

עמירם ברקת, "מי ניסה להסתיר הוצאה תקציבית של 14 מיליארד שקל?" גלובס נדל"ן, 6 במאי 2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001034198>

מבקר המדינה החל לבדוק את הסכם פינוי מחנות צה"ל בעקבות הפרסומים בנושא ■ דוח מקיף על מעבר צה"ל דרומה עוכב עד לסיום הבדיקה

מבקר המדינה יוסף שפירא בודק את סוגיית רישום הוצאות פינוי מחנות צה"ל לנגב. ל"גלובס" נודע כי הבדיקה נפתחה בעקבות הפרסומים בתקשורת על התנגדות החשבת הכללית באוצר לכוונה שלא לרשום כהוצאה תקציבית סכום של 13.85 מיליארד שקל מהעלות הכוללת של הפרויקט.

הבדיקה שהחלה רק לפני מספר שבועות נמצאת כבר בשלבים מתקדמים - עדות לחשיבות הרבה שמייחסים לה במשרד מבקר המדינה. בין היתר התברר במהלך הבדיקה כי גם בבנק ישראל ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רואים בחומרה את הניסיון להעלים את ההוצאות מתקציב המדינה ומהגירעון, באופן שמזכיר את החשבוונאות היצריתית שהפגינה ממשלת יוון לפני פרוץ המשבר המאיים למוטט את כלכלת המדינה. גורמים מקצועיים שאליהם פנה המבקר הזהירו כי מדובר במהלך שעלול לגרום נזק בלתי הפיך לאמינות החשבוונאית של מדינת ישראל.

הבדיקה נפתחה בעקבות הפרסומים בעיתונות על הסתייגות החשבת הכללית מאופן הרישום של ההוצאות. ל"גלובס" נודע, כי בעת הפרסומים עמדה להסתיים עבודת ביקורת ממושכת של מבקר המדינה בסוגיית פינוי מחנות צה"ל בתקופה האחרונה. המבקר התכוון לפרסם דוח מקיף על פרויקט פינוי המחנות, בהמשך לדוח שפרסם ב-2011 בנושא. ואולם, בעקבות הפרסומים הוחלט לעצור את הליכי הוצאת הדוח ולעכב את פרסומו עד לביור סוגיית הרישום החשבונאי. בימים האחרונים כבר הופצו טיטות ראשוניות של הפרק העוסק ברישום לתגובות המבוקרים.

במאסר האחרון חתמו מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, הממונה על התקציבים באוצר אמיר לוי ומנכ"ל משרד הביטחון דן הראל, עם רשות מקרקעי ישראל על הסכם "שוה"ם 3" לפינוי מחנות צה"ל ממרכז הארץ לנגב. ערב החתימה על ההסכם הפיצה החשבת הכללית באוצר, מיכל עבאדי-בויאנג'ו, מכתב חריף לצדדים ובו הביעה התנגדות עקרונית לסיכומים לגבי אופן רישום העלויות.

החשבת התייחסה לסכום של 13.85 מיליארד שקל מתוך העלות הכוללת של הפרויקט (הנאמדת ביותר מ-18 מיליארד שקל) - שאמור לבוא מתוך ההכנסות ממכירת הקרקעות שיפנה צה"ל במרכז הארץ. החשבת טענה כי יש חובה לרשום את הסכום כהוצאה תקציבית, גם אם המשמעות היא הגדלת ה"בור" התקציבי במאות מיליוני שקלים לשנה. בנוסף טענה החשבת כי אין לאפשר למערכת הביטחון "לגזור קופון" על מכירת הקרקעות השייכות לציבור כולו, וכי התמורה בגין המכירה צריכה לשמש להקטנת יחס החוב-תוצר.

בסופו של דבר הוחלט לחתום על ההסכם ולהמשיך בביור המחלוקת, שלתוצאותיה אין השפעה בטווח המידי על יישום התכנית. הסכם "שוה"ם 3" מסדיר את לוחות הזמנים ומקורות המימון לפינויים של בסיסי צה"ל במרכז הארץ ולהקמה של 60 אלף יחידות דיור על השטחים שיפנו. עלות פינוי המחנות והקמת הבסיסים החדשים בנגב מגיעה לפי ההסכם ל-18 מיליארד שקל - הוצאה שאמורה להתפרס על פני שבע שנים לפחות. לפי ההסכם, חלק מהעלויות ימומנו מתקציב הביטחון, והיתרה - כאמור 13.85 מיליארד שקל - תתקבל ממכירת הקרקעות שיפנה צה"ל.

