

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.05 - התחייבויות תלויות

תקציר

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), קובע כי שר האוצר יגיש למבקר המדינה מדי שנה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה לתום שנת הכספים. ב-30.4.06 הגיש שר האוצר דאז, מר אהוד אולמרט, למבקר המדינה "מידע כספי של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2005" (להלן - הדוחות הכספיים). הדוחות הכספיים אינם עונים על הדרישה של "מאזן נכסיה והתחייבויותיה של המדינה" הואיל וחסרות בהם יתרות שלגביהן אין למשרד האוצר מידע¹. התחייבויות המדינה כוללות גם התחייבויות תלויות.

תקני החשבונאות² שנוגעים להתחייבויות תלויות מגדירים באופן כללי התחייבות תלויה³ "מחויבות אפשרית הנובעת מאירועי העבר, אשר קיומה יאומת רק אם יתרחשו או לא יתרחשו אירועים עתידיים שאינם ודאיים ושאינם בשליטת הישות, או מחויבות קיימת הנובעת מאירועי העבר, אך אין בגינה רישום של הפרשה בדוחות הכספיים היות שסילוק המחויבות אינו כרוך בעלויות כלשהן, או שלא ניתן לאמוד, במידה מספקת של מהימנות, את סכום המחויבות". בדוח זה סקרנו רק שני סוגים של התחייבויות תלויות: ערבויות שהממשלה נתנה ותביעות שתבעו אותה בעילות שונות. בדוח זה לא סקרנו התחייבויות תלויות אחרות, כגון אלו שמקורן ברשתות ביטחון שהעניקה המדינה לגופים שונים.

ערבויות המדינה

חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה), מסמך את החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה, לעסק יצוא או להתחייבות כספית אחרת באישור ועדת הכספים של הכנסת. יתרת ערבויות המדינה ל-31.12.05 הייתה 11,857 מיליון ש"ח. מחלקת ערבויות המדינה באגף החשב"ל (להלן - מחלקת ערבויות) אחראית למדיניות מתן ערבויות המדינה, לניהולן ולפיקוח עליהן.

פירוט הערבויות שמציג החשב"ל בדוחות הכספיים של הממשלה מיוצג על ידי היתרות הבלתי-מסולקות של ההלוואות שלהן ערבה הממשלה בלי מידע על רמת הסיכון הכרוכה בכל ערבות שניתנה אשר כלולה בדוחות הכספיים. כמו כן, אין דיווח על הכנסות שהתקבלו, על הוצאות שנגרמו בעבר בגין הניהול והתפעול של הערבויות

1 בביאורים לדוחות הכספיים (שהם חלק בלתי נפרד מהדוחות הכספיים) מסביר החשבונאי הראשי במשרד האוצר מהו המידע החסר ומדוע.

2 ראו למשל תקן בינלאומי מס' 37, תקן אמריקאי מס' 5 והצעה לתקן ישראלי מס' 10.

3 ההגדרה לקוחה מהצעה לתקן חשבונאות מס' 10.

ומימושן, על הכנסות צפויות, על יתרת הערבויות (שבעבורן לא שולמו עמלות) ועל ההוצאות הצפויות בעתיד בגין הניהול והתפעול של הערבויות ומימושן.

חוק ערבויות המדינה מאפשר לממשלה לגבות עמלה בגין מתן הערבות כך ששיעורה ותנאיה ישקפו את הסיכון הכרוך במתן הערבות. נמצא כי שיעורי העמלות נקבעים על פי שיקולים היסטוריים ואינם משקפים, בהכרח, את הסיכונים הכרוכים במתן הערבויות כיום.

מחלקת ערבויות מנהלת את הערבויות במערכת ממוחשבת ישנה שאינה מתאימה לצרכים. פעילות המחלקה מתבססת בעיקרה על דרכי עבודה שהתפתחו בה בהיעדר נהלים כתובים ומוגדרים. בולטים במיוחד הליקויים שיצוינו להלן:

1. אין למחלקת ערבויות יכולת לבצע חישוב עדכני ומדויק של היתרה המצטברת של הערבויות לתאריך מסוים, בהתאם לחוק הערבויות; 2. במערכת הממוחשבת של המחלקה אין אפשרות לחשב את הסכומים המגיעים למשרד האוצר בגין הערבויות ואין מתקיימת על כך בקרה חלופית.

תקבולי העמלות נרשמים, ברובם, בקרן לכיסוי הפסדים, שהיא קרן חוץ-תקציבית. מטרת הקרן לשמש "כרית ביטחון" במקרה של מימוש ערבויות. יתרת הקרן ל-31.12.05 הייתה כ-865 מיליון ש"ח, ואולם היא אינה פיקדון כספי. נמצא כי החשב"ל לא קבע מיהו מנהל הקרן, מהו אופן השקעת הכספים בה, את יתרת הכספים שעל הקרן להחזיק כדי שתהיה מאוזנת מבחינה אקטוארית ותפעולית, ואלו רישומים חשבונאיים ייעשו כדי לשקף באופן נאות את פעילותה הכספית.

תביעות נגד משרדי הממשלה

מדי שנה נתבעים משרדי הממשלה בגין עילות שונות. לשום גורם ממשלתי אין מידע או הערכה על סכום התביעות שהוגשו נגד משרדי הממשלה עד תאריך מסוים, ולכן הדבר לא קיבל ביטוי בדוחותיה הכספיים. הנתון היחיד שהוצג בדוחות הכספיים ל-31.12.05 הוא סכום התביעות נגד רופאים שהם עובדי מדינה ונגד בתי החולים הממשלתיים בגין רשלנות רפואית - כ-2 מיליארד ש"ח.

"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - ענבל) מנהלת מטעם המדינה את התביעות המוגשות נגד רופאים עובדי מדינה (להלן - הרופאים) במסגרת עבודתם בבתי החולים הממשלתיים. בהתאם להסכם עליו חתמו הממשלה, ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון הרופאים עובדי המדינה (להלן - ארגון הרופאים) מעביר משרד הבריאות כ-16 מיליון ש"ח לשנה לארגון הרופאים בעבור ביטוח אחריות מקצועית של הרופאים בעבודתם הפרטית ולשם הגנה משפטית עליהם בהליכים משמעתיים, פליליים וכד'. ארגון הרופאים רוכש את הביטוח ממבטח חיצוני. משרד הבריאות מעביר את התשלום אף על פי שנוסח הפוליסה אינו בידי.

אי-קבלת הפוליסה חורגת מכללי מינהל תקין. על המדינה לדרוש את הפוליסה מבעל הפוליסה, ארגון הרופאים, כדי שתוכל לבחון אם הכספים ששילמה הוצאו למטרה שלשמה ניתנו. ראוי שהמדינה תבחן אם קיימים פערים בין המרכיבים שנקבעו בנספח להסכם ובין הפוליסה ותבדוק אם היא משלמת תשלומים כפולים - פעם אחת דרך ענבל ופעם נוספת באמצעות ארגון הרופאים. ראוי שכאשר יעלה שוב לדיון

הביטוח לרופאים עובדי המדינה, ידאגו משרד הבריאות ומשרד האוצר לעגן בהסכם את קבלת הפוליסה לעיונם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד האוצר ומשרד הבריאות.

רישום התביעות נגד משרדי הממשלה והמעקב אחריהן מנוהל בפרקליטות המדינה ובמשרד האוצר בצורה לקויה ביותר. מסמכי התביעות מנוהלים ידנית, ונתונייהם אינם מוזנים למאגר מידע ממוחשב. התנהלות זו אינה מאפשרת לאמוד את סכום התביעות לתאריך מסוים ואינה מאפשרת לרכז מידע לצורכי ניהול וקבלת החלטות בתחום זה. אי-ניהול ממוחשב של תביעות שחוזרות על עצמן אינו מאפשר לממשלה לאתר מוקדי סיכון במשרדים או בעניינים שהמדינה נתבעת בגינם חדשות לבקרים.

לא תמיד תקצב אגף התקציבים משרדים בתקנות שמיועדות להוצאות משפטיות ולתשלומים בגין פסקי דין לחובת המדינה, ולעתים חשבי המשרדים נאלצו לשלם תשלומים אלה מתקנות שיועדו למטרות אחרות. משרדים אחדים נוהגים לזקוף את התשלום בגין פסקי הדין והפשרות לפעילות שבגינה הוגשה התביעה ולא לתקנה הכללית "הוצאות משפטיות". בדרך זו לא ניתן לעקוב אחר הסכום הכולל של ההוצאות המשפטיות שמשרד ממשלתי נדרש לשלם, ולא ניתן לאמוד את סכומי ההוצאה שיידרשו בשנת הכספים העוקבת.



ערבויות המדינה

מבוא

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), קובע כי שר האוצר יגיש למבקר המדינה מדי שנה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה לתום שנת הכספים. ב-30.4.06 הגיש שר האוצר דאז, מר אהוד אולמרט, למבקר המדינה "מידע כספי של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2005" (להלן - הדוחות הכספיים). בדוחות הכספיים פורטו ערבויות שנתנה המדינה; יתרתן לאותו יום הייתה 11,857 מיליון ש"ח.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול ערבויות המדינה ואת רישומן. הבדיקה נעשתה במחלקת ערבויות המדינה באגף החשב הכללי (להלן - מחלקת ערבויות) ואצל החשבונאי הראשי באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל) במשרד האוצר.

המסגרת החוקית

1. חוק הערבות, התשכ"ז-1967, קובע כי "ערבות היא התחייבותו של אדם לקיים חיובו של אדם אחר כלפי אדם שלישי". חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק ערבויות המדינה) מאפשר לשר האוצר "לערוך בשם מדינת ישראל למילוה, לערבות למילוה, לעסק יצוא או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעת שר האוצר יש בערבות זו לסייע לפיתוחו או לעידודו של

ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל". הערבות טעונה אישור ועדת הכספים. החוק מגביל את סכום הערבויות התקפות⁴ כך שלא יהיה גדול מ-10% מ"סכום תקציב המדינה לאותה שנת כספים, למעט תקציב הפיתוח". בנסיבות חריגות ומטעמים מיוחדים הממשלה רשאית להעלות את השיעור עד 25% לזמן קצוב. בחוק אין הגדרה ל"סכום תקציב המדינה"; בנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "החשוב נעשה מתוך התקציב נטו על שינויי נכון למועד ההגשה".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה כי החשכ"ל מחשב את סכום הערבויות התקפות מן התקציב נטו על שינויי אינה מלמדת בהכרח שכך אמנם יש לחשבו. על משרד האוצר לעגן בנהלים את שיטת החישוב של "סכום תקציב המדינה" כדי להבטיח עקביות בפרשנות החוק.

2. סעיף 4(ב) לחוק ערבויות המדינה⁵ קובע כי "ערבות לפי הוראות חוק זה, למעט ערבות לעסק יצוא, לא תינתן למלוא סכום החיוב, אלא במקרים מיוחדים ומנימוקים שיירשמו". בדברי ההסבר לתיקון סעיף זה בחוק צוין כי "מטרת התיקון היא לקבוע כי תמיד יהיה גורם נוסף אשר ישתתף עם המדינה בסיכון, כך שבדרך כלל יהיה גורם מממן או גורם מבטח נוסף, אשר בהיותו שותף לסיכון גם יבדוק ויודא כי אכן ראוי לתת את האשראי, ההלוואה או הביטוח שהמדינה תערוך להם בשיעור שייקבע".

נמצא כי למרות התיקון בחוק רוב ערבויות המדינה⁶ (מבחינת גובה הסכומים ולא מבחינת מספר כתבי הערבות) הן על מלוא סכומי החיוב. חשיפת הממשלה לכל סכום ההלוואות עלולה לגרום לכך שלמלווה (לרוב בנקים) לא יהיה תמריץ ממשי לגבות את החוב מהלווה הוואל והמדינה ממילא תשלם בסופו של דבר את כל חובו של הנערב. כאשר המדינה ערבה רק לחלק מההלוואה, המלווה חשוף אף הוא לסיכון ולכן סביר שיינקוט פעולות נמרצות יותר לגביית החוב מן הנערב, שהוא החייב הראשוני.

בתשובתו מנובמבר 2006 ציין המשנה לחשכ"ל כי "התיקון בחוק המפורט בדוח מבטא את מדיניות החשב הכללי אשר בוצעה בפועל בערבויות שניתנו אף טרם כניסת החוק לתוקף (ערבויות לעסקים קטנים, ערבויות לבתי מלון, ערבות לפרישת עובדים ועוד)".

