

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

**מימוש תוכנית
שוה"ם 3 -
התוכנית להעתקת
מחנות צה"ל לצורך
שיווק יחידות דיור
באזורי ביקוש**



מימוש תוכנית שוה"ם 3 - התוכנית להעתקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש

רקע

תוכנית שוה"ם (שיווק והעתקת מחנות) 3 היא תוכנית לאומית אסטרטגית שבמסגרתה פועלות מערכת הביטחון (מעהב"ט) ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י) להעתקת מחנות צה"ל מאזורי ביקוש לצורך שיווק הקרקעות במחנות המתפנים ובכך להגדיל את היצע יחידות הדיור (יח"ד) ב-69,185 יח"ד. התוכנית מתמקדת בפינוי יחידות צה"ל משישה מחנות עיקריים הממוקמים ברובם במרכז הארץ (שדה דב, צריפין, תל השומר, סירקין, גנים וטירה) למחנות קולטים, לאחר השלמה של עשרות פרויקטים של בינוי ותשתיות במחנות אלה. על פי סיכום שוה"ם 3, שעליו חתמו במרץ 2015 רמ"י, משרד הביטחון (משהב"ט) ומשרד האוצר, לוח הזמנים להשלמת התוכנית (פינוי המתחמים האחרונים) היה ינואר 2023; נכון למועד סיום הביקורת, מועד זה נדחה בכמעט שש שנים - לנובמבר 2028.

תקציב התוכנית מסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח שרמ"י משלמת למשהב"ט ושמומנים מהכנסות משיווק הקרקעות במחנות המפונים. לתוכנית שוה"ם 3 חשיבות ברמה הלאומית וברמה הביטחונית. ברמה הלאומית מטרתה להקל את משבר הדיור כיוון שהמחסור ביח"ד, ובפרט באזור המרכז, הוא אחד הסיבות המרכזיות לעלייה במחירי הדיור בכ-51.2% מינואר 2015 - אז התקבלה החלטת הממשלה למימוש התוכנית - עד מאי 2022. ברמה הביטחונית מטרתה לאפשר את התעצמותו של צה"ל ואת שיפור התשתיות במחנותיו.



נתוני מפתח

**ינואר
2015**

המועד שבו החליטה הממשלה על תוכנית שוה"ם 3 - פינוי מחנות נוספים של צה"ל מאזורי ביקוש והעתקתם אל מחנות קולטים ברחבי הארץ והתווה קווי ביצוע כלליים שנועדו לאפשר את מימושה של התוכנית

69,185

יח"ד המתוכננות להיבנות בעקבות מימוש התוכנית ופינוי מחנות צה"ל בעיקר במרכז הארץ

**- 46,505
53,256**

פוטנציאל יח"ד לשיווק עקב פינוי חלקי של מחנות צה"ל, נכון למועד סיום הביקורת; שיווק של 15,929 עד 22,680 יח"ד מתעכב בשל עיכובים בפינוי המחנות

**11,404
בלבד**

יח"ד שרמ"י שיווקה (כ-16.5% מתוך היח"ד המתוכננות). מתוכן החלה בנייתן של 6,855 יח"ד בלבד (כ-10% מכלל יח"ד המתוכננות), נכון למועד סיום הביקורת

51.2%

שיעור עליית מדד מחירי הדירות¹ ממועד החלטת הממשלה מינואר 2015 עד מאי 2022, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

**3,6.5
שנים**

העיכוב הצפוי בפרויקטים הנכללים במסגרת התוכנית, נכון למועד סיום הביקורת - אופק רחב² 6.5 שנים ו"מרכז אספקה אחוד" (מרה"ס)³ יותר מ-3 שנים, לעומת המועד הקבוע בסיכום שוה"ם 3

43%

שיעור התשלום בפועל לספקים (כ-6.16 מיליארד ש"ח) ממסגרת התקציב להעתקת המחנות (כ-14.31 מיליארד ש"ח - ללא מימון ותקורות), נכון לסיום מועד הביקורת

**כ-60,000
דונם**

השטח הכולל של 25 מחנות צה"ל במרכז הארץ שישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3 נכון למרץ 2022. מעהב"ט מיפתה לצורך פינוי ושיווק עתידיים 3% - 19% משטח זה

1 מדד המשקף את עליית המחירים עבור דירות חדשות ודירות יד שנייה.

2 פרויקט אופק רחב - איחוד יחידות של זרוע היבשה ושל אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) וכן של אגף כוח אדם.

3 פרויקט מרכז הספקה אחוד (מרה"ס) - מיזוג ארגוני ופיזי של מרכזי אט"ל והקמת שלושה מרכזי הספקה מרחביים ושלושה מחנות לוויין.



פעולות הביקורת



בחודשים ספטמבר 2021 עד יוני 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מימוש תוכנית שוה"ם 3. חלק מהנתונים עודכנו עד ספטמבר 2022. אלו הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת: ההיבטים הכלכליים והתקציבים של התוכנית, בהם הכדאיות הכלכלית הגלומה בה והתמורה הכוללת למשהב"ט עבור פינוי מחנות צה"ל; סטטוס פינוי מחנות צה"ל והקרעות לאחר פינויים נכון למועד סיום הביקורת; הסיבות המרכזיות שהביאו לעיכובים בפינוי המחנות, לרבות סיבות תקציביות וסיבות הרלוונטיות לפרויקטי הבינוי ולפרויקטי ה-PFI⁴; האתגרים בפינוי מחנות בשלבים; הפיקוח והבקרה של מקבלי ההחלטות על מימוש התוכנית; ותוכניות עתידיות לפינוי מחנות ממרכז הארץ, לרבות תמונת המצב של מחנות צה"ל במרכז הארץ ופוטנציאל פינויים. הביקורת נעשתה במשהב"ט; בצה"ל; ברמ"י; במשרד האוצר; ובחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ. בדיקת השלמה נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מידע מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



סטטוס פינוי מחנות צה"ל על ידי מעהב"ט - נכון למועד סיום הביקורת, יותר משבע שנים לאחר צאת תוכנית שוה"ם 3 לדרך, פינתה מעהב"ט 5,323 דונם (כ-65%) מתוך סך השטח שמעהב"ט נדרשה לפנות במסגרת הסיכום שמסתכם בכ-8,181 דונם - שלושה מחנות פונו באופן מלא (שדה דב, סירקין וטירה); יתר השטחים (כ-35%), שמסתכמים ב-2,858 דונם טרם פונו (מחנות תל השומר וצריפין פונו באופן חלקי ובמחנה גנים לא החל הפינוי); רובם המכריע (כ-95%) בשל עיכובים במימוש פרויקטי ה-PFI - מרה"ס ואופק רחב.



השפעת העיכוב בפינוי מחנות צה"ל שטרם פונו על שוק הדיור - שיווק של 15,929 עד 22,680 יח"ד שרובן במרכז הארץ, מתוך כלל יח"ד המתוכננות במחנות המתפנים (69,185), מתעכב בשל עיכובים בפינוי המחנות ובשל העיכוב בפרויקטי ה-PFI - מרה"ס ואופק רחב. יצוין כי על פי נתוני התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017 עד 2040, צורכי הדיור במרכז הארץ בשנים 2021 עד 2030 נאמדים בממוצע בכ-24,000 יח"ד לשנה. מכאן, שבהיקף העיכובים יש כדי לשקף את השפעתם הניכרת על הצורך האסטרטגי-לאומי ביח"ד באזור המרכז.



סטטוס הקרעות במחנות צה"ל שפונו באופן מלא או חלקי וההשפעה על שוק הדיור - על פי נתוני רמ"י בעיבוד של משרד מבקר המדינה, נכון למועד סיום הביקורת

4 Public Finance Initiative - בהתאם לשיטה זו מממן המגזר הפרטי את ביצועו של פרויקט של מעהב"ט וכן אספקת מוצרים או שירותים לצורך תפעול ותחזוקה.



מתוך 69,185 יח"ד המתוכננות בשטחי המחנות המתפנים במסגרת תוכנית שוה"ם 3, פוטנציאל יח"ד לשיווק בעקבות פינוי מחנות צה"ל על ידי מעהב"ט היה כ-46,505 עד 53,256 יח"ד (67% - 77%). מתוך פוטנציאל זה שיווקה רמ"י 11,404 יח"ד (16.5% מסך כל יח"ד המתוכננות לשיווק), והחלה בנייתן לכל היותר של 6,855 יח"ד (10% מסך כל יח"ד המתוכננות לשיווק). יצוין כי לדברי רמ"י בחלק מהמתחמים יש חסמים שונים לשיווק הקרקעות, כגון הצורך בטיפול בקרקעות ולשקמן, התניות תכנוניות שונות ואי-יכולתן של רשויות מקומיות לעמוד בשיווק של מספר גדול של יח"ד.

התכנון מול הביצוע במישור התקציבי והמימוני - נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2022, היקף ההזמנות שמהב"ט הוציא לספקים הסתכם בכ-9.38 מיליארד ש"ח (כ-66% ממסגרת התקציב ללא עלויות המימון והתקורות של פרויקטי ה-PFI), והתשלומים בפועל לספקים היו כ-6.16 מיליארד ש"ח (כ-66% מסכום ההזמנות). מרבית היתרה בין מסגרת התקציב ובין היקף ההזמנות שהוציא מהב"ט לספקים נכון למועד זה נבעה מכך שבפרויקט אופק רחב לא נבחר זכיין ולא יצאה הזמנה.

תהליך אישור השתתפותה של רמ"י בעלות פינוי מחנות צה"ל - בדיון שקיימה מועצת מקרקעי ישראל במרץ 2015 לצורך אישור תוכנית שוה"ם 3, רמ"י לא הציגה חוות דעת כלכלית שכללה נתוני אומדן של שווי הקרקעות, אלא ציינה הערכה כללית (כ-40 מיליארד ש"ח) ללא פירוט או ביסוס. אף על פי כן המועצה אישרה את התוכנית בלי לעמוד על הצורך לקבל את תמונת הנתונים המלאה. רמ"י לא איתרה במהלך הביקורת את הנתונים שעליהם התבססה לטענתה במסגרת ביצוע התחשיב הנדרש בהנחיית מועצת מקרקעי ישראל (אומדן של שווי הקרקעות המתפנות). נתונים אלה גם לא נמצאו במשרד האוצר.

התועלות למערכת הביטחון במסגרת סיכום שוה"ם 3 - התועלות העיקריות שמקבלת מעהב"ט במסגרת התמורה הכוללת הן: התעצמות, התייעלות ושיפור תשתיות, מימון עלויות נלוות, הקצאת תקני כוח אדם, אי-השתתפות משהב"ט בעלויות מימוש התוכנית ותקצוב התוכנית בסעיף תקציבי נפרד מתקציב הביטחון. נוסף על כך, על פי קביעה בהחלטת הממשלה משנת 2011 ואימוצה בסיכום שוה"ם 3, משהב"ט יקבל 34% מסך התקבולים לרמ"י משיווק הקרקעות, לאחר הפחתה של התמורה הכוללת למשהב"ט על פי סיכום שוה"ם 3 (18.5 מיליארד ש"ח) ושל שישה מיליארד ש"ח שרמ"י אמורה לקבל על פי החלטת הממשלה האמורה⁵. לפי הערכות שביצע משרד מבקר המדינה מדובר בכ-18.4 מיליארד ש"ח. לא נמצאו ברמ"י, במשהב"ט ובמשרד האוצר הרקע, הנסיבות וההצדקות שהביאו לקביעה זו. זאת אף שמדובר בהחלטה בעלת השפעה ניכרת על קופת המדינה שכן מדובר בכ-18.4 מיליארד ש"ח שלמעשה יגדילו את תקציב הביטחון ולא ישמשו לייעוד אחר כגון כיסוי גירעון המדינה. יצוין כי ההיקף השנתי הממוצע בשנים 2015 עד 2020 של העברות רמ"י למדינה כבעלים על חלק מהקרקעות (עודף ההכנסות על הוצאות) היה 1.75 מיליארד ש"ח. מכאן, שחלקו של משהב"ט (המוערך) מתקבולי רמ"י על הקרקעות שבתוכנית שמסתכם בכ-18.4 מיליארד ש"ח, משקף את ממוצע סכום העברות הבעלים למדינה שמבצעת רמ"י במהלך עשר שנים, ובכך מעיד על השפעתו הניכרת על קופת המדינה.

5 בהחלטת הממשלה האמורה נקבע כי רמ"י תממן סכום של שישה מיליארד ש"ח לצורך העקת מחנות צה"ל לנגב. עוד נקבע כי אם וסך התקבולים משיווק הקרקע יעלו על סכום זה, 34% מיתרת התקבולים תועבר למשהב"ט.



עוד עלה כי בסיכום שוה"ם 3 לא נקבע מנגנון קנסות לאי-עמידתו של משהב"ט בלוחות הזמנים, כך שלא נוצרה תלות בין קבלת התמורה הכוללת לתוכנית ובין עמידה בלוחות הזמנים למימושה; וכן לא נקבע ייעוד לכספים שמיועדים למשהב"ט מתקבולי הקרקע. יצוין כי במסגרת הסיכום המשלים הראשון מפברואר 2020⁶ נקבע מנגנון המעודד עמידה בלוחות הזמנים שכלל קנסות (על עיכוב במימוש אבן דרך יחסית למועד הקבוע) וקיצוץ קנסות (על הקדמה במימוש אבן דרך יחסית למועדי פינוי מתוכננים), אולם הוא נגע ל-16 אבני דרך שנותרו מתוך 54, שכן 38 כבר הושלמו במועד זה.

עלויות התאמה - על פי סיכום שוה"ם 3, עלויות ההתאמה הן עלויות הנובעות מביצוע פינוי המחנות בשלבים. עלויות אלה כוללות בין היתר עלויות העתקת מבנים, גדרות ותשתיות ביוב, חשמל ומים במחנות המתפנים. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2022, לא נפתרו חילוקי הדעות בין משרד האוצר למשהב"ט בדבר סמכותה של מעהב"ט להשתמש במקור התקציבי של עלויות ההתאמה ללא אישור ועדת מעקב ובקרה, הנובעות מהפרשנות השונה שלהם לגבי תהליך אישורן של עלויות ההתאמה, שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2015 ובסיכום שוה"ם 3. למרות זאת, הנושא לא הועלה לוועדת המנכ"לים⁷ כדי שתכריע בנושא. כמו כן, בספטמבר 2020 משהב"ט הציג תכנון לניצול של מלוא תקציב עלויות ההתאמה ואף יותר מכך - 525 מיליון ש"ח, המשקפים חריגה של 25 מיליון ש"ח מהעלות שנקבעה בסיכום. בהנחה שהתקציב ינוצל בהתאם לתכנון, לא ייוותר תקציב עבור תכולות נוספות לצורך פינוי בשלבים של המחנות הנותרים.

הסיבות לעיכובים בפינוי המחנות:

- **המחלוקת במשרד האוצר בנוגע לקביעת מנגנון העברת התמורות** - המחלוקת בין אגף התקציבים במשרד האוצר לאגף החשב הכללי במשרד האוצר (אגף החשכ"ל) בנוגע לקביעת מנגנון העברת התמורות בין רמ"י למשהב"ט בסיכום שוה"ם 3 נמשכה כשנה וחצי, מיולי 2014 עד פברואר 2016. מחלוקת זו גרמה הלכה למעשה לעיכוב של כשנה במימוש הסיכום (ממרץ 2015 עד פברואר 2016). המסמכים העוסקים בהתנהלות הצדדים בכל הנוגע למחלוקת זו בתקופה הרלוונטית לא נמצאו במשרד האוצר - לא באגף התקציבים ולא באגף החשכ"ל. נוכח זאת גם לא אותרה הסיבה לכך שהמחלוקת נפתרה רק לאחר כשנה, ובכך עיכבה באופן ניכר את מימוש התוכנית. חוסר תיעוד של תהליכים והחלטות פוגע בעקרון השקיפות וביכולת ללמוד ולהפיק לקחים לעתיד.

- **התאמת תקני כוח אדם במינהל המעבר דרומה שבמשהב"ט לצורך מימוש התוכנית** - נכון לאפריל 2022, שלושה תקנים מתוך 45 התקנים שאושרו למשהב"ט בסיכום שוה"ם 3 לא הוקצו, ומתוך 42 התקנים שהוקצו, תקן אחד בלבד הוקצה למינהל המעבר דרומה. כמו כן, אף שמינהל המעבר דרומה התריע כבר בדצמבר 2016 על אי-יכולתו לעמוד בפרסום שלושה מכרזים בו-זמנית (עבור קריית המודיעין,

6 במועד זה חתמו רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר על סיכום משלים ראשון לסיכום שוה"ם 3.

7 בסיכום שוה"ם 3 נקבע שצוות המנכ"לים יכלול את מנכ"ל משהב"ט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רמ"י. תפקידו לשמש צוות מעקב ובקרה בעל ראייה כוללת על יישום החלטת הממשלה משנת 2015, בדגש על מימוש הפרויקטים ותוך עמידה בלוחות הזמנים ובסך התקציב שסוכמו בהחלטה האמורה.



מרה"ס ואופק רחב), במסגרת עבודות המטה שלו עד שנת 2019 הוא לא ביקש תוספת תקנים ליחידת ההתקשרויות.

● **עיצובים בפרויקט אופק רחב** - מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט נדחה בכשש וחצי שנים לאחר המועד שנקבע בסיכום (ממרץ 2022 לנובמבר 2028). העיצוב נבע מהסיבות האלה:

- המכרז לפרויקט פורסם כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בסיכום. זאת בשל: (א) התארכות תהליך הבחינה וקבלת ההחלטה הסופית של משהב"ט וצה"ל בנוגע לשיטת ההתקשרות בפרויקט (התהליך נמשך כשנתיים וחצי - ממרץ 2015 עד נובמבר 2017 - לעומת 30 יום שנקבעו בסיכום); (ב) אי-יכולתו של מינהל המעבר דרומה לגבש ולפרסם כמה מכרזי PFI בו-זמנית והחלטה של מעהב"ט על "עבודה בטור" (צעד אחר צעד ולא במקביל) ועל כך שמכרז אופק רחב יהיה האחרון שבהם (לאחר המרה"ס). זאת אף שפרויקט אופק רחב מפנה חלקים נרחבים ממחנות אלה לעומת פרויקט המרה"ס ולכן חשיבותו לשיווק הקרקעות רבה יותר מזו של פרויקט המרה"ס (ג) החלטת מעהב"ט שמימוש פתרונות התחבורה הוא תנאי לפרסום מכרז.
- ההליך המכרזי (ממועד פרסום המכרז עד חתימה על הסכם עם הזכיין) התארך בשנה בהשוואה לגאנט מספטמבר 2016, וזאת בשל דחייה של חמישה חודשים במועד הגשת ההצעות למכרז וכן בשל החלטת משהב"ט על שינוי ההליך המכרזי ל"סגירה פיננסית כפולה" שהאריכה את לוח הזמנים בשבעה חודשים נוספים.
- משכו המתוכנן של שלב ההקמה (עד פינוי המחנות הרלוונטיים) התארך בכשלוש שנים (מכשלוש שנים על פי הסיכום לכשש שנים על פי הגאנט המעודכן מאוקטובר 2021).

● **עיצובים בפרויקטים שניהלה מעהב"ט לצורך קליטת היחידות במחנות הקולטים** - בפרויקטי הבינוי (ללא פרויקטי PFI) במחנות הקולטים חלו עיצובים של כשנתיים עד שלוש שנים במועד המבצע⁸ בפועל לעומת המועד המתוכנן. העיצובים נגרמו בין היתר עקב לוחות הזמנים שנקבעו בסיכום שוה"ם 3 שהכתיבו זמני תכנון וביצוע קצרים שלא תאמו למצב בשטח ונמשכו בסופו של דבר יותר מהמתוכנן; שינויים של צה"ל בדרישה המבצעית (דמ"ץ) של הפרויקטים וכן בקשות לתוספות ושינויים לאחר התנעת הפרויקטים ותוך כדי ביצועם; מקרים בלתי צפויים כמו גילוי שטחים גדולים של קרקע מזהמת ופסולת כתוצאה מהערכת חסר בסקרים המקדימים; ומקרים שבהם תהליכי הפיקוח והבקרה של אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט על הקבלנים המבצעים לא היו סדורים.

● **סטטוס הפתרונות התחבורתיים למחנה רחבעם** - נכון למועד סיום הביקורת, חלק מפתרונות התחבורה למחנה רחבעם לא סוכמו סופית: קיימת מחלוקת בין משרד האוצר לבין משרד התחבורה הן בנוגע לצורך בהקמת תחנת הרכבת והן בנוגע לחסמים בקידומה



(חסם תקציבי או אי-הסכמה על הקמתה); והקמתו של מחלף קלאוזנר מוקפאת בשל היעדר הסכמות בנוגע להעברת מינהל הרכב הממשלתי שמתחתיו אמור להיבנות המחלף.

הפיקוח והבקרה של מקבלי ההחלטות על מימוש תוכנית שוה"ם 3 - ממועד החתימה על סיכום שוה"ם 3 ועד מועד סיום הביקורת לא פעלו מנגנוני הפיקוח והבקרה שנקבעו על מימוש התוכנית: שלא בהתאם להחלטת הממשלה, ועדת החסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא הוקמה ולא התכנסה, ועל כן היא לא דיווחה לממשלה על דבר התקדמות יישום ההחלטה; כמו כן, רמ"י לא דיווחה למועצת מקרקעי ישראל על התקדמות סיכום שוה"ם 3, שלא בהתאם להחלטת המועצה. נוסף על כך, לא התקיימו דיונים בנושא תוכנית שוה"ם 3 במסגרת קבינט הדיור.

תוכניות עתידיות לפינוי מחנות ממרכז הארץ - גם לאחר השלמת תוכנית שוה"ם 3, יישארו במרכז הארץ 25 מחנות על פני שטח כולל של כ-60,000 דונם, מהם עשרה מחנות מבצעיים והיתר מינהלתיים או משותפים (מבצעיים ומינהלתיים). הגם שבשנת 2016 החל משהב"ט לעסוק במיפוי מחנות ומתחמים פוטנציאליים לפינוי במסגרת תוכניות עתידיות, נכון למועד סיום הביקורת רמ"י משהב"ט ומשרד האוצר לא סיכמו אילו מחנות יפנו. המחנות והמתחמים העיקריים הפוטנציאליים לפינוי בעתיד הם ארבעת חלקי המחנות שנותרו בצריפין כ"איים" לאחר מימוש שוה"ם 3, המש"אות, מחנה 80 ליד חדרה, יחידה של פיקוד העורף, המכללות הצבאיות, מחנה טירה ציוד, יחידה של ז"י והקריה בתל אביב. פינוי עתידי של המחנות או חלקי המחנות האמורים צפוי לאפשר הקמה של לפחות 30,694 יח"ד (מהן כ-586 לדיור מוגן); של לפחות 100 יחידות למלונאות; ושל לפחות 1,765 דונם למסחר ולתעסוקה.



הכדאיות הכלכלית של התוכנית - תוכנית שוה"ם 3 היא תוכנית אסטרטגית לאומית בעלת פוטנציאל להגדלת היצע יח"ד באזורי ביקוש ובעלת תרומה להתעצמותו של צה"ל. במועד החתימה על סיכום שוה"ם 3 התוכנית הייתה כדאית מהבחינה הכלכלית כיוון שעלות פינוי המחנות שנקבעה בסיכום (כ-18.5 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מהאומדנים שביצעו מעהב"ט ורמ"י לשווי הקרקעות (35.1 ו-40 מיליארד ש"ח, בהתאמה). על פי הערכות שביצע משרד מבקר המדינה בהתבסס על אומדנים גולמיים שהעבירה רמ"י, נכון למועד סיום הביקורת התוכנית עדיין כדאית מהבחינה הכלכלית (אומדני שווי הקרקעות במחנות מסתכם במועד זה בכ-78.6 מיליארד ש"ח).

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יזום בתיאום עם שר הביטחון ושר האוצר דיון בקבינט הדיור בעניין בחינת האפשרויות לפינוי מחנות צה"ל נוספים ממרכז הארץ לצורכי בינוי ודיור (מתוך השטח הכולל של מחנות צה"ל שיישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3 - כ-60,000 דונם) וגיבוש מדיניות ברמה הלאומית שממנה תיגזר תוכנית אופרטיבית רב-שנתית.



מומלץ כי משהב"ט ישלים את הפרויקטים הנותרים במחנות הקולטים לפי לוחות הזמנים שנקבעו, ללא עיכובים נוספים, כדי שרמ"י תוכל לשווק במועד המוקדם ביותר את הקרקעות במחנות המתפנים; וכי רמ"י ומינהל התכנון במשרד הפנים יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות כדי לקדם את שיווקן של כ-50,000 יח"ד בקרקעות הפנויות, זאת כדי להגדיל את היצע הדירות במרכז הארץ ובכך להביא לצמצום של משבר הדיור.



מומלץ כי משהב"ט יקדם את הדרישות ואת צורכי התקינה של מינהל המעבר דרומה כדי להימנע מעיכובים עתידיים בהקמת הפרויקטים ולצורך ניהול מיטבי של חוץ ההקמה והתפעול לרבות פיקוח ובקרה עליהם. זאת נוכח המשימות והתפקידים של המינהל בהובלת פרויקט ה-PFI שהקמתם צפויה להסתיים עד שנת 2028 ותפעולם מתפרש על פני כ-20 שנה ממועד הקמתם.



מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התחבורה יגבשו בשיתוף משהב"ט עמדה מתואמת וסופית בנוגע להקמת תחנת הרכבת רחבעם, ובהתאם לכך יגיעו להסכמה על תקצובה, על לוחות הזמנים ועל המועדים להעברת התקציבים בגינה. כמו כן, לצורך קידום הקמתו של מחלף קלאוזנר מומלץ כי משרד האוצר יפעל למציאת פתרון בנוגע להעברת מינהל הרכב הממשלתי, וכי בשיתוף משרד התחבורה ומשהב"ט הם יגיעו להסכמה על לוחות הזמנים ועל המועדים להעברת התקציבים. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יוודא כי הקמתם של כלל הפרויקטים המספקים פתרונות תחבורתיים למחנה רחבעם - תחנת רכבת רחבעם, מחלף גזר, מחלף קלאוזנר ומסוף התחבורה הציבורית - תושלם במועד הנדרש. אי-השלמתם של פתרונות התחבורה במועד העברת היחידות למחנה תפגע בנגישות התחבורתית של אלפי חיילים ומועמדים לשירות ביטחון האמורים להגיע אליו החל מנובמבר 2028.



מומלץ כי בהסכמים עתידיים יוודא משהב"ט שתהליך קביעת לוחות הזמנים מביא בחשבון משכי זמן מתאימים אשר יאפשרו לגזור לוחות זמנים ריאליים לשלבי התכנון, ההתקשרות והביצוע. כמו כן מומלץ כי משהב"ט יקפיד על קבלת דמ"ץ סופית ומאושרת מצה"ל, וכן על ביצוע תהליכים סדורים של הוספת שינויים שמתואמים עם כל הגורמים הרלוונטיים, תוך הגדרת זמני הקפאת תצורה ברורים; יוודא ביצוע של מיפוי קרקע וסקרי קרקע באופן מיטבי לצורך איתור כל מפגעי הסביבה; יבצע פיקוח ובקרה על קבלנים באופן סדור; וידאג לנהל את הסנכרון בין הקבלנים השונים באופן מיטבי.



מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים עיתיים בקבינט הדיור ובמועצת מקרקעי ישראל לצורך פיקוח ובקרה על התקדמות התכנון והבנייה של 69,185 יח"ד, וישקול את הצורך בדיונים כאלה גם בנוגע לפינוי הקרקעות הנותרות במסגרת תוכנית שוה"ם 3. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים לצורך פיקוח ובקרה על תוכניות ממשלתיות דומות.



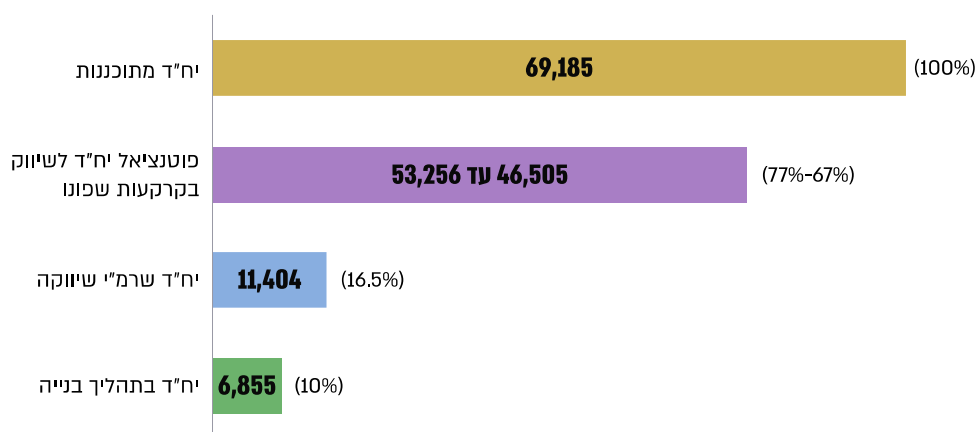
מומלץ לשלושת הגורמים העיקריים שאחראים למימוש תוכניות לפינוי מחנות צה"ל לצורך שיווק קרקעות - רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר - לבצע תהליך משותף של הפקת לקחים מתוכנית שוה"ם 3 שיישמו במסגרת תוכניות פינוי עתידיות, בכל הנוגע ליצירת מנגנון שקושר בין לוחות זמנים וקבלת תמורות כפי שצוין לעיל, להעברת הקרקעות כמות שהן (AS-IS) לרמ"י באופן שיש בו כדי לקצר את לוחות הזמנים, ולצורך פתרון חסמים בין הגופים.



מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, רמ"י ומערה"ט יקימו צוות עבודה משותף שיגבש תוכנית אסטרטגית בכל הנוגע לפינוי או להתכנסות של מחנות צה"ל באזור המרכז, זאת לנוכח התועלות הצפויות למשק האזרחי מפינוי המחנות ונוכח ההחמרה של משבר הדיור. בין תפקידי הצוות יהיו קביעת סדרי עדיפויות לפינוי, בחינת כדאיות כלכלית ובחינה של חלופות שטח למחנות אלה. מסקנות הצוות יובאו לדיון ולאישור על ידי הממשלה לשם מימושו. בהמשך לכך מומלץ לגורמים אלה לסכם לוחות זמנים ותקציבים לקידומן של תוכניות עתידיות ולהביאן לדיון ולאישור בקבינט הדיור.



מימוש פוטנציאל יח"ד מתוכננות במסגרת התוכנית, נכון למועד סיום הביקורת



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

תוכנית שוה"ם 3 שיצאה לדרך לפני כשבע וחצי שנים היא תוכנית בעלת חשיבות לאומית אסטרטגית שבמסגרתה פועלות מעהב"ט ורמ"י להענקת מחנות צה"ל מאזורי ביקוש בעיקר במרכז הארץ. מימוש התוכנית יאפשר פינוי של קרקעות ששטחן הכולל גדול מ-8,000 דונם, רובן המוחלט באזורי ביקוש במרכז הארץ והיא הייתה צפויה להניב 69,185 יח"ד בשטח המחנות המתפנים - כמעט פי שלושה ממספר יח"ד השנתי הממוצע שהוגדרו כצורך באזור המרכז על פי התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017 עד 2040.

בביקורת עלה שמעהב"ט לא עמדה בלוחות הזמנים המתוכננים לפינוי המחנות כפי שהתחייבה להם בסיכום משנת 2015. נכון למועד סיום הביקורת פנתה מעהב"ט כ-65% מסך הקרקעות שאמורות היו להתפנות במסגרת התוכנית, ומתוך כ-69,185 יח"ד שמתוכננות להיבנות על קרקעות המחנות המתפנים שווקו נכון למועד זה 11,404 יח"ד (כ-16.5%) והחל הליך בנייתן של 6,855 יח"ד (כ-10% מתוך כלל יח"ד בתוכנית; וכ-60% מתוך היחידות ששווקו). העיכובים בפינוי המחנות נעים בין תשעה חודשים לכשבע שנים, נבעו בעיקר ממחלוקות במשרד האוצר, מפערי כוח אדם במינהל המעבר דרומה, מהתארכות תהליכי קבלת ההחלטה במעהב"ט לגבי אופן ניהול פרויקט אופק רחב, מקביעת לוחות זמנים בסיכום שלא תאמו למצב בשטח ומשינויים רבים שביקש צה"ל להחיל בפרויקטים. העיכובים הניכרים ביותר הם בפרויקטי ה-PFI, והם משפיעים בפן האסטרטגי-לאומי על סוגיית משבר הדיור בכך שמתעכב שיווקן של כ-15,929 עד 22,680 יח"ד שרובן במרכז הארץ.

