

מבקר המדינה

דוח שנתי 71ג

כרך חמישי



מבקר המדינה

דוח שנתי 71ג

כרך חמישי



ירושלים | אייר התשפ"א | מאי 2021

מס' קטלוגי 2021-971C

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה

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.



פינוי 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 לוי"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
				הסדרת הזכויות במקרקעין המיועדים לתע"א	ולהקצות אותה למשתמשים אחרים



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.



מבוא

בשנות השישים של המאה העשרים הוקם ליד נמל התעופה בן גוריון בסיס של חיל האוויר והחלל (להלן - בח"א 27 או הבח"א) בשטח של כ-1,500 דונם, בצמוד לשטחי רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) והתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א).

בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל להטיל על משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ועל רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)¹ לקדם את העתקתם של מחנות צה"ל ממרכז הארץ לנגב ולגליל². מהלך זה כלל, בין היתר, את העתקתו של בח"א 27 לבסיס חיל האוויר והחלל (להלן - חה"א) בנבטים.

בהחלטה שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן - מועצת מ"י)³ בינואר 2008 בנושא "הסכם פינוי בח"א 27"⁴ (להלן - החלטה 1135) נקבע, בין היתר, כי באחריות משהב"ט "לגרום לפינוי מתחם בח"א 27 עד סוף שנת 2009; כי במסגרת השתתפותה של רמ"י במימון הפינוי היא תשלם 500 מיליון ש"ח למשהב"ט; כי בתמורה להשתתפות רמ"י, יפנה משהב"ט את שטח בח"א 27 וכן 73 דונם בשדה דב⁵ ויעבירם לרמ"י; כי משהב"ט יישא באחריות הכוללת לשיקום הקרקע⁶ במתחם, ובכלל זה יישא בעלות שיקום הקרקע והמים, במידת הנדרש⁷; כי נושא שיקום הקרקע, על כל היבטיו, יטופל על ידי משהב"ט ויתקצב על ידי משהב"ט ומשרד האוצר; וכי התמורה שתקבל רמ"י בעד הקצאת המקרקעין לא תפחת מסכום השתתפותה בעלות הפינוי.

בדצמבר 2008 חתמו משהב"ט, משרד האוצר ורמ"י על הסדר לפינוי בח"א 27 (להלן - הסדר הפינוי). בהסדר הפינוי נקבע כי עד סוף שנת 2009 יעביר משהב"ט לרמ"י את המקרקעין של בח"א 27 כשהם פנויים מכל אדם, מבנה או חפץ, לאחר הסדרת שיקום הקרקע והמים, לרבות לאחר קבלת האישורים לכך מהמשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להגנ"ס) והרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים). עוד נקבע בהסדר הפינוי כי את הטיפול בזיהום קרקע, אם הדבר יידרש, יבצע משהב"ט במימון של משרד האוצר (85% מהסכום) ושל משהב"ט (15% מהסכום). כמו כן נקבע בהסדר כי סך העלויות הכרוכות בהעתקת הבסיס יחולקו בין

1 רמ"י פועלת על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ועוסקת, בין היתר, בניהול קרקעות המדינה, לרבות הקצאתן למטרות שונות, ובכלל זה למערכת הביטחון. עד לתיקון החוק משנת 2009 שמה של הרשות היה מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י).

2 החלטת ממשלה 2698 מנובמבר 2002 בעניין "העתקת מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הביטחוניות לנגב ולגליל".

3 מועצת מקרקעי ישראל הוקמה בהתאם לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. המועצה, שאותה ממנה ממשלת ישראל, קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה פועלת רמ"י, מפקחת על פעולותיה ומאשרת את תקציבה שנקבע בחוק.

4 החלטה מס' 1135 מינואר 2008.

5 שדה התעופה על שם דב הוא בתל אביב שימש לתעופה אזרחית וצבאית.

6 במסמכים נעשה שימוש במונחים שונים הנוגעים לשיקום הקרקע, כגון ניקוי, טיהור וטיפול.

7 מאז הוקם בח"א 27 התקיימה בו פעילות שהיה בה פוטנציאל ליצירת זיהומי קרקע ומים: תחנות תדלוק, רחבות טיפול במטוסים, אוזרי תדלוק וטיפול ברכבים, תחנות כוח, אוזרי טיפול בציוד מכני וציוד קרקע.



הצדדים להסכם⁸; כי חלקה של רמ"י יעמוד על סך של 559.31 מיליון ש"ח⁹ וישולם בשלושה תשלומים, והתשלום האחרון שבהם (בסך 55.93 מיליון ש"ח) יהיה בשנת 2010 או במועד פינוי כל המקרקעין, המאוחר בהם.

ממאי 2012 עד מרץ 2013 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על פינוי בח"א 27 ממבנים ומתשתיות ועל הטיפול בקרקע לקראת החזרתה לרמ"י¹⁰ (להלן - דוח הביקורת הקודם). בדוח הביקורת הקודם הוצגה השתלשלות האירועים העיקריים כלהלן:

1. בסקרים¹¹ שבוצעו בשטחי בח"א 27 בשנת 2008 עבור חה"א¹² נמצאו כמה מוקדים של קרקע מזוהמת, קרי - קרקע שיש בה ריכוזים של חומרים מזהמים¹³ שבגינם הקרקע עלולה לסכן את בריאות הציבור או את הסביבה; ואף יש חשש שיגרמו לזיהום מי תהום.
2. בסוף שנת 2009 פינה חה"א את כל יחידותיו מבח"א 27, אך הותיר בו מבנים ותשתיות, לרבות עשרות אלפי מ"ר של מבנים המכילים לוחות אסבסט, ולא טיפל בזיהום הקרקע.
3. התע"א ורש"ת ניהלו עוד משנת 2005 משא ומתן עם רמ"י לגבי הקצאת השטח שעתיד להתפנות לשימושן. באפריל 2009 דרשה רמ"י מהתע"א ומרש"ת להגיע להסכמה לגבי חלוקת השטח ביניהן, כדי שתוכל להקצותו להן לאחר שיפונה. בפברואר 2010 חתמו התע"א ורש"ת על הסכם בורות, ובאפריל 2010 קבע הבורר בהחלטתו כיצד יחולק שטח בח"א 27 בין התע"א לרש"ת (להלן - פסק הבורר): כ-1,000 דונם יוקצו לרש"ת וכ-500 דונם לתע"א.

8 לפי ההסכם חלקו של משרד האוצר בעלות הפינוי היה בסך של 600 מיליון ש"ח.
 9 צמודים למדד תשומות הבנייה למגורים, לפי בסיס פברואר 2008.
 10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ב** (2014), "פינוי בסיס חיל האוויר והחלל ממבנים ומתשתיות וניקוי קרקע מזוהמת בשטחו". הדוח פורסם במרץ 2014.
 11 תהליכי חקירה שמטרתם איתור ומיפוי של זיהומי קרקע.
 12 סקר היסטורי מאפריל 2008 וסקר גז קרקע מדצמבר 2008, שבוצעו באמצעות חברה א'.
 13 חומר מזהם הוא חומר הכלול ברשימת החומרים המזהמים כקבוע בהנחיות המשרד להגנ"ס.



תמונה 1: תצלום אוויר של גבולות שטחי בח"א 27



התצלום באדיבות משהב"ט, מסמך משנת 2012.

4. משהב"ט אישר לרש"ת לעשות שימוש זמני בחלק מהשטח החל מינואר 2011.
5. מסוף שנת 2009 ועד תחילת שנת 2013 פעל משהב"ט מול רמ"י, התע"א ורש"ת להעברת הקרקע לידי התע"א ורש"ת כמות שהיא (AS IS), קרי - ללא טיפול ביזיום הקרקע וללא פינוי מבנים ותשתיות, וזאת תמורת תשלום¹⁴; אולם מגעים אלה לא הניבו תוצאות.

14 כמצוין בדוח הביקורת הקודם, התע"א העריכה את עלות פינוי המבנים והתשתיות מהשטח המיועד לה ב-15 מיליון ש"ח, ואת הניקוי והשיקום של הקרקע בסכום שבין כ-4.7 לכ-23 מיליון דולר, ורש"ת העריכה את עלות הפינוי מהשטח שיועד לה ב-8.7 מיליון ש"ח ואת הטיפול בתת-הקרקע ב-6 מיליון ש"ח.



בדוח הביקורת הקודם נמצא, בין היתר, כי במועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2013) משהב"ט עדיין לא קיים את חלקו לפי הסדר הפינני: לא פינה את השטח ממבנים ולא טיפל בזיהום הקרקע בתיאום עם המשרד להגנ"ס ועם רשות המים, וממילא הוא גם לא השיב את הקרקע לידי רמ"י. עוד נמצא כי משהב"ט מסר לתע"א את ממצאי סקרי הקרקע שנתיים וחצי לאחר שהיו בידי, וכי הוא לא העביר את ממצאיהם של סקרים אלה למשרד להגנ"ס, לרמ"י ולרש"ת. כמו כן נמצא כי רמ"י לא פעלה בשיטתיות ובנחרצות מול משהב"ט לקבלת הקרקע בהתאם לתנאי של ההסדר, ולא יזמה פעולה כדי לחייב את משהב"ט למלא את מה שנקבע בו בעניין פינוי הקרקע וניקויה; היא הסכימה לניהול המגעים בין משהב"ט ובין התע"א ורש"ת בנוגע לקבלת הקרקע כמות שהיא, בלי שהשתתפה בהם, ובכך הסירה מעליה את האחריות להחשת הליך פינוי הקרקע וניקויה, והדבר איפשר במידה רבה את עיכוב התהליך מצד משהב"ט.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי על משהב"ט לפעול לאלתר בהתאם להסדר האמור לפינוי ולניקוי של שטח הבסיס, ובכלל זה לפעול להשלמת סקר קרקע, וזאת בלוח הזמנים הקצר ביותר האפשרי; וכי על רמ"י לוודא שמשהב"ט פועל לפינוי הקרקע ולניקויה, כדי להחזירה לו מוקדם ככל האפשר כדי שתוכל להקצותה לשימושים אחרים.

ממועד סיום הביקורת הקודמת חלו כמה התפתחויות משמעותיות, כפי שיפורט בהמשך הדוח: באוגוסט 2013 העבירה רמ"י לידי רש"ת את השטח שיועד לה משטחי הבח"א; רש"ת והתע"א הביעו נכונות לקדם בעצמן את הטיפול בקרקע שתוקצה להן על פי פסק הבורר, תמורת החזר של עלויות הטיפול שבהן יישאו. דברים אלה קיבלו ביטוי בדיון שקיימה במאי 2014 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה לביקורת המדינה) בעניין דוח הביקורת הקודם. בדיון נאמר, בין היתר, כי משהב"ט טרם פינה את המבנים משטח בח"א 27; כי טרם הושלמו סקרי הקרקע, וכי הממצאים של חלק מהסקרים שבוצעו עדיין לא הועברו לגופים האחרים. בדיון צוין כי רמ"י הגיעה להסכם עם רש"ת ולפיו האחרונה תקבל את השטח המיועד לה, אף שהקרקע לא טופלה, וכי הדבר לא תואם מראש עם משהב"ט. סמנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים דאז במשהב"ט התייחס בדיון בין היתר לעלויות השיקום שיידרשו על פי הערכת התע"א ורש"ת לטיפול בקרקע שיועדה להן (כ-80 מיליון ש"ח וכ-15 מיליון ש"ח בהתאמה); וציין כי העלויות יתחלקו בין משרד האוצר (85%) למשהב"ט (15%), וכי משהב"ט אינו מתנער מהאחריות שיש לו.

פעולות הביקורת

בחודשים 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 ממשהב"ט לרמ"י ולהקצאתו על ידי רמ"י לרש"ת ולתע"א, תוך הסדרת הזכויות במקרקעין בין בעלי העניין השונים.

הביקורת בוצעה במשהב"ט: באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן), ברמ"י, במשרד להגנ"ס, ברש"ת ובתע"א. ביקורת השלמה בוצעה במשרד האוצר, ברשות המים, בחברה



לשירותי איכות הסביבה בע"מ ובח"א. במסגרת הביקורת סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בשטחי הבח"א.

סטטוס הטיפול בפינוי מבנים ותשתיות, שיקום הקרקע והקצאתה

דוח הביקורת יציג את התפתחות הטיפול בסוגיות הנוגעות לשטחי בח"א 27 בהתייחס לממצאי הביקורת הקודמת. להלן סטטוס הטיפול בסוגיות האמורות במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020):

פינוי מבנים ותשתיות

מדוח הביקורת הקודם עלה כי בינואר 2009 הנחה אמו"ן את ח"א להקפיא כל פעילות הנוגעת להריסת מבנים ותשתיות בבח"א 27, מתוך העדפה להחזיר את הקרקע לידי רמ"י כמות שהיא, כדי לחסוך במשאבים; וכי בפברואר 2013, לקראת סיום הביקורת הקודמת, הנחה סמנכ"ל וראש אמו"ן את ח"א ואת אגף התכנון בצה"ל לפנות את הקרקע ולהחזירה לרמ"י עד נובמבר 2014.

ביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה: בסוף 2014 פונה משהב"ט מבנים משטחי הבח"א, למעט אלה שרש"ת והתע"א ביקשו להשאיר לשימושן; לטענת התע"א נותרו בשטח גם מבנים שסוכם כי יפוננו; ובחלוף השנים עד למועד סיום ביקורת המעקב המבנים כבר התיישנו, מצבם הורע ויש בהם משום מפגעים בטיחותיים ואולי אף בריאותיים; מפגעים שיש לסלקם.

הטיפול בזיהום הקרקע

מדוח הביקורת הקודם עלה כי נוכח הנחיית אמו"ן דלעיל, החליט ח"א שלא להמשיך בביצוע סקר הקרקע; וכי משהב"ט ניהל מגעים עם רש"ת והתע"א להעברת הקרקע לידיהן כמות שהיא תמורת תשלום, ללא השגת סיכום עמן; וכי זיהומי הקרקע לא טופלו.

ביקורת המעקב עלה כי בשטח שקיבלה רש"ת הליקוי תוקן במידה מועטה: רש"ת טיפלה בעצמה באחד משלושה מוקדי זיהום הקרקע ובמפגעים שונים שהיו בשטח שהועבר לרשותה; ובמועד סיום הביקורת נותרו בשטחה שני מוקדים של זיהומים וכן תשתיות תת-קרקעיות מזהמות ו-12 מבנים ישנים. עוד עלה כי משהב"ט אינו רואה עצמו אחראי על הטיפול בקרקע בשטחי רש"ת, לרבות על חלקו במימון הטיפול.



כמו כן עלה כי בשטח המיועד לתע"א הליקוי לא תוקן והזיהום בקרקע טרם טופל: התע"א קידמה ביצוע של סקרי קרקע בשטח המיועד לה, אך נוכח הערכות העלות שהציגה לטיפול בקרקע, ולאחר דין ודברים ממושך בין התע"א ובין משהב"ט, הועבר הטיפול בשנת 2018 לידי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, המשמשת זרוע הביצוע של הממשלה, בין היתר לניהול פרויקטים של שיקום הקרקעות שפוננו או יפוננו על ידי צה"ל (להלן - זרוע הביצוע). זאת במסגרת צוות בין-משרדי בראשות המשרד להגנ"ס, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט (להלן - ועדת ההיגוי), הקובע את סדר האתרים שיובאו לטיפול של זרוע הביצוע. במועד סיום ביקורת המעקב זרוע הביצוע טרם סיימה את חקירת הקרקע וטרם נבחנו חלופות לשיקומה. השטח עדיין נמצא ברשות משהב"ט, ונתרו בו צמחייה עבותה, מבנים ישנים ובהם לוחות אסבסט, תשתיות תת-קרקעיות מזוהמות וקרקע מזוהמת. כיוון שהטיפול בקרקע עדיין לא הושלם, רמ"י טרם שילמה למשהב"ט את התשלום האחרון בסך כ-55.93 מיליון ש"ח¹⁵ בהתאם להסדר הפינוי.

הסדרת הזכויות במקרקעין

בדוח הביקורת הקודם עלה כי חוסר ההתקדמות במשא ומתן שניהל משהב"ט עם התע"א ועם רש"ת להעברת הקרקע לידיהן כמות שהיא, גרם בין היתר לעיכוב בהחזרת הקרקע לידי רמ"י ובהעברתה לגופים אלה; וכן היעדר פעולה נחרצת מצד רמ"י כדי להחיש את ההליכים לפינוי הקרקע ולניקויה בידי משהב"ט, על מנת שתוכל לקבלה לרשותה ולהקצותה לשימושים אחרים.

ביקורת המעקב עלה כי בכל הנוגע לשטח שיועד לרש"ת הליקוי תוקן באופן מלא: באוגוסט 2013 חתמו רש"ת ורמ"י על הסכמים להעברת השטחים שיועדו לה מבח"א 27; וכי החל משנת 2008 משתמשת רש"ת בחלק מהשטח המיועד לתע"א (להלן - "האגס הגדול"); שימוש שהוסדר בין הגורמים הנוגעים בדבר - רש"ת, התע"א ורמ"י - במהלך ביקורת המעקב, בספטמבר 2020.

