

מעבר בסיסי צה"ל לנגב

מעבר בסיסי צה"ל לנגב

תקציר

רקע כללי

מעבר בסיסי צה"ל לנגב, שעליו החליטה הממשלה בשנת 2002, הינו מהלך אסטרטגי רב-שנתי, רחב היקף וחסר תקדים במובנים רבים, המעסיק את צה"ל ואת משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) קרוב לעשור. מימוש המהלך והאחריות לביצוע כלל הפעולות הנגזרות מכך בתחומים השונים מוטלים על משרדי הממשלה השונים, ומחייבים שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה שונים ובינם לבין הרשויות המקומיות. למהלך זה משמעויות מרחיקות לכת הנוגעות לתחומים רבים ברמה הלאומית, ברמה הכלל-צה"לית ועבור היחידות העוברות עצמן. המעבר מורכב מארבעה נדבכים עיקריים: העברת בסיס חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) מלוד לנבטים, שהסתיימה בדצמבר 2009, העברת שבעה בסיסי הדרכה לצומת הנגב, והעברת חיל המודיעין (להלן - אמ"ן) ואגף התקשוב (להלן - מעבר צה"ל לנגב או מעבר היחידות). עלות העברת שלושת הנדבכים האחרונים מסתכמת ב-21 מיליארד ש"ח. כיום משרתים בדרום עשרות אלפים אנשי צבא, ועל פי נתוני אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א), יביא המהלך לכך שעשרות אלפים אנשי צבא נוספים עתידים להעתיק את מקום שירותם לנגב.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 - יולי 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מעבר צה"ל לנגב, ונבדקו, בין היתר, הנושאים הבאים: מקורות המימון למעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב, הטבות לתמיכה במשרתי הקבע העתידיים לשרת בנגב, וקיום מענה תומך בתחומי התחבורה, הבריאות והדיור, למעבר צה"ל לנגב. דוח זה אינו עוסק במכלול הסוגיה של פינוי מחנות צה"ל ממרכז הארץ. הביקורת נערכה בצה"ל: באגף התכנון שבמטה הכללי (להלן - אג"ת), באכ"א, באגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה (להלן - אט"ל), באמ"ן ובאגף התקשוב; במשהב"ט: באגף התקציבים (להלן - את"ק) ובמינהל המעבר דרומה. בדיקות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, במשרד התחבורה, במשרד הבריאות, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל. חלק מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 2014. כמו כן, נעשו השלמות עד חודש מאי 2015.

הליקויים העיקריים

עיכוב בהכרעה בנוגע למקורות מימון למעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב

ביקורת בנושא סיכום מסגרת תקציבית ומקורות מימון להעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב פורסמה בדוח שנתי 61א¹ (להלן - הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת עלה, כי מאז החלטת הממשלה על תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב משנת 2005 לא סוכמה המסגרת התקציבית להעברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב. זאת, בעיקר עקב מחלוקת עקרונית בין משרד האוצר ובין משהב"ט על חלוקת נטל המימון למעבר היחידות בין שני המשרדים. בהחלטת הממשלה משנת 2011² נקבע, בין היתר, כי לצורך העברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב, "יוקצו לתחומי פעולה ייעודיים בתקציב המקורי של משהב"ט מקורות תקציביים בסך כולל של 19 מיליארד ש"ח". מאמצע שנת 2013 ועד סוף שנת 2014 הייתה מחלוקת בין משהב"ט לבין משרד האוצר על מקורות התקציב, שהעמידה בספק את מימוש המהלך שהממשלה הצביעה עליו כמניע ומחולל שינוי לפיתוח הנגב כבר בהחלטה משנת 2005 על תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב. בדצמבר 2014, כ-10 שנים לאחר ההחלטה העקרונית על המעבר, הכריע ראש הממשלה בסוגיה וקבע שחלקו של משרד האוצר בתקציב להעברת היחידות אינו כלול בתקציב הביטחון. בינואר 2015 אף התקבלה החלטת ממשלה³ שקבעה, בין היתר, כי התכנית לפינויים של מחנות צה"ל נוספים מאזורי ביקוש והקמת מחנות קולטים חדשים וכן העברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב יתקצבו בסעיף תקציבי נפרד בתקציב המדינה, שיהיה נוסף על בסיס התקציב של משהב"ט. עם זאת, גם לאחר החלטת הממשלה עלו סוגיות בנוגע לאופן התקצוב והרישום בתקציב המדינה של עלות מעבר היחידות ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות, שטרם באו על פתרונן.

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2010), "העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב", עמ' 119.
 נושא הקמת קריית ההדרכה לא נבחן במסגרת הביקורת.
² החלטה 3161 מיום 17.4.11.
³ החלטה 2392 מיום 4.1.15.

היעדר סיכום בנוגע לתמיכה באנשי הקבע העתידיים לשרת בנגב

האתגר המרכזי במעבר בסיסי צה"ל לנגב אינו רק בניית התשתיות והעברת הציוד אלא בעיקר הצלחת שילוב המרכיב האנושי - אוכלוסיית משרתי הקבע העוברים דרומה ובני משפחותיהם - במהלך הלאומי, כדי לשמר את איכות כוח האדם המשרת ביחידות אלה בצה"ל. מערכת הביטחון גיבשה מעטפת של תמיכה, שעלותה מסתכמת בכ-3.2 מיליארד ש"ח והכוללת מספר עקרונות מרכזיים (להלן - מעטפת משא"ן⁴). משהב"ט ומשרד האוצר טרם הגיעו להסכמה בנוגע לאוכלוסיית אנשי הקבע הזכאים להטבות, לסוג ההטבות שיינתנו ולשיעור המימון של מעטפת המשא"ן. העדר סיכום בנוגע למעטפת המשא"ן מוביל לתחושת אי-ודאות בקרב אנשי הקבע בכל הקשור להמשך שירותם בעתיד, וכתוצאה מכך קיים חשש שצה"ל לא יצליח לשמר כוח אדם איכותי, שעזיבתו עלולה לפגוע באופן ממשי ביכולת המבצעית של צה"ל, וכתוצאה מכך בביטחון המדינה.

פתרונות תחבורתיים למעבר צה"ל לנגב

כדי שמטרות מעבר צה"ל לנגב יתממשו, וכדי שמדינת ישראל תפיק את מלוא הפוטנציאל הגלום בהעברת מחנות צה"ל לנגב, המדינה נדרשת לתמוך במהלך ולייצר מענה בתשתיות אזרחיות לאומיות הכרחיות, בין היתר, במתן פתרונות תשתיתיים תחבורתיים שיאפשרו גישה נוחה, מהירה וחسכונית למשרתים בדרום. עם העברת היחידות לנגב צפוי גידול של עשרות אלפי משרתים שינועו דרומה (גידול של כ-100%), ונדרש פתרון להסעתם בעיקר בציר תל אביב-באר שבע. ישנם פרויקטים תחבורתיים שהשלמתם הכרחית למעבר צה"ל לנגב אך ביצועם טרם החל, מאחר שטרם סוכם המקורות התקציביים והאחריות לביצועם.

ההמלצות העיקריות

כדי שמעבר צה"ל לנגב ופיתוח הנגב בכלל - תחום בעל חשיבות לאומית - יתממשו בלוחות הזמנים שנקבעו, נדרש שהחלטות הממשלה מספטמבר 2014⁵ בנושא "תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום" ומינואר 2015 על המקורות התקציביים למעבר בסיסי צה"ל לנגב, ייושמו ללא דיחוי נוסף, תוך מתן פתרונות לסוגיות שעלו בעקבותיהן.

על מנכ"ל משהב"ט ועל הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר, בהובלת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לפעול כדי לפתור את המחלוקות שעדיין נותרו, כדי שניתן יהיה לסכם בהקדם האפשרי את מעטפת המשא"ן על כל רכיביה. לדבר משנה חשיבות נוכח העובדה שאכלוס קריית ההדרכה החל במחצית הראשונה של שנת 2015.

4 משא"ן - משאבי אנוש.

5 החלטה 2025 מיום 23.9.14

אשר למענה התחבורתי לקריית המודיעין, מאחר שחלק מהפתרונות התחבורתיים דורשים טיפול, הנמשך לעיתים זמן רב, ומאחר שלחלקם טרם אושר תקציב, נדרשים כל הגורמים הרלוונטיים לטפל ללא דיחוי בהיבטים אלה כדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו.

סיכום

מעבר בסיסי צה"ל לנגב הוא חלק מפרויקט לאומי רחב. המעבר של בסיסים לנגב נובע הן מהצורך לפנות קרקעות ממרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין ולהגדיל את היצע הקרקעות לשימושים אזרחיים, והן מצורך חיוני בפיתוח חברתי וכלכלי של הנגב, כשמעבר צה"ל לנגב משמש כמנוף וכמהלך מרכזי בהשגת מטרה לאומית זו. בד בבד, המעבר של היחידות המרכזיות לנגב נועד לשפר את האפקטיביות המבצעית של צה"ל באמצעות תשתיות מודרניות, שיתאימו לאתגרים העתידיים, ולמצות מהלכי התייעלות ארגוניים.

מדוח זה עולה, כי על אף שחלפו כעשר שנים מאז החלטת הממשלה משנת 2005 וכארבע שנים מאז פורסם דוח הביקורת הקודם, נדבכים מרכזיים ביישום החלטות הממשלה טרם סוכמו. כך למשל, כבר בביקורת הקודמת צוין דבר קיומה של המחלוקת בין משרד האוצר למערכת הביטחון בנוגע למקורות המימון של מעבר היחידות. למרות זאת, רק בינואר 2015, לאחר סיום הביקורת הנוכחית, החליטה הממשלה, כי התקציב למעבר בסיסי צה"ל לנגב ינוהל בסעיף תקציבי נפרד ולא יהיה חלק מתקציב הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ההשגות שהעלו גורמים בכירים במשרד האוצר הנוגעות בעיקר לאופן הרישום בתקציב המדינה של הוצאות המעבר ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות, הנובעות מהחלטת הממשלה האמורה, לא ניתן לראות בהחלטת הממשלה מינואר 2015 ובחתימה על הסכם ממרץ 2015 כפעולות ששמו קץ בהכרח לחסמים ולוויכוחים התקציביים והמימוניים המלווים את מעבר בסיסי צה"ל לנגב שנים רבות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר ששימורו של ההון האנושי המשרת ביחידות המתוכננות לעבור לנגב ועידודו לעבור להתגורר בנגב הוא אתגר מרכזי מאוד בהצלחת המעבר, סוגיית העתקת מקום מגוריהם של משרתי הקבע הופכת למהותית ומשמעותית ולמדד להצלחת המהלך. על כן, חשוב להגיע לסיכום בנוגע למעטפת משא"ן המאושרת תקציבית והכוללת מרכיבים לעידוד, תמרוץ ותמיכה במעבר מקום מגורים, בשילוב הטיפול בהיבטים כלל-משפחתיים כמו תעסוקת בני ובנות זוג, תרבות ופנאי.

אשר לפתרונות התחבורתיים, המהווים נתיב קריטי להצלחת המהלך, מעיר משרד מבקר המדינה, שעל הגורמים הרלוונטיים להכריע בהקדם בסוגיות שטרם באו על פתרונן, ולפעול ללא דיחוי להסדרת אופן הגעת החיילים לבסיסים, כמו גם להשלמת הפתרונות התשתיתיים שאושרו.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש, כי המצב, שבו לאורך שנים רבות אין מתקבלות הכרעות בסוגיות מרכזיות בפרויקט הלאומי של מעבר צה"ל לנגב, הינו ליקוי חמור, המעצים את אי-הוודאות בנוגע לעיתוי המעבר ואף בנוגע לעצם ביצועו. נוכח כל האמור, מדגיש מבקר המדינה, כי כדי להבטיח את מעבר היחידות ומימוש מכלול ההזדמנויות הנובעות מכך בהיבט הלאומי, נדרשת מעורבותו של משרד ראש הממשלה בהכרעה בחילוקי הדעות הקיימים כדי להסיר בהקדם את החסמים והמכשולים שעדיין נותרו.



מבוא

מעבר בסיסי צה"ל לנגב, שעליו החליטה הממשלה בשנת 2002⁶, הינו מהלך אסטרטגי רב-שנתי, רחב היקף וחסר תקדים במובנים רבים, המעסיק את צה"ל ואת משהב"ט קרוב לעשור. למהלך זה משמעויות מרחיקות לכת הנוגעות לתחומים רבים ברמה הלאומית, ברמה הכלל-צה"לית וברמת היחידות העוברות עצמן. מעבר צה"ל לנגב עומד בהגדרת פרויקט לאומי, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה משנת 1990, שעניינה תהליך קבלת החלטות בנושא פרויקטים לאומיים⁷. על פי מסמכי צה"ל, חזון מעבר צה"ל לנגב הינו שיפור האפקטיביות המבצעית של צה"ל באמצעות חידוש תשתיות ומיצוי מהלכי התייעלות ארגוניים, תוך השתלבות במהלך הלאומי לחיזוק הנגב. ביצוע המהלך דורש רמת תיאום גבוהה בין מערכת הביטחון, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

המעבר מורכב מארבעה נדבכים עיקריים אשר משהב"ט וצה"ל נדרשים לבצע: העברת בסיס ח"א מלוד לנגב⁸, שהסתיימה בדצמבר 2009, העברת שבעה בסיסי הדרכה של חילות תומכי לחימה לצומת הנגב (להלן - קריית ההדרכה) והעברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב, שהם ליבת המעבר, למתחם ליקית-עומר (להלן - קריית המודיעין) ולקריית המדע בבאר שבע (להלן - הקמפוס הטכנולוגי או קריית התקשוב), בהתאמה (להלן - מעבר צה"ל לנגב או מעבר היחידות).

