

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



מכון ירושלים למחקרי מדיניות

WWW.JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL

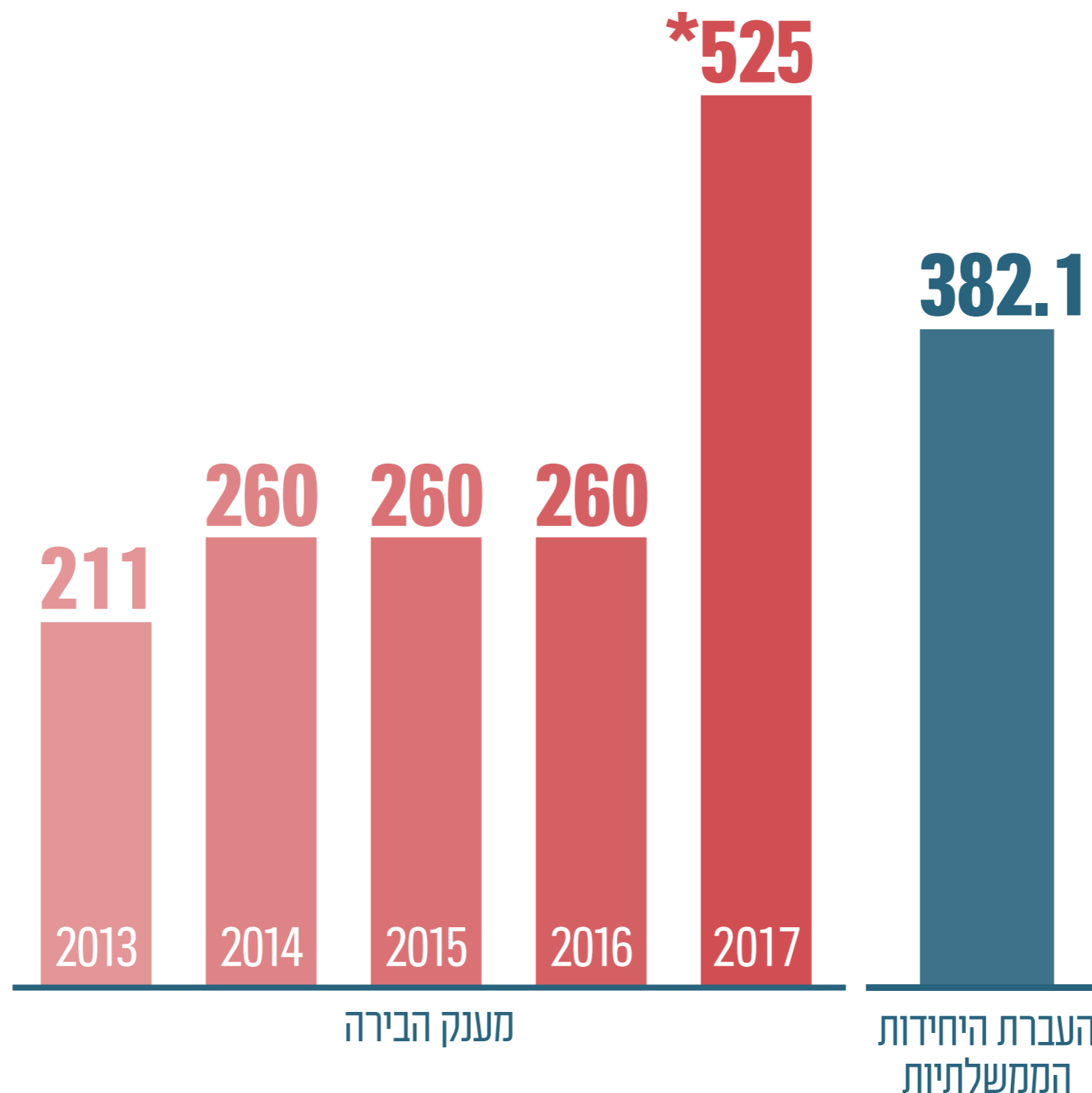
382 מיליון שקל בשנה ותוספת של כמעט עשרת אלפים עובדים: התועלת הכלכלית מהעברת יחידות ממשלתיות לירושלים

מחבר: נדן פלדמן | ירושלים, אפריל 2018

התועלת הכלכלית הצפויה מהעברת היחידות הממשלתיות

ביחס למענק הבירה, במיליוני שקלים בשנה

*גרף א'



בשנה האחרונה החל תהליך מעברן לירושלים של יחידות ממשלתיות, כחלק ממהלך אסטרטגי לאומי המחייב יחידות ממשלתיות הפועלות מחוץ לעיר לעבור לעיר הבירה. בסך הכול עתידות לעבור לעיר 91 יחידות ממשלתיות.

מעברן לירושלים של היחידות הממשלתיות הפועלות מחוץ לעיר יוכל להניב תועלת כלכלית ישירה בשווי של **382.1 מיליון שקלים** בשנה, ולהביא לתוספת של **9540** עובדים לעיר לפחות. בהיבט ההכנסות מדובר בתוספת של יותר מ-**50%** מתקציב מענק הבירה השנתי, שב-2017 הסתכם ב-**525 מיליון שקלים**; בהיבט העובדים מדובר בתוספת של כשליש מסך העובדים כיום במגזר הממשלתי בירושלים, הנאמד בכ-**32 אלף** עובדים¹.

שורשי ההחלטה להעביר את משרדי הממשלה לירושלים הם תוצאה של "חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל", שנחקק ב-1980 ולפיו ירושלים היא מקום מושבה של הממשלה. החוק מורה כי על כל היחידות הממשלתיות לפעול בבירת ישראל. המניע להחלטה נבע מתוך מדיניות מוצהרת של ממשלת ישראל לחזק כלכלית את עיר הבירה.

