

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

סיכום דיון

מסמך זה מהווה את תמצית הדיונים של "פורום שווי הוגן" מתוך מטרה לשתף את הקהל הרחב בעיקרי הדברים. בקריאת המסמך יש להביא בחשבון שמדובר בתמצית הדיון ולא בפרוטוקול מלא. בהתאם למדיניות הפורום, הדברים מובאים שלא בהכרח בציון שמות כל הדוברים. יודגש כי הדברים מייצגים את עמדותיהם האישיות והמקצועיות של חברי הפורום ואינם מייצגים בהכרח את העמדות הרשמיות של הגופים אליהם הם משתייכים.

תאריך המפגש: 15 במאי 2017

נושא המפגש: "מהפכת הדיווח שנבלמה: האם החרגת הרשויות המקומיות מדיווח על בסיס צבירה מוצדקת?".

חומר רקע למפגש: חומר רקע לדיון, דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי, כנס מימון רשויות מקומיות.

אורחים שנכחו בדיון: גולן זריהן (יו"ר איגוד הגזברים לשעבר), אופיר פינס (המכון לחקר השלטון המקומי), שוקי אמרני (מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, יו"ר וועדת אמרני), יוליה רבוי (BDO, המוסד לתקינה ממשלתית), עפרה ברכה (מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, משרד הפנים), ירמי מילגרם (כלכלן ראשי וממונה SOX, בנק דקסיה), דוד קאפח (יו"ר ביה"ס הגבוה למינהל כספי לרשויות המקומיות ומנכ"ל בנק דקסיה לשעבר), אסתי אלפר (בנק לאומי), זיו שנפ, זיו ברומברג, שלומית צפלוביץ לוי ועידית בן מרדכי (בנק הפועלים), גד פניני, יעקב זיצר, דורון פרלשטיין, שרון הורוביץ (גזבר אפרת), נילי אבן חן (התנועה לאיכות השלטון), אביעד טביב וחנן פוגל (מבקר המדינה).

נוכחים: אמיר ברנע, שלומי שוב, רקפת שני, גיא טביביאן (deloitte), מיכל עמיר, אפרת טולקובסקי (המרכז הביתחומי הרצליה), רויטל רז (רשות המיסים), דגנית דניאל (כונס הנכסים הרשמי), שרון צדיק מימון (המוסד לתקינה בחשבונאות).

צוות מקצועי: דניאל גרף, יהונתן סמוכה ויעל סלטון.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

שלומי שוב

בוקר טוב, אנו מתעסקים היום בדוחות כספיים של רשויות מקומיות, ובנושא של ההחרגה של הרשויות המקומיות מבסיס הצבירה הקונבנציונלי. במסגרת הפורום, אנחנו מתעסקים בדרך כלל בנושאים "סקסיים" יותר שקשורים לחברות לציבוריות ולמגמות בשוק ההון אבל חשבנו שהנושא הזה זה מספיק חשוב ונמצא מתחת לדאגה ולכן ראוי שנעשה עליו דיון גם אם כפי שאני רואה המשתתפים הקבועים שלנו העדיפו לא להגיע הבוקר.

בתחילת שנות ה-90, התחוללה ממש מהפכה כלל עולמית בדיווח של גופים לא עסקיים, זה התחיל אצל האמריקאים. בגדול, המהפכה היתה שגופים לא עסקיים צריכים לדווח כמו גופים עסקיים, על בסיס צבירה. עד אז הדיווח של הגופים הלא עסקיים היה מבודד – לאור גישת הקרנות שלפיה הוכנו דוחות נפרדים לכל קרן שבתוך הגוף הלא עסקי, וכן לאור אי יישום בסיס הצבירה ובמקומו יישום בסיס מדידה לא אחיד על הספקטרום שבין בסיס מזומן לבין בסיס צבירה – מה שמכונה בסיס מזומן מתוקן.

האמריקאים באו ואמרו, הכול נכנס לבסיס צבירה וכן לא תהיה יותר הפרדה לקרנות – מעבר שנקרא גישה כוללת, כלומר, בשורה התחתונה, גוף לא עסקי ידווח כמו חברה עסקית רגילה. לצורך כך, היה צריך להתגבר על בעיה פילוסופית, על פיה החשבונאות צמחה לגופים למטרות רווח. הרי אם מסתכלים למשל, על הגדרת "נכס" במסגרת המושגית, ההגדרה מדברת על צפי להטבות כלכליות עתידיות, ואם מסתכלים על גופים לא עסקיים, הם לא בהכרח גובים כסף על כל דבר – למשל, גינה ציבורית שהרשות המקומית הקימה. המהפכה הצליחה להתגבר על בעיה פילוסופית זו באמצעות הסתכלות על עצם זה שהגוף הלא עסקי – הרשות המקומית במקרה זה – מקימה את הגינה בכדי לשרת את מטרות הציבורית שבזכותה נוצרת לה לגיטימציה לגבות את מיסי הארנונה ולכן היא עומדת בהגדרה לקיום נכס. אותו כנ"ל למשל, לגבי עמותה שעומדת במטרותיה בכדי לגייס תרומות.

גופים נוספים שעברו לבסיס צבירה בעקבות המהפכה הם הגופים השלטוניים, לרבות ממשלות שרושמות את ההכנסות וההוצאות הנכסים וההתחייבויות.

את השינוי העמוק בקונספציה של ההתייחסות לגופים לא עסקיים ניתן לראות גם במסגרת המושגית של החשבונאות. עד לפני מספר שנים המסגרת המושגית של ה-IFRS שנקראת FRAMEWORK מיעטה מתכולתה גופים שאינם עסקיים. כיום אין כבר את ההחרגה הזאת, יצא לי

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

להציץ לאחרונה בדוחות הכספיים של ה- IASB, שהוא זה שמפרסם את ה- IFRS, והם עצמם עורכים את הדוחות הכספיים לפי ה- IFRS. אגב גם המוסד הישראלי לתקינה.

בעקבות המהפכה הכלל עולמית פורסם בישראל ב-1997 גילוי דעת 69 של לשכת רואי החשבון. גילוי דעת זה העביר את כל המלכ"רים בישראל לבסיס הצבירה ולגישה הכוללנית. כל המלכ"רים בישראל כיום, לרבות מוסדות אקדמיים לא מתוקצבים, מפרסמים דוחות על בסיס צבירה. כך למשל, גם דרך הדוחות הכספיים של המרכז הבינתחומי הרצליה אפשר לקבל אינפורמציה חשובה, למשל הבניין הזה שאנחנו יושבים בו נמצא במאזן שלנו.

אם אני מסתכל על הגופים הלא עסקיים, יש שני גופים שטרם עברו לבסיס צבירה. אחד זה האוניברסיטאות, המוסד הישראלי לתקינה פרסם את תקן 9, גם אחרי שזה עבר להיות תקן, כל שנתיים יש דחייה. כאשר, אם לא יהיו דחיות נוספות האוניברסיטאות אמורות לדווח על בסיס צבירה כבר בגין השנה האקדמית הנוכחית תשע"ז. בהנחה שהדוחות גם יפורסמו, זהו מידע ציבורי חשוב.

שרון צדיק מימון

פעם אחת הייתה דחייה.

שלומי שוב

השאלה היא האם באמת נקבל את הדוחות של האוניברסיטאות על בסיס צבירה? הטיעון שלהם כנגד בסיס הצבירה הוא הפנסיה התקציבית, הם חוששים שבעקבות הרישום של הפנסיה זה ירתיע תורמים מלהעביר להם כסף, שזה בדיוק הפוך מהמטרה של החשבונאות. המטרה היא לספק אינפורמציה למשתמשים בדוחות הכספיים של האוניברסיטאות שהם גם בין היתר תורמים כדי לספר להם את המצב האמיתי באופן ניטרלי, כלומר, ללא כוונה מראש להשפיע על ההחלטה של המשתמש במידע. כך שזו סיטואציה מוזרה שעומדת בניגוד גמור לתפיסה החשבונאית – משהו כמו אנו לא מכינים דיווח כספי על בסיס צבירה, על מנת למנוע מידע.