עוד עלה כי בכל הנוגע לשטח שיועד לתע"א הליקוי תוקן במידה מועטה: התע"א קידמה באישור רמ"י הליכים לתכנון השטחים המיועדים לה, ורמ"י הכינה עבורה שומת מקרקעין¹⁶. במועד סיום הביקורת העבירה רמ"י את ההצעה שגיבשה (עסקת ההקצאה לתע"א) לאישור שר האוצר. התע"א מסרה כי השומה הוצגה לה באופן לא רשמי, בשיחות בין נציגי הגופים, ולנוכח הנתונים שהוצגו בשיחות אלו מתכננת התע"א להשיג על השומה. דירקטוריון התע"א עדיין לא אישר את תוכנית הבינוי והפיתוח במתחם נתב"ג, לרבות בשטחים המיועדים להתקבל מבח"א 27. במועד סיום ביקורת המעקב רמ"י והתע"א עדיין לא סיכמו את תנאי עסקת החכירה של השטחים האמורים, והעסקה עדיין לא הובאה לאישור דירקטוריון התע"א.

להלן בתרשים השתלשלות הפעילות בתחום הפינוי והשיקום של הקרקע ובתחום הסדרת הזכויות במקרקעין של שטחי בח"א 27, אלה שיועדו לרש"ת ואלה שיועדו לתע"א:

15 צמוד למדד תשומות הבנייה למגורים (לפי בסיס פברואר 2008).

16 שומת מקרקעין היא אומדן כספי של שווי זכויות במקרקעין לזמן נתון.



תרשים 1: השתלשלות שלבי הטיפול בקרקע והקצאתה





השטחים המוחזקים בידי רש"ת

שטח שיועד לתע"א ומוחזק בידי רש"ת

1. בשטח בח"א 27 נמצאת רחבה ששטחה כ-69 דונם הקרויה "האגס הגדול", אשר משנת 2008 משמשת את רש"ת לחניית מטוסים. לפי פסק הבורר משנת 2010, שטח זה יועד להקצאה לתע"א.

תמונה 2: תצלום אוויר של שטח "האגס הגדול" (מסומן בקו הצהוב)



המקור: נספח להסכם בין רש"ת, התע"א ורמ"י מספטמבר 2020.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי משהב"ט אישר לרש"ת לעשות שימוש זמני בחלק משטח בח"א 27 (שטח "האגס הגדול") החל מינואר 2011. בנובמבר 2011 כתב סמנכ"ל וראש אמ"ן למנכ"ל רש"ת כי אישור משהב"ט ניתן בכפוף להסכמת הצדדים ולפיה רש"ת תקבל



מרמ"י את חלקה בשטח הבסיס כמות שהוא, בהתאם "לתנאים ולסקרים" כפי שיסוכמו בין משהב"ט לרש"ת בעתיד.

2. ממסמכים שנמסרו לצוות הביקורת עולה כי גם רמ"י הייתה ערה לצורך של רש"ת להשתמש בשטח "האגס הגדול", ובהמשך - גם לשימוש שעשתה בו, זאת במועד שמהב"ט עדיין החזיק בשטח והיה עליו לבצע בו טיפול בקרקע. בשנת 2012 דנו רש"ת ורמ"י בנושא השימוש של רש"ת בחלק משטח בח"א 27 ועמדת רמ"י הייתה שעל רש"ת לקבל את הסכמת משהב"ט לשימוש בשטח, מאחר שמהב"ט עדיין החזיק בשטח באותה עת.

בשנת 2014 פנה מנכ"ל רש"ת למנכ"ל רמ"י בבקשה לצרף את שטח "האגס הגדול" לשטחי רש"ת נוכח מחסור ניכר ברחבות חניה למטוסים בנתב"ג, עד להעברתו לתע"א בהתאם לפסק הבורר. רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי רמ"י לא נענתה לפניית אלו.

3. בהתאם למסמכי רש"ת ולהסבריה למשרד מבקר המדינה, שטח "האגס הגדול" הוא שטח תפעולי חשוב ביותר לנתב"ג, נוכח מחסור חמור ברחבות חניה למטוסים; מחסור שהחמיר לאחר פינוי שדה דב (על כך ראו בהמשך), והחמיר עוד יותר נוכח שיפוצים שנעשים באחת הרחבות (רחבת "בראבו") ששטחה 130 דונם¹⁷. מחסור זה עתיד למצוא את פתרונו רק לאחר הכשרת שטחים חלופיים בהיקף של 1,273 דונם¹⁸.

4. ממסמכי משהב"ט ורש"ת עולה כי נוכח השימוש שעשתה רש"ת בשטח "האגס הגדול", דרשו גורמים באמו"ן להעביר לרש"ת את האחריות לטיפול בזיהומי הקרקע בכלל שטחי הבח"א שהועברו לידיה, לרבות את האחריות למימון הטיפול. זאת, על אף חובותיו של משהב"ט לפי הסדר הפינוי, על אף המגעים שניהל משהב"ט עם רש"ת לקבלת שטחי הבח"א "AS-IS" תמורת תשלום, ועל אף הדברים שאמר סמנכ"ל וראש אמו"ן בנושא בישיבת הוועדה לביקורת המדינה, לפיהם משהב"ט אינו מתנער מהאחריות שיש לו בנושא. לדברי הגורמים באמו"ן, אם רש"ת תדרוש ממהב"ט לטפל בזיהומי הקרקע בשטחי הבח"א שקיבלה, יחייב אותה משהב"ט רטרואקטיבית על השימוש שעשתה בשטח "האגס הגדול". לנוכח עמדה זו של אמו"ן הסכימה רש"ת לקבל עליה את הטיפול בזיהום, ובכלל זה לממנו (בנושא זה - ראו גם בהמשך).

יצוין כי לדברי רש"ת, בכל השנים שבהן השתמשה בשטח "האגס הגדול" היא שילמה לרמ"י דמי חכירה גם בעד שטח זה, שהרי דמי החכירה שהיא משלמת מחושבים על פי כלל הכנסותיה השנתיות, לרבות הכנסותיה שמקורן בשימוש שעשתה בשטח "האגס הגדול". עוד יצוין כי משהב"ט לא שילם דמי חכירה עבור השימוש בשטחי בח"א 27. בתגובתו על ממצאי הביקורת מינואר 2021 ציין משהב"ט כי לא שילם דמי חכירה "מאחר ומדובר במחנה בהקצאת קבע משנות ה-50".

17 ראו בתמונה 6.

18 רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי המחסור בחניות למטוסים בשטח נתב"ג אמור להסתיים עם יישום התוכנית המפורטת לפיתוח האזור הצפוני של נתב"ג (ראו בתמונה 6); תוכנית הנמצאת בשלבי תכנון מתקדמים, ולביצועה יידרשו כמה שנים.



תמונה 3: מבט על רחבת "האגס הגדול"



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2020.

5. בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי מחוז מרכז של רמ"י בינואר 2020 מסרו נציגי המחוז כי שטחי הבח"א שטרם הוקצו לגורם אחר עודם באחריות משהב"ט; וכי משהב"ט לא היה רשאי לגבות כספים בעד שימוש זה; ואם הדבר נעשה, היה זה ללא ידיעת רמ"י או באישורה.

בביקורת המעקב עלה כי רש"ת השתמשה בשטח "האגס הגדול" מאז פינוה אותו חה"א ועד ספטמבר 2020 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; זאת על אף ששטח "האגס הגדול" יועד לשימושה של התע"א בהתאם לפסק הבורר.

אשר לדרישת משהב"ט כי רש"ת תקבל עליה את הטיפול בקרקע שהועברה לידיה ואף תישא בעלות הטיפול נוכח השימוש שעשתה בשטח "האגס הגדול", שאם לא כן יחייב אותה משהב"ט רטרואקטיבית על השימוש שעשתה בשטח "האגס הגדול" - דרישה זו הייתה שלא בהתאם לזכויותיו של משהב"ט בקרקע; שכן היה עליו להשיב את הקרקע לרמ"י בסוף שנת 2009, והיא נותרה בחזקתו רק משום שהוא טרם מילא את חובתו לשקם אותה; והוא לא חויב בעבורה בדמי חכירה מאז הייתה בחזקתו.

יצוין כי במהלך ביקורת המעקב הוסדר שימושה של רש"ת בשטח "האגס הגדול": במהלך הביקורת פעלו רש"ת והתע"א כדי להגיע להסכמות לגבי סוגיות שונות שהן היו חלוקות בעניינן, לרבות סוגיית השימוש בשטח "האגס הגדול". בספטמבר 2020 ניתן תוקף של פסק דין



להסכם פשרה בין רש"ת, התע"א ורמ"י (להלן - הסכם הפשרה), שיש בו כדי להסדיר את השימוש של רש"ת בשטח "האגס הגדול", זאת כ-12 שנה לאחר שהיא החלה להשתמש בו. על פי הסכם הפשרה, רש"ת תמשיך להשתמש בשטח זה, ותעביר לתע"א את הקרקע כשהיא פנויה ומטוהרת בהתאם להנחיות המשרד להגנ"ס עד אוקטובר 2022.

השטח שהוכר לרש"ת - הטיפול בזיהומי הקרקע ובמפגעים

1. באוגוסט 2013, לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת, חתמה רמ"י עם רש"ת על שני הסכמים הנוגעים לשטח שיועד לה לפי פסק הבורר: הסכם להעברת הפעילות התעופתית-אזרחית משדה דב¹⁹ (להלן - הסכם להעברת הפעילות) והסכם פיתוח מיוחד²⁰ (להלן - הסכם הפיתוח). בהסכם להעברת הפעילות נקבע, בין היתר, כלהלן: ב-30.6.16 תופסק הפעילות התעופתית-אזרחית בשדה דב; על רש"ת ורמ"י להעתיק את מתקני רש"ת משדה דב לשדות תעופה אחרים; רמ"י תקצה לרש"ת את שטחי בח"א 27 כפי שנקבעו בפסק הבורר ובהסכם הפיתוח; המקרקעין "חשודים להיות כמוזוהמים", ועל פי הסדר הפינוי, האחריות לפינוי השטח ולטיפול בקרקע חלה על משהב"ט; ורמ"י מייפה את כוחה של רש"ת לפעול מול משהב"ט לקיום התחייבויותיו, בהקדם האפשרי ובאופן שלא יעכב את פיתוח השטח על ידי רש"ת. בהסכם הפיתוח פורט כי מטרת ההקצאה היא הכשרת רחבות חניה למטוסים, שתבצע עד 30.6.16; וכי לאחר שרש"ת תפתח את השטח, הוא יצורף לשטח החכירה שלה, לפי תנאי חוזה החכירה בינה ובין רמ"י.

19. זאת בהמשך למסמך עקרונות שנחתם בספטמבר 2012 בין רמ"י, רש"ת ומשרד האוצר, ובו נקבעו העקרונות להפסקת הפעילות התעופתית-אזרחית בשדה דב, לפינויו ולהשבתו לרמ"י.

20. בהסכם הפיתוח נקבע כי רמ"י תיתן לרש"ת חזקה בשטח בח"א 27 שיועד לשימושה בהתאם להסכם הבוררות, לתקופת הפיתוח שבה תבצע רש"ת עבודות לשם העתקת פעילותה משדה דב לשטח זה.



תמונה 4: תצלום אוויר של חניות מטוסים בשטחי הבח"א שהוקצו לרש"ת



התצלום מיולי 2019, באדיבות רש"ת.

כך, למעשה, נוכח הצורך הדוחק לפינוי שדה דב, פעלו רמ"י ורש"ת להעברת הקרקע בשטחי בח"א 27 לשימושה של רש"ת עוד לפני שמשהב"ט עמד במחויבותו לפעול לטיפול בקרקע.

בביקורת עלה כי רמ"י לא יידעה את משהב"ט כשחתמה עם רש"ת באוגוסט 2013 על ההסכמים הנוגעים לשטחי בח"א 27, ובכלל זה כי במסגרת אחד ההסכמים היא ייפתה את כוחה של רש"ת לפעול בשם רמ"י למימוש התחייבויות משהב"ט שנקבעו בהסדר הפינוי. בפועל, סוגיית המשך הטיפול בקרקע לאחר הקצאתה לרש"ת לא הוסדרה בין הצדדים, כמתואר בהמשך.



מתגובת משהב"ט שהובאה בהערות ראש הממשלה על דוח הביקורת הקודם²¹ עולה כי:

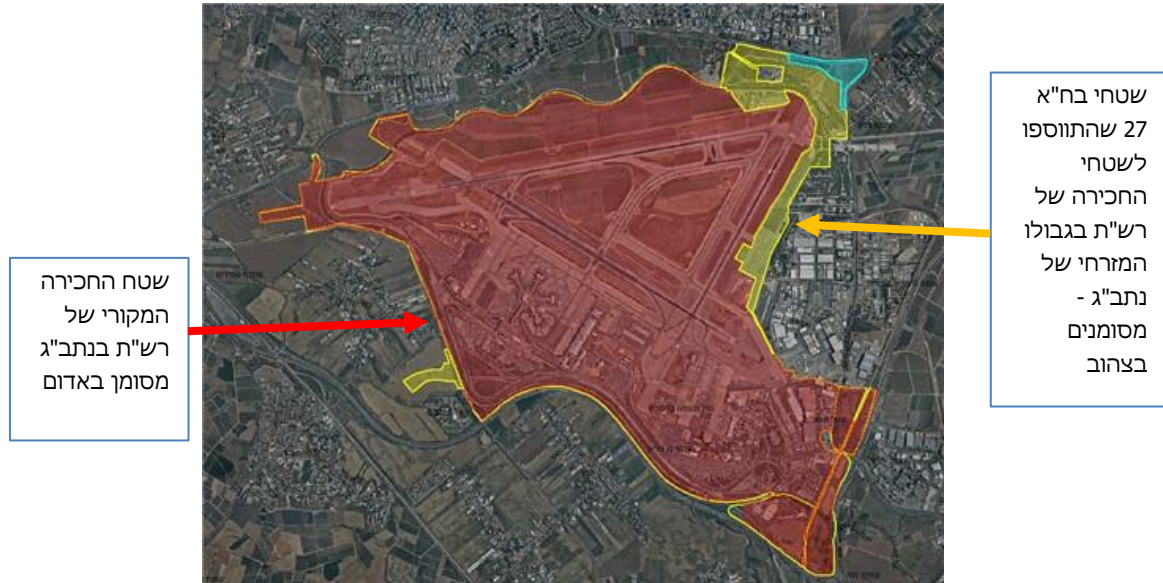
- א. ההסכם החד-צדדי של רמ"י עם רש"ת, בהתעלם מגורמי מערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט), למעשה "טרף את הקלפים" והביא להחלטה של סמנכ"ל וראש אמו"ן "להקפיא את המשך המגעים בשטחים המיועדים לעבור לרש"ת".
 - ב. באוקטובר 2013 התקיים דיון בין משהב"ט לרש"ת בנושא בקשתה של רש"ת לקבל בדחיפות שטחים הגובלים במסלול החדש שנבנה. משהב"ט הביע נכונות להיעתר לבקשה, בכפוף לכך שרש"ת תקבל לאחריותה את השטח "כמו - שהוא".
 - ג. בדיון שהתקיים בין סמנכ"ל וראש אמו"ן ובין מנהל רמ"י בדצמבר 2013 הועלה נושא פינוי בח"א 27 לנוכח חתימת ההסכם בין רמ"י לרש"ת מאוגוסט 2013, ומנהל רמ"י עדיין כי מבחינתו שטח בח"א 27 המיועד לעבור לרש"ת הוקצה לה, וכל סיכום או הבנות בין רש"ת למשהב"ט יהיה מקובל עליו.
 - ד. בינואר 2014 הנחה סמנכ"ל וראש אמו"ן על הפסקת כל פעילות פינוי בתחום שיועד לעבור לרש"ת לנוכח חתימת ההסכם בין רמ"י לרש"ת, וזאת עד להשלמת המשא ומתן בין מעהב"ט לרש"ת²².
 - ה. בדיון שהתקיים בינואר 2014 בראשות רש"ת הבהיר משהב"ט כי "עד שלא יסוכם מתווה להחזרת השטח, בעקבות ההסכם שנחתם בין רמ"י ורש"ת, מערכת הביטחון מסירה כל אחריות למקרקעין".
- בדיון בוועדה לביקורת המדינה במאי 2014 ציין סמנכ"ל וראש אמו"ן כי רמ"י העבירה את הקרקע בהסכם לרש"ת "שלא בתיאום עם משרד הביטחון", אולם הדבר מקובל על משהב"ט שכן הוא "מחזיק את הקרקע בשם מינהל מקרקעי ישראל". מנכ"ל רש"ת ציין כי רש"ת קיבלה את השטח "כפי שהוא היה"; וכי סיכם בדיון עם משהב"ט שרש"ת תקבל לידיה את הסקרים שבוצעו עבור מעהב"ט ותפעל להשלמתם, בתיאום עם המשרד להגנ"ס ורשות המים. עוד ציין כי משרד האוצר ומשהב"ט התחייבו לממן 85%-15% (בהתאמה) מעלויות הטיפול בקרקע; וכי רש"ת כבר ביצעה את הפינוי העילי ותגיש למשרד האוצר ולמשהב"ט תחשיב של עלויות הפינוי. מנכ"ל רש"ת ציין כי מדובר בסכומים קטנים מאוד, נוכח הריסת המבנים על ידי צה"ל (ראו בהמשך).
2. נוכח הצורך לעמוד בהתחייבויותיה על פי ההסכמים האמורים, החלה רש"ת להכשיר את השטחים שקיבלה, ובכלל זה לטפל בחלק מהזיהומים שהיו בהם. במאי 2015 הודיעה רש"ת לרמ"י כי סיימה את עבודות הפיתוח בהתאם להסכם הפיתוח, וכי הכשירה את רחבות החניה למטוסים כנדרש, ועל כן היא מבקשת שרמ"י תקצה לה את השטח. במרץ 2017, לאחר שרש"ת עמדה בתנאים שנקבעו בהסכמיה עם רמ"י, הוסיפה רמ"י את השטחים שיועדו לרש"ת, לפי פסק הבורר, לתחום החכירה שלה.

