פעולות ממשלתיות   
לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים

תקציר

רקע כללי

ירושלים, בירת ישראל, היא העיר הגדולה ביותר בארץ, ובסוף שנת 2015 התגוררו בה כ-10% מתושבי המדינה. בירושלים כ-860,000 תושבים, מהם   
כ-540,000 יהודים ואחרים (כ-63%), וכ-320,000 ערבים (כ-37%)[[1]](#footnote-2). על מצבה הכלכלי-חברתי של ירושלים ביחס לממוצע הארצי אפשר ללמוד משורה של מדדים ממשלתיים המלמדים על חולשות בתחום התעסוקה, ברמת ההכנסה והפריון ובתחום החינוך.

לירושלים יש מעמד ייחודי על פי חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (להלן – חוק יסוד ירושלים). בחוק נקבע: "הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה)"[[2]](#footnote-3). מתוקף חוק זה מפעילה הממשלה תכניות ייעודיות לפיתוח כלכלי בירושלים. משנת 2005 אישרה הממשלה שמונה תכניות רב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים ובמסגרתן הקצתה יותר משלושה מיליארד ש"ח לפיתוחה של העיר: שלוש מהן עסקו בתחום הפיתוח הכלכלי - תכנית הצמיחה, תכנית מרום ותכנית היובל (להלן - תכניות החומש לפיתוח כלכלי); ארבע מהן עסקו בפיתוח תשתיות ואחזקה - שתי תכניות לפיתוח אגן העיר העתיקה ושתי תכניות לפיתוח מתחם הכותל המערבי; ותכנית אחת הייתה מיועדת לפיתוח כלכלי-חברתי של אוכלוסיית מזרח העיר - התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים (להלן - התכנית לצמצום הפערים). בתקופת הביקורת עמד בראש משרד ירושלים ומורשת חבר הכנסת זאב אלקין (להלן - שר ירושלים או השר) ובתפקיד מנכ"ל המשרד שימש מאז אוקטובר 2016 מר רן ישי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים לשלוש תכניות החומש, הצמיחה, מרום והיובל, לפיתוחה הכלכלי של ירושלים ולתכנית לצמצום הפערים, וכן היבטים בתקציב שמעניקה הממשלה למימון הפעילות השוטפת של עיריית ירושלים ולפיתוח תשתיות תיירותיות. הביקורת נעשתה במשרד ירושלים, במשרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם), ברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י) ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, במשרד החינוך ובמשרד התיירות.

הליקויים העיקריים

מימון פעילויות שוטפות של עיריית ירושלים

משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי, ופועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות המקומיות הנזקקות לכך. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות מענקי איזון הניתנים למרבית הרשויות אשר נועדו לצמצם את הפער שבין הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממקורות עצמאיים (כגון ארנונה, תשלומים בעד מים ואגרות) לבין הוצאותיהן. זאת, על מנת להבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. המענק מוקצה על פי "נוסחת גדיש", אך ועדת גדיש לא כללה את ירושלים בנוסחת מענק האיזון, זאת בשל "מצבה וצרכיה המיוחדים של ירושלים".

במשך שנים הקציבה הממשלה לעיריית ירושלים מענק בירה, אשר סכומו נקבע באופן שרירותי על פי משא ומתן בין העירייה לממשלה. דרך תקצוב זו לוקה מבחינה מקצועית ומינהלית והיא אף מקשה על העירייה לתכנן את תקציבה לשם מתן שירותים לתושבים. הפעולה הממשלתית שנועדה לשים קץ להליך התקצוב הלקוי - הופסקה בחודש מאי 2017. מאותה עת, במשך יותר משישה חודשים עד לתום שנת 2017, לא נקטו משרד הפנים ומשרד האוצר כל פעולה ממשית שתכליתה למנוע חזרה על הליך התקצוב הלקוי שנעשה בשנים האחרונות. הנושא אף לא חזר לשולחן ראש הממשלה או הממשלה כדי להיערך מבעוד מועד לתקצוב שנת 2018.

תכנון תכנית היובל

הממשלה הטילה במאי 2015 על מנכ"ל משרד רה"ם ועל מנכ"ל משרד ירושלים לרכז עבודת מטה לגיבוש תכנית היובל, גם על סמך ביצוע תכניות קודמות - הצמיחה ומרום, וכן להשתמש בסיכום עבודת המטה שהכינה עיריית ירושלים "לפיתוח הפעילות הכלכלית ולחיזוקה הכלכלי-חברתי של ירושלים בחמש השנים הקרובות" (להלן - תכנית 2020) כ"מצע לדיון" במסגרת גיבוש תכנית היובל.

ניתוח תוצאות תכניות החומש הקודמות

במאי 2015 החליטה הממשלה שתכנית היובל תגובש גם על סמך ביצוע תכניות קודמות, ואולם עת אישרה הממשלה את מרכיבי תכניות היובל, ביוני 2016 היה בפני מגבשי התכנית דוח ביניים של תכנית מרום לסוף שנת 2015 (להלן - דוח הביניים), שערך מכון ירושלים לחקר ישראל (להלן - מכון ירושלים). על פי דוח הביניים, מבין 19 היעדים שנקבעו לתכנית מרום, עד דצמבר 2015 הושגו ארבעה יעדים; שמונה יעדים לא הושגו; יעד אחד בוטל; ובנוגע לשישה מהיעדים אי אפשר לדעת אם הושגו, כיוון שלא נקבע מדד להשגת היעד או שאין נתונים על מידת העמידה בו. כמו כן על פי דוח הביניים, מידת העמידה ביעדים בחלק ממרכיבי תכנית מרום היתה חלקית בלבד. לדוגמה: בתחום התיירות לא הושג היעד של גידול בכמות התיירים המבקרים בשיעור של 15%-10% בשנה; בתחום התעסוקה (ביוטכנולוגיה) הושגו יעדים מרכזיים וכמה יעדים לא הושגו; בתחום האקדמיה לא נקבעו מדדים למחצית משישה היעדים שנקבעו, ובשלושת היעדים שבהם נקבע מדד - לא היו נתונים המאפשרים למדוד את מידת העמידה ביעד.

מדדי הביצוע בתכניות ייעודיות מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת הפעולות למימוש המדיניות. במסמכי משרד ירושלים, משרד רה"ם והרל"י לא הובהר מדוע הוחלט לכלול בתכנית היובל מרכיבים שיישומם במסגרת תכנית מרום היה חסר, או מרכיבים שאין אפשרות למדוד את מידת יישומם, כיוון שלא נקבעו בהם יעדים כמותיים הניתנים למדידה. הממשלה אישרה אפוא את התחומים בתכנית היובל, שרובם נכללו בתכנית מרום, על פי מידע חסר בדבר הישגי תכנית מרום. זאת ועוד, על פי מסמכי ועדת ההיגוי, אשר הוסמכה כאמור בהחלטת הממשלה לאשר שינוי ביעדי תכנית מרום, בשנים 2012 עד 2016 היא לא דנה בשינוי יעדים בתכנית מרום וממילא לא אישרה שינוי בהם.

גיבוש עיקרי תכנית היובל ואישורה

על פי מדריך התכנון הממשלתי, תהליך גיבושן של תכניות ייעודיות מחייב לבחון מחדש הנחות יסוד קיימות ולהעמיק את מרחב החשיבה. לנוכח הדמיון בין מרכיבי תכניות מרום והיובל, על רקע המידע כאמור בדבר הישגי תכנית מרום, משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי עבודת המטה לגיבוש תכנית היובל. נמצא שהתיעוד לעבודת המטה לגיבוש התכנית עד להגשתה לאישור הממשלה ביוני 2016 היה מועט, וכלל רק שתי מצגות, דומות בעיקרן, ובהן עיקרי תכנית 2020 של עיריית ירושלים ורכיביה, וכן נתונים על התקציב המתוכנן. עבודת המטה שנעשתה במהלך השנה הזו, על פי מסמכי משרד ירושלים, הייתה מצומצמת ביותר, לא נכללו בה פעולות ניתוח והערכה בקשר לתכנית מרום ובקשר לצורך בהגדרת כיווני פעולה חדשים.

בחינת חלופות וקביעת סדרי עדיפויות

משרד ירושלים ומשרד רה"ם לא שקלו חלופות לתחומי העשייה של תכנית היובל, כנדרש על פי המדריך לתכנון ממשלתי, למעט השמטת שני תתתחומים שנכללו בתחום הכלכלה היצירתית בתכנית ירושלים 2020[[3]](#footnote-4). רק כעבור כמעט שנה אחרי שהממשלה אישרה את עיקרי תכנית היובל, הועלו חלופות לתחומי עשיית במסגרת התכנית.

תחום איכות החיים בתכנית היובל

**בדצמבר 2016 אישרה ועדת ההיגוי של תכנית היובל את התכנית הרב-שנתית ליישום התכנית. אולם נמצא כי תחום איכות החיים שהוא חלק מעיקרי תכנית היובל שאישרה הממשלה, ותקציביו מהווים כרבע (23%) מתקציבי תכנית היובל, לא נכלל בתכנית הרב-שנתית שאישרה ועדת ההיגוי, כיוון שלא הוגדרו לו יעדים.**

המשך ההשקעה בתחום האקדמיה חרף חוסר מידע בדבר ההישגים

הממשלה הקצתה לביצוע תכנית מרום בתחום האקדמיה כ-30 מיליון ש"ח ולביצועו בתכנית היובל 75 מיליון ש"ח. במצב הקיים לא ניתן להעריך עד כמה ההשקעה שהושקעה בתחום זה הייתה אפקטיבית, שכן על פי מכון ירושלים לא הוגדרו מראש יעדים באופן המאפשר לבחון את מידת השגתם וכן קיים מחסור בנתונים לצורך השוואה בין השנים. ליקוי זה בתכנית מרום לא בא על תיקונו בתכנית היובל, שכן קיימת אי-בהירות בדבר יעד מרכזי בתחום האקדמיה – גידול במספר הסטודנטים בירושלים - והדבר עלול לפגוע ביכולת לבחון גם את מידת האפקטיביות של המשאבים שהממשלה הקצתה לתחום זה.

תרומתן של תכניות החומש להכנסות עיריית ירושלים

במהלך הביקורת התברר כי בין הגורמים שהיו שותפים לגיבוש תכנית היובל קיימת מחלוקת אשר לשאלה אם הגדלת הכנסותיה של עיריית ירושלים נמנית על אחת ממטרות התכנית או שאמורה לשמש כקו שמנחה את יישומה. ההכרעה אם הגדלת הכנסות העירייה נמנית על מטרות תכנית היובל הינה מהותית שכן יש בה כדי להבהיר מהם ההישגים שמבקשת הממשלה להשיג והאם מרכיבי התכנית והמשימות שנקבעו בה אכן עשויים להוביל לתוצאות הנדרשות.

פיתוח תחום התיירות בירושלים

התכנית האסטרטגית לתיירות בירושלים

במאי 2012 החליטה הממשלה לגבש תכנית אסטרטגית רב-תחומית לתיירות בירושלים, מתוך הבנה כי תחום התיירות הוא מנוע צמיחה כלכלי משמעותי במדינת ישראל בכלל ובירושלים בפרט, כי העיר ירושלים היא משאב תיירותי מרכזי במדינה וכי קיים צורך בראייה אסטרטגית כוללת לקידום תחום התיירות בעיר. במשך כמעט שלוש שנים, עד תחילת 2018, לא הובאה התכנית האסטרטגית לתיירות לאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה והיא לא הושלמה לכדי מסמך רשמי. בינתיים, בשנת 2016, אישרה הממשלה הקצאת מאות מיליוני ש"ח לצורך פיתוח התיירות בירושלים במסגרת תכנית היובל ובמסגרת התכנית לפיתוח מתחם הכותל המערבי, שאושרה ביולי 2017[[4]](#footnote-5).

שיווק התיירות לירושלים

משרד התיירות מופקד בין השאר על קביעת מדיניות השיווק של תעשיית התיירות בישראל. ביוני 2016 אישרה הממשלה את תכנית יובל שבמסגרתה היא אישרה תכניות בתחום התיירות, ובכללן תכניות להגברת שיווקה של ירושלים שהוקצו להן 23 מיליון ש"ח. כמו כן קבעה הממשלה בהחלטה זו כי תכניות להגברת שיווקה של העיר ירושלים יגובשו על ידי צוות שיורכב ממנכ"ל משרד ירושלים, ממנכ"ל משרד התיירות וממנכ"ל הרל"י וכי החלטות הצוות יתקבלו פה אחד. ואולם, מנגנון זה להבטחת שיתוף הפעולה בין משרד התיירות למשרד ירושלים ולהרל"י, לא יושם הלכה למעשה; משרד ירושלים (באמצעות הרל"י) ומשרד התיירות פעלו בנפרד לשיווקה של ירושלים, ועל פי דברים שכתב מנכ"ל משרד התיירות, כתוצאה מכך נגרם נזק למאמצי שיווק ישראל בכלל וירושלים בפרט.

תקצוב פרויקטים תיירותיים בירושלים

בחוק יסוד ירושלים נקבע כי "לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים". לפי מדיניות משרד התיירות בשנים האחרונות, לפחות 70% מהתקציב לפיתוח תשתיות תיירות מיועד ל"ערי הליבה" התיירותיות, ובהן ירושלים. נמצא כי בשנים 2016-2014 ב80% מהפרויקטים בירושלים שבמימונם השתתף משרד התיירות, שיעור ההשתתפות של המשרד היה קטן מהשיעור המרבי הנמוך שנקבע בנוהל ועמד על 50% או פחות. זאת בשעה ששיעור ההשתתפות של המשרד ב-93% מהפרויקטים בערי ליבה, לבד מירושלים, היה גבוה מהשיעור המרבי הנמוך ועמד על 80% ויותר.

התכנית לצמצום הפערים

76% מהתושבים בשכונות הערביות במזרח ירושלים נמצאים מתחת לקו העוני, רובם המכריע (כ-85%) הם ילדים; 37% ממשקי הבית מטופלים בלשכות לשירותי הרווחה; ההכנסה הממוצעת לנפש לחודש נמוכה מאד - 40% מזה של תושב במערב העיר; התשתיות הפיזיות והחברתיות בכל השכונות רעועות ביותר, וקיים בהן מחסור משמעותי בכיתות לימוד ובמבני ציבור.

הישגי התכנית לצמצום הפערים עד לסוף שנת 2016

ביוני 2014 אישרה הממשלה את התכנית לצמצום הפערים - התכנית הממשלתית הראשונה שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים. ואולם, ההשפעה הכוללת של התכנית בשלוש שנות יישומה הראשונות, על שכונות מזרח העיר הייתה זניחה והמיקוד שלה לא היה מספיק אפקטיבי. זאת בין השאר משום שהתכנית נוגעת רק לחלק קטן מהתושבים בחמש השכונות שנכללו בתכנית. בתקציב שיועד למימון התכנית לצמצום הפערים - 200 מיליון ש"ח - לא היה די כדי לשפר ממש אף לא אחד מהתחומים שנכללו בה: החינוך, התעסוקה, הרווחה ותרבות הפנאי.

ניהול התכנית

בהחלטת הממשלה מיוני 2014 נקבע כי מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל משרד ירושלים יעמדו בראש ועדת ההיגוי לתכנית לצמצום הפערים, והאחריות ליישום התכנית מוטלת על משרד ירושלים ועל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים אשר הייתה באותה עת במשרד רה"ם וביוני 2015 עברה למשרד לשוויון חברתי. ארבע שנים אחרי שהממשלה אישרה את התכנית לצמצום הפערים ושנה לפני סיום יישומה המתוכנן של התכנית, קיימים קשיים בניהול התכנית: יש אי-בהירות בדבר הגורמים הממשלתיים האחראים ליישומה, על רקע מעבר יחידה ממשרד רה"ם למשרד לשוויון חברתי, ומנגנון הניהול שקבעה הממשלה בעייתי ואינו מאפשר לוועדת ההיגוי לנהל את פרטי תכנית העבודה.

קביעת יעדים

ועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים לא קבעה יעדים כמותיים לתכנית, כנדרש על פי המדריך לתכנון ממשלתי. בהיעדר יעדים מדידים ובהיעדר היכולת לבחון את העמידה בהם במהלך שנות יישום התכנית, אי אפשר לבחון את התועלת שמביאה התכנית ביחס לתקציב שהושקע.

תשתיות בשכונות מזרח העיר

1. לצורך שיפור התשתיות הפיזיות במזרח העיר החליטה הממשלה ביוני 2014 כך: להקצות לפיתוח תשתיות בשכונות מזרח העיר כספים מהתכנית לפיתוח אגן העיר העתיקה (50 מיליון ש"ח), אליו יתווסף תקציב של עיריית ירושלים (17 מיליון ש"ח) ותקציב שתקצה הממשלה לצורך ביצוע סקר תשתיות (0.5 מיליון ש"ח), ובסך הכול יעמוד התקציב לתשתיות על 67.5 מיליון ש"ח. עד למועד סיום הביקורת, כמעט שלוש שנים מהמועד שבו דרשה ועדת ההיגוי להשלים סקר של התשתיות במזרח העיר, הוא לא הוגש לוועדת ההיגוי. כמו כן רק בנובמבר 2016 הוגשה לאישורה של ועדת ההיגוי תכנית עבודה לשדרוג התשתיות במזרח ירושלים, וזאת כשנתיים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה - דצמבר 2014. תכנית זו הייתה חלקית כיוון שלא כללה פרויקטים לניצול התקציב שעל עיריית ירושלים היה להקצות לתכנית.
2. התקציב של תכנית אגן העיר העתיקה, שיועד לפיתוח תשתיות פיזיות בחמש שכונות ערביות במזרח ירושלים שבהן התשתיות הפיזיות גרועות, הופנה לפרויקטים בעיר העתיקה, שלא נכללה באותן חמש השכונות. ועדת ההיגוי היא שבחרה באותן חמש שכונות והיא שהחליטה להסיט את התקציב בחזרה לפרויקטים באגן העיר העתיקה. על פי פרוטוקול הדיון, ועדת ההיגוי לא נימקה את הסטת התקציבים.
3. עד למועד סיום הביקורת לא הגישה עיריית ירושלים לוועדת ההיגוי של התכנית את תכנית העבודה לביצוע חלקה בשיפור התשתיות באמצעות 17 מיליון ש"ח מתקציבה, על אף שמשרד ירושלים התריע לפניה פעמיים שיש לעשות כן. כיוון שכך, טרם נעשה שימוש בתקציב זה לצורך שיפור התשתיות.

תכנית ההמשך לצמצום הפערים

במאי 2017 החליטה הממשלה (החלטה 2684) על גיבוש "תכנית חומש לצמצום הפערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים ולפיתוח כלכלי", והטילה על מנכ"ל משרד האוצר, על הממונה על התקציבים ועל מנכ"ל משרד ירושלים לקיים עבודת מטה לגיבוש התכנית ולהגיש לאישור הממשלה תכנית עבודה מפורטת ומקורות תקציביים ליישומה עד סוף יוני 2017. נמצא כי עד לתחילת שנת 2018 לא הגישו הגורמים האמורים, לרבות מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד ירושלים את תכנית העבודה המפורטת לאישור הממשלה, כנדרש.

ההמלצות העיקריות

מימון פעילויות שוטפות של עיריית ירושלים

תקצוב העיר וגובה המענק מוכרחים להתבסס על אמות מידה ברורות כפי שנעשה ביתר הרשויות המקומיות - ומתוך הבנת מעמדה הייחודי של ירושלים כבירת מדינת ישראל, ואילו צריכות לשמש בסיס קבוע לקבלת ההחלטות בנושא בשנים הבאות. ככל שתיוותרנה אי-הסכמות, על מנכ"ל משרד הפנים להעלותן לפני שר הפנים לשם מציאת פתרון, ובמידת הצורך - יש להעלות את הנושא לפני ראש הממשלה, אשר נדרש לנושא בעבר ואף מינה את מנכ"ל משרדו לעסוק בו.