סוגיית העברתן של היחידות הממשלתיות לירושלים נקבעה כבר לפני עשור: **ב-13 במאי 2007 התקבלה החלטת ממשלה (1661) לפיה יחידות ארציות ויחידות סמך של משרדי הממשלה יועברו לעיר הבירה לאורך תקופה של שמונה שנים, קרי עד 13 במאי 2015. מתוך רשימה של 131 יחידות הפועלות מחוץ לירושלים, חויבו במעבר 91 יחידות ממשלתיות, לאחר ש-40 יחידות זכו לפטור ממעבר².**

ההכנסות יגיעו משלושה אפיקים: הכנסות חדשות מארנונה של היחידות הממשלתיות שיעברו לעיר; הכנסות ממעבר של אלפי עובדים, שחלקם גם יעבור לגור בירושלים; הכנסות ממכפיל תעסוקה, שייצור אלפי מקומות עבודה חדשים במגזרים בעלי קשר למגזר הממשלתי.

מגוון היחידות הממשלתיות החייבות במעבר רחב – מיחידות כמו הרשות הארצית למדידה והערכה של משרד החינוך ויחידת השירות לאזרח של משרד הרווחה, דרך יחידות שונות של משרד המשפטים, משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, ועד ליחידות סמך של גופים כמו רשות מקרקעי ישראל, נציבות שירות המדינה ונציבות השב"ס.

בפועל, חלק מהיחידות הממשלתיות פועלות כבר עשרות שנים מחוץ לירושלים. רובן המכריע שוכן במטרופולין תל אביב, מתוכן מספר גדול בתל אביב עצמה. [לרשימה המלאה ראו נספח א': רשימת היחידות החייבות במעבר.](#)

2 החלטת הממשלה 1661 בדבר העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים, 13 במאי 2007.

3 יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים; מסמך עדכון – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה; כתיבה: ד"ר אילה אליהו, 25 ביולי 2017

http://www.jerusalemstitute.org.il/upload/yearbook/2017/shnaton_G1917.pdf 1

מעבר היחידות הממשלתיות עתיד:

1. להגדיל את תשלומי הארנונה של עיריית ירושלים בעשרות מיליוני שקלים לפחות מדי שנה, מה שיאפשר לעירייה לשפר ולהרחיב את רמת השירותים לתושב.
2. להביא למעבר של אלפי עובדים לעיר - רובם בעלי השכלה והכנסה גבוהים מהממוצע, מה שיוכל לחזק משמעותית את ההון הכלכלי, החברתי והתרבותי שלה.
3. ליצור מכפילי תעסוקה - אלפי משרות חדשות כתוצאה מגידול בביקוש למוצרים, לבתי עסק ולנותני שירותים בעיר כגון מסעדות, בתי מלון, בתי דפוס ונותני שירותים משפטיים.
4. למשוך לעיר גופים שונים הפועלים בצמוד לעבודת הממשלה כמו ארגונים חברתיים ומלכ"רים, חברות לובינג ואיגודי עובדים.

כמכלול, מעבר היחידות הממשלתיות יוכל לספק לירושלים דחיפה כלכלית משמעותית.

למרות החלטת הממשלה, ועל אף בנייה ייעודית של מבנים חדשים לטובת קליטת היחידות הממשלתיות, בעשר השנים שעברו מאז ההחלטה לא עברה אף יחידה ממשלתית לירושלים. ב-18 במאי 2014, שנה לפני תום תקופת המעבר, העניקה הממשלה ארכה של ארבע שנים, שקבעה שביצוע העברת היחידות יוארך עד ל-18 במאי 2019. אולם נכון לאוגוסט 2017, אף יחידה מבין 91 היחידות הממשלתיות טרם השלימה את המעבר. ל-37 מהן יש תאריך איכלוס בירושלים עד 2021. רק 9 יחידות צפויות לממש את פתרונות הדיור עד 2019 - שנת היעד שקבעה הממשלה ליישום ההחלטה.⁴

מעבר היחידות הממשלתיות מתעכב זה שנים בשל מספר סיבות, כפי שמתארת ד"ר איילה אליהו במסמך מתאריך 25 ביולי 2017 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ)⁵. הסיבה המרכזית היא חוסר שיתוף פעולה ואף התנגדות של היחידות השונות החייבות במעבר. נראה כי סיבה נוספת לעיכוב היא העדר כלי אכיפה בידי משרד ירושלים ומינהל הדיור כדי להוציא לפועל את מעבר היחידות, כפי שמתואר במסמך הממ"מ. עשרות יחידות טרם החלו בתהליך המעבר או לחלופין פנו לוועדת החריגים בבקשת פטור. כמה יחידות טרם יישמו את החלטת ועדת החריגים שהורתה להן לעבור. בנוגע להתנגדות היחידות למעבר לירושלים, ד"ר אליהו כותבת כך: "חלק ממנהלי היחידות מתנגדים למעבר ואינם משתפים פעולה עם המהלך; מרבית העובדים, המיוצגים על ידי ועדי העובדים והסתדרות עובדי המדינה, מתנגדים למעבר בשל שינוי תנאי ההעסקה; התנגדות נוספת נובעת מכך שהמעבר כרוך בעלויות שונות המושגות על המשרדים מתקציבם"⁶.