21 הערות ראש הממשלה לדוח 64ב - מערכת הביטחון (2014), עמ' 69 - 77.

22 משהב"ט ציין כי בנוגע לשטח המיועד לעבור לתע"א הוא פועל בהתאם לנדרש.



תמונה 5: תשריט של שטחי בח"א 27 שצורפו לשטחי החכירה של רש"ת



שטח החכירה המקורי של רש"ת בנתב"ג מסומן באדום

שטחי בח"א 27 שהתווספו לשטחי החכירה של רש"ת בגבולו המזרחי של נתב"ג - מסומנים בצהוב

התשריט מנובמבר 2020, באדיבות רש"ת.

3. ממסמכי רש"ת עולה כי בשטח שהועבר לידי רש"ת נותרו 12 מבנים²³ ותשתיות תת-קרקעיות, כמה מוקדים של זיהומי קרקע, ובחלקו הייתה גם צמחייה עבותה. החל משנת 2013 ביצעה רש"ת באמצעות חברה ג' סקרי קרקע בתיאום עם המשרד להגנ"ס ובאישורו. בשנת 2014 אישר המשרד להגנ"ס לרש"ת את התוכנית לחקירת הקרקע במוקדים החשודים כמזוהמים; אישר לרש"ת את הטיפול שביצעה בקרקע באזור שבו הכשירה את הרחבות לקליטת פעילות שדה דב; ודרש את המשך החקירה ביתר מוקדי הזיהום ואת תיחומם. בשנת 2015 סוכמו הממצאים של סקר הקרקע וסקר קרקע מורחב; וביוני 2016 העביר המשרד להגנ"ס את דרישותיו לטיפול במוקדי הזיהום השונים, לרבות הוצאת מכלי דלק סילוני תת-קרקעיים ופינוי קרקע מזהמת. להלן פירוט בעניין הטיפול שביצעה רש"ת במוקדי הזיהום:

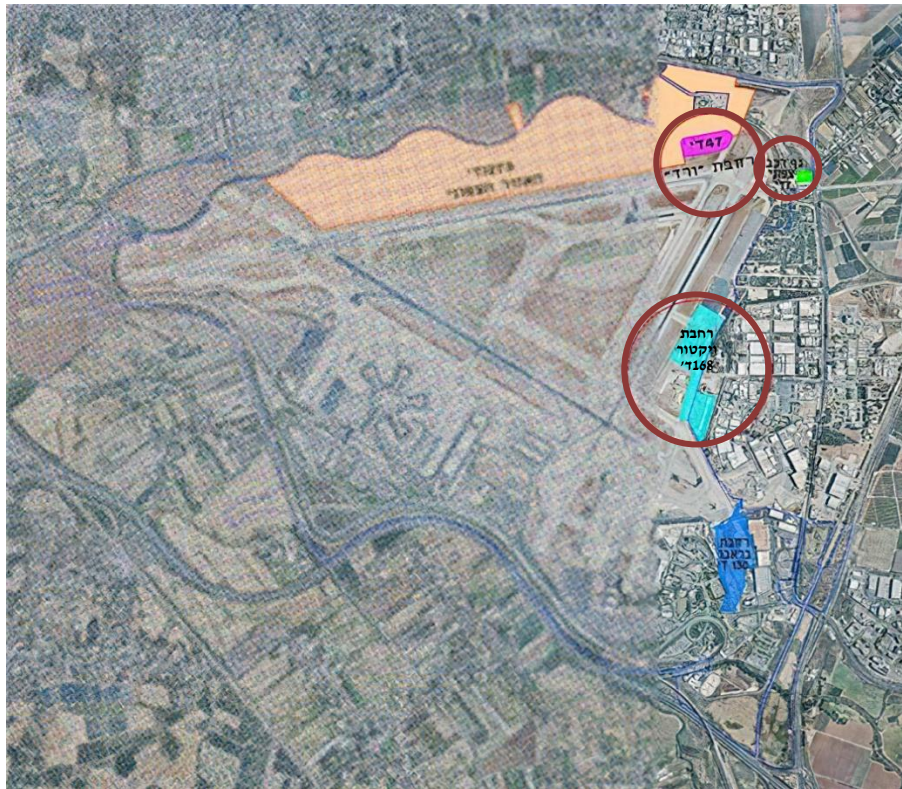
- א. אזור "רחבות ויקטור" - באזור זה, ששטחו 168 דונם, נמצא זיהום רדוד. בעת הכשרת הרחבות נוקה הזיהום בהתאם להנחיות המשרד להגנ"ס, והקרקע המזוהמת פונתה לאתר מורשה. בדצמבר 2014 אישר המשרד להגנ"ס את השלמת הטיפול באזור.
- ב. אזור "גף הרכב הצפוני" - באוקטובר 2016 פונו מאזור זה, ששטחו 7 דונם, 712 טונות של קרקע מזהמת, ועלה הצורך בפינוי נוסף של קרקע. פינוי זה הוקפא בשל אילוצי תקציב.

23 רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין במבנים כדי להפריע לפעילות נתב"ג.



ג. אזור "רחבת ורד" - בהתאם לסקרים שנעשו עולה כי באזור זה, ששטחו 47 דונם, נמצאים שני מכלי דלק תת-קרקעיים ריקים וצנרת דלק, ויש זיהום נקודתי רדוד בקרקע. ביוני 2016 דרש המשרד להגן"ס מרש"ת להוציא את מכלי הדלק ואת צנרת הדלק מהשטח או להשאירם בתוך הקרקע ולטפל בהם כבמכלים פעילים. באוגוסט 2016 השיבה רש"ת למשרד להגן"ס כי הוצאת המכלים היא הליך מורכב, וכי פנתה לכמה חברות המתמחות בטיפול בזיהומי קרקע בבקשה שיוציאו את המכלים, אולם נבצר מהן להציע לה דרכים מעשיות להוצאת המכלים. במועד סיום הביקורת התשתיות טרם פונו והזיהום עדיין לא טופל.

תמונה 6: תצלום אוויר של שטחי נתב"ג בו סומנו (בעיגול) מוקדי הזיהום



באדיבות רש"ת, מדצמבר 2020.

מלבד זיהומי הקרקע נותרו בשטחי הבח"א שקיבלה רש"ת מפגעים שונים. מסוף שנת 2018 התריעו גורמים ברש"ת לפני משהב"ט ורמ"י על מפגעים סביבתיים חמורים בשטחים אלה - עזובה, צמחייה עבותה, פסולת וגזם, ודרשו מהם לטפל במפגעים אלה "בדחיפות רבה".

ביולי 2019 כתב מנכ"ל רש"ת מכתב למנכ"ל משהב"ט דאז ולמנכ"ל רמ"י בנושא ניקוי שטחי בח"א 27, והגדיר את המכתב "דחוף". מנכ"ל רש"ת ציין במכתבו כי בהסכם להעברת הפעילות שנחתם בין רש"ת לרמ"י באוגוסט 2013 ייפתה רמ"י את כוחה של רש"ת לפעול



מול משהב"ט לניקוי ולטיהור של השטח בהקדם, אך שש שנים לאחר שקיבלה רש"ת את השטחים הם טרם נוקו וטוהרו, למעט השטחים שהכשירה רש"ת לצורך קליטת הפעילות משדה דב; ובשטח יש עזובה רבה. מנכ"ל רש"ת תיאר את המפגעים ואת הסיכונים הנשקפים בגינם לבטיחות הטיסה, לרבות תקריות יום-יומיות של חדירת בעלי חיים למסלול הנחיתה ושל הימצאות פגרים במקום. מנכ"ל רש"ת ציין כי ניסיונות הידברות בין רש"ת למשהב"ט לא קידמו את הפינוי והטיהור של שטחי רש"ת ושל יתר שטחי הבח"א הצמודים להם; וכי אם משהב"ט לא יטפל בנושא בתוך שלושה ימים, בכוונתו להורות לגורמי רש"ת לבצע עבודות חלקיות למניעת סכנה מיידית ברצועה של 30 מטרים בצמוד למסלול ההמראה והנחיתה; עבודות שלדבריו אינן מייתרות את הצורך בהשלמת מלוא העבודות לניקוי ולטיהור של שטחי הבח"א.

בביקורת עלה כי מנכ"ל משהב"ט דאז ומנכ"ל רמ"י לא השיבו על מכתב זה. מלשכת מנכ"ל משהב"ט נמסר למשרד מבקר המדינה כי המנכ"ל דאז הסמיך את יחידת מתוו"ה באמו²⁴ להמשיך את ההידברות בנושא עם רש"ת.

בתחילת אוגוסט 2019 התקיים סיור נוסף בשטחי הבח"א לבחינת נושא הניקוי העילי של השטח, בהשתתפות גורמים מרש"ת, ממשהב"ט ומצה"ל. לאחר הסיור עדכן נציג רש"ת שהשתתף בסיור את הגורמים מרש"ת הנוגעים בדבר כי משהב"ט אינו ערוך מהבחינה התקציבית והלוגיסטית לניקוי עילי של שטחי הבח"א בלוחות הזמנים שקבעה רש"ת; וכי נוכח השימוש של רש"ת בשטח "האגס הגדול", לדעת נציגי משהב"ט אין מקום כי רש"ת תדרוש ממשהב"ט השתתפות כספית בעלות ניקוי השטח. עוד עדכן נציג רש"ת כי בשלב זה משהב"ט אינו חוזר בו ממחויבותו לניקוי תת-הקרקע ול"טיהור שטחי רש"ת", ולשם כך תתקיים פגישה רבת משתתפים, שתמנה, בין היתר, את נציגי המשרד להגנ"ס.

בדיון שהתקיים בסוף אוגוסט 2019 ברש"ת, בין היתר בהשתתפות נציגים ממשהב"ט, מהמשרד להגנ"ס, מזרוע הביצוע, מהתע"א ומרש"ת²⁵, ציינה נציגת היועמ"ש של רש"ת כי יש לרש"ת בעיה אקוטית היות שבגין ההזנחה בשטחי בח"א 27 נשקפת סכנה לבטיחות הטיסה, סמוך למסלול מסוים; וכי נוכח הצורך הדחוף בניקוי רצועה של 30 מטר לכיוון מזרח ניתנה הנחיה מיידית לנקותה. עוד ציינה נציגת היועמ"ש של רש"ת כי האחריות לניקוי העילי של שטחי הבח"א מוטלת על משהב"ט מכוח הסדר הפינוי, כאשר סוגיית חלוקת העלויות נמצאת בהתדיינות בין רש"ת למשהב"ט. נציג משהב"ט ציין כי רש"ת מתבקשת להעביר את כל המידע מסקרי הקרקע שערכה בשטחי הבח"א שנמסרו לה, וכי זרוע הביצוע תשלים את החקירה אם הדבר יידרש, ותתחיל בעבודות השיקום. בתגובה על הצעתה של נציגת המשרד להגנ"ס כי רש"ת תסיים את עבודות השיקום שהחלה לבצע בשטחיה, השיב נציג משהב"ט כי מוטב שגורם אחד (זרוע הביצוע) יחליט לגבי אופן המשך הביצוע של טיהור הקרקע.

24 יחידת מתוו"ה (מקרקעין, מיסוי מוניציפלי, תכנון, תשתיות, שיווק מחנות, הגנת הסביבה ופרוייקטי שוה"ם - שיווק והערכת מחנות צה"ל ממרכז הארץ) הוקמה ביולי 2012 והיא אחראית לגיבוש וליישום של מדיניות משהב"ט בכלל ההיבטים הנוגעים לתחומי הפריסה, התשתיות, התכנון המרחבי, הגנת הסביבה והובלת פרויקט שוה"ם.

25 הדיון היה בעניין שטחי בח"א 27 - אישורי כניסה לצורך השלמת חקירה וביצוע עבודות שיקום בקרקעות על ידי זרוע הביצוע.



יצוין בהקשר זה כי בדיון שקיימו ביולי 2018, בין היתר, נציגים מהמשרד להגנ"ס, מהתע"א ומרשות המים בעניין סקר המתבצע בשטחים המיועדים לעבור לתע"א (ראו בהמשך) צוין ש"משהב"ט כבר פינה את כל התשתיות העיליות, וייתכן שזרוע הביצוע תפנה את התשתיות התת-קרקעיות, לרבות את צנרת הדלק ומכלי דלק תת-קרקעיים. בישיבת ועדת ההיגוי בנובמבר 2018 הועלתה אי-בהירות לגבי הכללת השטח בתכולת העבודה של זרוע הביצוע, והוחלט כי תחילה היא תפעל רק בשטח המיועד לעבור לתע"א, וכי נציגי משהב"ט יעדכנו בהמשך לגבי שטח זה.

במכתב של ראש תחום באמו"ן לנציגת היועמ"ש של רש"ת מסוף אוגוסט 2019, בהמשך לפניית מנכ"ל רש"ת למשהב"ט מיולי 2019 ולסיוור שהתקיים בתחילת אוגוסט 2019, הוא ציין את "האבסורד", לדבריו, שבפניית רש"ת למשהב"ט בדרישה לטפל בשטח, אף שברש"ת "עושים שימוש [בשטח 'האגס הגדול'] מזה שנים", וכן הציג את עמדת משהב"ט כי אם רש"ת תדרוש ממעהב"ט תשלום בעד הוצאות הטיפול בשטח, "מערכת הביטחון תדרוש מכך דמי שימוש בגין כל התקופה הרלוונטית". עוד הזכיר כי סוכם שרש"ת תעביר למשהב"ט את עמדתה המעודכנת בנושא.

בספטמבר 2019 כתבה נציגת היועמ"ש של רש"ת לראש תחום באמו"ן כי על דעת מנכ"ל רש"ת ומנהל נתב"ג, ועל אף הסכם העברת הפעילות של רש"ת עם רמ"י, רש"ת מוכנה לקבל עליה את כל הניקוי העילי בשטח בח"א 27 שהועבר אליה (ולא בשטחים שעתידים להיות מועברים לתע"א); וכי נוכח זאת, רש"ת מבקשת להמשיך להשתמש בשטח "האגס הגדול" עד למועד העברתו לתע"א.

במרץ 2020 שלחה נציגת היועמ"ש של רש"ת מכתב לראש חטיבת שיווק ופינוי מחנות צה"ל באמו"ן, ובו ציינה כי בסיוור שהתקיים באוגוסט 2019 ביקשה רש"ת כי משהב"ט יישא בעלויות טיהור השטחים שנמסרו לרש"ת, בהתאם להסכם העברת הפעילות, וכן ביקשה להמשיך להשתמש בשטח "האגס הגדול", בהתאם להיתר שנתן משהב"ט לרש"ת בשנת 2011; ואילו עמדת נציג אמו"ן הייתה שהמשך השימוש של רש"ת בשטח "האגס הגדול" ללא תמורה מותנה בכך שרש"ת תקבל עליה את מימון טיהור שטחי בח"א 27 שהועברו אליה, וכן תישא בעתיד בעלויות טיהור שטח "האגס הגדול". עוד ציינה נציגת היועמ"ש של רש"ת כי נוכח עבודות טיהור שטחי הבח"א, "המתבצעות בימים אלה" (באמצעות זרוע הביצוע), רש"ת מסכימה לשאת בעלות של טיהור הקרקע בשטחים שהועברו אליה וכן בשטח "האגס הגדול", לאחר שהיא תסיים את השימוש בו.

נציגי רש"ת מסרו למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי עד למועד זה שילמה רש"ת עבור הטיפול בזיהום כ-354,000 ש"ח, ולפי הערכתה יידרשו עוד כ-3 מיליון ש"ח למימון השלמת הטיפול באזורים שאותרו כמזהמים. עוד מסרו כי הטיפול בזיהומים ב"גף הרכב הצפוני" ו"ברחבת ורד" נדחה עקב משבר תקציבי שהרשות מתמודדת איתו נוכח פרוץ מגפת הקורונה; וכי מנכ"ל רש"ת פורמלית ממשיך לדרוש שמשהב"ט יישאו באחריות.

בנובמבר 2020 מסרו נציגי רש"ת למשרד מבקר המדינה כי על פי תוכנית עבודה מעודכנת, יושלם פינוי קרקע מזהמת מאזור גף רכב עד לסוף שנת 2020; וכי הוצאת תשתיות הדלק התת-קרקעיות תחל לא יאוחר מתום שלושה חודשים מיום קבלת היתר הריסה מוועדת התכנון המחוזית.



