

פרק 1

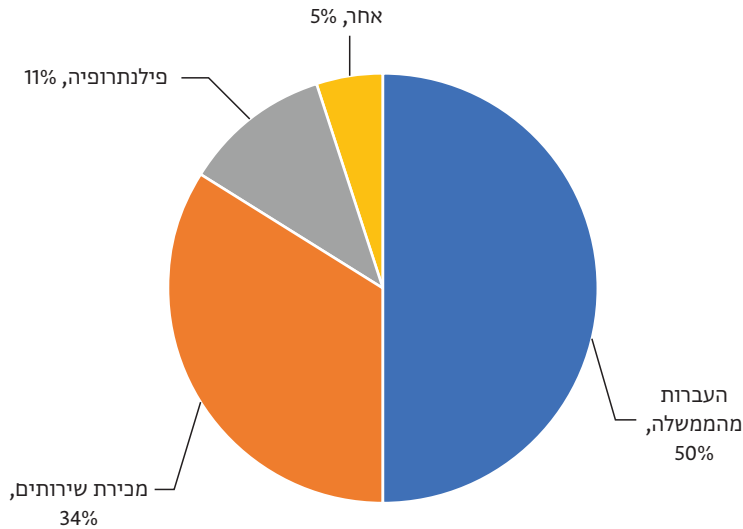
רקע

1.1 מלכ"רים בישראל

למוסדות הפועלים ללא כוונת רווח (מלכ"רים) יש חלק מרכזי וחשוב ביותר בפעילות המשק. מוסדות אלה מכונים לעתים קרובות "המגזר השלישי", כדי להבדילם מהגופים העסקיים ומהמגזר הציבורי, ונמנים עימם ארגונים שלהם מטרות ציבוריות שונות: ארגוני צדקה, ארגוני עובדים, בתי חולים, מוסדות חינוך והשכלה גבוהה, ועוד. למלכ"רים השפעה חברתית ניכרת והם חלק נכבד מכלכלת ישראל. בהתאם לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סך התוצר הגולמי של מגזר המלכ"רים בשנת 2018 היה 72.3 מיליארד שקל, שהם 5.4% מתוך התוצר המקומי הגולמי באותה השנה.

לפי פרסומי אתר משרד המשפטים, נכון לחודש אוקטובר 2020 פועלים בארץ 42,629 מוסדות ללא כוונת רווח, מתוכם 37,954 עמותות. כמו כן, בחודש מאי 2019, פרסם המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל באוניברסיטה העברית בירושלים, מאמר בדבר ארגוני החברה האזרחית בישראל, המתבסס על נתונים מהשנים 2016-2018. בהתאם למאמר, סך הארגונים הרשומים הוא 47,467, מתוכם רק 22,609 פעילים. כמו כן, נמצא כי 36% מסך התקציבים של המגזר השלישי שייכים ל-68 ארגונים בלבד, שהם 1% מכלל ארגוני המגזר השלישי. נוסף על כך, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות המלכ"רים בשנת 2018 נאמדו ב-163.3 מיליארד ש"ח, כך שמקורות הכנסה העיקריים של מלכ"רים הם העברות מהממשלה (כ-50% מההכנסות), מכירת שירותים (כ-34% מההכנסות) ופילנתרופיה (כ-11% מההכנסות):

מקורות הכנסות של מלכ"רים בישראל, שנת 2018



נתונים אלה מעידים מחד גיסא, על מידת המעורבות הגדולה של המדינה בפעילות המגזר השלישי, אך גם על הדומיננטיות של התורמים בפעילותן, מאידך גיסא. בהקשר זה יש לציין כי בשנים 2016–2017, 3,580 ארגונים בלבד נהנו ממימון ממשלתי, כלומר 16% בלבד מבין הארגונים הפעילים. מכאן שישנם מלכ"רים המקושרים למדינה ומסתמכים על העברות מהממשלה, המספקים שירותי רווחה בהיקף נרחב. לאורך השנים, התלות במלכ"רים אלו גדלה, ועל כן חלק ניכר מתקציב הרווחה הממשלתי מועבר אליהם.