המחשה למידת הסרבנות של עובדים למעבר מוצגת היטב בכתבה "כמה עולה להעביר מת"א לירושלים 6 עובדי מדינה?", ששודרה במהדורת החדשות של ערוץ 10 ב-3.9.2017.⁷ הכתב הכלכלי מתן חודורוב מתאר בכתבה את ההתעקשות של ששת עובדי אגף "מצילה" במשרד לביטחון פנים להישאר במשרדיהם במתחם שרונה, ולא לעבור אל משרדים חדשים בירושלים. עבור הסכמתם למעבר העלו העובדים שורת דרישות שונות, בגיבוי ההסתדרות, בדמות מענקים, הטבות סוציאליות וסבסוד משכנתאות.

מתוך הכתבה:

"זמן הנסיעה שיופחת מהמשמרת יעמוד כל יום על שעתיים, ולכל עובד ישולם פיצוי של 100 אלף שקלים או 10 משכורות כ'מענק חד פעמי'. הסבסוד לשכר

4 ארבע יחידות נמצאות בשלבי מעבר: 4 יחידות שהיו מחוץ לירושלים עברו לירושלים או אמורות לעבור אליה בתקופה הקרובה; המשרד לפיתוח הנגב והגליל, לשכת השר; משרד המדע, התרבות והספורט, לשכת השר; המשרד לשיתוף פעולה אזורי, לשכת השר; המשרד לביטחון פנים, יחידת מצילה

5 מתוך מסמך הממ"מ - יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים

6 שם

7 "אנליסט": משכנתא מוזלת ומכוננת קפה - כמה עולה להעביר מת"א לירושלים 6 עובדי מדינה?

התועלת הכלכלית הצפויה מהעברת היחידות ירושלים זקוקה בדחיפות לאוכלוסיה חזקה שתוכל לקדם את העיר מבחינה כלכלית.

מחקרים שנערכו בעשורים האחרונים בעולם הוכיחו כי למעברן של יחידות ממשלתיות לעיר בירה השפעה חיובית בפרמטרים שונים, וכי מעבר של מסת עובדים גדולה אל הבירה מעניק לעיר תרומה משמעותית לא רק בהיבט ההון הכלכלי, אלא גם להון התרבותי, החברתי והאקדמי שלה.

בהקשר זה ניתן לציין את מחקרם של מרשל, הודג'סון, אלדרמן וריצ'רדסון מ-2005, "רילוקיישן, רילוקיישן, רילוקיישן: הערכת המקרה של פיזור המגזר הציבורי"¹¹ שטוען כי משרדי ממשלה מגדילים את בסיס הידע והיכולת המקצועית בשוק העבודה וכך מעודדים את היצרנות והצמיחה הכלכלית. במאמר מ-2003, "החשיבות המתמשכת של ערי בירה לאומיות בעידן גלובלי"¹², קמפבל טוען כי לגודלו של המגזר הציבורי בעיר בירה תפקיד מרכזי, וכי כאשר פעילותו מתרחבת, הדבר מעצים את כלכלתה, מגביר את הפעילות העסקית בעיר ומושך אליה אוכלוסייה חדשה וחזקה המחפשת הזדמנויות כלכליות. עוד טוען קמפבל כי ערי בירה צומחות מהר יותר מערים אחרות כשהמגזר הציבורי חווה גידול מהיר. חלק מהצמיחה נובע מגידול בביקושים לשירותים שונים.

במקרה של ירושלים בולט מחקרם של פרופ' ערן רזין מהאוניברסיטה העברית וד"ר אמיל ישראל מהטכניון "ירושלים כעיר בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר"¹³. המחקר פורסם ב-2009 כמאמר בתוך הספר "חזון לירושלים" (הוצאת מכון ירושלים למחקרי מדיניות), בזמן שיחידות ממשלתיות כבר היו אמורות להתחיל במעבר אל העיר.

המחקר, שעוסק בדרכים לחיזוק המגזר הממשלתי בירושלים, מדגיש כי עובדי המינהל הציבורי בירושלים משכילים יותר בהשוואה לשאר העובדים בעיר, "ומשום כך, מגזר זה הוא בעל פוטנציאל רב יותר להמרצת הכלכלה העירונית ולהפקת השפעות חיוניות חיוביות לעבודה (כגון דימוי חיובי לעיר)". גם השכר במגזר הממשלתי גבוה בירושלים מאשר בשאר הארץ, לפי נתוני המחקר.

דירה בירושלים יעמוד על 85%, בלי קשר למרחק בין המשרד למקום המגורים הנוכחי, ומי שירצה לקנות שם דירה בירושלים - יקבל מיד משכנתא מסובסדת, של מיליון שקלים, במימון המדינה. בנוסף, תוספות השכר הייחודיות לכל עובדי המשרד יוגדלו ל-30 אחוזים ויותקנו עבורם מכונות קפה. כמו כן, שכירים שיישלחו לירושלים יזכו לקידום בדרגה נוספת, כאילו עברו לאילת".

גם הדרישות האלה לא שיכנעו את העובדים לעבור, והם נאלצו להתפנות בכוח. המקרה של ששת עובדי אגף מצילה קיצוני, אבל ממחיש את ההתנגדות העקבית של עובדי היחידות הממשלתיות לעבור לירושלים.

