופים האחראים מיפוי מקיף ומאומת של היחידות הארציות השוכנות מחוץ לירושלים; כמו כן, מדברי הגורמים איתם שוחחנו במהלך הכנת מסמך זה¹¹ נראה, כי אין עדיין תוכנית פעולה מקיפה, ואין תקציב ייעודי ליישום ההחלטה: על-פי החלטת הממשלה השנייה, מינהל הדיור היה אמור להכין תוכנית כזו על סמך התוכניות של המשרדים עצמם, אך לפי המינהל, משרדי הממשלה טרם שלחו את תוכניותיהם

¹⁰ איילת מיכאל, אגף בכיר – מערכות מידע, נציבות שירות המדינה, דוא"ל, 21 ביולי 2016.

¹¹ עידו הרשקוביץ, יועץ בכיר למנכ"ל המשרד לירושלים ומורשת, דוא"ל, 11 ביולי 2016; אסף הופר, יועץ של גבי שוחט, סגן בכיר לחשבת הכללית באוצר, דוא"ל, 21 ביולי 2016 ושיחת טלפון, 19 ביולי 2016.

למעבר לירושלים. כמו כן, אמנם המשרד לירושלים ומורשת מונה למפקח על יישום ההחלטה, אך נכון למועד כתיבת המסמך טרם הוקם צוות יישום פעיל של משרדי הממשלה השונים. לדברי נציג המשרד, המשרד פועל בימים אלה להקמת צוות יישום פעיל יחד עם משרד ראש הממשלה.¹² בנוסף, נציג מינהל הדיור ציין כי יש קושי באכיפת ביצועי ההחלטה, כאשר למינהל אין למעשה סמכויות אכיפה מספיקות לאכיפת החלטותיו בשיתוף עם ועדת החריגים.¹³

בכבוד רב,

ד"ר אילה אליהו, רכזת מחקר ומידע

אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

¹² עידו הרשקוביץ, יועץ בכיר למנכ"ל המשרד לירושלים ומורשת, דוא"ל, 11 ביולי 2016.

¹³ אסף הופר, יועץ של גבי שוחט, סגן בכיר לחשבת הכללית באוצר, דוא"ל, 21 ביולי 2016 ושיחת טלפון, 19 ביולי 2016.