

09/02/2017

לכבוד
חברי הכנסת
יהדות התורה

הנדון: איתנות פיננסית לעמותות לצורך קבלת רישיון והכרה לשנה"ל תשע"ז

רקע

ביום 07.02.2017 נערך יום עיון מטעם לשכת רואי החשבון בנושא "איתנות פיננסית". במהלך הכנס הוצג ע"י רו"ח אהוד שושן טיוטת מדדים פיננסיים אשר על פיהם ייבדקו מוסדות החינוך ועל פיהם תיקבע רמת איתנותם הפיננסית. **נספח זה פוגע בכמחצית ממוסדות החינוך, אשר ייפסלו לפיו.**

הטיוטה שהוצגה באה להחליף את נספח א לנוהל איתנות הפיננסית שפורסם בעבר ע"י משרד החינוך ואשר גם בו נמצאו ליקויים.

במכתבינו, לפעמים לסגן שר החינוך, הרב פורוש, ולפעמים לח"כ גפני מתאריכים 28.01.2016, 14.02.2016, 21.07.2016 ו- 01.08.2016 הצגנו את הבעייתיות הרבה, בעיקר מבחינה מקצועית, במדדים הפיננסיים ששימשו (ועדיין משמשים) את משרד החינוך בבדיקות האיתנות הפיננסית כפי שהן מבוצעות כיום ופגיעתם הקשה במוסדות חינוך רבים. כפי הנראה זו הסיבה להוצאת המדדים החדשים. אולם, למפרע, מתברר כי הנספח הקודם היה טוב בהרבה על הנספח החדש ופוגע פחות במוסדות חינוך מאשר הפגיעה הקשה של הנספח החדש.

מעיון בבדיקות החדשות נראה כי הן גובשו ללא די מיומנות וידע במוסדות חינוך וללא צפי לפגיעה הקשה שתיגרם למוסדות הרבים.

להלן פירוט כמה נקודות, הן מקצועיות והן פרוצדורליות:

עצם הצורך במדדים והתייחסות לתוצאה הכללית שלהם

לפני הדיון במדדים עצמם, חשוב לציין כי עצם הצורך בבדיקת האיתנות הפיננסית במהותה אינה ברורה דיה. הרי מוסדות החינוך מקבלים את התקציב המדובר ממשרד החינוך עבור פעילות שכבר בוצעה והחשש שמא המוסד אינו יציב ועלול להיסגר אינה רלוונטי עבור התקצוב שניתן כיון שהוא, כאמור, משולם עבור פעילויות שכבר בוצעו (בחודש שעבר) ואין חשש לגביהן האם יבוצעו או לא. אמנם הגיוני כי משרד החינוך מעוניין – לטובת הילדים – לוודא כי המוסד "יגמור את השנה", אבל היות ומדובר על פעילות שכבר בוצעה מן הראוי לא להחמיר את הנטל. ניתן גם ליצור מנגנונים להבטחת הלימודים עד סוף שנה"ל. למיטב ידיעתנו אין הרבה מקרים בהם מוסד נסגר באמצע שנת לימודים.

אמנם בדיקות אלו מכוונות למדוד תיקצוב ולא תמיכות, אבל עדיין ניתן לראות בהוראות נוהל תמיכות של החשכ"ל (סעיף 8(כג)) מעין מגדלור המראה כיוון למידת האיתנות הנדרשת מגוף הניזון מהמדינה. אם על פעילות שאינה חיונית החשכ"ל מסתפק באיתנות לפי נוהל תמיכות מן הדין שתיקצוב, הבא לכסות שירות חיוני המוטל על המדינה לא ידרוש מדדים חמורים יותר.

בנוסף, קיימות בדיקות לאיתנות פיננסית כפי שפורסמו ע"י משרד הכלכלה המופיעות בנוהל קריטריונים להכרה במוסדות לימוד להכשרת הנדסאים ו/או טכנאים מוסמכים לשנה"ל תשע"ז. בהתאם לבדיקות הנ"ל על המוסדות

לעמוד בנספח מדדים שונה, הגיוני יותר (גם אם לא מושלם). רצ"ב בנספח ב.