עלות העברת בסיסי ההדרכה, יחידות אמ"ן ויחידות אגף התקשוב מוערכת בכ-2 מיליארד ש"ח, 12 מיליארד ש"ח ו-7 מיליארד ש"ח, בהתאמה. על פי נתוני אכ"א, יביא המהלך לכך שעשרות אלפי אנשי צבא עתידים להעביר את מקום שירותם לנגב.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 - יולי 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מעבר צה"ל לנגב. נבדקו, בין היתר, הנושאים הבאים: מקורות המימון למעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב, הטבות לתמיכה באנשי הקבע העתידים לשרת בנגב, וקיום מענה תומך בתחום התחבורה, הבריאות והדיוור למעבר צה"ל לנגב. דוח זה אינו עוסק בסוגיה של פינוי מחנות צה"ל ממרכז הארץ. הביקורת נערכה בצה"ל: באג"ת, באכ"א, באט"ל, באמ"ן ובאגף התקשוב; במשהב"ט: באח"ק ובמינהל המעבר דרומה. בדיקות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, במשרד התחבורה, במשרד הבריאות, ברמ"י ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל. חלק מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 2014. כמו כן, נעשו השלמות עד חודש מאי 2015.

⁶ החלטה 2698 מיום 6.11.02.

⁷ פרויקט רב-תחומי הקשור ליותר ממשרד ממשלתי אחד; לביצועו תידרש הקצאת משאבים בטווח הארוך; יישומו ימשך תקופה ארוכה, ויש לכך השפעות על המישור הלאומי.

⁸ בנושא זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 558** (2008), פרק "היבטים בניהול ובתקצוב של פרויקט העתקת בסיס חיל האוויר מלוד לנגב", עמ' 1425.

רקע

החלטות ממשלה

בשנת 2005 החליטה הממשלה על תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב⁹ לשנים 2006-2015 בהיקף של 17 מיליארד ש"ח (להלן - התכנית הלאומית לפיתוח הנגב). בהחלטה נאמר, שהתכנית נשענת, בין היתר, על העברת מחנות צה"ל לנגב, כמהלך מרכזי, מניע ומחולל שינוי, בדגש על מעבר היחידות הטכנולוגיות של אמ"ן ושל אגף התקשוב לאזור באר שבע רבתי והקמתה של קריית ההדרכה¹⁰.

בהמשך, בשנת 2007 החליטה הממשלה¹¹ על העברת אגד מחנות הדרכה לצומת הנגב, ובשנת 2008 סוכם התקציב להקמת קריית ההדרכה בסך 2 מיליארד ש"ח ופריסתו התקציבית. בשנת 2008 החליטה הממשלה¹², כי יחידות אמ"ן תועברנה לקריית המודיעין עד 31.12.15, ויחידות אגף התקשוב תועברנה לקמפוס הטכנולוגי עד 31.12.17.

בהחלטת ממשלה משנת 2011¹³ נקבע, כי בין היתר, לצורך יישום ההחלטה על העברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב, יוקצו לתחומי פעולה ייעודיים בתקציב המקורי של משהב"ט מקורות תקציביים בסך כולל של 19 מיליארד ש"ח¹⁴. כמו כן, עודכנו מועדי מעבר היחידות.

בשנת 2013 החליטה הממשלה¹⁵ לעדכן את התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעברת מחנות צה"ל לנגב, ולאשר תכנית חמש-שנתית לשנים 2013-2017 בסכום כולל של כ-570 מיליון ש"ח, אשר יורכב מתקציבי משרדי ממשלה שונים (להלן - התכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב). בהחלטה צוינו מטרות התכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב וביניהן: "האצת הפיתוח הכלכלי והתעסוקתי, עידוד הגירה חיובית, הגדלת היצע הדיור... ופיתוח תשתיות אזוריות נוספות לשם צמצום פערים בין יישובי הנגב לבין מרכז הארץ". בתכנית נקבעו היישובים שהוגדרו כבעלי עדיפות לחיזוקם בהשוואה ליישובים אחרים בנגב (להלן - יישובי מטרה)¹⁶.

ההחלטה מפרטת את תחומי האחריות של משרדי ממשלה שונים במסגרת התכנית. כך למשל, על רמ"י ועל משרד הבינוי והשיכון הוטל לאתר מקרקעין למתחמי מגורים למשפחות אנשי הקבע ביישובים שונים בנגב, להתאים מתחמים קיימים לבניית דירות להשכרה ולסבסד פיתוח דיור להשכרה ביישובי המטרה; על מנכ"ל משרד התחבורה הוטל לעמוד בראש צוות בין-משרדי, שתפקידו לבחון ולגבש פתרונות תחבורתיים, ובהם פתרונות תחבורה ציבורית כוללים לאוכלוסייה האזורית והצבאית כאחד; ועל משרד הבריאות הוטל לדון בהרחבת שירותים קהילתיים ושירותי אשפוז במטרה להתאים לצרכים העתידיים של אוכלוסיית הנגב.

⁹ בנוגע לליקויים בעבודת המטה שקדמה להחלטה זו, ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (2006).

¹⁰ בדוח שנתי 59 (2009) של מבקר המדינה, בפרק "פעילות המשרד לפיתוח הנגב והגליל", עמ' 813, צוין כי בשנת 2006 התכנית לא תוקצבה כלל, וכי בתקופה זו פרצה מלחמת לבנון השנייה, שגרמה להסטת משאבים.

¹¹ החלטה 1529 מיום 1.4.07.

¹² החלטה 3976 מיום 24.8.08.

¹³ החלטה 3161 מיום 17.4.11 (להלן - החלטה 3161).

¹⁴ לצורך העברת יחידות התקשוב יוקצה תקציב בסך כולל של 7 מיליארד ש"ח ולצורך העברת יחידות אמ"ן יוקצה תקציב בסך כולל של 12 מיליארד ש"ח. על חלוקת הסכום בין הגופים השונים ראו בהמשך.

¹⁵ החלטה 546 מיום 14.7.13.

¹⁶ יישובי מטרה - דימונה, ערד, ירוחם, באר שבע, אופקים והמועצה האזורית מרחבים.

האחריות ליישום¹⁷ התכנית הוטלה על המשרד לפיתוח הנגב והגליל, וצוות בין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ומנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, נקבע אחראי למעקב אחר יישום החלטה זו.

בשנת 2014 החליטה הממשלה¹⁸ לתקן את החלטת הממשלה האמורה משנת 2013, ולהפעיל תכנית רב-שנתית מורחבת לפיתוח הדרום, שנועדה לקדם את הפיתוח הכלכלי והחברתי של האזור ולעודד הגירה חיובית אליו.

תרומת מעבר היחידות ברמה הלאומית ולצה"ל

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מנובמבר 2005 נכתב, כי "אחד מיעדיה של הממשלה, כפי שגם מתבטא בקווי היסוד שלה, הינו פיתוח הנגב. פיתוח הנגב הינו חיוני למדינת ישראל וחשוב לתושבי הנגב. החזון הוא הפיכתו של הנגב לאזור מושך אוכלוסייה ועסקים, מפותח כלכלית". עוד נכתב, כי "פיתוחו של הנגב הינו מהלך המשרת את האינטרסים הלאומיים של ישראל באופן מובהק ויעיל... להשגת היעדים הלאומיים של פיתוח כלכלי, פיזור אוכלוסייה ונכסים אנושיים, כלכליים וביטחוניים... וניצול יעיל של משאבי הקרקע ונכסים אחרים".

במרץ 2008 הוצג לסגן הרמטכ"ל דאז¹⁹, נושא מעבר אמ"ן לנגב. סגן הרמטכ"ל הדגיש את החשיבות הרבה של מעבר צה"ל לנגב בשל שתי סיבות עיקריות: "הנעה מתוקף ציווי אידיאולוגי ערכי בעל חשיבות לאומית וכן סיכוי להתחדשות תשתית משמעותית אשר תביא לתפוקות מבצעיות טובות יותר בעתיד. קיים חיבור של האינטרסים הלאומיים והצבאיים אשר יחד מייצרים תמריץ משמעותי לעלייה לנגב ואשר עשויים בסופו של דבר להגביר את האפקטיביות המבצעית של צה"ל תוך הגשמת אינטרס לאומי מהמדרגה הראשונה" (ההדגשות במקור). עוד ציין סגן הרמטכ"ל, כי המהלך שיבוצע יביא לחידוש ושדרוג התשתיות, להתייעלות ארגונית ולאינטגרציה בין המערכים, שיאפשרו לאמ"ן לתת מענה מודיעיני טוב יותר.

ביולי 2013 הוצג סטטוס מעבר צה"ל לנגב לשר הביטחון, אשר ציין "כי מדובר בפרויקט בעל משמעות רבה למערכת הביטחון, לצה"ל ולמדינה ויש לראותו כמשימה לאומית. תרומתו של הפרויקט בפן האזרחי צפויה להיות גדולה מאוד". נוסף על זאת ציין השר, כי במהלך טמונה "ההזדמנות לצה"ל לשדרג את תשתיותיו לתשתיות מודרניות, שיתאמו את האתגרים העתידיים" (ההדגשות במקור). השר ציין כי נדרש מאמץ של כל משרדי הממשלה שכן "זהו פרויקט לאומי ומאמץ משותף".

בחוברת שפרסמו המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר ביולי 2013 בנוגע לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעברת מחנות צה"ל לנגב, צוין, כי "מעבר צה"ל לנגב מהווה מהלך חסר תקדים בהיקפו ובהשפעותיו הכלכליות, הדמוגרפיות והתרבותיות על מרחב הנגב. על מנת להבטיח מימוש מכלול ההזדמנויות של מעבר היחידות, נדרש מהלך מתוכנן ומשולב של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות... מעבר צה"ל לנגב הוא המהלך המשמעותי והגדול בעשור הקרוב, מתוך שורה של מהלכים ופרויקטים שהמדינה מקדמת במטרה להגשים את חזון פיתוח הנגב". עוד צוין, כי "מעבר צה"ל לנגב טומן בחובו פוטנציאל של גידול דרמטי בפעילות הכלכלית בנגב ובכך יוצר מגוון הזדמנויות". הצפי הוא שבתוך עשור, הפעילות

¹⁷ דוח זה לא בדק את פעילות המשרד לפיתוח הנגב והגליל למימוש האחריות על תכלול תכנית ועל יישומה, כפי שהוטלה עליו בהחלטת הממשלה.

¹⁸ החלטה 2025 מיום 23.9.14.

¹⁹ בעת הביקורת מנכ"ל משהב"ט.

הכלכלית בנגב תגדל בכ-1.4-1.7 מיליארד ש"ח בשנה, ובעשור השני פוטנציאל הגידול יכול להגיע עד כ-3 מיליארד ש"ח בשנה.

בינואר 2014 נערך דיון בנושא מעבר צה"ל לנגב בוועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (ועדה לבחינת מערכת הביטחון). בפני הוועדה הוצגה תמונת מצב בכל הנוגע למעבר היחידות, הטיפול בסוגיית המשאב האנושי, נושא התקציב וכן חסמים בתשתיות לאומיות תומכות (מעטפת אזרחית)²⁰. בסיכום הדיון צוין כי הפרויקט הינו פרויקט לאומי, בעל תועלת משמעותית ברמת המדינה והנגב, וכי צה"ל מוביל לפני המחנה את חזונו של בן גוריון.

חשיבות המהלך לצה"ל מקבלת ביטוי במסמכי מערכת הביטחון, להלן מספר דוגמאות:

- על פי מסמכי אט"ל, קריית ההדרכה בנגב "תהווה ארגון מוביל בתחומי ההדרכה ותתבסס על תפיסות הכשרה מתקדמות ותשתית פיזית וטכנולוגית מודרנית, זאת לשם הצגת רמה מקצועית מיטבית של תומכי הלחימה ותרומה לאפקטיביות המבצעית של צה"ל".
- אמ"ן מגדיר במסמכיו את מטרת העברת יחידות אמ"ן לנגב כשימורה וכחזוקה של העליונות המודיעינית לנוכח האתגרים המודיעיניים והטכנולוגיים העתידיים, באמצעות סביבה מתקדמת מבחינת התשתיות ומהבחינה הטכנולוגית, תוך שימור ופיתוח המשאב האנושי באמ"ן.
- אגף התקשוב מגדיר במסמכיו, כי המהלך הלאומי בנגב ישמש פלטפורמה ליצירת ארגון מבצעי טכנולוגי, המעצים את יכולות צה"ל, באמצעות פיתוח יכולות ופתרונות תקשוב כלל-צה"ליים ותפעול מערכי תקשוב אינטגרטיביים.

ניהול מעבר היחידות לנגב ברמה הלאומית ובמערכת הביטחון

בהחלטת הממשלה משנת 2008 הוחלט על הקמת ועדת היגוי עליונה להעברת מחנות צה"ל לנגב בראשות מנכ"ל משהב"ט והממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - ועדת ההיגוי העליונה). בין תפקידי הוועדה: לתאם עם משרדי הממשלה הרלוונטיים את העברת מחנות צה"ל לנגב, ולבחון פעולות הנדרשות להשלמת המעבר בהקדם האפשרי. החלטת הממשלה משנת 2011 קבעה, כי מעתה מנכ"ל משרד ראש הממשלה יכהן כיו"ר ועדת ההיגוי העליונה.

בדיון ועדת ההיגוי העליונה ממרץ 2014 החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי בשל חשיבות מהלך העברת היחידות וכדי לקדמו במהירות האפשרית, יוקם צוות משנה לוועדת ההיגוי העליונה, בראשות מנכ"ל משהב"ט ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות אמור להתכנס אחת לשבוע, לדון בנושאים הדרושים לקידום המהלך, לגבש לגביהם המלצות אשר תובאנה לאישור ועדת ההיגוי העליונה, או להביא מחלוקות להכרעתה.

תכנון וניהול מעבר יחידות צה"ל לנגב נעשה באגפי המטה הכללי בצה"ל ובמשהב"ט:

1. באג"ת הוקם ב-2012 ענף צה"ל לנגב ופרויקטים²¹, המרכז את הטיפול במעבר היחידות ברמה המטכ"לית; באוגוסט 2006 הוקמה באט"ל מינהלת לניהול הקמת קריית ההדרכה.
2. בדצמבר 2005 הוקמה באמ"ן מינהלת לטיפול בהעברת יחידותיו לנגב (להלן - מינהלת מעבר אמ"ן לנגב).
3. במרץ 2006 הוקמה באגף התקשוב מינהלת הקמפוס הטכנולוגי בדרום. בשנת 2014 עברה המינהלת שינוי, והפכה למינהלת מעבר דרומה ומוצבי שליטה.

²⁰ הרחבה בנושאים אלה ראו בהמשך.

²¹ ההחלטה על הקמת הענף התקבלה ב-2011.