1.2 האתגרים והייחודיות בדיווח כספי של מלכ"רים

להבדיל מגופים עסקיים, שבהם המשתמשים בדוחות הכספיים הם בעיקר משקיעים ונותני אשראי, הרי שתכלית הדוחות הכספיים של המלכ"ר היא לאפשר למשתמשים בדוחותיו הכספיים להעריך את השירותים שהמלכ"ר מספק, אם יוכל להמשיך לספק את השירותים הנ"ל לאור מצבו הכספי, וכן להעריך את האופן שבו מוסדות המלכ"ר ממלאים את חובת הנאמנות שלהם. כפועל יוצא מכך, מטרת הדיווח הכספי של מלכ"רים הן כדלקמן:

- א. לספק מידע שימושי עבור ספקי משאבים נוכחיים ופוטנציאליים ומשתמשים אחרים, לצורך קבלת החלטות רציונליות בנוגע להקצאת משאבים למלכ"רים.
- ב. לספק מידע שיסייע בידי ספקי משאבים נוכחיים ופוטנציאליים ומשתמשים אחרים בהערכת האופי וההיקף של השירותים שמספק המלכ"ר, וכן את יכולתו להמשיך ולספק את השירותים הנ"ל.
- ג. לספק מידע המתאר כיצד המנהלים מילאו את חובתם, ומידע בנוגע לאספקטים אחרים של ביצוע.
- ד. לספק מידע על הנכסים, ההתחייבויות והמשאבים נטו של המלכ"ר, וכן על ההשפעה של עסקאות, אירועים אחרים ונסיבות אחרות אשר שינו את המשאבים נטו במהלך תקופת הדיווח.
- ה. לספק מידע המתאר כיצד המלכ"ר השיג משאבים והוציא אותם במהלך תקופת הדיווח, נטל ופרע הלוואות, וכיצד גורמים אחרים השפיעו נזילותו.

הסוגיה המרכזית בדיווח הכספי של מלכ"רים נובעת מהעובדה הבסיסית שבניגוד לגוף עסקי, במלכ"רים מרבית הנכסים מקורם בתרומות, ובמקרים רבים התורמים אף מגבילים את השימוש בנכסים למטרות ספציפיות. לפיכך, חלק מהאמצעים הכספיים נטו עומדים לרשות המלכ"ר לביצוע חלק מסוים בלבד ממטרותיו, ולא למטרות אחרות אשר גם הן במסגרת פעילויותיו. חשוב להדגיש כי הדבר אינו נובע ממחסור במשאבים, כי אם מייעוד מראש של האמצעים למטרות ספציפיות, ללא רשות להשתמש בהם למטרה אחרת, וזאת לאור מגבלות חוקיות, לרבות תקציב המדינה, חוזים או התניות מפורשות אחרות שקבע הגורם שהעביר למלכ"ר את אותם האמצעים.

סוגיה תיאורטית נוספת הנוגעת ליישום כללי חשבונאות במלכ"רים, דנה בהטבות הכלכליות אשר מייצגים נכסי המלכ"ר. שהרי, בניגוד לגוף עסקי, במלכ"ר במקרים רבים הנכסים משמשים את טובת הציבור, ללא זרימה ברורה של הטבות כלכליות. כך לדוגמה, הקמת מוזיאון לטובת הציבור ללא גביית תשלום בכניסה, לא מייצרת זרימה מובחנת של הטבות כלכליות למלכ"ר. הפתרון המושגי לסוגיה זו נעוץ בעובדה כי במלכ"רים, ההטבות הכלכליות העתידיות משמשות לאספקת מוצרים או שירותים נחוצים לנהנים, לתומכים ולאחרים, והדבר עשוי להיתרגם, באופן ישיר או עקיף, בזרימה פנימה של מזומנים למלכ"ר. יש לציין כי לעתים קרובות, גם בגופים עסקיים הקשר שבין ההטבות הכלכליות הצפויות מהנכס בעתיד לבין הזרימה פנימה של המזומנים, הינו עקיף.