היות ומדובר במטרה דומה- בדיקת איתנותו של מוסד חינוכי/ לימודי לצרכי תקצוב אין זה שיווני שמשרד ממשלתי אחד יציג דרישות נוקשות בהרבה ממשרד ממשלתי אחר. **עצם קיומו של מדדים כאלו המביאים לתוצאה טובה בהרבה מוכיח כי המדדים שנקבעו במשרד החינוך אינם סבירים.**

היעדר ההגיון בבחירת המדדים החדשים ותוצאות יישומם:

כפי שניתן לראות בנספח המצ"ב בדיקת מוסדות חינוך בשני משרדי רואי חשבון, ומדגם אקראי נוסף מדוחות כספיים המוצגים באתר הגיידסטאר (נספח א') מעלה כי באופן עקבי כמחצית ממוסדות החינוך שנבדקו אינם עוברים את הבדיקה כלל וחלק המוסדות העוברים את הבדיקה מקבלים ניקוד נמוך וגבולי ביותר. מעיון בתוצאות הבדיקה שנערכה ניתן לראות כי הניקוד שהתקבל הינו קיצוני מובהק. מרבית העמותות מקבלות או ציונים נמוכים מאד או גבוהים מאד, בניגוד לצפי הגיוני של סולם ליניארי – וזאת בשל העובדה כי חלוקת הניקוד נעשתה באופן משולל ההגיון ומקצועיות. טיוטת הנוהל החדש כוללת מספר מועט של מדדים, שחלקם אף לא סבירים, וכל אחד בעל ניקוד גבוה מאוד מה שגורם לפגיעה הקשה ולחוסר המידתיות בבדיקה. היות והמדדים חופפים ומתבססים על נתוני דוחות דומים ומצומצמים (שעיקרם, הון חוזר ועודף/גרעון צבור, שההבדל בינו לבין הון חוזר הינו כמעט רק בהתחייבויות וברכוש לזמן ארוך) השגת ציון במדד אחד גוררת כמעט אוטומאטית השגת ציון דומה גם במדד אחר. נמצא כאילו העמותות נמדדות לפי מדד אחד בלבד. מדידה כזו אינה יכולה לשקף את המציאות. זו גם הסיבה לקיצוניות התוצאות. היות והמדדים כולם דומים בעיקרם והבדיקה הינה למעשה לפי מדד אחד אז או שאתה עובר בציון גבוה או שלא.

הראיה הפשוטה לכך שהמדדים שנבחרו אינם משקפים את המציאות היא העובדה כי לפי מדדים אלו כמחצית מוסדות החינוך אינם עוברים את בדיקת האיתנות הפיננסית. מה שמחריף יותר את התמיהה על מקצועיות המדדים היא העובדה כי מוסדות אלו מתנהלים כך במשך שנים בעוד שהם היו צריכים, לפי תחזיות מדדי משרד החינוך, להסגר מזמן. איך אפשר לתמוך במדדים המנבאים איתנות פיננסית בעוד המציאות של עשרות שנים טופחת על פניהם?

חשוב לציין כי בקרב העמותות הבינוניות והקטנות שיעור הפגיעה גבוה אף יותר מהממוצע הכללי.

חשוב לקחת בחשבון כי יישום כללים אלו יגרום, ברמת סבירות גבוהה ביותר, לקריסתן של עמותות רבות מאוד המהוות אחוז משמעותי מקוורום החינוך החרדי בישראל.

להלן ניתוח פרטני של המדדים החדשים והעיוותים הטמונים בהם, לדעתנו:

1. **מדד אלטמן** – במקום גבולות של 2.9-1.23 (שפירושם שבטוח ציונים זה מקבלים ניקוד) נקבעו גבולות של 1.81-2.99, וכך ניקוד של 1.23-1.81 מפסיד את הניקוד.
2. **יחס הון חוזר** –
 - 2.1. הדרישה ליחס הון חוזר חיובי הגבוה מ-1.2 תמוהה ביותר ואינה סבירה כלל וכלל. מדובר בדרישה לא הגיונית הדורשת לשמור על יחס נכסים שוטפים הגדול פי 1.2 מהתחייבויות שוטפות, דהיינו רזרבה של 20% שהינה מיותרת לחלוטין!
 - 2.2. יצויין כי הרזרבה אינה ביחס להיקף הפעילות (שבזה אולי היה הגיון) אלא ביחס לסכום שרירותי הנמצא בעין בידי העמותה.
 - 2.3. לא זו בלבד, אלא שהסף התחתון, שתחתיו אין בכלל צבירת ניקוד הינו סף של 80% (נכסים שוטפים יהיו לפחות 80% מההתחייבויות השוטפות). כרית בטחון גבוהה מאוד. בנוהל הקודם הסף התחתון לצבירת