היחידות הממשלתיות החייבות במעבר מתנגדות למהלך, אף שפעילותן אמורה להפוך יעילה יותר - הודות לסמיכותן למשרדי הממשלה ולכנסת, ולמרות שאת עבודתן הן אמורות לעשות בתנאים טובים יותר - הודות למשרדים חדשים בשטח גדול משמעותית: היקף שטח הבינוי הממשלתי בירושלים לשנים 2017-2025 הוא 195,000 מ"ר, בעוד שהיקף שטח הבינוי של היחידות הארציות מחוץ לירושלים שאמורות לעבור לירושלים הוא כ-50,000 מ"ר.⁸ כלומר, מרבית היחידות צפויות ליהנות משטח משרדים גדול משמעותית מהמצב הנוכחי. מספר העובדים ביחידות הממשלתיות החייבות במעבר מוערך ב-4,360 עובדים לפחות.⁹

גרירת הרגליים של מעבר היחידות הובילה השנה להקמתו של צוות ממשלתי בין משרדי, שמטרתו לזרז את הליך המעבר. הצוות כלל נציגים מהמשרד לירושלים ומורשת, מינהל הדיור הממשלתי, אגף השכר, נציבות שירות המדינה, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח ירושלים.

כמו כן התקבלה ב-25 במאי 2017 החלטת ממשלה (2686) לעודד עובדי מדינה להתגורר בירושלים, באמצעות הרחבת היצע הדיור להשכרה ארוכת טווח בעיר.¹⁰ הצוות הבין משרדי המליץ על מספר צעדים שנועדו לזירוז המעבר, ובהם נקיטת סנקציות נגד יחידות ממשלתיות שחויבו במעבר ואינן פועלות בהתאם. הסנקציות שהוצעו כוללות צעדים כגון מניעת חתימה על חוזים חדשים לשכירות, שיפוצים או בנייה מחוץ לירושלים; פגיעה בתקציבי המשרד והקפאת כוח אדם למשרד; גביית כפל שכר דירה מתקציב שאינו מיועד לשכר דירה; ודיווח רבעוני לממשלה על המשרדים שטרם השלימו את חובת המעבר לירושלים. לצד הסנקציות גם הוצעו תמריצים לעובדים ולמשרדים, כגון מענקים חד פעמיים, סבסוד בשכר דירה וסיוע במשכנתא לרכישת דירה.

8 מתוך מסמך המ"מ - יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים
9 לפי נתונים מעודכנים שהתקבלו מהמשרד לירושלים ומורשת, ספטמבר 2017
10 החלטה מס. 2686 של הממשלה מיום 25 במאי 2017

11 Marshall, J.N., Bradley, D., Hodgson, C., Alderman, N., and Richardson, R., "Relocation 11
"Relocation, Relocation: Assessing the Case for Public Sector Dispersal
Regional Studies, 39 (6), 2005, pp. 767-787

12 Campbell, S., 777e Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era 12
University of Michigan, Urban and Regional Collaborative, 2003

13 פרופ' ערן רזין, ד"ר אמיל ישראל, "ירושלים כעיר בירה: המגזר הממשלתי וכלכלת העיר", בתוך "חזון לירושלים", הוצאת מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים 2009

1. הכנסות מארנונה: 65 מיליון שקלים בשנה

החישוב נערך לפי שטח המשרדים של היחידות שיעברו לירושלים - בסך הכול 195 אלף מ"ר¹⁴; ולפי תעריף ארנונה של 333.7 שקלים למ"ר שגובה העירייה למשרדים.¹⁵

195,000 מ"ר * 333.7 שקלים למ"ר = 65 מיליון שקלים לשם המחשה, מדובר על קרוב ל-10% מתקציב "מענק הבירה" לשנת 2017 שהמדינה התחייבה להעביר לעירייה כדי לתמוך במצבה הפיננסי. המענק לשנה זאת מסתכם ב-700 מיליון שקלים.

2. תועלת כלכלית ממעבר עובדים:

103.9 מיליון שקלים בשנה ותוספת של 4,360 משרות לפחות

ביחידות הממשלתיות שיעברו לירושלים מועסקים לפחות 4,360 עובדים, לפי נתונים מעודכנים שהתקבלו מהמשרד לירושלים ומורשת. יש לציין כי ב-15 מהיחידות הממשלתיות שעתידות לעבור לירושלים לא צוין מספר העובדים, ולכן המספר בפועל גבוה יותר מ-4,360.

במחקר "תרומת מעבר יחידות ממשלתיות לירושלים, לכלכלת העיר", שערך משרד הייעוץ אורי דהן ושות' עבור תנועת התעוררות בנובמבר 2012, בוצעה הערכה של הוצאות עובדים בירושלים. לפי המחקר, עובד שרק מועסק בירושלים (ומתגורר מחוץ למטרופולין ירושלים) מוציא בעיר בממוצע 4000 שקלים בשנה; עובד בירושלים שגם מתגורר בירושלים מוציא בעיר 36 אלף שקלים בשנה - פי תשעה.¹⁶