באוניברסיטאות לפחות יש תאריך יעד שאני מקווה שהוא יבוצע, ככל שהוא יבוצע הגוף הלא עסקי היחיד שישראל שלא יעבור לבסיס צבירה זה הרשויות המקומיות.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

כאן אנחנו עוברים לחברי אמיר, בשנת 97, סמוך לכל המהפכה הזאת, שר הפנים ממנה את אמיר ברנע לוועדה לבחינת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, והוועדה שאמיר בראשה ממליצה לעבור לבסיס צבירה.

אמיר ברנע

המלצה גורפת.

שלומי שוב

אם אני זוכר נכון, השר אפילו אישר את ההמלצות.

גולן זריהן

האבסורד הוא שעד היום חוזר מנכ"ל של משרד הפנים, אומר שהשיטה המחייבת זה השיטה המצטברת. מי שקיבל את ההחלטה, קיבל אותה, אך לא בטוח שהיה ער למספר דברים. למשל התיקון המתחייב של החוק, הקשיים והמשמעויות של עצם המעבר.

שלומי שוב

ובגלל זה אנחנו פה לדון בזה, מאז היו מספר פיילוטס של רשויות מקומיות שלא פורסמו, של רשויות שהכינו את הדיווח על בסיס צבירה ותכף נדבר עליהם.

יושב פה לצדי שוקי אמרני, אשר הוועדה שלו מלפני כשנתיים ביצעה את פניית הפרסה, עיקר ההמלצות שלה היה בנוסח: אנחנו לא נאמץ כרגע בסיס צבירה אלא פתרונות אחרים. כאשר קראתי את דוח הוועדה ראיתי שמה שהתחדש מאז 20 שנה, זה תקן ישראלי מספר 34, אותו פרסם המוסד הישראלי לתקינה לפני כ-2-3 שנים. מדובר פה במשענת קנה רצוף וזה תקן שאני בוש בו. כפי שאתם יודעים, המוסד הישראלי לתקינה אחראי על פרסום של תקנים ישראליים, מה שהוא עושה בגדול הוא לוקח תקנים בינלאומיים, אשר מיושמים בדרך כלל בחברות ציבוריות, ונקודתית מתרגם אותם לעברית ומאמץ אותם בחברות פרטיות עם שינויים קלים.

תקן 34 הוא בעצם IAS 1 של דוחות כספיים המדבר על הצגה, והתקן הבינלאומי אומר באופן פשוט דוחות כספיים מוצגים על בסיס צבירה, יש לנו כמובן דוח תזרים אך מדובר במידע משלים, החשבונאות צמחה מבסיס צבירה.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

בתקן 34 בעצם השאירו איזה פתח, שמאחוריו יש אינטרסים מול רשות המיסים, לחברות מסוימות לחרוג מבסיס צבירה. ההחלטה לא התקבלה מהסתכלות של מה נכון למשתמשי הדוחות הכספיים, זה התחיל בפסיקה של בית משפט עליון (פס"ד השומרים), שאפשר להכיר בחברות פרטיות מסוימות במס על בסיס מזומן. אנחנו מדברים על חברות פרטיות שהמיסוי זה מה שמעניין אותם, ולמעשה מס הכנסה, ממש בשנים האחרונות, בא והכניס אצבע לעין, אתם רוצים ליהנות מההחלטה הזאת על בסיס צבירה, אנחנו רוצים שתכינו את דוחותיכם גם על בסיס מזומן ללא הסתייגות של רואה חשבון.

הבעיה היא כי רואי החשבון גם יושבים בוועדה וגם מבקרים את הדוחות הכספיים, ולמעשה מצויים בבעיית אי תלות. רואי החשבון לצערי אישרו תקן שאסור לאשר אותו, שמאפשר ליישם כללי חשבונאות מקובלים ולא בסיס צבירה, שוב אנחנו מדברים על נותני שירותים, רואי חשבון ועורכי דין.

אני אפילו נתקלתי בחברת החזקה שניסתה להיכנס לסעיף הזה, חברת החזקה עתירת הון שממנת את חברות הבנות הרווחיות שלה באמצעות הלוואות שכוללות ריבית נצברת לפדיון. אותה חברה באה ואומרת שלמרות שהוצאות המימון בחברות הבנות מוכרות להן כהוצאה, היא מיישמת בסיס מזומן, וכך היא מעוניינת לדחות את תשלום המס בגין הכנסות הריבית המקבילות.

אני חושב שאנו כמקצוע לא היינו צריכים לתת לדבר כזה לקרות וגם רשות המיסים מתנהלת בהקשר זה בצורה לא טובה.

בואו נחזור רגע לסיטואציה הכללית, במסגרת חומר הרקע הראנו את המפה העולמית של יישום בסיס צבירה בשלטון המקומי. אנו רואים שמרבית המדינות בעולם המערבי עברו כבר לבסיס צבירה או לכל הפחות נמצאים בתהליך מעבר לבסיס צבירה. זה ברור לכולם שלא מדובר בתהליכים פשוטים וניתן לראות כי העולם המערבי נמצא שם.

אני מסתכל על דוח על בסיס צבירה שיש לי שהוא פיילוט של עירייה, ומבלי להיכנס לשמות, אני מסתכל על הדוח הזה והוא דוח חשוב, אני רואה את ההכנסות של העירייה על בסיס צבירה, מראה לי על הכנסות מארנונה. אגב בעירייה הספציפית הזאת, מחזור ההכנסות, לעומת החייבים בגין ארנונה, אומר שיש פיגור ממוצע של שנה בתשלומים - זה לא מידע חשוב? תחשבו עד כמה למידע כזה יש יכולת להשפיע על המוטיבציה של ראשי העיר להאיץ את הגביה, הרי ישו אותם לראשי ערים אחרים אם יהיה באמת דוח שניתן להשוואה.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

גם להתחייבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית יש משמעות מאוד גדולה, למשל לשקף את הוצאות השכר האמיתיות. במצב הנוכחי, לא רק שלא מציגים את ההתחייבות שכפי שצינו בחומר הרקע עומדת כנראה על עשרות מיליארדי שקלים, אלא גם לא מציגים את עלות השכר האמיתית. מעבר לכך, לכו תדעו כמה דברים אנחנו מפספסים מבלי לדעת זאת. אפילו דוח התזרים שהוא על פי סטנדרט רגיל, הוא מאוד חשוב, הכניסה הזאת לכללים הקונבנציונליים היא כניסה חשובה.

אני חושב שהפילוט יצר דוח מאוד אינפורמטיבי. ניתן לגזור ממנו כל מיני יחסים פיננסיים, כולל מדדים תוצאתיים של התייעלות ולהשוואתם לרשויות אחרות. תחשבו שגם ניתן להעריך את הביצועים של ראש עיר ספציפי - כתושב לפני בחירות יכולתי להסתכל האם ראש הרשות הקטין או הגדיל את הגירעון, היו לי כלים להשוואה שהם כלים חשבונאיים קונבנציונליים. במצב כזה, גם לתקשורת היתה יכולת לסקר את הדוחות של הרשויות המקומיות.

יושבים פה בנקים, שאני מניח שהם הרבה יותר מתוחכמים מתושב רגיל, ברגע שאני מביא את הדוח למגרש הרגיל, כל אנליסט שיודע לנתח דוחות, יכול לנתח את הדוח של העירייה שלו למשל. וזה לא מזיק.

כמובן שיעלה כאן בדיון, הקשר בין הדוחות הכספיים לניהול השוטף של הרשויות המקומיות וזה נושא שחשוב לדבר עליו. אני חושב שבסופו של דבר השקיפות היא ערך עליון, ואם יש בעיה של התנהלות צריך לפתור אותם באמצעים אחרים, אנחנו תכף נשמע גם את הבנקים שהם הגורם העיקרי למימון רשויות מקומיות למרות שיש גם מוסדיים, בסופו של דבר אני חושב שגם לגופים המתוחכמים יותר, לא היה מזיק לקבל דוח כספי על פי סטנדרט רגיל, ולהבין מה הגודל של המחויבות האקטוארית, גם אם רשות מקומית כיום מבחינתם היא הלווה הטוב ביותר, כי אין הפרשה לחובות מסופקים בגינם.