פוטנציאל השירות של הנכס במלכ"רים יכול להיות אקוויוולנטי לזרימה פנימה של הטבות כלכליות, לצורך קיום הגדרת נכס. פוטנציאל השירות משקף את היכולת של הנכס, לבד או בשילוב עם נכסים אחרים, לסייע במישרין או בעקיפין לקידום מטרות המלכ"ר. לפיכך, התועלת הכלכלית של הנכס צריכה להיבחן מנקודת הראות של מטרות המלכ"ר (בשונה מתאגיד עסקי רגיל), שהרי מטרתו של המלכ"ר אינה להפיק רווחים או תועלת כלכלית. מטרותיו הינן לבצע מטלות שונות לטובת הציבור ולהגדיל את המקורות הכלכליים שברשותו, כדי שיתאפשר לו להמשיך ולבצע מטלות אלה בעתיד. יוצא אפוא כי היכולת לספק שירותים, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, היא מטרה של המלכ"ר, ולפיכך העובדה שפריט מסוים משמש מטרה זו מאפשרת הכרה בו כנכס.

1.3 התפתחות החשבונאות של מלכ"רים בעולם

החשבונאות הפיננסית התפתחה במקורה עבור ישויות עסקיות ולא עבור גופים שאינם למטרות רווח. מסיבה זו למשל, המסגרת המושגית הבינלאומית להכנת דוחות כספיים והצגתם (FRAMEWORK), מתבססת על תחזית לזרימה של הטבות כלכליות לצורך הגדרה והכרה בנכסים בדוח על המצב הכספי, ולא דווקא בפוטנציאל השירות שלהם.

למלכ"רים, מעצם טיבם, מאפיינים השונים במידה ניכרת מהמאפיינים של גופים עסקיים. כך, הם מקבלים משאבים נכבדים ממקורות אשר אינם מצפים לקבל בתמורה הטבה (או החזר) פרופורציונלית, וכן עיקר המטרות התפעוליות שלהם אינן אספקת סחורות ושירותים לשם הפקת רווחים, אלא קידום מטרות שונות שאינן עסקיות. נוסף על כך, להבדיל מישות עסקית רגילה, במלכ"ר לא קיימות זכויות בעלות מוגדרות אשר ניתנות למכירה או המקנות זכות לקבלת השארית בעת פירוק המלכ"ר.

להבדיל מחברות עסקיות רגילות, שבהן משמשים הדוחות הכספיים בעיקר את המשקיעים המעוניינים במידע על רווחיותן, במלכ"רים חשובים דוחות כספיים נאותים בעיקר לשם פיקוח על אופן התנהלותם, והם משמשים בין היתר את התורמים, את נותני האשראי ואת הגופים המתקצבים, ובהם רשויות השלטון.

כחלק ממגמה עולמית, התחוללה גם בחשבונאות המלכ"רים בישראל מהפכה באמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת. המהפכה כללה מעבר ליישום העקרונות הבסיסיים

של החשבונאות המקובלת בחברות עסקיות רגילות, ובראשם בסיס הצבירה. השינוי הוא דרמטי, והוא שיפר ללא היכר את ההתנהלות, את דרך קבלת ההחלטות ואת השקיפות במלכ"רים, וחשוב מכול – את אחריות המנהלים.

עד תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, לא הייתה תקינה חשבונאית מסודרת עבור מלכ"רים. כפועל יוצא, עקב אפיוני המלכ"ר השונים, הייתה נהוגה בפרקטיקה שיטת הקרנות (שיטת ההקבצה). בהתאם לגישה זו, הוצג הדוח על המצב הכספי של המלכ"ר במבנה שכבתי, כלומר במבנה של קבוצות נפרדות ומאוזנות של נכסים, התחייבויות ויתרות הקרנות, ובהתאם לכך הדוחות התוצאתיים. בהתאם לגישת ההקבצה, הוצג לכל קבוצת קרנות בנפרד "דוח על תוצאות הפעולות" שנעשו במסגרתה. באופן טבעי, דיווח על פי שיטת הקרנות הקשה על המשתמשים בדוחות הכספיים של מלכ"רים לראות את התמונה הכוללת. יתר על כן, לא הייתה אחידות בבסיס המדידה: חלק מהמלכ"רים דיווח על בסיס מזומן, ואילו חלק אחר דיווח על בסיס מזומן מתוקן (שעיקרו רישום הכנסות על בסיס מזומן והוצאות על בסיס מצטבר). כך לדוגמה, במקרים רבים רכישת רכוש קבוע נרשמה כהוצאה, ואילו נטילת הלוואה כהכנסה. לאור האמור, לא די כי פרקטיקת הדיווח בעבר הקשתה על המשתמשים לראות את התמונה הכוללת, היא אף לא שיקפה לפנייהם את המצב הכלכלי האמיתי של המלכ"ר ואת תוצאות פעילויותיו, לרבות מצבת התחייבויותיו וגירעונו המצטבר. כמו כן, שיטת הקרנות לא אפשרה למשתמשים לערוך השוואות של מצבו הכספי של המלכ"ר ותוצאות פעולותיו בין תקופות שונות ובין מלכ"רים שונים.