תכנית היובל

על משרד ירושלים לקיים הליך סדור שבמסגרתו יובאו לפני ועדת ההיגוי הצעות לשינויים ביעדים או במדדים, ולהקפיד שהערכת התכנית תיעשה לפי היעדים והמדדים שאישרה ועדת ההיגוי. הליך תכנון כזה מניח את הבסיס לקיום בחינה והערכה של יעילות התכנית והתועלת שמושגת ממנה.

על משרד ירושלים ומשרד רה"ם לכלול בחינת חלופות בהליך קבלת ההחלטות בדבר תחומי העשייה במסגרת תכניות החומש.

על משרד ירושלים להביא בהקדם לפני ועדת ההיגוי הצעה לתכנית   
רב-שנתית לתחום איכות החיים, לרבות יעדים ומדדים לביצועם או לחילופין, לנקוט את הפעולות הנדרשות לשם בחינת חלופות לתחום זה.

על ועדת ההיגוי של תכנית היובל להבהיר מהם היעדים בתחום האקדמיה ומהם המדדים לעמידה ביעדים האלה, באופן שיאפשר למדוד את מידת האפקטיביות של השקעת התקציב שהושקע בתחום זה. את התכנית יש לבצע בהתאם ליעדים שקבעה ועדת ההיגוי.

על משרד ירושלים ועל אגף התקציבים במשרד האוצר לגבש החלטה עקרונית בנוגע לתרומתן של תכניות החומש להכנסות עיריית ירושלים. אם תיוותר מחלוקת, יש להביאה לפני ועדת ההיגוי של התכנית לצורך דיון והחלטה. אם ייקבע שהגדלת הכנסות העירייה היא אכן אחת ממטרות תכנית היובל - יש לוודא שנכללו בה פעולותשמיועדות להביא להגדלת הכנסות העירייה, ולקבוע מדדים להשגת היעדים.

פיתוח תחום התיירות

על מנכ"ל משרד ירושלים ועל מנכ"ל משרד התיירות לגבש תכנית אסטרטגית לתיירות בירושלים בהקדם האפשרי, בשיתוף כלל השותפים באחריות לגיבוש התכנית הזו על פי החלטת הממשלה, או לחלופין - על מנכ"לי שני המשרדים להגיש לממשלה מסמך המוסכם על כלל השותפים ובו הטעמים לאי-נחיצותה עוד של תכנית זו, לשם דיון בכך והחלטה אם יש מקום לבטל את משימת גיבוש התכנית. פעולות אלה נדרשות לגיבוש ראייה אסטרטגית כוללת לקידום תחום התיירות בעיר על פי החלטת הממשלה מ-2012, וגם למיקוד נכון של השקעת תקציבי הממשלה בהתאם לאסטרטגיה הממשלתית בתחום התיירות בירושלים.

לנוכח אי-ההסכמות בין משרד ירושלים לבין משרד התיירות בדבר הפעולות הנחוצות לשיווק ירושלים כיעד תחרותי, על ועדת ההיגוי של תכנית היובל לבחון את נחיצות הפעולות האלה במסגרת התכנית, ואם יתברר שאכן מדובר בנזק לפעולות שנקט משרד התיירות, לשקול להסיט את המשאבים שהוקצו לשם כך למטרות אחרות. עוד על ועדת ההיגוי לוודא שככלל, אין כפילות בין פעולות משרד התיירות לבין הפעולות הנעשות במסגרת יישום תכנית היובל.

על משרד ירושלים ועל משרד התיירות לבחון את תוצאת התמיכה הממשלתית בפיתוח תשתיות תיירות ציבורית משני מקורות - מתקציב משרד התיירות ומהתקציב לתכניות ייעודיות לפיתוח כלכלי בירושלים, לרבות תכנית היובל, ולשקול לרכז את התמיכה הממשלתית בפיתוח תשתיות אלה בידי גורם ממשלתי אחד. על משרדים אלה לוודא שתוצאת הבחינה וההחלטות בנושא זה יהלמו את הוראות חוק יסוד ירושלים בדבר הקצאת משאבים מיוחדים לירושלים לפיתוחה ולשגשוגה.

התכנית לצמצום הפערים

על מנכ"ל משרד רה"ם ועל מנכ"ל משרד ירושלים, העומדים בראש ועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים, לגבש הצעה שיובהר בה מי הם האחראים ליישום התכנית, וכן יפורטו בה דרכי פעולה בין משרדיות שיאפשרו לשפר את ניהול התכנית. את ההצעה יש להביא לפני השרים העומדים בראש משרדים אלה - ראש הממשלה והשר לירושלים, לשם הבאתה לדיון בממשלה כדי לאשרה.

על מנכ"ל עיריית ירושלים להגיש לוועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים לאלתר, תכנית עבודה מפורטת לביצוע פרויקטי תשתיות במזרח ירושלים ולוחות זמנים לביצועה.

סיכום

ירושלים היא העיר הגדולה ביותר בארץ, ובה קרוב ל-900,000 תושבים. מעמדה הייחודי של ירושלים משתקף בחוק יסוד ירושלים, ובו נקבע בין היתר כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה. העיר סובלת מחולשה בתחום הכלכלה ובתחום החברתי, ומצבה בתחומים אלה חמור שבעתיים בשכונות הערביות במזרח העיר.

החל בשנת 2005 אישרה הממשלה תכניות רב-שנתיות לפיתוחה של ירושלים והקצתה לביצוען יותר משלושה מיליארד ש"ח. הביקורת העלתה ליקויים בשלושה היבטים של התכניות האלה: האחד - בתום פרק הזמן שנקבע מראש לתכנית מרום, עדיין אי אפשר לדעת עד כמה היא אפקטיבית, כיוון שרק חלק מיעדיה הושג, ולחלק אחר לא נקבעו מראש מדדים להשגת היעדים, בייחוד בתחום האקדמיה וההשכלה. עמידת התכנית ביעדיה בולטת בתחום התעשייה המתקדמת; השני - ליקויים בתכנון התכנית העוקבת לתכנית מרום - תכנית היובל: הממשלה אישרה את התכנית והקצתה לה 850 מיליון ש"ח על סמך הביצוע החלקי בתכניות הקודמות ועל בסיס מידע חסר בדבר הישגיהן; והשלישי - אי-ההסכמות בין משרד ירושלים לבין משרד התיירות בדבר פעולות נחוצות בתחום התיירות בירושלים עד לכדי טענות על כפילות מיותרת.

על ועדת ההיגוי של תכנית היובל בראשות מנכ"ל משרד ירושלים לוודא שתחומי העשייה בתכנית ייבחרו מתוך רשימת חלופות שיוצגו לוועדה, ולהתנות את הפעולות שימומנו מכספי התכנית בקביעת יעדים ניתנים למדידה לאורך שנות חיי התכנית.

תכנית החומש לצמצום הפערים היא התכנית הממשלתית הראשונה שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים, אוכלוסייה שמרביתה סובלת מעוני, וחיה בשכונות שבהן התשתיות הפיזיות והחברתיות רעועות ביותר. ואולם התברר שהתכנית משפיעה רק על חלק קטן מהתושבים בשכונות שנכללו בה. באמצע שנת 2017 היה על משרד האוצר ועל משרד ירושלים להביא לפני הממשלה הצעה לתכנית חומש לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים, וזו טרם הוגשה.

על מנכ"ל משרד האוצר ועל הממונה על התקציבים וכן על מנכ"ל משרד ירושלים להגיש לממשלה בדחיפות הצעה לתכנית חומש לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים, ולכלול בה גם פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, וכן תכניות לעידוד התעסוקה ולשיפור איכות החינוך, כנדרש בהחלטת הממשלה. ככל שהממשלה תאשר את ההצעה, על משרד ירושלים ומשרד האוצר לפעול בנחישות ליישומה.

מבוא

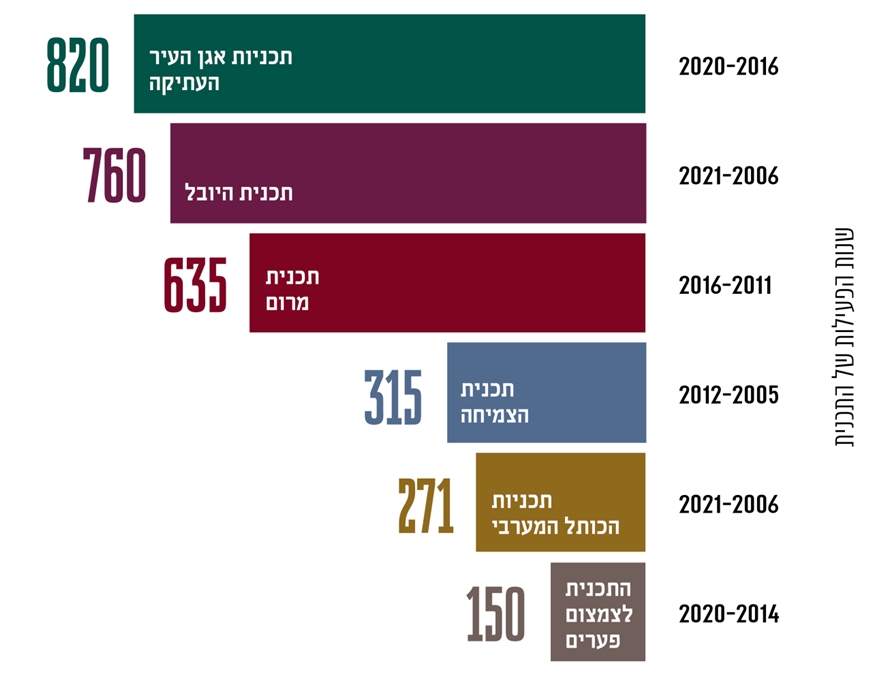
1. ירושלים בירת ישראל היא העיר הגדולה ביותר בארץ, ובסוף שנת 2015 התגוררו בה כ-10% מתושבי המדינה. בירושלים כ-860,000 תושבים, מהם כ-540,000 יהודים ואחרים (כ-63%), וכ-320,000 ערבים (כ-37%)[[5]](#footnote-6). מעמדה הייחודי של ירושלים משתקף בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (להלן - חוק יסוד ירושלים), ובו נקבע בין היתר כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה.
2. על מצבה החברתי-כלכלי של ירושלים ביחס לממוצע הארצי אפשר ללמוד משורה של מדדים ממשלתיים:
   1. העיר מדורגת באשכול 3 מתוך עשרה אשכולות במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[[6]](#footnote-7). דירוג זה נמוך בהשוואה לשנים קודמות: בשנת 2013 הייתה ירושלים מדורגת באשכול 4 וב-1995 באשכול 5.
   2. רמת ההכנסה הממוצעת למשק בית בירושלים נמוכה בכ-25% מהרמה הממוצעת בארץ וההכנסה הממוצעת לנפש נמוכה בכ-40% מההכנסה הממוצעת בארץ.
   3. הפריון לעובד בעיר נמוך בכ-17% מהפריון הממוצע לעובד בארץ.
   4. בתחום התעסוקה: ירושלים מאופיינת באחוז נמוך של תושבים המשתתפים בכוח העבודה בהשוואה לממוצע הארצי. ב-2016 עמד שיעור זה על 52.4% לעומת 64.1%; אחוז הבלתי מועסקים בירושלים ב-2016 עמד על 6.2% לעומת 4.8% ברמה הארצית.
   5. מבין התלמידים שניגשו לבחינות הבגרות בחינוך העברי בשנת הלימודים תשע"ה (2015-2014) שיעור הזכאים לתעודת בגרות בירושלים עמד על 62%, לעומת השיעור הארצי - 78%[[7]](#footnote-8); 93% מהתלמידים בבתי הספר היסודיים ובבתי הספר העל יסודיים במערכת החינוך במזרח ירושלים לומדים על פי תכנית הלימודים הפלסטינית. השוני בין תכנית הלימודים הפלסטינית לבין תכנית הלימודים הישראלית והדומיננטיות של התכנית הפלסטינית בשכונות מזרח ירושלים תורמים ליצירת "מעגל קסמים" של עוני, שכן בוגרי התכנית הפלסטינית מסיימים 12 שנות לימוד אך התעודה שהם מקבלים אינה מוכרת במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, רמת העברית בפיהם אינה מאפשרת השתלבות במשרות איכותיות בשוק העבודה, והם חסרים כישורים בסיסיים הנדרשים להשתלבות מוצלחת בו[[8]](#footnote-9).
3. כאמור, לירושלים יש מעמד ייחודי על פי חוק יסוד ירושלים. בחוק נקבע: "הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה)". מתוקף חוק זה מפעילה הממשלה תכניות ייעודיות לפיתוח כלכלי בירושלים. משנת 2005 אישרה הממשלה שמונה תכניות רב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים ובמסגרתן הקצתה יותר מ-3 מיליארד ש"ח לפיתוחה של העיר: שלוש מהן עסקו בתחום הפיתוח הכלכלי - תכנית הצמיחה, תכנית מרום ותכנית היובל (להלן - תכניות החומש לפיתוח כלכלי); ארבע מהן עסקו בפיתוח תשתיות ואחזקה - שתי תכניות לפיתוח אגן העיר העתיקה ושתי תכניות לפיתוח מתחם הכותל המערבי; ותכנית אחת הייתה מיועדת לפיתוח כלכלי-חברתי של אוכלוסיית מזרח העיר - התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים (להלן - התכנית לצמצום הפערים). בתרשים 1 להלן מוצגות התכניות הרב-שנתיות והתקציבים לביצוען שאישרה הממשלה בשורה של החלטות בשנים   
   2017-2005 על פי תחום פעילותן וכן התקציב שיועד להן[[9]](#footnote-10).



מעמדה הייחודי של ירושלים משתקף בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, ובו נקבע בין היתר כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה. משנת 2005 אישרה הממשלה שמונה תכניות   
רב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים ובמסגרתן הקצתה יותר מ-3 מיליארד ש"ח לפיתוחה של העיר



תרשים 1: **שמונה התכניות הרב-שנתיות ותקציביהן הרב-שנתיים   
(2017-2005) מיליוני ש"ח\*, \*\***



על פי הנתונים שפורסמו בהחלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* בתרשים זה מובאים התקציבים נטו, מהם הורדו תקציבים שתוקצבו כבר בתכנית חומש אחרת: מתכנית היובל הורדו 90 מיליון ש"ח שתוקצבו כבר בתכנית מרום; מהתכנית לצמצום הפערים הורדו 50 מיליון ש"ח שתוקצבו כבר בתכנית אגן העיר העתיקה ממאי 2012.

\*\* התקציבים בתכנית לצמצום הפערים הם התקציבים הנוגעים רק לרכיבי הפיתוח הכלכלי-חברתי ולא לרכיבים הביטחוניים (בסך 95 מיליון ש"ח).

1. במרץ 2013 עם הקמתה של הממשלה ה-33 הועבר העיסוק בענייני ירושלים ממשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) למשרד ירושלים והתפוצות[[10]](#footnote-11), כשבתפקיד מנכ"ל המשרד שימש מר דביר כהנא. במאי 2015 עם הקמת הממשלה ה-34 הוקם משרד ירושלים ומורשת[[11]](#footnote-12). בשנים האלה היו המשרדים האלה - משרד ירושלים והתפוצות ומשרד ירושלים ומורשת (להלן - משרד ירושלים או המשרד) אחראים על יישום תכניות החומש האמורות, למעט התכניות לפיתוח מתחם הכותל המערבי[[12]](#footnote-13). בתקופת הביקורת עמד בראש משרד ירושלים ומורשת חבר הכנסת זאב אלקין (להלן - שר ירושלים או השר) ובתפקיד מנכ"ל המשרד שימש מאז אוקטובר 2016 מר רן ישי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים לשלוש תכניות החומש לפיתוח כלכלי של ירושלים, הצמיחה, מרום והיובל, ולתכנית לצמצום הפערים, וכן היבטים בתקציב שמעניקה הממשלה למימון הפעילות השוטפת של עיריית ירושלים ולפיתוח תשתיות תיירותיות. הביקורת נעשתה במשרד ירושלים, במשרד רה"ם, ברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י) ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, במשרד החינוך ובמשרד התיירות.

עיקרי התכניות לפיתוח כלכלי וחברתי ומשרדי הממשלה שניהלו אותן

1. תכניות החומש לפיתוח כלכלי הצמיחה, מרום והיובל גובשו ונוהלו במשך השנים מאז שנת 2005 במשרדי ממשלה שונים: תכנית הצמיחה גובשה במשרד רה"ם ונוהלה על ידו; תכנית מרום גובשה במשרד רה"ם ונוהלה בו עד אפריל 2013, אז הועברה לניהול המשרד לירושלים והתפוצות עם הקמתו[[13]](#footnote-14) ובמאי 2015 עברה לניהולו של משרד ירושלים ומורשת[[14]](#footnote-15); תכנית היובל גובשה במשרד ירושלים ומורשת ומנוהלת על ידו.

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה[[15]](#footnote-16), פעולה ממשלתית שעשתה ממשלה קודמת אינה מתבטלת עם כינונה של ממשלה חדשה, שכן הפעולה היא פעולת "ממשלה", וזו אחת ובלתי משתנה; עיקרון זה חל לא רק על החלטות הממשלה או שר משריה 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 ומורשת מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה כלהלן: סמכויות משרד ירושלים והתפוצות נמסרו לו במאי 2015[[16]](#footnote-17); 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 החלטת ממשלה לגבי פיתוח כלכלי בעיר, לדבריו יש להפריד בין התקופה שבה קיים המשרד במתכונתו הנוכחית לבין תקופת קיומו של משרד ירושלים והתפוצות, בכל הנוגע לסמכויות מכוח החלטות הממשלה בעניין ירושלים.

אשר להעברת תחום פעולה מגוף ממשלתי אחד לגוף אחר אשר מוקם מן היסוד ציין משרד ירושלים, כי בעת העברת תחום פעולה מגורם ממשלתי אחד לשני, ישנם פרמטרים אשר משפיעים על אפקטיביות העברת תחום הפעולה בפועל; כיום, העברת תחום פעולה אינה מחייבת העברת מקל מסודרת - בכלל זה העברת החומרים הכתובים וחפיפה מסודרת ומוסדרת; בעת ההעברה יש גם ערעור מסוים בקרב ההון האנושי, אשר עובר טלטלה ותקופות של חוסר ודאות. כפי שיפורט להלן, נושא העברת האחריות לפעולה ממשלתית ממשרד אחד למשרד אחר עם הקמתו, עלתה גם בעניינה של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אשר הועברה ממשרד רה"ם למשרד לשוויון חברתי ביוני 2015 על פי החלטת הממשלה[[17]](#footnote-18).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים ומורשת כי פעילותו היא המשכה הישיר של פעילות משרד ירושלים והתפוצות, וכי עליו למלא את תפקידיו בכל הנוגע לתחום העיר ירושלים ולשאת באחריות הנגזרת מתפקידים אלה. אשר על כן נדרש משרד ירושלים ומורשת להמשיך ולקדם את הפעולות הנדרשות ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו בתקופה שבה פעל משרד ירושלים והתפוצות.

עם זאת, הקשיים שהעלה משרד ירושלים באשר להעברת תחום פעולה מגוף ממשלתי אחד לגוף אחר אשר מוקם מן היסוד מלמדים כי מהמועד שבו התקבלה החלטת הממשלה להקים את משרד ירושלים ומורשת ולהעביר אליו ממשרד רה"ם את האחריות לביצוע תכנית מרום ולתכנון תכנית היובל ועד למועד שבו הוא היה ערוך לקדם את הפעולות בנושא לא קודם הטיפול בנושא על ידי גורם ממשלתי אחר.