אמיר ברנע

אני מדבר על הממשק מול שוק ההון. האשראי המוניציפלי מתרכז כמעט כולו במערכת הבנקאית. הניסיון להנפיק ני"ע בשוק ההון כשל. האם הסיבה היא דיווח חסר שלא מאפשר לדעת את מצבה הכלכלי האמיתי של הרשות או אולי שוק ההון אינו מתאים לרשויות מקומיות שזקוקות להמשכיות האשראי וגלגולו קדימה. אי אפשר לסמוך על גלגול האשראי בשוק ההון.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

חלק מהרשויות המקומיות (כ-10%) הן לווה טוב והן מקבלות את רוב האשראי הבנקאי. סיווג האשראי הבנקאי הוא על בסיס תזרימי ולרשויות מקומיות אלה תזרים הכנסות יציב. הכיסוי הנכסי חלש אך הוא פחות רלבנטי.

יתרון נוסף הוא שעמידות האשראי לרשויות מקומיות אינו קשור למחזור העסקים. מתאם נמוך בין מחזור העסקים ויכולת ההחזר של רשויות מקומיות מהווה יתרון בבנקאות במיוחד לאור ההוראות החדשות לניהול סיכונים בפרוטוקול באזל מתקדם. לאור זמינות האשראי הבנקאי פחת התמריץ לעבור לדיווח משופר שהוא תנאי לממשק מול שוק ההון.

שלומי, חלק מהפיילוטים שאתה מציג עשינו אז, וראינו את התמונה שמתקבלת שהיא ברת ביצוע למעבר לחשבונאות צוברת בעלות נמוכה. תחשבו למה דוחות של רשויות מקומיות הן זניחות מבחינת התקשורת הציבורית, למרות שחשיבות הרשויות למשק מאוד משמעותית. הסיבה לדעתי היא מגבלת הדיווח.

שוקי אמרני

אני שמח מאוד על המפגש, אני חושב שמדובר בנושא חשוב ומשמעותי להתנהלות השלטון המקומי. מנקודת הראיה שלי כמנכ"ל משרד הפנים עד לא מזמן ויו"ר הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי וגם חבר בוועדה של אמיר, צריכים להתייחס לנושא על פי המטרות הערכיות והמקצועיות של הדיווח הכספי במגזר הציבורי ובמקרה זה בשלטון המקומי. במישור הערכי הכוונה לכל אותם מרכיבים של דיווח לציבור, שקיפות ציבורית, ניהול תקין וכדומה ואין צורך להרחיב. המרכיב המקצועי עוסק בשאלות איך צריך לרשום ולדווח על הפעילות הכספית כדי שיהיה בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים ושתהיה שפה משותפת. בהתייחס לדברים שנאמרו כבר בפתח אני רוצה לציין כי להבנתי זה שגופים רבים פועלים לפי כללי דיווח מסוימים זה לא אומר שכולם צריכים לעשות. השיטה צריכה להיות באופן שהיא משרתת בצורה הטובה ביותר את המטרות ואת הצרכים של אלה שמשתמשים בדוחות הכספיים ובמקרה זה בעיקר השלטון המקומי, המרכזי והציבור.

לגבי המלצות דוח הוועדה הציבורית בנושא שבראשה עמדתי, תחילה אם הייתי עושה הבחנה עם הוועדה של אמיר מלפני כשני עשורים, הייתי אומר שההמלצות בדוח של אמיר שעסקו בשינוי שיטת הדיווח הן מעין מודל טהור. הן קבעו בצורה חדה שהרשויות המקומיות צריכות לעבור לבסיס צבירה. וכפי שנאמר, במשך שנים רבות לא ניתן היה ליישם את ההמלצות למרות שהושקעו

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

מאמצים רבים ופורסמו גם הנחיות בנושא כולל חוזר מנכ"ל משרד הפנים. היו הרבה סיבות לכך אבל המסקנה הייתה די ברורות שאם השלטון המקומי ובמסגרת זאת הגזברים לא יתמכו במהלך הזה, אין סיכוי שזה יקרה. מכאן החשיבות של דוח הוועדה משנת 2015, שכל הגורמים הרלוונטיים חתומים על הדוח. ממשרד הפנים, המנכ"ל, מנהל המנהל לשלטון מקומי ומנהלת אגף הביקורת, משרד האוצר, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, הגזברים של הרשויות המקומיות, נשיא לשכת רואי החשבון ונציגי ציבור שהיו חברים בוועדה.

הנקודה הנוספת היא שההמלצות שגיבשנו בוועדה מביאות לידי ביטוי מקסימלי את המאפיינים המיוחדים של הרשויות המקומיות גם במובן של יכולת מימוש ומניעת התנגדויות וזעזועים מיותרים במערכת ציבורית שצריכה להמשיך ולתפקד וחלקם בתנאים קשים. כידוע אני עוסק בשלטון המקומי הרבה מאוד ובמגוון תפקידים ויכול לומר בצניעות שאני מכיר מערכת זו, ומכאן המסקנה שהיכולת להוביל שינוי משמעותי כזה מחייבת הסכמות. לכן עשינו מאמץ גדול לתת מענה לקשיים שנובעים מהמאפיינים המיוחדים של השלטון המקומי ולקבל את התמיכה של כל חברי הוועדה שכאמור ייצגו את כל הגורמים הרלוונטיים והמומחים בנושא. כמו כן, החלטנו להמליץ על ביצוע ההמלצות בשלבים שמאפשרים לרשויות המקומיות המשך התנהלות ביומיום.

לגבי המלצות הוועדה הציבורית, הן עוסקות בעיקר בארבעה תחומים מרכזיים: 1. דוח לתושב, הכוונה שראש הרשות המקומית יגיש לתושבים דוח מילולי עם מידע חשוב ובשפת בני אדם שכל אחד יבין מה נעשה בשנת הדיווח. 2. לשפר ולייעל את אופן הצגת המידע והנתונים בדוחות הכספיים כדי שניתן יהיה לזהות מגמות בעיקר שליליות ולחזק את הבקרה התקציבית גם של הרשות המקומית וגם של המדינה. 3. להביא ליתר שלמות הדוח הכספי ע"י הוספת מידע והנתונים על הנכסים, האקטואריה והתאגידים במסגרת ביאורים. בנושא זה עלו שאלות מתי ובאיזה אופן לכלול את המידע הזה בדוחות? הגענו למסקנה שרצוי לעשות זאת בשלבים גם בגלל מגבלת המשאבים שעל הרשות המקומית להשקיע באיסוף ועדכון הנתונים.

4. התחום הרביעי בהמלצות הוועדה עוסק בשאלת המעבר לבסיס צבירה. בקרב חברי הוועדה היו ויכוחים קשים מאוד בנושא והוועדה נחלקה לשתי קבוצות בין אלה שתמכו במעבר לבסיס צבירה ואלו ששללו וטענו שאין צורך והצדקה לכך ויש להמשיך עם השיטה הנוכחית שהיא טובה לשלטון המקומי וגם לאור גילוי דעת מספר 34. כל מי שייקרא את הדוח בשלמותו ולעומק יכול להבין את ההתלבטויות והדילמות. הוועדה ניסתה להגיע בסוגיה זו לשביל הביניים כדי למנוע פגיעה במימוש יתר המלצות הוועדה שהן חשובות ובעלות משמעות רבות לקידום נושאים ערכיים ומקצועיים

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

בשלטון המקומי. חשוב להדגיש שהוועדה ציינה בדוח שהיא מבינה את החשיבות ואת היתרונות של המעבר לבסיס צבירה, אלא שבשלב זה ולאור ניסיון העבר ראוי לבחון זאת שוב לאחר יישום יתר ההמלצות, שבמידה רבה יוצרות את התשתית האירגונית והמקצועית למעבר לבסיס צבירה אם וכאשר יוחלט עליו. כל מי שמכיר את השלטון המקומי יכול להבין שהמלצות הוועדה גם ללא המעבר לבסיס צבירה יוצרות שינוי ערכי חשוב מאוד בניהול הרשויות המקומיות ובמערכת היחסים עם השלטון המרכזי, הסקטור הפרטי והתושבים.

שלומי שוב

סלח לי שוקי שאני מפריע, עם הקצב שעובד משרד הפנים, זה סוג של גרירת רגליים.