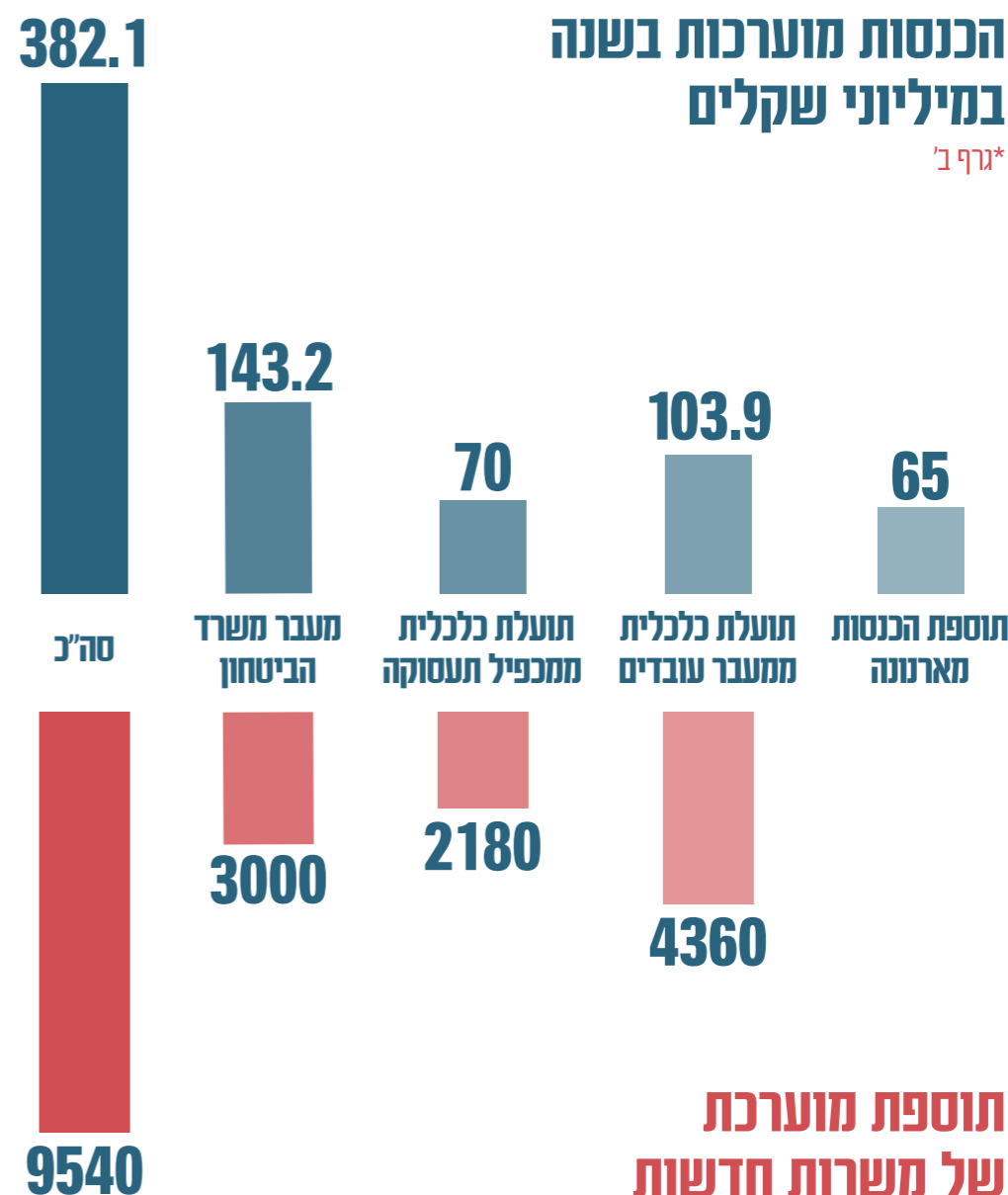
לפי נתוני 2015 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁷, 62% מהמועסקים במגזר הממשלתי בירושלים הם גם תושבי העיר.

בהחלט יתכן שבשנים הראשונות לתהליך המעבר, חלק ניכר מן העובדים ביחידות שיעברו לירושלים לא יעברו לגור בה או בסביבתה. אולם, כפי שמציינים רזין וישראל, "הנסיעות הארוכות, עלותן ורמת השכר הנמוכה ביחס לשוק הפרטי - כל אלה מקטינות את המוטיבציה להמשיך בשירות הציבורי". לכן, ניתן להניח כי

התועלת הכלכלית הצפויה מהמעבר מורכבת ממספר אפיקי הכנסות:

1. הכנסות מארנונה של 91 יחידות ממשלתיות שיעברו לעיר
2. תועלת כלכלית ממעבר עובדים
3. תועלת כלכלית ממכפיל תעסוקה
4. תועלת כלכלית ממעבר משרד הביטחון

בחישוב כולל, התועלת הכלכלית השנתית המוערכת היא תוספת הכנסות של 382.1 מיליון שקלים בשנה. תוספת העובדים המוערכת הינה 9540 עובדים לפחות.



תוספת מוערכת של משרות חדשות

*גרף ג'

14 מתוך מסמך הממ"מ - יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים

15 אתר עיריית ירושלים - תעריפי ארנונה

16 "תרומת מעבר יחידות ממשלתיות לירושלים, לכלכלת העיר", משרד הייעוץ אורי דהן ושות', נובמבר 2012. מהמסמך לא ברור אם ההוצאה של 36 אלף שקלים בשנה כוללת הוצאות דיור. בשיחה עם אורי דהן מיום 10.12.2017 התנה הנ"ל את התשובה ממה מורכב הסכום בתשלום למשרדו

17 שנתון סטטיסטי לירושלים, לוח ד/19 - מועסקים בישראל, במטרופולין ירושלים ובמטרופולין תל אביב לפי אזור עבודה. אזור מגורים וענפים כלכליים, 2015

לירושלים; ולהגדלת הביקושים של צריכה פרטית לשירותי מסחר, תרבות ופנאי כמו מסעדות ובתי קפה, חנויות ובתי עסק, בתי מלון, בארים וסופרמרקטים.

כתוצאה מהימצאותם בעיר של המועסקים ביחידות הממשלתיות – בין אם כתושבים ובין אם כעובדים בלבד. וכפי שכבר צוין לעיל, ההשפעה המכפילית תוכל גם לחזק נוכחות בעיר של גופים כמו מלכ"רים וארגונים חברתיים, משרדי עו"ד ורו"ח ומשרדי לובינג – הפועלים כנגזרת ישירה של פעילות ממשלתית.

הגדלת הביקושים תוביל לתוספת משרות – זהו מכפיל התעסוקה.