לנוכח זאת, ראוי לוודא כי בעת שמקבלת הממשלה החלטות בנוגע להובלת פרויקטים נרחבים ומורכבים תינתן הדעת גם למוכנות הגוף הממשלתי שעליו מוטלת האחריות בנושא.

1. כדי לגבש את תכניות החומש לפיתוח כלכלי - הצמיחה, מרום והיובל, וכן התכנית לצמצום הפערים, אישרה הממשלה בשלב הראשון את עיקרי התכניות ואת המתווה התקציבי.
   1. בתכנית מרום, על פי החלטת הממשלה ממאי 2011, יש שלושה מנועי צמיחה עיקריים: תחום התיירות, תחום הביוטכנולוגיה, וצעדים משלימים לפיתוח כלכלי (בכללם צעדים הקשורים לתחום האקדמיה). הממשלה גם החליטה להקים ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד הרלוונטי - כיום מנכ"ל משרד ירושלים[[18]](#footnote-19) אשר תאשר, כפוף למגבלת התקציבים של התכנית, את התקציב השנתי של התכנית ואת תכניות העבודה הפרטניות, לרבות לוחות הזמנים ויעדי ההצלחה בכל אחד מהתחומים שבתכנית. כמו כן, החליטה הממשלה כי ועדת ההיגוי רשאית לשנות את מרכיבי התכנית בהתחשב בעמידה ביעדי ההצלחה של התכנית ושהיא רשאית להסיט תקציבים על פי הצורך, וכן עליה לקבל דיווחים שוטפים מהרל"י, המבצעת את התכנית, על התקדמות הביצוע.
   2. בנוגע לתכנית לצמצום הפערים החליטה הממשלה ביוני 2014 לאשר את עיקרי התכנית, והטילה על ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל המשרד לירושלים לקבוע מטרות ויעדים לכל אחד ממרכיבי התכנית ולאשר תכניות עבודה מפורטות. עוד החליטה הממשלה כי הוועדה אחראית בין השאר לליווּיה השוטף של התכנית, למעקב אחר ביצועה ולהסרת חסמים למימושה, וכי העומדים בראשה מוסמכים לאשר הסטות תקציב בין מרכיבי התכנית.
   3. בנוגע לתכנית היובל, קיבלה הממשלה שתי החלטות עיקריות: במאי 2015, כשנה וחצי לפני סיומה המתוכנן של תכנית מרום, הממשלה אישרה להמשיך לפעול לעידוד הצמיחה הכלכלית בירושלים, וקבעה כי מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל משרד ירושלים ירכזו עבודת מטה בשיתוף משרדי הממשלה בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר ואחרים לשם גיבוש התכנית[[19]](#footnote-20). ביוני 2016 החליטה הממשלה לאשר את עיקרי תכנית היובל והטילה על ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ירושלים לגבש מתווה תקציבי לתכנית, אשר יכלול גם יעדים לתכנית ויגובש בין השאר בהתחשב "בסיכום העמידה ביעדי תכנית מרום". ועדת ההיגוי גם הוסמכה, על פי החלטת הממשלה, להסיט תקציבים בין מרכיבי התכנית ולקבל דיווח שוטף מהרל"י על התקדמות ביצוע התכנית[[20]](#footnote-21).
2. הממשלה קבעה בין השאר את המטרות הבאות בשלוש התכניות החומש לפיתוח כלכלי: בתכנית הצמיחה - להתניע תהליך צמיחה כלכלית בירושלים; בתכנית מרום - לחזק את כלכלת העיר באמצעות מנועי צמיחה מסוימים; בתכנית היובל - לגרום לתנופה כלכלית ולחוסן כלכלי בעיר. בתכנית לצמצום הפערים, קבעה הממשלה את המטרה הבאה: מניעת אלימות ופשיעה לצד קידום צמיחה כלכלית.



המטרות שנקבעו בשלוש תכניות החומש לפיתוח כלכלי: להתניע תהליך צמיחה כלכלית בירושלים; לחזק את כלכלת העיר באמצעות מנועי צמיחה מסוימים; לגרום לתנופה כלכלית ולחוסן כלכלי בעיר. מטרות התכנית לצמצום הפערים: מניעת אלימות ופשיעה לצד קידום צמיחה כלכלית



1. בלוח 1 להלן מפורטים עיקרי תכניות החומש לפיתוח כלכלי וכן התכנית לצמצום הפערים, מנועי הצמיחה שנבחרו לשם השגת מטרותיהן ופעולות נבחרות שתוכננו בכל אחת מהן. כמו כן מצוינים בלוח התקציבים שהממשלה הקצתה לתכניות, על פי החלטותיה.

לוח 1: **מיפוי תכניות החומש הממשלתיות לפיתוחה הכלכלי-חברתי של ירושלים (2021-2005)**

| **שם התכנית** | **שנות פעילות התכנית, על פי החלטות הממשלה** | **סך התקציב לביצוע התכנית על פי החלטות הממשלה במיליוני ש"ח** | **התחומים בתכנית, והתקציב שהוקצה לכל אחד מהם על פי החלטות הממשלה, במיליוני ש"ח** | | **המרכיבים העיקריים בתכנית והפעולות המתוכננות** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **תחום** | **סכום התקציב** |
| תכנית הצמיחה | 2012-2005 | 315 | תעסוקה | לא נקבע | עידוד הקמתה של תעשייה, עידוד ללימודים והמשך עבודה בירושלים. |
| מגורים | לא נקבע | הגדלת מלאי התכניות לבנייה למגורים ופיתוח המרחב הציבורי לשיפור איכות החיים ותרבות הפנאי. |
| החייאת מרכז העיר | לא נקבע | עידוד לפעילות עסקית ותרבותית וכן התעסוקה והמסחר במרכז העיר. |
| תיירות | 10 | לא נקבע. |
| תכנית מרום | 2016-2011 | 635 | תיירות | 221 | שיווק ופרסום, פיתוח המוצר התיירותי ופיתוח התרבות לקידום התיירות; הגדלת היצע חדרי המלון והפארקים המטרופוליניים. |
| ביוטכנולוגיה (ביוטק והייטק) | 71 | מענקים לחברות שירותים ולמתחמי מעבדות; שדרוג התשתיות לשימוש משותף. |
| צעדים משלימים לפיתוח הכלכלי | 71 | פעולות למשיכת אוכלוסייה יצרנית; קידום הקמת מעונות סטודנטים; אקדמיה; מתחם "מנורה". |
|  |  |  | הרחבת תכנית מרום | 272 | בין השאר בתחומי התיירות, ההשכלה הגבוהה. |
| תכנית היובל | 2021-2016 | 760\* | תיירות | 137 | שיווק התיירות ומיתוג העיר ירושלים, תכניות לפיתוח תשתיות התיירות ומוצרי עוגן. |
| תעשייה מתקדמת (ביוטק והייטק) | 160 | קידום שיתופי פעולה מקומיים ובין-לאומיים בין התעשייה לאקדמיה; הגדלת מספר חברות הטכנולוגיה; עידוד יזמות טכנולוגית. |
| אקדמיה והשכלה | 75 | הגדלת מספר הסטודנטים ובוגרי האקדמיה בעיר; עידוד להרחבת מגוון תחומי הלימוד. |
| איכות החיים | 163 | שיפור איכות החיים במרחב הציבורי. |
| תקציב מותנה | 225 | יתרת תקציב זה תוקצה בהרשאה להתחייב עבור ביצוע כלל תכניות הצמיחה בירושלים. |
| התכנית לצמצום הפערים | 2018-2014 | 150\*\* | התשתיות הפיזיות | 67 | ביצוע סקר תשתיות מקיף לבחינת צורכי התשתית במזרח ירושלים; ביצוע פעולות פיתוח בהתאם לתוצאות סקר התשתיות. |
| חינוך, השכלה תעסוקתית והשכלה גבוהה | 47 | הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול הבגרות הישראלית; הגדלת מספר בוגרי מערכת החינוך ממזרח ירושלים במכינות. הקדם-אקדמיות. |
| תעסוקה ויזמות | 48 | הגדלת שיעור התעסוקה ויכולת ההשתכרות של הציבור הערבי במזרח ירושלים. |
| העצמה חברתית ורווחה | 38 | הפעלת תכניות עבור ילדים ונוער בסיכון; הפעלת חוגי העשרה לנוער ולצעירים. |

על פי הנתונים שפורסמו בהחלטות הממשלה מהשנים 2017-2005, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* תקציב התכנית עומד על 850 מיליון ש"ח; 625 מיליון ש"ח מהם הרשאה להתחייב למסגרת הזמן של התכנית, ויתרת התקציב - 225 מיליון ש"ח - מותנים בעמידה בתקציב.

\*\* התקציב הכולל של התכנית עמד על 295 מיליון ש"ח, מהם 95 מיליון ש"ח יועדו לטובת הגברת הביטחון האישי באמצעות תגבור מערך האכיפה והשיטור בירושלים. היתר 200 מיליון ש"ח יועדו לטובת פיתוח חברתי-כלכלי, מתוכם 50 מיליון ש"ח כלולים בתקציב תכנית אגן העיר העתיקה שאושרה קודם לכן, בשנת 2012).

מנתוני הלוח עולה כי התחומים העיקריים שקבעה הממשלה לפיתוחה הכלכלי של ירושלים בשנים האמורות הם אלה: תעסוקה; חינוך והשכלה; תיירות ואיכות חיים.

מימון פעילויות שוטפות של עיריית ירושלים

בחוק יסוד ירושלים נקבע כאמור כי "הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה)". כדי ליישם את הוראות חוק זה מופנים לירושלים משאבים מיוחדים באמצעות מענק הבירה; באמצעות פעולות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים; באמצעות תקציב תכניות החומש לפיתוחה הכלכלי והחברתי של ירושלים.

1. משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי, ופועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות המקומיות הנזקקות לכך. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות מענקי איזון הניתנים למרבית הרשויות אשר נועדו לצמצם את הפער שבין הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממקורות עצמאיים (כגון ארנונה, תשלומים בעד מים ואגרות) לבין הוצאותיהן. זאת, על מנת להבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. המענק מוקצה על פי "נוסחת גדיש" שנקבעה על ידי ועדה ציבורית בראשותו של מר יעקב גדיש ז"ל ואומצה על ידי הממשלה במרץ 2003. ועדת גדיש לא כללה את ירושלים בנוסחת מענק האיזון, זאת בשל "מצבה וצרכיה המיוחדים של ירושלים".



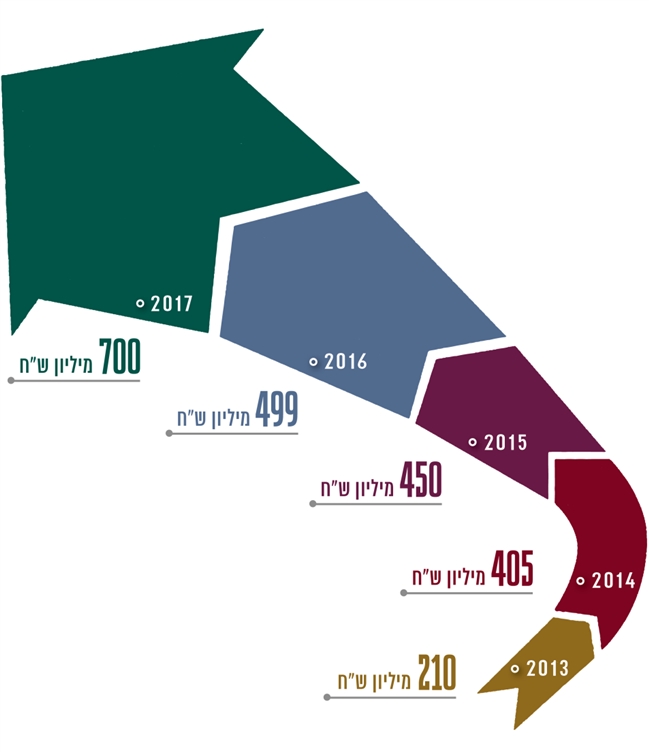
מענקי איזון נועדו לצמצם את הפער שבין הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממקורות עצמאיים לבין הוצאותיהן. המענק מוקצה על פי "נוסחת גדיש", והנוסחה לא הוחלה על עיריית ירושלים בשל "מצבה וצרכיה המיוחדים" של העיר



עיריית ירושלים אינה מקבלת אפוא ממשרד הפנים מענקי איזון, כיוון שהיא הוחרגה כאמור מ"נוסחת גדיש" כבר לפני כ-15 שנה.

1. עיריית ירושלים מקבלת מהממשלה מדי שנה את מענק הבירה שסכומו משתנה, כמפורט להלן,ונקבע במשא ומתן המתנהל מדי שנה בין משרד האוצר לעיריית ירושלים. על פי נתוני משרד האוצר, בכל אחת מהשנים 2009 ו-2010 מענק הבירה עמד על סך 185 מיליון ש"ח; בשנת 2011 - 210 מיליון ש"ח; בשנת 2012 - 213 מיליון ש"ח; ובשנת 2013 - 215 מיליון ש"ח. החל בשנת 2014 חלה עלייה משמעותית במענקי הבירה שהעבירה הממשלה לעיריית ירושלים, כמוצג בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: **התקציבים שהועברו לעיריית ירושלים בגין מענק הבירה   
(2017-2013)**



על פי נתוני משרד האוצר, אגף התקציבים, ינואר 2018 (לגבי שנת 2017 מדובר בהקצאה ולא בתקציב שהועבר לעיריית ירושלים).

מהתרשים עולה כי סכום הכסף שהועבר לעיריית ירושלים בגין מענק הבירה גדל משנה לשנה בשנים 2017-2013, ובסך הכול הוא גדל פי שלושה ויותר בתוך ארבע שנים.



מענק הבירה, הניתן לעיריית ירושלים מהממשלה בכל שנה, מכוח חוק יסוד ירושלים, נועד לקדם את פעולת הממשלה לפיתוחה ולהבטחת שגשוגה של הבירה. סכומו של המענק משתנה ונקבע במשא ומתן המתנהל מדי שנה בין משרד האוצר לעירייה. בשנים 2017-2013 הוא גדל פי שלושה ויותר, ובשנת 2017 הוא עמד על 700 מיליון ש"ח



1. מענק הבירה ומענק האיזון הם שני כלי תקצוב שתכליתם שונה: מענק האיזון נועד לאזן בין הוצאות הרשות המקומית לבין הכנסותיה, זאת על מנת להבטיח כי הרשות המקומית תוכל לספק לתושביה שירותים מוניציפאליים; ומענק הבירה, הניתן מכוח חוק יסוד ירושלים נועד לקדם את פעולת הממשלה לפיתוחה ולשגשוגה של הבירה.

עמדת עיריית ירושלים, כפי שעולה מתשובתה למשרד מבקר המדינה היא כי חוסר היכולת של נוסחת גדיש להתאים לעיר גדולה כמו ירושלים גרם לכך שמענק הבירה שנועד לפיתוחה ולשגשוגה של העיר הפך למענק לשמירה על סל השירותים הבסיסי. העירייה הוסיפה כי היקף הפטורים מארנונה בירושלים, כפי שנקבעו על פי חוק, מגיע לכדי 700 מיליון ש"ח, שהוא הלכה למעשה, כגובה מענק הבירה עצמו בשנת 2017.

משרד האוצר השיב בפברואר 2018 כלהלן: "ככל שעיריית ירושלים הייתה מתוקצבת כמו יתר הרשויות באמצעות מענק האיזון הכללי, היו מוקצים עבורה בשנת 2017, בהתאם לנוסחת המענק, כ-150 מיליוני ש"ח"; "אף על פי כן, בשנת 2017 החליטה הממשלה להקצות לעיריית ירושלים באמצעות מענק הבירה 525 מלש"ח"; "מלבד מענק הבירה מקצה הממשלה תקציבים ייעודיים רבים אשר מטרתם פיתוח ושגשוג העיר ירושלים. כך לדוגמה, בעשור האחרון הקצתה הממשלה מעל ל-2 מיליארד ש"ח לתכניות פיתוח בירושלים". משרד הפנים השיב כי הוא יזם איחוד של מענק האיזון של עיריית ירושלים עם מענק הבירה.

1. במהלך השנים האחרונות ניהלה עיריית ירושלים מאבק בקשר לגובה מענק הבירה שיוקצה לה מדי שנה, בטענה כי הוא אינו מאפשר לה לספק את רמת השירותים הראויה לתושביה. המאבק לווה לא אחת בהשבתה של השירותים העירוניים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה עיריית ירושלים כי סכום מענק הבירה שרירותי ונתון לשיח פוליטי שלא מאפשר לעיר לתכנן את אספקת שירותיה.
   1. בעקבות השבתה כאמור בתחילת 2017, קיימה הממשלה דיון בנושא תקציב עיריית ירושלים בפברואר 2017. בדיון פירט ראש עיריית ירושלים מר ניר ברקת לפני הממשלה מהם הצרכים של עיריית ירושלים לנוכח התפתחות העיר ולנוכח הגידול באוכלוסייתה, ואמר כי התפתחויות אלה מחייבות להגדיל את סכום מענק הבירה. שר האוצר, חה"כ משה כחלון ובכירי משרדו הציגו את עמדתם, שלפיה "נדרשת העירייה למצוא דרכים להגדלת הכנסותיה בין השאר על ידי העמקת הגבייה, צעדי ייעול ועידוד פתיחתם של עסקים שיביאו לגידול בגביית ארנונה". ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו סיכם את הדיון והטיל על צוות בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות נציגים של שר האוצר, שר הפנים ושר ירושלים וכן נציג של ראש עיריית ירושלים (להלן - צוות א'), למצוא פתרון, בתוך שבועיים, "לסוגיית התקציב השוטף של עיריית ירושלים לשנת 2017".
   2. בסוף פברואר 2017 החליט צוות א' שמענק הבירה לשנת 2017 יעמוד על סך כולל של 700 מיליון ש"ח, וכן קבע את המתווה לחלוקתו. צוות א' החליט על מינוי צוות מקצועי נוסף בראשות מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי כהן, שיהיו בו חברים נציגים של משרד רה"ם, של משרד האוצר ושל משרד ירושלים, ושיפעל בשיתוף עם עיריית ירושלים. הצוות התבקש להשלים את עבודת המטה לגיבוש מתווה רב-שנתי קבוע למענק הבירה ("נוסחת ירושלים") ולהציג את המלצותיו לראש הממשלה, לשרים הרלוונטיים ולראש עיריית ירושלים בתוך 90 יום (להלן - צוות ב').
   3. צוות ב' החל את עבודתו במרץ 2017 וקיים תשעה דיונים, שהאחרון בהם התקיים במאי 2017. במחציתם השתתפה עיריית ירושלים לשם הצגת עמדתה. בדיון של הצוות במרץ 2017 אמרו נציגי העירייה כי הנוסחה שתקבע את שיעור התמיכה הממשלתית בעירייה צריכה לשקף גם את הצורך בפיתוח ובצמיחה של העיר ולא רק את הצורך באיזון תקציבי.

מסיכומי הדיונים עולה כי הצוות גיבש הצעה לנוסחה שמטרתה לאזן בין הוצאות העירייה להכנסותיה על בסיס נתוני כלל הרשויות המקומיות בישראל. הנוסחה התבססה על נוסחת גדיש והותאמה למאפיינים הייחודיים של העיר על ידי השוואה לרמת ההוצאה של כלל הרשויות המקומיות בארץ; ואולם עיריית ירושלים הסתייגה מהנוסחה שגובשה באמרה שיש לחשב את הוצאותיה שלא על פי רמת ההוצאה של כלל הרשויות בארץ.

