

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד האוצר

**הדוחות הכספיים של
מדינת ישראל ליום
31.12.2020 - חייבים
ויתרות חובה**



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

רקע

הדוחות הכספיים של המדינה מציגים בין היתר את היקף החובות כלפי המדינה. החובות יכולים לנבוע מאספקת שירותים מטעם המדינה ומהטלת חיובים, כגון אגרות, קנסות או עיצומים כספיים מכוח דינים שונים. נוסף על כך, לעיתים המדינה זכאית לפיצוי או להחזר הוצאות מכוח פסקי דין, הסכמים או סיבות אחרות.

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל 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". עוד נקבע בסעיף כי במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים". הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ל-31.12.2020 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ביולי 2021.



נתוני מפתח

732 מיליארד ש"ח	69.2 מיליארד ש"ח	14.1 מיליארד ש"ח	5%
סך נכסי המדינה לפי הדוחות הכספיים, נכון ל-31.12.2020 - גידול של כ-5.3% לעומת שנת 2019	סך החובות נטו למדינה לפי הדוחות הכספיים, נכון ל-31.12.2020 - גידול של כ-3.9% לעומת שנת 2019	סך ההפרשה לחובות מסופקים לפי הדוחות הכספיים, נכון ל-31.12.2020 - גידול של כ-4.5% לעומת שנת 2019	שיעור חייבים ויתרות חובה מהתמ"ג לשנת 2020, לעומת השיעור בארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד (1.5% - 7.5%)
164 מיליארד ש"ח	170 מיליארד ש"ח	64%	921 מיליון ש"ח
הגידול במלוות פנים וחץ בשנת 2020, אשר נובע בין היתר ממשבר הקורונה	הגירעון החשבונאי המאוחד בשנת 2020, אשר נובע בין היתר ממשבר הקורונה	מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מערכת מרכזית	סכום החובות שגבה בשנת 2020 המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות - גידול של כ-17% לעומת שנת 2019

פעולות הביקורת

בחדשים יולי - נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את המגמות השונות העולות מהדוחות הכספיים ואת סדרי הטיפול של הממשלה ברישום החובות בסעיף "חייבים ויתרות חובה", המופיע בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ובדוחות הכספיים של משרדי הממשלה¹. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) וברשות האכיפה והגבייה (להלן גם - הרשות) וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך וישויות ממשלתיות אחרות, ובכלל זה משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד הבריאות, משרד האנרגיה, הרשות הממשלתית למים ולביוב, רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), משרד החינוך, משרד הפנים, משרד התקשורת ומשרד התיירות. בדיקות השלמה נעשו בחברת דואר ישראל בע"מ.

1 יצוין כי הנושא אף נבדק בביקורת שנעשתה בשנת 2017 בנושא "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה". ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 191 - 256.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



השפעת משבר הקורונה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020 - מנתוני

הדוחות הכספיים עולה כי ההוצאות בשנת 2020 קטנו בכ-31 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2019 (בין היתר עקב גידול בהוצאה הציבורית מצד אחד, ומקיטון של כ-105 מיליארד ש"ח בהוצאה בגין המחויבות האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי לזכאים מצד שני). עוד עולה מנתוני הדוחות הכספיים כי הכנסות המדינה בשנת 2020 פחתו בכ-17 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2019, וכי לגירעון החשבונאי השנתי, שהיה כ-170 מיליארד ש"ח, נוספו שינויים בנכסים נטו (הגדלת הגירעון) בסכום של 66 מיליארד ש"ח, דבר אשר הביא להגדלת הגירעון החשבונאי המצטבר לכ-236 מיליארד ש"ח. סכום זה מומן ברובו על ידי עלייה בסכום החוב הממשלתי (מלוות פנים וחוז, כולל חלויות שוטפות) של כ-164 מיליארד ש"ח.