במחקרם מציגים רזין וישראל שני מקרי מבחן בולטים להשפעה מכפילית כתוצאה מהגדלת נוכחות ממשלתית – בווינגטון, בירת ארה"ב; ובלונדון, בירת אנגליה.

במקרה של ווינגטון, לחיזוק הנוכחות הממשלתית-פדרלית בעיר היה תפקיד מכריע בייצוב כלכלתה לאחר שנות המיתון ב-2001-2003. הגדלת ההוצאות הפדרליות במטרופולין ווינגטון יצר מכפיל תעסוקה של 1.8 – כלומר כל תוספת של עובד חדש במגזר הממשלתי במשרה מלאה יצרה עוד 80% משרה מחוץ למגזר הממשלתי. בווינגטון תוספת המשרות קיבלו ביטוי בעיקר בדמות ספקי שירותים וקבלני משנה שהתמקמו בסמיכות למשרדים ממשלתיים שאותם שירתו.

בלונדון התרחש תהליך הפוך שבו הועתקו משרדי ממשלה מהבירה לערי פריפריה כדי לחזק אותן. המהלך יצר מכפילי תעסוקה מקומיים של 1.5 ומעלה.

אף שמחקרם נרחב ומעמיק, רזין וישראל לא ערכו הערכה של מכפיל תעסוקה ייחודי לירושלים. הם ציינו כי הדבר "מחייב ניתוח תשומה-תפוקה אזורי, החורג מגבולות עבודה זו". עם זאת, הם ציינו הסתייגות בנוגע למכפיל התעסוקה בירושלים. "ראוי לציין שקרבתה של ירושלים לתל-אביב מכבידה מאוד על היכולת להשאיר חלק משמעותי מהשפעות המכפיל בירושלים – שכן לקבלנים, ליועצים וכיוצא בהם אין כל קושי לנהל ביעילות קשר שוטף עם משרדי הממשלה מאזור תל-אביב".

הקרבה הזאת תקבל חיזוק משמעותי עם תחילת הפעלתו של קו הרכבת החדש בין תל אביב לירושלים, הצפוי להיחנך במהלך שנת 2018.¹⁸ הקו החדש יקצר דרמטית את אורך הנסיעה ואיכותה – מכ-50 דקות נסיעה באוטובוס ללא עומסי תחבורה או למעלה משעה עם פקקים, לכדי 28 דקות נסיעה בלבד. הפעלת קו הרכבת החדש צפויה להשפיע בשני היבטים – תקל על מועסקים

חלק מאותם עובדים לא יתמידו לאורך זמן במצב זה. אז יקרה אחת מהשתיים: או שהם יעברו לירושלים וסביבתה, או שימצאו עבודה אחרת – ויפנו משרות שרוב הסיכויים שיתפסו על ידי עובדים שכבר מתגוררים במטרופולין ירושלים. לפיכך, בטווח הארוך ניתן לשער שרוב העובדים שיועסקו ביחידות שיעברו לירושלים גם יתגוררו במטרופולין העיר.

כדי לחשב את ההכנסות שיתקבלו ממעבר תושבים ועובדים לירושלים, נשתמש בנתון שנכון לגבי ירושלים – 62% מהמועסקים בעיר במגזר הממשלתי גם גרים בה.

חישוב ההכנסות כדלקמן:

62% מהמועסקים שיעברו לירושלים: 4,360 עובדים * 0.62 = 2703 עובדים כל עובד-תושב מכניס לעיר במוצע בשנה 36,000 שקלים.
2703 * 36,000 = 97,308,000 שקלים = 97.30 מיליון שקלים

לכך יש להוסיף הכנסות של:

38% מהמועסקים שלא יעברו לעיר: 4,360 עובדים * 0.38 = 1656.8 עובדים כל עובד שאינו תושב מכניס לעיר במוצע 4000 שקלים.
1656.8 * 4000 = 6,627,200 = 6.62 מיליון שקלים
ובסך הכול:

97.30 מיליון שקלים + 6.62 מיליון שקלים = 103.92 מיליון שקלים בשנה

3. תועלת כלכלית ממכפיל תעסוקה:

הכנסות של 70 מיליון שקלים בשנה ותוספת של 2,180 משרות חדשות

מכפיל תעסוקה פירושו, במילים פשוטות, מספר המשרות החדשות שיווצרו כנגזרת ממהלך כלשהו. במקרה זה, כמה משרות חדשות תיצור העברת היחידות הממשלתיות לירושלים, מלבד תוספת ישירה של לפחות 4,360 עובדים ביחידות אלה?

למעבר היחידות הממשלתיות לירושלים תהיה "השפעה מכפילית" על כלכלת העיר. זאת תבוא לידי ביטוי בהגדלת הביקושים של צריכה משרדית-ארגונית לשירותים עסקיים כמו שירותים משפטיים, שירותי ניקיון, בתי דפוס, שירותי קייטרינג, וזאת כתוצאה ישירה של פעילות היחידות הממשלתיות שיעברו

18 אסף זגריזק, "למרות התחייבות כץ: דחייה בהפעלת קו הרכבת המהיר לירושלים", מיי-נט, 25.7.2017

להמשיך להתגורר באזור תל אביב ולעבוד בירושלים; ותאפשר לגופים כמו משרדי עו"ד, רו"ח ולובינג להמשיך לפעול מאזור תל אביב. עם זאת, הדבר לא צפוי להשפיע על הגדלת הביקושים של צריכה משרדית-ארגונית ועל הגדלת הביקושים של צריכה פרטית.