עיריית ירושלים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי על מנת לדון בגובה מענק הבירה היא עשתה בדיקה מקצועית באמצעות חברת ייעוץ בין-לאומית וניתחה את נתוני העירייה לעומת רמת ההוצאות של שלוש קבוצות ייחוס מקרב הרשויות המקומיות בארץ, כמו ערים שבהן יותר מ-50 אלף תושבים ושלוש ערי מטרופולין בארץ, ולטענתה, משרדי הממשלה מבקשים להתאים את נוסחת גדיש לירושלים, לכן העירייה והמשרדים לא הגיעו לעמק השווה.

* 1. בתום הדיון של צוות ב' במאי 2017 נותרה מחלוקת בעניין חישוב מענק הבירה. על פי סיכום עבודת הצוות אשר נמסר למנכ"ל משרד הפנים, נותרו פערים בין השותפים לצוות מבחינת גובה מענק הבירה: משרד האוצר כ-550 מיליון ש"ח; משרד הפנים בין 705-617 מיליון ש"ח; משרד רה"ם בין 969-881 מיליון ש"ח; ועיריית ירושלים - בין 1.37-1.13 מיליארד ש"ח. הפערים נבעו מהנחות העבודה שיכללו במודל המוצע. הפער בין משרד האוצר לבין עיריית ירושלים היה אפוא גבוה מ-200%. בסיכום הדיון נכתב כי עיריית ירושלים אינה מוכנה לקבל את הנוסחה הבסיסית לחישוב מענק הבירה שגיבש הצוות, המתבססת על עקרונות נוסחת מענק האיזון, ו"היא מבקשת כי המענק שיוקצה לה יהיה מענק אשר ישווה את רמת ההוצאה שלה לרמת ההוצאה של רשויות... אותן היא בחרה"[[21]](#footnote-22). לפיכך "הצוות לא המשיך בדיוניו על נקודות המחלוקת".

עיריית ירושלים השיבה: "בכל הדיונים של העירייה מול האוצר הבהירו נציגי העירייה כי הייעוד של הנוסחה אינו מתמצה באיזון תקציבי נורמטיבי אלא חותר לתקצוב ריאלי".

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי לקראת סיום עבודת צוות ב' הודיעה עיריית ירושלים שהיא לא מקבלת את עבודת הצוות והיא מתנגדת למסקנותיו הצפויות, ולנוכח זאת החליט הצוות להפסיק את עבודתו ולא להגיש את המלצותיו. משרד האוצר ציין כי הביע נכונות בכמה מקרים לחדש את עבודת הצוות. באותו החודש מסר מנכ"ל משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי לא היה ניתן לקבל את דרישת עיריית ירושלים להשוות את נתוניה לקבוצות ייחוס אחרות, וזאת בשל השלכות רוחב על מענקי איזון הניתנים לרשויות אחרות.

במשך שנים הקציבה הממשלה לעיריית ירושלים מענק בירה, אשר סכומו נקבע באופן שרירותי על פי משא ומתן בין העירייה לממשלה. דרך תיקצוב זו לוקה מבחינה מקצועית ומינהלית והיא אף מקשה על העירייה לתכנן את תקציבה לשם מתן שירותים לתושבים. הפעולה הממשלתית שנועדה לשים קץ להליך התקצוב הלקוי - הופסקה בחודש מאי 2017. מאותה עת, במשך יותר משישה חודשים עד לתום שנת 2017, לא נקטו משרד הפנים ומשרד האוצר כל פעולה ממשית שתכליתה למנוע חזרה על הליך התקצוב הלקוי שנעשה בשנים האחרונות. הנושא אף לא חזר לשולחן ראש הממשלה או הממשלה כדי להיערך מבעוד מועד לתקצוב שנת 2018.



סכומו השנתי של מענק הבירה נקבע במשך שנים באופן שרירותי על פי משא ומתן בין העירייה לממשלה. דרך תקצוב זו לוקה מהבחינה המקצועית והמינהלית, והיא אף מקשה על העירייה לתכנן את תקציבה לשם מתן שירותים לתושבים



1. בסוף נובמבר 2017 הציג ראש עיריית ירושלים בדיון עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר את ממצאי הבדיקה שערכה העירייה כאמור. ראש העירייה דרש תמיכה ממשלתית בסך 1.2 מיליארד ש"ח לתקציב השוטף של העירייה לשנת 2018, לשם הענקת שירותים לתושבי העיר ברמה השווה לשירותים שנותנות רשויות מקומיות איתנות. הממונה על התקציבים השיב בדיון כי התמיכה הממשלתית בירושלים גבוהה מהתמיכה ברשויות אחרות (לרבות תקציבים לפיתוח), וכי רשויות מקומיות רבות מעוניינות להעניק שירותים ברמה של רשויות איתנות, ואולם לממשלה אין אפשרות להשלים לכלל הרשויות את התקציבים לצורך זה.
2. בינואר 2018 כתב שר הפנים למנכ"ל משרד הפנים כי בהמשך לצעדים שננקטו בעיריית ירושלים לרבות פיטורי עובדים והשבתת הפעילות השוטפת, וכן בהמשך לפניות ממשרד האוצר, יש לקיים בדיקה "הן באשר לטענות העירייה והן באשר לטענות משרד האוצר", בטרם יאשר משרד הפנים את תקציב העירייה. לצורך זה מינה השר את המנכ"ל להקים צוות נוסף. כבר למחרת פנה מנכ"ל משרד הפנים לממונה על התקציבים במשרד האוצר ולמנכ"ל עיריית ירושלים, והודיע להם על "הקמת צוות לבחינת התנהלותה הכלכלית של עיריית ירושלים" בראשותו ובהשתתפות ראש אגף התקציבים באוצר ומנכ"ל עיריית ירושלים, ביקש מהם מידע ונתונים הנחוצים לצורך עבודת הצוות, וציין שבכוונתו להגיש את מסקנות הצוות לשר הפנים בתוך כשבוע. כעבור שלושה ימים כתב מנכ"ל העירייה למנכ"ל משרד הפנים ולממונה על התקציבים במשרד האוצר כי בתום פגישה בין ראש העיר, ומנכ"ל עיריית ירושלים לבין יו"ר הסתדרות העובדים החדשה ובתיאום עם משרד האוצר, הוחלט להקים צוות מקצועי של משרד האוצר ועיריית ירושלים שידון במילוי צורכי העירייה, וכי את עבודת הצוות ילווה יו"ר הסתדרות העובדים החדשה.

מנכ"ל משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי הצוות החל לפעול בסוף ינואר 2018 להסדרת תקציב עיריית ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האופן החריג שבו תוקצבה עיריית ירושלים בשנים האחרונות אינו יכול להמשיך עוד. תקצוב העיר וגובה המענק מוכרחים להתבסס על אמות מידה ברורות כפי שנעשה ביתר הרשויות המקומיות - ומתוך הבנת מעמדה הייחודי של ירושלים כבירת מדינת ישראל, ואילו צריכות לשמש בסיס קבוע לקבלת ההחלטות בנושא בשנים הבאות. ככל שתיוותרנה אי-הסכמות, על מנכ"ל משרד הפנים להעלותן לפני שר הפנים לשם מציאת פתרון, ובמידת הצורך - יש להעלות את הנושא לפני ראש הממשלה, אשר נדרש לנושא בעבר ואף מינה את מנכ"ל משרדו לעסוק בו.

על פי תשובת השר לירושלים למשרד מבקר המדינה, חשוב שגם נציג משרד ירושלים ייטול חלק פעיל בצוות שיפעל לגיבוש אופן חישוב מענק הבירה.

תכנון תכנית היובל

תכניות החומש לפיתוח כלכלי והתכנית לצמצום הפערים הן תכניות ייעודיות. תכנית ייעודית היא תכנית למהלך שלם העוסק בסוגיה מוגדרת, היא מובאת בדרך כלל לפני הממשלה לשם אישורה, ואם אושרה - הממשלה גם קובעת מה יהיה תקציבה[[22]](#footnote-23). תכנון תכנית ייעודית טעון קביעת מטרות התכנית ויעדיה, רצוי יעדים שניתנים למדידה, והפעולות הנדרשות לצורך מימושם; קביעה מראש של יעדים הניתנים למדידה ובחינת מידת העמידה בהם הן בסיס לבחינת היעילות של תכנית ממשלתית ייעודית וכן לבחינת התועלת שהושגה ממנה ביחס לעלות מימושה[[23]](#footnote-24).

הממשלה הטילה כאמור במאי 2015 על מנכ"ל משרד רה"ם ועל מנכ"ל משרד ירושלים לרכז עבודת מטה לגיבוש תכנית היובל. עוד החליטה הממשלה כי יש לגבש את תכנית היובל גם על סמך ביצוע תכניות קודמות - הצמיחה ומרום, וכן להשתמש בסיכום עבודת המטה שהכינה עיריית ירושלים "לפיתוח הפעילות הכלכלית ולחיזוקה הכלכלי-חברתי של ירושלים בחמש השנים הקרובות" (להלן - תכנית 2020) כ"מצע לדיון" במסגרת גיבוש תכנית היובל.

ניתוח תוצאות תכניות החומש הקודמות

כאמור במאי 2015 החליטה הממשלה שתכנית היובל תגובש גם על סמך ביצוע תכניות קודמות, ובהן תכניות הצמיחה ומרום. אימוץ בתכנית היובל תחום עשייה מתכנית מרום, שעיקרה יושם, מחייב קודם לכל בדיקת היישום ותוצאותיו, לרבות בחינת העמידה ביעדים שנקבעו בתכנית. בהחלטת הממשלה שבה אושרה תכנית מרום בשנת 2011 נכתב כי התכנית תלֻווה במחקר ובהערכה שוטפים; סיכום עמידה ביעדי התכנית יוצג לוועדת ההיגוי אחת לשנה וכן על פי דרישה; ועדת ההיגוי מוסמכת לאשר את התקציב השנתי של התכנית ושל תכניות העבודה הפרטניות לרבות בין היתר את לוחות הזמנים ואת יעדי ההצלחה לכל אחד מתחומי התכנית; הוועדה מוסמכת להחליט על תוספות לתכנית או על גריעת פרויקטים ממנה בהתחשב בעמידה ביעדי ההצלחה, והיא אף מוסמכת להסיט תקציבים בין רכיבי התכנית.

נמצא כי בעת אישור תכנית היובל על ידי הממשלה ביוני 2016, המידע המרוכז העדכני ביותר שהיה לפני מגבשי תכנית היובל בדבר ביצוע תכנית מרום והישגיה מול היעדים שנקבעו לה היה מדוח ביניים של תכנית מרום שהוגש בסוף שנת 2015 (להלן - דוח הביניים). את הדוח הכין מכון ירושלים לחקר ישראל (להלן - מכון ירושלים), שהיה הגורם המלווה והמעריך של תכנית מרום.

משרד ירושלים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המחקר שביצע מכון ירושלים על תכנית מרום, נוסף על פגישות, דיונים ולמידה מגורמים נוספים, תרמו מידע רלוונטי וסייעו לתכנון התשתית לשם קבלת החלטות בתכנית היובל.

על פי דוח הביניים, מבין 19 היעדים שנקבעו לתכנית מרום, עד דצמבר 2015 הושגו ארבעה יעדים; שמונה יעדים לא הושגו; יעד אחד בוטל; ובנוגע לשישה מהיעדים אי אפשר לדעת אם הושגו, כיוון שלא נקבע מדד להשגת היעד או שאין נתונים על מידת העמידה בו. כמו כן על פי דוח הביניים, מידת העמידה ביעדים בחלק ממרכיבי תכנית מרום היתה חלקית בלבד. לדוגמה: בתחום התיירות לא הושג היעד של גידול בכמות התיירים המבקרים בשיעור של 15%-10% בשנה; בתחום התעסוקה (ביוטכנולוגיה) הושגו יעדים מרכזיים וכמה יעדים לא הושגו; בתחום האקדמיה לא נקבעו מדדים למחצית משישה היעדים שנקבעו, ובשלושת היעדים שבהם נקבע מדד - לא היו נתונים המאפשרים למדוד את מידת העמידה ביעד.

משרד ירושלים השיב למשרד מבקר המדינה כלהלן: מדידת תכניות החומש אינה מדע מדויק וכי חלק מהנושאים נמדדו בפעם הראשונה והיה צורך לגבש אסטרטגיית מדידה; המידע בדוח הביניים כמו גם מידע נוסף, מעיד על מגמה חיובית בכל תחומי תכנית מרום ומדובר בתחומים בהם ירושלים נדרשת לחיזוק נוסף והמסקנה ההגיונית היא כי יש להמשיך ולתקצבם; היעדים שנמדדו הם אלו שנקבעו בתחילת דרכה של התכנית ומיד לאחר אישורה בממשלה ולאורך שנות התכנית נקבעו יעדים רבים נוספים בשלבים שונים של יישומה. משרד ירושלים ציין לדוגמה את היעד של הגדלת מספר הסטודנטים בעיר, אשר עודכן על פי התשובה באופן לא רשמי. הרל"י השיבה כי במרוצת השנים השתנו יעדים רבים שנקבעו לתכנית מרום עקב הניסיון שנצבר מהפעלת התכנית.

מדדי הביצוע בתכניות ייעודיות מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת הפעולות למימוש המדיניות. במסמכי משרד ירושלים, משרד רה"ם והרל"י לא הובהר מדוע הוחלט לכלול בתכנית היובל מרכיבים שיישומם במסגרת תכנית מרום היה חסר, או מרכיבים שאין אפשרות למדוד את מידת יישומם, כיוון שלא נקבעו בהם יעדים כמותיים הניתנים למדידה. הממשלה אישרה אפוא את התחומים בתכנית היובל, שרובם נכללו בתכנית מרום, על פי מידע חסר בדבר הישגי תכנית מרום. זאת ועוד, על פי מסמכי ועדת ההיגוי אשר הוסמכה כאמור בהחלטת הממשלה לאשר שינוי ביעדי תכנית מרום, בשנים 2012 עד 2016 היא לא דנה בשינוי יעדים בתכנית מרום וממילא לא אישרה שינוי בהם.

משרד ירושלים מסר כי יעדים בתחום ההייטק לא באו לידי ביטוי בדוח הביניים, ותחום היזמות הטכנולוגית יקבל ביטוי במסגרת בחינת העמידה ביעדים בתכנית היובל. משרד ירושלים הוסיף כי אחד מהכלים החדשים שעיגן המשרד בהסכם עם הרל"י הוא מנגנון קבוע ורבעוני של בחינת תכניות העבודה, וכמו כן, הוא שינה את מתווה המחקר המלווה והוא מתקשר ישירות מול מכון המחקר על מנת למנוע מצב בו הגוף המבקר נשכר על ידי הגוף המבוקר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים כי יש לקבוע מראש כחלק מהליך התכנון, יעדים ומדדים לבחינת מידת העמידה בהם תוך הישענות על המסקנות והלקחים מיישום התכנית הקודמת. לצורך כך על משרד ירושלים לקיים הליך סדור שבמסגרתו יובאו לפני ועדת ההיגוי הצעות לשינויים ביעדים או במדדים, ולהקפיד שהערכת התכנית תיעשה לפי היעדים והמדדים שאישרה ועדת ההיגוי. הליך תכנון כזה מניח את הבסיס לקיום בחינה והערכה של יעילות התכנית והתועלת שמושגת ממנה.

גיבוש עיקרי תכנית היובל ואישורה

על פי הכתוב בתכנית 2020, היא הוכנה בשיתוף פעולה עם אנשי אקדמיה בתחומי מינהל העסקים והסוציולוגיה, אשר הגישו לעירייה שלוש עבודות: שתי עבודות מאת פרופסור מייקל פורטר מבית הספר למנהל עסקים באוניברסיטת הרווארד, לאיתור תחומים שבהם יש לירושלים יתרון יחסי על פני ערים אחרות בישראל ובהשוואה למדינות אחרות בעולם. עבודה אחת הוגשה בשנת 2004 ושימשה כתשומה לגיבוש תכנית מרום, ואת השנייה הגיש פרופסור פורטר בשנת 2015; ועבודה נוספת, שלישית, שהוגשה עלי ידי ד"ר ריצ'ארד פלורידה, סוציולוג מאוניברסיטת טורונטו, ועל פיה יש למשוך את "המעמד היצירתי" לירושלים, בין השאר באמצעות פיתוח המרחב הציבורי ובניית מתחמי בילוי ופנאי. תכנית 2020 שגיבשה עיריית ירושלים כללה את התחומים הבאים: תעשיות עתירות ידע (ביומד והייטק), אקדמיה, תיירות ומשיכת הון אנושי יצירתי.

1. בסוף מאי 2015 החליטה הממשלה להקים את משרד ירושלים ומורשת ולהעביר תחומי פעולה ממשרד רה"ם למשרד ירושלים[[24]](#footnote-25), וכן החליטה כי ריכוז עבודת המטה לתכנון תכנית היובל יהיה באחריות מנכ"ל משרד רה"ם ובידי מנכ"ל משרד ירושלים.

בתשובותיו מדצמבר 2017 ומינואר 2018 מסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה - כי פרט לשני דיונים ראשוניים שערך לשם גיבוש תכנית היובל - לא היה מעורב בגיבושה. הוא הוסיף כי ההחלטה בדבר אי-מעורבותו של המשרד בגיבוש תכנית היובל והמשך גיבושה על ידי המשרד לענייני ירושלים בלבד, התקבלה בפגישה שהתקיימה אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה שנכח בה גם השר לירושלים. משרד רה"ם הוסיף כי הוא מקבל את הערת המבקר ומרגע שהובהר שעבודת המטה לגיבוש תכנית היובל תרוכז בידי משרד ירושלים בלבד, היה על משרד רה"ם לפעול לשינוי החלטת הממשלה, כדי להבהיר שהאחריות מוטלת על משרד ירושלים ומורשת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מבחינה פורמאלית, כל זמן שמשרד רה"ם לא פעל לשינויה של החלטת הממשלה, הרי שהוא נותר הגורם האחראי לגיבושה של התכנית, בשיתוף משרד ירושלים. אשר להיבט המעשי, הרי שבמאי 2016 הגיש משרד רה"ם עם משרד האוצר ועם משרד ירושלים את תכנית היובל לאישורה של הממשלה, והדבר מצביע על מעורבותו בגיבוש התכנית ועל אחריותו לתכנית שגובשה.

1. במאי 2015 הטילה כאמור הממשלה על מנכ"ל משרד רה"ם ועל מנכ"ל משרד ירושלים לרכז את עבודת המטה לגיבוש תכנית היובל. ביוני 2016 אישרה הממשלה את תכנית היובל על פי הצעת ההחלטה שהגיש משרד רה"ם עם משרד האוצר ועם משרד ירושלים, ובדצמבר 2016 אישרה ועדת ההיגוי של התכנית את תחומי הפעילות המפורטים של התכנית ואת תקציבם. משרד ירושלים מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הוא גיבש את מתווה תכנית היובל עם הרל"י, על פי תכניות חומש קודמות ובהתאם לידע וללקחים שנלמדו מהן.
   1. מתכנית 2020 ומתכנית היובל שאישרה ועדת ההיגוי בנובמבר 2016 עולה כי רובה ככולה של תכנית היובל מצוי גם בתכנית 2020. תכנית היובל היא אפוא במידה רבה תכנית ירושלים 2020 של עיריית ירושלים בצמצום תחום הכלכלה היצירתית, והוספה של תכנית אחת בתחום האקדמיה (הסיוע בפיתוח מוסדות אקדמיים).
   2. כמו כן נמצא כי על פי השוואה שערכו משרד ירושלים והרל"י בין מרכיבי תכנית מרום ובין מרכיבי תכנית היובל במאי 2017, 14 מ-18 המרכיבים (כ-80%) שנקבעו לתכנית היובל היו גם חלק מתכנית מרום: כל חמשת המרכיבים בתחום התיירות; שלושה מארבעת המרכיבים בתחום האקדמיה; שניים משלושת המרכיבים בתחום איכות החיים; וארבעה מששת המרכיבים בתחום התעסוקה המתקדמת.