נכון למועד סיום הביקורת, רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר לא סיכמו אילו מחנות ומתחמים יפנו במסגרת תוכניות פינוי עתידיות. פינוי מחנות ומתחמים אלה צפוי לאפשר הקמה של לפחות 30,694 יח"ד (מהן 586 לדיור מוגן); של לפחות 100 יחידות למלונאות; ושל כ-1,765 דונם למסחר ולתעסוקה. נוסף על כך, הפינוי יאפשר הסרת מגבלות תכנוניות שקדמו תכנון אזרחי ופיתוח עירוני ותשתיתי משופרים, בין היתר בנגישות לצירי תחבורה, בהקמת קו של הרכבת הקלה (הקו החום) ובהרחבה של שטחים ירוקים. המחנות שיש פוטנציאל לפינוי בעתיד הם ארבעת חלקי המחנות שנותרו בצריפין כ"איים" לאחר מימוש שוה"ם 3 וכן מחנות נוספים: המש"אות, מחנה 80, יחידה של פיקוד העורף, המכללות הצבאיות, מחנה טירה ציוד, יחידה של ז"י והקריה בתל אביב.

מומלץ כי כל הגופים הרלוונטיים - רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר - יבחנו באופן מקיף ויסודי את מימוש תוכנית שוה"ם 3 ואת ניהולה כדי ליישם לקחים ולטייב את תהליכי העבודה הנוגעים להסכמים עתידיים לפינוי מחנות צבאיים. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום בתיאום עם שר הביטחון ושר האוצר דיון בקבינט הדיור בעניין בחינת האפשרויות לפינוי מחנות צה"ל נוספים ממרכז הארץ לצורכי בינוי ודיור (מתוך השטח הכולל של מחנות צה"ל שיישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3 (כ-60,000 דונם) וגיבוש מדיניות ברמה הלאומית שממנה תיגזר תוכנית אופרטיבית רב-שנתית.

תנאי מחיה ותשתיות ראויים ומכבדים משפיעים בין היתר על המוכנות והמוטיבציה של לוחמים, וכן על האפקטיביות של ההכשרות, האימונים ומשימות התעסוקה המבצעית. נוכח העובדה



שבדוח מבקר המדינה⁹ בנושא תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים עלה כי לוחמים נתקלים בתשתיות רעועות במחנות, וכן נוכח העובדה שככלל תוכנית שוה"ם 3 לא נועדה לתת מענה על פערים בתשתיות במחנות קיימים שבהם משרתים לוחמים, מומלץ לצה"ל כי כחלק מתוכנית רב-שנתית להקמת תשתיות תינתן עדיפות להקמת מחנות חדשים ללוחמים, לרבות במסגרת תוכניות פינוי עתידיות.

9 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים".



מימוש תוכנית שוה"ם 3 - התוכנית להעתקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש

מבוא

תוכנית שוה"ם (שיווק והעתקת מחנות) 3 (להלן - שוה"ם 3 או התוכנית) היא תוכנית לאומית ואסטרטגית שבמסגרתה פועלות מערכת הביטחון¹⁰ (להלן - מעהב"ט) ורשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) להעתקת מחנות צה"ל מאזורי ביקוש בעיקר במרכז הארץ לצורך שיווק של קרקעות המחנות ובכך להגדיל את היצע יחידות הדיור (להלן - יח"ד) ב-69,185 יחידות. תקציב התוכנית מסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח.

רקע

משבר הדיור

משבר הדיור והצורך בטיפולו מצויים על סדר היום הציבורי זה שנים רבות. בדוחות קודמים של מבקר המדינה¹¹ צוין כי מינואר 2008 עד יוני 2015 חלה עלייה ריאלית חדה של כ-70% בקירוב במחירי הדירות, לעומת ההכנסה הממוצעת (ברוטו) של משקי בית עלתה עלייה מתונה יותר של כ-20% (במונחים ריאליים), וכי המגמות הללו הביאו לנטל ניכר על משקי הבית בישראל, בעיקר בקרב שכבות האוכלוסייה החלשות אך גם בקרב מעמד הביניים. אחד הצעדים שנקטה הממשלה כדי להקל את הנטל ולטפל במשבר היה הקמת צוות שתפקידו לגבש תוכנית אסטרטגית לדיור¹². הצוות הוקם ביוני 2015 בראשות מינהל התכנון במשרד הפנים ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הבינוי והשיכון, ותוצר עבודתו - "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017 - 2040" (להלן - התוכנית האסטרטגית) - עמד על הצורך בהרחבת היקפי ההתחדשות העירונית במרכז הארץ. הצוות ציין שללא גידול חד בהיקפי הבינוי בהתחדשות העירונית, מצוקת הקרקע במרכז הארץ תלך ותחריף באופן שיביא בין היתר לעלייה במחירי הדיור¹³.

המחסור ביח"ד הוא אחד הגורמים המרכזיים להמשך עליית מחירי הדירות. יצוין כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בין מאי 2021 למאי 2022 מדד מחירי הדירות החדשות עלה בכ-17.3%. בדוח מעקב של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2021 על התוכנית האסטרטגית נמצא כי הביקוש השנתי הארצי ליח"ד היה גבוה בכ-4,000 יחידות לעומת צורכי הדיור שנקבעו בתוכנית, וזאת בעיקר בשל העובדה שקצב גידול האוכלוסייה בשנים 2016 עד 2019 היה גבוה

10 בדוח זה הכוונה לצה"ל ולמשרד הביטחון.

11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70א** (2020), משרד הבינוי והשיכון - היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן", עמ' 739; מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר הדיור** (2015), עמ' 1.

12 החלטת הממשלה 149 (28.6.15).

13 התוכנית האסטרטגית, תקציר, עמ' 4.



לעומת התחזית שעליה התבססו במסגרת קביעת יעדי התוכנית; וכי המחסור בהיצע יח"ד לעומת הביקוש צפוי להחריף (בעיקר במרכז הארץ ובמחוז ירושלים) בשל הגידול באוכלוסייה שמשפיע על צורכי הדיור ובשל ירידה בהיקפי הבנייה ובשיווקי הקרקעות בעקבות השפעות מגפת הקורונה על המשק. במהלך השנים קיבלה הממשלה כמה החלטות כדי להתמודד עם משבר הדיור¹⁴, בהן החלטות שעסקו בפינוי מחנות צה"ל לצורך שיווק קרקעותיהם ובכך להגדיל את היצע היח"ד, כמפורט להלן.

החלטות ממשלה בנוגע לפינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש שהתקבלו בין השנים 1993 - 2015

שרשרת של החלטות ממשלה ושל הסכמים עסקו ב-20 השנים האחרונות בפינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והשבת קרקעותיהם לרמ"י¹⁵. חלק מהחלטות הממשלה התמקדו בהעברתם של מחנות צה"ל מאזור המרכז אל הנגב¹⁶, והיו גם החלטות שעסקו בפינויים של מחנות מאזור המרכז לאזורים אחרים בארץ. להלן פירוט ההחלטות וההסכמים העיקריים:

1. בשנת 2010 החליטה הממשלה על מתן עדיפות לקידום תוכניות לבנייה למגורים שמצויות בעיצומם של הליכים תכנוניים, בהן נכללו בין היתר כמה מחנות צה"ל (גלילות, תל השומר וצריפין).
2. בשנת 2011 התקבלה החלטת ממשלה שעסקה בעיקרה בהעתקת מחנות לנגב, אך במסגרתה הוחלט גם על פינוי מחנות סירקין, גנים (מחנה חיל השלישות ברמת גן), תל השומר, צריפין ושדה דב.
3. בהמשך להחלטה משנת 2011 ולשם מימושה נחתם בשנת 2012 מסמך הבנות בין-משרדי בין רמ"י, משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ומשרד האוצר בדבר קידום שיבצע משהב"ט להליכי תכנון, פיתוח ושיווק של מחנות או חלקים ממחנות שפורטו בהחלטה, בהם תל השומר, סירקין, צריפין וגנים, וקבעה תקצוב למשהב"ט בהתאם לעמידה באבני דרך להליכי תכנון ופיתוח.
4. באוקטובר 2013 הטילה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) לבצע עבודת מטה בשיתוף גורמים נוספים, בהם מנכ"ל משהב"ט וראש אגף התקציבים במשרד האוצר, ולהציג בפני הקבינט בתוך 30 יום תוכנית לפינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש.

14. בהן החלטת הממשלה 768, "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיוק ופיתוח" (9.10.13), מתוך כוונה לעודד את הרשויות המקומיות לקדם בתחום שיפוטן שכונות חדשות ושיווק של יח"ד, והחלטות שעסקו בתוכנית "מחיר למשתכן" - החלטה 203, "הרחבת התוכנית לדיור במחיר מופחת" (9.7.15) והחלטה 315, "תכנית למתן הנחות בקרקע, מענקים וסבסוד פיתוח בבנייה רוויה" (30.7.15).

15. החלטת ממשלה ראשונה בנושא הייתה בשנת 1993 ועסקה ב"פינוי מחנות צבא וטח"י אש" ולפיה יש לפנות מחנות צבא וטח"י אש מאזורי ביקוש ולהעביר את קרקעותיהם לניהול מינהל מקרקעי ישראל (רמ"י היום).

16. בהן: החלטת הממשלה 2698 (8.11.02); החלטת הממשלה 4415 (20.11.05); החלטת הממשלה 1529 (1.4.07); החלטת הממשלה 3976 (24.08.08); והחלטת הממשלה 192 (12.05.09).



5. בדצמבר 2013 נחתם סיכום שוה"ם 1 בין רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר שבמסגרתו הוחלט על פינוי של מתחם בצפון מחנה הקריה בתל אביב¹⁷, של שטח מתוך מחנה צריפין¹⁸ ושל מחנה צבאי שהיה ממוקם, עד פינויו, במרכז הכרמל בחיפה¹⁹.

6. ביוני 2014 חתמו אותם הצדדים על סיכום שוה"ם 2 שבמסגרתו הוחלט על פינוי מחנה שדה דב מתל אביב-יפו.

בינואר 2015 החליטה הממשלה²⁰ על פינוי מחנות נוספים של צה"ל מאזורי ביקוש ואישרה את העתקתם אל מחנות קולטים ברחבי הארץ²¹ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2015). החלטת הממשלה האמורה התוותה קווי ביצוע כלליים שנועדו לאפשר את מימושה של תוכנית שוה"ם 3. בהחלטה נקבעו בין היתר המתחמים לפינוי²² וכן לוחות הזמנים והתקציב לפינוי.

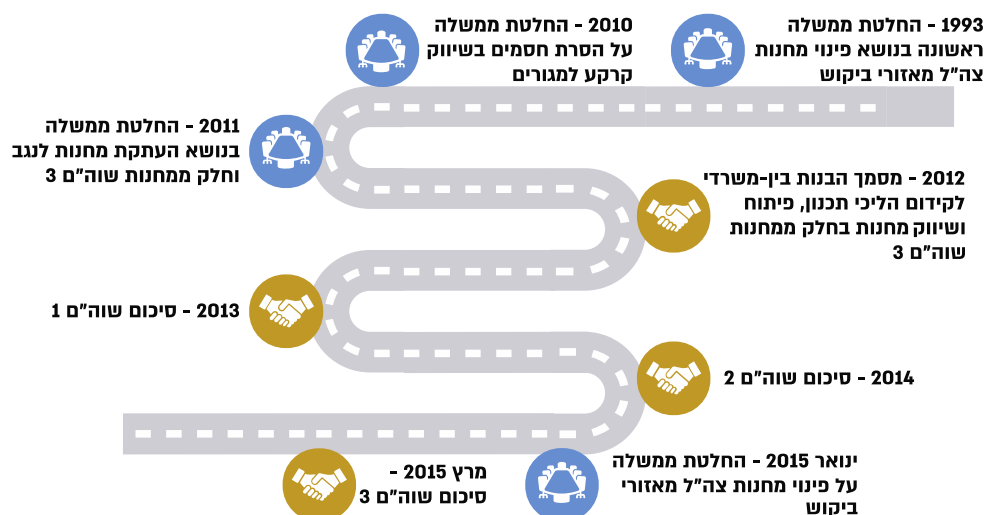
במרץ 2015 חתמו²³ רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר על סיכום שוה"ם 3 ליישום ולמימוש החלטת הממשלה האמורה (להלן - סיכום שוה"ם 3 או הסיכום). הסיכום מפרט את ההבנות בין הצדדים בכל הנוגע לפינוי מתחמים ממחנות צה"ל על ידי משהב"ט ולתמורה הכוללת שתועבר אליו מרמ"י בגין פינויים אלה. במסגרת הסיכום נקבעו בין היתר המתחמים לפינוי, לוחות זמנים למימוש הסיכום ואבני דרך למועדי העברת התמורות למשהב"ט. עוד נקבעו בסיכום מועדי פינוי מחייבים שיאפשרו שיווק מיטבי על ידי רמ"י, מנגנוני פיקוח ובקרה על העמידה בתקציב ובלוחות הזמנים ומנגנונים שיאפשרו קידום פעולות תכנון במתחמים שיפונו בלוחות זמנים מיטביים.

להלן בתרשים 1 החלטות הממשלה וההסכמים העיקריים שאושרו במהלך השנים בנושא פינוי מחנות צה"ל:

17	מתחם בשטח של 36 דונם.
18	שטח (421 דונם) שמתפרס על שני מתחמים בצריפין (תוכניות הבינוי האזרחיות בצריפין מחלקות את המחנה לתשעה מתחמים, כפי שיפורט בדוח).
19	מחנה פלגורד בשטח של 32 דונם.
20	החלטת הממשלה 2392, "פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב" (4.1.15).
21	החלטה זו עסקה גם בהמשך מעבר יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב. דוח זה לא יעסוק בנושאים אלה.
22	רוב המתחמים לפינוי במסגרת התוכנית הם מחנות צה"ל. התוכנית כללה גם פינוי של כמה יחידות של משהב"ט. בדוח זה, המונח "פינוי מחנות צה"ל" מתייחס גם לפינוי של יחידות משהב"ט.
23	מנכ"ל משרד רה"ם דאז חתום על הסיכום, אך משרד רה"ם אינו נחשב צד לסיכום.



תרשים 1: החלטות ממשלה והסכמים עיקריים בנושא פינוי מחנות צה"ל



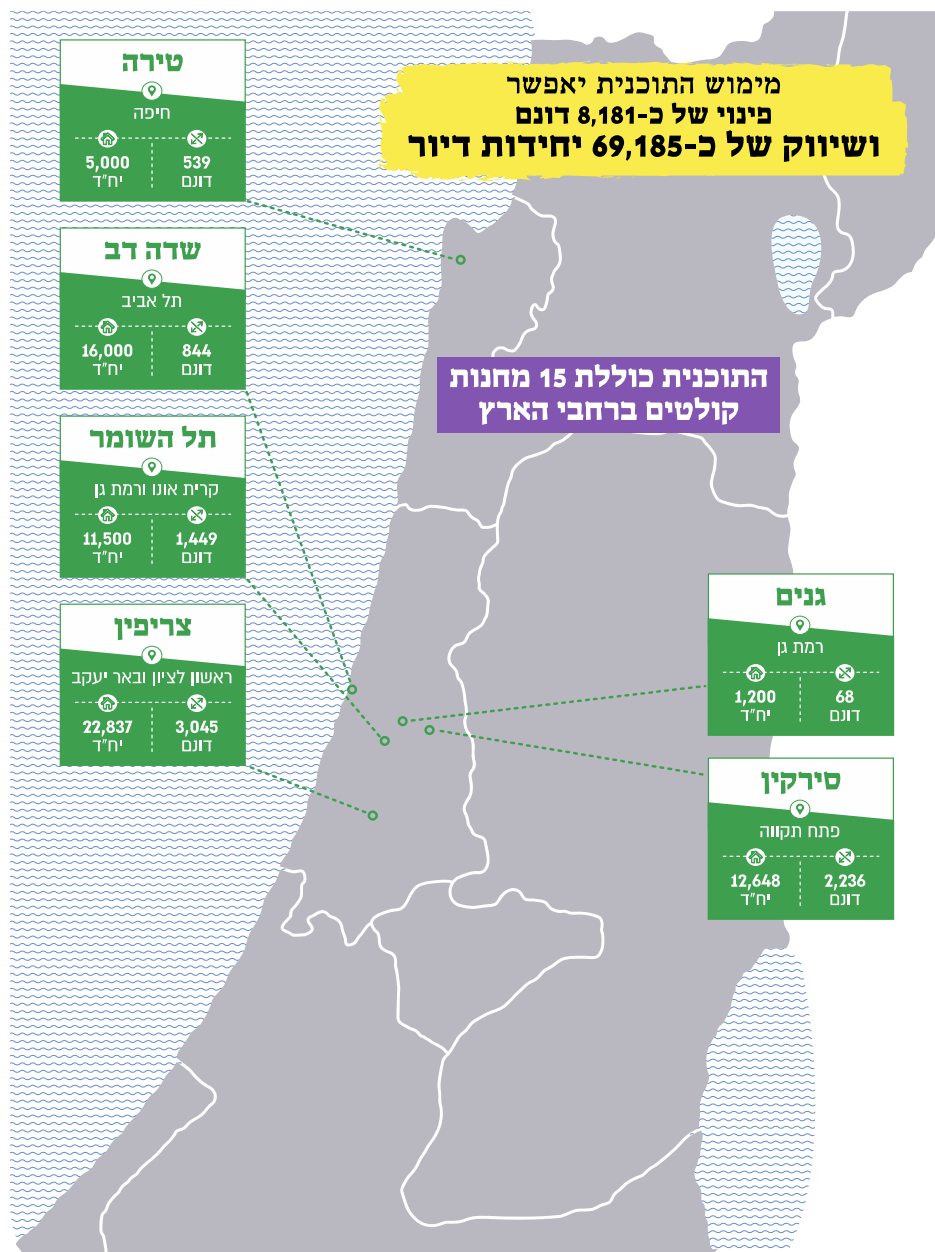
עיקרי תוכנית שוה"ם 3

התוכנית מתמקדת בפינוי יחידות צה"ל משישה מחנות עיקריים הממוקמים ברובם במרכז הארץ (להלן - המחנות המתפנים) למחנות קיימים לאחר השלמה של עשרות פרויקטי בינוי ותשתיות במחנות אלה (להלן - המחנות הקולטים). לצורך קליטת היחידות מהמחנות המתפנים הורחבו שטחי חלק מהמחנות הקולטים באמצעות הקצאת קרקעות סמוכות. להלן בתרשים 2 פירוט לגבי המחנות המתפנים - גודל השטח המתפנה, מספר יח"ד הצפויות לשיווק²⁴ והרשויות המקומיות הרלוונטיות:

24 מנתונים שהתקבלו מרמ"י לא ניתן היה להבחין בין מספר יח"ד שייבנו על שטחים שיתפנו בתוכנית שוה"ם 3 לבין מספר יח"ד שייבנו על שטחים שיתפנו בכל תוכנית אחרת.



תרשים 2: ששת המחנות המתפנים במסגרת תוכנית שוה"ם 3



על פי נתונים של משהב"ט ושל רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פרויקטי הבינוי לצורך קליטת היחידות המתפנות מששת המחנות העיקריים כוללים שני פרויקטים שממומשים בשיטת PPP²⁵ במודל PFI²⁶ (להלן - שיטת PFI) ופרויקטים רבים נוספים שממומשים בשיטה תקציבית קונוונציונלית²⁷. להלן בתרשים 3 פרויקטי הבינוי העיקריים בתוכנית:

תרשים 3: פרויקטי הבינוי העיקריים בתוכנית

אופק רחב

איחוד יחידות של זרוע היבשה (להלן - ז"י) ושל אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) וכן של אגף כוח אדם (להלן - אכ"א).



מרכז הספקה אחוד (מרה"ס)

מיזוג ארגוני ופיזי של מרכזי אט"ל והקמת שלושה מרכזי הספקה מרחביים ושלושה מחנות לוויין.



העברת יחידה משדה דב

העברת יחידה משדה דב לבסיס זרוע האוויר והחלל (להלן - חה"א).



- 25 על פי הוראת קבע אג"ת 10/3 הכוונה ב-PPP (Public Private Partnership) היא לשיטות התקשרות לביצוע פרויקטים הכוללת הסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לצורך אספקת תשתית או מוצר או שירות למגזר הציבורי באמצעות המגזר הפרטי, תוך מיצוי יתרונם היחסי של השותפים.
- 26 Public Finance Initiative - בהתאם לשיטה זו מממן המגזר הפרטי את ביצועו של פרויקט של מעהב"ט וכן אספקת מוצרים או שירותים לצורך תפעול ותחזוקה.
- 27 על פי הוראת קבע אג"ת 10/3 בשיטה תקציבית, משהב"ט מתקשר עם קבלן או עם גוף מבצע למימוש פרויקט שמימונו הוא שקלי.



נווה צדק והקריה המשפטית

איחוד מתקני הכליאה של צה"ל והקמת קריה משפטית אחודה שתכלול את רוב תשתיות הסנגוריה הצבאית והפרקליטות הצבאית ואת בתי הדין הצבאיים.
מקום הימצאו של המחנה הקולט: בית ליד



חטיבה של פיקוד העורף

העתקת חטיבה של פיקוד העורף.



מחנה במרכז הארץ

איחוד יחידות של אט"ל, הרבנות הצבאית ומשהב"ט.



מחנה במרכז הארץ

מיסוד מחנה קיים כעוגן רב-יחידתי ליחידות התקשוב במרחב וליחידות נוספות בעלות אופי הדרכתי הנשארות ללא מענה לאחר מעבר בסיסי ההדרכה של צה"ל לקריית ההדרכה.



מחנה במרכז הארץ

העתקה של חטיבת מילואים.





משב דרומי



מיסוד מחנה שיהווה עוגן ליחידות מאמנות ומכשירות.

על פי נתוני משהב"ט וצה"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מקור התמונות: מצגת של אגף התכנון בצה"ל ושל אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט.

התמורה הכוללת שתועבר למשהב"ט בעבור פינוי המחנות על פי סיכום שוה"ם 3 - תקציב התוכנית - מסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח, מהם כ-4.2 מיליארד ש"ח עלויות מימון ותקורות שנגזרות ממימוש של שני הפרויקטים שממומשים בשיטת PFI. תקציב זה מנוהל בסעיף תקציבי ייעודי בתקציב המדינה (שאינו חלק מתקציב הביטחון), והתמורות למשהב"ט מועברות בהתאם לביצוע בפועל של אבני דרך מוסכמות. אבני הדרך מפרטות את השלבים העיקריים בתוכנית, לרבות שלבי הביצוע של הפרויקטים העיקריים (ובהם אפיון ותכנון, התקשרויות עם מתכננים והקמת מבנים במחנות קולטים) ופינוי של מתחמים במחנות המתפנים. כמו כן, בסיכום נקבעו מועדי הפינוי של המתחמים השונים במחנות המתפנים.²⁸

על פי הסיכום שנחתם במרץ 2015, לוח הזמנים להשלמת התוכנית (פינוי המתחמים האחרונים) היה ינואר 2023. נכון למועד סיום הביקורת, מועד זה נדחה בכמעט שש שנים - לנובמבר 2028.

להלן בתרשים 4 לוח הזמנים המתוכנן לפינוי ששת המחנות העיקריים בתוכנית לפי הקבוע בסיכום שוה"ם 3:

28 לוחות הזמנים המפורטים את המתחמים במחנות השונים והמועדים לפינויים מפורטים בנספח ד' לסיכום. בנספח ג' לסיכום מפורטות אבני דרך שמטרתן לקבוע את מועדי התשלום. מועדי התשלום נקבעו באופן קבוע לארבע פעימות שנתיות (פברואר, אפריל, יולי ואוקטובר), וכמו כן צוין בנספח ג' כי אין בקביעת מועדי תשלום מאוחרים למועדי ביצוע כדי לפגוע בהתחייבות משהב"ט לעמוד בלוחות הזמנים לפינוי המפורטים בסיכום (הכוונה למועדים המפורטים בנספח ד').



תרשים 4: לוח הזמנים המתוכנן²⁹ לפינוי ששת המחנות העיקריים בתוכנית לפי הקבוע בסיכום



יצוין כי בפברואר 2020 חתמו רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר על סיכום משלים לסיכום שוה"ם³⁰ שמטרתו העיקרית הייתה קביעת מועדים מעודכנים להשלמת אבני הדרך³¹ של סיכום שוה"ם 3 בשל אי-עמידה בלוחות הזמנים, וכן נקבע בו מנגנון המעודד עמידה בלוחות הזמנים שכלל קנסות (על עיכוב במימוש אבן דרך יחסית למועד הקבוע) וקיצוץ קנסות (על הקדמה במימוש של אבן דרך יחסית למועדי פינוי מתוכננים) (להלן - הסיכום המשלים הראשון). באוגוסט 2021 חתמו הצדדים על סיכום משלים נוסף שעיקרו שינוי אופן השבת הקרקעות בחמש אבני הדרך הרלוונטיות שנותרו לביצוע באותו מועד - מסירת קרקעות מחנות צה"ל לרמ"י כמות שהן (³²AS-IS) והתמורה בעד תכולת העבודה שהועברה לרמ"י בעקבות הסיכום (ההריסה והפינוי) קוזה מהתמורה למשהב"ט (להלן - הסיכום המשלים השני). בסיכום זה נקבעו מועדי פינוי מוקדמים יותר (בשלושה עד שישה חודשים) למשהב"ט של חמש אבני הדרך.

חשיבות תוכנית שוה"ם 3 ברמה הלאומית וברמה הביטחונית

תוכנית שוה"ם 3 מגלמת לראיית הצדדים המעורבים "מפגש אינטרסים מנצח", ואף תוארה על ידי רה"ם כ"שינויים עצומים שמשנים את פני המדינה", ועל ידי מעהב"ט כ"פרויקט הכי גדול שבוצע במדינת ישראל מאז ומעולם" ותוכנית שמהווה "בשורה של ממש" שתשנה את פניה של מדינת ישראל ושל צה"ל. זאת נוכח התועלות הגלומות בה ברמה הלאומית וברמה הביטחונית - למעהב"ט. להלן בתרשים 5 פירוט חשיבות התוכנית ברמה הלאומית וברמה הביטחונית כפי שהוצגו במסמכים שונים:

- 29 מועדי התכנון המוצגים בתרשים הם בהתאם למועדי הפינוי למתחמים השונים שנקבעו בסיכום (נספח ד' לסיכום) ולא מועדי אבני הדרך לתשלום (נספח ג' לסיכום).
- 30 הסיכום המשלים הסדיר בין היתר גם את מועדי הפינוי של תוכנית שוה"ם 1.
- 31 הסיכום המשלים איחד למעשה את מועדי פינוי המתחמים שנותרו עם מועדי אבני הדרך לתשלום שנותרו והציג מועדים מעודכנים לאבני הדרך בלבד.
- 32 מדובר בשינוי מסיכום שוה"ם 3 שבו נקבע בין היתר כי משהב"ט יפנה את המתחמים מכל המחוזות שמעל הקרקע וממבנים צבאיים בתת-הקרקע, לרבות הריסה ופינוי מלא של כל המבנים והפיתוח הקיים לרבות כבישים ומדרכות.



תרשים 5: חשיבות תוכנית שוה"ם 3 ברמה הלאומית וברמה הביטחונית



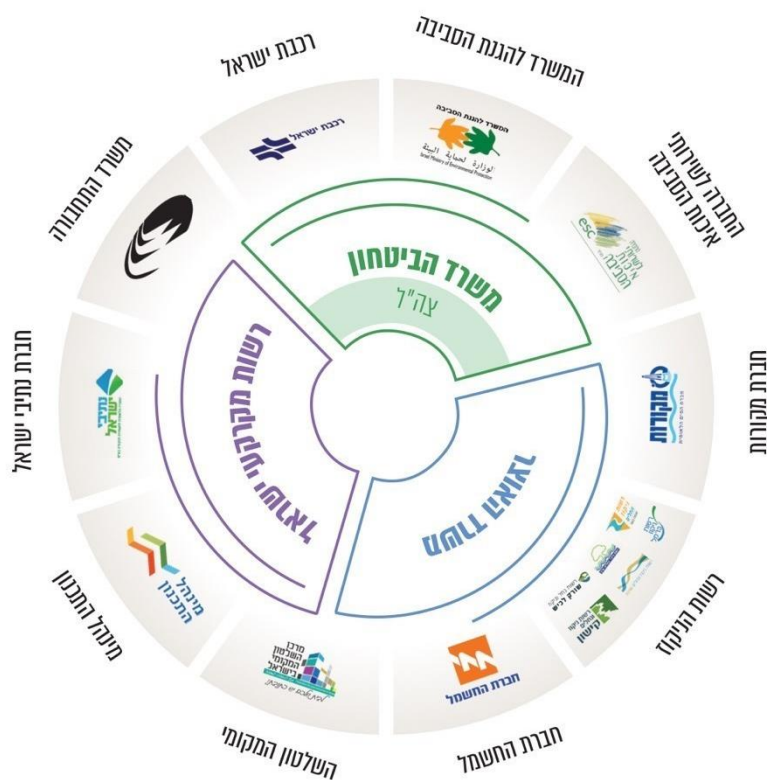
על פי מסמכי משהב"ט וצה"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הגופים המעורבים במימוש התוכנית בראייה מדינתית

נוכח מורכבותה של תוכנית שוה"ם 3 נדרש לצורך מימושה שיתוף פעולה בין גופים רבים. נוסף על שלושת הגופים המרכזיים שאחראים למימושה וחתומים על סיכום שוה"ם 3 - רמ"י, משהב"ט, ומשרד האוצר - מעורבים בה משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות, כפי שמוצג להלן בתרשים 6:



תרשים 6: הגופים המעורבים במימוש התוכנית - בראייה המדינתית



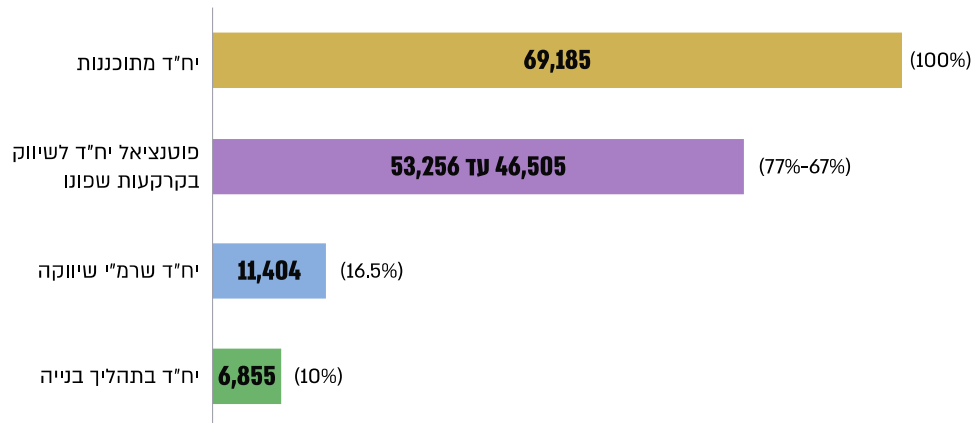
סטטוס פינוי מחנות צה"ל וסטטוס הקרקעות לאחר פינויים

נכון למועד סיום הביקורת, מערב"ט פינתה באופן מלא שלושה מתוך ששת המחנות המתפנים (שדה דב, סירקין וטירה). השלושה האחרים פונו באופן חלקי (צריפין ותל השומר) או שפינויים טרם החל (גנים).

להלן בתרשים 7 תוצג תמונת מצב של מימוש פוטנציאל יח"ד המתוכננות במסגרת התוכנית נכון למועד סיום הביקורת, תוך הצגת מספר יח"ד המתוכננות, פוטנציאל יח"ד לשיווק בקרקעות שמערב"ט פינתה, יח"ד שרמ"י שיווקה ויח"ד בתהליך בנייה.



תרשים 7: מימוש פוטנציאל יח"ד מתוכננות במסגרת התוכנית, נכון למועד סיום הביקורת



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כתוצאה מהפינוי החלקי של מחנות צה"ל, פוטנציאל יח"ד לשיווק היה כ-46,505 עד 53,256 יח"ד מתוך כ-69,185 יח"ד מתוכננות במחנות המתפנים (67% - 77%). מתוך פוטנציאל זה שיווקה רמ"י 11,404 יח"ד (16.5% מסך כל יח"ד המתוכננות), והחלה בנייתן של 6,855 יח"ד לכל היותר (10% מסך כל יח"ד המתוכננות)³³.