בהעדר מכפיל תעסוקה ייחודי לירושלים ולנוכח הנסיבות שעשויות להקטין אותו, נבצע הערכה שמרנית לפי מכפיל של 1.5. כלומר, על כל משרה שתעבור לירושלים תיווצר עוד 0.5 משרה חדשה בעיר. זוהי הערכה שמרנית הן משום שהיא מאמצת את הטווח התחתון של מכפיל התעסוקה במחקר של רזין וישראל שפורט לעיל, והן משום שהיא אינה לוקחת בחשבון הכנסה נוספת של מעבר לירושלים של בני הזוג של העובדים.

במקרה כזה, העברה של 4,360 עובדים ביחידות הממשלתיות תביא לתוספת של 2,180 עובדים במגזרים אחרים. כמה כסף הם יכניסו לעיר? לפי נתוני 2015 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁹, 88% מהמועסקים בירושלים הם גם תושבי העיר.²⁰ את החישוב של תוספת ההכנסות לעיר מ-2180 עובדים נוספים נבצע לפי נתון זה.

2180 * 88% מהעובדים = 1918 עובדים חדשים שיגורו בירושלים.
1918 עובדים * 36 אלף שקלים בשנה הוצאות בירושלים פר עובד = 69,048,000 = 69.0 מיליון שקלים בשנה.

12% מהעובדים יתגוררו מחוץ לירושלים ולכן ייחשבו כעובדים בלבד.
2180 * 12% מהעובדים = 261 עובדים חדשים שיגורו בירושלים.

261 עובדים * 4000 שקלים בשנה הוצאות בירושלים פר עובד = 1,044,000 = 1.0 מיליון שקלים בשנה, ובסך הכול: 69.0 מיליון שקלים + 1 מיליון שקלים = 70 מיליון שקלים בשנה.

4. תועלת כלכלית ממעבר משרד הביטחון ('הקריה') לירושלים:

143.2 מיליון שקלים בשנה ותוספת של 3000 משרות

אפשרות העברתו לירושלים של משרד הביטחון, היושב ב'קריה' בלב תל אביב, נדונה בשנים האחרונות מספר פעמים, בנפרד מהליך העברת שאר היחידות הממשלתיות.

בנובמבר 2012 פורסם²¹ כי התקיימו דיונים בנושא בין עיריית י-ם לבין משרדי הביטחון והאוצר, בהם עלתה אפשרות להעתיק את משרד הביטחון למצפה "נפתוח" במורדות רמות בירושלים - מקום בעל חשיבות אסטרטגית. אפשרות נוספת שנבחנה היא העברת משרד הביטחון לשטחי אזור התעשייה גבעת שאול ד', הסמוך לכניסה לעיר, מה שמקל על הגעה אליו לבאים מחוץ לירושלים. פינוי הקריה נכלל בתכנית האסטרטגית של צה"ל והממשלה לפנות את בסיסי צה"ל במרכז הארץ ולהעביר את רובם לנגב. עם זאת, ברור כי משרד הביטחון לא יועתק לנגב, והשאלה אם הוא יישאר באזור תל אביב או יועבר לירושלים. בכל מקרה, מעבר לירושלים של משרד הביטחון צפוי, אם בכלל, רק בעשור הבא.

כמו עם שאר היחידות הממשלתיות, העברת משרד הביטחון לירושלים תספק תוספת של הכנסות מארנונה; תוספת הכנסות מהעברת עובדים ותושבים לעיר; ותוספת הכנסות ממכפיל תעסוקה.

4.1 תוספת הכנסות מארנונה: 63.4 מיליון שקלים בשנה

מחנה המטב"ל (מחנה רבין) בקריה יושב כיום על שטח של 190 דונם (190 אלף מ"ר), לפי נתוני עיריית תל אביב.²² היות שטרם נקבע מתחם בירושלים להעברת משרד הביטחון, נבצע את חישוב ההכנסות מארנונה לפי גודל מחנה המטב"ל הנוכחי בתל אביב.

190,000 מ"ר * 333.7 שקלים למ"ר = 63.4 מיליון שקלים בשנה.

4.2 תוספת הכנסות מהעברת עובדים לעיר: 47.68 מיליון שקלים בשנה

במשרד הביטחון מועסקים 2000 עובדים, לפי דו"ח הוצאות השכר של משרד הביטחון.²³

נבצע חישוב לפיו 62% מהעובדים במשרד הביטחון יתגוררו בעיר ירושלים אחרי המעבר של משרד הביטחון לעיר - בדומה לחישוב שביצענו בשאר היחידות הממשלתיות:

2000 * 0.62 = 1240 עובדים שיתגוררו בירושלים.
1240 עובדים * 36 אלף שקלים בשנה הוצאות לתושב בשנה = 44,640,000 = 44.64 מיליון שקלים בשנה

760 עובדים יתגוררו מחוץ לירושלים ולכן ייחשבו כעובדים בלבד.

21 עופר פטרסבורג, "תוכנית חדשה: העברת המטב"ל לירושלים", וואינט, 8.11.2012.

