

פינוי מחנות צה"ל: הסחבת, העיוות והעלות המנופחת

נדלן TheMarker מוסף חצי שנתי – מאי 2015, עמ' 70-72

תהליך פינוי מחנות צה"ל הוא סאגה שנמשכת עשרות שנים וסופה אינו נראה באופק. ספק רב אם הפינוי יתחיל ב-2016, כפי שהחליטה מועצת מקרקעי ישראל. למעט קריה ההדרכה בנגב, שתפנה בסוף השנה קרקע במחנה צריפין, את המחנות המיועדים ניתן יהיה להתחיל לפנות אולי ב-2019

מעת לעת במשך יותר משני עשורים נושא פינוי מחנות צה"ל עולה לכותרות. הנושא קיבל בולטות רבה בחודשים האחרונים, בין היתר על רקע יוקר הדיור. בינואר 2015 התגאה ראש הממשלה והכריז על פינוי מחנות במרכז הארץ שהממשלה בראשותו מקדמת ושבשטחם ניתן יהיה לבנות יותר מ-60,000 יחידות דיור. במחצית פברואר 2015 בתגובת מפלגת הליכוד לדו"ח מבקר המדינה בנושא הדיור המספר עלה כבר ל-100,000.

הדיוק במספרים חשוב אך יותר מכך, יש להצטער שלמרות ריבוי הכותרות, נושא פינוי מחנות צה"ל ומשמעותיותו לא עלה כלל לדיון ציבורי באמצעות התקשורת ונדון מעט מאד בשיח של אנשי המקצוע. תהליך פינוי מחנות צה"ל הוא סאגה ארוכה המתמשכת לאורך מספר עשורים וסופה כלל אינו נראה באופק. שאלות רבות עולות בדבר עצם התהליך הפינוי, הסחבת, העיוות והעלות המנופחת של המימון.

הרעיונות לפינוי מחנות צה"ל עלו במטה הכללי בשנות ה-70 של המאה הקודמת. הכוונה הייתה ששיווק קרקע יקרה באזורי ביקוש אזרחי בה פרושים מחנות ישנים תממן אך ורק את העלויות הישירות של התכנון ההנדסי, בניית המחנות החלופיים ועלויות ההעברה. בהסדר שכזה, הנושא היה אמור להיות אטרקטיבי לכולם: צה"ל יקבל מחנות בעיקר בפריפריה ובהם בניה ותשתית חדישים ולמגזר האזרחי תועבר קרקע לבניה בעיקר למגורים. בשנות ה-80 וגם בשנים אחריו פרויקט פינוי המחנות "לא המריא". בספטמבר 1993 לאחר שמשרד הביטחון, משרד האוצר ומנהל מקרקעי ישראל הגיעו להסכמה עקרונית, הממשלה בראשות יצחק רבין החליטה לממש את פינוי המחנות. לראשונה, בדו"ח בשנת 1996 נדרש מבקר המדינה לתקלות בתהליך פינוי המחנות.

במשך כמעט שני עשורים אחרי החלטת הממשלה משנת 1993, המציאות הייתה אחרת. הפינוי עמד ביחס הפוך לריבוי ההצהרות על הפינוי.

בדו"ח שני שפורסם במרץ 2011 הלן מבקר המדינה שהפרויקט לא התקדם. הוא ציין את הסיבות הבאות: המחלוקת אם יפנו רק מחנות שלקרקעותיהם יש ערך כלכלי או גם מחנות נוספים שלמערכת הביטחון אין כבר צורך בהם; דרישת משרד הביטחון לקבל לתקציבו לא רק את סך עלות ההעסקה של היחידות מהמחנות, אלא גם את התמורה על שווי הקרקעות המתפנות; ואי שיתוף משרד הפנים בפרויקט הפינוי בכל הקשור להליכי התכנון של הקרקעות המתפנות. בסיכום הדו"ח הוא קבע שיש להכיר בכך שפינוי המחנות צריך להיות פרויקט לאומי, ונדרשים כלים ייחודיים למימוש, להסדרת אופן פעולתו, לגיבוש העקרונות המנחים, דרכי קבלת ההחלטות ולקיום מעקב אחר ביצוען בהתאם לנהלים ותוכניות עבודה מפורטות. המבקר המליץ שהממשלה תקבע שר שיופקד על התהליך, יפעל לקידומו ויתאם בין המשרדים. רק חלק מהמלצות המבקר יושמו. באפריל 2011, קיבלה הממשלה החלטה שכרכה את פינוי המחנות עם העברת יחידות צה"ל לנגב וקבעה את ההסדר למימון עלות פינוי המחנות, מקורות התקציב ולוח הזמנים ליישום הפינוי.