שוקי אמרני

אני חושב שלא. למען הסדר הטוב אציין שסמוך מאוד לסיום תפקידי כמנכ"ל משרד הפנים דאגתי לכך ששר הפנים קיים דיון בנושא בהשתתפות חברי הוועדה והנהלת המשרד. בישיבה זו, במאי 2015 סוכם שמשרד הפנים מאמץ את המלצות הוועדה ויפעל ליישום ההמלצות. חשוב להבין שהוועדה לא פסלה מעבר לבסיס צבירה והדגישה בדוח שהיא מבינה את החשיבות והיתרונות שיש במעבר לבסיס צבירה, אך בשל חוסר ההסכמה של חלק ניכר מחברי הוועדה לא יהיה נכון ליצור חוסר הסכמה בנושא מהותי שהיה עלול למנוע קידום יתר ההמלצות. להבנתי אין ספק שכאשר נגיע למצב בו ייושמו המלצות הוועדה ויהיו דוחות כספיים מבוקרים עם ביאורים נאותים לנכסים, לתאגידים ולאקטואריה, ניתן יהיה לבדוק את שאלת המעבר לבסיס צבירה עם תנאים ותשתית טובים יותר לקבלת החלטה מושכלת. לכן לדעתי צריכים להוביל מהלך שיביא ליישום המלצות הוועדה שכאמור אומצו ע"י משרד הפנים ובהקדם האפשרי.

אני רוצה לסכם את דבריי ולומר כי בהסתכלות שלי, אין לי צל של ספק שיישום המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי משנת 2015 מהווה רפורמה חשובה ומשמעותית. לדעתי ניתן לראות זאת כהמשך לרפורמה שהייתה בשנת 1994 כאשר הוקם אגף הביקורת ברשויות מקומיות ובפרט מערכת הביקורת החשבונאית המבוצעת ע"י רואי החשבון עד היום. מי שמכיר קצת את ההיסטוריה בנושא יודע שמבקר המדינה ציין כי עד אז לחלק ניכר מהדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לא היה קשר למציאות. ואילו כיום מזה למעלה משני עשורים יש לנו דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות ועכשיו אנחנו צריכים לעשות את הצעד הבא שהדוחות הכספיים יהיו יותר שלמים ערכית ומקצועית ואחר כך נבחן את המעבר לבסיס

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

צבירה שבאופן אישי אני לא שולל אם יוכח שהיתרונות שבו גוברים על החסרונות שמעלים אנשי מקצוע ונציגי השלטון המקומי.

גולן זריהן

פנסיה תקציבית כבר אין ברשויות מקומיות כ-20 שנה. נכסים – רוב הנכסים ברשויות מקומיות אינם נכסים כלכליים אלא בעלי ערך כלכלי שולי. לגבי מתן אשראי- החשיבות של דיווח על בסיס מצטבר שולית.

לעצם העניין, מי שמכיר את הנושא יודע שרשות מקומית היא יצור מוזר ומורכב, לדירקטיבה של הרשות יש תפקיד של פרלמנט, ממשלה, ודירקטיבה של תאגיד, מעצם העניין, הדירקטיבה לא רואה את עצמה חבה בהכרח חובת נאמנות לתאגיד אלא למי שבחר אותה, ועל כן אין לה בהכרח עניין שהרשות המקומית תהיה חזקה פיננסית. מבחינת הרשות יכולה לקחת הלוואות מכאן ועד אינסוף, אינני אומר זאת כביקורת, אלא כעובדות מעצם המבנה הניהולי המוניציפאלי.

יש מספר דרכים להגן על הרשות מהבעיה הזאת, גישה אחת היא שהרשויות מקומיות לא יכולות להוציא מזומן אלא אם כן יש להן אותו בכיס, אם תוציא את השיטה הזאת, אתה מביא למצב שהרשויות מכירות בהכנסות תיאורטיות שבעצם אין להן. וזה יוצר בעיה.

אם כן, כאן הסוגיה הרבה יותר מורכבת, מכיוון שאתה יוצר הכנסות תיאורטיות, ועל הדירקטיבה יהיה לחץ להוציא את הכסף, הדבר עשוי להביא למצב של גירעון וחדלות פירעון, ומצב שהתושבים צריכים לממן את הרשות.

אני גם ר"ח ואני מבין בחשיבות של משתמשי הדוחות הכספיים. כאשר בוחנים את הדרישות של המשתמשים ברשויות מקומיות, אין שום צורך ליישום שיטה מצטברת. לא נותני אשראי, לא משרדי ממשלה, לא התושבים ולא אף אחד.

רשויות מקומיות מצליחות לגייס אשראי, ואפילו אתה ציינת זאת אמיר, אני מכיר עיריות, למשל הרצליה ותל אביב שקיבלו דירוג של טריפל A, על בסיס הדיווח הקיים. אני אסביר, אם אתה לוקח חבות אקטוארית של פנסיה מצטברת ומהוון אותה להיום ושהריבית נמוכה, אתה יוצר נטל עצום על הרישום, שאין לו שום משמעות כלכלית למשתמשים, למרות שיש לכאורה חובות אקטואריים, חובות אלו באים לידי ביטוי בשוטף על ידי הוצאה. בדוחות הכספיים, בשורה של פירעון תשלומי פנסיה, כנגד הדברים האלה יש המון הכנסות שוטפות.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

אם אתה מנתח את הדוחות על בסיס מצטבר של עיריית ראש העין, יש עודף של 14 מיליון, זה יגרום ללחצים להוציא את הכסף ולא יהיה ניתן להחזיר אותו. יש המון חסרונות בשיטה הקיימת, היא לא מושלמת, ישבנו בוועדה עם שוקי ונתנו המון המלצות מה אפשר לעשות, אין דוח מילולי לתושב, זה משהו חשוב, לתושב לא מעניין באיזו שיטה נערך הדוח.

דוחות מאוחדים הם בסדר כאשר הישויות מיישמות כללי חשבונאות זהים, אומנם ברשויות מקומיות לא מדובר באיחוד של אותם שיטות חשבונאיות. יש עוד הרבה מה לשפר לפני השיטה של בסיס מצטבר, אם רוצים לדעת מה המצב של הנכסים, יש דוחות שקיימים היום.

שלומי שוב

עצם העובדה שאין פנסיה תקציבית לעובדים חדשים לא רלוונטית למעמסה האדירה של הפנסיה התקציבית בגין עובדים ותיקים ופנסיונרים, הרי אותו הדבר אפשר היה להגיד על האוניברסיטאות ועל המדינה. מעבר לכך, גם אם הפנסיה התקציבית לא משקפת את ההוצאות השוטפות, אני חושב ששקיפות והצגת המחויבות האקטוארית המלאה היא הדרך הנכונה. בדיוק בשביל זה קיים סטנדרט דיווח כלל עולמי, שמטרתו לשקף בצורה נאותה את מצבה הכספי של הרשות. מה לעשות, לא תשכנעו אותי שקבלת הלוואה זו הכנסה – זה פחות או יותר כמו להגיד לי שעכשיו יש חושך בחוף. יש מקצוע שלם שנבנה במשך עשרות רבות של שנים והתמודד עם כל השאלות שאתם מעלים אך אתם מתעלמים ממנו. אגב, עופרה שאלה אותי האם אנחנו מלמדים רשויות, אמרתי לה שלא, בדיוק כמו שאני לא אלמד את תקן 34. זו לא חשבונאות פיננסית. זה משהו אחר שאני לא יודע בדיוק מהו.

עפרה ברכה

אני רוצה להגיד כמה מילים, שוחחתי עם שלומי הבוקר, אני חושבת שבהחלט צריכה לבוא לידי ביטוי חשבונאות רשויות מקומיות גם באקדמיה, אני ציפיתי לרוב מוחלט התומך בשיטה המצטברת.

אני הייתי ילדה קטנה שהוועדה הזאת הייתה, עברתי משרדים בדרך, ולפני כ- 5 שנים התחלתי לנהל את האגף לביקורת.

לאורך כל הדרך אנחנו מדברים על וועדות יישום, ולמעלה משני עשורים יש ביקורת ברשויות, ועדיין אין מעבר לבסיס צבירה.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

כל מי שמכיר אותי באופן אישי יודע שאין לי בעיה לבצע שינויים, הדוחות הכספיים השתנו ולא נשארו באותו פורמט, אך האמירה הזאת שזה קיים בכל העולם ובהרבה גופים, לא אומרת שגם בארץ זו השיטה הנכונה

משנת 2004, נעשתה בחלק מהדוחות התאמה לשיטה המצטברת, ולא היה אקטואריה, ולכן גם שמצטטים מהדוחות צריך לשים את זה במקום המתאים.