22 נתונים שנאספו ממחלקת השימור בעיריית תל אביב

23 דו"ח הממונה על השכר במשרד הביטחון 2011; ראו גם מצגת הדו"ח השנתי של הממונה על השכר 2014

19 שנתון סטטיסטי לירושלים, לוח ז/19 - מועסקים בישראל, במטרופולין ירושלים ובמטרופולין תל אביב לפי אזור עבודה, אזור מגורים וענפים כלכליים, 2015

20 שנתון סטטיסטי לירושלים, לוח ז/19 - מועסקים בישראל, במטרופולין ירושלים ובמטרופולין תל אביב לפי אזור עבודה, אזור מגורים וענפים כלכליים, 2015

760 * 4000 שקלים הוצאות פר עובד בשנה = 3,040,000 = 3.04 מיליון שקלים בשנה

ובסך הכול:

44.64 מיליון שקלים + 3.04 מיליון שקלים = 47.68 מיליון שקלים בשנה

חשוב לציין כי מרכיב השכר של עובדי משרד הביטחון גבוה משמעותית מכל מגזר ממשלתי אחר. לדוגמא, עלות העסקת עובד משרד הביטחון גבוהה פי 20 מאשר עלות העסקת עובד במשטרה. ב-2013 עמדה עלות ההעסקה של עובדי משרד הביטחון על 15.9 מיליארד שקלים ל-2000 עובדים, קרי 7.95 מיליון שקלים עלות העסקת עובד של משרד הביטחון בשנה. זאת לעומת 7.3 מיליארד שקלים ל-23 אלף עובדי משטרה, קרי 317.3 אלף שקלים לעובד משטרה.²⁴

היות שההשתכרות של עובדי משרד הביטחון גבוהה ביחס לשאר עובדי המגזר הממשלתי, ההנחה היא כי העברתם של 2000 עובדי משרד הביטחון לירושלים תוכל להעניק לעיר דחיפה כלכלית חזקה יותר פר עובד מאשר העברה של עובדים בשאר היחידות הממשלתיות, בהיבט של ההוצאות הפרטיות של עובדי מדינה.

4.3. תוספת מכפיל תעסוקה: 32.16 מיליון שקלים בשנה

משרד הביטחון מספק תעסוקה לשורה ארוכה של ספקים חיצוניים – מהעסקת יועצים חיצוניים, דרך שירותי קייטרינג ואוכל, ועד שכירת רכבים. רשימת הספקים נחשפה לראשונה ב-2015, לאחר שהמשרד חויב לדווח על רשימת הספקים שלו לתנועה לחופש המידע.

כך שניתן לשער כי תנאי מכפיל התעסוקה שתקפים במקרה של העברת יחידות ממשלתיות, פועלים גם במקרה של העברת משרד הביטחון לירושלים.

נבצע את החישוב לפי מכפיל תעסוקה של 1.5, כפי שחישבנו במקרה של שאר היחידות הממשלתיות שחויבו במעבר לעיר, וזאת בהעדר מכפיל תעסוקה ייעודי למשרד הביטחון או לירושלים.

במקרה כזה, העברה של 2000 עובדים במשרד הביטחון תביא לתוספת של 1000 עובדים במגזרים אחרים. כמה כסף הם יכניסו לעיר?

את החישוב של תוספת ההכנסות לעיר מ-1000 עובדים נוספים נבצע לפי התרחיש שהצגנו לעיל – לפיו 88% מהעובדים בירושלים גם גרים בירושלים.

1000 * 0.88 = 880 עובדים שיתגוררו בירושלים.
880 עובדים * 36 אלף שקלים בשנה = 31,680,000 = 31.68 מיליון שקלים

עוד 120 עובדים יתגוררו מחוץ למטרופולין ולכן ייחשבו כעובדים בלבד.
120 * 4000 שקלים בשנה = 480,000 = 0.48 מיליון שקלים

ובסך הכול:

31.68 מיליון שקלים + 0.48 מיליון שקלים = 32.16 מיליון שקלים בשנה

לסיכום, העברת משרד הביטחון לירושלים תוכל לספק תוספת הכנסות של 143.2 מיליון שקלים בשנה לירושלים, ולהוסיף לעיר עוד 3000 משרות.

סיכום

לפני עשר שנים נקבע בהחלטת ממשלה כי על כל יחידות הממשלה לפעול מירושלים על פי חוק, מה שחייב את העברתן של קרוב ל-100 יחידות ממשלתיות הפועלות באזורים אחרים בישראל - בעיקר במטרופולין תל אביב.

בשעת כתיבת שורות אלו, 91 יחידות כבר היו אמורות להשלים את מעברן, לאחר שאותרו והוכנו עבורן שטחי משרדים במספר מתחמים בירושלים. לפי כל האינדיקציות, מעבר היחידות יחזק את המגזר הציבורי בבירה, יעניק זריקת מרץ כלכלית משמעותית לעיר שבה זקוקה לה, ויתרום להון התרבותי, החברתי והאקדמי שלה.

לפי החישובים שנערכו במחקר זה, העברת היחידות הממשלתיות תעניק לעיר הכנסות של 382 מיליון שקלים ותוספת של יותר מ-9500 משרות - רובן בהכנסה גבוהה מהממוצע.

למרות החלטת הממשלה, ואף שהמעבר צפוי לשפר את יעילות פעילותן ולהעניק להן תנאי עבודה טובים יותר, אף יחידה ממשלתית עוד לא השלימה את המעבר לירושלים, וזאת בעיקר משיקולים זרים.

אנחנו ממליצים למשרד לירושלים ומורשת בראשות השר זאב אלקין, ולמינהל הדיור הממשלתי, האמונים על הליך המעבר, להפעיל את סמכויותיהם ולהגביר את הלחצים על ראשי היחידות הממשלתיות, במטרה להאיץ את מעברן.

כמו כן, אנחנו ממליצים לשקול מחדש את מתן הפטורים למעבר שניתנו ל-40 יחידות ממשלתיות, ובהן משרד הביטחון ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. בתנאים הנוכחיים, ועם הפעלת קו הרכבת החדש בין תל אביב לירושלים - שיקצר את זמן הנסיעה לפחות מ-30 דקות - אין הצדקה לאפשר ליחידה ממשלתית לפעול מחוץ למטרופולין ירושלים.