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל להימנע ככל האפשר מערבויות על כל סכום החיוב בעת מתן ערבויות חדשות, ששיעורן בערבויות שנתנה המדינה גדול מאוד, גם לאחר תיקון החוק.

3. סעיף 6(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה". סעיף 6(ג) קובע כי האמור לא יחול על ערבות שניתנה לפי חוק ערבויות המדינה או לפי חוקים אחרים המפורטים בסעיף. חוק יסודות התקציב וחוק ערבויות המדינה אינם קובעים כיצד יירשמו בתקציב המדינה הפעולות הכספיות הכרוכות במתן ערבויות מדינה.

-
- 4 הסכום התקף של הערבויות כולל את היתרה המשוערכת של סכומי הערבויות שניתנו לפי חוק זה שלא מומשו ותוקפן לא פג, ואת הסכום הכולל של ערבויות שאושרו על ידי ועדת הכספים ושרטם ניתנו.
- 5 סעיף זה נכתב במסגרת התיקון לחוק בדצמבר 2005.
- 6 רוב הערבויות ניתנו לפני התיקון לחוק, אולם נמצאו ערבויות שניתנו לאחר התיקון לחוק שגם בהן גובה הערבות הוא על מלוא סכום ההלוואה.

בפועל, מרבית ערבויות המדינה אינן מתוקצבות בתקציב המדינה, לרבות בתקציב הרשאה להתחייב, אלא מנוהלות בקרן חוץ-תקציבית (להלן - הקרן לכיסוי הפסדים או הקרן, ראו להלן). לעומת זאת, מקצת ערבויות המדינה מתוקצבות בתקציב הרגיל, ונמצאה אף ערבות שתוקצבה בהרשאה להתחייב בתקציב הפיתוח.⁷

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל בשיתוף אגף התקציבים לבחון שיטה אחידה לתקצוב ולרישום של כל סוג של ערבות מדינה במטרה להחיל את כלי הבקרה והפיקוח התקציביים של משרד האוצר על ערבויות המדינה בשלבי התכנון והביצוע ולשפר את יכולת התכנון והשליטה בתקציב המדינה.

הדיווח על יתרת הערבויות

ערבויות המדינה מקבלות ביטוי בשני דוחות שונים: בביאור לדוחות הכספיים של הממשלה ששר האוצר מגיש למבקר המדינה על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה ובדין וחשבון המתפרסם ברשומות מכוח חוק ערבויות המדינה. הצגת המידע בנוגע ליתרות הערבויות בדוחות הכספיים אמורה להתבסס על תקני חשבונאות ממשלתיים (ובהיעדרם - על כללי חשבונאות מקובלים), והמידע שיש לפרסם ברשומות נקבע בחוק ערבויות המדינה.

הרישום החשבונאי בדוחות הכספיים של הממשלה

בשנים האחרונות החל החשכ"ל באמצעות החשבונאי הראשי במשרד האוצר ביישום רפורמה חשבונאית שעיקרה אימוץ תקני חשבונאות הממשלתית הבינלאומיים.⁸ טרם אומץ תקן החשבונאות הדין בהתחייבויות תלויות, ולכן הדיווח על ערבויות מתבסס על הוראה שפרסם החשכ"ל בעניין זה.⁹ על פי ההוראה, יש לציין את כל סכום החובות שלהם ערבה הישות הממשלתית. בביאורים לדוחות הכספיים מציג החשכ"ל את יתרות הערבויות שהמדינה ערבה להן על פי חוק, בהתאם לאמור בהוראה. יתרות אלו מייצגות, לרוב, את יתרות ההלוואות שבגינן ניתנו ערבויות המדינה והן מתעדכנות בעת מתן ערבות חדשה ובעת פירעון הלוואה בערבות מדינה על ידי הלווה.

המידע על יתרות הערבויות, כמו שאר המידע הכלול בדוחות הכספיים של הממשלה, הוא צירוף כל הנתונים הגולמיים שמתקבלים מחשבויות המשרדים; הוא אינו מסונן באמצעות מנגנון בקרה פנימי.

להלן בטבלה פירוט יתרות הערבויות המוצגות בדוחות הכספיים של הממשלה ליום 31.12.05 (מיליוני ש"ח):

- | | |
|---|--|
| 7 | סוגים מסוימים של ערבויות מתוקצבים בתקנות תקציב שמהן משולמות ההוצאות בגין מימוש ערבויות ובהן נרשמות הכנסות מגביית עמלות. נוסף על כך, נמצאה תקנה שבה ניתנה הרשאה להתחייב לעסקה שבגינה נתנה הממשלה ערבות. |
| 8 | בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), "ניהול נכסי מדינה מוחשיים ורישומם", עמ' 271. |
| 9 | הוראה מספר 14 בנושא הפרשות, התחייבויות תלויות ונכסים תלויים. את ההוראה פרסם החשכ"ל ב-1/03 כתשתית לתקני החשבונאות שתאמץ הממשלה בשנים הקרובות. |

31.12.04	31.12.05	
9,275	11,842	לפי חוק ערבויות המדינה
7,899	7,884	מזה: חברת החשמל לישראל בע"מ ⁽¹⁾
-	2,905	ערבויות לסחר חוץ ⁽²⁾
842	701	ערבות בגין תכניות פנסיה לעובדים ⁽³⁾
131	138	בתי מלון
129	120	התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
148	53	אל על נתיבי אוויר בע"מ
22	21	בניה למגורים ⁽⁴⁾
10	4	קרן לעסקים קטנים
33	16	שונים
17	15	לפי חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מספר 39)
2,253	0	לפי חוק הערבויות לסחר-חוץ ⁽⁵⁾
11,545	11,857	סה"כ

- (1) הסכום מורכב ממספר רב של ערבויות להלוואות שונות, חלקן מבנקים בחו"ל.
- (2) יתרה זו כוללת יתרה בסך כ-834 מיליון ש"ח בגין ערבות לתעשייה הצבאית.
- (3) ערבויות בגין הסכמי פרישה לפנסיה מוקדמת שנחתמו באמצעות חברת "מבטחים" עם העובדים הפורשים מ"אל על", מהתעשייה הצבאית ומהתעשייה האווירית.
- (4) ערבויות שניתנו לחברות בנייה בגין הלוואות שהבנקים העמידו להן למימון פרויקטים של בנייה. ערבויות אלו אינן מנוהלות במחלקת ערבויות המדינה באגף החש"ל, ואין לגביהן נתונים במערכת ניהול הערבויות (ראו להלן).
- (5) בדצמבר 2005 תוקן חוק ערבויות המדינה שהרחיב את תחולת החוק לערבויות מדינה לסחר חוץ וביטל את חוק הערבויות לסחר חוץ. מסיבה זו החל משנת 2005 מוצגות הערבויות לסחר חוץ כסעיף נפרד בחוק ערבויות המדינה.

היתרות המוצגות בדוחות הכספיים הן היתרות הכוללות של כל ההלוואות והסכומים שלהם ערבה הממשלה. בדוחות לא כלול מידע על תוחלת עלות מימוש הערבות של המדינה הנגזרת מכל ערבות (כלומר ההסתברות שהנערב יהיה חדל פירעון משוקללת בגובה הערבות¹⁰). לדעת משרד מבקר המדינה, על מחלקת ערבויות לחשב באמצעות גורם מקצועי מהי רמת הסיכון בגין כל ערבות הן לשם תקצובה הראוי והן לשם הצגת הנאותה בדוחות הכספיים. בדוחות הכספיים לא הובאו הסברים לשינויים שחלו ביתרות, ולא הוצג בהם מידע בנוגע לנושאים אלה: הכנסות שהתקבלו, הוצאות שנגרמו בעבר בגין ניהול ותפעול של הערבויות ומימושן, הכנסות צפויות בשל יתרת הערבויות וההוצאות הצפויות בגין ניהול ותפעול של הערבויות ומימושן.

בתשובתו מנובמבר 2006 השיב המשנה לחש"ל כי בדוח הכספי מפורסמים הנתונים המהותיים הכרוכים בהתחייבויות המדינה בגין הערבויות והשינוי בהם. יחד עם זאת, עם אימוץ תקן חשבונאות ממשלתי בנושא יוצגו הערבויות על פי התקן ו"כחלק ממהלך כולל של הרפורמה החשבונאית צפוי כי הדוח הכספי יבוקר ע"י רואה חשבון חיצוני אשר יבקר את הנתונים המוצגים בדוחות הכספיים...". לעניין היתרה המוצגת בדוח ציין המשנה כי "יחידת ניהול הסיכונים מבצעת עבודה לניתוח הסיכונים הקיימים והעתידיים... בכל ערבות שתינתן בעתיד..."; הניתוחים הם לצרכים פנימיים, ואין מקום לפרסמם.

10 מדובר במכפלה של הסתברות הנערב להיות חדל פירעון ותוחלת מותנית של עלות המימוש של הערבות במצב שבו הנערב הופך להיות חדל פירעון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להציג בדוחות הכספיים של הממשלה יתרות מבוקרות של ערבויות המדינה ואת החשיפה הכוללת המחושבת בגינן.

פרסום ברשומות

על פי חוק ערבויות המדינה, שר האוצר יפרסם ברשומות בתוך "אחד עשר חודש לאחר תום כל שנת כספים דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו לפי חוק זה באותה שנה, על יתרת סכומי הערבויות שניתנו לפני תחילת אותה שנה שלא מומשו ושתוקפן טרם פג עד תום השנה, וכן על הסכום הכולל של ערבויות שאושרו לפי הוראות סעיף 2, באותה שנה, ושטרם ניתנו...". בדין וחשבון יפורסמו גם פרטים על סכומי הערבויות שניתנו מטעם המדינה לפי כל חוק אחר.

מבקר המדינה העיר בעבר¹¹ על פרטים חשובים הנוגעים לערבויות המדינה שלא מתפרסמים ברשומות (ולא בביאורים לדוחות הכספיים) וראוי שיפורסמו אף על פי שאין דרישה בחוק לפרסמם. לדוגמה, סכומי ההכנסות וההוצאות שנוקפו לתקציב המדינה ולקרן לכיסוי הפסדים (ראו להלן).

בעת הביקורת העיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי ערבות חדשה שאישרה ועדת הכספים לחברת החשמל לא הוזכרה כלל בדוחות הכספיים. בעקבות זאת פרסם משרד האוצר ברשומות מחודש נובמבר 2006 כי "יתרת הערבויות ליום 31.12.05 אינה כוללת ערבות לחברת החשמל על סך 1,150,750,000 ש"ח שניתנה בדצמבר 2005 אך עד למועד האמור עדיין לא נמשכו כספי ההלוואה שבגינה ניתנה הערבות".

מחלקת ערבויות

הפרדת תפקידים

שר האוצר הסמיך את החשכ"ל לתת ערבויות מדינה לפי חוק ערבויות המדינה, חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959, ולפי תיקון 39 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. מחלקת ערבויות באגף החשכ"ל עוסקת במתן ערבויות מדינה, ברישומן במערכת ממוחשבת לניהול ערבויות המדינה (להלן - המערכת הממוחשבת) ובמעקב אחר ביצוען. הליך אישור הערבות ונתינתן משתנים בהתאם לסוג הערבות; בהליכים של חלק מהערבויות שותפים גורמים מחוץ למשרד האוצר כגון משרד הביטחון, משרד התמ"ת ומשרד התיירות.

כחלק מסדרי הבקרה הפנימיים נהוגה בניהול מערכת כספית גדולה הפרדת תפקידים בין שלושת הגורמים האלה: הגורם האחראי לשמירת המזומנים (קופאי או בנק), הגורם האחראי לרישום החשבונאי (מנהל החשבונות) והגורם האחראי להורות על הקבלה והתשלום של הכספים

11 ראו בדוחות קודמים; האחרון שבהם דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), עמ' 197. בין היתר הועלה בדוחות קודמים כי הפרסום בעניין הערבויות שחולטו אינו מפורט דיו, ולא נאמר בו דבר על פרק הזמן שבו חולטו הערבויות.