ניקוד היה 0% וכל אחוז מעליו תרם לניקוד. דוגמה בולטת לעיוות – עמותה שסך נכסיה השוטפים שווה לסך התחייבויותיה (מי צריך יותר מזה בגוף מלכ"י?) תקבל רק מחצית הניקוד.

- 2.4. יחס זה מעוות התנהלות כלכלית יעילה וניתן להיווכח ולראות זאת בבדיקה מדגמית שערכנו בין חברות עיסקיות הנסחרות ברשימת "ת"א 25" בבורסה לניי"ע בת"א (לא כולל בנקים, דלק, חברות ביטוח וכדו' להם כללי רגולציה יחודיים) מתברר כי חברות בזק, גזית גלוב, מליסרון, ישראלמקו, קבוצת עזריאלי, ברן, הוט ועוד הינן בעלות גירעון בהון החוזר או בעלות הון חוזר חיובי נמוך מהיחס הנדרש ואלו חברות שקשה לומר שאינן יודעות איך להתנהל ואינן איתנות. לפי מדגם שדגמנו הציון הממוצע של חברות אלו, לפי מדדי משרד החינוך, היה 9.6 מתוך 35. "הצלחה" של 27% במדד. ראה ריכוז ציוני חברות אלו בשולי נספח א.
- 2.5. ניתן להשתמש ביחס הון חוזר ע"מ לבדוק איתנות פיננסית אך לא יתכן כי יינתן משקל של 35 נקודות ליחס בודד זה. כל מוסד חינוכי בעל הון חוזר נמוך יותר מקבל מידית ניקוד התחלתי של 65 נקודות וכל שינוי קל נוסף עלול לגרום לו לאבד את הרישיון.

3. **יתרת נכסים נטו לשימוש לפעילות ויתרת נכסים נטו ששימשו לפעילות ושימשו לר"ק מסך מאזן** – בדיקה זו אינה מובנת ואינה סבירה בעליל. נבאר: הגיונה של בדיקה זו הוא מדידה איך נוצלו סך הנכסים [סך מאזן הוא סך הנכסים], כמה רווח הם עשו ומהי התשואה על ההון. זו בדיקה הרלוונטית בגופים עסקיים על מנת לבדוק איך נוצלו הנכסים להשגת הרווחים. מה לעשות ובעמותות אין לנכסים קשר לזרם ההכנסות, אלו (תרומות, תיקצוב ותמיכות) באות לפי פעילות ולא כתוצאה מהפעלת נכסים. אין, ולא יכולה להיות כל מסקנה הגיונית בין יתרת הנ"נ של העמותה לבין סך המאזן שלה.
- על מנת לסבר את האוזן ניקח כדוגמה מוסד חינוך בעל מחזור של 2 מלש"ח וגירעון מצטבר של 1 אש"ח בלבד. לאותו מוסד חינוכי אין ר"ק או שיש לו ר"ק שנרכש לפני 1997 ונרשם לפי ערך סימלי בלבד במאזן (כלומר: בערך סימלי 1 ₪). אותה עמותה יציבה ואיתנה ובעלת עודף שנתי שוטף. אולם, בהתאם לבדיקות החדשות לא יעמוד המוסד החינוכי בבדיקת האיתנות הפיננסית המדוברת וניקודו ההתחלתי יתחיל מ-60. זאת לפני יסום מדדים אחרים הצפויים להוריד לו עוד נקודות. התוצאה נובעת מהעובדה כי אין לו נכסים במאזן ובשתי הבדיקות של יתרת הנ"נ מסך המאזן הוא לא יעמוד וירדו לו אוטומטית 40 נקודות! אין ספק כי בדיקה זו חסרת היגיון ואינה מצביעה על איתנות פיננסית לכאן או לכאן.