שאלות מטרידות על הקשר בין מערכת הביטחון והמגזר האזרחי

בימי המחאה החברתית באוגוסט 2011 הודיע לנו שר הביטחון שמשדרו "יתגייס" למאבק ביוקר הדיור ויפנה מספר מחנות ששטחם יועבר לבנייה למגורים. יופי! חייבת להישאל השאלה האם משרד הביטחון הוא הגוף שצריך לעמוד בראש המחנה במאבק במצוקת הדיור?

¹ ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף, כתב את הספרים "ארץ בחאקי" (עם רפי רגב) ו"שטחים מגויסים", בעבר שירת בצה"ל באגף התכנון.

² אל"מ (מיל) שי וקסמן, מהנדס אזרחי, שירת בצה"ל במערך הבינוי ותפקידו האחרון מפקד מרכז בינוי

חלף עוד זמן ולאחר יותר משנה, בסוף יוני 2012 נודע על חתימת "הסכם היסטורי" בין מנהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הביטחון. כדי להאיץ את הליכי התכנון, הואצלה למשרד הביטחון הסמכות לתכנן את השימוש האזרחי בקרקע של מספר מחנות המיועדים לפינוי במטרופולין תל אביב. אך בצד זה ואף זכה המשרד בתופין, ככל שימהר לקדם את הליכי התכנון יתוגמל כלכלית. בלי לשים לב, משרד הביטחון הפך להיות קבלן ביצוע של מנהל מקרקעי ישראל בענייני תכנון ומקרקעי. כבר אז עלו מספר שאלות מטרידות על הממשק בין מערכת הביטחון והמגזר האזרחי: מדוע מערכת הביטחון צריכה להיות שחקן בשוק הנדל"ן ועוד שחקן מרכזי? האם הקרקע שבה היא מחזיקה שנים רבות היא רכושה הבלעדי? מדוע הקרקע שהוקצתה למערכת הביטחון לצורכי ביטחון אינה מושבת עם סיום השימוש בה כמו כל קרקע אחרת חזרה למדינה ללא תמורה, ללא זיהומים וכשהיא פנויה מתשתית? מדוע משרד הביטחון הוא הגורם שצריך להוביל את תהליך פינוי המחנות? מדוע משרד הביטחון צריך להיות הגוף האחראי על תכנון האזרחי של השטח לאחר פינויו? האם תפקיד משרד הביטחון לעצב את דמותן של הערים בפרט ואת פניו של מרחב מטרופולין תל אביב בכלל? מדוע רשות מקרקעי ישראל משחררת עצמה מהאחריות לשינוי ייעוד הקרקע ומעבירה את המטלה למשרד הביטחון? ואולי צריך לשאול מדוע ביקש משרד הביטחון לממש את המשימה?

בדצמבר 2013 אישרה הממשלה את הפרטת התעשייה הצבאית (תע"ש) וגם קבעה שמשרד הביטחון יהיה אחראי לתכנון הסטטוטורי של המתחם הגדול שלה ברמת השרון שיפונה עם העברת חלק ממנה לנגב ולגליל.

תהליך פינוי המחנות לא התקדם. בראשית ינואר 2014 הודיע משרד הביטחון על סחבת פינוי והצביע על האשם, משרד התחבורה.

בראשית ינואר 2015, בעיצומה של מערכת הבחירות, ממשלת המעבר החליטה לקדם את נושא פינוי מחנות צה"ל במרכז והעברתם לדרום הארץ באמצעות הקמת חברה בבעלות ממשלתית שתהיה זרוע ביצוע של משרד הביטחון ובאחריות שר הביטחון. החברה תפנה את בסיסי צה"ל, תנהל את בניית הבסיסים החלופיים בנגב בהתאם לפרוגרמה שיקבע משרד הביטחון וגם תעסוק במקביל בתהליכים האזרחיים הנדרשים למעבר צה"ל לנגב, כמו פיתוח תשתיות תחבורה, מתן פתרונות דיור ותעסוקה למשפחות שיעתיקו את מגוריהם. הממשלה קבעה שתקציב החברה יהיה נפרד מתקציב משרד הביטחון. הוצאות החברה כלומר עלות מימוש התוכנית (הפינוי, התכנון והבניה) תהייה 13.85 מיליארד ש"ח שימומנו מתקבולי שיווק קרקע המחנות לבניית מגורים על ידי רשות מקרקעי ישראל, שגם תעביר לחברה מימון מקדים. בנוסף, בהתאם להחלטה קודמת מאפריל 2011 הממשלה אישרה העברה של עוד 9 מיליארד ש"ח ממשרד האוצר לתקציב החברה. סכום זה היה נתון במחלוקת בין משרד האוצר והביטחון בשלהי שנת 2014 שעיכבה את המשך הקמת מחנות יחידות אגף המודיעין ויחידות אגף התקשוב בנגב.