כשהגעתי לאגף בחנתי גם את הנושא הזה, דוחות התאמה היו ברשויות, 7 שנים, ואני מזכירה לכם אנחנו נמצאים במגזר מאוד ייחודי, שמרני, ויש ציבור שצריך להיעזר בדוחות האלו, ואני ראייתי שיש שונות מאוד גדולה, גופים שמתנהלים נכון כלכלית עוברים ביישום השיטה לגירעונות מאוד גדולים, ואני חשבתי שאם המשרד צריך לקבל החלטה, האם עוברים לשיטה או לא, מה כדאי לעשות.

להמשיך בשיטות של ההתאמה בעיניי זה לא היה מייצג ולא מקובל.

ואז בהמשך התקבלה החלטה להקים וועדה נוספת, הוועדה שאני הייתי חברה בה, דנה בנושאים, כפי שתיאר שוקי היו וויכוחים סוערים יותר ופחות לגבי יישום השיטה המצטברת, וגם הוועדה הזאת המליצה מה שהמליצה, חלק מהדברים כבר מיושמים, אבל גם הוועדה לא אמרה שצריכים לעבור חד משמעית לשיטה המצטברת.

אפילו שבוחנים את ההמלצות, יש לבחון את הנושא הזה בהמשך, זה אומר שלמעלה משני עשורים אנחנו רק בוחנים ובוחנים ואף אחד לא בא ואומר יש לעבור לבסיס צבירה, תראו אנחנו צריכים להבין שמדובר במגזר ייחודי מאוד.

גם בנוגע לנושאים אחרים זה בא לידי ביטוי, אנחנו לא יכולים לשבת במגדל שן, רשויות מקומיות צריכות לתת שירות לתושבים. אני רוצה לומר שאי אפשר להתעלם מהעובדה שהדוחות הכספיים משרתים את התושב, למשל בארנונה, האם נכון שהתושב יראה את מלוא סכום הארנונה, או רק את הסכומים שהרשות גובה, אתה דיברת מבין לבין על ניתוח יחסים פיננסיים, אני מנסה לא להתעסק רק בשוטף, אנחנו שנה הבאה מקווים להביא את הדוחות בזמן קצר, על מנת להביא לדוחות רלוונטיים ואמינים.

אבל שלומי אתה דיברת על ניתוח יחסים פיננסיים, ואני דוגלת בשינוי מגמות במצב הכספי, ולכן לקחנו 12 יחסים פיננסיים, ויצרנו כלי, שמאפשר בירייה מאוד פשוטה ומהירה, לזהות את נקודת

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

הזמן שלרשות מקומית משתפר מצבה מגרעוני ללא גרעוני ולהפך, גם שרשות נחלשת צריך שיהיה שיטה לשים את האצבע על כך.

אני חושבת שהדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, היום, משרתים את התושבים משרתים את הבנקים ומשרתים את חברות האשראי.

אמיר ברנע

איך את תומכת בזה, האם ישנו ההבדל בין חוב פיננסי עליו את מדווחת בביאור למחויבות אקטוארית?

גולן זריהן

מעצם מה שאתם אומרים, אני מרגיש שאתם לא קראתם היטב את המלצות דוח אמרני. ההמלצות אומרות במפורש, רישום ההכנסות מאשראי צריכות להתבטא, הצענו לייצר דוח הנותן מענה לבעיות שהועלו, אכן הדיווח הזה אינו מושלם. אומנם, ממצב שרוצים לשפר אותו ולשדרג אותו, אין צורך להרוס את הכול. החשבונאות נוצרה לייצר שיטה שתייצג את המצב הכלכלי ושיביאו ערך למשתמשי הדוחות. אני בתחושה שאתם מקדשים פה שיטה. וצריך לקדש מטרה, צריך לקדש את הערך המוסף למשתמשים.

ירמי מילגרם

הייתי רוצה להגיד כמה דברים, לגבי המשתמשים בדוחות, כאשר אנחנו מסתכלים על המשתמשים, אז נכון יש את התושבים, אך לפני כמה שנים היה מחקר של דר' עדי ברנדר שהצביע שכבר מסוף שנות ה-90, נוצרה קורלציה בין התנהלות כספית תקינה של הרשות, לבין בחירה מחדש של ראש הרשות הרלבנטית. זאת אומרת מה שגברת כהן מחדרה צריכה לדעת היא כבר יודעת. אבל מי הם המשתמשים האחרים בדוחות, המימון בארץ בדומה לאירופה, ובניגוד לארה"ב, הוא בעיקר מימון בנקאי. הבנקים מכירים היטב את הדוחות, ולכן הדוחות לא מהוות חסם מבחינה זו.

ואם מסתכלים על חברות הדירוג, על פי מסמך מתודולוגי של האס אנד פי מחודש ספטמבר 2016, שמתייחס לצד החשבונאי של הרשויות, הם אומרים שגישה של שיטה חשבונאית שבה הכנסות נרשמות בעיקר על בסיס מזומן והוצאות נרשמות בעיקר על בסיס מצטבר, היא גישה שמרנית. אומנם הם אומרים שיש מחסור במידע על התאגידים העירוניים.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

כאשר מסתכלים על המשתמשים אם כך, ניתן לסמן בעניין התושבים ווי, מלווים, ווי, מוסדיים, לא כל כך פעילים אבל אם בוחנים אותם, גם אין בעיה ומי המשתמש הנוסף? הרגולטור.

אומנם שני שליש מההכנסות של הרשויות הן הכנסות עצמאיות, אבל שליש הן הכנסות של המדינה. הכסף הממשלתי הוא הכסף הדומיננטי בחלק גדול של הרשויות המקומיות, ועל כן המשתמש החשוב ביותר הוא הרגולטור. ואם הרגולטור בא ואומר, מתאים לי שיטה מסוימת יש לזה חשיבות.

שלומית צפלוניץ לוי

אנחנו מנתחים גופים שונים, ושעפרה שאלה היכן ניתן ללמוד על דוחות של רשויות, חיפשנו מומחים בתחום על מנת לנסות להעמיק את הידע בניתוח דוחות כספיים מסוג זה, גם אצלנו יש גישה שהדוחות של הרשויות זה גוף מאוד בטוח, אומנם לגבי מקצת מהרשויות אנחנו מגיעים למצב, שאנחנו לא בטוחים שיש לתת המלצה למתן אשראי. מבחינתנו יש הרבה על הנסתר מהגלוי באותו דוח כספי.

שלומי שוב

האם יש לכם כלים לגלות את המחויבות האקטוארית? את מסתמכת על התזרים?

שלומית צפלוניץ לוי

כן, אנחנו מנסים בעצם לבנות יכולת החזר על פי מה שיש בדוחות הכספיים.

זיו שני

אני מהצד של הקשרי לקוחות, אני עובד עם רשויות מקומיות 17 שנה. בשנים האחרונות, ככל שיותר אנשים מתעסקים בתחום, יש יותר שאלות. לרשות מקומית יש מספר פרמטרים שעל פיהם אנחנו מקבלים את ההחלטות שלנו. לנו כמשתמשים יש גם כיום את הכלים = להוציא מהנתונים את המידע שצריך במטרה לקבל החלטות

רשות מקומית היא גוף ששונה מחברה פרטית, יש הרבה מאוד דברים שונים, ולא צריך לנתח את הדוחות כפי שמנתחים דוח של חברה.

דוד קאפח

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

קיים קונפליקט בין הפרקטיקה לפי שיטת הדיווח כיום על "בסיס מזומנים מתוקן" ושיטת הקרנות לבין כללי החשבונאות המחייבים שקיפות מלאה של כל מרכיבי הדיווח על בסיס "דווח מצטבר" אשר באו לידי ביטוי בהמלצת "דו"ח ברנע". אי אפשר להתמיד בקיומו של קונפליקט זה, בייחוד לאור המגמות בדיווח בסקטור זה בעולם, ויש לישבו.