משרד ירושלים השיב כי המשכת חלק ניכר ממרכיבי תכנית מרום, בסעיפים שבהם היו תוצאות חיוביות, מעידים על עקביות בביצוע. הרל"י השיבה כי הכנסת תחומי עיסוק אלה לתכנית היובל לא מעידה על קיפאון תכנוני אלא מעידה שמדובר בתחומי הטיפול הנכונים, וכי קיימים הבדלים בין חלק מהפרטים בתת-התחומים שבתכנית.

על פי מדריך התכנון הממשלתי, תהליך גיבושן של תכניות ייעודיות מחייב לבחון מחדש הנחות יסוד קיימות ולהעמיק את מרחב החשיבה. לנוכח הדמיון בין מרכיבי תכניות מרום והיובל, על רקע המידע כאמור בדבר הישגי תכנית מרום, משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי עבודת המטה לגיבוש תכנית היובל. נמצא שהתיעוד לעבודת המטה לגיבוש התכנית עד להגשתה לאישור הממשלה ביוני 2016 היה מועט, וכלל רק שתי מצגות, דומות בעיקרן, ובהן עיקרי תכנית 2020 של עיריית ירושלים ורכיביה, וכן נתונים על התקציב המתוכנן. מסמכים אלו לא כללו ממצאי בחינת תכניות קודמות, כנדרש על פי החלטת הממשלה. על פי דברים שמסר משרד ירושלים למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, חלקים מתכנית 2020 לא הוצגו למשרד כלל.

השר לירושלים השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי לא התאפשר לדון בתכנית מבלי שהייתה ודאות לגבי תקציבה, וכי רק לאחר אישור ההחלטה בממשלה התחילו דיוני עומק בנושא תוכן ההחלטה. עוד השיב השר כי לא היה טעם לדון בתכניות טרם אישור ההחלטה בממשלה, שהרי גובה המימון וכתוצאה מזה גם ממדי התוכנית, לא היו ברורים; לאחר אישור ההחלטה בממשלה, התחילו דיוני עומק בנושא תוכן ההחלטה.

משרד ירושלים מסר בתשובתו מינואר 2018 כי חלק מעבודת המטה לגיבוש תכנית היובל נעשתה בעל פה, ומכון ירושלים והרל"י שלחו דיווחים שוטפים למשרד; תכנית היובל גובשה בין השאר על פי לקחים שנלמדו ועל פי מסקנות שהוסקו מתכניות פיתוח כלכלי קודמות, ובמסגרת בחינה זו נצפו מגמות חיוביות בתחומי הפעילות; המשא ומתן על תקציבי התכנית עם משרד האוצר נמשך עד סמוך לישיבת הממשלה לציון יום ירושלים, ומשרד ירושלים סבר שיש לנצל את ההזדמנות לאשר מסגרת תקציבית של התכנית בממשלה, ויחד עם זאת לשמור על גמישות מרבית לשם התכנון המפורט שייעשה לאחר מכן; בידי המשרד לא הייתה שהות מספקת על מנת לגבש את תכנית היובל לפרטי פרטים והוא ראה בהחלטת הממשלה את הצעד הראשון בתהליך התכנון, ולא את סופו; תכנון הפרויקט הוא תהליך המשכי, והצוותים המקצועיים ממשיכים בהליך התכנון לאחר אישור ההחלטה בממשלה. המשרד הוסיף כי הוא אמנם הוקם בהחלטת ממשלה בחודש מאי 2015, אולם בפועל, בניית המשרד, גיבוש תקני כוח האדם ואיושם ארכו חודשים רבים.

הרל"י השיבה למשרד מבקר המדינה כלהלן: בשלבים הראשונים לגיבוש תכנית היובל נערך יום עיון שהוצגו בו עיקרי האסטרטגיה המתגבשת והשתתפו בו גם נציגי משרדי הממשלה לרבות משרד האוצר, ונערכו בו דיונים; כחלק מתהליך הכנתה של תכנית היובל התקיימו מפגשים שבהם השתתפו גם נציגי משרדי הממשלה, והוצגו בהם גרסאות שונות של התכנית תוך כדי הכנתה; לאחר שהתכנית גובשה נערכו דיונים עם משרדי הממשלה שתחומי התכנית נוגעים לתחומי פעולתם.

שנה אחרי שהחליטה על גיבוש תכנית היובל, אישרה הממשלה את עיקריה, לרבות את התחומים שהיא תעסוק בהם. עבודת המטה שנעשתה במהלך השנה הזו, על פי מסמכי משרד ירושלים, הייתה מצומצמת ביותר, לא נעשו במסגרתה פעולות ניתוח והערכה לתכנית מרום ובקשר לצורך בהגדרת כיווני פעולה חדשים. הליכים אלו חיוניים לעבודת המטה, בין אם הם מובילים לעריכת שינויים מצומצמים בקו הפעולה הקיים, ובין אם הם מובילים לעריכת שינויים נרחבים בו. מצב זה מעורר קושי בעיקר לאור המידע החסר בדבר הישגי תכנית מרום.

אשר לדברים שמסר משרד ירושלים בדבר קיום חלק מעבודת המטה בעל פה, ללא תיעוד - משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים כי עבודה שוטפת כרוכה מטבע הדברים גם בדיונים ובליבון מחלוקות וקשיים בעל פה. ואולם בבואה של הרשות המבצעת לגבש תכניות פעולה רב-שנתיות המוגשות בהמשך לתכניות קודמות, הרי שחומר הרקע - לרבות תיעוד ההחלטות, הנימוקים לקבלתן ופירוט הנתונים העומדים בבסיסן - הכרחי כדי לעקוב אחר התכנית וכדי להעריך את הצלחת יישומה.

בחינת חלופות וקביעת סדרי עדיפויות

על פי המדריך לתכנון ממשלתי, גיבוש תכנית ממשלתית ייעודית והבאתה לאישור הממשלה טעון בין השאר בחינת חלופות להשגת מטרותיה המרכזיות של התכנית, כיוון שמדובר בשימוש במשאבי המדינה. הצורך בחלופות נכון ככלל, ומקבל משנה תוקף כאשר מדובר בתכניות עתירות תקציב[[25]](#footnote-26).

על פי מסמכי משרד ירושלים והרל"י, משרד ירושלים ומשרד רה"ם לא שקלו חלופות לתחומי העשייה של תכנית היובל, כנדרש על פי המדריך לתכנון הממשלתי, למעט השמטת שני תת-תחומים שנכללו כאמור בתחום הכלכלה היצירתית בתכנית ירושלים 2020[[26]](#footnote-27). רק כעבור כמעט שנה מהמועד שבו אישרה הממשלה את עיקרי תכנית היובל, הועלו חלופות לתחומי העשייה שבמסגרת התכנית:



משרד ירושלים ומשרד רה"ם לא שקלו חלופות לתחומי העשייה של תכנית היובל כנדרש על פי המדריך לתכנון הממשלתי. רק כעבור כמעט שנה מהמועד שבו אישרה הממשלה את עיקרי תכנית היובל הועלו חלופות לתחומי העשייה שבמסגרת התכנית



על פי מסמכי משרד ירושלים, ברבעון הראשון של שנת 2017 העלה השר לירושלים בדיונים פנימיים שקיים במשרד את האפשרות לכלול את תחום הדיור בתכנית החומש הזו, משום שסבר כי התכנית גם צריכה לפתור קשיים בתחום הדיור בירושלים. בעקבות הדיון החליט המשרד במאי 2017 להציע לוועדת ההיגוי של התכנית לשלב בה נושאים מתחום הדיור. עד למועד סיום הביקורת הצעה זו טרם הוגשה לוועדת ההיגוי לדיון ולקבלת החלטה.

באפריל 2017, כעשרה חודשים לאחר אישורה של התכנית בממשלה, הציע משרד ירושלים לראשונה לוועדת ההיגוי לכלול בתכנית היובל גם פעולות בתחום התעסוקה של המגזר הערבי והמגזר החרדי, ולהסיט לשם כך תקציב בסך 28 מיליון ש"ח שהוקצה לעידוד הפקות קולנוע וטלוויזיה. בדצמבר 2017 אישרה ועדת ההיגוי של התכנית את הסטת התקציב כאמור.

השר לירושלים ציין בתשובתו שלעמדתו, שלפיה יש להימנע מאישור אוטומטי של הצעות הרל"י ולבחון לעומק מחדש את כל הנחות הבסיס של תכנית היובל, נדרש זמן כדי להתגבש, אולם תהליך עומק זה אִפשר למשרד לעדכן את התכנית החדשה על פי הלקחים שהופקו מתכניות קודמות. משרד ירושלים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא ממשיך לשקול את החלופות באופן שוטף.

על משרד ירושלים ומשרד רה"ם לכלול בחינת חלופות בהליך קבלת ההחלטות בדבר תחומי העשייה במסגרת תכניות החומש.

תחום איכות החיים בתכנית היובל

בדצמבר 2016 אישרה ועדת ההיגוי של תכנית היובל את התכנית הרב-שנתית ליישום התכנית. אולם נמצא כי תחום איכות החיים שהוא חלק מעיקרי תכנית היובל שאישרה הממשלה, ותקציביו מהווים כרבע (23%) מתקציבי תכנית היובל, לא נכלל בתכנית הרב-שנתית שאישרה ועדת ההיגוי, כיוון שלא הוגדרו לו יעדים.

**הרל"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי הם דנים בעת ההיא עם משרד ירושלים בתחום איכות החיים בתכנית היובל.** משרד ירושלים השיב בינואר 2018 כי בתחום איכות החיים אושרו עד כה רק פרויקטים ממשיכים לתכנית מרום, משום שתחום זה משיק בין השאר להכנסות העירייה מארנונה עסקית והמשרד בוחן גם פרויקטים אשר לא כרוכים בהכרח בהגדלת הכנסות העירייה מארנונה, ומשום שמטרת תכנית היובל להוביל לביצוע פעולות שעיריית ירושלים אינה יכולה לבצע בעצמה.

כשנה וחצי אחרי שהממשלה אישרה את עיקרי תכנית היובל, טרם נקבעו כל המרכיבים שבתחום איכות החיים, המהווה קרוב לרבע מתקציב תכנית היובל, וממילא טרם נערכו אנשי המקצוע ליישומם.

על משרד ירושלים להביא בהקדם לפני ועדת ההיגוי הצעה לתכנית רב-שנתית לתחום איכות החיים, לרבות יעדים ומדדים לביצועם או לחילופין, לנקוט את הפעולות הנדרשות לשם בחינת חלופות לתחום זה.

המשך ההשקעה בתחום האקדמיה חרף חוסר מידע בדבר ההישגים

תקציב תכנית מרום בתחום האקדמיה היה כ-30 מיליון ש"ח, ובתכנית היובל - 75 מיליון ש"ח.

1. על פי דוח הביניים של מכון ירושלים, למחצית מיעדי תכנית מרום בתחום האקדמיה לא הוגדרו מראש יעדים באופן המאפשר לבחון את מידת השגתם: יצירת התמחות מקצועית לסטודנטים, הגדלת אחוז הסטודנטים הנשארים להתגורר בעיר עם תום לימודיהם, והגדלת חלקה היחסי של ירושלים בהכשרת סטודנטים לתארים מתקדמים (תואר שני ושלישי) בארץ. נוסף על כך, בדוח הביניים של מכון ירושלים לסיכום תכנית מרום לשנים 2015-2012 נכתב בנוגע לתחום האקדמיה: "רוב הנתונים פותחו במסגרת התכנית ולא היו קיימים לפני תחילתה ומסיבה זו לא ניתן להשוות את הנתונים לאחור ברוב התבחינים".
2. אחד היעדים שנקבע בתכנית מרום בתחום האקדמיה הוא גידול במספר הסטודנטים בעיר עד ל-60,000 סטודנטים בשנת 2020. הרל"י מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי בשנת 2015 הציגה אסטרטגיה מעודכנת בתחום האקדמיה למשרד ירושלים, ובה יעדים. על פי מסמכי הרל"י, היא קבעה כיעדים את הגדלת מספר הסטודנטים בירושלים מ-40,000 ל-60,000 עד לשנת 2025, וכן קבעה יעד בדבר גידול במספר הסטודנטים הזרים מ-2,000 ל-6,000, בתוך חמש שנים. עוד השיבה הרל"י כי ועדת ההיגוי של תכנית מרום אישרה את השינוי ביעדים. הרל"י הבהירה שהיא פועלת, כגורם מבצע את תכנית מרום ואת תכנית היובל, על פי יעדים אלה.

למרות כל זאת, מפרוטוקולים של ועדת ההיגוי לשנים 2015 ו-2016 עולה שהיא לא אישרה שינוי ביעדים כאמור. על פי תשובתו של משרד ירושלים למשרד מבקר המדינה, בלתי אפשרי לעמוד ביעד של 60,000 סטודנטים בירושלים. בהתאם לזאת הנחה את הרל"י כיצד לפעול, ומשום כך לא הביא את הצעת הרל"י ליעד זה לאישור ועדת ההיגוי. בפועל, על פי נתוני משרד ירושלים, היו בתכנית היובל ארבעה יעדים בתחום האקדמיה; אחד מהם נגע לגידול במספר הסטודנטים, ולא נקבע מדד להשגתו.

קיימת אפוא אי-בהירות בדבר יעד מרכזי בתכנית היובל לגידול מספר הסטודנטים בירושלים: היעד על פי משרד ירושלים העומד בראש ועדת ההיגוי לתכנית היובל שונה מהיעד שעל פיו פועל הגורם המבצע את תכנית היובל - הרל"י.

הממשלה הקצתה לביצוע תכנית מרום בתחום האקדמיה כ-30 מיליון ש"ח ולביצועו בתכנית היובל - 75 מיליון ש"ח. במצב הקיים לא ניתן להעריך את מידת האפקטיביות של ההשקעה בתחום זה, שכן על פי מכון ירושלים לא הוגדרו מראש יעדים באופן המאפשר לבחון את מידת השגתם וכן קיים מחסור בנתונים לצורך השוואה בין השנים. ליקוי זה בתכנית מרום לא בא על תיקונו בתכנית היובל, שכן קיימת אי-בהירות בדבר יעד מרכזי בתחום האקדמיה – גידול במספר הסטודנטים בירושלים - והדבר עלול לפגוע ביכולת לבחון גם את מידת האפקטיביות של המשאבים שהממשלה הקצתה לתחום זה.



הממשלה הקצתה לביצוע תכנית מרום בתחום האקדמיה כ-30 מיליון ש"ח ולביצוע תכנית היובל בתחום האקדמיה - 75 מיליון ש"ח. לא ניתן להעריך את מידת האפקטיביות של ההשקעה בתחום זה. לא הוגדרו מראש יעדים באופן המאפשר לבחון את מידת השגתם, וכן קיים מחסור בנתונים לצורך השוואה בין השנים



על ועדת ההיגוי של תכנית היובל להבהיר מהם היעדים בתחום האקדמיה ומהם המדדים לעמידה ביעדים האלה, באופן שיאפשר למדוד את מידת האפקטיביות של השקעת התקציב שהושקע בתחום זה. את התכנית יש לבצע בהתאם ליעדים שקבעה ועדת ההיגוי.

תרומתן של תכניות החומש   
להכנסות עיריית ירושלים

במהלך הביקורת התברר כי בין הגורמים שהיו שותפים לגיבוש תכנית היובל יש מחלוקת בשאלה אם הגדלת הכנסותיה של עיריית ירושלים נמנית עם מטרות התכנית או שאמורה לשמש כקו שמנחה את יישומה. יצוין כי בין המטרות והיעדים שאושרו לתכניות החומש, לא הייתה מטרה או יעד בדבר הגדלות הכנסותיה של העירייה (בהקשר להכנסות העירייה, ראו לעיל הפרק על מימון פעילויות שוטפות של עיריית ירושלים).

עמדת השר לירושלים, כפי שעולה ממסמכי משרד ירושלים, באמצע שנת 2017, היא כי מטרת התכנית להוות גם מנוף לתוספת ההכנסות שעיריית ירושלים זקוקה להן - 150-100 מיליון ש"ח בשנה. עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר גורסת כי תכניות החומש לפיתוח כלכלי בירושלים צריכות להביא גם להגדלת הכנסות העירייה (למשל באמצעות הגדלת תשלומי הארנונה של בעלי עסקים), ולחזק את איתנותה הכלכלית. האגף ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יש לקבוע את הגדלת ההכנסות העצמיות של העירייה כאחת ממטרות תכנית היובל.

לעומת זאת, עמדת עיריית ירושלים כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתה למשרד מבקר המדינה היא כי הקו המנחה בתכניות הפיתוח היה כיצד לחולל צמיחה כלכלית, ולא כיצד להגדיל את הכנסות העירייה, וגידול ההכנסות העירוניות הוא לכל היותר תוצר לוואי של הצמיחה. העירייה הוסיפה כי תכנית חומש לפיתוח כלכלי, מעולה ככל שתהיה, לא יכולה להגדיל את הארנונה ב-150 מיליון ש"ח בשנה.

משרד ירושלים השיב כי הוא אינו רואה לנכון להציב כמטרת-על של התכנית את הגדלת הכנסות העירייה, משום שפרויקטים רבים הם בעלי ערך כלכלי ישיר לעיר אך משפיעים על הכנסות העירייה רק בעקיפין, ויחד עם זאת הוא רואה לנכון להעדיף פרויקטים המגדילים את הכנסות העירייה מפעילות עסקית וגם תורמים תרומה כלכלית לעיר.

ההכרעה אם הגדלת הכנסות העירייה נמנית על מטרות תכנית היובל היא מהותית שכן יש בה כדי להבהיר מהם ההישגים שמבקשת הממשלה להשיג והאם מרכיבי התכנית והמשימות שנקבעו בה אכן עשויים להוביל לתוצאות הנדרשות. על משרד ירושלים ועל אגף התקציבים במשרד האוצר לגבש החלטה עקרונית בנושא זה. אם תיוותר מחלוקת, יש להביאה לפני ועדת ההיגוי של התכנית לצורך דיון והחלטה. אם ייקבע שהגדלת הכנסות העירייה היא אכן אחת ממטרות תכנית היובל - יש לוודא שנכללו בה פעולות שמיועדות להביא להגדלת הכנסות העירייה, ולקבוע מדדים להשגת היעדים.



בין הגורמים שהיו שותפים לגיבוש תכנית היובל יש מחלוקת בשאלה אם הגדלת הכנסותיה של עיריית ירושלים נמנית עם מטרות התכנית. ההכרעה במחלוקת היא מהותית שכן יש בה כדי להבהיר מהם ההישגים שמבקשת הממשלה להשיג, והאם מרכיבי התכנית והמשימות שנקבעו בה אכן עשויים להוביל לתוצאות הנדרשות



✯

תכניות החומש לפיתוח כלכלי בירושלים עתירות משאבים ומקיפות תחומי עשייה מגוונים. בתכנון התכניות, בביצוען ובבקרה על תוצאותיהן מעורבים גורמים ממשלתיים רבים, ובראשם משרד ירושלים ומשרד רה"ם, וכן הרל"י, בהובלה של ועדת ההיגוי.