ביולי 2020 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בחלק משטחי בח"א 27. בסיוור נמצא כי בשולי השטחים שקיבלה רש"ת נותרו כמה מבנים ישנים, לרבות גגות אסבסט שטרם פונו, וכן מערומי פסולת.

תמונה 7: מבנה ישן עם גג אסבסט שנותר בשטחי רש"ת



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2020.

משנת 2016 פועל המשרד להגנס"ס מול רש"ת כדי לטפל במוקדי הזיהום שנותרו בשטח שהוקצה לה, אך במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) רש"ת טרם מילאה את הדרישות שהציב לה המשרד להגנס"ס לעניין שיקום הקרקע, ונותרו בשטחה זיהומי קרקע. זאת, בין היתר, כפועל יוצא מאי-הסדרת הסוגיה של הטיפול בקרקע - ביצוע הטיפול ומימונו - עם העברתה של הקרקע מחזקת משהב"ט לידי רש"ת. כמו כן, נותרו בשטחה מפגעים עיליים.

4. ככלל, עם השבתה של קרקע לרמ"י, ממציאה רמ"י למשיב הקרקע "פרוטוקול מסירה" - מסמך המאשר את השבתה של הקרקע, ובכלל זה מפרט מהו מצבה בעת השבתה. נמצא כי אף שרמ"י הקצתה לרש"ת את הקרקע שיועדה לה בהתאם לפסק הבורר, היא לא המציאה למשהב"ט פרוטוקול מסירה. הכנת מסמך זה עשויה הייתה להבהיר כי משהב"ט ממשיך לשאת באחריות לטיפול בקרקע ולמימונו החלקי (15%) של הטיפול, כפי שנקבע בהסדר הפינני. במאי 2020, במהלך הביקורת, פנה אמו"ן לרש"ת בבקשה להסדרת כמה סוגיות אשר טרם סוכמו בין משהב"ט לרש"ת בעניין המקרקעין של בח"א 27 שהועברו אליה, ובהן הסדרת אישורי רש"ת בדבר קבלת הקרקע שיועדה לה, "לשם זיכוי משהב"ט מול רמ"י" בגין שטח זה.

באוגוסט 2020 הכין משהב"ט טיוטת הסכם בינו ובין רמ"י ומשרד האוצר להשלמת פינוי בח"א 27, ולפיה מוסכם על הצדדים כי משהב"ט השלים את מילוי כל המחויבויות הנוגעות לפינוי ולשיקום של השטח אשר הוקצה לרש"ת, וכי רש"ת נושאת באחריות הבלעדית להשלמת שיקום הקרקע ולמימון השיקום. באוקטובר 2020 מסרו נציגי משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי משרד האוצר מחויב להסדר הפינוי משנת 2008, ויישא בחלקו



במימון הטיפול בקרקע בשטחי הבח"א, וכי הוא יבחן את נושא העלויות שרש"ת נשאה בהן עד כה.

בהקשר זה יצוין כי בדיון שקיימה ועדת ההיגוי בספטמבר 2020 הבהיר נציג זרוע הביצוע כי "רחבת ורד", שבהחזקתה ובשימושה של רש"ת, אינה כלולה במתחם שבו התבקשה זרוע הביצוע לפעול.

בספטמבר 2020 התקיים סיור בשטח בח"א 27 בהשתתפות משהב"ט, רמ"י, רש"ת והתע"א. לפי מכתב ששלח משהב"ט לצדדים, סוכם בסיור כי הצדדים "נכונים לקידום נושא השבת הקרקע" מ"משהב"ט לרמ"י; וכי משהב"ט נערך להכנת "מסמכי תעודת השחרור וסיכום מסמך ההבנות מול רמ"י ומשרד האוצר להשבת הקרקע". במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) רמ"י טרם הכינה "פרוטוקול מסירה" למשהב"ט בגין שטח זה.

נמצא כי במועד סיום ביקורת המעקב משהב"ט טרם השלים את מילוי כל התחייבויותיו לפינוי ולשיקום של השטח שהועבר לרש"ת במסגרת הסדר הפינוי משנת 2008, זאת על אף התכתבויות רבות בין כלל הגורמים. לא נמצא כי רמ"י פעלה בנושא 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.

יודגש כי רמ"י לא קידמה את מימוש הסדר הפינוי עוד מעת החתימה עליו ועד למועד סיום הביקורת הקודמת, ועל כך כבר העיר לה מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם כי לא פעלה בשיטתיות ובנחרצות מול משהב"ט לקבלת הקרקע בהתאם לתנאי הסדר הפינוי ולא יזמה פעולה כדי לחייב את משהב"ט למלא את חלקו בהסדר; והדבר איפשר במידה רבה את עיכוב התהליך מצד משהב"ט.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מינואר 2021 מסרה רש"ת כי מאחר שהיה עליה לעמוד בתאריך היעד לפינוי שדה דב היא קיבלה על עצמה את הפינוי והטיהור של "רחבות ויקטור" כחלק מפרויקט סלילתן והכשרתן התקנית, ולא המתינה לסיום ההתדיינויות לקביעת הגורם האחראי לכך; וכי זרוע הביצוע לא ביצעה ואינה מבצעת עבודות שיקום בשטחי הבח"א שהועברו לרש"ת.

משהב"ט מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הוא פועל על פי הסיכומים ובתמיכה של רמ"י "לייעל את התהליך ולאפשר שחרור מוקדם ככל הניתן, תוך שימוש יעיל של כל אחד מהמשתמשים", וכי רש"ת "לקחה אחריות בשטח שברשותה".

משרד מבקר המדינה מציין כי בהתאם להסדר הפינוי היה על משהב"ט לפעול למילוי כל התחייבויותיו לפינוי ושיקום השטח, לרבות השטח שהועבר לרש"ת, ומשכך עליו לפעול לעמידה בהן.

כיוון שרש"ת החלה בטיפול בקרקע שהועברה לרשותה משטחי הבח"א, עליה לפעול להשלמת עבודות הפינוי והשיקום בתיאום עם המשרד להגנ"ס, תוך הקצאת המשאבים מ"משהב"ט וממשרד האוצר בהתאם להסדר הפינוי; ועם סיומן - על רמ"י להשלים את פרוטוקול מסירת הקרקע מ"משהב"ט.



מובלעות משהב"ט בשטח שהוכר לרש"ת

עם פינויו של בח"א 27, נותרו בשטח המיועד לרש"ת שלושה מתחמים בשימוש משהב"ט (להלן - מובלעות). בפסק הבורר (משנת 2010) הוזכרו שלוש המובלעות של משהב"ט השוכנות בשטח הבח"א, אשר משהב"ט מחזיק בהן באופן זמני, ואשר "מתוכננות לפינוי בטווח זמן של שנה, או כשידרשו זאת הבעלים החדשים".

ממסמכי משהב"ט עולה כי שלוש המובלעות הן: מתקן סניקה²⁶, המשמש לדברי משהב"ט מחנה צבאי סמוך (להלן - מתקן הסניקה); רחבה בהיקף של כמה עשרות דונם, המיועדת לשמש לפריקה ולטעינה של אמצעים בשעת חירום בנתב"ג; ומתחם אימונים ששטחו כ-7 דונמים (להלן - מתקן האימונים).

נמצא כי משהב"ט ורמ"י היו ערים לצורך בהסדרת סוגיית המובלעות, בין היתר בהיבטים של השפעת שטחי המובלעות על חלוקת השטח בין רש"ת לתע"א, של התייחסות רש"ת למובלעות בעת תכנון השטח, ושל התחשבות כספית בעניין; והם דנו ביניהם בעניין בשנים 2009 - 2013.

באוגוסט 2013, לאחר סיום הביקורת הקודמת, עדכן אמו"ן את רמ"י בנוגע להיערכות משהב"ט לפינוי בח"א 27, וציין בין היתר כי משהב"ט דורש להשאיר ברשותו את מבנה מתקן הסניקה ושטח נוסף עבור היחידות המיוחדות של מעהב"ט.

בביקורת המעקב עלה כי בהסכמים שנחתמו באוגוסט 2013 בין רמ"י לרש"ת עניין המובלעות לא קיבל ביטוי, וכמו כן לא ניתן לכך ביטוי כאשר הוקצתה הקרקע לרש"ת וצורפה לכלל השטחים שבהחזקתה.

בדיון של הוועדה לביקורת המדינה במאי 2014 הודיע ראש אמו"ן כי "בשטח הזה שפינונו בבח"א 27 נשארו מספר קטעי שטח שנשארים לשימוש משרד הביטחון לצרכים מבצעיים ייעודיים. אנחנו פועלים בתיאום עם רשות שדות התעופה כדי שהשימוש בהם יימשך".

בתקופה שקדמה למועד ביצוע ביקורת המעקב לא הוסדר השימוש של משהב"ט במובלעות. במאי 2020, במהלך הביקורת, פנה אמו"ן לרש"ת על מנת להסדיר עימה את המשך השימוש של משהב"ט במתקן הסניקה, לרבות את דרכי הגישה למתקן ואת תחזוקתו השוטפת; להסדיר את המשך השימוש ברחבת ההתארגנות בשעת חירום בתיאום מראש, או לחלופין - לאתר מקום חלופי; ולהסדיר את האימונים במתקן האימונים בתיאום הנדרש.

בתשובת רש"ת מאוגוסט 2020 על פניית אמו"ן היא ציינה כי תתאפשר גישה למתקן הסניקה לצורכי תחזוקה, בתיאום מראש; כי מקום הימצאה של רחבת ההתארגנות בשעת חירום והמבנה שלה אינם מיטביים לצורכי פריקה וטעינה בעיתות חירום, והם משפיעים על בטיחות טיסה בעת שימוש מלא באחד המסלולים, אך בהתרחש אירוע חירום לאומי יבוצעו התאמות ויינתנו אישורים מיוחדים לשימוש בכל התשתיות, לרבות ברחבה זו; ולגבי מתקן האימונים - כי מדובר בשטח שהועבר למשטרת ישראל כשטח התארגנות לעיתות חירום, המשמש גם לאימונים מיוחדים של

26 מתקן סניקה הוא אחד המתקנים במערכת הביוב.



משטרת ישראל ושל כוחות החירום של נתב"ג, בהיקפים מצומצמים, וכי חריגים ייבחנו בעת הצורך.

נמצא כי משהב"ט לא שולב בהסכמים שחתמו רמ"י ורש"ת באוגוסט 2013 להעברת חלק משטחי הבח"א לרשות רש"ת, וכי משהב"ט השתהה בהסדרת השימוש במובלעות מול רמ"י ורש"ת משנת 2013 ועד לאמצע שנת 2020.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר משהב"ט כי מבירורים שערך נמצא כי מתקן הסניקה לא פעיל מספר שנים, ומשהב"ט פועל לחיבור מתקן חדש שלא בשטחי בח"א 27; כי בדיקה העלתה שמעבה"ט אינה משתמשת זה שנים במתקן האימונים, ושהיא אינה זקוקה לשטח זה; וכי השימוש ברחבת ההתארגנות יעוגן בהסכם בין רש"ת למעבה"ט.

משרד מבקר המדינה מציין בהתייחס למתקן הסניקה שבשטחי רש"ת, כי כיוון שלמשהב"ט אין צורך בו - עליו לפעול בתיאום עם רש"ת לפינויו.

מומלץ כי לפני פינוים של בסיסי צה"ל והשבתם לרמ"י, משהב"ט יוודא אם יש בהם מתקנים שנדרש להשאיר בשטח המפונה, ואם נמצאים בהם מתקנים כאלה - יסדיר מראש את המשך השימוש בהם מול הגורמים הנוגעים בדבר. עוד מומלץ כי בעת שרמ"י תגבש הסכמים להקצאת שטחים מבסיסים מפונים של צה"ל, היא תוודא מול כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם משהב"ט, אם עדיין יש מבחינתם צורך בחלק מהשטחים המפונים.

שטחי בח"א 27 שיועדו לתע"א

פינוי מבנים ותשתיות מהשטח שיועד לתע"א

1. בח"א 27 השתרע כאמור על פני כ-1,500 דונם, בכלל זה כ-330 מבנים אשר נבנו על שטח כולל של כ-68 דונם, ובהם מבני בטון, מבני מלט, מבני פלדה, מבנים קלים, לרבות עשרות אלפי מ"ר של מבנים המכילים לוחות אסבסט המיועדים לפירוק ולפינוי. בהתאם לפסק הבורר, התע"א אמורה הייתה לקבל לרשותה את רוב השטח הבנוי של הבח"א.

בדוח הביקורת הקודם עלה כי אף שמשעהב"ט התחייב בהסדר הפינוי מדצמבר 2008 להעביר לרמ"י את שטח הבח"א פנוי מכל "אדם, מבנה או חפץ"²⁷, בינואר 2009 הנחה אמו"ן את חה"א להקפיא כל פעילות הנוגעת להריסת מבנים ותשתיות בשל ההעדפה של משהב"ט להחזיר את הקרקע "AS-IS", ובכך עצר למעשה את תהליך פינוי שטח הבסיס

27 | זאת למעט מבנים, מתקנים ותשתיות שרמ"י תנחה שלא לפנותם.



ממבנים ומתשתיות; וכי בפברואר 2013, לקראת סיום הביקורת הקודמת, הנחה אמו"ן את חה"א ואת אגף התכנון בצה"ל לפנות את הקרקע ולהחזירה לידי רמ"י עד נובמבר 2014.

באוגוסט 2013, לאחר סיום הביקורת הקודמת, עדכן אמו"ן את מנהלת אגף פרויקטים לאומיים ברמ"י בנוגע להיערכות משהב"ט לפינוי בח"א 27, וציין בין היתר כי הוכנה מפה ובה מוספרו המבנים בשטח המיועדים לפינוי או להריסה; כי נציגי רש"ת והתע"א ביקשו להשאיר בשטח כמה מבנים להמשך שימושם, וכן את הכבישים, המדרכות, עמודי התאורה, משטחי רחבות החניה של המטוסים ודרכי ההסעה למסלולים. עוד ציין כי באמצע יולי 2013 החלו יחידות של פיקוד העורף בהריסת המבנים, וכי בד בבד עם פעילות ההריסה הפיץ משהב"ט בקרב קבלנים מכרז לפינוי ההריסות משטח המחנה.

בדיון שקיימה בנושא הוועדה לביקורת המדינה במאי 2014 ציין הסמנכ"ל וראש אמו"ן כי בתחילת שנת 2013 הוחלט להתחיל בביצוע הפינוי בפועל, עד להשגת הסכמות עם הגופים לגבי הטיפול בניהום הקרקע; כי הוא הנחה שלא לפנות מהשטח את התשתיות התת-קרקעיות המרכזיות - תשתיות מים, חשמל וביוב - אלא לפנות רק את מה שמעל הקרקע; כי משהב"ט יסיים לפנות את מה שמעל הקרקע עד נובמבר 2014, והשטח יוחזר לשימוש הגופים "כשהוא נקי ומסודר"; וכי לבקשת התע"א ורש"ת, משהב"ט לא יפנה את כל המבנים וחלק מהמבנים יישארו לשימושן.

2. במסמך סטטוס פעילות ששלח אמו"ן בינואר 2015²⁸ הוא עדכן כי בדצמבר 2014 הסתיימה פעילות הקבלן לביצוע ההריסות ולפינוי האסבסט, כפי שהתחייב משהב"ט בישיבת הוועדה לביקורת המדינה; וכי "שטחי בח"א 27 עומדים היום פנויים למסירה לרמ"י, אולם נושא טיהור הקרקע מעכב את העברת השטח כמוסכם".

בפברואר 2015 פנה מנהל ארגון שירותים תעשייתיים דאז בתע"א לאמו"ן וציין כי גורמים שונים מהתע"א סיירו בשטח ומצאו "כי השטח אינו פנוי ומוכן למסירה לתע"א כלל וכלל"; כי בפועל לא נהרסו חלק מהמבנים שסוכם שייהרסו, וכי הריסות של מבנים נשארו בשטח. לדבריו, הריסות המבנים נגרסו ופוזרו בכל השטח "תוך הגבהת פני הקרקע באופן בלתי סביר, עד כדי גובה העולה על מטר אחד"; וכי פסולת הבנייה חסמה את תעלות הניקוז וגרמה להיווצרות שלוליות נרחבות של מים עומדים. המנהל ביקש כי משהב"ט יפעל לסיים את פינוי השטח ולטפל בממצאים שתוארו, כדי שתתאפשר מסירתו לתע"א כשהוא פנוי ממבנים, למעט אלה שסוכם כי לא ייהרסו, "כי התע"א לא תוכל לקבל לרשותה את השטחים במצב זה".

במענה על פנייה זו השיב אמו"ן כי משהב"ט ביצע את עבודות הפינוי כפי שהתחייב בהתאם לתוכנית העבודה שנקבעה; כי נציגי התע"א לא השתתפו בשתי הפגישות האחרונות שהתקיימו בשטח עם כלל הגורמים לקראת סיום העבודות; וכי עבודות הקבלן בשטח כבר הסתיימו.