4. בינואר 2007 הוקמה במשהב"ט מינהלת להעברת מחנות צה"ל לנגב, האחראית לתאום ולסנכרון העברת מחנות צה"ל והמאמצים התומכים; לקידום הקמת תשתיות לאומיות תומכות (תחבורה, חשמל, מים, ביוב), בכפוף לסדרי עדיפויות שיגדיר אג"ת; ולפעילות מול רשויות ומשרדי הממשלה בהתאם לדרישות צה"ל. ב-2014 החליט מנכ"ל משהב"ט להפוך מינהלה זאת למינהל המעבר דרומה, המרכז את כל הפרויקטים העתידיים המנוהלים בשיטת PPP²², החל מניהול ההתקשרות, ניהול הזכיין בהקמה וניהול התפעול. לצורך זה הוקמו ארבע יחידות במינהל: יחידת התקשרות, המתמחה במימון פרויקטים; יחידה לניהול ופיקוח על ההקמה; יחידה לפיקוח התפעול; ומטה מקצועי.

סטטוס מעבר היחידות

להלן סטטוס מעבר היחידות:

1. בהמשך להחלטת הממשלה מ-2007 על העברת אגד מחנות הדרכה לצומת הנגב והחלטת מערכת הביטחון לנהל את הפרויקט בשיטת PFI²³, חתמו נציגי משרד האוצר, משהב"ט ורמ"י במרץ 2008 על סיכום תקציבי להקמת קריית ההדרכה. על פי הסיכום, תקציב זה מסתכם ב-2 מיליארד ש"ח ועוד 100 מיליון ש"ח בגין עלויות התפעול, אשר יתווספו לבסיס תקציב הביטחון. כן נקבע, כי "כל הסכומים צמודים למודר תשומות הבנייה בגין חודש יולי 2007". בסיכום נקבעה גם הפריסה התקציבית אשר תתקבל ממשרד האוצר כתוספת לתקציב הביטחון בשנים 2012-2007. על פי נתוני את"ק מיוני 2014, סך של 1.2 מיליארד ש"ח התקבל ממשרד האוצר עד שנת 2012, בהתאם לסיכום התקציבי, ובשנת 2015 צפוי משהב"ט לקבל 800 מיליון ש"ח נוספים, שמקורם בשיווק הקרקעות שיתפנו בצריפין. בשנת 2012 חתם משהב"ט על הסכם עם זכייין להקמת קריית ההדרכה ולתפעולה במשך 25 שנה בשיטת PFI. פרויקט זה היה בשלבי הקמה לקראת תחילת אכלוסו בדצמבר 2014. סיום אכלוסו צפוי למחצית השנייה של 2015. במקביל נעשית היערכות לשלב התפעול. בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין צה"ל, כי מפקדת קריית הדרכה כבר אוישה ברובה, אולם נוכח עיכובים של זכייין ההקמה, מועד תחילת האכלוס נדחה לפברואר 2015²⁴.

2. הקמת קריית התקשוב צפויה גם היא להתבצע בהתקשרות ב-PFI, אולם טרם התקבלה החלטה אילו חלקים יבוצעו בשיטה זאת. בינואר 2014, בדיון בוועדת ההיגוי העליונה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הציגה מערכת הביטחון, כי לוח הזמנים המסתמן לאכלוס קריית התקשוב יחל בשנת 2018 ויימשך עד שנת 2020. בראשית 2014 ערך משהב"ט מיון מוקדם של עמידת קבוצות שונות של חברות בתנאי סף שפורסמו. חמש קבוצות נמצאו כשירות להשתתף במכרז, שמימושו הותנה בפתרון המחלוקת התקציבית עם משרד האוצר. התהליך המכרזי, לרבות התכנון וסיכום היבטי המימון, צפוי להימשך כ-30 חודשים (בנושא זה ראו בהמשך).

²² Public Private Partnership - על פי הוראות משהב"ט, זהו שם כללי להסכם ארוך טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי לצורך הספקת תשתיות/שירותי ציבורי באמצעות המגזר הפרטי. זאת, תוך מיצוי יתרונם היחסי של השותפים על ידי הקצאה יעילה של סיכונים, מקורות ותגמולים, במטרה להשיא את איכות התשתית או השירות במונחי עלות-תועלת.

²³ על פי מסמך סיכום תקציב להקמת קריית ההדרכה ממרץ 2008, שהוצא על ידי אגף התקציבים שבמשרד האוצר, רמ"י ואת"ק, פרויקט המנוהל ב-PFI (Private Finance Initiative) מנוהל באמצעות זכייין המתכנן, מממן, בונה, מתפעל ומתחזק את הפרויקט לאורך תקופת הזיכיון (15-30 שנה) ומשהב"ט רוכש ממנו שירותים במהלך אותה תקופה. הזכייין מקבל משהב"ט תשלומים המעוגנים בחוזה הזיכיון. בתום תקופת הזיכיון עובר הפרויקט לידי משהב"ט. שיטת מימוש PFI היא אחת מהשיטות למימוש פרויקט PPP.

²⁴ בפועל בסיס ההדרכה הראשון עבר לקריית ההדרכה במאי 2015.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין משהב"ט, כי המכרז יהיה מוכן לפרסום ברבעון הראשון של 2015.²⁵

3. בפברואר 2014 החלו עבודות עפר בקריית המודיעין. תצורת המימוש הסופית ותכנון תשתיות-אב למחנה נמצאים בשלבי עיבוד סופיים. לוח הזמנים המסתמן לאכלוס קריית המודיעין יחל בשנת 2019 וימשך עד שנת 2020.

עיכוב בהכרעה בנוגע למקורות המימון למעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב

ביקורת בנושא סיכום מסגרת תקציבית ומקורות מימון להעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב פורסמה בדוח שנתי 61א (להלן - הביקורת הקודמת). בביקורת זו עלה, כי במשך למעלה מארבע שנים וחצי (מאז החלטת הממשלה משנת 2005) ועל אף קיומם של דיונים, ועדות ומינהלות בגופים וברמות שונות, לא התקבלו הכרעות בסוגיות המרכזיות הקשורות לתקצוב ולמימון העברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב, שיאפשרו להפוך את החלטת הממשלה האמורה לתכנית יישומית; וטרם סוכמה המסגרת התקציבית להעברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב. זאת, בעיקר עקב מחלוקת עקרונית בין משרד האוצר ובין משהב"ט על חלוקת נטל המימון למעבר היחידות בין שני המשרדים. עוד עלה, כי הגורמים הבכירים במשרדים אלה לא הביאו מחלוקת זו לדיון ולהכרעה לפני שר הביטחון ושר האוצר דאז.

בביקורת הקודמת צוין, כי נוכח היעדר סיכום מסגרת תקציבית וחוסר הסכמה בנוגע למקורות המימון, נוכח התוצאות החמורות של המשך מצב זה ונוכח החשיבות הרבה של מעבר היחידות מהבחינה הלאומית, חשוב שמשרד ראש הממשלה ייזום פעילות להסרת חסמים לקידום מעבר היחידות, וששר הביטחון ושר האוצר יהיו מעורבים אישית בנושא זה, ואם הם לא יצליחו להגיע להסכמה ביניהם, עליהם להביא את הנושא להכרעתו של ראש הממשלה. דוח הביקורת פורסם במרץ 2011.

עוד צוין בביקורת הקודמת, כי "היעדר מסגרת תקציבית גרם, בין היתר, לכך שהמועדים שצה"ל תכנן להעברת היחידות נדחו כמה פעמים ולמעשה שורת אי-ודאות בנוגע למועד המעבר". כמו כן צוין, כי "אי-הוודאות... גורמת להותרת מתקניו [של אמ"ן] חשופים לאיומים הולכים וגוברים, אשר עלולים לפגוע ביכולתו למלא את תפקידיו בעת חירום", ולהשקעת כספים בתחזוקה של תשתיות בחלק מהמתקנים המיועדים לעבור, כדי לשמור על הרציפות התפקודית שלהם, על אף הידיעה כי השקעות אלה ירדו לטמיון עם המעבר.²⁶ כמו כן, אי-הוודאות פוגעת במאמצי השימור של כוח אדם איכותי ובשמירה על הקשב של הדרג הפיקודי לפרויקט המעבר. צוין גם, כי לדחייה של סיכום מסגרת תקציבית²⁷ למעבר היחידות ושל מועד מעבר היחידות נודעות השפעות גם מבחינת עלות הפעלת המינהלות. על פי נתוני את"ק, בשנים 2006-2009 הסתכמה עלות הפעלת המינהלות שהוקמו באמ"ן, באגף התקשוב ובמשהב"ט בכ-90 מיליון ש"ח.

²⁵ נכון למאי 2015 טרם פורסם המכרז.

²⁶ אמ"ן השקיע בשנים 2007-2009 כ-70 מיליון ש"ח בנושא התשתיות, ואגף התקשוב השקיע בהן בשנים 2008 ו-2009 כ-14 מיליון ש"ח.

²⁷ בשונה מחוסר ההסכמה לגבי מימון קריית המודיעין וקריית התקשוב, צוין בביקורת הקודמת, כי בדצמבר 2008 נחתם סיכום תקציבי בין משהב"ט ומשרד האוצר לביצוע של שני תתי-פרויקטים, שמימושם יאפשר להוכיח שמעבר אמ"ן לנגב אפשרי מהבחינה הטכנולוגית, וכן יוכיח את רצינותם של שני הצדדים ואת מחויבותם למעבר היחידות. משרד האוצר העביר סך של 735 מיליון ש"ח למימון שני תתי-הפרויקטים.

באפריל 2011 קבעה הממשלה בהחלטתה 3,161, כי לצורך מעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב יוקצה סך של 19 מיליארד ש"ח, בחלוקה לשלושה גורמים מממנים: משרד האוצר - 9 מיליארד ש"ח, רמ"י - 6 מיליארד ש"ח ומשהב"ט - 4 מיליארד ש"ח. באותה החלטה נקבעה גם הפריסה התקציבית לשנים 2013-2018 של כ-16 מיליארד ש"ח מתוך 19 מיליארד ש"ח, על פי חלקו של כל אחד משלושת הגורמים המממנים. עוד נקבע, כי ועדת ההיגוי העליונה תקבע את הפריסה הרב-שנתית של יתרת הסכום (כ-3 מיליארד ש"ח), ומתוכם ייקבעו הסכומים לשנים 2011 ו-2012 (בנוגע לאופן ההצמדה של סכומים אלה ראו בהמשך). עוד צוינו בהחלטה שמות המחנות שיפונו עד יולי 2011, עד סוף שנת 2014 ועד סוף שנת 2019, והקרקע שתושב לרמ"י במסגרת החלטה זו.

בפברואר 2012 נחתם בין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר לבין ראש את"ק דאז הסכם לסיכום הפריסה התקציבית לשנת 2012 של 895 מיליון ש"ח מתוך הסכום האמור של כ-3 מיליארד ש"ח. סוכם, כי משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט יתקצבו סכום זה בשתי פעימות: פעימה ראשונה מיידית על סך של 475 מיליון ש"ח, והיתרה על סך 420 מיליון ש"ח תועבר ביולי 2012, לאחר האצת השלמת ביצוע הפעולות המתוכננות לחצי השנה הראשונה. אשר לשנים הבאות סוכם, כי הפריסה התקציבית שפורטה בהחלטת הממשלה מיולי 2011 תעודכן באופן שתתן מענה לשיטות הרכש שעל פיהן יוחלט לבצע את העברת היחידות לנגב.

על פי נתוני את"ק מדצמבר 2014²⁸, עד סוף שנת 2014 תוקצב מעבר היחידות בסכום של 2.885 מיליארד ש"ח (298 מיליון ש"ח נתח רמ"י, 930 מיליון ש"ח נתח משרד האוצר ו-1.657 מיליארד ש"ח נתח משהב"ט. עוד בנושאים אלה ראו להלן). על פי נתוני את"ק מ-30.12.14, נכון למועד זה הביצוע התקציבי הכולל בגין מעבר היחידות הסתכם ב-1.246 מיליארד ש"ח (43%).

חלקה של רמ"י ביישום החלטת הממשלה

בביקורת עלה, כי רמ"י העבירה למשהב"ט סך של 298 מיליון ש"ח, לפי הסכם לסיכום הפריסה התקציבית לשנת 2012 האמור. רמ"י העבירה סכומים אלה בהתאם לדרישות משהב"ט ובתיאום עם משרד האוצר: 169 מיליון ש"ח הועברו בסוף שנת 2013 (במקום בשנת 2012 על פי הסיכום) ו-129 מיליון ש"ח הנוספים הועברו באוגוסט 2014 (במקום ביולי 2012), כיוון שרק ביולי 2014 העביר משהב"ט לרמ"י את דרישתו לתשלום.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל רמ"י דאז, כי מאחר שהמקרקעין טרם שוקו, ומדובר בקדם מימון על חשבון תקבולים עתידיים, לא ניתן להעביר את הסכומים ללא תיאום עם משרד האוצר. עוד ציין, כי "העובדה שעד כה נמצאת רמ"י בקדם מימון מזערי של כמה מאות מיליוני ש"ח מעידה אך ורק על קצב התקדמות הפרויקט". מנגד, עמדת מערכת הביטחון היא, כי בטרם הסתיימה הקמת הבסיסים החדשים אין אפשרות להתחיל בפעולות לפינוי של כל המחנות שצוינו בהחלטה (שאת חלקם נדרש לפנות עד סוף שנת 2014 לפי החלטת הממשלה 3,161).

חלקו של משרד האוצר ביישום החלטת הממשלה

בביקורת עלה, כי קיימים פערים בנתונים בין משרד האוצר לבין משהב"ט בנוגע להיקפי התקציב שהעביר משרד האוצר לתקציב הביטחון בשנים 2012-2014. להלן הנתונים (במיליארדי ש"ח):

נתוני משרד האוצר	נתוני משהב"ט
------------------	--------------

²⁸ נתונים שהציג משהב"ט בדצמבר 2014 בדיון בוועדה לבחינת מערכת הביטחון של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת בנושא מעבר צה"ל לנגב.

0.930	1.180	2012
-	0.553	2013
-	0.553	2014
0.930	2.286	ס"ה

1. יצוין, כי הפער בנתונים בנוגע לשנת 2012 בסך 250 מיליון ש"ח מקורו בחילוקי דעות בנוגע לשני סכומים: שעה שנציגי משרד האוצר טוענים שבמאי 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברה של 295 מיליון ש"ח מסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המדינה לתקציב הביטחון, נציגי את"ק טוענים כי בסופו של דבר הועבר סך של 195 מיליון ש"ח בלבד. בהתייחסותו מינואר 2015 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי ככל הידוע לו "לא בוצע בפועל קיזוז שכזה".