(ההנהלה). ההפרדה בין אלה מאפשרת פיקוח ובקרה¹² פנימיים. הוראות תקנון כספים ומשק של החשכ"ל (להלן - התכ"ס) מחזקות זאת בהוראה על התאמת החשבונות הבנקאיים: "עובר... המוסמך לאשר תשלומים... או המכהן כקופאי או המועסק בהפקדת או בהעברת כספים והנותן הוראות לרישום בחשבונות הבנק, לא יועסק בהתאמת החשבונות הבנקאיים"¹³.

למרות זאת אותו גורם במחלקת הערבויות מאשר תקבולים (גביית עמלות בעבור הערבות, ראו להלן) ותשלומים (כגון הפקדות בבנקים בעת מימוש ערבות) ובמקביל מבצע גם את התאמת החשבונות הבנקאיים כך שאין הפרדת תפקידים. מצב זה מנוגד להוראות התכ"ס ופוגע בסדרי בקרה פנימיים ובכללי מינהל כספי תקין.

בינואר 2006 הוקמה חשבות פנימית חדשה באגף החשכ"ל שאחראית, בין היתר, למלוות מדינה, להלוואות ולגבייה ולערבויות מדינה. בנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי האגף יפעל להפרדת תפקידים בהתאם להוראות התכ"ס.

מערכת המחשוב

המערכת הממוחשבת מיושנת, אינה מתאימה לצורכי העבודה, ואין בה נתונים מלאים על ערבויות שניתנו לפני 1994. למשל, אין אפשרות להפיק מהמערכת את יתרת הערבויות הכוללת לתאריך מסוים, ויש לבצע תיקונים ידניים כדי לחשב את היתרה הנכונה. כמו כן, אין אפשרות לנהל במערכת את הערבויות שניתנו לחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, שיתרתן ל-31.12.05 כ-2 מיליארד ש"ח. בעת הביקורת החלה המחלקה בתהליך של אפיון צרכים לשם בניית מערכת שאמורה לפתור את הבעיות שהועלו.

בתשובתו מנובמבר 2006 ציין המשנה לחשכ"ל כי "כל הניהול הכספי הממשלתי, לרבות מערכת ערבויות המדינה, יעבור בזמן הקרוב למערכת מחשוב כלל ממשלתית חדשה (מרכב"ה) אשר תיתן מענה לכל הליקויים הקיימים במערכת הנוכחית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לדאוג שמעבר המחלקה לעבודה במערכת ממוחשבת מתאימה ייעשה מוקדם ככל האפשר.

היעדר נהלים כתובים

1. מחלקת ערבויות פועלת ללא נהלים מוגדרים ומתבססת על דפוסי עבודה שהתפתחו באגף החשכ"ל במשך השנים ועל הוראות תכ"ס שנוגעות בעקיפין בנושא הערבויות. למשל, אין הוראות כתובות הקובעות את השלבים בתהליך אישור ערבות המדינה, את המסמכים שיש לצרף לתיק הערבות, את הבקרה הנדרשת ואת תדירותה.

2. הוראות התכ"ס קובעות כי מדי חודש תיעשה התאמת בנק של הנתונים הרשומים ביחידה לנתוני הבנק. נוסף על כך, "אחת לשלושה חודשים ימציא חשב המשרד לחשב הכללי דוח התאמת חשבונות בנקים....". הוראות התכ"ס לא מתייחסות לחשבונות שבהם יש חוב של צד שלישי אשר

12 בעניין זה ראו דוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), על גזבריות בתי משפט השלום, עמ' 365.
13 במקרים שהדבר אינו בר ביצוע כגון עקב צוות מצומצם יש לפנות לחשכ"ל ולבקש את אישורו להסדר אחר.

לו ערבה המדינה. נמצא כי רק בסוף כל שנה עושה המחלקה התאמת יתרות של ההלוואות על פי לוחות הסילוקין שהוזנו למערכת בעת מתן ההלוואה.

3. לקראת סוף כל שנה מעביר החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל (להלן - החשבונאי הראשי) חוזר לכל החשבים ולהנהלות משרדי הממשלה בנוגע לסיום שנת הכספים. בחוזר מפרט החשבונאי הראשי, בין היתר, את הפרטים שאותם הוא מבקש לקבל ממטה החשכ"ל בנוגע לערבויות: "יש לפרט את יתרות הערבויות ליום 31 בדצמבר... שניתנו על ידי ממשלת ישראל, לרבות גילוי בדבר: יתרת הערבויות שטרם מומשו, הערבויות שמומשו בשנה השוטפת". חוץ מפרטים אלה לא מבקש החשבונאי הראשי כל נתון נוסף, והחשכ"ל לא קבע נוהלי דיווח בין המחלקה ובין החשבונאי הראשי לגבי מתן ערבויות חדשות ולגבי מימושן וחילוטן במהלך השנה. בייחוד נכון הדבר לגבי פעולות חריגות כאלה שבוצעו עד חודש סגירת הספרים של הממשלה.

נוכח ההיקף הגדול של ערבויות המדינה והתחלופה של העובדים הבכירים במחלקת הערבויות ועקב הקמת חשבות חדשה באגף החשכ"ל, ראוי כי החשכ"ל בשיתוף החשבונאי הראשי יקבעו נהלים ברורים בעניין הניהול הכספי והחשבונאי של ערבויות המדינה, לרבות הבקרה והביקורת עליהן.

המשנה לחשכ"ל השיב בנובמבר 2006 כי הערת מבקר המדינה מקובלת עליו, ואגף החשכ"ל יכין נוהל מתאים.

כתבי ערבות הכוללים תנאים הקשים לפיקוח ולבקרה

לעתים נכללים בכתבי הערבות תנאים שעל הלווה למלא כדי לעמוד בתנאיה. למשל: 1. בכתבי הערבות של המדינה בגין הסכמים לפרישה מוקדמת של פורשי "אל על" נקבע כי "העסיקה אל על... מעל 25 איש במשרות שהתפנו בעקבות פרישת עובדים לפי ההסכם, תקזז המדינה כל סכום לפי שיקול דעתה ועד לסך....". לדברי ראש תחום ערבויות, בדיקה כזאת לא נעשית, אך נמצא לה תחליף בדרך של קבלת אישור מרואה החשבון של החברה לגבי מספר המועסקים הכולל בחברה.

בנובמבר 2006 השיב המשנה כי "בדיקה כאמור הינה אפשרית אם כי מסורבלת ולא יעילה ועל כן נמצא לה תחליף הולם".

2. בכתבי הערבות למתן הלוואות בערבות מדינה לבתי מלון שעליהם חתמו החשכ"ל והבנקים נכתב, בין היתר, כי בית המלון יחויב בפירעון מיידי אם יתברר לבנק כי "בית המלון או יחידת המשנה של בית המלון יסבו 50% לפחות מחדריו לפעילות שאינה במסגרת עסקיו כבית מלון" וכן "אם יתברר כי בית המלון או יחידת המשנה של בית המלון ייסגרו לתקופה רצופה העולה על תשעה חודשים"; כמו כן צוינו נסיבות נוספות שיחייבו פירעון מיידי. מדובר בתנאי שאינו נבדק באופן יזום ושוטף על ידי המחלקה, אלא עם בקשת הבנק לחילוט הפיקדון ולסגירת חשבון.

כחלק ממנגנוני הבקרה שהחשכ"ל מפעיל הוא קובע לעתים ללווים מגבלות ותנאים. אולם בפועל לא מבוצעת בקרה שוטפת ומקיפה על עמידת הלווים בתנאים אלה בתקופת הערבות; בהתאם לחלק מכתבי הערבות, הבנק המלווה אחראי באופן שוטף לבדוק שהלווים עומדים בתנאי הערבות. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל לקבוע בכתבי הערבות תנאים שניתנים לבדיקה פשוטה ולא מסורבלת או לחילופין להגדיר גורם שיהיה אחראי לקיום מעקב הולם אחר קיום תנאי הערבויות ולקבוע נהלים שינחו אותו בפעולותיו.

הליך מתן הערבויות

לעתים, כאשר מתעורר צורך לסיוע של המדינה בערבות לגופים או לענפי משק שונים פונה שר האוצר או מי ששר האוצר הסמיך לשם כך בהתאם לחוק ערבויות המדינה לוועדת הכספים לאישור מסגרת הערבות. לאחר אישורה חותמים החשכ"ל והבנק נותן ההלוואה (או צד ג' שאינו בנק שהנערב מחויב בתשלום אליו) על כתב ערבות. רוב ערבויות המדינה הן להלוואות שנותנים בנקים מסחריים ללווים; מקצתן שיפוי של המדינה לכספים שהנערב אמור לשלם לצד שלישי שאינם מהווים הלוואה. בתמורה למתן הערבות רשאית המדינה לגבות עמלה בשיעורים ובתנאים שעליהם יורה שר האוצר; בשנת 2005 קיבלה המדינה עמלות בסך של כ-117 מיליון ש"ח (לעומת כ-77.5 מיליון ש"ח ב-2004).

אישור ועדת הכספים

חוק ערבויות המדינה קובע כי ערבות המדינה "טעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת, שיכול להינתן דרך כלל, או לערבות מסוימת או לסוג מסוים של ערבויות... תוקפו של אישור... יהיה לשנתיים, אלא אם כן קבעה הוועדה כי תוקפו יהיה לתקופה קצרה יותר"; והערבות "תינתן בתנאים ובערובות שקבע שר האוצר...".

משרד האוצר לא קבע מהו המידע שיש להציג בפני ועדת הכספים לשם קבלת אישורה: המשרד אינו נוהג לפרט את ההשלכות הכספיות של מתן הערבות הן בהיבט של ההכנסות והן בקשר לתוחלת עלות המימוש של הערבויות, אף שראוי שיעשה כן כדי שיעציג בפני הוועדה תמונה מלאה ככל האפשר של הנושא הטעון אישורה.

בתשובתו מנובמבר 2006 ציין המשנה לחשכ"ל כי "הפניה לוועדת הכספים כוללת את כל המידע המהותי בכתב הערבות כגון סכום הערבות..., תקופת הערבות, הגוף הנערב, מוטב הערבות והסיבה למתן הערבות. כל מידע נוסף הנדרש ע"י חברי הוועדה לצורך קבלת החלטה מושכלת מועבר אליה מיידית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לצרף לבקשה מידע מהותי שאינו, בהכרח, כתוב בכתב הערבות, למשל: ההשלכות הכספיות של מתן הערבות, הסיכונים הכרוכים בערבות זו, ציון ערבויות שניתנו לנערב בעבר ועוד. המידע חשוב כדי לאפשר לוועדת הכספים שקיפות מרבית וקבלת החלטות נאותה.

גביית עמלות בתמורה למתן הערבות

1. סעיף 4א לחוק ערבויות המדינה¹⁴ קובע שהמדינה רשאית לגבות בעד מתן ערבות עמלה ששיעורה ותנאיה ישקפו את הסיכון הכרוך בנתינתה בשיעורים ובתנאים שעליהם יורה שר האוצר. נמצא כי שיעורי העמלות נקבעים על פי שיקולים היסטוריים ואינם משקפים, בהכרח, את עלות הסיכון האקטואלי שבמתן הערבות¹⁵. המשנה לחשכ"ל ציין בתשובתו מנובמבר 2006 כי הסעיף האמור הוכנס לחוק רק בסוף 2005 ו"כיום" נבנה "מודל לבחינת הסיכון הכרוך במתן ערבות כך שעמלת הערבות שתיגבה בעתיד תשקף את הסיכון שלוקחת המדינה".

14 הסעיף הוסף במסגרת התיקון לחוק בדצמבר 2005.

15 על מרבית הערבויות משולמת עמלה שנתי שוטפת ועל מקצתן משולמת עמלה חד-פעמית מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מחלקת ערבויות להשלים את בניית המודל לגביית עמלות שיושטת, מחד גיסא, על הסיכון הכרוך במתן הערבות, ומאידך גיסא, על מדיניות הממשלה לסבסוד או למניעת כשלי שוק במשק.

בנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "לדעת החשב הכללי, מתן ערבויות מדינה, למעט בנושא סחר חוץ, אינו נועד לסבסד אשראי אלא לפתור כשלי שוק ובעיות כלכליות בשוק הישראלי. לאור זאת נבנה כיום מודל לבחינת הסיכון הכרוך במתן ערבות כך שעמלת הערבות שתיגבה בעתיד תשקף את הסיכון שלוקחת המדינה".