יצוין כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בין מועד החלטת הממשלה מינואר 2015 למאי 2022 מדד מחירי הדירות³⁴ עלה בכ-51.2%.

בתגובת רמ"י על ממצאי הביקורת מנובמבר 2022 צוין כי יש חסמים שונים לשיווק הקרקעות המשפיעים משמעותית על היכולת של רמ"י לממש את השיווק הפוטנציאלי של המתחמים שפונו ולעמוד ביעדי השיווק אשר הגדירה הממשלה ובמאמציה לספק פתרונות דיור לציבור, כגון טיפול בקרקעות ושיוקמן, התניות תכנוניות שונות ואי-יכולתן של רשויות מקומיות לעמוד בשיווק של יח"ד רבות.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2021 עד יוני 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מימוש תוכנית שוה"ם 3. חלק מהנתונים עודכנו עד ספטמבר 2022. אלו הנושאים העיקריים שנבדקו בביקורת: ההיבטים הכלכליים והתקציבים של התוכנית, בהם הכדאיות הכלכלית הגלומה בה והתמורה הכוללת למשהב"ט עבור פינוי מחנות צה"ל; סטטוס פינוי מחנות צה"ל והקרקעות לאחר פינוים נכון למועד סיום הביקורת; הסיבות המרכזיות שהביאו לעיכובים בפינוי המחנות, לרבות סיבות

33 כל הנתונים מבוססים על נתוני רמ"י, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

34 מדד המשקף את עליית המחירים עבור דירות חדשות ודירות יד שנייה.



תקציביות וסיבות הרלוונטיות לפרויקטי הבינוי ולפרויקטי ה-PFI; האתגרים בפינוי מחנות בשלבים; הפיקוח והבקרה של מקבלי ההחלטות על מימוש התוכנית; ותוכניות עתידיות לפינוי מחנות ממרכז הארץ, לרבות תמונת המצב של מחנות צה"ל במרכז הארץ ופוטנציאל פינויים. הביקורת נעשתה במשהב"ט - בלשכת מנכ"ל, ביחידת מתוו"ה (מקרקעין, מיסוי מוניציפלי, תכנון, תשתיות והגנת הסביבה ושוה"ם ופרויקטים) שבאגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן), באגף ההנדסה והבינוי (להלן - אה"ב), במינהל המעבר דרומה, באגף התקציבים (להלן - את"ק)³⁵, באגף הכספים ובאגף התכנון; בצה"ל - באגף התכנון (להלן - אג"ת); ברמ"י; במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - חשכ"ל); ובחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ. בדיקת השלמה נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מידע מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

היבטים כלכליים ותקציביים של התוכנית

הכדאיות הכלכלית של התוכנית במועד החתימה על הסיכום

בהחלטת הממשלה משנת 1993 קבעה הממשלה את עיקרון הכדאיות הכלכלית בפינוי מחנות, לפיו פינוי של מחנה ייעשה רק אם עלות פינויו, שתיקבע על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי שימונה בהסכמת המשרדים הרלוונטיים, תהיה נמוכה מערך הקרקע, או במצב שבו הוא ייכלל במסגרת סל מחנות שיוסכם על ידי צוות משותף למשרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל³⁶, משהב"ט ומשרד האוצר. החלטת הממשלה משנת 2015 שאישרה את תוכנית שוה"ם 3 מקבלת עקרון זה ועל כן גם הכדאיות הכלכלית של תוכנית שוה"ם 3 נמדדת לפי שני המרכיבים האמורים: (א) סך שווי הקרקעות של מחנות צה"ל המתפנים; (ב) עלות פינוי המחנות. ככל שהפער בין סך שווי הקרקעות לעלות פינוי המחנות גדול יותר, כך הכדאיות הכלכלית גבוהה יותר:

אומדן שווי הקרקעות של המחנות המתפנים: באוקטובר 2013, במסגרת משא ומתן שקדם לחתימת הסיכום, ביצעה מעהב"ט אומדן של שווי הקרקעות במחנות המתפנים במסגרת הסיכום³⁷. להלן הפירוט בלוח 1:

35 את"ק הוא גוף משותף למשהב"ט ולצה"ל; ראש האגף כפוף למנכ"ל משהב"ט ומשמש גם היועץ הכספי לרמטכ"ל.

36 רמ"י הוקמה כרשות במרץ 2013. עד מועד זה נוהלו קרקעות המדינה על ידי מינהל מקרקעי ישראל.

37 הנתונים התבססו על דוחות שמאות שבוצעו ועל ניסיון מצטבר של צה"ל ומשהב"ט בתחום; כמו כן, מדובר בשווי הקרקע במונחי נטו - לאחר שהופחתו מהעלות הנומינלית מרכיבים שונים, בין היתר עלויות פיתוח, אחוזי בעלות משתנים, חלף היטל השבחה, היוון ומע"מ. הנתונים מתייחסים לפינוי מלא של כל המחנה, ואינם כוללים את הפוטנציאל הכלכלי שנובע מפינוי המחנות בכל הנוגע להסרת מגבלות בנייה במרכז הארץ, שנאמד גם הוא במיליארדי שקלים.



לוח 1: שווי הקרקעות (נטו) של המחנות המתפנים בתוכנית, לפי הערכת מעהב"ט, נכון לאוקטובר 2013

המחנה המתפנה	הערכת שווי הקרקע (במיליארדי ש"ח)
צריפין	10.6
תל השומר	8.2
שדה דב	8
סירקין	6
טירה	1.6
גנים	0.7
סה"כ	35.1

על פי נתוני צה"ל ומשהב"ט.

במרץ 2015, במסגרת דיון שקיימה מועצת מקרקעי ישראל לצורך אישור סיכום שוה"ם 3, ציין מנכ"ל רמ"י שתקבולי הרשות מפינוי קרקעות במחנות המתפנים במסגרת התוכנית יסתכמו בכ- 40 מיליארד ש"ח.

עלות פינוי המחנות: תהליך העבודה שהביא לקביעת עלות פינוי המחנות כלל הכנת אומדנים לפרויקטים בתוכנית בכמה שלבים: (א) הגופים הרלוונטיים במעהב"ט בהובלת אג"ת, היועץ הכספי לרמטכ"ל (יועכ"ל), אהו"ב במשהב"ט וגופים רלוונטיים נוספים בצה"ל קבעו אומדנים ראשוניים לביצוע הפרויקטים. נכון לאוקטובר 2013 הסתכמו האומדנים בכ- 29.6 מיליארד ש"ח (לא כולל עלויות המימון של פרויקטי PFI); (ב) בקיץ 2014 הושלמה עבודת ביצוע אומדן לפרויקטים על ידי חברות חיצוניות שמונו בהסכמת הצדדים לסיכום, וזה היה 29.7 מיליארד ש"ח; (ג) ביולי 2014 ביצעה רמ"י בקרה על הערכת החברות החיצוניות לעיל שכללה בדיקה של מרכיבי האומדנים לרבות מחיר למ"ר בנוי, עלויות התכנון, הפיקוח והניהול, עלויות התשתית והפיתוח ועלויות בלתי נצפות מראש (בנ"ם). האומדן שהמליצה עליו רמ"י במסגרת זו הסתכם ב- 14.8 מיליארד ש"ח (כלומר - 50% מהאומדן שהציגו החברות ומעהב"ט).

יצוין כי על פי רמ"י, על אף ההפחתה הניכרת מהאומדן שקבעו החברות החיצוניות, האומדן שהיא המליצה עליו יוכל לאפשר לממש את כל הפרויקטים תוך שמירה על יעדים עיקריים: תכנון איכותי ויעיל הן מבחינת המפרטים והן מבחינת הביצוע, תוך עמידה בדרישות צה"ל; עמידה בלוחות הזמנים; ותכנון במסגרת תקציב מוגדר.

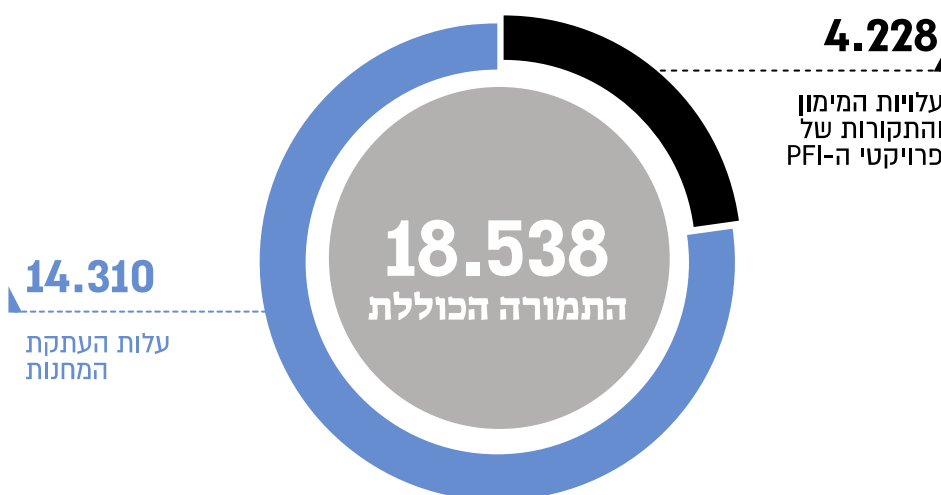
בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע שסך ההוצאה עבור התוכנית יסתכם ב- 13.85 מיליארד ש"ח ויכלול את עלויות התוכנית כולל מע"מ, לרבות עלויות התכנון, פינוי המחנות הקיימים מהמחברים שמעל הקרקע וממבנים צבאיים בתת הקרקע, הקמת המחנות החדשים והסרת חסמים לשיווק. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי התמורה הכוללת לתוכנית - סך ההוצאה בתוספת עלויות המימון והתקורות לביצוע חלק מהפרויקטים בתוכנית - תהיה כ- 18.328 מיליארד



ש"ח³⁸ (בפריסה לשנים 2014 עד 2043), ותמומן מהכנסות הקרקע (התקבולים שרמ"י תקבל בגין מכירת הזכויות בקרקעות שמערה"ט תפנה), ועל פי הצורך גם מתקבולי קרקע אחרים. מכאן עולה שהערכת עלויות המימון הסתכמה ב-4.478 מיליארד ש"ח³⁹.

בסיכום שוה"ם 3 נקבע כי התמורה הכוללת למשהב"ט בעבור פינוי המחנות (כפי שמוצגת בתרשים 8) תסתכם בכ-18.538 מיליארד ש"ח⁴⁰. סך ההוצאה נקבע על כ-14.31 מיליארד ש"ח⁴¹. מכאן עולה כי הערכת עלויות המימון והתקורות לפרויקטי ה-PFI⁴² הייתה כ-4.228 מיליארד ש"ח:

תרשים 8: התמורה הכוללת למשהב"ט בעבור פינוי המחנות כפי שנקבעה בסיכום שוה"ם 3 (במיליארדי ש"ח)



- 38 בהחלטת הממשלה נקבע כי כל הסכומים יהיו צמודים למדד תשומות הבנייה.
- 39 התמורה הכוללת בהחלטת הממשלה (18.328 מיליארד ש"ח) פחות סך ההוצאה שנקבע בהחלטת הממשלה (13.85 מיליארד ש"ח).
- 40 לעומת התמורה הכוללת בהחלטת הממשלה מדובר בתוספת של 210 מיליון ש"ח עבור עלויות "מחוללי שיווק" - תוספות ושינויים בשלבי פינוי המתחמים במחנות כדי לאפשר שיווק מיטבי שלהם.
- 41 תוספת של 460 מיליון ש"ח לעומת החלטת הממשלה בשל שילוב של עלויות התאמה (עלויות הנובעות מביצוע פינוי המחנות בשלבים) בסך ההוצאה (בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע כי עלויות ההתאמה בסך של 250 - 500 מיליון ש"ח יהיו מלבד סך ההוצאה).
- 42 המסגרת התקציבית הכוללת שנקבעה בסיכום (18.538 מיליארד ש"ח) פחות סך ההוצאה שנקבע בסיכום (14.31 מיליארד ש"ח).



על פי החלטת הממשלה שקבעה את עקרון הכדאיות הכלכלית לפינוי מחנות צה"ל, תוכנית לפינוי תיחשב כדאית מהבחינה הכלכלית אם עלות פינוי המחנות תהיה נמוכה משווי קרקעותיהם. עלות פינוי המחנות שנקבעה בסיכום שוה"ם 3 (כ-18.5 מיליארד ש"ח) נמוכה מהאומדנים של שווי הקרקעות שביצעו מעהב"ט ורמ"י (35.1 ו-40 מיליארד ש"ח⁴³, בהתאמה). מנתונים אלו עולה כי על פי ההערכות האמורות, במועד החתימה על סיכום שוה"ם 3, התוכנית הייתה כדאית מהבחינה הכלכלית. יצוין כי האומדן שהמליצה עליו רמ"י הסתכם ב-14.8 מיליארד ש"ח והיה כ-50% מהאומדן שהציגו החברות החיצוניות ומעהב"ט.

תהליך אישור השתתפותה של רמ"י בעלות פינוי המחנות

על פי הנחיות מועצת מקרקעי ישראל⁴⁴, על רמ"י לפעול לפינוי מחזיקים משטחי המדינה הדרושים לבנייה ו/או ליצירת עתודות קרקע לתכנון ולבנייה עתידית, והשתתפותה בפינוי הקרקע לא תהיה יותר מ-80% מהשווי המלא של הקרקע כפנויה, על סמך אומדן או שומה. כדי לאמוד את היקף השתתפותה המרבי של רמ"י בפינוי הקרקעות שבתוכנית קודם חתימת הסיכום במרץ 2015, היה על רמ"י להעריך את שווי הקרקעות הרלוונטיות. בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע כי יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל יציג למועצה הצעה לאופן יישום הקבוע בהחלטת הממשלה, על מנת שזו תאשרה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2018⁴⁵ העיר מבקר המדינה לרמ"י על כך שלא עמדה בעקרונות שעל רשות מינהלית לעמוד בהם ובדרישות שהנהלת רמ"י קבעה בעצמה, ועל כך שברוב המקרים שנבדקו (בשנים 2015 עד 2016) עבודת המטה שהיא ביצעה לקראת הדיון של מועצת מקרקעי ישראל בהצעות החלטה שהוגשו לה, הייתה חסרה, בין היתר בנתונים תומכי החלטה ובהצגת חוות דעת (כלכלית או משפטית). בדוח האמור העלה משרד מבקר המדינה כי מועצת מקרקעי ישראל לא עמדה על כך שרמ"י תציג לפניה נתונים וחווות דעת כאמור.

בביקורת עלה כי בדיון שקיימה מועצת מקרקעי ישראל במרץ 2015 לצורך אישור תוכנית שוה"ם 3, רמ"י לא הציגה חוות דעת כלכלית שכללה נתוני אומדן של הקרקעות, אלא ציינה הערכה כללית (כ-40 מיליארד ש"ח) ללא פירוט או ביסוס. למרות שעל פי החלטת הממשלה משנת 2015 המועצה נדרשה לאשר את אופן יישום החלטת הממשלה, המועצה אישרה את התוכנית בלי לעמוד על הצורך לקבל את תמונת הנתונים המלאה. עוד עלה כי במהלך הביקורת רמ"י לא איתרה את הנתונים שעליהם התבססה לטענתה במסגרת ביצוע התחשיב הנדרש בהנחיית מועצת מקרקעי ישראל (אומדן של שווי הקרקעות המתפנות). נתונים אלה גם לא נמצאו במשרד האוצר.

43 יצוין כי מעהב"ט אינה הגורם המוסמך לביצוע אומדנים לשווי הקרקעות במדינה. הנתון הובא במסגרת הביקורת בשל קושי בקבלת נתונים מרמ"י.

44 מועצה שהוקמה על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ן-1960, וחבריה מתמנים על ידי הממשלה. בין תפקידיה לקבוע את המדיניות הקרקעית בישראל.

45 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל", עמ' 1588.



בבואה לאשר תוכניות לאומיות, על רמ"י להציג אומדני שווי לפני מועצת מקרקעי ישראל. כמו כן על רמ"י לפעול לתיעוד מסדי הנתונים ולשמירתם, ובייחוד נתוני ליבה בתוכניות לאומיות עתירות תקציב כתוכנית שוה"ם 3, לצורכי תהליכי עבודה רלוונטיים בעתיד.

התועלות למעלה"ט במסגרת סיכום שוה"ם 3

התמורה הכוללת עבור פינוי המחנות שמעבירה רמ"י למעלה"ט במסגרת סיכום שוה"ם 3 מכילה הן עלויות ישירות של ביצוע הבינוי והפינוי והן עלויות עקיפות, כגון עלויות המאפשרות התייעלות ושיפור תשתיות, תקורות, עלויות כוח אדם והתייקרויות. להלן פירוט התועלות העיקריות שמקבלת מעלה"ט במסגרת התמורה הכוללת מעבר לעלויות הישירות:

1. **אי-השתתפות מעלה"ט בעלויות מימוש התוכנית:** בסיכום נקבע כי רמ"י תשלם למעלה"ט את סך ההוצאה למימוש התוכנית, ללא השתתפות של מעלה"ט.
2. **תקצוב התוכנית בסעיף תקציבי נפרד מתקציב הביטחון:** עמדת מנכ"ל מעלה"ט, כפי שבאה לידי ביטוי במכתבים שכתב למנכ"ל משרד רה"ם בדצמבר 2014 וביוני 2015, הייתה שמימון התוכנית בסעיף תקציבי נפרד מתקציב הביטחון והיעדר התלות בין תקציב התוכנית לתקציב הביטחון היוו את אחד העקרונות המרכזיים מבחינת מעלה"ט בחתימת הסיכום, וזאת בשל רצונו להבטיח שלמשרד האוצר לא תהיה יכולת לקצץ אותו או אפשרות להכלילו כחלק ממסגרת תקציב הביטחון. כאמור, עד שנת 2016 התוכנית תוקצבה בסעיף 83 לתקציב המדינה - "הוצאות פיתוח אחרות", ומשנת 2017 היא מתוקצבת בסעיף 51 לתקציב המדינה - "דיוור ממשלתי".
3. **התעצמות, התייעלות ושיפור התשתיות:** התמורה הכוללת עבור פינוי המחנות נועדה לאפשר לצה"ל, נוסף על הקמת תשתיות חלופיות והעתקת יחידות אליהן, גם התייעלות ושיפור תשתיות אלה באופן משמעותי, כפי שעוגנו בעקרונות-העל שהתווה סגן הרמטכ"ל במרץ 2015 למימוש תוכנית שוה"ם 3, בהם שיפור האפקטיביות המבצעית ורציפות הפעולה; התייעלות ארגונית ואיחוד תקורות; סטנדרטיזציה של תפיסות, תהליכים ואפיון; והתייעלות במשאב הקרקע וצמצום מחנות במסגרת מיצוי מרבי של התשתיות הקיימות. נוכח זאת, במסגרת ההנחיות לתכנון של אג"ת למימוש תוכנית שוה"ם מאפריל 2015 נקבעו נושאים לקידום ובהם שינויים ארגוניים ועדכוני תפיסות בנושאי מיון והערכה, בינוי מרחבי ואספקה; פיתוח תפיסות לוגיסטיות מרחביות בתחומים של אחזקה, רפואה ואחסנה; עדכון ויישום של תפיסת ביטחון מידע והגנה בסייבר; הסדרת מחנות רב-יחידתיים; גיבוש מעטפת תקשובית; ושיפור תשתיות ועמידה בתקנים מחייבים בכניסה למחנות קיימים בהיבטים שונים, בין היתר של רציפות תפקודית, של כיבוי אש, של אבטחה ושל הגנת הסביבה. באופן זה, הגדיר מנכ"ל מעלה"ט ביוני 2016 במסגרת דיון בהשתתפות בכירים ממעלה"ט את התוכנית כ"אירוע דגל" של צה"ל.
4. **מימון עלויות נלוות:** נוסף על העלויות הישירות של פינוי המחנות והבינוי במחנות הקולטים, רמ"י מממנת באופן מלא את עלויות המימון והתקורות של פרויקטי ה-PFI (שכאמור הוערכו בסיכום בכ-4.23 מיליארד ש"ח) וגם את עלויות ההצמדות למדד תשומות הבנייה.

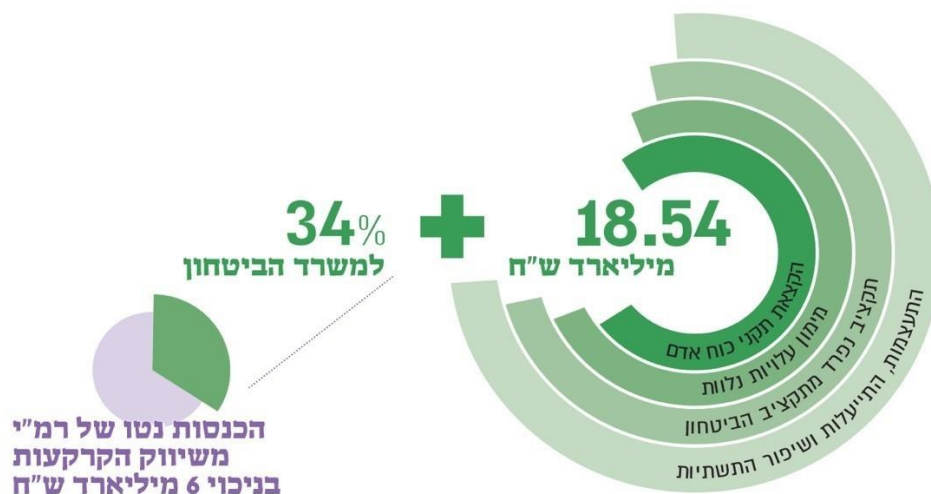
5. **הקצאת תקני כוח אדם:** לצורך מימוש הסיכום אישר אגף התקציבים במשרד האוצר הקצאה של 45 תקנים למשהב"ט, מהם 12 תקנים קבועים ו-33 תקנים פרויקטליים. עוד אישר ש-25 מסך התקנים הללו יגויסו ויאוישו באופן מיידי לאחר חתימת הסיכום ללא כל תנאי.

נוסף על התועלות הללו, הקשורות לתמורה הכוללת כפי שנקבעה בסיכום, משהב"ט קיבל תועלת משמעותית נוספת מכוח החלטת ממשלה והסיכום כמפורט להלן:

קבלת נתח מתקבולי רמ"י משיווק קרקעות: תקבולי רמ"י משיווק קרקעות בניכוי הוצאותיה מועברים לקופת המדינה⁴⁶. בהחלטת הממשלה בנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב משנת 2011 נקבע כי רמ"י תממן סכום של שישה מיליארד ש"ח לצורך העתקת מחנות צה"ל לנגב. עוד נקבע כי אם סך התקבולים לרמ"י משיווק הקרקעות (שמפורטות בהחלטה) יעלו על סכום זה, תועבר יתרת התקבולים למשהב"ט ולמשרד האוצר בחלוקה של 34%-66%, בהתאמה. בסיכום שוה"ם 3 הוסיפו הצדדים מחנות שלא נכללו בהחלטת הממשלה האמורה⁴⁷, וכן הובהר כי בנוגע למחנות שהתווספו במסגרת הסיכום, מדובר בהכנסות נטו של רמ"י⁴⁸.

להלן בתרשים 9 פירוט התועלות שמקבלת מעהב"ט במסגרת תוכנית שוה"ם 3:

תרשים 9: פירוט התועלות שמקבלת מעהב"ט במסגרת התוכנית



46 על פי חוק יסוד מקרקעי ישראל, הבעלות על קרקעות המדינה יכולה להיות של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קיימת לישראל. התקבולים בניכוי ההוצאות שמועברים לקופת המדינה הם עבור קרקעות של המדינה ושל רשות הפיתוח. התקבולים בניכוי ההוצאות בגין שיווק הקרקעות של קרן קיימת לישראל מועבר אליה.

47 בהם מתחמים בצריפין, גנים, סירקין, חלק משדה דב, כלא 6 בעתלית ומחנה הורדצקי.

48 על פי הסיכום "הכנסות נטו" משמען כלל הכנסות רמ"י למעט הכנסות המיוחסות לקרן קיימת לישראל, התמורה הכלולה בסיכום, חלק רמ"י במסגרת פרויקט מעבר צה"ל לנגב וההכנסה בגין שיווק 73 דונם משדה דב שנכללו במסגרת סיכום אחר; ולרבות עלויות ההתאמה ועלויות המימון של פרויקט ה-PPP בניכוי חלק היטל השבחה והוצאות פיתוח.



בחודשים מרץ עד יולי 2022 העבירה רמ"י, לבקשת משרד מבקר המדינה, נתונים לגבי שווי הקרקעות האמורות נכון לתקופת הביקורת. יצוין שהנתונים שהעבירה התייחסו לשווי קרקע המיועדת לדיוור בלבד ללא שווי הקרקעות המיועדות למסחר, תעסוקה וכו'. נוסף על כך, הנתונים לא אפשרו את הצגת שווי הקרקעות שמתפנות רק במסגרת תוכנית שוה"ם 3 (כך למשל, מחנות צריפין, סירקין וגנים כוללים גם מתחמים שפוננו או שיפוננו במסגרת מעבר צה"ל לנגב; מחנות צריפין ותל השומר כוללים גם מתחמים שמתוכננים להתפנות במסגרת תוכניות עתידיות). בשל כך, משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים מרמ"י באופן שיאפשר להציגם בהלימה לאומדנים של שווי הקרקעות שיפוננו במסגרת התוכנית בלבד, לכן בלוח 2 שלהלן מוצג אומדן חלקי של שווי הקרקעות במחנות המתפנים:

לוח 2: אומדן חלקי של שווי הקרקעות (נטו⁴⁹) על פי נתונים שהעבירה רמ"י בנוגע למחנות המתפנים במסגרת התוכנית, נכון ליולי 2022 (במיליארדי שקלים)

המחנה המתפנה	אומדן שווי הקרקע
תל השומר	*22.2
צריפין	**19.5
שדה דב	***19.2
סירקין	12.6
טירה	****2.7
גנים	2.4
סה"כ	78.6

על פי נתונים שהעבירה רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מתוך הערכה זו, כ-0.5 מיליארד ש"ח הם שווי סופי ועדכני (ולא הערכה) שמהווים הכנסות משיווק קרקע במכרזים שכבר הסתיימו עבור 649 יח"ד (שמהוות כ-5.6% מתוך כלל יח"ד שייבנו על קרקעות המחנה שיפוננו).

** מדובר בהערכה חלקית המוטה כלפי מטה - מחנה צריפין חולק ברמה התכנונית לתשעה מתחמים. רמ"י העבירה נתוני הערכת שווי רק לשישה מהם. מתוך הערכה זו, כ-2.5 מיליארד ש"ח הם שווי סופי (ולא הערכה) שמהווים הכנסות משיווק קרקעות במכרזים שכבר הסתיימו עבור 7,393 יח"ד (שמהוות כ-50% עד 63% מתוך כלל יח"ד שייבנו על קרקעות המחנה שיפוננו).

*** מדובר בהערכה בלבד: הנתון מתייחס רק לקרקעות שפינתה מעהב"ט ממתחם שדה דב ואשר מהוות 65% מהשטח הכולל שפונה; המדינה מחזיקה ב-80% מהבעלויות בקרקעות המתחם (באופן כולל); והערכת השווי למתחם כולו לפי רמ"י מסתכמת בכ-37 מיליארד ש"ח, מהם רק 6 מיליארד הם שווי סופי ועדכני כיוון שהם מהווים הכנסות משיווק קרקעות במסגרת מכרז שכונת אשכול שכבר הסתיימו עבור 4,844 יח"ד (שמהוות כ-30% מתוך כלל יח"ד במתחם).

**** מתוך הערכה זו, כ-0.82 מיליארד ש"ח הם שווי סופי שמהווים הכנסות משיווק קרקעות במכרז שכבר הסתיימו עבור 1,783 יח"ד (שמהוות כ-36% מתוך כלל יח"ד שייבנו על קרקעות המחנה שיפוננו).



על פי ההערכות שביצע משרד מבקר המדינה לנתוני האומדנים הגולמיים שהעבירה רמ"י נכון למרץ - יולי 2022 (לוח 2), אומדן שווי הקרקעות במחנות המתפנים במסגרת תוכנית שוה"ם 3 המהווה את סך התקבולים הצפויים לרמ"י משיווקן מסתכם בכ-78.6 מיליארד ש"ח. חלקו היחסי של משהב"ט (34%) מתקבולים אלה לאחר ההפחתות הנדרשות⁵⁰ מכוח הקביעה בהחלטת הממשלה משנת 2011 ואימוצה בסיכום שוה"ם 513 מוערך בכ-18.4 מיליארד ש"ח.

בביקורת לא נמצאו ברמ"י, במשהב"ט ובמשרד האוצר הרקע, הנסיבות וההצדקות שהביאו לקביעה במסגרת החלטת הממשלה משנת 2011 ואימוצה בסיכום שוה"ם 3 שמשהב"ט יקבל 34% מסך התקבולים לרמ"י משיווק הקרקעות לאחר ההפחתות הנדרשות. זאת אף שמדובר בהחלטה בעלת השפעה ניכרת על קופת המדינה לתקופה של שנים קדימה שכן מדובר בכ-18.4 מיליארד ש"ח שלמעשה יגדילו את תקציב הביטחון ולא ישמשו לייעוד אחר כגון כיסוי הגירעון.

בביקורת נמצא כי ההיקף השנתי הממוצע בשנים 2015 עד 2020 של העברות רמ"י למדינה כבעלים על חלק מהקרקעות⁵² (עודף ההכנסות על הוצאות) היה 1.75 מיליארד ש"ח. מכאן, שחלקו של משהב"ט (המוערך) מתקבולי רמ"י על הקרקעות שבתוכנית שמסתכם בכ-18.4 מיליארד ש"ח, משקף את ממוצע סכום העברות הבעלים למדינה שמבצעת רמ"י במהלך כעשר שנים, ובכך מעיד על השפעתו הניכרת על קופת המדינה.

על הגורמים הרלוונטיים - רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר - לתעד את הרקע וההצדקות שעומדים בבסיס קביעות בהחלטות ממשלה שלהן השפעה ניכרת על קופת המדינה. זאת בין היתר כדי לאפשר למקבלי ההחלטות בשנים שיבואו לבחון במידת הצורך את התאמתן של קביעות אלה למציאות המשתנה וכדי לאפשר בחינה של ההשפעות על תקציב המדינה.

עוד עלה בביקורת כי סיכום שוה"ם 3 לא כלל תמריץ לעמידתו של משהב"ט בלוחות זמנים: בסיכום לא נקבע מנגנון קנסות לאי-עמידה בהם, כך שלא נוצרה תלות בין קבלת התמורה הכוללת לתוכנית ובין עמידה בלוחות הזמנים למימושה; וכן לא נקבע ייעוד לכספים שמיועדים למשהב"ט מתקבולי הקרקע. יתרה מכך, במצב דברים זה צפייה לעליית שווי הקרקעות במשך השנים ולהגדלת הנתח למשהב"ט בהתאמה, יש בה כדי להוות לכאורה אי-תמרוץ למעהב"ט בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים לפינוי המחנות.

50 ההפחתות שהובאו בחשבון הן התמורה הכוללת לתוכנית על פי סיכום שוה"ם 3 (18.538 מיליארד ש"ח) ושישה מיליארד ש"ח שרמ"י מימנה להעתקת מחנות צה"ל לנגב במסגרת החלטת הממשלה משנת 2011.

51 מדובר בחלק יחסי - רק בהתייחס לנתוני שווי הקרקעות במחנות המתפנים במסגרת תוכנית שוה"ם 3 (ובהיתן ההסתגויות שצוינו). החלטת הממשלה וסיכום שוה"ם 3 מתייחסים גם לקרקעות נוספות, ולפיכך התקבולים לרמ"י, ובהתאמה הנתח של משהב"ט, צפויים לגדול.

52 רמ"י היא מפעל עסקי בהתאם לקביעת חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המעביר את עודף ההכנסות על ההוצאות שנוצר במהלך השנה לבעלי הקרקעות (כאמור, על פי חוק יסוד מקרקעי ישראל הבעלות על קרקעות המדינה יכולה להיות של המדינה, של רשות הפיתוח או של קרן קיימת לישראל).