עוד טוענים נציגי משרד האוצר, כי במסגרת תקציב הביטחון לאותה שנה (2012) התפנה סך של 150 מיליון ש"ח מתוך סכומים שהוקצו לפרויקטים אחרים שמיושם הסתיים, אשר תוקצב לטובת העברת היחידות. לעומת זאת, נציגי את"ק טענו כי אינם מכירים סכום זה. עד מועד סיום הביקורת לא היה בידי נציגי משהב"ט להבהיר פערים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא ניתן להשלים עם פערי הגרסאות בנוגע להיקפי התקציב שהועברו. על משהב"ט ומשרד האוצר לפתור לאלתר את המחלוקות הקיימות בנוגע לתקצוב סכומים המתייחסים לשנת 2012.

2. אשר לפערים בנתונים בנוגע לשנים 2013 ו-2014 יצוין, כי במאי 2013 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי²⁹ (הקבינט המדיני-ביטחוני, להלן - הקבינט) את מסגרת התקציב של מערכת הביטחון לשנים 2013-2018, שמשמעותה הפחתה של מסגרות התקציב בשנים אלה בהשוואה למסגרות התקציב על פי מתווה ברודט³⁰. בהחלטה צוינו התחומים שבגינם יתווספו לתקציב הביטחון תוספות בשנים אלה. יצוין, כי מעבר היחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב אינו נמנה בין תחומים אלה.

נוכח המציאות התקציבית האמורה, הנחה סגן הרמטכ"ל דאז, כי בתכנית הרב-שנתית לשנים 2013-2017 חלקו של צה"ל למעבר היחידות לא יעלה על 200 מיליון ש"ח בשנה, לעומת סכום של 600 מיליון ש"ח לשנה על פי הפריסה התקציבית בהחלטת הממשלה מיולי 2011. יצוין, כי בהתאם, גם משרד האוצר ורמ"י החליטו להעמיד רק שליש מחלקם, ובסך הכל כ-950 מיליון ש"ח בשנה במקום 2.86 מיליארד ש"ח, על פי הפריסה התקציבית בהחלטת הממשלה מיולי 2011.

בדיון בקבינט מאוקטובר 2013, שנערך בהמשך לדיונים ולהחלטות קודמות שהתקבלו בנושא תקציב הביטחון, אושרה תוספת לתקציב הביטחון לשנת 2013 מתוך עודפי תקציב המדינה לשנה זו. ראש הממשלה ושר האוצר דאז ציינו בדיון זה, כי המסגרת התקציבית של תקציב הביטחון נקבעה נוכח המצב הכלכלי של מדינת ישראל וההחלטה שלא לפרוץ את מסגרות התקציב.

בנוגע לחלקו של משרד האוצר במימון מעבר היחידות, הבהיר ביוני 2014 הממונה על התקציבים במשרד האוצר לנציגי משרד מבקר המדינה, שמסגרות התקציב שאושרו לשנים 2013-2018 כוללות

²⁹ החלטה ב/16 מ-13.5.13.

³⁰ בנובמבר 2006 מינו ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר דאז ועדה בראשות מר דוד ברודט, שנועדה לגבש המלצות בנוגע להיקף ולהרכב הרצויים של תקציב הביטחון (להלן - ועדת ברודט). ועדת ברודט המליצה על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון, תוך פירוט מסגרת התקציב לכל אחת מהשנים 2007-2017 (להלן - מתווה ברודט). ביולי 2007 אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הוועדה.

את כל המחויבויות של משרד האוצר למשהב"ט על פי הסכמים שנחתמו בעבר (שיטה המכונה "הכל כלול"), וביניהן גם את חלקן של משרד האוצר בהעברת היחידות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2011. משכך, בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 תוקצב בסיס תקציב הביטחון ב-553 מיליון ש"ח. נוכח זאת, ציין הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שהיה על משהב"ט ועל צה"ל לבנות תכנית עבודה לשנים אלה המתכנסת להיקף התקציבי שאושר, כאשר תכנית זאת כוללת גם את מעבר צה"ל לנגב.

מנגד, בשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בכירי מערכת הביטחון ובהם מנכ"ל משהב"ט, סגן הרמטכ"ל דאז וראש את"ק דאז, התברר, כי המסגרת התקציבית למעבר היחידות לשנים 2013 ו-2014 מבטאת הנחת עבודה של מערכת הביטחון, ולפיה חלקו של משרד האוצר במימון המעבר, על פי החלטת הממשלה משנת 2011, אינו כלול בה, ומבחינתה היא לא קיבלה את המימון הנדרש לכך. זאת, נוכח אישור מסגרת תקציבית לשנים 2013-2018 הנמוכה משמעותית מדרישת מערכת הביטחון, והקושי התקציבי עימו נאלץ משהב"ט להתמודד.

נוסף למחלוקת בנוגע למימון הקמת הבסיסים, קיימות מחלוקות אחרות. בדיון בוועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ממרץ 2014 סיכם מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי משהב"ט ישופה בגין גידול בעלויות התפעול השוטפות של המחנות החדשים המוקמים בסכום שיסוכם בין משהב"ט ומשרד האוצר, וכי החל ממועד החלטת הממשלה התקציבים למעבר היחידות יוצמדו למדד תשומות הבנייה. נציגי את"ק ציינו, כי במועד סיום הביקורת - יולי 2014 - טרם העביר משרד האוצר למשהב"ט תוספת תקציב בגין הצמדה למדד של הסכומים שהועברו עד כה (סכום המוערך בכ-60 מיליון ש"ח), וטרם סוכם בין שני המשרדים הסכום שבו משהב"ט ישופה בגין הגידול בעלויות השוטפות.

בכירי מערכת הביטחון ציינו לא אחת, הן בדיונים שנערכו במערכת הביטחון והן בדיונים עם גורמים אחרים, לרבות עם נציגי משרד מבקר המדינה, כי אם לא יוקצו התקציבים, שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2011, משהב"ט לא יוכל לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו למעבר היחידות, וספק אם מעבר צה"ל לנגב יתממש.

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי למעבר צה"ל לנגב בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז בפברואר 2014 נדונה, בין היתר, סוגיית התקציב ונסקרו הפערים התקציביים לשנים 2014 ו-2015. נציגי משהב"ט טענו, שמשהב"ט לא יוכל לעמוד בלוחות הזמנים, בין היתר, מאחר שללא מקור תקציבי לא ניתן יהיה לצאת למרכז לקריית התקשוב שתוכנן ליולי 2014. ביוני 2014 שב והדגיש מנכ"ל משהב"ט, כי ללא העמדת תקציב למהלך לא ניתן יהיה לממש את מעבר היחידות³¹.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משהב"ט באפריל 2014 הוא ציין, בין היתר, כי ללא עמידתו של משרד האוצר בהתחייבותיו על פי החלטת הממשלה משנת 2011, המכרז להקמת הקמפוס הטכנולוגי לא יתפרסם כמתוכנן. בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2014 חזר סגן הרמטכ"ל דאז על עמדה דומה.

במאי 2014 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון הכנה לוועדת ההיגוי עליונה. בסיכומו ציין כי: "א. הירידה של צה"ל לנגב תלויה במימוש של שלושה תנאים גם יחד: (1) תקציב מדינה למהלך. (2) תשתיות לאומיות. (3) מעטפת משא"ן הולמת. ב. ללא תכנית ותקציב לקיום התנאים הללו בכוונת המנכ"ל להמליץ לשר הביטחון להקפיא את המעבר דרומה. ג. בהתאם לכך המשרד יפעל בצורה הבאה: ... (2) כלל המכרזים הקשורים למעבר צה"ל דרומה מוקפאים עד להודעה חדשה. (3) המנכ"ל ימליץ לשהב"ט [שר הביטחון] להעלות את הסוגיה לפתחו של ראה"ם [ראש הממשלה] בשאלה האם אנו ממשיכים מהלך

³¹ הדבר מקבל ביטוי, בין היתר, בדברי נציגת מינהלת מעבר אמ"ן לנגב, שמסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2014, כי בשל כך הקפיא מנכ"ל משהב"ט מכרז בעלות 60 מיליון ש"ח לגידור השטח שבו מתוכננת להיבנות קריית המודיעין, שמועד פקיעתו בעוד כחודשיים.

צה"ל דרומה. ד. ... המשרד לא יסכים לרדת דרומה ללא הסדרת תשתיות לאומיות ראויות, תחבורה, דיור, חינוך בריאות וכיו"ב... ט. המנכ"ל הדגיש כי במצב הנוכחי לא יאשר את פרסום המכרזים לקריית התקשור"ב והמודיעין" (ההדגשה במקור).

בשיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש את"ק דאז בסוף יוני 2014, הוא ציין, כי גובה תקציב הביטחון אינו ריאלי, בין היתר, משום ש"כללי המשחק" מול משרד האוצר השתנו. אם בעבר משהב"ט קיבל תוספות לתקציב על בסיס הסכמים עם משרד האוצר, בתקציבי 2013 ו-2014 "הכל כלול". כך למשל, בנוגע לסיכום התקציבי עבור מעבר צה"ל לנגב. עוד ציין ראש את"ק דאז, כי היעדר רציפות בהעברת תקציבים מהגורמים המממנים אינו מאפשר תכנון יעיל של מימוש מכרזים, וכי האטת קצב הפעילות למעבר היחידות וביצוע עבודות בהיקף של פחות ממיליארד ש"ח בשנה מעמידים בספק את ההצדקה להמשך קיום המינהלות במשהב"ט ובצה"ל, שעות הפעלתן השנתית מסתכמת בכ-150 מיליון ש"ח³².

בניסיון להתמודד עם המציאות התקציבית ועם המחלוקת בין משרד האוצר לבין משהב"ט, וכדי שתקציב הביטחון לא יהיה חסם למעבר יחידות המתוכננות לעבור לפריפריה, החל מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז כבר בנובמבר 2013 בגיבוש אפשרות של מהלך לגיוס כספים מהציבור, באמצעות אגרות חוב, שיממנו פינני של מחנות צה"ל ממרכז הארץ והקמת מחנות חדשים בתמורה להכנסות העתידיות ממכירת הקרקעות של מחנות צה"ל המתוכננים להתפנות. מדובר למעשה בהלוואת גישור, כאשר המדינה מקבלת את הכסף עתה, משתמשת בו למימון הקמת מחנות חדשים ובהמשך, כשהקרקעות תימכרנה, התקבולים מהמכירה ישמשו להחזר ההלוואה לציבור. מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם גורמים במשרד האוצר ובמשהב"ט עלה, כי בשלב זה הם מתנגדים להצעה האמורה.

בהתייחסותו לנובמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי בשנים 2012 ו-2013 העביר למשהב"ט סכומים הגבוהים מהיקף התקציבים שהוצאו בשנים אלה בגין העברת היחידות. עוד ציין, כי ימשיך לנהל דו-שיח עם הגורמים הרלוונטיים במטרה להביא להכרעה בסוגיית המקורות התקציביים, שתאפשר את יישום העברת היחידות מחד גיסא תוך שמירתה על מסגרות התקציב מאידך גיסא.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין המשרד לפיתוח הנגב והגליל, כי לעיכובים במעבר היחידות דרומה "השפעה גדולה במיוחד על כל תנופת הפיתוח של הנגב, ובעיקר מעבר תושבים חדשים ומעבר עסקים חדשים".

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי בדיון שקיים ראש הממשלה ב-10.12.14 הוא הכריע במחלוקת התקציבית וקבע שחלקו של משרד האוצר בתקציב להעברת היחידות יהיה נוסף על תקציב הביטחון. בעקבות החלטה זאת הנחה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ב-23.12.14 את החשבת הכללית, את הממונה על התקציבים במשרד האוצר ואת מנכ"ל משהב"ט "לתקצב את פרויקט צה"ל דרומה" בהתאם ולהוציא את המכרזים לפועל בהקדם האפשרי".

התקצוב והרישום החשבונאי של עלויות מעבר חלק ממחנות צה"ל לנגב

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות אישרה הממשלה בהחלטתה משנת 2015³³ (להלן - החלטת הממשלה) את פיננים של מחנות צה"ל נוספים מאזורי ביקוש והקמת מחנות קולטים חדשים (להלן -

³² הגידול בעלות הפעלת המינהלות נובע מהתרחבות העיסוק של מערכת הביטחון בכל הנוגע למעבר היחידות לנגב, שהביא להתרחבות גם בהיקף פעילותן של המינהלות.

³³ החלטה 2392 מיום 4.1.15.

התכנית), ואת המשך מעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב של צה"ל לנגב. בהחלטה צוין שלישומה תוקם חברה ממשלתית שתהא באחריות שר הביטחון, ושתשמש זרוע ביצועית של משהב"ט. עוד נקבע, שהתכנית והעברת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב יתקצבו בסעיף תקציבי נפרד מסעיף 15 (סעיף תקציב משהב"ט בתקציב המדינה), שיהיה נוסף על בסיס התקציב של משהב"ט המאושר במסגרת תקציב המדינה, לרבות מעבר לכל התוספות שנקבעו או שייקבעו לתקציב הביטחון.

לפי החלטת הממשלה, הקמת המחנות החדשים, לרבות אלו המיועדים ליחידות אמ"ן ואגף התקשוב, ימומנו מתקבולי שיווק של יחידות דיור, שייבנו על הקרקעות שיפוננו ומקדם מימון מרמ"י.

באמצע מרץ 2015 חתמו מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מנכ"ל משהב"ט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וממלא מקום מנהל רמ"י על ההסכם המפורט לפינוי מחנות צה"ל ממרכז הארץ, כנדרש על פי החלטת הממשלה מינואר 2015.