2. סעיף 4 לחוק אינו קובע ממי רשאית המדינה לגבות את העמלה; החשכ"ל נוהג לגבות את העמלה בדרכים הבאות:

(א) בערבויות שבהן המדינה ערבה באופן ישיר לתשלומים של גופים מסוימים לגופים אחרים שלא באמצעות בנקים נקבע כי הגוף הנערב ישלם לחשכ"ל עמלה זו.

(ב) בערבויות הניתנות באמצעות בנקים נקבע כי הבנק ישלם לחשכ"ל עמלה (לרוב אחוז מסוים מיתרת קרן ההלוואה), והבנק רשאי לגבות עמלה זו מהלווים; בחלק מכתבי הערבות נקבע כי "הבנק לא יהיה אחראי כלפי המדינה לתשלום העמלה האמורה, אם לא שילמה החברה את העמלה לבנק".

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להבטיח את קבלת העמלות גם כאשר הלווה אינו משלם לבנק את ההוצאות בגינה.

3. לרוב בכתבי הערבות נקבע כי הבנקים יעבירו לחשכ"ל מדי תקופה עמלה המחושבת לפי היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואה. נמצא כי העמלות מופקדות בחשבון החשכ"ל, והמחלקה מקבלת דיווח על הסכומים שהתקבלו ללא פרטים על הלווים ועל היתרות הבלתי-מסולקות של כל לווה. לדברי עובדי המחלקה, לא ניתן באמצעות המערכת לבצע חישוב מדויק של העמלות, והיא עושה רק בדיקת סבירות עם קבלתן.

מבדיקה שעשה מבקר המדינה עולה, שבחלק מהערבויות שנתן אגף החשכ"ל בחודשים האחרונים, העמלה נגבתה כתשלום חד-פעמי מראש והיא תנאי לקבלת הערבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד לפיתוחה של מערכת שתפתור את הבעיות הללו, על המחלקה לדרוש מהבנקים חישוב תקופתי של העמלות העתידיות המשולמות לחשכ"ל ולאמץ מנגנוני בקרה כגון בדיקות מדגמיות או לחילופין לגבות מראש אם כתב הערבות מאפשר זאת.

בתשובתו מנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "לעניין ערבויות שניתנו בעבר, נושא תשלום העמלה נבדק כחלק מבדיקת עמידת הבנק בתנאי כתב הערבות, עם זאת לאור הערת המבקר נושא זה יבחן כחלק מהנוהל לניהול כספי של הערבויות".

פיקדונות מימוש

בכתבי הערבות שנחתמים בין המדינה ובין הבנקים שנותנים הלוואות בערבות מדינה, נקבע שאם נוצר פיגור בפירעון הלוואה שנתן בנק ללווה מסוים, רשאי הבנק להגיש לחשכ"ל דרישת תשלום, והמדינה תפקיד בבנק סכום השווה לסכום התשלום שבפיגור (להלן - הפיקדון). בהתאם לכתבי הערבות, על הבנק לנקוט את כל הצעדים הדרושים, לרבות הליכים משפטיים, כדי לגבות מהלווה

את החוב שהמדינה ערבה לו. במידה שהבנק גובה מהלווה את סכומי ההחזרים שבפיגור, הוא מחזיר לחשכ"ל את הסכומים שהופקדו. לעומת זאת, אם הסכימו המדינה והבנק על סיום הליכי הגבייה מהלווה, יישמש הסכום שנותר בפיקדון לכיסוי יתרת ההלוואות בערבות שבגינן הופקד הפיקדון (סגירת תיק או חילוט). החשכ"ל מעסיק שתי חברות חיצוניות שמשימתן לבדוק, בין היתר, את ההתחשבות בין משרד האוצר ובין הבנקים בסיום התקופות הקצובות להחזיר ההלוואות לקראת החילוט.

נמצא כי הבקרה שעושה החשכ"ל באמצעות החברות החיצוניות מיושמת רק בסיום התקופות הקצובות להחזיר ההלוואות, והמחלקה לא מקיימת בקרה שוטפת על ההליכים שמקיים הבנק בנוגע להחזר החוב של הלווה כדי להבטיח שהבנק נוקט את כל האמצעים העומדים לרשותו לשם גביית החוב כאילו לא ניתנה בעבור ההלוואה ערבות מדינה.

רישום הפיקדונות

הסכומים שאגף החשכ"ל מפקיד בבנקים בגין מימוש ערבויות נרשמים במערכת הממוחשבת, אולם הרישומים החלו בשנת 1994 - ולכן אין שום מידע לגבי סכומים שהופקדו לפני 1994. יתרת הפיקדונות היא היתרה המנוהלת במערכת במשרד האוצר ולא בבנקים והיא הסתכמה בכ-500 מיליון ש"ח ב-31.12.05. הסכומים הרשומים במשרד האוצר הם ההפקדות הנומיליות, והם אינם כוללים ריבית והפרשי הצמדה. הפיקדונות המנוהלים בבנקים כוללים ריבית והפרשי הצמדה, ולכן אין התאמה בציון יתרת הפיקדונות בבנקים בין משרד האוצר ובין הבנקים.

במערכת הממוחשבת של משרד האוצר נמצאו יתרות של פיקדונות שהופקדו לפני שנים רבות ולא הייתה בהם תנועה. להלן דוגמאות (באלפי ש"ח):

נערב	יתרת פיקדון ל-31.12.05	הערות
א'	38,966	הפיקדון נפתח ב-1997, ומ-31.12.01 היתרה ללא שינוי.
ב'	13,354	הפיקדון נפתח לפני 1994, ואין פרטים על כל מה שקרה אז. ההפקדות בפיקדון הסתיימו ב-2000 ומאז לא הייתה בו תנועה.
ג'	19,191	הפיקדון נפתח ב-1997, ומינואר 2002 היתרה ללא שינוי.
ד'	14,038	הפיקדון נפתח באוקטובר 1998, ומדצמבר 2002 היתרה ללא שינוי.
ה'	39,998	הפיקדונות נפתחו לפני 1994; חלקם ללא תנועה משנת 1996.
ו'	19,944	הפיקדון נפתח לפני 1994 ולא הייתה בו תנועה מאז.

בתשובתו מנובמבר 2006 ציין המשנה לחשכ"ל שכל הפיקדונות המפורטים בטבלה הם פיקדונות בגין תיקים הנמצאים שנים רבות בטיפול משפטי שעדיין לא הסתיים.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי מחלקת ערבויות לא מנהלת את הפיקדונות, לא עושה התאמות בנקים ואף לא דורשת מהבנקים אישורי יתרות לפיקדונות. הואיל ויש הלוואות שניתנו לפני שנים רבות והפיקדונות בגינן רשומים במערכת בערכים נומינליים, הפערים בין היתרות הרשומות במערכת ליתרות המשווערות בבנקים גבוהים. אף על פי שהפיקדונות אינם נכס ודאי של המדינה, קיים סיכוי שהלווה ישלם את חובו, והפיקדון יוחזר למדינה, ולכן יש להקפיד על רישום מדויק ומעודכן של סכומי הפיקדון.

בתשובתו מנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי הליקוי בניהול הנומינלי של היתרות יתוקן עם הכניסה למרכב"ה. הוא ציין שבעת סגירת החשבון נבדקת היתרה המשוערכת של הפיקדון, ואם הלווה שילם את חובו הפיקדון מוחזר למדינה משוערך.

הקרון לכיסוי הפסדים

1. מרבית תקבולי העמלות והתנועות הכספיות הקשורות לפיקדונות נרשמים בקרון, המנוהלת מחוץ לתקציב המדינה, ומקצתם¹⁶ נרשמים בתקנות תקציב ייעודיות. לדברי ראש תחום ערבויות, מטרת הקרון לשמש "כרית ביטחון" במקרה של מימוש ערבויות. על פי הרישומים במערכת הממוחשבת, יתרת הקרון ל-31.12.05 היא כ-865 מיליון ש"ח (ל-31.12.04 כ-714 מיליון ש"ח).

בעת קבלת העמלות נרשמים התקבולים בקרון אך מופקדים בחשבון כללי של החשכ"ל בבנק ישראל ולא בחשבון נפרד. בדומה לכך, הפקדת פיקדונות בגין מימוש ערבויות מקטינה את יתרת הקרון ואת יתרת החשכ"ל בבנק ישראל כך שהקרון היא, למעשה, קרן רישומית בלבד. לפי שיטת רישום זו, תקבולי העמלות אינם נרשמים כהכנסות בתקציב המדינה, אלא מגדילים את יתרת הקרון, והתשלומים אינם נרשמים כהוצאה בתקציב המדינה, אלא מקטינים את יתרתה. לפיכך, הפעילות הכספית האמורה אינה מקבלת ביטוי בתקציב המדינה ואינה מנוהלת בנפרד מבחינה תורמית¹⁷.

עד לדוחות הכספיים ל-31.12.04 הציג החשכ"ל את יתרת הקרון כחלק מפיקדונותיו בבנק ישראל. בתשובתו מנובמבר 2006 ציין המשנה לחשכ"ל כי לפי עמדת החשבונאי הראשי, הקרון היא "קרן פנימית בלבד והיא אינה פיקדון ועל כן על פי כללי החשבונאות אין לרשמה בדוחות הכספיים". לפיכך, החשבונאי הראשי לא הציג את יתרת הקרון בדוחות הכספיים ל-31.12.05.

חוק ערבויות המדינה אינו קובע כי יש להקים קרן כאמור, וניראה כי מדובר ביוזמה שאינה מעוגנת בחיקוק כלשהו. באגף החשכ"ל לא נמצאו מסמכים שמלמדים על נסיבות הקמתה. ראוי לציין שבמקרים אחרים, כאשר המחוקק רואה צורך בקיומה של קרן הוא מציין זאת במפורש, לדוגמה, קרן פיצויים לנפגעי רכוש שמוגדרת בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל לקבוע נהלים ברורים לדרכי התנהלות של הקרון בהתאם למתחם: על החשכ"ל לקבוע אם יש צורך בפיקדון ממשי שישמש "כרית ביטחון". אם יחליט בחיוב, אזי עליו לקבוע מי יהיו מנהל הקרן ומורשי החתימה, באיזה בנק היא תנוהל, באיזה אופן יושקעו כספיה כדי שתהיה לה תשואה מרבית, ומהו גובה היתרות שעליה להחזיק כדי שתהיה מאוזנת מבחינה אקטוארית ותפעולית. כמו כן עליו לקבוע את הרישומים החשבונאיים שישקפו את פעילות הקרן. אם לדעת החשכ"ל אין צורך ליצור פיקדון בגין הקרון, עליו לקבוע בבירור שהקרן נועדה למידע בלבד ולקבוע לה נוהלי רישום חשבונאיים מדוקדקים לרבות רישומים של ההכנסות מהעמלות ושל ההוצאות בגין מימושי ערבויות כחלק בלתי נפרד מתקציב המדינה.

בנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "מטרת הקרון היא יצירת מקור חוץ תקציבי לסיכונים חוץ תקציביים שלוקחת המדינה בהתאם לחוק. הקרון כאמור הוקמה בכדי ליצור מענה תקציבי לחילוט

16 עמלות בגין ערבויות שניתנו לעסקים קטנים ולמפעלים מאושרים שמקבלים ערבויות לפי תיקון 39 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

17 בפועל לא מועברים כספים אל הקרון וממנה.

ערבות בסכומים גבוהים בשנה מסוימת ללא תכנון מראש, שלא על חשבון משרדי הממשלה וללא הגדלת הגירעון הממשלתי בכללותו... הקרן אינה מהווה פיתרון מימוני בשל העובדה שהיא לא מנוהלת בחשבון בנק חיצוני וזאת במטרה להפחית את עלויות גיוס ההון של מדינת ישראל. עם זאת אנו מסכימים עם הערת מבקר המדינה בדבר העדר נהלים הן ברמה הניהולית והן ברמת הרישום החשבונאי ונפעל להכנת נוהל כאמור.

2. בבדיקה פנימית שעשה אגף החשכ"ל במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה הוא גילה, בין היתר, כי נרשמים לחובת הקרן תשלומים בסכומים גדולים לגורמים שלכאורה לא קיים קשר בינם ובין ההכנסות בקרן, לדוגמה, כיסוי גירעונות בתקנות גירעוניות בתקציב המדינה. סכומים אלו, מאות מיליוני ש"ח מאוצר המדינה, לא נרשמו בתקציב, ולכן ועדת הכספים, המאשרת את תקציב המדינה ואת השינויים התקציביים, לא קיבלה מידע עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להשתמש בקרן שמיועדת למטרה ייחודית כמקור למימון פעילויות אחרות במסלול עוקף תקציב, ויש לראות התנהלות בלתי תקינה זו בחומרה.