המהפכה בנושא חשבונאות המלכ"רים התרחשה בארצות הברית בשנת 1993, עם פרסומם של שני תקנים חשבונאיים הנוגעים ספציפית למלכ"רים (FAS 116¹ ו-FAS 117²) שאינם יחידות שלטון. תקנים אלו אשר אימצו את הגישה הכוללנית (Entity Wide), שלפיה למלכ"ר יהיה סט אחד של דוחות כספיים, חוללו מהפכה בדיווח הכספי של מלכ"רים. בהתאם לגישה הכוללנית, כל הנכסים, ההתחייבויות והנכסים נטו יכללו בדוח על המצב הכספי, כמקובל בתאגיד עסקי רגיל, ואילו ההגבלות המוטלות על השימוש במקורות השונים שהתקבלו, או היעדר הגבלות, מקבלות ביטוי בהבחנות הנעשות במסגרת יתרת הנכסים נטו, המקבילה ליתרת ההון בתאגיד רגיל. כמו כן, בהתאם לגישה זו, כל השינויים בנכסים נטו שהוגבלו יוצגו בדוח על השינויים בנכסים נטו, המקביל לדוח על השינויים בהון בתאגיד רגיל, ואילו

FAS 116 – Accounting for Contributions Received and Contributions Made 1
FAS 117 – Financial Statements of Not-for-Profit Organization 2

כל השינויים בנכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה (הכנסות, הוצאות וסכומים ששחררו מהגבלות והועברו מהנכסים נטו שהוגבלו לפעילויות) יוצגו בדוח על הפעילויות, המקביל לדוח רווח או הפסד בתאגיד רגיל. נוסף על כך, בהתאם לגישה הכוללנית, סכומים שהתקבלו ואשר השימוש בהם הוגבל, מוצגים כגידול בנכסים נטו שהוגבלו. במועד שבו מוסרות ההגבלות הנ"ל, מוצגים הסכומים ששחררו מהגבלות בדרך כלל כהכנסות בדוח על הפעילויות (העברות מנכסים נטו שהוגבלו עקב שחרור מהתניות תורמים). נוסף על המידע הניתן בגוף הדוח על המצב הכספי עצמו, מידע נוסף באשר להגבלות הקיימות יינתן בביאורים לדוחות הכספיים.

כאמור לעיל, לאור המאפיינים הייחודיים של המלכ"ר, מקובל להשתמש במונח "נכסים נטו" במלכ"רים במקום המונח "הון" המקובל בארגונים עסקיים. לעתים בפרקטיקה ההבחנה בין נכסים נטו לבין התחייבות עשויה להיות מעורפלת, שכן הגבלת השימוש בתרומה עשויה ליצור רושם של התחייבות (אף על פי שלרוב אין זה כך). יש לשים לב כי חובת הנאמנות של מלכ"ר לשימוש בנכסיו במטרה לספק שירותים לנהנים, אינה לכשעצמה יוצרת מחויבות להעברת נכסים או להספקת שירותים. כמו כן, ההגבלה של התורמים אינה משנה את המהות הבסיסית של המלכ"ר. למעשה, הגבלת השימוש בתרומה דומה במהותה לנכסים שהשימוש בהם יועד על ידי הנהלת המלכ"ר.

כמו כן, בהתאם לתקנים האמריקאיים דלעיל, בסיס המדידה המאומץ הוא בסיס מדידה מצטבר בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. אין עוררין כי מדידה על פי בסיס צבירה מספקת תיאור טוב יותר של ביצועי המלכ"ר לעומת מדידה על בסיס מזומן או בסיס מזומן מתוקן. בפרט, מדידה על בסיס צבירה נותנת ביטוי להשפעות הכספיות באותן תקופות שבהן התרחשו או נתקיימו פעולות, קרו אירועים או נתקיימו נסיבות, ולא בתקופות שבהן התבטאו כל אלה בתזרימי מזומנים.