28 בין היתר למשרד האוצר, לרמ"י, למשרד להגני"ס ולרשות המים.



3. בתוכנית האב²⁹ של התע"א מיוני 2016 הוצגה בין היתר תוכנית "פינוי בינוי" של אזורים שונים בשטחי התע"א, לרבות השטח המיועד מבח"א 27. בתוכנית צוין כי בשטח זה נותרו 52 דונם של מבנים המיועדים להריסה.

4. ביולי 2020 סיירו, כאמור, נציגי משרד מבקר המדינה בחלק משטחי בח"א 27. בסיוור נמצא כי נותרו בשטח המיועד לתע"א מערומים של פסולת בנייה ומבנים במצב רעוע, לרבות לוחות אסבסט פגומים; וכי צמחייה עבותה צמחה בין המבנים, באופן שמונע גישה למרביתם. להלן יוצגו תמונות שצולמו במהלך הסיור:

תמונה 8: מבנה ישן וצמחייה עבותה בשטח המיועד לשימוש התע"א



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2020.



תמונה 9: מבנה ישן וצמחייה עבותה בשטח המיועד לשימוש התע"א



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2020.

בביקורת המעקב עלה כי משנת 2013, המועד שבו גובש סיכום בין משהב"ט ובין התע"א לגבי המבנים שייוותרו 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. על משהב"ט - כמי שנושא באחריות לפינוי השטח - להגיע להסכמות עם רמ"י והמשרד להגנ"ס ועם התע"א בעניין גיבוש תוכנית לסילוק המפגעים שבשטחי הבח"א המיועדים לתע"א, לרבות בעניין מימונה של התוכנית. זאת, על מנת שניתן יהיה להקצות שטחים אלה לשימושה של התע"א.

הטיפול בזיהומי הקרקע בשטח שיועד לתע"א

קידום הטיפול בקרקע על ידי התע"א

1. בדוח הביקורת הקודם עלה כי בשנת 2011 בחנה התע"א את האפשרות כי תפעל בעצמה לטיפול בקרקע על מנת להאיץ את התהליך; וכדי להעריך את מידת זיהום הקרקע בשטח האמור לעבור לרשותה, היא חתמה ביוני 2011 עם חברה ב' על הסכם לביצוע סקר קרקע



בשטח זה וליווי תהליך ניקוי הקרקע ולפיקוח עליו³⁰. בפברואר 2013 הגישה חברה ב' לתע"א דוחות מסכמים של סקר גז קרקע משלים לסקר גז קרקע מדצמבר 2008, שבוצע עבור חה"א, ושל סקר קרקע בשטח בח"א 27 שאמור לעבור לרשות התע"א; סקרים שבוצעו בהתאם להנחיות מקצועיות של המשרד להגנ"ס. חברה ב' המליצה על המשך חקירה כדי להשלים את תיחום הזיהום במוקדים השונים.

בדיון בוועדה לביקורת המדינה עדכן סמנכ"ל התפעול של התע"א כי הדוח של חברה ב' מוכן, ואפשר להעבירו לגופים הנוגעים בדבר; כי עלות הטיפול בקרקע תסתכם ב-62 עד 80 מיליון ש"ח; וכי התע"א מוכנה לקבל את השטח "AS-IS" כדי להתקדם, ואחר כך לסכם מול רמ"י את קיזוז הסכום.

2. המשרד להגנ"ס מנחה מהבחינה המקצועית את ביצוע חקירות הקרקע ואת הפעולות לשיקומה, לפי ערכי סף שהוא מפרסם. עד שנת 2014 מדיניות המשרד להגנ"ס הייתה כי יש צורך לשקם את הקרקע לפי ערכי סף שנקבעו על בסיס ייעוד הקרקע (למגורים, לתעשייה או לשימוש חקלאי) והמרחק בין הקרקע למי התהום. בשנת 2014 אימץ המשרד להגנ"ס מתודולוגיה לביצוע סקר סיכונים (IRBCA)³¹, המיושמת בעולם המערבי משנות התשעים של המאה העשרים, שבאמצעותה ניתן לקבוע ערכי מטרה לשיקום שהם ספציפיים לאתר (להלן - סקר סיכונים). על פי מדיניות זו, בעל קרקע היה רשאי באותה העת לבחור באחת משתי חלופות: לשקם לפי ערכי סף מחמירים, המתאימים לכל אתר בארץ, או לבצע סקר סיכונים ולהגדיר ערכי מטרה לשיקום הספציפיים לאותו אתר³². יצוין כי סקר הסיכונים עשוי להקל את תהליך השיקום ואף להזיל, אך לרוב הוא מטיל מגבלות בנייה דוגמת האיסור על בנייה תת-קרקעית.

על מנת לאפשר את הזלת העלויות שהציגה התע"א לטיפול בקרקע, המליץ לה משהב"ט לבצע סקר סיכונים, ולפיו ייקבעו "ערכי מטרה" ייעודיים לשיקום הקרקע בהתאם לתכנון העתידי בשטח. המשרד להגנ"ס אישר לתע"א חלופה זו, ובפברואר 2015 אישר לה את תוכנית העבודה לביצוע הסקר, לאחר עדכונה בהתאם להנחיות המקצועיות שפרסם בשנת 2014.

30 תמורת 570,000 ש"ח לא כולל מע"ם.

31 Israel Risk-Based Corrective Action - IRBCA - אחת המתודולוגיות של המשרד להגנ"ס ורשות המים להערכת סיכונים והתוויית דרך לטיפול בזהומי קרקע ומים.

32 בשנת 2020 עדכן המשרד להגנ"ס את מדיניותו בנושא תוך התאמתה לרגולציה הנהוגה בעולם המערבי. לפי ההנחיות המעודכנות משנת 2020, ברירת המחדל לשיקום קרקע באתר היא הרצת מודל סקר הסיכונים IRCBA בתנאים מחמירים, ורק במקרים שבהם מוכיח בעל הקרקע כי לא ניתן לשקם את הקרקע לפי ערכים אלה מסיבות טכניות וכלכליות, ניתן לקבל את אישור המשרד להגנ"ס להרצת המודל לקבלת ערכי מטרה לשיקום, המבוססים על הרצת המודל בתנאים ספציפיים לאתר.



3. בספטמבר 2015 הגישה חברה ב' לתע"א את הדוח המסכם של סקר הסיכונים, שהוכן בהתייחס לטיטוט תוכנית האב של התע"א למתחם נתב"ג, לרבות השטחים מבח"א 27 המיועדים לה³³.

ממועד זה פעל משהב"ט מול המשרד להגנ"ס על מנת שהאחרון יאיץ בתע"א להעביר לידי המשרד להגנ"ס את סקר הסיכונים, ופעל מול התע"א כדי שתסכים להפחתת ערכי הסף לשיקום, בשעה שהתע"א ביקשה לשקם את הקרקע לפי ערכים גבוהים יותר.

בדצמבר 2015 התקיימה פגישה בהשתתפות נציגי משהב"ט, רמ"י והתע"א, וסוכם בה כי סקר הסיכונים יעודכן בהתאם לשימושים שהוגדרו ויוגש לאישור המשרד להגנ"ס. באותו החודש אישר המשרד להגנ"ס כי ערכי הסף מבוססי הסיכון שנכללו בסקר הסיכונים שהוכן עבור התע"א נמוכים מדי בהתייחס לפעילות העתידית של התע"א, וסיכם עם התע"א כי תגיש סקר סיכונים מעודכן עד תחילת ינואר 2016, וכי לאחר שיאשר אותו - יוגדרו ערכי הסף מבוססי הסיכון שיהיו היעד לשיקום הקרקע.

בתחילת שנת 2016 פנו גורמים מהתע"א אל המשרד להגנ"ס וציינו כי התע"א ביצעה בדיקה של זיהומי הקרקע והמים בשטח המיועד לה לצרכיה הפנימיים בלבד, וכי היות שהתע"א אינה בעלת זכויות חכירה בקרקע, לא מוטלת עליה "כל חובה לטפל בקרקע, ובהתאם לא מוטלת עליה כל חובה להגשת סקר סיכונים". עוד ציינו הגורמים האמורים כי סקר הסיכונים שביצעה החברה הוא ראשוני ואינו רלוונטי לשיקום הקרקע מבחינת שימושי החברה. באפריל 2016 דיווח אמו"ן למשרד האוצר על החלטת התע"א לגנוז את סקר הסיכונים שביצעה.

4. נוכח זאת שהתע"א לא הגישה למשרד להגנ"ס סקר סיכונים מעודכן, פנה המשרד להגנ"ס בתחילת שנת 2016 לאמו"ן וציין כי האחריות לטיפול בשיקום הקרקע היא של משהב"ט, כנקבע בהחלטה 1135, ובכוונת המשרד להמשיך את הפעילות מול משהב"ט; כי באפשרותו לבחור את החלופה לשיקום - לפי ערכי סף ראשוניים או לפי ערכי סף פרטניים לאתר לאחר ביצוע סקר סיכונים; כי באפשרותו להשתמש בממצאי סקרים שביצעו בשטח גורמים בעלי עניין בקרקע (כמו התע"א); וכי עליו להציג למשרד להגנ"ס תוכנית פעולה לשיקום השטח, לרבות אבני דרך ולוחות זמנים לביצוע³⁴. במענה על פנייה זו, ציין אמו"ן כי נוכח סקר הסיכונים שבוצע עבור התע"א נראה כי ניתן יהיה להזיל בעשרות מיליוני ש"ח את עלויות השיקום שהוערכו בכ-70 מיליון ש"ח, ולפיכך - מחובתו של המשרד להגנ"ס לדרוש את שיקום הקרקע בהתאם לסקר הסיכונים ובכך לחסוך עשרות מיליוני ש"ח של כספי ציבור וזמן רב (שנים). על כך השיב המשרד להגנ"ס כי להבנתו ישנה אי-הסכמה לגבי ערכי הסף לשיקום - משהב"ט מעדיף לשקם לפי ערכי סף מבוססי סיכון ואילו התע"א מעדיפה שיקום לפי ערכים מחמירים, שיקום שהוא בבחינת השבת הקרקע לקדמותה; מה שיאפשר בעתיד כל שימוש בקרקע. המשרד להגנ"ס ציין כי נראה שעל משהב"ט להגיע להסכמות עם התע"א בעניין זה.

33 חברה ב' ציינה בדוח כי מסקנותיו מוגבלות כיוון שבזמן ביצוע סקר הקרקע היו במקומות שונים בשטח תשתיות פעילות כגון: מכלים תת-קרקעיים ועיליים, תחנת דלק, תחנת כוח וצינור של דלק סילוני תת-קרקעי, שהגבילו "במידה מסוימת" את השטח הפנוי לביצוע קידוחי קרקע וגז קרקע עקב חוסר נגישות, בעיות בטיחות וחשש לגרימת נזק נוסף עקב פעולות הקדיחה.

34 המשרד להגנ"ס נקב במועד - מרץ 2016 - כמועד לקבלת תוכנית הפעולה, ואחר כך עדכן את המועד ליולי 2016.



באפריל 2016 פנה אמו"ן לגורמים בתע"א, ובהם סמנכ"ל לתפעול, וציין כי כיוון שנודע למשהב"ט שאין בכוונת התע"א לעמוד בסיכום ביניהם ולפיו היא תעדכן את סקר הסיכונים ותגישו למשרד להגנ"ס, לא מן הנמנע כי משהב"ט יבצע סקר סיכונים חדש בשטח; תהליך שעלול להימשך כמה שנים.

5. בדצמבר 2016 הגישה חברה ב' לתע"א הערכות כספיות מעודכנות ולפיהן הטיפול בקרקעות מזהמות בשטחי בח"א 27 יסתכם בכ-61 מיליון ש"ח³⁵, לרבות הוצאות בלתי צפויות, כלהלן: כ-57 מיליון ש"ח לשיקום הקרקע; כ-3 מיליון ש"ח לאיטום מבנים; וכמיליון ש"ח לניטור מי התהום.

6. בשנת 2017 המשיך להתקיים דין ודברים בין משהב"ט לתע"א הן לגבי אומדני העלות לשיקום והן לגבי מימונו; ונוכח העלויות שהציגה התע"א הגיע איתה משהב"ט להבנות ולפיהן התע"א תטפל בקרקע וכן תישא בחלקו של משהב"ט בעלויות הטיפול (15%). בביקורת עלה כי הבנות אלו הושגו נוכח הסכמתו של משהב"ט לקדם את הצגת תוכנית האב של התע"א בוועדה למיתקנים ביטחוניים (להלן - הוולמ"ב)³⁶. הליך תכנוני במסגרת זו הוא הליך תכנוני שונה וחריג, שיש בו הקלות מסוימות לעומת ההליך התכנוני הרגיל, וזאת מתוך אינטרס ביטחוני. כך, בדיון שהתקיים בינואר 2017 בין משהב"ט לתע"א סוכם כי "תקודם תוכנית האב לשטח בח"א 27 לשעבר שתוצג לוולמ"ב בשיתוף חטיבת התכנון במשהב"ט", וכי "התע"א תטפל בזיהומי הקרקע ובמי התהום בשטח וככל שיהיה נתח אשר יידרש משהב"ט בגין הטיפול בזיהום, התע"א תישא בנתח זה על חשבונה". כך גם במכתבו של ראש יחידת מתוו"ה באמו"ן מיוני 2017 לסמנכ"ל לתפעול של התע"א, ובו כתב כי "על הבקשה שתוגש לוולמ"ב לעמוד בהיקפי הבינוי שהתקיימו בעבר... הטיפול בזיהומי קרקע, ככל שיהיו בשטח המתקן, יחול על התעשייה האווירית"; וכי לצורך השלמת הטיפול בנושא על התע"א "לפנות לרמ"י לקבל את הקרקע כפי שהיא (AS-IS)".

סמנכ"ל התפעול דאז של התע"א מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי נוכח חילוקי הדעות שהיו בין תע"א למשהב"ט לגבי עלות ניקוי הקרקע, בשל חלקו של משהב"ט (15%) בעלות זו, חילוקי דעות שהגיעו ל"נקודת אין מוצא", הסכימה התע"א לקבל עליה את מימון חלקו של משהב"ט בעלויות. זאת כדי לקדם את הליך הקצאת הקרקע ועל מנת "להגיע למצב שמששהב"ט יביאו את נושא תוכנית האב לוועדה". לדברי הסמנכ"ל לתפעול דאז, בעקבות הסכמתה האמורה של התע"א הנושא הובא לוולמ"ב.

7. עם זאת, בדיון שהתקיים בתחילת מרץ 2018 בעניין "טיהור הקרקע" בראשות אמו"ן ובהשתתפות נציגי התע"א ורמ"י לא צוין הסיכום האמור בין התע"א למשהב"ט. באותו הדיון נדונו תוכנית האב לשטח וסוגיית הטיפול בקרקע, וסוכם כי התע"א תעדכן את סקר הסיכונים שבוצע בהתאם לתוכנית האב; תעביר את הסקר המעודכן לאישור משהב"ט והמשרד להגנ"ס, ועם אישורו - תעביר למשהב"ט אומדן מעודכן של עלות הטיפול בשטח,

35 זאת על סמך החקירות הסביבתיות שבוצעו בשטח בשנים 2008 - 2014, על פי הנחיות של המשרד להגנ"ס, ושימושים עתידיים ופוטנציאליים בשטחים האמורים. העלות המעודכנת לשיקום שהוצגה לא כללה את עלויות השיקום של מי התהום.

36 הוולמ"ב היא ועדת משנה של ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה, ובה שלושה חברים - נציג שר הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ושני חברים נוספים שממנה שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון. בהתאם לנוהל של משהב"ט מנובמבר 2016 שנושאו "נוהל ולמ"ב לשלוחות אחרות", הגורם המוסמך היחיד הרשאי להעלות בקשה לדיון בפני הוולמ"ב בעניין "שלוחה אחרת" (הגדרה החלה על התע"א) הוא חטיבת התכנון ביחידת מתוו"ה באמו"ן.



על סמך ממצאי הסקר; ולאחר שמהב"ט ומשרד האוצר יאשרו את האומדן - יוקצה תקציב בהתאם ליחס המימון שנקבע בהסדר הפינוי (משרד האוצר - 85% מהעלות; ומשהב"ט - 15% ממנה), והתע"א תטפל בשטח "כנדרש וכמסוכם".

8. ב-19.3.18 מסרה חברה ב' לתע"א הערכה מעודכנת של עלות הטיפול בקרקע מזהמת וניטור מי התהום בשטחי בח"א 27 בסך של 48.8 מיליון ש"ח³⁷, לאחר הפחתת עלויות השיקום בכ-20% בהתבסס על תוצאות סקר הסיכונים. ב-20.3.18, הגישה התע"א את ממצאי הסקר למשרד להגנ"ס.

בביקורת המעקב עלה כי התע"א לא קידמה את עדכון סקר הסיכונים מול המשרד להגנ"ס במשך מעל לשנתיים מהמועד שבו סוכם כי תעשה זאת; והדבר גרם לעיכוב ניכר בקידום הטיפול בקרקע.