בתשובתו מנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "היו בעבר מקרים בהם רישום ההוצאות מהקרן נרשם שלא ע"פ כללי חשבונאות מקובלים והדבר מוסדר בימים אלו ע"י החשב הכללי כחלק מהנוהל שאנו מגבשים".

3. לדברי המחלקה, במשך השנה היא רושמת בחשבונות שונים את כל העמלות שהתקבלו בגין הערבויות השונות ובסוף השנה מעבירה את הסכומים מכל אחד מהחשבונות לחשבון הקרן. מבדיקה אקראית של חשבון הקרן עולה כי לעתים נרשמו בקרן תקבולי עמלות שלא בהתאם להסברי המחלקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר רישום מדויק ועדכני בקרן מוליד הצגת יתרה לא נכונה של הקרן במהלך השנה ועלול להטעות. אי-רישום שיטתי מגביר את הצורך בקביעת כללים מחייבים ומדוקדקים לרישומים בקרן.

המשנה לחשכ"ל השיב בנובמבר 2006 כי "לצורך ניהול שוטף במשך השנה מנוהלות כל ההכנסות וההוצאות בקרן בכרטיסיות נפרדות אשר בסוף כל שנה מועברות לקרן. בבדיקה שנערכה נמצא כי יש לעדכן את הכרטיסיות ולקבוע כללים ברורים לרישום כחלק מנוהלי הקרן".

ערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (אשרא)

במסגרת תיקון¹⁸ לחוק ערבויות המדינה נקבע כי שר האוצר רשאי לערוב, בין היתר, לעסק יצוא אם יש בערבות לסייע לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה עניין לכלל. כאמור, שר האוצר נותן ערבויות לחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - אשרא או החברה) שעוסקת בביטוח האשראי שנותנים יצואנים ישראלים ללקוחותיהם¹⁹. יתרת הערבות לאשרא ל-31.12.05 - כ-2 מיליארד ש"ח (היתרה ל-31.12.04 כ-2.3 מיליארד ש"ח).

18 תיקון מדצמבר 2005. עד התיקון נתן שר האוצר ערבויות לעסקי יצוא לפי חוק הערבויות לסחר חוץ, התשי"ט-1959.

19 בעניין זה ראו בדוח של מבקר המדינה על הביקורת בחברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ, 2/99.

באוקטובר 2004 אישרה ועדת הכספים לאשרא מסגרת חשיפה (ערבות) מרבית²⁰ בסך 700 מיליון דולר בהתאם לתנאים מסוימים. בדצמבר 2004 נחתם הסכם הערבות; תוקף הערבות לארבע שנים מיום חתימתו. על פי ההסכם, החברה תעביר למחלקת ערבויות מדי רבעון פרטים על יתרת חשיפת סיכון, על פיגורים, על חובות נדחים ועל סכומי תביעות ששולמו (ברוטו) לפי מדינה, על תביעות שהוגשו לחברה ופרטים נוספים. ההסכם גם קובע כי החברה תשלם למדינה עמלות ערבות בשיעור "75% מהפרמיה או מכל תמורה אחרת שהחברה גבתה בגין כל פוליסה או ערבות שהוצאה" בכפוף לתנאים מסוימים.

החברה מבטחת סיכונים סחר חוץ על פי אישור עקרוני שנתנה ועדה בין-משרדית לאישור ביטוח לעסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך (להלן - הוועדה). בהתאם לנוהל הוועדה מיולי 2005, כל העסקאות שאושרו במסגרת הוועדות השונות²¹ ינוהלו ע"י החשכ"ל במערכת ערבויות מדינה, ובתום כל ישיבת ועדה תעודכן המערכת בפרטי העסקאות שאושרו לרבות שם היצואן, המדינה, שם הקונה, מהות העסקה, היקפה, תקופת האספקה, תנאי ההחזר של ההלוואה, בטוחות והחשיפה. כמו כן, הנוהל קובע כי "חשיפת המדינה בגין הפוליסות שהוצאו ע"י החברה כאמור ינוהלו במערכת ערבויות מדינה. עם קבלת הדיווח על הוצאת הפוליסה מהחברה, תעודכן המערכת בפרטי עסקאות שאושרו לרבות תנאי לוח הסילוקין החזוי (היקף החשיפה)".

למרות ההנחיות בנוהל, לדברי ראש תחום ערבויות, אין אפשרות לנהל את הנתונים על הערבויות לאשרא במערכת הקיימת, ולכן המידע היחיד על כך במשרד האוצר מגיע מהחברה אחת לרבעון. הנתונים המוצגים בדוח הכספי אינם נבדקים באגף החשכ"ל ואינם מבוקרים, אלא מוצגים כפי שהתקבלו מהחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על אישור שניתן עם כל מתן ערבות חדשה, יש לעקוב כל רבעון אחר ביצוע כתבי הערבות בצורה ממוחשבת כך שיהיה בידי המדינה המידע הנחוץ לגבי כל ערבות.

בנובמבר 2006 השיב המשנה לחשכ"ל כי "מחלקת ערבויות מדינה בשיתוף עם החשבות ויחידת המיכון פועלים בימים אלו לאפיין מערכת אשר תאפשר את ניהול נתוני הסיכונים כאמור. עד להטמעת המערכת כאמור ולאור שינויים במערכת המחשוב בחברת אשרא החל מתחילת 2007 יועברו נתוני החשיפה בקובץ אקסל למחלקת ערבויות לצורך מעקב ובקרה".

תביעות נגד משרדי הממשלה

מבוא

מדי שנה תובעים גופים שונים את משרדי הממשלה בגין נזקים שלטענתם נגרמו להם ומסיבות אחרות. התביעות הן תביעות נזיקין, כולל תביעות בגין רשלנות רפואית, תביעות בנוגע להפרת דיני עבודה, תביעות בגין הפקעת מקרקעין, תביעות בגין אי-תשלום לספקים שנתנו שירותים או סיפקו טובין למשרדי ממשלה ולא קיבלו את שכרם, תביעות להחזרי מס ותביעות בעניין מכרזים. חלק מהתביעות מגיעות להכרעה בבית המשפט ואחרות מסתיימות בפשרה. משרדי הממשלה משלמים מדי שנה סכומים ניכרים לפי פסקי דין שניתנו או בעקבות הסדרי פשרה שעליהם הוסכם.

20 המדינה ערבה לחשיפת החברה עד לסכום המרבי שאושר בהסכם.

21 הוועדה הבין-משרדית קבעה שיוקמו מספר ועדות שיאשרו את העסקאות בהתאם למהותן ולסכומיהן.

לרוב התביעות המוגשות נגד משרדי ממשלה אין כיסוי ביטוחי, וכאשר מחויב משרד ממשלתי הממשלה בפסק דין עליו לשלם את הסכום שנקבע מתקציבו. תביעות אלה, שתוצאותיהן לא ידועות ב-31 לדצמבר, מהוות התחייבויות תלויות, ויש לתת בגינן ביאורים בדוחות הכספיים של הממשלה, לפי תקני חשבונאות מקובלים.

מקצת התביעות המוגשות נגד משרדי הממשלה מכוסות על ידי הקרן הפנימית לביטוח הרכוש הממשלתי (להלן - הקרן) שאותה מנהלת "ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - ענבל). הוראות התכ"ס קובעות מהם התחומים שהקרן מבטחת (למשל: מבנים כולל ביטוח אחריות כלפי הציבור בתור מחזיקי מבנים וחצרות, ציוד ועוד). כאשר משרד ממשלתי נתבע בעניין המכוסה על ידי הקרן, היא משלמת את ההוצאות שנקבעו בפסקי הדין ואת ההוצאות המשפטיות הנלוות. הואיל ובגינן תביעות אלו משרדי הממשלה מבוטחים, הן אינן מהוות התחייבויות תלויות.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול התביעות ורישומן. הבדיקה נעשתה באגף החשכ"ל במשרד האוצר ובפרקליטות המדינה; בדיקות השלמה נעשו בענבל, במשרד הפנים, ברשות המסים, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד להגנת הסביבה.

המסגרת החוקית

החוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958, קובע כי "בכל הליך שהמדינה צד לו תיוצג המדינה על ידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו". פרקליטות המדינה ופרקליטויות המחוז (להלן - הפרקליטות) מייצגות את המשרדים הנתבעים בכל ההליכים בבתי המשפט ומטפלות בהם בשיתוף עם היועצים המשפטיים של המשרדים הנתבעים. מקצת תביעות הנזיקין ובכללן תביעות בגין רשלנות רפואית מטופלות על ידי ענבל ועל ידי עורכי הדין מטעמה המייצגים את המדינה על סמך ייפוי כוח שהם מקבלים מהיועץ המשפטי לממשלה.

פרקליטות המדינה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006, כי "תביעות נזיקין המוגשות כנגד המדינה מטופלות ככלל על ידי הפרקליטות. חלק מתביעות הנזיקין ובמיוחד רשלנות רפואית, מטופלות על ידי ענבל במסגרת הקרן הפנימית. בנוסף לכך, כל שנה מועברים כ-100 תיקי נזיקין מהפרקליטות לחברת ענבל וזאת על פי דרישת הפרקליט/משרד ממשלתי...". לעומתה, השיבה ענבל כי היא "מטפלת בתביעות נזיקין המוגשות כנגד המדינה" ו"אין בידינו מידע לגבי היקפי תביעות הנזיקין המנוהלות על ידי המדינה שלא במסגרת הקרן הפנימית".

נמצא כי לא נקבעו כללים המסדירים באיזה תיקים יטפל כל אחד מהגורמים האחראים (הפרקליטות וענבל). לדעת משרד מבקר המדינה, על הפרקליטות, על משרד האוצר ועל ענבל להגיע להסכם על בחירת הגורם המטפל בכל תביעה. כמו כן, על הפרקליטות לרכז את כל המידע בנוגע לתביעות הנזיקין לרבות אלו שהועברו לטיפול של ענבל, וזאת - לשם קבלת מידע מלא על הסכומים שהמדינה עלולה לשלם בגין תביעות אלו.

הטיפול של הקרן הפנימית בניהול ענבל

הטיפול בתביעות נזיקין

הוראות התכ"ם קובעות כי המשרדים יבוטחו בגין נזקים שונים באמצעות הקרן (הפועלת כמבטח עצמי). על פי "כתב כיסוי אחריות כלפי הציבור כמחזיק מבנים וחצרים" שהעבירה ענבל למשרדי הממשלה, אם נוצרה למשרד חבות כלשהי עקב נזק רכוש או נזק גוף לצד ג בהיות המשרד מחזיק על פי דין במבנה, בחצרים ובתכולתם אשר בהם נגרם הנזק, תשלם הקרן בעבור הנזק.

עוד קובעות הוראות התכ"ם כי מדי שנה יעבירו משרדי הממשלה לקרן פרמיות שמחושבות לפי רמת הסיכונים של המשרד (למשל - מבנה ישן או משרד מקבל קהל); תשלומים אלה הם הכנסותיה. התשלומים בגין פסקי דין, פשרות, הוצאות משפטיות נלוות ודמי ניהול לענבל הם הוצאותיה; יתרת הקרן מופקדת בחשבונות החשכ"ל בבנק ישראל. מדי שנה מגישה ענבל את הדוחות הכספיים של הקרן לחשכ"ל.

התביעות בענבל מנוהלות במערכת ממוחשבת ייעודית. המערכת מכילה פרטים על עילות התביעה, על התובעים, על עורכי הדין ועל המומחים שמעורבים בתיק, על הערכות של הסכומים שייאלצו לשלם ועל הסכומים המעורבנים לפי שלבי הטיפול בתיקי התביעה. עורכי הדין שמטפלים בתיקים מעדכנים את הסכומים לפי הערכת רמת הסיכון של כל תביעה, שמשתנה תוך כדי הטיפול בה. לדברי ענבל, רוב התביעות מסתיימות בפשרות ולא מגיעות להכרעה בבתי המשפט.

