

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

משרד הביטחון



**פינוי בסיס חיל האוויר
והחלל "בח"א 27" ממבנים
ומתשתיות וניקוי קרקע
מזוהמת בשטחו -
מעקב מורחב**



פינוי בסיס חיל האוויר והחלל "בח"א 27" ממבנים ומתשתיות וניקוי קרקע מזהמת בשטחו - מעקב מורחב

רקע

במרץ 2014 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא פינוי בסיס חיל האוויר והחלל שליד נמל התעופה בן גוריון (בח"א 27) ממבנים ומתשתיות וניקוי קרקע מזהמת בשטחו. הדוח עסק באופן טיפולו של משרד הביטחון (משהב"ט) בפינוי שטח בח"א 27 ממבנים ומתשתיות; בטיפול של צה"ל ומשהב"ט בבדיקת הקרקע ובשיקומה לקראת החזרתה לידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) נוכח זיהום שהתגלה בה, לרבות מגעים שהתקיימו בין משהב"ט למשתמשות העתידיות בשטח - רשות שדות התעופה (רש"ת) והתעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א); וכן באופן טיפולה של רמ"י בעניין זה. זאת, בהתאם להסדר שעליו חתמו משהב"ט, משרד האוצר ורמ"י בדצמבר 2008 לפינוי בח"א 27 (הסדר הפינוי). נוכח התמשכות הליכי הניקוי של הקרקע המזהמת, השבתה לרמ"י והקצאתה למשתמשים חדשים, ביצע מבקר המדינה מעקב מורחב אחר תיקון הליקויים ויישום הסדר הפינוי.

נתוני מפתח

כ-560
מיליון ש"ח

סכום השתתפות רמ"י בעלות פינוי בח"א 27 (במחירי 2008), לפי הסדר הפינוי, שכלל גם פינוי 73 דונם בשדה דב.

85% ו-15%

חלקם של משרד האוצר ושל משהב"ט (בהתאמה) במימון עלות שיקום הקרקע.

1,500 דונם

שטח בח"א 27, שעל פי פסק בורר משנת 2010 נחלק בין רש"ת (כ-1,000 דונם) לתע"א (כ-500 דונם).

2020

בסוף שנה זו נותרו בשטחי רש"ת שני מוקדי זיהום ותשתיות תת-קרקעיות מזהמות. השטח שיועד לתע"א טרם הוקצה לה, והקרקע בו נותרה מזהמת.

2013

השנה שבה חתמו רמ"י ורש"ת על הסכמים להקצאת השטח שיועד לרש"ת משטחי בח"א 27.

2009

השנה שבה היה על משהב"ט להעביר לרמ"י את שטח הבסיס פנוי ולאחר הסדרת שיקום קרקע ומים, בהתאם להסדר הפינוי, זאת כדי שתקצה אותו לרש"ת ולתע"א.



פעולות הביקורת

בחדשים מרץ עד אוקטובר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הביקורת הקודם בכל הנוגע לפינוי בח"א 27 ממבנים ומתשתיות ולניקוי הקרקע המזוהמת בשטחו, ואת הפעולות שנעשו לאחר סיום הביקורת הקודמת להשבת השטח ממשב"ט לרמ"י ולהקצאתו על ידי רמ"י לרש"ת ולתע"א, תוך הסדרת הזכויות במקרקעין בין בעלי העניין השונים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

שטח שיועד לתע"א ומוחזק בידי רש"ת

מאז 2008 ועד ספטמבר 2020 השתמשה רש"ת בשטח של כ-69 דונם שיועדו לתע"א ("האגס הגדול"), בהסכמת משהב"ט ובהמשך - השתמשה בו בידיעת רמ"י, בלי שהצדדים הנוגעים בדבר - רש"ת, רמ"י, משהב"ט והתע"א - הגיעו להסכם ביניהם בעניין הסדרת זכותה של רש"ת להשתמש בשטח זה, ובכלל זה בעניין משך השימוש ותנאיו.

נוכח השימוש שעשתה רש"ת בשטח "האגס הגדול", דרשו גורמים במשהב"ט להעביר לידי רש"ת את האחריות לטיפול בזיהומי הקרקע בכלל שטחי הבח"א שהועברו לידיה (כ-1,000 דונם), לרבות את האחריות למימון הטיפול, שאם לא כן - יחייב אותה משהב"ט טרוראקטיבית על השימוש שעשתה בשטח "האגס הגדול". דרישה זו הייתה שלא בהתאם לזכויותיו של משהב"ט בקרקע.