חייבים ויתרות חובה והפרשה לחובות מסופקים - השוואה בין-לאומית - נמצא שהיקף החייבים ויתרות החובה ל-31.12.2020 הוא כ-69.2 מיליארד ש"ח מתוך היקף סך הנכסים העומד על כ-732 מיליארד ש"ח (שיעור בגובה של כ-9.5%). נתון זה גבוה לעומת רוב המדינות הנבחרות. פער זה יכול להעיד על שפוטנציאל הגבייה של החובות למדינה הוא גבוה לעומת הביצוע בפועל, בהשוואה לרוב המדינות הנבחרות. יצוין שהפער גם יכול לנבוע מכך שבדוחות הכספיים של מדינת ישראל לא רשומים נכסים בהיקף כספי נרחב. כמו כן נמצא שיש שונות בין המדינות הנבחרות בתהליך חישוב ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים.



הסתייגויות מהותיות הנוגעות לנתוני הסעיף "חייבים ויתרות חובה" שבאחריות רשות המיסים - משנת 2009 נרשמות בדוחות הכספיים של המדינה הסתייגויות מהותיות הנוגעות לנתוני הסעיף "חייבים ויתרות חובה" שבאחריות רשות המיסים. סעיף זה מוצג בדוחות הכספיים בסכום של כ-15 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020. עוד נמצא כי אף שלדברי רשות המיסים היא החלה בטיוב הנתונים בדוחות הכספיים לפני כמה שנים, עד מועד סיום הביקורת היא לא סיימה פעולה זו.



מערכות המחשוב המשמשות לניהול החובות לגבייה - על פי נתוני אגף החשכ"ל, 64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מערכת מרכזית, ונוסף על כך 44% מהם נוצרים ידנית. מצב זה גורם להיעדר ידע מלא על רשימת החובות ברמת המשרד הממשלתי וברמת הממשלה ולהיעדר נתונים מלאים בנוגע למצבת החובות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך וכן לגבי נתוני הגבייה בפועל. כפועל יוצא מכך לא מתקיימת בקרה חשבונאית נאותה לגבי האפשרות של משרדי הממשלה למצות את זכויותיהם במלואן.



תמריצים לשיפור הליכי הגבייה - נמצא כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר קיימו כמה דיונים בנוגע למודל התמריצים. מטרת מודל התמריצים היא עידוד משרדי הממשלה לשפר את תהליכי הגבייה והאכיפה ולהגדיל את הכנסות המדינה, באמצעות מתן תמריצים חיוביים ושליליים למשרדים על הגדלת הכנסות או על ביצוע אבני דרך משמעותיות בעניין שיפור תהליכי הגבייה והאכיפה. במועד הביקורת לא נקבע



למשרדי הממשלה מודל תמריצים לגביית חובות, זאת שלא בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2013 בדבר "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה".

הטיפול בגביית אגרות מקצוע במשרדי הממשלה - בהחלטת הממשלה 4813 מ-12.1.2020 נקבע כי יש להקים ועדה שתבחן את שיפור האפשרויות לגביית האגרות הממשלתיות, לרבות העברתן לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (המג"ק). כפי שעולה מטיטת הדוח של הוועדה לאגרות ממשלתיות, לא קיימת מתודולוגיה סדורה בעניין הטיפול בכל 723 אגרות המקצוע במשרדי הממשלה. הדבר מביא לחוסר תיאום וחוסר אחידות בפעילות המשרדים, ואגרות המקצוע, אשר צריכות להיגבות פעם בשנה, נגבות בדרכים שונות ולעיתים אינן נגבות.

דוח גיול חובות - לאגף החשכ"ל אין נתונים מלאים על גיול יתרות החוב המצוינות בדוחות הכספיים של המדינה, ואין לו אפשרות להפיק דוח גיול לגבי יתרת החייבים ויתרות חובה המצוינת בדוחות הכספיים של המדינה.

הפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה - 14 מ-15 משרדי הממשלה ויחידות הסמך שנבדקו אינם עומדים בדרישות הגילוי של התנועה בחשבון הפרשה לחובות מסופקים, כפי שנדרש בהוראת התכ"ם בנושא, ובפרט אינם מציגים את סכומי החובות שנמחקו ואת סכומי הגבייה של חובות מסופקים או אבודים, אם היו. כמו כן, רשות האכיפה והגבייה מבצעת הפרשה כללית בלבד בשיעור קבוע של 57% (בסכום של כ-2.4 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020 מחובות ברוטו בסכום של כ-4.3 מיליארד ש"ח), המבוסס על חישוב שנעשה במשרד רואי חשבון חיצוני בשנת 2017

אופן ההצגה והפרסום של הדוחות הכספיים הנפרדים של משרדי הממשלה (דוחות סולו) - נמצא כי יש שונות באופן ההצגה של סעיפים שונים בדוחות הכספיים בין משרד למשרד. לדוגמה, משרדים מסוימים כוללים בסעיף חייבים ויתרות חובה גם את "ההוצאות מראש" או את "ההכנסות לקבל", ואילו משרדים אחרים כוללים סעיפים אלו בנפרד או תחת סעיפים אחרים. כמו כן, יש משרדים שמפצלים בדוח על המצב הכספי את סעיף "חייבים ויתרות חובה" ל"חייבים מעסקאות שאינן חליפין", ל"חייבים מעסקאות חליפין" ול"חייבים אחרים", ואילו משרדים אחרים מציגים הפרדה זו רק בביאור. כמו כן נמצא שהדוחות הכספיים הנפרדים של משרדי הממשלה אינם מפורסמים לציבור.



פרסום הוראת תכ"ם - בנובמבר 2018 פרסם החשב הכללי דאז הוראת תכ"ם² בנושא "גבייה ואכיפה במשרדי הממשלה". זאת במטרה להסדיר קווים מנחים ואחידים אשר ינחו את משרדי הממשלה בגיבוש נוהלי עבודה ותהליכי עבודה שיתמכו בפעילות הניהול והגבייה של החיובים והחובות, לרבות פיקוח ובקרה על גבייתם.

מיפוי כלל החיובים המופקים במשרדי הממשלה - אגף החשכ"ל ביצע עם משרדי הממשלה מיפוי של כלל החיובים המופקים במשרדי הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יגבש תוכנית רב-שנתית לצורך הפחתת הגירעון לרמות שתוכננו לפני משבר הקורונה. 💡

מומלץ כי בהתאם להחלטת הממשלה, שר האוצר, בשיתוף אגף החשכ"ל, יקבע מודל תמריצים חיוביים ושלייליים למשרדי הממשלה לשם גביית חובות. 💡

נוכח חשיבות המידע הכלול בדוחות הנפרדים של משרדי הממשלה (דוחות הסולו), מומלץ כי אגף החשכ"ל יפרסם דוחות אלה באתר המרשות (האינטרנט) שלו. 💡

מומלץ כי אגף החשכ"ל יפעל להשלמת הפתרון של מערכת גבייה רוחבית שתשקף תמונת מצב מהימנה בנוגע למצבת החייבים במשרדי הממשלה ותמצה את פוטנציאל הגבייה של הממשלה. עוד מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים, בשיתוף המג"ק, את ההסדרה בנושא ייעול הגבייה הממשלתית בתחום האגרות המקצועיות. 💡

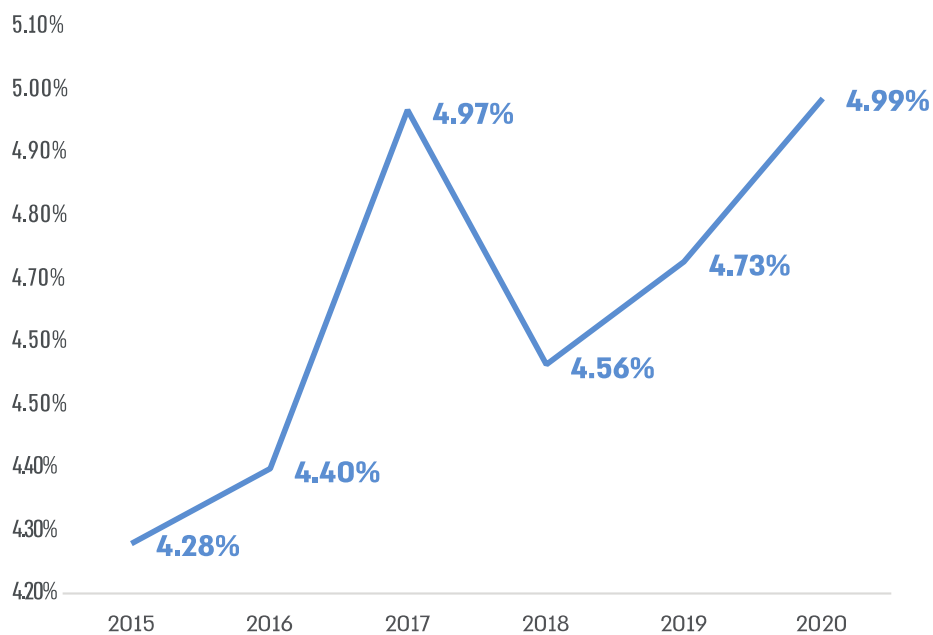
מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה, מינהלת הישום ואגף החשכ"ל יבחנו הקמה של מערך ממוחשב להעברת החובות למינהל הגבייה הממשלתי. מערך מעין זה עשוי למנוע טעויות אפשריות ולחסוך זמן ומשאבים בעת העברת החובות. 💡