רשלנות רפואית

1. נוסף על תביעות שהסכומים בגינן משולמים ישירות מהקרן, בתביעות בגין רשלנות רפואית, בתביעות בגין נזקי רכב של משטרת ישראל ובתביעות בגין פציעות של תלמידים ועוד הקרן מספקת שירותים משפטיים באמצעות ענבל ומקבלת בעבורם תשלומים מהנתבעים. לדוגמה, ב-2005 העביר משרד החינוך לקרן כ-16.5 מיליון ש"ח עבור טיפול בתביעות בגין פציעות של תלמידים.

מדי שנה מעבירים משרד הבריאות ובתי החולים הממשלתיים תשלומים לקרן בגין תביעות שעילתן רשלנות רפואית. התשלומים כוללים סכומים בגין פסקי הדין, סכומים בגין הסדרי פשרה שעליהם הוסכם ואת ההוצאות המשפטיות הנלוות (לרבות תשלום למומחים). ב-2005 העביר משרד הבריאות לקרן כ-146 מיליון ש"ח (כ-34 מיליון ש"ח מהם שילמו בתי החולים הממשלתיים הכלליים). כל בית חולים ממסלתי מעביר תשלומים דיפרנציאליים בהתאם למודל שמשקלל פרמטרים שונים (כגון מספר הלידות, מספר ניתוחים מסוימים שנעשים בבתי החולים).

בסוף כל שנה מעבירה ענבל לבתי החולים הממשלתיים דוח מפורט של כל התביעות התלויות ועומדות לרבות הנתונים האלה: תאריך האירוע, תאריך הגשת התביעה, תיאור האירוע והתוצאה, ציון המחלקה שבה קרה האירוע והערכה מדורגת של הסכום לתשלום (סכום נמוך - עד 250 אלף ש"ח); כמו כן מובאים בדוח נתונים על התביעות נגד בית חולים שבגינן שולמו כספים במהלך השנה.

לדברי ענבל, בשנים האחרונות היא פועלת במסגרת תכנית לאיתור הסיכונים בבתי החולים הממשלתיים והפחתתם, בין היתר, באמצעות יחידות לניהול סיכונים. עבודת היחידות נגזרת בראש ובראשונה מהפקת לקחים כתוצאה מהתביעות המוגשות נגד כל בית חולים.

2. בדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים ל-31.12.04 הוצגה יתרה כוללת של תביעות תלויות בגין רשלנות רפואית בסך כ-1.8 מיליארד ש"ח. היתרה היא תוצר של הערכה משוקללת שעושה ענבל.

נמצא כי היתרה לא הוצגה בדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2004 וגם לא לשנה הקודמת, אף שהמידע זמין לחשבונאי הראשי. רק במרס 2006, בעקבות פגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה, שבה הובהר לו חלקה של ענבל בנושא זה, פנה אליה החשבונאי הראשי לקבלת מידע בדבר יתרת התביעות נגד המדינה המטופלות בקרן. ואכן, דוח הכספי ל-31.12.05 פרסם החשבונאי הראשי לראשונה את יתרת התביעות המנוהלות על ידי ענבל שאינן מכוסות על ידי הקרן הפנימית; הסכום היה כ-2 מיליארד ש"ח.

3. נוסף על תביעות בגין רשלנות רפואית, מוגשות לעתים גם תביעות נגד רופאים עובדי מדינה (להלן - הרופאים) המיוצגים בידי ארגון הרופאים עובדי המדינה (להלן - ארגון הרופאים או אר"מ) במסגרת הדין המשמעתי והפילי²² ובמסגרת עבודתם בפרקטיקה הפרטית שלהם. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה בעקבות התשובות שהתקבלו לטיוטת הדוח עולה, כי בנובמבר 1995 חתמו ממשלת ישראל, ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר"י) וארגון הרופאים עובדי המדינה על הסכם (להלן - ההסכם) אשר לפיו תעביר המדינה מדי שנה סכום שהוא מכפלה של \$855 במספר הרופאים באותו מועד לקרן ביטוח סיכונים מקצועיים (להלן - קרן ביטוח) שיקים אר"מ²³. על פי ההסכם, קרן הביטוח תתקשר עם גורם מבטח לצורך הסדרת הביטוח המקצועי של הרופאים בעבודה שאינה מבוטחת על ידי ענבל ולשם הגנה משפטית בהליכים משמעתיים, פליליים וכד'. בנוסף להסכם מפורטים, בין היתר, מרכיבי הביטוח.

משרד הבריאות העביר לארגון הרופאים ב-2006 בגין ביטוח זה כ-17.9 מיליון ש"ח (לעומת כ-16.5 מיליון ש"ח ב-2005, כ-16.2 מיליון ש"ח ב-2004 וכ-17.9 מיליון ש"ח ב-2003). על אף בקשת משרד מבקר המדינה ממשרד הבריאות להעביר אליו את הפוליסה, היא לא הועברה לידי. היועצת המשפטית והחשב של משרד הבריאות הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הפוליסה אינה נמצאת ברשותם.

בנובמבר 2006 כתב המשנה למנכ"ל משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי "חרף ניסיונותינו במהלך השנים... לא עלה בידינו להשיג את פוליסת הביטוח". סגן בכיר לחשכ"ל השיב באותו מועד תשובה דומה.

המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר תיאר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 את השתלשלות העניינים שהובילה לחתימה על ההסכם בשנת 1995, ואת המגעים שנוהלו בין הצדדים מאז. הוא הוסיף כי "מן הראוי היה שהר"י ואר"מ יעבירו למעסיקים כל מידע בנוגע לפוליסה הנרכשת על-ידם, לרבות הכיסויים הנכללים בה, וכל מידע כספי מבוקר הנוגע לכספי הקרן. אולם... פניות המדינה אל הר"י ואר"מ בנושא זה הושבו ריקם".

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-קבלת הפוליסה חורגת מכללי מינהל תקין. על המדינה לדרוש את הפוליסה מבעל הפוליסה, ארגון הרופאים, כדי שתוכל לבחון אם הכספים שהיא משלמת משמשים למטרה שלשמה הם מיועדים. ראוי שהמדינה תבחן אם קיימים פערים בין המרכיבים שנקבעו בהסכם ובין הפוליסה ותבדוק אם היא משלמת תשלומים כפולים - פעם אחת דרך ענבל ופעם נוספת באמצעות ארגון הרופאים. ראוי שכאשר יעלה שוב לדיון הביטוח לרופאים עובדי המדינה, ידאגו משרד הבריאות ומשרד האוצר לעגן בהסכם את קבלת הפוליסה לעיונם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד האוצר ומשרד הבריאות.

22 אומנם לתביעות אלה אין משמעות כספית אך הן מבוטחות על ידי המדינה.
23 יצוין כי משרד הבריאות מנכה מכל רופא סך של \$250 לשנה כהשתתפות עצמית.

הטיפול בתביעות אזרחיות

בתביעות, למעט תביעות נזיקין, כאמור, מטפל היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנתבע ביחד עם הפרקליטות. כאשר מתקבלת פנייה טרם נקיטת הליך משפטי מנסה המשרד לסיים את הסכסוך ללא הליך כזה, ואם הדבר לא עלה בדיו, בדרך כלל התובעים פונים לערכאות. אופן הטיפול של היועצים המשפטיים של המשרדים בתביעות שהוגשו נגד המדינה נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

הפרקליטות מייצגת את המדינה בתביעות ובעתירות בתחום המנהלי, האזרחי והחוקתי המוגשות לבתי המשפט נגד משרדי הממשלה. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על היועץ המשפטי של המשרד שמקבל כתב תביעה להעבירו בתוך שלושה ימים לפרקליטות המחוז שבו נמצא בית המשפט הדן בתביעה ולהציג את עמדתו הראשונית. עם קבלת כתב תביעה בפרקליטות המחוז נפתח תיק בהתאם לנוהל פתיחת תיק. הפרקליט המטפל בתביעה בשיתוף יחידת הייעוץ המשפטי במשרד הנתבע מרכזים את פרטי התביעה ומסמכי הראיות ובשלב הראשון מנסים לפתור את הסכסוך בדרך של פשרה עם התובע (לרוב הפשרה כרוכה בתשלום פיצויים). אם הצדדים לא הגיעו להסכמה, הם ממשיכים את ההליך בהדיינות רגילה.

הליך הפשרה

ב-2001 פרסם החשכ"ל הוראות תכ"ס²⁴ בדבר פשרה בתביעה שהמדינה צד לה. על פי ההוראה, לצורך פשרה בכל הערכאות השיפוטיות שסכומה אינו גדול מ-125,000 ש"ח דרושה הסכמה של נציג הפרקליטות הרלוונטי²⁵ לאחר שהתייעץ עם החשב ועם היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר, ככל שהדבר אפשרי. בפשרות בסכומים גדולים יותר דרושה הסכמה של נציג הפרקליטות, מנכ"ל המשרד או מנהל מחלקת התביעות של המשרד, חשב המשרד הנוגע בדבר וסגן בכיר לחשכ"ל שאותו הסמיך החשכ"ל לשם כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ולפשרה עשויה להיות השלכה על מהלכים נוספים, בפשרות בסכומים גבוהים במיוחד או בפשרות שעלולות להיות להן השלכות עקרוניות על החשכ"ל לשקול היוועצות בגורם מקצועי שמתמחה בניהול סיכונים.

היעדר מערכת מידע

1. התיקים בפרקליטות המדינה ובפרקליטות המחוז מנוהלים ידנית ונתונים אינם מוזנים למערכת ממוחשבת. להעברת תיקים באופן ידני מפרקליטות המחוז לפרקליטות המדינה²⁶ יש סיכונים: היא גורמת לעיכוב בטיפול בתביעות ועשויה לגרום לאיבוד מסמכים. בהיעדר מערכת מחשב הפרקליטות אינה יכולה לרכז מידע לצורכי ניהול ולשם קבלת החלטות כראוי, לאמוד בסוף כל שנה את עלות התביעות התלויות ועומדות ולהעריך את משך הזמן שנותר לסיום הדיון בהן.

לדברי המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים (להלן - המשנה), במקרים רבים ניהול תביעה נמשך כמה שנים ממועד קבלתה ועד מתן פסק הדין, דבר המקשה על ההיערכות. עוד הוסיפה כי

24 ההוראות מסתמכות על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה באותו עניין.
25 נציג הפרקליטות שמטפל מטעמה בתיק התביעה.
26 התיקים מועברים בכל מצב שבו נדרשת מעורבות של דרג בכיר בפרקליטות המדינה.

קיים פער עצום בין הסכומים שנתבעים מהמדינה ומצוינים בכתב התביעה לבין הסכומים שמשולמים בפועל, ולכן אין בהזנת הנתון של סכום התביעה במערכת מחשב שום תועלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך העברת תיקי התביעות בין פרקליטות המחוז לפרקליטות המדינה באופן ידני לקוי. הזמן הרב שחולף ממועד קבלת כתב התביעה עד מתן פסק הדין מלמד שנחוץ לנהל את התביעות במערכת ממוחשבת, שתכלול אומדנים על התשלום העתידי ועל עלויות כגון ייעוץ משפטי חיצוני. דרך ניהול זאת מתחייבת מכללי חשבונאות מקובלים, מצורכי תקצוב ומסדרי מינהל תקין.

בעניין העברת התיקים באופן ידני השיבה הפרקליטות בדצמבר 2006. "ככלל העברת התיקים בין המחוזות לפרקליטות אינה מלווה בקשיים ואף לא גזולת זמן אלא ההיפך מכך (נחסך זמן סריקת המסמכים). לכך יש להוסיף כי מספר התקלות במעבר הידני היה מועט. יחד עם זאת, סריקת המסמכים והעברתם באופן ממוחשב ייתכן ותועיל מבחינות אחרות".

במהלך 2006 נעשה אפיון למערכת ממוחשבת חדשה ("תנופה") שאמורה לענות על צורכי הפרקליטות בנוגע לניהול התיקים. אולם לדברי המשנה, אין כוונה לכלול במערכת הערכה כלשהי בנוגע לסכום שיידרש לסילוק התביעה.

בדצמבר 2006 השיבה הפרקליטות כי "החשש הוא שהצד השני יוכל לדעת בכמה אנו מעריכים את התביעה". בעניין הסכום ציינה הפרקליטות כי צריך למצוא פתרון חסוי "בגלל חסיון עו"ד לקוח". היא ציינה גם כי "בימים אלו" פועל במשרד המשפטים צוות שמנסה לאתר את צורכי המערכת בכל הנוגע לניהול תיקי תביעה, והדוח יועבר אליו.