יצוין כי במסגרת הסיכום המשלים הראשון מפברואר 2020 נקבע מנגנון קנסות, אולם הוא נגע ל-16 אבני דרך שנותרו מתוך 54, שכן 38 כבר הושלמו במועד זה. עוד יצוין כי אין בהצטברותן של התמורות והתועלות שמקבל משהב"ט במסגרת הסיכום לעודד מוטיבציה בקרבו לביצוע ולמימוש של תהליכי התייעלות כלכליים שנדרשים במגזר הציבורי בכלל ובתוכניות בסדרי גודל כאלה בפרט.

במסמך מיולי 2018 שהעביר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה בסוף נובמבר 2022 במסגרת תגובתו על ממצאי הביקורת צוין כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר סיכמו על יישום עקרונות בעסקאות פינוי כלכלי בין רמ"י ובין גופים ממשלתיים כגון משהב"ט (להלן - מסמך העקרונות של משרד האוצר). להלן עיקריהם:

1. נוסף על מימון עלויות הפינוי וההקמה של פונקציות שהיו קיימות על הקרקע המפונה, רמ"י תוכל להשתתף בהיקף של עד 10% מאומדן עלויות הבינוי של פונקציות שלא היו קיימות על הקרקע המפונה.
2. נתח מעלויות הפינוי וההקמה יתוקצב בתקציב הגוף הממשלתי.
3. בכפוף לאישור הצדדים, יכלול הסיכום המעגן את העסקה מנגנון תמרוץ לחיסכון של הגוף הממשלתי, ולפיו יועברו אליו עד 15% מהסכום הנחסך, וזאת אם עלות הביצוע בפועל של הפינוי תהיה נמוכה מהאומדן.
4. הגוף הממשלתי לא יזכה לתוספות כספיות מרמ"י עבור מכירת הקרקע על ידי רמ"י מעבר לסכום אשר נקבע בסיכום המעגן את העסקה.

בתגובת אגף החשכ"ל מנובמבר 2022 על ממצאי הביקורת צוין כי העקרונות המופיעים במסמך העקרונות רלוונטיים בין היתר לכל סיכום עתידי לפינוי מחנות צה"ל וכן בנוגע לתיקונים לסיכומים קיימים.

יצוין כי מסמך העקרונות של משרד האוצר מיולי 2018 אינו כולל תמריצים לעמידה בלוחות זמנים.

מומלץ כי משרד האוצר, משהב"ט ורמ"י יבחנו גיבוש של מודל התחשבות בין משהב"ט לרמ"י לצורך שילובו בפרויקטים עתידיים דומים, כדי ליצור תמריצים לעמידה בלוחות הזמנים.

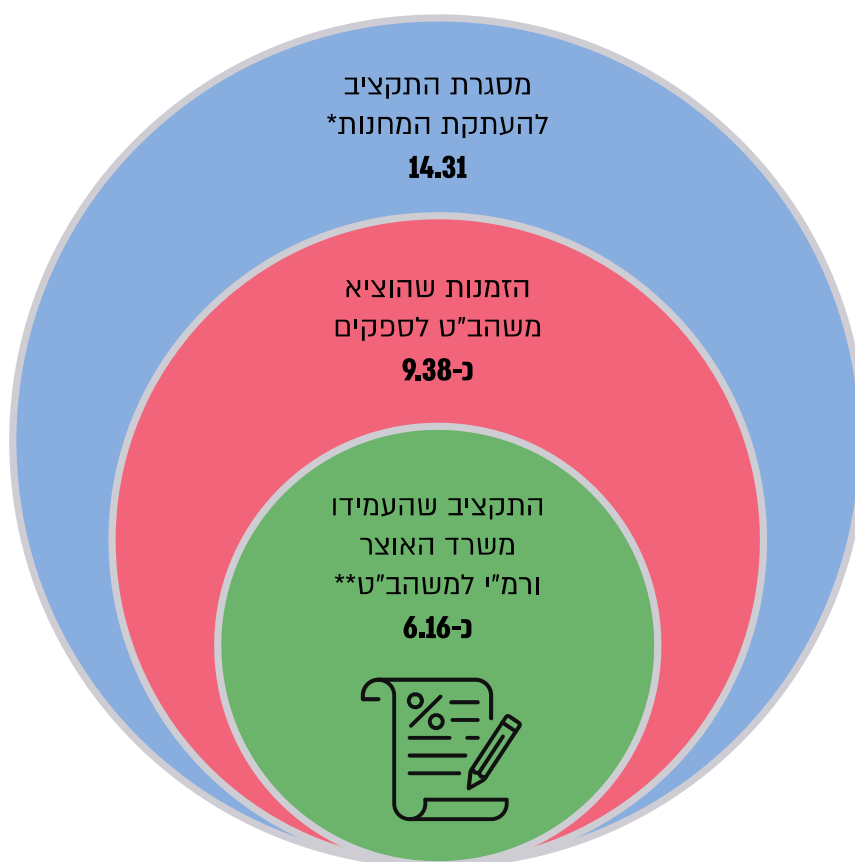
עוד מומלץ כי משרד האוצר יפעל לעיגון העקרונות הרלוונטיים מתוך מסמך העקרונות בסיכומים של תוכניות פינוי עתידיות של מחנות צה"ל כדי ליצור תמריצים להתייעלות.



התכנון מול הביצוע של תוכנית שוה"ם 3 - תמונת המצב במישור התקציבי והמימוני

להלן בתרשים 10 תמונת המצב הכללית של התוכנית במישור התקציבי והמימוני:

תרשים 10: תמונת המצב הכללית של התוכנית במישור התקציבי והמימוני, נכון ליוני 2022 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני את"ק במשהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא כולל עלויות המימון והתקורות של פרויקט ה-PFI.

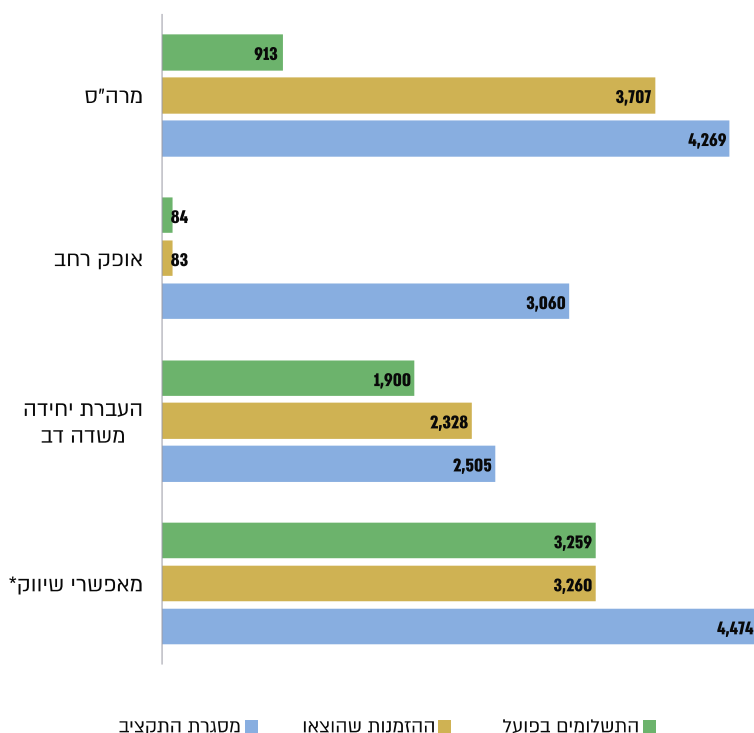
** עבור תשלומים בפועל שביצע משהב"ט. רוב התשלומים מועברים לספקים, עם זאת התשלום בפועל כולל גם תשלומים נוספים, דוגמת חיובי שכר, שאינם מועברים לספקים.



על פי התרשים, נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2022, יותר משבע שנים לאחר צאת התוכנית לדרך, היקף ההזמנות שמהב"ט הוציא לספקים הסתכם בכ-9.38 מיליארד ש"ח (כ-66% ממסגרת התקציב ללא עלויות המימון והתקורות של פרויקטי ה-PFI); והתשלומים בפועל לספקים היו כ-6.16 מיליארד ש"ח (כ-66% מסכום ההזמנות וכ-43% ממסגרת התקציב האמורה).

להלן בתרשים 11 תמונת המצב התקציבית של התוכנית, במישור התקציבי והמימוני, בחלוקה לתקנות תקציביות⁵³:

תרשים 11: תמונת המצב התקציבית של התוכנית, נכון ליוני 2022 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני את"ק במשהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתקנה תקציבית זו כלולות העלויות של כל יתר הפרויקטים בתוכנית וכן עלויות רחביות, לרבות מעטפת התקשוב (התאמת תשתיות ומערכות תקשוב בהתאם לפריסת המחנות המתעצמים), פינויים והעתקות בתוך המחנות המתפנים ותקורות שונות (מעטפת ניהולית לטובת מימוש התוכנית כולה, לרבות הוצאות ניהול שונות).

53 תקנה תקציבית היא רמת הפירוט המרבית של תקציב המדינה שנקבעת במשרד האוצר על פי סמכות המוקנית לשר האוצר.



בתרשים 11 ניתן לראות את הפערים בקצב ההתקדמות של שני פרויקטי ה-PFI כפי שאלו מקבלים ביטוי בתמונת המצב התקציבית נכון ליוני 2022: בפרויקט מרכז הספקה אחוד (להלן - מרה"ס) ששלב ההקמה החל בו הוציא משהב"ט הזמנות בשיעור של כ-87% (3.7 מיליארד ש"ח) ממסגרת התקציב ובפועל שילם נתח של 25% מסך ההזמנות (913 מיליון ש"ח), זאת בשל מנגנון תשלומים המאפיין את פרויקטי ה-PFI ובשל העברת רוב התשלומים לזכיין רק לאחר סיומו של שלב ההקמה (במהלך שלב התפעול). לעומת זאת, בפרויקט אופק רחב לא הסתיים ההליך המכריזי ולא נבחר זוכה ולכן יצאו הזמנות בהיקף של כ-3% בלבד ממסגרת התקציב (83 מיליון ש"ח מתוך כ-3 מיליארד ש"ח).

עוד ניתן לראות מהתרשים כי פרויקט העברת יחידה משדה דב נמצא בשלב מתקדם. כך גם יתר הפרויקטים הכלולים בתקנת מאפשרי שיווק, שבנוגע להם ההזמנות שהוצאו והביצוע בפועל מהווים כ-73% ממסגרת התקציב. על פי נתוני את"ק, עיקר הפער נבע מהתכולות שטרם הושלמו - בעיקר במעטפת התקשוב, בתחום הפיננסי וההענקות בתוך המחנות המתפנים ובפרויקטי משהב"ט.

בתגובת אגף התקציבים במשרד האוצר מספטמבר 2022 על ממצאי הביקורת צוינו נתונים בנוגע לתשלומים בפועל, השונים מהנתונים שמסר את"ק שבמשהב"ט למשרד המבקר המדינה הנכונים ליוני 2022: מרה"ס - 1,043 מיליון ש"ח; אופק רחב - 80.6 מיליון ש"ח; העברת יחידה משדה דב - 1,910 מיליון ש"ח; ומאפשרי שיווק - 3,162 מיליון ש"ח.

מומלץ כי את"ק במשהב"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר יבדקו את הסיבות לפערים בנתונים ויגיעו לנתונים אחידים.

עלויות התאמה

על פי סיכום שוה"ם 3 עלויות ההתאמה הן עלויות הנובעות מביצוע פינוי המחנות בשלבים. עלויות אלה כוללות בין היתר עלויות של העתקת מבנים, גדרות ותשתיות ביוב, חשמל ומים במחנות המתפנים. בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע כי עלויות ההתאמה בסך 250 עד 500 מיליון ש"ח יהיו מעבר לסך ההוצאה, וכי ועדת היגוי⁵⁴ תאשר את סך עלויות ההתאמה בכל המחנות הקיימים. על פי סיכום שוה"ם 3, 460 מיליון ש"ח (מתוך 500 מיליון ש"ח) נכללו בסך ההוצאה שנקבעה בסיכום (14.31 מיליארד ש"ח) ונטמנו בתמורות שמועברות למשהב"ט בהתאם למימוש אבני הדרך (ללא אבחנה בין עלויות ההתאמה לעלויות אחרות בפרויקטים). עוד נקבע בסיכום שוה"ם 3 כי ועדת המעקב והבקרה תאשר את סך עלויות ההתאמה בכל המחנות הקיימים, בהתאם לצרכים שיציג משהב"ט בגין פינוי המחנות בשלבים ככל שיהיה בכך

54 בהחלטת הממשלה האמורה לא הוגדר מהי ועדת ההיגוי ומי השותפים בה. בסיכום שוה"ם 3 נקבעו הרכבה ותפקידיה של ועדת מעקב ובקרה: צוות שיכלול את נציגי משהב"ט, צה"ל, משרד האוצר ורמ"י, שיתכנס מדי רבעון ויהיה מוסמך לדון ולפעול בין היתר בנוגע למעקב שוטף אחר ביצוע הסיכום, אישור תשלומים למשהב"ט ואישור עלויות התאמה. על פי ההקשר, ניתן להניח שמדובר באותה ועדה.



צורך. בהחלטת הממשלה האמורה ובסיכום האמור נקבע כי אם יתגלעו חילוקי דעות בין הצדדים בנושא זה, יובא הנושא לפתרון בוועדת החסמים⁵⁵.

יתרת עלויות ההתאמה בסך של עד 40 מיליון ש"ח היא מעבר לסך ההוצאה ורמ"י תעבירה למשהב"ט לאחר אישור של ועדת המעקב והבקרה בהתאם לצרכים שיציג משהב"ט.

על פי מסמכי משהב"ט, קיימת מחלוקת מהותית בין מעהב"ט לבין רמ"י ומשרד האוצר בעניין סמכותה של מעהב"ט להשתמש במקור התקציבי של עלויות ההתאמה ללא אישור ועדת מעקב ובקרה, הנובעת מפרשנות שונה של הצדדים את סיכום שוה"ם 3 בנוגע לעלויות ההתאמה, אופן הצגתן ואישורן בוועדה. החל משנת 2018 ועד שנת 2020 ביקשו רמ"י ומשרד האוצר לא אחת ממשהב"ט להציג להם את השימושים שעשה בעלויות ההתאמה. בעקבות בקשות אלה בדיונים פנימיים שקיים משהב"ט בשנים אלה נקבע כי אג"ת נדרש לפרט את כל הפעולות העתידיות שאמורות להיכלל בעלויות ההתאמה בהיבטים של לוחות זמנים ותקציבים; כי את"ק ואג"ת אחראים לבחון אם עלויות ההתאמה יכולות לשמש גם למחנות יעד (מתעצמים); וכי מתוו"ה ואג"ת נדרשים להציג בפירוט את כל הפעולות הנוספות שרמ"י מבקשת לבצע במסגרת פינוי מחנות בשלבים, כדי לבחון אם יש צורך לדרוש עלויות נוספות מרמ"י. על פי פרשנות משהב"ט לסיכום שוה"ם 3 - הוא יכול לממש את עלויות ההתאמה באופן שוטף, ללא הצגתן וללא קבלת אישור של ועדת המעקב והבקרה.

במשך כשנה (מתחילת שנת 2018 עד מאי 2019) לא הציג משהב"ט במסגרת דיוני ועדת המעקב והבקרה את מלוא המידע שדרשו משרד האוצר ורמ"י בנוגע לפירוט עלויות ההתאמה; ואג"ת לא העביר את הנתונים למשהב"ט ברמת הפירוט הנדרשת. להלן בלוח 3 הפירוט שהציג משהב"ט בוועדות מעקב ובקרה בשנים 2018 עד 2019 (במיליוני ש"ח).

55 על פי החלטת הממשלה משנת 2015, מדובר בוועדה שתשמש הוועדה העליונה למעקב והכרעה. חברי הוועדה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה שישמש יו"ר הוועדה, מנכ"ל משהב"ט (וסגן הרמטכ"ל שישמש כממלא מקומו), הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג החשכ"ל ונציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים אשר יוזמנו בהתאם לנושאים השונים שיועלו. על פי ההחלטה, בסמכותה לבצע שינויים בתורים ובהתאמה באבני הדרך לפינוי המחנות; ולאשר את סך עלויות ההתאמה בכל המחנות הקיימים. כמו כן, אם יתגלעו חילוקי דעות בין משרדי הממשלה בפורומים השונים בנוגע ליישום החלטת הממשלה משנת 2015, יעלה המשרד הרלוונטי את המחלוקת לדיון לצורך מציאת פתרון על ידי הוועדה.



**לוח 3: הפירוט כפי שהציג משהב"ט בוועדות מעקב ובקרה, 2018 - 2019
(במיליוני ש"ח)**

מועד הדיון בוועדת מעקב ובקרה	מסגרת תקציב עלויות ההתאמה כפי שהוצגה	הסכום שנוצל מתוך התקציב (בסוגריים שיעור המימוש)	הצגת העלות לפי מחנות התכולות	הצגת העלות של כל תכולה	הצגת הוצאות עתידייות מתוכננות
נובמבר 2018	500	164 (33%)	כן	לא	לא
פברואר 2019	520	242 (47%)	כן	לא	לא
מאי 2019	525	255 (49%)	כן	כן	לא

על פי נתוני משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסיכום הדיון של ועדת מעקב ובקרה מנובמבר 2018 שהוציאה רמ"י צוין כי שלא בהתאם לסיכום שוה"ם 3, משהב"ט לא העלה לאישור ועדת המעקב והבקרה את ההוצאות שנכללו בעלויות ההתאמה ולא הציג פירוט בנוגע לעלויות שמומשו ושל העלויות המתוכננות בעתיד. עוד צוין בסיכום הדיון האמור כי משהב"ט יפעל להעביר פירוט של התשלומים שבוצעו (ככל שבוצעו) במסגרת תקציב עלויות ההתאמה בלי שהתקבל עבורן האישור הנדרש מוועדת המעקב והבקרה, וכי עלויות אלה יעברו הליך של אשרור בדיעבד מול הוועדה, וככל שיידרש ייבחן קיזוז העלויות מסכומים שיועדו למחנות השונים. עוד צוין שאם יהיו בקשות חדשות לעלויות התאמה בבסיסים השונים, יש לדון בהן ולאשרן במסגרת דיוני הוועדה. בפברואר 2019 כתב משהב"ט לרמ"י כי הסיכום, הן בקביעותיו והן בניסוחו, אינו מקובל עליו.

גם בסיכום הדיון של ועדת מעקב ובקרה מפברואר 2019 ציין רמ"י כי משהב"ט לא הציג פירוט של כל הסכומים, וכי קיימות תכולות נוספות הידועות לרמ"י שענו להגדרה של עלויות ההתאמה אך הן לא נכללו בהצגה של משהב"ט.

מסיכומי דיון של ועדות מעקב ובקרה עלה כי בחודשים שלאחר מכן עד יולי 2020 התקיים תהליך בקרה מול משרד האוצר: משהב"ט הציג למשרד האוצר פירוט של עלויות ההתאמה שמומשו ואומדנים להמשך; נציגי משרד האוצר ביקשו השלמת נתונים נוכח פערי מידע; וכן התקיימו פגישות וסיוורים בשטח לצורך קבלת הסברים מפורטים.

בסיכום דיון של ועדת המעקב והבקרה מיולי 2020 הוצגו עמדות משרד האוצר ומשהב"ט בנוגע לעלויות ההתאמה: צוין כי משרד האוצר שב וביקש ממשהב"ט להשלים נתונים בנוגע לעלויות ההתאמה וכן לאשרן בוועדת המעקב והבקרה לקראת הוצאתן ולא בדיעבד בהתאם לסיכום שוה"ם 3, והדגיש כי ככל שיוחלט כי סכומים שכבר מומשו אינם עלויות ההתאמה, משהב"ט לא יקבל שיפוי בגינם. מאידך צוינה עמדת משהב"ט שלפיה היא כבר הציגה את פירוט עלויות ההתאמה, ביצעה פגישות העמקה והסברה עם נציגי משרד האוצר ורמ"י והגיעה להסכמות עם בקרי משרד האוצר, אלא שאז נציגי משרד האוצר ורמ"י חזרו בהם ושוב התבקשה מעשהב"ט להשלים נתונים. לעמדת משהב"ט, דרישת האוצר להצגת עלויות ההתאמה בוועדת המעקב



והבקרה לקראת הוצאתן אינה עולה בקנה אחד עם הנאמר בסיכום שוה"ם 3 ותעכב את פינוי המחנות. סוכם שייקבע דיון ייעודי נוסף בנושא.

בספטמבר 2020 העביר ראש אמו"ן למנכ"ל משהב"ט מסמך סטטוס של תוכנית שוה"ם 3 ובו צוין כי משהב"ט העביר למשרד האוצר פירוט של עלויות התאמה לפי מחנה. תקציב עלויות ההתאמה המתוכנן הסתכם ב-525 מיליון ש"ח - הסכום שנוצל הסתכם ב-255 מיליון ש"ח ותוכננו עלויות נוספות בהיקף של 270 מיליון ש"ח. עוד צוין במסמך כי משרד האוצר העלה שתי הסתייגויות בעקבות בחינתו את פירוט עלויות ההתאמה: (א) נדרש פירוט של עלויות בסך שלושה מיליון ש"ח ומעלה; (ב) חלק מהעלויות שנכללו בעלויות ההתאמה הן עלויות עבור תכולות שנכללות במסגרת מעבר צה"ל דרומה ולכן אינן חלק מעלויות ההתאמה. כמו כן צוין במסמך כי קיימת מחלוקת מהותית בין מעהב"ט לבין רמ"י ומשרד האוצר בעניין סמכותה של מעהב"ט להשתמש במקור התקציבי של עלויות ההתאמה ללא אישור ועדת מעקב ובקרה, הנובעת מפרשנות שונה של הצדדים את סיכום שוה"ם 3 בנוגע לעלויות ההתאמה, אופן הצגתן ואישורן בוועדה. עוד צוין במסמך האמור כי לפי עמדת צה"ל אישור פרטני של כל הוצאה בנפרד יעכב באופן ניכר את העבודות בשטח.

בתגובתם מספטמבר 2022 של אמו"ן ואת"ק ובתגובתו של צה"ל מנובמבר 2022 על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת אמו"ן, את"ק וצה"ל) הם חזרו על כך שמימוש עלויות ההתאמה נעשה באופן שוטף כדי לא לעכב את הפעולות הנדרשות לפינוי המחנות, ויתרה מזו לייעול תהליכי העבודה; וכי כינוס ועדת מעקב ובקרה לאישור כל שימוש בעלויות התאמה היה גורר עיכובים רבים בפינוי המחנות נוכח כינוס תדיר של נציגות רחבה בוועדה.

בתגובתו מספטמבר 2022 על ממצאי הביקורת חזר משרד האוצר על עמדתו כי משהב"ט ניצל את תקציב עלויות ההתאמה ללא אישור ועדת ההיגוי. עוד צוין משרד האוצר כי הדבר מנוגד להחלטת הממשלה משנת 2015.

עלה כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2022, לא נפתרו חילוקי הדעות בין משרד האוצר למשהב"ט בדבר סמכותה של מעהב"ט להשתמש במקור התקציבי של עלויות ההתאמה ללא אישור ועדת מעקב ובקרה, הנובעות מהפרשנות השונה לגבי תהליך אישורן של עלויות ההתאמה שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2015 ובסיכום שוה"ם 3. למרות זאת, הנושא לא הועלה לוועדת המנכ"לים⁵⁶ כדי שתכריע בנושא. יצוין כי הדבר התאפשר בשל הכללתם של 460 מיליון ש"ח מתוך סך עלויות ההתאמה (500 מיליון ש"ח) בסך ההוצאה שנקבעה בסיכום, ללא אבחנה בין עלויות אלה לבין לעלויות אחרות בתוכנית.

כמו כן, על פי מסמך סטטוס לתוכנית שוה"ם 3 מספטמבר 2020, משהב"ט הציג תכנון לניצול של מלוא תקציב עלויות ההתאמה ואף יותר מכך - 525 מיליון ש"ח, המשקפים חריגה של 25 מיליון ש"ח מהעלות שנקבעה בסיכום. בהנחה שהתקציב ינוצל בהתאם לתכנון, לא ייוותר תקציב עבור תכולות נוספות לצורך פינוי בשלבים של המחנות הנוותרים.

56 בסיכום שוה"ם 3 נקבע שצוות המנכ"לים יכלול את מנכ"ל משהב"ט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רמ"י. תפקידו לשמש צוות מעקב ובקרה בעל ראייה כוללת על יישום החלטת הממשלה משנת 2015, בדגש על מימוש הפרויקטים ותוך עמידה בלוחות הזמנים ובסך התקציב שסוכמו בהחלטה האמורה. לצוות יוצגו היבטי תקציב וסוגיות תקציביות מרכזיות, פרויקטים ועמידה באבני הדרך.



בתגובת אמו"ן, את"ק וצה"ל צוין כי משהב"ט יממש את תקציב עלויות ההתאמה בהיקף של 500 מיליון ש"ח בלבד כפי שמופיע בסיכום.

מומלץ כי משרד האוצר ומשהב"ט יעלו לפני ועדת המנכ"לים לצורך הכרעתה את חילוקי הדעות בעניין עלויות ההתאמה שלא נפתרו בדרג המקצועי ואת הסוגיה בנוגע לתכנון משהב"ט לניצול כל התקציב שנקבע בסיכום. כן מומלץ כי בפרויקטים עתידיים שבהם יוחלט על סכומים ייחודיים המיועדים למטרה מוגדרת, יוגדר מנגנון שבמסגרתו יופרדו סכומים אלה מהמסגרת התקציבית הכוללת של הפרויקט, כך שיתאפשר פיקוח ובקרה עליהם.



במועד החתימה על סיכום שוה"ם 3 בשנת 2015 התוכנית הייתה כדאית מהבחינה הכלכלית כיוון שעלות פינוי המחנות שנקבעה בסיכום (כ-18.5 מיליארד ש"ח) הייתה נמוכה מהאומדנים שביצעו משהב"ט ורמ"י לשווי הקרקעות (35.1 ו-40 מיליארד ש"ח, בהתאמה). על פי הערכות שביצע משרד מבקר המדינה לאומדנים גולמיים שהעבירה רמ"י, נכון למועד סיום הביקורת התוכנית עדיין כדאית מהבחינה הכלכלית (אומדני שווי הקרקעות במחנות מסתכם במועד זה בכ-78.6 מיליארד ש"ח). חלקו היחסי של משהב"ט מתקבולים אלה מכוח קביעה בהחלטת הממשלה משנת 2011 ואימוצה בסיכום שוה"ם 3 מוערך בכ-18.4 מיליארד ש"ח. עם זאת, בסיכום לא נקבע מנגנון קנסות לאי-עמידה בלוחות הזמנים, כך שלא נוצרה תלות בין קבלת התמורה הכוללת לתוכנית ובין עמידה בלוחות הזמנים למימושה; וכן לא נקבע ייעוד לכספים שמיועדים למשהב"ט מתקבולי הקרקע. יצוין כי במסגרת הסיכום המשלים הראשון מפברואר 2020 נקבע מנגנון קנסות, אולם הוא נגע ל-16 אבני דרך שנותרו מתוך 54, שכן 38 כבר הושלמו במועד זה.

מתוך תקציב התוכנית (ללא עלויות מימון ותקורות של פרויקטי ה-PFI) - כ-14.31 מיליארד ש"ח - נכון למועד סיום הביקורת הוציא משהב"ט לספקים הזמנות בסך של כ-9.38 מיליארד ש"ח (66%), כאשר מרב היתרה נבע מכך שבפרויקט אופק רחב לא נבחר זכיין ולא יצאה הזמנה. תקציב התוכנית כולל הערכה של משהב"ט לניצול של 525 מיליון ש"ח עבור עלויות התאמה הנובעות מפינוי המחנות בשלבים, כך שלא יותר תקציב עבור תכולות נוספות שיידרשו לצורך כך במחנות הנותרים.

מומלץ כי משרד האוצר, משהב"ט ורמ"י יבחנו גיבוש של מודל התחשבנות בין משהב"ט לרמ"י לצורך שילובו בפרויקטים עתידיים דומים, כדי ליצור תמריצים לעמידה בלוחות הזמנים. עוד מומלץ כי משרד האוצר יפעל לעיגון העקרונות הרלוונטיים מתוך מסמך העקרונות בסיכומים של תוכניות פינוי עתידיות של מחנות צה"ל, כדי ליצור תמריצים להתייעלות.



סטטוס פינוי מחנות צה"ל וסטטוס הקרקעות לאחר פינוים, נכון למועד סיום הביקורת

סטטוס פינוי מחנות צה"ל על ידי מעהב"ט

עד יוני 2022 פינתה מעהב"ט יחידות של צה"ל בחמישה מתוך ששת המחנות המתפנים שהוגדרו בסיכום, לאחר שהשלימה את תהליכי הבינוי וההתעצמות במחנות הקולטים, לפי החלוקה המוצגת להלן⁵⁷:

תרשים 12: סטטוס שטחי המחנות המתפנים⁵⁸ במסגרת שוה"ם 3 (בדונם), נכון ליוני 2022

שם המחנה	השטח שפונה	סך השטח לפינוי	יחסיות הפינוי (השטח שפונה מסך השטח לפינוי)
שדה דב	844	844	100% פינוי, פונה במלואו
טירה	539	539	100% פינוי, פונה במלואו
סירקין	2,089	2,236	כ-93% משטחי המחנה פונו*
צריפין	1,619	3,045	כ-53% משטחי המחנה פונו
תל השומר	233	1,449	כ-16% משטחי המחנה פונו
גנים	0	68	טרם החל שלב הפינוי
בסה"כ	5,324	8,181	כ-65% מסך השטחים לפינוי בתוכנית

על פי נתונים שהתקבלו ממשהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בסירקין נותר לפינוי שטח של כ-147 דונם שהוחרג בסיכום המשלים השני בשל שינוי ייעודו בין היתר מסיבה של רציפות תפקודית. בדוח זה נתייחס לסירקין כמחנה שפונה במלואו.

57 נוסף על כך פונו 171 דונם במסגרת פינוי מחנות מש"א בית דגן ובסיס דלק אשדוד שהוגדרו לפינוי במסגרת נספח לסיכום שוה"ם 3 לפינוי שטחים נוספים אשר אינם כלולים בסיכום זה.

58 מדידת השטחים באופן מדויק מתבצעת בשלב סיום הפינוי והמסירה לרמ"י, ועל כן הנתונים לגבי המחנות שפונו במלואם הם נתוני מדידה מדויקים, ואילו הנתונים בנוגע ליתר המחנות הם נתונים מוערכים של משהב"ט.

תרשים 13: שטחי המחנות שפונו במלואם



על פי מסמכי משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכון למועד סיום הביקורת, יותר משבע שנים לאחר צאת התוכנית לדרך, פינתה מעהב"ט 5,323 דונם (65%) מתוך סך השטח שמעהב"ט נדרשה לפנות במסגרת הסיכום שמסתכם בכ-8,181 דונם, יתר השטחים (35%), שמסתכמים ב-2,858 דונם (במחנות תל השומר, צריפין, סירקין וגנים) טרם פונו; רובם המכריע (כ-95%) בשל עיכובים במימוש פרויקטי ה-PFI - מרה"ס ואופק רחב.

מועדי פינוי המחנות (תכנון מול ביצוע) וההשפעה על שוק הדיור

מועדי פינוי המחנות משפיעים באופן ישיר על שיווק הקרקעות ובכך גם על הקלת משבר הדיור באזורי הביקוש במדינה. חשיבות מועדי הפינוי אף נידונה בממשלה במועד קבלת ההחלטה משנת 2015. בדיון זה הוצגה החשיבות של פינוי מוקדם ככל הניתן, וחלק מהנוכחים, בהם שרים ורה"ם, אף ציינו שיש לשאוף למימוש לוחות הזמנים כפי שנקבעו בסיכום בלוח זמנים קצר יותר. מנכ"ל משהב"ט ציין בדיון שלוחות הזמנים הללו מאתגרים במיוחד, ושמעהב"ט מקבלת עליה סיכונים רבים כדי להניע ולממש את התוכנית. שר הביטחון הוסיף שהסיכונים הובאו בחשבון בעבודת המטה לקראת מימוש התוכנית, ושלוחות הזמנים בסיכום מתארים את המצב המיטבי לאישור באותה נקודת זמן.

תהליך העבודה למימוש תוכנית שוה"ם 3 כולל ביצוע של עשרות פרויקטים על ידי מעהב"ט, בהם בתחומי התשתית, הבינוי והתקשוב; ניהול תהליך המעבר של היחידות המתפנות; אכלוס המחנות הקולטים (להלן - מבצוע); ולבסוף השלמת פינוי המחנות בפועל.