משתמשי הדו"חות כיום: הרשויות המקומיות, הרגולטורים, הבנקים וכו' מתמודדים היטב עם השיטה הנוכחית המאפשרת לקבל תמונה של המצב הכספי ואף לחזות את הסיכונים והעמידה הנוכחית והעתידית של ההתחייבויות. לדוגמה: הבנקים יצרו, כל בנק לפי המתודה המקצועית שלו, דרוג פנימי, Scoring, של הרשויות לקביעת חוסן הפיננסי וצפי יכולת ההחזר של האשראי לטווחים קצרים, בינוניים וארוכים עד 15 שנים וחיזוי זה לא אכזב. ההפרשה לחובות מסופקים הינה בד"כ רגולטורית ושיעורה נמוך בהשוואה לסקטורים אחרים וזאת במציאות שבה נתקלנו גם בהקפאת הליכים של רשויות ספורות ביותר לאורך שנים רבות. גם חברות הדרוג מצאו את הדרכים להתמודד עם שיטת דווח זו.

התנגדות השלטון המקומי נובעת בעיקרה מן החשש שמא השיטה המצטברת תקרין לשלילה על מענקי האיוון והצגת העודפים ו/או הגירעונות עקב רישום מוגדל של הכנסות שטרם נגבו. מאידך הכללת הנתונים מהאקטואריה, אשראי לזמן ארוך וכו' במאזן תציג תמונה מעוותת.

המצב הפיננסי הטוב של הרשויות כיום, בניגוד לשנים 2005-2010, הינו עיתוי טוב להתמודד עם ההתנגדות על ידי יצירת פתרונות חשבונאיים וניהוליים כדי להקהות זאת. ניתן במקביל לחשב את הגרעון / עודף גם תוך בחינת דו"ח ניהולי על בסיס השיטה התזרימית. לשאלה האם השיטה תשפיע לשלילה על המוטיבציה לגביית ארנונה אני מעריך שלא. כיום יש למשרד הפנים מדדים ותמריצים המעודדים הגברת הגבייה. לגבי התושב הממוצע אני משער שאינו מנתח מאזנים. אותו יענינו מדדים כמותיים ואינפורמטיביים כגון: יעילות, תעריפים וגבייה, עמידה ביעדי התקציב, איתנות כספית וכד' שיחויבו בפרסום פומבי. כמו כן בבחינת הפתרונות לקונפליקט יש לבחון מהי מהותה של הרשות המקומית השונה מתאגיד עסקי. הרשות הינה תאגיד כלכלי המחויב לעמידה ביעדיו על פי החוק תוך שמירה על יעדי התקציב המאושר וביצועם באופן יעיל תוך שמוש בכלים כלכליים וכן הינה בעלת סמכות לייצר הכנסות: ארנונה, היטלים ואגרות מתוקף החוק ואינה חדלה להתקיים. אף בעת איחוד רשויות ניתן מענה להתחייבויותיה. ככזו עצם קיומה אינו תלוי בפעילות העסקית, בשונה מתאגיד עסקי, ופעילותה הינה מתמשכת. בהתייחס להתחייבויות עתידיות כגון אקטואריה ואשראי המהווים חלק מהקונפליקט הרי הארנונה שהוטלה מממנת כיום בתקציב השוטף את

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

התשלומים השנתיים לפנסיה והחלויות השוטפות לאשראי לטווח ארוך לצרכי פתוח ממומנים מהיטלי פתוח ואגרות האמורות להתקבל גם בעתיד וניתן לכמתם. יש לבחון את ההתחייבויות העתידיות אל מול נכסים עתידיים אלה שבבסיסם נועדו גם לממן, כפי שנעשה כאמור עתה, ולתת לכך ביטוי חשבונאי אשר יקהה את ההתנגדות לרפורמה בשיטת הרישום.

כאמור בסביבה הנוחה הקיימת היום של השיפור במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, ניתן לדון בסוגיות ניהוליות, כלכליות וחשבונאיות אלה ולהוביל להסרה ע"י פתרונות מקצועיים של הקונפליקטים וליישום הרפורמה. יצוין כי שילובו של השלטון המקומי בפעילות בשוק ההון אף הוא מותנה במתן מענה מתאים במערך הדיווח החשבונאי. התועלות הינן הן כלכליות וניהול סיכונים ראוי והן מנהליות כהגברת אחריות מנהלים, עמידה בדרישות ממשל תאגידי ורגולציה.

שלומי שוב

לחשבונאות יש מענה לכל הסוגיות שאתם מעלים. השאלה המרכזית אני חושב, היא עד כמה זה היה משנה את המוטיבציה של ראשי ערים לגבות ארנונה- כלומר, המידע צריך לצוף בכל מקרה אבל עד כמה ארנונה על בסיס צבירה הייתה גורמת לראשי ערים לגבות אותה.

יזהר קנה

לגבי אוניברסיטאות, למה הן לא רוצות לעבור לבסיס צבירה זה ברור, הסיבה שהלכו לקראתם היא, שיש התחייבות של המדינה לכסות את זה, אבל אין להם על הנייר את המחויבות הזאת, ועל כן נתנו להם דחייה של שנתיים לסגור את העניין הזה, וצריך להבין שמשם זה הגיע ואין שום וויכוח שההפרשות האלו צריכות להיות.

יצא לי לפני שלוש שנים לטפל בכמה מיזוגים שונים של נותני שירותים, על בסיס מזומן, כאשר באו לעשות מיזוג, באו לעשות על בסיס צבירה. כאשר זה הגיע לעסקה גדולה, כולם עברו לבסיס צבירה.

אני מסתכל על דוחות כספיים של מוסדות להשכלה גבוהה- אני יודע להשוות, אני יודע לנתח את ההבדלים ביניהם, מכיוון שמגיע הרבה כסף לשכר לימוד, ופתאום לוקחים שכר לימוד ובונים איתם בניינים ועוד ועוד, ואין חוק שאוסר שימוש בתקציבים שוטפים לפיתוח, לכן לדוח הכספי יש משמעות.

אנחנו עוברים בעצם מתקציבים לפנסיה רגילה, יש לנו תקופות שבהן הפנסיה התקציבית עולה או יורדת, יש לנו תקופות של כפילות, כל הדברים האלה סופר חשובים, אני ישבתי עם הרבה מומחים

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

לאקטואריה, הם יודעים להגיד לכם בדיוק באיזה תקופה זה עלה וירד, הנושא הזה לוקח הרבה מהזמן של המנהלים, ואם זה לא מופיע בדוחות הכספיים, זה לא בסדר.

גולן לא חושב 5 שנים קדימה ויותר, הוא חושב שנתיים קדימה, לא יכול להיות, שמאז וועדת ברנע הנושא לא נכנס עד היום, אי אפשר להגיד כל פעם עוד 5 שנים ועוד 5 שנים.

גולן זריהן

אם כל הבעיה זה האקטואריה, אפשר להוסיף ביאור על האקטואריה, אבל זה מאוד תנודתי, תראה מה קרה בחברת חשמל, כל שינוי בהנחות מביא להשפעה משמעותית על הדוחות. אני חושב שצריך להתעמק בהבנת העולם המוניציפלי, מי שמכיר ועובד עם רשויות מקומיות יודע שבדוח כפי שהוא היום ניתן לנתח משמעויות אקטואריות רלוונטיות למשתמשים.

יזהר קנה

פה בדיוק הבעיה, יש קבוצה מצומצמת, שיודעת להבין את הדוחות, רוי"ח קונבנציונלי שמגיע לבנקים ולביטוח מאבד את הצפון, וגם כך ברשויות מקומיות.

גולן זריהן

על כן יש מומחיות.

יעקב זיצר

לי יש תחושה, שחוץ מבודדים, אנשים לא יודעים מה זה רשות מקומית, כי אם הבנקים ואני עובד עם הבנקים, ואני מבין למה מוסדיים לא מוכנים לממן עסקאות של מכוני טיהור, כי הם לא מבינים ברשויות.

אני הייתי אצל אמיר בוועדה, תמכתי גם בעפרה, כאשר היא אמרה משקיעים פה הרבה כספים ולא מיישמים את מה שאמיר אמר, כי היישום היה קלוקל, וזה נכון שכנראה אי אפשר היום ליישם את זה.