יצוין, כי טרם החלטת הממשלה, החל מיולי 2014, העבירה החשבת הכללית במשרד האוצר (להלן - החשכ"לית) במסמכים שונים את השגותיה בנוגע לסעיפים שונים בטיטת ההחלטה לממונה על התקציבים במשרד האוצר וליועץ המשפטי של משרד האוצר. השגותיה, כפי שבאו לידי ביטוי במסמכים אלה, התייחסו, בין היתר, לשתי סוגיות עיקריות, כפי שמפורט להלן:

1. סוגיית אופן הרישום של עלות מעבר היחידות ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות. לטענת החשכ"לית, על פי החלטת הממשלה, ההוצאות יתקצבו ויירשמו בתקציב המדינה כ"הוצאה מותנית" ב"הכנסה מיועדת", שמקורה הכנסות מרמ"י, כדי לא להגדיל את הגירעון בתקציב המדינה ולעמוד במגבלת ההוצאה; זאת שעה שלפי כללי המינהל התקין וקודים בין-לאומיים ומקומיים העלויות חייבות להירשם כהוצאה בתקציב המדינה.

2. סוגיית היעדרם של גופי מעקב ובקרה בהחלטת הממשלה, על אף שמדובר במהלך של עשרות מיליארדי ש"ח. עמדת החשכ"לית היא שעל החברה הממשלתית ועל העברת כספים להקמת המחנות יפקחו חשב רמ"י או חשב משהב"ט, וכי נציגי אגף החשב הכללי יהיו חברים בכל ועדות המכרזים הקשורים לתכנית ולמעבר היחידות לנגב.

בביקורת עלה, כי החשכ"לית לא זכתה למענה בכתב לפניית האמורות. כמו כן, מסטנוגרמת הדיון בהחלטת הממשלה עלה, כי השגותיה של החשכ"לית לא קיבלו ביטוי בדיון.

גם לאחר שהממשלה קיבלה את ההחלטה האמורה המשיכה החשכ"לית בפניותיה בסוגיות האמורות לגורמים במשרד האוצר, למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ולמנכ"ל משהב"ט בציינה, בין היתר, כי עמדתה מקובלת גם על נגידת בנק ישראל וגם על הגורמים הרלוונטיים בלמ"ס³⁴, וכי נוסח ההחלטה הוא "מעקף לרישום הוצאה בתקציב המדינה במספרים גדולים מאוד"³⁵. עוד ציינה, כי "ההסכם בנוסחו כרגע, יגרום לעלייה ביחס חוב לתוצר בשנים הקרובות... דבר שיש לו השלכות כבדות על מתווה הירידה של יחס החוב לתוצר כפי שתוכנן ודווח לחברות הדירוג הבינלאומיות"³⁶.

הממונה על התקציבים במשרד האוצר התייחס במכתבו מ-16.2.15 לחשכ"לית לסוגיות העיקריות שהעלתה: אשר לטענה, כי ההסכם במתכונתו הנוכחית יגרום לעלייה ביחס חוב תוצר ציין, כי ההשפעה תהיה חיובית בעיקרה בשל גידול משמעותי בהכנסות רמ"י בתוך מספר שנים וצפי לעודף הכנסות על הוצאות. בסוגיית המעקב והבקרה ציין, כי בהסכם נקבעו מנגנוני בקרה שהולמים את אופי העבודה של רמ"י עם החשב הכללי, וכי אין בהסכם פגיעה בסמכויות אגף החשב הכללי, ואין כל מניעה שנציגי החשב הכללי יהיו חברים בוועדת המכרזים, אך הנושא יידון בהמשך.

34 מכתביה של החשכ"לית מ-2.3.15 ו-9.3.15.

35 דו"ר אלקטרוני שנשלח ליועץ המשפטי של משרד האוצר ב-5.1.15.

36 מכתב שנשלח ב-15.2.15 למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, לממונה על התקציבים במשרד האוצר, למנכ"ל משהב"ט ולראש החטיבה העסקית ברמ"י.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת ממאי 2015 הוסיף אגף התקציבים במשרד האוצר, כי "החלטת הממשלה בנושא הנה מחייבת ובהתאם נחתם ההסכם המפורט על ידי כל הצדדים. תפקידנו הוא לוודא את ביצועה ככתבה וכלשונה לטובת התמודדות עם משבר מחירי הדיור".

בהתייחסותו של בנק ישראל ממאי 2015 לממצאי הביקורת צוין כי "ככלל, עמדת בנק ישראל בנושא דומה לזאת של החשבת הכללית". וכי שעה "שלגישת הפינני הכלכלי"³⁷ יש היגיון מסוים כאשר מפנים מהקרקע גורם פרטי, היא אינה סבירה כאשר המפונה הוא חלק מהממשלה, שכן במקרה זה הקרקע בשליטת ובבעלות הממשלה מלכתחילה". עוד צוין, כי המהלך המתוכנן יביא בסיום מימושו להפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר בזכות מימוש נכסים ולא בזכות הפחתה בהוצאות או הגדלת הכנסות ולכן "ספק אם ההפחתה תתרום לחיזוק אמינותה הפיסקלית של ישראל בעוד שהשימוש המוצע ברישום לא מקובל של תקבולי מכירת הקרקעות עלול לסכן אותה".

יצוין שבהתייחסות מ-15.3.15 לממצאי הביקורת צוין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי "פתרון המחלוקת התקציבית עוגן בהחלטת ממשלה מס' 2392". בהתייחסות ממאי 2015 לממצאי הביקורת בנושא הרישום בתקציב המדינה של הוצאות המעבר ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות צוין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי "מדובר בנושא מקצועי פנימי של משרד האוצר והוא לא אמור לעכב את הפרויקט". לעומת זאת, בהתייחסותו מאותו חודש לממצאי הביקורת צוין משהב"ט, כי להכרעה בסוגיית העברה ורישום של התקציב המתקבל "השלכות על תקציב הביטחון והשפעה ישירה על יכולת ניהול ומימוש ההחלטה בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המתואר לעיל מעלה ספק אם ניתן לראות בהחלטת הממשלה 2392 מינואר 2015 ובחתימה על הסכם ממרץ 2015 כפעולות שאכן שמו קץ לחסמים ולוויכוחים התקציביים והמימוניים המלווים את מעבר בסיסי צה"ל לנגב מאז החלטת הממשלה משנת 2008 והמתוארים לעיל. על כן, כדי שמעבר צה"ל לנגב ופיתוח הנגב בכלל - תחום בעל חשיבות לאומית - יתממשו בלוחות הזמנים שנקבעו, על אגף התקציבים ואגף החשכ"ל במשרד האוצר בחיאות עם משרד ראש הממשלה ומשהב"ט, שהובילו לגיבוש החלטת הממשלה מינואר 2015 וההסכם ממרץ 2015, למצוא את המענה הנדרש כדי שחילוקי הדעות בדבר הרישום בתקציב המדינה של הוצאות המעבר ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות לא יגרמו לעיכוב בהעברת התקציבים הדרושים למהלך.

היעדר סיכום בנוגע להטבות לתמיכה באנשי הקבע העתידיים לשרת בנגב (מעטפת משא"ן)

האתגר המרכזי במעבר יחידות צה"ל לנגב אינו מעבר של תשתיות בלבד אלא ובעיקר שילוב המרכיב האנושי במהלך הלאומי ושימור איכות כוח האדם המשרת בצה"ל, בדגש על אוכלוסיות קבע העוברים דרומה עם משפחותיהם. כאמור, להעברת מחנות צה"ל מאזורים צפופי אוכלוסין במרכז הארץ אל הנגב צפויה תרומה לא רק לשיפור האפקטיביות המבצעית של צה"ל, אלא גם לפיתוח האזורי, לשיפור המאזן הדמוגרפי ולחיזוק הכלכלי-חברתי של כל אזור הנגב.

אוכלוסיית הקבע העוברת דרומה הינה צעירה ברובה (63% מהם בגילאי 22-30), 38% מהם נשואים, כ-70% מבני/נות הזוג עובדים, כ-63% בעלי השכלה אקדמית או טכנולוגית (להלן - טכנולוגים)

³⁷ פינני כלכלי משמעותו שערך הקרקע המתפנה גבוהה מעלות הפינני.

ומסוגלות תעסוקתית גבוהה, ולמעלה מ-60% מהם מתגוררים במרכז הארץ באזור של אשכול חברתי-כלכלי גבוה. למאפיינים אלה השלכה ישירה על הכלים ועל המענה שיש לפתח כדי לשמר את ההון האנושי החיוני לצה"ל ולביטחון המדינה.

בשנים 2011 ו-2012 הוביל אכ"א בשיתוף את"ק, מינהל המעבר דרומה והמינהלות בצה"ל עבודת מטה לגיבוש מדיניות וליצירת כלים לשם תמיכה במשאב האנושי (מפקדי היחידות ומשרתי הקבע) המתוכנן לעבור לדרום, שהרמטכ"ל ומנכ"ל משהב"ט אישרו.

מעטפת המשא"ן שגובשה כוללת מספר עקרונות מרכזיים: פריסה על פני שבע שנים (להלן - זמן משא"ן); דיפרנציאליות בתמרוך למעבר שירות בדרום בין משרתים המוגדרים כטכנולוגים לבין אלה המוגדרים כתומכי לחימה; מענה לצורכי משרתי הקבע המיומנים³⁸; מתן הטבה משמעותית למעתיקי מגורים לדרום, לרבות סיוע לאחר המעבר³⁹; ומעטפת הטבות אחידה לכלל משפחות משרתי הקבע שיעברו דרומה.

על פי זמן המשא"ן, בשנתיים לפני המעבר המיקוד הוא בשימור כוח אדם איכותי ומניעת עזיבתו טרם המעבר, וזאת באמצעות מתן תמריצים למשרתי הקבע (כגון מענקים כספיים והטבות לימודים); בשנתיים הראשונות למעבר המיקוד הוא בייצוב מעבר המשרתים, בדגש על המיומנים, כדי להקל על משרתי הקבע המתגוררים במרכז הארץ ובצפונה, באמצעות תמיכה בפרט בנושאי תחבורה ולינה (כגון רכב, היסעים וסידורי לינה); בשלוש השנים האחרונות המיקוד הוא בביסוס מעבר המשרתים, בדגש על מתן מענקים התומכים בהענקת מגורים מלאה לדרום של משפחת של איש הקבע (כגון מענק התארגנות, סיוע ברכישה או בשכירת דירה) והטבות לבני הזוג ולילדים של משרתי הקבע.

על פי הערכות את"ק, נכון לשנת 2013 העלות הכוללת של מעטפת המשא"ן מסתכמת בכ-2.3 מיליארד ש"ח: כ-40% מהסכום מיועד לשלבים של שימור וייצוב כוח אדם (בדגש על יוממות) וכ-60% מהסכום מיועד עבור שלב הענקת המגורים: מהם כ-1.4 מיליארד ש"ח עבור הענקת מגורים, וכ-500 מיליון ש"ח עבור הטבות שונות, כגון השתתפות בהוצאות על גני ילדים, קייטנות וחוגים.

במהלך השנים 2013 ו-2014 נפגשו נציגי משהב"ט וצה"ל עם נציגי משרד האוצר כדי לדון ברכיבי מעטפת המשא"ן. בדיווח שהכינו נציגי את"ק על דיון שנערך בפברואר 2014 עם נציגי משרד האוצר צוין, כי "רכיבי מעטפת המשא"ן ככלל מקובלים על האוצר פרט להטבות הדיוור", אשר עליהן ידונו בהמשך. עמדת משרד האוצר הייתה שלא לדון כלל בשלב זה בהטבות הקשורות למרכיבי הדיוור.

בוועדת ההיגוי שנערכה במרץ 2014 נדון ההיקף הכספי למעטפת המשא"ן ומוקדו הפערים בין משהב"ט למשרד האוצר. משרד האוצר ביקש לשנות את הדיפרנציאציה במענק מעבר מקום שירות בין משרתים המוגדרים כטכנולוגים לבין אלה המוגדרים כתומכי לחימה. למעשה נותר פער של 200 מיליון ש"ח בין עמדת משהב"ט (1.4 מיליארד ש"ח) לבין עמדת משרד האוצר (1.2 מיליארד ש"ח) בנוגע למעטפת המשא"ן ללא מגורים. הוחלט, כי המסגרת התקציבית המדויקת ותכולתה תסוכם בין המשרדים, וככל שתיוותרנה מחלוקות הן תובאנה בפני ועדת ההיגוי. במאי 2014 התקיים דיון בוועדת המשנה בראשות מנכ"ל משהב"ט בנושא מעטפת המשא"ן. מנכ"ל משהב"ט ציין, כי קיימת מחלוקת עם משרד האוצר בנוגע להיקף הכספי של מעטפת המשא"ן, וביקש משני הצדדים לנסות ולהגיע להסכמות עד לכינוס הבא של ועדת המשנה בראשות יוני 2014.

בסיכום דיון של ועדת המשנה בראשות מנכ"ל משהב"ט שנערך ביוני 2014 נכתב, כי "לאחר פגישות לא מעטות בנושא זה והשגת מספר הסכמות" חזר בו משרד האוצר מחלק ניכר מההסכמות: משרד

38 אנשים המתגוררים ביישוב מסוים ונוסעים מדי יום ביומו למקום עבודתם הנמצא ביישוב אחר.
39 פרק זה עוסק, בין היתר, בהטבות למשרתי הקבע ולמשפחותיהם המתכננים להעתיק את מגוריהם לנגב. בנוגע לסוגיית פתרונות דיור למשרתי הקבע ולמשפחותיהם, ראו בהמשך בפרק העוסק בתשתיות אזרחיות.

האוצר טען ש"הטבות יינתנו רק לאוכלוסיות אשר קשה לשמר אותם בצה"ל... וכי ניתן לגייס אנשי לוגיסטיקה מהדרום", ולכן אין צורך להכיר באוכלוסיית אנשי הקבע של קריית ההדרכה כזכאים להטבות עם המעבר, וכי הטבות למשרתים באמ"ן ובתקשוב יינתנו רק לבעלי דרגות מסוימות.

נקודה נוספת אשר במחלוקת מתייחסת לשיעור המימון של מעטפת המשא"ן. עוד נכתב, שבדיונים קודמים של ועדת ההיגוי הוסכם על 1.2 מיליארד ש"ח, וכעת משרד האוצר מוכן לממן רק מחצית מסכום זה. בדיון זה ציין המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "בדיוני ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל ראה"מ ומנכ"ל משהב"ט לפני כחודשיים המחלוקת בין משהב"ט לאוצר הסתכמה בגובה התקציב בלבד (בין 1.2-1.4 מיליארד ש"ח), מדובר בפתיחה מחדש של כלל הנושא. סבור שאין כל הצדקה לכך".

