

התייחסות לממצאי המחקר בנושא התפתחות מקורות המימון של הרשויות
המקומיות בשנים 2016-2005

1. כפי שכבר ציינתי בפתיחת יום עיון זה הממצא החשוב ביותר בעבודה זו הוא ההפחתה הניכרת בהעברות מהממשלה לרשויות ומנגד עליית משקלן של ההכנסות ממיסים מקומיים בתקציב הרשות המקומית. חשוב לציין כי אילו נותרו ההעברות מהממשלה בשיעורם המקורי של כ- 41% מהיקף תקציב השלטון המקומי, המשמעות היתה תוספת של 6% להכנסות השלטון המקומי ובסך כ- 3.8 מיליארד ₪. די בתוספת תקציב זו כדי לצמצם חלק ניכר מהפערים שהוצגו במסגרת המחקר.
 2. ברצוני להתייחס ראשית למשמעויות, שהציג המחקר לגבי העודף בחשבון ההון (להלן: התב"ר/קרנות) ששווה בגודלו לגירעון בתקציב הרגיל, ואשר עודף זה בחשבון ההון הלך וגדל כך שהוא היה גדול יותר מהגירעון בתקציב הרגיל במהלך רוב התקופה הנחקרת. מכאן נגזרו שתי משמעותות שגויות להבנתי:
 - א. משמעות ראשונה גורסת כי הכללת הוצאה זקופה בגין בלאי נכסים קבועים דהיינו פחת חשבונאי הייתה מציגה גירעון גדול יותר מהמצג ה"ורוד" לכאורה שמציגים הדוחות הכספיים.
 - ב. משמעות שנייה היא שהודות לעודף בתב"ר הרשויות המקומיות לא נזקקו להלוואות חיצוניות על מנת לממן את פעילותן ומכאן שהרשויות המקומיות עושות שימוש במקורות הוניים למימון צרכים שוטפים, וזאת במקום להשקיע בתשתית עבור הדורות הבאים.
- בהתייחס למשמעות הראשונה שהוצגה ואשר גם באה לידי ביטוי בדברי הפתיחה של מר דוד קאפח יו"ר בית הספר לעניין שיטת הרישום והדיווח הנהוגה ברשויות המקומיות וגם בדבריו של פרופ' מומי דהן לעניין רישום ההנחות, חשוב להשים דברים על דיוקם ולהציג את התמונה המלאה. ראשית שיטת הרישום והדיווח ברשויות המקומיות משרתת נאמנה את משתמשי הדוחות הרלוונטיים בשלטון המקומי. סוגיה מורכבת זו נדונה

במשך שנים רבות ובשנת 2015 התפרסם דוח הועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח ברשויות המקומיות. הועדה שהוקמה בשנת 2012 בראשותו של ד"ר שוקי אמרני ובהשתתפות של מנכ"ל משרד הפנים הנוכחי, רו"ח גולן זריהן קודמי בתפקיד, בעלי מקצוע ממשרדי האוצרוהפנים, מהשלטון המקומי, רואי חשבון ואנשי מקצוע מעולם החשבונאות וביקורת דוחות כספיים ברשויות המקומיות, ישיבה על מדוכה סבוכה זו ודנה באופן נרחב לכל ההיבטים של שינוי שיטת הדיווח משיטת המזומנים המתקנת הקיימת כיון לשיטת הרישום והדיווח על בסיס מצטבר.

- מסקנתה הסופית של ועדה זו, לאחר שבחנה את מכלול השיקולים הייתה כי לאור המאפיינים הייחודיים של השלטון המקומי, לאור החשיבות של השמירה על היציבות הפיננסית של הרשויות המקומיות ולאור העובדה שהתקן החשבונאי הקיים בנושא זה מאפשר דיווח גם בשיטת צבירה וגם בשיטת מזומן, לא לשנות את שיטת הדיווח הנהוגה.
- בהתייחס באופן פרטני למסקנה שהיעדר פחת מציג דוח תקציבי "ורוד יותר", אני חייב לציין כי זו מסקנה שמבודדת נתון אחד בלבד ואינה מתייחסת למכלול הסוגייה לגבי מה שחסר בדוח הביצוע של התקציב הרגיל. יצוין כי באותו אופן שבו מכלילים הוצאה זו בדוח יש להתייחס למרכיבים אחרים שאינם כלולים בדוח התקציב הרגיל ובהם הכללת ההכנסות מהיטלי השבחה ופיתוח כחלק מהדוח על הפעילויות, רישום הכנסות ממיסים מקומיים על בסיס צבירה בניכוי הפרשה לחומ"ס, רישום הרכוש הקבוע במאזן הרשות המקומית וכנגד הגדלת ההון. מבדיקות שנערכו במספר רשויות מעבר לשיטה המצטברת דווקא תגרום למצג ורוד יותר מאלו המוצגים כיום בדוח הכספי שהכנסות נרשמות רק במועד קבלתם בפועל ואילו ההוצאות נרשמות בשיטה מצטברת.
- זאת ועוד בשל הוראות החוק וההנחיות הקיימות ביחס לתקציב הרגיל מעבר לשיטת דיווח מצטבר היתה גורמת לכך, שהיו נדרשות כל העת התאמות לצורכי מעקב של צרכני הדוחות הרלוונטיים קרי חברי הנהלת ומועצת הרשות, תושבי הרשות המקומית ומשרדי הממשלה וזאת בניגוד למצב הקיים כיום.