חשוב לציין כי ניתן לעקוף בקלות הוראה זו כך שכל מוסד חינוכי "ינפח" את דוחותיו הכספיים לקראת סוף השנה ע"י לקיחת הלוואות והחזרתן יום למחרת, רישום נכסים והתחייבויות ללא קיזוז ביניהן כאשר זה נדרש (דוגמה בולטת – רישום הכנסות לקבל כנגד המחאות לגביה) וכדו'. אולם אין ספק שלא זו היתה כוונת המשורר משום שבאופן זה מתרוקנות הבדיקות מתוכן ואינן מצביעות באמת על האיתנות הפיננסית הרצויה.

בבדיקה המדגמית שערכנו למוסדות חינוך אקראיים בגיידיסטאר נמצאו מספר (יודגש – חלק קטן בלבד) מוסדות העומדים בבדיקות הנוהל החדש אך מעיון בדוחות הכספיים שלהם נמצא כי מאזניהם מנופחים ללא הצדקה חשבונאית או שנרשמו חשבונות באופן לא תקין הסוטה מהותית מכללי חשבונאות מקובלים ובאופן כזה הם עמדו בבדיקות הדורשות סך מאזן גבוה.

עודף שנתי ממחזור – גם בדיקה זו משוללת היגיון בשל הניקוד הרב שניתן לה. מקובל לבדוק כחלק מהמדדים את העודף/גירעון השוטף כחלק מהמחזור אך לא יתכן לתת משקל גבוה של 20 נקודות למדד זה. בייחוד שהמדד מרשה גרעון מוגבל מאד (עד 10%). לא יתכן להגביל גירעון ל-10% בלבד מהמחזור, אין בכך שום היגיון כלכלי.

גם בקנסות בגין גרעון צבור אין היגיון, היות והעמותה איתנה פיננסית לפי המבחנים שלגרעון הצבור משקל רב בהם, אבל היות ובדר"כ מי שמגיע לקנס "נופל" כבר במבחנים הקודמים.

משקלול הבדיקות החדשות שהוצגו עולה, כאמור, כי מוסדות חינוך רבים אינם עומדים בקריטריונים הנדרשים

ועלולים לאבד את הזכאות לרישיון.

לסיכום:

מניתוח המדדים המוצעים כיום בנספח החדש לנוהל איתנות פיננסית עולה כי המדדים החדשים נקבעו ללא הבנה מקצועית לא בהתנהלות עמותות ולא בתוצאות המדדים. חלוקת הניקוד ומתן משקלים לא סבירים למדדים, קביעת סוג המדדים, טווחי המדדים והתלות ביניהם מעידה על חוסר המקצועיות בקביעתם. תוצאות הנספח החדש עלולות להיות הרות אסון ולגרום, כאמור, לסגירת מוסדות חינוך רבים (מעל למחצית!).

בשל קריטיות הנושא והשפעותיו החמורות חשוב, לפני הכל, להקפיא את בדיקות האיתנות הפיננסית והגשת נהלי התקצוב של מוסדות החינוך עד להכרעה סופית בנדון וקביעת נהלים חדשים שיהיו סבירים ומקובלים על בעלי מקצוע אובייקטיביים.

מלבד הקפאת הליכי הבדיקות המתנהלות כיום מול המוסדות יש להקפיא את הבדיקות העתידיות עד להכרעה סופית כאמור. גם לאחר פרסום הנהלים החדשים יש לתת למוסדות החינוך תקופת הסתגלות והכנה לנהלים החדשים. לא ניתן לשלול רישיונות למוסדות חינוך שלא עומדים בנהלים ללא שניתנה להם תחילה אפשרות לשינוי בהתאם לנספח החדש.

לאור האמור יש לדאוג לעריכת נוהל בדיקת איתנות פיננסית חדש והגיוני. מומלץ לצרף לוועדה האחראית על עריכת הנוהל כלכלן בכיר שיבחן את הנושא בעין מקצועית ויתן את המלצותיו בהתאם לנורמות המקובלות ובאופן מידתי.

רצ"ב טיוטת הצעה למדדים כאלו (נספח ג).

בברכה
רודניק וורצל ושות'
רואי חשבון