1.4 כללי דיווח כספי של מלכ"רים בישראל

בישראל, המהפכה בדיווח הכספי של מלכ"רים החלה בשנת 1997, עת פרסמה לשכת רואי חשבון בישראל את גילוי דעת מספר 69 (להלן: "גילוי הדעת") בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים, שחל על דוחות כספיים לתקופות המסתיימות לאחר 15 בספטמבר 1997. גילוי הדעת מאמץ את הגישה הכוללנית ובסיס מדידה מצטבר, בדומה לתקנים האמריקאיים דלעיל. פרסום גילוי הדעת בא

בעקבות דרישה מצד המשתמשים בדוחות הכספיים, הארגונים המדווחים ורשויות הפיקוח, וכן עקב חוסר העקיבות בפרקטיקה בנושא.

חשוב להדגיש כי למעבר של החברות הציבוריות בישראל ליישום IFRS בשנת 2008, לא הייתה כל השפעה על אופן הדיווח של מלכ"רים בישראל, שמבוסס על כללי החשבונאות המקובלים עבור חברות פרטיות בישראל, אשר עליהן לא חל המעבר.

אף שלא קיים כיום תקן חשבונאות בינלאומי במסגרת ה-IFRS שעוסק במלכ"רים, חשוב להדגיש כי בשנת 2010, כחלק מתיקון המסגרת המושגית להכנת דוחות כספיים ולהצגתם, הושמטה ההחרגה מתחולה של גופים שאינם למטרת רווח. כפועל יוצא, המסגרת המושגית הבינלאומית הנוכחית חלה לכאורה גם על מלכ"רים, ברוח השינויים בנושא בעשורים האחרונים בעולם, וזאת על אף היעדרו של תקן חשבונאות בינלאומי בנושא.

מאז פרסומו של גילוי הדעת, נערכו בו תיקונים ושינויים רבים. לאור זאת, ובעיקר לאור העובדה שגילוי הדעת כלל עיוותים קריטיים לעניין תרומות של רכוש קבוע,³ הוחלט לפרסם את תקן חשבונאות מספר 40 (להלן: "התקן"), שמאחד את כללי החשבונאות והדיווח הכספי למלכ"רים, ובכך מחליף את גילוי הדעת, התיקונים לו ותקן חשבונאות מספר 9 (דוחות כספיים של מוסדות להשכלה גבוהה). התקן כולל כמה שינויים מרכזיים באשר לגילוי הדעת ולתיקונים לו, הכלולים ביחידה שלהלן, ומבוססים על התקינה האמריקאית.

תקן חשבונאות מספר 40 חל על דוחות כספיים שנתיים של מלכ"רים לתקופות המתחילות ביום 1 בינואר 2021 או לאחריו. הוועדה המקצועית מעודדת יישום מוקדם של התקן.

1.5 מתכונת יחידת הלימוד

מטרת היחידה שלפניכם היא להציג באופן מתודי ושלם את כללי החשבונאות שמיישמים מלכ"רים בישראל כיום. היחידה מיועדת לסטודנטים לחשבונאות, אך גם לשימושם של העוסקים בנושא זה בפועל, לרבות רואי חשבון, גזברים ומנהלים

3 ראו פרק 4, סעיף ו, הצצה לעבר - הסיבה העיקרית לביטולו של גילוי דעת מספר 69 וכניסתו לתוקף של התקן.

בכירים, וחברי הוועד המנהל במלכ"רים שונים. המהדורה המעודכנת של היחידה מבוססת על תקן חשבונאות מספר 40 בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים של לשכת רואי חשבון בישראל (להלן: "התקן") וכן ליתר ההתפתחויות שחלו בתקינה החשבונאית הרלוונטית. הטקסטים ביחידה שלפניכם שנמצאים בתוך מסגרת מתארים סוגיות בדיווח של מלכ"רים, שהפתרון המדויק שלהן אינו כתוב במפורש בתקן.

המהדורה הקודמת של היחידה פורסמה בשנת 2014 והתבססה על גילוי דעת מספר 69 של לשכת רואי חשבון כתיקונו על ידי תקן חשבונאות מספר 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. כל אלו הוחלפו על ידי תקן חשבונאות מספר 40.