59 כאמור, כ-147 דונם טרם פונו במחנה סירקין, והם מהווים כ-5% מסך השטחים שנותרו לפינוי (2,858 דונם).



בסיכום נקבעו לוחות הזמנים להשלמת הפרויקטים העיקריים שיאפשרו את קליטת היחידות המתפנות ואת פינוי המתחמים וכן אבני דרך שכללו מועדי ביצוע של השלבים המרכזיים בפרויקטים ומועדי פינוי⁶⁰.

משנת 2016 החלה מעהב"ט בפינוי של מתחמים במחנות המתפנים. למשל, פינוי צריפין החל בשנה זו, פינוי טירה החל בשנת 2017 ופינוי תל השומר וסירקין החל בשנת 2018.

נוכח אי-עמידה של מעהב"ט בחלק מלוחות הזמנים להשלמת אבני הדרך שהוגדרו בסיכום, מועדי השלמתן של 16 אבני דרך מתוך 54 נדחו במסגרת הסיכום המשלים הראשון מפברואר 2020 (38 אבני דרך כבר הושלמו במועד זה). במסגרת סיכום זה נקבע גם מנגנון המעודד עמידה בלוחות הזמנים שכלל קנסות (על עיכוב במימוש אבן דרך ביחס למועד הקבוע) וקיצוץ קנסות (בהקדמה במימוש של אבן דרך ביחס למועדי פינוי מתוכננים).

באוגוסט 2021, במסגרת הסיכום המשלים השני, שונו שוב מועדי השלמתן של חמש אבני דרך שנותרו (ושאינן רלוונטיות לפרויקט ה-PFI, אופק רחב ומרה"ס)⁶¹. הסיכום המשלים השני נדרש לצורך הסדרה מחדש של אופן השבת הקרקעות לרמ"י - במקום שמהב"ט יהיה אחראי לפינוי המחנות ובכלל זה הריסה של תשתיות ומבנים, הוא ימסור את הקרקע כמות שהיא (AS-IS)⁶², ורמ"י תישא באחריות לעבודות ההריסה והפינוי וכן לטיהור הקרקע (טיהור הקרקע היה באחריות רמ"י גם בסיכום שוה"ם 3 ממרץ 2015) עד להשלמתן לפי הוראות המשרד להגנת הסביבה. סיכום זה קבע מועדי פינוי מוקדמים יותר (בשלושה עד שישה חודשים) למשהב"ט של חמש אבני הדרך (בשל הורדת תכולת העבודה שנוגעת לפינוי ולהריסה בידי משהב"ט), והתמורה בעד תכולת עבודה זו קוזה מהתמורה למשהב"ט בעבור אבני דרך אלה⁶³.

נוכח שני הסיכומים המשלימים האמורים שנחתמו כחמש וכשש שנים וחצי לאחר סיכום שוה"ם 3, עמדה מעהב"ט במועדים (המעודכנים) לפינוי המחנות שהיו אמורים להתפנות עד מועד סיום הביקורת. עם זאת, ברמת התכנון המועדים שנקבעו בסיכום שוה"ם 3 הם המבטאים באופן המיטבי את כוונת הממשלה בכל הנוגע למועדי מימוש התוכנית ותכליתה בהינתן תמונת המצב שהוצגה לה שעה שאישרה אותה על כל חלקיה (לרבות התקציב), וכן את הסכמת הצדדים לכך.

לפיכך השווה משרד מבקר המדינה את מועדי התכנון לפינוי המחנות על פי הסיכום (התכנון) למועדי פינוי המחנות בפועל (הביצוע). יצוין בהקשר זה כי במסמכים ובדיונים של צוות מעקב ובקרה ציין משהב"ט שהמועדים המחייבים מבחינתו הם המועדים הקבועים בסיכום שוה"ם 3 בתוספת שנה, וזאת בשל עיכוב בקביעת מנגנון העברת התמורות למשהב"ט בתחילת הדרך

60 כאמור, אבני הדרך שימשו גם מועדי תשלום למשהב"ט שנקבעו בהסכמת הצדדים מתוך התמורה הכוללת. מועדי התשלומים נקבעו באופן קבוע לארבע פעימות שנתיים (פברואר, אפריל, יולי ואוקטובר) ומפורטים בנספח ג' לסיכום. בסיכום נקבע כי אין בקביעת מועדי תשלום מאוחרים למועדי ביצוע כדי לפגוע בהתחייבות משהב"ט לעמוד בלוחות הזמנים לפינוי המפורטים בסיכום. הכוונה ללוחות הזמנים המפורטים את המתחמים במחנות השונים והמועדים לפינויים - נספח ד' לסיכום).

61 אחת מאבני הדרך הללו (שעסקה בפינוי חלקי של מחנה סירקין) פוצלה לשלושה חלקים עם מועדים שונים, אחת מהן בשל תלות בקיום רציפות תפקודית ביטחונית מסוגלת.

62 מלבד מקרים מסוימים שבשל היבטים של ביטחון מידע יבוצעו הפעולות על ידי משהב"ט קודם המסירה לרמ"י.

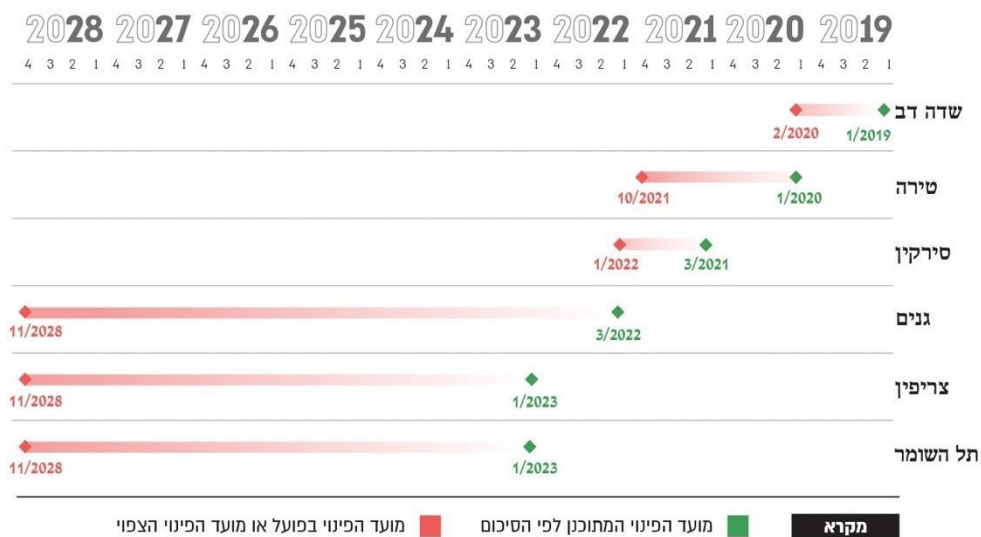
63 תוך קביעת מנגנון התחשבות כולל בין רמ"י למשהב"ט על העלויות בפועל בהשוואה לתמורה הכוללת של אותן אבני דרך.



שמקורה במחלוקת במשרד האוצר (ראו פרטים בהמשך). עם זאת, במסגרת דיונים שונים שהתקיימו בנושא הביעה רמ"י התנגדות לעמדה זו. נוכח שלביות הפינני ומורכבות הצגת הדברים⁶⁴ נבדק בנוגע לכל מחנה המועד המאוחר ביותר שבו פונה או שצפוי להתפנות בו המתחם האחרון.

להלן בתרשים 14 פירוט של מועדי התכנון (הקבועים בסיכום שוה"ם 3) ושל מועדי הפינני בפועל או המועדים הצפויים לפינני (על פי הסיכומים המשלימים⁶⁵) לגבי המתחמים האחרונים בכל אחד מהמחנות המתפנים (תכנון מול ביצוע):

תרשים 14: התכנון מול הביצוע במועדי פינני המתחמים האחרונים בכל אחד מהמחנות המתפנים בתוכנית⁶⁶, נכון ליוני 2022



על פי סיכום שוה"ם 3 ומסמכי משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במעמד אישור התוכנית קבעה הממשלה את החשיבות הרבה בפינני מוקדם ככל הניתן של המחנות. המועדים שנקבעו לפינני, וכן הסיכונים בקביעתם, היו בידיעתה ובהסכמתה של מעהב"ט ואף קיבלו ביטוי בסיכום.

64 כגון עשרות יחידות מתפנות; ריבוי מחנות קולטים; מורכבות ואף אי-הלימה בהשוואה בין מתחמי התוכניות המתארות ברמה התכנונית ובין גבולות מתחמי המחנות (דוגמה בולטת במיוחד לכך היא מחנה צריפין); וכן הסכמות מחדש בין הצדדים בכל הנוגע למועדי פינני של יחידות והתאמה של אבני הדרך לשינויים.

65 הסיכום המשלים השני לא שינה את מועדי הביצוע של אבני הדרך שהיו רלוונטיות לפרויקטים של אופק רחב ומרה"ס, ולכן למעשה מדובר במועדים של הסיכום המשלים הראשון.

66 מועדי התכנון המוצגים בתרשים הם בהתאם למועדי הפינני למתחמים השונים שנקבעו בסיכום (נספח ד' לסיכום) ולא מועדי אבני הדרך לתשלום (נספח ג' לסיכום).



כפי שעלה בביקורת ובא לידי ביטוי בתרשים, העיכוב בפינוי המתחמים האחרונים במחנות שכבר פונו (שדה דב, טירה וסירקין) היה תשעה חודשים עד שנה ושמנה חודשים בהשוואה למועדים שנקבעו בסיכום. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עליות המחירים בתקופות שבהן התרחשו עיכובים אלה⁶⁷ היו בשיעור של 6.2% במחוז תל אביב (שדה דב), 10.4% במחוז חיפה (טירה) ו-14.4% במחוז מרכז (סירקין).

נכון למועד סיום הביקורת העיכוב בפינוי המתחמים האחרונים במחנות צריפין, תל השומר וגנים הכוללים יחידות שמתוכננות להתפנות במסגרת פרויקט אופק רחב ומרה"ס צפוי להיות כמעט שש שנים.

לעיכובים בפינוי המחנות כמתואר לעיל השפעות על יכולתה של רמ"י לשווק את הקרקעות ולגרום להגדלת היצע הדירות באזורי הביקוש - תכליתו העיקרית של סיכום שוה"ם 3, כמפורט להלן:

להלן בלוח 4 נתונים בנוגע למספר יח"ד⁶⁸ ששיווקן נדחה נוכח עיכובים בהקמת המרה"ס ואופק רחב המשפיעים על פינוי המחנות:

לוח 4: מספר יח"ד על פי נתוני רמ"י ששיווקן נדחה בשל העיכובים בפינוי המחנות, נכון ליולי 2022

שם המחנה	מספר יח"ד המתוכננות לשיווק*	מספר יח"ד שמתעכבות בשל העיכוב בפינוי המחנות**
צריפין	22,837	10,629 - 7,629***
תל השומר	11,500	10,851 - 7,100****
גנים	1,200	1,200*****
סה"כ	35,537	22,680 - 15,929

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סה"כ יח"ד שמתוכננות לשיווק במחנות, ללא הבחנה בין מספר יח"ד שייבנו על שטחים שיתפנו בתוכנית שוה"ם 3 לבין מספר יח"ד שייבנו על שטחים שיתפנו בכל תוכנית אחרת.

** צריפין ותל השומר צפויים להתפנות בשתי פעימות - דצמבר 2026 (במסגרת פרויקט המרה"ס), ודצמבר 2028 (במסגרת פרויקט אופק רחב); גנים צפוי להתפנות בדצמבר 2028 (במסגרת אופק רחב).

*** המקור לפער של 3,000 יח"ד הוא בנתוני רמ"י שלא צוין בהם כמה מתוך יחידות אלה צפויות להיבנות על קרקעות שיפנו מהמחנה רק במסגרת תוכנית שוה"ם 3.

67 העלייה המוצגת מתייחסת לעליית מחירי דירות חדשות ודירות יד שנייה על פי מדד מחירי דירות לפי מחוזות, ובנוגע לכל מחנה נבדקה עליית המחירים בתקופת העיכוב הרלוונטית המוצגת בתרשים 14 בהתאם למחוז שבו נמצא המחנה.

68 הנתונים הנוגעים למספר יח"ד בכל מחנה התקבלו מרמ"י באופן שאינו מאפשר הצגת נתונים המתייחסים ליח"ד שייבנו על קרקעות שיפנו במסגרת התוכנית בלבד.

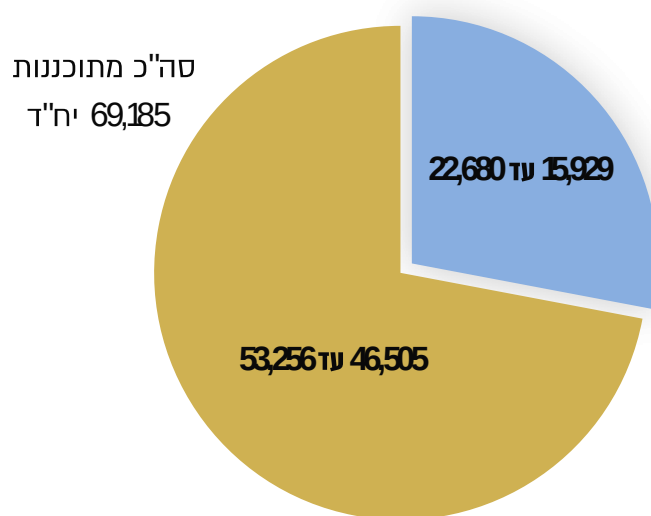


**** על פי נתוני רמ"י באזור תל השומר (חלקו הוא המחנה הצבאי) תוכננו שתי תוכניות בינוי אזרחיות שכוללות יחד 11,500 יח"ד, אך לא ידוע כמה מהן צפויות להיבנות על קרקעות שמפונות במסגרת תוכנית שוה"ם 3. על פי מסמכי רמ"י מדובר לכל הפחות ב-7,100 יח"ד.

***** מנתוני רמ"י לא ניתן להבחין מה החלק היחסי של יח"ד מתוך הסך של 1,200 יח"ד שייבנו במסגרת תוכנית שוה"ם 3 על קרקעות המחנה (מהמחנה צפויה להתפנות גם יחידה לקריית התקשוב במסגרת מעבר צה"ל לנגב).

על פי נתוני רמ"י ועיבודם על ידי משרד מבקר המדינה (לוח 4), נוכח העיכובים הניכרים בהקמת פרויקטי אופק רחב ומרה"ס, נכון ליולי 2022 מתעכב שיווקן של 15,929 עד 22,680 יח"ד שרובן במרכז הארץ (בערים באר יעקב, ראשון לציון, קריית אונו ורמת גן). נתח זה מהווה בין 23% ל-33% מכלל יח"ד לשיווק במחנות המתפנים (69,185). מכאן, שפוטנציאל יח"ד לשיווק בקרקעות שפונות הוא 46,505 עד 53,256, כפי שמוצג בתרשים 15:

תרשים 15: מספר יח"ד ששיווקן מתעכב בשל העיכובים בפרויקטי ה-PFI, נכון ליולי 2022



■ מספר יח"ד ששיווקן מתעכב בשל העיכוב בפרויקטי ה-PFI
■ פוטנציאל יח"ד לשיווק בקרקעות שפונות

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סטטוס הקרקעות לאחר פינוי מחנות צה"ל

תכלית תוכנית שוה"ם 3 היא שיווק הקרקעות במחנות שמפנה מעהב"ט להלן בתרשים 16 השלבים העיקריים לצורך שיווק הקרקעות לאחר פינוי המחנות:

תרשים 16: השלבים העיקריים במסגרת שיווק הקרקעות לאחר פינוי מחנות צה"ל

התכנון הסטטוטורי

מהות השלב

אישור של תוכנית הבנייה

הגוף

מוסדות התכנון

הפיתוח

מהות השלב

פיתוח תשתיות בכמה שלבים

הגוף

הרשות המקומית
ו/או הקבלן הנבחר

השיווק

מהות השלב

פרסום מכרזים להקצאת
קרקעות לציבור

הגוף

רמ"י

שיקום הקרקע

מהות השלב

טיפול במפגעים סביבתיים טרם
שיווק הקרקע

הגוף

החברה לשירותי איכות הסביבה

הבנייה

מהות השלב

בנייה בפועל לאחר קבלת היתר

הגוף

הקבלן שנבחר

נכון ליוני 2022, כ-65% מסך הקרקעות שהוגדרו בתוכנית שוה"ם 3 פונו. להלן סטטוס קרקעות אלה נכון למועד זה:

סטטוס הקרקעות במחנות שפונו באופן מלא: להלן בתרשים 17 סטטוס הקרקעות במחנות סירקין, שדה דב וטירה נכון ליולי 2022:



תרשים 17: סטטוס הקרקעות במחנות שפונו באופן מלא

סירקין	
גודל השטח	2,089 דונם
מועד הפינוי	המחנה פונה בשלוש פעימות - האחרונה שבהן בינואר 2022
התכנון הסטטוטורי	שתי תוכניות בתוקף
שיקום הקרקע	שלב חקירת קרקע
השיווק	מתוך 12,648 יח"ד שווקו עד כה 0 יח"ד (0%)
הפיתוח	טרם החל
הבנייה	טרם החלה
שרה דב	
גודל השטח	844 דונם (המחנה הצבאי)
מועד הפינוי	המחנה פונה בשתי פעימות - האחרונה שבהן בפברואר 2022
התכנון הסטטוטורי	התוכנית האזורית כוללת שלוש תוכניות מקומיות - כל אחת בשלב סטטוטורי שונה
שיקום הקרקע	ההליך הסתיים - התקבל NFA* (בקרקות המחנה הצבאי)
השיווק	מתוך כ-16,000 יח"ד שווקו עד כה 1,579 יח"ד (כ-10%)
הפיתוח	פורסם מכרז ראשון לפיתוח תת-קרקעי בדרום הרובע - שכונת "אשכול"
הבנייה	טרם החלה
טירה	
גודל השטח	539 דונם
מועד הפינוי	המחנה פונה בשלוש פעימות - האחרונה שבהן באוקטובר 2021
התכנון הסטטוטורי	תוכנית בתוקף
שיקום הקרקע	בחלק הצפוני של המחנה הסתיים ההליך - התקבל NFA. החלק הדרומי נמצא בחקירת קרקע
השיווק	מתוך כ-5,000 יח"ד שווקו עד כה 1,783 יח"ד (36%)
הפיתוח	טרם החל
הבנייה	טרם החלה

על פי נתוני רמ"י, משהב"ט והחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* NFA - No Further Action - אישור שמעיד על היעדר דרישות רגולטוריות נוספות.



על פי תרשימים 17 ו-2 בשלושה מתוך המחנות המתפנים שבהם הליכי הפינוי הסתיימו (סירקין, שדה דב וטירה) פונו 3,472 דונם. במחנות אלה תוכננו להיבנות 33,648 יח"ד. מתוכן שיווקה רמ"י נכון למועד סיום הביקורת 3,362 יח"ד (שהן כ-10% ממספר יח"ד המתוכננות להיבנות) ובניית יח"ד בקרקעותיהם של שלושת המחנות לא החלה. עם זאת, יצוין כי הקרקעות במחנה סירקין ובחלק הדרומי של מחנה טירה נמצאות נכון למועד סיום הביקורת בשלב חקירת קרקע⁶⁹, ולכן על פי רמ"י לא ניתן לשווק מתחמים אלה.

סטטוס הקרקעות במחנות שפינויים טרם הסתיימו: להלן בתרשים 18 סטטוס הקרקעות במחנות צריפין, תל השומר וגנים, נכון ליולי 2022:

69 בדיקה אם קיים זיהום בקרקע או בגז הקרקע. החקירה מתבצעת באמצעות כמה סקרים המשמשים לאפיון של סוג הזיהום וריכוזו ולבחירת תהליך השיקום המתאים ביותר.



תרשים 18: סטטוס הקרקעות במחנות שפניונים טרם הסתיים

צריפין	
גודל השטח	עד כה פונו 1,619 דונם מתוך 3,045 דונם (כ-53%)
מועד הפינוי	המחנה פונה ב-14 פעימות עד כה, האחרונה שבהן ינואר 2022. צפי ההשלמה נובמבר 2028
התכנון הסטטוטורי	מתוך שמונה תוכניות - חמש בתוקף ושלוש אינן בתוקף
שיקום הקרקע	חלקים מסוימים של שישה מתשעה מתחמים הועברו בעשרה פרויקטים שונים לחברה לשירותי איכות הסביבה - בשבעה מהם הסתיים ההליך (התקבל NFA), אחד בתהליך ובשניים טרם החל הליך השיקום. שלושה מתחמים טרם הועברו לאחריות החברה
השיווק	מתוך 22,837 יח"ד מתוכננות שווקו עד כה 7,393 יחידות (32%)
הפיתוח	מתוך שמונה מתחמים - ארבעה בשלבי פיתוח שונים, ובארבעה הפיתוח טרם החל
הבנייה	בשלושה משמונה מתחמים החלה הבנייה
תל השומר	
גודל השטח	עד כה פונו 233 דונם מתוך 1,449 דונם (כ-16%)
מועד הפינוי	המחנה פונה בארבע פעימות עד כה, האחרונה שבהן ינואר 2020. צפי ההשלמה נובמבר 2028
התכנון הסטטוטורי	שתי תוכניות בתוקף
שיקום הקרקע	ההליך הסתיים - התקבל NFA רק בשטח שכבר פונה. בשטחים האחרים - ההליך טרם החל
השיווק	מתוך 11,500 יח"ד מתוכננות, שווקו עד כה 649 יחידות (5.6%)
הפיתוח	טרם החל
הבנייה	טרם החלה
גנים	
גודל השטח	עד כה פונו 0 דונם מתוך 68 דונם (0%)
מועד הפינוי	צפי ההשלמה נובמבר 2028
התכנון הסטטוטורי	תוכנית בתוקף
שיקום הקרקע	טרם החל
השיווק	מתוך 1,200 יח"ד מתוכננות שווקו עד כה 0 יחידות (0%)
הפיתוח	טרם החל
הבנייה	טרם החלה

על פי נתוני רמ"י, משהב"ט והחברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי תרשימים 18 ו-2, בשלושה מתוך המחנות המתפנים שבהם הליכי הפינוי טרם הסתיימו (צריפין, תל השומר וגנים) פונו 1,852 דונם. במחנות אלה תוכננו להיבנות 35,537 יח"ד, ומתוכן שיווקה רמ"י נכון למועד סיום הביקורת 8,042 יח"ד (שהן כ-23% ממספר יח"ד המתוכננות להיבנות). בניית יח"ד החלה בחלק מהמתחמים שפוננו ממחנה צריפין בלבד, והן מסתכמות לכל היותר ב-6,855 יח"ד שמהוות כ-10% מתוך כלל יח"ד בתוכנית כולה. עם זאת, יצוין כי הקרקעות בשלושה מתחמים במחנה צריפין נמצאות בשלב של שיקום קרקע או לפני תחילתו של השיקום.

בתגובת רמ"י על ממצאי הביקורת מנובמבר 2022 צוין כי יש מתחמים רבים שפוננו אך הטיפול בקרקע ושיקומה בהם טרם הושלם ולכן לא ניתן לממש מתחמים אלה. נוסף על כך, יכולתן של רשויות מקומיות מסוימות לעמוד בשיווק של אלפי יח"ד בתחום שיפוטן היא "אפסית". יתרה מזו, יש התניות תכנוניות אשר מונעות מרמ"י שיווק של שטחים ללא פתרון לסוגיית החסמים, למשל פתרונות תחבורה, ביוב וניקוז. היעדר פתרון בעניינם של חסמים אלה משפיע משמעותית על היכולת של רמ"י לממש את השיווק הפוטנציאלי של המתחמים שפוננו ולעמוד ביעדי השיווק אשר הגדירה הממשלה ובמאמציה לספק פתרונות דיור לציבור.



על פי נתוני רמ"י בעיבוד של משרד מבקר המדינה, נכון למועד סיום הביקורת מתוך 69,185 יח"ד המתוכננות במחנות המתפנים במסגרת תוכנית שוה"ם 3, פוטנציאל יח"ד לשיווק בעקבות פינוי מחנות צה"ל על ידי מעהב"ט היה כ-46,505 עד 53,256 יח"ד (67% - 77%). מתוך פוטנציאל זה שיווקה רמ"י 11,404 יח"ד (16.5% מסך כל יח"ד המתוכננות לשיווק), והחלה בנייתן לכל היותר של 6,855 יח"ד (10% מסך כל יח"ד המתוכננות לשיווק). עם זאת, יצוין כי לדברי רמ"י בחלק מהמתחמים יש חסמים שונים לשיווק הקרקעות כמתואר לעיל.

שיווקן של 15,929 עד 22,680 יח"ד מתעכב בשל עיכובים בפינוי המחנות ובשל העיכוב בפרויקט ה-PFI - מרה"ס ואופק רחב. יצוין כי על פי נתוני התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017 עד 2040, צורכי הדיור במרכז הארץ⁷⁰ בשנים 2021 עד 2030 נאמדים בממוצע בכ-24,000 יח"ד לשנה. מכאן, שבהיקף העיכובים יש כדי לשקף את השפעתם הניכרת על הצורך האסטרטגי-לאומי ביח"ד באזור המרכז.

נכון למועד סיום הביקורת, העיכוב הממושך ביותר בפרויקט ה-PFI הוא כשש שנים, מינואר 2023 (המועד המתוכנן לפינוי) עד נובמבר 2028 (הצפי להשלמתו). על פי התוכנית האסטרטגית, צורכי הדיור בשנים אלה במרכז הארץ נאמדים בכ-144,000 יח"ד. כלומר, חלקם היחסי של יח"ד המעוכבות הוא 11% - 13% מצרכים אלה.

מומלץ כי משהב"ט ישלים את הפרויקטים הנותרים במחנות הקולטים לפי לוחות הזמנים שנקבעו, ללא עיכובים נוספים, כדי שרמ"י תוכל לשווק במועד המוקדם ביותר את הקרקעות במחנות המתפנים.

70 הביקורת התייחסה לאזור שמגדרה עד חדרה.



עוד מומלץ כי הצדדים לסיכום - משהב"ט, רמ"י ומשרד האוצר - יישמו בתוכניות פינוי עתידיות לקחים שעלו מההתנהלות בתוכנית זו: הן בכל הנוגע ליצירת מנגנון שקושר בין לוחות זמנים וקבלת תמורות כפי שצוין לעיל, והן בכל הנוגע להעברת קרקעות לרמ"י AS-IS באופן שיש בו כדי לקצר את לוחות הזמנים ולטייב את עבודת טיהור וניקוי הקרקעות.

מומלץ כי רמ"י ומינהל התכנון במשרד הפנים יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות כדי לקדם את שיווקן של כ-50,000 יח"ד בקרקעות הפנויות, זאת כדי להגדיל את היצע הדירות באזורי ביקוש בעיקר במרכז הארץ ובכך להביא לצמצום של משבר הדיור.

הסיבות לעיכובים בפינוי המחנות

בביקורת נבחנו הסיבות המרכזיות שהביאו לעיכובים בפינוי המחנות, ועקב כך לעיכובים במימוש הסיכום מאז חתימתו ב-2015 ועד היום: (א) מחלוקת במשרד האוצר בנוגע לקביעת מנגנון העברת התמורות; (ב) עיכובים במימוש פרויקטי הבינוי הקונוונציונליים, רובם במחנות הקולטים; (ג) עיכובים במימוש שני הפרויקטים שמנוהלים בשיטת PFI. להלן הפרטים:

המחלוקת במשרד האוצר בנוגע לקביעת מנגנון העברת התמורות

אגף התקציבים במשרד האוצר אחראי לתכנון והצעת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ואגף החשכ"ל אחראי לנכסי המדינה ומנהל את קופת הממשלה. אגף החשכ"ל אחראי בין היתר לביצוע תקציב המדינה, לניהול ולביצוע של כלל הפעולות הכספיות של הממשלה למימון הגירעון ולניהול החוב הממשלתי ולביצוע רכש ממשלתי מרכזי.

החלטת הממשלה משנת 2015 קבעה את הסדרי התקצוב והמימון של התוכנית, לרבות את התמורה הכוללת שיקבל משהב"ט בעבור פינוי מחנות צה"ל הכלולים בסיכום. בחוות הדעת המשפטית שנלוותה להצעת ההחלטה צוין כי הסדרי תקצוב ומימון אלה היוו לאורך שנים חלק מהקשיים שהביאו ליישום חלקי של החלטות הממשלה השונות להעתקת המחנות מאזורי הביקוש, וכי המתווה המימוני נקבע לאחר הפקת לקחים מהחלטות ממשלה קודמות ומעבודת מטה שקיימו רמ"י, משהב"ט, משרד האוצר ומשרד רה"ם. ממסמכים עלה שאגף התקציבים במשרד האוצר היה הגורם היחיד מטעם משרד האוצר שהיה שותף לעבודת המטה.

על פי המודל המימוני שעוגן בסיכום שוה"ם 3, העברת התמורות בגין השלמת אבני דרך תהיה ישירה מרמ"י למשהב"ט; המועד להעברה יהיה בסמוך להשלמתן (ולא במועד שבו בוצעה ההוצאה בפועל); והסכום שיועבר הוא הסכום שנקבע בסיכום בגין כל אבן דרך, ולא בגין ההוצאה שביצע בפועל משהב"ט.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה משנת 2015⁷¹ עלה כי כבר ביולי 2014, לפני החתימה על סיכום שוה"ם 3 ובטרם התקבלה החלטת הממשלה שעגינה את המנגנון להעברת התמורות,

71 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל (2015), "מעבר בסיסי צה"ל לנגב", עמ' 74 - 75.



העבירה החשכ"לית השגות בין היתר לאגף התקציבים בנוגע למנגנון שתואר. השגותיה כללו שתי טענות עיקריות:

1. מהבחינה הרישומית, במנגנון שתואר ושהתגבש באותה עת נקבע כי סך ההוצאות יתוקצבו ויירשמו בתקציב המדינה כ"הוצאה מותנית" ב"הכנסה מיועדת" שמקורה באותן הכנסות של רמ"י (התקבולים הצפויים משיווק הקרקעות). זאת כדי שלא להגדיל את הגירעון בתקציב המדינה וכדי לעמוד במגבלת ההוצאה. עמדת החשכ"לית הייתה שכללי הרישום של החשבונאות הלאומית לא מאפשרים מהבחינה הרישומית להשתמש בהכנסה כזו (שמוגדרת כהכנסה מימונית) באופן שנקבע במנגנון. זאת בהתאם לכללי מינהל תקין ולקודים בין-לאומיים ומקומיים. לעמדתה, ההוצאות חייבות להירשם בתקציב המדינה.

2. אף שמדובר בתוכנית של עשרות מיליארדי שקלים, המנגנון המתגבש חסר גופי מעקב ובקרה.

כפי שעלה בביקורת הקודמת משנת 2015 טענות אלה של החשכ"לית לא קיבלו מענה בכתב, והן לא קיבלו ביטוי בדיון שקיימה הממשלה במסגרת קבלת החלטת הממשלה שאישרה בין היתר את המנגנון הזה. יצוין כי גם בדיון ממרץ 2015 שבו נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לאשר את הסיכום, עלו השגותיה של החשכ"לית אולם הדיון עסק בהשפעות של יישום המנגנון על ידי רמ"י, ומאחר שהמודל המימוני כבר נקבע כמחייב על ידי הממשלה, לא הייתה למועצה יכולת להשפיע על אופן יישומו.

במאי 2015, במענה למכתבו של מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד רה"ם בנוגע להפרת הסיכום ולאי-העברת תקציב מרמ"י למשהב"ט על פי אבני הדרך שנקבעו, השיבה החשכ"לית וציינה בין היתר, בהמשך להשגותיה שהוצגו לעיל, כי שיטת התקצוב (המנגנון להעברת התמורות מרמ"י למשהב"ט) שנקבעה במסגרת הסיכום אינה תקינה ומחייבת תיקון של רישומי ביצוע התקציב על ידי אגף החשכ"ל כדי לשקף נכונה את ביצוע תקציב המדינה. היא הוסיפה שנכון היה לתקצב את התוכנית "בדרך המלך", ולא באופן שבו תוקצבה שמביא לצורך בתיקון רישומים במטה החשכ"ל.