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בתכנון תכנית היובל, ועיקרם: החלטת הממשלה בדבר אישור תכנית היובל התקבלה מבלי שהונחה תשתית מספקת של מידע בדבר האפקטיביות של תכנית חומש קודמת שהממשלה הקצתה לה מאות מיליוני ש"ח; היעדר תיעוד לעבודת מטה מעמיקה מעלה חשש כי תחומי התכנית נבחרו כיוון שנצבר ניסיון בביצועם בתכניות חומש קודמות ולא עקב שקילת תרומתם לכלכלת העיר מול תחומים חלופיים.

פיתוח תחום התיירות בירושלים



תחום התיירות הוא הבולט מבין התחומים בתכניות החומש לפיתוח כלכלי בירושלים גם בהיקף המשאבים שהקצתה לו הממשלה בשנים 2017-2005, המסתכם במיליארד ומאתיים מיליון ש"ח, מהם   
כ-400 מיליון ש"ח בשלוש תכניות החומש לפיתוח כלכלי וכ-800 מיליון ש"ח שנועדו לפיתוח המרחב הציבורי-תיירותי בתכניות אגן העיר העתיקה ובתכניות הכותל המערבי



תחום התיירות הוא הבולט מבין התחומים בתכניות החומש לפיתוח כלכלי בירושלים גם בהיקף המשאבים שהקצתה לו הממשלה בתכניות הרב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים בשנים 2017-2005, המסתכם במיליארד ומאתיים מיליון ש"ח, מהם כ-400 מיליון ש"ח בשלוש תכניות החומש לפיתוח כלכלי וכ-800 מיליון ש"ח שנועדו לפיתוח המרחב הציבורי-תיירותי בתכניות אגן העיר העתיקה ובתכניות הכותל המערבי.

התכנית האסטרטגית לתיירות בירושלים

במאי 2012 החליטה הממשלה[[27]](#footnote-28) לגבש תכנית אסטרטגית רב-תחומית לתיירות בירושלים, מתוך הבנה כי תחום התיירות הוא מנוע צמיחה כלכלי משמעותי במדינת ישראל בכלל ובירושלים בפרט, כי העיר ירושלים היא משאב תיירותי מרכזי במדינה וכי קיים צורך בראייה אסטרטגית כוללת לקידום תחום התיירות בעיר. קביעה זו נשענה גם על נתוניו של משרד ירושלים, לפיהם ירושלים היא המוקד התיירותי המרכזי במדינה ומבקרים בה כ-80% מהתיירים שמגיעים לארץ.

בהחלטה ובתיקון להחלטה שנעשה מאוחר יותר נקבע כי יוקם צוות היגוי שבראשו מנכ"ל המשרד לירושלים והתפוצות ומנכ"ל משרד התיירות, ובין חבריה היו מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה, ראש עיריית ירושלים ומנכ"ל הרל"י, והטילה על צוות זה לגבש בתוך שנתיים, כלומר עד לחודש מאי 2014, תכנית אסטרטגית לתיירות בירושלים. עם הקמתו של המשרד לירושלים והתפוצות במאי 2013 הועברה התכנית לאחריותו של המשרד יחד עם משרד התיירות. כמו כן הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד רה"ם (ומשנת 2013 על מנכ"ל המשרד לירושלים והתפוצות) לדווח אחת לחצי שנה לוועדת השרים לענייני ירושלים על התקדמות גיבוש התכנית, כדי שהוועדה תאשר את עקרונות התכנית האסטרטגית בד בבד עם תהליך השלמתה. מנתוני משרד ירושלים עולה כי עלות הכנתה של התכנית האסטרטגית הסתכמה בשני מיליון ש"ח.

מטיוטת התכנית האסטרטגית לתיירות בירושלים ממרץ 2015 עולה כי עד לאותה עת טרם נקבעו הדרכים לפיתוח תחום התיירות בירושלים. בטיוטה נכתב כי יש לבצע "מתיחת פנים" בין-לאומית למותג ירושלים כך שיכלול ערכים תרבותיים, ולהפוך את ירושלים למוקד משיכה תרבותי ואמנותי ולמוקד לחוויות פנאי ונופש, נוסף על הערכים הרוחניים; יש לגוון את אפשרויות האכסנה, כמו למשל הוספת חדרי אירוח, דירות ואכסניות; וכן לרענן את אזורי התיירות ולהרחיבם גם לשכונות מזרח ירושלים. בטיוטה נכלל גם תחום התחבורה, ובו בין השאר התייחסות לאמצעי תחבורה ציבורית בהקשר של אתרי תיירות וניתוח מוכנות העיר לקליטת תיירים בהיבט של אספקת שירותי תחבורה וכן להיצע החניה ברחבי העיר. עוד נכתב בטיוטה כי "יש מקום לניהול רחב של תחום התיירות, באופן שימנע כפילויות, יוביל ליעילות תקציבית ויעילות בביצוע".

טיוטת התכנית האסטרטגית כוללת מרכיבים שאינם מצויים בתכנית היובל ובתכניות אגן העיר העתיקה הקיימות, כמו תחום התחבורה. כמו כן על פי טיוטת התכנית האסטרטגית, עולם התיירות הירושלמי מנוהל על ידי מספר גורמים, עם חפיפה בתחומים מסוימים ו"חורים" בתחומים אחרים; לא קיים גוף אחד בעל סמכות ואחריות מלאות, הפורש כנפיו על כלל הפעילות הציבורית לניהול, תכלול ופיתוח התיירות בירושלים, עובדה ההופכת את הפעילות הענפה והנרחבת סביב ירושלים ופיתוחה לאפקטיבית פחות מכפי שניתן היה להשיג בהינתן איחוד המשאבים התקציביים והארגוניים המושקעים כיום בתחום התיירות.

נמצא כי במשך כמעט שלוש שנים, בתחילת 2018 טרם הובאה התכנית האסטרטגית לתיירות לאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה והיא לא הושלמה לכדי מסמך רשמי. בינתיים, בשנת 2016, אישרה הממשלה הקצאת מאות מיליוני ש"ח לפיתוח התיירות בירושלים במסגרת תכנית היובל ובמסגרת התכנית לפיתוח מתחם הכותל המערבי, שאושרה ביולי 2017[[28]](#footnote-29).

מנכ"ל משרד התפוצות, אשר שימש כמנכ"ל משרד ירושלים והתפוצות עד מאי 2015, השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי בזמן גיבוש התכנית האסטרטגית התגלעו קשיים פוליטיים, וגורמים המתנגדים לתכנית מנעו מנציגי משרדו לעדכן בזאת את הממשלה ולדון בכך; משרד ירושלים והתפוצות גיבש תכנית מפורטת ונערך להגשת התכנית לממשלה, וכמו כן הכין טיוטה של הצעת החלטה לאישור התכנית, אך הבחירות לכנסת היו בפתח ולא היה טעם להציג לממשלה את התכנית, אשר כללה הקצאת תקציבים משמעותיים, מבלי שיתאפשר לדון בה באופן מהותי.

משרד ירושלים השיב כי הוא אינו רואה לנכון להפעיל שלוש תכניות מקבילות בתחום התיירות בירושלים, דהיינו תכנית אסטרטגית, תכנית לפיתוח כלכלי (תכנית מרום ולאחריה - תכנית היובל) ותכנית לפיתוח אגן העיר העתיקה, וזאת - במציאות של משאבים חסרים. המשרד הוסיף כי אישור התכנית האסטרטגית לתיירות משמעה ויתור על השקעה בתעשייה ובתחומים אחרים, וכי התקציבים שהושקעו בתחום התיירות נשענים במידה רבה על טיוטת התכנית האסטרטגית לתיירות; מתווה התכנית לחיזוק אגן העיר העתיקה, לצד תכנית לפיתוח כלכלי, אשר במסגרתה מקודם תחום התיירות, הוא מתווה המאפשר את יישומה בפועל של התכנית האסטרטגית לתיירות, בפרק זמן ארוך יותר. המשרד הוסיף כי בימים אלה הוא מגבש תכנית המשך לתכנית אגן העיר העתיקה, שגם בה יוטמעו אלמנטים מהתכנית האסטרטגית לתיירות.

הרל"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כיוון שתכנית היובל כוללת את תחום התיירות, והיא פועלת באחריות אותם הגורמים שהיו אמונים על הכנת תכנית אסטרטגית לתיירות והם חברים בוועדת ההיגוי או מנהלים אותה, התכנית האסטרטגית במתכונתה כתכנית נפרדת התייתרה.

הממשלה קיבלה אפוא כמה החלטות בדבר פיתוח תחום התיירות בירושלים: גיבוש תכנית אסטרטגית כוללת לצורך קידום תחום התיירות בירושלים; תכנון ותקצוב פעולות לפיתוח תחום זה בעיר; ופיתוח אגן העיר העתיקה והכותל המערבי. משרד ירושלים ומשרד התיירות טרם השלימו את פעולותיהם לגיבוש תכנית אסטרטגית. יתר על כן, הגם שבמסגרת טיוטת התכנית האסטרטגית מרכיבים שאינם נכללים בתכניות אחרות לפיתוח תחום התיירות, משרד ירושלים סבור שאין בתכנית הזו עוד צורך והרל"י סבורה שהיא התייתרה.

על מנכ"ל משרד ירושלים ועל מנכ"ל משרד התיירות לגבש את התכנית האסטרטגית האמורה בהקדם האפשרי, בשיתוף כלל השותפים באחריות לגיבוש התכנית הזו על פי החלטת הממשלה, או לחלופין - על מנכ"לי שני המשרדים להגיש לממשלה מסמך המוסכם על כלל השותפים ובו הטעמים לאי-נחיצותה עוד של תכנית זו, לשם דיון בכך והחלטה אם יש מקום לבטל את משימת גיבוש התכנית. פעולות אלה נדרשות לגיבוש ראייה אסטרטגית כוללת לקידום תחום התיירות בעיר על פי החלטת הממשלה מ-2012, וגם למיקוד נכון של השקעת תקציבי הממשלה בהתאם לאסטרטגיה הממשלתית בתחום התיירות בירושלים.

שיווק התיירות לירושלים

משרד התיירות מופקד בין השאר על קביעת מדיניות השיווק של תעשיית התיירות בישראל. כאמור, ביוני 2016 אישרה הממשלה את תכנית יובל שבמסגרתה היא אישרה תכניות בתחום התיירות, ובכללן תכניות להגברת שיווקה של ירושלים שהוקצו להן 23 מיליון ש"ח. כמו כן קבעה הממשלה בהחלטה זו כי תכניות להגברת שיווקה של העיר ירושלים יגובשו על ידי צוות שיורכב ממנכ"ל משרד ירושלים, ממנכ"ל משרד התיירות וממנכ"ל הרל"י וכי החלטות הצוות יתקבלו פה אחד.

באוגוסט 2017 כתב מנכ"ל משרד התיירות למנכ"ל משרד ירושלים על התכניות להגברת שיווקה של ירושלים, כחלק מתכנית היובל: "משרד התיירות פועל לשיווקה של ירושלים ברחבי העולם כיעד תיירותי... משרד התיירות בוחן באופן שיטתי את פעולות השיווק המבוצעות ואת מידת האפקטיביות שלהן... תוך כדי ניהול משא ומתן עם חברות נוספות על הסכמי שיווק ושת"פ... התברר לנו כי הרשות לפיתוח ירושלים חותמת במקביל על הסכמי שיווק פרסומיים עם הסוכנים הללו ללא תיאום עם המשרד או לפחות עדכון מינימלי... נוצר נזק כפול: מכיוון שחלק מהסוכנים ראו שמדינת ישראל מוכנה להשקיע כסף ללא תמורה אמתית, וללא עבודה מאומצת של מכירת חבילות לישראל - הרי שהמשא ומתן של משרד התיירות עמם הופסק בחלק מהמקרים, ועלתה מהם דרישה 'לחזור אחורה' לשיטת ההסכמים הישנים. כלומר, אין מדובר רק על שימוש לא אפקטיבי בכסף אלא גם נזק אמתי נוסף ומוחשי למאמצי שיווק ישראל בכלל וירושלים בפרט... מאחר שמשרד התיירות הינו הגורם הממשלתי האמון על שיווק ופרסום מדינת ישראל בחו"ל ראוי ונכון כי כל פעילות ממשלתית אחרת בנושא תתואם מולו ותעשה בשיתוף פעולה".

סוגיית שיווק העיר ירושלים כיעד תיירותי שבה ועלתה גם כעבור ארבעה חודשים: בדצמבר 2017 בדיון בוועדת ההיגוי של תכנית היובל חזר מנכ"ל משרד התיירות על טענותיו ואמר כי "התיאום חשוב על מנת למנוע בזבוז ועבודה כפולה במסגרת תקציב מוגבל. פעילות תחום התיירות בהרל"י צריכה להתמקד בתחומי התשתיות והכנסים ומשרד התיירות ידאג להבאת תיירים לירושלים במסגרת תקציבי השיווק הגדולים של המשרד".

מהאמור לעיל עולה כי המנגנון להבטחת שיתוף הפעולה בין משרד התיירות לבין משרד ירושלים והרל"י, אשר נקבעה נחיצותו בהחלטת הממשלה מיוני 2016, לא פועל הלכה למעשה; משרד ירושלים (באמצעות הרל"י) ומשרד התיירות פעלו לשיווק ירושלים כל אחד בנפרד, ולפי הדברים שכתב מנכ"ל משרד התיירות, כתוצאה מכך נגרם נזק למאמצי שיווק בתחום התיירות בישראל בכלל ובירושלים בפרט.



משרד ירושלים (באמצעות הרל"י) ומשרד התיירות פעלו לשיווקה של ירושלים כל אחד בנפרד, ולפי דברים שכתב מנכ"ל משרד התיירות, כתוצאה מכך נגרם נזק למאמצי השיווק בתחום התיירות בישראל בכלל ובירושלים בפרט



משרד ירושלים השיב למשרד מבקר המדינה כי לעמדתו, יש להשקיע משאבים רבים וניכרים בשיווק העיר ירושלים, וכי מנכ"ל משרד התיירות הוא חבר בוועדת ההיגוי, אשר אישרה את תכנית העבודה בתחום התיירות. עוד השיב משרד ירושלים כי הוא שואף ליישם את תכנית היובל בתיאום מלא ובשיתוף פעולה עם המשרדים השותפים ויפעל בשיתוף משרד התיירות על מנת לתאם עמדות ופעולות כדי להביא לשגשוג של ירושלים בתחום התיירות.

הרל"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בינה ובין משרד התיירות קיים שיתוף פעולה וכי משרד התיירות הוא שותף לתכניות העבודה שלה, במסגרת חברותו בוועדת ההיגוי של תכניות מרום ויובל. הרל"י הוסיפה כי לשיטתה, שיווק העיר בידי משרד התיירות אינו מחליף את שיווקה בידי העיר.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי הוא אמון על שיווקה של המדינה ברמה התיירותית וכי הוא תומך בהפרדת הפעולות לקידום התיירות לירושלים, כאשר משרד התיירות יוביל את תחום השיווק ועל הרל"י לפעול לפיתוח תשתיות, פיתוח חווית התייר ועידוד עריכת כנסים בעיר. משרד התיירות הוסיף כי פעל לקבוע פגישות תיאום עם הרל"י והוא מקווה שהן יתקיימו בעתיד.

לנוכח אי-ההסכמות בין משרד ירושלים לבין משרד התיירות בדבר הפעולות הנחוצות לשיווק ירושלים כיעד תחרותי, על ועדת ההיגוי של תכנית היובל לבחון את נחיצות הפעולות האלה במסגרת התכנית, ואם יתברר שאכן מדובר בנזק לפעולות שנקט משרד התיירות, לשקול להסיט את המשאבים שהוקצו לשם כך למטרות אחרות. עוד על ועדת ההיגוי לוודא שככלל, אין כפילות בין פעולות משרד התיירות לבין הפעולות הנעשות במסגרת יישום תכנית היובל.

תקצוב פרויקטים תיירותיים בירושלים

בחוק יסוד ירושלים נקבע כי "לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים".

משרד התיירות מופקד כאמור על קביעת מדיניות התכנון, הפיתוח והשיווק של תעשיית התיירות בישראל, והוא מקצה כספים לפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות ברחבי הארץ. לפי מדיניות משרד התיירות בשנים האחרונות, לפחות 70% מהתקציב לפיתוח תשתיות תיירות מיועד ל"ערי הליבה" התיירותיות, בהן ירושלים, עכו, טבריה**,** אילת ומצפה רמון. חוזר מנכ"ל משרד התיירות שמתפרסם מדי שנה בנושא "פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות" (להלן - נוהל צת"פ)[[29]](#footnote-30) קובע כללים להקצאת כספים לפיתוח תשתיות כאלה, ולהגשת בקשות להקצאת כספים. רשויות מקומיות וגופים ציבוריים שבפעילותם זיקה מהותית לענף התיירות רשאים להגיש בקשות כאלה לצורך הקצאת כספים לביצוע פרויקטים תיירותיים או פרויקטים תומכי תיירות. לדוגמה, פרויקט לפיתוח אתר תיירותי, לתחזוקתו או לשימורו.

בנוהל צת"פ מצוין כי שיעור ההשתתפות המרבי של משרד התיירות בפרויקטים לפיתוח תשתיות התיירות, וכן שיעור ההשתתפות המינימלי הנדרש מהרשות למימונו - אינם אחידים, ונקבעים בעיקר בהתאם לחוסנה הכלכלי של הרשות; הרשות המקומית אחראית למימון יתרת הסכום הנדרשת מעבר להשתתפות המשרד, מתקציב הרשות או ממקורות אחרים; בכל מקרה, שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית במימון הפרויקט לא יפחת מהשיעור המינימלי שנקבע בנוהל זה. כדי לקבוע מהו חוסנה הכלכלי של הרשות, מתבסס משרד התיירות על "אינדקס פיננסי"[[30]](#footnote-31): האינדקס של כל ערי הליבה, למעט אילת, הוא בין 5.99-4 והן זכאיות למימון מרבי של משרד התיירות בשיעור של 70% מעלות הפרויקט, ושיעור ההשתתפות המינימלי שלהן יהיה 10%[[31]](#footnote-32). במקרים שבהם היקף הפרויקטים המאושרים לרשות בשנה עולה על 10 מיליון ש"ח יוכל המשרד להעניק השתתפות של עד 20% מעבר לשיעור ההשתתפות המירבי של המשרד, דהיינו 90% מעלות הפרויקט. עוד נקבע בנוהל צת"פ: "השתתפות המשרד במקרה של שותפים נוספים: בפרויקט הנוגע לליבת פעילותם של משרדי ממשלה או גורמים ממשלתיים אחרים... או במקרים בהם ישנם שותפים נוספים ו/או תקציבים ייעודיים למימון הפרויקט, ייקבע שיעור השתתפות המשרד במימון הפרויקט תוך התייחסות לקיום שותפות המימון מהגורם הרלוונטי".

נמצא כי בשנים 2014 עד 2016 השתתף משרד התיירות במימון 103 פרויקטים[[32]](#footnote-33) שבוצעו בערי ליבה, 29 מהם בירושלים. שיעור ההשתתפות של המשרד במימון 76% (22) הפרויקטים שאושרו בירושלים היה 50% או פחות מכך, כלומר קטן מהשיעור המזערי שנקבע בנוהל (70%). זאת בשעה ששיעור ההשתתפות של המשרד במימון 93% (69) הפרויקטים שאושרו בערי ליבה אחרות, היה 80% או יותר מכך, כלומר גבוה מהשיעור המזערי שנקבע בנוהל.