2. מאוגוסט 2004 ועד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2006) פנה החשבונאי הראשי לפרקליט המדינה כמה פעמים בבקשה לקבל לידיו את כל המידע שבפרקליטות על התביעות התלויות נגד המדינה, אולם עד מרס 2006 לא סיפקה לו פרקליטות המדינה מידע כלשהו. לטענת המשנה, הגילוי שיינתן לתביעות במאזן המדינה לא נדון עדיין באופן עקרוני.

3. פרקליטות המדינה אינה מעריכה את הנזק הכספי העלול להיגרם למדינה בעקבות תביעה זו או אחרת, ולכן הפרקליטות אינה מקצה משאבים בהתאם לסיכון הכספי שמציבה כל תביעה. בתחילת שנת 2000 הגישה ועדה לשר המשפטים דוח לשם בחינת מבנה הפרקליטות והיערכותה לקראת המאה ה-21 (להלן - הדוח). בדוח נכתב, בין היתר, כי "יש ייחוד לפרקליטות כמייצגת המדינה בהליך אזרחי. בדרך כלל מדובר בהליכים אזרחיים שאופיים ציבורי מובהק - מימוש זכויות של אזרחים על פי חוקים סוציאליים שונים, הליכים הנוגעים לזכויות בקרקעות, לתכנון ולבנייה ולפעילות עסקית הקשורה בקופה הציבורית... עד עתה נמנעה הפרקליטות, בדרך כלל, מלהתייחס לערך הכספי של התיק כמדד להשקעת תפוקות ואין נשקלים בהקשר זה שיקולי עלות תועלת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על פרקליטות המדינה ופרקליטות המחוזות לנהל את התביעות באמצעות מאגר מידע ממוחשב שיהיו בו כל הנתונים הרלוונטיים. ראוי כי נתונים יהיו נגישים גם לגורמים נוספים (מחוץ לפרקליטות), אך המבנה שלהם ייקבע כך שכל גורם יהיה חשוף רק למידע שחיוני לו כדי למנוע דליפת מידע.

בדוח צוין עוד כי "יש צורך במערך מחשוב עדכני ויעיל, כך שסביבת העבודה תותאם לשנת 2000. נדרשת מערכת שתתן מענה לנושא ניהול תיקים שיטתי ואחיד בכלל הפרקליטות, לצורך בעיבוד נתונים ובמידת תפוקות".

מאגר מידע שלם בנוגע לתביעות חיוני לצרכים תקציביים וחשבונאיים, לשם היערכות הממשלה וגם לצורך הפקת לקחים מתביעות קודמות כדי לטפל בנקודות תורפה ולמנוע הישנות של תביעות.

בהקשר זה ראוי לציין כי לשכת הייעוץ המשפטי של המשטרה פיתחה והטמיעה מערכת ממוחשבת לניהול הטיפול בתביעות שהוגשו נגד המשטרה. במהלך 2006 העבירה המשטרה דוח שנתי ל-2005 לפרקליטות על הטמעת המערכת הממוחשבת. בדוח צוין, בין היתר, כי המערכת משקפת את מספר תיקי הנזיקין במשטרה ואת התפלגותם לפי פרמטרים שונים, והמידע הנאגר בה ישמש לצורך הפקת לקחים, שיפור השירות, רענון נהלים וכיו"ב כדי שמספר התביעות והוצאות המשטרה בעטיין יפחתו.

הדיווח על יתרת התביעות

כל גוף עסקי מפרסם דוח כספי בתום כל שנה. בהתאם לתקני חשבונאות ולתקנות ניירות ערך (עריכת דוחות כספיים שנתיים), התשנ"ג-1993, יש להציג בביאורים לדוחות הכספיים פרטים בדבר התביעות שהוגשו נגד הגוף ושביניהן לא הופרש כסף. בביאור זה ניתנת הערכה כללית על התביעות שהוגשו נגד הגוף. ההערכות נעשות בידי היועצים המשפטיים של הגוף. נמצא כי בדוחות הכספיים שמגיש משרד האוצר אין מידע בביאורים על החשיפה לתביעות שהוגשו נגד משרדי הממשלה. החשבונאי הראשי הסביר למשרד מבקר המדינה כי לדעתו הערכות מעין אלו ביחס למדינה הן בסמכות הפרקליטות, אולם היא אינה עושה אותן.

תקני חשבונאות²⁷ קובעים כללים בדבר המדידה והרישום של התחייבויות תלויות. בין היתר, נקבע כי הסכום שייירשם בדוחות הכספיים²⁸ אמור לשקף את האומדן הטוב ביותר של הסכום לסילוק המחויבות שהנתבע היה מוכן לשלם ביום המאזן. עוד קובעים התקנים כי התחייבויות תלויות עשויות להתפתח בצורה שלא נצפתה מלכתחילה, ולפיכך יש להעריך כל העת אם שימוש במשאבים הפך צפוי. אם צפוי שתידרש הקצאת משאבים כספיים בגין פריט שקודם לכן טופל כהתחייבות תלויה, יש להפריש כסף בדוחות הכספיים לתקופה שבמהלכה חל השינוי.

בנובמבר 2006 השיב סגן בכיר לחשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי "הוועדה הבינלאומית לכתיבת כללי חשבונאות למגזר הציבורי פרסמה תקן חשבונאי להתחייבויות תלויות. בשנת 2007 צפוי המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית למגזר הממשלתי לאמץ את התקן האמור ולנהוג לפיו בכל הקשור להכרה, מדידה והצגה של התחייבויות תלויות. במסגרת הקמת המערכת הממוחשבת החדשה ("תנופה") יוגדרו על ידי היחידה לחשבונאות ודיווח דרישות המידע הנחוץ לדיווח החשבונאי, וזאת - בהתאם לדרישות התקן".

הצגה זו מהותית לא רק לשם הגילוי הנאות במאזן המדינה אלא גם לשם תקצוב כלכלי ככל שניתן של סכומים שיייתכן שהממשלה תיאלץ לשלם כדי לסלק את ההתחייבות או את התביעה. במדידת ההתחייבויות הנובעות מתביעה על החשבונאי הראשי להביא בחשבון גם את הגורמים האלה: התוצאות האפשריות של התביעה, תזרימי המזומנים הקשורים עם תוצאות אלו (לרבות עלויות המתייחסות לתביעה), עיתוי תזרימי המזומנים, ההסתברות של התוצאות האפשריות והסיכונים וחוסר הודאות הקשורים לתביעה.

27 תקן חשבונאות בינלאומי 37, הצעה לתקן חשבונאות ישראלי 10 ותקן אמריקאי 5.

28 לרבות הביאורים לדוחות הכספיים, המהווים חלק בלתי נפרד מהם.

יוצא אפוא שלשום גורם ממשלתי אין מידע או הערכה על העלות המוערכת לסילוק התביעות שהוגשו נגד משרדי הממשלה עד תאריך מסוים. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשבונאי הראשי ועל פרקליטות המדינה לקיים בהקדם דיון בסוגיית המידע שיוצג בדוחות הכספיים של הממשלה; על הפרקליטות להיערך כנדרש כדי להעביר לחשבונאי הראשי אומדן של היתרות של התביעות התלויות ועומדות לשם הצגתן בדוחות הכספיים של הממשלה בהתאם לתקני חשבונאות. אי-הצגה נאותה של היתרות פוגמת בשקיפות כלפי הציבור ואינה עולה בקנה אחד עם כללי חשבונאות ועם כללי המינהל התקין.

היבטים תקציביים

תקצוב ומערכת מידע

כאמור, כתב תביעה שמגיע למשרד ממשלתי מטופל תחילה ביחידת הייעוץ המשפטי של המשרד הנתבע בשיתוף עם הפרקליטות. החשבים של המשרדים הנתבעים מקבלים לראשונה מידע על תביעות שהוגשו נגד משרדיהם רק עם קבלת דרישה כלשהי לתשלום בגין ניהול התביעה כגון תשלום למומחים ולהוצאות משפטיות. הוראות התכ"ם אינן מסדירות את הטיפול בתביעה בטרם ניתן לגביה פסק דין.

נוכח היעדר אומדנים לגבי התביעות הצפויות ותקצוב חסר של התקנות המיועדות לתשלום פסקי דין ולהוצאות משפטיות (להלן - תקנות ייעודיות), נמצא כי ברוב התקנות הייעודיות נעשו שינויים תקציביים גדולים במהלך השנה השוטפת. לרוב, התקציב המקורי בתחילת השנה היה נמוך במידה ניכרת מן התקציב של סוף השנה. להלן מספר דוגמאות אקראיות²⁹ לשינויים שנעשו בתקנות ייעודיות בשנים 2004-2005 (באלפי ש"ח):

מספר תקנה	שם תקנה	תקציב מקורי 2005	תקציב סוף שנה 2005	הביצוע בפועל	מספר שינויים 2005	מס' שינויים 2004
06010302	הוצאות משפטיות	0	2,656	2,581	5	5
06090103	ייעוץ וייצוג משפטי	1,450	2,503	1,290	2	3
07022281	תשלומי נזק וייעוץ משפטי	4,646	12,646	12,632	1	2
07100718	הוצאות משפטיות	388	2,255	2,215	2	2
20210349	תשלום פסקי דין ופיצויים	1,369	3,625	1,997	3	2
36010144	תשלום ע"ח פסקי דין	14	1,529	1,678	4	4
51020213	תשלום פסקי דין ופשרות	0	23,117	6,209	4	
98033104	פסקי דין ושונות	10,000	20,000	18,042	2	

29 הדוגמאות נלקחו מדוח ביצוע התקציב המפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר.

בתשובתו מנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות כי אכן "אין תקציב נאות, המשקף את העלויות הצפויות בגין תביעות תלויות. מצב זה יצר קשיים גדולים בשנים האחרונות". עוד ציין כי בשנת 2004 התקבל פסק דין נגד המדינה בנושא שיפוי על שירותים פסיכיאטריים בשני בתי חולים פסיכיאטריים; עלותו הייתה כ-70 מיליון ש"ח, ו"מיותר לציין שלא היה כיסוי להיקף תביעה כזה. היקף התקציב בתקנה הוא כ-2 מיליון ש"ח בלבד. יש התחייבויות קבועות, בגין תשלומים על פסקי דין שנפסקו בשנות ה-80 וה-90, לפיהם אנו מממנים עלויות אשפוז שוטפות. ההיקף הכולל של התחייבויות אלה עומד על כ-1 מיליון ש"ח לכן התקציב הפנוי לטובת פס"ד שוטפים עומד על 1 מיליון ש"ח בלבד".

הואיל והחשבים ותקציבי המשרדים לא מקבלים מידע על כל תביעה שמתקבלת במשרדיהם, אין ביכולתם לחזות תקצוב ותשלום בגין תביעות בשנים הבאות. אגף התקציבים במשרד האוצר לא ביקש שלשם תקצוב נכון יעבירו לו חשבי המשרדים מידע על תביעות שהוגשו כנגד משרדיהם וסכומים בגינם אמורים להיות משולמים בשנה העוקבת. התקצוב נעשה בשיטת "הטייס האוטומטי"³⁰ בלי לקחת בחשבון את התביעות שתלויות ועומדות נגד המשרדים. בהיעדר מידע התקציב שמוקצה למשרדים בגין התביעות אינו משקף באופן נאות את העלות הצפויה של סילוקן אלא את הסכום ששולם בגין התביעות בשנה שחלפה. בהיעדר תקצוב מתאים נאלצים החשבים לפנות במהלך השנה לאגף התקציבים בבקשה לעשות שינויים תקציביים מהותיים (כדי לא לחרוג מתקנות התקציב שהוקצו לתשלום בגין התביעות), וכך פוגעים בתועלת וביעילות של התכנון התקציבי.³¹

בינואר 2007 השיב הממונה על אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה כי "בהיעדר בסיס הנתונים כאמור, לא ניתן לאמוד את סך ההוצאות החזויות בשנה כלשהי, בגין הנושא האמור (הן בפילוח משרדי והן בתקציב המדינה כולו). לפיכך, במקרים רבים לא מתוקצבות תקנות המיועדות לתשלומים בגין פסקי דין לחובת המדינה. יש לציין כי במקרים המעטים בהם יש אומדן להוצאות משפטיות בשנה כלשהי, מתוקצבות תקנות ייעודיות. עם הסדרת בסיס נתונים, כך שניתן יהיה לבנות תחזיות מהימנות לנושא, יתוקצבו הנושאים האמורים בתקנות המיועדות לכך".

