

# הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18

תקציר

## רקע

הדוחות הכספיים של המדינה מטרתם לספק תמונה רחבה של פעילותה של הממשלה, של נכסיה ושל התחייבויותיה, והם הכלי המרכזי המאפשר שקיפות וגילוי נאות בכל הנוגע לפעילות הכספית של משרדי הממשלה והישויות שהיא מחזיקה בהן וכן משמשים ככלי בידי מקבלי החלטות בנוגע להקצאת המשאבים. כדי להשיג מטרות אלו על הדוחות הכספיים של המדינה להיות מלאים, מהימנים ומבוקרים.

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה, במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה "דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה".

## נתוני מפתח

523 מיליארד ש"ח

אומדן השווי ההוגן של קרקעות המדינה שלא נכללו בדוחות הכספיים לשנת 2018

2,387 מיליארד ש"ח

ההתחייבויות לזמן ארוך ליום 31.12.18

1,961 מיליארד ש"ח

הגירעון החשבונאי המצטבר ליום 31.12.18

כ-67%

מסך הישויות הנכללות בדוחות הכספיים המאוחדים מבוקרות על ידי רואי חשבון

202

ישויות (בהן: משרדי ממשלה, תאגידים סטטוטוריים ועוד) נכללות בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31.12.18

15.5 מיליארד ש"ח

הגירעון החשבונאי השנתי לשנת 2018. הגירעון בתקציב המדינה לשנת 2018 היה 38.7 מיליארד ש"ח

4 שנים

משך הזמן שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא התכנסה

18 תאגידים סטטוטוריים

אינם נכללים בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל

---

---

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק במבט חשבונאי כולל ובראייה רחבה את הרפורמה החשבונאית הממשלתית (שמטרתה הייתה הקבלת נורמות הדיווח והשקיפות במגזר הציבורי לאלה המקובלות במגזר העסקי), את הסדרת התקינה החשבונאית שעל פיה ערוכים הדוחות הכספיים של המדינה, את אמינות הנתונים בדוחות, שלמותם והבקרה המושתת עליהם, וכן מגמות וסיכונים העולים מהדוחות. הביקורת נעשתה בעיקרה באגף החשב הכללי במשרד האוצר.



---

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**הממשלה והכנסת אינן דנות בדוחות הכספיים של המדינה. הדוחות הכספיים מציגים גירעון חשבונאי מצטבר בסך 1,961 מיליארד ש"ח והתחייבויות (רובן לטווח ארוך) בסך כולל של 2,559 מיליארד ש"ח שמהן עולים סיכונים משמעותיים למדינת ישראל.**

**בדוחות הכספיים חסרים נתונים מהותיים בהיקף כספי נרחב כגון שווי קרקעות, שאומדן שוויין ההוגן הוא 523 מיליארד ש"ח, נכסים בלתי מוחשיים המוצגים בסכום של 5.3 מיליארד ש"ח, אך אינם כוללים נכסים ששוויים עשוי להיות מהותי, יתרת הסעיף "הפרשה לתביעות משפטיות" המסתכמת בכ-8.2 מיליארד ש"ח ומתבססת, בין היתר, על מקורות מידע והערכות שאינם מלאים.**

**מידע חסר לגבי גופים המאוחדים בדוחות הכספיים - 67 מ-2022 הישיות הכלולות בדוחות הכספיים ליום 31.12.18 אינן מבוקרות על ידי רואי חשבון. כמו כן, 18 תאגידים סטטוטוריים אינם נכללים בדוחות הכספיים המאוחדים.**

**אימוץ חלקי של תקינה חשבונאית ממשלתית בין-לאומית - 15 תקנים ממשלתיים בין-לאומיים שפורסמו ואומצו בעולם טרם פורסמו על ידי הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל.**

**הגירעון החשבונאי המצטבר בסך 1,961 מיליארד ש"ח המוצג בדוחות הכספיים הוא מספר שיורי. כיוון שמצבת הנכסים המוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה, מספר זה אינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר.**

**החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית בדוחות הכספיים בסך של 649 מיליארד ש"ח אינה מוצגת במלואה ונמוכה מהחבות בפועל.**

**מהביאורים לדוחות הכספיים עולה כי הקרן של המוסד לביטוח לאומי צפויה להתרוקן בשנת 2045, בשל הזדקנות האוכלוסייה, וללא מימון ממשלתי נוסף, המוסד לביטוח לאומי לא יהיה מסוגל לשלם ממועד זה את מלוא התחייבויותיו על פי החוק.**



טיוב המידע בדוחות הכספיים - הדוחות הכספיים נערכים על בסיס מצטבר, כמקובל בקרב מדינות רבות בעולם. מספר הישויות שנכללות בדוחות הכספיים של המדינה גדל בשנים האחרונות מ-154 ישויות בשנת 2014 ל-202 ישויות בשנת 2018.