סמנכ"ל בכיר לפיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי המשרד מתקצב פרויקטים של עיריית ירושלים בשיעורים נמוכים יחסית, משום שירושלים מקבלת בפועל תקציבים נוספים לפרויקטים תשתיתיים בתחום התיירות, לרבות באמצעות תכניות החומש לפיתוח כלכלי.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה כי משרד התיירות פועל לפיתוח תשתיות בעיר ירושלים ואין זה משנה עבורו מי הגוף המתוקצב, קרי עיריית ירושלים, משרד ירושלים או הרל"י; ניתוח תקציבי המשרד לצת"פ מלמד שהתקציב נטו לעיריית ירושלים הוא מהגבוהים ביותר ביחס לערי הליבה האחרות בכל אחת מהשנים, וכמו כן נוהל צת"פ מאפשר משנת 2016 להגיש עשר בקשות בשנה בירושלים, ואילו ערי הליבה האחרות רשאיות להגיש עד שמונה בקשות. המשרד הוסיף כי ההחלטה להעמיד את שיעור ההשתתפות של המשרד במרבית הפרויקטים בירושלים על 50% תואמת את כללי נוהל הצת"פ, כאמור.

ממשלת ישראל מקצה לירושלים תקציבים מיוחדים במסגרת תכניות החומש מתוקף חוק יסוד ירושלים. תקציבים אלה נועדו להמריץ מנועי צמיחה כלכליים לפיתוח העיר באמצעות חיזוק התחומים שלפי הנחת העבודה לירושלים יתרון יחסי בהם, ואחד מתחומים אלה הוא תחום התיירות. פועל יוצא של מימון פרויקטים כאלה באמצעות תקציבי תכניות חומש לפיתוח כלכלי, על פי כללים שקבע משרד התיירות למימון פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, הוא הפחתת שיעור השתתפות משרד התיירות במימונם. לנוכח ממצאי הביקורת, ספק אם תוצאת תמיכה ממשלתית זו בירושלים - צמצום הקצאת הכספים לעיר על ידי גוף אחד בשל הגדלת התמיכה מצד גוף שני - מתיישבת עם הוראות חוק יסוד ירושלים ועם התכלית העומדת בבסיס תכניות החומש (כמפורט להלן).



משרד התיירות מתקצב פרויקטים תשתיתיים בתחום התיירות בירושלים בשיעורים נמוכים יחסית, משום שירושלים מקבלת תקציבים ממקורות אחרים לפרויקטים אלה, לרבות באמצעות תכניות החומש לפיתוח כלכלי. ספק אם הדבר מתיישב עם הוראות חוק יסוד ירושלים ועם התכלית העומדת בבסיס תכניות החומש

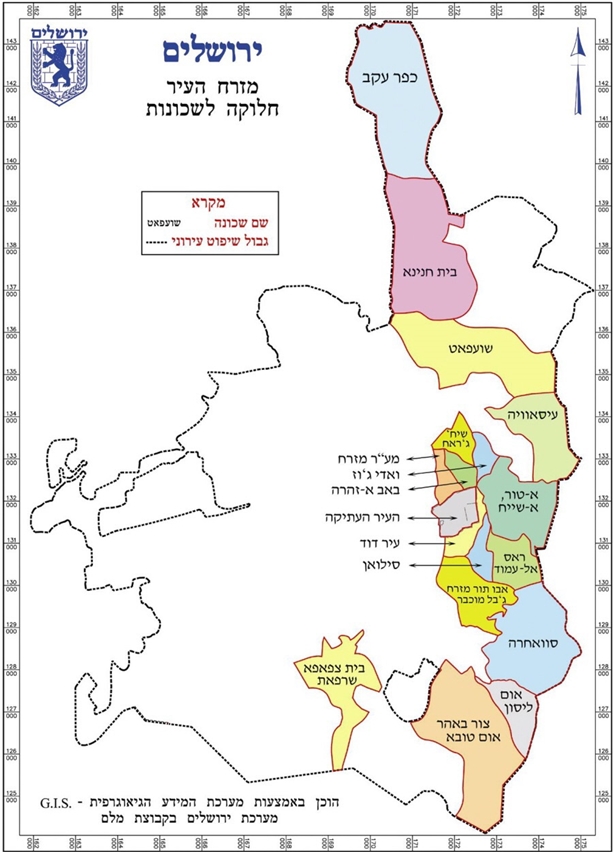


לנוכח ממצאי הביקורת, על משרד ירושלים ועל משרד התיירות לבחון את תוצאת התמיכה הממשלתית בפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות משני מקורות - מתקציב משרד התיירות ומהתקציב לתכניות ייעודיות לפיתוח כלכלי בירושלים, לרבות תכנית היובל, ולשקול לרכז את התמיכה הממשלתית בפיתוח תשתיות אלה בידי גורם ממשלתי אחד. על משרדים אלה לוודא שתוצאת הבחינה וההחלטות בנושא זה יהלמו את הוראות חוק יסוד ירושלים בדבר הקצאת משאבים מיוחדים לירושלים לפיתוחה ולשגשוגה.

התכנית לצמצום הפערים

כ-98% מתושביה הערבים של ירושלים (כ-310,000 איש), מתגוררים בשכונות הנמצאות באזור המכונה מזרח העיר. בתרשים 3 להלן מפת שכונות מזרח ירושלים.

תרשים 3: **מפת שכונות מזרח ירושלים**



1. הרוב המכריע של תושבי השכונות הערביות במזרח ירושלים הם תושבי קבע שאינם בעלי אזרחות ישראלית. תושבי הקבע מחזיקים בתעודת זהות כחולה וזכאים לשירותים ממלכתיים כגון שירותי בריאות ושירותי רווחה, הם בעלי זכות בחירה לרשות המקומית ואינם בעלי זכות הצבעה בבחירות לכנסת.

על מצבם של תושבי מזרח העיר בהיבט הכלכלי-חברתי אפשר ללמוד מהנתונים הבאים של משרד ירושלים: 76% מהתושבים מתחת לקו העוני, רובם המכריע (כ-85%) הם ילדים; 37% ממשקי הבית מטופלים בלשכות לשירותי הרווחה; ההכנסה הממוצעת לנפש לחודש נמוכה מאוד - 40% מההכנסה לנפש של תושבי מערב העיר (1,956 ש"ח לעומת 4,856 ש"ח); התשתיות הפיזיות והחברתיות בכל השכונות רעועות ביותר. כמו כן קיים בשכונות אלו מחסור רב בכיתות לימוד[[33]](#footnote-34) ובמבני ציבור.

1. החלטות הממשלה שהתקבלו מאז שנת 2007 בדבר הקצאת תקציבים ממשלתיים לפיתוח כלכלי-חברתי ביישובי מיעוטים לא חלו על תושבי מזרח ירושלים. ביוני 2014 אישרה הממשלה את התכנית לצמצום הפערים, וקבעה שהיא תיושם בשנים 2018-2014[[34]](#footnote-35). זו התכנית הממשלתית הראשונה שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים ובמסגרתה הוקצו 290 מיליון ש"ח: 90 מיליון ש"ח מהם הוקצו לתגבור מערך האכיפה והשיטור באזור מזרח ירושלים, והשאר - 200 מיליון ש"ח הוקצו לפיתוח כלכלי-חברתי. מרביתו של התקציב הזה הוא מהתקציב הקיים של משרדי הממשלה האלה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך ומשרד הכלכלה, וכן של עיריית ירושלים.



החלטות הממשלה שהתקבלו מאז שנת 2007 בדבר הקצאת תקציבים ממשלתיים לפיתוח כלכלי-חברתי של יישובי מיעוטים לא חלו על תושבי מזרח ירושלים. ביוני 2014 אישרה הממשלה את התכנית לצמצום הפערים לשנים 2018-2014, שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים ובמסגרתה הוקצו 200 מיליון ש"ח לפיתוח כלכלי-חברתי



בתרשים 4 להלן מוצגים מרכיבי הפיתוח הכלכלי-חברתי בתכנית לצמצום הפערים והתקציבים שהוקצו להם, על פי החלטת הממשלה.

תרשים 4: **מרכיבי הפיתוח הכלכלי-חברתי בתכנית לצמצום הפערים ותקציביהם**



1. מטרת התכנית לצמצום הפערים הייתה צמצום מקרי האלימות בשכונות מזרח העיר באמצעות שינוי ניכר באיכות החיים של תושביהן. משום כך החליטה ועדת ההיגוי של התכנית, בראשות משותפת של מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל משרד ירושלים, להתמקד בחמש שכונות שהן בולטות מבחינת גודלן ומבחינת האלימות הרבה שבהן, ושהתשתיות הפיזיות שבהן גרועות.
2. החלטת הממשלה לאישור התכנית לצמצום הפערים התקבלה ביוני 2014 בהתאם להמלצות צוות בין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה דאז. צוות זה מוּנה בידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) ועם חבריו נמנו מנכ"ל משרד רה"ם דאז ומנכ"ל משרד ירושלים והתפוצות דאז, וכן נציגים של המטה לביטחון לאומי במשרד רה"ם, שירות הביטחון הכללי ומשטרת ישראל.

בהחלטת הממשלה נכתב כי בשנים האחרונות חלה החמרה בהיבט הביטחון האישי במזרח ירושלים, והיא גורמת לפגיעה ביכולת המדינה לקיים משילות אפקטיבית בשטח הנמצא תחת ריבונותה; להרחקת מבקרים ישראלים ותיירים מאתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית ואישית; ולשגרת חיים בלתי נסבלת של התושבים. עוד נכתב כי "על מנת להתמודד עם קשיים אלו, ולהביא לשינוי במגמה האמורה, נדרש טיפול מצד גורמי המדינה השונים, המערב הגברה של מאמצי האכיפה הפלילית, בצד השקעה בתחומים החברתיים והכלכליים במזרח העיר... לשם השגת תוצאות אפקטיביות בנוגע למצב הביטחוני במזרח ירושלים, נדרש מענה משולב. דהיינו, בצד יכולת האכיפה, יש לפעול להעצמת אוכלוסיית מזרח ירושלים, ולגיוון בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה, ולפיתוח תשתיות ציבוריות לרווחת התושבים. זאת, מתוך הבנה כי קיים קשר הדוק בין היקף ורמת האלימות של תושבי מזרח ירושלים לבין איכות החיים בשכונות מזרח העיר ואפשרויות השילוב של התושבים בחיים האזרחיים במדינה".



בשלוש שנות יישומה הראשונות של התכנית לצמצום הפערים השפעתה הכוללת על חמש שכונות מזרח העיר שנכללו בה הייתה זניחה. במהלך שלוש מבין חמש שנות התכנית לא נוצלו כלל הכספים שהוקצו לתשתיות פיזיות בחמש השכונות. בתקציב שיועד למימון התכנית לא היה די כדי להביא לשיפור של ממש אף לא באחד מהתחומים שנכללו בה: החינוך, התעסוקה, הרווחה ותרבות הפנאי



הישגי התכנית לצמצום הפערים עד לסוף שנת 2016

על פי החלטת הממשלה מיוני 2014, תקופת יישום התכנית לצמצום הפערים היא בשנים 2018-2014.

1. בהחלטת הממשלה האמורה הוחלט כי ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל המשרד לירושלים תקבע מטרות ויעדים של התכנית לצמצום הפערים ותאשר את תכניות העבודה המפורטות.
2. על פי ועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים, בשלוש שנות יישומה הראשונות של התכנית לצמצום הפערים השפעתה הכוללת על חמש שכונות מזרח העיר שנכללו בה הייתה זניחה, והמיקוד שלה לא היה מספיק אפקטיבי: התכנית השפיעה רק על חלק קטן מהתושבים בחמש השכונות שנכללו בתכנית - אלפים בודדים מבין 48,000 תושבים בגילי 35-10 בחמש השכונות. כמו כן על פי התיעוד[[35]](#footnote-36), במהלך שלוש מבין חמש שנות התכנית (2016-2014) לא נוצלו כלל הכספים שהוקצו לתשתיות פיזיות בחמש השכונות, על אף חשיבות השיפור בתשתיות כאמור.

משרד ירושלים השיב כי הוא משקיע מתקציבו בפעולות לפיתוח הזדמנויות כלכליות חברתיות במזרח ירושלים, ובכלל זה בפיתוח עסקים קטנים ובינוניים, ביצירת קהילת יזמות טכנולוגית ובסיוע בהקמת מתחמי מסחר תיירותיים. ממידע שהעביר המשרד במהלך הביקורת עולה כי בשנת 2017 עמד תקציב המשרד לפעולות במזרח ירושלים על כ-20 מיליון ש"ח. כמו כן השיב משרד ירושלים כי עוד בתחילת יישום התכנית לצמצום הפערים היה ידוע לו כי המשאבים שהוקצו ייטיבו עם אלפים בודדים מבין תושבי מזרח ירושלים, והוא התריע על כך.

על פי דברי ההסבר להחלטת הממשלה ממאי 2017[[36]](#footnote-37), בתקציב שיועד למימון התכנית לצמצום הפערים - 200 מיליון ש"ח - לא היה די כדי להביא לשיפור של ממש אף לא באחד מהתחומים שנכללו בה: החינוך, התעסוקה, הרווחה ותרבות הפנאי.

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים מסרה בתשובתה כי התקציב שהוקצה לתכנית זו נמוך מאוד ביחס לגודל האוכלוסייה ולמורכבותה בכל המישורים, ועם זאת יש התקדמות בנושאים שעסקו בהם במסגרת התכנית: השכלה גבוהה, תעסוקה, חינוך ורווחה. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי הסכום שהוקצה לתכנית זו "בטל בשישים" לעומת היקף הצרכים, וכי נדרש תקציב גדול כחלק מהתקציבים הייעודיים למגזר זה כדי לצמצם את הפערים במזרח העיר.

ניהול התכנית

בהחלטת הממשלה מיוני 2014 נקבע כאמור כי מנכ"ל משרד רה"ם ומנכ"ל משרד ירושלים יעמדו בראש ועדת ההיגוי לתכנית לצמצום הפערים, וכי האחריות ליישום התכנית מוטלת על משרד ירושלים ועל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד רה"ם. ביוני 2015 עברה הרשות הזו למשרד לשוויון חברתי[[37]](#footnote-38).

1. הביקורת העלתה כי עם העברת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ממשרד רה"ם למשרד לשוויון חברתי, לא הועברה באופן רשמי האחריות ליישום התכנית למשרד לשוויון חברתי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי עם העברת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים למשרד לשוויון חברתי היה נדרש להבהיר האם האחריות ליישום התכנית בשיתוף משרד ירושלים נותרת במשרד רה"ם, או האם האחריות נמסרת למשרד לשוויון חברתי.

בנושא זה יצוין כי המשרד לשוויון חברתי השיב למשרד מבקר המדינה שאף כי בוצעו תיקונים בהחלטות הממשלה השונות לשם העברת שטחי פעולה וסמכויות למשרד לשוויון חברתי, החלטת הממשלה בדבר התכנית לצמצום הפערים לא נכללה במסגרת החלטות אלה; המשרד לירושלים נותר אפוא המבצע העיקרי ליישום התכנית, נציגי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים נותרו מעורבים בהיבטים המקצועיים והם תורמים ממומחיותם בתחום, ומנהל הרשות ממשיך לשמש כממלא מקום יו"ר הוועדה - מנכ"ל משרד רה"ם.

1. אף אחד מהגורמים שבראש ועדת ההיגוי או האחראים ליישום התכנית לא החזיק בכלל תכניות העבודה המפורטות לביצוע התכנית לצמצום הפערים. בפועל, הגופים שמתקציבם מומן היישום, לרבות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הכלכלה ועיריית ירושלים גיבשו את התכניות המפורטות ליישום התכנית, כל אחד בתחומו.

משרד ירושלים מסר במהלך הביקורת כי אמנם המשרד מרכז ומתכלל את התכנית לצמצום הפערים, אולם לא מסורה לו הסמכות להורות לשאר משרדי הממשלה ולעיריית ירושלים להעביר אליו תכניות מפורטות שעשו כל אחד מהם בתחום פעילותו; לעתים המשרדים האחרים מגבשים את תכניות העבודה המפורטות שלהם מבלי למסרן למשרד ירושלים, אף על פי שהוא מבקש לקבלן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד ירושלים כי מנגנון הניהול של התכנית לקוי ואינו מאפשר לוועדת ההיגוי לנהל את פרטי תכנית העבודה של כל אחד מהמשרדים. עם זאת המשרד הוסיף כי הוא הכוח הממשלתי המניע בכל האמור בצמצום הפערים במזרח ירושלים, וכי עצם העובדה שאין בידיו תכניות עבודה מפורטות אין משמעה שהוא אינו מתכלל את התכנית; המשרד מנהל ישיבות בנושא, פועל להשגת תקציבים ומנהל תהליכים להסרת חסמים.

ארבע שנים אחרי שהממשלה אישרה את התכנית לצמצום הפערים ושנה לפני סיום יישומה המתוכנן של התכנית, קיימים קשיים בניהול התכנית: יש אי-בהירות בדבר הגורמים הממשלתיים האחראים ליישומה, על רקע מעבר יחידה ממשרד רה"ם למשרד לשוויון חברתי, ומנגנון הניהול שקבעה הממשלה בעייתי כאמור ואינו מאפשר לוועדת ההיגוי לנהל את פרטי תכנית העבודה.

על מנכ"ל משרד רה"ם ועל מנכ"ל משרד ירושלים, העומדים בראש ועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים, לגבש הצעה שיובהר בה מי הם האחראים ליישום התכנית, וכן יפורטו בה דרכי פעולה בין משרדיות שיאפשרו לשפר את ניהול התכנית. את ההצעה יש להביא לפני השרים העומדים בראש משרדים אלה - ראש הממשלה והשר לירושלים, לשם הבאתה לדיון בממשלה כדי לאשרה.

קביעת יעדים

הממשלה הטילה בהחלטתה על ועדת ההיגוי לתכנית לצמצום הפערים לקבוע מטרות ויעדים לכל אחד ממרכיבי התכנית, לאשר תכניות עבודה מפורטות ולעקוב אחר ביצועה של התכנית בשנים 2018-2014. משרדי הממשלה השותפים לתכנית - משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הכלכלה, ועיריית ירושלים - נדרשו להכין תכניות עבודה לכל אחד מהתחומים המפורטים בהחלטה ולדווח לוועדת ההיגוי של התכנית על תהליך ביצוען.

נמצא כי ועדת ההיגוי לא קבעה יעדים כמותיים בתכנית לצמצום הפערים, כנדרש על פי המדריך לתכנון ממשלתי. בהיעדר יעדים מדידים ובהיעדר היכולת לבחון את העמידה בהם במהלך שנות יישום התכנית, אי אפשר לבחון את התועלת שמביאה התכנית ביחס לתקציב שהושקע.



קיימים קשיים בניהול התכנית לצמצום הפערים: יש אי-בהירות בדבר הגורמים הממשלתיים האחראים ליישומה, ומנגנון הניהול שקבעה הממשלה בעייתי ואינו מאפשר לוועדת ההיגוי לנהל את פרטי תכנית העבודה. ועדת ההיגוי לא קבעה יעדים כמותיים, ואי אפשר לבחון את התועלת שמביאה התכנית ביחס לתקציב שהושקע



לדוגמה, על פי החלטת הממשלה במסגרת התכנית יש להגדיל את מספר התלמידים הלומדים במסלול לבגרות ישראלית וכן לתגבר את לימודי העברית בבתי הספר במזרח ירושלים, וכמו כן יש להגדיל את שיעורי התעסוקה ואת יכולת ההשתכרות של הציבור הערבי במזרח ירושלים. אולם ועדת ההיגוי לא קבעה יעדים לפעולות אלה, ולכן אי אפשר לדעת מה ייחשב כהצלחת התכנית בהיבטים האלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ירושלים כי שימוש בכספי תקציבי הממשלה מבלי שנקבעו יעדים לשימוש בהם משמעה ניצול לא יעיל של משאבי המדינה.