תשלום התביעות

תקנות הוצאה לפועל של פסקי-דין נגד המדינה, התשל"ז-1976 (להלן - התקנות), קובעות כי עם הינתן פסק דין נגד המדינה יעביר הפרקליט³² לחשב המשרד הנוגע בדבר בקשה לתשלום של הסכום שנפסק לטובת הזוכה ויצרף אליה העתק מאושר של פסק הדין. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי ב-2005 שילמו משרדי הממשלה יותר מ-200 מיליון ש"ח לסילוק תביעות משפטיות מתקנות ייעודיות בלבד. בהתאם להוראות התכ"ס, על החשב להעביר לזוכה את הסכום המגיע לו "ללא דיחוי, ויזקוף את הסכום לחובת תקציב המשרד". כמו כן, הוראות התכ"ס מחייבות את המשרדים לפעול במסגרת החלוקה המפורטת בחוק התקציב ובתקנות.

30 הכוונה לאופן הכנת הצעת תקציב שנתי באמצעות מנגנון עדכון אוטומטי של התקציב המקורי של השנה השוטפת. ראה דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 231.

31 ראוי לציין שגם אילו היה התקצוב מתומחר מעת לעת היה כנראה צורך לעשות בכל זאת שינוי בתקנות, אולם כנראה היה מדובר בפחות שינויים ובסכומים נמוכים יותר.

32 לפי התקנות, "הפרקליט - (1) לגבי פסק דין של בית משפט שלום, בית משפט מחוזי או בית דין לעבודה - פרקליט המחוז; (2) לגבי פסק דין של בית המשפט העליון - אחד מאלה: פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה, מנהל המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה".

נמצא כי בחלק מתקציבי המשרדים היו תקנות שמיועדות לתשלום בגין פסקי דין, ובחלקן לא היו כאלה. למשל, במשרד להגנת הסביבה לא הייתה במועד הביקורת תקנה ייעודית לתשלום הוצאות משפטיות ופסקי דין, ולכן עם מתן פסק דין החשב שילם את הסכום שנפסק לטובת הזוכה מתקנה בתחום שלדעתו קשור לעילת התביעה. חשב המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הואיל ובכל פעם המשרד נתבע על עניינים אחרים, כל תשלום נזקף לתקנה אחרת. החשב הוסיף כי לא עומדים לרשותו כלים סטטיסטיים לאומדן ההוצאות המשפטיות הצפויות, והדבר פוגע בשקיפות הפעולות של המשרד. ב-2006 שילם החשב תשלומים בגין פסקי דין מארבע תקנות תקציב שונות; תשלום אחד בגין תביעה שהוגשה על ידי עובד המשרד שולם באמצעות תקנה של שכר עבודה. במאי 2006 פנה החשב לתקציבן המשרד בבקשה לתקצב תקנה נפרדת לתשלום הוצאות משפטיות מתקציב המשרד כדי שהכסף לא יוצא בכל פעם מסעיף אחר.

סגן בכיר לחשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי "לאחר התערבות החשב, תוקצבה תקנה ייעודית לתשלום פסקי דין". מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה השיב למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר אותה שנה תוקצבה תקנה נפרדת לפסקי דין "למען השקיפות" וכדי שתהיה למשרד יכולת לקיים מעקב ובקרה אחר תשלום בגין פסקי הדין שנפסקו נגד המשרד.

חשבים אחרים הסבירו למשרד מבקר המדינה שלעיתים התקציב בתקנה לא מספיק לתשלום בגין כל פסקי הדין שנפסקו כנגד המשרד. במקרים אלה הם נאלצים לשלם גם מתקנות אחרות שקשורות לעילת התביעה או לחרוג מהתקציב בתקנה המיועדת ולהגיש בקשה לשינוי תקציב כדי לא לחרוג מהתקציב בתקנה בסוף השנה. להלן מספר דוגמאות.

1. חשב משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה כי למשרד הפנים הוקצתה תקנה להוצאות משפטיות שממנה משלם המשרד הן הוצאות משפטיות לטיפול משפטי והן הוצאות בגין פסקי דין. עד סוף חודש יוני 2006 לא היה כל תקציב בתקנה זו, והביצוע בפועל היה כמיליון ש"ח. משרד הפנים השיב בינואר 2007 כי בתקנה לא היה תקציב עד יוני משום שכלל לא אושר תקציב מדינה עד אותו חודש. עוד הסביר החשב, כי ב-2004 המשרד נתבע בסכומים גדולים, ומאחר שלא היה די תקציב בתקנה שולמו בהוראתו כספים גם מתקנות אחרות שקשורות לתביעה.

סגן בכיר לחשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי חשב משרד הפנים פרסם הנחיה שתשלום הוצאות בגין פסקי דין שנפסקים נגד המשרד יהיה "אך ורק מהתקנה הייעודית (ואם חסר תקציב בתקנה החשב יבקש תוספת תקציב)".

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל להסדיר בהוראות התכ"ם את תשלום ההוצאות המשפטיות (לרבות פשרות ותשלום ליועצים חיצוניים) באופן אחיד בכל המשרדים כדי להגביר את השקיפות ואת הבקרה על ביצוע התשלומים.

2. חשב משרד השיכון שילם חלק מההוצאות המשפטיות מתקנה ייעודית (בתקציב הרגיל), וחלק הוא זקף לעלות פרויקטים בתקציב הפיתוח. לדבריו, "ייחוס תשלום פסקי הדין לתקציבים הרלוונטיים עשוי להגביר את רמת המודעות של בעלי התקציב במשרד לחשיבות הטיפול היסודי בתביעות ולשימוש הנכון בתקציבים אשר מצויים באחריותם".

לטענת החשבונאי הראשי, אין מידע על סכום התביעות הכולל שמשולם מדי שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף התקציבים לקבוע דרך לתקצוב תשלום בגין פסקי דין והוצאות משפטיות. זקיפה של הוצאות לתקנות תקציב שאינן מתאימות עלולה לגרום לחריגה ממגבלת התקציב שאושר לתוכנית מסוימת ולדיווח לא נכון על העלויות של הפעילויות שתוקצבו.

הנחיות ברורות של החשבונאי הראשי

בסוף כל שנה מעביר החשבונאי הראשי חוזר לכל החשבים על "סגירת שנה"; הוא מבקש מהם דיווחים שונים כגון התאמות בנקים, דוח ביצוע הרשאה להתחייב ומידע בגין התקשרויות מהותיות (שסכומיהן חורגים מ-100 מיליון ש"ח). מעיון בחוזרים אלו עולה כי החשבונאי הראשי לא ביקש מחשבי המשרדים מידע כלשהו על התביעות שהוגשו כנגד המשרד. לדבריו, הואיל והתביעות מטופלות בפרקליטות, וליועצים המשפטיים של המשרדים אין מידע מספיק עליהן, הוא מבקש מידע מהפרקליטות. להלן דוגמה לתביעה שלא דווחה לחשכ"ל ולכן לא קבלה ביטוי בדוחות הכספיים של הממשלה:

בשנת 2000 הגישו יותר מ-100 רשויות מקומיות, מועצות אזוריות ועיריות תביעות משפטיות נגד מינהל מרקעי ישראל (להלן - ממ"י) באשר לפרשנות של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הדין בחיוב ממ"י בתשלום חלף היטל השבחה בגין עסקאות מסוימות כאמור בסעיף הנ"ל. הסכום הכולל של התביעות היה גדול מ-2 מיליארד ש"ח. משנת 2000 נעשו ניסיונות לסיים את התביעה גם בהליך גישור שנכשל, אולם עד לנובמבר 2006 טרם הסתיימו הדיונים בתביעה.

משנת 2000 ועד ספטמבר 2006 שילם ממ"י מאות אלפי שקלים עבור הטיפול בתביעות, אולם הכספים שולמו מתקנות שונות ולא מתקנת הוצאות ייחודית. לדברי חשבות ממ"י, עם מתן פסק הדין הוא ישלם בגין הוצאות על תביעות מהתקנה של התשלומים השוטפים (הפרשות לרשויות חלף היטל השבחה) ולא מתקנה של הוצאות משפטיות. הואיל ומדובר בסכומים גדולים, עם קבלת התביעות בשנת 2000 פנה ממ"י לאגף התקציבים כדי שיתקצב את הסכום הדרוש המשוער.

על אף הסכום הגדול שעלול ממ"י להידרש לשלם, תביעות אלה לא קיבלו ביטוי כלשהו בדוח הכספי של הממשלה אף לא באחת מהשנים 2000-2005. אילו פנה החשבונאי הראשי למשרדים או לאגף התקציבים היה מקבל נתונים חלקיים בלבד על התביעות. על אגף החשכ"ל לדרוש מהחשבים להעביר אליו בסוף כל שנה את רשימת התביעות לפי שלבי הטיפול בהן ואת הסכומים המשוערים על פי הערכות היועצים המשפטיים והפרקליטים. רשימה כזו תהווה את תשתית הנתונים בדוח הכספי של הממשלה.

סגן בכיר לחשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי עדיף שמידע חלקי לא יוצג כלל משום שהוא עלול להטעות.

לדעת משרד מבקר המדינה הצגת המידע המצוי בנוגע לתביעות נגד המדינה בדוחות הכספיים של הממשלה בציון העובדה שמדובר במידע חלקי עדיפה מאי-הצגתו כלל.



ערבויות המדינה

הביקורת על ערבויות המדינה העלתה, כי המידע המוצג בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל בנוגע לערבויות שנתנה המדינה אינו מלא ושקוף ואינו כולל מידע על אודות החשיפה האמיתית לסיכונים של המדינה. הוא אינו כולל מידע על ההשלכות הכספיות בגין. לפיכך בעת מימוש ערבויות מדינה עשויה הממשלה להידרש לשאת בעלויות גבוהות ובלתי צפויות. נוכח העובדה שסדרי התקבולים והתשלומים בגין הערבויות אינם מוסדרים ואינם אחידים ונוכח הסכום הגדול של ערבויות המדינה, על החשכ"ל לקבוע בהקדם נהלים ברורים לניהול הערבויות, לרישומן ולפיקוח עליהן.

בניהול ערבויות המדינה ובקרה לכיסוי הפסדים נמצאו ליקויים רבים. הוא הדין בניהול הסיכונים שאליהם נחשפת המדינה עקב מתן הערבויות. על כן ראוי שהחשכ"ל יטפל בניהול הסיכונים שאתם מתמודדת המדינה באופן שוטף ובעתות משבר. כמו כן, ראוי שהחשכ"ל יקבע נהלים לקרן לכיסוי הפסדים וישפר את ניהולה. המדינה נותנת ערבויות להלוואות בסכומים גדולים, והסיכונים שהיא לוקחת על עצמה אינם זניחים, ואם הקרן עלולה שלא לכסות כנדרש את ההפסדים - במידה שייגרמו - יש לתת לכך ביטוי בתקציב המדינה.

תביעות נגד משרדי הממשלה

הטיפול החשבונאי והתקציבי בתביעות נגד המדינה, כפי שמנהלים החשכ"ל, אגף התקציבים ופרקליטות המדינה לקוי ביותר. היעדר המידע בנוגע לתביעות המשפטיות במיליארדי ש"ח המתנהלות נגד משרדי הממשלה עלול להביא לאי-יעילות בטיפול בסילוק התביעות. התנהלות זו גם אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הגילוי הנאות והשקיפות לציבור. אם המדינה תחויב בתשלומים בסכומים גדולים בגין תביעות אלה, עלולה להיות לכך השפעה ניכרת על סדרי העדיפויות של הממשלה בהקצאת התקציבים למשרדים. על פרקליטות המדינה ועל משרד האוצר להקים מערכת מחשוב שתסייע לממשלה בניהול התביעות לשם הפקת לקחים ולשם מתן גילוי מלא בתקציב המדינה ובדוחות הכספיים של הממשלה לסכומי התביעות; רישום התביעות ומעקב אחריהן יאפשרו לאתר מוקדי סיכון ולהגביר את הנשיאה באחריות.