השטח שהוחזר לרש"ת - הטיפול בזיהומי הקרקע ובמפגעים

רמ"י לא יידעה את משהב"ט כשחתמה עם רש"ת באוגוסט 2013 על ההסכמים הנוגעים לשטחי בח"א 27. בפועל, סוגיית המשך הטיפול בקרקע לאחר הקצאתה לרש"ת לא הוסדרה בין הצדדים.

משהב"ט טרם השלים את מילוי כל התחייבויותיו לפינוי ולשיקום של השטח שהועבר לרש"ת במסגרת הסדר הפינוי משנת 2008. לא נמצא כי רמ"י פעלה בנושא הפינוי והשיקום של השטח מול משהב"ט למעט מתן ייפוי כוח לרש"ת לפעול מטעם רמ"י מול משהב"ט, על אף פניות חוזרות ונשנות אליה מצד רש"ת.

משנת 2016 פועל המשרד להגנת הסביבה (המשרד להגנ"ס) מול רש"ת כדי שתטפל במוקדי הזיהום שנותרו בשטח שהוקצה לה. במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) רש"ת טרם מילאה את הדרישות שהציב לה לעניין שיקום הקרקע, ונותרו בשטחה הן זיהומי קרקע והן מפגעים עליים.



פניו"ב מבנים ותשתיות מהשטח שיועד לתע"א - משנת 2013, המועד שבו גובש סיכום בין משהב"ט ובין התע"א לגבי המבנים שיוותרו בשטח, נבצר מהתע"א להשתמש במבנים נוכח התמשכות הטיפול בקרקע. במהלך השנים האמורות התיישנו המבנים שנותרו ומצבם הורע. במצבם הנוכחי יש במבנים משום מפגע בטיחותי ואולי גם בריאותי נוכח גגות האסבסט שנותרו עליהם; ויש לסלק מפגעים אלה.

הטיפול ביהומי הקרקע בשטח שיועד לתע"א

משהב"ט פעל להשית את התחייבויותיו הביצועיות והכספיות על התע"א, כמו גם על רש"ת, תוך הפעלת מנופי לחץ, בניגוד לחובותיו לפי הסדר הפינני.

התע"א לא קידמה את עדכון סקר הסיכונים מול המשרד להגנ"ס במשך מעל לשנתיים מהמועד שבו סוכם שתעשה זאת, והדבר גרם לעיכוב ניכר בקידום הטיפול בקרקע.

רמ"י, שמנהלת עבור המדינה את המקרקעין, ודרשה לקבל את מקרקעי בח"א 27 נקיים מזיהומים, לא הייתה מעורבת בתהליך. כמו כן, המשרד להגנ"ס לא שילב את רמ"י בצומתי קבלת החלטות בעניין שיקום הקרקע.

הסדרת הזכויות במקרקעין המיועדים לתע"א - משנת 2010, מועד קבלת פסק הבורר, זכאית התע"א במשך כעשר שנים לקבל זכויות במקרקעין בהיקף של כשליש משטחי בח"א 27. בכל אותן שנים עמדה לה זכות זו ללא כל התחייבות מצידה לחכור את הקרקע. העסקה להקצאת המקרקעין המיועדים לתע"א טרם הושלמה.

הכנסות רמ"י מהקצאת הקרקע - עקב התמשכות תהליכי הטיפול בקרקע, רמ"י לא קיבלה הכנסות מהשטחים שפינה חה"א בתקופה שנבדקה בביקורת הקודמת (בשנים 2009 - 2013); ומשנת 2013 ועד מועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2020) לא קיבלה הכנסה מהשטח המיועד לתע"א; סכומים שהיו עשויים להסתכם בעשרות מיליוני ש"ח, על פי שווי השומה שגיבשה רמ"י לשטח זה.

ניהול ממוחשב של מקרקעי בח"א 27 ומשהב"ט - רמ"י אינה מנהלת באופן ממוחשב את מקרקעי בח"א 27 וכן את כלל המקרקעין שמחזיק משהב"ט.



העברת הטיפול בשטח המיועד לתע"א לידי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (זרוע הביצוע) - בסוף שנת 2018 הועבר הטיפול בזיהום בשטח המיועד לתע"א לידי זרוע הביצוע. זאת במסגרת צוות בין-משרדי (ועדת ההיגוי) בראשות המשרד להגנ"ס, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט.



עיקרי המלצות הביקורת

בשטחים שהוקצו לרש"ת - על רש"ת לפעול בתיאום עם המשרד להגנ"ס לטיפול בזיהומים שנתרו בשטחה, במימון משרד האוצר ומשהב"ט.