סך הוצאה לעיל שקבעה הממשלה אינו כולל את העלויות ניקוי וטיהור הקרקע והמים בשטחים המתפנים שיבוצעו על ידי רשות מקרקעי ישראל; אינו כולל גם את עלויות המימון והתקורות לבניית המחנות החדשים בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת P.P.P. (Public Private Partnership); וגם לא את עלויות התפעול והאחזקה של מחנות אלה. עלויות שיטה זו נובעות בגין השותפות בין המזמין, קרי: המדינה, לבין הזכין שיתכנן, יבנה, יתפעל ויתחזק המתקן לתקופת הזכיינות וגם יהיה אחראי לממן את העלויות תמורת החזר שנתי נושא ריבית ורווח. הממשלה קבעה שעלויות המימון ותקורות אלה תהינה **נוספת** להוצאות החברה לעיל ויועברו אליה בהזרמת תקציבית במשך **שלושים שנים**, משנת 2014 ועד שנת 2043. הממשלה קבעה שבכל מקרה גם אם בעתיד יסוכמו שיטות מימון אחרות למימוש הפרויקט, הוצאות המימון לא יהיו על חשבון משרד הביטחון או החברה.

העלויות המצטברות למימון המחנות מייקרות את הקרקע

החלטת ממשלה זו מעוררת שאלות נוספות לקודמות: שוב, מדוע חברה באחריות משרד הביטחון צריכה לעסוק בתכנון ופיתוח אזרחי? האם מימון בשיטת P.P.P. הינו בעצם "תרמית לאומית" וגלגול מימון העלויות לשנים הבאות? מדוע שיטת מימון P.P.P. צריכה להיות בניהול משרד הביטחון ולא כמקובל בידי החשב הכללי במשרד האוצר? מדוע צריך להגדיל את תקציב מערכת הביטחון לבניית מחנות חדשים מעבר לחלקה בתקציב המדינה? מדוע לכלול בפרוגרמות של העברת היחידות עלויות תפעול ותחזוקה שהן באחריות המוחלטת של תקציב הביטחון? מדוע מערכת הביטחון צריכה "להרוויח" משווי הקרקעות המתפנים? מדוע מערכת הביטחון אינה יכולה להסתפק רק בכיסוי עלויות העברת היחידות ובניית המחנות החדשים? מדוע הרווח שיתקבל משיווק קרקעות השייכות למדינה לא יושקע בפיתוח האזרחי: בניית מבני ציבור, חינוך ובריאות בשכונות החדשות?

זאת ועוד, העלויות המצטברות למימון הבניה, התשתית, התפעול והאחזקה של המחנות החדשים לשנים רבות מייקרות את שווי שיווק הקרקע המיועדת לבניה אזרחית. גם אם השווי השמאי של הקרקע הנו לכאורה גבוה, אין כל סיבה לגבות את מלוא הערך שלו רק כדי לכסות את העלויות המנופחות של פרויקט העברת המחנות. ברור שבגלל חוסר היכולת לבקר את הדרישות והסטנדרטים של מערכת הביטחון מול ההיקפים הכספיים של ההתחייבויות ארוכות הטווח, קיים ספק אם יהיה ניתן לשווק את הקרקע בשווי שיאפשר בניית דיור "בר השגה" לציבור הרחב.