מומלץ כי אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה ימשיכו לשפר את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לגופי האכיפה, בין היתר באמצעות חתימה על מסמך אמנת השירות וקידום הקמת ועד מנהל שיקיף את כלל פעילות הגבייה הממשלתית, כדי שגביית החובות עבור המדינה תתבצע בצורה היעילה ביותר. 💡

מומלץ כי אגף החשכ"ל יעקוב אחר סכום ההפרשה לחובות מסופקים ואחר שיעורו של סכום זה מסעיף חייבים ויתרות חובה, יבחן את המשמעויות של נתונים אלו ויפעל להקטנתם ככל שניתן. 💡



שיעור חייבים ויתרות חובה מכלל התמ"ג



על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2015 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הגירעון בפועל, כולל השפעות משבר הקורונה, לעומת תחזית אגף החשכ"ל לפני המשבר



המקור: משרד האוצר, המבוא לדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020.



סיכום

כחלק מהפעילויות השוטפות במשרדי הממשלה, לעיתים נוצרת למשרד הממשלתי זכות לקבלת כספים שעשויה להתגבש לידי חוב. על פי הדוחות הכספיים של המדינה ליום 31.12.2020 סעיף חייבים ויתרות חובה נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות - מכ-49 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לכ-69 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (בניכוי הפרשה לחובות מסופקים). ניהול יתרת החובות וגבייתם חשובים לצורך שמירה על נכסי המדינה ומיצוי מלוא זכויותיה. בביקורת עלה כי במשרדי הממשלה מתבצעת עבודה ידנית רבה בנושא, ולא באמצעות תהליכים אוטומטיים, דבר המקשה לשלוט בניהול החוב ולמנוע פיגורים ומביא להתיישנות חובות. הדבר בא לידי ביטוי בחוסר שקיפות ובהיעדר ידע על אודות רשימת חובות מסודרת ברמת המשרד וברמת הממשלה, וכן בהיעדר נתונים מלאים לגבי מצבת החובות למשרדי הממשלה וליחידות הממשלתיות. עוד עולה כי אין אחידות באופן ניהול הרישום החשבונאי בעת העברת החובות ממשרדי הממשלה לטיפולו של המג"ק, ויש משרדים שמשאירים את החוב בספריהם אף לאחר העברתו לטיפולו של המג"ק, דבר היכול ליצור כפילות של יתרות החוב בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה. על אגף החשכ"ל לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח, ובכלל זה להשלים את יישום מערכת הגבייה הרוחבית, כדי שזו תאפשר קבלת תמונת מצב מהימנה וזמינה בנוגע למצבת החייבים ולנתוני הגבייה. כמו כן, עליו לפעול לשיפור תהליך הגבייה של המשרדים באמצעות רשות האכיפה והגבייה ולגביית כלל החובות. פעולות אלו יבטיחו את מיצוי פוטנציאל הגבייה של הממשלה. עוד עלה בביקורת כי למשבר הקורונה הייתה השפעה נרחבת על הדוחות הכספיים לשנת 2020, ועל המדינה להיערך לסגירת הפערים בעתיד בראייה רב-שנתית.