הרעיון מאחורי הסכם הפינוי הוא שההכנסות ממכירת קרקעות בסיסי צה"ל שיפנו במרכז הארץ יממנו את עלויות הפינוי והקמת הבסיסים החדשים בדרום הארץ. הבעיה הראשונה היא בלוחות הזמנים: ההכנסות צפויות להגיע רק לאחר שהמדינה תשווק את הקרקעות ולאחר שיושלמו הליכי תכנון שיאפשרו לבנות עליהם בנייה רוויה למגורים, כלומר מספר שנים לאחר ההוצאות. הבעיה השנייה היא בסיווג ההוצאות וההכנסות.

גורמי מקצוע אמרו היום ל"גלובס" כי "לא ברור על איזה היגיון חשבונאי או כלכלי מתבסס אופן רישום ההוצאות. מדובר בדבר שאינו קביל מבחינה חשבונאית ומנוגד לנורמות המקובלות בעולם". אותם גורמים הסבירו כי בניית מחנות צבא היא הוצאה תקציבית רגילה בעוד שמכירת קרקעות איננה יכולה להיחשב להכנסה כלכלית. מדובר בהפרטת נכס מדינה הנרשמת כסעיף מימוני, ומשום כך לא ניתן להשתמש בתמורה ממכירת נכסים להפחתת הגירעון אלא רק למימונו. "יש כאן פגיעה באמינות החשבונאית", הוסיפו אותם גורמים. "הדבר הכי גרוע הוא שחושדים בחשבונות שלך - מאוד קשה לתקן את זה, ולכן חייבים להרוג את הדבר הזה כשהוא עוד קטן".

ממבקר המדינה נמסר כי "חטיבת הביטחון במשרד מבקר המדינה עורכת ביקורת בנושא מעבר צה"ל לנגב במסגרתה נבדקת גם סוגיה זו".

התרגיל היווני

כשנישום פרטי או חברה מפגינים חשבוונאות יצריתית זה יכול להיגרם במקרה הרע בכתב אישום, אבל כשמדינה נוקטת במהלך - זה עלול להיגרם במשבר כלכלי עולמי. הדוגמה המוכרת ביותר היא יוון, שזיפה בשיטתיות את נתוני החשבוונאות הלאומיים שלה כדי להתקבל לאיחוד האירופי, והמשיכה בכך עד שנחשפה במשבר 2010 שסיומו עדיין אינו נראה באופק.

את הניסיון של משרד הביטחון, האוצר ורמ"י להעלים את הוצאות פינוי מחנות צה"ל לנגב מתקציב המדינה ומהגירעון אפשר לפיכך לכנות בתואר "התרגיל היווני". אם המהלך היה יוצא לדרך (מה שעשוי עדיין לקרות) הייתה ישראל מנסה להעלים הוצאה של 13.85 מיליארד שקל. אילו סוכנויות דירוג האשראי הבינלאומיות היו חושפות את התרגיל הייתה נגרמת פגיעה קשה באמינות ניהול התקציב של המדינה, והנזק היה עלול להיות בלתי הפיך.

מה שמקורי לא פחות מהתרגיל עצמו הוא הרעיון שמאחוריו: להציג את צה"ל כפולש המחזיק בקרקעות המדינה. ההסבר הוא כזה: לפי כללי החשבונאות, מכירת קרקעות מדינה אינה יכולה להירשם כהכנסה משום שמדובר בהמרת נכס נדל"ני לכסף מזומן. במילים אחרות, כשהמדינה מוכרת נכסים היא לא מגדילה בכך את הכנסותיה אלא רק משנה את "מצב הצבירה" שלהם - ולכן היא אינה יכולה לרשום את התמורה הכספית עבור הקרקעות בסעיף ההכנסות.

אלא שלכל כלל יש יוצא מן הכלל, ובמקרה זה החריג נקרא "פינוי כלכלי". הסיטואציה הקלאסית היא של סילוק פולשים: בעל הקרקע משלם לפולש סכום שעולה על שווי הקרקע כדי שיסתלק ממנה. ההנחה היא שכנגד הסכום העודף ששילם בעל הקרקע הוא הרוויח את הסרת המכשול שעיכב את הבנייה על השטח, והצליח בכך להקדים משמעותית את לוחות הזמנים למימוש הפרויקט - ובדרך זו ניתן לראות בהוצאות סוג של הכנסה רעיונית.

הבעיה בחשיבה היצירתית הזו היא שצה"ל איננו גוף זר למדינה אלא איבר מאבריה, ועצם החשיבה להציגו כפולש לאדמות המדינה בהרצליה, צריפין ותל השומר, יכולה אולי לשעשע את מנהיגי החמאס והתנועה האיסלאמית. אותנו זה לא מצחיק.