עוד עלה כי משהב"ט פעל להשית את התחייבויותיו הביצועיות והכספיות על התע"א, כמו גם על רש"ת, תוך הפעלת מנופי לחץ, בניגוד לחובותיו לפי הסדר הפינוי ועל אף המחויבות להן, כפי שמסר סמנכ"ל וראש אמו"ן בישיבת הוועדה לביקורת המדינה.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מינואר 2021 ציינה התע"א כי ביקשה לעדכן את סקר הסיכונים שביצעה בהתייחס לתוכנית האב המעודכנת שלה.

9. ביולי 2018 התקיימה פגישה בין נציגים מהמשרד להגנ"ס, מהתע"א, מחברה ב' ומרשות המים בעניין סקר הסיכונים. בפגישה סוכם כי יבוצע עדכון נוסף לסקר, לרבות עדכון של ערכי הסף, ונציגת התע"א ציינה בעניין זה "כי במידה ויש ספק מבקשים לקחת את הערך המחמיר יותר".

10. ראש תחום הגנת הסביבה באמו"ן מסר למשרד מבקר המדינה כי באמצע שנת 2018 הוחלט במשהב"ט להעביר את הטיפול בקרקע המיועדת לתע"א לידי זרוע הביצוע - חברה שבאוקטובר 2015 קבעה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיר (קבינט הדיר)³⁸ כי היא תשמש זרוע הביצוע של הממשלה, בין היתר לניהול פרויקטים של שיקום הקרקעות שצה"ל פינה או יפנה בעתיד³⁹. כאמור, ועדת ההיגוי קובעת את סדר האתרים שיובאו לטיפול של זרוע הביצוע.

אשר למידת מעורבותם של רמ"י ומשהב"ט בתהליכי חקר הקרקע, נציגי המשרד להגנ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי בשנים 2013 - 2018 נציגי רמ"י היו פחות מעורבים בעבודה מולם, וכי מסוף שנת 2018 רמ"י מעודכנת בפעילות זרוע הביצוע באמצעות נציגה בוועדת ההיגוי. אשר למעורבותו של משהב"ט בתהליכי הטיפול בקרקע, הם ציינו כי משהב"ט החל לפעול מולם בשנת 2016, כמתואר לעיל, ובכל הנוגע לפעילות זרוע הביצוע הוא מעודכן באמצעות נציגו בוועדת ההיגוי וכן ישירות מול המשרד להגנ"ס ומול זרוע הביצוע. נציגי המשרד

37 לא כולל מע"ם.

38 החלטה מס' דר/31 מ-15.10.15, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 624) ב-30.10.15.

39 בהתאם להחלטה, שיקום קרקעות - הפחתת רמת הזיהום לרמה המאפשרת שימוש בקרקע בהתאם ליעודה.



להגנ"ס הסבירו כי משרדם רואה במשהב"ט "בעלי הקרקע" ולכן הוא מתנהל מולו "בצמתים רגולטוריים מרכזיים".

בשנים 2011 - 2018 ניהלה התע"א חקירת קרקע בשטחים המיועדים לה מבח"א 27 בלי שהגיעה לכדי גיבוש של תוכנית לשיקום הקרקע ולכדי יישומה. עד שנת 2016 פעל המשרד להגנ"ס כגורם מקצועי מנחה מול התע"א אף שהיא אינה מחזיקה בקרקע ואינה בעלת הקרקע או הגורם האחראי לשיקומה. משנת 2016 פעל המשרד להגנ"ס מול משהב"ט, אשר אמור לשאת בחלק מעלויות השיקום ועליו להשיב את הקרקע לרמ"י נקייה לצורך הקצאתה לתע"א, לרבות בכל הנוגע לקביעת ערכי הסף לשיקום. רצוי היה כי המשרד להגנ"ס ישלב את רמ"י בצומתי קבלת החלטות בעניין שיקום הקרקע.

בביקורת המעקב עלה כי בפועל, העברת הטיפול לידי התע"א כמשתמשת עתידית בקרקע, המעוניינת מטבע הדברים לנקות אותה באופן שלא יפריע לה בתהליכי פיתוח ובינוי עתידיים, הביאה להתנגשות אינטרסים בינה ובין משהב"ט, כמחזיק בקרקע וכמי שאחראי לשקמה ולשאת בחלק מעלויות השיקום. זאת, כאשר רמ"י, שמנהלת עבור המדינה את המקרקעין ודרשה לקבלה נקייה מזיהומים, לא הייתה מעורבת בתהליך. בסופו של דבר, ממועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2013) ועד לסוף שנת 2018 לא בוצע הטיפול בזיהום.

בכל אותן השנים השקיעה התע"א בקידום הטיפול בקרקע משאבי כוח אדם, זמן וכסף. בהתאם לנתונים שהעבירה התע"א למשרד מבקר המדינה ביולי 2020, תשלומיה לחברה ב' עבור ביצוע הסקרים הסתכמו בכ-666,000 ש"ח. במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) התע"א עדיין לא פנתה למשהב"ט ולמשרד האוצר לקבלת החזר עבור תשלומים אלו.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר משהב"ט כי עמדתו הייתה שיש לשקם את הקרקע בהתאם לשימושים העתידיים בה על פי הרשאה לתכנון שקיבלה תע"א מרמ"י⁴⁰; וכי החליט להעביר את הטיפול בקרקע לידי זרוע הביצוע נוכח היעילות המוכחת שלה בשיקום קרקעות, נוכח אופן הפעולה של ועדת ההיגוי, המאפשר ביצוע בקרה ופיקוח שוטפים על הפרויקט, ונוכח עיכוב בתהליך מול התע"א, בין היתר עקב עלויות השיקום הגבוהות שהציגה, וכן נוכח ההבנה וההכרה שהדיאלוג עם התע"א "אינו מוביל לטיפול בקרקע באותה עת".

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח אי-ההסכמה המתמשכת שהייתה בין התע"א, כמי שעתידה לקבל את השטח לשימושה, ובין משהב"ט, כמי שהיה אחראי לשיקום הקרקע, לגבי אופן שיקומה ולגבי עלויות השיקום - היה על משהב"ט להקדים את העברת הטיפול בקרקע מידיה של התע"א, ולא להשהות את קידום הנושא במשך שנים.

40 זה ראו בהמשך בפרק בנושא הסדרת הזכויות במקרקעין המיועדים לתע"א.



פעילות זרוע הביצוע לטיפול בשטח שיועד לתע"א

1. בנובמבר 2018 החליטה ועדת ההיגוי לכלול את בח"א 27 בפרויקטים לשיקום קרקעות ולאשר מסגרת תקציב בסך של כ-1.7 מיליון ש"ח להשלמת חקירת הקרקע ומיפוי התשתיות, לפינוי התשתיות התת-קרקעיות ולטיפול בקרקע מזוהמת, אם הדבר ידרש בעת הוצאתה. בסיכום הישיבה צוין כי לאחר הוצאת התשתיות וניתוח ממצאי החקירה יוצג לפני הוועדה אומדן לגבי החלופות לשיקום הקרקע. זרוע הביצוע העריכה כי ניתן יהיה לסיים את שלב הוצאת התשתיות והשלמת החקירה בתוך ארבעה חודשים אם לא ידרש לבצע "תיאום תשתיות", ועוד כחודשיים-שלושה אם ידרש התיאום. עוד צוין כי ברוב מוקדי הזיהום לא הושלמה חקירת הקרקע והם לא תוחמו גיאוגרפית, ובחלק מהמוקדים לא בוצעה כלל חקירה מאחר שעדיין נמצאו בהם תשתיות בעת ביצוע הסקרים. בהסתמך על המידע הקיים, הציגה זרוע הביצוע אומדן ראשוני של העלות הכוללת של שיקום השטח בסך של כ-9.7 מיליון ש"ח.
2. באוגוסט 2019 החלה זרוע הביצוע בעריכת סקרי קרקע וגז קרקע בשטחי בח"א 4127. עם תחילת עבודתה של זרוע הביצוע הייתה אי-בהירות לגבי גבולות השטח שבו תפעל. למשל, בדיון שקיימו משהב"ט, המשרד להגנ"ס, התע"א, רש"ת וזרוע הביצוע בסוף אוגוסט 2019⁴² ציין המנכ"ל בפועל של זרוע הביצוע בין היתר כי היא תעסוק בטיפול בכל שטחי הבח"א, וככל הידוע לו מדובר בשני אזורים, שחלקם ברש"ת וחלקם יועברו לתע"א; וביקש לקבל את המידע שיש לגופים בעניין הקרקע. נציג אמו"ן בדיון ציין כי זרוע הביצוע ביצעה חקירת קרקע בשטחי התע"א ורש"ת ביצעה חקירה בשטחיה, אך עדיין נותר לסיים את טיהור הקרקע בשני המתחמים, ועדיף שהדבר יתבצע על ידי זרוע הביצוע, שתתקף את כל התוכניות ותחליט על אופן טיהור הקרקע.

41 בהתאם לדוח סיכום פעילות זרוע הביצוע לשיקום קרקעות המדינה לשנת 2019, מנובמבר 2020.

42 בנושא אישורי כניסה לצורך השלמת חקירה וביצוע עבודות השיקום.



תמונה 10: תצלום אוויר של שטחי בח"א 27 בהן פועלת זרוע הביצוע



באדיבות זרוע הביצוע, מסמך מיוני 2019.

3. בשנת 2019 בוצע עבור זרוע הביצוע⁴³ סקר מיפוי תשתיות⁴⁴, ובשנים 2019 ו-2020 בוצעו עבודה סקרי קרקע וסקרי גז קרקע. הסקרים בוצעו בשטח המיועד לתע"א, לרבות "האגס הגדול". בדיון שקיימה ועדת ההיגוי בספטמבר 2020 עודכנו חברי הוועדה כי חקירת השטח של בח"א 27 צפויה להסתיים באוקטובר 2020, וכי בהתכנסות הבאה של הוועדה צפוי לעלות נושא אישור התקציב לשיקום השטח. באוקטובר 2020 מסר סמנכ"ל שיקום, אקולוגיה ובטיחות של זרוע הביצוע למשרד מבקר המדינה כי זרוע הביצוע צפויה להגיש לוועדת ההיגוי בישיבתה הקרובה (בדצמבר 2020) סקר חלופות לשיקום האתר; סקר שיכלול בין היתר התייחסות ללוח"ז ואומדן תקציבי.

43 זרוע הביצוע ביצעה את הסקרים באמצעות קבלני משנה. בין היתר היא השתמשה בשירותיה של חברה א', שביצעה את הסקרים עבור חה"א עוד בשנת 2008.

44 בסקר נמצאו כמה מכלי בניין וסולר תת-קרקעיים, ולא נמצאו תשתיות תת-קרקעיות אחרות שהיה ידוע על דבר הימצאן.



במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) טרם הוצגה לוועדת ההיגוי תוכנית שיקום סופית, ועומדות על הפרק שתי אפשרויות: שיקום לפי ערכים מחמירים או שיקום לפי ערכים מקלים יותר, שעלול להטיל מגבלות עתידיות על הבנייה (דוגמת איסור על בניית מרתפים ומגבלת נפח של חדרי משרדים). לדברי נציגי המשרד להגנ"ס, בישיבה שהתקיימה עם נציגי התע"א ובה הוצגו ממצאי סקר הסיכונים, הביעו נציגי התע"א חשש מהגבלות הבנייה, ואמרו כי ככל הנראה יעדיפו לשקם לפי הערכים המחמירים. יצוין כי להחלטה זו יש השפעה, אולי אף מהותית, על עלויות השיקום.

כמו כן, נציגי המשרד להגנ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2020 כי עדיין תידרש השלמה של חקירת הקרקע נוכח תנאי השטח, המגבילים את ביצועה המלא. זאת, כיוון שיש מגבלות מסוימות בתיחום מוקדי הזיהום עקב הימנעות מקידוחים ליד תשתיות שעדיין מכילות חומרים מסוכנים, והתשתיות יישלפו בזמן השיקום בד בבד עם דיגום נוסף ושיקום הקרקע הסמוכה אליהן. נציגי המשרד להגנ"ס ציינו כי ככלל, משהב"ט נדרש לבצע חקירת קרקע משלימה בכל האזורים המיועדים לפיתוח מחדש; ואם יתגלו ממצאים חריגים בהשוואה לערכי המטרה לשיקום, הוא יידרש לשקם.

יצוין כי ראש תחום הגנת הסביבה באמו"ן מסר בנובמבר 2020 למשרד מבקר המדינה שעלות שיקום הקרקע מוערכת בכ-20 מיליון ש"ח. לדבריו, העלות נמוכה משמעותית מהעלויות שהציגה התע"א גם לאחר ביצוע סקר הסיכונים (48.8 מיליון ש"ח) נוכח צמצום היקף הקרקע המזוהמת המצריכה טיפול ונוכח הזולה בעלויות הטיפול. להלן השינויים באומדני העלות של שיקום הקרקע המיועדת לתע"א:

לוח 1: אומדני העלות של שיקום הקרקע המיועדת לתע"א

מועד האומדן	עלות הטיפול בקרקע (במיליוני ש"ח)	גורם מעריך	הערות
מרץ 2014	80 - 62	חברה ב'	האומדן הוצג בוועדה לביקורת המדינה במאי 2014*
דצמבר 2016	כ-61	חברה ב'	אומדן לאחר שינוי בהנחות העבודה**
מרץ 2018	48.8	חברה ב'	אומדן לפי סקר הסיכונים***
נובמבר 2020	20	זרוע הביצוע	אומדן בהתאם לממצאי הסקרים מהשנים 2019 - 2020

מקור הנתונים הוא לפי מסמכי הגורמים המעריכים, כמפורט בלוח.

* לדברי התע"א, האומדן התבסס על סקר ראשוני חלקי.

** היקף הקרקע המזוהמת, צפיפות הקרקע, גודל השטח החשוד בזיהום גז קרקע, שטח מבנים מתוכננים, עלויות הטיפול בקרקע מזוהמת, עלויות מיגון מבנים ועלויות בלתי צפויות.

*** צמצום עלויות השיקום בכ-20%, בהתבסס על סקירה ספרותית.



4. לקראת סיום הביקורת הציג משהב"ט למשרד מבקר המדינה "טיוטת הסכם להשלמת פינוי בח"א 27" בינו ובין רמ"י ומשרד האוצר, שגיבש באוגוסט 2020. לפי טיוטת ההסכם, מוסכם על הצדדים כי רמ"י תקבל את השטח שטרם הוקצה (כ-500 דונם) במצבו "AS-IS"; כי רמ"י זורע הביצוע יבצעו את שיקום הקרקע בשטח זה; וכי בתוך 60 יום ממועד השבתו תשלם רמ"י למשהב"ט 70.9 מיליון ש"ח⁴⁵, בקיזו 15% מעלות מימון שיקום הקרקע, אשר משהב"ט התחייב לממן לפי הסדר הפינני.

נציגי משרד האוצר ונציגי רמ"י מסרו למשרד מבקר המדינה כי אינם רואים צורך בחתימה על הסכם נוסף להסדר הפינני. נציגי רמ"י הוסיפו כי רמ"י תעביר למשהב"ט את התשלום האחרון לפי הסדר הפינני רק לאחר שהמשרד להגנ"ס יאשר כי הטיפול בקרקע הושלם בהתאם להנחיותיו.

סגן מנהל מחוז מרכז ברמ"י מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2020 כי מבחינת רמ"י, גם לאחר הקצאת הקרקע לתע"א יהיה משהב"ט אחראי לטיפול בזיהום, אולם כל ההתנהלות בעניין זה תהיה בין משהב"ט לתע"א, כשם שנעשה לגבי רש"ת.

משהב"ט נושא באחריות להשיב את הקרקע לרמ"י נקייה ומטוהרת, ועליו אף לשאת בחלק מעלויות הטיהור (15%) כמתחייב מהסדר הפינני. מעת שהחליטו כל הגורמים הנוגעים בדבר כי הטיפול בקרקע יועבר לידי זרוע הביצוע ויבוצע בהתאם להנחיות המשרד להגנ"ס - על ועדת ההיגוי להשלים את הדיון באפשרויות השיקום, לאשר את תוכניות השיקום לרבות לוח זמנים ותקציב ולהנחות את זרוע הביצוע להשלים בהקדם את פעולות השיקום אשר יאושרו.

נמצא כי עלות השיקום הצפויה מוערכת נכון לנובמבר 2020 בכ-20 מיליון ש"ח, וזאת למול עלויות שהוצגו במהלך השנים 2014 עד 2018 על ידי התע"א בסכומים של 80 מיליון ש"ח, 62 מיליון ש"ח ו-48.8 מיליון ש"ח. פערים אלו, שמקורם בשינוי במתודולוגיה שנבחרה לשיקום הקרקע וכן בביצוע הטיפול בקרקע על ידי גורמים שונים, מחדדים את הצורך בבחינה מעמיקה של פעולות שיקום הקרקע על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי.

מומלץ כי בעת גיבוש הסכמים לפינוי קרקע, שנדרש לשקמה, תבחן רמ"י 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.

45 התשלום האחרון מרמ"י למשהב"ט כפי שנקבע בהסדר הפינני, צמוד למדד תשומות הבנייה.