אגף החשכ"ל פועל להגביר את השקיפות ולהנגיש לאזרח את המידע בנושא הדוחות הכספיים של מדינת ישראל. כך למשל, החל משנת 2016 מפרסם החשב הכללי באתר האינטרנט של משרד האוצר לציבור הרחב את המדריך לאזרח על הדוחות הכספיים של המדינה.

---

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי אגף החשב הכללי, שתפקידו להציג דוחות כספיים שלמים ומבוקרים של המדינה שנערכו על פי התקינה החשבונאית הממשלתית ושר האוצר, ישקול להציג לממשלה ולכנסת מדי שנה את הדוחות הכספיים עם פרסומם, זאת כדי שהמידע המופיע בהם יובא לפני מקבלי החלטות וקובעי המדיניות בצורה מקיפה ומסודרת. מהלך זה יגביר את האחראיות (Accountability) של הממשלה וישפר את השימוש שהיא עושה במשאבים הציבוריים שהועמדו לרשותה ככלי נוסף לקבלת החלטות. עוד מומלץ כי כל משרד ממשלה ידון בדוחות הכספיים בהשתתפות השר הממונה עליו.

מומלץ כי הממשלה, באמצעות משרד האוצר, תדון בסיכונים בגין התחייבויות לזמן ארוך העולים מהדוחות הכספיים השנתיים, ובכללם בהתחייבויות בגין זכויות עובדים, עתודות בגין אירועי ביטוח והפרשות בגין תביעות משפטיות, ותבחן דרכים להתמודד איתם.

על החשב הכללי להכין תוכנית עבודה רב-שנתית לביקורת הדוחות הכספיים של המדינה ולבסס אותה, בין היתר, על ההשלמות הנדרשות בסעיפי הרכוש הקבוע ועל יתר הנכסים וההתחייבויות, לרבות מיפוי ותיקוף של המודלים והאומדנים של כלל מרכיבי הדוח, על מנת לטייב את המידע המוצג בו ולאפשר עריכת ביקורת מליאה על הדוחות הכספיים של המדינה.

מומלץ כי החשב הכללי והחשבונאי הראשי ישלימו את מלאכת אימוץ התקינה כדי להחיל בישראל את כל התקינה החשבונאית הבין-לאומית ולהציג את הדוחות הכספיים של מדינת ישראל מאוחדים, מבוקרים וערוכים על פי תקינה חשבונאית בין-לאומית עדכנית.

---

## סיכום

הדוחות הכספיים הם אחד הערוצים העיקריים להעברת מידע על הממשלה אל הציבור ולאיתור מגמות וסיכונים פיננסיים וכספיים, וכן הם כלי ניהולי ראשון במעלה למימוש מדיניות ולקבלת החלטות.

אחד מתפקידיו העיקריים של החשב הכללי הוא להציג דוחות כספיים שלמים ומבוקרים של המדינה, ערוכים על פי התקינה החשבונאית הממשלתית. עליו לגבש תוכנית רב-שנתית, שבה אבני דרך ברורות, כדי שבסופו של דבר יהיו הדוחות הכספיים של המדינה אמינים, שלמים, מבוקרים וערוכים בהתאם לתקינה הבין-לאומית העדכנית.

סיכום הסעיפים העיקריים בצד הנכסים ובצד ההתחייבויות  
שאינם מוצגים במלואם במאזן המדינה ל-31.12.18

## צד ההתחייבויות

התחייבויות בגין זכויות  
עובדים

681.7 מיליארד ש"ח

הפרשה לתביעות  
משפטיות

8.2 מיליארד ש"ח

התחייבויות תלויות - ?

## צד הנכסים

מלאי שוטף - 6.9 מיליארד ש"ח  
מלאי בלתי שוטף - 3.5 מיליארד  
ש"ח

חייבים בגין תמלוגים  
10.2 מיליארד ש"ח

נכסים בלתי מוחשיים  
5.3 מיליארד ש"ח

קרקעות בשווי של  
כ-523 מיליארד ש"ח