בחודש פברואר 2015 נודע שהחשבת הכללית במשרד האוצר, מיכל עאבדי-בויאנג'ו, הביעה התנגדות חריפה לחלק מקווי התכנית שאישרה הממשלה מספר שבועות קודם לכן. התנגדותה מתמקדת בעיקרון המרכזי בהסכם הנסמך על ההכנסות העתידיות של שיווק קרקעות שיפנו במרכז הארץ על מנת לממן את בניית הבסיסים החדשים בדרום. היא גם מסתייגת מאופן רישום ההוצאות של פיניו בסיסי צה"ל, כחובות של רשות מקרקעי ישראל אשר אינם נכללים בחוב הלאומי כיוון שהם מסתמכים על ההכנסות העתידיות של שיווק הקרקעות שמכירתן תתבצע בין השנים 2019 ו-2023. לשיטתה אין להעמיס עלויות מימון מכל סוג שהוא על הכנסות ממכירת הקרקע. לדעת מיכל עאבדי-בויאנג'ו יש לתקצב את ההוצאות באופן ישיר, שיקבלו ביטוי ביחס חוב - תוצר. לדעתה אין לאפשר לחברה ממשלתית לצבור חובות או לקחת אשראי ללא אישור החשב הכללי באוצר. כמו כן היא מתנגדת לחוסר הפיקוח על משרד הביטחון, אשר במסגרת ההסכם יורשה לנהל את תקציב המעבר באופן כמעט עצמאי. בנוסף, היא מתנגדת לכך שמשרד הביטחון ייחנה מנתח של כשליש מהרווחים שיווצרו מהיישום, שיגיע ליותר מ-10 מיליארד שקל. ההתנגדות של החשבת הכללית נתמכת גם על ידי נגידת בנק ישראל קרנית פלוג.

גם שר הבינוי, אורי אריאל, מתח ביקורת על החלטת הממשלה בטענה שהיא אינה מבטיחה את עצמאות רשות מקרקעי ישראל ויכולתה להיות מעורבת במיזמי דיור מוזל בעתיד. מספר ימים לאחר מכן הוא הסיר את התנגדותו. בראשית חודש מרס 2015 בעקבות הסרת התנגדות זאת, מועצת מקרקעי ישראל אישרה את ההסכם בין רשות מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון למעבר צה"ל לנגב. בהחלטה זו, כמו החלטת הממשלה חודשיים קודם לכן, צוין שיוקמו כ-60,000 יחידות דיור ועשרות אלפי שטחי תעסוקה בתוך עשור בשטחי המחנות שיתפנו וההכנסות הצפויות משיווק הקרקע מעורכות כ-30 מיליארד שקל. ימים בודדים לאחר מכן ועוד טרם הבחירות לכנסת העשרים משרד הביטחון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל יחד עם משרד ראש הממשלה חתמו על התכנית המפורטת ליישום החלטת הממשלה על מנת שתוכל לצאת לדרך.

"הסכמות בין-משרדיות נהפכות לחוכא ואטלולא"

על פי החלטה מועצת מקרקעי ישראל פיניו שטח המחנות יחל בשנת 2016, בעצם בעוד כשנה. יש להטיל ספק רב בכך. האם תכולת המחנות המתפנים עמוסה על משאיות הממתינות לנסיעה למחנות החדשים? האם בניית המחנות הושלמה או שתסתיים בקרוב? כמובן שלא כך הם פני הדברים. למעט קריית ההדרכה בצומת הנגב, אשר תפנה בסוף שנת 2015 נתח מקרקעין במחנה צריפין, את המחנות המיועדים ניתן יהיה אולי להתחיל לפנות בשנת 2019.

ישנם מספר תנאים הכרחיים לשיווק הקרקע לייזום: נדרש שיחול עליה תכנון מתארי ותכנון מפורט (תב"ע); במקומות בהם הקרקע מזהמת רשות מקרקעי ישראל חייבת לנקות אותה לאחר הפינוי; נדרש מענה תכנוני לדרישת הרשויות המקומיות באשר לתמהיל הבניה והתשתית, כולל מתן תשובות מתאימות לתעסוקה, מבני ציבור, חינוך, רפואה, מסחר וכל הנדרש למגוון והיקף השכונות החדשות. בקיצור, עוד ארוכה הדרך!