רשות מקומית זה לא אוניברסיטה וזה לא מדינה, זה משהו אחר לגמרי, וזה שלא מלמדים באוניברסיטה רשויות מקומיות זה לא בסדר.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

רשות מקומית גובה ארנונה גם אם היא לא תיתן פינוי אשפה, לגבי הגילוי הנאות, שלומי אתה כנראה לא יודע אבל עפרה מפרסמת דוח לתושב, שיש שם את כל המידע של הארנונה, והדוח לתושב אם הוא לא מתפרסם בסמוך, לפרסום הדוח הם "מקבלים בראש".

הנושא של האקטואריה הוא נושא כבד מבחינה כספית, לפני זה יש לעשות הרבה דברים.

למשל פידיון חופשה, לא נרשם כמו שצריך.

אם אני רוצה לקחת רשות בסוף הבחירות שמתקיימות בנובמבר דצמבר, אני אגיד להם לרשום את כל ההוצאה בשנה הבאה.

אבל מכאן ועד לעבור לשיטה המצטברת זה מרחק עצום, השיטה אינה ישימה כרגע בישראל. שתי רשויות סמוכות אחת עם קרקע של מנהל, ואחת עם קרקע פרטית לא מקבלת היטלי השבחה, יש היטלים של 80 מיליון שקל והוא לא רשם את זה, אז מה אתה מדבר על ממחויבויות.

כל עוד הרשות המקומית תרשום רק את המחויבויות ולא את הנכסים, אתה הורס עוד יותר את המערכת.

את הפיילוט שאתה מחזיק אני עשיתי, ובגלל הפיילוט הזה אי אפשר ליישם את השיטה המצטברת, אם יש בניין עירייה, שנרשם בשנת 70, הוא שווה היום הרבה יותר.

הבנקים נותנים כסף היום לרשויות מקומיות, והרגולטור נותן 40% מפני שהוא קונה שירותים מהרשויות המקומיות, למשל רווחה.

בנקים נותנים כסף מכיוון שהרשות המקומית לא יכולה ליפול, משנת 48, לא עשו הפרשה לחובות מסופקים. לכן אני באמת רואה שיש פה 3 משתמשים, תושבים, הם מקבלים את כל המידע.

עיריית הרצליה עושה את החינוך לבד, משקיעה 50 מיליון, מקבלת מהממשלה 40 מיליון, העיתונאי שואל כמה כל אחד קיבל עבור חינוך, רשות אחרת מקבלת רק 10 מיליון, מי שמנהלת את החינוך עבור הרשות המקומית, ברשות השנייה הוציאו 10% על חינוך, וברשות אחרת אחוזים גבוהים הרבה יותר.

אז מה אני אומר, נכניס ברוטו הכל.

שלומי שוב

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

מדובר בסוגיה חשבונאית

יעקב זיצר

את המידע התושב מקבל, כל המידע שדיברת קיים בדוח הכספי, אני בעד השיטה המצטברת אבל היא לא ישימה כרגע, לצערי הגדול, המון רואי חשבון לא יודעים מה זה רשות מקומית.

אופיר פינס

אני לא רואה אבל אני מבין את הדיון שלכם מהפן המקצועי. אני מסתכל על זה ממקום של מקבל החלטות לשעבר. יש את המשפט האנגלי המפורסם "אם זה לא מקולקל על תתקן את זה". עכשיו חובת ההוכחה עליכם להוכיח שזה באמת מקולקל. אני מבין אתכם שווי הוגן זה יותר צודק, ויותר שקוף. מדובר בערכים אמיתיים, אבל צריך גם להסתכל על הרמה המעשית. הנה דוגמא, כשאני הייתי שר הפנים, אחת הבעיות הכי קשות שהיו היתה מימון אשראי לרשויות מקומיות. יש מספר קטן של רשויות שקיבלו אשראי, הרצליה, תל אביב, רעננה, ראשון, אבל רוב הרשויות שלא הצליחו לקבל אשראי בנקאי וחוץ בנקאי ולא הצליחו להתרומם.

מצד שני, אני מזדהה עם מי שטען שהדוחות במתכונת הנוכחית הם שמרניים. וזה חשוב. אל תשכחו, שבשלטון המקומי, ראש עיר הוא העירייה, אם לא יהיה את המערכות השמרניות, אף אחד לא יוכל לעצור אותו.

אם הייתם אומרים לי שהפסקת ההחרגה תשפר את האשראי לעיריות, הייתי אומר שווה לבחון את זה ברצינות, אבל יש הטוענים, שזה רק יקלקל וזה ייפגע בעיריות החלשות.

יש בעיניי עוד אלמנט ששווה עבורו לעשות שינוי בכיוון המוצע וזה המלחמה בשחיתות. יותר שקיפות, דוחות מלאים, זה אכן גורם בלחימה בשחיתות, שלצערנו קיימת ברשויות מקומיות, השאלה האם זה ישפר את המאבק השחיתות. אם כן אולי באמת שווה לחולל את השינוי המוצע.

הייתה כבר וועדה כולם ישבו וחתמו, מדוע משרד הפנים לא מיישם את ההמלצות, שגם בחדר הזה יש לגביהם הסכמה שהם משפרות את המצב הקיים?

גד פניני

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

אני כמעט לא חתמתי על הדוח שדיבר עליו שוקי אמרני, שמוכן לעבור לשיטה המצטברת, אני חולק על כל מי שתומך בשיטה המצטברת היא רעה והיא לא מתאימה, וביום שנרצה לחסל את הרשויות המקומיות נוציא דוחות בשיטה המצטברת.

הדוחות הכספיים בכללם בשנים האחרונות, משרתים רק את החשבונאים, מבלי להגדיר את השאלה הראשונית, למי מיועדים הדוחות.

ברשויות מקומיות הדוחות מיועדים לרגולטור והם נותנים לו את התמונה הכי טובה, אין שמרנות גדולה יותר, מהדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות בהם הכנסות נרשמות על בסיס מזומן והוצאות על בסיס צבירה.

רוצים לעבור לבסיס צבירה, ואני הכי ניטרלי כאן, אני גם באקדמיה, גם ביצעתי את הפיילוט של ברנע, גם הייתי ראש מינהל כספים ברשות כנבחר ציבור, גם סייעתי למשרד הפנים להקים את כל מערך הדיווח והביקורת, גם שימשתי כרו"ח מבקר, גם הייתי מרכז צוות המעיינים וגם עשיתי דוקטורט בנושא, ואני מכיר את זה מכל הכיוונים. אם רוצים לשנות על בסיס צבירה, נגרום ל"פייק דוחות" כי אז ניתן יהיה להחליט על שינוי תב"ע ולרשום סכומי עתק של הכנסות היטל השבחה מבלי שתתקבל אגורה אחת בקופה. ניתן לרשום הכנסות ארנונה על בסיס חיוב ולא גביה בפועל.

לא עשיתי אגורה, ואני ארשום הכנסות מנופחות.

הדיווח צריך לייצג את מה שנעשה, הוא לא צריך להוביל מה אני אעשה, אני יושב בדירקטוריון של חברות ציבוריות ומביאים לדיון דוחות שונים מאלו שמפורסמים על בסיס IFRS, על מנת שהם יוכלו להבין באמת מה קורה שם. הדוחות הכספיים שיצרו החשבונאים איבדו את משמעותם למשתמשים. כך יקרה גם בדיווח על בסיס צבירה ברשויות.

החשבונאות צריכה לשרת את משתמשיה, מדובר כאן על תושבים, תושבים לא מעניין אותם הדוחות הכספיים, מעניין אותם ההסעה לבית הספר, והחגיגה ביום העצמאות ועליית ערך נכסיהם.

גם את הבנקים זה לא מעניין, כי כבטחונות הם משעבדים את ההכנסות מארנונה ל-99 שנים. על בסיס צבירה, הדוחות לא ישרתו את המשתמשים.

עפרה אני קורא לך, אל תיכנעי לחשבונאים, הדוחות משרתים כיום את כל המשתמשים.

אפרת טולקובסקי

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

אני נוטה להסתכל על המוגבלות של הצבירה לרשויות מקומיות, אני חושבת שיש פה התעלמות מסוימת מהעניין של התושב, הוא קנה את הדירה, והוא בהתחייבות, ואם העירייה לא יכולה לתת את השירותים בעוד שנתיים אז הוא בבעיה, ואם אין לו מה לדאוג והוא תמיד יקבל את השירות מהעירייה אז למה שלבנקים יהיה אכפת?