- שוק ההון עם כל הכבוד אינו צרכן דוחות רלוונטי שכן הרשויות אינן מדווחות לו ולא נסחרות בשוק ההון, והמוסדות הפיננסיים לרבות גורמים מוסדיים למדו זה מכבר את שיטת הדיווח ברשויות המקומיות ויודעים לבצע התאמות בדוחות אלו לצרכיהן.
- בנקים ונותני אשראי ששים לתת אשראי לרשויות מקומיות טובות על בסיס הדיווח הקיים, ומי כמו מר קפח יודע זאת...
- רשויות מקומיות נבדקות, נבדקו וקיבלו דירוגי אשראי ע"י חברות דירוג האשראי אשר גם הן פיתחו פרקטיקה מקובלת לצרכי דירוג איתנותה הפיננסית של הרשות המקומית.
- לסיכום, כמי שמכירים את הפרקטיקה הנהוגה ברשויות המקומיות איגוד הגזברים לא מוצא לשנות מעמדתו בעניין שיטת הדיווח הכספי ושינוי שיטת הרישום החשבונאי, זאת כפי שבוטאה ע"י קודמי ר"ח גולן זריהן לועדת אמרני אשר אף הודתה לו באופן אישי על הדגשים שניתנו לסכנות הכרוכות בשינוי שיטה זו. אני קורא לידידי דוד קאפח אשר בתפקידו כמנכ"ל בנק אוצר השלטון המקומי העניק אשראי רב לרשויות המקומיות לסגת מדבריו בעניין זה משום ששינוי שיטת הדיווח הכספי והרישום החשבונאי מהווה סכנה של ממש ליציבות הרשויות המקומיות.
- ביחס למשמעות השנייה שהוצגה ולפיה עושות למעשה הרשויות המקומיות שימוש בעודפים בתב"ר לצורך מימון הגרעון בתקציב הרגיל וזאת תוך הימנעות מלקיחת אשראי למימונו, יודגש שגם מסקנה זו שגויה ורואה רק רכיב אחד מהדוחות הכספיים ומבודדת אותו. די אם נציין שהגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2016 של כלל הרשויות המקומיות עמד על 3.2 מיליארד ₪, כאשר ההתחייבויות השוטפות ששימשו למימונו עמדו על סך של 12.2 מיליארד ₪ כך שלא ברור מדוע המסקנה היא שדווקא העודף הזמני בתב"ר, שעמד לסוף אותה שנה על 2.5 מיליארד ₪ הוא דווקא המקור למימון הגירעון המצטבר. בעניין זה חשוב לציין כי יש מגבלות חמורות לגבי שימוש בכספי הפיתוח לצורך התקציב הרגיל, וכן יש לזקוף עלויות מימון מתאימות לשוטף אם עושים שימוש כאמור...
- בשולי הדברים אעיר ששיעור הבלאי מסך ההשקעה הגולמית של הרשויות המקומיות נראה לי מוטה כלפי מעלה, זאת בשל השיטה בה

חושב הבלאי ואשר אינה לוקחת בחשבון את ההשקעה המשמעותית שמבצעים גורמי המדינה (משב"ש ורמ"י) בתשתיות ציבוריות בתוך הרשויות המקומיות שנמסרות לאחריות ובעלות הרשויות ואשר אינם נרשמות כהשקעה גולמית מצטברת.

3. הערה נוספת אבקש להעיר לגבי מסקנת המחקר שיש לנטרל את רישום הנחות מארנונה לתושבי רשות המקומית מההוצאה לתושב של הרשות המקומית, לדעתי רישום ההנחות מארנונה בוודאי מהווה חלק מההוצאה של הרשות לתושבים אלו שכן מדובר בסיבסוד של תושבים אלו על חשבון ההכנסה שיכלה להתקבל מהנחות אלו. היעדר ביטוי להיקף ההנחות הניתנות כחלק מהוצאות הרשות תעוות את המצג החשבונאי ביחס להוצאות האמיתיות שיש לרשויות בגין תושבים אלו.

4. ביחס לפער בהיקף ההוצאה בין הרשויות היהודיות לבין מגזר המיעוטים יוער כי יש להביא בחשבון שמרבית האוכלוסייה ברשויות היהודיות מתגוררת בערים גדולות וערים אלו מאופיינות במתן שירותים אזוריים אשר אינם קיימות ברשויות קטנות וברשויות חרדיות או ממגזר המיעוטים. מעבר לאמור, במידה וההפחתה בהעברות הממשלה לשלטון המקומי היו מנוצלות לטובת הגדלת התקציב לרשויות המקומיות החרדיות וממגזר המיעוטים הרי שפער זה היה מצטמצם.

5. בדברי הסיכום לעבודה צוין כי באופן מפתיע עלייה של 100 שקלים בהשתתפות הממשלה לחינוך מביאה לתוספת של 100 שקלים בהוצאה לחינוך כאשר התוצאה הצפויה היא שההוצאה לחינוך היתה צפויה לעלות במקדם גבוה מ-1. בנושא שירותי הרווחה נתקבלה תוצאה דומה למה שמתואר בנושא שירותי החינוך. ממצאים אלו עומדים לדעתי בסתירה לעובדה שההוצאה לתושב בשירותי חינוך ורווחה עלתה בין השנים 2005 ל-2016 בהיקף של כ-913 ₪ לתושב ואילו ההכנסות ממשרדי ממשלה עלו בכ-589 ₪ לתושב דהיינו מקדם של כ-1.5, כמו כן גם בריכוז הממצאים מצויין שחלקן של הרשויות בהוצאה לחינוך ורווחה גדול יותר בשנת 2016 לעומת שנת 1995.