בסוף אפריל 2015, כמעט ארבעה חודשים מאז החלטת הממשלה וחודשיים לאחר חתימת ההסכם בין משרדי הממשלה, הסתבר שהמהלך אינו יוצא לדרך. במכתב זועם של מנכ"ל משרד הביטחון למנכ"ל ראש הממשלה הוא מלין שמשרד האוצר הפר את ההסכם באופן חד-צדדי כבר במימוש הצעד הראשון בכך שלא העביר למשרד הביטחון 400 מיליון שקל בתחילת החודש כמתחייב מההסכם. לדבריו, התנהלות זו של משרד האוצר, אותה הגדיר תמוהה, מעלה חשש שההסכם לא ימומש והעבודה הרבה שהושקעה תרד לטמיון. עוד הוסיף ושאל כיצד ניתן יהיה לקדם מהלך מורכב ומאתגר, כאשר כבר בתחילתו מפר משרד האוצר באופן חד צדדי את ההסכם ולא מעביר את התקציב הנדרש. לפיכך, בעקבות התנהלות זו ואי העברת התקציב שמשרד הביטחון ייצא להתקשרות לתכנון עברת המחנות שמתוכננים להעתיקה רק עם קבלת התקציב. המשמעות היא ברורה. בשלב זה המהלך מוקפא. מנכ"ל משרד הביטחון מודע להתנגדות החשבת הכללית לאופן רישום מקור התקציב וציין שלמשרד הביטחון לא חשוב אם הכסף יגיע מתקציב רשות מקרקעי ישראל או מתקציב המדינה, העיקר שיגיע. בסיום מכתבו מנכ"ל משרד

הביטחון ציין בצערו "התנהלות זו אינה מאפשרת שיתוף פעולה בין משרדי והסכמות בין משרדיות הופכות ל"חוכא ואטלולא", וחתם – "עצוב".

לאור הנושאים והסוגיות שנדונו כאן, והעיכוב האחרון שאינו מאפשר את מימוש המהלך במתכונת שאושרה על ידי הממשלה והוסכמה בין המשרדים, עולה השאלה האם עדין לא מאוחר לשקול שוב, לחשוב בתוך הקופסא. אולי נכון וייתכן ולחזור ליוזמה המקורית – לבנות לצה"ל מחנות חלופיים ברמה סבירה ונאותה בקרקעות זמינות בנגב ובגליל, ללא שום תקורות נוספות. את מלאכת התכנון האזרחי ושיווק הקרקע יש להשאיר בידי רשות מקרקעי ישראל. מימון הביניים לתכנון המחנות החדשים ולבנייתם יכול להיות חלק מתקציב הביטחון וחלק מהתקשרויות עם יזמים פרטיים לתקופה בינונית בלבד ולא יותר מכך. לא נכון להעמיס את עלויות התפעול והאחזקה של המחנות החדשים על התקבולים משיווק הקרקע. בכל מקרה מערכת הביטחון אינה צריכה להיות שותפה בתקבולים משיווק הקרקע מעבר לאלה שיועברו למימון הפיני והבניה.

יש להצטרף מאד שבהחלטות האחרונות של הממשלה ישנם הסדרים חשובנאיים מתוחכמים שמטרתם להראות שהתהליך יתקדם מהר אבל על חשבון הדורות הבאים. החלטות אלה גם מגדילות את המקורות של מערכת הביטחון כנראה על חשבון המגזר האזרחי. ייתכן שחובות ציבוריים נסתרים יצופו פתאום בעתיד והחשש שהפעילות במועד זה תיעשה באופן לא יעיל ובזבזני ובתקציבי עתק.

המהלך של פינוי המחנות צריך להתקדם לא בהחלטות חפוזות בשיאה של מערכת בחירות שישיפיעו על משק המדינה עשרות שנים קדימה. הממשלה הנוכחית שקיבלה ההחלטות אלה עמדה לפני הבחירות. בעת כתיבת המאמר עדין לא קמה הממשלה החדשה. תקציב מדינה לשנה הזו יהיה זמין אולי במאי או יוני 2015. רק אז ניתן יהיה להפנות סכומים רלוונטיים להתנעת התהליכים בהיקפים משמעותיים אלה וגם זאת לאחר הסכמת החשבת הכללית במשרד האוצר. האם מישהו מאמין שתקבולים על שיווק קרקעות המחנות המפונים יתקבלו בשנת 2016? חבל, שתהליך פינוי המחנות נמשך שנים רבות כל כך ובצורה לא נכונה ומסתבר שגם מגוחכת. סביר להניח שבטווח הקצר המזור ליוקר הדיור לא יהיה באמצעות פינוי שטחי מחנות צה"ל ולגבי העתיד ימים יגידו!