בסיכום הדיון ציין מנכ"ל משהב"ט, כי "מערכת הביטחון לא תרד דרומה אם אוכלוסיית המשרתים כולה לא תקבל מענה הולם. הדרישה לגייס אנשי קבע... רק מהדרום אינה דרישה אפשרית. הרעיון לא לתמוך באוכלוסיית הרופאים במסגרת ירידת בה"ד 10 או הטכנולוגיים של בה"ד 20 (כדוגמא בלבד) מופרכת לחלוטין. משמעותה פגיעה בהתנהלות הצבא". המנכ"ל הדגיש, כי "ללא סיכום מעטפת משא"ן ראוי לא נוכל לממש את מעבר צה"ל דרומה. המנכ"ל ביקש שצוותי העבודה של האוצר ושל את"ק ימשיכו לדון במטרה להשיג הסכמות... בתוך שבועיים. אי סיכום בנושא זה יאלץ את המשרד [משהב"ט] לגזור משמעות בנוגע להמשך מימוש פרויקטי צה"ל דרומה".

במסגרת מעבר בח"א⁴⁰ לבסיס נבטים בשנת 2008, 314 אנשי קבע (קצינים ונגדים) עברו לשרת בדרום. בשנת 2012 ערך אכ"א תחקיר על המעבר לבסיס נבטים. על פי התחקיר, 58 מהם (18%) עמדו באמות המידה שצה"ל קבע, וקיבלו הטבת מגורים (לשכירות או לרכישה), 31 מהם (53%) עדיין התגוררו בדרום באותו מועד.

מסקנות התחקיר היו, כי חלק נכבד מאנשי הקבע שניסו להעתיק את חייהם לנגב נטשו, הן בשל היקפה המצומצם של מעטפת המשא"ן (מענק רכישה למגורים בגובה 50,000 ש"ח וסבסוד קרקע בגובה 40,000 ש"ח), והן בשל תקופת הטבה קצרה מדי (עד שלוש שנים ממועד המעבר).

מניתוח סיכונים שערך אכ"א בנובמבר 2011 במסגרת תכנית עבודה ליישום מעטפת המשא"ן עלה, כי אחד הסיכונים העיקריים למימוש המהלך להעברת המשרתים ומשפחותיהם לנגב הוא אי-אישור תקציב למעטפת המשא"ן. על פי הניתוח האמור, הסיכונים הנובעים מכך הם בין היתר: זליגת אוכלוסיית קבע איכותית לקריירה חלופית מחוץ לצה"ל, שעלולה לגרום לפערי איוש במערכים קריטיים ולפגיעה ביכולת ובכשירות המבצעית של צה"ל; ומעבר מצומצם של משפחות לנגב, ומכאן המשך יוממות של משרתי הקבע מהמרכז, שמשמעותו אי-מימוש המהלך הלאומי של פיתוח הנגב.

בשנת 2012 ערכה מחלקת מדעי ההתנהגות באכ"א (להלן - ממד"ה) סקר אשר בחן את הלכי הרוח בקרב משרתים מיחידות המיועדות להעתיק את מיקומן לנגב. בסקר עלה, כי "מעבר הטכנולוגים לדרום הינו אירוע שונה הדורש מענה ייחודי... נדרשת חשיבה על מענה תחבורתי שייתפס כמותאם ואטרקטיבי מההסעות המקובלות והמוכרות לבסיסים", ונדרשים מגוון רחב של פתרונות באפיקי דיור כדי לאפשר חשיבה על מעבר מגורים.

מהשוואה בין סקר עמדות שערכה ממד"ה בשנת 2012 לזה שנערך בשנת 2013 בקרב משרתים ביחידות המיועדות להעתיק את מיקומן לנגב עלה, כי לא חל שינוי בתפיסה, שמעבר צה"ל דרומה יהווה קפיצת מדרגה בפיתוח הנגב (למעלה מ-80% חושבים כך). לעומת זאת, בקרב משרתי אמ"ן חלה ירידה בתחושה שהמעבר דרומה ייצור הזדמנויות לשיפור היכולות המקצועיות והמבצעיות עבור היחידות העוברות, וחמור מכך הוא השינוי לרעה שחל בקרב משרתי אמ"ן ואגף התקשוב ביחס לתפיסתם לגבי תרומת המעבר לפרט וביחס לתחושה שהמעבר מנוהל תוך התחשבות בצרכים של

40 בח"א 27 - בסיס חיל האוויר 27

אנשי הקבע ובני משפחותיהם. כמו כן, משתתפי הסקר הטילו ספק בהצלחת המעבר, בשל החשש מהיעדרן של תשתיות לאומיות תומכות, ונצפתה עלייה, בעיקר בקרב משרתי אמ"ן, בתחושה שצה"ל אינו מנהל את המעבר דרומה באופן מיטבי.

בשנת 2013 בחנה ממד"ה גם את עמדות ותפיסות משרתי הקבע בבסיסי ההדרכה ביחס למעבר לקריית ההדרכה. הממצאים שהתקבלו מצביעים על הסכמה רחבה בנוגע להשפעה חיובית של המעבר על המאמץ הלאומי לפיתוח הנגב, אך רבע ממשרתי הקבע סברו שהמעבר ישפיע עליהם באופן שלילי. עוד עלה, כי קיימת נכונות בינונית למעבר לשרת בקריית ההדרכה, ונכונות נמוכה מאוד למעבר מגורים. אופציית היוםמוות לא נמצאה סבירה בקרב רוב המשרתים, והועלתה ביקורת כלפי אופן ניהול המהלך. נמצא, שיצירת מעטפת תומכת הן ביוםמוות והן במעבר מקום מגורים יסייעו למעבר.

על פי עקרונות הפעולה ליישום מעטפת המשא"ן שהתווה אכ"א, זמן המשא"ן לקריית ההדרכה אמור היה להתחיל בשלהי 2012 (שנתיים לפני המעבר). במסגרת אתגרי העבודה לשנת 2012, קבע לעצמו אכ"א להציג מעטפת משא"ן מתוקפת לאישור ועדת ההיגוי העליונה.

בפועל, עד מאי 2015, טרם הגיעו משהב"ט ומשרד האוצר להסכמה על מעטפת משא"ן לכלל היחידות ולקריית ההדרכה בפרט.

על פי מסמכי אכ"א, להיעדרה של מעטפת משא"ן השפעה ישירה על נכונותם של משרתי הקבע המתוכננים לעבור בסוף שנת 2014 ובשנת 2015, להתחיל בהליכים לרכישת בית או לשכירת בית. נוכח היותה של קריית ההדרכה "החלוץ לפני המחנה", היעדר מענה בתחום המשא"ן עבורם עלול להשפיע גם על משרתי הקבע של אמ"ן ושל אגף התקשוב בבואם לקבל החלטות בנוגע להישארותם בשירות קבע בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח כל האמור לעיל, בהיעדר סיכום בנוגע למעטפת המשא"ן, קיים חשש לפגיעה באמון של משרתי קבע באגף תקשוב ובאמ"ן וגם של משרתי קבע בבסיסי ההדרכה השונים, במערכת הצבאית ובמדינה, האמורים לתמוך בהם במהלך זה. כתוצאה מכך קיים חשש שצה"ל לא יצליח לשמר כוח אדם איכותי, ועזיבתו עלולה לפגוע משמעותית ביכולת המבצעית של צה"ל, וכתוצאה מכך בביטחון המדינה.

בהתייחסותו מנובמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי טרם הוכרעו המחלוקות בסוגיית מעטפת המשא"ן, וביניהן הגדרת האוכלוסיות הזכאיות להטבות, גובה המענק ואופן חלוקת המימון בין שני המשרדים. עוד ציין, כי ימשיך לפעול מול כל הגורמים הרלוונטיים כדי לסכם בהקדם האפשרי את מעטפת המשא"ן. גם צה"ל בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין כי "טרם הושגה הסכמה עם נציגי האוצר באשר לרכיבי מעטפת המשא"ן ולא הוגדר תקציב ייעודי לטובת התמודדות עם אתגרי המשא"ן במעבר. אנו ממשיכים לפעול בנושא מול נציגי האוצר, באמצעות דיונים אותם מוביל מנכ"ל משהב"ט". בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז כי משרדו "ממשיך לגשר בין הצדדים והנושא יגיע לכדי סיכום בקרוב".

כיוון שאכלוס קריית ההדרכה כבר החל, ובשל ההשפעה של הפתרון בנושא מעטפת המשא"ן על הנכונות של משרתי הקבע גם בראייה ארוכת טווח, על משהב"ט ועל משרד האוצר למצוא פתרון לנושא בהקדם האפשרי. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי נוכח התמשכות התהליך והסיכון הגלום בו נדרשת גם מעורבות משרד ראש הממשלה.

תשתיות לאומיות

כדי שמטרות מעבר צה"ל לנגב יתממשו וכדי שמדינת ישראל תפיק את מלוא הפוטנציאל הגלום במהלך זה, היא נדרשת לתמוך במהלך ולייצר מענה גם בתשתיות לאומיות ובעיקר בתחומים הבאים: תחבורה, בריאות, מגורים, חינוך, רווחה, תעסוקה, תרבות ופנאי. לשם כך נדרשת היערכות מתאימה של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הרלוונטיים טרם המעבר.

דוח ביקורת זה בוחן את הפעולות הנדרשות כדי להתגבר על חסמים בשלושת נושאי הליכה - תחבורה, מגורים ובריאות - שהם בין התחומים המרכזיים אשר ישפיעו על הצלחת המעבר. כמו כן, בוחן הדוח את משך הזמן הנדרש כדי לתת להם מענה שהוא ארוך יחסית בהשוואה לתחומים אחרים, זאת בין היתר, כיוון שתחומים אלה דורשים הקמת תשתיות, אשר לחלקן נדרשים אישורים סטטוטוריים שהשגתם נמשכת זמן רב, נוסף על משך הזמן הנדרש למימוש הפתרון. אי-מתן מענה מבעוד מועד לנושאים אלה, עלול לפגוע ביכולת לממש את מעבר היחידות על פי לוחות הזמנים שנקבעו.

פתרונות תחבורתיים למעבר צה"ל לנגב

במועד הביקורת, עשרות אלפים משרתי קבע נוסעים לבסיסי צה"ל בנגב. עם העברת היחידות לנגב צפוי גידול בעשרות אלפי משרתים נוספים שינועו דרומה (גידול של כ-100%), ונדרש פתרון להסעתם בעיקר בציר תל אביב-באר שבע. לרשות חיילי צה"ל המשרתים כיום בנגב עומדים שירותי התחבורה הבאים: רכבות לבאר שבע, היסעים מיוחדים לבאר שבע מתחנות רכבת בצפון הארץ ובמרכזה⁴¹, קווי תחבורה ציבורית והיסעים מיוחדים שמפעיל משהב"ט על בסיס הסכם עם חברת הסעות המסיעה את החיילים.

המענה התחבורתי לקריית ההדרכה

אכלוס קריית ההדרכה החל בסוף שנת 2014 עם אכלוס מפקדת הקריה, ואכלוסה המלא בהיקף של אלפים רבים של משרתים מתוכנן לסוף שנת 2015. בשל פעילות הקורסים המאפיינת את קריית ההדרכה, אופי הפעילות בה הוא של בסיס "סגור". בשל כך, תנועת מרבית החיילים היא בתחילת השבוע ובסופו. רק כ-37% מהמשרתים אמורים לצאת לבתיהם במהלך השבוע, כשליש מהם אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל. שיעור המשרתים שיהיו בעלי רכב צמוד הינו זניח, וכ-75% מהמשרתים מגיעים מצפון הארץ וממרכזה. יצוין, כי מעבר להיקף המשרתים המשמעותי בקריית ההדרכה, צפויים להגיע אליה משרתים רבים נוספים בעקבות העברתם של מתחם ההיסעים⁴² ושל המרפאה האזורית ממחנה נתן שבבאר שבע לקריית ההדרכה.

דיונים בהצעות לפתרונות תחבורתיים לקריית ההדרכה התקיימו במשהב"ט, בצה"ל ובמשרד התחבורה כבר משנת 2008, אך עד שנת 2014 לא הביאו לפתרון מוסכם. עמדת משהב"ט לאורך כל הדרך הייתה כי הגעה באמצעות רכבת תתרום משמעותית לחיסכון בזמן יקר, להגברת הבטיחות בדרכים, לחיסכון בעלויות אבטחה ולעידוד מעבר משפחות אנשי הקבע למגורים בדרום.

⁴¹ בשל מגבלות קיבולת ברכבות לבאר שבע וביטול נסיעות בחינם של חיילים בימי ראשון בשעות הבוקר.
⁴² בכניסה לקריית ההדרכה מוקם מסוף אוטובוסים המתוכנן לשרת בסיס זה ובסיסים נוספים בנגב. משהב"ט הוא הגורם המתכנן והמבצע את הקמת מתחם ההיסעים.

בדיון שקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז בנושא רכבת לנגב ולקריית ההדרכה באפריל 2013 נדונו שתי חלופות עיקריות להגעת חיילים לקריית ההדרכה: האחת, הגעה באוטובוסים מנקודות איסוף ברחבי הארץ עד לקריית ההדרכה. השנייה, הגעה ברכבת עד לקריית ההדרכה, חלופה שדורשת הארכת מסילת הרכבת ב-9 ק"מ מבאר שבע עד לקריית ההדרכה. בדיון טענו נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר כי הרכבת אינה מהווה פתרון מיטבי להסעת חיילים, משום שמדובר בחלופה יקרה יותר בהיבטי תשתיות ותפעול⁴³, ומאחר שאוטובוסים יתנו שירות טוב יותר - שירות שהוא כמעט מ"דלת לדלת". גם המשרד לפיתוח הנגב והגליל לא מצא תועלת בהפעלת קו רכבת לקריית ההדרכה. בסיכום הדיון קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז כי "במציאות התקציבית הנוכחית, בשל פער העלויות הגבוה, אין תקציב לשדרוג קו הרכבת".

בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2013⁴⁴, הקים מנכ"ל משרד התחבורה באוגוסט 2013 צוות בין-משרדי⁴⁵ בראשותו, שתפקידו "לבחון ולגבש פתרונות תחבורתיים בהם פתרונות תחבורה ציבורית כוללים לאוכלוסייה האזרחית והצבאית כאחד, במסגרת יישום תכנית העברת מחנות צה"ל לנגב", ולתת מענה "לחידור המחנות הצבאיים למערכות הסעת המונים ונגישות משרתי הקבע והחיילים לבסיסי צה"ל השונים שיוקמו".