או שאין שום בעיה לממן את הרשויות המקומיות כי זה תמיד בסדר או שגם את התושבים זה מעניין.

למשל בת ים, היה איחוד עם תל אביב יפו, ולהגיד שזה לא עניינים של התושב זה לא יעלה על הדעת, מכיוון שהוא לא יודע כיצד העירייה שלו ממומנת.

דורון פרלשטיין

חסר לי בדיון התייחסות ל"ייחודיות" של המגזר המדובר, כפי שהועלתה מספר פעמים פה בדיון. לחשבונאות יש מענה לסוגיות השונות וגם לייחודיות של רשויות. בטיעון ה"ייחודיות" יכולים להחזיק מגזרים רבים, למשל אוניברסיטאות, על שלל תקציב מחקרים שלהם, המתנהל תקציבית לעתים במורכבויות שונות, וייחודיות. אני לא רואה שוני גדול בין תקציבי מחקר למשל, לבין תב"רים (תקציב בלתי רגיל) ברשויות המקומיות. בדיוק אותו דבר – תקציב מוגבל לצורך מטרה מסוימת.

ואולם, ההשוואתיות הינה מיסודות השפה, ופורמט הדיווח של רשויות "מדלג" על אספקט יסודי זה. פורמט הדיווח – ולא רק בסיס הדיווח. כפי שציין פרופ' ברנע, הציבור אינו משווה חשיבות לדוחות של רשויות, ולא בכדי – הפורמט שלו שונה ואינו נהיר לדעתי גם לרוב רואי חשבון.

כמבקר רשויות מטעם משרד הפנים אני יכולה להגיד שבשונה מכל דוח ביקורת אחר שאנחנו עושים במשרד, לצורך ביקורת רשויות אני חייב להחזיק ר"ח עם ניסיון בתחום, היות ולכל אחד אחר מדובר בשפה אחרת. אחרת מדי. לפיכך, ברור שדוחות רשויות זרים לציבור, וכפי שאמרו אנשי בנק הפועלים, גם הם מתקשים בהבנת הדוח.

זווית נוספת, הינה כמבקר בבתי חולים פסיכיאטריים מטעם משרד הבריאות. לפני שנתיים משרד הבריאות החליט להעביר את הגופים הללו לשיטות הדיווח המקובלות (מה שלא היה עד אז), וזהו. החליט – וביצע. לא מדובר על 257 גופים כמו ברשויות, אלא ב- 20 בלבד, ובכל אופן, האמירה המקצועית היא שהתוותה את השיטה, ולא שום דבר אחר.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

הדבר נעשה בהדרגה, לא כל השינויים בוצעו מיד, מה שהביא לדיווח מעוות בשנה הראשונה, ומעוות פחות בשניה, אבל החליטו על התהליך, וזהו- מיישמים אותו.

מכאן הנקודה האחרונה שלא הועלתה בדיון, או כי היא מובנת מאליה, או כי איננה נכונה- המשקל של הגזברים באי יישום שינוי השיטה – האם איגוד הגזברים הפעיל כוח שמשרד הפנים לא יכול לו? ידוע שעובדים בד"כ מתנגדים לשינויים, וישנם הליכים ארגוניים מורכבים ומתוכננים מראש שיש לעשות בכדי ליישם. לנושא זה משקל יתר לדעתי, במגזר הממשלתי, בו הכוח של המעביד מול העובד, קטן יותר.

אמיר ברנע

אני מניח שהמלצות וועדת אמרני עקביות עם הדיון בכך שניתן שם פתרון ביניים באמצעות ביאורים שמגשרים בין השיטות. השאלה היא האם לביאור שלא נסגר דרך הדוחות יש ערך. כדוגמא למשל אקטואריה, אם יכלל ביאור, האם המערכת החשבונאית יכולה לעכל מצב בו אין קשר בין הביאור לדוח עצמו?

גולן זריהן

אני חולק עליך מקצועית, אבל אני מבין את הבעיה שישנה.

שרון הורוביץ

אני חושב שהדבר שיפתור את כל הבעיה, שיפורסם דוח לתושב, דוח דירקטוריון, שיהיה מוגדר, שיהיה ערוך עבור הדיוט מוחלט.

שלומי שוב

אני חושב שזה ראוי שהאקדמיה בחרה את הנושא הזה, של רשויות מקומיות, למרות שאנשי הפורום הרגילים לא הגיעו לדיון, מכיוון שהנושא כנראה לא מעניין אותם במקרה הטוב או שהם לא מעוניינים להתבטא בנושא, במקרה הפחות טוב. המחיר של זה, הוא שכמעט כל מי שנמצא פה היום בדיון הוא בתוך פוזיציה ולכן קשה לנהל כך דיון אובייקטיבי.

בכל מקרה, אני מתרשם שלבנקים והגופים המוסדיים יש את הפתרונות שלהם והם מצליחים להסתדר בעולם של הפרשות אפסיות לחובות מסופקים ולכן בתור מלווים מתוחכמים, כנראה שלא צריך לדאוג להם יותר מידי.

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

הדאגה העיקרית שלי היא לתושבים שאותם אף אחד לא ייצג פה בדיון. החוכמה היא להתנהל ביעילות אך גם בשקיפות, הדיווח צריך להיות נתון לעולם של החשבונאות, יש חסרונות ויש יתרונות, אנחנו לא מושלמים, אבל כמו שיש דיסציפלינה של רשויות מקומיות, יש עוד הרבה דיסציפלינות מיוחדות אחרות שהחשבונאות יודעת לתת להם מענה. היכולת שלנו בתור מומחים, היא להתמקד בסוגיות ולפתור את הבעיה, אגב לא תמיד הפתרונות מושלמים.

אבל יש תורה כלל עולמית שקוראים לה חשבונאות פיננסית ואת התורה הזאת, מה לעשות, צריך ליישם גם אם היא לא נוחה לגופים עצמם. כפי שאמיר אמר והניסיון מלמד, פתרונות חלקיים של גילוי כזה או אחר, לא יכולים להחליף את הכוח האדיר של מערכת שלמה של כללי החשבונאות. עצם העובדה ששמענו כאן היום שיישום בסיס הצבירה יכול להפוך רשות מקומית לגרעונית מעיד על עוצמת הרלוונטיות שלו לתושבים. מעבר לכך, גם בהסתכלות של הממשלה לצורך הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות חשוב לדעת על מצבן הכספי האמיתי ועל ההתנהלות שלהן לשיפור. בשורה התחתונה, אני חושב שרגולציה לא צריכה לברור את המידע שהציבור מקבל. הציבור צריך לקבל את המידע על פי הכללים המקובלים, היא צריכה להתמקד מפיקוח על ההתנהלות של הרשות ולא על תוכן המידע.

על הפורום:

מטרת "פורום שווי הוגן" (FVF), הפועל במסגרת התכנית בחשבונאות של בית ספר אריסון למנהל עסקים במרכז הבינתחומי הרצליה, היא לתרום לאיכות המידע בשוק ההון, ולייצר שיח מקצועי פורה בנושא. הפורום שמקיים מפגש חודשי, משמש קבוצת חשיבה שמייצרת דיוני עומק בסוגיות שנמצאות על סדר היום ומשמש פלטפורמה לשיתוף ידע, זיהוי בעיות, תהליכים ומגמות וכ- Best Practices למדווחים, לרואי החשבון ולמשקיעים.

הפורום, בייסודם של פרופ' אמיר ברנע, הדיקן המייסד של בית ספר אריסון למנהל עסקים, ורו"ח שלומי שוב, ראש תכנית חשבונאות וסגן דיקן, בית ספר אריסון למנהל עסקים, כולל מומחים מובילים מהאקדמיה ומהפרקטיקה בתחומי החשבונאות הפיננסית, הכלכלה והמימון וכן

תכנית בחשבונאות

פורום שווי הוגן - FVF - Fair Value Forum

משתתפים בו נציגים של מדווחים, אנליסטים וגופי הרגולציה הפיננסית בישראל וחיבור בין תחומי הידע השונים.

סיכומי הדיונים שמתפרסמים לציבור הרחב מבוצעים על ידי הצוות המקצועי של הפורום המורכב מבוגרים מצטיינים של התכנית בחשבונאות.

אתר הפורום: www.fvf.org.il