משרד ירושלים השיב כי הסיבה לאי-קביעת היעדים באותו שלב הייתה היעדר כמעט מוחלט של ידע על מזרח ירושלים ועל היכולת של הממשלה לממש את פעולותיה, וכי החלטת הממשלה ההמשכית שאותה הוא מגבש, תכלול יעדים ומדדים לאור הידע שנצבר עד כה.

תשתיות בשכונות מזרח העיר

הבתים בשכונות הערביות בירושלים הם בתים פרטיים, מפוזרים, חלקם נבנו בבנייה כפרית, וסביבת המגורים נעדרת תשתיות. ברוב השכונות אין הסדר קרקעות ואין תכניות מתאר מאושרות. רוב הקרקעות אינן רשומות ואינן מוסדרות בטאבו, או שהן נמצאות בהליכי הסדר, ורוב הקרקעות המוסדרות הן בבעלות פרטית. אין כמעט קרקע בבעלות ציבורית או עירונית ומוסדות הציבור והגנים הציבוריים מועטים - ברוב השכונות הערביות אין גנים ציבוריים.

לצורך שיפור התשתיות הפיזיות במזרח העיר החליטה הממשלה ביוני 2014 כך: להקצות לפיתוח תשתיות בשכונות מזרח העיר כספים מהתכנית לפיתוח אגן העיר העתיקה (50 מיליון ש"ח), אליו יתווסף תקציב של עיריית ירושלים (17 מיליון ש"ח) ותקציב שתקצה הממשלה לצורך ביצוע סקר תשתיות (0.5 מיליון ש"ח), ובסך הכול יעמוד התקציב לתשתיות על 67.5 מיליון ש"ח; הממשלה הורתה לוועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים לפעול לביצוע סקר תשתיות מקיף לשם בחינת צורכי התשתית במזרח ירושלים בתחומי התחבורה והבטיחות בדרכים, הניקוז, הביוב, התאורה, השטחים הציבוריים והפתוחים ומבני הציבור, עד תחילת נובמבר 2014, וכן הורתה לה לאשר תכניות עבודה מפורטות בין השאר על פי תוצאות הסקר, עד לתחילת דצמבר באותה שנה.

1. עיריית ירושלים ביצעה סקר תשתיות בשכונות מזרח ירושלים בשנת 2006 (אשר עודכן ב-2010), וועדת ההיגוי אימצה אותו בנובמבר 2014, ודרשה השלמתו בכל הנוגע לשטחים ציבוריים ופתוחים ולמבני ציבור.

עד למועד סיום הביקורת, כמעט שלוש שנים מהמועד שבו דרשה הוועדה להשלים את סקר התשתיות במזרח העיר כאמור, הוא לא הוגש לוועדת ההיגוי. כמו כן רק בנובמבר 2016 הוגשה לאישורה של ועדת ההיגוי תכנית עבודה לשדרוג התשתיות במזרח ירושלים, וזאת כשנתיים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה - דצמבר 2014. תכנית זו הייתה חלקית כיוון שלא כללה פרויקטים לניצול התקציב שעל עיריית ירושלים היה להקצות לתכנית.

משרד ירושלים מסר כי בעת ההיא לא מצא לנכון להשקיע חצי מיליון ש"ח בסקר תשתיות, שחלקו הגדול כבר נעשה, והעדיף להשקיע את הכסף, באישור וועדת ההיגוי, בבינוי גן ציבורי בשכונת סילוואן. המשרד הוסיף כי הנחה את הגורמים המקצועיים להכין סקר מקיף, ועם השלמתו הוא יוצג לוועדת ההיגוי.

1. ועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים החליטה כאמור להתמקד בחמש שכונות מסוימות, גם משום שהתשתיות הפיזיות שבהן גרועות. בדצמבר 2015 המליץ משרד ירושלים לוועדת ההיגוי להקצות את עיקר התקציב לפיתוח התשתיות - 50 מיליון ש"ח, לשדרוג תשתיות הנוגעות למגזר העסקי ולשיפור איכות החיים באזור אגן העיר העתיקה, וּועדת ההיגוי של התכנית אישרה זאת בנובמבר 2016.

התקציב של תכנית אגן העיר העתיקה, שיועד לפיתוח תשתיות פיזיות בחמש שכונות ערביות במזרח ירושלים שבהן התשתיות הפיזיות גרועות, הופנה אפוא לפרויקטים בעיר העתיקה, שלא נכללה באותן חמש השכונות. ועדת ההיגוי היא שבחרה באותן חמש שכונות והיא שהחליטה להסיט את התקציב בחזרה לפרויקטים באגן העיר העתיקה. על פי פרוטוקול הדיון, ועדת ההיגוי לא נימקה את הסטת התקציבים.



התקציב של תכנית אגן העיר העתיקה, שיועד לפיתוח תשתיות פיזיות בחמש שכונות ערביות במזרח ירושלים שבהן התשתיות הפיזיות גרועות, הופנה לפרויקטים בעיר העתיקה שאינה אחת מאותן חמש השכונות



המשאבים שהממשלה החליטה להעביר מהתכנית לפיתוח אגן העיר העתיקה לשכונות אחרות במזרח העיר חזר ושימש אפוא למימון פרויקטים באגן העיר העתיקה.

משרד ירושלים השיב כי חלוקת התקציב לתשתיות בין חמש שכונות לא היה מייצר שינוי נראה לעין, ואילו ריכוזו בעיר העתיקה, במיוחד במקומות המאופיינים בתעסוקה ובמסחר, מייצר שינוי מידי, ומשום כך ועדת ההיגוי אישרה זאת. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא התריעה כבר בראשית הדרך כי תקצוב פרויקט התשתית מתוך תקציב שיועד לאגן העיר העתיקה, אינו מקובל עליה וכי יש לאתר מקור תקציבי אחר.

1. עד למועד סיום הביקורת לא הגישה עיריית ירושלים לוועדת ההיגוי של התכנית את תכנית העבודה לביצוע חלקה בשיפור התשתיות באמצעות 17 מיליון ש"ח מתקציבה, על אף שמשרד ירושלים התריע לפניה פעמיים שיש לעשות כן. כיוון שכך, טרם נעשה שימוש בתקציב זה לצורך שיפור התשתיות.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי בשל היעדר הסדר מקרקעין במזרח העיר וללא רישום מסודר של בעלויות במרבית הקרקעות בשכונות הערביות, קשה לה לפתח את התשתיות וקשה לה לערוך תכנון יעיל שיביא בחשבון גם את צורכי הציבור. העירייה ציינה שהיא פועלת למיפוי הפערים בתשתיות במזרח העיר וכי הכינה תכניות מפורטות בתחום התשתיות, שהוצאתן לפועל תישען על שילוב שני המקורות התקציביים - העירוני והממשלתי כאחד; כיוון שהממשלה לא מימשה את חלקה בתקצוב, כלומר היא כבר הקצתה את התקציב המיועד לתשתית לתכנית אגן העיר העתיקה, תכניות אלה התייתרו והפכו בלתי רלוונטיות.

על מנכ"ל עיריית ירושלים להגיש לוועדת ההיגוי של התכנית לצמצום הפערים לאלתר, תכנית עבודה מפורטת לביצוע פרויקטי תשתיות במזרח ירושלים ולוחות זמנים לביצועה.

תכנית ההמשך לצמצום הפערים

במאי 2017 החליטה הממשלה (החלטה 2684) על גיבוש "תכנית חומש לצמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים ולפיתוח כלכלי", והטילה על מנכ"ל משרד האוצר, על הממונה על התקציבים ועל מנכ"ל משרד ירושלים לקיים עבודת מטה לגיבוש התכנית. על פי ההחלטה, התכנית תכלול בין השאר פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, תכניות לעידוד התעסוקה ולשיפור איכות החינוך. על הגורמים האמורים היה להגיש לאישור הממשלה תכנית עבודה מפורטת ומקורות תקציביים ליישומה בתוך 30 יום מיום ההחלטה, כלומר עד סוף יוני 2017.

נמצא כי עד לתחילת שנת 2018 לא הגישו הגורמים האמורים, לרבות מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד ירושלים את תכנית העבודה המפורטת לאישור הממשלה, כנדרש.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו כי נושא תכנית החומש לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים ייכלל במסגרת דיוני התקציב לשנת 2019 עם משרד ירושלים.

✯

התכנית לצמצום הפערים היא התכנית הממשלתית הראשונה שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים, אוכלוסייה שמרביתה סובלת מעוני וחיה בשכונות שבהן תשתיות פיזיות וחברתיות רעועות ביותר. ואולם, התועלת שהיא מביאה לשכונות מזרח העיר זניחה והתכנית משפיעה רק על חלק קטן מאוכלוסיית היעד שלה.

הגורמים המקצועיים תולים את השפעתה המצומצמת של התכנית על תושבי מזרח העיר בתקציבים שאינם מספקים. לצד זאת העלתה הביקורת ליקויים בתכנון התכנית; בקשיים בניהול התכנית; ובפעולות לשיפור התשתיות הפיזיות בשכונות מזרח העיר.

לנוכח הנתונים האמורים על מצבם הכלכלי-חברתי של תושבי שכונות מזרח ירושלים וממצאי הצוות הבין-משרדי בדבר ההשקעה הנחוצה בתחומים החברתיים והכלכליים במזרח העיר, לרבות בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, התעסוקה ופיתוח התשתיות הציבוריות, על מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד ירושלים להגיש לממשלה בדחיפות תכנית עבודה מפורטת ליישום החלטת הממשלה ממאי 2017, אשר תכלול גם את התחומים האלה.

סיכום

ירושלים היא העיר הגדולה ביותר בארץ, ובה קרוב ל-900,000 תושבים. מעמדה הייחודי של ירושלים משתקף בחוק יסוד ירושלים, ובו נקבע בין היתר כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה. העיר סובלת מחולשה בתחום הכלכלה ובתחום החברתי, ומצבה בתחומים אלה חמור שבעתיים בשכונות מזרח העיר הערביות.

החל בשנת 2005 אישרה הממשלה תכניות רב-שנתיות לפיתוחה של ירושלים והקצתה לביצוען יותר משלושה מיליארד ש"ח. הביקורת העלתה ליקויים בשלושה היבטים של התכניות האלה: האחד - בתום פרק הזמן שנקבע מראש לתכנית מרום, עדיין אי אפשר לדעת עד כמה היא אפקטיבית, כיוון שרק חלק מיעדיה הושג, ולחלק אחר לא נקבעו מראש מדדים להשגת היעדים, בייחוד בתחום האקדמיה וההשכלה. עמידת התכנית ביעדיה בולטת בתחום התעשייה המתקדמת; השני - ליקויים בתכנון התכנית העוקבת לתכנית מרום - תכנית היובל: הממשלה אישרה את התכנית והקצתה לה 850 מיליון ש"ח על סמך הביצוע החלקי בתכניות הקודמות ועל בסיס מידע חסר בדבר הישגיהן; והשלישי -   
אי-ההסכמות בין משרד ירושלים לבין משרד התיירות בדבר פעולות נחוצות בתחום התיירות בירושלים עד לכדי טענות על כפילות מיותרת.

על ועדת ההיגוי של תכנית היובל בראשות מנכ"ל משרד ירושלים לוודא שתחומי העשייה בתכנית ייבחרו מתוך רשימת חלופות שיוצגו לוועדה, ולהתנות את הפעולות שימומנו מכספי התכנית בקביעת יעדים ניתנים למדידה לאורך שנות חיי התכנית.

תכנית החומש לצמצום הפערים היא התכנית הממשלתית הראשונה שהתמקדה באוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים, אוכלוסייה שמרביתה סובלת מעוני, וחיה בשכונות שבהן התשתיות הפיזיות והחברתיות רעועות ביותר. ואולם התברר שהתכנית משפיעה רק על חלק קטן מהתושבים בשכונות שנכללו בה. באמצע שנת 2017 היה על משרד האוצר ועל משרד ירושלים להביא לפני הממשלה הצעה לתכנית חומש לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים, וזו טרם הוגשה.

על מנכ"ל משרד האוצר ועל הממונה על התקציבים וכן על מנכ"ל משרד ירושלים להגיש לממשלה בדחיפות הצעה לתכנית חומש לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים, ולכלול בה גם פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, וכן תכניות לעידוד התעסוקה ולשיפור איכות החינוך, כנדרש בהחלטת הממשלה. ככל שהממשלה תאשר את ההצעה, על משרד ירושלים ומשרד האוצר לפעול בנחישות ליישומה.

1. לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2016-2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. [↑](#footnote-ref-2)
2. סעיף 4(א) לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל. [↑](#footnote-ref-3)
3. "אמנות ותרבות" ו"חברה אזרחית". [↑](#footnote-ref-4)
4. החלטת ממשלה 2680 מיולי 2017. [↑](#footnote-ref-5)
5. לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2016-2015), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. [↑](#footnote-ref-6)
6. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 - את הרמה הגבוהה ביותר. [↑](#footnote-ref-7)
7. אשר לחינוך העברי - במערכת חינוך זו שפת ההוראה היא עברית. תלמידי החינוך העברי מסווגים לפי פיקוח: הפיקוח הממלכתי, הפיקוח הממלכתי-דתי והפיקוח החרדי. [↑](#footnote-ref-8)
8. דברי הסבר להצעת החלטת ממשלה 2684 מ-28.5.17. [↑](#footnote-ref-9)
9. להלן פרטי ההחלטות שבהן הוקצו תקציבים לתכניות רב-שנתיות שבתרשים: תכניות אגן העיר העתיקה -החלטת ממשלה 4090 מ-9.8.05, 4651 מ-20.5.12; 830 מ-30.10.13; 2678 מ-28.5.17; תכנית היובל -החלטת ממשלה 1483 מ-2.6.16; תכנית מרום - החלטת ממשלה 3238 מיום -29.5.11, 4120 מ-12.1.12, 5227 מ-15.11.12, 830 מ-30.10.13; 1633 מ-28.5.14, 1655 מ-1.6.14; 788 מ-29.11.15, 2602 מ-9.4.17; תכניות הכותל המערב - החלטת ממשלה 4569 מ-11.12.05, 2644 מ-29.11.07, 2467 מ-21.11.10, 35 מ-26.5.15; תכנית הצמיחה- החלטת ממשלה 3696   
   מ-6.6.05, 1660 מ-13.5.07, 2147 מ-29.7.10; התכנית לצמצום הפערים - החלטת ממשלה 1775 מ-29.6.14. [↑](#footnote-ref-10)
10. החלטת ממשלה 74 מ-28.4.13. [↑](#footnote-ref-11)
11. החלטת ממשלה 46 מ-31.5.15. בתקופה שבין 19.5.15 ל-31.5.15 היו הסמכויות בענייני ירושלים בידי משרד רה"ם. [↑](#footnote-ref-12)
12. במועד הביקורת משרד רה"ם היה מופקד על יישום תכניות אלה. [↑](#footnote-ref-13)
13. על פי החלטת ממשלה 74 מ-28.4.13 [↑](#footnote-ref-14)
14. על פי החלטת ממשלה 46 מ-31.5.15. [↑](#footnote-ref-15)
15. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "רציפות הממשלה" (הנחיה 1.1400), מרץ 2013. [↑](#footnote-ref-16)
16. בין 19.5.15 ל-31.5.15 היו סמכויות אלה מצויות בידי משרד רה"ם. [↑](#footnote-ref-17)
17. החלטת ממשלה 36 מיום 26.5.16 העבירה ממשרד ראש הממשלה למשרד לאזרחים ותיקים את האחריות על הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים; בהמשך, שונה שמו של המשרד, והוא נקרא המשרד לשוויון חברתי. [↑](#footnote-ref-18)
18. בהחלטת הממשלה ממאי 2011 נקבע כי מנכ"ל משרד רה"ם יעמוד בראש ועדת ההיגוי, ואולם בהחלטת ממשלה 46 מ-31.5.15 נקבע כי שטחי הפעולה בענייני ירושלים יועברו למשרד ירושלים, ובכל החלטה רלוונטית לעניינים אלה יכריע מנכ"ל משרד ירושלים במקום מנכ"ל משרד רה"ם. [↑](#footnote-ref-19)
19. החלטה 8 מ-19.5.15 [↑](#footnote-ref-20)
20. החלטה 1483 מ-2.6.16. [↑](#footnote-ref-21)
21. עיריית ירושלים הציעה שלוש קבוצות ייחוס אפשרויות: ערים מעל 50 אלף תושבים; 15 הערים הגדולות; ושלושת ערי המטרופולין האחרות (תל אביב-יפו, חיפה ובאר-שבע). [↑](#footnote-ref-22)
22. מדריך התכנון הממשלתי, ירושלים, אלול תש"ע, ספטמבר 2010, האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה. [↑](#footnote-ref-23)
23. שם. [↑](#footnote-ref-24)
24. החלטה 46 מ-31.5.15. כאמור, בתקופה שבין 19.5.15 ל-31.5.15 היו הסמכויות בענייני ירושלים בידי משרד רה"ם. [↑](#footnote-ref-25)
25. על פי ספר תכניות העבודה של הממשלה, תכנית ממשלתית שתקציבה הכולל עולה על 450 מיליון ש"ח היא תכנית עתירת תקציב, בעלת השפעה משמעותית מתמשכת בתחומי החברה והכלכלה במשק, המכוונת להשגת תוצאות לטווח הארוך. [↑](#footnote-ref-26)
26. "אמנות ותרבות" ו"חברה אזרחית". [↑](#footnote-ref-27)
27. החלטת ממשלה 4652 מ-20.5.12. [↑](#footnote-ref-28)
28. החלטת ממשלה 2680 מיולי 2017. [↑](#footnote-ref-29)
29. צת"פ - צוות תקציב פיתוח. [↑](#footnote-ref-30)
30. הפרמטרים במודל ומשקלם בנוסחת חישוב האינדקס הפיננסי הם: מדד חברתי-כלכלי של הלמ"ס (משקלו באינדקס 70%); פוטנציאל גבייה מארנונה במונחים כספיים לנפש (15%); מענקי הממשלה בתקציב הרשויות במונחים כספיים לנפש - מענקי איזון (15%). תוצאת הנוסחה היא אינדקס הנע מ-1 עד 10, כאשר 10 הוא הציון הניתן לרשויות בעלות יכולת מימון גבוהה ואילו 1 הוא ציון לרשויות בעלות יכולת מימון נמוכה. [↑](#footnote-ref-31)
31. אשר לאילת - נקבע בנוהל כי האינדקס הפיננסי שלה הוא 6.5, ושיעור ההשתתפות המירבי של המשרד יהיה עד 60%. [↑](#footnote-ref-32)
32. בפרויקטים אלה לא נכללו חמישה פרויקטים שבוצעו בטבריה, ששיעור ההשתתפות של משרד התיירות במימונם היה 100%. שיעור השתתפות זה נקבע בהחלטת ממשלה מס' 4511 מ-1.4.12. [↑](#footnote-ref-33)
33. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי** **59ב**, מאי 2009, עמ' 660-615. [↑](#footnote-ref-34)
34. מתוך החלטת ממשלה 1775 מ-29.6.14. [↑](#footnote-ref-35)
35. מסמך שכותרתו "וועדת היגוי - החלטת ממשלה 1775, 21.11.2016". [↑](#footnote-ref-36)
36. החלטת ממשלה 2684 מ-28.5.17 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי". [↑](#footnote-ref-37)
37. החלטת ממשלה 36 מ-26.5.16 העבירה את האחריות על הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ממשרד ראש הממשלה למשרד לאזרחים ותיקים; לאחר מכן שונה שמו של המשרד, והוא נקרא המשרד לשוויון חברתי. [↑](#footnote-ref-38)