בדיון שהתקיים במרץ 2014 בראשות ראש הרשות לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ובהשתתפות נציגי משהב"ט ונציגי צה"ל, הושגו ההבנות הבאות: הפתרון, שיתבסס על אוטובוסים, הינו זמני לשנים הקרובות, ובמקביל ליישומם תתקיים עבודת מטה לבחינת קידום פתרון באמצעות רכבת מאזור המרכז לבאר שבע; תיבחן האפשרות להגברת תדירות הרכבות בקו תל אביב-באר שבע, כמו גם הקצאת רכבת ייעודית לחיילים מאזור המרכז דרומה. נציגי מערכת הביטחון הציגו את התנגדותם לפתרון של היסעים מיוחדים שינהלו על ידיה, וביקשו תגבור של קווי תחבורה ציבורית.

בדיונים שהתקיימו באפריל 2014 בוועדת ההיגוי העליונה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ובמאי 2014 אצל מנכ"ל משרד התחבורה הוצגו שלוש החלופות שמשרד התחבורה גיבש כמענה תחבורתי לקריית ההדרכה: חלופה אחת מניחה הגעה מדורגת של חיילים לקריית ההדרכה בימי ראשון בבוקר באמצעות תחבורה ציבורית (רכבות ואוטובוסים). שתי החלופות הנוספות מתייחסות להגעה מוקדמת באמצעות תחבורה ציבורית או בהיסעים מיוחדים של משהב"ט. משרד התחבורה ומשרד האוצר הציגו את עמדתם, שהחלופה המתבססת על היסעים מיוחדים של משהב"ט היא המועדפת על ידיהם. לטענת נציגי משרד התחבורה חלופה זו מאפשרת גמישות והתאמה רבים יותר לצורכי הצבא, יש בה פחות מעברים בין אמצעי תחבורה שונים, והיא מאפשרת הגעה ישירה לקריית ההדרכה ללא הצורך בכניסה לבאר שבע, וכתוצאה מכך הימנעות מהפקקים העירוניים, ולכן גם הגעה מהירה יותר לבסיס. במסמך טיוטת המלצות הצוות הבין-משרדי צוין גם, כי "עמדת משרד התחבורה היא שכל נסיעה שמקורה במאפייני תחילת או סוף שבוע (משמע כל מערך ההגעה והפיזור בימי ושעות השיא - ימים א' בבוקר, ה' אחה"צ ו-ו' בבוקר) צריכה להיות מבוצעת באמצעות מערך היסעים מיוחד של משרד הביטחון" (ההדגשה במקור).

מנגד, הביעו נציגי משהב"ט את התנגדותם להפעלת מערך היסעים מיוחד על ידיהם, שכן לטענתם "אין מדובר במטלה של משרד הביטחון", ולהגעה מדורגת לקריית ההדרכה.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי "עד התגבשות מענה תחבורתי רחב למעבר כלל יחידות צה"ל לנגב, המענה לקריית ההדרכה יכולול שלושה נדבכים: מערך היסעים ייעודי ממספר נקודות בצפון הארץ ומרכזה, תגבור תחבורה ציבורית

⁴³ נציגי משרד האוצר באותו דיון ציינו כי "פער העלות בין רכבת לאוטובוסים עומד על כחצי מיליארד ש"ח וכמאה מלש"ח בתפעול לשנה".

⁴⁴ החלטה 546 מיום 14.7.13.

⁴⁵ בצוות חברים נציגים ממשרד התחבורה, משהב"ט, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר.

ותגבור מערך היסעי הרכבת (אוטובוסים ייעודיים לחיילים חלף רכבות⁴⁶). עוד ציין, כי סוגיית המשרד אשר יפעיל את מערך ההיסעים הייעודי תסוכם בדיון בראשות המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, שנקבע לחודש ינואר 2015.

נכון למאי 2015, עם תחילת אכלוס קריית ההדרכה, משהב"ט מפעיל את מערך ההיסעים עבור החיילים המשרתים בבסיס זה.

אי-סיכום של מענה תחבורתי לקריית המודיעין ולקריית התקשוב

כאמור, אכלוס קריית המודיעין צפוי להתבצע במדורג החל משנת 2019, וצפויים לשרת בה אלפי משרתים, מרביתם (כ-80%) תושבי מרכז הארץ וצפונה. בשונה מקריית ההדרכה, חלקו הגדול של הבסיס מוגדר כבסיס "פתוח", ולכן כמחצית מהמשרתים ייוממו, מהם כ-86% ללא רכב צמוד. בשל היות הבסיס מבצעי, העבודה בו מאופיינת במשמרות, ולכן התנועה אליו וממנו צפויה לאורך כל שעות היממה. בקריית התקשוב שעתידה לקום בבאר שבע צפויים לשרת אלפי חיילים, מרביתם תושבי המרכז. כשליש מהם ישרתו בתנאי בסיס "פתוח".

בדצמבר 2009 הציגו נציגי צה"ל למשרד התחבורה את הצרכים הכרוכים בהקמת קריית המודיעין בהיבטי תחבורה כמו כבישים, מחלפים ואמצעי ההגעה אליה. בין היתר, צוינה העדיפות לתוואי רכבת לקריית המודיעין והצורך בתגבור רכבות ואוטובוסים בקו תל אביב-באר שבע. מהמסמכים עלה, כי גם בנוגע לקריית המודיעין ולקריית התקשוב עמדת משהב"ט היא שהפתרון הטוב ביותר עבור המשרתים הוא שימוש בתחבורה ציבורית (רכבות בשילוב אוטובוסים).

בשיחה שערכו כאמור נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משרד התחבורה ועם ראש הרשות לתחבורה ציבורית ביולי 2014, ציין המנכ"ל, כי משרדו מתמקד כעת בתכנון פתרונות להסעת חיילים לקריית ההדרכה, שכן אכלוסה יתחיל בדצמבר 2014. פתרונות כלל-מערכתיים, הכוללים פתרונות הסעת המונים לקריית המודיעין ולקריית התקשוב, נבחנים במסגרת הצוות שהוקם במאי 2014, אשר בוחן את הפתרונות האפשריים לטווח המידי ולטווח הרחוק, לחיבור המחנות הצבאיים למערכות הסעת המונים ונגישות החיילים לבסיסים שיוקמו.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין משרד התחבורה, כי הצוות שהוקם במאי 2014, אשר בוחן את הפתרונות האפשריים לטווח המידי ולטווח הרחוק, הציג המלצות ביניים בפני מנכ"ל משרד התחבורה ובפני משרד ראש הממשלה. עוד ציין, כי מאז "מתקיימים דיונים שוטפים בין נציגי מערכת הביטחון, משרד ראה"ם ומשרד התחבורה כדי לזקק ולסכם את הפתרונות ארוכי הטווח הנדרשים ואשר ייתנו מענה גם לקריית המודיעין ולקריית התקשוב", וכי הממצאים הסופיים יוצגו בינואר 2015 בפני המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי "בהתאם להחלטת הממשלה⁴⁷, מתקיימת עבודת מטה מעמיקה בראשות מנכ"ל משרד התחבורה". עוד הדגיש כי עבודת מטה זו אינה עוסקת במענה תחבורתי למעבר שני הבסיסים, "אלא עוסקת בניתוח עומסים, צרכים ופתרונות תחבורה בראייה כוללת (אזרחית וצבאית). מסקנות הביניים הועברו לחברי ועדת ההיגוי, ועיבודן לכדי מסקנות סופיות נמצא בשלבים מתקדמים. מחלוקות ככל שתהיינה, תובאנה בפני ועדת ההיגוי".

46 בשעות שבהן חיילים אינם מורשים לנסוע בחינם ברכבת.

47 החלטה 546 מיוני 2013.

פערים בתשתיות תחבורה

כחלק מההיערכות לקראת מעבר צה"ל לנגב יש צורך במתן פתרונות תשתיתיים שיאפשרו גישה נוחה, מהירה וחסינית למשרתים בדרום, תוך פגיעה מזערית באוכלוסייה האזרחית הנוסעת מהמרכז דרומה. ממשלת ישראל השקיעה ומתכננת להשקיע בפרויקטים תשתיתיים שיובילו לקיצור משמעותי של זמן הנסיעה אל ומהמרכז, וישפרו את הנגישות התחבורתית ואת איכות הנסיעה.

במסגרת יישום החלטת הממשלה מפברואר 2010⁴⁸, משרד התחבורה ביצע ומבצע מספר פרויקטים תחבורתיים בתחום תשתיות התחבורה אשר מסייעים להכשרת התשתית למעבר צה"ל לנגב:

- הרחבת כביש 40 לדו-מסלולי בין באר שבע לצומת הנגב הושלמה;
- הארכת כביש 6 לצומת שוקת - הפרויקט, שמתוכנן להסתיים בסוף שנת 2015, עתיד לשפר את הנגישות בין מרכז הארץ לדרום ובפרט לקריית המודיעין שתבנה בצפון הנגב;
- סלילת מסילת רכבת בין אשקלון לבאר שבע - הפרויקט, אמור היה להסתיים במחצית 2015, יאפשר להגדיל את מספר הרכבות ממרכז הארץ לבאר שבע, וישפר את הקישור בין ערי מישור החוף הדרומי וצפון הנגב לבאר שבע;
- שיפוץ והרחבת התחנה המרכזית בבאר שבע - הפרויקט הסתיים, והביא להגדלת קיבולת הרציפים.

על פי תכנית המתאר לקריית המודיעין, הקמתו של מחלף אום בטין מהווה תנאי לאכלוס מלא של קריית המודיעין. הטיפול הסטטוטורי במחלף אמור להסתיים באמצע 2016, ובינוי צפוי להימשך כשלוש שנים. עם זאת, במועד סיום הביקורת, יולי 2014, טרם החלו בביצוע פעולות המהוות תנאי מקדים להקמתו של המחלף, כגון קביעת מקור תקציבי לביצועו ותחילת הטיפול הסטטוטורי. בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי הוחלט לבצע תכנון מפורט של המחלף עד לתאריך 30.6.17, ונקבעו מקורות המימון ופרסומם⁴⁹. עוד ציין, כי "כלל סוגיות התחבורה מוכרות לוועדת ההיגוי, ומשרד ראה"ם פועל באופן שוטף לגשר בין המשרדים והבאת הסוגיות על פתרון".



העברת יחידות צה"ל ממרכז הארץ דרומה מגדילה מאוד את הביקושים בתחום התחבורה, ולכן מהווה אתגר מהיבט התשתיות הפיזיות והתחבורתיות הנדרשות כתוצאה מכך. הפתרונות התחבורתיים לבסיסים המתוכננים מהווים נתיב קריטי להצלחת המהלך של העברת צה"ל לנגב. מאחר שחלק מהפתרונות דורשים טיפול, הנמשך לעיתים זמן רב, ומאחר שלחלקם טרם אושר תקציב, נדרשים כל הגורמים הרלוונטיים - בכלל זה משהב"ט, משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה - לטפל ללא דיחוי בהיבטים אלה כדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו.

⁴⁸ החלטת ממשלה מס' 1421, "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל תש"ע 2010", מיום 24.2.10.

⁴⁹ החלטת ממשלה מס' 2025 מ-23.9.14.

היערכות לפתרונות דיור

כיוון שהעברת מחנות צה"ל לנגב הוא מהלך מרכזי בתכנית הלאומית לפיתוח הנגב, אחד המדדים להצלחת המהלך בטווח הארוך הוא מספר המשפחות אשר יעתיקו את מקום מגוריהם לדרום. החשיבות שמייחסת מערכת הביטחון למעבר אנשי הקבע להתגורר בדרום באה לידי ביטוי, בין היתר, בדבריו של מנכ"ל משהב"ט בסיכום דיון של ועדת המשנה מאפריל 2014, שם ציין, כי למעבר אנשי הקבע להתגורר בדרום "חשיבות מבצעית ורציפות תפקודית הכרחיות ומשמעותיות". לשם כך, יש להסיר חסמים הקיימים בשוק הדיור בדרום ולהבטיח היערכות מיטבית בתחום זה.

על פי נתוני אכ"א, כוח האדם ביחידות העוברות דרומה בנוי בעיקרו מצעירים רווקים ובעלי משפחות צעירות. המעבר של אלו שיבחרו להעתיק את מקום מגוריהם צפוי להתרחש במדורג: בשלב הראשון יוממות, לאחר מכן, אלו שיחליטו להעתיק את מקום מגוריהם יבחרו בעיקר במגורים בשכירות, גם בשל מאפייניהם הדמוגרפיים, ורק בהמשך אם ייקלטו טוב בנגב, יעברו לפתרון של רכישת דירה.

במסגרת גיבוש המענה האזרחי למעבר יחידות צה"ל לנגב הסתייעו משהב"ט, משרד האוצר והמשרד לפיתוח הנגב והגליל בייעוץ חיצוני. בנוגע לתחום הדיור העלה הייעוץ החיצוני, שבאזור הדרום קיים כשל שוק משמעותי. מחד גיסא, צפויה צמיחה משמעותית בביקוש לדיור להשכרה באזור מטרופולין באר שבע, ומאידך גיסא ישנו היצע נמוך של דירות באזור, כדאיות כלכלית נמוכה בבניית דירות להשכרה, ומחסור בכלים אפקטיביים להגדלת היצע הדיור להשכרה באזור זה. גם התשואה העתידית מדיור להשכרה בנגב צפויה להיות 4.5%-3%, שעה שליוזם נדרשת תשואה שנתית ממוצעת של 8% לפחות, והמדינה אינה מעניקה רשת ביטחון ליוזמים לשכירות ארוכת טווח. עוד ציין הייעוץ החיצוני, כי החלטת רמ"י להקצות קרקע לבנייה להשכרה בהנחה או ללא מחיר מינימום⁵⁰ צפויה להיות בעלת השפעה מתונה בנגב, וכי הפטור ממס על רווחים משכירות לא צפוי להגדיל את הכדאיות הכלכלית של בנייה להשכרה בנגב.