זיהום מי התהום

שטחי בח"א 27 סמוכים לשוליו המזרחיים של אקוויפר⁴⁶ החוף, שלדברי רשות המים מימיו אינם מנוצלים באמצעות קידוחי הפקה. מזרחית לשטח הבח"א יש כמה בארות הפקה מאקוויפר ההר. בדוח הביקורת הקודם צוין כי סקרים שבוצעו עבור חה"א בשטחי הבח"א בשנת 2008 העלו חשש לחלחול הזיהום בקרקע למי תהום. כדי לבדוק אם הזיהום הגיע או עלול להגיע למי התהום, נכללה בתוכנית לביצוע סקר הקרקע התקנה של באר לניטור מי התהום ולקחת דוגמאות קרקע מכמה עומקים בעת הקידוח של הבאר.

בתגובתה על ממצאי הביקורת הקודמת הודיעה רשות המים למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי היא לא הייתה מעורבת בביצוע הסקרים שבוצעו בבח"א 27, ואף לא ידעה על דבר ביצועם.

בנובמבר 2013 פנתה רשות המים לחברה ב' בנושא חקירת זיהום מי התהום במתחם בח"א 27. בפנייתה ציינה רשות המים כי הסקרים שבוצעו בשטח בשנים 2008 ו-2013 העלו כי באזורים מסוימים⁴⁷ נמצא מזהם בריכוזים גבוהים יחסית; וכי דרישתה הראשונית היא לבצע בדיקות באזורים שבהם נמצא החומר המזהם, ובהתאם לתוצאות בדיקות אלו וממצאי הרחבת סקרי הקרקע המתוכננים יתקבלו החלטות לגבי המשך הפעילות.

בדיון בוועדה לביקורת המדינה במאי 2014 ציינה נציגת רשות המים כי לפי הממצאים מהסקר הראשוני מפברואר 2013 בוצעה בשטח חקירה ראשונית ונקדחו שני קידוחי ניטור במוקדי הזיהום שאותרו.

סקר הסיכונים שביצעה חברה ב' עבור התע"א בחן בין היתר השפעה אפשרית של המזהמים על מי התהום בשטח בח"א 27 ועל איכות המים בקידוחי הפקה הממוקמים מחוץ לאתר. לפי הדוח המסכם לסקר זה מספטמבר 2015, תוצאות הדיגומים משני קידוחי הניטור שבוצעו העלו כי יש לבצע ניטור שנתי של איכות מי התהום באתר כדי להמשיך לבחון את הסיכונים האפשריים למים בקידוחי ההפקה באזור.

נציגי רשות המים מסרו ביולי 2020 למשרד מבקר המדינה כי בשטחי "האגס הגדול" ו"האגס הקטן", שבהם נוטרו מי התהום, נמצאו בסקרים שבוצעו בשנים 2008 ו-2013 חריגות בריכוזים של חומרים מזהמים כפי שהועלה בביקורת הקודמת, וכך גם בדיגומים שבוצעו בינואר 2019 ובפברואר 2020.

על רשות המים להמשיך לעקוב אחר ממצאי ניטור מי התהום, ולפעול בתיאום עם המשרד להגנ"ס מול משהב"ט והתע"א לשם טיפול בזיהומי המים, כל גוף בהתאם לתחומי אחריותו.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מסרה רשות המים בינואר 2021 למשרד מבקר המדינה כי ריכוזי המזהמים, שנמצאו בדיגומים, נמוכים מערכי מטרה מבוססי סיכון למי התהום, ואינם נמוכים מהריכוז המרבי המותר בתקן למי שתייה. עוד מסרה רשות המים כי היא ממשיכה במעקב אחר

46 מאגר מים תת-קרקעי (מי תהום) המורכב משכבות סלע, ובו נקבוביות המאפשרות מעבר מים ואגירתם.

47 באזור "האגס הגדול" וברחבה סמוכה לה ("האגס הקטן").



איכות מי התהום בקידוחי הניטור שנקדחו בשטח בח"א 27; כי התע"א דוגמת קידוחים אלה באופן שוטף במסגרת המעקב אחר זיהום מי התהום בשטחה; וכי במסגרת זו נדגמו הקידוחים גם ביוני ובאוקטובר 2020. כמו כן מסרה כי הנחיותיה להשלמת חקירת מי התהום בשטח בח"א 27 יועברו לאחר השלמת סקרי הקרקע וגזי הקרקע המבוצעים כיום בשטח הבסיס ובהתאם לממצאים העולים מהם.

הסדרת הזכויות במקרקעין המיועדים לתע"א

1. החל משנת 2010 פעלה התע"א מול רמ"י כדי שיקצה לה את השטח שיועד לה בבח"א 27 בהתאם לפסק הבורר. על מנת לקדם את הליך ההקצאה, פנתה התע"א בנובמבר 2011 לרמ"י בבקשה שיחתום עימה על הסכם הרשאה לתכנון⁴⁸ לשלוש שנים בשטח המיועד לה, "וזאת כדי לאפשר לתע"א להכין תוכנית אב, להציגה בפניכם ולהגישה לאישור ולמ"ב".

לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ככלל על גוף ציבורי כגון רמ"י לבצע התקשרות בחוזה לביצוע "עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים" בדרך של מכרז פומבי, ואין באפשרותו לקבל פטור ממכרז אלא בהתקיים הנסיבות והתנאים המנויים בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים). כך, תקנה 3(28) לתקנות המכרזים מאפשרת קבלת פטור ממכרז כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות ונדירות לגבי ההתקשרות המצדיקות התקשרות ללא מכרז, ולעניין הענקת זכויות במקרקעין בנייהול רמ"י - בכפוף לכך שוועדת הפטור של מועצת מ"י, באישור שר האוצר, החליטה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לפטור את ההתקשרות מחובת המכרז.

ביוני 2014 אישרה ועדת הפטור של מועצת מ"י לתע"א הרשאה לתכנון השטח בפטור ממכרז, בהתאם לתקנה 3(28) לתקנות המכרזים, כאמור לעיל. ועדת הפטור ציינה בהחלטתה כי הפטור ניתן לנוכח הנסיבות המיוחדות של העסקה, ובהן החלטה 1135, פסק הבורר, זהות התע"א כחברה ממשלתית, סמיכות השטח לנתב"ג ואפשרויות הגישה העתידיות למתחם. לדברי רמ"י, בנובמבר 2014 אישר שר האוצר את החלטת ועדת הפטור⁴⁹.

בהחלטת ועדת הפטור נכתב כי מתן הרשאה לתכנון לתע"א נועד לקדם את הליכי התכנון המשנים את ייעוד הקרקע לתעשייה וצפויים לארוך זמן מה, וכי הליכי התכנון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה נדרשים לנוכח עמדתה כי לא ניתן לאשר את הבינוי בשטח במסגרת הוולמ"ב.

בפברואר 2015 חתמה רמ"י עם התע"א על חוזה הרשאה לתכנון לתקופה שבין דצמבר 2014 לדצמבר 2017; תקופה שהוארכה בהרשאה נוספת עד פברואר 2018 (להלן - הסכם

48 הרשאה לתכנון היא מתן רשות לגורם מסוים לבצע שירותי תכנון באתר מסוים, אם על ידי רמ"י באמצעות חברה מתכננת ואם על ידי גורם אחר.

49 לא היה בידי רמ"י להציג למשרד מבקר המדינה את אישור שר האוצר.



ההרשאה). כאמור בהסכם ההרשאה, על התע"א לפעול לתכנון השטח, ובכלל זה לפעול לאישור התכנון על ידי מוסדות התכנון הרלוונטיים, עד תום תקופת ההרשאה לתכנון; ובהתאם לתכנון ייקבע ערכם של השטחים שיוקצו לתע"א על ידי השמאי הממשלתי.

2. בעת שח"ה"א השתמש בשטח בח"א 27 כבסיס צבאי, הוגדר השטח כ"מתקן ביטחוני" בהתאם לסעיף 159 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965⁵⁰ (להלן - חוק התכנון והבניה). כאמור, התע"א ביקשה להכיר בשטחי הבח"א המיועדים לה כ"מתקן ביטחוני קיים" לצורך קידום בקשה תכנונית במסגרת הוולמ"ב; בקשה המחייבת הסכמה מצד הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט. בדצמבר 2015 פנתה התע"א למשהב"ט בבקשה האמורה. ביוני 2016 מסרה התע"א למשהב"ט מסמך תוכנית אב: "קמפוס נתב"ג - מסמך מדיניות פיתוח למתקן בטחוני קיים", שכלל את שטחי הבח"א המיועדים לתע"א⁵¹. באותו החודש המליץ ראש תחום תכנון ביטחוני באמו"ן לראש יחידת מתוו"ה באמו"ן להיענות לבקשת התע"א ולהכיר בשטח כ"מתקן ביטחוני קיים"⁵²; התקיים דיון בוולמ"ב והתקבלה החלטה, ולפיה יו"ר הוולמ"ב תומכת במגמות התכנון שהוצגו.

3. נוכח התמשכות תהליכי הטיפול בזיהומי הקרקע, לרבות עקב המחלוקות מול התע"א לגבי עלויות השיקום שהציגה כמתואר לעיל, רמ"י לא קדמה את הליך הקצאת הקרקע, אלא רק לאחר שהתקבלה ההחלטה להעביר את הטיפול בנושא לידי זרוע הביצוע (באמצע שנת 2018). באוגוסט 2018 הזמינה רמ"י ממשרד שמאים חיצוני שומת מקרקעין לשטח בח"א 27 המיועד לתע"א (להלן - שומת רמ"י); שומה שקיבלה באפריל 2019, ובה הוערך שווי הקרקע בכ-272 מיליון ש"ח⁵³. סגן מנהל מחוז מרכז ברמ"י מסר למשרד מבקר המדינה כי בדיקות נוספות שנעשו לגבי הזיהום בקרקע וגיבוש הסכם הפשרה לגבי השטחים שהיו במחלוקת בין התע"א לרש"ת עיכבו את קידום העסקה; תוקף השומה פקע, ונדרש היה להזמין שומה חדשה. באוגוסט 2020 הזמינה רמ"י שומה שנייה. ובה הוערך שווי הקרקע בכ-284 מיליון ש"ח⁵⁴. השומה היא לתקופת חכירה של 49 שנים עם אופציה להארכת התקופה ב-49 שנים נוספות. במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020) נמצא כי הצעת רמ"י בעניין עסקת ההקצאה הועברה לאישור שר האוצר, כנדרש בתקנות המכרזים.

50 מתקן ביטחוני - בניין, מחנה או דרך; המוחזק או נועד להיות מוחזק בידי צה"ל או בידי שלוחה אחרת של מעהב"ט, לרבות חברה ממשלתית, שהשר האחראי לה הוא שר הביטחון, שאושר על ידי שר הביטחון כמתקן ביטחוני לפי פרק מתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה שבחוק התכנון והבניה.

51 התע"א ציינה במסמך כי הוא מתווה את המשך פיתוחם של שטחים בתוך מתקן ביטחוני קיים, ו"מהווה הנחיה מינהלתית המנחה מתן היתרים בעתיד על ידי הוולמ"ב וכן בנייה פטורה מהיתר על ידי התעשייה האווירית". גזבר התע"א מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי מנכ"ל החברה אישר את התוכנית, אך לא היה בידי התע"א להציג אישור זה.

52 לדברי הגורם האחראי לנושא באמו"ן, הגדרה זו מאפשרת לתע"א לבנות עד 55,000 מ"ר (היקף הבינוי שהיה בבח"א) בפטור מהיתר. זאת בשונה מ"מתקן ביטחוני" חדש, המחייב הכנת תוכנית והגשתה לוועדות התכנון האזרחיות.

53 בניכוי עלויות פיתוח (בסך של כ-17 מיליון ש"ח) ומע"ם. השומה הוכנה בהתייחס לתוכנית האב של התע"א כפי שהוצגה לוולמ"ב, ובה שטח בנוי בהיקף של כ-55,000 מ"ר.

54 בניכוי עלויות פיתוח ומע"ם. עלויות הפיתוח הוערכו בכ-11 מיליון ש"ח. הסכום הנדרש לתשלום עבור היוון הזכויות הוא בסך כ-259 מיליון ש"ח.



במועד סיום הביקורת רמ"י טרם שלחה לתע"א, הצעה ומפרט כספי בנוגע לעסקה זו, אך הציגה לה את טיוטת השומה. התע"א הזמינה מטעמה שתי שומות מקרקעין לשטח האמור, ובשומות אלה הוערך שווי הקרקע בכ-100 מיליון ש"ח. גזבר התע"א מסר למשרד מבקר המדינה כי בכוונת התע"א להגיש השגה על שומת רמ"י.

4. על מנת לקדם את הליך הקצאת המקרקעין המיועדים לתע"א, למרות הזיהום הקיים בהם ואף שרש"ת השתמשה בחלקם, דרשה רמ"י לקבל מהתע"א את הסכמתה לקבלם במצבם. נוכח זאת, בנובמבר 2019 כתב גזבר התע"א לרמ"י כי אף שיש זיהום בקרקע ו"פלישה" של רש"ת לחלק מהמקרקעין, התע"א אינה מתנגדת לקידום הליכי השומה והקצאת הקרקע. באוקטובר 2020 כתבו המנכ"ל וסמנכ"ל הכספים של התע"א למנכ"ל רמ"י כי הם מאשרים שהתע"א מודעת לכך שעבודות הטיהור של המקרקעין טרם בוצעו והיא מסכימה לקבל את המקרקעין במצבם הנוכחי⁵⁵; וכי התע"א לא תעלה כל טענה, תביעה או דרישה כלפי רמ"י בכל הקשור למצבם של המקרקעין, לרבות בגין עיכובים העלולים להתרחש במימוש העבודות לטיהור הקרקע. סגן מנהל מחוז מרכז ברמ"י מסר לנציגי משרד המדינה ביולי 2020 כי לאחר קבלת אישור התע"א ואישור הגורמים המוסמכים ברמ"י, תוכל רמ"י להקצות את הקרקע לתע"א גם אם היא מזהמת.

בביקורת המעקב עלה כי העסקה להקצאת המקרקעין המיועדים לתע"א טרם הושלמה. במועד סיום ביקורת המעקב (אוקטובר 2020) הצעת רמ"י בעניין עסקת ההקצאה הועברה לאישור שר האוצר. מומלץ כי רמ"י והתע"א ישלימו את המגעים בעניין עסקת הקצאת המקרקעין של בח"א 27 שיועדו לתע"א.

5. רכישת הזכויות של התע"א במקרקעין המיועדים לעבור אליה משטחי הבח"א טעונה אישור של דירקטוריון החברה. במשך השנים הועלה הנושא מפעם לפעם בדיונים של הדירקטוריון וועדותיו:

א. בדיון ועדת הכספים של הדירקטוריון שהתקיים בדצמבר 2014 בעניין התוכנית העסקית לשנים 2014 - 2018, הוצגה ההשקעה ברכוש קבוע, לרבות תשלום בסך 22.5 מיליון דולר בשנת 2016 לבח"א 27, תוך ציון "(50% תוחלת)". באותו החודש אישר הדירקטוריון את התוכנית.

ב. בדיון בדירקטוריון בדצמבר 2016 הוחלט כי ייקבע דיון נפרד בנושא בח"א 27 ובו יידון אישור התקציב להשקעה. לא נמצא כי הדירקטוריון קיים דיון בנושא זה.

ג. באפריל 2019 אישר הדירקטוריון את התוכנית העסקית לשנים 2019 - 2023. במסגרת ההשקעה ברכוש קבוע לא נמצא כי הוצגה ההשקעה לצורך חכירת שטחי בח"א 27.

ד. בפברואר 2020 דן הדירקטוריון בין היתר בתוכנית האב לבינוי במתחם נתב"ג, הכוללת גם את שטחי בח"א 27. מטרת הדיון בסוגיה זו הייתה קבלת אישור הדירקטוריון לעקרונות התוכנית, ונקבע כי מימושה יהיה פרטני - כל השקעה בבינוי תהיה במסגרת תוכנית השקעות שנתית מאושרת, ועל פי תוכנית עסקית ייעודית. במהלך הדיון, במענה על שאלת אחד הדירקטורים, ציין סמנכ"ל התפעול לגבי שטח הבח"א כי "מבינים

55 באישור ציון כי אין בהסכמת התע"א כדי לגרוע מהתחייבויות משהב"ט ומשרד האוצר בהתאם להחלטה 1135.



שחייבים את השטח הזה"; וכי לאחר סיכום דברים עם רש"ת ורמ"י יוצג הנושא לאישור הדירקטוריון. יו"ר הדירקטוריון ציין כי לפני שתאושר תוכנית אב, "שתקבע" את החברה למרכז הארץ בעלויות קרקע יקרות וארנונה גבוהה מאוד, יידרש לשקול ברמה האסטרטגית את האפשרות להעברת פעילות לדרום הארץ, סוגיה שלא נשקלה במסגרת תכנון תוכנית האב שהוצגה. עוד ציין כי בחטיבת התעופה יחולו שינויים, וכי כל בנייה מחייבת הצדקה עסקית. הצעת ההחלטה לאשר את עקרונות תוכנית האב לא הועמדה להצבעה.