בשטחים המיועדים לתע"א - על משהב"ט להגיע להסכמות עם רמ"י והמשרד להגנ"ס ועם התע"א בעניין גיבוש תוכנית לסילוק המפגעים, לרבות בעניין מימונה של התוכנית. אשר לזיהומי הקרקע - על ועדת ההיגוי להשלים את הדיון באפשרויות השיקום, לאשר את תוכניות השיקום, לרבות לז"ז ותקציב, ולהנחות את זרוע הביצוע להשלים בהקדם את פעולות השיקום אשר יאושרו.

בעת גיבוש הסכמים לפינוי קרקע, שנדרש לשקמה, על רמ"י לבחון את החלופות לביצוע השיקום, לרבות במסגרת ועדת ההיגוי ובאמצעות זרוע הביצוע, או לחילופין בקביעת סכום פיצוי מוסכם בין הצדדים עבור הטלת ביצוע השיקום על מקבל הקרקע, על בסיס מידע שלם ובשקיפות מלאה, תוך שקלול תנאי אי-הוודאות.

נוכח התקדמות הליכי ההקצאה ברמ"י של השטחים המיועדים לתע"א, על רמ"י והתע"א להשלים את המגעים בעניין עסקת הקצאת המקרקעין.

לפני פינויים של בסיסי צה"ל והשבתם לרמ"י, על משהב"ט לוודא אם קיימים בהם מתקנים שנדרש להשאיר בשטח המפונה, ואם קיימים מתקנים כאלה - עליו לדאוג להסדיר מראש את המשך השימוש בהם מול הגורמים הנוגעים בדבר. על רמ"י לוודא במהלך גיבוש הסכמים להקצאת שטחים מבסיסים מפונים של צה"ל, מול כל הגורמים הרלוונטיים ובכללם משהב"ט, אם עדיין יש מבחינתם צורך בחלק מהשטחים המפונים.

על רמ"י לפעול לשיפור הניהול של הקרקעות שבניהולה, הנמצאות בשימוש צה"ל ומשהב"ט, ולשיפור הבקרה עליהן, על מנת שתוכל לשמור ולאחזר את המידע הרלוונטי. לשם כך מומלץ כי רמ"י ומשהב"ט יפעלו למציאת המענה לניהול במערכת ממוחשבת ברמ"י של כלל הקרקעות שבהן מחזיקים צה"ל ומשהב"ט, תוך בחינת שיתוף המידע עם המחוזות שבהם נמצאות קרקעות אלו.



מעקב אחר פינוי השטח, טיפול בזיהום והסדרת הזכויות במקרקעין

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				נושאי הביקורת (בדוח הנוכחי)	ליקויים והמלצות שפורטו בדוח הביקורת הקודם
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				פינוי שטח בח"א 27	
				פינוי של מבנים ותשתיות	משהב"ט לא פינה מבנים ותשתיות משטח בח"א 27
				הטיפול בזיהום הקרקע	
				הטיפול בזיהומי קרקע בשטח שהועבר לרש"ת	משהב"ט הקפיא את ביצוע הסקרים, ולא טיפל בקרקע
				הטיפול בזיהומי קרקע בשטח המיועד לתע"א	
				הסדרת הזכויות במקרקעין	
				הסדרת הזכויות בשטח שהוחכר לרש"ת	רמ"י לא פעלה בשיטתיות ובנחרצות כדי לקבל את הקרקע ממשהב"ט ולהקצות אותה למשתמשים אחרים
				הסדרת הזכויות במקרקעין המיועדים לתע"א	



סיכום

במועד סיום ביקורת המעקב, השטח שיועד לרש"ת - כשני שלישים משטחי בח"א 27 - הועבר לרשותה, והיא טיפלה באחד משלושת מוקדי הזיהום הנמצאים בו. אשר לשטח שיועד לתע"א - כ-11 שנים לאחר שחה"א עזב את בח"א 27 וכשבע שנים וחצי לאחר סיום הביקורת הקודמת, טרם הסתיימה חקירת הקרקע למיפוי הזיהום ולתיחומו, ועקב כך טרם בוצע שיקומה; הקרקע טרם הושבה לרמ"י, ועל כן גם לא הוקצתה לתע"א, אשר לה יועדה. מומלץ כי כלל הגורמים הנוגעים בדבר יפיקו את הלקחים הנדרשים מהעולה בדוח זה לצורך השלמת פינוי שטחי בח"א 27, ניקוי הקרקע והקצאתה; ויבחנו את יישום ההמלצות בהסכמים לפינוי בסיסי צה"ל.