אשר לדירות לרכישה העלה הייעוץ החיצוני, שקיימים חסמים הנובעים מעליית מחירים בדיור למגורים, שהחלה עם היוודע דבר מעבר בסיסי צה"ל לנגב. לכן ציין, שללא התערבות בסוגיה ויצירת מודל כלכלי התומך בבניית דירות להשכרה, עליית המחירים בדיור להשכרה ולמגורים באזור צפויה להימשך עם מעבר צה"ל לנגב, ולדחוק את האוכלוסייה המקומית ואת הסטודנטים מדיירות להשכרה הקיימות כיום⁵¹. זאת ועוד, עלייה ברמת המחירים עלולה לגרום לכך שמשפחות משרתי הקבע, שתכננו להעביר את מקום מגוריהן לאזור, תמנענה מכך.

חוסר הכדאיות בבניית דירות להשכרה בא לידי ביטוי בפרויקט "צהלה" בירוחם, שבו עתידה הייתה מינהלת המגורים של צה"ל לבנות כ-100 יחידות צמודות קרקע בשני שלבים עבור אוכלוסיית משרתי הקבע בנגב. במקור תוכנן הפרויקט כך שיאפשר השכרת היחידות לאנשי קבע למשך שנתיים, לרבות סיוע בשכר דירה, עם אפשרות לרכוש את הדירה מאוחר יותר. במסגרת המודל הכלכלי התחייב משהב"ט לרשת ביטחון עבור החברה הכלכלית בירוחם, ולפיה אם יחידות המגורים לא יושכרו, משהב"ט ישלם את שכר הדירה, ולשם זה אף תכנן להקצות 30 מיליוני ש"ח לתקופה של 20 שנה.

מנתוני מינהל המעבר דרומה מספטמבר 2013 עלה, כי מאחר שלא היה בידי יזמי פרויקט "צהלה" להציע שכר דירה אטרקטיבי עבור המשתכן, לא הובאו ההסכמות לידי הסכם חתום. בשל חשיבות הפרויקט וההבנה כי נדרשת שכונה לאנשי הקבע בירוחם, הציע מינהל מעבר דרומה בספטמבר 2013,

⁵⁰ החלטה 1248 מ-30.1.12.

⁵¹ קצינים המקבלים השתתפות בשכר דירה יכולים לשלם מחיר גבוה יותר, וכתוצאה מכך המשכירים יעדיפו אותם כשוכרים, ולסטודנטים ולאוכלוסייה המקומית לא תיותרנה דירות לשכירה.

כי חלק מיחידות הדיוור תצאנה מיידית לשיווק לרכישה, ורק חלק מיחידות הדיוור תיבנה לשכירות עם אופציה לרכישה, דבר אשר אכן מתקדם.

סוגיית המגורים למשרתי הקבע נדונה בישיבת ועדת ההיגוי העליונה ממרץ 2014. מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז סיכם, כי יש לגבש תכנית מפורטת למתן מענה לצורכי המגורים של המשרתים (בין היתר, דירות להשכרה והעמדת קרקעות לבניית יחידות דיוור צמודות קרקע למכירה, לרבות ביישובים שאינם יישובי המטרה). מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ציין, כי הסכמות שיגובשו ומחלוקות, ככל שתיוותרנה, תובאנה להכרעה בישיבת ועדת ההיגוי הבאה שתעסוק בהיבטי מגורים.

במאי וביוני 2014 התקיימו דיונים בוועדת המשנה בראשות מנכ"ל משהב"ט בנושא הקצאת קרקע למגורים ומגורים לשכירות. בדיונים השתתפו נציגים ממשרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משהב"ט והמשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה. בנושא הקצאת קרקעות ציין מנכ"ל משהב"ט, כי בהסכמות שהושגו בקשר ליחס בהקצאת קרקעות בין באר שבע ושאר היישובים יש "משום מענה הולם לסוגיה זו" בהתאם לדרישות מערכת הביטחון. מנכ"ל משהב"ט המליץ על שילוב של בנייה רוויה עם צמודי קרקע כדי להיענות לצורכי כלל העוברים דרומה. בדיון שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם יושב ראש רמ"י דאז באוגוסט 2014 הוא ציין, כי קיימת נכונות להקצות קרקעות גם לבניית יחידות דיוור צמודות קרקע.

בנושא מגורים לשכירות ציין מנכ"ל משהב"ט, כי אמנם הצורך העיקרי בדיוור להשכרה יתקיים רק בשנת 2020, אך לדעתו תהיה הגירה משמעותית לדרום כבר קודם לכן, ולכן רצוי וחיוני שיהיה היצע ראוי של דירות להשכרה. עוד ציין, כי להבנתו בתוך חודשיים ניתן יהיה לצאת בפרסום מכרזים לבניית דירות להשכרה, וביקש שתתקבל החלטה על מודל כלכלי ליזמים לבניית דיוור להשכרה.

לדברי נציגי מערכת הביטחון, בהיעדר פתרונות דיוור מתאימים, גם משרתי הקבע עלולים להחליט שלא להעתיק את מקום מגוריהם, דבר שעשוי להוביל ליוממות מעבר לתקופה הראשונה המתוכננת, ובהמשך לפגיעה מבצעית ולהכשלת הרעיון שבבסיס העברת היחידות כמנוף לפיתוח הנגב.

בהתייחסותו מנובמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין משרד האוצר, כי בשנת 2014 שוקו כ-3,300 יחידות דיוור בבאר שבע ובירוחם, עובדה המשפרת "משמעותית את המענה של רמ"י לצרכי מגורים בנגב", לרבות מענה לטובת מעבר יחידות צה"ל דרומה. בנוגע לשיווק יחידות דיוור להשכרה ציין, כי בכונת רמ"י ומשרד האוצר להביא לאישור קבינט הדיוור ש-20% מתוך 4,000 יחידות דיוור, המתוכננות להקמה באחד המתחמים בבאר שבע, ייועדו להשכרה לטווח ארוך. בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל רמ"י דאז, כי ביוני 2014 נחתם על ידי הגורמים המעורבים מסמך הסכמות להקצאה רב-שנתית של קרקעות להקמת שכונות מגורים לאנשי קבע במסגרת מעבר צה"ל לנגב. בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציינה מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, ש"סוכם כי המשרד יקצה 4 מיליון ש"ח לחברה הכלכלית בירוחם לבניית יחידות הדיוור להשכרה, ומשרד הביטחון התחייב להעמיד 'רשת ביטחון' לתקופה של 25 שנים לשכירת יחידות הדיוור". עוד ציינה, כי "החברה הכלכלית בירוחם נמצאת בשלבים אחרונים לפני פרסום מכרז לבניית יחידות הדיוור. הצלחת מהלך זה, תוכל להוות מודל לחיקוי ביישובים אחרים".

בהתייחסותו מדצמבר 2014 לממצאי הביקורת ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, כי "על משרדי האוצר, הביטחון והבינוי מוטלת האחריות להגיע להסכמה בנושא בטווח הזמן הקרוב, על מנת לתת בידי צה"ל כלים אובייקטיביים לשכנע את משרתיו להעתיק את מרכז חייהם לנגב, החלטה שיידרשו לקבל כבר בשנים הקרובות במסגרת חתימה על תכנית שירות. לכן, בישיבת ועדת ההיגוי הבאה ייחתם הסכם בין המשרדים המסדיר את סוגיית הקצאת הקרקעות לבניית יחידות דיוור צמודות קרקע למכירה, לרבות ביישובים שאינם יישובי המטרה".



משרד מבקר המדינה מציין, כי קיימת תמימות דעים בין משהב"ט ורמ"י בנוגע לפעולות עתידיות שיש לנקוט למציאת מגוון של פתרונות דיור למשרתי הקבע ומשפחותיהם. עם זאת, חוסר היערכות נכונה ובמועד של כל הגורמים הנוגעים בתחום הדיור, וביניהם רמ"י, משרד האוצר ומשהב"ט, עלולה להסב נזק לכל המהלך במקום להביא תועלת.

על כן, בהתאם לקצב ההתקדמות בהקמת הבסיסים החדשים, בין היתר, על משהב"ט, רמ"י והרשויות המקומיות בנגב להירחם למציאת מגוון של פתרונות דיור. כמו כן, נוכח הודעתו של מנכ"ל רמ"י דאז, כי נחתם מסמך הסכמות להקצאת קרקעות והקמת שכונות מגורים לאנשי קבע במסגרת מעבר צה"ל לנגב, ומאחר שחלק מאנשי הקבע יבחרו לרכוש דירה עם המעבר לשרת בנגב ואחרים בשלב מאוחר יותר, יש לפעול להקצאת קרקעות ביישובים השונים, בהתאם להסכמות שהושגו.

הבטחת מענה רפואי מתאים למעבר צה"ל לנגב

בעקבות החלטות הממשלה בעשור האחרון בנוגע לקידום ופיתוח הנגב (לרבות החלטה 546 מיולי 2013 שהוזכרה לעיל), מעבר צה"ל דרומה והתהליכים הדמוגרפיים המתרחשים בנגב (גידול טבעי והזדקנות כלל האוכלוסייה), מינו שרת הבריאות דאז ומנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז ועדה שתמליץ על מענה רפואי איכותי לאוכלוסיית הנגב.

ההמלצות המרכזיות של הוועדה התמקדו בתוספת מיטות לבית חולים סורוקה, תכנון בית חולים ציבורי נוסף, חיזוק המענה בתחום טיפות החלב ומוקדי לילה ותגבור כוח אדם מקצועי. נציגי משרד האוצר, החברים בוועדה, הביעו את הסתייגותם מסעיפים שונים בתכנית שהוצעה במסגרת הדוח, הן בשל השלכותיה התקציביות על תקציב המדינה והן בשל הסכנות הצפויות לדעתם מהקמתו של בית חולים נוסף, דוגמת תחרות בין בתי החולים על כוח אדם שנמצא במחסור (בעיקר רופאים), שתוצאותיה עליות שכר גבוהה וחוסר סינרגיה בין מחלקות בשני בתי החולים.

בהתייחסותו מאוקטובר 2014 לממצאי הביקורת ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות כי "משרד הבריאות פועל בשיתוף פעולה מלא עם מנהל מעבר צה"ל דרומה להבטחת מענה רפואי ראוי לקליטת המשרתים ובני משפחותיהם שיעברו דרומה". עוד ציין, כי בהחלטת ממשלה מס' 2025 מיום 23.9.14 בנושא "תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום" נקבע, כי "יוקם ב"ח ציבורי נוסף בבאר שבע, יוקצו 98 מיטות לבי"ח סורוקה, מערך טיפות החלב יחזק, ייפתחו מוקדי לילה ויחזקו שירותי הרפואה בדרום". המשנה למנכ"ל משרד הבריאות גם ציין את הסכומים שהוקצו ושיוקצו לכל אחד מהתחומים האמורים.

סיכום

מעבר בסיסי צה"ל לנגב הוא חלק מפרויקט לאומי רחב. המעבר של בסיסים לנגב נובע הן מהצורך לפנות קרקעות ממרכזים עירוניים צפופי אוכלוסין ולהגדיל את היצע הקרקעות לשימושים אזרחיים, והן מצורך חיוני בפיתוח חברתי וכלכלי של הנגב, כשמעבר צה"ל לנגב משמש כמנוף וכמהלך מרכזי בהשגת מטרה לאומית זו. בד בבד, המעבר של היחידות המרכזיות לנגב נועד לשפר את האפקטיביות המבצעית של צה"ל באמצעות תשתיות מודרניות, שיתאימו לאתגרים העתידיים, ולמצות מהלכי התייעלות ארגוניים.

מדוח זה עולה, כי על אף שחלפו כעשר שנים מאז החלטת הממשלה משנת 2005 וכארבע שנים מאז פורסם דוח הביקורת הקודם, נדבכים מרכזיים ביישום החלטות הממשלה טרם סוכמו. כך למשל, כבר בביקורת הקודמת צוין דבר קיומה של המחלוקת בין משרד האוצר למערכת הביטחון בנוגע למקורות המימון של מעבר היחידות. למרות זאת, רק בינואר 2015, לאחר סיום הביקורת הנוכחית, החליטה הממשלה, כי התקציב למעבר בסיסי צה"ל לנגב ינוהל בסעיף תקציבי נפרד ולא יהיה חלק מתקציב הביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ההשגות שהעלו גורמים בכירים במשרד האוצר הנוגעות בעיקר לאופן הרישום בתקציב המדינה של הוצאות המעבר ושל ההכנסות ממכירת הקרקעות, הנובעות מהחלטת הממשלה האמורה, לא ניתן לראות בהחלטת הממשלה מינואר 2015 ובחתימה על הסכם ממרץ 2015 כפעולות ששמו קץ בהכרח לחסמים ולוויכוחים התקציביים והמימוניים המלווים את מעבר בסיסי צה"ל לנגב שנים רבות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר ששימורו של ההון האנושי המשרת ביחידות המתוכננות לעבור לנגב ועידודו לעבור להתגורר בנגב הוא אתגר מרכזי מאוד בהצלחת המעבר, סוגיית העתקת מקום מגוריהם של משרתי הקבע הופכת למהותית ומשמעותית ולמדד להצלחת המהלך. על כן, חשוב להגיע לסיכום בנוגע למעטפת משא"ן המאושרת תקציבית והכוללת מרכיבים לעידוד, תמרוץ ותמיכה במעבר מקום מגורים, בשילוב הטיפול בהיבטים כלל-משפחתיים כמו תעסוקת בני ובנות זוג, תרבות ופנאי.

אשר לפתרונות התחבורתיים, המהווים נתיב קריטי להצלחת המהלך, מעיר משרד מבקר המדינה, שעל הגורמים הרלוונטיים להכריע בהקדם בסוגיות שטרם באו על פתרונן, ולפעול ללא דיחוי להסדרת אופן הגעת החיילים לבסיסים, כמו גם להשלמת הפתרונות התשתיתיים שאושרו.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש, כי המצב, שבו לאורך שנים רבות אין מתקבלות הכרעות בסוגיות מרכזיות בפרויקט הלאומי של מעבר צה"ל לנגב, הינו ליקוי חמור, המעצים את אי-הוודאות בנוגע לעיתוי המעבר ואף בנוגע לעצם ביצועו. נוכח כל האמור, מדגיש מבקר המדינה, כי כדי להבטיח את מעבר היחידות ומימוש מכלול ההזדמנויות הנובעות מכך בהיבט הלאומי, נדרשת מעורבותו של משרד ראש הממשלה בהכרעה בחילוקי הדעות הקיימים על מנת להסיר בהקדם את החסמים והמכשולים שעדיין נותרו.