ה. בישיבת הדירקטוריון במאי 2020 הציג סמנכ"ל הכספים בעניין תזרים המזומנים החזוי כי "ההשקעה בבח"א 27 נדחתה לשנה הבאה".

6. בדוחות הכספיים התקופתיים של התע"א בשנים 2013 - 2019 ניתן גילוי במסגרת הביאורים ולפיו החברה זכאית לקבל זכויות במקרקעין של הבח"א בהיקף של כ-513 דונם; כי למועד הדוח היא מנהלת מגעים עם רמ"י בעניין התקשרות בהסכמי חכירה לגבי המקרקעין האמורים; כי אין כל ודאות כי המגעים בין התע"א לבין רמ"י יביאו להתקשרות כאמור, וכי אם תתבצע התקשרות עשויים דמי החכירה בעד המקרקעין להסתכם בסכום מהותי. משנת 2014 ציינה התע"א בביאור זה גם כי קיבלה מרמ"י הרשאה לתכנון בשטח, "להרחבת מפעל החברה"; ובשנים 2015 - 2019 היא ציינה כי התוכנית הוגשה לאישור, ובמועד הדוח טרם אושרה.

7. בהסכם הפשרה מספטמבר 2020 בין התע"א, רש"ת ורמ"י סוכם בין היתר כי התע"א ורמ"י ישתפו פעולה לצורך קידום ההליכים הנדרשים להחכרת שטחי בח"א 27 לתע"א.

משנת 2010, מועד קבלת פסק הבורר, זכאית התע"א במשך כעשר שנים לקבל זכויות במקרקעין בהיקף של כשליש משטחי הבח"א. בכל אותן שנים עמדה לה זכות זו ללא כל התחייבות מצידה לחכור את הקרקע. עד למועד סיום ביקורת המעקב לא מימשה התע"א את זכאותה לקבלת זכויות במקרקעין שיועדו לה בשל התמשכות תהליך הטיפול בקרקע. לא נמצא כי דירקטוריון התע"א דן בשנים 2014 - 2020 במימוש העסקה לקבלת זכויות במקרקעין וכי בתוכנית ההשקעות של החברה נכללה עלות ההשקעה הנדרשת על ידי התע"א.

מומלץ כי בהמשך להסכם הפשרה שנחתם בספטמבר 2020 ובהתאם להתקדמות תהליך ההקצאה יקיים דירקטוריון התע"א דיון בעסקה, והחברה תבחן את האפשרות לבצע שריון תקציבי בתוכניות ההשקעה שלה לצורך העסקה ותכלול מידע מעודכן בנושא בדוחותיה הכספיים.



ניהול המקרקעין ברמ"י

הכנסות רמ"י מהקצאת הקרקע

1. רמ"י מנהלת את הקרקעות של מדינת ישראל, של רשות הפיתוח⁵⁶ ושל קרן קיימת לישראל, ובכלל זה מקצה אותן למטרות שונות, בין היתר למעשהב"ט. ככלל, רמ"י נקשרת בהסכמי חכירה עם המשתמשים בקרקע, ובמסגרת ההסכמים היא גובה דמי חכירה בעד הקרקע⁵⁷.

בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה מנובמבר 2002 על העתקת מחנות צה"ל ממרכז הארץ, מהלך שכלל את העברת בח"א 27 לנגב, בחן ממ"י את השימוש המיטבי בשטחי הבח"א המתפנים. במסגרת זו הוא בחן את ההיתכנות ליישום כמה חלופות תכנוניות לפיתוח השטחים האמורים, ובהן: חלופה "כלכלית" מועדפת בחלק מהשטחים לצורכי לוגיסטיקה ותעשייה, וחלופה "ציבורית" מועדפת - הקצאת הקרקע לרש"ת ולתע"א לצורך תוכניות עתידיות להרחבת פעילות; זוהי החלופה שנבחרה לבסוף.

בהחלטה 1135 של מועצת מ"י מינואר 2008 נקבע כאמור כי התמורה שתקבל רמ"י מהקצאת המקרקעין - 1,500 דונם משטחי בח"א 27 וכן 73 דונם בשדה דב - לא תפחת מ-500 מיליון ש"ח, סכום השתתפותה של רמ"י בעלויות הפינוי וההקמה של בסיס חדש לחה"א בנבטים⁵⁸. קביעה זו הנחתה את פעולתה של רמ"י בכל הנוגע למקרקעין אלה. למשל, בישיבה שנערכה אצל שר השיכון דאז לקראת סיום שנערך בשטח הבח"א בפברואר 2009 הבהיר מנהל רמ"י לרש"ת ולתע"א כי לצורך הקצאת הקרקע יהיה "עליהם להשיב את עלות ההגירה שנקבעה (כחצי מיליארד ש"ח) ולחלופין לאפשר קידום חלק מהשטח לשיווק". בעקבות כך החליט מנהל מחוז מרכז ברמ"י בשנת 2010 כי התע"א תישא בחלק היחסי של "עלות ההגירה" לכלל שטחי בח"א 27. גם בהחלטת ועדת הפטור מיוני 2014, החלטה שהתקבלה לאחר שרמ"י חתמה על ההסכמים עם רש"ת ואישרה מתן הרשאה לתכנון לתע"א, הבהירה רמ"י שוב כי היא מחויבת לפעול לפי החלטה 1135, וכי התמורה שתקבל מהקצאת הקרקע לא תפחת מעלות השתתפותה בהעתקת בח"א 27, המסתכמת בכ-500 מיליון ש"ח.

2. במסגרת מימוש החלטה 1135 והסדר הפינוי לא קבעה רמ"י מה תהיה שיטת החיוב לעניין הקצאת שטחי בח"א 27. לגבי השטח המיועד לרש"ת דרשה רמ"י תחילה לקבל תשלום חד-פעמי, אולם בשנת 2012 נענתה לבקשת רש"ת כי השטח יוקצה בהתאם לתנאי חוזה החכירה הכללי. לפי חוזה זה, משלמת רש"ת לרמ"י דמי חכירה על בסיס אחוזים מהכנסותיה (תמלוגים). נציגי רש"ת מסרו למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי לא ניתן לחשב את ההכנסות שצמחו לה מהשטח הנוסף, שהוא שטח שהשימוש בו תפעולי ושאלת הכדאיות הכלכלית שלו אינה רלוונטית.

56 גוף ממשלתי שהוקם מכוח חוק רשות פיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950.

57 דמי חכירה שנתיים או דמי חכירה המשולמים מראש (מהוונים).

58 בהסדר הפינוי מדצמבר 2008 נקבעה השתתפות של רמ"י בסך 559.3 מיליון ש"ח, צמודים למדד תשומות הבנייה למגורים (לפי מדד בסיס פברואר 2008).



אשר לשטח המיועד לתע"א - רמ"י דרשה תחילה כי התע"א תישא בהוצאה של שני שלישים מעלויות רמ"י לפי הסדר הפינני, כפי חלקה בהיקף השטח הבנוי המתוכנן בשטחי הבח"א, סכום שהוערך במרץ 2019 בכ-370 מיליון ש"ח; אך היא ניאותה לקבל את עמדת התע"א כי תשלם לה עבור הקצאת המקרקעין על פי שומה⁵⁹. כאמור לעיל, במועד סיום הביקורת השומה טרם אושרה סופית ברמ"י, וממילא לא מוצו הליכי ההשגה הצפויים של התע"א לגביה; דירקטוריון התע"א טרם אישר את תוכנית האב, הכוללת את שטחי בח"א 27, ואת ביצוע עסקת החכירה. יצוין בהקשר זה כי רמ"י הזמינה שומה לצורך קבלת אומדן של שווי זכויות הבעלות עבור קרקע לתע"א, ולא ביקשה לבחון במסגרת השומה מטרות אחרות לקרקע האמורה.

בביקורת המעקב לא נמצא כי החלטה 1135 של ממ"י מינואר 2008 בדבר התמורה המצופה לכיסוי עלויות רמ"י בסך 500 מיליון ש"ח בגין המעבר של הה"א מבח"א 27 גובתה בהתחייבות מצד רש"ת ומצד התע"א לקבל את השטחים שיועדו להן, לרבות דמי החכירה הצפויים המתחייבים מכך.

זאת ועוד, 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) קיבלה רמ"י הכנסות מרש"ת בהתאם למודל התמלוגים אך לא קיבלה הכנסה מהשטח המיועד לתע"א; סכומים שהיו עשויים להסתכם בעשרות מיליוני ש"ח, על פי שווי השומה שגיבשה רמ"י לשטח זה.

נוכח התקדמות הליכי ההקצאה ברמ"י של שטחי הבח"א שיועדו לתע"א, מומלץ כי רמ"י והתע"א יפעלו על מנת לסכם ביניהן את תנאי העסקה להחכרת הקרקע ואת מועדי ביצועה. כמו כן, על רמ"י לבחון את עמידתה במימוש החלטה 1135 של ממ"י מינואר 2008, ולוודא כי סך תגמוליה מהקצאת שטחי בח"א 27 ומפינוי שדה דב לא יפחתו מסכום השתתפותה בפועל בעלויות ההעתקה של הבסיס - כ-560 מיליון ש"ח⁶⁰.

עוד מומלץ כי רמ"י תבצע מעקב אחר יישום החלטות לפינוי מקרקעין והעברתן לידי צד ג' ותוודא את העמידה בל"ז המסירה שייקבע.

59 גורמים ברמ"י ובתע"א מסרו למשרד מבקר המדינה כי יו"ר דירקטוריון התע"א, מנהל רמ"י ומנהל רשות החברות הממשלתיות קיימו פגישות בעניין זה.

60 צמודים למדד תשומות הבנייה למגורים, לפי בסיס פברואר 2008.



ניהול של המקרקעין שבשימוש מעהב"ט על ידי רמ"י

דוח מבקר המדינה משנת 2011 בעניין השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה⁶¹ העיר מבקר המדינה כי משנת 1994 לא עלה בידי הנהלת רמ"י לממש את החלטתה בנוגע להפעלת מערכת ממוחשבת שנועדה לשפר את הניהול ואת הבקרה בנושא הקצאות קרקע למעהב"ט.

בביקורת הנוכחית עלה כי טרם הוקמה ברמ"י מערכת ממוחשבת לניהול קרקעות שבשימוש מעהב"ט; כי "מהסיבה הביטחונית" השטחים שבהם מחזיקים צה"ל ומשהב"ט אינם מנוהלים במערכת העסקאות של רמ"י, וכי מסד הנתונים הקיים מתנהל באופן ידני; והדבר מקשה את ניהול המידע ואת אחזורו. למשל, לא היה בידי מחוז המרכז ברמ"י לאתר אם נחתם הסכם חכירה עם מעהב"ט לגבי שטח בח"א 27, ואם מעהב"ט שילם תשלום כלשהו בעד שטח זה מתחילת מועד שימוש בו⁶². יצוין בהקשר זה כי בהיעדר מערכת ממוחשבת ברמ"י לניהול השימוש של צה"ל ומשהב"ט במקרקעין, לא היו בידי הנהלת מחוז מרכז של רמ"י מסמכים מהותיים, ובהם אלה המעידים על שימושה של רש"ת בשטח "האגס הגדול" ועל צורכי מעהב"ט בשימוש בשטחים שהועברו לידי רש"ת (מובלעות).

מבירור שעשה צוות הביקורת באוקטובר 2020 בחטיבה העסקית במטה רמ"י עלה כי המידע בנוגע להקצאת קרקעות למעהב"ט עדיין מנוהל ברמ"י באופן ידני, וטרם הוקמה מערכת ממוחשבת לצורך ניהול שוטף של תהליך הקצאות קרקע, חידושן והתחשבות בגינן; כי משנת 2013 נעשו ניסיונות להקמת מערכת ממוחשבת בשיתוף מעהב"ט, אולם הם לא צלחו; וכי בהיעדר מערכת ממוחשבת קיימים ליקויים בגביית דמי חכירה ממעהב"ט, ורישומי רמ"י בנוגע לשימוש מעהב"ט בקרקעות אינם מלאים. עוד עלה כי ברמ"י מנוהלים כ-1,500 תיקי מקרקעין של מעהב"ט, ולפי רישומי מעהב"ט יש כ-3,000 תיקים.

נמצא כי במועד סיום ביקורת המעקב רמ"י אינה מנהלת באופן ממוחשב את מקרקעי בח"א 27 וכן את כלל המקרקעין שמחזיק מעהב"ט.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2020 מסרה רמ"י כי היא מנהלת את המקרקעין באמצעות מערכות ממוחשבות, ובשנים האחרונות אף מקדמת פרויקט חדשני ורחב בהיקפו להחלפת מערכות אלה; וכי בהיעדר שיתוף פעולה מצד מעהב"ט נמנעה ממנה קביעת סטנדרט אפשרי לקליטה ממוחשבת וממודרת של מתקנים ביטחוניים במסגרת ניהול המקרקעין הקיים אצלה.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר מעהב"ט כי הוא גיבש פתרון תקשובי להעברת בסיס הנתונים לרמ"י והגדיר לרמ"י דרישות ביטחוניות, אך לא ידוע לו "שמטה רמ"י עומד בכלל הנחיות ודרישות הביטחון ויש ברשותו את כל האמצעים הטכנולוגיים על מנת שתהליך העברת הנתונים יוכל להתחיל".

61 מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2011) בפרק "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 40.

62 תשלומי מעהב"ט מנוהלים, כאמור ידנית, במטה רמ"י ולא במחוזות שבהם נמצאות הקרקעות שבשימוש מעהב"ט.



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



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 - 11 שנים לאחר שחה"א עזב את בח"א 27 וכשבע שנים וחצי לאחר סיום הביקורת הקודמת בנושא, 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.

הטיפול בקרקעות בח"א 27 הועבר לידי רש"ת והתע"א וזאת בלי שהצדדים הנוגעים בדבר, ובייחוד משהב"ט, רמ"י והמשרד להגנ"ס, סיכמו איתן את התנאים לביצוע הטיפול, לרבות לוחות הזמנים, התכולות, העלויות ואופן מימון. נוכח אי-הסדרת הנושא בין הגורמים השונים, התמשכו הליכי הטיפול בקרקע שנים. בשנים 2011 - 2018 ניהלה התע"א חקירת קרקע בשטחים המיועדים לה מבח"א 27 בלי שהגיעה לכדי גיבוש של תוכנית לשיקום הקרקע ולכדי יישומה; ובשטחים שקיבלה רש"ת נותרו כאמור שני מוקדי זיהום ותשתיות תת-קרקעיות מזהמות.

עד למועד סיום ביקורת המעקב ניסיונותיו של משהב"ט להעביר את הטיפול בזיהומי הקרקע לידי רש"ת והתע"א, על מנת לייעל ולזרז את התהליך, לא השיגו את יעדיהם: במשך השנים פעלו כמה חברות מטעם הה"א, התע"א, רש"ת וזרוע הביצוע לשם חקירת הקרקע; בהתנהלות שחייבה את עדכוני הסקרים מפעם לפעם, בצורה שהייתה בלתי יעילה ובלתי אפקטיבית. רק כתשע שנים לאחר פינוי הבסיס שב משהב"ט ולקח לידי את האחריות לטיפול בקרקע בשטח המיועד לתע"א, תוך העברת הפעילות - בתיאום עם המשרד להגנ"ס, רמ"י ומשרד האוצר - לידי זרוע הביצוע.

אשר לרמ"י - כמו לגבי השטח המיועד לרש"ת כך גם לגבי השטח המיועד לתע"א, לא נמצא כי היא פעלה מול משהב"ט כדי שיעמוד במחויבותו לטיפול בקרקע בהתאם להסדר הפינוי משנת 2008. יודגש כי רמ"י נקטה דפוס פעולה זה מעת החתימה על ההסדר ועד מועד סיום הביקורת הקודמת, ועל כך העיר לה מבקר המדינה עוד בדוח הביקורת הקודם.

בסופו של דבר, שטחי בח"א 27 לא הושבו נקיים לרמ"י בסוף שנת 2009, כמתחייב מהסדר הפינוי; ונוכח העיכוב המתמשך בטיפול בזיהומי הקרקע נגרם עיכוב גם בהעברת השטחים: רש"ת קיבלה לידיה את השטח שיועד לה בשנת 2013 והשטח שיועד לתע"א טרם הוקצה לה עד למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2020). נוכח זאת נמנע מרש"ת ומהתע"א השימוש בשטחים אלה לתועלתן, ולא שולמו דמי חכירה בגינם לקופת המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בכל הנוגע לשטחים שהוקצו לרש"ת - על רש"ת לפעול בתיאום עם המשרד להגנ"ס לטיפול בזיהומים שנותרו בשטחה, במימון משרד האוצר ומשהב"ט. אשר לשטחים שיועדו לתע"א - על רמ"י והתע"א להשלים את המגעים בעניין עסקת הקצאת הקרקע. זאת בד בבד עם השלמת הטיפול בזיהומי הקרקע על ידי זרוע הביצוע.



מומלץ כי כלל הגורמים הנוגעים בדבר יפיקו את הלקחים הנדרשים מממצאי דוח זה לצורך השלמת פינוי שטחי בח"א 27, ניקוי הקרקע והקצאתה; ויבחנו את יישום המלצות הדוח בהסכמים אחרים לפינוי בסיסי צה"ל.