

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 והענקתם אל מחנות קולטים ברחבי הארץ והתוותה 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; שיווקן 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"³ (מרה"ס) יותר מ-3 שנים, לעומת המועד הקבוע בסיכום שוה"ם 3

43%

שיעור התשלום בפועל לספקים (כ-6.16 מיליארד ש"ח) ממסגרת התקציב להענקת 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 והתקציביים של התוכנית, בהם הכדאיות הכלכלית הגלומה בה והתמורה הכוללת למשהב"ט עבור פינוי מחנות צה"ל; סטטוס פינוי מחנות צה"ל והקרעות לאחר פינוי 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 - שיווקן 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 הנכרת 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 המגור 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 שמשבה"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 משבה"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 משבה"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, משבה"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 משבה"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 שנתרו 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.

● **עיכובים בפרויקט אופק רחב** - מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט נדחה בכשש וחצי שנים לאחר המועד שנקבע בסיכום (ממרץ 2022 לנובמבר 2028). העיכוב 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).

● **עיכובים בפרויקטים שניהלה מעהב"ט לצורך קליטת היחידות במחנות הקולטים** - בפרויקטי הבינוי (ללא פרויקטי PFI) במחנות הקולטים חלו עיכובים של כשנתיים עד שלוש שנים במועד המבצע⁸ בפועל לעומת המועד המתוכנן. העיכובים 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

8 מבצע הוא אכלוס המחנות הקולטים.



(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 שנתרו 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 והקרית 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 חווי ההקמה והתפעול לרבות פיקוח ובקרה עליהם. זאת נוכח המשימות והתפקידים של המינהל בהובלת פרויקטי 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.

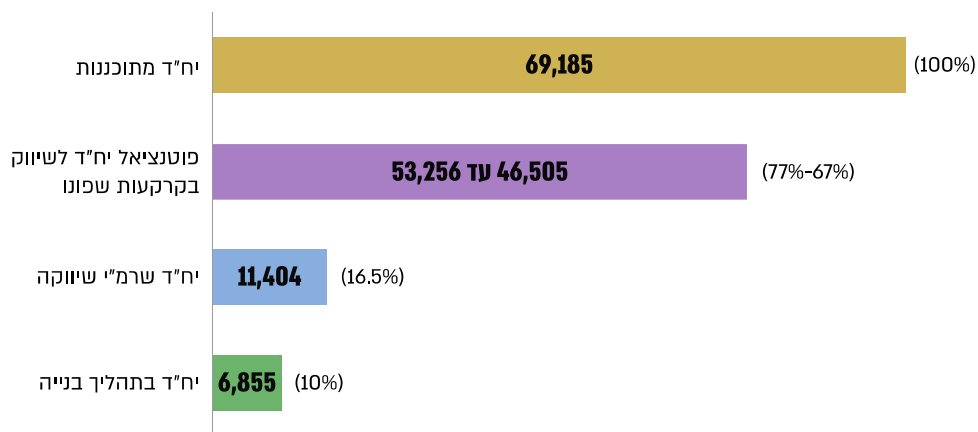
מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים עיתיים בקבינט הדיור ובמועצת מקרקעי ישראל לצורך פיקוח ובקרה על התקדמות התכנון והבנייה של 69,185 יח"ד, וישקול את הצורך בדיונים כאלה גם בנוגע לפינוי הקרקעות הנותרות במסגרת תוכנית שוה"ם 3. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום דיונים לצורך פיקוח ובקרה על תוכניות ממשלתיות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

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 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 שיישאו 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, וכך 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".