בהמשך לכך הנחתה החשכ"לית שמנגנון העברת התמורות ינוהל על פי העקרונות האלה: (א) התמורות יועברו מרמ"י למשהב"ט בעקיפין - דרך חשבון באגף החשכ"ל; (ב) החשבון יהיה "העברת בעלים לטובת משרד הביטחון - פינוי מחנות צה"ל", כלומר התמורות יירשמו כ"העברת בעלים" מרמ"י למדינה ולא יירשמו כהוצאה של רמ"י; (ג) התמורות יועברו למשהב"ט רק בעבור הוצאות בפועל שקשורות לביצוע הסכמי פינוי המחנות ולאחר אישורו של סגן החשכ"ל. בכך נתנה החשכ"לית מענה לשתי ההשגות שהעלתה, הן בנוגע לרישום עלויות התוכנית והכנסותיה והן בנוגע למנגנוני הבקרה.

ביוני 2015 פנה שוב מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד רה"ם ועדכן אותו שהעמדת התקציב כפי שסוכמה לא בוצעה, ושהסיבה לכך נעוצה במחלוקות פנימיות במשרד האוצר, בין אגף החשכ"ל לבין אגף התקציבים. באוקטובר 2015 קבע מנכ"ל משהב"ט כי ללא קבלת התשלום בפועל משהב"ט לא יוכל "לצאת לדרך".

בפברואר 2016, כשנה לאחר חתימת הסיכום, פירטה שוב החשכ"לית במכתב מטעמה למנכ"ל משהב"ט את ההנחיות שנתנה במאי 2015 בנוגע למנגנון העברת התמורות שיש לממש במסגרת



הסיכום. במכתבה זה היא הנחתה לגבי כללי הרישום, לביצוע התקציבי ולבקרה על התוכנית, באופן שהביא לסיום המחלוקת ולהעברת התמורות בפועל.

בביקורת עלה כי המחלוקת בין אגף התקציבים לאגף החשכ"ל בנוגע לקביעת מנגנון העברת התמורות בין רמ"י למשהב"ט בסיכום שוה"ם 3 נמשכה כשנה וחצי, מיולי 2014 - אז התריעה החשכ"לית על הבעייתיות במנגנון המתגבש, עד פברואר 2016 - אז הציגה את אותו המנגנון אך באופן מפורט יותר. מחלוקת זו גרמה הלכה למעשה לעיכוב של כשנה במימוש הסיכום (ממרץ 2015 עד פברואר 2016). מדובר בעיכוב משמעותי בכלל, ובפרט נוכח הדגש ששמה הממשלה באותה עת על פינוי בלוח זמנים קצר ככל הניתן של הקרקעות הרלוונטיות לשוה"ם 3.

יתרה מכך, נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר גיבשו את החלטת הממשלה ואת הסיכום האמורים בלא שהביאו בחשבון את טענותיה של החשכ"לית, שהיו ידועות להם ביולי 2014, ובלי שגיבשו עמדה אחידה של משרד האוצר בנושא.

במסמך העקרונות של משרד האוצר מיולי 2018 נקבע בין היתר כלהלן: השתתפות רמ"י בעלויות תתבצע רק לאחר שהגוף הממשלתי הוציא כספים בפועל ובכפוף להצגת חשבוניות וביצוע בקרה עליהן; החתימה על סיכום שמעגן את העסקה כפופה לבדיקת החשכ"ל לעניין עמידתו בעקרונות שמפורטים במסמך; הכספים שיועברו לגוף הממשלתי מרמ"י בעד הפינוי וההקמה יירשמו כהוצאה מותנית בהכנסה בתקציב המדינה באופן זה: כנגד ההוצאה שיבצע הגוף הממשלתי על פינוי והקמה תירשם ההכנסה שתועבר מרמ"י כהכנסה מיועדת בסכום השווה לסכום ההוצאה.

מומלץ כי משרד האוצר יפעל מראש לעיגון העקרונות הרלוונטיים מתוך מסמך העקרונות בסיכומים של תוכניות פינוי עתידיות של מחנות צה"ל.

תיעוד של תהליכי עבודה ושל תהליכי קבלת החלטות - ובפרט בנושאים בעלי השפעות משמעותיות ורוחביות כגון מנגנון העברת התמורות - חיוני ונועד לאפשר שקיפות ויכולת למידה וחקירה, שיש בהם כדי לתרום לשיפור תהליכים שיביאו להתנהלות נכונה יותר של גורמי ממשל וציבור.

עלה כי המסמכים העוסקים בהתנהלות הצדדים בכל הנוגע למחלוקת זו בתקופה הרלוונטית לא נמצאו במשרד האוצר - לא באגף התקציבים ולא באגף החשכ"ל. נוכח זאת גם לא אותרה הסיבה לכך שהמחלוקת נפתרה רק לאחר כשנה, ובכך עיכבה באופן ניכר את מימוש התוכנית. חוסר תיעוד של תהליכים והחלטות פוגע בעקרון השקיפות וביכולת ללמוד ולהפיק לקחים לעתיד.

מומלץ כי משרד האוצר יקפיד על תיעוד החלטות ותהליך קבלתן ועל שמירת המסמכים המתעדים זאת, בייחוד נוכח תחלופה של בעלי התפקידים במשרד האוצר, כדי לסייע ללמידה ולהפקת לקחים לעתיד לבוא.



העיכובים במימוש פרויקטי ה-PFI

לוח 5: השוואה בין מועדי הסיום של פרויקטי ה-PFI (אופק רחב ומרה"ס) על פי סיכום שוה"ם 723 ובין מועדי הסיום הצפויים

שם הפרויקט	מועד הסיום על פי סיכום שוה"ם 3	מועד הסיום הצפוי
אופק רחב	מרץ 2022	נובמבר 2028
מרה"ס	ינואר 2023	אפריל 2026

על פי סיכום שוה"ם 3 ונתוני מינהל המעבר דרומה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי לוח 5 עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, בפרויקט אופק רחב צפוי עיכוב של כשש וחצי שנים, ובפרויקט המרה"ס צפוי עיכוב של יותר משלוש שנים לעומת הקבוע בסיכום שוה"ם 3. בשל העיכובים הניכרים האמורים מתעכב כאמור שיווקן של 15,929 עד 22,680 יח"ד שרובן במרכז הארץ.

התאמת תקני כוח אדם במינהל המעבר דרומה לצורך מימוש תוכנית שוה"ם 3

על פי מסמכי מינהל המעבר דרומה, ייעודו של המינהל לתת מענה אינטגרטיבי לתוכנית הפריסה של צה"ל בפרויקטים שמבוצעים בשיטת PFI, משלב היזום ולאורך חיי הפרויקט. נכון למועד סיום הביקורת מינהל המעבר דרומה מנהל חמישה פרויקטים: קריית ההדרכה, קריית התקשוב וקריית המודיעין (במסגרת מעבר צה"ל לנגב), ואופק רחב ומרה"ס (במסגרת תוכנית שוה"ם 3). המינהל אחראי לניהול התהליך המכריז בשיטת PFI לרבות היבטי המימון ולביצוע ההתקשרויות למימוש הפרויקטים, לריכוז ההיערכות להקמת התשתיות הנדרשות לבסיסים (כגון תחבורה, חשמל, מים וביו) וכן לניהול החוזים להקמה ותפעול לאורך כל חיי הפרויקטים (כ-20 שנה). בפרויקטים שאינם מתבצעים במסגרת תוכנית שוה"ם 3 אחראי המינהל גם לטיפול במעטפת האזרחית הנדרשת למשפחות הקבע.

כאמור, במסגרת סיכום שוה"ם 3 אישר אגף התקציבים במשרד האוצר למשהב"ט הקצאה של 45 תקנים לפי חלוקה של 12 תקנים קבועים ו-33 תקנים פרויקטאליים לצורך מימוש הסיכום. הסיכום קבע כי מימוש התקנים יבוצע בשני שלבים: 25 תקנים באיוש מיידי עם חתימת הסיכום ו-20 תקנים יאוישו שישה חודשים לאחר מועד החתימה על הסיכום.

כחלק מהיערכות משהב"ט למימוש הסיכום, היחידה לארגון ותקינה באגף התכנון שבמשהב"ט הכינה עבודת מטה שבחנה את הדרישות ואת צורכי התקינה של האגפים הרלוונטיים במשהב"ט ואת פריסת התקנים האמורים בהתאם, והציגה אותם בדצמבר 2015 בפני מנכ"ל משהב"ט.

72 כאמור, עמדת משהב"ט הייתה שהמועדים המחייבים מבחינתו הם המועדים הקבועים בסיכום שוה"ם 3 בתוספת שנה, וזאת בשל העיכוב בקביעת מנגנון העברת התמורות למשהב"ט, ואילו רמ"י התנגדה לעמדה זו.



במסגרת עבודת המטה הוצג צורך לתוספת של 36 תקנים - 31 מהם יועדו לאה"ב, שני תקנים לאגף הכספים, שני תקנים לאגף הממונה על הביטחון במעלה"ט (מלמ"ב) ותקן אחד לאגף היועץ המשפטי למשהב"ט. מנכ"ל משהב"ט סיכם בדיון בין היתר כי ניתן לצאת לדרך עם הצעת התכנון שהוצגה, ובמידת הצורך לבצע שינויים בהמשך.

על פי נתונים של אגף התכנון במשהב"ט מאפריל 2022, ממועד הצגת עבודת המטה בדצמבר 2015 אושרו שישה תקנים נוספים כך שסך התקנים היה 42. מהם אישר המשנה למנכ"ל משהב"ט ביוני 2016 תקן אחד עבור מינהל המעבר דרומה⁷³.

עלה כי נכון לאפריל 2022, שלושה תקנים מתוך 45 התקנים שאושרו למשהב"ט בסיכום שוה"ם 3 לא הוקצו, וכי מתוך 42 התקנים שהוקצו, תקן אחד בלבד הוקצה למינהל המעבר דרומה.

במצגת שהוצגה בדיון שהתקיים בדצמבר 2016 בנושא שיטת המימון למימוש פרויקט אופק רחב בראשות מנכ"ל משהב"ט ובהשתתפות של נציגים בין היתר מאמו"ן, מאה"ב, מינהל המעבר דרומה ומאגף התכנון במשהב"ט, צוין כי על פי מינהל המעבר דרומה אין ביכולתו לפרסם שלושה מכרזים בו-זמנית (עבור קריית המודיעין, מרה"ס ואופק רחב). באוקטובר 2021 מסר מינהל המעבר דרומה למשרד מבקר המדינה כי אחת הסיבות העיקריות לעיכובים בהליך המכרזי של הפרויקטים אופק רחב ומרה"ס הייתה מעורבות בטיפול בעתירות משפטיות בפרויקט קריית המודיעין. נוסף על כך, מינהל המעבר דרומה ציין בפני מנכ"ל משהב"ט במרץ 2022 במסגרת תהליך הפקת לקחים בין היתר כי אחד האתגרים המרכזיים של המינהל הוא העמדת כוח אדם תואם לביצוע המשימות, וכי פרויקטי PFI הם ארוכי טווח ודורשים תשומות ניהוליות הולמות.

בביקורת עלה כי אף שמינהל המעבר דרומה החל להוביל שלושה פרויקטי PFI בעלות של כ-21 מיליארד ש"ח עוד לפני תוכנית שוה"ם 3, ובמסגרת תוכנית שוה"ם 3 נוספו לו עוד שני פרויקטי PFI בעלות של כ-11.5 מיליארד ש"ח, עבודת המטה שעשה משהב"ט בנוגע לבחינת הדרישות וצורכי התקינה של האגפים הרלוונטיים מדצמבר 2015, שאותה אישר מנכ"ל משהב"ט, לא כללה את מינהל המעבר דרומה. כאמור, ביוני 2016 אושר תקן אחד מ-42 התקנים עבור מינהל המעבר דרומה.

בתגובתו מאוקטובר 2022 על ממצאי הביקורת ציין מינהל המעבר דרומה כי החל משנת 2016 הוא ביצע עבודות מטה שבהן הוצגו להנהלת משהב"ט צורכי כוח האדם שיאפשרו לו מתן מענה על פרויקטים שבאחריותו. עם זאת, טרם הוסדר סופית המבנה הארגוני של מינהל המעבר דרומה.

על פי המסמכים שהעביר מינהל המעבר דרומה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת, עבודות המטה של המינהל החל משנת 2016 לא כללו בקשה להגדלת התקן של יחידת ההתקשרויות במינהל, שתפקידה העיקרי הוא לרכז את התהליך המכרזי בפרויקטי PFI משלב היזום עד שלב בחירת הזכיין ולבצע בתקופת הזיכיון מעקב ובקרה פיננסיים לרבות על

73 נוסף על כך, 31 תקנים באה"ב, 4 תקנים ביחידת מתוו"ה, 3 תקנים באגף הביטחון, 2 תקנים באגף הכספים, תקן אחד באגף היועץ המשפטי.



שניונים בפרויקטים בתקופה זו, והוא מונה שלוש משרות בלבד. עוד על פי המסמכים, בנובמבר 2019, שלושה חודשים לאחר פרסום המכרז לאופק רחב, פנה משהב"ט למשרד האוצר לקבלת תוספת של 11 תקנים, מהם אושרו עד אוקטובר 2022 חמישה בלבד. במועד סיום הביקורת תקן כוח האדם של המינהל מונה 40 משרות, ובפועל מאושרות 28 מהן.

אף שמינהל המעבר דרומה התריע כבר בדצמבר 2016 על אי-יכולתו לעמוד בפרסום שלושה מכרזים בו-זמנית (עבור קריית המודיעין, מרה"ס ואופק רחב), במסגרת עבודות המטה שלו עד שנת 2019 הוא לא ביקש תוספת תקנים ליחידת ההתקשרויות. בסופו של דבר, אי-יכולתו לעמוד בפרסום מכרזים בו-זמנית הביאה לכך שבמאי 2017 החליטה מעהב"ט לפרסם את המכרזים של פרויקטים אלה בטור, תוך דחיית מועד פרסומם של מכרז אופק רחב. מכרז זה פורסם באוגוסט 2019.

בתגובת מינהל המעבר דרומה מדצמבר 2022 על ממצאי הביקורת צוין כי נוכח החלטת משהב"ט על היקף תקנים מרבי, נתן המינהל עדיפות להקמת הפרויקטים ולתפעולם. עוד צוין כי במסגרת תכנון כוח האדם משנת 2022 בהיקף של 50 משרות, המינהל ביקש תוספת של משרה אחת ליחידת ההתקשרויות.

נוכח המשימות והתפקידים של מינהל המעבר דרומה בהובלת פרויקטי ה-PFI שהקמתם צפויה להסתיים עד שנת 2028 ותפעולם מתפרש על פני כ-20 שנה ממועד הקמתם, מומלץ כי משהב"ט יקדם את הדרישות ואת צורכי התקינה של המינהל כדי להימנע מעיכובים עתידיים בהקמת הפרויקטים ולצורך ניהול מיטבי של חוזי ההקמה והתפעול לרבות פיקוח ובקרה עליהם. כן מומלץ כי משהב"ט יבחן את הצורך לאיש את שלושת התקנים שלא אוישו מתוך 45 התקנים שאושרו במסגרת שוה"ם 3 כדי לתת מענה על צורכי כוח האדם של מינהל המעבר דרומה.

הסיבות לעיכובים בפרויקט אופק רחב

פרויקט אופק רחב הוא פרויקט מרכזי בתוכנית שוה"ם 3, ובמסגרתו תוכנן מחנה אחוד שיוקם במחנה רחבעם עבור מפקדות ויחידות צבאיות של ז"י, אט"ל אכ"א וחה"א, שמתוכננות להתפנות מכמה מחנות קיימים: תל השומר, צריפין, קסטינה ומחנה גנים. היקף השטח הצפוי להתפנות מוערך בכ-850 דונם⁷⁴.

ביולי 2014 המליץ אג"ת לסגן הרמטכ"ל להקים את פרויקט אופק רחב בסמוך למחנה רחבעם (מתחם עמליה), וזאת לנוכח העובדה שמדובר במקרקעין צבאי, דבר המאפשר בהשוואה לחלופה (הקמת המחנה בלוד) הקמה מהירה יותר והדרגתית, ובעיקר בשל התשתיות התחבורתיות בסביבת המחנה המאפשרות מימוש פתרונות הסעה המונית ונגישות למחנה מעורקי תחבורה ראשיים שונים וזמינים. ואכן, בסופו של דבר החליט צה"ל להקים את פרויקט אופק רחב במחנה רחבעם.

74 530 דונם מתל השומר, 200 דונם מקסטינה, 80 דונם מצריפין ו-40 דונם ממחנה גנים.



משרד מבקר המדינה בדק את הסיבות לעיכוב של כשש שנים וחצי בפרויקט אופק רחב. להלן הפרטים:

קבלת ההחלטה בנוגע לשיטת ההתקשרות והמימון למימוש הפרויקט

בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע שמשרד הביטחון יפעל לפרסם מכרזים בשיטת PPP בחלקים מהפרויקטים אופק רחב ומרה"ס. במסמך של אג"ת שדן בהחלטת הממשלה מינואר 2015 צוין כי פרויקטים אלה ימומשו ברובם בשיטת PPP. עם זאת, בסיכום שוה"ם 3 ממרץ 2015 נקבע כי נדרש להשלים את הבחינה בנוגע לאופן ביצוע פרויקט אופק רחב כפרויקט בשיטה תקציבית (קונוונציונלית) או ב-PPP, בתוך 30 יום ממועד החתימה על הסיכום, כלומר עד אפריל 2015.

בדיון הראשון של ועדת מעקב ובקרה ממרץ 2016 בהשתתפות נציגים מרמ"י, ממהב"ט וממשרד האוצר סוכם כי משהב"ט יציג בדיון הבא השוואה בין מימון הפרויקט בשיטת PFI לבין מימון תקציבי בהיבטי תקציב ולוחות זמנים. בדיון של ועדת מעקב ובקרה מיוני 2016 סוכם כי משהב"ט יעביר למשתתפים בתוך חודש מסמך בנוגע להשפעות הצפויות על לוחות הזמנים והתזרים בגין ביטול שיטת ה-PFI ומעבר למימון תקציבי, ותבצע בדיקה של משרד האוצר לבחינת היכולת לעמוד בתזרים הנדרש לצורך גיבוש עמדתו בנושא.

ממסמכים עלה כי ביולי 2016 העביר משהב"ט למשרד האוצר ניתוח שכלל גאנט לפרויקט אופק רחב המשווה את ביצועו בכל אחת משתי השיטות האמורות וכן השוואה של הפריסה התקציבית בשתי השיטות. הניתוח האמור נדון בדיון של ועדת מעקב ובקרה מספטמבר 2016, ומשרד האוצר סיכם כי נוכח הניתוח, שיטת ה-PFI תישמר באופק רחב.

בד בבד עם הסיכום האמור התניע משהב"ט בדיקה להעברת חלק מפרויקטי שוה"ם 3 לרבות אופק רחב לביצוע במט"ח סיוע בערוץ ה-COE⁷⁵. בדצמבר 2016 הציג צוות שעסק בבדיקה האמורה⁷⁶ את סיכום עבודתו למנכ"ל משהב"ט, שבה צוין בין היתר כי ביצוע הפרויקט בשיטה זו יאפשר עמידה בלוח הזמנים של הפרויקט - נובמבר 2022 (על פי הקבוע בסיכום שוה"ם 3 פלוס שנה), זאת בהשוואה ללוח הזמנים בשיטת PFI שמגלם עיכוב של שנה וחצי בהשוואה למועד זה. בסיכום הדיון ציין מנכ"ל משהב"ט כי הוא סבור שבפרויקט דוגמת אופק רחב שמשמש בסיס מינהלי קלאסי, אין יתרון משמעותי לשיטת ה-PFI. הוא הנחה לסיים את עבודת הצוות לבחינת הקמת אופק רחב במימון מט"ח סיוע, ואם הדבר לא מסתייע, להציג פתרונות יצירתיים להקמת הפרויקט בשיטת המימון התקציבי.

להלן בלוח 6 השוואה בין ביצוע פרויקט אופק רחב בשלוש שיטות התקשרות - מימון תקציבי, מט"ח סיוע ובשיטת ה-PFI, על פי ניתוחים שעשו משהב"ט וצה"ל:

75 מדובר בבינוי הממומן בכספי הסיוע שמעניקה ארצות הברית לממשלת ישראל במסגרת הסכמים בין שתי המדינות. הבינוי נעשה באמצעות חיל ההנדסה האמריקאי (COE - Corps of Engineer). ה-COE הוא הגוף אשר מפרסם את המכרז, עורך את ההתקשרות מול הקבלנים ומנהל את הביצוע בשטח בתיאום עם נציגי משהב"ט וצה"ל.

76 הצוות כלל נציגים מאת"ק, מאמ"ן, מאה"ב ומאג"ת.



לוח 6: השוואה בין ביצוע פרויקט אופק רחב במימון תקציבי, במט"ח סיוע ובשיטת ה-PFI, על פי ניתוחים שעשו משהב"ט וצה"ל

 פריסת התקציב (בשנים)	 התקציב (במיליארדי ש"ח)	 לוח לסיכום	 שיטת ההתקשרות
2020 - 2017	2.9	רבעון ראשון 2022	מימון תקציבי
לא ניתנה התייחסות	2.6	נובמבר 2022	מט"ח סיוע
2044 - 2023	*5.1	רבעון ראשון 2023	PFI

על פי נתוני משהב"ט וצה"ל נכון לדצמבר 2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סכום זה כולל עלויות המימון בסכום של 1.9 מיליארד ש"ח.

על פי ניתוחים שעשו משהב"ט וצה"ל, לשיטת המימון התקציבי יתרון על פני שיטת ה-PFI, המתבטא בכך ששיטה זו זולה בכ-43%, והיא גם מאפשרת הקדמה של שנה בלוחות הזמנים. עם זאת, לשיטת PFI יתרון בפריסת התקציב על פני כ-20⁷⁷ שנים לעומת פריסה לארבע שנים בלבד⁷⁸ בשיטת המימון התקציבי. יצוין כי ביצוע הפרויקט במט"ח סיוע היא הזולה ביותר מבין שלוש שיטות ההתקשרות, אך לוח הזמנים ארוך יותר בהשוואה למימון תקציבי.

באפריל 2017 הנחה מנכ"ל משהב"ט לשתף את החשכ"ל בנושא, ובמאי 2017, במסגרת ועדת מעקב ובקרה, הציג משהב"ט את שלוש החלופות להתקשרות הפרויקט - PFI, מימון תקציבי ומט"ח סיוע. בנוגע לחלופת מט"ח הסיוע ציין משהב"ט שמדובר בחיסכון של כ-0.6 מיליארד ש"ח והקדמה של כשנה לעומת חלופת PFI. משרד האוצר ציין את עקרונותיו לפיהם "חשיפה תזרימית" נוכח דרישה להקדמת תשלומים מצד רמ"י תמומן מתקציב הביטחון, וסוכם כי משהב"ט ימסור למשרד האוצר את עמדתו בעניין.

על פי מסמך של אג"ת בנושא אישור הקפאת תצורה לפרויקט אופק רחב מנובמבר 2017, בסופו של דבר החליט משהב"ט על מימוש הפרויקט בשיטת PFI.

77 1,127 מיליון ש"ח בשנת 2023, 193 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2024 - 2026 וסכום של 3,466 מיליון ש"ח בפריסה על פני השנים 2027 - 2044.

78 332 מיליון ש"ח בשנת 2017, 367 מיליון ש"ח בשנת 2018, 1,101 מיליון ש"ח בשנת 2019 ו-1,156 מיליון ש"ח בשנת 2020.



עלה כי תהליך הבחינה וקבלת ההחלטה הסופית של משהב"ט וצה"ל בנוגע לשיטת ההתקשרות בפרויקט אופק רחב נמשך כשנתיים וחצי - ממרץ 2015 עד נובמבר 2017, זאת לעומת 30 יום שנקבעו בסיכום. דבר זה, נוסף על סיבות נוספות, השפיע על מועד פרסום המכרז, כמפורט להלן:

מועד פרסום המכרז

בסיכום שוה"ם 3 נקבע כי משהב"ט יעשה את מרב המאמצים לפרסם מכרז באוקטובר 2016 ועם זאת, בשל קושי שהיה ידוע בעמידה בלוח זמנים זה, התשלום עבור השלמת אבן הדרך של יציאה למכרז נקבע לאפריל 2017; בפועל המכרז פורסם באוגוסט 2019, כשנתיים וחצי מאוחר יותר. נוסף על העיכוב בקבלת ההחלטה על שיטת ההתקשרות בפרויקט כמתואר לעיל, לעיכוב בפרסום המכרז היו סיבות נוספות כמפורט להלן:

ממסמכים עלה כי כבר בסוף שנת 2016 היה ברור למשהב"ט כי המכרז לא יוכל להתפרסם במועד שנקבע בסיכום שוה"ם 3, אלא רק במחצית שנת 2018: במצגת שהציגו נציגי אג"ת, את"ק ואמ"ן למנכ"ל משהב"ט בדצמבר 2016 צוין שעל מנת לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לפרויקט אופק רחב (לוח הזמנים של סיכום שוה"ם 3 ועוד שנה⁷⁹ - נובמבר 2022), נדרש לפרסם את מכרז ה-PFI בתחילת 2017. עמדת מינהל המעבר דרומה שצוינה במצגת הייתה כי הוא יוכל לפרסם את המכרז רק במחצית 2018, וזאת בשל אי-בשלותו של המכרז, אי-יכולתו של המינהל לפרסם שלושה מכרזים בו-זמנית (עבור קריית המודיעין, מרה"ס ואופק רחב) ואי-יכולתו של המשק האזרחי להכיל ארבעה מכרזים בו-זמנית (כולל המכרז לקריית התקשוב).

במאי 2017 החליטה מעהב"ט על סדר פרסום מכרזי PFI בחלוקה בין פרויקטי מעבר צה"ל לנגב לשוה"ם 3, ולפיו מכרז אופק רחב יפורסם אחרון אחרי מכרזי קריית התקשוב, קריית המודיעין והמרה"ס.

בדיוני ועדת מעקב ובקרה שהתקיימו בינואר ובאפריל 2018 עדכן משהב"ט כי עיכוב בפרסום מכרז קריית המודיעין השפיע על מועדי פרסום מכרזי אופק רחב ומרה"ס. יצוין כי מכרז המרה"ס פורסם לבסוף במאי 2018 (מדובר בהקדמה לעומת המועד על פי סיכום שוה"ם 3 - אוקטובר 2018).

79 כאמור, בשל עיכוב בקביעת מנגנון העברת התמורות למשהב"ט בתחילת הדרך שנמשכה כשנה ומקורה היה במחלוקת במשרד האוצר, עמדתו של משהב"ט הייתה כי המועדים המחייבים הם המועדים הקבועים בסיכום שוה"ם 3 בתוספת שנה.



עלה כי בשל אי-יכולתו של מינהל המעבר דרומה לגבש ולפרסם כמה מכריזי PFI בו-זמנית, החליטה מעהב"ט על "עבודה בטור" (צעד אחר צעד ולא בו-זמנית) ועל כך שמכרז אופק רחב יהיה האחרון בהם (לאחר המרה"ס). זאת למרות שפרויקט אופק רחב מפנה חלקים נרחבים ממחנות אלה לעומת פרויקט המרה"ס ולכן חשיבותו לשיווק הקרקעות גבוהה יותר מפרויקט המרה"ס. עוד עלה כי העיכובים בפרסום מכרז קריית המודיעין השפיעו על פרסום מכרז אופק רחב בשל החלטה על פרסום המכרזים "בטור", כלומר בזה אחר זה ולא במקביל.

התארכות משך ההליך המכריזי ושלב ההקמה לעומת הסיכום

על פי גאנט שהציג משהב"ט בוועדת מעקב ובקרה מספטמבר 2016, ההליך המכריזי (ממועד פרסום המכרז עד חתימה על הסכם עם הזכיין) הוערך בכשנתיים. לעומת זאת, על פי לוח הזמנים של מינהל המעבר דרומה המעודכן לאוקטובר 2021, משכו של ההליך המכריזי הוערך בכשלוש שנים - כלומר, דחייה של כשנה. על פי מסמכי משהב"ט דחייה זו נבעה מדחייה של מועד הגשת ההצעות בחמישה חודשים ומהחלטת משהב"ט על שינוי ההליך המכריזי ל"סגירה פיננסית כפולה"⁸⁰ שהאריכה את לוח הזמנים של ההליך המכריזי בשבעה חודשים נוספים.

על פי הגאנט האמור מספטמבר 2016, משכו המתוכנן של שלב ההקמה (עד פינוי המחנות הרלוונטיים) היה כארבע שנים (זאת לעומת כשלוש שנים על פי הסיכום). לעומת זאת, על פי הגאנט המעודכן מאוקטובר 2021 משך שלב ההקמה הוא כשש שנים.

יוצא אפוא, כי שלא בהתאם לתכנון זמן ביצוע פרויקט אופק רחב (החל בשלב פרסום המכרז וכלה בפינוי המחנות) התארך בכשלוש שנים (מהתכנון של משהב"ט בשנת 2016 לתכנון המעודכן בסוף שנת 2021).

המענה התחבורתי לפרויקט אופק רחב

ביולי 2015 קבע סגן הרמטכ"ל כי יש לקדם את פתרונות התחבורה למחנה רחבעם, אך הדגיש כי הפרויקט אינו מותנה בפתרונות התחבורה הציבורית.

בהמלצה של אג"ת לאישור יציאה למכרז של אופק רחב מאוגוסט 2019 צוינה בין היתר הסיבה⁸¹ לעיכוב בלוחות הזמנים של הפרויקט: החלטת מעהב"ט על התניית פרסום המכרז בהתחייבות (של משרד האוצר) למימוש מעטפת התחבורה המובילה למחנה. להלן הפירוט:

בסיכום שוה"ם 3 צוין כי לצורך הקמת הפרויקטים נדרשת העמדתן של תשתיות תחבורה מתאימות על ידי משרד התחבורה. בנוגע לאופק רחב צוינו שני פתרונות תחבורתיים - הקמת מחלף גזר בכביש 40 (ממזרח למחנה) והקמת תחנת רכבת חדשה (על גבי מסילת הרכבת

⁸⁰ בשיטה זו שני המתמודדים שהצעותיהם מדורגות במקומות הגבוהים ביותר ממשיכים בתהליך לסגירה פיננסית עם הבנקים למימון הפרויקט, ובסופה נבחר המתמודד שאיתו נחתם ההסכם.

⁸¹ במסמך פורטו שתי סיבות שתוארו לעיל - החלטת מעהב"ט על פרסום מכרז אופק רחב כמכרז PFI האחרון במסגרת סיכום שוה"ם 3 והחלטת משהב"ט על שינוי ההליך המכריזי ל"סגירה פיננסית כפולה"; וכן סיבה שנגעה לעיכוב בהליך הסטטוטורי, אולם דוח זה לא עסק בהיבט זה.



המזרחית הסמוכה למחנה). ממסמכי משרד האוצר מיולי 2019 עלה כי בעבר הוא התחייב לתקצב את שני הפתרונות האלה. בהמשך עלה הצורך בפתרונות תחבורתיים נוספים והעיקריים בהם הקמת מחלף קלאוזנר בכביש 44 (מצפון למחנה) והקמת מסוף תחבורה ציבורית בסמוך למחנה.

מסיכומים של דיונים שהתקיימו בראשות מנכ"ל משהב"ט עלה כי מיולי 2018 שקל משהב"ט לתלות את העיכוב בפרסום המכרז של אופק רחב בסיכום המענה התחבורתי לפרויקט בכלל ובפרט בתקצובה של תחנת הרכבת ולהתנות את פרסומו בסיכום המענה התחבורתי. בינואר 2019 קבע מנכ"ל משהב"ט שסיכום מימוש רכיבי התחבורה לפרויקט אופק רחב הוא תנאי לפרסום המכרז, ובמאי קבע זאת גם סגן הרמטכ"ל. זאת ועוד, ביולי 2019 ציין מנכ"ל משהב"ט שאם לא יסוכמו הפערים בממשקי התחבורה בתוך שבועיים, משהב"ט יודיע על הקפאת הפרויקט.

ביולי 2019 העביר אגף התקציבים במשרד האוצר למשהב"ט התייחסות בנוגע למימוש מעטפת התחבורה. בהתייחסות צוין כי ועדת המכרזים במשהב"ט אישרה בסוף מאי 2019 את המכרז, אולם הוא טרם פורסם. עוד ציין האגף בהתייחסותו כי אף שלעמדתו אין להשהות את פרסום המכרז בשל נושא זה וכדי להביא לפרסום מיידי של המכרז, גיבש משרד האוצר מענה למעטפת התחבורה: מחלף גזר (המוזכר בסיכום) תוקצב; התקציב להמשך תהליך התכנון של תחנת הרכבת (שאף היא מוזכרת בסיכום) יועבר למשרד התחבורה לאחר פרסום המכרז; לגבי הפתרונות הכלולים במענה התחבורתי ושלא הוזכרו בסיכום - הקמת מחלף קלאוזנר קיבלה מענה במסגרת תוכנית חומש של נת"י (נתיבי ישראל, החברה הלאומית לתשתיות תחבורה), ומשרד האוצר יפעל למציאת פתרון לנושא יחידת מינהל הרכב הממשלתי; ומסוף תחבורה ציבורית יוקם ממקורות משרד האוצר. לאחר קבלת המכתב האמור הנחה מנכ"ל משהב"ט לפרסם את המכרז, והוא אכן פורסם באוגוסט 2019.

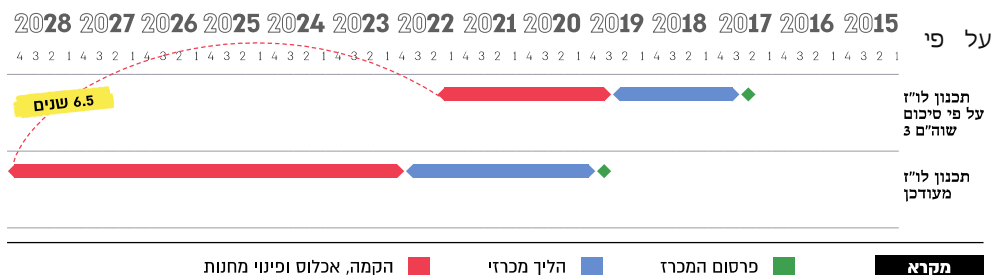
עלה כי בעוד שביוני 2015 קבע סגן הרמטכ"ל כי פרויקט אופק רחב אינו מותנה בקידום פתרונות תחבורה למחנה רחבעם, במהלך 2019 סגן הרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט קבעו שמימוש פתרונות התחבורה הוא תנאי לפרסום מכרז. התנאי האמור היה בין הסיבות שהביאו לעיכוב בפרסום המכרז. עם זאת, משרד האוצר התחייב ביולי 2019 לתקצב פתרונות תחבורה והמכרז פורסם באוגוסט 2019.



להלן בתרשים 19 לוח הזמנים המתוכנן לעומת לוח הזמנים המעודכן בפרויקט אופק רחב בחלוקה לשלבים השונים בפרויקט - (1) פרסום המכרז; (2) ההליך המכרזי; (3) ההקמה, האכלוס ופינוי המחנות:



תרשים 19: לוח הזמנים המתוכנן לעומת לוח הזמנים המעודכן בפרויקט אופק רחב



סיכום שוה"ם 3 ונתוני מינהל המעבר דרומה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמתואר לעיל עולה כי מועד הסיום המתוכנן של פרויקט אופק רחב נדחה בכשש וחצי שנים לאחר המועד שנקבע בסיכום, וכי העיכוב נבע מהסיבות האלה:

1. המכרז לפרויקט פורסם כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בסיכום. זאת בשל (א) התארכות תהליך הבחינה וקבלת ההחלטה הסופית של משהב"ט וצה"ל בנוגע לשיטת ההתקשרות בפרויקט (התהליך נמשך כשנתיים וחצי - ממרץ 2015 עד נובמבר 2017 - לעומת 30 יום שנקבעו בסיכום); (ב) אי-יכולתו של מינהל המעבר דרומה לגבש ולפרסם כמה מכרזי PFI בו-זמנית והחלטה של מעהב"ט על "עבודה בטור" (צעד אחר צעד ולא במקביל) ועל כך שמכרז אופק רחב יהיה האחרון שבהם (לאחר המרה"ס); (ג) החלטת מעהב"ט שמימוש פתרונות התחבורה הוא תנאי לפרסום מכרז.
2. ההליך המכרזי (ממועד פרסום המכרז עד חתימה על הסכם עם הזכיין) התארך בשנה בהשוואה לגאנט מספטמבר 2016, וזאת בשל דחייה של חמישה חודשים במועד הגשת ההצעות למכרז וכן בשל החלטת משהב"ט על שינוי ההליך המכרזי "לסגירה פיננסית כפולה" שהאריכה את לוח הזמנים בשבעה חודשים נוספים.
3. משכו המתוכנן של שלב ההקמה (עד פינוי המחנות הרלוונטיים) התארך בכשלוש שנים (מכשלוש שנים על פי הסיכום לכשש שנים על פי הגאנט המעודכן מאוקטובר 2021).



עיכובים בפרויקטים שניהלה מעהב"ט לצורך קליטת היחידות במחנות הקולטים (ללא פרויקטי PFI)

אהו"ב⁸² משמש הסמכות המקצועית בתחום הבינוי בצה"ל ובמשהב"ט ונושא באחריות לתכנון ההנדסי, להקמה, לתחזוקה ולפיתוח הבינוי עבור צה"ל ומשהב"ט. הוא מממש את פרויקטי הבינוי ומשימות התחזוקה (האפיון ההנדסי, התכנון, ההתקשרויות וניהול הביצוע) עבור צה"ל ועבור משהב"ט, בהתאם לתוכנית העבודה, לסטנדרטים ולאפיון הצרכים.

במסגרת תוכנית שוה"ם 3 ניהל אהו"ב את כלל פרויקטי הבינוי, למעט הפרויקטים שנוהלו בשיטת PFI - אופק רחב ומרה"ס. בפרויקטי אופק רחב ומרה"ס נדרש אהו"ב לבצע עבודות מקדימות כהכנה לכניסת הזכיינים המבצעים. בפרויקט המרה"ס עבודות אלה כללו גם העתקה של כמה יחידות ממיקומן בשטחי הפרויקט והתאמת תשתיות.

בסיכום שוה"ם 3 ממרץ 2015, שגובש בהסתמך על החלטת הממשלה משנת 2015, נקבעו לוחות זמנים לכלל הפרויקטים. במסמך הנחיות תכנון למהלך שוה"ם שפרסם אג"ת באפריל 2015 צוין כי לוחות זמנים אלה מתייחסים למועד מסירת הקרקעות לרשויות, "נקיות מאדם וחפץ", וכי נדרש לוודא מבצע מלא (מבחינת הבינוי, התקשוב והתפקוד המבצעי המלא של היחידות השונות במקום החדש) ארבעה עד שישה חודשים לפני מועדים אלה. כמו כן, בדגשים המרכזיים במסמך האמור צוין שהפרויקטים יבוצעו ב"תכנון מוכוון עמידה בלוחות הזמנים".

להלן בלוח 7 השוואה בין מועדי המבצע המתוכננים - ארבעה חודשים לפני מועדי מסירת הקרקע כפי שנקבע בסיכום שוה"ם⁸³ - לבין מועדי המבצע בפועל עבור פרויקטי הבינוי העיקריים (המצוינים בסיכום שוה"ם 3) שהיו אמורים להסתיים עד מועד סיום הביקורת ביולי 2022. יצוין כי מועדים אלה מייצגים את מועדי הפינוי של היחידות הרלוונטיות ואינם מייצגים את מועדי הפינוי הסופיים של המחנות (מועד הפינוי של המתחם האחרון במחנות) המפורטים בתרשים 14 שלעיל.

82 הוראת משרד הביטחון מס' 11.52 - הוראת ארגון של אגף ההנדסה והבינוי (אהו"ב).

83 כאמור, עמדת משהב"ט הייתה שהמועדים המחייבים מבחינתו הם המועדים הקבועים בסיכום שוה"ם 3 בתוספת שנה, וזאת בשל העיכוב בקביעת מנגנון העברת התמורות למשהב"ט, ואילו רמ"י התנגדה לעמדה זו.



לוח 7: השוואה בין מועדי המבצע המתוכננים על פי הסיכום לבין מועדי המבצע בפועל של פרויקטי הבינוי העיקריים שהיו אמורים להסתיים עד יולי 2022

שם הפרויקט	המחנה המתפנה במסגרת שוה"ם 3	היקף הבינוי בפרויקט (מ"ר)	מועד הקרקע על פי סיכום שוה"ם 3	מועד המבצע המתוכנן	מועד המבצע בפועל
יחידה של ז"י	סירקין	30,000	יוני 2018	פברואר 2018	ינואר 2021
מחנה במרכז הארץ	סירקין	24,500	מרץ 2021	נובמבר 2020	מינואר 2020 עד יוני 2023 בשלבים
מחנה בצפון הארץ	טירה	25,000	ינואר 2020	ספטמבר 2019	אוגוסט 2021*
נווה צדק - הקמת בתי כלא משפטי קריה	צריפין, תל השומר	30,000	יולי 2019	מרץ 2019	מרץ 2021 דצמבר 2021
חטיבה של פיקוד העורף	צריפין	17,600	יולי 2019	מרץ 2019	אוגוסט 2021*
	צריפין	5,700	יולי 2019	מרץ 2019	ינואר 2021*
מחנה במרכז הארץ	צריפין	18,000	אוגוסט 2019	אפריל 2019	דצמבר 2021*

על פי נתוני אהו"ב ואג"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נותרו השלמות בינוי לאחר מועד זה.

מלוח 7 עולה כי בפרויקטי הבינוי (ללא פרויקטי PFI) במחנות הקולטים חלו עיכובים של כשנתיים עד שלוש שנים במועד המבצע בפועל לעומת המועד המתוכנן (שנגזר ממועדי מסירת הקרקעות של היחידות המתפנות כפי שנקבע בסיכום שוה"ם 3). כמו כן בחמישה מתוך שמונת הפרויקטים נותרו השלמות לביצוע.

הגורמים שהשפיעו על העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקטים

מניתוח של אהו"ב ממרץ 2022 לסיבות שהובילו לחריגה במועדי המבצע עלה כי הסיבות העיקריות לחריגה נגעו בין היתר לתהליך התכנון, למקרים בלתי צפויים מראש (בלת"מים), לעבודת הקבלנים ולשינויים או תוספת של תכולות. להלן דוגמאות לגורמים שהשפיעו על העמידה בלוחות הזמנים של פרויקטי הבינוי העיקריים כפי שעלו בתהליך הפקת הלקחים שקיים אהו"ב מאוגוסט עד אוקטובר 2021:

קביעת לוח זמנים קצר מדי לשלבי התכנון והביצוע: עקב אילוצי לוח הזמנים בסיכום שוה"ם 3 קבע צה"ל כי התכנון בפרויקט נווה צדק יימשך שנה בלבד. על פי אהו"ב לוח זמנים זה היה



קצר מדי ולא שיקף את הזמן האמיתי שנדרש לתכנון הפרויקט מהבחינה המקצועית. בפועל נמשך התכנון שנה וחצי; לוח הזמנים המקורי שנקבע לשלב התכנון בבית נבאללה (מרה"ס מרכז) היה 10 חודשים ובפועל נמשך 30 חודשים בשל שינויי תכולות של צה"ל בשלבים מאוחרים ושינוי שיטת התכנון; וגם לוח הזמנים שהגדיר צה"ל לביצוע פרויקט לבניית מתחם עבור יחידה של ז"י, מתוך כוונה לעמוד בסיכום שוה"ם, היה קצר מדי (28 חודשים על פי לוח הזמנים המקורי לעומת 35 חודשים בפועל). אהו"ב לא מצא הסבר מקצועי לזמן התכנון והביצוע שקבע צה"ל. יצוין כי כתוצאה מקביעת זמני ביצוע קצרים רק שני קבלנים מתוך שמונה שהשתתפו בסיוור מקדים הביעו כוונה לגשת למכרז, ולכן נאלץ אהו"ב לפנות באופן יזום לקבלנים נוספים כדי להגדיל את מספר הקבלנים שייגשו למכרז; לוח הזמנים שהוערך לביצוע התשתיות בפרויקט ביל"ו לא תאם לנדרש בפועל מכיוון שלא הובאה בחשבון העובדה שהקמת התשתיות החדשות הצריכה התחשבות בקיומן של תשתיות קיימות שפעילות בשטח המחנה, כמו קווי דלק, שהיו מגבלות, לרבות בנוגע לשמירת מרחק מהם ולאיסור לחצותם.

היעדר דרישה מבצעית (להלן - דמ"ץ) ושינויים שנעשו בה על ידי צה"ל: בפרויקט ביל"ו לא העביר צה"ל דמ"ץ, והפרויקט אופיין על בסיס תוכנית אב כללית למחנה שכללה תכולות שאינן שייכות לסיכום שוה"ם 3. כמו כן תוכנית האב עודכנה לאורך זמן ממושך - משנת 2015 עד שנת 2019 - וכללה תשע גרסאות. כתוצאה מכך זמן הכנת האפיון שביצע אדריכל הפרויקט נמשך יותר מהמתוכנן; שנה לאחר אישור הדמ"ץ של פרויקט חטיבה של פיקוד העורף הוא שונה בעקבות שינוי ארגוני. על פי מסמכי אהו"ב, עדכוני הדמ"ץ הביאו לעיכוב של 13 חודשים בפרויקט.

שינויים ותוספת תכולות: במשך פרקי זמן ממושכים התנהל פרויקט מחנה ביל"ו בלי ראש מינהלת בצה"ל. כתוצאה מכך אושרו בקלות יחסית שינויים שהשפיעו על תכולות הפרויקט ועל לוח הזמנים למבצעים; לאחר סיום פריסת תשתיות התקשורת בפרויקט מחנה עמוס העלה צה"ל דרישה לתוספת חדשה בתחום ביטחון השדה שיישומה עיכב את הפעלת תשתית התקשורת ואת תהליך המסירה של הפרויקט. כמו כן צה"ל הוסיף דרישות ותכולות בשלבים הסופיים של הפרויקט לקראת אכלוס המחנה שהביאו להתארכות לוחות הזמנים; תכנון התשתיות הראשיות במחנה שורה בוצע בהיעדר מידע על משתמשי הקצה ולכן חלק מהנחות העבודה השתנו במהלך הפרויקט ככל שרמת הוודאות עלתה, דבר שהביא להתארכות לוחות הזמנים; כתוצאה משינויי תכנון רבים בפרויקט בית נבאללה הפסיק הקבלן את העבודות, ונדרש היה לנהל עימו משא ומתן חדש להמשך העבודה.

מקרים בלתי צפויים מראש הנוגעים להגנת הסביבה: במחנה עמוס נתגלה שטח גדול יותר של קרקע מזוהמת שנדרש היה לפנותה לעומת ההערכה שבוצעה במסגרת סקר מקדים; בפרויקט חטיבה של פיקוד העורף במחנה רחבעם נמצאו נפלים שגרמו לעיכוב במימוש מכרז הבינוי, ובפרויקט שורה נמצאו נפלים שהשפיעו על לוח הזמנים של הפרויקט; בפרויקט ביל"ו, שורה וחטיבה של פיקוד העורף נמצאה פסולת בקרקע, דבר שהשפיע על לוחות הזמנים של הפרויקטים.

ניהול קבלנים והפיקוח והבקרה עליהם: במחנה עמוס החליט אהו"ב לפצל את ביצוע הפרויקט בין ארבעה קבלנים. החלטה זו גררה עריכה מחדש של כלל מסמכי המכרזים וגרמה לאי-התאמות בממשקי העבודה בין הקבלנים השונים. בפרויקט חטיבה של פיקוד העורף לא הוגדרו יעדים לבקרה על עמידת הקבלנים בלוחות הזמנים; בפרויקט שורה ונווה צדק תבעו קבלנים את מעהב"ט בעקבות זמני בטלה לא מתוכננים ובעקבות תכנון לא שלם.



מגפת הקורונה: בדיון של ועדת מעקב ובקרה מיולי 2020 הציג משהב"ט את השפעות התפרצות מגפת הקורונה על פרויקטי שוה"ם, שהביאה לטענתו לפגיעה ביכולתו לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו למימוש הפרויקטים, וזאת מהסיבות האלה: (א) צמצום כוח האדם במשרדי התכנון הביא לפגיעה ביכולת לקבל מהם מענה, לבצע סיורי פיקוח עליון בתדירות שנדרשה ולקיים פגישות פרונטליות; (ב) הגבלות על כניסת קבלנים למחנות וצמצום בידיים עובדות (בין היתר בקרב העובדים הפלסטינים עקב סגר בשטחים ומכיוון שעובדים חלו או נדרשו לבידוד) הביאו גם לדילול הצוותים הניהוליים; (ג) סגירת מפעלים בארץ ובחו"ל או צמצום של כוח האדם בהם השפיעו על אספקת ציוד וחומרים ועיכובים במכס. יצוין כי בדיון האמור נציגי רמ"י ומשרד האוצר לא קיבלו את טענת משהב"ט וציינו כי רק בשלב מאוחר ייבחנו השפעות משבר הקורונה על כל פרויקט לגופו.

עלה כי העיכובים במימוש הפרויקטים נגרמו בין היתר עקב לוחות הזמנים כפי שנקבעו בסיכום שוה"ם 3 שהכתיבו זמני תכנון וביצוע קצרים שלא תאמו למצב בשטח ונמשכו בסופו של דבר יותר מהמתוכנן; שינויים של צה"ל בדמ"ץ של הפרויקטים וכן בקשות לתוספות ושינויים לאחר התנעת הפרויקטים ותוך כדי ביצועם; מקרים בלתי צפויים כמו גילוי שטחים גדולים של קרקע מזהמת ופסולת כתוצאה מהערכת חסר בסקרים המקדימים; ומקרים שבהם תהליכי הפיקוח והבקרה של אה"ב על הקבלנים המבצעים לא היו סדורים.

מומלץ כי בהסכמים עתידיים יוודא משהב"ט שתהליך קביעת לוחות הזמנים מביא בחשבון משכי זמן מתאימים אשר יאפשרו לגזור לוחות זמנים ריאליים לשלבי התכנון, ההתקשרות והביצוע. כמו כן מומלץ כי משהב"ט יקפיד על קבלת דמ"ץ סופית ומאושרת מצה"ל וכן על ביצוע תהליכים סדורים של הוספת שינויים שמתואמים עם כל הגורמים הרלוונטיים תוך הגדרת זמני הקפאת תצורה ברורים; יוודא ביצוע של מיפוי קרקע וסקרי קרקע באופן מיטבי לצורך איתור כל מפגעי הסביבה; יבצע פיקוח ובקרה על קבלנים באופן סדור; וידאג לנהל את הסנכרון בין הקבלנים השונים באופן מיטבי.

סטטוס הפתרונות התחבורתיים באזור מחנה רחבעם, נכון למועד סיום הביקורת

להלן בתרשים 20 פירוט בנוגע לסטטוס הפרויקטים התחבורתיים העיקריים באזור מחנה רחבעם נכון למועד סיום הביקורת:



תרשים 20: סטטוס הפרויקטים התחבורתיים העיקריים, נכון ליוני 2022

תחנת רכבת רחבעם

סיום התכנון המוקדם יוני 2022
סיום התכנון המפורט הרבעון הרביעי 2023
סיום הביצוע המתוכנן הרבעון השלישי 2026
אומדן הפרויקט (כולל התכנון) כ-190 מיליון ש"ח
עד מועד סיום הביקורת הועבר תקציב של 3 מיליון ש"ח עבור התכנון המוקדם | הועברה פנייה למשרד האוצר לתקצוב התכנון המפורט בסך 10 מיליון ש"ח | ביצוע הפרויקט טרם תוקצב



מחלף גזר

נמצא בשלבים לקראת יציאה למכרז
צפי תחילת הביצוע הרבעון הראשון 2023
צפי הסיום הרבעון הרביעי 2025
אומדן הפרויקט כ-160 מיליון ש"ח
עד מועד סיום הביקורת הועבר תקציב של 46 מיליון ש"ח עבור תכנון המחלף



מחלף קלאוזנר

הפרויקט מוקפא עקב אי-הסכמות בנוגע להעברת מינהל הרכב הממשלתי שמתחזיו אמור להיבנות המחלף
אומדן הפרויקט כ-140 מיליון ש"ח
עד מועד סיום הביקורת הועבר תקציב של 55 מיליון ש"ח עבור תכנון המחלף



מסוף תחבורה ציבורית

נמצא בשלבים לקראת יציאה למכרז
צפי תחילת הביצוע הרבעון הראשון 2023
אומדן הפרויקט כ-70 מיליון ש"ח
עד מועד סיום הביקורת הועבר תקציב של 14 מיליון ש"ח עבור תכנון המסוף



על פי נתוני משרד התחבורה.



נכון למועד סיום הביקורת, חלק מפתרונות התחבורה לא סוכמו סופית⁸⁴. התקציב עבור הקמת תחנת הרכבת לא התקבל במלואו (נכון למועד סיום הביקורת הועבר תקציב של שלושה מיליון ש"ח לטובת תכנון מוקדם מתוך סה"כ של כ-190 מיליון ש"ח הדרושים להקמת תחנת הרכבת), והקמתו של מחלף קלאוזנר מוקפאת בשל היעדר הסכמות בנוגע להעברת מינהל הרכב הממשלתי שמתחתיו אמור להיבנות המחלף.

בתגובתו מספטמבר 2022 על ממצאי הביקורת ציין משרד האוצר שהפער בהקמת תחנת הרכבת רחבעם אינו פער תקציבי, אלא קיימת אי-הסכמה מצד גורמי המקצוע במשרד התחבורה בנוגע להקמת תחנה הסמוכה לתחנה קיימת.

מהנתונים שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה (המצוינים בתרשים 20) שעל פיהם הוא סיים את התכנון המוקדם של תחנת הרכבת רחבעם וכן קבע מועדים להשלמת התכנון המפורט והביצוע, ובכלל זה ביצע הערכה תקציבית, וכן מתגובת משרד האוצר על ממצאי הביקורת עולה כי יש ביניהם מחלוקת הן בנוגע לצורך בהקמת תחנת הרכבת והן בנוגע לחסמים בקידומה (חסם תקציבי או אי-הסכמה על הקמתה).

מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התחבורה יגבשו בשיתוף משהב"ט עמדה מתואמת וסופית בנוגע להקמת תחנת הרכבת, ובהתאם לכך יגיעו להסכמה על תקצובה, על לוחות הזמנים ועל המועדים להעברת התקציבים. כמו כן, לצורך קידום הקמתו של מחלף קלאוזנר מומלץ כי משרד האוצר יפעל למציאת פתרון בנוגע להעברת מינהל הרכב הממשלתי, וכי בשיתוף משרד התחבורה ומשהב"ט הם יגיעו להסכמה על לוחות הזמנים ועל המועדים להעברת התקציבים.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה יודא כי הקמתם של כלל הפרויקטים הנותנים פתרונות תחבורתיים למחנה רחבעם - תחנת רכבת רחבעם, מחלף גזר, מחלף קלאוזנר ומסוף התחבורה הציבורית - תושלם במועד הנדרש. אי-השלמתם של פתרונות התחבורה במועד העברת היחידות למחנה תפגע בנגישות התחבורתית של אלפי חיילים ומועמדים לשירות ביטחון האמורים להגיע אליו החל בנובמבר 2028.

בתגובתו מאוקטובר 2020 ציין משרד התחבורה כי הוא עושה כל מאמץ כדי לממש את הפרויקטים בלוחות הזמנים המהירים ביותר, כתלות במקור תקציבי ובהסרת חסמים נדרשת.

84 ציין כי בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע בין היתר כי משרד התחבורה, משרד האוצר ומשהב"ט ידונו בין היתר במענה התחבורתי הנדרש ליישום התוכנית.



האתגרים בפינוי המחנות בשלבים

כאמור, תוכנית שוה"ם 3 היא תוכנית לאומית שלצורך מימושה שותפים בה - נוסף על רמ"י, משהב"ט, ומשרד האוצר - גורמים רבים נוספים, ומימוש הסיכום דרש אינטגרציה מורכבת ביניהם. התוכנית נוהלה ותוכללה הן על ידי ועדת מעקב ובקרה שבה חברים נציגי רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר, והן על ידי משהב"ט ברמה האופרטיבית והשוטפת, ובפרט על ידי יחידת מתווה שבאמו"ן, שבין תפקידיה ליוזם וליישם את מדיניות משהב"ט בנוגע לפינוי מחנות צה"ל ולתכנון המחנות מחדש ולרכז את עבודת המטה מול הגופים העוסקים בכך.

בסיכום שוה"ם 3 נקבעה שלביות הפינוי של המחנות המתפנים. ניהול היבטי התשתיות במחנות המתפנים בשלבים הוא אתגר משמעותי מהבחינה האינטגרטיבית, שכן מצב זה דורש תיאום מוקדם בין הטיפול בתשתיות הנדרשות לצורך המשך תפקודן של היחידות שנשארות במחנה ובין הטיפול בתשתיות בשטחים שהתפנו ונמסרו לרמ"י (ובכלל זה ביטול תשתיות צבאיות לא נחוצות או ביצוע שינוי בהן אל מול התשתיות האזרחיות שנדרשות לצורך שיווק הקרקעות). אתגר זה התעצם במיוחד בכל הנוגע לטיפול בתשתיות במחנה צריפין בין היתר מהסיבות האלה: ריבוי היחידות שבו, מספר השלבים לפינוי (14 עד מועד סיום הביקורת), מספר תוכניות הבינוי המתארויות שבו (שמונה לפחות), היותו ממוקם על קרקעות של שתי רשויות (ראשון לציון ובאר יעקב) ובעיקר נוכח אי-ההלימה בין גבולות המתחמים של היחידות בתוך המחנה ובין הגבולות של תוכניות הבינוי המתארויות שהביאה לצורך תכנון בביצוע תיאומים וסנכרון בין הגורמים המעורבים ובניהול מוקדם במיוחד של הממשק שבין המערכת הביטחונית לגורמים האזרחיים. המורכבות במחנה צריפין באה לידי ביטוי גם בצורך בתחזוקת התשתיות הקבועות (עבור היחידות שיישארו במחנה גם לאחר השלמת התוכנית במלואה) בד בבד עם תחזוקת התשתיות הזמניות, כפי שיפורט להלן:

כבר בסיכום מ-2015 הוגדר מחנה צריפין כמחנה שיפונה חלקית כיוון שגם לאחר השלמת התוכנית במלואה צפויות להישאר בו כמה יחידות כ"איים" ⁸⁵ בשטח ⁸⁶. להבדיל מ"איים" אלה, במסגרת פינוי המחנה בשלבים נוצרו "איים" זמניים, שכן מעצם טבעו של התהליך כל עיכוב בפינוי של יחידה משפיע על השלבים הבאים, בייחוד כאשר מדובר בעיכוב של כמה שנים. נכון למועד סיום הביקורת כללו הפינויים ממחנה צריפין 14 שלבים, הראשון ביולי 2016 והאחרון בינואר 2022.

במהלך מימוש תוכנית שוה"ם 3 העלו רמ"י ומשהב"ט סוגיות העוסקות בהיבטים תשתיתיים ובהיבטי תפקוד היחידות בשל פינוי מחנה צריפין בשלבים. כך למשל, בנובמבר 2018 העלתה רמ"י במסגרת דיון של ועדת מעקב ובקרה טענה ולפיה אי-ההלימה בין התכנון הסטטוטורי של הקרקעות במחנה צריפין לשלביות הפינוי של המחנה דרשה פתרונות מורכבים, זמניים ועקיפים, וכן צורך במתן פתרונות תשתית ל"איים" בין היתר בכל הנוגע לתחבורה, מים, ביוב וניקוז. רמ"י הדגישה שמשהב"ט הוא שנדרש לתת מענה לבעיות המורכבות הכרוכות באי-פינוי ה"איים" ולהשפעות העתידיות הנגרמות בשיווק השטחים הסמוכים להם בהיבטי הפיתוח; ובמאי 2021 הציג אמו"ן למנכ"ל משהב"ט שבשל אי-ההלימה האמורה נדרש משהב"ט לתת מענה לסוגיות

85 במונח "איים" הכוונה לכך שהמחנות נותרו ללא רצף טריטוריאלי ביניהם, ומסביבם ייבנו שכונות ומתחמים אזרחיים.

86 כך למשל יחידה של חיל הרפואה; יחידות שלחה"א; יחידה של אט"ל; ויחידות של אגף התקשוב וההגנה בסב"ר.



שעולות מהמצב המתואר, והוסיף שככל שקצב אכלוס השכונות בצריפין יעלה, כך הצורך בשימור התשתיות במחנה יהיה קריטי יותר להמשך תפקוד היחידות.

צוין שבסיכום המשלים השני (מאוגוסט 2021) נקבע שרמ"י ומשהב"ט יעשו כל מאמץ להשלים בהקדם האפשרי את ההסדרים הנדרשים בצריפין כדי לאפשר המשך פעילות שוטפת במתחמים הנוטרים במחנה בהלימה עם פיתוח השטח על ידי רמ"י והתחייבויות רמ"י במכרזי שיווק הקרקע. עוד נקבע בו נספח שכולל כתב התחייבות מצד הים ל"חיים בצוותא" (של אתר ההקמה של הים ושל ה"איים" שאינם מתפנים) ובו מפורטות התחייבויותיו כלפי מעהב"ט, ובין היתר אחריותו למיקון. בשל המורכבות האמורה מינתה רמ"י גורם מתכלל מטעמה שתפקידו לרכז את כל הסוגיות שנובעות מהצורך בהסדרת הממשקים הנוגעים לתשתיות בצריפין. כמו כן, דיונים ייעודים לטיפול בשלביות הפינוי בצריפין והשפעותיה התקיימו בהשתתפות נציגים מרמ"י, משהב"ט ומצה"ל.

להלן דוגמאות לסוגיות שעלו כתוצאה מהפינוי בשלבים של מחנה צריפין כפי שתואר לעיל:

היבטי תשתיות: במסמך של אה"ב מאפריל 2021 צוין שהתכנון בתב"ע לא הביא בחשבון את חיבור מערכת הביוב של צריפין למערכת הביוב הכללית באזור (עבור היחידות שיישארו במחנה לאחר השלמת תוכנית שוה"ם 3); עוד צוין שקיימות בעיות בחיבורים הנדרשים של השטח האזרחי לתשתיות הניקוז של היחידות הנוטרות במחנה, לדוגמה הצורך בחיבור של שני מתחמים בצריפין שמצויים נכון למאי 2021 בשלבי פיתוח לתשתיות הניקוז של אחד המתחמים שצפויים להישאר גם לאחר השלמת התוכנית; בהיבטים של תשתיות החשמל נדרש מענה של חברת החשמל לישראל למיקום הזנה חדש למחנה צריפין ותיאום מול הגורמים האזרחיים לקבלת מתח ליחידות שלא מתפנות דרך עמודים מתוכננים במתחמים האזרחיים. נוסף על כך, תנאי לאכלוס יחיד"ד בבאר יעקב היה הקמת קו חשמל תת-קרקעי מצפון המחנה דרך יחידות פעילות.

היבטי רציפות תפקודית: במאי 2021 הציגה יחידת מתווה"ל למנכ"ל משהב"ט שנדרש פתרון תשתיתי מקיף במחנה כדי שהיחידות שנוותרו בו יוכלו לשמור על רציפות תפקודית, כמו אי-פינוי מתחמים מסוימים שיאפשרו שמירה על רצף של צירי תנועה שיחברו בין היחידות; כדי לאפשר רציפות תפקודית נקבע בנספח לסיכום המשלים השני כי נוכח התקדמות התכנון הסטטוטורי של שלושה מתחמים בצריפין, יגישו רמ"י ומשהב"ט התנגדויות מוסכמות לשתיים מהן כדי לשלב בתוכניות תנאים לפיתוח השטח, כגון שמירה על תשתיות (מים, ביוב, ניקוז, חשמל ותקשורת) המזינות את היחידות הנוטרות, יצירת דרך גישה מותאמת למובילים ולרכבים כבדים ליחידה של אט"ל ושמירת מרווח ביטחון ובטיחות סטרילי של לפחות 10 מטרים מקו הגדר של המחנה הפעיל. תנאים אלה לפיתוח השטח נקבעו בנספח גם לגבי התוכנית השלישית שמצויה בשלב של תכנון מחדש על ידי רמ"י, ונקבע שאלה ישולבו בעמדות נציג שר הביטחון בוועדה המחוזית שתדון בתוכנית.

פערים הנדסיים: באפריל 2021 הציג אה"ב כי לאחר בדיקה מדגמית שביצע מול תוכנית הבינוי האזרחית הוא צופה הפרשי מפלסים באזורים מסוימים במתחמי המחנה של מטר אחד עד שלושה מטרים, וכי ההפרשים לא הובאו בחשבון בעת הכנת תוכנית הבינוי ובעת החתימה על הסכמי שוה"ם מכיוון שהנחת העבודה הייתה שבסיס צריפין יפונה כולו. ביוני 2021 צוין משהב"ט שנדרש פתרון הנדסי כחלק מתהליך הפיתוח האזרחי.

הממשק בין המתחמים הצבאיים לאזרחיים: סמיכותם של המתחמים האזרחיים והצבאיים והצרכים השונים של הגורמים הצבאיים והאזרחיים במחנה יצרו חיכוכים ביניהם. כך למשל,



בדצמבר 2018 פנה ראש עיריית ראשון לציון למנכ"ל משהב"ט בנושא שכונת נרקיסים שנבנית על קרקעות של יחידות שפוננו מהמחנה, והליך בין היתר על כך שמעב"ט טרם פירקה את תשתיות החשמל, המים ו"בזק"; שהיא מסרבת לפנות כביש שנדרש לצורכי הפיתוח שחוצה את מתחם השכונה לשניים; ושנגרם עיכוב בהשלמת תכנון הביוב והניקוז בשל דרישת מעב"ט לפינוי שטחי צה"ל בשכונה בשלבים תוך מציאת פתרונות ביניים ל"איים" שנותרו. בינואר 2019 הציע בתגובה ראש יחידת מתוו"ה ליום דיון מעמיק בין הצדדים כדי לקדם נושאים משותפים ולבסס את המשך שיתוף הפעולה בין משהב"ט והעירייה. דוגמה נוספת - באחד המתחמים שממנו פינתה מעב"ט את רוב יחידותיה מוקמת שכונת הנוריות. בהוראות התוכנית צוין בין היתר שתנאי להיתר בנייה יהיה בדיקת המטרדים הסביבתיים שיוצרים בסיסי הצבא שפעילים באזור. מעב"ט טענה שתבחן לעומק את התנאי האמור ואת דוח תסקיר ההשפעה ממטרדים סביבתיים, אך התגלעה מחלוקת בין הצדדים לגבי מימון עלויות הפתרון שיידרש לצורך מיסוך הרעש של המחנות כלפי השכונה.

כתוצאה מאי-הלימה בין התכנון האזרחי (הסטטוטורי) של מחנה צריפין לשלבויות פינוי המחנה על ידי מעב"ט נוצרו פערים ומורכבויות בהיבטים של חיבור תשתיות, רציפות תפקודית, היבטים הנדסיים וממשקים שבין הגורמים הצבאיים לאזרחיים. בבקורת נמצא כי העיכובים בפרויקט ה-PFI (עד 2028 - המועד המאוחר ביותר לפינוי) החמירו את מורכבות האינטגרציה הנדרשת בהיבטים הללו והפכו את היחידות והמתחמים שאמורים להתפנות במסגרתם ל"איים" למשך שנים. פערים אלה יש בהם כדי לפגוע ברציפות התפקודית ובהתנהלותן של היחידות הנותרות וכן בפיתוח אזרחי צריפין, מהיר ומיטבי של הקרקעות.

מומלץ כי משהב"ט, רמ"י והרשויות המקומיות ראשון לציון ובאר יעקב יפעלו לצמצום הפערים והמורכבויות במחנה צריפין בהיבטים של חיבור תשתיות, רציפות תפקודית, היבטים הנדסיים וממשקים שבין הגורמים הצבאיים לאזרחיים בשנים הקרובות, ועד נובמבר 2028 לכל הפחות - המועד שהוגדר כמאוחר ביותר לפינוי המחנה.

עוד מומלץ כי רמ"י ומשהב"ט יבצעו תהליך של הפקת לקחים מקיף בכל הנוגע לתהליכי העבודה, לתנאים הקיימים בשטח במועד סיום הביקורת ולאתגרים השונים הנובעים מה"חיים בצוותא" של יחידות צבאיות ומתחמים אזרחיים, ויביאו נושאים אלה בחשבון עוד בשלבי המשא ומתן לקראת הסכמים עתידיים בכלל, ובהסכמים שבמסגרתם צפויים להתפנות ממחנה צריפין ה"איים" שנותרו בו בפרט.

הפיקוח והבקרה של מקבלי החלטות על מימוש תוכנית שוה"ם 3

תכליתו של מנגנון פיקוח ובקרה על מימוש תוכנית אסטרטגית בעלת חשיבות לאומית היא לאפשר למקבלי החלטות לבחון את השגת היעדים של התוכנית, לדון בפערים בין הביצוע לתכנון, לקבל החלטות ולתת הנחיות בהתאם להן. על מנגנון הבקרה להתקיים באופן קבוע, שיטתי ומחזורי.

נקבעו שני מנגנונים לפיקוח ובקרה על תוכנית שוה"ם 3 ברמת מקבלי החלטות, כמפורט להלן:



1. **ועדת חסמים:** בהחלטת הממשלה משנת 2015 ובהחלטות ממשלה קודמות⁸⁷ נקבעו תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה: היא תשמש הוועדה העליונה למעקב והכרעה; בסמכותה לבצע שינויים בתזרים ובהתאמה באבני הדרך לפינוי המחנות; אם יתגלו חילוקי דעות בין משרדי הממשלה בפורומים השונים בנוגע ליישום החלטת הממשלה משנת 2015, יעלה המשרד הרלוונטי את המחלוקת לדיון הוועדה לצורך מציאת פתרון. בהחלטות הממשלה האמורות נקבעו חברי הוועדה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה שישמש יו"ר הוועדה; מנכ"ל משהב"ט (וסגן הרמטכ"ל שישמש ממלא מקומו); הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר; נציג החשב הכללי; ונציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים אשר יזמנו בהתאם לנושאים השונים שיועלו. עוד נקבע בהחלטות האמורות כי על יו"ר הוועדה לדווח לממשלה בדבר התקדמות יישום ההחלטה.
2. **דיווח של רמ"י למועצת מקרקעי ישראל:** בדיון שקיימה מועצת מקרקעי ישראל במרץ 2015 אישרה המועצה את סיכום שוה"ם 3 וקבעה שהנהלת רמ"י תדווח לה באופן שוטף על התקדמות הסיכום.

בביקורת עלה כי ממועד החתימה על סיכום שוה"ם 3 ועד מועד סיום הביקורת לא פעלו מנגנוני הפיקוח והבקרה האמורים על מימוש התוכנית: שלא בהתאם להחלטת הממשלה, ועדת החסמים לא הוקמה ולא התכנסה ועל כן לא דיווחה לממשלה על דבר התקדמות יישום ההחלטה; כמו כן, רמ"י לא דיווחה למועצת מקרקעי ישראל על התקדמות סיכום שוה"ם 3, שלא בהתאם להחלטת המועצה.

בהחלטת ממשלה ממאי 2015 בנושא קבינט הדיור⁸⁸ נקבע מינוי קבינט הדיור ונקבעו סמכויותיו, ובהן בין היתר קביעת מדיניות בתחום התכנון, הבנייה והמקרקעין בדגש על בנייה למגורים, קידום פרויקטים מגוונים בתחום הבנייה למגורים וקבלת החלטות הנוגעות למקרקעין, לרבות בעניין מקרקעי ישראל.

עלה כי לא התקיימו דיונים בנושא תוכנית שוה"ם 3 במסגרת קבינט הדיור. נוכח העיכובים המשמעותיים במימוש תוכנית שוה"ם 3 (בפרויקטי אופק רחב ומרה"ס) מומלץ שרמ"י תדווח למועצת מקרקעי ישראל על סטטוס התקדמות התוכנית. נוסף על כך, נוכח העובדה שוועדת החסמים לא הוקמה כנדרש ושאר הפרויקטים בתוכנית כבר הסתיימו, מומלץ כי מנכ"ל משרד רה"ם ישקול את הצורך בהקמתה של ועדת החסמים בעת הזו.

87 בהחלטת הממשלה 3976, "ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב" (24.8.08), ובהחלטת הממשלה 3161, "העתקת מחנות צה"ל לנגב" (17.4.11) נקבע כי תוקם ועדת היגוי עליונה. בהחלטת הממשלה משנת 2015 שונה שמה לוועדת חסמים.

88 החלטת הממשלה 20, "ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה ומקרקעין ודיור ('קבינט הדיור')" (19.5.15).



כמו כן, מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים עיתיים בקבינט הדיור ובמועצת מקרקעי ישראל לצורך פיקוח ובקרה על התקדמות התכנון והבנייה של 69,185 יח"ד וישקול את הצורך בדיונים כאלה גם בנוגע לפינוי הקרקעות הנותרות במסגרת תוכנית שוה"ם 3. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים לצורך פיקוח ובקרה על תוכניות ממשלתיות דומות.

בתגובתה על ממצאי הביקורת מנובמבר 2022 ציינה רמ"י כי טרם נמסר למועצת מקרקעי ישראל עדכון בנוגע למימוש סיכום שוה"ם 3, אך הוא הוצג בכלליות "במסגרת הצגת השיווקים", וכי רמ"י תפעל להצגה מפורטת של הנושא באחת מישיבות המועצה הקרובות.

תוכניות עתידיות לפינוי מחנות ממרכז הארץ

בשנת 2016 החל משהב"ט לעסוק במיפוי מחנות ומתחמים פוטנציאליים לפינוי בתוכניות המשך לשוה"ם 3. ממסמכים עלה שצה"ל הגדיר בתוכנית כמה עקרונות מנחים בבחירת המחנות לפינוי ליצירת "אשכול מחנות", בהם מחנות שפינויים יאפשר סינרגיה והתייעלות באמצעות שילוב בפרויקטי שוה"ם 3; צמצום העלויות של שלביות הפינוי וצמצום היווצרותם של "איים" במחנות; בחירת מחנות שהסבירות לפינויים גבוהה בשל מהלכים ארגוניים; מתן מענה לצרכים של רמ"י (מבחינת מספר יח"ד, פיתוח תשתיות תחבורה ועוד); ועדיפות ליצירת אשכולות של מחנות ופרויקטים באופן שבו פרויקטים "הכרחיים" יישאו על גבם פרויקטים שהכדאיות בצידם פחותה.

להלן בלוח 8 פירוט בנוגע למחנות וחלקי המחנות הפוטנציאליים לפינוי, למחנות שיקלטו אותם לפוטנציאל הקרקעות לאחר פינויים:

לוח 8: המחנות (וחלקי מחנות) העיקריים הפוטנציאליים לפינוי מאזורי ביקוש מעבר לתוכנית שוה"ם 3 ופוטנציאל הקרקע לאחר הפינוי, נכון לספטמבר 2022

שם היחידה	פוטנציאל הקרקע
צריפין - יחידה של ז"י	800 יח"ד
צריפין - יחידה של חה"א	700 יח"ד כ-600 דונם למסחר ותעסוקה שחרור של צירי תנועה באזור, בהם מעבר רציף לכביש 44, והקמה של ציר רכבת קלה (קו חום)
צריפין - יחידה של אגף התקשוב	המשכיות של פארק ציבורי, שחרור של ציר תנועה ראשי והקמת קו רכבת קלה*
צריפין - יחידה של חיל הרפואה	200 יח"ד 286 יחידות לדיור מוגן 1 - 1.5 דונם לתעסוקה



שם היחידה	פוטנציאל הקרקע
מחנה 80	1,140 יח"ד 3 דונם למסחר
יחידה של פיקוד העורף	2,114 יח"ד 300 יחידות לדיור מוגן 100 יח"ד למלונאות כ-105 דונם למסחר ולתעסוקה יצירת רצף עירוני ופיתוח שטחי ציבור
המכללות הצבאיות	540 יח"ד 78 דונם למסחר ולתעסוקה
טירה ציוד	כ-16,000 יח"ד כ-19 דונם למסחר ולתעסוקה
מש"אות**	כ-8,800 יח"ד כ-960 דונם למסחר ולתעסוקה.
יחידה של ז"י	טרם נקבע
הקריה***	טרם נקבע

על פי נתוני משהב"ט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תלוי בהקמת שער כניסה חדש ליחידה של אט"ל שנשארת בצריפין.

** בנובמבר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 3115 בנושא פיתוח הצפון שעסקה בהעתקת המש"אות למתקן אחד. הסדר העניין לא הובא לחתימה בין הצדדים. באוגוסט 2022 נחתם בין משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט סיכום לביצוע בדיקת היתכנות לצורך העתקת המש"אות. על פי הסיכום, הבדיקה תסייע לצדדים לסכם את המשמעויות הנדרשות לצורך פינוי המש"אות, לרבות פירוט המתחמים וחלופות לפתרון הנדרש. עוד על פי הסיכום, הבחינה תיעשה בתוך פרק זמן שלא יעלה על שבעה חודשים (כלומר, עד מרץ 2023), וצוות הבחינה יגיע לסיכום מפורט לצורך מימוש הפרויקט בתוך שלושה חודשים נוספים (כלומר, עד יוני 2023).

*** מנכ"ל משהב"ט הצהיר באוגוסט 2021 על נכונותו לקידום העברתה. בתגובת אמו"ן, את"ק וצה"ל צוין כי בהתאם להנחיות שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט מקודמת במעב"ט עבודת מטה להעתקת הקריה ממקומה בתל אביב, וכי בספטמבר 2022 חזר מנכ"ל משהב"ט על הצהרתו כי בכוונת משהב"ט להעתיק את הקריה ממקומה.



מהלוח לעיל עולה כי פינוי עתידי של המחנות או חלקי המחנות האמורים צפוי לאפשר הקמה של לפחות 30,694 יח"ד (מהן כ-586 לדיור מוגן); של לפחות 100 יחידות למלונאות; ושל לפחות 1,765 דונם למסחר ולתעסוקה. נוסף על כך, הפינוי יאפשר הסרת מגבלות תכנוניות שיקדמו תכנון אזרחי ופיתוח עירוני ותשתיתי משופרים, בין היתר בנגישות לצירי תחבורה, בהקמת קו של הרכבת הקלה (הקו החום) ובהרחבה של שטחים ירוקים. יתרה מכך, פינוי היחידות שנותרו כ"איים" במחנה צריפין יסייע ברציפות טריטוריאלית אזרחית באופן שיצמצם את הפערים הנובעים מהממשק האזרחי-צבאי באזור, כפי שצוין לעיל.

הגם שבשנת 2016 החל משהב"ט לעסוק במיפוי מחנות ומתחמים פוטנציאליים לפינוי במסגרת תוכניות עתידיות, נכון למועד סיום הביקורת רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר טרם סיכמו על המחנות שיפוננו. המחנות והמתחמים העיקריים הפוטנציאליים לפינוי בעתיד הם ארבעת חלקי המחנות שנותרו בצריפין כ"איים" לאחר מימוש שוה"ם 3, המש"אות, מחנה 80 ליד חדרה, יחידה של פיקוד העורף, המכללות הצבאיות, מחנה טירה ציוד, יחידה של ז"י והקריה בתל אביב.

בתגובת אמו"ן, את"ק וצה"ל על ממצאי הביקורת צוין כי יחידה של אגף התקשוב שנותרה בצריפין ומחנה טירה ציוד לא ייכללו בתוכנית ההמשך לאחר שוה"ם 3, לבקשת רמ"י ומשרד האוצר.

משרד האוצר ציין בתגובתו מספטמבר 2022 על ממצאי הביקורת כי מתקיים שיח בין משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט בנוגע להסכם פינוי נוסף, אך תכולות המחנות המפונים טרם סוכמו.

להלן בלוח 9 תמונת המצב של כלל המחנות הממוקמים במרכז הארץ נכון למרץ 2022, תוך סימון המחנות שנכון למועד זה מופו על ידי מעהב"ט כבעלי פוטנציאל לפינוי לבין מחנות ללא צפי לפינוי:

לוח 9: תמונת המצב של מחנות צה"ל במרכז הארץ והבחנה בין מחנות בעלי פוטנציאל לפינוי ולשיווק לבין מחנות ללא צפי פינוי⁸⁹, נכון למרץ 2022

שם המחנה	השטח הכולל (בדונם)	השטח לפינוי (בדונם)	סטטוס הפינוי
יחידה של חה"א	14,155		ללא צפי פינוי
יחידה של ז"י	14,105		ללא צפי פינוי
יחידה של ז"י	9,438	עד 9,438*	בעל פוטנציאל לפינוי
יחידה של חה"א	8,461		ללא צפי פינוי
יחידה של חה"א	3,025		ללא צפי פינוי
יחידה של ז"י	2,251		ללא צפי פינוי

89 חלק ממחנות הקבע הם מחנות עוגן ומשמשים שדות תעופה או מחנות אסטרטגיים או שהם מחנות קולטים במסגרת תוכנית שוה"ם 3 ולכן לא קיים צפי לפינויים.



שם המחנה	השטח הכולל (בדונם)	השטח לפינוי (בדונם)	סטטוס הפינוי
מחנה במרכז הארץ	1,533		ללא צפי פינוי
יחידה של ז"י	1,259		ללא צפי פינוי
יחידה של אט"ל	1,140		ללא צפי פינוי
מחנה רב-יחידתי	1,031	223	בעל פוטנציאל לפינוי חלקי
תל השומר	692	620	בעל פוטנציאל לפינוי
יחידה של ז"י	587		ללא צפי פינוי
צריפין	493	411	בעל פוטנציאל לפינוי
מחנה במרכז הארץ	416		ללא צפי פינוי
מחנה 80	337	337	בעל פוטנציאל לפינוי
מחנה במרכז הארץ	238		ללא צפי פינוי
מחנה במרכז הארץ	222		ללא צפי פינוי
הקריה	166	לא קיימים נתונים	בעל פוטנציאל לפינוי (הצהרה בלבד)
וינגייט	139		ללא צפי פינוי
גלילות	100	100	בעל פוטנציאל לפינוי
אביב	37		ללא צפי פינוי
אשל	9		ללא צפי פינוי
הבית הירוק	2	2	בעל פוטנציאל לפינוי
רישוי צה"ל	2		ללא צפי פינוי
גל"צ	1		ללא צפי פינוי
סה"כ שטח	59,839	11,131 - 1,693	

על פי נתונים של אג"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* טרם סוכם השטח שיפונה.



תוכנית שוה"ם 3 צפויה הייתה לתת מענה משמעותי ביותר למצוקת הקרקעות לשיווק במרכז הארץ ולהביא לפינוי של יותר מ-8,000 דונם באזור זה. עם זאת, על פי לוח 9, גם לאחר השלמת התוכנית יישארו במרכז הארץ 25 מחנות על פני שטח כולל של כ-60,000 דונם, מהם 10 מחנות מבצעיים והיתר מינהלתיים או משותפים (מבצעיים ומינהלתיים). יצוין כי השטח של ארבעה מחנות הוא כ-77% משטח זה. עוד עולה מלוח 9 שכונן למרץ 2022 מערב"ט מיפתה לצורך פינוי ושיווק שמונה מחנות (או חלקי מחנות) ממרכז הארץ מתוך 25 שיישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3, בשטח כולל שנע בין 1,693 דונם ל-11,131 דונם. שטח זה מהווה בין 3% ל-19% מסך השטחים התפוסים על ידי מחנות צה"ל באזור המרכז.

במצב דברים זה, על פי לוח 9 אם יגובשו כל ההסכמים ואכן יפנו כל המחנות הפוטנציאליים ומערב"ט תמשיך להחזיק במחנות שהם ללא צפי לפינוי, מדובר בשטח של 48,708 דונם עד 58,146 דונם במרכז הארץ. יצוין כי מתוך 17 המחנות שאין צפי לפינוי בשלב זה 7 הם מבצעיים ו-10 מינהלתיים או משותפים. עוד יצוין כי חלק ממחנות אלה הם "מחנות עוגן" המשמשים שדות תעופה או מחנות אסטרטגיים, או שהם מחנות מחנות קולטים במסגרת תוכנית שוה"ם 3 ולכן בשלב זה הם אינם צפויים להתפנות.

נוכח התועלות הצפויות למשק האזרחי מפינוי המחנות ונוכח ההחמרה של משבר הדיור, מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, רמ"י ומערב"ט יקימו צוות עבודה משותף שיגבש תוכנית אסטרטגית בכל הנוגע לפינוי או להתכנסות של מחנות צה"ל באזור המרכז. בין תפקידי הצוות קביעת סדרי עדיפויות לפינוי, בחינת כדאיות כלכלית ובחינה של חלופות שטח למחנות אלה. מסקנות הצוות יובאו לדיון ולאישור על ידי הממשלה לשם מימוש. בהמשך לכך, מומלץ לשלושת הגורמים העיקריים שאחראים למימוש תוכנית לפינוי מחנות צה"ל לצורך שיווק קרקעות - רמ"י, משרד האוצר ומשהב"ט - לסכם ביניהם לוחות זמנים ותקציבים לקידומן של תוכניות עתידיות ולהביאן לדיון ולאישור בקבינט הדיור.

להשלמת התמונה יצוין כי נכון למרץ 2022 מיפתה מערב"ט מחנות נוספים לשיווק מכל הארץ. כך למשל, נחתמו הסכמים לפינוי מחנה "זי"ס אילת"⁹⁰ ומחנה של אט"ל⁹¹; מתקיימת בדיקת היתכנות לגיבוש הסדר תכנון לפינוי בסיס של חיל הים⁹²; מתקיימים הליכים של משא ומתן לגבי פינוי יחידת בתי הדין הצבאיים בחיפה ופינוי מגורים של יחידה בצה"א; ויש הצהרה לגבי מחנות כבעלי פוטנציאל לפינוי - מחנה של חיל הים, בית חולים 10 בחיפה, מחנה של פיקוד מרכז, מחנה הגדנ"ע בשדה בוקר, מחנה של אט"ל ויחידה של פיקוד דרום.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה⁹³ בנושא תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים עלה כי על אף החשיבות של תנאי מחיה ותשתיות נאותים - במחנות ההכשרה, במחנות האימונים ובמוצבים - לוחמים בשירות חובה ובמילואים נתקלים בתשתיות שמצבן בינוני ואף ירוד. הדבר בא לידי ביטוי בתשתיות רעועות במגורים, בשירותים ובמקלחות, בחדרי האוכל ובמטבחים.

90 מחנה של חיל הים באילת.

91 מחנה שמפנה קרקע בשטח של 40 דונם ומיועד לפיתוח של כ-72 דונם למסחר ולתעסוקה.

92 על פי התכנון צפוי להתכנס לשטח מצומצם יותר ולפנות 137 דונם שמיועדים לפיתוח של שכונה שתכלול 1,350 יח"ד, 250 יחידות למלונאות ו-20 דונם למסחר.

93 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים".



תנאי מחיה ותשתיות ראויים ומכבדים משפיעים בין היתר על המוכנות והמוטיבציה של לוחמים, וכן על אפקטיביות ההכשרות, האימונים ומשימות התעסוקה המבצעית. נוכח זאת וכן נוכח העובדה שככלל תוכנית שוה"ם 3 לא נועדה לתת מענה על פערים בתשתיות במחנות קיימים שבהם משרתים לוחמים, מומלץ לצה"ל כי כחלק מתוכנית רב-שנתית להקמת תשתיות תינתן עדיפות להקמת מחנות חדשים ללוחמים, לרבות במסגרת תוכניות פינוי עתידיות.

בתגובת אמו"ן, את"ק וצה"ל צוין כי מעהב"ט ביצעה תהליך הפקת לקחים בנוגע לקידום תוכנית שוה"ם 3, שישמש בסיס לקידום תוכניות והסכמים עתידיים. הפקת הלקחים הוצגה למנכ"ל משהב"ט במרץ 2022 וקיבלה את אישורו. תהליך הפקת הלקחים כלל את הגופים המעורבים בכך ועסק בין היתר בתחומי הקמת הפרויקטים, פינוי המחנות, תהליכי מעקב ובקרה ותהליכי ה-PFI. אהו"ב הוסיף בתגובתו מספטמבר 2022 כי יושמו כלל הלקחים מתהליך הפקת הלקחים שהוא ביצע.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרמ"י, למשהב"ט ולמשרד האוצר לבצע תהליך משותף של הפקת לקחים מתוכנית שוה"ם 3 לצורך קבלת החלטות עתידיות והסרת חסמים בין הגופים במסגרת תוכניות נוספות לפינוי בעתיד.



סיכום

תוכנית שוה"ם 3 יצאה לדרך לפני כשבוע וחצי שנים והיא מביאה לידי מימוש - לאחר עשרות שנים - את החלטת הממשלה משנת 1993 על הצורך בפינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש. הענקת המחנות, שכרוכה בניהול מורכב של עשרות פרויקטי בינוי ותשתית, תאפשר פינוי של קרקעות ששטחן הכולל גדול מ-8,000 דונם, רובן המוחלט באזורי ביקוש במרכז הארץ (בתל אביב-יפו, ברמת גן, בפתח תקווה, בראשון לציון, בבאר יעקב ובקריית אונו). הקרקעות המפונות צפויות להניב 69,185 יח"ד - כמעט פי שלושה ממספר יח"ד השנתי הממוצע שהוגדרו כצורך באזור המרכז על פי התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017 עד 2040. התוכנית בעלת חשיבות לאומית אסטרטגית, והיא תורמת באופן ניכר לניסיונות הממשלה לפתור את משבר הדיור שמחריף במדינה בשנים האחרונות. נוסף על כך, התוכנית תורמת להתעצמותו של צה"ל ולשיפור האפקטיביות המבצעית שלו, להתייעלות בכל הנוגע לתפיסות, לארגון ולשיפור התשתיות במחנותיו, באופן שמיטיב באופן ישיר עם חיילי צה"ל ומפקדיו. תקציב התוכנית מסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח.

בביקורת עלה שמעלהב"ט לא עמדה בלוחות הזמנים המתוכננים לפינוי המחנות כפי שהתחייבה להם בסיכום משנת 2015, באופן שהביא לחתימת סיכום משלים בשנת 2020 שעיגן מנגנון המעודד את עמידתה של מעלהב"ט בלוח הזמנים. נכון למועד סיום הביקורת פינתה מעלהב"ט כ-65% מסך הקרקעות שאמורות היו להתפנות במסגרת התוכנית. מתוך 69,185 יח"ד שמתוכננות להיבנות על קרקעות המחנות המתפנים שווקו נכון למועד זה 11,404 יח"ד (כ-16.5%) והחל הליך בנייתן של 6,855 יח"ד (כ-10% מתוך כלל יח"ד בתוכנית; ו-60% מתוך היחידות ששווקו). העיכוב בפינוי הקרקעות האחרות נובע ברובו המוחלט מעיכובים במימוש של שני פרויקטי ה-PFI.

העיכובים בפינוי המחנות נעים בין תשעה חודשים לכשבוע שנים, בין היתר בשל מחלוקת בין נציגי אגף התקציבים לאגף החשכ"ל במשרד האוצר שנמשכה כשנה וחצי והביאה לעיכוב של כשנה במימוש הסיכום; בשל קשיים של מינהל המעבר דרומה במשהב"ט לנהל כמה פרויקטי PFI בו-זמנית והיעדר בחינה ממצה של צורכי כוח האדם במינהל על אף קשיים אלה; בשל התארכות תהליך קבלת ההחלטה במעלהב"ט לגבי אופן ניהול פרויקט אופק רחב (כשנתיים וחצי לעומת 30 יום שנקבעו בסיכום); ובשל פערים במימוש פרויקט הבינוי על ידי אהו"ב שהביאו לעיכוב של כשנתיים במועד המבצע לעומת המועד המתוכנן, בין היתר בשל קביעת לוחות זמנים בסיכום שלא תאמו למצב בשטח, שינויים רבים שביקש צה"ל להחיל במסגרת הפרויקטים השונים לאחר שאלה הותנעו, מקרים בלתי צפויים (בהיבטי הגנת הסביבה למשל) ואי-סדירות בתהליכי הפיקוח והבקרה שהפעיל אהו"ב על הקבלנים.



כאמור, העיכובים הניכרים ביותר הם בפרויקטי ה-PFI, והם משפיעים הן בפן האסטרטגי-לאומי על סוגיית משבר הדיור בכך שמתעכב שיווקן של כ-15,929 עד 22,680 יח"ד שרובן במרכז הארץ, והן בהחמרה של מורכבות שקיימת ממילא במחנות המתפנים בשלבים (צריפין ותל השומר). במחנה צריפין למשל, שבו נמצא כי הייתה אי-הלימה בין התכנון האזרחי (הסטטוטורי) ובין שלביות פינוי המחנה, ההחמרה באה לידי ביטוי בהיבטים של חיבור תשתיות, רציפות תפקודית, היבטים הנדסיים וניהול הממשק בין הגורמים הצבאיים שנותרים בשטח ובין האוכלוסייה האזרחית הצפויה לרכוש את הדירות שנבנות במתחמים הסמוכים שפוננו במסגרת פרויקטים אחרים.

ביקורת זו העלתה ליקויים גם בכל הנוגע לתהליכי העבודה ולתהליכי קבלת ההחלטות בשלבים השונים של גיבוש התוכנית ושל מימושה. כך למשל, לא נמצאו ברמ"י, במשהב"ט ובמשרד האוצר הרקע, הנסיבות וההצדקות שהביאו לקביעה במסגרת החלטת ממשלה שאומצה בסיכום שוה"ם 3 שמהב"ט ייהנה מ-34% מסך התקבולים לרמ"י משיווק הקרקעות מעבר לשישה מיליארד, אף שמדובר בהחלטה חריגה בעלת השפעה ניכרת על תקציב המדינה שכן נתח זה (שעל פי הערכות שבוצעו בביקורת מגיע ליותר מ-18 מיליארד ש"ח) לא ישמש לייעודו בקופת המדינה.

נכון למועד סיום הביקורת רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר לא סיכמו אילו מחנות ומתחמים יפוננו במסגרת תוכניות פינוי עתידיות של מחנות צה"ל מאזורי ביקוש. פינוי מחנות ומתחמים אלה צפוי לאפשר הקמה של לפחות 30,694 יח"ד (מהן 586 לדיור מוגן); של לפחות 100 יחידות למלונאות; ושל כ-1,765 דונם למסחר ולתעסוקה. נוסף על כך, הפינוי יאפשר הסרת מגבלות תכנוניות שיקדמו תכנון אזרחי ופיתוח עירוני ותשתיתי משופרים, בין היתר בנגישות לצירי תחבורה, בהקמת קו של הרכבת הקלה (הקו החום) ובהרחבה של שטחים ירוקים. המחנות העיקריים שיש פוטנציאל לפינויים בעתיד הם ארבעת חלקי המחנות שנותרו בצריפין כ"איים" לאחר מימוש שוה"ם 3 וכן מחנות נוספים: המש"אות, מחנה 80, יחידה של פיקוד העורף, המכללות הצבאיות, מחנה טירה ציוד, יחידה של ז"י והקרית בתל אביב.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הגופים הרלוונטיים - רמ"י, משהב"ט ומשרד האוצר - לבחון באופן מקיף ויסודי את מימוש תוכנית שוה"ם 3 ואת ניהולה כדי ליישם לקחים ולטייב את תהליכי העבודה הנוגעים להסכמים עתידיים. כך, בין היתר, מומלץ כי הגורמים המעורבים ובפרט משהב"ט יודאו שתהליך קביעת לוחות הזמנים יביא בחשבון משכי זמן מתאימים אשר יאפשרו לגזור לוחות זמנים ריאליים לשלבי התכנון וההתקשרות, וכן יתעדו את תהליכי העבודה ואת תהליכי קבלת ההחלטות ויודאו כי אלה מבוצעים כנדרש.

מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יזום דיונים עיתיים בקבינט הדיור ובמועצת מקרקעי ישראל לצורך פיקוח ובקרה על התקדמות התכנון והבנייה של 69,185 יח"ד וישקול את הצורך בדיונים כאלה גם בנוגע לפינוי הקרקעות הנותרות במסגרת תוכנית שוה"ם 3. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יזום בתיאום עם שר הביטחון ושר האוצר דיון בקבינט הדיור בעניין בחינת האפשרויות לפינוי מחנות צה"ל נוספים ממרכז הארץ לצורכי בינוי ודיור (מתוך השטח הכולל של מחנות צה"ל שיישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3 (כ-60,000 דונם) וגיבוש מדיניות ברמה הלאומית שממנה תיגזר תוכנית אופרטיבית רב-שנתית.



תנאי מחיה ותשתיות ראויים ומכבדים משפיעים בין היתר על המוכנות והמוטיבציה של לוחמים, וכן על האפקטיביות של ההכשרות, האימונים ומשימות התעסוקה המבצעית. נוכח העובדה שבדוח מבקר המדינה בנושא תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים עלה כי לוחמים נתקלים בתשתיות רעועות במחנות, וכן נוכח העובדה שככלל תוכנית שוה"ם 3 לא נועדה לתת מענה על פערים בתשתיות במחנות קיימים שבהם משרתים לוחמים, מומלץ לצה"ל כי כחלק מתוכנית רב-שנתית להקמת תשתיות תינתן עדיפות להקמת מחנות חדשים ללוחמים, לרבות במסגרת תוכניות פינוי עתידיות.